østlandsforskning
Eastern Norway Research Institute

ØF-rapport 04/2015

Utmarksnæringer

- begrep og bruk i LNFR-områder på Hardangervidda

av

Tor Arnesen

Sammendrag

Rapport

Østlandsforskning er et forskningsinstitutt som ble etablert i 1984. Instituttet har siden 2011 vært organisert som et aksjeselskap med Hedmark fylkeskommune, Oppland fylkeskommune, Høgskolen i Lillehammer, Sparebanken Hedmark og Stiftelsen Østlandsforskning som eiere. Østlandsforskning er lokalisert på Lillehammer, men har også et kontor på Hamar.

Instituttet driver anvendt, tverrfaglig forskning og utvikling. Østlandsforskning er orientert mot en bred og sammensatt gruppe brukere. Den faglige virksomheten er konsentrert om to områder:

- Næringsliv og regional utvikling
- Velferd, organisasjon og kommunalforskning

Østlandsforskning viktigste oppdragsgivere er departementer, fylkeskommuner, kommuner, statlige etater, råd og utvalg, Norges forskningsråd, næringslivet og bransjeorganisasjoner.

ØF-rapport 04/2015

Utmarksnæringer

- begrep og bruk i LNFR-områder på Hardangervidda

av

Tor Arnesen

Sammendrag

østlandsforskning
EASTERN NORWAY RESEARCH INSTITUTE

Tittel:	Sammendrag av «Utmarksnæringer - begrep og bruk i LNFR-områder på Hardangervidda»
Forfatter:	Tor Arnesen
ØF-rapport nr.:	04/2015
ISBN nr.:	978-82-7356-745-1
ISSN nr.:	0809-1617
Prosjektnummer:	1290
Prosjektnavn:	Kriterier for utmarksnæreringer i LNFR-områder – Regional plan for Hardangervidda
Oppdragsgiver:	Tinn kommune
Prosjektleder:	Tor Arnesen
Referat:	Det er gjennomført en analyse av og gitt anbefalinger for saksbehandling av A-landbrukets-utmarksnæring og B-annen-utmarksnæring etter plan og bygningsloven med utgangspunkt i Regional plan for Hardangervidda og beslektede planverk.
Emneord:	Regional plan for Hardangervidda, spredt næringsutvikling i utmark, A-landbrukets-utmarksnæring, B-annen-utmarksnæring , utmark, bruk og vern, utmarksnæring
Dato:	05 2015
Antall sider hovedrapporten	156 (full rapport)
Pris full rapport:	Kr 220,-
Utgiver:	Østlandsforskning Postboks 223 2601 Lillehammer Telefon 61 26 57 00 Telefaks 61 25 41 65 epost: post@ostforsk.no http://www.ostforsk.no

Publikasjonen er vernet etter åndsverkloven. Eksemplarfremstilling utover til privatbruk, er bare tillatt når det er hjemlet i lov eller avtalt med Kopinor (www.kopinor.no). Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

FORORD

Arbeidet er gjennomført i perioden august 2014 til mai 2015. Vi vil takke respondenter for velvillig å stille opp til samtaler og drøftinger. Videre vil vi takk for konstruktive og viktige drøftinger med referansegruppa.

Vi vil understreke at alle vurderinger og konklusjoner er fullt ut Østlandsforsknings sitt ansvar.

Lillehammer, 30. april 2012

Merethe Lerfald
forskningsleder

Tor Arnesen
prosjektleder

SAMMENDRAG

Regional plan for Hardangervidda

I Regional plan for Hardangervidda – handlingsprogram 2013 – 2016 er vedtatt gjennomført analyse av utmarksnæringer i LNFR-områder (landbruks-, natur- og friluftsformål samt reindrift). Dette dokumentet rapporterer resultater fra denne analysen. Hardangerviddaplanen omtales som «*en mulighetenes plan*»; opptatt av «*å sikre lokalsamfunn rundt Hardangervidda gode muligheter for nærings- og bygdeutvikling og å legge til rette for friluftsliv og naturbasert næringsliv*». Denne analysen drøfter rammer som forvaltningen setter for tiltak for landbrukets utmarksnæring og anna (spredt) næringsliv i utmark etter plan- og bygningsloven (PBL).

Naturbasert næring og ressursbruk – hva og hvor mye

Landbrukets utmarksnæring og anna (spredt) utmarksnæring er begge naturbasert næringsliv knyttet til bruk av eiendommens ressurser. Hva er, erfaringsmessig, de viktigste utmarksnæringene – både i type og omfang? Asplan Viak (2010) har undersøkt typer og omfang av utmarksnæringer innenfor det tilhørende arealbruksformålet i Plan og bygningsloven i Nore og Uvdal kommune. Type utmarksnæringer som skiller seg ut som mest betydningsfulle er

- jakt og fiske og tilknyttede produkter og tjenester, og
- utmarksbeite.

For mer enn 40 % av de 25 gårdsbrukene som inngår i Asplan Viak's analyse utgjør utmarksnæringer mer enn 50 % av næringsinntektene, og for ytterligere 45 % utgjør de et viktig bidrag selv om det ikke er hovedandel av de samlede næringsinntektene. Det er rimelig å anta at Asplan Viaks analyse gjelder ut over det utvalget som er inkludert i analysen, og i alle fall for kommunene øst på vidda.

PBL § 11-7 andre ledd nr. 5 bokstav a og bokstav b

Forvaltning i utmark har gjennomgått betydelig utvikling de siste tiår. En viktig enkeltfaktor er at også plan- og bygningsloven (PBL) er utviklet som redskap for vern av natur og biologisk mangfold. PBL's kontroll over LNFR-områder er å anse som en forutsetning for at loven kan

avveie vern og bruk. PBL § 11-7 andre ledd nr. 5 bokstav a og bokstav b åpner for typer arealformål for utmarksbaserte næringer. Det er viktig at PBL § 11-7 andre ledd nr. 5 bokstav a og bokstav b åpner først og fremst (men ikke kun – noe vi kommer tilbake til) tiltak som er næringsvirksomhet og ikke generelt tiltak som retter seg mot ikke-kommersiell virksomhet. Med andre ord er utmarksnæring her et underbegrep til næringsvirksomhet; utmarksnæring er først og fremst næring, og deretter lokalisert i utmark. Med den presiseringen sier PBL § 11-7 andre ledd nr. 5 bokstav a og bokstav b:

«Landbruks-, natur- og friluftsformål samt reindrift.
Underformål:

a) areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag
b) areal for spredt bustad-, fritids- eller næringsbebyggelse, jf. § 11-11 nr. 2[1]*»*

Bokstav a regulerer «ren landbruks-LNFR», mens bokstav b regulerer LNFR for spredt utbygging for annen næringsvirksomhet enn landbruk, heretter «A-landbrukets-utmarksnæring» og «B-annen-utmarksnæring» - begge lokalisert i LNFR etter PBL.

For A-landbrukets-utmarksnæring er det uten særskilte bestemmelser i PBL tillatt å oppføre bygninger eller iverksette anlegg eller andre tiltak som er nødvendige for drift av næringsmessig landbruk, dvs. jordbruk, skogbruk eller reindrift, herunder gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag. Definisjonen av landbruksnæring er i lovens forstand ikke er endret eller utvidet, og fokus skal være på tradisjonell næringsutøvelse[2].

B-annen -utmarksnæring omfatter samme landbrukstiltak som A-landbrukets-utmarksnæring[3] pluss tiltak som ikke inngår i landbruksbegrepet i LNFR. Tiltak for B-annen-utmarksnæring krever spesielle bestemmelser i PBL (lokalisering, formål, omfang).

[1] Hvor det heter: «*at spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse kan tillates gjennom behandling av enkeltvise søknader eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i arealplanen*,»
[2] Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), s. 215.
[3] «*Temaveileder: Landbruk og planlegging etter plan- og bygningsloven*»: «*Arealformålet hjemlet i § 11-7 andre ledd nr. 5 bokstav b ("LNF(R)-spredt") omfatter de samme landbrukstiltakene som arealformålet hjemlet i § 11-7 andre ledd nr. 5 bokstav a omtalt foran*» (Statens landbruksforvaltning, 2015, s. 15)

Figur 1: PBL § 11-7 andre ledd nr. 5 bokstav a og bokstav b opererer i realiteten med tre typer virksomhet som fastlegger arealformålet og med det hvilket saksbehandlingsspor som skal velges – A-landbrukets-utmarksnæring eller B-annen-utmarksnæring.

Hvordan er nå dette å oppfatte?

1. For nødvendige[4] tiltak for A-landbrukets-utmarksnæringer innenfor rammen av såkalt «tradisjonell næringsutøvelse» basert på gårdens ressurser er selve kategoriseringen ukomplisert, selv om sakene kan være kompliserte nok. Utmarksbeite hører for eksempel hjemme her.
2. Det samme gjelder for B-annen-utmarksnæringer som ikke har tilknytning til landbruk, men som ellers representerer en utnyttelse av eiendommens ressurser er kategoriseringen og saksbehandlingssporet definert. Spredt boligbygging i LNFR-områder hører for eksempel hjemme her.
3. Så er det en «gråsone» mellom de to som kan være enten A-landbrukets-utmarksnæring eller B-annen-utmarksnæring – eller behandles som en blanding av de to – som hovedsakelig A-landbrukets-utmarksnæring med innslag av B-annen-utmarksnæring, eller hovedsakelig B-annen-utmarksnæring med innslag av A-landbrukets-utmarksnæring. Det blir en da vurderingssak etter hvilket saksbehandlingsspor omsøkte tiltak skal kjøres. Dette gjelder blant annet:
    a) naust, rorbuer, jakt- og fiskebuer / -hytter, jakttårn – generelt byggplattformer for jakt / fiske.
    b) aktivitetsanlegg for fritids- og turistformål
    c) mikro- og minikraftverk, vindmøller og liknende energiproduksjonsanlegg
    d) masseuttak
    e) husvære for seterdrift og skogsdrift

[4] Hva som er nødvendig er gjenstand for tolking. En tolking er at tiltaket må være inntektsgivende av noe omfang. Et tiltak må derfor dokumentere at det er klart at det er driftsmessig behov, og at formålet med den aktuelle bruk vil gi grunnlag for en viss registrerbar næringsinntekt.

Om tiltak her skal falle inn under A-landbrukets-utmarksnæring eller B-annen-utmarksnæring betyr mye for mulig utfall og hvordan det skal argumenteres. I denne "gråsonen" anvendes gjerne en vektingsmetode – hva veier tyngst i skålen, A-landbrukets-utmarksnæring eller B-annen-utmarksnæring?

Vekting av A-landbrukets-utmarksnæring mot B-annen-utmarksnæring

Dagens situasjon

Landbruksnæringen og landbrukets arealbruk har i økende grad blitt del av det kommunale forvaltningsapparatet, inklusive integrering i plan- og bygningsloven. Samtidig har landbruksnæring beholdt en privilegert stilling når det gjelder saksbehandling av hvilke tiltak som skal / kan gjennomføres i LNFR for å drive landbruksnæring. A-landbrukets-utmarksnæringer er fristilt fra å måtte innfri spesielle vilkår i PBL. B-annen-utmarksnæring må derimot innfri spesielle vilkår som måtte legges til grunn i en PBL-prosess.

Byggtiltak for å drive jakt og fiske – Asplan Viak's (2010) undersøkelse dokumenterer at jakt og fiske er en viktig utmarksnæring for mange – representerer en planutfordring. Om søknad om et tiltak som en byggplattform for å drive jakt eller fiske skal behandles som A-landbrukets-utmarksnæring eller B-annen-utmarksnæring dreier seg om en avveiing av om tiltaket i hovedsak er å oppfatte som i prinsippet et driftsbygg i landbruket eller som del av en utleieforretning, gjerne tilknyttet andre tjeneste- og produktsalg[5]. I seg selv er ideen om å skille saksbehandlingsspor betinget av plassering i næringsstrukturen (landbruk eller ikke landbruk) krevende. I tillegg vil det for byggplattformer for jakt og fiske svært ofte være en funksjonell integrasjon i bruken av bygg, dette er en type bygg som brukes for mange formål både samtidig og over året.

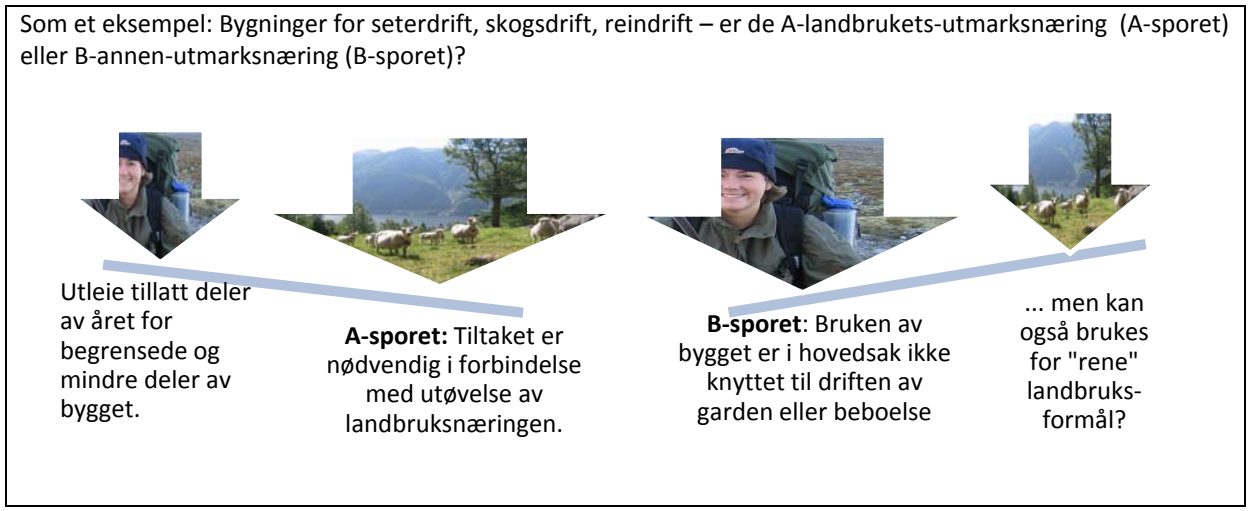
Så har utmarka i økende grad blitt en fritidsarena. Det er, ikke minst knyttet til Hardangervidda, etablert et markedsmessig grunnlag for næringsutvikling i utmark med leveranser av varer og / eller tjenester til fritidssegmentet basert på utmarkas ressurser (opplevelser, guiding, brensel med mer), nye logistiske behov (transport av folk og varer), og flere steder en betydelig etterspørsel / mulighet for å utvikle areal for spredt fritidsboligutbygging. Dette er som næringsvirksomhet ikke A-landbrukets-utmarksnæring, men B-annen-utmarksnæring.

Dette gir et nytt lag av kompleksitet i vurderingen av om et tiltak egentlig er A-landbrukets-utmarksnæring eller B-annen-utmarksnæring eller en blanding. Her kan situasjonen bli at selve bygget gis løyve etter A-landbrukets-utmarksnæring mens leveranser av tjenester og varer til bruk av bygget er B-annen-utmarksnæring.

[5] Det finnes også en tredje mulighet hvor tiltaket verken vurderes som A-landbrukets-utmarksnæring eller B-annen-utmarksnæring, men ren hobby- / fritidsvirksomhet. Vi kommer tilbake til dette i eget avsnitt under.

Videre kan utmarkseiendommer ha ressurser som kan gi grunnlag for utmarksnæring som energiproduksjon og masseuttak. Slik næringsvirksomhet er – som næringsvirksomhet[6] – ikke A-landbrukets-utmarksnæring, men B-annen-utmarksnæring som kan utvikles basert på eiendommens ressurser. Men som tiltak for husholdningens / gardsdriftens eget bruk kan de være A-landbrukets-utmarksnæring. Tolkingen i "T-1443: Veileder til: Plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss" (Klima- og miljødepartementet & Landbruks- og matdepartementet, 2005) er i slike saker – både i den grad det dreier seg om varer (energi, masse osv) og tjenester (utleie med mer) – at A-landbrukets-utmarksnæring skal velges dersom ressursuttaket og tiltaket i det vesentlige er til husholdningens (nødvendige) behov / husbehov i jord- og skogbruk, ellers B-annen-utmarksnæring.

Slik vektingen avstedkommer uklarheter og et tolkingsbesvær, både ved etablering av slik virksomhet og ikke minst ved eventuell utvidelse / endring /utvikling. Uklarheten eller tolkingsbesværet kan blant annet tilbakeføres til utviklingen i landbruket som har kommet til uttrykk gjennom Landbruk Pluss, og som finnes konkretisert i Veileder T-1443 Landbruk Pluss illustrerer en vektingsmodell når det skal avgjøres om et tiltak er å behandle som A-landbrukets-utmarksnæring eller B-annen-utmarksnæring – i T-1443 formulert som et spørsmål om et tiltak faller innenfor eller utenfor landbruksbegrepet.



Figur 2: Illustrasjon av hvordan tilhørighet i næringsstrukturen er ment å styre arealbrukskategoriene i PBL som skal gjelde for saksbehandlingen - dette iht T-1443. I dette tilfelle for driftsbygninger i landbruket. Tilsvarende avveiing vil gjelde for eksempel om masseuttak er innenfor landbruksbegrepet (hvis til husbehov og da etter A-landbrukets-utmarksnæring) eller uttak ut over gardens eget behov (da B-annen-utmarksnæring).

Næring, ressurser og bærekraft – ikke næringsstruktur

Denne måten å håndtere nærings i utmark på bygger på en finsikting av forskjeller innad i det som langt på vei og funksjonelt er en integrert næringsstruktur – er et tiltak landbruksnæring eller annen næring i den stedlige næringsstrukturen? Dette gjøres i en situasjon hvor

[6] Det betyr: ikke kun skal betjene / forsyne eget gårdsbruk / egen husholdning.

næringsstrukturen er i betydelig endring i begge næringer, og hvor det også føres en politikk som imøteser endring. Finsikting i næringsstrukturen i denne situasjonen har noen uønskede konsekvenser:

- Det inviterer til en statisk betraktning av et næringstiltak i en dynamisk næringssituasjon. For eksempel kan et mikro- eller minikraftverk eller en vindmølle som er gitt løyve etter A-landbrukets-utmarksnæring med fordel ville utvikles slik at det også selges vesentlig deler av kraften til en spredt utbygging av fritidsboliger. Etter vektingsprinsippet skal det da skifte fra A-landbrukets-utmarksnæring til B-annen-utmarksnæring. Men hvorfor det? Dersom ressursgrunnlaget tilsier det bør næringspotensialet hentes ut. Næringsstrukturen i utmark bør ikke bli en byråkratisk barriere, verken slik at prosjekter underutvikles (bruken av en ressurs begrenses av et tilfeldig ytre forhold – gårdens behov), eller overselges. I begge tilfeller bør det vurderes som næring, og utvikles som næring gitt tilgjengelig ressurs og samlede behov.
- For å følge opp eksemplet med energiproduksjon: Dersom løyve til kraftverk skal vurderes etter A-landbrukets-utmarksnæring så betyr det at bruken av en tilgjengelig ressurs er knyttet til om bruket er aktivt som gardsbruk. Med stadig færre aktive bruk, betyr det stadig færre incentiv til å ta i bruk utmarksressurser. Det er vel eiendommens ressurser i utmark som bør legges til grunn og det behovet som er for kraft i for eksempel bygda – uavhengig av om hus bebos av aktive bønder eller ikke.

Konklusjonen blir at det for den type tiltak som er i vektingsmodellen bør være et poeng ikke å legge bale med om et næringstiltak i utmark er landbruk eller ikke, men om det representerer en fornuftig forvaltning – bærekraftig bruk om man vil – av eiendommens ressurser. Konsekvensen av en slik konklusjon er at alle tiltak i vektingsmodellen bør skyves over til B-annen-utmarksnæring og vurderes som næring.

Det argumenteres for en variant av en slik tilnærming knyttet til naust, rorbuer, jakt- og fiskebuer / -hytter, jakttårn – generelt byggplattformer for naturalressurser – dette behandles nærmere under.

Tiltak for naturaltilskudd til egen husholdning og naturalia som næringstiltak

Tiltak som jaktbu, jakttårn, fiskebu, naust og liknede er viktige for hvordan bygdefolk tradisjonelt utnytter utmarksressursene som naturaltilskudd til egen husholdning, og også driver utleie av jakthytter og lignende i kombinasjon med egen bruk. Som Asplan Viak's undersøkelse viste (se foran), er inntekter fra jakt og fiske, inklusive utleie av jakthytte og fiskebu av de viktigste utmarksnæringene. Men vurderingen av hvor tiltak for jakt og fisk hører hjemme i PBL er komplisert. Det er her behov for forenkling.

Dagens situasjon

Utnyttelse av jakt- og fiskeressurser på eiendommen kan etter PBL enten være naturaltilskudd til egen husholdning eller næring. Naturaltilskudd jakt og fiske) kan være næring i utmark på to måter, enten som del av landbruket (i en Landbruk Pluss – tenking) eller som knyttet til turisme og er da ikke innenfor landbruksbegrepet. Men så kan naturaltilskuddet først og fremst være til egen husholdning og som frilufts- eller fritidsaktivitet (og altså ikke næring). Da faller det også utenfor landbruksbegrepet, og også utenfor næringsbegrepet – men skal etter PBL vurderes etter B-annen-utmarksnæring? Søknad om byggtiltak som skal brukes til jakt og fiske kan dermed vurderes saksbehandlet:

Situasjon 1: som nødvendig[7] (i realiteten som en driftsbygning) i forbindelse med utøvelse av landbruksnæringen, er da A-landbrukets-utmarksnæring, og betinger at det faktisk drives en eller anna form for landbruksvirksomhet på eiendommen

Situasjon 2: som fritids- / hobbyvirksomhet (og faller da utenfor A-landbrukets-utmarksnæring og kanskje også B-annen-utmarksnæring?)

Situasjon 3: som næringsvirksomhet (og er da B-annen-utmarksnæring)

[7] Nødvendig her vil bety en dokumentasjon av at det er et driftsmessig behov for bygningen på stedet, og at formålet med den aktuelle bruk vil gi grunnlag for en registrerbar næringsinntekt av et vesentlig omfang.

Ytterligere kompliserende er det at et tiltak som får tillatelse etter Situasjon 1 også kan og vil bli brukt som plattform for naturaltilskudd til egen husholdning (Situasjon 2). Poenget er at den ikke kun kan benyttes som det, men må være nødvendig for et annet formål (Situasjon 1). Det samme gjelder for forholdet mellom Situasjon 2 og Situasjon 3. Om det vil bli gitt løyve kun etter Situasjon 2 er uklart. Naust, rorbuer, jakt- og fiskebuer, jakttårn m.v. brukes både ved utøvelse av landbruksvirksomhet og brukes av turisme, friluft- og fritidsaktivitet eller kun er et naturaltilskudd til egen husholdning – er det spor A-landbrukets-utmarksnæring eller spor B-annen-utmarksnæring?

Figur 3: Illustrasjon av hvordan en avveiing mellom bruksformål er ment å styre arealbrukskategoriene i PBL som skal gjelde for saksbehandlingen - dette iht T-1443.

Det er ytterligere to problemer knyttet til tiltak for jakt og fiske:

- Løyve etter Situasjon 1 krever at det er aktivt landbruk på eiendommen. Med den strukturendringen som skjer i landbruket blir antall aktive bruk redusert (driftsstrukturen endres), mens eiendomsstrukturen i mye mindre grad endres. Det burde ikke ha vesentlig å bety for forvaltning av utmarksressursen at næringen i bygda endrer karakter. Argumentet med at en eier NN må har "ei høne i bygda" for å få løyve til å utvikle bruken av jakt og fiskeressursene på NN's utmarkseiendom er ikke begrunnet i en ressursforvaltning, men i en næringsstruktur som er vesentlig endret.
- Løyve etter Situasjon 1, 2 eller 3 er situasjonsbetinget, mens aktiviteten løyve er knyttet til er næring i til dels rask utvikling – det være seg reduksjon eller vekst. Om næringen det er snakk om tilhører A-landbrukets-utmarksnæring eller B-annen-utmarksnæring bør ikke være avgjørende for løyvet – det er åpenbart ikke avgjørende for forvaltning av ressursen?

Det er ved flere anledninger – inklusive ved behandling og oppfølging av Hardangerviddaplanen - påpekt fra flere hold at her er det tolkingsproblemer. Dette kan illustreres med tema som ble drøftet i møte mellom Hardangervidda grunneigarsamskipnad og Miljø- og klimadepartementet i 2014, hvor det nettopp ble stilt spørsmål om *«Definisjon av landbruk (er utleige av jakt og fiske landbruk etter PBL?)»* (Hardangervidda grunneigarsamskipnad, 2014, s. 9) og hvor Hardangervidda grunneigarsamskipnad opplever at det er ulik tolking av landbruk i:

- *«Konsesjonslova*
- *Planavdelingen informerer, 1991*
- *Rettleiar til PBL T 1225 (2002)*
- *Rettleiar til PBL T 1443 (2005)*
- *Heiplanen (2013)*
- *Regionalplan for Hardangervidda (2012)*
- *Merknader frå FM i samband med einskildsaker»* (op.cit., s. 10)

Vi tar ikke her stilling til om grunneigarsamskipnadens påstand her er holdbar, men det viser klart at det er usikkerhet og betydelig tolkingsrom som det er behov for å adressere og rydde opp i. Fra sentralt hold i en uttalelse knyttet til Heiplanen mener departementet at så lenge slik uklarhet ikke berører nasjonale interesser, så er det opp til kommunene å håndtere dette – og håndtere det ut fra forvaltningsidealet om at samme sak skal ha samme behandling.

Løsning: Bakgrunnsareal

En løsning tolkingsproblemet på er å skifte det grunnleggende kriteriet fra fokus på næringsstruktur (om det er A-landbrukets-utmarksnæring eller B-annen-utmarksnæring slik det gjøres i T-1443) til fokus på forvaltningsperspektivet (en mulig, ønsket og forsvarlig bruk av utmarksressursen som jakt og fiske skal ivareta enten det er A-landbrukets-utmarksnæring eller B-annen-utmarksnæring). Jakt- og fiskeressurser kan forvaltes som arealbetingede ressurser. Det er da mulig å ha et kriteriesett som legger til grunn krav om bakgrunnsareal som avgjørende for om det skal gis løyve til tiltak etter PBL. Et krav om bakgrunnsareal på for eksempel 10 000 mål for en jakthytte – og hensyntatt bestandsforhold og verne-, særlige planbestemmelser – vil både gi en begrensning på hvor mange tiltak som er aktuelle og vil sikre en felles og enkel tolking for både eiendomsbesittere og kommuner. Det vil for så vidt også være næringsnøytralt i forhold til A-landbrukets-utmarksnæring og B-annen-utmarksnæring, og vil kunne tillate bruk kun for naturaltilskudd for egen husholdning. Av grunner vi kommer tilbake til bør alle tiltak som baserer seg på næringsmessig utnyttelse av jakt- og fiskeressurser alltid vurderes som B-annen-utmarksnæring og ikke A-landbrukets-utmarksnæring. Forslaget er dermed at har tiltakshaver tilstrekkelig bakgrunnsareal bak en søknad, så gir det en rett til å få et tiltak vurdert som B-annen-utmarksnæring (men ikke A-landbrukets-utmarksnæring).

Når det gjelder byggstørrelse og standard kommer spørsmålet om innretning og omfanget av næringen tiltaket skal utvikle. På den måten kan næringsaspektet tas inn på egne premisser. I forhold til å starte opp næringsvirksomhet må det da foreligge et utredet næringsprosjekt som godtgjør størrelse og standardbehov.

Dette gjør det videre enklere å ta stilling til hvilke eventuelle senere tiltak som utvidelser, standardheving, behov for transport osv det kan gis løyve til når en næringsvirksomhet utvikler seg uten å måtte bale med problemet om det er en endring i næringsstrukturen som tiltaket nå skal inn i (om det må flyttes fra A-landbrukets-utmarksnæring til B-annen-utmarksnæring, for eksempel). Videre klargjør det også et krav til at det må foreligge en utredet næringsplan dersom

en tiltakshaver ønsker å nytte et bygg (jakthytte, fiskebu etc) som kun har løyve som brukt til naturaltilskudd til egen husholdning til næring (dvs i hobby).

En slik løsning er ikke en avkorting av mulighetene til næringsutvikling i utmark, verken som A-landbrukets-utmarksnæring eller B-annen-utmarksnæring. På samme måte som landbruksnæringen må vurderes og utvikles på egne premisser, må samme argument gjelde for annen næringsutvikling i utmark – også om den skal utvikles i integrasjon med produksjonsmidler (driftsbygninger osv, arbeidskraft) som er nødvendige for å drive landbruk og som i hovedsak benyttes i landbruksnæringen. Det sentrale er at det i spørsmålet om det skal gis løyve til bygg eller ikke (om, ikke hvordan), ikke er nødvendig å skille mellom typer næring, bare om det er arealressurser som bakgrunnsareal tilstrekkelig for tiltaket. I spørsmålet om tiltakets størrelse og utforming må det igjen foreligge et utredet næringsprosjekt som basis for den delen av beslutningen (ikke om, men hvordan).

Planbestemmelser og planretningslinjer knyttet til B-annen-utmarksnæring

Planbestemmelser er bindende styringsverktøy. Planretningslinjer er veiledende og kan ikke brukes som hjemmel for å nekte eller pålegge.

Staten har flere særlige virkemidler til disposisjon: statlige planretningslinjer og planbestemmelser, og statlige arealplaner, (jf. særlig PBL kapittel 6.)

Statlige planretningslinjer (som tilsvarer Rikspolitiske retningslinjer) skal konkretisere nasjonale forventningene til planleggingen. Kommuner og fylkeskommuner er pliktige til å rette seg etter retningslinjene ved avgjørelse av enkeltsaker etter plan- og bygningsloven når disse foretar planlegging etter plan- og bygningsloven. Derimot er retningslinjene ikke bindende for arealbruken i forhold til private. Kommunene kan f.eks. ikke med grunnlag alene i statlige planretningslinjer hindre iverksetting av et tiltak, men kan gi byggeforbud for å omregulere et område. Statlige planretningslinjer skal legges til grunn både ved enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven og etter annen lovgivning og kan være grunnlag for innsigelse/klage. Det betyr at retningslinjene trekkes inn som en viktig del av den skjønnsutøvelse som skal skje etter vedkommende lov, men retningslinjene alene er ikke grunnlag for avslag på søknad fra private om å iverksette tiltak

Staten kan i planbestemmelser nedlegge forbud mot at det innenfor nærmere avgrensede områder blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke fra departementet. Det kan også fastsettes at tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes dersom de er i samsvar med arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan etter denne lov. Kommunen kan ikke gi dispensasjon fra en statlig planbestemmelse. Statlige planbestemmelser går foran eldre arealplaner og nyere arealplaner skal ivareta de hensyn som ligger til grunn for byggeforbudet.

Regional planlegging skal normalt ta opp avgrensede oppgaver. Regionale planbestemmelser skal legge til rette for diskusjon om utfordringer, hvordan de kan løses og hvordan arbeidsdelingen skal være for å gjennomføre de nødvendige tiltakene. Regionale planer med bestemmelser bør / kan behandle / regulere oppgaver som krever avveiing og avklaring mellom forskjellige interesser over sektor- og kommunegrenser, og samordning og forpliktende samarbeid mellom mange aktører i gjennomføringen.

I kommuneplanprosesser kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner med relevans for LNFR. Uavhengig av eiendomsforhold kan det gis bestemmelser om:

- grad av utnytting, utforming, herunder estetiske krav, samt sikre verneverdier og kulturminner / -miljø, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør
- tillatt, ikke tillatt, funksjons- og kvalitetskrav og vilkår for former for bruk av areal, bygg og anlegg og avveie ulike hensyn i og utenfor planområdet, og gi retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålet
- miljøkrav i planområdet, også relatert til forhold utenfor planområdet, samt sikre naturtyper og annen verdifull natur
- undersøkelseskrav før og rekkefølgekrav ved gjennomføring
- krav om fordeling av arealverdier og kostnadsfordeling ved ulike felles tiltak

Kommunene kan gi bestemmelser om så vel A-landbrukets-utmarksnæring, som B-annen-utmarksnæring.

I forhold til A-landbrukets-utmarksnæring kan gis bestemmelser om utforming av nødvendige bygninger og mindre anlegg og opplag. Ved å kreve plan og planbestemmelser for slike tiltak, vil spørsmålet være gjenstand for vanlig planprosess med høring og medvirkning. Dermed kan de forskjellige interessene som knytter seg til et område bli vurdert.

Det kan – med relevans for utmarksnæringer - ikke gis planbestemmelser om

- Privatøkonomiske forhold
- Regulering av privatrettslige forhold[8]
- Dekning av kostnader til opparbeidelse eller andre tiltak
- Om rett for det offentlige til å legge infrastruktur over privateid grunn
- Hvem som skal utføre tiltakene i planen som byggherre eller ansvarshavende
- Bestemmelse om at det skal opprettes velforening
- Bestemmelser med pålegg om skjøtselsplikt.
- Begrensninger i privates adgang til salg og bortfeste av eiendom

[8] PBL § 21-6.Privatrettslige forhold
Med mindre annet følger av loven her, skal bygningsmyndighetene ikke ta stilling til privatrettslige forhold ved behandling av byggesøknader. Dersom det framstår som klart for bygningsmyndighetene at tiltakshaver ikke har de privatrettslige rettigheter søknaden forutsetter, kan søknaden avvises. Eventuell tillatelse etter denne lov innebærer ingen avgjørelse av privatrettslige forhold.

Kommunale planretningslinjer er veiledende og kan ikke brukes som hjemmel for å nekte eller pålegge.

På et generelt grunnlag er det viktig å peke på at PBL er lagt opp slik at det er åpnet for varierte bestemmelser i landets kommuner tilpasset lokale forhold.

Det er i eget vedlegg gjort en summarisk gjennomgang av planstatus i kommunene rundt Hardangervidda. Denne viser at det er noe forskjell i planbestemmelser og –retningslinjer kommunene i mellom. Det er ikke like enkelt å vurdere på hvilken måte dette er en følge av at bestemmelsen er tilpasset lokale forhold, og i hvilken grad det er forskjeller som er tilfeldige / ikke er forankret i en analyse av lokale forhold. Fra det forhold at det er lokale forskjeller følger ikke at det bør være lokale forskjeller. Her bør det fines fram til et felles grunnlag å begrunne det materielle innholdet i lokale forskjeller i bestemmelsene på.

Det faller utenfor rammen for denne analysen å foreslå spesifikke retningslinjer og bestemmelser. Det er her lagt vekt på å drøfte generelle føringer for utforming av bestemmelser. Det følgende er dermed en drøfting av hovedpunkter i det materielle innholdet i retningslinjer og bestemmelser som følger av den behandlingen av A-landbrukets-utmarksnæringer og B-andre-utmarksnæringer som er forslått i denne analysen. De viktigste poengene å følge opp i den sammenheng er to:

- Forslaget om å benytte krav om bakgrunnsareal som forvaltningsinstrument for tiltak som baserer seg på utnyttelse av jakt og fiskeressurser. Forslaget er også at dette skal i alle tilfeller behandles som en næring som faller inn under B-annen-utmarksnæring[9] – på den måten er også tiltaket uavhengig av gårdsdrift eller ikke i bygda.
- Forslaget om å behandle alle andre tiltak og som ikke er tradisjonell landbruksvirksomhet som næringstiltak med forretningsplan (B-annen-utmarksnæring) og en skjønnsmessig vurdering av tiltakets i forhold til verneinteresser som forvaltningsinstrumenter

Det er også viktig å ta med to føringer:

- At det er intensjonen i PBL at vurderingen av tiltak skal variere med lokale forhold. Nå er det også et ideal at like saker skal ha lik behandling i plansystemet. Kombinasjonen av tilpasning til lokale forhold og krav om likebehandling, betyr at samme type tiltak kan få forskjellig utfall dersom de lokale forholdene varierer. Med andre ord trenger ikke ulikt utfall av samme type tiltak være uttrykk for forskjellsbehandling dersom det kan henføres til forskjellige lokale forhold. På den annen side kan det være det. Hvorvidt det er det ene eller det andre avhenger av om begrunnelsen er holdbar eller ikke for at det er to ulike lokale forhold.

[9] Et unntak kan være dersom en tiltakssøker frasier seg retten til å leie ut et byggtiltak og kun skal benytte tiltaket for naturaltilskudd til egen husholdning (dvs si kun til eget bruk – ikke til venner og kjente). I et slikt tilfelle vil kravet om at garden har drift som gårdsbruk gjelde.

- Planbestemmelser kan ikke brukes til å regulere privatrettslige forhold (men kan forsikre seg om at tiltakshavers privatrettslige forutsetninger for tiltaket er i orden).

Arealkrav for bakgrunnsareal for tiltak som har grunnlag i utnyttelse av jakt og fiskeressurser kan typisk variere med lokale forhold, avhengig av bestander som skal høstes og verne- og planregimer. Forslaget er at det først fastlegges på naturfaglige kriterier hvordan krav til bakgrunnsareal bør settes. Dette bør gjøres uavhengig av kommunegrenser og eiendomsgrenser. Deretter er spørsmålet om et tiltak skal gis tillatelse mer å oppfatte som et spørsmål om en rettighet en tiltakshaver har, enn en vurdering. Kan et tiltak stille med nødvendig bakgrunnsareal, så bør det være gitt om tiltaket få løyve. Hvordan tiltaket kan utformes (omfang etc) er avhengig av hvor stort bakgrunnsareal tiltakshaver stiller med og må vurderes ut fra næringsmessige (kommersielle) kriterier.

I dette spørsmålet bør det være kommunen uvedkommende om bakgrunnsarealet har blitt arrondert som en følge av en (privatrettslig) avtale mellom flere grunneiere eller om det er en enkeltgrunneier som er tiltakshaver[10]. Det bør videre være et pålegg kommunen legger på seg at i den grad bakgrunnsarealet krysser kommunegrenser, så løser kommunene behandlingen gjennom samarbeid der den kommunen som har størstedelen av arealet har saksbehandleransvaret. Et slikt samarbeid bør fra tiltakssøkers side framstå som sømløst og uten konsekvens for søknaden.

En slik strategi vil virke oppfordrende til at grunneierlag eller konstellasjoner innenfor grunneierlag går sammen om denne type tiltak. Det vil – etter vår oppfatning – også være en ønsket utvikling å ha et system som nettopp oppfordrer til grunneiersamarbeid. En slik oppfordring kan derfor med fordel tas inn i planretningslinjene.

Når det gjelder den konkrete utformingen av et tiltak som baserer seg på utnyttelse av jakt og fiskeressurser, så kan det igjen deles i omfang, teknisk og estetisk utforming. Det maksimale omfanget bør som en bestemmelse knyttes til størrelsen på bakgrunnsarealet og dermed hvor stor kapasitet et tiltak har i form av tjeneste- og varesalg – hvor mange kunder kan uttaket av ressursen gi grunnlag for? Ved utstrakt grunneiersamarbeid med tilhørende stort bakgrunnsareal vil et anlegg kunne betjene mange, osv. Størrelseskrav til bygg (som regel i form av planbestemmelser om kvadratmeter, antall bygg ol) bør reflektere dette, snarere enn den vanlige måten å som er å gi et og samme maksimumstall for alle (den utbredte og fra et næringssynspunkt stivbeinte «one max size fits all»-tenkingen).

Det er et ideal for utforming av bestemmelser at de skal være konkrete og målrettede. Bestemmelser bør angis som absolutte krav og det er derfor viktig å unngå uklare formuleringer.

[10] Inklusive om grunneierne behandler bakgrunnsareal som en handelsvare seg imellom. Det er jo allerede etablert i bygda både utleie og lån av innmarksressurser og beiteressurser i utmark – så handel med bakgrunnsareal (som leie eller lån) er som system uproblematisk.

Gitt at det for eksempel (og eksemplet er ikke ment som et forslag til bakgrunnsarealets størrelse) er et krav om 10 000 dekar bak en søknad om en jakthytte på 100 kvadratmeter, så kan en søknad med

20 000 dekar bakgrunnsareal tillates 150 kvadratmeter. En slik fleksibel bestemmelse er også en variant av lokal tilpasning og forenlig med krav til likebehandling.

Antakelig vil tiltak basert på jakt og fiske fange opp svært mange av aktuelle tiltak. Samtidig har det de siste tiårene har vært en rivende utvikling i former for fritidsbruk av natur som i neste omgang kan gi grunnlag for næringsvirksomhet i utmarka. Det er nok å peke på utvikling innenfor terrengsykling (nå også med mulighet for elektrisk hjelpemotor – bør vi tilby ladere og andre tjenestetilbud på vidda?), kiting, klatring, ekstremløp / skirenn mm. Denne utviklingen av nye typer utmarksbasert fritidsaktivitet / sport må forventes å fortsette. Dette er aktivitet som ikke kan forvaltes med utgangspunkt i bakgrunnsareal, og det må gjøres en vurdering av hvordan aktiviteten er forenlig med vernehensyn og annen bruk av arealene.

Slike tiltak bør etter dette forslaget alle vurderes som næringsprosjekt (B-annen-utmarksnæring) i områder / soner med forskjellig grad av vernehensyn. Avveiingen blir da bruk versus vern. I planretningslinjer bør det for slike prosjekt klargjøres at det vil bli lagt vekt på det kommersielle potensialet ved tiltaket som et næringsprosjekt som et uttrykk for bruksverdien, mens statlige og regionale planbestemmelser og – retningslinjer er styrende for hvilke vernehensyn som dette skal veies opp mot. Igjen vil det her være slik at grunneiersamarbeid vil styrke bruksaspektet.

Notater:

Utmarksnæringer

Det er gjennomført en analyse av og gitt anbefalinger for saksbehandling av A-landbrukets-utmarksnæring og B-annen-utmarksnæring etter plan og bygningsloven med utgangspunkt i Regional plan for Hardangervidda og beslektede planverk.

ØF-rapport 04/2015

ISBN nr: 978-82-7356-745-1

østlandsforskning
EASTERN NORWAY RESEARCH INSTITUTE
www.ostforsk.no