østlandsforskning
Eastern Norway Research Institute

ØF-rapport 04/2015

Utmarksnæringer

- begrep og bruk i LNFR-områder på Hardangervidda

av

Tor Arnesen

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

østlandsforskning
EASTERN NORWAY RESEARCH INSTITUTE

Tittel: 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, enhet for plan og landbruk

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: 156

Pris: 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 styringsgruppa.

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

Lillehammer, 30. april 2012

Merethe Lerfald
forskningsleder

Tor Arnesen
prosjektleder

INNHOLD

Sammendrag **9**
Regional plan for Hardangervidda 9
Naturbasert næring og ressursbruk – hva og hvor mye 9
PBL § 11-7 andre ledd nr. 5 bokstav a og bokstav b 9
Vekting av A-landbrukets-utmarksnæring mot B-annen-utmarksnæring 12
Tiltak for naturaltilskudd til egen husholdning og naturalia som næringstiltak 14
Planbestemmelser og planretningslinjer knyttet til B-annen-utmarksnæring 18
1 Hardangervidda **23**
1.1 Geografisk avgrensing 23
1.2 Tolkingsramme – «en mulighetenes plan» 24
1.3 Utmarksnæringer – spredt næringsutvikling i utmark / LNFR-områder 25
1.4 De viktigste utmarksnæringene 25
1.4.1 Asplan-Viak sin utredning i Nore- og Uvdal 26
1.4.2 Kommentarer 27
1.5 Informasjonsinnhenting til denne analysen 28
2 Språkets besværlighet: om terminologiarbeid **29**
2.1 Referenter, kjennetegn og begrep 29
2.2 Definisjon, term, innhold og omfang. 30
2.3 Begrepssystem 30
2.4 Typer definisjoner 32
2.5 Noen råd og feil som kan gjøres 32
2.6 Trinn i terminologiarbeid 33
3 Utmark i plan- og bygningsloven **35**
3.1 Begrepet utmark tas som et gitt overbegrep 35
3.1.1 En avgrensing. 36
3.2 LNFR og utmark 36
3.3 Naturmangfoldloven og utmarksforvaltning 37
3.3.1 Motstrid, legalitet – lov og forskrift 39
3.3.2 Innsigelser 40
3.3.3 Klageadgang ved vedtak i plan- og bygningsloven 41
3.4 Relasjon mellom LNFR og verneområder etter naturmangfoldloven 42
3.4.1 Landskapsvernområder 42
3.4.2 Randsoner til verneområder: 43
4 PBL – om arealformål i LNFR **45**
4.1 PBL's forarbeider – om arealformål 48

4.2 Valg av term for de to underbegrepene: «Landbrukets utmarksnæring» og «Annen utmarksnæring» ... 50
4.3 Veileder til PBL - T-1443 – om arealformål ... 51
4.3.1 Stedbunden næring – et sanert begrep ... 51
4.4 Konklusjon ... 52
4.5 Reguleringsplan ... 53
4.6 Planprosedyrer for utmarksnæringer ... 53
5 Regional plan for Hardangervidda ... 57
5.1 Regionale planer som planverktøy ... 57
5.2 7 regionale planer for villreinfjella ... 57
5.3 Hardangervidda-planen ... 58
5.3.1 Hva ble debattert ved etablering av planen omkring næringsutvikling i utmark? 61
5.4 Regional plan for villreinfjella – Hedmark og Oppland ... 62
5.5 Regionalplan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiene og Setesdal Austhei - bruk, vern og verdiskaping (Heiplanen) ... 64
5.5.1 En eksersis om strenghet ... 65
5.5.2 Hvordan legger Heiplanen til rette for en bærekraftig videreutvikling av utmarksnæringene? ... 65
5.5.3 Dokumenterbarhet og bakgrunnsareal – momenter til drøfting ... 67
5.5.4 Departementets vedtaksbrev ... 68
5.5.5 Områderegulering ... 70
6 kommunale planer og Hardangervidda ... 71
6.1 De senere års planaktivitet i kommunene rundt Hardangervidda ... 71
6.1.1 Generell planaktivitet og innsigelser ... 71
6.1.2 Planaktivitet med fokus på naturmangfold, friluftsliv og/eller kulturminner/kulturmiljø ... 73
6.1.3 Regional plan for Hardangervidda og konfliktnivå ... 73
6.1.4 Alder for kommuneplanens arealdel ... 74
6.2 Aktivitet i utmark - forskjeller mellom kommunene i øst og vest ... 75
6.2.1 Bygningsmasse i LNFR-områdene ... 75
6.2.2 Årsinnbyggere ... 76
7 Regionale planer og næringsutvikling i LNFR ... 79
7.1 Nord-Trøndelag ... 79
7.2 Hordaland ... 80
8 Institusjoner i utmark. Hardangervidda ... 83
8.1 Institusjoner i utmark og LNFR-områder ... 83
8.2 Institusjonalisering på bakken: utmarkslag og grunneierlag ... 84
8.3 Kommunene rundt Hardangervidda – forskjell mellom vest og øst. ... 89
8.4 Forvaltning i statsallmenningsforvaltningen ... 91
8.5 Fjellstyrene ... 91
9 Andre arbeider med relevans for næringsutvikling i LNFR-områder. ... 93
9.1 Om faggruppen for «Forenkling av utmarksforvaltningen» - 2014 ... 93
9.2 Arbeidsgruppen som ser på villreinfjellet og verdiskaping ... 97
10 Drøfting og konklusjon: ... 99
10.1 Naturbasert næring og ressursbruk – hva og hvor mye ... 100
10.2 PBL § 11-7 andre ledd nr. 5 bokstav a og bokstav b ... 100

10.3 Vekting av A-landbrukets-utmarksnæring mot B-annen-utmarksnæring 102
10.3.1 Situasjon 102
10.3.2 Næring, ressurser og bærekraft – ikke næringsstruktur 104
10.4 Tiltak for naturaltilskudd til egen husholdning og naturalia som næringstiltak 105
10.4.1 Situasjon 105
10.4.2 Løsning: Bakgrunnsareal 107
10.5 Eiendommen og gården 109
10.6 A-landbrukets-utmarksnæring og B-annen-utmarksnæring i saksbehandling 112
10.7 Områderegulering i utmark og behovet for endring av kulturminneloven 113
10.8 Planbestemmelser og planretningslinjer knyttet til B-annen-utmarksnæring 113
10.8.1 Staten 114
10.8.2 Statlige planretningslinjer 114
10.8.3 Statlige planbestemmelser 114
10.8.4 Regionale planbestemmelser og retningslinjer 114
10.8.5 Kommunale planretningslinjer og -bestemmelser 115
10.9 Jakt- og fiskeressurser, bakgrunnsareal og planretningslinjer og –bestemmelser. .. 117
10.10 Planretningslinjer og –bestemmelser for andre utmarksnæringer enn basert på jakt og fiske. 118
10.11 Teknisk og estetisk utforming av tiltak i utmark 119
Referanseliste 121
Vedlegg 131
Vedlegg 1: Statsallmenninger og Fjellstyrer: samtaler med allmenningsbestyrere 131
Vedlegg 2: Regjeringens innlegg i lokal- og riksaviser august 2014 132
Vedlegg 3: T-1443 om tiltak som faller innenfor og utenfor landbruksbegrepet 134
Vedlegg 4: Gjennomgang av kommunale planer og spredt næringsutvikling i utmark etter PBL $ 11.7 punkt 5 137
Hol kommune 137
Planstatus 137
Hol: Hva er et næringsareal? 137
Gjeldende kommuneplan i Hol - arealdelen 138
Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel 139
Rollag kommune 141
Planstatus 141
LNF-områder for spredt næringsbebyggelse i kommuneplanen 141
Nore og Uvdal kommune 143
Planstatus 143
LNF-områder for spredt næringsbebyggelse i kommuneplanen 144
Nore og Uvdal kommune og PBL § 11.7 punkt 5 144
Kommunedelplan for Nore og Uvdal Vest 2014 – 2026 145
Tinn kommune 147
Planstatus 147
Gjeldende kommuneplan i Tinn – arealdelen 147
LNF-områder for spredt næringsbebyggelse i planverket 147
Tinn kommune og PBL § 11.7 punkt 5 148
Vinje kommune 150
Planstatus 150
Gjeldende kommuneplan og kommunedelplaner i Vinje – arealdelen 150
LNFR-områder for spredt bolig- og næringsbebyggelse i kommuneplanen 150
… et siste poeng: om områderegulering 153
Vinje kommune og PBL § 11.7 punkt 5 153

Odda kommune 154
Planstatus 154
Gjeldende kommuneplan i Hol – arealdelen 154
LNFR-områder for spredt næringsbebyggelse i planverket 154
Odda kommune og PBL § 11.7 punkt 5 155
Ullensvang herad 156
Planstatus 156
Gjeldende kommuneplan i Hol – arealdelen 156
LNFR-områder for spredt næringsbebyggelse i kommuneplanen 156
Ullensvang herad og PBL § 11.7 punkt 5 156
Eidfjord kommune 157
10.11.1 Planstatus 157
Gjeldende kommuneplan i Hol – arealdelen 157
LNF-områder for spredt næringsbebyggelse i kommuneplanen 157
Eidfjord kommune og PBL § 11.7 punkt 5 158

Figurer:

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. 11
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). 13
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. 16
Figur 4: Utmark er negativt definert som areal utenfor innmark. I figuren er vist et utvalg slike innholdsdefinerte begrep som kan ha status som underbegrep til utmark. 35
Figur 5: LNFR etter plan og bygningsloven er utmark pluss enkelte typer innmark. Opplistingen i figuren er ikke nødvendigvis uttømmende men viser at det ikke er fullt sammenfall mellom begrepene LNFR og utmark slik det er definert som negasjonen av innmark.. 37
Figur 6: Klima- og miljødepartementet sine 11 resultatområder og hvilke lovverk som kommer til anvendelse på disse. Naturmangfoldloven skal virke sammen med disse, og flere andre lover fra andre sektorer, for å nå angitte mål i loven. (Kilde: (Klima- og miljødepartementet, 2012b, s. 8) 38
Figur 7: Bruk av innsigelser i 2011 - antall innsigelser, hvem som fremmet innsigelsene og hva hvilket hensyn innsigelsen skulle ivareta. Kilde: KOSTRA-tall 2012. 41
Figur 8: LNFR er i PBL et overbegrep for to sidestilte underbegrep i § 11-7 punkt 5 a) og b) med generisk relasjon mellom overbegrep og underbegreper. Som vi skal komme tilbake til er de to underbegrepene assosiative – referentene for de to underbegrepene kan dekke samme areal – problemet oppstår når de også bruker samme ressurs. Det blir tema i påfølgende drøftinger. 47
Figur 9: Regional plan for Hardangervidda - Plankart. Sone A er lysegrønn mer rutet felt. Sone B er lysegrønn, mens sonene C til G er har mørkere grønn (C og E) og brun farge (D), sone F er gul og Sone G er rosa 60
Figur 10: Antall kommunale planer i perioden 2010 - 2014. Kilde: KOSTRA 2015. 71
Figur 11: Prosentandel av kommunale planer sendt på høring møtt med innsigelse i perioden 2010 til 2013. Kilde: KOSTRA 2015. 72
Figur 12: Antall regulerings-/bebyggelsesplaner som omfatter spesialområde naturvern eller bevaring av kulturminner vedtatt i rapporteringsåret. Kilde: KOSTRA 2015 73
Figur 13: Kommuneplanens arealdel – år siden siste rullering. Kilde: KOSTRA 2015 og kommunale strategiplaner 74

Figur 14: Fordeling av alle typer boligbygg som forutsettes lokalisert utenfor LNFR-områder, og bygg (fritidsboliger, setre og boliger brukt som fritidsbolig) som er lokalisert i LNFR-områder eller som har bruk av LNFR-områder som formål. Kilde: GAB-registeret 2015 75
Figur 15: Antall årsinnbyggere i 2014 i kommunene rundt Hardangervidda. Kilde: SSB og GAB 2015 77
Figur 16: Det geografiske nedslagsfeltet for analysen omfatter 8 kommuner rundt Hardangervidda nasjonalpark og landskapsvernområder. Innenfor utvalget er også Hallingskarvet nasjonalpark og Folgefonna nasjonalpark (delvis). Kilde: Naturbase 2014 83
Figur 17: Etableringsår for utmarkslag og grunneierlag og utvikling i antall driftsenheter i Norge. Kilde: RavnInfo. 86
Figur 18: Etablering av grunneierlag i fjellkommuner (blå) og ikke fjellkommuner (rød). Kilde: RavnInfo. 88
Figur 19: Etablering av utmarkslag i fjellkommuner (blå) og ikke fjellkommuner (rød). Kilde: RavnInfo 88
Figur 20: Det er til sammen 7 fjellstyrer på Hardangervidda. Disse forvalter til sammen 5 statsallmenninger. Resten er privateide arealer, dominerende i øst og nord-vest i parken. Kilde: Fjellstyresambandet. 90
Figur 21: 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. 101
Figur 22: 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). 104
Figur 23: Illustrasjon av hvordan en avveiing mellom bruksformål er ment å styre arealbrukskategoriene i PBL som skal gjelde for saksbehandlingen - dette iht T-1443. 106
Figur 24: Bonden som grunneier, har roller som gardbruker og som eiendomsutvikler. Bokser med røde rammer er eksempler på forskjellige typer spredt næringsutvikling i utmark innenfor de to rollene som krever tiltak etter PBL § 11.7 punkt 5, henholdsvis a) for bonden som gardbruker, og b) bonden som eiendomsutvikler. Listen over eksempler er ikke uttømmende. 111

Tabeller:

Tabell 1: Fylker og kommuner / herad som er inkludert i Regional plan for Hardangervidda. Arealfordeling. 24
Tabell 2: Planverktøy i Plan- og bygningsloven 57
Tabell 3: Det er utarbeidet 7 regionale planer for villreinfjella som omfatter 61 kommuner. 57
Tabell 4: Soneinndeling i Regional plan for Hardangervidda og PLB's LNFR-formål A-landbrukets-utmarksnæring og B-annen-utmarksnæring. 59
Tabell 5: Plan med spesiell fokus på naturmangfold, friluftsliv og/eller kulturminner/kulturmiljø i 2013- Kilde: KOSTRA 2015 73
Tabell 6: Antall utmarkslag og grunneierlag i Norge fordelt på fylker. Kilde: Brønnøysundregisterene 85
Tabell 7: Fordeling av registrerte grunneierlag på bransjer. Kilde: RavnInfo / Brønnøysundregistrene 87
Tabell 8: Kommuner med registrerte utmarkslag og / eller grunneierlag rundt Hardangervidda. Kilde: RavnInfo 89
Tabell 9: Registrerte utmarkslag i kommunene rundt Hardangervidda. I tillegg kan det finnes utmarkslag som ikke er registrert i Brønnøysundregisteret. Kilde: RavnInfo 91
Tabell 10: I PBL er LNFR-områder delvis et overbegrep til innmark og fullt ut et overbegrep til utmark. Landbrukets utmarksnæringer og Annen utmarksnæring er aktuelt i deler av LNFR – her markert med grå bakgrunn. 99

«For tiltak som ikke er innenfor LNF-formålet og veileder T-1443 må avklaring av omfang og lokalisering skje gjennom kommunal planlegging etter plan- og bygningslovens bestemmelser, enten som LNF-områder for spredt næringsbebyggelse (§ 11-7, 1.ledd nr. 5), Bestemmelser knyttet til LNF-formålet i kommuneplan §§ 11-9 eller 11-11.»

(Regional plan for villreinfjella i Rondane – Sølnkletten. Planbeskrivelse – felles hoveddokument Rondane - Sølnkletten. Bakgrunn, hovedtema og vurderinger, mål, retningslinjer og handlingsprogram.)

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 Viak's 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:

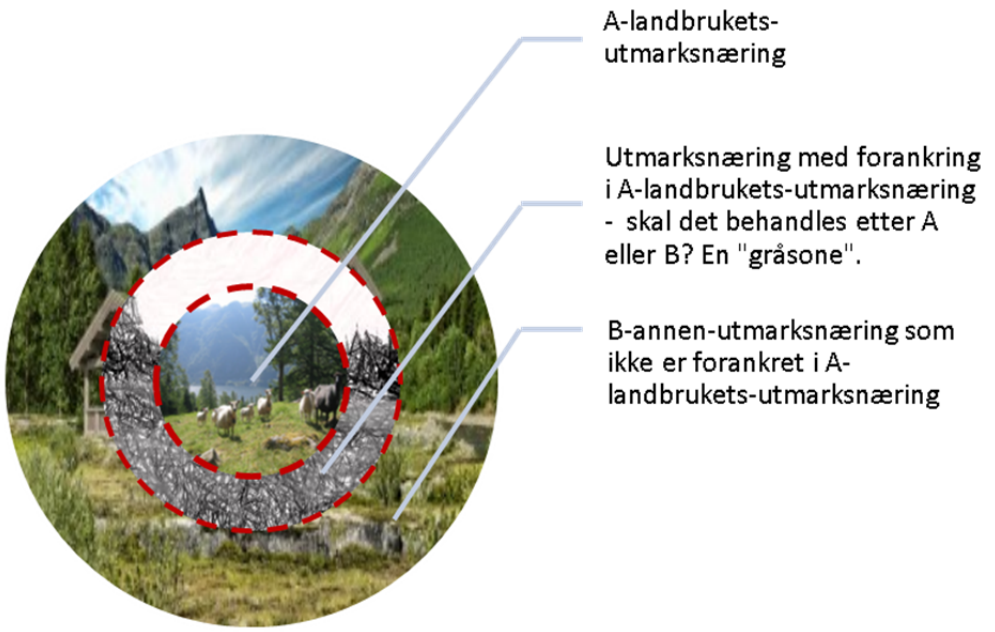
a) *areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag*
b) *areal for spredt bustad-, fritids- eller næringsbebyggelse, jf. § 11-11 nr. 2*[1]»

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. En 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.

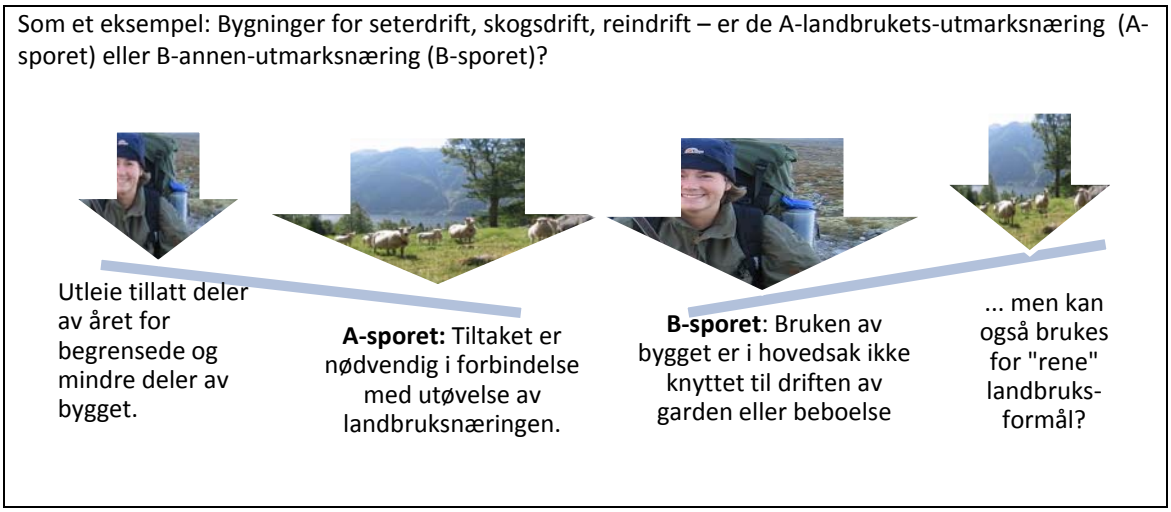
Dette gir et nytt lag av kompleksitet i vurderingen av om et tiltak egentlig er A-landbrukets-utmarksnæring eller B-annen-utmarksnæring eller en blanding. Her kan

[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.

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.

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 (Vedlegg 3: T-1443 om tiltak som faller innenfor og utenfor landbruksbegrepet, side 134). 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).

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

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 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 – dert er som næring det er aktuelt i denne sammenheng. 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 (hobby, 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 grunneigarsamskipnaden sin 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 være næringsnøytralt i forhold til A-landbrukets-utmarksnæring og B-annen-utmarksnæring (og vil kunne tillate bruk kun for naturaltilskudd for egen husholdning) – men 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. På samme måte som landbruksnæringen må vurderes og utvikles på egne premisser, må samme argument gjelde for B-annen-utmarksnæring – 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

[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.

- 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

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.

[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.

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.

- 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 om tiltak som har grunnlag i utnyttelse av jakt og fiskeressurser kan typisk variere med lokale forhold, avhengig av bestander som skal høstes. 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 vil det bli gitt tillatelse til tiltaket som sådan.

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).

[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.

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.

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 skal man være klar over at 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, fjellklatring, 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 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.

1 HARDANGERVIDDA

Hvordan utmarksnæringer defineres har betydning for hvilke tiltak som kan gjennomføres i LNFR-områder (Landbruks-, Natur-, Friluftsformål og Reindrift). Det bestemmer om og hva slags planavklaring som kreves for hvilke typer tiltak, det har betydning for transportløyver, aktiviteter og tiltak – kort sagt hvordan vare- og tjenesteproduksjon basert på utmarksressurser tillates og reguleres. Det er med andre ord viktige rammebetingelser for drift og utvikling av utmarksnæringer. Hvilke næringer som dekkes eller faller utenfor hvilket lovverk og eventuelt innenfor hvilket annet lovverk er av stor betydning og diskutert. Diskusjonen har ført og fremst hatt en landbrukskontekst, jfr blant annet Landbruk Pluss (Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet 2005). Men med et landbruk i rask endring og med en utmarksbruk i rask endring, hva er i dag egentlig en utmarksnæring og hvilke rammer legger lover og forskrifter i forhold til utviklingen i utmarka?

Analysen har utgangspunkt i situasjonen på Hardangervidda. Den skal, ved å drøfte den planmessige behandlingen av utmarksnæringer, bidra til at disse gis enklere og forutsigbare rammer for næringsutvikling. Målgruppen for analysen er tredelt:

- Planmyndigheter – i første rekke kommunale og regionale planmyndigheter med kompetanse etter plan og bygningsloven.
- Vernemyndigheter – i første rekke med kompetanse etter naturmangfoldloven og kulturminnevernloven.
- Aktører i utmark; grunneiere som utnytter utmarksressurser i en landbrukssammenheng eller på annen måte, rettighetshavere i allmenninger, og generelt friluftsbruk av utmarka i første rekke i en kommersiell sammenheng (non-profit inklusive).

1.1 Geografisk avgrensing

Med planområdet for Hardangervidda menes her et geografisk område på ca 9605 km^2 som er avgrenset grovt sett av Hardangerfjorden og Sørfjorden i vest, E134 gjennom Røldal og Haukeli og videre fjellbygdene i Øvre Telemark i sør, Numedal, Uvdal og Dagali i øst og stort sett Bergensbanen i nord. Det er 9 berørte kommuner / herader i 3 fylker, nemlig:

- Hol, Nore og Uvdal og Rollag i Buskerud fylke,
- Eidfjord, Odda, Ullensvang og Ulvik i Hordaland fylke og
- Tinn og Vinje i Telemark fylke.

Tabell 1: Fylker og kommuner / herad som er inkludert i Regional plan for Hardangervidda. Arealfordeling.

	Areal (km^2)	Kommune / herad	Areal (km^2)
Buskerud	4806	Hol	1855
		Rollag	449
		Nore- og Uvdal	2502
Telemark	5151	Tinn	2045
		Vinje	3106
Hordaland	5228	Odda	1616
		Ullensvang	1399
		Eidfjord	1492
		Ulvik	721
SUM	15165		15185

1.2 Tolkingsramme – «en mulighetenes plan»

Det generiske utgangspunkt for denne analysen er Regional plan for Hardangervidda (Buskerud fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, & Telemark fylkeskommune, 2011). Målsetning for dette planarbeidet, som er omtalt som « en mulighetenes plan», er formulert slik:

«Hovedformålet med fylkesdelplanen er å komme fram til en langsiktig og helhetlig strategi for bruk av arealer som er viktige leveområder for villreinen eller påvirker villreinens leveområder. Særlig sentralt vil det være

- *å sikre villreinen tilstrekkelige leveområder og langsiktig gode livsvilkår.*
- *å sikre lokalsamfunnene rundt Hardangervidda gode muligheter for nærings- og bygdeutvikling.*
- *å legge til rette for friluftsliv og naturbasert næringsliv.» (op.cit. 2011, s. 11)*

Det uttrykkes i Regional plan for Hardangervidda at

«Kommunene ønsker å utarbeide felles kriterier for definisjon av "annen utmarksnæring" og krav til dokumentasjon, og å etablere felles forståelse og praksis for rammene for "utmarksnæringer".» (Buskerud fylkeskommune mfl., 2011, s. 24)

Denne analysen og drøftingen er en oppfølging av dette ønsket.

1.3 Utmarksnæringer – spredt næringsutvikling i utmark / LNFR-områder

Landbruk og utmarksnæring på og rundt Hardangervidda har gjennom tidene vært svært viktig. Landbruk og utmarksnæring, både innenfor og utenfor verneområdene, er viktig for verdiskaping og bosetting i bygdene. Rundt Hardangervidda er det i landbruksnæringen tradisjon for et utkomme basert på "mangesysleri"[11], dvs. at mange ulike aktiviteter knyttet til eiendommen samlet gir en næring og inntekt til å leve av. Så vel støling og beitebruk som jakt, fiske, foredling av fisk, opplevelses næring (guiding) og utleie av jakt- og fiskerettigheter med driftshusvære er viktige utmarksnæringer.

Plan- og bygningsloven definerer i utgangspunktet ikke alt dette som landbruk. Det har vært konflikter i saker knyttet til bygg i utmarksnæring som faller utenfor landbruksbegrepet i plan- og bygningsloven. Begrepet "landbruk pluss" (Klima- og miljødepartementet & Landbruks- og matdepartementet, 2005) behandler heller ikke dette slik kommunene har ønsket.

Den nye plan og bygningsloven (Klima- og miljødepartementet, 2008) trådde i kraft 01.07. 2009 (PBL 2009) og avløste plan og bygningsloven fra 1985 (PBL 1985). PBL 2009 innførte nytt arealformål i LNFR (ref. PBL §11.7 punkt 5 a) og b)), hvor spredt næringsutvikling i utmark er sidestilt med landbrukets utmarksnæringer:

- "Landbrukets utmarksnæringer" definert som støling, beitebruk, egen jakt og fiske, og foredling av fisk. Uten nærmere planavklaring kan bygging av driftshusvære og driftsbygninger tilknyttet slike aktiviteter tillates i LNFR-områder.

- "Annen utmarksnæring" som omfatter kan omfatte opplevelsesnæring (guiding), utleie av jakt- og fiskerettigheter (med husvære definert som næringsbygg) og liknende. Slik virksomhet krever nærmere avklaring mht. omfang og lokalisering gjennom kommunal planlegging etter plan- og bygningslovens bestemmelser (jfr. retningslinjenes §2.2.)

Tolking og operasjonalisering av disse arealformålene er hovedfokus i denne analysen.

1.4 De viktigste utmarksnæringene

Hva er i dag de viktigste utmarksnæringene rundt Hardangervidda som vil falle inn under det ene eller andre av disse to arealformålene, eller kanskje begge? Svaret på det spørsmålet er et bidrag til å gi analysen er fokus som treffer den aktuelle situasjonen for landbrukets-utmarksnæring og annen-utmarksnæring på vidda.

[11] «Mangesysleriet» omfatter også inntekt fra arbeid utenfor gårdsbruket og ikke knyttet til bruk av gårdens ressurser – mer i retning av bijobber eller en jobb nummer to. Dette aspektet ved mangesysleriet behandles ikke her.

1.4.1 Asplan-Viak sin utredning i Nore- og Uvdal

Asplan Viak[12] har på oppdrag for Nore og Uvdal kommune gjort en analyse av omfanget av og handlingsrommet for utmarksnæringer knyttet til arealbruksformålet LNFR i plan- og bygningsloven (Nore og Uvdal kommune, 2006). Rapporten baserer seg på et utvalg grunneiere (i dette tilfelle avgrenset til gårdsbruk) som driver utmarksnæring. Samlet inngår 25 gårdsbruk i materialet.

Resultatet av prosjektet inngikk som innspill til regional plan (fylkesdelplan) for Hardangervidda. Denne kommer vi tilbake til under.

Asplan Viak sin analyse gjelder for areal som i kommuneplanen er lagt til LNFR-områder, og ikke områder som er båndlagt som verneområder. Utredningen er derfor nyttig i det foreliggende arbeidet på to måter:

- som bidrag til diskusjonen om håndtering av formålskategoriene i LNFR-områder
- som bidrag til å vurdere omfanget av utmarksnæringer øst på Hardangervidda

I tråd med kapittel 2 opererer analysen med to arealformål i LNFR, "*vanlig LNF" og LNF der det kan åpnes for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse*» (op.cit. 2006, s. 19) som tilsvarer formålene vi har drøftet i kapittel 1.

I rapporten oppsummeres de viktigste utmarksnæringene som følgende:

- næringsfiske og tilknyttede opplevelser og tjenestesalg (transport, overnatting, utstyr etc)
- jakt – utleie, og tilknyttede opplevelser og tjenestesalg (transport, overnatting, utstyr etc)
- utmarksbeite

Den samlede inntekten fra disse næringene er så holdt opp mot inntektsgrunnlaget som helhet knyttet til gårdsbrukene; og er gruppert i tre kategorier: Bruk hvor utmarksnæringer har liten betydning, hvor utmarksnæringer har betydning men mindre enn 50 % av næringsgrunnlaget, og til slutt 50 % og mer av næringsgrunnlaget.

Rapporten konkluderer med at «*Utmarksnæringene har en sterk stilling i Nore og Uvdal*»(op.cit. Nore og Uvdal kommune, 2006, s. 10). For mer enn 40 % av de 25 gårdsbrukene som inngår i analysen 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.

[12] Rapporten baserer seg på et utvalg av grunneiere som driver utmarksnæring. Samlet inngår 25 grunneiere i materialet.

Det framkommer også at i følge informantene så har utmarksnæringen blitt viktigere med strukturendringene – blant annet fordi melkeproduksjon er avviklet. Rapporten konkluderer videre med at «*For de som driver som heltidsbrukere er utmarksnæringene en viktig forutsetning for å kunne leve av gårdsbruket.*» (op. cit.). Dette kommer også til uttrykk når informantene gir til beste sine forventninger i tiden framover. Rapporten konkluderer her med at samtlige vurderte «*at de kunne bli mer betydningsfulle. Også de informantene som oppga at utmarksnæringene har liten betydning i dag, så for seg at de i framtida ville ha en vesentlig betydning for drifta av bruket.*» (op.cit. p. 11). Informantene knytter forventningene først og fremst til økt opplevelsesproduksjon og verdiskapning knyttet til jakt[13] og fiske, men også kun utleie for overnatting og opphold. Kritiske faktorer for å få til en forsterket verdiskapning her angir informantene til å være:

- tilgang til og avhengighet av transport i utmarka /LNFR-områdene – både flere løyver (scooter, ATV) og bedre sleper, broer og klopper
- Egnet husvære til overnatting og opphold i LNFR-områder – både restaurering, påbygging og nybygging av mindre anlegg

Å innfri slike forutsetninger krever tiltak som faller inn under arealformålet spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og tilknyttet næringsvirksomhet. Et klart flertall av informantene gir uttrykk for at de er villige til å bidra til utarbeide reguleringsplan for å realisere et potensial for vekst, og at planlegging for større områder med flere som går sammen, eventuelt i samarbeid med kommunen kan gjøre reguleringsplan mer aktuelt.

1.4.2 Kommentarer

Basert på konklusjonene i rapporten til Asplan Viak fra Nore og Uvdal er det rimelig å legge til grunn i analysen av utmarksnæringer rundt Hardangervidda som sådan, at:

- det er behov for gode planprosedyrer, og i den sammenheng er avklaring av saksbehandlingsrammer for utmarksnæring et nyttig bidrag
- at grunneierne utrykker gjerne vil samarbeide i planprosesser og næringsutvikling i utmark og legger vekt på betydningen av samarbeid mellom grunneiere for å få til ønsket vekst i disse næringene
- at LNFR arealformål som ikke først og fremst er knyttet til landbruksnæringa er viktig for forsterket verdiskapning i utmark
- at de former for utmarksnæringer som skiller seg ut som mest betydningsfulle er jakt og fiske og tilknyttede produkter og tjenester, og utmarksbeite.

[13] Og da først og fremst småvilt – særlig rype. Storviltjakt, for eksempel elg, oppfattes først og fremst som et lokalt gode

1.5 Informasjonsinnhenting til denne analysen

Denne analysen baserer seg på følgende informasjonskilder:

- Gjennomgang av kommunale planverk for kommunene rundt Hardangervidda– gjengitt i eget vedlegg (se side 137)

- Samtale / intervju med fjellstyrerepresentanter for alle fjellstyrene på Hardangervidda i perioden 7. november til 9. november 2014. Oversikt over hvem som er kontaktet er gitt i eget vedlegg (se side 131). Disse intervjuene er i sin helhet kun benyttet som bakgrunnsinformasjon og det er ingen direkte referanser til utsagn fra disse respondentene

- Intervju med grunneiere på vidda - disse intervjuene er i sin helhet kun benyttet som bakgrunnsinformasjon og det er ingen direkte referanser til utsagn fra disse respondentene:

    - Johan Vaa – Hardangervidda grunneigarsamskipnad, 31. mars 2015
    - Jon Mårdalen – medlem Villreinutvalget for Hardangervidda og Mår Utmarkslag, 7. november 2014
    - Asgeir Midtbøen, leder Tessungdalen og Sandsetdalen Utmarkslag 6. november 2014

- Møter og drøftinger i referansegruppa for prosjektet. Det understrekes at innholdet i rapporten og de vurderinger som gjøres er fullt ut Østlandsforskning sitt ansvar.

    - 2. juli 2014
    - 7. november 2014
    - 17. mars 2015
    - 21. april 2015

    - Styringsgruppa har bestått av:
        - Oddmund Olesrud – Tinn kommune. Leder av referansegruppa.
        - Grete Blørstad – Nore- og Uvdal kommune
        - Dorthe Huitfelt – Vinje kommune
        - Hans Bakke – Fylkesmannen i Telemark
        - Tore Gilhuus – Buskerud Fylkeskommunen

- Aktuell litteratur om spredt næringsutvikling i utmark og om bruk og vern av utmark – det vises til referanselista

2 SPRÅKETS BESVÆRLIGHET: OM TERMINOLOGIARBEID[14]

Prosjektet skal arbeide med begrep og definisjoner. Definisjonsstrategien som er benyttet i lovverket er å gi en negativ definisjon av utmark. Det vil, som vi kommer tilbake til, grovt sagt si utmark er det som ikke er til like med innmark. Vanskelighetene med å definere utmark positivt gir et behov for et metodisk rammeverk for denne terminologioppgaven.

2.1 Referenter, kjennetegn og begrep

I verden finnes utallig fenomen; det som i språkteori kalles *referenter*. Noen referenter er konkrete (som traktor, kyr, hytte, fiskevann), andre abstrakte (som utmarksnæring, planprosess, bygda).

Som språkbrukere er vi klar over at selv med en konkret referent som «fiskevann» eller «slepe» så velger vi ut noen egenskaper som vi som best passer til de egenskaper vi mener best kjennetegner referenten gitt vårt formål. Disse egenskapene er for språkbrukeren abstraksjoner som kalles *kjennetegn*.

Valg av kjennetegn er formålsstyrt. Kjennetegn er også teknologibetingede. For eksempel er det slik at de vesentlige kjennetegn vi mener en slepe skal ha vil være bestemt av hva slags kjøretøy eller mer allment transportredskap vi har som formål å benytte og når en slepe skal benyttes. De vesentlige kjennetegn som vi mener en fiskebu skal ha vil være bestemt av formålet – for eksempel om den skal ha varmekilde, kan være trekkfull eller ikke, vil være avhengig av hvem og når den skal benyttes. Kjennetegn kan, fordi de henger sammen med (valg av) formål og teknologi, bli «politiske».

Kjennetegnene slås så sammen til kunnskapsenheten *begrep*. Noen begrep er *individualbegrep*, dvs de har kun en referent – som Tessungdalen, Tinn kommune eller Hardangervidda. Andre begrep er *allmennbegrep. Allmennbegrep* har flere referenter som har noe felles – for eksempel 'utmarksnæring' med mange referenter (som beite, skog, fiske, jakt, småkraftverk, massetak). Når vi skaper et allmennbegrep trekker vi ut det vi mener er felles ved en rekke referenter – og det er klart at allerede her vil det oppstå med problemer med hvilke felles kjennetegn som skal gjelde for et allmennbegrep – for eksempel hvilke referenter som skal inkluderes i allmennbegrepet 'utmarksnæringer'. Dermed er vi i

[14] Gjennomgangen baserer seg i all hovedsak på Termlosen fra Språkrådet (Suonuuti, 2012)

kjernen ved denne analysen: hvilke kjennetegn må en referent ha for å falle inn under de forskjellige begreper for utmarksnæringer?

2.2 Definisjon, term, innhold og omfang.

Begrep er abstraksjoner – mentale konstruksjoner om man vil. For å kommunisere med begrep er det behov for *definisjoner* og *termer* (ord). Definisjoner er utsagn som avgrenser begrep, og termer er uttrykk som setter navn på begrep. Ett eller flere ord kan utgjøre en term og det er ord (eller andre symboler) vi benytter i kommunikasjon hvor begreper inngår. Vi bør med andre ord si at «utmarksnæring» er en term for begrepet 'utmarksnæring', som også kan refereres til med andre termer (i alle fall om vi definerer det slik), for eksempel «outlying field industries», «uncultivated land industries». Derimot er 'landbrukets utmarksnæringer' et annet begrep enn 'annen utmarksnæring' – og de to skilles ad ved forskjellige kjennetegn og de har forskjellige referenter.

Kjennetegn svarer til egenskaper ved referenter, og *i definisjoner er det kun atskillende kjennetegn* som skal benyttes – det vil si kjennetegn som alene eller sammen med andre kjennetegn avgrenser begrepet og skiller det fra andre (nærliggende) begrep. Anvendt på 'utmarksnæringer' er det kjennetegn som atskiller 'utmarksnæringer' fra nærliggende begrep, så som 'innmarksnæringer', 'landbruksnæringer' i sin alminnelighet, 'utmarksaktivitet' (som ikke er næring) og lignende. Når det skal skilles definitorisk mellom 'landbrukets utmarksnæringer' og 'annen utmarksnæring' er det adskillende kjennetegn som skal benyttes.

Innholdet til et begrep er alle kjennetegn som utgjør begrepet. *Omfanget til et begrep* er alle referentene begrepet dekker eller omfatter. Både innhold og omfang kan benyttes til å definere et begrep. Når det skal skilles definitorisk mellom 'landbrukets utmarksnæringer' og 'annen utmarksnæring' er kan både omfang og innhold benyttes.

2.3 Begrepssystem

Begrep er ikke uavhengige, men inngår i *begrepssystem*. Begrepssystem kan variere fra det enkle til det kompliserte. 'Utmarksnæringer' er eksempel på et begrep som inngår i et begrepssystem. Skal begrepsdefinisjoner lykkes, må en analysere sammenhenger mellom begrep og sette de opp i et begrepssystem. Det opereres med tre typer relasjoner i begrepssystemer:

- *generiske relasjoner* – når to begrep har identiske kjennetegn (*overbegrep*, eller overordnet begrep), men hvor det ene begrepet har minst ett kjennetegn som atskiller det fra det andre (*underbegrep*). Underbegrepet har et mindre omfang enn

overbegrepet. «Landbrukets utmarksnæringer» er et underbegrep av «landbruksnæringer». Ett overbegrep kan ha flere underbegrep –
    - om disse kan settes opp ved siden av hverandre etter samme inndelingskriterium (for eksempel om de skjer i innmark eller utmark), så kalles de *sidebegrep*.
    - og et overbegrep kan være underbegrep til et annet overbegrep i et hierarki
- *partitive relasjoner* – når overbegrepet er knyttet til referenten som et hele, mens underbegrepet er knyttet til deler av denne (for eksempel er begrepet «gårdsbruk» knyttet til gården som et hele, mens 'setervang' eller 'utmark' utgjør en del av det hele og er partitive underbegrep). 'Landbrukets utmarksnæringer' er på samme måte et partitivt underbegrep til 'landbrukets næringer'. Det partitive kan derfor være areelt (utmark/innmark) eller funksjonelt (oppdeling av gårdens økonomi).
- *assosiative relasjoner* omfatter en eller flere ikke-hierarkiske relasjoner, som:
    - *årsak* → *virkning* (utmarksressurs → utmarksnæring)
    - *produsent* ↔ *produkt* (fiskebu ↔ et utleieprodukt)
    - *aktivitet* ↔ *aktør* (utleie av utmarkshusvære ↔ bonden som utleier)
    - *materiale* ↔ *produkt* (det finnes et fiskevann ↔ det foreligger et produktpotensial))

Kommunikasjon baserer seg som nevnt på termer, hvor termer er ord vi nytter for / på begrep. Termer kan på sin side være en *enkel term* (for eksempel «landbruk»), en *sammensatt term* (for eksempel «utmarksnæring»), eller *flerordsterm* (for eksempel «reiselivets utmarksbaserte næringer», «landbrukets utmarksnæringer»). Den termen som velges bør avspeile noen av begrepets kjennetegn.

Vi har med denne gjennomgangen omformulert oppgaven noe. Det vi søker er en terminologi for utmarksnæringer.

Kvaliteten på arbeid terminologiarbeid avhenger i hovedsak av kvaliteten på definisjonene. En definisjon skal bare gjelde ett begrep. Dersom en term står for flere enn ett begrep på det fagområdet som blir behandlet, så må dette særskilt redegjøres for.

Definisjoner skal skrives slik at begrepene står på rett plass og dekkende beskrevet i det begrepssystemet de inngår i. Det er derfor behov for å identifisere:

- de begrepene som er i det aktuelle begrepssystemet
- de relasjonstypene som foreligger og beskriver begrepssystemet

2.4 Typer definisjoner

Det finnes to typer definisjoner, *innholdsdefinisjoner* (beskriver det vesentlige og atskillende kjennetegnene) og *omfangsdefinisjoner* (lister opp de referentene som begrepet dekker).

Som vi skal se defineres utmarksnæringer med en blanding av innholdsdefinisjon og omfangsdefinisjon. Det gjelder ikke minst hvordan man i Landbruk Pluss og Veileder T-1443 (Klima- og miljødepartementet & Landbruks- og matdepartementet, 2005) benytter seg av omfangsdefinisjoner ved en opplisting av typer tiltak som faller inn under begrepet – se Vedlegg 1 her.

Når det skal innholdsdefineres bør de atskillende kjennetegn ved begrepet listes opp – det vil si de kjennetegn som atskiller begrepet som overbegrep / underbegrep eller sidebegrep i et begrepssystem. Alle begrep har mange kjennetegn, og skulle man regne opp alle dem, så ville definisjonen bli uforståelig og uhåndterlig. Skal man skille landbruksnæring fra landbrukets utmarksnæring eller reiselivsnæring fra reiselivets utmarks(baserte) næring (som i andre sammenhenger kan benytte en annen term; reiselivets naturressursbaserte næring), så er det de atskillende kjennetegnene som skal listes opp i en innholdsdefinisjon. Derfor bygger alltid en innholdsdefinisjon på en generisk relasjon til et overbegrep som på plasserer begrepet i rett sammenheng.

Generiske definisjoner bygger på eller forutsetter et systematisk definisjonsarbeid – det er alltid relasjoner mellom overbegrep og underbegrep, og mellom sidebegrep på samme nivå i hierarkiet som må redegjøres for ved å angi atskillende kjennetegn ved relasjonen.

2.5 Noen råd og feil som kan gjøres

Definisjoner skal være så kortfattet som mulig, og fokusere på de opplysninger som kan plassere begrepet i begrepssystemet.

Vanlige feilkilder i terminologiarbeid er:

- *sirkeldefinisjon*er- her opereres gjerne med to typer, indre sirkeldefinisjon (en sirkel innenfor samme definisjon) og ytre sirkeldefinisjon (sirkel innenfor et begrepssystem)
- *negative definisjoner* (en definisjon som beskriver hva noe ikke er, ikke hva det er)
- rett og slett *mangelfulle definisjoner*, kan være for vide eller for trange.

En type mangelfull definisjon av interesse i vår sammenheng, er *ufullstendige omfangsdefinisjoner*. En omfangsdefinisjon skal jo liste opp ale referentene som inngår i omfanget av begrepet. Formuleringer som «for eksempel» eller «og lignende» godtas strengt tatt ikke som del av definisjonen – men vil inngå som en tilleggsopplysning.

En definisjon skal bare omfatte ett begrep, og dersom en term viser til flere enn ett relevant begrep, skal det ha flere termposter.

2.6 Trinn i terminologiarbeid

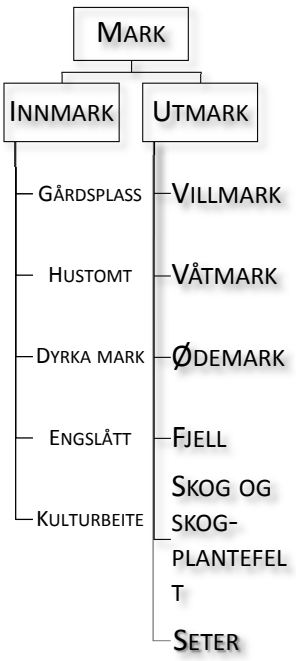
De viktigste trinnene i terminologiarbeid er:

- vurdere behov
- bestemme målgruppe og fagområde
- identifisere begrepene
- samle terminologisk data
- utarbeide termliste
- utarbeide begrepssystem og – diagram
- skrive definisjoner
- velge termer

I den foreliggende analysen kan dette ses på som en oppgaveliste for arbeids og være greit å ha som en sjekkliste. Flere av oppgavene kan løpe samtidig, slik at det ikke nødvendigvis skal oppfattes som et flytdiagram for arbeidet.

3 UTMARK I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Plan og bygningsloven om næringsutvikling i LNFR-områder, og hva sammenhengen mellom de to begrepene utmark og LNFR er.



Figur 4: Utmark er negativt definert som areal utenfor innmark. I figuren er vist et utvalg slike innholdsdefinerte begrep som kan ha status som underbegrep til utmark.

3.1 Begrepet utmark tas som et gitt overbegrep

'Utmark' er definert i friluftsloven (Klima- og miljødepartementet, 2013)[15]. Friluftsloven bygger på et hovedskille mellom innmark og utmark[16], og skillet er uavhengig av eierskap og uavhengig av arealkategori i vedtatte planer. Riktignok vil planene, når de iverksettes, kunne gjøre om utmark etter friluftsloven til innmark, men overgangen skjer likevel ikke før tiltaket er i gang eller iverksatt.

Innmark er positivt definert i friluftsloven (§ 1a første ledd). Det vil si at loven oppgir hvilke områder eller terrengtyper som regnes som innmark. Utmark er negativt definert i friluftsloven (§ 1a annet ledd). Alt som ikke er innmark er altså utmark. Utmark er dermed omfangsmessig og negativt definert. Det betyr også at referenten ikke er gitt kjennetegn i loven.

Som vist foran (se 2.5, side 32) er negative definisjoner i utgangspunktet svake definisjoner og anbefalingen fra Språkrådet er at slike definisjoner unngås (Suonuuti, 2012). Nå er det faktisk slik 'utmark' er definert i lovverket, men det betyr også at begrepet ikke

[15] Og en del andre lover hvor begrepet er brukt, så som granngjerdelova (Landbruks- og matdepartementet, 1961), viltlova (Klima- og miljødepartementet, 1981), motorferdselloven og andre lover.
[16] Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10. juni 1977 har en videre definisjon, og det er her også bl.a. setervoll, hustomt, engslått og kulturbeite regnes som utmark.

er gitt positive kjennetegn – og som vi skal se er det da også primært et negativ definert omfangsbegrep. Innmark og utmark i friluftslovens forstand er gjensidig utelukkende begreper – et område kan ikke være både innmark og utmark. Det er med andre ord en partitativ relasjon mellom de to begrepene.

Utmark er primært definert som et omfangsbegrep, de kan oppfattes som underbegrep til «mark» som et overbegrep.

Utmarksbegrepet er gjenstand for diskusjon og kan være i endring (Reusch, 2010), så vel innholdsmessig og omfangsmessig. Det er sider ved denne diskusjonen som er av interesse, for eksempel for spørsmålet om hva er essensielle kjennetegn ved referenter i utmark.

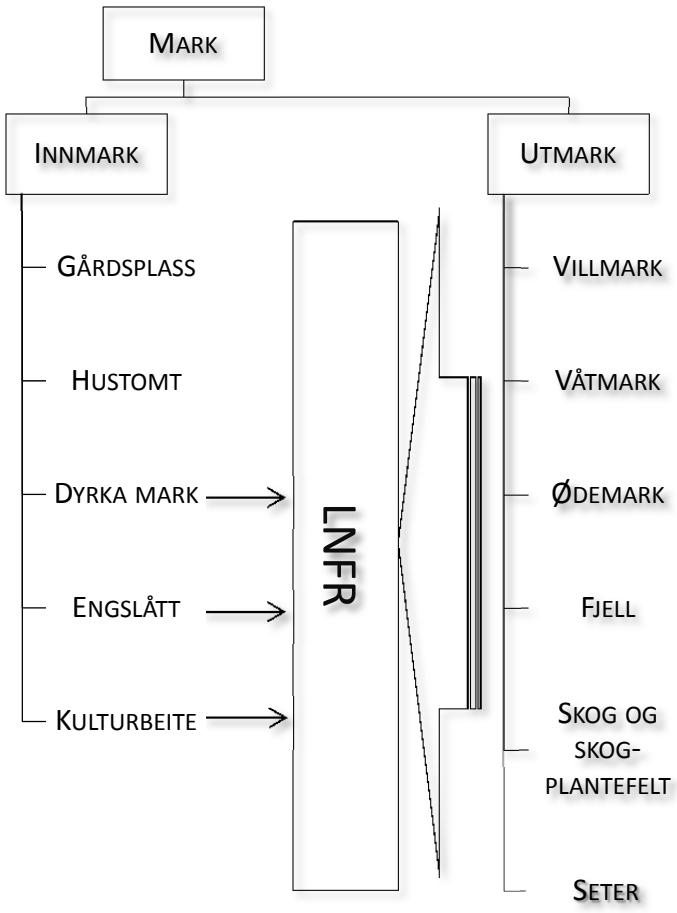
3.1.1 En avgrensing.

Det er i noen sammenhenger konflikt knyttet til hva som er utmark og hva som er innmark – ikke minst knyttet til arealer nær fritidsboliger langs kyst og innenfor kysten. Denne diskusjonen tar gjerne utgangspunkt i hva som kan regnes som innmark etter en innholdsdefinisjon (her er det essensielle kjennetegn som gjelder), for deretter eventuelt å avgrense omfanget av utmark etter samme negative definisjon. Dette kan så ha som konsekvens at rettigheter som er knyttet til utmark bortfaller for de arealene som får redefinert status (for eksempel bortfall av allmenn ferdselsrett).

Dette er i seg selv viktige og gjerne medieprofilerte konflikter for deler av utmarka, men faller utenfor det som er fokus i denne analysen.

3.2 LNFR og utmark

Med fokus på Plan og bygningsloven flyttes også begrepsbruken fra «utmark» til «landbruks, natur og friluftsområder, samt reindrift» (LNFR). Dette omfatter områder herunder områder for jordbruk, skogbruk, reindrift, naturvern, jordvern, særlige landskapshensyn, vern av kulturmiljø eller kulturminne, friluftsområder, seterområder, og landbruks-, natur- og friluftsområder der kommuneplanens arealdel tillater spredt bolig-, fritidsbolig- og næringsvirksomhet.



Figur 5: LNFR etter plan og bygningsloven er utmark pluss enkelte typer innmark. Opplistingen i figuren er ikke nødvendigvis uttømmende men viser at det ikke er fullt sammenfall mellom begrepene LNFR og utmark slik det er definert som negasjonen av innmark..

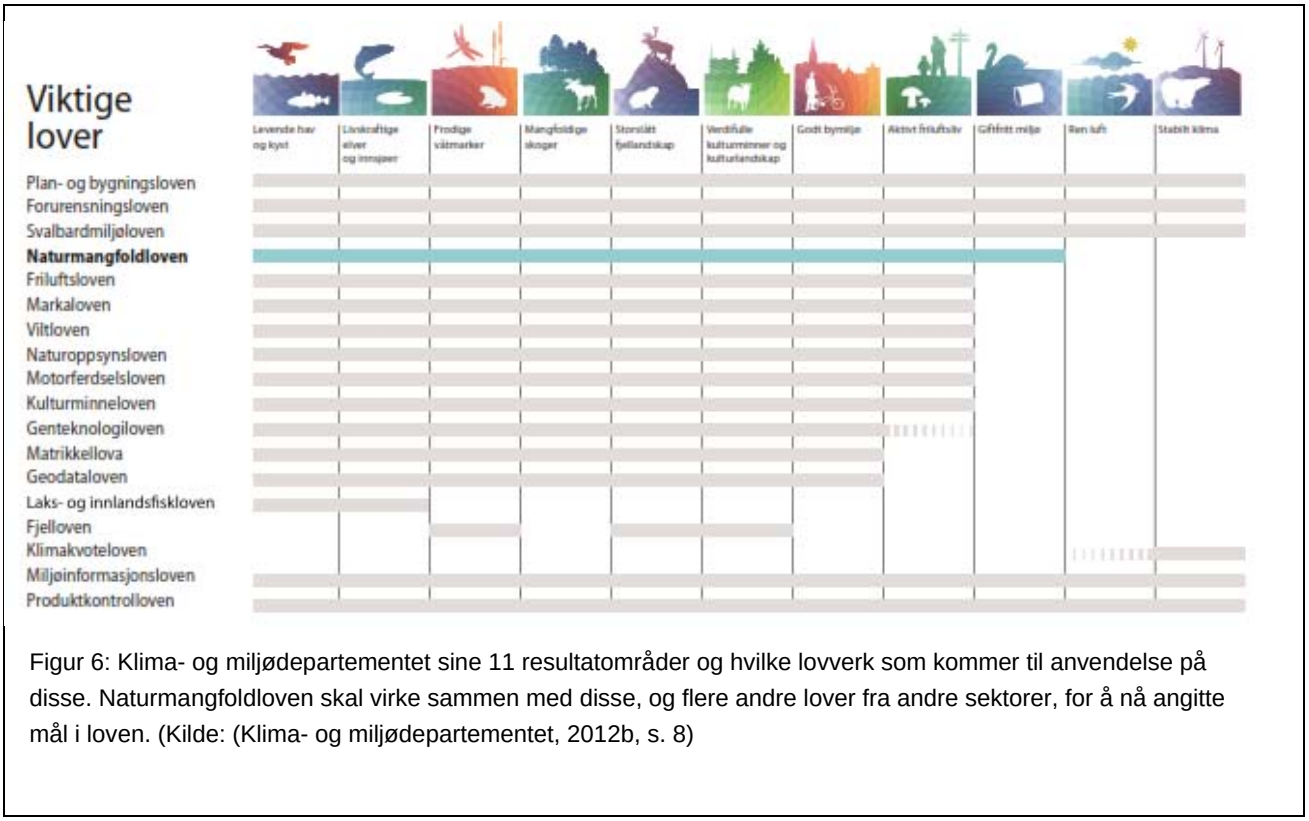
Planformålet LNFR er i hovedsak ubebygde områder utover bebyggelse tilknyttet landbruk, reindrift og frilandbruk, naturområde, friluftsliv. Formålet omfatter også slike områder med spredt utbygging av boliger, fritidsboliger og næringsvirksomhet.

I kommuneplanens arealdel kan ikke LNFR-områdene underinndeles med rettslig bindende virkning på en måte som gir restriksjoner på landbruksvirksomhet av hensyn til natur- og friluftsinteressene. Det kan heller ikke knyttes separat rettsvirkning til natur- og friluftsområde, unntatt for randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder – som vi kommer tilbake til under (Klima- og miljødepartementet, 2011).

3.3 Naturmangfoldloven og utmarksforvaltning

Når LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel legges ut som en kombinasjon innebærer det at forholdet mellom de ulike formål innenfor dette arealformålet i stor grad styres av

annet lovverk som landbrukslovgivningen, naturvern- og friluftslovgivningen (og andre aktuelle lover).



Figur 6: Klima- og miljødepartementet sine 11 resultatområder og hvilke lovverk som kommer til anvendelse på disse. Naturmangfoldloven skal virke sammen med disse, og flere andre lover fra andre sektorer, for å nå angitte mål i loven. (Kilde: (Klima- og miljødepartementet, 2012b, s. 8)

I vår sammenheng er naturmangfoldloven av særlig interesse. Naturmangfoldloven (§§ 8–12) er ikke selvstendig vedtakshjemler for vurdering av tiltak i utmark, og stiller ikke krav om et bestemt resultat. Etter loven skal tiltak avveies mot andre viktige samfunnsinteresser (§ 14). Det betyr blant at tiltak i LNFR iht PBL skal avveies i forhold til naturmangfoldloven. Naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven stiller krav som samlet sett må oppfylles i den enkelte sak. Bestemmelsene i naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven er delvis overlappende, samtidig som naturmangfoldloven supplerer og tydeliggjør kravene for arter, naturtyper og økosystemer. De to lovene gjelder – kan man si – side om side. Naturmangfoldloven går foran PBL i områder som er vernet etter naturmangfoldloven, som i all hovedsak er nasjonalparker, landskapsvernområder og naturreservater. Naturvernlovens forrang gjelder så langt det er gitt bestemmelser i verneforskrifter, ellers gjelder PBL's LNFR-bestemmelser. Etter PBL skal verneområder vises som hensynssoner i kommuneplanen (PBL § 11-8 d) som sone for båndlegging, og her er et aktuelt planformål LNFR § 11-7 nr. 5.

Naturmangfoldloven tar som utgangspunkt at utmark skal forvaltes kunnskapsbasert. Dette behandles i lovens kapittel II «Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk» som anviser hvordan dette skal skje i de enkelte beslutninger. Beslutningene fattes etter en rekke ulike lovverk, i ulike sektorer og på ulike forvaltningsnivåer. Tidligere var det ingen

felles retningslinjer for hvordan naturmangfold skulle beskrives og vurderes på tvers av lovverk. Med naturmangfoldloven kapittel II ble gitt retningslinjer for hvordan alle slike beslutninger skal synliggjøre hvordan naturmangfold er vektlagt og vurdert. Utenfor verneområdene skal dermed naturmangfoldloven gi premisser for tiltak – for eksempel etter plan og bygningsloven og tiltak i LNFR – men gir som sagt ikke selv kompetanse til tiltaksbeslutninger. Derimot er det knyttet innsigelsesmyndighet til det forvaltningsorgan som har kompetanse etter naturmangfoldloven. Mer om det senere.

Naturmangfoldloven gjelder som sagt side om side med annet lovverk, herunder PBL. Tiltak i verneområder må derfor ha tillatelse både etter naturmangfoldloven og etter det lov- og regelverket tiltaket generelt reguleres etter. Ved byggevirksomhet er det nødvendig med tillatelse både etter verneforskriften og PBL[17], [18] (Miljødirektoratet, 2014).

Dersom et tiltak ikke er regulert i verneforskriften, gjelder annen lovgivning alene. Dette kan særlig være aktuelt i landskapsvernområder.

Det er nyttig å se på forhold mellom PBL og Naturmangfoldloven som dukker opp når det er konflikt mellom de to eller når det er misnøye med utfall; her begrenset til motstrid, innsigelser og klageadgang. Kapittelavsnittene 3.3.1 til 3.3.3 dekker disse punktene. Innholdet kan oppfattes som kursorisk; som et nyttig tillegg men ikke avgjørende for det kjernespørsmålet vi drøfter i denne rapporten.

3.3.1 Motstrid, legalitet – lov og forskrift

Ved motstrid mellom bestemmelser, går verneforskriften foran andre lover & forskrifter[19]. Men motstrid krever at verneforskrifter angir positivt hva som ikke er tillat. Legalitetsprinsippet om at det som ikke er forbudt, er tillat, gjelder[20].

Ved områdevern møter man ofte foruten loven selv, forskrifter etter loven. Det kan da bli et spørsmål om rettsvirkningene, dvs. det som er forbudt av hensyn til verneverdiene, skal følge direkte av loven, eller om det skal være innholdet i verneforskriften som avgjør rettsvirkningen. I forarbeidet som ledet opp til den nye loven om naturmangfoldet er dette drøftet. Det heter blant annet:

[17] Motorferdsel i verneområder krever tillatelse både etter verneforskriften og motorferdselloven. For verneområder hvor det ikke er egne bestemmelser om motorferdsel, reguleres motorferdselen kun av motorferdselloven. I verneområder hvor det er tillatt med jakt og fiske gjelder særlovene på dette området. I vedtak etter verneforskriften bør det derfor informeres om at det også er nødvendig med tillatelse etter annet regelverk.

[18] Normalt vil verneforskriften ha strengere bestemmelser om bruk og tiltak i et verneområde enn det som gjelder etter annet lovverk. Det kan imidlertid være unntak fra dette, for eksempel kan plan- og bygningslovens bestemmelser om bygging i strandsonen være strengere enn en verneforskrift som åpner for byggetiltak for bestemte formål. En tillatelse etter verneforskriften skal ikke medføre endring i praksis etter annen lovgivning, og skal holdes innenfor rammen av annet regelverk.

[19] Dette gjelder i prinsippet også ved påbudt rådighet etter annet regelverk, for eksempel pålegg om hogst etter skogbruksloven.

[20] Vi berører her det sentrale rettsspørsmålet om hva som krever lovhjemmel etter «legalitetsprinsippet». Se for eksempel Bugge (2013)

> *Ønsket om å ha regler som gir klar veiledning til dem de retter seg til, og som gir mulighet for ulike løsninger for forskjellige verneområder, gjør at reglene for det meste må fastsettes som forskrift. Lovens rolle blir da for det første å gi hjemmel for de aktuelle forskriftene, i samsvar med legalitetsprinsippet i norsk rett. Loven kan videre utformes så den blir en ramme for hva slags eller hvor omfattende bestemmelser som kan fastsettes i forskriften. Den kan da sies å fungere som en kompetanseskranke for forvaltningen …. Loven kan dessuten ha regler som utfyller de mer konkrete verneforskriftene – dels som en "bakgrunnsrett" som verneforskriftene tolkes i lys av, dels som en handlingsregel som er direkte rettet til borgerne.* (Klima- og miljødepartementet, 2004, Kapittel 17.1.2.1)

Hva angår kompetansespørsmålet – hvem som har rett til å bestemme på hvilket grunnlag – så er vel en rimelig konklusjon at naturvernloven inneholder visse krav til et minimumsvern. Det vil si at vernebestemmelsene må ha et visst minstenivå for at vernekategorien kan brukes. Loven setter dermed skranker for hva som kan fastsettes av verneforskrifter for den enkelte vernekategori. På den annen side innebærer dette også at loven setter skranker for hva det kan gis tillatelse eller dispensasjon til med hjemmel i verneforskriften. Det medfører, som forarbeidene omtaler: « *f.eks. at det ikke kan gis tillatelse til tiltak i en nasjonalpark som medfører en "varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner" eller i et landskapsvernområde som "kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig"*» (op.cit).

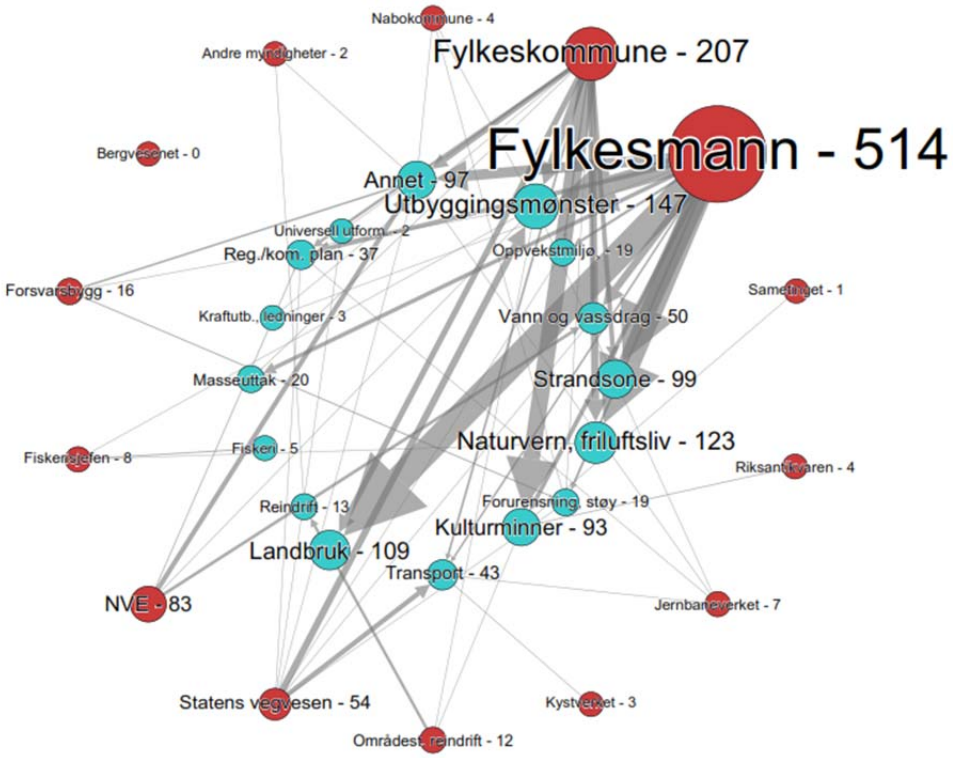
Hva angår loven som en handlingsregel, er spørsmålet om rettsvirkningen for den enkelte borger følger direkte av loven, av forskriften eller av loven og forskriften i kombinasjon. Dette kan vel inneholde juridiske kontroverser som går på utsiden av denne analysen. Vi legger til grunn at det er loven sammen med forskriften som regulerer hva som er tillatt og hva som er forbudt innenfor et verneområde. En følge av at loven er direkte bindende overfor borgerne er at tiltak som i forskriften ikke er forbudt, likevel kan være det etter loven. Den enkelte må da vurdere om hva som vil være i strid med loven, selv om den ikke er forbudt etter forskriften.

3.3.2 Innsigelser[21]

Kommunen har ansvar etter plan- og bygningsloven og skal også ivareta nasjonale og regionale interesser. Kommunen kan treffe bindende planvedtak, så lenge det skjer innenfor de rammer og retningslinjer som er gitt fra nasjonalt og regionalt nivå. Bestemmelsene om innsigelse til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan er kompetanseregler som begrenser kommunens myndighet, der det er nødvendig for å sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir godt nok ivaretatt. Den rettslige betydningen av innsigelse er at kommunens planvedtak ikke blir rettslig bindende, og at myndigheten til å treffe endelig planvedtak overføres til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014).

[21] Innsigelse skal ikke forveksles med klage. Klageadgang behandles i neste avsnitt.

Verken fylkeskommunen eller statlig fagmyndighet kan pålegge kommunen å legge ut et område til et bestemt formål. Deres oppgave er først og fremst å formidle nasjonale og regionale mål og retningslinjer gjennom faglige råd og merknader, eventuelt med innsigelse dersom det er nødvendig. Innsigelse skal ikke benyttes som et virkemiddel bare for å komme i dialog med kommunen, men kun dersom det er et klart og reelt grunnlag for innsigelse (op. cit.).



Figur 7: Bruk av innsigelser i 2011 - antall innsigelser, hvem som fremmet innsigelsene og hva hvilket hensyn innsigelsen skulle ivareta. Kilde: KOSTRA-tall 2012.

Siden mange innsigelser rent faktisk er knyttet til naturvern- og kulturvernhensyn, kan det være nyttig å vise erfaringstall for bruk av innsigelsesinstituttet. Fordelingen av innsigelser på landsbasis i 2011 var som vist i Figur 7. Det er først og fremst fylkesmannen og fylkeskommunene som benytter innsigelsesinstituttet i noe omfang. Hensynet som innsigelsene refererer til for så vidt de er relevante hensyn i utmark, er stort sett landbruk, naturvern- og friluftsliv og kulturminner. Ikke minst vil dette i praksis og ofte utløses av kommunens plansaker i LNFR-områder.

3.3.3 Klageadgang ved vedtak i plan- og bygningsloven

Det er etter forvaltningsloven klagerett på enkeltvedtak. Plan- og bygningsloven innskrenker klageadgangen. Forhold som er avgjort i plan eller i dispensasjonsvedtak ikke kan brukes som grunnlag for klage vedrørende et tiltak, og det selv om retten til å klage faktisk ikke er benyttet i plansak eller dispensasjonssak. Et vedtak ikke kan påklages på

grunnlag av rammer for en nærmere utnyttelse, plassering, utforming, eller deling, som framgår av en reguleringsplan.

I utmark kan det forekomme at en kommuneplan med arealdel bare får betydning for en enkelt eller meget få eiendommer. Ved klage kan her en klager oppleve at for eksempel kommunen anvender regler for enkeltvedtak analogisk[22], noe som i praksis kan begrense muligheten til å ta hensyn til særlige forhold knyttet til enkeltsaker. Analogisk anvendelse kan for eksempel bety at en klage på avslag til å utbedre en slepe ved å vise til at den er forskjellig fra en annen men liknende situasjon hvor det også er gitt avslag. På den annen side kan det også bety at en klage skal tas hensyn til dersom det finnes en liknende sak som har gått gjennom.

3.4 Relasjon mellom LNFR og verneområder etter naturmangfoldloven

Vedtatt verneforskrift sammen med lov er styrende for enhver borgers arealbruk og tiltak i verneområdet. Verneforskriften og lov gjelder foran bestemmelser knyttet til arealformålet eller hensynssonen – men altså med de begrensinger som er drøftet foran i 3.3.1 Motstrid, legalitet – lov og forskrift (side39). For tiltak som ikke er regulert gjennom verneforskrift eller er i motstrid med lov, gjelder derfor arealformålet i planen og ev. bestemmelser som er knyttet til dette. Det kan av samme grunner ikke gis bestemmelser som er i strid med verneformålet.

3.4.1 Landskapsvernområder

Nasjonalparkinstituttet er i utgangspunktet strengt regulert med hensyn til tiltak – det heter i loven:

«*I nasjonalparker skal ingen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner finne sted, med mindre slik påvirkning er en forutsetning for å ivareta verneformålet.*» (*Naturmangfoldloven – nml*, 2009, avsn. 35)

Det er med andre ord en liten åpning for næringstiltak i nasjonalpark, men det er i svært liten grad og knyttet i første rekke til visse former for såkalt tradisjonelt landbruk

For verneområdenes del er begrepet landskapsvernområde det minst utviklet innholdsmessig, og skal etter lovens forarbeider rendyrkes med vekt på landskapets utvikling (Klima- og miljødepartementet, 2009). Det betyr også at dersom bruk er viktig for landskapets egenart, så skal bruk ikke bare tillates, men det er rimelig å tolke dette slik at bruk skal oppfordres.

Landskapsvernområde er innholdsmessig definert slik:

[22] Når en bestemmelse anvendes på andre faktiske forhold enn det lovbestemmelsen reelt sett dekker. Analogisk tolkning kan forsvares ut fra likhetshensyn, og at det ellers kan føre til urimelige resultater.

«*Som landskapsvernområde kan vernes natur- eller kulturlandskap av økologisk, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller som er identitetsskapende. Til landskapet regnes også kulturminner som bidrar til landskapets egenart*.» (*Naturmangfoldloven – nml*, 2009, avsn. 36)

Det heter videre i samme paragraf at «*Pågående virksomhet kan fortsette og utvikles innenfor rammen av første punktum. Nye tiltak skal tilpasses landskapet*.»

Naturmangfoldloven med forskrifter har få retningslinjer for tiltak i landskapsvernområder, annet enn det generelle som er sitert foran. Dette utdypes lite i sentrale forskrifter (Klima- og miljødepartementet, 1983). Av særlig interesse for denne analysen – som jo omfatter Hardangervidda – så gjør forskriften unntak for områder innenfor Hardangervidda når det gjelder denne kompetanseoverføringen til fylkesmannen:

«*Innen hvert fylke tillegges vedkommende fylkesmann forvaltningsansvar for fredninger som er opprettet ... Dette gjelder for alle:*
1. nasjonalparker unntatt Hardangervidda nasjonalpark
2. landskapsvernområder unntatt Skaupsjøen/Hardangerjøkulen og Møsvatn/Austfjell landskapsvernområder» (Klima- og miljødepartementet, 1983)

3.4.2 Randsoner til verneområder:

Randsoner til nasjonalparker og landskapsvernområder kan angis som hensynssone med juridisk bindende bestemmelser. Det mest aktuelle her er LNFR-hensynssone etter PBL § 11-8 c, med bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet[23].

Slike begrensninger kan gis både i nye planer og ved revisjon av planer, og gjøres i forbindelse med forvaltningsplaner for verneområder etter naturmangfoldloven[24].

[23] Slike bestemmelser kan bare fastsettes samtidig med verneforskrift for nye verneområder, eller samtidig med revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for allerede etablerte verneområder.
[24] Som for øvrig ledes av fylkesmannen. Kommuneplanprosesser og forvaltningsplanprosesser skal egentlig kjøres samtidig, dvs at behandlingen av forvaltningsplan og arealdel til kommuneplan skal sammenfalle i tid.

4 PBL – OM AREALFORMÅL I LNFR

Plan- og bygningsloven (PBL) bygger på et generelt krav om tillatelse for å kunne gjennomføre tiltak, jf. pbl. § 20-1. Hvorvidt tillatelse skal gis avhenger av om tiltaket er i samsvar med lovens materielle bestemmelser, forskriftene til loven og arealplaner som gjelder for området. Hvis tiltaket er i samsvar med arealplanen gir det grunneieren rett til å gjennomføre. Tiltak som er i strid med arealplan er forbud mot å gjennomføre. Arealplanene vedtas på kommunenivå og er bindende for institusjonene «oppover» i forvaltningsapparatet. Planlegging og innspill til planprosesser på nivåene over skal etter intensjonen være av overordnet karakter og i form av forventninger, målsettinger, retningslinjer og uttalelsesmulighet.

PBL benytter begrepet «tiltak» som den enheten som er gjenstand for behandling. Med referanse til kapittel 2: Tiltak er referenter som det knyttes kjennetegn til. Med «tiltak» mener PBL:

- oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg
- terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom
- annen virksomhet og endring av arealbruk som vil være i strid med arealformål, planbestemmelser og hensynssoner.

Sentrale paragrafer som berører LNFR:

PBL § 1 gir fellesbestemmelser

- §1.3 gjør det klart at tema for dette arbeidet ikke er unntatt PBL
- §1-8 gjør unntak for tiltak i 100-metersbeltet langs vassdrag. Første ledd i denne paragrafen omhandler ikke forbud slik det er tilfelle ved 100-metersbeltet ved sjø, men om 'særlige hensyn': «*I 100-metersbeltet … skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser*». Det er først i neste ledd at tillatte tiltak i 100-metersbeltet avgrenses: «*Andre tiltak … enn fasadeendringer kan ikke settes i verk*». Det er først i tredje ledd forbud omtales, og det gis en generell åpning for landbruks-, fiskeri- og reindrifts-relaterte næringer, samt landanlegg for ferdsel til vanns[25]: «*Forbudet … gjelder ikke der … kommuneplanens arealdel har tillatt oppføring av*

[25] Riktignok brukes her begrepet «til sjøs», men det må vel ikke tolkes som begrenset til kysten, men til også å omfatte anlegg for ferdsel på innsjøer og i vassdrag.

nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag som skal tjene til landbruk, reindrift, fiske, akvakultur eller ferdsel til sjøs, jf. § 11-11 nr. 4[26].».

- Åpnes det her for mer enn landbrukets næringsinteresser i retning tiltak som retter seg mot et bredere felt av utmarksressurser – knyttet til både vare- og tjenesteproduksjon?
- Det kan oppfattes som en fordel å utvide landbruksbegrepet til å omfatte et bredere felt av utmarksnæringer at landbruket har en «friere» stilling i PBL enn andre næringer?
- Begge disse spørsmålene er underliggende tema i det etterfølgende.

- §11-7 angir 6 arealformål med flere underformål i kommuneplanens arealdel som er tillatt i PBL. Av disse er følgende relevante i sammenheng med dette arbeidet:
  - *«1. Bebyggelse og anlegg.*
    - *Underformål:*
    - *boligbebyggelse, fritidsbebyggelse, … forretninger, bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål, råstoffutvinning, næringsbebyggelse, idrettsanlegg, andre typer anlegg, uteoppholdsarealer, ...»*
  - *…*
  - *«5. 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 bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv., jf. § 11-11 nr. 2*[27].
  - *6 Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone.*
    - *Underformål:*
    - *ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, drikkevann, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon.»*

Underformålene i punkt 5 er det sentrale her. Det er angitt to <u>likestilte</u> underformål, som forenklet sagt og fra et næringsperspektiv er:

1. Et tiltak: *tiltak for landbruk og reindrift* hvor hensikten er å utnytte «*gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag*». Begrepet «Gårdens ressursgrunnlag» er ikke ukomplisert og krever en klargjøring. I dette arbeidet er gårdens ressursgrunnlag tolket som arealenes ressurser som gårds<u>bruk</u>, og ikke i

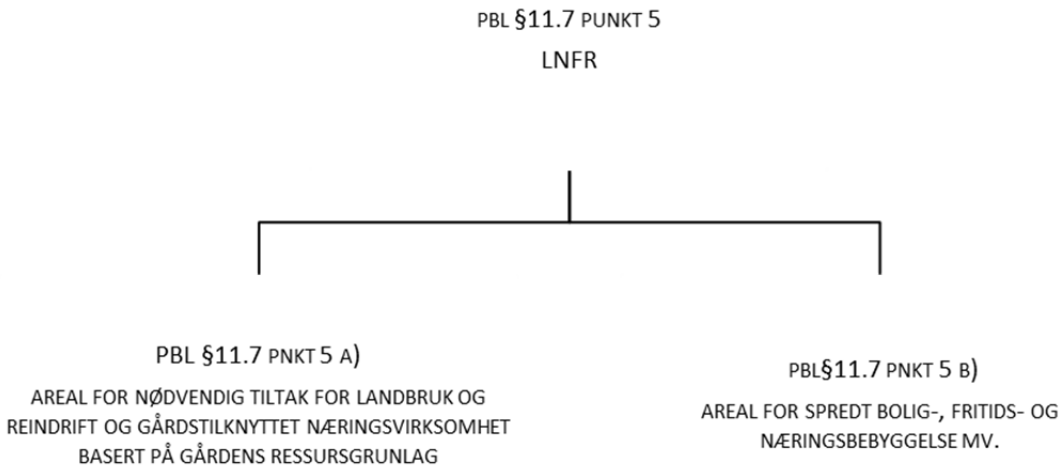
[26] § 11-4. *Revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan og rullering av handlingsdel.*
Ved revisjon av kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplaner gjelder bestemmelsene om kommunal planstrategi, jf. § 10-1, og om behandling av kommuneplan, jf. §§ 11-12 til 11-15.
For den årlige rullering av kommuneplanens handlingsdel, jf. § 11-1, skal kommunen innhente synspunkter fra berørte statlige og regionale organer og andre som har ansvar for gjennomføring av tiltak i handlingsdelen. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling.

[27] *§ 11-11. Bestemmelser til arealformål etter § 11-7 nr. 5 og 6, nr. 2:* 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,

et mer generelt eiendomsutviklingsperspektiv som *de facto* er en bruksendring (dvs andre ressurser som foreligger men som ikke kan sies å dreie seg om å drive landbruk – dvs gårdstilknyttet næring).

2. En arealtype: *areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse*

LNFR er i PBL et overbegrep for to sidestilte underbegrep i § 11-7 punkt 5 underformål a) og b) med generisk relasjon mellom overbegrep og underbegreper – se også Figur 8 (side 47).



Figur 8: LNFR er i PBL et overbegrep for to sidestilte underbegrep i § 11-7 punkt 5 a) og b) med generisk relasjon mellom overbegrep og underbegreper. Som vi skal komme tilbake til er de to underbegrepene assosiative – referentene for de to underbegrepene kan dekke samme areal – problemet oppstår når de også bruker samme ressurs. Det blir tema i påfølgende drøftinger.

Bokstav b) omfatter areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv. Det vil si at bokstav b) omfatter LNF(R)-område

> «*hvor det, i tillegg til nødvendig landbruksbebyggelse (herunder gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag, jf. bokstav a) over), etter bestemmelser i planen også kan tillates spredt bolig, fritids- eller næringsbebyggelse etter PBL § 11–11 nr. 2*» (Klima- og miljødepartementet, 2011, s. 78)

Så relasjonssystemet mellom PBL § 11.7 a) og b) er assosiativt og ikke hierarkisk eller partitativt for disse underbegrepene til LNFR. (Assosiative relasjoner er behandlet i kapittel 2.3 (side 30)). Assosiative relasjoner er nyttige når det skal skilles mellom referenter som er aktiviteter – som her forskjellige økonomiske aktiviteter. Vi kommer tilbake til dette, men først se nærmere på lovens forarbeider for å samle mer informasjon til terminologiarbeidet.

4.1 PBL's forarbeider – om arealformål

Skillet mellom § 11-7 punkt 5 underformål a) og b) ble introdusert av planlovutvalget[28] oppnevnt i 1998. Utvalget avga sin utredning «*Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II Planlovutvalgets utredning med lovforslag*» til Miljøverndepartementet i 2003 (Klima- og miljødepartementet & Landbruks- og matdepartementet, 2005). Det heter i denne utredningen om virkemidler knyttet til LNFR-områdene at:

«*Utvalget foreslår at LRNF-kategorien holdes samlet, og at hovedprinsippet er at underdeling av L, R, N og F skal skje gjennom område- eller detaljplanlegging. Det foreslås likevel å dele opp LRNF-arealene i to arealformål, med en viss mulighet for nyansering. Det åpnes for at en i den generelle LRNF-kategorien kan gi bestemmelser om gårdstilknyttet næringsvirksomhet. I tillegg videreføres muligheten til å vise spredt bolig-, fritids- og næringsutbygging innenfor LRNF-arealene.*» (ibid 2005, Kapittel 3.8.1.5)

Dette følges opp i proposisjon til odelstinget i 2007. Her gjennomføres en lengre drøfting om distinksjonen mellom disse arealformålene og gitt betydningen dette har for «vår» sak, gjengis uavkortet:

«*LNFR-områdene kan inndeles i to underformål.*

Bokstav a omfatter areal for landbruk, natur og friluftsliv og reindrift der det bare er 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, jf. veileder T–1443. Rammen for hva som kan karakteriseres som landbrukstilknyttet næringsvirksomhet som ikke betinger at det er utarbeidet særskilte bestemmelser framgår av denne veilederen. Det er en forutsetning at gårdstilknyttet næringsvirksomhet kommer som et tillegg og supplement til en ellers igangværende landbruksdrift, og at det er denne som er hovedvirksomheten på arealet/eiendommen[29]*. Med gårdstilknyttet næringsvirksomhet menes næringsvirksomhet som drives på den enkelte gård, og er basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet. I dette ligger også at fradeling av grunn til slik virksomhet vil falle utenfor definisjonen, og vil innebære bruksendring. Dersom virksomheten utvikles slik at den klart endres fra karakter av landbruk til karakter av f.eks. reiseliv, vil dette også betinge bruksendring. Slike endringer vil vanligvis fanges opp av søknader om utbygging, som skal vurderes i forhold til plangrunnlaget. Definisjonen av landbruksnæring i lovens forstand er ikke endret eller utvidet, blant annet fordi det ikke er ønskelig å skape et press på jordvern og tradisjonell næringsutøvelse.*(ØF's understrekning)

[28] (Klima- og miljødepartementet, 2006)

[29] Denne henvisningen til T-1443 representerer egentlig ikke en avklaring – se også Vedlegg 3: T-1443 om tiltak som faller innenfor og utenfor landbruksbegrepet (side 133). Legg blant annet merke til at denne formuleringen gir som en nødvendig betingelse for utmarksnæring overhode at det er innmarksnæring i bygda for den enkelte bruk. Med den endringen som pågår når det gjelder driftsstruktur (men ikke eiendomsstruktur) i landbruket er det lite hensiktsmessig å knytte utmarksnæring og innmarksnæring sammen på denne måten?

Bokstav b omfatter LNFR-areal hvor det, i tillegg til nødvendig landbruksbebyggelse (herunder gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag, jf. bokstav a over), etter bestemmelser i planen også kan tillates spredt bolig, fritids- eller næringsbebyggelse etter § 11–11 nr. 2[30]*. Det siktes her til bebyggelse som ikke anses som en del av landbruk eller reindrift. Dette kan også omfatte etablering av småkraftverk for å utnytte områdets vannkraftpotensial. Det er et krav at bebyggelsens omfang, lokalisering og formål er nærmere angitt i planen. Der slike bestemmelser er benyttet, kan slike tiltak enten gjennomføres på grunnlag av enkeltsaksbehandling, eller på grunnlag av reguleringsplan. Krav om reguleringsplan kan følge direkte av loven, jf. § 12–1, eller av at bestemmelsen stiller krav til slik plan før gjennomføring av tiltak.*

Med fritidsbebyggelse menes her fritidsboliger og enkelttiltak knyttet til friluftsliv. Det er behov for ordninger som legger til rette for gjennomføring av aktuelle tiltak uten at det skaper et stort behov for dispensasjoner og uten at det skapes stor variasjon i praktisk oppfølging av planene på dette punktet. Det gis derfor en direkte hjemmel til å tillate spredt utbygging gjennom enkeltsaksbehandling, der dette er angitt i planen. Det er ikke meningen å åpne for spredt bolig- og hyttebygging i større grad enn hittil, men å få et bedre styringsredskap for slik utbygging. Dette innebærer at den oversiktsplanmessige siden av saken er avklart i kommuneplan, mens den detaljerte vurdering av det konkrete tiltaket på byggetomta i forhold til blant annet landbruk, naturvern, landskap, kulturvern, veg, vann og avløp må skje gjennom enkeltsaks-behandlingen og bruk av lokaliseringskriteriene som er gitt i planen. Et avslag på en søknad i et slikt område må være konkret begrunnet i en ulempe knyttet til disse forholdene. Dersom sektormyndighetene ikke har merknader, og planens lokaliseringskriterier er oppfylt, vil det normalt være grunnlag for å gi byggetillatelse.

Bestemmelsen gir også muligheter til å kreve reguleringsplan for spredt utbygging. Slikt krav kan knyttes til all spredt utbygging i et område, eller til en utbygging som overstiger et visst antall enheter.

Bokstav b skal bare brukes for reelt spredt utbygging i LNFR-sonene. Dersom kommunen ønsker å avgrense et område der det i reguleringsplan skal legges til rette for større utbygging (f.eks. fritidsbebyggelse, boliger, næringsliv, massetak) innenfor et område som ellers preges av landbruk, skal dette vises som formål nr. 1; Områder for bebyggelse og anlegg ev. formål 4. Det vil da ordinært gjelde krav om reguleringsplan for området, jf. § 11–9 nr. 1.

Spørsmål om hva som er landbrukstilknyttet virksomhet og hva som er spredt utbygging klargjøres gjennom forskrift, jf. § 11–1 siste ledd.» (Klima- og miljødepartementet, 2008, Kapittel 6.11 Kommuneplan)

Også her opereres med to underbegrep som fra et arealperspektiv ikke har partitativ men assosiativ relasjon til overbegrepet LNFR ettersom samme areal kan ha virksomhet fra begge begrepene eller arealformålene.

[30] Se fotnote 27

4.2 Valg av term for de to underbegrepene: «Landbrukets utmarksnæring» og «Annen utmarksnæring»

De to underformålene i LNFR-formålet som tidligere referert definert slik:

a) areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag,
b) areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv., jf. § 11-11 nr. 2.

Denne tilføyelsen i punkt b) er å oppfatte som tilleggsinformasjon iht drøftingen i kapittel 2.2 (side 30) – med andre ord den angir ikke vesentlige atskillende kjennetegn ved de referentene som skal falle inn under begrepet. § 11-11 nr. 2 utfyller Bestemmelser til arealformål etter § 11-7 punkt 5 slik:

«*Til arealformålene nr. 5 … i § 11-7 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om:*

1. *omfang, lokalisering og utforming av bygninger og anlegg til landbruk og reindrift som nevnt i § 11-7 første ledd nr. 5,*
2. *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*»

Underbegrepene forandrer ikke sitt vesentlige innhold ved denne tilleggsinformasjonen.

Når det gjelder valg at termer for de to begrepene foreslår vi å benytte denne terminologien for to typer formål innen LNFR:

- For formålet nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag brukes *Landbrukets utmarksnæring*
- For formålet spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse brukes termen *Annen utmarksnæring.*

4.3 Veileder til PBL - T-1443 – om arealformål

Dette følges videre opp i T-1443 veileder til PBL og Landbruk Pluss[31] - en veileder som i denne sammenheng er å oppfatte som tilleggsinformasjon til definisjonen av landbruks-LNFR.

I T-1443 heter det at PBL «*åpner for at det kan avsettes nærmere angitte områder for spredt næringsvirksomhet ut over landbruksbegrepet*», og at «*kommunene her har en mulighet for aktivt å tilrettelegge*», i T-1443-sammenheng for tilleggsnæringer i landbruket (Klima- og miljødepartementet & Landbruks- og matdepartementet, 2005, s. 10). T-1443 har også en liste med typer tiltak som inngår eller faller utenfor landbruksbegrepet – se Vedlegg.

Det er viktig å holde fast ved at det er to næringsrettede arealformål i LNFR-områder – i grove trekk tiltak som tar sikte på å drive utvikling basert på gårdens ressurser, og andre «spredte næringstiltak» som ikke har forankring i landbruksdrift (men for eksempel reiseliv, opplevelsesnæringer og lignende).

Hensikten med T-1443 er i denne sammenheng å «*motivere kommunene til å legge til rette for Landbruk Pluss i sin planlegging*» (op. cit). Det heter i T-1443 at «*Landbruk Pluss-relaterte tiltak vil i enkelte tilfeller falle utenfor LNF-kategorien*» (op. cit.) Dette er vel strengt tatt ikke en korrekt formulering – snarere er det vel slik at Landbruk-Pluss tiltak i enkelte tilfeller vil falle inn under arealformålet b) i sitatet under avsnitt 4.3., som jo er et likestilt arealformål innenfor LNFR. Poenget er vel snarere at arealformål etter dette punktet vil ha en annen saksbehandling enn når arealformålet er landbruksdrift. Dette kommer vi tilbake til[32].

4.3.1 Stedbunden næring – et sanert begrep

Begrepet «stedbunden næring» er knyttet til bygninger og / eller anlegg som det av hensyn til driften av primærnæringen er nødvendig å plassere på stedet / et gitt sted. Begrepet benyttes i veileder T‑1443 Plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss og tilhørende brosjyre T‑1444 fra Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

For at stedbunden næring skal være aktuelt, må det være tale om en reell og inntektsgivende næringsvirksomhet av noe omfang. Øvrige aktiviteter som f. eks. jakt, fiske, bærplukking o.l. som har preg av frilufts- eller fritidsaktivitet, eller som utgjør et naturaltilskudd til egen husholdning, vil falle utenfor begrepet stedbunden næring.

[31] Landbruk Pluss er en samlebetegnelse på arbeidet med modernisering og nye strategier i landbrukspolitikken. Denne satsingen skal bidra til utvikling av ny næringsaktivitet og bosetting knyttet til landbruket. Tiltak som faller inn under Landbruk Pluss regnes som en del av landbruket og er derfor i samsvar med LNF-formålet. Tiltak som faller inn under Landbruk Pluss begrepet skal ikke ha dispensasjonsbehandling.

[32] Men vi vil uansett avgrense oss til tiltak som er i tråd med kommuneplanens arealdel – tiltak som ikke er i tråd med denne vil uansett ha en egen og tyngre vei gjennom plansystemet – se T-1443 figur 1.

Det spesifiseres her, og også i andre steder[33], at stedbunden næring skal være en reell og inntektsgivende næringsvirksomhet av noe omfang. Øvrige aktiviteter som f. eks. jakt, fiske, bærplukking o.l. som har preg av frilufts- eller fritidsaktivitet, eller som utgjør et naturaltilskudd til egen husholdning, vil falle – eller mer korrekt falt – utenfor begrepet stedbunden næring. Begrepet ble benyttet tidligere i PBL, men er tatt ut i gjeldene revisjon av loven. Det er med andre ord i dag et begrep som ikke er benyttet i plan- og bygningsloven, og heller ikke i de relevante landbruks- eller allmenningslovene[34]. Det er slik vi tolker det, ikke slik at arealformål etter bokstav b) (B-annen-utmarksnæring) fra lovens forarbeider (avsnitt 4.1) må være stedbundet på samme måte som gjelder for utvikling etter gårdens ressurser (bokstav a) A-landbrukets-utmarksnæring). Kommunene har iht T-1443 som mulighet å «*avgrense et nærmere angitt område med et visst antall spredte virksomheter. Det er ikke krav om at det enkelte tiltaket er lokalisert, men innenfor det avgrensede området må det ikke være kjente konflikter med sektormyndigheter*.» (Klima- og miljødepartementet & Landbruks- og matdepartementet, 2005, s. 12).

Kommunene har en mulighet og utfordring i å tenke langsiktig når tiltak etter bokstav b) foran skal planlegges. Dette fordi slike tiltak etter hvert kan vokse seg større og dermed kan gi nye miljø- og samfunnsvirkninger. Et landbruksverksted som startet i det små, kan for eksempel utvikle seg til en større bedrift, som blir liggende i et sammenhengende kulturlandskap. Dette er for så vidt ikke forskjellig fra arealutviklingsutfordringer som kommuner er vel vant til å håndtere – det er vel rett og slett det mye arealpolitikk i kommunene er opptatt av; rasjonelle utbyggingsmønstre. Kommunene burde være vel rustet i så måte.

4.4 Konklusjon

PBL tillater to likestilte næringsformål i LNFR-områder *landbruk og reindrift* og *spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse.* Det er altså ikke, i henhold til denne tolkingen, slik at næringsformål i LNFR utelukker andre formål en de som er nødvendige landbruksformål og kun basert på gårdens ressurser (det siste å forstå som gårdsbruk). Det er heller ikke slik at underformålet *landbruk og reindrift* er overordnet *spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse.*

Derimot er områder *landbruk og reindrift* gitt en særstilling hva angår for eksempel «*oppføring av nødvendige bygninger, mindre anlegg og opplag som skal tjene til landbruk, reindrift, fiske, akvakultur eller ferdsel til sjøs*» (se sitat foran) innenfor 100-metersbeltet. Her synes andre næringsformål å være bortimot utelukket. Dette er også underbygget i § 11-11. «*Bestemmelser til arealformål etter § 11-7 nr. 5 og 6*» (ØF: 5 og 6 er de to næringsformålene som er redegjort for foran). Det heter i § 11.11 nr 4 at det kan tillates «… *nødvendige*

[33] For eksempel kapittel 3.2 i tidligere veileder T-1382
[34] Det finnes for øvrig et begrep «stedbunden rettighet» i Forskrift om eiendomsregistrering (matrikkelforskriften).

bygninger, mindre anlegg og opplag i 100-metersbeltet langs sjøen med sikte på landbruk, reindrift, fiske, fangst, akvakultur og ferdsel til sjøs …»

4.5 Reguleringsplan

Kapittel 12 i PBL behandler reguleringsplan. Reguleringsplanen (som kan være områderegulering eller detaljregulering) skal foreligge for områder hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, og ellers der er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private eller offentlige interesser.

Arealformål i reguleringsplanen følger de 6 formål i arealplanen. Relevant for dette arbeidet er arealformål i § 12-5 nr 5:

«5. landbruks-, natur- og friluftsformål samt reindrift, samlet eller hver for seg, herunder områder for jordbruk, skogbruk, reindrift, naturvern, jordvern, særlige landskapshensyn, vern av kulturmiljø eller kulturminne, friluftsområder, seteromåder, og landbruks-, natur- og friluftsområder der kommuneplanens arealdel tillater spredt bolig-, fritidsbolig- og næringsvirksomhet»

Det samme skille mellom landbruk og reindrift på den ene siden og annen næringsvirksomhet på den andre siden opprettholdes som en assosiativ relasjon.

4.6 Planprosedyrer for utmarksnæringer

Det er forskjell mellom de to arealformålene. For en gjennomgang av disse vises til T-1490[35] og T-1491[36]. Noe kortfattet kan det henvises til lovteksten § 11-2 for prosedyre knyttet til de to arealformålene. Det heter her:

«Til arealformålene nr. 5 og 6 i § 11-7 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om:
1. omfang, lokalisering og utforming av bygninger og anlegg til landbruk og reindrift som nevnt i § 11-7 første ledd nr. 5,
2. 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,»

[35] (Klima- og miljødepartementet, 2008)
[36] (Klima- og miljødepartementet, 2012a)

Det kan følgelig gis bestemmelser i kommuneplanen om spredt næringsbebyggelse. Dette åpner - uten at dette krever reguleringsplan - for

- bruksendring av setre eller andre landbruksbygg,
- påbygge
- bygging av nye bygg
- utleie/næringsformål – primært er det vel aktuelt med forskjellige former for reiseliv, opplevelse, fritidsbruk etc

Dog vil det kreve at kommuneplan med tilhørende konsekvensutredninger vurderer og tar hensyn til miljø- og ressurshensyn. Slike hensyn må belyses og integreres i planene. Dette kan gjøres i en kommunedelplan med tilstrekkelig detaljeringsnivå, herunder avklare forholdet til andre interesser.

En slik planprosess vil materielt sett kunne imøtekomme et behov for å tilrettelegge og skape og skape forutsigbarhet for utmarksnæring også utenfor landbruket.

I slike saker hvor «*spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse kan tillates gjennom behandling av enkeltvissøknader eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i arealplanen*» (op.cit) vil det ofte være mange og ulike interesser og krav både fra myndigheter og andre. Det vil trekke i retning av krav om reguleringsplan før tiltak for utmarksnæring som faller inn under dette arealformålet blir tillatt. I slike situasjoner kan det være effektivt å nytte områderegulering. En områderegulering kan dekke flere utmarkseiendommer innenfor et område.

Som plantype er områderegulering forbeholdt kommunen. Områderegulering vil derfor kreve at kommunen tar initiativ overfor grunneiere i utmark, eller aktivt følger opp signaler som normalt vil komme gjennom regulære kommuneplanprosesser. Men som i annet planarbeid kan kommunen gjennomføre områderegulering i samarbeid med private interesser – i denne sammenheng for eksempel grunneiere[37]. Benyttes områderegulering er det viktig hvordan området avgrenses i forhold til hva som er formålet med planen.

I denne sammenheng er det også nyttig at innspill om denne type områderegulering i utmarka blir innarbeidet som et moment i kommunal planstrategi. Det vil gi en arena for en mer prinsipiell diskusjon i kommunen om behov for og ønskelighet av å legge til rette for næringsutvikling i utmark ut over det rent landbrukstilknyttede.

Bruk av områderegulering bør være et interessant planverktøy for å klarlegge rammer for utvikling av utmarksnæringer, og da særlig for formålet spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse.

[37] For denne type planarbeid kan ikke kommunen ta plangebyr, men har adgang til å avtale kostnadsdeling for planarbeidet med private.

Erfaringene med driftsplanlegging i Mårfjell sameige er interessante i denne sammenheng og denne måten å jobbe på kan bidra vesentlig til bedre og mer effektive planprosesser. Gjennom en driftsplan ble sameiet og forvaltningen enige om langsiktige rammer for bygging og motorferdsel. Det har gitt større forutsigbarhet for grunneierne og enklere saksbehandling. Slike samlede driftsplaner er også et godt utgangspunkt for i neste omgang en områderegulering som kan åpne for ytterligere muligheter for næringsutvikling basert på andre ressurser en landbrukets. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 10.

5 REGIONAL PLAN FOR HARDANGERVIDDA

5.1 Regionale planer som planverktøy

PBL opererer med planhierarki:

Tabell 2: Planverktøy i Plan- og bygningsloven

Nivå	Retningslinjer og føringer	Midlertidig båndlegging	Bindende arealplaner
Lokalt	Planstrategi Kommuneplan		Kommuneplanens arealdel Reguleringsplan
Regionalt	Planstrategi Regionale planer med retningslinjer	Regional planbestemmelse	
Nasjonalt	Nasjonale føringer / bindinger Statlige planretningslinjer	Statlig planbestemmelse	Statlig arealplan / vernebestemmelser og bindinger

Regional plan kan med andre ord ikke binde arealbruk, men regionale planer kan supplere PBL med prosedurale og materielle retningslinjer som må hensyntas i konkrete vurderinger.

5.2 7 regionale planer for villreinfjella

Det er utarbeidet 7 regionale planer for villreinfjella som omfatter 61 kommuner.

Tabell 3: Det er utarbeidet 7 regionale planer for villreinfjella som omfatter 61 kommuner.

Planområde	Fylkeskommuner	Antall kommuner
Hardangerviddaplanen	Buskerud, Telemark, Hordaland	9
Rondane / Sølnkletten	Oppland, Hedmark	15
Heiplanen	Agder, Rogaland, Telemark, Hordaland	13
Nordfjella	Buskerud, Hordaland, Sogn og Fjordane	7
Forollhogna	Hedmark, Sør-Trøndelag	7
Ottadalen	Oppland, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane	11
Dovrefjell	Oppland, Møre og Romsdal, Hedmark, Sør-Trøndelag	10

Dette kapittelet omfatter første rekke regional plan for Hardangervidda. Et utvalg av de øvrige planene er behandlet overflatisk og med vekt på LNFR og spredt utvikling / utbygging i utmark[38].

Gjennomgangen av disse planene gjøres kun med vekt på hvordan utmarksnæringer (landbrukets og annen) inngår.

5.3 Hardangervidda-planen

Regional plan for Hardangervidda ble utarbeidet som en fylkesdelplan på oppdrag fra Miljøverndepartementet av Styringsgruppa for Regional plan for Hardangervidda[39], og senere vedtatt i fylkestinget i de tre fylkeskommunene – Buskerud, Telemark og Hordaland. Siste ut med godkjenning var Buskerud fylkeskommune 8. desember 2011. Målsetning for planarbeidet, som er omtalt som « en mulighetenes plan», er formulert slik:

«Hovedformålet med fylkesdelplanen er å komme fram til en langsiktig og helhetlig strategi for bruk av arealer som er viktige leveområder for villreinen eller påvirker villreinens leveområder. Særlig sentralt vil det være

- *å sikre villreinen tilstrekkelige leve områder og langsiktig gode livsvilkår.*
- *å sikre lokalsamfunnene rundt Hardangervidda gode muligheter for nærings- og bygdeutvikling.*
- *å legge til rette for friluftsliv og naturbasert næringsliv.»* (op.cit. 2011, s. 11)

Planen er ikke juridisk bindende. Ideen er at den skal gi rammer en langsiktig arealforvaltning, en arealforvaltning som balanserer bruk og vern for de aktuelle fjellområdene. Meningen er dermed at planen skal være retningsgivende for kommunal planlegging og gi føringer for statlig og fylkeskommunal sektorplanlegging. Planen er videre ment å være et ledd i oppfølging av regjeringens samlede politikk for fjellområdene.

Planarealet er 9602 km², hvorav 45 % er nasjonalpark eller annet vernet areal. Planen har tre likestilte hovedformål:

1. å sikre villreinen tilstrekkelige leve områder og langsiktig gode livsvilkår.
2. å sikre lokalsamfunnene rundt Hardangervidda gode muligheter for nærings- og bygdeutvikling.
3. å legge til rette for friluftsliv og naturbasert næringsliv.

[38] Det er gjennomført en evaluering av prosessen med regionale planer for bruk av villreinfjella (Bråtå, Ericsson, Reimers, & Skjeggedal, 2014)
[39] Arbeidet har vært ledet av en styringsgruppe med alle ordførerne i de ni kommunene, to sentrale fylkespolitikere fra hver av de tre fylkeskommunene, en sentral person fra hvert fylkesmannsembete, samt leder av villreinnemnda.

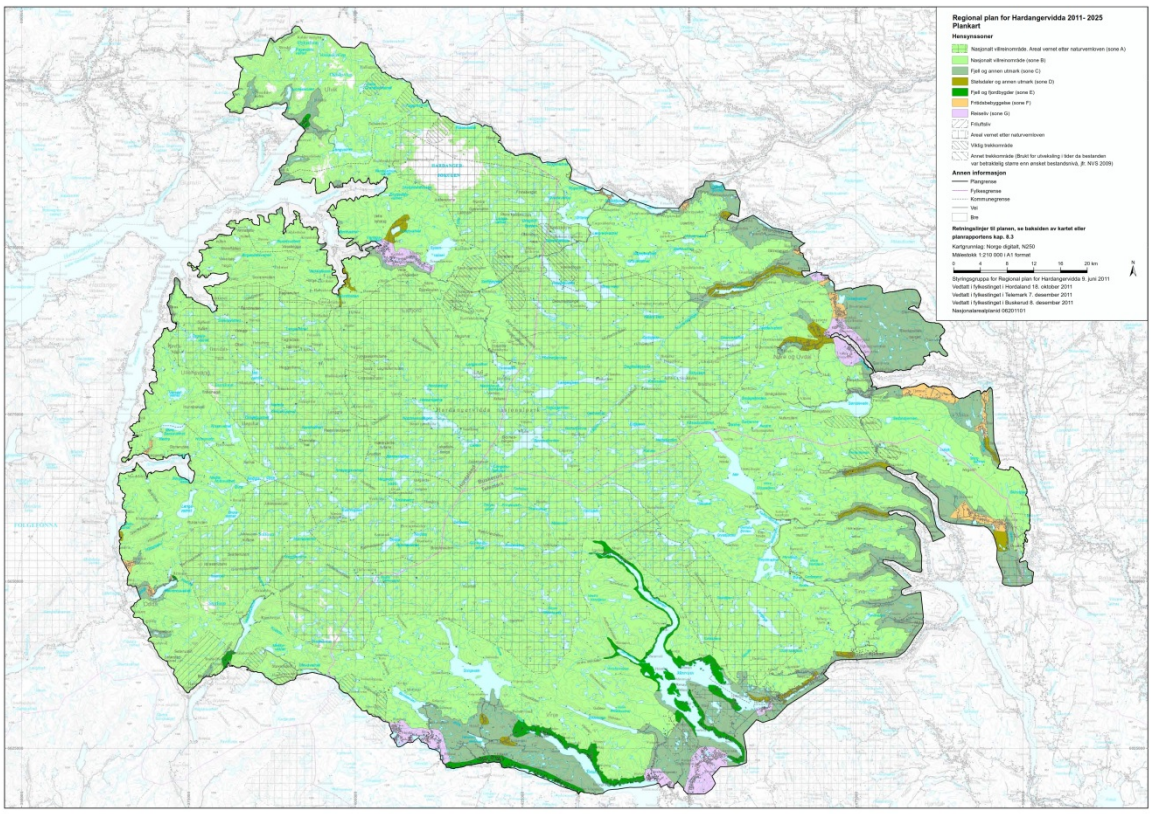
Den regionale planen definerer kun «grovmaskede» soner der flere ulike arealbruksformer skal kunne skje. Ulikhetene mellom sonene er særlig knyttet til byggeaktiviteter (formål og omfang) og ferdsel. Det er nødvendig å tilpasse og nyansere plangrenser, bestemmelser, retningslinjer og arealkategorier ved utarbeiding av mer detaljerte kommunale planer. Dette berører selvsagt også kommunal arealplanlegging.

Det er definert til sammen 7 «grovmaskede» soner, hvorav det for 5 av de 7 er særlig relevante for formålene markert med B og C foran:

Tabell 4: Soneinndeling i Regional plan for Hardangervidda og PLB's LNFR-formål A-landbrukets-utmarksnæring og B-annen-utmarksnæring.

Sone	Type LNFR-område:	PBL § 11.7 a)	PBL § 11.7 b)
Sone A	Nasjonalt villreinområde og vern iht Biomangfoldloven	Nei / Delvis	Nei
Sone B	Nasjonalt villreinområde	Delvis	Delvis
Sone C	Fjell og annen utmark	Ja	Delvis
Sone D	Stølsdaler og annen utmark	Ja	Ja
Sone E	Fjell- og fjordbygder	Ja	Ja
Sone F	Fritidsbebyggelse	Ja	Ja
Sone G	Reiseliv	Ja	Ja

Neste figur viser det areelle omfanget av disse sonene i planen:



Figur 9: Regional plan for Hardangervidda - Plankart. Sone A er lysegrønn mer rutet felt. Sone B er lysegrønn, mens sonene C til G er har mørkere grønn (C og E) og brun farge (D), sone F er gul og Sone G er rosa.

Fra et areelt perspektiv dekker med andre ord de mest restriktive sonene A og B mht LNFR og PBL § 11.7 punkt 4 b) (B-annen-utmarksnæring) og delvis a) (A-landbrukets-utmarksnæring) mer en 9/10-deler av planarealet. For begge disse sonene er det i henhold til planen ikke (sone A) eller små (sone B) muligheter for B-annen-utmarksnæring.

Så kan man saktens spørre hvorfor det er utviklet såpass mange som 5 soner for den siste 1/10-delen av planarealet – gitt at det er snakk om å lage «grovmaskede» soner. Det gjør at en tiltakssøker i sin(e) søknad(er) eller en kommune i sin planbehandling må forholde seg til mange – inntil 5 – i prinsippet forskjellige retningslinjer. Det kan ikke sies å representere en forenkling av forvaltning i utmark[40].

Som tabellen viser er det i flere av sonene aktuelt for kommunene å vurdere næringsutvikling i LNFR-områder. Desto viktigere er hvordan PBL § 11.7 kommer til anvendelse i de konkrete og – fordi det er kommunale arealplaner med juridisk virkning – detaljerte situasjoner. Som vi har sett i forrige kapittel er PBL klar med hensyn til at det er rom for næringsutvikling i LNFR-områder. Når Regionalplan for Hardangervidda har som hensikt: «*å myke opp regelverket slik at "annen utmarksnæring"* [ØF's kommentar: PBL § 11.7

[40] Snarere kan vel dette i seg selv skape en usikkerhet og vanskelighet i å utvikle en lik praksis, så det kan lett skapes lokal usikkerhet og det er grunn til å anta at en her i særlig grad vil møte problemer ved implementeringen – se også (Bråtå mfl., 2014)

punkt 4 b)], *næringer som faller utenfor det tradisjonelle landbruksbegrepet, skal få et visst handlingsrom i hele planområdet.*» (Buskerud fylkeskommune mfl., 2011, s. 7) – så er det:

a) ikke tilfelle for Sone A
b) uansett ikke et spørsmål om regelverk for så vidt det følger av PBL. Derimot kan det være et problem for praktiseringen av regelverket og at denne trenger en «oppmykning». Det kommer vi tilbake til i drøfting og konklusjonsdelen av rapporten.

Hva har så Regional plan for Hardangervidda betydd for planaktiviteten i kommunene? Spørsmålet skal besvares ved på se på to sider ved betydningen:

- Har Regional plan for Hardangervidda endret planaktiviteten i kommunene?
- Hvordan har begrep og perspektiver fra Regional plan for Hardangervidda funnet veien inn i sentrale kommunale planverk?

Dette er spørsmål vi kommer tilbake til i gjennomgang av planaktiviteten i kommunene i perioden etter av Hardangerviddaplanen ble vedtatt.

5.3.1 Hva ble debattert ved etablering av planen omkring næringsutvikling i utmark?

Det kom inn 68 høringsuttalelser. I hovedsak var høringene knyttet til nye innspill, ny kunnskap lokalt, presisering av planens intensjoner, samt påpeke ”hull” i planrapporten. Noen punkter berører direkte vårt tema – men disse kommentarene må leses p bakgrunn av at begrepet «Annen utmarksnæring» ble mye drøftet, og formuleringene ble slipt flere ganger i tett dialog med blant annet fylkesmannen og representanter fra kommunene.

- Fylkesmannen i Telemark var kritisk til at begrepet ”annen utmarksnæring” er innført, og påpekte behovet om felles forståelse og praksis knyttet til ”annen utmarksnæring” burde vært avklart i planen.
- Også fylkesmannen i Buskerud påpekte at behov for stor varsomhet med ”annen utmarksnæring”.
- Ullensvang statsallmenning mente at definisjonene av utmarksnæringer var / er snevre. Direktoratet for Naturforvaltning (DN) mente at det skal være strenge retningslinjer for ”annen utmarksnæring” og at planen må være mer presis på dette.
- Hardangervidda Grunneigarsamskipnad (HG) kommenterte skillet mellom tradisjonell utmarksnæring og annen utmarksnæring, og mente det var en fordel kunne inkludere alt i samme begrep.
- Også Tessungdalen utmarkslag etterlyste ett landbruksbegrep.
- Flere utmarkslag mente at todelingen av utmarksnæring kan gi mer forutsigbarhet og næring, men mente også at planen må slå fast at jakt/fiske/hytteutleie er å regne som landbruk innenfor planområdet.

- Nore og Uvdal kommune ønsket velkommen økt handlingsrom for tilleggsnæringer i utmark, og påpekte spesielt på viktigheten av at dokumenterbar utmarksnæring og næring som faller utenfor det tradisjonelle landbruksbegrepet skal gis nødvendig handlingsrom.
- Flere utmarkslag pekte at utmarks / grunneierlag er en ressurs i forvaltningen [ØF: se kap. 8.2, side 84], og uttrykte skuffelse over at dette temaet ikke var tatt opp i planen.

I departementets vedtaksbrev til planen påpekes at planen har innført begrepet "annen utmarksnæring" (opplevelsesnæring og jakt- og fiskerettigheter), og bekymring for at «*Begrepet kan bli ulikt anvendt i de ulike kommunene, noe som vil være uheldig for forutsigbarheten og helheten i planen.*» (Klima- og miljødepartementet, 2012b). Departementet tolker også fylkesmennenes holdning i forhold til utmarksnæringer slik at bruken av begrepet - annen utmarksnæring - ikke må åpne for nærings- og hyttebygging.

Nå er det etter vår oppfatning ikke korrekt å si, som departementet gjør, at planen innfører begrepet «annen utmarksnæring». Dette begrepet fulgte revisjonen av PBL i 2009, slik som vist foran.

5.4 Regional plan for villreinfjella – Hedmark og Oppland

Miljøverndepartementet godkjente i 2013 regional planen for villreinfjella i Rondane-Sølnkletten i Hedmark og Oppland fylker[41]. Dette var en plan som måtte gjennom flere runder med samtaler og konfliktløsning mellom fylkeskommunene og kommunene på den ene siden og Fylkesmannens miljøvernavdeling / Miljøverndepartementet på den andre siden. Stridens kjerne var at rondanereinen ble påstått svært sky og således særlig utsatt for påvirkninger fra menneskelig aktivitet i fjellområdene. Rondane beskrives som et smalt fjellbelte med sårbart villreinterreng, der store deler av området blir utnyttet av mennesker. Området har et betydelig omfang av eksisterende veier og hytteområder. Problemstillingen var med andre ord spredt næringsutvikling i utmark, og dermed tolking og operasjonalisering av PBL. Som det heter i departementets pressemelding ved godkjenning av planen:

«*Departementet mener at den regionale planen, slik den var vedtatt, kunne åpne for utbygginger som ytterligere vil fragmentere villreinstammene og dermed ha negativ effekt på villreinen og dens leveområder. Med de endringer som departementet nå har foretatt, vil planen ivareta villreinens leveområder på en god måte samtidig som det gis mulighet for ferdsel og aktivitet i området. Miljøverndepartementet forutsetter at kommunene følger opp planen på en måte som bidrar til å sikre levedyktige bestander av villreinen i Rondane - Sølnkletten.*

[41] Det er gjort en konsekvensvurdering av de tiltak som er framkommet i planen, se (Ericsson & Bråtå, 2010)

Arealpolitikken i fjellkommunene har betydning for lokale og regionale mål om å snu en negativ utvikling i folketallet, og legge til rette for reiseliv og annen næringsutvikling, økt utnyttelse av landbruksressurser og tilrettelegging for ny innflytting.» (Miljøverndepartementet, 2013a)

Størstedelen av arealene innenfor planområdet er LNF-områder i kommuneplanenes arealdel. Den regionale planen kan jo ikke legge begrensninger på landbruksdrift innenfor LNF-formålet, men kan gi retningslinjer om hvilke hensyn som bør tas ved utforming og plassering av bygg og anlegg. Regional plan er plan etter plan- og bygningslovens bestemmelser, og ingen verneplan. Arealene innenfor nasjonalt villreinområde vil da naturlig måtte bli LNF-områder i kommuneplanens arealdel. Landbruksdrift innenfor LNF-formålet ('landbrukets utmarksnæringer') og Landbruk +, som planen henviser til, skal, som det sies «*kunne drives og utvikles uavhengig av … [villrein] grensa*» (Oppland og Hedmark fylkeskommuner, 2013)

Når det gjelder LNF-areal for spredt bolig, nærings- og fritidsbebyggelse gir regional plan føringer i de enkelte plansonene. Vi skal se på disse her fra perspektivet «måter å tenke på», snarere enn å gå gjennom de enkelte sonene.

Som nevnt er størstedelen av arealet ikke vernet etter naturmangfoldloven, men forvaltes proseduralt etter PBL. Den overordnede tilnærmingen her er som vist i følgende sitat fra felles retningslinjer i den strengest regulerte sonen:

«*For å gi muligheter for tilleggsnæringer i landbruket som ikke omfattes av LNF underformål a* [A-landbrukets-utmarksnæring] *kan det i visse områder vurderes bruk av LNF underformål b* [B-annen-utmarksnæring]. *Omfang, lokalisering og formål må angis i kommuneplanen. Krav om reguleringsplan dersom tiltaket kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn.*» (op. cit.)

Dette skal vel forståes som en presisering av underformål b (B-annen-utmarksnæring), men framstår i så måte som enten overflødig eller påpekende ettersom det finnes to likestilte arealformål i PBL § 11.7 punkt 5, eller hvor formålet er å signalisere en tolking hvor «visse områder» må leses som «unntaksvis». Tilsvarende formuleringer finnes knyttet til den mindre strenge sonen utenfor kjerneområdet (kalles buffersone), hvor det heter:

«*Eksisterende godkjente fritidseiendommer utenom regulert felt og byggeområder kan inngå i LNF område (b), områder der det kan gis rom for tilbygg og uthus innenfor visse rammer. Slike bestemmelser må i så fall utarbeides og knyttes til konkrete, avgrensa områder i kommuneplanens arealdel eller områdeplan jf PBL §§ 11-7 nr. 5 b* [B-annen-utmarksnæring] *og 11-11 nr.2*[42]. *Alternativt må det utarbeides særskilt reguleringsplan. For å gi muligheter for tilleggsnæringer i landbruket som ikke omfattes av LNF med underformål a. kan det i seterområder vurderes bruk av LNF med underformål b.*» (op. cit.)

[42] Se fotnote 27

Planen kommer videre opp i en type problem som knytter an til forholdet mellom Landbruk Pluss / Veileder T -1443 (se kap 4.3, side 51) og landbrukets utmarksnæringer i spørsmål om tiltak er forenlig med LNFR-formålet – det heter blant annet:

«*Dersom et tiltak i LNF-område ligger innenfor rammene i Landbruk + (jf. veileder T-1443) kreves det ikke søknad om dispensasjon fra arealformålet LNF.*» (op. cit.)

Problemet med dette er at Landbruk Pluss (og veileder T-1443) ikke er avklarende i forhold til skillet mellom A-landbrukets-utmarksnæring og B-annen-utmarksnæring – se drøftingen 4.3 (side 51) – og derfor også uklar på hvilke saksbehandlingsprosedyrer som gjelder. Dette går igjen i planen. Problemet med dette er at Landbruk-Pluss relaterte tiltak vil kunne falle utenfor LNF-kategorien (se 4.3, side 51), og den samlede uklarheten og betydelige tolkingsrom som dette skaper er vel nettopp grunnlaget for en type frustrasjon som vi ofte hører fra tiltakssøkere.

Dette avspeiles også i følgende sitat fra planen:

«For tiltak som ikke er innenfor LNF-formålet og veileder T-1443 må avklaring av omfang og lokalisering skje gjennom kommunal planlegging etter plan- og bygningslovens bestemmelser, enten som

- *LNF-områder for spredt næringsbebyggelse (§ 11-7, 1.ledd nr. 5)*
- *Bestemmelser knyttet til LNF-formålet i kommuneplan §§ 11-9 eller 11-11.*
- *Områderegulering § 12-2.»* (op. cit.)

Problemet med formuleringen er at de to første kulepunktene faktisk er innenfor LNF-formålet i PBL. Så i samme setning står det med andre ord at samme tiltak både kan være utenfor LNF-formålet og innfor LNF-formålet på samme tid. Det er uforståelig, og er et resultat av uklare definisjoner.

5.5 Regionalplan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiene og Setesdal Austhei - bruk, vern og verdiskaping (Heiplanen)

Heiplanen ble godkjent av departementet i 2013. Godkjenningsbrevet fra departementet drøfter behovet for en avklaring av LNFR-formålene i PBL (Miljøverndepartementet, 2013b). Vi skal se nærmere på dette, men først en kortfattet gjennomgang av selve planen med henblikk på LNFR-formålene.

Heiplanen er en videreføring av fylkesdelplanene for det samme området. Hovedpunkt som videreføres og som gjelder områdene utenfor verneområdene er:

- *«Naturressursene skal kunne utnyttes gjennom balansert bruk*
- *Turstier/løyper, motorferdsel, veier m.m. skal ta hensyn til villrein*

- *Det skal ikke tillates nye inngrep som bilveier, boliger, fritidshus, som ikke er del av stedbundet næring*
- *Nye bygg mm i stedbundet næring må lokaliseres med minst mulig konflikt med villrein og andre viktige interesser*
- *Kommunene må innføre LNF-soner med strenge retningslinjer, og en streng dispensasjonspraksis.*» (Aust-Agder fylkeskommune, Vest-Agder fylkeskommune, Telemark fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, & Roagaland fylkeskommune, 2013)

5.5.1 En eksersis om strenghet

Også her er det ideen om strenghet som forvaltningsprinsipp som råder grunnen. Ideen om strengheten er gjennomgående i denne type planer, gjerne kombinert med ideen om en balansert bruk. Og altså også i Heiplanen. Det er ikke lett å knytte et operativt innhold til slike begrep. I denne sammenheng uttrykker det en intensjon om strenghet i de materielle føringene som legges (og ikke det prosedurale). Men dette skal også være forenlig med den overordnede ideen med plan- og bygningsloven. Den skal være en «ja-lov». Dette har vært og er ofte kommunisert som en bærende ide med loven – senest av kommunal- og moderniseringsminister Sanner under Byggedagene i 2014 (Aga, 2014). Sanner presiserte dette i retning av at «*Innbyggerne skal ha rett til å gjennomføre tiltak som ikke er i strid med lov, forskrift eller plan*.» (op. cit.) Stortinget var også opptatt av dette i siste revisjon av loven, det heter her:

«*Et mål med forslagene er å fremheve byggesaksdelen av plan- og bygningsloven som en «ja-lov», det vil si at tiltakshavere skal ha rett til å gjennomføre tiltak som ikke er i strid med lov, forskrift eller plan. Dette er en prinsipiell grunntanke for denne delen av loven, men som ofte settes til side i den praktiske saksbehandlingen hvor tiltakshavere opplever uforutsigbare og skiftende krav til både ansvar og dokumentasjon, ikke bare mellom kommuner, men også mellom saksbehandlere i samme kommune. Departementet ønsker gjennom forslagene å redusere rommet for tilfeldig lokalt skjønn i byggesaksprosessen, blant annet gjennom å tydeliggjøre ansvaret til den enkelte.*» (kommunal- og forvaltningskomiteen - Stortinget, 2014)

Men alt dette må igjen bety noe mer enn hva legalitetsprinsippet i seg selv garanterer. Legalitetsprinsippet er et rettsprinsipp som innebærer i offentlig rett at forvaltningen må ha hjemmel i lov for å innskrenke borgernes rettigheter. Typisk kan forvaltningen bare gripe inn i borgernes eiendomsrett eller alminnelige handlefrihet ved forbud, påbud eller avslag på et rettsgode, når forvaltningen kan forankre vedtaket direkte eller indirekte i en lov. Det er begrensninger i innbyggernes frihet som krever hjemmel i lov.

5.5.2 Hvordan legger Heiplanen til rette for en bærekraftig videreutvikling av utmarksnæringene?

Heiplanen avgrenser hensynssone som klassifiseres som nasjonalt villreinområde (NVO) som det forventes at tas inn i kommuneplaner med retningslinjer og bestemmelser.

Heiplanen definerer også en hensynssone hvor det også skal tas hensyn til villrein, men hvor det åpnes for spredt nærings- og fritidsbygg i samsvar med PBL § 11-7.5.

Heiplanen peker på at kommunene kan ta i bruk mulighetene i PBL §11-9 "Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel" og/eller §11-11 "Bestemmelser til arealformål" etter §11-7 nr.5 (LNFR). Gjennom PBL §11-9 skal det da stilles krav til sikring av viktige miljøinteresser (bl.a. villrein), og, som det heter i planen, «*i §11-11 kan det da åpnes for tiltak i utmarksnæring som ikke dekkes av LNFR-formålet*» (Aust-Agder fylkeskommune mfl., 2013).

Den siterte formuleringen er ikke korrekt, og kan igjen føres tilbake til uklarheter i definisjoner. §11-7 nr.5 (LNFR) angir to likestilte arealformål som begge er LNFR-formål. I en terminologisk presisering og fra og med PBL av 2009 må det skilles mellom A-landbrukets-utmarksnæring og B-annen-utmarksnæring.

Det kan altså gis bestemmelser om spredt næringsbebyggelse som åpner for bruksendring av landbruksbygg til utleie og reiselivsformål, påbygg eller nye bygg på gamle tufter uten at det dermed utløses krav om reguleringsplan – men i alle tilfeller er det innenfor LNFR-formålene. Men omfang og lokalisering må selvfølgelig avklares i kommuneplanen.

Når det gjelder hva som så kan gjøres i LNFR-områder henviser Heiplanen til Landbruk Pluss (for liste over disse, se Vedlegg 3: T-1443 om tiltak som faller innenfor og utenfor landbruksbegrepet, side 134), og deler opp tiltak etter hvorvidt de er «I samsvar med LNF» eller «Ikke i samsvar med LNF». Igjen, dette er en begrepsbruk som ikke er i overenstemmelse med PBL 2009. Tiltak som listes under «Ikke i samsvar med LNF» er for eksempel:

- Husvære for seter- og skogsdrift eks. støler, seter hvis hovedsaklige bruk er / omsøkes å være fritidsbolig/-bruk eller annen virksomhet uten næringsmessig tilknytning til gården
- Landbruksveier hvis ikke dokumentert behov i jord-/ skogbruk, eller hvis den hovedsakelig skal brukes som adkomstveg til bolig- eller fritidsbebyggelse el.a.

Er i første rekke ikke i samsvar med landbruksformål, men de er allikevel mulige tiltak innenfor LNFR-formål – men altså ikke som del av landbruket.

Heiplanen har utviklet spesielle retningslinjer for nasjonalt villreinområde, herunder for «landbruks-utmarksnæringer». Dette defineres som «*støling, beitebruk, opplevelsesnæring, jakt og fiske, videresalg av jakt – og fiskeprodukt og foredling av fisk*» (op. cit. s 16) . Heiplanen gir retningslinjer for denne type utmarksnæringer – og bruker her begrepet «grunneiere» - og ikke «gårdens ressurser» eller liknende – som vi skal komme tilbake til er dette et viktig skille:

«Grunneiere som driver utmarksnæringer kan bygge, rehabilitere og videreutvikle nødvendige driftshusvære og støler for å utnytte utmarksressursene på eiendommen, i samsvar med gjeldende forståelse av utmarksnæringer» (op. cit. s 17)

Nå er en del av problemet med denne formuleringen at det ikke er en «gjeldende forståelse» av utmarksnæringer. Denne formuleringen trekker heller ikke noe skille mellom A-landbrukets-utmarksnæring og B-annen-utmarksnæring. Et skille mellom disse må følges opp som en konsekvens av lovverket – og slike vi vurderer det gjør ikke heiplanen dette. Grunneierperspektivet er ikke sammenfallende med landbruksperspektivet når det gjelder hva som er en ressurs og etter hvilke regler / retningslinjer en ressurs kan gis løyve til å utnyttes – dette er hovedanliggende i T-1443.

Når det så gjelder løyve for byggtiltak i utmarksnæringer, legger Heiplanen seg på en linje hvor det skal stilles krav om «*dokumenterbare utmarksnæringer*» og at inntekter «*må kunne dokumenteres til søknadsprosessen / byggesaksbehandlingen ved fremlegging av minimum årsoppgave for næringsinntekt tilknyttet jord / utmark.*» (op.cit)

5.5.3 Dokumenterbarhet og bakgrunnsareal – momenter til drøfting

Det er for så vidt et rimelig krav at ethvert næringsprosjekt som søker løyve om tiltak skal kunne dokumentere selve forretningskonseptet. Men kun å skulle dokumentere inntektene (eller anslag over disse ved selve søknaden) fra et tiltak:

- er ikke tilstrekkelig for å ta stilling til et prosjekt som et forretningsprosjekt – og det må vel være den eneste begrunnelsen for å skulle dokumentere inntekt?
- og gir da heller ikke grunnlag for en rasjonell avveiing mellom bruk og vern – dersom ideen er at bruk skal tillates i den utstrekning det gir betydelige økonomiske fordeler, og akseptable inngrep gitt vernehensyn

Denne type dokumenterbarhet gir etter vår oppfatning ikke et fullstendig forvaltningsverktøy. Dette kan forbedres gjennom to endringer:

For det første bør kravet til dokumenterbarhet – i den utstrekning det er behov for dette for å sikre en god ressursforvaltning – innløses som krav til å utarbeide en forretningsplan for et gitt næringsprosjekt som del av en søknad: inntekter og utgifter (drift og investering), begrunnede anslag over markedet og lignende. Eksempel kan være tiltak for opplevelsesnæringer, utvikling av spredt fritidsbebyggelse, masseuttak, minimum- / mikrokraftverk osv. Slike tiltak er ikke direkte arealfølsomme i følgende betydningen: det er ingen biologiske eller andre naturgitte begrensinger som kan veilede i en vurdering av hvor, hvor mange og hvor omfattende tiltakene skal tillates. I slike tilfeller vil en avveiing mellom hva det økonomisk kan bety for tiltakshaver være viktig for på den annen side å vurdere om uttaket av ressursen er akseptabel.

For det andre, når det gjelder tiltak for jakt og fiske, så er det biologiske begrensinger som kan gi god veiledning. Her kan med fordel bakgrunnsareal[43] for et tiltak benyttes som det primære forvaltningsinstrument. Bruk kan både tillates og oppfordres til i den utstrekning ressursen tillater det ut fra et bærekraftperspektiv, og det kan igjen omsettes til et krav om bakgrunnsareal for et jakt- eller fisketiltak. Dette vil gi en begrensing på hvem og hvor mange som kan utvikle slike tiltak, og også oppfordre til grunneiersamarbeid. Det er da forvaltningsmessig mindre interessant om grunneiers inntektsforhold knyttet til et slikt tiltak er slik eller slik (selv om det rimeligvis er av interesse for grunneier).

Vi kommer tilbake til dette i drøftingskapittel.

5.5.4 Departementets vedtaksbrev

I sitt vedtaksbrev adresserer departementet innvendinger som er fremmet til departementet i den siste godkjenningsrunden. Disse omfatter:

- fra fylkesmennene:
    - Om retningslinjer: Retningslinjene for bygg i forbindelse med utmarksnæring i landbruket og tilleggsnæring, samt utbyggingstiltak som ikke gjelder landbruk i hensynssone Nasjonaltvillreinområde må endres. Retningslinjene for hensynssone Villreinområde må være klarere når det gjelder fritidsboliger.
        - Departementets vurdering her går direkte inn i tematikken for denne rapporten, og vi kommer tilbake til dette under.
    - Om avgrensing: Avgrensingen for trekksone må utvides.
        - Departementet gjør her en interessant vurdering som ikke avskjærer lokalt selvstyre på samme måte som fylkesmannens innvending ville kunne medføre: «*Departementet mener at innvendingen påpeker viktige forhold, men at tilpasningen må tas hensyn til gjennom den lokale planleggingen. Grensedragningen berører ikke nasjonale interesser.*» (Miljøverndepartementet, 2013b)

Fylkesmennene peker på at det i Heiplanen er gitt en definisjon av «landbrukets utmarksnæringer», som er å oppfatte som tilleggsnæringer i landbruket, og som er sidestilt med annen næring. Det gjelder bl.a. "opplevelsesnæringer, jakt og fiske, videresalg av jakt- og fiskeprodukt" med mer. Slik næring er ikke å anse som landbrukstilknyttet næring, og de viser her til jf. plan- og bygningsloven og veileder om Landbruk Pluss. Det er fra fylkesmannshold blant annet innvendinger mot en retningslinje for bygg ifm. utmarksnæring i landbruket og tilleggsnæringer, slik de foreligger. De foreslåtte retningslinjene – som kan oppfattes som et forsøk på en operasjonalisering av LNFR-formål i PBL 2009 til enten «landbrukets utmarksnæring», eller «annen utmarksnæring» - åpnet

[43] Bakgrunnsareal er i en del sammenhenger drøftet som virkemiddel i arealspørsmål, men da først og fremst i tilknytning til hyttebygging, inklusive spørsmålet om en såkalt rettferdig fordeling mellom grunneiere og mulighet for å selge tomter – så langt tilbake som i 1989 finner vi det behandlet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015)

for at eksisterende støler og tufter skal kunne restaureres og bygges ut. Bygging på gamle tufter (der bygget er mer eller mindre sammenrast eller borte) er å anse som nybygg, og skal behandles som det. Vurderingene må da baseres på retningslinjer for nybygg. Fylkesmannen har vesentlig innvending til denne retningslinjen – med andre ord: dette er ikke nybygg.

Departementets vurdering er at definisjonen i T-1443 er OK, og bør legges til grunn, «*selv om også den gir tolkningsmuligheter, men i mer begrenset grad.*» (op.cit). Videre sier departementet at hvilken definisjon som brukes for Landbrukets utmarksnæringer «*er ikke av viktig nasjonal betydning*.» (op. cit.) Departementet mener også at «*retningslinjene for ivaretakelse av gamle stølslandskap gir et tilstrekkelig grunnlag for å forvalte kulturlandskapsarven.*»(op. cit.)

Så innvender også fylkesmennene at retningslinjene er utydelige for «bygg i utmarksnæring», mens de samtidig åpner for annen utmarksnæring som også krever byggevirksomhet utover det som dekkes av landbruksnæring. Fylkesmennenes forståelse er at næringsvirksomhet utover landbruk ikke skal tillates her «*med mindre det er klart atdet er nøytralt eller positivt i forhold til villreinen sine behov*» (op. cit.).

Departementets tilsvar her er også interessant:

«*Miljøverndepartementet mener at det er viktig at det legges til rette for utvikling i tilknytning til landbruksnæringen. Det er ivaretatt i punktet om landbruksutmarksnæringer. Annen type utmarksnæring må vurderes spesielt fra sak til sak før eventuell dispensasjon kan gis. Departementet mener derfor at punktet kan skape uklarhet om hvordan slike saker skal behandles. Departementet mener allikevel ikke at dette er av nasjonal betydning.*» (op. cit.)

Departementet mener også at skillet mellom annen type utmarksnæring og landbrukets utmarksnæring er uklart formulert i planen og kan skape uklarhet i saksbehandlingen – men at dette er et lokalt anliggende å håndtere uten at det truer nasjonale interesser.

Departementet følger opp med samme argumentasjon overfor flere innvendinger som kommer fra fylkesmannshold. Når det for fritidsboliger gis følgende føringer i planen:

«*Mindre tilbygg på eksisterende bygninger kan tillates etter søknad for å kunne oppgradere til nyere standard. Det kan gis tillatelse til å bygge et mindre frittstående uthus. Etablerte turisthytter og driftsbygninger kan moderniseres og forsiktig utvides når dette er nødvendig for videre drift. Nærmere rammer for dette må avklares gjennom kommuneplanleggingen.*» (op. cit.)

Departementet gjengir fylkesmannens innvending til et slikt handlingsrom for LNFR-formålet:

«*Fylkesmannen peker på at det i denne hensynssonen* [ØF: utenfor NVO] *gjelder de samme retningslinjene som for Nasjonaltvillreinområde, med unntak av at det åpnes for spredt bolig-, fritids-, eller næringsutbygging. Det må derfor gå klart fram at slik spredt utbygging innenfor hensynssone villrein må avklares i kommuneplanens arealdel. Det kan bare åpnes for slik utbygging dersom den konkrete lokaliseringen ikke får negative konsekvenser for villreinen. Ved vurdering av tiltak, er det viktig med en aktiv dialog mellom de ulike kommunene som berøres av planen for en helhetlig og god planlegging av hei- og fjellområdene som er leveområde for villreinen. Fylkesmannen peker også på at retningslinjene må være mest mulig felles for alle fylkene i planområdet.*» (op. cit.)

Til dette svarer departementet:

«*Departementet legger stor vekt på at det skal være ett sett av retningslinjer som gjelder for hele planområdet. Samtidig legges det vekt på at hensynssone Villrein skal være en buffersone mellom nasjonalt villreinområde og hensynssonen som legger til rette for bygdeutvikling. Sonen omfatter små, men viktige områder. Retningslinjene slik de nå er formulert stiller store krav til oppfølging for likebehandling og forutsetter at dette blir fulgt opp i kommunale planer. Departementet mener at det ikke er av nasjonal betydning at retningslinjene endres.*»

Med denne argumentasjonen bringes en ny dimensjon inn i debatten om retningslinjer og uklarhet i tolking og operasjonalisering av LNFR-formålene: Selv om uklarheten er et semantisk faktum som kan skape uklarhet i saker, er det ikke et argument for statlig inngripen i føringer til planverk, så lenge ikke nasjonale interesser er truet.

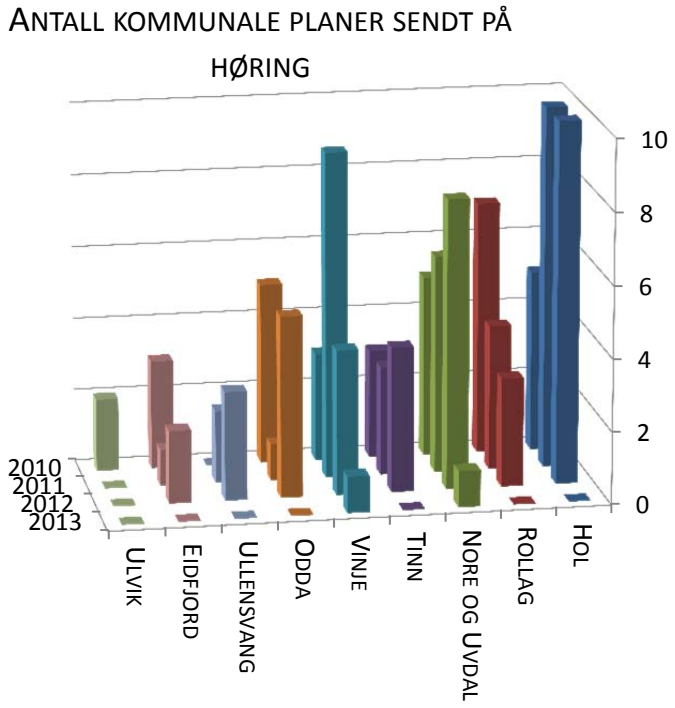
5.5.5 Områderegulering

Heiplanen peker på at Områderegulering etter § 12-2 i plan- og bygningsloven er som plantype forbeholdt kommunen, men arbeidet kan utføres i samarbeid med private og andre offentlige myndigheter. Dette, mener planen, kan være et aktuelt virkemiddel i større områder i LNFR – for eksempel villreinens trekkområder. Dette er en interessant og viktig påpeking, men dessverre i praksis nærmest umulig å bruke på denne måten – det er behov for en lovendring her, se drøftingskapittel 10.6 (side 112).

6 KOMMUNALE PLANER OG HARDANGERVIDDA

Dette kapittelet baserer seg på en gjennomgang av gjeldende kommunale planverk (i arealplaner / planbestemmelser til) for kommunene rundt Hardangervidda med vekt på planaktiviteten som relaterer seg til spredte utmarksnæringer på vidda (A-landbrukets-utmarksnæring og B-annen-utmarksnæring). Gjennomgangen av de kommunale planene finnes i eget vedlegg, se Vedlegg 4: Gjennomgang av kommunale planer og spredt næringsutvikling i utmark etter PBL $ 11.7 punkt 5 (side 137 ff). I dette kapittelet gjøres en oppsummering fra to innfallsvinkler:

- Hva er omfanget av planaktiviteten de senere årene i kommunene rundt vidda, og hva er konfliktnivået målt i bruk av innsigelsesinstituttet? (kap. 6.1)
- Fritidsboliger i utmark er en indikator på både måten utmarka utnyttes på, og omfanget og potensialet for utmarksnæringer av den type vi er opptatt av her – i hvor stor grad preger fritidsboliger kommunen? (kap. 6.2)



Figur 10: Antall kommunale planer i perioden 2010 - 2014. Kilde: KOSTRA 2015.

6.1 De senere års planaktivitet i kommunene rundt Hardangervidda

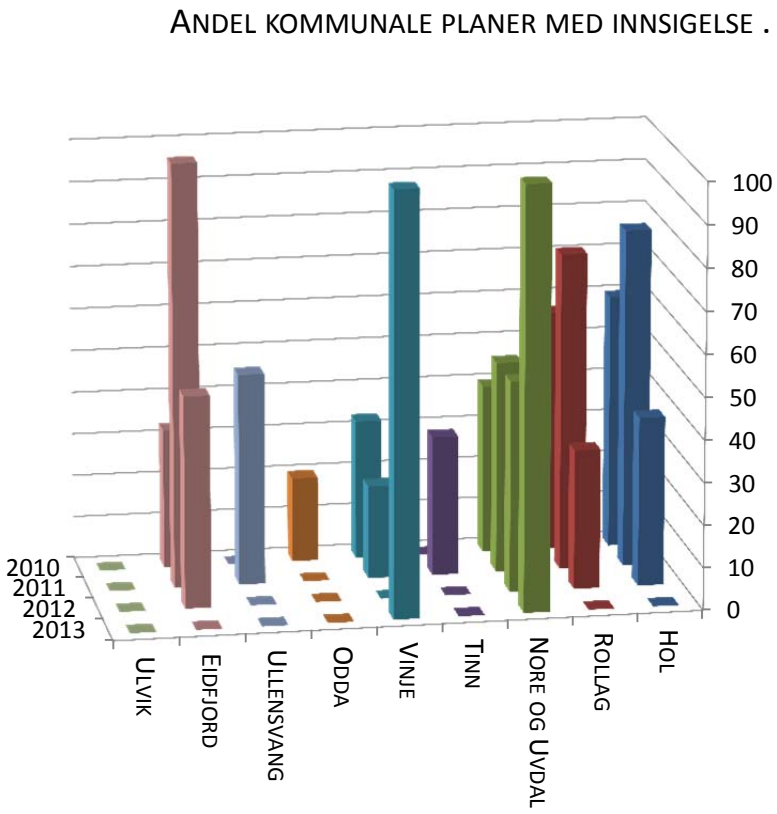
6.1.1 Generell planaktivitet og innsigelser

Gjennomgangen baserer seg på KOSTRA-data. Disse skiller ikke mellom tiltak som er knyttet til Hardangervidda, og tiltak som ikke har noe med vidda å gjøre. Gjennomgangen må derfor basere seg på vurderinger av relevans for

den problemstillingen vi er opptatt av her.

Det samlede antallet kommunale planer sendt på høring fra kommunene har variert betydelig kommunene i mellom og over årene.

Innrapportering av KOSTRA-tall varierer i kvalitet mellom kommunene. Det er blant annet grunn til å tro at Ulvik kommune har hatt flere planer uten til høring enn det som vises i KOSTRA-basen. Ikke desto mindre viser tallene at planaktiviteten har vært størst samlet sett i de østlige kommunene, og mindre i de vestlige.



Figur 11: Prosentandel av kommunale planer sendt på høring møtt med innsigelse i perioden 2010 til 2013. Kilde: KOSTRA 2015.

Som Figur 7 (side 41) viser er det en relativt stor andel av planene som er møtt med innsigelse – og igjen gjelder det ikke minst de østlige kommunene – Vinje til Hol.

Den situasjonen som avspeiles i Figur 10 og Figur 11 samlet kan tolkes på flere måter. For det første er det rimelig å lese tallene som et overraskende høyt konfliktnivå mellom kommunale planprosesser og myndigheter med innsigelseskompetanse. Som vist i Figur 7 (side 41) er det generelle bildet at hoveddelen av innsigelser i denne perioden er fremmet av fylkesmann og fylkeskommune, og begrunnet av med naturvern og friluftshensyn og landbrukshensyn. Det er vel videre rimelig å tro at dette mønsteret gjelder også i dette underutvalget. De østlige kommunene har en vesentlig større reiselivsaktivitet og mange private grunneiere knyttet til vidda eller nærhet til vidda, og det dermed grunn til å tro at det konfliktnivået som avspeiles i figurene ikke minst er knyttet til tiltak som berører vidda.

Planaktivitet er en funksjon av hvor store kommunene målt i innbyggertall, store kommuner har gjennomgående mer planarbeid enn små kommuner. Kommunens kapasitet og kostnader knyttet til planarbeid er derimot ikke på samme måte avhengig av størrelse målt i antall innbyggere.

6.1.2 Planaktivitet med fokus på naturmangfold, friluftsliv og/eller kulturminner/kulturmiljø

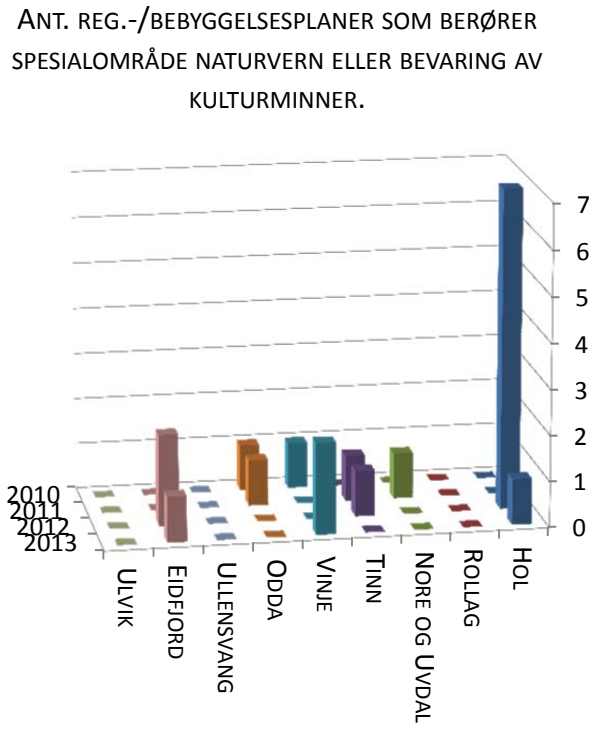
I vår sammenheng er det interessant å se på planaktivitet knyttet til naturmangfold, friluftsliv og for så vidt også kulturminner/kulturmiljø, fordi dette gjennomgående er planer og tiltak som berører utmarksbruk.

Tabell 5: Plan med spesiell fokus på naturmangfold, friluftsliv og/eller kulturminner/kulturmiljø i 2013- Kilde: KOSTRA 2015

Hol	Nei
Rollag	Ja
Nore og Uvdal	Ja
Tinn	Ja
Vinje	?
Odda	Ja
Ullensvang	Ja
Eidfjord	Ja
Ulvik	Nei

6 av de 9 kommunene hadde i 2013 plan som fokuserer på naturmangfold, friluftsliv og / eller kulturminner / miljø.

Det har gjennomgående vært liten planaktivitet som omfatter spesialområde naturvern og / eller kulturminner i kommunene rundt Hardangervidda etter at Regional plan for Hardangervidda ble ferdigstilt (Figur 12). Det er kun en kommune, Hol, som har hatt mer enn 2 regulerings-/bebyggelsesplaner i spesialområdet naturvern etc. til behandling i et gitt år (2012). Ut over dette er det varianter av en ellers lav planaktivitet for tiltak i spesialområdene både før og etter at Hardangervidda-planen ble ferdigstilt.



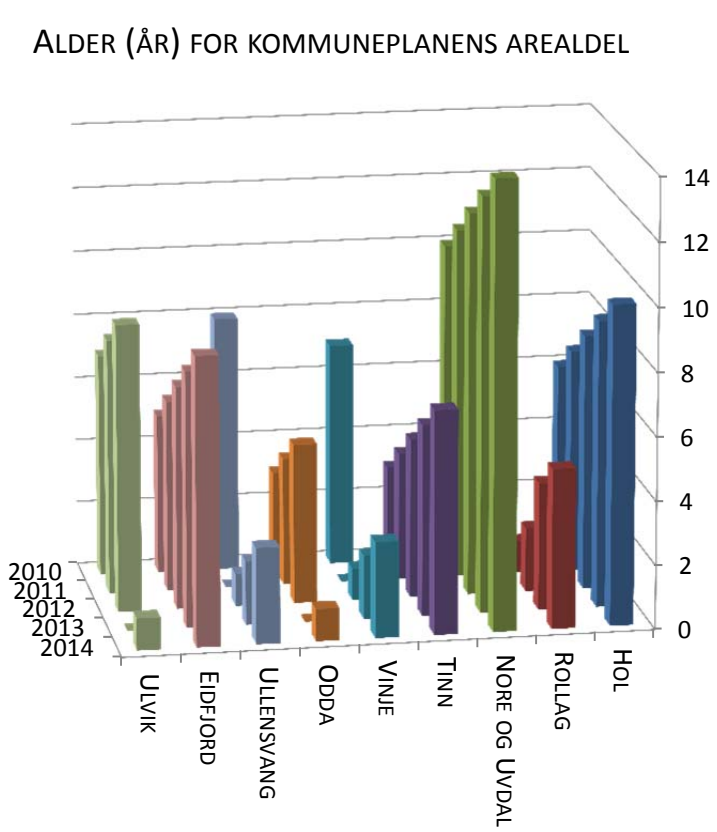
Figur 12: Antall regulerings-/bebyggelsesplaner som omfatter spesialområde naturvern eller bevaring av kulturminner vedtatt i rapporteringsåret. Kilde: KOSTRA 2015

6.1.3 Regional plan for Hardangervidda og konfliktnivå

Som kommentert foran avspeiler Figur 10 og Figur 11 et overraskende høyt konfliktnivå mellom kommunale planprosesser og myndigheter med innsigelseskompetanse. Med grunnlag i Figur 7 (side 41) er det sannsynlig at

innsigelsene ofte er begrunnet med naturvern-, frilufts- og landbrukshensyn – det vil stort sett bety utmarksforvaltning. De østlige kommunene har en vesentlig større reiselivsaktivitet og mange private grunneiere knyttet til vidda eller nærhet til vidda, og det dermed grunn til å tro at det konfliktnivået som avspeiles i figurene ikke minst er knyttet til tiltak som berører vidda. I den grad Hardangervidda-planen hadde som formål å dempe konflikter i plansystemet i denne perioden, så kan ikke dette målet nådd operasjonalisert som færre formaliserte konflikter i form av innsigelser.

6.1.4 Alder for kommuneplanens arealdel



Figur 13: Kommuneplanens arealdel – år siden siste rullering. Kilde: KOSTRA 2015 og kommunale strategiplaner.

Alder for kommuneplanens arealdel er av interesse her i forhold til siste revisjon av PBL i 2009. Forrige revisjon av PBL var i 1985. Loven av 2009 og loven av 1985 er vesentlig forskjellige nettopp for arealformålet spredt næringsutvikling i LNF-områder.

For kommuner hvor kommuneplanenes arealdel daterer seg tilbake til før siste revisjon av PBL, så vil slike kommuner ikke ha tolket og operasjonalisert PBL § 11.7 punkt 5 a) og b) om formålene spredt næringsutvikling i utmark. Slike kommuner vil ha behandlet arealdelen et PBL av 1985 (LOV 1985-06-14 nr. 77: Plan- og bygningsloven), og vil ha planbestemmelser som etter en tidligere lov nettopp på dette punktet var vesentlig annerledes[44]. Kommuner som ikke har rullert kommuneplanens arealdel etter ny PBL vil derfor ikke bidra til spørsmålet om hvordan dagens PBL § 11.7 punkt 5 er tolket og operasjonalisert.

[44] Aktuelle paragrafer i den sammenheng var § 81 Driftsbygninger i landbruket, § 82. Fritidsbebyggelse og § 20-4. Arealdelen av kommuneplan punkt 2 og punkt 6c

Av kommunene i øst har Rollag kommune og Vinje kommune rullert kommuneplanens arealdel etter ny PBL. Hol kommune og Tinn kommune er i prosess med rullering.

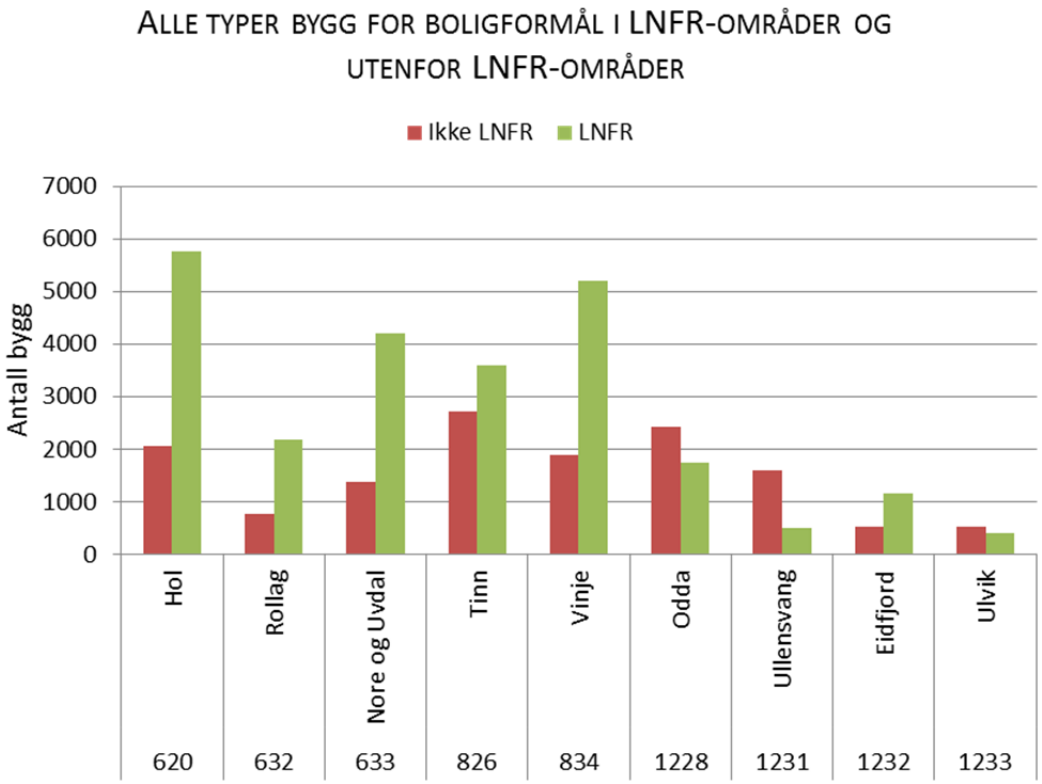
Et annet spørsmål til Regional plan for Hardangervidda og dens betydning for kommunal arealplanlegging, er hvor mange av kommunene som har rullert kommuneplanen (1) etter at ny PBL etter at Regional plan for Hardangervidda forelå i 2011

To kommuner rullerte arealplanen i 2011 (Ullensvang og Vinje), ingen i 2012, mens Ulvik og Odda rullerte den i 2013. Siste kommunevalg var i 2011, og det ble produsert planstrategier for nytt kommunestyre. Som figuren viser har det i begrenset grad vært prioritert å rullere kommuneplanens arealdel inntil 2 år etter at Hardangervidda-planen forelå.

Regional plan for Hardangervidda i liten grad har ansporet til rullering av kommunale arealplaner. Isolert sett kan det tolkes som et signal om liten sammenheng mellom de to planprosessene.

6.2 Aktivitet i utmark - forskjeller mellom kommunene i øst og vest

6.2.1 Bygningsmasse i LNFR-områdene



Figur 14: Fordeling av alle typer boligbygg som forutsettes lokalisert utenfor LNFR-områder, og bygg (fritidsboliger, setre og boliger brukt som fritidsbolig) som er lokalisert i LNFR-områder eller som har bruk av LNFR-områder som formål. Kilde: GAB-registeret 2015

Flertallet av kommunene har en stor bygningsmasse i LNFR-områder i første rekke i form av fritidsboliger. Som foregående figur viser, for flere av kommunene rundt Hardangervidda er det er større bygningsmasse for fritidsboligformål og landbruksformål i LNFR-områder enn det er boligmasse utenfor LNFR-områder – det vil si i tettsteder og på gårdstun. I neste figur er det kommunefordelt samlet alle typer boliger i tettsteder og på tun[45] og forutsatt at disse ikke ligger i LNFR-områder, og fritidsboliger og seterhus[46] som ligger i eller som har LNFR (enten dette er rekreasjonsressurser eller produksjonsressurser) som formål å bruke.

I Nore og Uvdal er det 3 ganger så mange bygg for boligformål i LNFR-områder som utenfor LNFR-områder. Tett på følger Hol, Rollag og Vinje. I de vestlige kommunene er det kun Eidfjord med flere bygg for boligformål i LNFR enn utenfor LNFR.

Dette gir ett perspektiv på den betydningen utmarksressursene – og her i første rekke som en rekreasjonsressurs – i kommunene rundt Hardangervidda. En slik figur kan leses som en illustrasjon på bruken av og utmarka i kommunene. Skillet mellom kommunen øst på vidda og vest på vidda vises klart.

6.2.2 Årsinnbyggere

Mange fritidsboliger betyr også både et øket krav om plankapasitet som skal betjene flere enn faste innbyggere. Videre representerer bruken av fritidsboligene i seg selv en form for bosetting i utmark som skaper et marked for varer og tjenester.

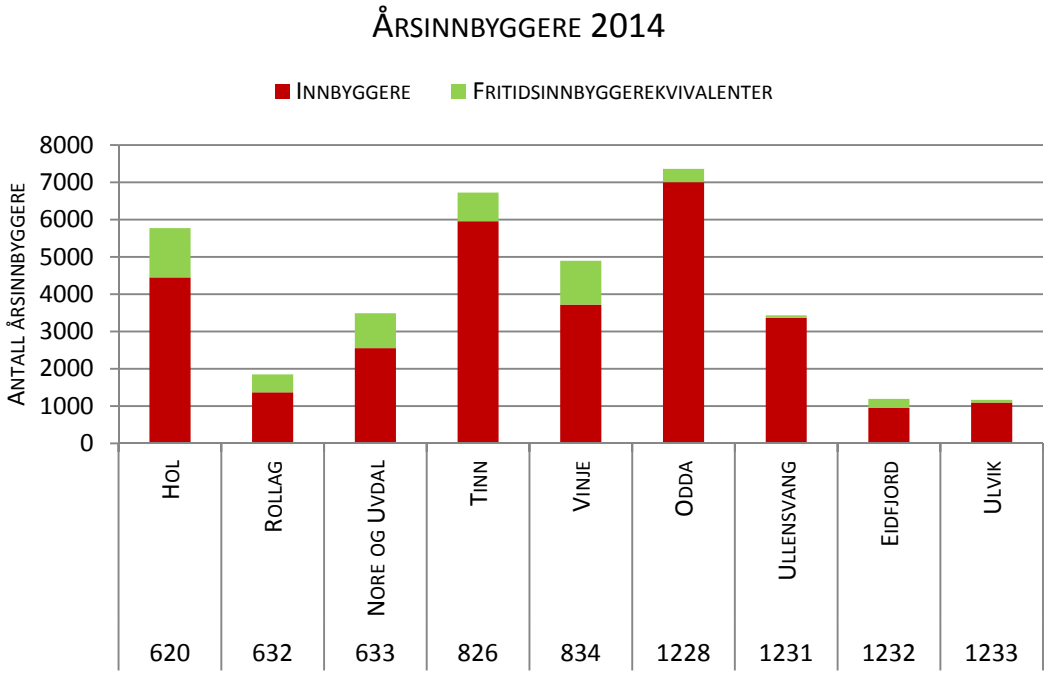
Årsinnbygger er en variabel som tar hensyn til at også fritidsboligbefolkningen Årsinnbyggere er her beregnet ved formelen (iht SSB):

- (Antall Årsinnbyggere) = (Antall innbyggere)+(Antall fritidsboliginnbyggerekvivalenter)
- (Antall fritidsboliginnbyggerekvivalenter) = (Antall hytteabonnenter) *(3personer per hytte)* (30 bruksdager i året/ 365 dager i året).
- (Antall hytteabonnenter) satt lik (Antall fritidsboliger) i desember 2014.

Neste figur viser antall årsinnbyggere delt på faste innbyggere og fritidsinnbyggerekvivalenter. Rimeligvis gjenfinnes samme skille mellom kommune i øst med relativt mange fritidsinnbyggerekvivalenter, og kommunene i vest med svært få – dette gjelder både i absolutte tall og relativt til kommunens faste innbyggere.

[45] Enebolig, Enebolig m/hybel/sokkelleil, Våningshus, Tomannsbolig, vertikaldelt , Tomannsbolig, horisontaldelt, Våningshus, tomannsb./vertikal., Våningshus, tomannsb./horisont., Rekkehus, Kjede/atriumhus, Terrassehus, Andre småhus m/3 boliger el fl, Stort frittliggende boligbygg på 2 etg., Stort frittliggende boligbygg på 3 og 4 etg., Store sammenbygde boligbygg på 2 etg., Store sammenb. boligbygg på 3 og 4 etg., Bo- og servicesenter, Studenthjem/studentboliger , Annen bygning for bofellesskap.

[46] Fritidsbygg, Helårsb.benyttet som fritidsb., Våningh. benyttet som fritidsb , Seterhus sel rorbu o.l.,



Figur 15: Antall årsinnbyggere i 2014 i kommunene rundt Hardangervidda. Kilde: SSB og GAB 2015

7 REGIONALE PLANER OG NÆRINGSUTVIKLING I LNFR

Dette kapitlet ser på et utvalg andre regionale planer for næringsutvikling med henblikk på hvordan spredt næringsutvikling i utmark håndteres. Vi fokuserer her primært på regioner som har betydelige utmarksområder, og / eller innslag av villreinområder.

7.1 Nord-Trøndelag

Regional plan for arealbruk Nord-Trøndelag (Nord-Trøndelag, 2013) har som uttrykt formål å «*legge til rette for bosetting i hele fylket gjennom rammer for spredt utbygging.*» Det slås fast at bosetting i hele fylket er nødvendig for høsting av utmarksressurser, og at i Nord-Trøndelag oppfattes spredt utbygging som et virkemiddel for å opprettholde bosetting og næringsutvikling i hele fylket.

I planen er det laget regionalpolitiske retningslinjer for spredt utvikling. Det er interessant å se hvordan retningslinjene aktivt benytter det de mener er en særlig bokvalitet ved spredt utbygging. Snarere enn å si at i kommuner med fraflytting og lite utbyggingspress så bør utvikling samles i få grender for i det minst å samle sammen til noen sentra, så fremmer planen den «pull»-faktoren som en «hillbilly»-kultur[47] representerer:

«*For å opprettholde bosettingen utenfor pressområdene kan kommunene tilrettelegge for spredt boligbygging. I kommuner med lite utbyggingspress eller fraflytting kan de geografiske områdene der det tillates spredt boligbygging være større enn i sentrale deler av fylket. Lokalisering til dyrka og dyrkbar mark søkes unngått i områder uten press, og unngås i områder med press.*» (op. cit.)

De regionalpolitiske retningslinjene fastlegger videre:

«*Kommuneplanens arealdel kan vise hvilke områder innenfor arealformål …LNFR … der spredt utbygging til bolig og erverv kan tillates, med avgrensing og maksimal tomtestørrelse for spredt utbygging og grendefelt. Planen skal i nødvendig grad angi lokaliseringskriterier.*» (op. cit.)

[47] Dette er på alle måter ment som et aktivum for rural strøk, og som en type anti-kafe-kaffe-latte-bykultur som ellers plager landet. Forfatter Lars Mytting kan trekkes fram som en eksponent for framsnakkinga av verdien ved et rurale samfunn og hvor den spredte utbygginga er både historisk og strukturelt en integrert del. Begrepet «hillbilly» - som ikke har noe godt norsk motstykke – brukes også av Visit Norway i markedsføring. Det kan jo oppfattes som et tegn på at begrepet er i ferd med å bli både stuerent og ha positive konnotasjoner.

Det understrekes at kommuneplanens arealdel «*er det primære redskap for styring av spredt utbygging og utvikling av grendesenter*». Overordna grep for spredt utbygging må følgelig klarlegges i kommuneplanen, det være seg både bolig- og næringsbebyggelse. PBL tolkes her slik at det kan tilrettelegges for spredt næringsbebyggelse i soner innen LNFR der spredt ervervsbebyggelse kan tillates. Retningslinjene peker på at kommuneplanen kan gi retningslinjer for lokalisering, utnyttingsgrad, avgrensing og kvalitetsutvikling for soner med spredt bebyggelse, grendefelt og grendesenter.

For øvrig gis retningslinjer av mer tradisjonell type som samsvar med «*lokal byggeskikk*[48], *kulturlandskap, kulturminner, viktige områder for biologisk mangfold*» også blir viktige hensyn i spredt utbygging.

7.2 Hordaland

Hordaland fylkeskommune samlet i ett dokument i 2011 alle arealpolitiske retningslinjer som fylkeskommunen hadde etablert (Hordaland fylkeskommune, 2011). Under retningslinjer for LNFR og grøntstruktur gis til sammen 7 punkter, hvorav ingen har et perspektiv eller en retning som kan sies å fremme spredt utbygging (bolig, fritidsbolig eller næringsbygg) i utmark.

Men under retningslinjer om bygg og utmarksnæring gis en nærmere avklaring av hvordan fylkeskommunen vil regulere utmarksnæringer – det siteres uforkortet:

«*I medhold av plan- og bygningsloven deles "utmarksnæringer" i*

1. *landbruks utmarksnæringer" definert som støling, beitebruk, egen jakt og fiske, og foredling av fisk.*
2. *"annen utmarksnæring" som opplevelsesnæring (guiding) og utleie av jakt- og fiskerettigheter (med husvære).*

Grunneiere som driver "landbrukets utmarksnæringer" (støling, beitebruk, egen jakt og fiske, og foredling av fisk) kan bygge, rehabilitere og videreutvikle nødvendige driftshusvære og støler for å utnytte utmarksressursene på eiendommen. Det skal skje etter gjeldende regler for byggesaksbehandling, og trenger ingen nærmere planavklaring. Generelt forutsettes følgende rammer:

Støler kan rehabiliteres og videreutvikles forutsatt form, størrelse og byggehøyder i samsvar med stedets tradisjon for stølsbygg, men likevel slik at de tilfredsstiller dagens forskrifter og krav.

Driftshusvære skal ha form, størrelse og byggehøyder i samsvar med stedets tradisjon for driftshusvære, men likevel slik at de tilfredsstiller dagens forskrifter og krav.

[48] Som gjerne er et mantra for «god byggeskikk» - men er det nødvendigvis slik?

Grunneiere som driver "annen utmarksnæring" som opplevelsesnæring (guiding) og utleie av jakt- og fiskerettigheter (opplistingen er ikke uttømmende), kan bygge næringsbygg for dette formålet etter nærmere planavklaring. Avklaringen av omfang og lokalisering skal skje gjennom kommunal planlegging etter plan- og bygningslovens bestemmelser ved bruk av:

- *LNF-områder med areal for spredt næringsbebyggelse i kommuneplan (§11-7,1.ledd nr.5)*
- *Bestemmelser knyttet til LNF-formålet i kommuneplan (§§ 11-9 eller 11-11)*
- *Områderegulering, §12-2.*

Næringsbyggene skal ha form, størrelse og byggehøyder i samsvar med stedets tradisjon for driftshusvære, men likevel slik at de tilfredsstiller dagens forskrifter og krav.

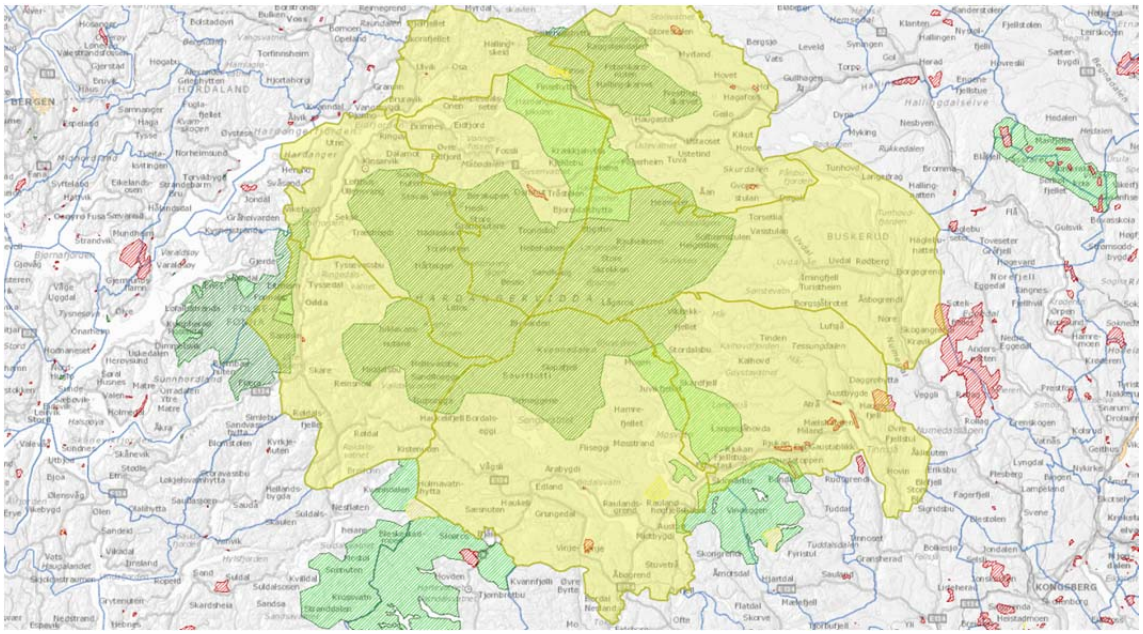
Alle byggetiltak forutsettes å skje i tilknytning til dokumenterbare utmarksnæringer. Lokalisering av alle nye bygg skal skje i minst mulig konflikt med villreinens arealbruk.

Støler, driftshusvære og næringsbygg kan ikke skilles fra hovedbruket, jfr. plan- og bygningsloven og jordloven.» (op. cit.)

Dette er et interessant sett retningslinjer – og vi kommer tilbake til disse i drøftingen. I denne omgang vil vi bare peke på at begrepet «dokumenterbare utmarksnæringer» benyttes her, uten at det er definert eller problematisert. Er dokumenterbare utmarksnæringer ment som et partielt underbegrep til referenten utmarksnæringer, og et sidebegrep til ikke-dokumenterbare utmarksnæringer? Ligger det ikke allerede i begrepet næring at det er en virksomhet som lar seg dokumentere som noe annet enn for eksempel fritid, eventuelt hobby?

8 INSTITUSJONER I UTMARK. HARDANGERVIDDA

Den geografiske avgrensningen for analysen i denne rapporten er kommunene som «huser» Hardangervidda nasjonalpark med landskapsvernområder, og i tillegg Hallingskarvet nasjonalpark og deler av Folgefonna nasjonalpark. Det er operasjonalisert som 8 kommuner, nemlig Odda, Ullensvang, Eidfjord og Ulvik i Hordaland fylke, Vinje og Tinn i Telemark fylke og Hol, Nore og Uvdal og Rollag i Buskerud.



Figur 16: Det geografiske nedslagsfeltet for analysen omfatter 8 kommuner rundt Hardangervidda nasjonalpark og landskapsvernområder. Innenfor utvalget er også Hallingskarvet nasjonalpark og Folgefonna nasjonalpark (delvis). Kilde: Naturbase 2014

8.1 Institusjoner i utmark og LNFR-områder

Utmarka i Norge er ikke bare eiet, men er også godt organisert / institusjonalisert. Enkelt sagt kan vi si at de offentligrettslige forvaltningslovene gir myndighetene adgang til å forby eller regulere aktiviteter, til å ekspropriere grunn for gitte samfunnsmessige formål og ved å pålegge aktørene krav og retningslinjer til beslutningsprosesser igjen av hensyn til det samfunnsmessige gode.

Hele Norge er eiet. 'Grunneierskapet' dekker hele landet. Eiendom er et privatrettslig anliggende hvor utgangspunktet er hvem som eier og hvem som har rett til ressurser fra land og vann. Mens borgerens rettigheter og plikter som borger i 'fellesskapet' i prinsippet er en og den samme for alle, så er grunneierens rettigheter og plikter i 'grunneierskapet' avhengig av hvor mye grunn en eier, eller hvilke bruksretter en har.

Rett i utmark kan ha forskjellige rettslige grunnlag. Retten kan være en funksjon av grunneierretten, slik at man har rett fordi man eier grunnen. Men retten kan også være en begrenset rett til bruk av annen manns eiendom, slik at brukeren har rett på annen manns grunn enten alene eller sammen med grunneieren eller eventuelt sammen med både grunneieren og flere andre rettshavere (Christensen 2002). I noen anliggender kan og en situasjon foreligge hvor bruksrett er rimelig avklart, mens eiendomsrett er omstridt, og vi har situasjoner hvor så vel eiendomsrett som bruksrett er omstridt. Et slikt anliggende finner vi for eksempel i debatten om urfolks rettigheter i store deler av utmarka i Norge (Eriksen 2002).

8.2 Institusjonalisering på bakken: utmarkslag og grunneierlag

Utmarkslag, grunneierlag, veilag ol er organiseringsformer som representerer en institusjonalisering i grunneierskapet. Dette er en institusjonalisering lokalt og på «grunnplanet», og drevet av lokale grunneierinteresser for utvikling i utmark. Det har vært lite forskning på utviklingen av denne typen institusjonalisering i utmark. I utgangspunktet vet vi derfor lite om hva slags trender deres historie i utmarka – det være seg for næringsformål eller annet – er uttrykk for. Vi legger her til grunn at omfang og innretning av for eksempel grunneierlag og utmarkslag – og for så vidt andre typer samvirkepregede lag som veilag, vannlag, beitelag og lignende, men her velger vi å fokusere på disse to – er en indikator på lokal samling om å fremme næringsrettet aktivitet i utmark[49]. I det følgende ser vi på 1) om denne institusjonaliseringsformen på Hardangervidda følger det som er normalt mønster i utmarka i Norge for øvrig, og 2) om det er vesentlige forskjeller mellom kommunen på vidda. Dette vil samlet gi informasjon om hva som karakteriserer utmarksnæringer og interesse for dette på vidda og hvordan dette har utviklet seg over tid.

Det er i dag 238 utmarkslag registrert i Brønnøysundregistrene i Norge. I tillegg er 576 grunneierlag som er registrert[50]. Det finnes ganske sikkert flere grunneierlag og utmarkslag

[49] Grunneierlag, utmarkslag, vanningslag, veilag osv er ofte organisert på samvirkebasis som selskaper med begrenset ansvar. Hovedregelen i regnskapsloven er at alle enheter som har regnskapsplikt har innsendingsplikt, noe som igjen betinger registrering i Brønnøysundregistrene. Regnskapsplikten for slike selskap oppstår først når omsetningen overstiger 2 MNOK minst 2 år på rad (regnskapsloven §1.2, 7 ledd)– de aller fleste slike selskap vil kun ha plikt til å utarbeide regnskapsoppgaver for ligningsmyndigheter. Lag som ikke når denne grensen kan allikevel være registrert, men det må antas at antallet lag er samlet sett større enn de som er registrert.

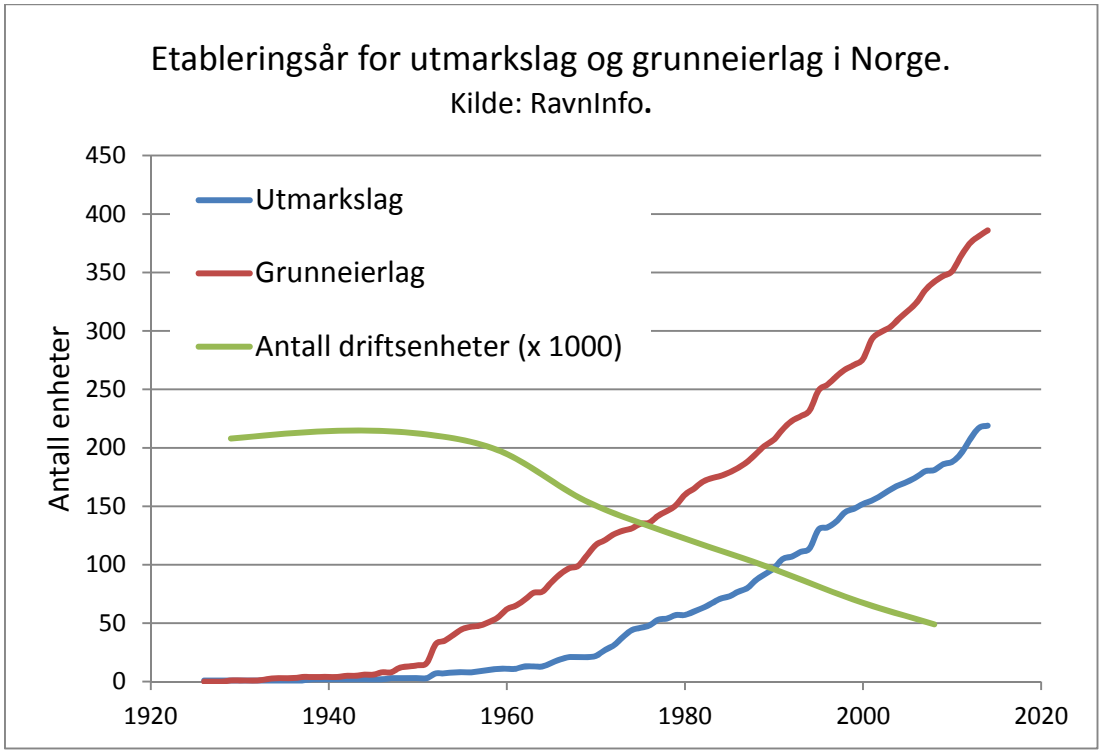
[50] I begge tilfeller er det kun tatt med lag hvor det er kjent kommunetilhørighet. Det er noen «huller» i registrene her.

enn de som er registrert i Brønnøysundregisteret, også rundt Hardangervidda. Det er allikevel rimelig å legge til grunn at uregistrerte lag fordeler seg jevnt over landet, slik at oversikten over registrerte lag gir et godt bilde på fordelingen, selv om det samlede antallet kan være høyere. Registrerte grunneierlag og utmarkslag fordeler seg på fylkene i landet som vist i tabellen:

Tabell 6: Antall utmarkslag og grunneierlag i Norge fordelt på fylker. Kilde: Brønnøysundregisterene

	Fylke	Utmarkslag	Grunneierlag	Sum
4	hedmark	51	45	96
5	oppland	38	58	96
18	nordland	20	74	94
19	troms	27	65	92
16	sør-trøndelag	17	50	67
17	nord-trøndelag	21	32	53
6	**buskerud**	**17**	**21**	**38**
15	møre og romsdal	15	16	31
8	**telemark**	**6**	**6**	**12**
14	sogn og fjordane	10	2	12
2	akershus	4	7	11
10	vest-agder	2	9	11
1	østfold	3	7	10
7	vestfold	4	6	10
11	rogaland	1	4	5
12	**hordaland**	**1**	**3**	**4**
20	finnmark	1	3	4
9	aust-agder	0	3	3
3	oslo	0	1	1
	Sum	238	576	814

Etableringsår for utmarkslag og grunneierlag sier noe om i hvilken kontekst og med det med hvilket formål lagene ble etablert. Påfølgende figur viser hvordan etableringsfrekvensen har utviklet seg siden 1920-tallet og fram til i dag:



Figur 17: Etableringsår for utmarkslag og grunneierlag og utvikling i antall driftsenheter i Norge. Kilde: RavnInfo.

Både grunneierlag og utmarkslag er stort sett etablert etter andre verdenskrig. Grunneierlagene har hatt en jevn etableringsfrekvens siden om lag 1950, mens etablering av utmarkslag skjøt fart først omlag 20 år senere fra omkring 1970. Figuren viser en etableringstakt for utmarkslag og grunneierlag med en motsatt tendens til utviklingen i antall driftsenheter – med andre ord færre bønder som styrker institusjonaliseringen av samarbeid gjennom hele perioden.

Samtidig er produksjonen i landbruket stort sett opprettholdt selv om antallet driftsenheter er vesentlig redusert på få år. Det er om lag 177 000 landbrukseiendommer med jordbruksareal i Norge. Det drives i dag selvstendig jordbruksdrift på om lag en fjerdedel av disse eiendommene. Følgelig er jorda enten leid bort eller gått ut av drift på tre fjerdedeler av eiendommene. Selv om det ikke drives selvstendig jordbruksdrift på en eiendom, kan den være bebodd, og det kan drives annen næringsvirksomhet, for eksempel skogbruk eller annen utmarksnæring / utmarksaktivitet. Det er i dag fast bosetting på om lag 60 prosent av eiendommene uten selvstendig jordbruksdrift, mot vel 90 prosent på eiendommene der det ble drevet jordbruk i egen regi.

Etablering av grunneierlag og utmarkslag kan således være ett svar på at strukturendringen i landbruket, både i forhold til landbruksdrift og som en plattform for samarbeid om å drive annen form for næringsvirksomhet / -aktivitet på arealene – og da ikke minst i utmarka.

Ser vi på hvilke bransjer grunneierlagene er registrert innenfor, gir dette en pekepinn på hva slags næringsvirksomhet de er ment å fremme.

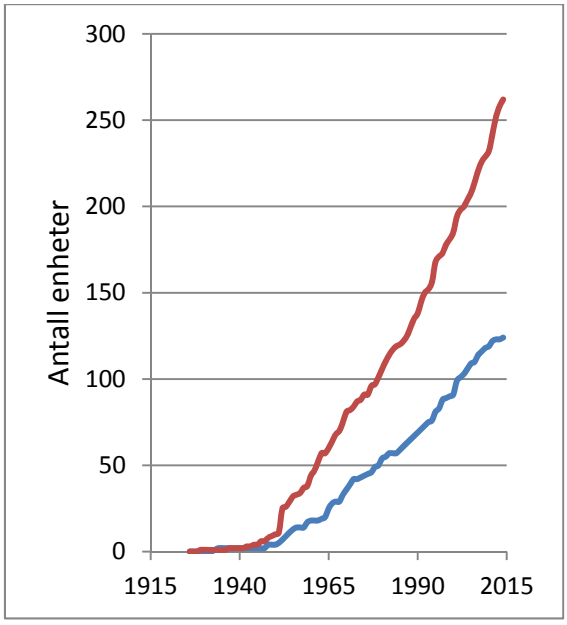
Tabell 7: Fordeling av registrerte grunneierlag på bransjer. Kilde: RavnInfo / Brønnøysundregistrene

Andel	Bransje (med bransjekode)
67 %	68320 eiendomsforvaltning
9 %	94991 aktiviteter i andre interesseorganisasjoner ikke nevnt annet sted
7 %	93299 fritidsvirksomhet ellers
5 %	81109 andre kombinerte tjenester tilknyttet eiendomsdrift
3 %	01700 jakt. viltstell og tjenester tilknyttet jakt og viltstell
9 %	annet i tilsammen 27 bransjekategorier

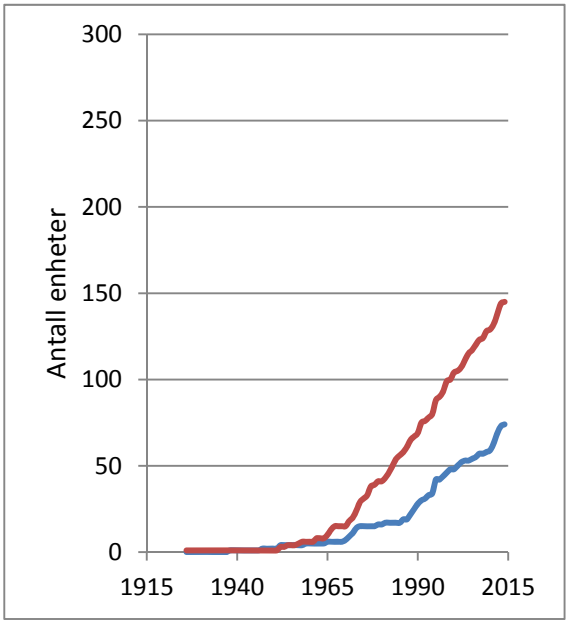
2/3-deler av grunneierlagene har eiendomsforvaltning som formål – et formål som antakelig for en stor del faller sammen med arbeid for næringsutvikling i utmark ut over den rene landbruksdriften. Sentrale formål innenfor eiendomsutvikling utenom landbruksdrift kan være samarbeid om jakt og fiske, småkraft og lignende, fritidsboliger og boliger.

Nå finnes det også andre former for organisert samarbeid mellom grunneiere og / eller rettighetshavere i utmarka. Det vanligste er forskjellige former for sameier. Dette kan også typisk dreie seg samarbeid om utnyttelse av beiteressurser, fiskeressurser og lignende. Vi lar disse ligge i denne sammenheng og nytter her grunneierlag og utmarkslag som indikatorer på utviklingen i interessen for å utnytte ressurser i utmark for næringsformål. Vi kommer kun tilbake til sameier i forbindelse med kommunene rundt Hardangervidda.

Antallet utmarkslag og grunneierlag varierer betydelig mellom fylkene. De varierer også betydelig mellom kommuner. Det vil føre for langt å gå i detalj her, men det kan være av interesse å bore noe dypere. Tabellen under viser hvordan utmarkslag og grunneierlag fordeler seg langs en distriktsdimensjon som tar utgangspunkt i om kommunen ligger i et fjellområde eller ikke. Fjellkommuner er da 89 kommuner definert som kommuner som har minst 50 % av sitt areal som fjellområde, hvor fjellområde er sammenhengende areal (dvs minst 5 km^2) over 700 meter over havet (600 meter over havet fra og med Nord-Trøndelag fylke). På denne måten gis et bilde på kommuner med utmark som er dominert av fjell og kommuner som er dominert av lavereliggende utmark:



Figur 18: Etablering av grunneierlag i fjellkommuner (blå) og ikke fjellkommuner (rød). Kilde: RavnInfo.



Figur 19: Etablering av utmarkslag i fjellkommuner (blå) og ikke fjellkommuner (rød). Kilde: RavnInfo

Figur 19 viser at for fjellkommuner så skjøt etableringen av utmarkslag fart mot slutten av 80-tallet[51], etter at antallet har stått mer eller mindre stille siden 70-tallet. Takten i etablering av utmarkslag var raskere utenfor fjellområdet, og omslaget som 10 – 15 år før vi ser om lag samme veksttakt i fjellområdet som utenfor siden siste halvdel av første tiår av 2000-tallet.

Denne utviklingen faller godt sammen med veksten i fritidsboliger i fjellkommuner. Denne har vært særlig sterk i fjellområdene siden 80-tallet (Arnesen & Ericsson, 2013). I perioden 1980 til 2004 fikk fjellkommunene 65 % av all vekst i fritidsboligsegmentet. Dette faller godt sammen med veksten i den institusjonaliseringen som utmarkslagene representerer i fjellområdene.

Vi ser videre at utviklingen i antall grunneierlag startet om lag 20 år tidligere enn utmarkslagene og har holdt en jevn etableringstakt gjennom hele perioden. Her starter taktskifte om lag på samme tid i fjellkommunene som utenfor fjellkommuner, men etableringstakten er gjennomgående lavere i fjellområdet[52].

I den grad dette materialet samlet danner grunnlag for konklusjoner, så er det rimelig å si at utmarkslag og grunneierlag er viktige enheter for fjellkommuner, og er en illustrasjon på viktigheten av næringsutkomme fra utmarka også utenfor landbruksnæringa (kan dog være innenfor landbruk pluss-satsinga).

[51] Det sammenfaller med økt satsing på bygdenæringer i Landbrukspolitikken i perioden 1986-90 under Brundtland II og Syse – regjeringene.
[52] Det er i perioden etablert 3 grunneierlag per år utenfor fjellområdet, og 1,5 i fjellområdet.

Det er både grunneierlag og utmarkslag som kan nyttes som en indikator på omfang av arbeidet med næringsvirksomhet i utmark og LNFR-områder – og da både i landbrukssammenheng og som et uttrykk for en interesse for å nytte ressurser i utmarka også for andre kommersielle formål. Gitt et slikt utgangspunkt, så viser det at interessen for næringsutvikling i utmark har skutt fart i fjellkommuner siden 1990-tallet og er inne i sin friskeste vekstperiode.

8.3 Kommunene rundt Hardangervidda – forskjell mellom vest og øst.

Ser vi på kommunene som «huser» Hardangervidda; Odda, Ullensvang, Eidfjord, Ulvik, Vinje, Tinn, Rollag, Hol og Nore og Uvdal, så er de alle fjellkommuner etter den definisjonen som er gitt foran. Fordelingen av utmarkslag og grunneierlag blant disse kommunene er som vist i neste tabell. Den viser at:

- Det er mindre utbredt med utmarks- og grunneierlag i kommunene rundt Hardangervidda enn blant fjellkommuner for øvrig.
- I kommunene på vestsiden er det ingen tradisjon for å danne utmarkslag og grunneierlag, men det finner vi på østsiden[53].
- I tillegg dominerer utmarkslag for grunneierlag med en faktor 3, mens snittet for fjellkommuner for øvrig er at grunneierlag dominerer i antall for utmarkslag med en faktor 2.

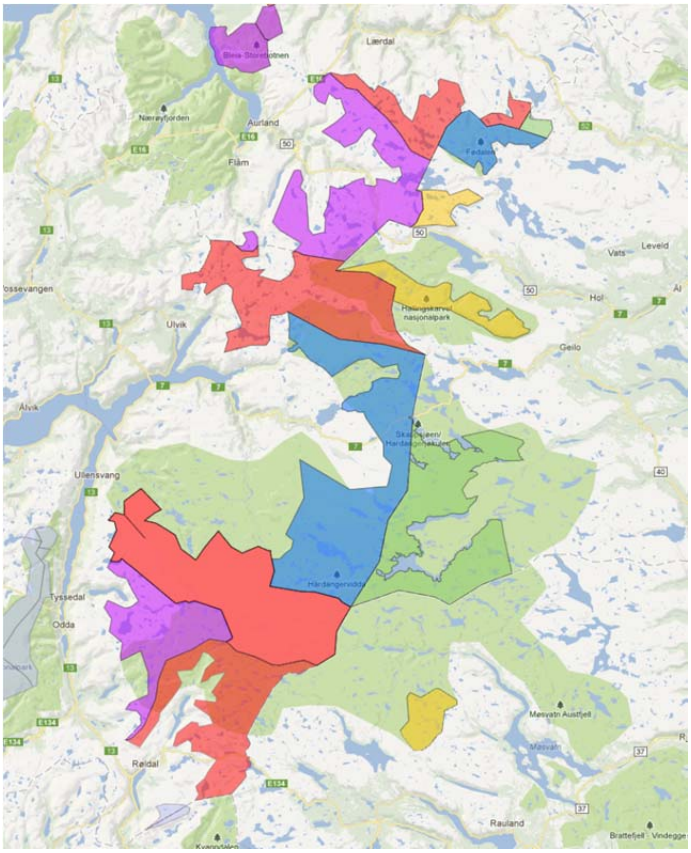
Det er med andre ord en markant forskjell til et landsgjennomsnitt, med en organisering på «grunnplanet» som avviker fra det som ellers er vanlig i fjellområdene. En forklaring kan være at det meste av arealene i disse kommunene er vernede områder.

Tabell 8: Kommuner med registrerte utmarkslag og / eller grunneierlag rundt Hardangervidda. Kilde: RavnInfo

	Kommune	Utmarkslag	Grunneierlag	Sum
1228	Odda	0	0	0
1231	Ullensvang	0	0	0
1232	Eidfjord	0	0	0
1233	Ulvik	0	0	0
834	Vinje	0	0	0
826	Tinn	3	0	3
620	Hol	2	1	3
632	Rollag	2	1	3
633	Nore og Uvdal	1	1	2
9 kom.	Sum	8	3	11

[53] Med den reservasjon at slike lag på vestsiden lar være å registrere lagene i Brønnøysundregistrene. Det betyr i fall det finnes ikke-registrerte lag, at de har mindre enn 2 MNOK i årlig omsetning.

Denne strukturen i utmarks- og grunneierlag rundt Hardangervidda avspeiler eiendomsstrukturen. Det spesielle ved parken er som tidligere nevnt at halve nasjonalparken er privat grunn, og at det er vesentlige forskjeller i eiendomsforhold fra kommune til kommune. Tinn og Hol kommuner har ikke allmenning på Hardangervidda, mens de øvrige har. På vestsida er det mest sameier. På østsiden er det mer ene-eide private eiendommer. Mot vest og sør er eiendommene overveiende store, mens Tinn, Nore og Uvdal og Hol har en mer oppstykket struktur (referanse til NoU 1972:18), og det er nettopp i disse kommunene at lagene dannes – se Figur 20 (side 90).



Figur 20: Det er til sammen 7 fjellstyrer på Hardangervidda. Disse forvalter til sammen 5 statsallmenninger. Resten er privateide arealer, dominerende i øst og nord-vest i parken. Kilde: Fjellstyresambandet.

Eiendomsstrukturen gir i seg selv forskjellig utgangspunkt for næringsutvikling og næringsaktivitet i utmarka.

Neste tabell viser de 8 utmarkslagene i kommunene rundt Hardangervidda. Antallet er såpass lite at det ikke er grunnlag for å trekke for vidtgående konklusjoner fra et slikt materiale. Begrenset til det materialet som foreligger, viser tabellen at utmarkslagene alle er etablert på 2000-tallet og har eiendomsforvaltning og fritidsvirksomhet som bransje. Utmarkslagene rundt Hardangervidda er med andre ord en relativt ny form for institusjonalisering av grunneierinteresser, og avspeiler den økende betydningen som rekreasjonsbruk og med det tilhørende og gryende næringsinteresser representerer. Utviklingen er også karakterisert ved at landbruksaktører i større grad definerer sine interesser knyttet til arealene som et spørsmål om eiendomsutvikling, og ikke bare som en landbruksressurs.

Tabell 9: Registrerte (i Brønnøysundregisteret) utmarkslag i kommunene rundt Hardangervidda. I tillegg kan det finnes utmarkslag som ikke er registrert i Brønnøysundregisteret. Kilde: RavnInfo

Utmarkslag	Stift.år	Bransjer
Gjøyst Utmarkslag	1970	01700 Jakt & viltstell og tilknyttede tjenester
Måna Utmarkslag	1995	93299 Fritidsvirksomhet ellers
Holsåsen Utmarkslag Ba	2001	68320 Eiendomsforvaltning
Uvdal Utmarkslag Sa	2002	68320 Eiendomsforvaltning
Vegglifjell friluftslag	2012	94991 Aktiviteter ikke nevnt annet sted
Holsåsen Utmarkslag As	2013	68320 Eiendomsforvaltning
Tessungdalen Utmarkslag Sa	2013	93190 Andre sportsaktiviteter
Tondra Utmarkslag SA	2013	68320 Eiendomsforvaltning
I tillegg kommer sameier i utmark i de samme kommunene (med unntak for vegsameier og avvirkningssameier):		
Mårfjell sameige	1902	93299 Fritidsvirksomhet ellers
Mårfjell Fiskelag SA	1972	03111 Hav- og kystfiske

Utsagnet fra Sevatdal (2001) er en rettesnor for tolking her: "*Det enkle faktum er ... at menneskene til enhver tid søker å forme eiendomsforhold etter sine behov og interesser*". Etablering av utmarkslag bør ses i den sammenheng:

- de retter seg mot å utvikle næringsvirksomhet utenom landbruket
- det skjer i første rekke øst på Hardangervidda

8.4 Forvaltning i statsallmenningsforvaltningen

«Statsallmenning» er betegnelsen på allmenninger som i motsetning til bygdeallmenninger og privatallmenninger, ikke er i privat eie, men hvor eiendomsretten til grunnen opprinnelig har ligget til og fortsatt ligger til staten. Det meste av bruken av og rådigheten over statsallmenningene er regulert i fjellova. Statsallmenningene er viktige rekreasjonsområder. I statsallmenningene, har bygdene kollektive rettigheter som har betydning for opprettholdelse av levedyktige bygdesamfunn. Statens rådighet er begrenset blant annet av lokalbefolkningens bruksrettigheter. Allmenningsrettighetene varierer fra allmenning til allmenning og endrer seg også med tiden. Viktige bruksretter i dag er beiting, seterdrift, jakt, fangst og fiske.

8.5 Fjellstyrene

Det er 7 (8 om man regner fellesstyret i Ullensvang) fjellstyrer på Hardangervidda – se også Figur 20 (side 90). De administrerer 6 statsallmenninger som omfatter tilsammen 1/3 av heile området og omlag 50 % av nasjonalparken. Det er følgende fjellstyrer i statsallmenningene:

- Eidfjord statsallmenning med Eidfjord fjellstyre
- Ullensvang statsallmenning delt forvaltningsmessig mellom Odda fjellstyre og Ullensvang fjellstyre, samt et Fellesstyre for Ullensvang statsallmenning
- Øvre Numedal statsallmenning med Øvre Numedal Fjellstyre
- Ulvik statsallmenning med Ulvik fjellstyre
- Røldal statsallmenning med Røldal fjellstyre
- Rauland statsallmenning med Rauland fjellstyre

Fjellstyrene er hjemlet i fjelloven administrerer bruksretter og lunnende (herligheter) i statsallmenningene, så lenge ikke annet er forutsatt i eller i medhold av lov. I hovedtrekk omfatter dette jordbrukstilknyttede bruksretter som seter og beite, samt jakt, fangst og fiske. Bruksrettenes innhold er ikke uttømmende beskrevet i fjelloven, men er fastlagt gjennom lang tids bruk. Utnyttelsen av bruksrettene er heller ikke låst til en bestemt tilstand, og en tidsmessig utvikling av bruksrettene står sentralt.

9 ANDRE ARBEIDER MED RELEVANS FOR NÆRINGSUTVIKLING I LNFR-OMRÅDER.

9.1 Om faggruppen for «Forenkling av utmarksforvaltningen» - 2014

Faggruppen ble bedt om å levere en utredning som skal inneholde: «*En definisjon av utmarksbegrepet. Det legges til grunn at det fokuseres på innlandsområder, slik at det gjøres en avgrensning blant annet mot strandsoneproblematikk, akvakultur med mer. Utredningens beskrivelser og forslag skal skille mellom areal innenfor verneområder, areal i verneområdenes randsoner og øvrige arealer. Faggruppen bes vurdere om utredningens beskrivelser og anbefalinger skal skille mellom statseiendom, allmenninger og privat grunn*.» (Falleth mfl., 2014, s. 3)

Faggruppen gjennomfører ikke en egen definisjon av utmark. Innledningsvis til drøfting av hvordan utmark kan defineres, skiver gruppen: «*Om lag 95 prosent av landets areal kan betegnes som «utmark». Med dette menes udyrket og ubebygd areal som ikke er definert som innmark. Utmark omfatter dermed det meste av landets myr, skog- og fjellområder, samt innsjøer og vassdrag*.»(op.cit. 2014, s. 6)

Faggruppen sikter seg her inn mot den negative definisjonen av utmark som er etablert i friluftsloven. Men utvalget har også påbegynt en refleksjon i retning av en positiv definisjon av utmark som landskaper «*der kultur, bruk og rettigheter skaper identitet og tilhørighet*.» (op.cit. 2014).

Deretter peker faggruppen på at den «*vil bruke et mest mulig entydig utmarksbegrep*.» (op.cit. 2014), og velger å støtte seg på definisjonen som er gitt i friluftsloven[54] §2, fordi loven trekker «*en tydelig grense mellom inn- og utmark*» (op.cit. 2014). Friluftslovens bestemmelse av utmark er som kjent følgende formulering

«*Med utmark mener denne lov udyrket mark som etter foregående ledd ikke reknes like med innmark*.» (Klima- og miljødepartementet, 2013, avsn. 2)

[54] Arbeidet med å etablere friluftsloven begynte i mellomkrigsperioden, mens loven ikke passerte Stortinget før i 1957. En grunn til dette var kontroversen om hva som er utmark og ikke, og da spesielt grensedragning mellom utmark og innmark. Konflikten mellom politiske blokker, og deres kulturelle og politiske bindinger til grunneierskapet, har preget denne debatten - og gjør det fremdeles.

Definisjon av utmark er krevende og når faggruppen lander på en negativ definisjon som allerede er innarbeidet, er det ikke overraskende. Men det er et uheldig valg. I sammenheng med friluftsliv er for så vidt dette greit nok av en viktig årsak, nemlig en avgrensing av allemannsretten. Allemannsretten gir innhold til friluftslovens definisjon, og det er behov for å avgrense allemannsretten som gjør at en negativ definisjon av utmark kan aksepteres. Når faggruppen peker på at «*Denne definisjonen er godt etablert, og det foreligger i økende grad en rettsavklaring av begrepet*» (Falleth mfl., 2014, s. 7), så er det korrekt i den grad det er snakk om allemannsretten og i første rekke friluftsliv.

Men det er etter vår oppfatning ikke tilfredsstillende i spørsmål om forvaltning av utmark eller i spørsmål om næringsutvikling i utmark. I spørsmål om forvaltning og næringsutvikling er det ikke selve avgrensingen som er problemet, og i liten grad allemannsretten[55]. Problemer knyttet til forvaltning av utmark dreier seg i liten grad om hvor det skal forvaltes, snarere hvilket innhold som skal forvaltes. Næringsutvikling i utmark er sjelden kontroversielt som et spørsmål om det skjer i innmark eller utmark, men hva det innholdsmessig kan omfatte. Dermed blir friluftslovens definisjon av utmark bortimot tom for relevant innhold, og derfor er dette en utilstrekkelig eller lite veiledende definisjon av utmark. Det er dermed overraskende at faggruppen som skal vurdere forenkling av forvaltning av utmark nøyer seg med en definisjon som er gjort for et formål som i grunnen er lite relevant, og hvor det i tillegg er god rettspraksis i å løse tvister - i første rekke når allemannsretten kommer til anvendelse.

Når faggruppen allikevel kan treffe og slå seg til ro med et slikt valg, er det vel fordi gruppen først og fremst behandler et avgrenset tema i utmarksforvaltning, nemlig verneområder og randsoner til verneområder. Faggruppen finner en viss støtte i dette i mandatet, hvor det heter at:

«*Utredningens beskrivelser og forslag skal skille mellom areal innenfor verneområder, areal i verneområdenes randsoner og øvrige arealer*.»(op. cit. 2014, s. 3).

Det er slik vi leser faggruppen rapport, innenfor denne avgrensede konteksten at arbeidet skal fokusere på følgende tema:

- «*Forvaltning av verneområder*
- *Arealforvaltning utenfor verneområdene*
- *Naturoppsyn*
- *Samisk reindrift*
- *Fiske- og viltforvaltning (utenom rovdyrforvaltning)*
- *Villrein*
- *Friluftsliv*

[55] Selv om det finnes konfliktlinjer her i forholdet mellom allemannsrett og forsøk på å kommersielle tiltak. Vi har sett dette i debatten om å kunne eller ikke kunne ta betalt for å benytte skiløyper i utmark, og også i kontroverser mellom grunneiere og større arrangementer som benytter traseer (ski, sykkel, løp) i utmark.

- *Næringsutvikling*
- *Statsallmenninger*» (op.cit. 2014, s. 6)

Faggruppen peker på at det meste av utmarksområdene er i kommuneplanene angitt som landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsformål (LNFR). Men så gjør faggruppen er betraktning som lyder: «*Dette er en arealkategori der kommunene ikke ønsker eller ikke står overfor konkrete tiltak som vil båndlegge areal til annen arealbruk*». (op.cit. 2014). Dette kan vi ikke se at medfører riktighet. Områder med fritidsboliger er for eksempel å regne som utmark, og det er også større inngrepsområder knyttet til veger, vannkraftanlegg, vindkraftanlegg med mer. Slike inngrep gjør ikke at utmark mister sin status som utmark. Ikke minst gjelder dette når faggruppen velger «*å legge friluftslovens definisjon av utmark til grunn for sitt arbeid ...*»(op.cit. 2014).

Her er det også en inkonsistens i faggruppens resonnement, ettersom gruppen siterer og slutter seg til Riksrevisjonens (Riksrevisjonen, 2007) påstand om at:

«*Strandsonen, vassdragsbeltene, snaufjellet og store sammenhengende naturområder bygges fortsatt ned. Byggingen av fritidshus er sterkt økende i fjellområdene. Dagens nedbygging har konsekvenser for viktige verdier som friluftsliv, kulturminner og kulturmiljøer, produktive jordressurser og det biologiske mangfoldet.*» (Falleth mfl., 2014, s. 13)

Dette kan være en korrekt analyse eller ikke, men i alle fall viser det at LNFR-områder ikke kan oppfattes som en arealkategori der kommunene ikke ønsker eller ikke står overfor konkrete tiltak som vil båndlegge areal til annen arealbruk. Tvert imot er vel nettopp poenget å forstå LNFR som en arealkategori der kommunene ønsker eller står overfor konkrete tiltak som båndlegger areal, men at dette skal skje innenfor kategorien LNFR. Igjen dukker spørsmålet om innholdsdefinisjon opp – og faggruppens vingling her kan kanskje tilbakeføres til svikt i definisjonsarbeid.

Denne forståelsen at utmark «*er en arealkategori der kommunene ikke ønsker eller ikke står overfor konkrete tiltak*» er heller ikke i overensstemmelse med måten LNFR-områder – som jo utvalget selv har pekt på at det meste av utmarksområdene i kommuneplanene er kategorisert som – er behandlet i plan- og bygningsloven[56]. Dette kommer vi tilbake til i neste kapittel.

Faggruppa hevder i rapporten at dagens utmarksforvaltning er komplisert, uoversiktlig og til dels utilgjengelig for brukerne, og at næringsliv, lokalbefolkning og interessegrupper ofte ikke forstår hvor man skal henvende seg (vi kommer tilbake til dette i neste kapittel).

[56] Med unntak for LNFR-områder som også er vernet etter naturmangfoldsloven – noe som for så vidt også viser at faggruppen har hovedfokus på verneområder og tilliggende områder. Men for randsoner gjelder heller ikke den generelle betraktningen at ikke ønsker eller står overfor konkrete tiltak.

Men i mangel av en positiv innholdsdefinisjon av utmark blir nettopp disse mange lovene og forskriftene – se Figur 6, side 38 – innholdet i utmarksforvaltningen. Faggruppen avstår fra å definere utmark positivt. Men om dette ikke lykkes vil det i alle fall være behov for å legge et eller flere tydelige forvaltningsprinsipp til grunn for hvordan kompetanse i de mange lovene og forskriftene bør fordeles mellom forvaltningsorgan- og ikke minst grunneierinteresser. Vi registrerer at utvalget ikke legger til grunn en drøfting av forvaltningsprinsipper, selv om utvalget kommer fram til et sett konkrete tiltak som åpenbart må basere seg på forvaltningsprinsipper. Det er særlig tre prinsipp som er «gjemt» i teksten:

- En ide om subsidiaritet eller en form for nærhetsprinsipp – at beslutninger skal fattes på lavest mulig nivå
- En ide om at nasjonale hensyn krever sentral forvaltning
- En ide om at dersom et areal som er avsatt for et visst formål dekker flere kommuner, så må arealet forvaltes over nivå av den enkelte kommune

Alle disse prinsippene er viktige, men også i behov for å drøftes og avveies. Dette gjennomfører ikke faggruppen, og dermed blir det uklart hva som er begrunnelsen for foreslåtte konkrete tiltak.

Utvalget mener at samordningen er for dårlig og at det fører til motstridende vedtak i samme sak i utmarksspørsmål. Saksbehandlingstiden er for lang, mener utvalget, og det brukes unødvendig mye ressurser i forvaltningen. Utvalget mener videre at statlige myndigheter må redusere sin detaljstyring av kommunene, men forutsetter da at kommunene må få økt kompetanse og kapasitet, slik at de kan ivareta nye oppgaver på en god måte. Utvalget har fremmet konkrete forslag:

A. Kommunene bør få flest mulige oppgaver
B. Brukere skal ha kun én dør inn til utmarksforvaltningen ved at kommunene skal koordinere alle de andre forvaltningsenhetene.
C. Villreinnemder og verneområdestyrer slås sammen til et utmarksstyre for å få en mer samordnet forvaltning.
D. Det bør utarbeides en samlet IKT-løsning for brukerhenvendelser i utmarksforvaltningen.

Hvilke innspill og føringer gir faggruppa's arbeid til denne foreliggende analysen?

- Det er vanskelig å ta stilling til forslag A, i alle fall som et generelt utsagn. Tolket innenfor rammen av en form for subsidiaritetsprinsipp[57], er dette derimot viktig og et signal fra faggruppen om en ramme for å drøfte forholdet mellom stat og

[57] Subsidiaritetsprinsippet er noe som i første rekke knyttes til EU og en norm for lovutforming i EU. Prinsippet er at beslutninger skal tas på et så lavt nivå som mulig, og at EU – bortsett fra der EU har enekompetanse – utelukkende handler når det vil være mer effektivt enn å handle på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå. I Norge har dette forsøksvis vært oversatt til «nærhetsprinsippet», som anvendt på forholdet mellom kommune og stat vil dreie seg om at beslutninger skal tas på lavest mulige nivå.

kommune på. Faggruppa har ingen egentlig drøfting av slike prinsipp for å drøfte forvaltningens struktur, uten å slå fast at «*Aktuelle forenklingstiltak kan innebære at … beslutningsmyndighet legges nærmere brukerne, for eksempel til kommunene*» (Falleth mfl., 2014, s. 8). Forslag A er å forstå som en innveksling av dette utgangspunktet, men det forklarer ikke hva som skal legges i «flest mulig».

- Faggruppa har særlig fokus på verneområder og randsoner til disse.
    - Verneområder etter biomangfoldsloven utgjør kanskje 1/5-del av arealet i utmarka, og er for så vidt det mest avklarte og minst problematiske i forhold til kommunene og næringsutvikling i LNFR-områder.
    - Randsoner er derimot viktige i sammenheng med LNFR og næringsutvikling, og her er faggruppas rapport av interesse.
- Forslag C er viktig for denne analysen. Villreinområdene mot viktigere i sammenheng med LNFR og næringsutvikling. Her faggruppens arbeid er av særlig relevans for denne analysen. Som vi kommer tilbake til er vi derimot skeptiske til forslaget om å slå sammen villreinnemder og verneområdestyrer til et utmarksstyre som legges til fylkesmannen. Argumentene her er at et slikt utmarksstyre vil ha kompetanse langt ut over det som i dag er verneområder. Dagens områdestyrene har ikke og skal ikke ha ansvar for næringsutvikling, og det samme gjelder for villreinnemdene. Et slikt utmarksstyre vil dermed primært styrke vernehensyn og representere sentralisering av makt, mens fra et kommunalt perspektiv er det snarere behov for å styrke næringshensyn. Vi kommer tilbake til denne diskusjonen senere i rapporten.

9.2 Arbeidsgruppen som ser på villreinfjellet og verdiskaping[58]

Miljøverndepartementet etablerte juni 2006 en Arbeidsgruppen som skal konkretisere hvordan den norske og europeiske villreinhistorien kan brukes til økt verdiskaping. Arbeidsgruppen skal levere sin sluttrapport i juni 2015.

Gruppens arbeid baserer seg blant annet på regionale forvaltningsplaner for villrein som er utarbeidet gjennom flere år, og en evaluering av disse planene som nettopp er gjennomført (Bråtå, Ericsson, Reimers, & Skjeggedal, 2014).

Miljøverndepartementet initierte i 2007 et nasjonalt arbeid for å utvikle regionale planer som skulle styre arealbruken i de 10 viktigste villreinområdene her i landet. Et sentralt mål med de regionale planene er å få en felles styring av områdene for å sikre livsgrunnlaget for villreinen. Samtidig var og er det et mål at planene skulle gi grunnlag for næringsutvikling og opprettholdelse av bosetting i bygdene.

[58] https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Arbeidsgruppe-skal-vurdere-muligheten-for-okt-verdiskaping-i-villreinfjellet/id761420/

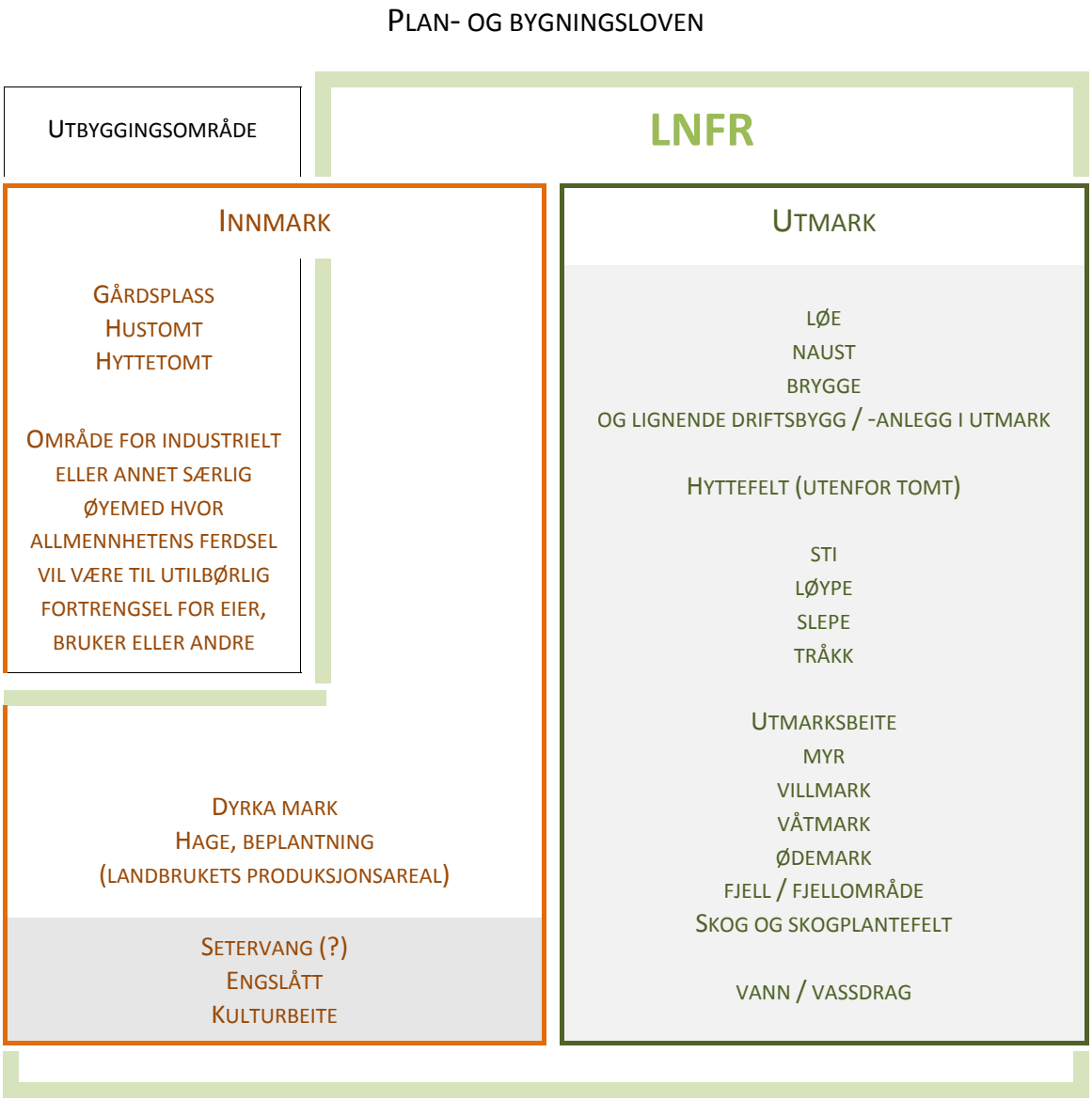
Arbeidsgruppen har blant annet Hardangervidda som ett av tre fokusområder. I den aktuelle sammenhengen så er det interessant å se i hvilken grad bruk av LNFR-kategorien problematiseres i dette arbeidet. Foreløpig har vi den nevnte evalueringen tilgjengelig, mens gruppens arbeid ut over dette ikke vil foreligge før etter denne foreliggende rapporten er levert.

Det framgår av evalueringsrapporten at bruk av LNFR-sonering har vært et tema i utforming av villreinplanene for Hardangervidda. Problematikken her var i første rekke hvordan selve soneringen skulle løses for at det kunne være en enkel sammenheng mellom overordnede planer og kommuneplaner. Problemstillingen er / var en av hvordan sikre at overordnede planer er såpass detaljerte i sin sonering at det kan tas mer eller mindre direkte inn i kommuneplaner. Miljøverndepartementet var opptatt av standardisering av kartene, og at det skulle velges en sonering som var tilpasset den senere bruk på kommunalt nivå. Dette var / er en utfordring for en overordnet plan som Regional plan for Hardangervidda som i utgangspunktet vil ha behov en grovere sonering enn kommuneplanen, ettersom dette var et regionalt nivå der den mer detaljerte arealbruk skulle bestemmes senere og der sonene kunne komme til å romme arealer for flere funksjoner. Det kunne være utbygging, næring, samferdsel så vel som natur- og friluftsformål. Regional plan for Hardangervidda 2) viser at deres soner, med ett unntak, inkluderer flere arealkategorier fra «Nasjonal spesifikasjon for arealplan og digitalt planregister».

10 DRØFTING OG KONKLUSJON:

Det er en partitativ relasjon mellom begrepet innmark og begrepet utmark – et areal er enten innmark eller utmark.

Tabell 10: I PBL er LNFR-områder delvis et overbegrep til innmark og fullt ut et overbegrep til utmark. Landbrukets utmarksnæringer og Annen utmarksnæring er aktuelt i deler av LNFR – her markert med grå bakgrunn.



LNFR-områder er et overbegrep til utmark. LNFR er også delvis et overbegrep til innmark, ettersom det gjerne er aktuelt å tillate tiltak som berører / benytter setervang, engslått eller kulturbeite[59].

10.1 Naturbasert næring og ressursbruk – hva og hvor mye

Landbrukets utmarksnæring og anna (spredt) utmarksnæring er begge naturbasert næringsliv knyttet til bruk av eiendommens ressurser. Asplan Viak 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 ta utgangspunkt i Asplan Viak's analyse over det utvalget som er inkludert i analysen, og i alle fall for kommunene øst på vidda.

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

Forvaltning i utmark har gjennomgått betydelig utvikling også med plan- og bygningsloven (PBL) som etter hvert er utviklet som redskap for balanse mellom vern av natur og biologisk mangfold og bruk. PBL's kontroll over LNFR-områder er en forutsetning for at loven kan avveie vern og bruk. PBL § 11-7 andre ledd nr. 5 bokstav a og bokstav b gir arealformål for utmarksbasert næringer. PBL åpner for (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 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:

c) areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag
d) areal for spredt bustad-, fritids- eller næringsbebyggelse, jf. § 11-11 nr. 2[60]*»*

[59] Dette siste er jo også i rask endring med den gjengroingstakten som nå gjelder (Frivold & Gundersen, 2009). Om en setervang, et kulturbeite eller en engslått er utmark, eller behandles som tillike med innmark kan være gjenstand for finsiktede vurderinger. Man må forvente at gjengroingen trekker den vurderingen i retning av å behandle slike areal som utmarkspregede, eller i alle fall slik at tiltak vil vurderes å være til gunst for å bevare arealenes karakter som bruksareal.

Bokstav a regulerer det som i en del plandokument omtales som «ren landbruks-LNFR», mens bokstav b regulerer LNFR for spredt utbygging for annen næringsvirksomhet enn landbruk, heretter «A-landbrukets-utmarksnæring» og «B-annen-utmarksnæring».

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[61].

B-annen -utmarksnæring omfatter samme landbrukstiltak som A-landbrukets-utmarksnæring[62] pluss tiltak som ikke inngår i landbruksbegrepet i LNFR. Tiltak for B-annen-utmarksnæring krever spesielle bestemmelser i PBL (lokalisering, formål, omfang).

Figur 21: 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.

[60] 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*,»
[61] Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), s. 215.
[62] «*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)

Hvordan er nå dette å oppfatte?

1. For nødvendige[63] 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

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?

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

10.3.1 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.

[63] Hva som er nødvendig er gjenstand for tolking. En tolking er at tiltaket må være inntektsgivende av noe omfang. En 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.

Byggtiltak for å drive jakt og fiske – Asplan Viak's 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[64]. 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.

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.

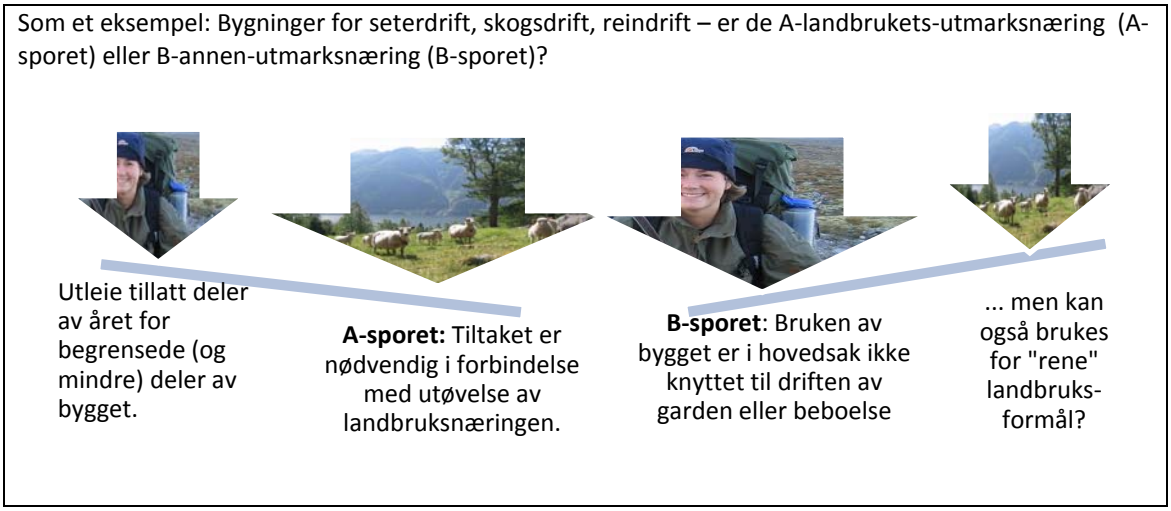
Dette gir et nytt lag av kompleksitet i vurderingen av om et tiltak egentlig er A-landbrukets-utmarksnæring eller B-annen-utmarksnæring eller en blanding. Her kan situasjonen bli at selve bygget gis løyve etter A-landbrukets-utmarksnæring mens leveranser av tjenester og varer til bruk av bygget er B-annen-utmarksnæring.

Videre kan utmarkseiendommer ha ressurser som kan gi grunnlag for utmarksnæring som energiproduksjon og masseuttak. Slik næringsvirksomhet er – som næringsvirksomhet[65] – 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.

[64] 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.
[65] Det betyr: ikke kun skal betjene / forsyne eget gårdsbruk / egen husholdning.

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 (Vedlegg 3: T-1443 om tiltak som faller innenfor og utenfor landbruksbegrepet, side 134). 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 22: 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).

10.3.2 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 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 incentiver 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 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.

10.4 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, 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.

10.4.1 Situasjon

Utnyttelse av jakt- og fiskeressurser på eiendommen kan etter PBL enten være naturaltilskudd til egen husholdning eller næring. Naturaltilskudd kommer i en egen kategori, ettersom slik bruk etter PBL i noen tilfeller kan gis tillatelse uten av det strengt tatt er næring i utmark – her er en uklar status. 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[66] (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)

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.

Figur 23: 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.

[66] 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.

- 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.

10.4.2 Løsning: Bakgrunnsareal[67] og B-annen-utmarksnæring

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

[67] Bruk av bakgrunnsareal har vært fremmet som sak i noen kommuneplansammenhenger. For eksempel fremmet Blefjell grunneierlag i 2003 et forslag i forbindelse med fylkesdelplan for Blefjell. Grunneierlaget mente at bakgrunnsareal kan brukes som handelsvare mellom grunneiere og på den måten legge til rette også for et grunneiersamarbeid. Dette var også primært knyttet til hyttetomter. Notodden kommune mente da at dette ” må basere seg på et frivillig samarbeid og avtaler mellom grunneiere” (Notodden kommune, 2005).

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. 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). Om en tiltakshaver får løyve blir dermed en semi-automatisk vurdering – med tilstrekkelig bakgrunnsareal, bør det gis løyve.

Når det gjelder byggstørrelse og standard – dvs hvordan tiltaket kan utformes – må spørsmålet om omfang og innretning av næringen tiltaket skal utvikle være avgjørende. Et større bakgrunnsareal gir rom for et mer omfattende tiltak. På den måten kan næringsaspektet tas inn på egne premisser. I forhold til å starte opp næringsvirksomhet som B-annen-utmarksnæring må det 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 eksisterende bygg (jakthytte, fiskebu etc) som kun har løyve som brukt til naturaltilskudd til egen husholdning til næring.

En slik løsning er ikke en avkorting av mulighetene til næringsutvikling i utmark. På samme måte som landbruksnæring 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).

10.5 Eiendommen og gården

Relasjonen mellom A-landbrukets-utmarksnæring og B-annen-utmarksnæring er assosiativ – det betyr i denne sammenheng at det kan være begge typer aktivitet på samme areal. (Relasjonen mellom utmark og innmark er partitiv, det er enten det ene eller det andre).

Så til spørsmålet om skillet mellom A-landbrukets-utmarksnæring og B-annen-utmarksnæring. I dette skillet er den referenten det henvises til 'gårdens ressurser'. Dersom et tiltak refererer seg til 'gården ressurser' er det et næringstiltak innenfor formålet A-landbrukets-utmarksnæring. Dette leder til spørsmålet: Hva kan så tolkes og i neste runde operasjonaliseres som 'gårdens ressurser'?

Dette er igjen en vrien oppgave. Så sent som i 2006 sa daværende statssekretær i Landbruksdepartementet på en konferanse på Røros om nettopp næringsutvikling med gårdens ressurser følgende:

«*Vi skal føre en politikk som kan bidra til at det blir både lønnsomt og interessant å utnytte alle gårdens ressurser til næringsformål. Uansett om man driver tradisjonelt landbruk, eller vil satse på andre områder.*» (Heggem, 2006)

Og i 2014 holdt seniorrådgiver Lise Solbakken i Kommunal- og moderniseringsdepartementet et innlegg om «*Næringsutvikling i LNFR-områder*» (Solbakken, 2014). Hun tolket her den aktuelle problemstilling i oppfølgingen av regionale planer for villreinfjella – inklusive Hardangerviddaplanen – som et politisk ønske om å utvide landbruksbegrepet.

Dette mener vi er en feil inngang til problemstillingen.

Snarere enn å utvide landbruksbegrepet, er det snakk om å definere en rolle som eiendomsutvikler i utmark. Vi viser også til drøftingen av institusjonalisering i utmark (kap 8.2, side 84) og også til høringsuttalelser til Hardangerviddaplanen (kap. 5.3.1, side 61) så ser man at det gjennom flere år og på grunnplanet i blant grunneiere i utmarka har foregått en betydelig institusjonell utvikling i retning av å utvikle et eiendomsutviklingsperspektiv på utmarka. Det er nok flere motiv for dannelsen av grunneierlag og utmarkslag gjennom årene[68]. Uansett den historiske begrunnelsen så har det rent faktisk bidratt til å styrke bondens rolle som grunneier som ønsker å utvikle eiendommens ressurser utenfor rammen av gardsbruket.

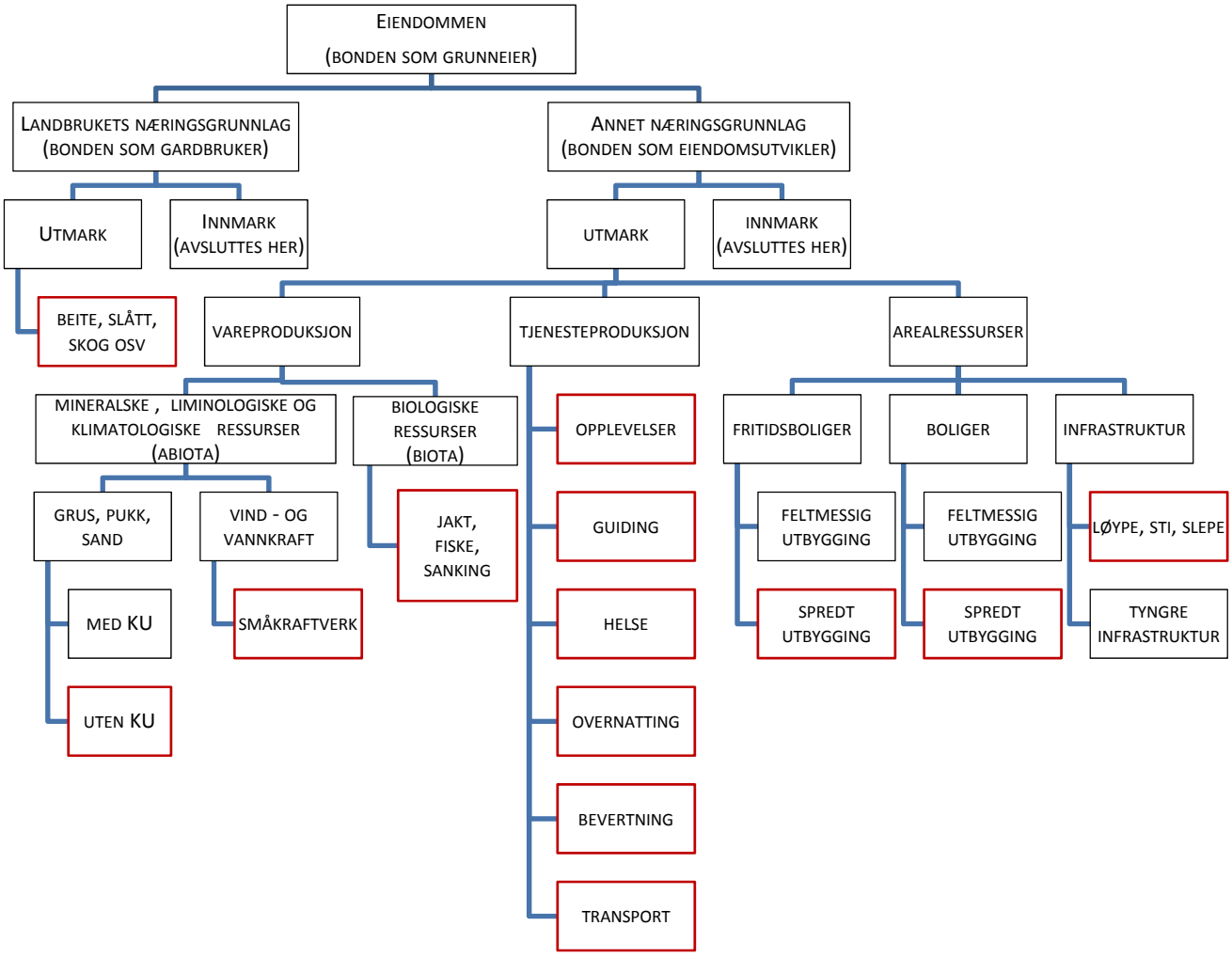
I forhold til den tenkingen som ligger til grunn for T-1443 og Landbruk Pluss, er det snarere og i grunnen snakk om å redefinere det utviklingsrommet som Landbruk Pluss har som tema.

[68] Ikke minst i måten grunneierskapet i utmark er stykket opp i parseller og hvor det også er komplekse servituttrettigheter.

Terminologisk er overbegrepet 'eiendommen' hvis referent er en fast eiendom. Fast eiendom er i juridisk sammenheng grunn og bebyggelse på denne. Også utvinnbare naturressurser, som for eksempel mineraler, regnes som del av den faste eiendommen inntil de blir utvunnet og dermed går over til å bli løsøre. Alle faste eiendommer skal matrikuleres, det vil si tildeles et gårdsnummer og bruksnummer, slik at de kan identifiseres. Fast eiendom er et partitativt begrep.

Definitorisk har 'eiendommen' to underbegrep som har en assosiativ relasjon til overbegrepet, nemlig gardsbruket eller garden og eiendommen for øvrig. At det er en assosiativ relasjon betyr at begge underbegrep kan dekke hele eiendommen, og at det er aktiviteten på eiendommen som avgjør om det er det ene eller det andre. Mellom de to sidebegrepene kan det være forskjellige typer relasjoner, men de krysser to roller; bonden som gardbruker og bonden som eiendomsutvikler. Det er nettopp her PBL at det gjøres en distinksjon mellom 'landbrukets utmarksnæringer' og 'andre utmarksnæringer', og igjen 'spredt' og 'ikke-spredt'.

Neste figur illustrerer de to (assosiative) begrepene som relaterer seg til 'eiendommen'.



Figur 24: Bonden som grunneier, har roller som gardbruker og som eiendomsutvikler. Bokser med røde rammer er eksempler på forskjellige typer spredt næringsutvikling i utmark innenfor de to rollene som krever tiltak etter PBL § 11.7 punkt 5, henholdsvis a) for bonden som gardbruker, og b) bonden som eiendomsutvikler. Listen over eksempler er ikke uttømmende.

Det følger av endringen i plan- og bygningsloven fra 1985 til 2008 med § 11.7 punkt 5 et nytt perspektiv på bonden. Bonden er grunneier, og har to forskjellige roller i forhold til den grunnen bonden eier: som gardbruker og som eiendomsutvikler (i prinsippet ut over grunneiendommen som gardsbruk). Begrepet 'gårdens ressurser' er å oppfatte som ressurser som kan inngå i bondens rolle som gardbruker. Disse endrer seg også over tid – kfr fjellova og henvisning til «tida og tilhøve» - men begrepets referent er gardbrukeren i sin rolle som matprodusent og skogbruker.

I drift av garden som mat- og skogproduserende kan mangesysleriet være viktig. I de sammenhenger vi er opptatt av det her refererer mangesysleriet til at bonden har inntekter

fra den greina som løper ut fra boksen «Annet næringsgrunnlag. Bonden som eiendomsutvikler» og «utmark» i forrige figur.

10.6 A-landbrukets-utmarksnæring og B-annen-utmarksnæring i saksbehandling

Argumentet i denne analysen er at den sentrale avklaringen følger direkte av lovens tekst og § 11.7 – 5 a og b – med lovkommentarer og forarbeid: Det er to sidestilte arealformål i LNFR med assosiative relasjoner; Landbrukets utmarksnæringer og Andre utmarksnæringer. Disse er igjen knyttet til annet lovverk som gjelder i utmark (se Figur 6, side 38) på forskjellig vis, slik at det gjelder forskjellige krav til saksbehandling når det skal gjennomføres tiltak. Dette siste er i seg selv et viktig poeng, ikke først og fremst juridisk men forvaltningsteknisk. For, hvordan skal en søknad om tiltak for spredt næringsutvikling i utmark etter det ene formålet og det andre formålet behandles i kommunen. Svaret på det spørsmålet er ikke åpenbart og stiller etter vår oppfatning kommunen overfor en organisasjonsutviklingsoppgave.

Med referanse til foregående figur, så er det et velutviklet apparat for å håndtere søknad om tiltak i utmark som skal inn i den greina som løper til 'Landbrukets næringsgrunnlag': her er landbrukskontorer meget kompetente organ, og så vel lover, som forskrifter og tilskuddsordninger og rapportering er velutviklet. Vel og merke for det som er denne greina sin kjernevirksomhet – landbruk.

Derimot er situasjonen en annen og vesentlig mer uavklart for tiltak som skal inn i den andre greina – bonden som eiendomsutvikler og derfra til annen næring i utmark. Her er det etter vår oppfatning en annen grein av det kommunale forvaltningsapparatet som må kobles inn – nemlig næringsutviklingsapparatet. Tiltak som ikke er 'Landbrukets utmarksnæring', er 'Annen utmarksnæring' og bør behandles som ethvert annet næringstiltak i kommunen. Det er da behov for å vurdere tiltakene fra et rent kommersielt ståsted (med unntak for om et tiltak for jakt og fiske kan få løyve, men inklusive hvordan det eventuelt skal utformes). Dette er en kompetanse som det kommunale næringsutviklingsapparatet etter forutsetningene besitter. Dette apparatet har tilgang til utviklingsressurser og krav til søknader, rapportering etc som er tilpasset annen næringsutvikling. Det er dette apparatet som må aktiviseres for 'Annen utmarksnæring'. Hva dette betyr i praktisk saksbehandling fra den ene kommunen til den neste vil variere, men det grunnleggende argumentet er dette: For kommuner hvor utmarksnæringer er viktige komponenter i og for næringslivet i kommunen ut over det rent landbruksfaglige, så er det viktig at utmarksnæringer aktivt bygges inn i næringsutviklingsarbeidet.

Rådet er altså å gå motsatt veg av hva som ligger i begrepet Landbruk Pluss og som avspeiles i den uklarheten som T-1443 innebærer. Snarere enn å forsøke å putte mer inn i

landbruksbegrepet (og som så må sorteres igjen i forhold til landbrukets lover, ordninger og forordninger), så bringes dette tilbake til det som er kjernevirksomheten landbruk. Så er poenget å møte bonden som eiendomsutvikler på samme måte som andre eiendomsutviklere møtes og med de verktøy og ordninger som er utviklet for det formålet når søknader om tiltak skal vurderes og senere følges opp.

Motargumenter kan være både i forhold til aktørene og til tiltakene:

- Aktørene ved at det blir for komplekst å forholde seg til bonden i to roller. Vi kan ikke se at det ville være tungtveiende. Mangesysleriet er et faktum, og er viktig for bosetting i bygda. Bonden som mangesysler håndterer allerede mange roller i sine yrkesutøvelser.
- Tiltakene ved at vi her har aktiviteter som er assosiative – det vil her si kan foregå på samme areal og til dels som kombinert virksomhet i samme bygg etc. Men heler ikke det er tungtveiende. Det er ikke en uvanlig sitasjon i næringsutvikling at et tiltak er avhengig av innsatsfaktorer som henger sammen med andre eler av en produksjon, det være seg av varer og tjenester.

10.7 Områderegulering i utmark og behovet for endring av kulturminneloven

I henhold til planbestemmelsene og med henvisning til Kulturminneloven (§ 11-9 nr. 8), skal «*Alle reguleringsplanar skal sendast fylkeskommunen til fråsegn, jfr. kulturminnelova § 9.*» (op. cit.). Som drøftet i avsnitt 4.6, side 53, så både burde og det oppfordres til å nytte områderegulering også i arealformål etter PBL § 11.7 punkt 5. Områderegulering gir et godt utgangspunkt for mer helhetlige og for tiltakshavere oversiktlige løsninger innenfor LNFR-områder. I utgangspunktet gir det et bedre grunnlag for å vurdere tiltak fra et næringsmessig perspektiv. Her kan dispensasjonsløsningen som Vinje har lagt seg på komme til kort.

Men her er et grunnleggende problem mellom Kulturminneloven (§ 11-9 nr. 8) og bruk av områderegulering i LNFR: Kulturminneloven krever full kartlegging og eventuell graving etc. for hele området som reguleres, selv om det kun er snakk om spredt utvikling og hvor det gir bestemmelser for hvor det kan gjøres spredte og bestemte tiltak. Dette gjør det i praksis umulig å bruke områderegulering i LNFR, på tross av de åpenbare fordelene en slik regulering kan gi. Her er det behov for en lovendring.

10.8 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. Vi er her opptatt av kommunale

retningslinjer og bestemmelser, men skal kort gjennomgå den rollen staten og fylkeskommunen har i denne sammenheng.

10.8.1 Staten

Staten har det overordnede ansvaret for planlegging etter loven. I dette ligger også en tilsynsoppgave, som gjøres gjennom statlige organers medvirkning i den enkelte kommunale og regionale planbehandling. Staten flere særlige virkemidler til disposisjon: statlige planretningslinjer og planbestemmelser, og statlige arealplaner, (jf. særlig PBL kapittel 6.)

10.8.2 Statlige planretningslinjer

Statlige planretningslinjer (som tilsvarer Rikspolitiske retningslinjer) skal konkretisere nasjonale forventningene til planleggingen. Dette kan f.eks. gjelde tema som villreinområder og geografisk differensiert strandsoneforvaltning. 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[69] 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

10.8.3 Statlige planbestemmelser

Staten kan 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.

10.8.4 Regionale planbestemmelser og retningslinjer

Regional planlegging skal normalt ta opp avgrensede oppgaver. Planbestemmelsene skal legge til rette for diskusjon om utfordringer, hvordan de kan løses og hvordan

[69] En logisk følge av at både planretningslinjene og de vedtatte planene vil gjelde flere sektorer, og av at vedtatte planer skal legges til grunn for anvendelsen av sektorlovgivningen i planområdet.

arbeidsdelingen skal være for å gjennomføre de nødvendige tiltakene. En regional plan skal kunne ivareta den oppgave og ansvar fylkeskommunen i dag har som regional utviklingsaktør. For avgrensede planutfordringer, enten geografisk eller tematisk, vil samarbeid kunne organiseres som en regional plan eller som interkommunalt plansamarbeid. Hovedutfordringen ligger i å finne fram til løsninger som er forpliktende for aktørene i plansamarbeidet og gir avklaring på de regionale planutfordringene. Dette understrekes av at planene etter PBL ikke krever en obligatorisk godkjenning av regjeringen, men får samme virkning gjennom fylkestingets vedtak.

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.

10.8.5 Kommunale planretningslinjer og -bestemmelser

Bestemmelser og retningslinjer

I kommuneplanprosesser med bindende virkning på reguleringsplannivå kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner med relevans for «landbruks-, natur- og friluftsformål samt reindrift, samlet eller hver for seg, herunder områder for jordbruk, skogbruk, reindrift, naturvern, jordvern, særlige landskapshensyn, vern av kulturmiljø eller kulturminne, friluftsområder, seterområder, og landbruks-, natur- og friluftsområder der kommuneplanens arealdel tillater spredt bolig-, fritidsbolig- og næringsvirksomhet» (PBL § 12-5 5).

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[70]
- 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

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

[70] 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.

dette skal i alle tilfeller behandles som en næring som faller inn under B-annen-utmarksnæring[71] – 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.
- Planbestemmelser kan ikke brukes til å regulere privatrettslige forhold (men kan forsikre seg om at tiltakshavers privatrettslige forutsetninger for tiltaket er i orden).

10.9 Jakt- og fiskeressurser, bakgrunnsareal og planretningslinjer og –bestemmelser.

Arealkrav for bakgrunnsareal for om tiltak som har grunnlag i utnyttelse av jakt og fiskeressurser kan typisk variere med lokale forhold, avhengig av bestander som skal høstes. 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 vil det bli gitt tillatelse til tiltaket som sådan.

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[72]. 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

[71] 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.

[72] 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.

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.

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.

Teknisk og estetisk utforming henviser til krav som kommunene allerede har utviklet praksis for å utforme som planbestemmelser. Mer om det under.

10.10 Planretningslinjer og – bestemmelser for andre utmarksnæringer enn basert på jakt og fiske.

Antakelig vil tiltak basert på jakt og fiske fange opp svært mange av aktuelle tiltak. Samtidig skal man være klar over at 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,

fjellklatring, 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 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.

Teknisk og estetisk utforming henviser til krav som kommunene allerede har utviklet praksis for å utforme som planbestemmelser. Mer om det under.

10.11Teknisk og estetisk utforming av tiltak i utmark

Det er i liten grad behov for å drøfte dette i denne sammenheng. Her har kommunene en lang tradisjon for å utvikle både bestemmelser og retningslinjer som stort sett kan oppfattes som nøytrale i forhold til om tiltaket er A-landbrukets-utmarksnæringer eller B-andre-utmarksnæringer.

… og til slutt

Når det foreligger en søknad, så skal kommunen «*… snarest mulig og senest innen den frist som framgår av § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Kommunen skal i saksbehandlingen legge til grunn tiltakshavers eller det ansvarlige foretakets opplysninger om at tiltaket oppfyller tekniske krav, dersom ikke forholdene tilsier noe annet.*» (PBL Pbl § 21- 4)

REFERANSELISTE

Aga, F. (2014, 04). Sanner: Plan- og bygningsloven skal være en «ja-lov» : Bygg.no - Byggeindustrien. Hentet 12. mars 2015, fra http://www.bygg.no/article/1190205

Arnesen, T., & Ericsson, B. (2013). Policy Responses to the Evolution in Leisure Housing: From the Plain Cabin to the High Standard Second Home. The Norwegian Case. I Z. Roca (Red.), *Second Homes in Europe: Lifestyle Issues and Policy Responses* (s. 182–195). Farnham (UK): Ashgate.

Asplan Viak. (2010). *Nore og Uvdal kommune. Utmarksnæringer i Nore- og Uvdal og bruk av LNF-formålet etter plan- og bygningsloven.* (Sluttrapport No. 2010-04-22). Oslo: Asplan Viak.

Aust-Agder fylkeskommune, Vest-Agder fylkeskommune, Telemark fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, & Roagaland fylkeskommune. (2013). *Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei. Heiplanen.* (Plandokument) (s. 80).

Bråtå, H. O., Ericsson, B., Reimers, E., & Skjeggedal, T. (2014). *Regionale planer for bruk og vern av villreinfjellene. Evaluering av prosess og planer.* (Rapport No. 2/2014). LIllehammer: Østlandsforskning.

Bugge, H. C. (2013). Vern av verdifulle kulturlandskap: Har vi de rettslige redskapene som trengs? *Tidsskriftet UTMARK*, (1). Hentet fra http://www.utmark.org

Buskerud fylkeskommune, Hordaland fylkeskommune, & Telemark fylkeskommune. (2011). *Regional plan for Hardangervidda. Fylkesdelplan 2011-2015.* (Fylkesdelplan) (s. 70). Bergen, Skien, Drammen.

Eidfjord kommune. (2011a). *Eidfjord kommune. Kommuneplanen sin arealdel 2011-2022* (Plandokument). Eidfjord kommune. Hentet fra

https://www.eidfjord.kommune.no/Filnedlasting.aspx?FilId=501&back=1&ct=.pdf&MId1=625&MId2=&MId3=&

Eidfjord kommune. (2011b). *Eidfjord kommune. Tekstdelen til rullering av plankartet med tilhøyrande føresegner* (Plandokument). Eidfjord kommune. Hentet fra https://www.eidfjord.kommune.no/Filnedlasting.aspx?FilId=31&back=1&ct=.pdf&MId1=625&MId2=&MId3=&

Eidfjord kommune. (2012). *Planstrategi for Eidfjord kommune 2012 - 2016* (Plandokument). Eidfjord kommune. Hentet fra https://www.eidfjord.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MId1=6&FilId=1582

Ericsson, B., & Bråtå, H. O. (2010). *Konsekvensvurderinger av scenarier framkommet i prosessen med ny regional plan for Rondane-Sølnkletten, del Rondane* (ØF-rapport No. 7/2010) (s. 95). Lillehammer og Hamar: Østlandsforskning. Hentet fra http://www.ostforsk.no/wp-content/uploads/2014/11/072010.pdf

Falleth, E., Hoffmann, J., Winge, N., Arnesen, A. G., Imseth, Ø., & Kveine, J. (2014). *Forenkling av utmarksforvaltningen. Rapport fra en faggruppe oppnevnt av kommunal- og moderniseringsdepartementet.* (No. H-2334-B) (s. 43). Oslo: Kommununal- og moderniseringsdepartementet.

Hardangervidda grunneigarsamskipnad. (2014). *Møte i MKD 20. februar 2014*. PowerPoint presentasjon, Oslo. Hentet fra http://hardangerviddagrunneigar.no/cms/uploads/MKD_20_2_2014.pdf

Heggem, O. T. (2006). Tale: Næringsutvikling med basis i gårdens ressurser. Røroskonferansen - Næringsutvikling med basis i gårdens ressurser [Regjeringen.no]. Hentet 4. mars 2015, fra https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/roroskonferansen-naringsutvikling-med-ba/id273337/

Hol kommune. (2012a). *Behov for planer og revisjoner i Hol kommune 2012 - 2016. Vedlegg til Kommunal planstrategi 2012 - 2016* (Plandokument) (s. 6). Hol kommune. Hentet fra http://www.hol.kommune.no/holfiles/Planer/Kommunedelplaner/Kommunal%20planstr

ategi%202012%20til%202016/03%2010%202012%20Kommunal%20planstrategi%20Vedtatt%20KS%2027%2009%2012.pdf

Hol kommune. (2012b). *Kommunal planstrategi 2012 - 2016* (Plandokument) (s. 6). Hol kommune. Hentet fra http://www.hol.kommune.no/holfiles/Planer/Kommunedelplaner/Kommunal%20planstrategi%202012%20til%202016/03%2010%202012%20Kommunal%20planstrategi%20Vedtatt%20KS%2027%2009%2012.pdf

Hol kommune. (2014a). *Kommuneplanens arealdel 2014 - 2025 Bestemmelser og retningslinjer. Vedtatt i Hol kommunestyre 27.08.2014*. Hol kommune. Hentet fra http://www.hol.kommune.no/holfiles/Kommuneplanens%20arealdel%202014-2025/27%2008%2014%20K%20planbestemmmelser.pdf

Hol kommune. (2014b). *Kommuneplanens arealdel 2014 - 2025 Planbeskrivelse. Vedtatt i Hol kommunestyre 27.08.2014*. Hol kommune. Hentet fra http://www.hol.kommune.no/holfiles/Planer/Kommunedelplaner/Kommuneplanens%20arealdel%202013-2025/Planbeskrivelse%202013%20-25.pdf

Hol sankestyre. (2008). *Beitebruksplan for Hol. Vedtatt i Kommunestyret den 31.01.2008, saksnr 06/08.* Hentet fra www.hol.kommune.no/.../Vedtatt%20Beitebruksplan%20for%20Hol.doc

Hordaland fylkeskommune. (2011). Arealpolitiske retningslinjer - Hordaland fylkeskommune. Hordaland fylkeskommune. Hentet fra http://www.hordaland.no/Global/Plan/pdf-dok/Arealpolitiske%20retningslinjer.pdf

Johansen, R. A. . (2012). *Strategisk utviklingsanalyse Rollag kommune.* Lysaker: Institutt for organisasjonsutvikling DA. Hentet fra http://www.rollag.kommune.no/~/media/rollag/naering/omstilling/strategisk_utviklingsanalyse_endelig.pdf

Klima- og miljødepartementet. (1981). Lov om jakt og fangst av vilt (viltloven). Hentet 23. november 2014, fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-05-29-38?q=viltlova

Klima- og miljødepartementet. (1983). Forskrift om forvaltning av naturvernområder. FOR-1983-07-26-1385. Hentet fra https://lovdata.no/dokument/DEL/forskrift/1983-07-26-1385?q=landskapsvern

Klima- og miljødepartementet. (2004). *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven). Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 20. april 2001. Avgitt til Miljøverndepartementet 7. desember 2004.* (NoU - Norsk offentlig utredning No. NOU 2004: 28). Oslo. Hentet fra http://omega.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/nou-er/2004/nou-2004-28.html?id=388846

Klima- og miljødepartementet. (2006, november 9). Planlovutvalget [Redaksjonell artikkel]. Hentet 30. oktober 2014, fra http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-I/md/Tema-og-redaksjonelt-innhold/Redaksjonelle-artikler/1998/planlovutvalget.html?id=410039

Klima- og miljødepartementet. (2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)* (Odelstingsproposisjon No. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)). Oslo: Klima- og miljødepartementet. Hentet fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/regpubl/otprp/2007-2008/otprp-nr-32-2007-2008-.html?id=500508

Klima- og miljødepartementet. (2009). *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)* (Ot.prp. nr. No. 52 (2008-2009)). Oslo: Klima- og miljødepartementet.

Klima- og miljødepartementet. (2011). *T-1491: Kommuneplanens arealdel Utarbeiding og innhold* (Veileder). Oslo: Klima- og miljødepartementet.

Klima- og miljødepartementet. (2012a). *Kommuneplanens arealdel.* (Veileder No. T-1491). Oslo: Klima- og miljødepartementet. Hentet fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/veiledninger/2012/kommuneplanens-arealdel.html?id=676377

Klima- og miljødepartementet. (2012b). Vedtak om Regional plan for Hardangervidda. Hentet fra http://www.fylkesdelplan-hardangervidda.no/uploads/Brev%20fra%20MD%2016.07.12%20-%20vedtak.pdf

Klima- og miljødepartementet. (2013). Lov om friluftslivet. Hentet 5. oktober 2014, fra http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1957-06-28-16?q=friluftsloven

Klima- og miljødepartementet, & Landbruks- og matdepartementet. (2005). *T-1443: Veilder til: Plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss* (Veileder). Oslo: Klima- og miljødepartementet. Hentet fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/kld/dok/veiledninger/2005/t-1443-plan-og-bygningsloven-og-landbruk.html?id=88203

kommunal- og forvaltningskomiteen - Stortinget. (2014). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger i byggesaksdelen og oppheving av krav om lokal godkjenning av foretak) m.m.* (No. Prop. 99 L (2013–2014)). Oslo: Stortinget. Hentet fra https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/inns-201314-270/?lvl=0

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). Oversikt over innhold... - omega.regjeringen.no - stage. Hentet 14. april 2015, fra http://omega.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/tidsskrift_nyhetsbrev/planjuss/t-1348-planjuss-22000/16.html?id=279522

Landbruks- og matdepartementet. (1961). Lov om grannegjerde [grannegjerdelova] LOV-1961-05-05. Landbruks- og matdepartementet. Hentet fra https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1961-05-05?q=Grannegjerdeloven+fra+1961

Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), Pub. L. No. LOV-2009-06-19-100 (2009). Hentet fra http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20090619-100.html&emne=naturmangfold*&&

Miljødirektoratet. (2014). *Rundskriv om forvaltning av verneforskrifter* (No. M106-2014) (s. 23). Trondheim: Miljødirektoratet.

Miljøverndepartementet. (2013a). Miljøverndepartementet har godkjent Regional plan for villreinfjella i Rondane – Sølnkletten. Hentet 9. mars 2015, fra https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/miljoverndepartementet-har-godkjent-regi/id735675/

Miljøverndepartementet. (2013b). Miljøverndepartementets vedtak om endringer i Regional plan for Setesdal Austhei, Ryfylkeheiane og Setesdal Vesthei (Heiplanen). Hentet fra http://heiplanen.no/files/sluttbehandling.pdf

Nord-Trøndelag. (2013). *Regional plan for arealbruk Nord-Trøndelag. Vedtatt i fylkestinget 25.04.2013.* (Plandokument). Hentet fra http://www.ntfk.no/Arbeidsomrader/plan/Documents/Regional%20planlegging/Regional%20plan%20for%20arealbruk%20vedtatt.pdf

Nore og Uvdal kommune. (2006). *Felles kommunedelplan for Trillemarka - Rollag Østfjell. Vurdering av innspill og merknader etter 1. gangs høring. Sluttbehandling* (Plandokument). Nore og Uvdal kommune. Hentet fra http://www.nore-og-uvdal.kommune.no/~/media/nore_og_uvdal/dokumentarkiv/politisk%20behandling,%20k-sak%2021-06.doc.doc

Nore og Uvdal kommune. (2012). *Næringsplan for Nore og Uvdal kommune 2011-2021. Vedtatt i kommunestyremøte 20. februar 2012 K-sak 19/12* (Plandokument). Nore og Uvdal kommune. Hentet fra http://www.nore-og-uvdal.kommune.no/~/media/nore_og_uvdal/nytt/dokumenter/planer/kommunedelplaner/strategisk_naeringsplan/strategisk%20n%C3%A6ringsplan%20for%20nore%20og%20uvdal%20%202011-2021.pdf

Nore og Uvdal kommune. (2013). *Planstrategi for Nore og Uvdal kommune.* (Plandokument). Nore og Uvdal kommune. Hentet fra http://www.nore-og-uvdal.kommune.no/~/media/nore_og_uvdal/nytt/dokumenter/planer/planstrategi/plandokument%202013-01-14%20vedtak.pdf

Nore og Uvdal kommune. (2015a). *Kommunedelplan for Nore og Uvdal Vest 2014 - 2026. Revisjon 04.03 2015. Bestemmelser.* (Plandokument). Nore- og Uvdal: Nore og Uvdal kommune.

Nore og Uvdal kommune. (2015b). *Kommunedelplan for Nore og Uvdal Vest 2014 - 2026. Revisjon 04.03 2015. Planbeskrivelse med vurdering av konsekvenser.* (Plandokument). Nore- og Uvdal: Nore og Uvdal kommune.

Notodden kommune. (2005). Møteinkalling. Det innkalles til møte i Kommunestyret torsdag den 10.02.2005 kl 18.30 i Samfunnssalen. Notodden kommune.

Odda kommune. (2007). *Odda kommune - Kommuneplan 2007-2019 - Arealdelen Vedtatt 18.12.2007 Føresegner og retningslinjer.* (Plandokument). Odda kommune. Hentet fra https://www.odda.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MId1=1048&FilId=1839

Odda kommune. (2014). *Planstrategi 2013-2016. Rådmannen sitt framlegg til Utviklingskomiteen 19.02.2014 og Kommunestyret 05.03.2014* (Plandokument). Odda kommune. Hentet fra https://www.odda.kommune.no/Filnedlasting.aspx?MId1=1041&FilId=1987

Oppland og Hedmark fylkeskommuner. (2013). *Regional plan for villreinfjella i Rondane – Sølnkletten. Planbeskrivelse – felles hoveddokument Rondane - Sølnkletten. Bakgrunn, hovedtema og vurderinger, mål, retningslinjer og handlingsprogram.* (Plandokument). Lillehammer og Hamar. Hentet fra https://www.hedmark.org/content/download/251742/3773869/file/Regional%20plan%20for%20Rondane%20-%20S%C3%B8lnkletten.pdf

Reusch, M. (2010). Utmarksbegrepet i friluftsloven – mot et nytt innhold? *Tidsskriftet UTMARK*, (1). Hentet fra http://www.utmark.org

Riksrevisjonen. (2007). *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge.* (Dokument nr. 3:11 (2006-2007)). Oslo: Riksrevisjonen. Hentet fra https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/areal.aspx

Rollag kommune. (2002). *Kommuneplanens arealdel 2002 - 2015. Oppdatert 2013.* Rollag kommune. Hentet fra

http://www.rollag.kommune.no/~/media/rollag/individ_og_samfunn/samfunnsplanlegging/kommuneplan/kommueplan_arealdel_2002-2015.pdf

Rollag kommune. (2011). *Kommuneplanens for Rollag 2011 - 2021. Samfunnsdelen Vedtatt i kommunestyret 05.05.2011 sak 21/11.* Rollag kommune. Hentet fra http://www.rollag.kommune.no/~/media/rollag/individ_og_samfunn/samfunnsplanlegging/kommuneplan/110505%20kommuneplan%20rollag%202011-2021%20samfunnsdel%20-vedtatt.pdf

Solbakken, L. (2014, 09). *Næringsutvikling i LNFR-områder*. Power Point, Hjerkinn.

Suonuuti, H. (2012). *Termlosen. Kort innføring i begrepsanalyse og terminologiarbeid.* (s. 51). Oslo: Språkrådet.

Tinn kommune. (2006). *Kommuneplan for Tinn 2006-2018* (Plandokument). Tinn kommune. Hentet fra http://www.tinn.kommune.no/~/media/tinn/planer/kommuneplan%202006-2018.pdf

Tinn kommune. (2010). *Tinn kommune. Strategisk næringsplan 2010 -> K-sak 3/10 Vedtatt i Tinn kommunestyre 28. januar 2010* (Plandokument). Tinn kommune. Hentet fra http://www.tinn.kommune.no/~/media/tinn/bolig%20eiendom%20og%20naering/naering/strategisk%20naringsplan%20-%20vedtatt%20plan.pdf

Tinn kommune. (2013). *Planstrategi 2012– 2015. Vedtatt av Tinn kommunestyre 19.6.2013* (Plandokument). Tinn kommune. Hentet fra http://www.tinn.kommune.no/~/media/tinn/planer/planstrategi%202012-2015.pdf

Ullensvang herad. (2011). *Kommuneplankart* (Plandokument). Ullensvang herad.

Ullensvang herad. (2012). *Planstrategi for Ullensvang herad 2012 - 2016* (Plandokument). Ullensvang herad. Hentet fra http://www.ullensvang.herad.no/plan-ullensvang/wp-content/uploads/2012/09/Kommunal-planstrategi-for-Ullensvang-herad-2012-2016.pdf

Ulvik herad. (2012). *Føresegner - Kommuneplan arealdel. Ulvik herad 2012 - 2020* (Plandokument). Ulvik herad. Hentet fra http://innsyn.e-kommune.no/innsyn_ulvik/wfdocument.aspx?journalpostid=2013000294&dokid=69323&versjon=1&variant=A&ct=RA-PDF

Vinje kommune. (2011). *Vinje kommune kommuneplanens arealdel 2011 - 2023* (Plandokument). Vinje kommune. Hentet fra http://www.vinje.kommune.no/~/media/Dokumenter/arealplanar/kommuneplanens-arealdel/20030003--kpa-planomtale.ashx

Vinje kommune. (2012a). *Kommunplanen sin arealdel 2011 – 2023 Vedtekne i kommunestyret 1. september 2011, sak 11/75. Revidert etter mekling og kommunestyrets vedtak 29. mars 2012 , sak 12/43. Føresegner og retningslinjer.* (Plandokument). Vinje kommune. Hentet fra http://www.vinje.kommune.no/~/media/Dokumenter/arealplanar/kommuneplanens-arealdel/20030003--kpa--foeresegner.ashx

Vinje kommune. (2012b). *Vinje kommune. Planstrategi for perioden 2012 - 2015* (Plandokument). Vinje kommune. Hentet fra http://www.vinje.kommune.no/~/media/Dokumenter/andre-kommunale-planar/kommunal_planstrategi_for_vinje.ashx

VEDLEGG

Vedlegg 1: Statsallmenninger og Fjellstyrer: samtaler med allmenningsbestyrere

Det er gjennomført samtale med følgende fjellstyrer:

Statsallmenning og Fjellstyre	Samtale med:
Eidfjord statsallmenning med Eidfjord fjellstyre	Gunnar Elnan 6. november 2015
Ullensvang statsallmenning delt forvaltningsmessig mellom Odda fjellstyre og Ullensvang fjellstyre, samt et Fellesstyre for Ullensvang statsallmenning	Ørjan Agnell 6. november 2015
Øvre Numedal statsallmenning med Øvre Numedal Fjellstyre	
Ulvik statsallmenning med Ulvik fjellstyre	
Røldal statsallmenning med Røldal fjellstyre	Ellen Drangevåg 6. november 2015
Rauland statsallmenning med Rauland fjellstyre	

Vedlegg 2: Regjeringens innlegg i lokal- og riksaviser august 2014

Forenkler utmarksbyråkrati

Jan Tore Sanner – Kommunal- og moderniseringsminister

Innlegg i lokal- og riksaviser august 2014

Regjeringen vil rydde i unødvendig byråkrati og legge bedre til rette for næringsvirksomhet og bruk av utmark.

Forvaltningen av utmark er preget av uklare ansvarsforhold. Det er for mange etater og aktører som er involvert når vi skal ta avgjørelser om hvordan vi skal bruke utmark. Utmarksforvaltningen er for kompleks både for forvaltningen og brukerne. Dette er unødvendig byråkrati og det gir også ulike regelverk ulike steder.

I løpet av høsten skal regjeringen få forslag fra en egen faggruppe om forenklinger av regelverket for bruk av utmark. Gruppen skal også foreslå tiltak som kan gi kommunene mer selvstyre over utmarka.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet står sammen med landbruks- og matdepartementet og klima- og miljødepartementet om prosjektet.

Regjeringen ønsker å ta hensyn til miljø og natur, men vi ønsker samtidig å legge bedre til rette for næringsvirksomhet. Her er et enormt verdiskapningspotensial, ikke minst knyttet til turisme. Disse mulighetene bør vi bruke.

Stadig nye behov har gjennom årene gitt stadig nye regler for bruken av utmarka. Intensjonene har vært gode hele tiden, men resultatet er et lappeteppe av forvaltning og uklare ansvarsforhold. Dette gir overadministrasjon, dobbeltarbeid og store kostnader til samordning og koordinering.

I en rapport fra Nordlandsforskning i 2013 finner vi ett eksempel: Forvaltningen av Dovrefjell-Sunndalsfjella involverer for mange aktører og prosesser. Konsekvenser er at virkemidler, tiltak og ulike planer i mange tilfeller virker mot hverandre og fører til en fragmentert og lite effektiv utmarksforvaltning.

Slik ønsker vi ikke å ha det.

For regjeringen er lokal medvirkning viktig i forvaltning av naturressursene. Derfor er et annet mål med dette prosjektet å se på muligheter for at kommunene i større grad skal kunne styre bruken av egen utmark.

Vi trenger god balanse mellom nasjonale hensyn og et større lokalt selvstyre. Jeg har stor tro på at en lokalt både ser mulighet for å skape ny næringsvirksomhet og finne gode løsninger.

Naturen rundt oss er vårt gull. Det må vi foredle på en god måte.

Vedlegg 3: T-1443 om tiltak som faller innenfor og utenfor landbruksbegrepet

Veileder T-1443 gir en rekke eksempler på tiltak som faller innenfor eller utenfor landbruksbegrepet. Dette er

Tiltak	Inngår i landbruksbegrepet	Inngår ikke i landbruksbegrepet
Våningshus, kårbolig	Hvis bygningen er nødvendig av hensyn til driften av garden. Bruk til annet formål i begrensede perioder, eller av mindre del av bygning, kan være tillatt.	Hvis bygningen i hovedsak brukes til annet formål som for eksempel turisme eller fritidsformål, boligformål ut over gardens behov, kontor osv.
Driftsbygninger i landbruket. Ordinære bygninger som er nødvendige i landbruksdrift inkl. bygninger for seterdrift, skogsdrift, reindrift, hagebruk, gartneri, pelsdyravl, yrkesfiske e.l.	Hvis bygningen er et nødvendig ledd i og et driftsmiddel i forbindelse med landbruksdrift. Bruk til annet formål i begrensede perioder, eller av mindre del av byg- ning, kan være tillatt.	Hvis bygningen i hovedsak brukes til andre formål, for eksempel verksted, lager, salgslokale for virksomhet som ikke er knyttet til driften av garden, eller til beboelse.
Husvær for seterdrift og skogsdrift (støler, seterhus, gjeterhytter, skogskoier m.v.)	Hvis bruken er knyttet til tradisjonell seterdrift, sauesanking, gjeting/ettersyn av dyr på utmarksbeite, hogst m.v. Bruk til andre formål, herunder utleie, i begrensede deler av året tillatt.	Hvis bygningen i hovedsak brukes til fritidsbolig eller annen virksomhet uten næringsmessig tilknytning til garden.
Fellesfjøs som drives som et sameie mellom to eller flere bruk.	Hvis bygningen er knyttet til produksjonen på de samarbeidende brukene og tilpasset brukenes størrelse og drift.	Hvis bygningen brukes eller fradeles til andre formål.
Tiltak1	Inngår i landbruksbegrepet (LNF) 2	Inngår ikke i landbruksbegrepet (LNF) 3
Grisefarmer og hønserier	Hvis anleggets størrelse er tilpasset brukets størrelse og drift.	Hvis anlegget har karakter av industriell produksjon, jf. konsesjonsgrensene i forskrift om regulering av svine- og fjørfeproduksjon.
Pelsdyrfarm og pelsdyrhus	Hvis anlegget er tilpasset brukets størrelse og drift.	Hvis anlegget har karakter av industriell/fabrikkmessig produksjon.
Hestesenter og rideanlegg	Anlegg for oppstalling av hest, mindre ridehall og rideanlegg, inkl. utleie/utlån, hvis anlegget er tilpasset brukets størrelse og drift.	Større hestesenter, ridehall og rideanlegg.
Hagevekstthus, landbruksgartneri	Veksthus knyttet til produksjonen på garden. Salgslokale som i hovedsak benyttes til salg av egne produkter.	Anlegg med karakter av handelsgartneri som i vesentlig grad omsetter varer og produkter som ikke er produsert på garden.
Dyrepensjonat, kennel	Hvis anlegget er tilpasset brukets størrelse og driftsform.	Store anlegg med vesentlige virkninger for omgivelsene.
Gardsbutikk og gardskafe	Hvis omsetningen i hovedsak er basert på salg/servering av gardens egne produkter.	Hvis omsetningen i vesentlig grad er basert på produkter som ikke er produsert på gardsbruket.
Gardsfabrikk, slakteri, foredlingsanlegg o.l.	Hvis anlegget i hovedsak er basert på bearbeiding og videre- foredling av råvarer/produkter fra garden.	Hvis videreforedlingen i vesentlig grad er basert på råvarer / produkter som ikke er dyrket på gardsbruket og/eller har karakter av industriell / fabrikkmessig produksjon.
Gardssagbruk	Hvis sagbruket i hovedsak benyttes til bearbeiding av virke fra egen skog.	Hvis sagbruket i det vesentligste er basert på bearbeiding av innkjøpt virke.
Landbruksverksted	Hvis verkstedet i hovedsak benyttes til reparasjon av gardens eget utstyr.	Hvis verkstedet i det vesentligste er basert på eksterne oppdrag.

Naust, rorbuer, jakt- og fiske-buer, jakttårn m.v.	Hvis bygningen er nødvendig i forbindelse med utøvelse av landbruksnæringen. Utleie deler av året tillatt.	Hvis bruken i hovedsak er knyttet til turisme, frilufts- eller fritidsaktivitet og bærplukking, jakt eller fri-tidsfiske som kun utgjør et natural-tilskudd til egen husholdning.
Akvakulturanlegg4	Mindre anlegg på land for opp-drett av fisk.	Sjøbasert oppdrettsanlegg eller større landbasert anlegg.
Tiltak1	Inngår i landbruksbegrepet (LNF) 2	Inngår ikke i landbruksbegrepet (LNF) 3
Aktivitetsanlegg for fritids- og turistformål	Anlegg for tilrettelagte aktiviteter og opplevelser knyttet til gards- og seterdrifta.	Større anlegg, for eksempel golfbaner, alpinanlegg m.v.
Mikro- og minikraftverk, biobrenselanlegg, vindmøller	Hvis anlegget i det vesentlige for-syner garden med egen energi.	Hvis anlegget i vesentlig grad produserer energi for videresalg.
Landbruksveger	Hvis vegen er nødvendig i forbindelse med utøvelse av jord- eller skogbruk.	Hvis ikke dokumentert behov i jord- og skogbruk, eller vegen i hovedsak benyttes som adkomstveg til bolig- eller fritidsbebyggelse m.v.
Masseuttak	Hvis uttak til husbehov i jord- og skogbruk.	Hvis uttak utover gardens eget behov.

Gir bestemmelser om størrelse og utforming av fritidsbebyggelse etter § 11-9 nr 5 gir rett til utbygging og påbygging av fritidsbebyggelse i LNFR-områder uten at det står noe om det i § § 11-11 pkt 2, eller er vist på kartet som arealformål etter § 11-7 nr 5b?

Svar: Nei – meningen er at man må bruke LNF bokstav b for å åpne for spredt utbygging til andre formål i angitte deler av LNFR-områdene i kommunen, og at man i bestemmelse angir omfang og lokalisering i den forbindelse. Alternativet er å legge ut til bygge- og anleggsformål (eller ev rent LNFR-område som det i tilfelle må dispenseres fra).

§ 11-9 nr 5 gir ikke grunnlag for å bygge i strid med arealformålet, men til å fastsette rammebestemmelser om plassering, utbyggingsvolum mv, dvs hvor mye og stort mv. Bestemmelsen er således ikke knyttet til noe særskilt formål og kan gi grunnlag for bestemmelser for hele kommunen eller for nærmere angitte deler eller delområder. Slike bestemmelser kan også nyttes for dimensjonering av fritidsbebyggelse (forutsatt at den ikke er i strid med arealformål, plankrav, strandsoneforbud mv).

Spørsmål: (§ 11-9 nr.5) Gir bestemmelser etter § 11-9 nr. 5 om størrelse og utforminga av fritidsbebyggelse i §11-9 nr 5 rett til utbygging og påbygging av fritidsbebyggelse i LNF-områder uten at det står noko om det i § 11-11 pkt 2 eller er vist på kartet som 11-7 nr 5b?

Svar: Nei – meningen er at man må bruke LNF bokstav b for å åpne for spredt utbygging til andre formål i angitte deler av LNFR-områdene i kommunen og at man i bestemmelse angir omfang og lokalisering i den forbindelse. Alternativet er å legge ut til bygge- og anleggsformål (eller ev rent lnfr som det i tilfelle må dispenseres fra).

§ 11-9 nr 5 gir ikke grunnlag for å bygge i strid med arealformålet, men til å fastsette rammebestemmelser om plassering, utbyggingsvolum mv, dvs hvor mye og stort mv. Bestemmelsen er således ikke knyttet til noe særskilt formål og kan gi grunnlag for

bestemmelser for hele kommunen eller for nærmere angitte deler eller delområder. Slike bestemmelser kan også nyttes for dimensjonering av fritidsbebyggelse (forutsatt at den ikke er i strid med arealformål, plankrav, strandsoneforbud mv).

Spørsmål: Har man hjemmel i §§ 11-9 eller 11-10 til å begrense tomtestørrelse, eller er dette en type bestemmelse som må gis på reguleringsplannivå?

Svar: Etter § 11-9 nr. 5 kan det gis generelle bestemmelser om byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav. Etter § 11-10 nr. 1 kan det gis bestemmelser om at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan dersom det er gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal. Vi kan ikke se at noen av disse bestemmelsene gir hjemmel til å begrense tomtestørrelsen, men det gir klar hjemmel til å begrense omfanget av en utbygging både ved å gi bestemmelse om volum og ved å legge inn byggegrenser. Hvis hensikten med en bestemmelse om tomtestørrelse er å sikre at hensyn til uteareal blir ivaretatt på den enkelte tomt, vil det være anledning til å gi bestemmelse om minstestørrelse på tomt. Svaret blir da nei når det gjelder å begrense tomtestørrelse med bestemmelse til kommuneplan. På reguleringsplannivå vil tomtedeling kunne være en del av planen. Hvis kommunen ønsker å gi retningslinjer for tomtestørrelse som grunnlag for arbeidet med reguleringsplaner kan det ikke være noe i veien for det.

Vedlegg 4: Gjennomgang av kommunale planer og spredt næringsutvikling i utmark etter PBL $ 11.7 punkt 5

Det følger derfor en kort gjennomgang av sentrale kommunale planverk – først og fremst kommuneplanens arealdel med bestemmelser – med vekt på å høste erfaringer fra kommunenes arbeid med å tolke og operasjonalisere PBL § 11.7 punkt 5 – og da særlig b) om spredt næringsutvikling i LNFR-områder.

Hol kommune

ANT. BYGG:	620 HOL
UTENFOR LNFR	2051
I LNFR	5761
NAUST, BÅTHUS	66
LNFR / IKKE LNFR	2,8

Planstatus

Kommunens planstrategi for perioden 2012 – 2016 (Hol kommune, 2012b) konkluderer med at det ikke er behov en fullverdig rullering av kommuneplanen. For arealdelen varsler kommunen en revisjon (som nå er i gang) med hovedfokus på tilrettelegging for privat hyttebygging. Ellers tar kommunen sikte på en analyse av kommuneplan og ny kommunal planstrategi i 2015 - 16 vil belyse behov for hel eller delvis revisjon.

I eget vedlegg (Hol kommune, 2012a) redegjør kommunen for konkrete behov for planer og revisjoner i Hol kommune 2012 – 2016. Et interessant innslag i denne er omtale av turveger og stier. Turveger, stier og løyper er en viktig infrastruktur også for næringsutvikling i utmark. Denne infrastrukturen kan også være krevende å finne en finansieringsmodell for. Denne infrastrukturen behandles i dag i egen «Kommunedelplan for stier og løyper» uten juridisk virkning for arealbruken. Kommunen mener det er behov for at planen på sikt bør inngå som en del av kommuneplanens arealdel, også for å kunne vurdere stier og løyper sammen med annen arealbruk i utmark f.eks hyttefelt.

For øvrig brukes ikke begrepet 'utmark' eller 'utmarksnæringer' eller liknende i det hele tatt i noen av disse dokumentene. Det refereres heller ikke til Regional plan for Hardangervidda.

Hol: Hva er et næringsareal?

Vi vil også peke på bruken av begrepet 'næringsareal' og liknende begrep slik det brukes i Hol kommune – for så vidt noe de har til felles med de fleste kommuner. Begrepet 'næringsareal' benyttes av en eller annen grunn kun for dedikerte areal av type industriområder og liknende. Et vesentlig poeng med kommunenes deltakelse i Hardangerviddaplan-prosessen var og er å se på utmark som næringsareal. Det kan derfor være et råd i denne rapporten å anbefale at i omtalen av næringsareal så bør det omfatte det både utmark og mer dedikerte avsatte areal som industriområder. Som vi skal komme tilbake til i den avsluttende drøftingen i rapporten, så er konklusjonen at dersom

kommunens næringsavdeling bør kobles tettere på næringsutvikling i utmark som skal behandles etter PBL § 11.7 punkt 5 b – se Figur 8, side 47[73].

Gjeldende kommuneplan i Hol - arealdelen

Gjeldene kommuneplan i Hol kommune dekker perioden 2014 – 2025. I planbestemmelsene til arealdelen er det for denne analysen av særlig interesse å se på juridisk bindende omtale av tiltak etter PBL § 11.7, både a) og b).

I planbeskrivelsen vektlegges følgende «*sentrale formålet med planen*:

- *Ta vare på naturressurser og rekreasjonsområder*
- *Sikre areal for videre næringsutvikling*[74] *som styrker bosetting i kommunen*
- *Legge til rette for turistutbygging (varme senger) og bærekraftig hytteutbygging*
- *Åpne opp for næringsutvikling som bygger opp under videre utvikling av landbruket (Landbruk Pluss).* » (Hol kommune, 2014b)

Når det gjelder forholdet til overordnede planer nevnes Hardangervidda-planen som en regional føring – og som en av føringene sammen med 29 andre lover, planer og retningslinjer[75].

For lokalisering av tiltak i utmark vil kommunen:

- Unngå bygging som reduserer kommunens inngrepsfrie naturområder.
- Unngå bygging i snaufjellet og verneskogen.
- Ta vare på verdifulle friluftsområder, grøntkorridorer, strandsoner, stier og løyper.
- Unngå nedbygging av dyrka mark og setervoller.
- Unngå nedbygging av geologiske ressurser.
- Bevare verdifulle kulturlandskap og kulturminner.
- Vann- og vassdragsområder skal ivaretas gjennom bærekraftig, helhetlig arealforvaltning

Kommuneplanens arealdel viser 6 LNF - områder for spredt næringsbebyggelse. Her gjennomfører kommunen et stykke på vei en distinksjon mellom de to underformålene for dette arealbruksformålet i LNF (vår utheving i teksten):

---

[73] Otto Galleberg fra Landbruksavdelingen pekte i møte i Regionalt planforum i 2010 på at det da forelå utarbeidet en beitebruksplan, og spurte om den fortsatt skal gjelde og om ikke denne bør settes i sammenheng med næringsutvikling. Beitebruk er nettopp en utmarksnæring for hvem utmarka er næringsarealet, og bør etter vår oppfatning nettopp settes i den sammenhengen Galleberg her er ute etter. I møtet blir det henvist til Beitebruksplanen for 2008 (Hol sankestyre, 2008), hvor det nettopp påpekes: «Eit av problema denne beitebruksplanen ynskjer å peike på er at det ved utbyggingar i liten grad blir henta inn og systematisert opplysningar om andre bruksområde *samla*.». Dette er en kommuneplanoppgave i utmarksforvaltninga som forvaltning av et næringsareal.

[74] ØF: Her brukes begrepet næringsareal slik at det ikke er ment å omfatte utmark – men utmark er næringsareal.

[75] Det kunne med fordel vært en kortere liste her for å luke vekk selvfølgeligheter og signalisere klarere prioriteringer i føringer.

*«S N - 1: Omfatter videreutvikling av Hallingskarvet **hestesenter** ved Øynan (59, nord for Ustevatnet).*

*SN - 2: Omfatter areal for naust ved Holmevatnet nedafor **Lia Fjellhotel**l i Skurdalen.*

*SN - 3: Halvordstølen i Sør - Skurdalen (99) ønskes utnytta som del av tilbuds spekteret ved Lia Fjellhotell. Stølen er i innspillet betegna som «et vakkert, velholdt, verneverdig anlegg med flere opprinnelige bygninger, med intakt tun med slåtteeng». En har valgt **arealbruksformålet «LNF - Spredt næringsbebyggelse** » for bl.a. å sette krav om stor hensyntagen til gammel stølsbebyggelse, stølsvoll og slåtteeng .*

*SN - 4: Område S N - 4 ligger i Seterdalen og er avgrensa i samsvar med hensynssone Stølsdaler og annen utmark» i Regional plan for Hardangervidda 2011 - 2025. Denne hensynssone m/tilhørende retningslinjer åpner for, gjennom sin kommuneplan, en forsiktig og stedsstilpassa byggevirksomhet. Dette kan være **bebyggelse for «annen utmarksnæring»**, innafor gitte rammer: «Lokalisering og antall skal fastsettes i kommuneplanene, og gis rammer slik at landskapsbildet opprettholdes og villreinhensyn ivaretas.» . Næringsbygg skal ikke skilles fra hovedbruket, og skal ha form, størrelse og byggehøgder i samsvar med stedets tradisjon for driftshusvære, men likevel slik at det tilfredsstiller dagens forskrifter og krav.*

*SN - 5: Omfatter et areal på gnr.32/6, Bakko ved Myrdal. E - CO Vannkraft ønsker å bruke deler av eiendommen til **møtearrangementer og overnatting**.*

*SN - 6: Område «Turisme/Erverv» ved Nordrestølen (Raggsteindalen) på gjeldende arealdel (2004 - 2012), endres til LNF - **område for spredt næring**.»* (Hol kommune, 2014b)

Det er ingen signaler i denne teksten om at kommunen finner det vanskelig å anvende arealformål i PBL § 11.7 punkt 5 b).

Generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel

Kommunen henviser til PBL § 11-9 om generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel som fastlegger at kommunen uavhengig av arealformål kan vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om krav om reguleringsplan for visse arealer eller for visse tiltak, herunder at det skal foreligge områderegulering før detaljregulering kan vedtas.

Kommunen bestemmer da her at i LNF -områder hvor det er åpnet for spredt utbygging av fritidsboliger (mao etter PBL § 11.7 punkt 5 b)), kan arbeid og tiltak ikke skje før det foreligger godkjent reguleringsplan (områdeplan eller detaljplan). Dette kravet gjelder oppføring, tilbygging, påbygging, bruksendring, vesentlig terrenginngrep, anlegg av veg, parkeringsplass og deling av eiendom – med andre ord det meste som er aktuelt å gjøre av tiltak i forbindelse med næringsutvikling i utmark etter PBL § 11.7 punkt 5 b).

Men kommunen legger seg på en smidig linje til plankrav for tiltak i utmark etter PBL § 11.7 punkt 5, b). Etter PBL § 11.11 punkt 2 kan det gis ytterligere bestemmelser til arealformål etter § 11-7 punkt 5. Dette benytter kommunen seg av og fastlegger retningslinjer her. Vi tar de her med uavkortet for å illustrere hvordan kommunene jobber med problemstillingene:

a) «*I byggeområder **uten reguleringsplan** kan oppføring av anneks/uthus/garasje, mindre tiltak på eksisterende bygninger ... , utvidelse av eksisterende bolig -og fritidsbebyggelse, samt VA -anlegg, godkjennes uten plankrav, forutsatt at det ikke er i konflikt med kriteriene* (ØF: gitt i andre deler av planen).
b) *I LNF -områder for spredt boligbebyggelse kan oppføring av husgrupper på inntil 3 bolighus godkjennes **uten plankrav**, forutsatt at det ikke er i konflikt med bestemmelsene for boliger…* (ØF: gitt i andre deler av planen). *Utvidelse av eksisterende boliger, garasjer, redskapshus o. l., samt oppføring av vånings hus, kårbolig og driftsbygninger på gårdsbruk unntas fra plankrav på samme vilkår.*
c) *I LNF -områder for spredt næringsbebyggelse kan oppføring, utvidelse og tilbygg på bygninger / anlegg for næringsvirksomhet godkjennes **uten plankrav** -forutsatt at det ikke er i konflikt med bestemmelser …* (ØF: gitt i andre deler av planen).
d) *I LNF - områder for spredt fritidsbebyggelse kan utvidelse og tilbygg på eksisterende fritidsbebyggelse godkjennes **uten plankrav**. Bestemmelsene for fritidsbebyggelse …* (ØF: gitt i andre deler av planen) *skal gjelde.*
e) *Eksisterende byggeområder uten plan: På fradelte og ubebygde enkelteiendommer kan utbygging **tillates etter byggesøknad**, når utbyggingen:*
    a) *Ikke skjer på dyrka mark eller stølsvoll - Ikke fører til ny avkjøring til riksveg eller fylkesveg, og tillatelse til utvida bruk av eksisterende avkjørsel er innhenta fra vegstyremakten.*
    b) *Ikke hindrer eksisterende løypetraseer eller grøntkorridorer.*
    c) *Ikke nærmere vassdrag enn 50/100 meter, ….*
    d) *Ha en plassering og utforming som ikke skjemmer landskapet.*
    e) *Ikke plasseres i område med vesentlige friluftsinteresser, sårbare områder i snaufjell eller områder som er viktige for naturmangfold.*
    f) *Ikke overskrider tillatt bebygd areal (BYA), ….*
    g) *Har tilfredsstillende vann - , avløps - og parkeringsløsning.*
    h) *Støyforhold skal tilfredsstille krav i T - 1442/2012.*

« (Hol kommune, 2014a)

Rollag kommune

BYGG:	632 ROLLAG
UTENFOR LNFR	775
I LNFR	2187
NAUST, BÅTHUS	11
LNFR / IKKE LNFR	2,8

Planstatus

I følge kommunens hjemmesider (ref også Figur 13, side 74) skjedde siste oppdatering av kommuneplanens arealdel i 2013. Planen dekker perioden 2002 til 2015 (Rollag kommune, 2002). Kommuneplanens samfunnsdel foreligger rullert for perioden 2011 – 2021 (Rollag kommune, 2011) – men denne omtaler ikke næringsutvikling i utmark.

To sektorplaner med betydning for utmarksforvaltning henholdsvis rulleres og lages nye, nemlig for Vegglifjell[76] og randsone til Trillemarka (denne sammen med nabokommunene – se også behandling av Nore og Uvdal). Disse gir innblikk i hvordan kommunen arbeider med utvikling i utmark. Når det gjelder Trillemarka så vil kommunen «*jobbe med randsonene for **tilrettelegging for ny næring***» (ØF's utheving), og ønsker å se dette «*i forhold til omstillingsarbeidet for kommunen*». Kommunen ser her «*en sammenheng med arealplanen og at randsoneutvikling kan gi viktige innspill og føringer for ny arealdel av kommuneplanen*». Når det gjelder den betydningen som tilrettelegging for fritidsboliger er ment å ha for kommunen, så forventer kommunen «*at dette skal å gi effekt gjennom økt bruk og miljømessig gode løsninger for framtiden*» (Nore og Uvdal kommune, 2013).

Rollag kommune mener at Regional plan for Hardangervidda «*har avklart viktige føringer, begrensninger og muligheter*» - ikke minst gjelder det for kommunens viktigste utmarkssatsing, Vegglifjell.

Videre legger planstrategien opp til rullering av strategisk næringsplan i løpet av 2013. Dette ble ikke gjennomført slik, men kommunen år veien om en strategisk utviklingsanalyse. Denne forelå februar 2012 (Johansen, 2012), og ny næringsplan forventes å foreligge i løpet av 2015. Utmark og utmarksbaserte næringsareal har omtales ikke i denne utviklingsanalysen.

LNF-områder for spredt næringsbebyggelse i kommuneplanen

Det er satt av LNF-områder med bestemmelser der det kan tillates:

- «*spredt boligbygging*»
- spredt bygging av «*ordinære fritidsboliger*»

[76] Rollag er en hyttekommune, og, som kommunen sier « *viktige tiltak er allerede i gang*» for å utvikle dette i et næringsperspektiv. Kommunen etablerte Vegglifjell vann - og avløpsselskap as i samarbeid med grunneiere i området. Det har foregått en oppgradering på Vegglifjell med oppgradering av standarden, samt nye hytter får et forutsigbart og attraktivt tilbud om standard. Kommunen ser også verdien i regional plan for hardangervidda ved at den åpner for helårsveg over Veggligfjell mot Tinn – gjerne kombinert med skitunnel.

- spredt bygging av husvære «*for utleie i kombinasjon med jakt / fiske / utmarksressurser – som ledd i miljøbasert næringsutvikling*» - også omtalt i planen som ervervsbebyggelse «*som ikke er stedbunden næring*»
    - I planbestemmelsene til disse LNF-områdene heter det at (med ØF's utheving): «*Husvære tillates oppført etter godkjent bebyggelsesplan og skal være ledd i **reell næringsutnytting** av utmark i utmarkslagets regi. Maks størrelse for bygningene er **40 m2**. Husværet skal være av **enkel standard uten innlagt vann og strøm og med enn 2 kilometer fra nærmeste godkjente hyttefelt**. Tiltaket skal ikke være utløsende for evn. veiframføring senere*»
    - Dette gir et interessant innblikk i hvordan kommunen tenker næringsutvikling i utmark. Det er åpenbart en logisk brist i kommunens resonnement her, når man på den ene siden krever reell næringsutnytting, og på den annen side nedskalerer bygget til noe som ikke egner seg som plattform for næringsvirksomhet.
    - Kommunen uttaler også andre steder i planbestemmelsene at de ønsker å «*stimulere stedbunden næring, herunder næringsmessig utnytting av jakt, fiske og andre utmarksressurser gjennom utleie i kombinasjon med enkle husvære*» - etter vår oppfatning igjen dette splittede ønsket om å stimulere og samtidig undergrave mulighet for å utvikle et attraktivt produkt.
    - Vi kommer tilbake til dette i drøftingsdelen.
- «*utleiehytter og tilhørende serviceanlegg for reiseliv*»
    - Her, i motsetning til forrige punkt, gis ingen vesentlig begrensende bestemmelser, kun at bygninger kun kan oppføres «*etter bebyggelsesplan*»
- «*andre LNF-områder*», og presisert som «*uten bestemmelser om utbygging*»

I alle disse sammenhenger er det angitt antall bygg som tillates i perioden. I alle disse sammenhenger referer også kommunen i gjeldende arealplan til den gamle PBL av 1985 (LOV 1985-06-14 nr. 77: Plan- og bygningsloven), og til § 20-4 2. ledd bokstav c[77]. Planen er med andre ord ikke oppdatert til dagens lovverk, og kan ikke leses som en tolking og operasjonalisering av dagens PBL. Det gis allikevel et interessant innblikk i måter å tenke næringsutvikling i utmark på som ikke er betinget av gammel eller ny lov, men snarere er en forstilling om mulige rammeverk for å drive næringsvirksomhet.

[77] Sitat: «*For områder nevnt i første ledd nr. 2* (ØF: LNF-områder) *kan gis bestemmelser om omfang og lokalisering av spredt boligbebyggelse og ervervsbebyggelse som ikke er tilknyttet stedbunden næring, og om fritidsbebyggelse, herunder stille krav om bebyggelsesplan.*»

Nore og Uvdal kommune

BYGG:	633 NORE OG UVDAL
UTENFOR LNFR	1380
I LNFR	4204
NAUST, BÅTHUS	21
LNFR / IKKE LNFR	3,0

Planstatus

Nore og Uvdal fikk i 2010 gjennomført en analyse «*Nore og Uvdal kommune. Utmarksnæringer i Nore- og Uvdal og bruk av LNF-formålet etter plan- og bygningsloven.*» av Asplan Viak (2006). Denne er behandlet i eget avsnitt – se «**Feil! Fant ikke referansekilden.**», side **Feil! Bokmerke er ikke definert.**. I dette avsnittet tar vi utgangspunkt i gjeldende kommune- og kommunedelplaner.

Gjeldende arealdel for kommuneplanen ble vedtatt i 2000 (Nore og Uvdal kommune, 2013). Siden dette er det vedtatt 11 kommunedelplaner og det er 6 kommunedelplaner under utarbeidelse i kommunen. Nyere arealdel for kommuneplanen foreligger ikke. Det betyr videre at bestemmelsene i gjeldene arealdel av kommuneplanen er gjort etter PBL av 1985. Således bidrar ikke kommuneplanen til spørsmålet om hvordan kommunen tolker og operasjonaliserer gjeldende PBL og spredt næringsutvikling i LNFR. Men kommunen arbeider med planbestemmelser og retningslinjer for flere av kommunedelplanene.

En av de tematiske kommunedelplanene er en næringsplan for kommunen (Nore og Uvdal kommune, 2012). Her vies utvikling av utmarksnæringer plass, det heter blant annet:

- *Økt utnyttelse av utmark og ressursene her*
    - *Tilrettelagt fisketurisme og pakking av opplevelser*
    - *Videreutvikle fiskekortordninger i vann som ikke benyttes i næringsfiske*
    - *Organisere eiendommer i hensiktsmessige enheter for utleie av også småviltjakt*
    - *Tilby opplevelser i kommersiell sammenheng*
- *Økt utnyttelse og utleie av eksisterende setrer og skogshusværer*

I flere av kommunedelplanene er utmarksnæringer behandlet og det er uttrykt som målsetning å bidra til utvikling av disse. En illustrasjon er kommunedelplan for Trillemarka, hvor det heter:

- «*Trillemarka-Rollag Østfjell skal ha en bærekraftig utvikling der bosetting, gårdstilknyttet næringsvirksomhet hvor bruk og vern av natur- og kulturverdier sees i sammenheng. Dette innebærer at:*
    - *Områder vernet etter naturvernloven som naturreservat må gi mulighet for å ivareta og utvikle eksisterende bebyggelse og kulturmiljø.*
    - *Jakt, fiske og utmarksnæring som ikke er i strid med verneformålet skal kunne utøves.*
    - *Det skal legges til rette for gårdstilknytta næringsvirksomhet som er tilpasset næringsgrunnlag og naturverdier i området*

- *Området skal preges av naturtilpasset hytteutvikling med begrenset eller uten tyngre teknisk infrastruktur»* (Nore og Uvdal kommune, 2006)

Denne kommunedelplanen er en av de planene som er møtt med innsigelse fra blant annet miljøvernavdelingen hos fylkesmannen. Innsigelsen ble fremmet «*for å unngå at det oppstår konflikt mellom behandling etter naturvernloven og plan- og bygningsloven, for de samme områdene.*» (Nore og Uvdal kommune, 2006)

LNF-områder for spredt næringsbebyggelse i kommuneplanen

Ambisjonene om å legge til rette for utvikling av utmarksnæringer foreligger, også i kommuneplanen fra 2000 og senere kommunedelplaner.

Når vi kommer til hvordan bestemmelsen for bygg og tiltak i LNFR-områder er utformet i samme kommunedelplan, så er disse gjennomgående innskrenkende i funksjon og svært regulerende i teknisk standard og utforming. Bestemmelsene synes å ta sikte på at næringsaktører kun får disponere svært enkle bygg med regler for i hvilke bygg man kan overnatte (enkelt) eller ikke.

Det er vår oppfatning at dette ikke gir en god plattform for næringsvirksomhet, og at det er en intern målkonflikt her mellom å utvikle utmarksbasert næringsvirksomhet og ville holde tilbake en tidsmessig utvikling av det som må ses på som næringsvirksomhetens «instrumenter» - tidsmessige bygg og tilpassede og fleksible funksjoner.

Nore og Uvdal kommune og PBL § 11.7 punkt 5

Kommunen har ikke en gjeldende kommuneplan som er revidert etter ny plan og bygningslov.

Kommunen har under utarbeiding kommunedelplan for Nore og Uvdal vest og kommentarene her knytter seg til dokumentutkast forut for vedtak i kommunestyret.

Planen har som et overordnet mål «øke utnyttelse av utmarksressursen», herunder «utleie av eksisterende setre og skogshusvære». Det skal «*legges til rette for etablering og videreutvikling av «annen utmarksnæring». «Annen utmarksnæring» omfatter opplevelssnæring, utleie av jakt- og fiskerettigheter (med husvære definert som næringsbygg) og lignende*». Planene omtaler dette om «*landbrukstilknyttet*» næringsvirksomhet.

Hvordan følger så kommunen opp dette i retningslinjene? Det nedlegges et «*forbud mot nye bygninger eller utvidelse av eksisterende bolig-, ervers- og fritidsbebyggelse dersom det ikke er gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag*» - med andre ord en

relativ betydelig innskrenking av muligheten betinget av hva som forstås med gårdstilknyttet næringsvirksomhet[78] og gårdens ressursgrunnlag[79].

Men planen støtter ut over dette tiltak i utmarksnæring som ikke dekkes av det som så omtales som «*det tradisjonelle LNF-formålet*» i plan- og bygningsloven.

Kommunedelplan for Nore og Uvdal Vest 2014 – 2026

Kommunen har under utarbeiding ny kommunedelplan for Nore og Uvdal Vest for perioden 2014 – 2026. I høringsuttalelsene til Planbeskrivelsen (Nore og Uvdal kommune, 2015a) har fylkeskommunen og fylkesmannen ber begge om at «*spredt næringsbebyggelse vurderes konkret*». Kommunen svarer med å avsette til LNFR-områder for spredt næringsbebyggelse «alle eksisterende driftshusvære / seterområder», og sier videre at «*spredt næringsbebyggelse i disse områdene åpner for et bredere spekter av næringsvirksomhet enn rent*[80] *LNFR-område*».

I planbeskrivelsen slutter kommunen seg til «strenghetseksersisen» (se 5.5.1 En eksersis om strenghet, side 65) og vil ha «en strengere praksis» i sone B og C (se Tabell 4, 59) i områder avsatt til næringsbebyggelse ved å legge til nok en bestemmelse: «*LNFR-spredt næring skal kun knytte seg til sommeraktivitet / sommerdrift*» og ønsker ikke å legge til rette for «*økt vinterbruk*».

For sone D bestemmes at setre, driftsbygninger og næringsbygg (dvs både A-landbrukets-utmarksnæring og B-annen-utmarksnæring) kan etableres og videreutvikles, men at det kreves forretningsplan for vurdering av tiltaket i forbindelse med en byggesak. Det vises til drøftingen av «dokumenterbar næring» under gjennomgang av Heiplanen. For næringsutvikling som baserer seg på høsting av jakt og fiskeressurser bør kommunen vurdere å benytte bakgrunnsareal som forvaltningsprinsipp, og droppe kravet til forretningsplan. For andre næringstiltak som ikke begrenses av ressursen eller tettheten i utnyttelse av ressursen i seg selv anvende forretningsplan som et forvaltningsinstrument. I begge tilfeller skal bruk avveies mot vern. Vi viser til drøftingen i sluttkapittelet.

I planbestemmelse som er under utarbeiding (Nore og Uvdal kommune, 2015b) heter det så langt at for A-landbrukets-utmarksnæring i LNFR er det forbud mot nye bygninger eller utvidelse av eksisterende, «*dersom formålet ikke er gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag*»

Meningsinnholdet i denne bestemmelsen henger i første rekke på hva som menes med «gårdens ressursgrunnlag» til forskjell for andre ressurser på eiendommen. Dette er uklart

[78] Er bruk av maskiner på gården for ikke-landbruksbruk – for eksempel traktorer som brukes til brøyting eller masseforflytning i bygda – gårdstilknyttet næringsvirksomhet?
[79] Er maskinparken del av gårdens ressursgrunnlag? Er bonden sjøl med den kompetanse bønder har og som kan nyttes i andre næringer del av gårdens ressursgrunnlag?
[80] Vår bemerkning: «rent LNFR» er ikke et godt og avklarende begrep.

og spiller egentlig opp til den uklarheten som finnes i T-1443 – det vises her til den avsluttende drøftingen.

Når det gjelder B-annen-utmarksnæring er det gitt konkrete bestemmelser både for områder (til sammen 41) og utforming. Utformingen går på størrelse og plassering i terrenget – og er svært detaljerte. Er det påkrevet? Det er videre laget egne og innskrenkende bestemmelser for spredt boligbygging og spredt fritidsbebyggelse – inklusive takvinkeloppfatninger som får gjennomslag. Er det påkrevet?

Så gis det retningslinjer for LNFR-områder. Her bestemmes blant annet at utleie for jakt- og fiskerettigheter er en B-annen-utmarksnæring og ikke A-landbrukets-utmarksnæring, og at det kreves forretningsplan for slike tiltak. Det vises til drøftingen foran i samme delkapittel, og til avsluttende drøfting: For slike tiltak er etter vår oppfatning krav om bakgrunnsareal et tilstrekkelig forvaltningsinstrument, og hvor det i forhold til spørsmålet om et bygg kan settes opp eller benyttes for formålet ikke er behov for forretningsplan for å drive en forsvarlig ressursforvaltning.

Tinn kommune

ANT. BYGG:	826 TINN
UTENFOR LNFR	2727
I LNFR	3581
NAUST, BÅTHUS	27
LNFR / IKKE LNFR	1,3

Planstatus

Kommuneplanens arealdel for Tinn kommune ble vedtatt i 2004. Planstrategien legger opp til en revisjon i 2014 / 2015 (Tinn kommune, 2013), men denne prosessen er ikke gjennomført ennå.

I tillegg har kommunen en 12 – 14 kommunedelplaner med arealplan / områdeplaner / detaljreguleringsplaner stort sett utarbeidet i perioden 2012 til dd.

I tillegg foreligger en rekke tematiske kommunedelplaner og

Gjeldende kommuneplan i Tinn – arealdelen

Sist vedtatt kommuneplan fra 2006 har fokus på reiseliv. Arealbruk for reiselivet er behandlet i arealdel til kommuneplanen og ikke minst en rekke kommunedelplaner.

Kommuneplanen har tre satsingsområder: byen, bygdene og fjellet. Den næringsmessige bruken av utmarksressursene knyttes opp til perspektivet Landbruk Pluss (ØF's utheving):

«*Bygdesentra med handel, identitet, service, næring knyttet opp mot jakt, fiske og hytteservice bidrar til livskraftige bygder og en attraktiv bosettingskommune. Utvikling og markedsføring av lokale tradisjoner og produkter står sentralt sammen med tilrettelegging og utvikling av guidede turer og bygdeturisme. …* ***Landbruket skal være en viktig del av næringslivet i kommunen med mulighet til å drive fjellturisme på lik linje med andre aktører i markedet. Tinn kommune ønsker å arbeide for at jakt, fiske og turisme må defineres og aksepteres som driftsgrener knyttet til landbruket***.» (Tinn kommune, 2006)

Bestemmelser til kommuneplanens arealdel henviser alle til PBL av 1985 – den gamle loven – og gir således ikke noe bidrag til spørsmålet om hvordan kommunene tolker og operasjonaliserer den nye lovens formål knyttet til spredt næringsutvikling i utmark.

LNF-områder for spredt næringsbebyggelse i planverket

Strategisk Næringsplan fra 2010 har ikke fokus på utmarksnæringer, det heter for eksempel:

«*Tinn Kommunes næringsutvikling skjer i hovedsak gjennom næringsselskapet Rjukan Næringsutvikling AS (RNU). Selskapet eies av Tinn kommune med 60 % og Norsk Hydro ASA med 40%. Tinn Kommune er også eier av stiftelsen Øst-Telemark etablerersenter (ØTE) sammen med kommunene Notodden og Hjartdal. ØTE driver i hovedsak etablererveiledning og tiltak for å stimulere til etablering av mindre foretak.*»(Tinn kommune, 2010)

Hva angår ressursene og næringsutvikling i utmark, så henvises til strategiplan for landbruk laget i 2007. Strategisk næringsplan følger opp med noen betraktninger om potensial her:

«[det] ligger … et stort og ikke fullt utnyttet potensiale i utmarksressurser. Småskalaproduksjon basert på både gammel tradisjon og ny kunnskap bør kunne gi nye arbeidsplasser knyttet opp mot reiseliv og turisme.» (op.cit)

Men det knyttes ingen virkemidler eller pekes på behov for en klarere kommersiell tilnærming til og forståelse for denne type næringsutvikling i strategisk næringsplan – for eksempel i egen organisasjon. Det er ikke RNU vedkommende?

Strategiplan for landbruk og naturforvaltning 2003-2007 peker på at hele landbrukets ressursgrunnlag, både jord, skog, fjell og annen utmark, må tas i bruk for å sikre inntekt og arbeid til næringsutøverne. Dette følges opp i Strategiplan for landbruk og naturforvaltning 2007 -2011. Landbrukets utviklingsmuligheter er tema her, og det legges vekt på at disse må ivaretas gjennom arealplanleggingen. Strategiplan for landbruk og naturforvaltning legger føringer, bl.a. for landbruksnæringens muligheter til å utnytte arbeids- og inntektsmuligheter i fjell og annen utmark. Men dette knyttes ikke direkte opp mot de arealformål som tilvises gjennom PBL og spredt næringsutvikling i LNFR-områder.

Tinn kommune og PBL § 11.7 punkt 5

Kommunen har ikke en gjeldende kommuneplan som er revidert etter ny plan og bygningslov.

Kommunen vedtok i 2007 kommunedelplan for Sandsetdalen og for Hovin, begge med utfyllende retningslinjer for LNF-områder (etter PBL av 1985). Retningslinjene for LNF-områder varierer noe i formuleringen mellom de to kommunedelplanene, men fastlegger at for LNF-områder er «*nye hytter og veger som ikkje er til landbruksformål tillates ikkje*» . For eksisterende fritidshytter i LNF tillater retningslinjene «*utbygging … som ikkje er i konflikt med dokumenterte miljøverdiar*» med inntil 100 m2 BRA og etter søknad. Så åpner retningslinjene her for LNF-områder hvor det er tillatt med utbygging av næringsbygg for spredt næringsformål – hvor næringsbygg er definert som «*bygg knytt til reiseliv, overnatting, servisetilbod, aktivitets- og opplevelsestilbod, samt aktivitetar og tjeneste retta mot slik verksemd*».

Det presiseres at eksisterende driftsbygning kan bruksendres til flerbruksformål. Det tillates dog ikke fradeling fra utmarkseiendom for slikt formål. Retningslinjene fra 2007 krever videre at det skal foreligge «*næringsplan eller driftsplan*» ved byggesøknad. Denne planen legger til grunn at «*reiseliv er ein naturlig utviklingsretning for aktuelle gardsbruk*», og retningslinjene signaliserer en bekymring for at viktige arealressurser for landbruket kan bli summarisk fradelt uten nærmere arealavklaring, og bestemmer derfor et generelt

delingsforbud i kommunene (etter jordlova §§ 9 og 12) i LNF-områder med anledning til spredt utbygging.

Når det gjelder fritidsrelatert aktivitet og anlegg, er retningslinjene rettet mot å begrense motorferdsel og gjennomføre en sti- og løypeplan som avbøtende tiltak i forhold til villrein.

Når det gjelder utforming er retningslinjene stort sett opptatt av det som kan kalles tradisjonelle forhold som takvinkler, materialvalg og størrelsesbegrensing – hensynet synes primært å være estetisk.

Vinje kommune

ANT. BYGG:	834 VINJE
UTENFOR LNFR	1898
I LNFR	5205
NAUST, BÅTHUS	59
LNFR / IKKE LNFR	2,7

Planstatus

Planstrategien for Vinje kommune avviker i sin form og innhold fra det som er vanlig i slike dokument. Planstrategien er en omfattende analyse med vekt på statistisk materiale som viser forskjellige utviklingstrekk i kommunen. Det heter i planstrategien:

«Ein har valt å gje dokumentet eit tungt innslag av ulik statistikk og utviklingstrekk, slik at ein i den politiske handsaminga av planstrategien kan gjere eigne vurderingar av planbehovet framover. … Dokumentet tonar ned temaet "arealstrategi" framover. Arealdelen av kommuneplanen er nyleg vedtatt»(Vinje kommune, 2012b)

I planstrategiens drøfting av utviklingstrender gis de såkalte besøksnæringene en betydelig plass. Herunder hører utbygging av fritidsboliger og varer og tjenester som kan knyttes til denne type næringsaktivitet[81] – herunder næringsutvikling i utmark og bruk av arealformålene i PBL for LNFR i den sammenheng. Så hvordan er dette fulgt opp i kommuneplanens arealdel?

Gjeldende kommuneplan og kommunedelplaner i Vinje – arealdelen

Gjeldende kommuneplan arealdelen er fra 2011 (Vinje kommune, 2011), med bestemmelser som er oppdatert i 2012 (Vinje kommune, 2012a). Kommuneplanens arealdel er en revisjon av planen fra 2004, og omfatter i først og fremst områder utenfor sentra. For de tyngre utbyggingsområdene er det i tiden mellom 2004 og 2011 utarbeidet kommunedelplaner. Revisjonen dreier seg dermed primært om de store utmarksområdene og grendene i kommunen, og oppdaterte krav til dokumentasjon og prosess i PBL (2008), er lagt til grunn i arbeidet. Dette gjør planverket i Vinje særlig interessant i denne analysen, hvor nettopp tolking og operasjonalisering av de nye arealformålformuleringene i LNFR er tema.

LNFR-områder for spredt bolig- og næringsbebyggelse i kommuneplanen

Kommuneplanens arealdel behandler både spredd bosetting og spredte yrkesbygg i grendene. I arealdelen legges til rette for begge typer, medfølgende lokaliseringsbestemmelser. Men kommunen ønsker at konkrete tiltak skal behandles som dispensasjonssaker, ut fra følgende resonnement:

«Ved gjennomgang av status for desse områda, syner det seg at "kvotene" i områda i liten grad er nytta. I mange høve vil dessutan aktuelle tomter for næring eller bustad ligge i andre område enn dei

[81] Her konkluderer analysen med at «*Aktiviteten på hyttebygging ser såleis ikkje ut til å ein langsiktig effekt meir enn å kompensere for anna bortfall av arbeidsplassar*.» (Vinje kommune, 2012b). Etter vår oppfatning slett ikke dårlig med en slik «kompensasjon», som vel fortjener en annen retorikk en den noe negative tilnærmingen som ligger i denne formuleringen?

som er lagt ut til føremålet, men likevel vere godt eigna. Med bakgrunn i dette har ein kome fram til at spreidd utbygging i grendene, best kan handsamast som dispensasjonssaker, der kvar enkelt sak vert særskild vurdert. Det er viktig å få fram at dette ikkje inneber ei meir negativt haldning til spreidd utbygging, - det er inneber berre ein annan framgangsmåte som ein meiner vil vere minst like god.» (Vinje kommune, 2012a)

Bestemmelser som skal legges til grunn i slike dispensasjonssaker er gitt i eget dokument. Det heter her:

«I LNF- områda skal omsynet til landbruk, natur og friluftsliv prioriterast. Det er per definisjon ikkje lov med anna utbygging enn det som er knytt til stadbunden næring.» (op. cit)

Det er tvilsomt om denne premissen er korrekt – ettersom begrepet 'stadbunden næring' er tatt ut av PBL[82]. Tiltak knyttet til 'stedbunden næring' ble gjerne definert som tiltak som det av hensyn til driften av primærnæringen er nødvendig å plassere på stedet. For at stedbunden næring skal / skulle være aktuelt, må / måtte det være tale om en reell og inntektsgivende næringsvirksomhet av noe omfang. Øvrige aktiviteter som for eksempel jakt, fiske, bærplukking og lignende som har preg av frilufts- eller fritidsaktivitet, eller som utgjør et naturaltilskudd til egen husholdning, faller / falt utenfor begrepet stedbunden næring. Det er nettopp dette som etter vår oppfatning er endret i gjeldende PBL i forhold til PBL(1985).

Kommunen selv bryter også med denne tolkingen av LNFR etter § 11.7 punkt 5, når bestemmelsene umiddelbart etter fastlegger:

«Føresegner i pkt. 4.2.2 [ØF: eget punkt] *er retningsgjevande når det gjeld storleik på driftshytter med unntak av hytter i støylsområde. Trongen for nye driftshytter i landbruks- og utmarksnæring skal vurderast. Jakt og fiske er viktig her og skal telje med ved vurderinga av trongen for driftshytter.»*

Kommunen opererer med tre LNFR-soner som berører PBL § 11.7 punkt 5 b:

- LNF - areal med åpning for spredt boligbygging
- LNF - areal med åpning for spredt hyttebygging
- LNF - areal med åpning for spredte yrkesbygging

Kommunen har så en tolking og operasjonalisering av **spredd utbygging** i LNFR etter PBL § 11.7 punkt 5 b. Som en generell bestemmelse fastlegger kommunen at slike tiltak ikke skal være i konflikt med arealbruksinteresser knyttet til landbruk, naturvern, landskap,

[82] Begrepet var brukt i PBL av 1985, § 20-4 6 ledd, punkt c): «c. For områder nevnt i første ledd nr. 2 kan gis bestemmelser om omfang og lokalisering av spredt boligbebyggelse og ervervsbebyggelse som ikke er tilknyttet **stedbunden næring**, og om fritidsbebyggelse, herunder stille krav om bebyggelsesplan.»

vassdrag, kulturminnevern og friluftsliv. Videre dimensjonerer legger kommunen plankravet[83] slik at:

- Det er krav om detaljplan ved bygging av mer en 3 enheter i samme område
- Det åpnes for tilrettelegging av fritidsboliger med høy sanitær standard, men med en vurdering av plankravet i det enkelte tilfellet
- Størrelse, utforming (ikke minst saltaket!) og materialvalg begrenses / spesifiseres
- Lokaliseringskriterier gis med vekt på å unngå konflikt med garder, dyrkamark og kulturlandskap
- For spredte yrkesbygg så skal lokalisering ikke være i stri med «*kulturminne, nøkkelbiotop / raudlisteartar, tryggleik; flaum – eller skredutsette område. Plassering av bygg skal ta omsyn til kulturlandskapet, byggeskikk og god landskapstilpassing*» (op. cit)

Som vist foran ønsker kommunen at tiltak i LNFR etter PBL § 11.7 punkt 5 skal saksbehandles som dispensasjonssaker. Det er derfor gitt egne retningslinjer i bestemmelsene for dispensasjonsbehandling. Det heter i disse:

«*Andre yrkesbygg i LNF - områda*

Verksemder som tillatast som yrkesbygg, nye bygg og omdisponeringar, skal vere lettare,støysvake og ikkje ureinande næringsverksemd.

Bygging på støylar og bygging i utmarksnæring

Eksisterande bygg kan restaurerast og evt. omdisponerast til korttidsutleige for jakt og fiske. Nye bygg/ bygging på hustufter, skal harmonere med dei tradisjonelle støylshusa, og utbygginga skal ikkje endre støylens karakter og eigenart. Plassering, form, storleik (maks 40 m ^{2} BYA), materialbruk og fargar skal tilpassast eksisterande bygg, og samlas rundt eksisterande bygg eller hustufter.

Frådeling er ikkje tillete. Åremålsutleige er definert som næring» (op.cit)

Det åpnes med andre ord for å tillate nye bygg og oppgradering av gamle som yrkesbygg. Igjen legges vekt på å begrense størrelser, utforming og lokalisering primært ut fra det vi noe upresist kan kalle for «tradisjonell kultur». Spørsmålet kan stilles: Hva mangler her? Bestemmelsene skal være en «bro» mellom lovens tekst og de aktuelle situasjoner den skal fungere i – kasuistikken så og si. Bestemmelsene skal gi en tolking av de aktuelle arealformålene som legger til rette for en relevant anvendelse av loven. Er det tilfelle i disse dispensasjonsbestemmelsene? Delvis. Vektlegging av «tradisjonell kultur» er jo ett hensyn, og er også gjerne det som forsøkes kommodifisert i den type næring vi her snakker om. I utgangspunktet vil derfor et næringsforetak slev være opptatt av å løfte fram «tradisjonell

[83] Etter PBL § 11.11 punkt 2: «*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,*»

kultur» som en næringsmessig ressurs – det er vel dette som er ment å bli fanget opp i begrepet «naturbasert reiseliv» og liknende begrep. Men dette må – som et næringstiltak - balanseres mot de økonomiske realitetene i tiltaket. For yrkesbygg på gardstun krever bestemmelsene at «*Søknaden skal innehalde ein plan for bruken, der ein grunngjev dei næringsmessige verknadene tiltaket har for den samla gardsdrifta.*» (op.cit.). Et tilsvarende krav stilles ikke i bestemmelsene for tiltak for utmarksnæring. Det burde også stilles slike krav i søknader som angår utmarksnæringer. Det berører balansen mellom å ta hensyn til «tradisjonell kultur» versus mulighet for å skape et økonomisk vellykket prosjekt. Det kan gi grunnlag for en mer liberal holdning til «tradisjonell kultur» og det næringsmessige behovet for å utfordre denne i enkeltprosjekter. For å gripe til en formulering i en annen lovtekst, så bør man også i spørsmålet om denne type utmarksnæringer vurdere bestemmelser og tiltak ut fra «tida og tilhøve». Kanskje bør støylens karakter endres i noen sammenhenger for å skape et godt produkt? Kanskje bør det bygges mer enn 40 m²? Kanskje det finnes andre takvinkler enn minimum 22 grader? Det er for så vidt ikke noe formastlig i dette; selveste nasjonalparksenteret i Tinn kommune er ikke i henhold til «tradisjonell kultur»?

… et siste poeng: om områderegulering

I henhold til planbestemmelsene og med henvisning til Kulturminneloven (§ 11-9 nr. 8), skal «*Alle reguleringsplanar skal sendast fylkeskommunen til fråsegn, jfr. kulturminnelova § 9.*» (op. cit.). Områderegulering gir et godt utgangspunkt for mer helhetlige og for tiltakshavere oversiktlige løsninger innenfor LNFR-områder. I utgangspunktet gir det et bedre grunnlag for å vurdere tiltak fra et næringsmessig perspektiv. Her kan dispensasjonsløsningen som Vinje har lagt seg på komme til kort.

Men her er et grunnleggende problem mellom Kulturminneloven (§ 11-9 nr. 8) og bruk av områderegulering i LNFR: Kulturminneloven krever full kartlegging og eventuell graving etc. for hele området som reguleres, selv om det kun er snakk om spredt utvikling og hvor det gir bestemmelser for hvor det kan gjøres spredte og bestemte tiltak. Vi kommer tilbake til dette i drøftingen.

Vinje kommune og PBL § 11.7 punkt 5

Vinje kommune har gjennomført en arealplanprosess som tolker og operasjonaliserer arealformål i LNFR etter den nye PBL.

Odda kommune

ANT. BYGG:	1228 ODDA
UTENFOR LNFR	2425
I LNFR	1734
NAUST, BÅTHUS	195
LNFR / IKKE LNFR	0,7

Planstatus

Planstrategien for Odda kommune (Odda kommune, 2014) viser at kommuneplanenes arealdel ble rullert sist i 2007, og kommuneplanens samfunnsdel ble rulert sist i 2013. Planen var at rullering av arealplanen skulle ferdigstilles i 2014, men den foreligger ikke ennå i vedtatt form.

Det foreligger en Strategisk næringsplan 2012-2016

Gjeldende kommuneplan i Hol – arealdelen

Gjeldende kommuneplan – arealdelen – har bestemmelser etter PBL av 1985, og er således ikke relevant for spørsmålet om hvordan planverket tolker og operasjonaliserer arealformålet LNFR i den nye loven.

LNFR-områder for spredt næringsbebyggelse i planverket

LNF-områder og spredt næringsutvikling i utmark omtales i planverket fra 2007. I Odda – som i kommuner flest – legges det vekt på å være særs restriktiv i disse områdene. Det heter for eksempel om spredt utbygging – og her er det ikke perspektivet verken som i Landbruk pluss eller annen form for å «snakke fram» småskala og spredt næringsutvikling i utmarka:

«I LNF - områda er det ikkje tillate å føra opp bustader, næringsbygg eller andre bygg, med mindre dei er knytte til stadbunden næring. Det same gjeld frådeling til slike formål..» (Odda kommune, 2007)

Kommunen har en satsing på reiseliv. Den satsingen kommunene ser for seg er beskrevet i planstrategien, og har en annen karakter enn satsing på spredt næringsutvikling i utmark:

«Kommunen skal tene pengar på det reiselivet som det vert lagt til rette for. Turismen skal ha god kost/nytte-effekt. "Odda i Hardanger" skal igjen bli eit kjent reisemål i Europa. Odda – kommunen mellom Hardangervidda nasjonalpark og Folgefonna nasjonalpark skal utviklast til eit dynamisk regionalt handels- og servicesentrum. Den skal vere ein attraktiv aktivitets- og arrangementsstad både for lokalbefolkninga og besøkande. Det skal fokuserast både på historien, kulturminna og på framtida sine industri-, energi- og miljøløysingar. Aksjonar:

- *Bidra aktivt for å få til meir overnattingskapasitet i sentrum. Fortrinnsvis ved å få aktørar interessert i å bygga konferansehotell sentralt i Odda og marknadsføra dette potensialet.*
- *Ny og betre skilting for informasjon om kommunen og attraksjonane.*
- *Tilrettelegga eit tilbod for bubilar på smelteverkskaia på Almerket.*
- *Legga til rette for utvikling av fyrtårnet Trolltunga.*

- *Planar for oppgradering av Låtefossområdet i regi av Nasjonal turistveg.*
- *Vurdera planar for turisthytte ved Floren.*
- *Vurdera alternativ til Trallebanen.*
- *Tilrettelegging i Skjeggedal. Utvikla tilbod for å halda på turistar: - overnattingstilbod - European Route of Industrial Heritage (ERIH).Styrka Næringshagen i Odda og i regionalt nettverk.»* (Odda kommune, 2014)

Odda kommune har et viktig fritidsboligområde i Røldal. Det er utarbeidet en Områdeplan for Røldal, som kommunen ser på som viktig med hensyn til utviklinga av bygda. Utarbeidelse av områdeplan for Røldal pågår.

Odda kommune og PBL § 11.7 punkt 5

Det forventes ikke at planverket i Odda kommune gir vesentlig bidrag til tolking og operasjonalisering av næringsutvikling i LNFR-områder iht arealformålene i PBL.

Ullensvang herad

ANT BYGG:	1231 ULLENSVANG
UTENFOR LNFR	1600
I LNFR	504
NAUST, BÅTHUS	426
LNFR / IKKE LNFR	0,3

Planstatus

Ullensvang herad har kommuneplan som gjelder fra 2011 til 2022 og den vil ikke bli rullert i denne planperioden (Ullensvang herad, 2012). Heradet har spisset kommuneplanen inn mot tre tema:

- Utvikling av aktive og attraktive lokalmiljø med gode sosiale møteplassar
- Næringsutvikling
- Framtidig kommunalt tjenestetilbud / regionalt samarbeid

Av disse er det hvordan planer for næringsutvikling omfatter utvikling av utmarksnæringer som er fokus i denne gjennomgangen.

Gjeldende kommuneplan i HoI – arealdelen

Ullensvang har gjennomført kommuneplanens arealdel etter den nye plan- og bygningsloven, og opererer med 3 arealformål innenfor LNFR-områder (Ullensvang herad, 2011):

- LNFR-areal
- LNFR-areal, Spredt bustadbebyggelse
- LNFR-areal, Spredt næringsbebyggelse

LNFR-områder for spredt næringsbebyggelse i kommuneplanen

For spredt næringsvirksomhet viser heradet til PBL 11.11 punk 2 «*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*» (Klima- og miljødepartementet, 2008)

Kommunen legger i denne sammenheng til rette for utleievirksomhet som tilleggsnæring til landbruk. Bestemmelsene fastlegger søknadsplikt og reguleringsplan.

Ullensvang herad og PBL § 11.7 punkt 5

Ullensvang har en arealdel for kommuneplanen etter den nye plan- og bygningsloven og har i den sammenheng tolket og operasjonalisert de nye LNFR-formålene.

Eidfjord kommune

ANT BYGG:	1232 EIDFJORD
UTENFOR LNFR	522
I LNFR	1158
NAUST, BÅTHUS	41
LNFR / IKKE LNFR	2,2

10.11.1 Planstatus

Dokumentet «Kommuneplanens arealdel for Eidfjord kommune» er datert 2011. Det baserer seg på et planarbeid som startet i 2006 med vedtak om oppstart av rullering av arealdelen av kommuneplan. I 2008 ble dokumentet lagt ut til høring, og planen ble endelig vedtatt i 2010. Som det heter i planstrategien: «*Arealdelen var vedteke etter ein lang prosess.*» (Eidfjord kommune, 2012). Kommunen har ikke lagt opp til rullering av plandokumenter som vesentlig berører det som er fokus i denne gjennomgangen, tolking og operasjonalisering av LNFR-formål etter den nye plan- og bygningsloven.

Kommunen har en egen «Forvaltningsplan for Eidfjord Statsalmenning» som vi også kommer tilbake til.

Gjeldende kommuneplan i HoI – arealdelen

LNF-områder i gjeldene kommuneplan er knyttet til PBL av 1985, og kan derfor ikke bidra vesentlig til å høste erfaringer med tolking og operasjonalisering av LNFR-planformålet etter den nye PBL.

LNF-områder for spredt næringsbebyggelse i kommuneplanen

Kommunen legger til grunn PBL av 1985, og opererer med følgende arealformål i LNFR.

- *LNF utan vektlegging av føremål*
- *LNF med tillatt bustad-/fritidshusbygging. Samla tal på einingar som kan tillatast i området.*
- *LNF med tillatt hytte-/stølshusbygging. Samla tal på einingar som kan tillatast i området.*(Eidfjord kommune, 2011a)

Dette gir ikke rom for det arealformålet som er trukket ut i den nye PBL § 11.7 punkt 5 b). Det avspeiles i følgende avsnittet om Hytter/stølshus i stølssameiger i LNF-område

«*I Eidfjord er det mange gardsbruk med stølsrettar i fjellet. På ein del av stølsrettane er det i dag ikkje stølshus. For å kunne føra opp stølshus i LNF-område, er det eit krav at bygningen er nødvendig i landbruket. Planutvalet har hatt streng praksis i slike saker. Samstundes ynskjer kommunestyret å leggja til rette for at retten til stølshus kan brukast for å styrka næringsgrunnlaget til bruket og auke bulysta sjølv om grunnlaget etter tradisjonell vurdering ikkje er tilstades.*»
(Eidfjord kommune, 2011b)

Ønsker om å legge til rette for å styrke næringsgrunnlaget finner ikke et egnet arealformål LNFR.

Eidfjord kommune og PBL § 11.7 punkt 5

Kommuneplanens arealdel for Eidfjord kommune har lagt til grunn plan- og bygningsloven av 1985, og bidrar således ikke til erfaringer med tolking og operasjonalisering av LNFR-formål i den nye plan- og bygningsloven.

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