

ØF-Rapport nr. 18/2002

**Kommunal
arealplanlegging som
rammebetingelse for
utmarksbasert
næringsutvikling**

av

Marit Vorkinn

Hans Olav Bråtå

ØF-Rapport nr. 18/2002

**Kommunal
arealplanlegging som
rammebetingelse for
utmarksbasert
næringsutvikling**

av

Marit Vorkinn

Hans Olav Bråtå



Tittel: Kommunal arealplanlegging som rammebetingelse for utmarksbasert næringsutvikling

Forfattere: Marit Vorkinn og Hans Olav Bråtå

ØF-rapport nr.: 18/2002

ISBN nr.: 82-7356-504-1

ISSN nr.: 0809-1617

Prosjektnummer: K01512

Prosjektnavn: Utmarksbasert næringsutvikling- Forvaltning

Oppdragsgiver: Norges Forskningsråd

Prosjektleder: Morten Ørbeck/Per Hetland

Referat
Rapporten belyser kommunal arealplanlegging som rammebetingelse for utmarksbasert næringsutvikling. Rapporten bygger på to casestudier fra Stor-Elvdal og Engerdal kommuner i Hedmark fylke. Casestudien i Stor-Elvdal har belyst hvordan søknader om oppføring av bygninger og anlegg i tilknytning til utmarksbasert næringsutvikling blir behandlet i forhold til overordna arealplaner. Casestudien i Engerdal har kartlagt hvilket omfang dispensasjonssaker etter §7 har i en typisk utkantkommune, og i hvilken grad spørsmålet om næringsutvikling har påvirket utfallet av sakene.

Sammendrag: Nei

Emneord:

Dato: Desember 2002

Antall sider: 64

Pris: Kr 150

Utgiver: Østlandsforskning
Serviceboks
2626 Lillehammer
Telefon 61 26 57 00
Telefax 61 25 41 65
e-mail: oef@ostforsk.no
<http://www.ostforsk.no>

©Dette eksemplar er fremstilt etter KOPINOR, Stenergate 1
0050 Oslo 1. Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale og
strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre
erstatningsansvar.

Forord

Denne rapporten er del av et større forskningsprosjekt om “Utmarksbasert næringsutvikling, organisatoriske, forvaltningsmessige og kulturelle utfordringer”. Rapporten er utarbeidet som en del av delprosjektet om forvaltningsmessige utfordringer. Prosjektet er finansiert av Norges Forskningsråd, over de strategiske instituttprogrammene.

Lillehammer desember 2002

Marit Vorkinn

Innhold

1 Innledning	1
1.1 Avgrensning av begrepet utmarkbasert næringsutvikling	3
2 Kommunal arealplanlegging i utmarksområder	5
2.1 Overordnet planlegging i kommunene	5
2.2 Oppføring av bygninger og anlegg tilknyttet utmarkbasert næringsutvikling i forhold til plan- og bygningslova	7
2.2.1 Oppføring som driftsbygninger i landbruket	7
2.2.2 Utbygging i LNF-områder med bestemmelser om spredt boligbebyggelse, ervervsbebyggelse og fritidsbebyggelse	8
2.2.3 Bygging etter dispensasjon (Pbl §7)	10
2.3 Tidligere studier av kommunal arealplanlegging og utmarkbasert næringsutvikling	11
3 Studieområder og gjennomføring	15
3.1 Casestudien i Stor-Elvdal kommune	15
3.1.1 Stor-Elvdal kommune	15
3.1.2 Gjennomføring av casestudien i Stor-Elvdal	16
3.2 Casestudien i Engerdal kommune	17
4 Tre utbyggingssaker i Stor-Elvdal kommune	19
4.1 Utmarkbasert næringsutvikling og forholdet til kommunal planlegging i Stor-Elvdal	19
4.2 Kiær-Myklebys koieplaner	20
4.3 Tryvang Øst	29
4.4 Atnsjølia	32
5 Saker behandla etter § 7 i planutvalget i Engerdal	41
5.1 Oversikt over saker etter § 7 i utmarksområder i Engerdal	41
5.2 Hytter og dispensasjoner	43
5.3 Annen næringsutvikling enn hytter	44
5.3.1 Uttak av mosestein Galtåsen, Femund Bygg	44
5.3.2 Uttak av mosestein i Gråhøgda - søknad fra Juul Foss	45
5.3.3 Søknad om oppsetting av seterstue i forbindelse med drift på seter og gjenskaping av tradisjoner	48
5.3.4 Oppføring av seter tun ved Trollsetra	49

5.3.5 Omdisponering av 2 utleiehytter ved Femundsvika Gjestestue	50
5.3.6 Oppføring av gapahuk ved Store Hyllsjø	51
5.3.7 Søknad om tillatelse til oppføring av 2 gapahuker ved Engersjøen	52

6 Kommunal arealplanlegging som rammebetingelse for utmarksbasert

næringsutvikling	54
6.1 Erfaringer fra Stor-Elvdal og Engerdal	54
6.2 utfordringer knyttet til dagens oversiktplanlegging	55
6.2.1 Håndtering av krysspress mellom langsiktighet og fleksibilitet	55
6.2.2 Er Plan- og bygingslovens forutsetninger til stede?	58
6.2.3 Oppsummering	59
6.3 Framtidig utbygging i tilknytning til utmarksbasert næringsutvikling: Planlovutvalgets tilrådinger	60

Referanser	63
-----------------------------	-----------

1 Innledning

Interessen for nye former for utmarksbasert næringsutvikling er stor. Dette har sin bakgrunn både i omlegginger i landbrukspolitikken (Landbruksdepartementet 1992-93, 1999-2000) og i markedsmessige forhold, som økende etterspørsel i ferie- og fritidsmarkedet og synkende lønnsomhet i tradisjonelle landbruksnæringer som skogbruket. Satsing på nye former for utmarksbasert næringsutvikling skjer både innenfor reiselivsnæringen og landbruksnæringen. Innen reiselivsnæringen har en hatt en utvikling med destinasjoner basert på alpinanlegg og høystandard fritidshus som det ene ytterpunktet, og mindre firma, gjerne enmannsbedrifter, basert på guida naturopplevelser som det andre ytterpunktet.

Utmarksbasert næringsutvikling står overfor en rekke utfordringer og rammebetingelser. Én sentral aktør som legger rammebetingelser på det lokale planet, er kommune-organisasjonen (forvaltning og politikere). Kommuneorganisasjonen kan sies å ha tre hovedansvarsfelt: Forvaltning (fordeling, regulering og kontroll), vare- og tjenesteproduksjon og utvikling av “det gode liv” i kommunen (Amdam & Veggeland 1998, Amdam 1999). De nevnte hovedansvarsfelt vil på flere måter kunne influere på kommunorganisasjonens håndtering av næringsutvikling i utmark.

Det har imidlertid vært begrenset fokus på kommuneorganisasjonen i forbindelse med utvikling av utmarksbasert næringsutvikling, og hvilke muligheter og/eller begrensinger kommuneorganisasjonen representerer i denne sammenheng. I dette delprosjektet om forvaltningsmessige utfordringer for utmarksbasert næringsutvikling har vi derfor valgt å fokusere på kommuneorganisasjonen. For å kartlegge hvordan kommunen forholder seg til nye former for utmarksbasert næringsutvikling er det gjennomført en landsdekkende survey blant kommunale landbruksetater. Denne er dokumentert i Vorkinn 2002. I tillegg er det gjennomført casestudier i to kommuner i Hedmark, Stor-Elvdal og Engerdal, for å belyse kommunal arealplanlegging som rammebetingelse for utmarksbasert næringsutvikling.

Gjennom arealplanlegging legges det føringer for disponeringen av arealene først og fremst i forhold til “permanente” inngrep. Tradisjonelt reguleres temporær bruk av arealene som friluftsliv etter allemannsretten i minimal grad. Også reiselivsbedrifter har hittil kunnet utnytte allemannsretten til kommersiell virksomhet som guida turer o.l. Den delen av utmarksbasert næringsvirksomhet som reguleres gjennom arealplanlegging er derfor i hovedsak bygninger og anlegg. Det er hevdet at den kommersielle utnyttelsen av opplevelselementene i norsk natur er begrenset, fordi betalingsviljen i markedet er lav for opplevelser som etter allemannsretten

tradisjonelt er gratis. “Det betyr at utmarksressursene i seg selv, eller alene, ikke kan gi store inntekter til grunneiere, rettighetshavere eller lokalsamfunnet. Det er gjennom tilbud for “overlevelse og livsopphold” inntektene kommer. Det betyr igjen at utmarks*næring* må inkludere overnattings- og serveringsaktivitet knyttet til utmarksaktiviteter” (Hagen 2003). Bygninger og anlegg vil med andre ord kunne være viktige forutsetninger for å kunne utnytte det økonomiske potensialet som ligger i utmarksbasert næringsutvikling. Målsettingen med casestudien i Stor-Elvdal har derfor vært å belyse hvordan søknader om oppføring av bygninger og anlegg i tilknytning til utmarksbasert næringsutvikling blir behandlet i forhold til overordna arealplaner.

Kommunal arealplanlegging medfører en spenning mellom helhetsvurderinger, langsiktighet og forutsigbarhet på den ene siden og fleksibilitet på den andre. En langsiktig planlegging fører til god offentlig kontroll med bruken av arealene, men det er hevdet fra næringshold at dette kan gå på bekostning av det næringsmessige behovet for fleksibilitet i offentlig myndighetsutøvelse (Norges Skogeierforbund 2000). Den kanskje viktigste muligheten for fleksibilitet som ligger innebygd i dagens planleggingssystem, er den mulighet Pbl §7 gir for å innvilge dispensasjon til gjeldende planer. Vi valgte derfor å supplere casestudien i Stor-Elvdal med en utdypende studie av dispensasjonspraksisen etter §7 for utmarksområder i en sammenlignbar kommune (Engerdal kommune).

Målsettingen med casestudien i Engerdal har vært å kartlegge hvilket omfang saker etter §7 har i en typisk utkantkommune, og i hvilken grad spørsmålet om næringsutvikling har påvirket utfallet av sakene:

- a) Hvilke typer saker er behandla i forhold til § 7 i politisk hovedutvalg og hva var utfallet av søknader om dispensasjon etter den paragrafen?
- b) Hvilket utfall får saker knytta til næringsutvikling ved behandling etter § 7?
- c) Hva kan forklare utfallet av de ulike typene saker behandla etter § 7?

Det hadde vært interessant å undersøke nærmere om den kommunale saksbehandling ble påvirka av kommunal organisering, tolkninger av hva som er aktuelt etter § 7, og forventa vurderinger fra fylkesnivået. Innsikt i slike forhold krever imidlertid intervjuer med aktørene. Det har ikke vært mulig innen prosjektets rammer, men det skriftlige materialet gir en pekepinn på omfang og vurderinger i forhold til § 7.

1.1 Avgrensning av begrepet utmarkbasert næringsutvikling

I samsvar med prosjektet for øvrig er utmarkbasert næringsutvikling definert som produkter utviklet for fritidsmarkedet.

Med nye former for utmarkbasert næringsutvikling mener vi her næringsvirksomhet med utgangspunkt i jakt, innlandsfiske, ulike former for aktivitetsturisme, hyttebygging o.l. **Dvs. næringsvirksomhet basert på fritidsbruk av utmark.** Tradisjonell næringsvirksomhet som skogbruk og beite er ikke inkludert i begrepet.

2 Kommunal arealplanlegging i utmarksområder

Fram til bygningsloven av 1965 var norsk arealplanlegging konsentrert om tettbygde strøk. Muligens fordi utmarksområdene ble ansett som "ubegrensa", var Bygningsloven av 1965 mangelfull når det gjaldt arealplanlegging i utmarksområder, (Vaagan 1982). Noe av dette ble tenkt styrt via en egen fjellplanlov. Dens intensjoner ble senere inkluderte i strand- og fjellplanloven fra 1971, som ble inkorporert i plan- og bygningsloven fra 1986. Via defineringen av lovens LNF-områder hadde man fått bedre mulighet for styring av inngrep. De aller største områdene, og landbruket, ble i LNF-områdene ikke regulert av planmyndighetene. Denne særstillingen i kan skyldes landbrukets sterke stilling, og at dets ekstensive arealbruk ikke ble ansett som en trussel mot naturgrunnlaget.

Økt fokus på miljøvern har medført sterkere behov for å styre arealbruken i utmarka, herunder lokalisering av inngrep, og en samordna planlegging for å redusere negative sumeffekter av inngrep. Dette gjelder både på kommunenivå og på regionalt nivå. Samtidig med behovet for økt langsiktig kontroll med utmarka, får utmarka betydning for utvikling av nye typer næringer eller intensivering av pågående, som hyttebygging. Et aktuelt spørsmål er imidlertid hvordan dagens plansystem fungerer i forhold de utfordringene økt næringsutvikling skaper i forvaltningen av utmarksarealene.

2.1 Overordnet planlegging i kommunene

I henhold til plan- og bygningslovas §20-1 er kommunene pålagt å gjennomføre en overordnet og langsiktig planlegging for kommunen, "med sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling". I følge Pbl. §20-1 skal planen være sammensatt av tre elementer:

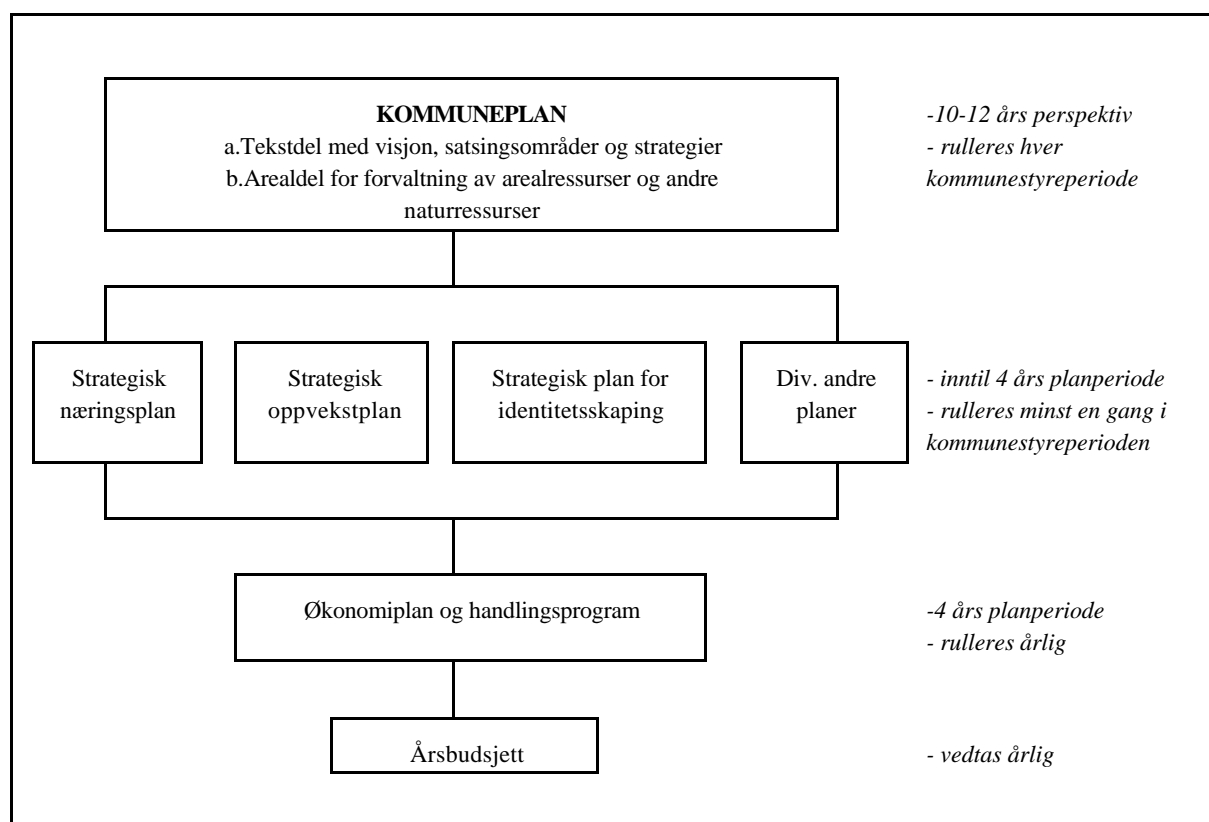
- En langsiktig måldel som beskriver mål for utviklingen i kommunen og retningslinjer for sektorenes planlegging (12-årig)
- En langsiktig arealdel for forvaltningen av arealer og andre naturressurser (12-årig). Arealplanen skal "samordne viktige behov for vern og utbygging, slik at det blir lettere å utarbeide mer detaljerte planer og raskere å fatte beslutninger i tråd med kommunale mål og nasjonal arealpolitikk¹" (Miljøverndepartementet 1998).
- Et kortsiktig handlingsprogram for sektorenes virksomhet de nærmeste årene (det kan

¹ At planleggingen skjer innenfor rammene av nasjonal politikk var en av forutsetningene for å legge myndigheten for kommunale arealplanvedtak til kommunene selv (Miljøverndepartementet 1998).

utarbeides egne planer for bestemte virksomhetsområder) (4-årig)

§20-1 fastslår at kommunestyret skal vurdere behovet for endringer i planen minst én gang hver valgperiode.

I tillegg til disse plankravene har kommuneloven (§44) krav om at det utarbeides 4-årige økonomiplaner, som fungerer som en langsiktig ramme for kommunenes årsbudsjetter. Forholdet mellom Pbl. og Kommunelova når det gjelder overordnet planlegging betegnes som uavklart, og i mange kommuner er det kortsiktige handlingsprogrammet for sektorenes virksomhet derfor integrert med økonomiplanen (Falleth & Stokke 2001). Dette er tilfelle også for Stor-Elvdal kommune, og plansystemet i Stor-Elvdal kan derfor tjene som eksempel på det kommunale plansystemet (figur 1).



Figur 1 Det kommunale plansystemet i Stor-Elvdal (etter Stor-Elvdal kommune 1997)

2.2 Oppføring av bygninger og anlegg tilknyttet utmarksbasert næringsutvikling i forhold til plan- og bygningslova

I forhold til plan- og bygningslova kan oppføring av nødvendige bygninger og anlegg for utmarksbasert næringsutvikling skje på ulike måter. Utbygging generelt foregår vanligvis i henhold til ordinære detaljplaner som reguleringsplan eller bebyggelsesplan (kap VII i Plan- og bygningslova). Å utarbeide reguleringsplaner er imidlertid en forholdsvis omfattende prosess, og vi skal derfor se nærmere på tre *alternative* måter for oppføring av bygninger og anlegg for utmarksbasert næringsutvikling. To av disse utbyggingsmåtene gjenfinnes i casestudien fra Stor-Elvdal.

2.2.1 Oppføring som driftsbygninger i landbruket

Driftsbygninger i landbruket er i samsvar med arealbrukskategorien Landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF) i kommunens arealplan (Pbl §20-4, nr.2). Det er derfor ikke nødvendig å søke kommunen om tillatelse til oppføring av driftsbygninger i landbruket, dersom det er sendt melding til kommunen om tiltaket og at dette vil bli utført i samsvar med de bestemmelser som er gitt medhold av §93 i Pbl.

Det er imidlertid uklart hvordan driftsbygninger i landbruket skal defineres, men noen føringer er gitt. For det første knyttes driftsbygninger til begrepet “stedbunden næring” (Pbl §20-4, c). Miljøverndepartementet definerer “stedbunden næring” som “knyttet til bygninger/anlegg som det av hensyn til driften av primærnæringen er nødvendig å plassere på stedet. For at stedbunden næring skal være aktuelt, må det være tale om en reell og inntektsgivende næringsvirksomhet av noe omfang” (Miljøverndepartementet 1998). Fritidspregede aktiviteter eller aktiviteter som utgjør et naturtilskudd til egen husholdning, vil falle utenfor begrepet stedbunden næring. *Det er altså et krav at virksomheten må ha en reell økonomisk betydning.* Begrepet stedbunden næring knyttes også til “tradisjonell landbruksvirksomhet” (Miljøverndepartementet 1998). Det har imidlertid vært uklart hvordan begrepet “tradisjonell” skal tolkes. Den sammetypen diskusjon har en for øvrig hatt i forbindelse med Fjellosas §2, som sier at “Rett til allmenningsbruk ligg til bygd eller grend som frå gamal tid har hatt slik rett. Retten skal kunne nyttast på ein slik måte som til kvar tid er i samsvar med rasjonell bruk, og som er naturleg etter tida og tilhøva”.

Miljøverndepartementet, som er landets øverste planmyndighet, foretok i 1995 en grenseoppgang om hva som kan regnes som driftsbygning i landbruket, og hva som må regnes

som fritidsbebyggelse. Det forhold som blir vektlagt er den aktivitet de som benytter koiene utøver; Når det er leietakere som bruker koiene til jakt/fiske er dette friluftslivaktiviteter, dersom det er eier selv som bruker koiene til næringsmessig jakt/fiske/fangst/oppsyn er dette å regne som næringsvirksomhet. Bygg anses med andre ord som driftsbygninger i landbruket dersom de nyttes av eier selv i forbindelse med utmarksbasert næringsvirksomhet (forutsatt at produktet av fisket og jakten selges og at inntektene utgjør en nevneverdig del av brukets driftsinntekt), men ikke dersom de leies ut til samme formål som ledd i utmarksbasert næringsutvikling.

Adgangen til å definere koier og buer som driftsbygninger i landbruket er med andre ord svært begrenset.

2.2.2 Utbygging i LNF-områder med bestemmelser om spredt boligbebyggelse, ervervsbebyggelse og fritidsbebyggelse (Pbl. §20-4. nr. 2c)

For å kunne tillate framtidig bygging av f.eks. koier i utmark eller andre mindre utbygginger har kommunen mulighet for å avsette LNF-områder i kommuneplanen med spredt utbygging for boliger, hytter og for ervervsbebyggelse for andre formål enn jordbruk (Pbl. §20-4, nr.2c). Dette er en aktuell arealbrukskategori i kommuneplanen dersom utbygging skal skje med enkeltstående bygg over lengre tid (Miljøverndepartementet 1998): “Hensikten med bestemmelsen er å gi rom for innpassing av visse andre bygninger i LNF-området enn de som nyttes i primærnæring uten å gjøre det nødvendig med planrevisjon, reguleringsplan eller dispensasjon i det enkelte tilfellet”. Bestemmelsen åpner for at det gis direkte adgang til bygging på grunnlag av kommuneplanen, men gir også mulighet for å stille krav om bebyggelsesplan. Dette vil forenkle byggesaksbehandlingen vesentlig.

Det er imidlertid et krav at det i kommuneplanen må knyttes utfyllende bestemmelser til denne arealkategorien, ved at både *omfang* (antall bygningsenheter i området) og *lokalisering av bebyggelsen* må avklares under kommuneplanprosessen, bl.a. av hensyn til sektormyndighetene. I Miljøverndepartementets veileder (1998) heter det at omfang og lokalisering må være så detaljert (plankartet bør vise de aktuelle utbyggingspunkter) at det i forhold til sektormyndighetene kan skje en prinsipiell avklaring under kommuneplanprosessen om hvor bygging kan tillates og hvilket omfang bebyggelsen vil få. Spørsmålet om lokalisering kan *ikke* avgjøres i forbindelse med den konkrete byggesak. Miljøverndepartementet åpner imidlertid for at det kan lempes noe på lokaliseringsbeskrivelsen dersom det til bestemmelsen i §20-4. nr. 2c er fastsatt krav om bebyggelsesplan før utbygging kan skje. MD sier også at “fordi konfliktgraden og de faktiske forhold vil variere, vil det til en viss grad bero på en konkret

vurdering om lokaliseringkriteriene gir et godt nok vurderingsgrunnlag i det enkelte tilfelle”. Holsen og Skjeggedal (2000) peker på at bestemmelsen er problematisk, fordi det i de fleste LNF-områder er bort i mot umulig å fastlegge detaljert alle mulige framtidige spredte utbygginger på forhånd.

I den nye arealdelen av kommuneplanen for Stor-Elvdal er det avsatt 15 områder i henhold til denne bestemmelsen, der spredt *bolig og ervervsbebyggelse* kan tillates (dvs. ikke fritidshus). Områdene er alle små, og i hovedsak knyttet til eksisterende infrastruktur. I planbestemmelsene for planen (juridisk bindende) er antall enheter pr. område avgrenset til 20 enheter i hele kommunen og maks. 6 i ett enkelt område. Utbyggingspunkter er ikke markert på arealplankartet, men det er gitt generelle, verbale retningslinjer for lokaliseringen. I kommuneplanen er det også lagt inn retningslinjer for koier og buer: “Buer/koier er en del av landbrukseiendommenes ressursgrunnlag, og kan ikke fradeles. De skal ligge utenfor avgrensede områder med spesielt verdifulle biotoper og kulturminner m.v. Buene/koiene skal maksimalt være på 20m², og det skal stilles krav med hensyn til landskapstilpasning, utforming, og material- og fargevalg. Gamle buer, løer og naust bør taes vare på og restaureres”.

Det sies imidlertid i overskriften til retningslinjene i arealplanen at “Retningslinjene ikke er rettslig bindende såfremt tilsvarende bestemmelser ikke finnes i Plan- og bygningsloven, i vedtatte kommuneplanbestemmelser eller i annen lovgivning”. Retningslinjene om koier og buer kan derfor ikke anses å være rettslig bindende, i og med at koiene/buene ikke er avmerket på arealdelens plankart. Av samme grunn ble retningslinjene heller ikke realitetsbehandlet under behandlingen av arealplanen i fylkeskommunen 16.2.99.

Dette er for så vidt ikke noe særtrekk for Stor-Elvdal. I følge en undersøkelse fra 1995 hadde 80% av kommunene gitt bestemmelser om spredt utbygging i kommuneplanens arealdel som *ikke* tilfredstilte lovens krav: “Bestemmelsene er gjennomgående ikke detaljerte nok til å være juridisk bindende; de fungerer i beste fall som retningslinjer for dispensasjonsvurderinger” (Falleth & Røe 1997). Tilsvarende fant en i forbindelse med en utredning for Planlovutvalget, at 25 av 33 undersøkte kommuner hadde gitt utfyllende bestemmelser om spredt utbygging i LNF-områder. Bare 2 av disse 25 kommunene kunne imidlertid sies å ha en hjemlet bruk av slike utfyllende bestemmelser (Holsen & Skjeggedal 2000).

2.2.3 Bygging etter dispensasjon (Pbl §7)

Oppføring av nødvendige bygg og anlegg kan også skje etter dispensasjon i henhold til Pbl. §7: “Når *særlige grunner* foreligger, kan kommunen, dersom ikke annet er fastsatt i vedkommende bestemmelse, etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser i denne lov, vedtekt eller forskrift”. Statlige sektormyndigheter og fylkeskommunen skal gis anledning til uttale før vedtaket fattes. Vedtaket i utvalget kan påklages til fylkesmannen etter pbl §15.

Plan- og bygningslovens §7 kan benyttes som et alternativ til å angi områder for spredt utbygging i kommuneplanens arealdel etter Pbl. §20-4c, ved at det i kommuneplanen gis veiledende retningslinjer om dispensasjon for spredt utbygging etter Pbl §7. Et eksempel på slike retningslinjer er gitt i Fylkesdelplanen for Dovrefjellområdet (figur 2). Slike retningslinjer vil ikke være rettslig bindende, men vil sannsynligvis bli tillagt vekt ved dispensasjonsbehandlingen.

Alternativ 1 - grovmasket arealplan, der det IKKE vises områder for spredt utbygging etter plan- og bygningslovens §20-4 bokstav c, men gis VEILEDENDE RETNINGSLINJER om dispensasjon for spredt utbygging etter plan- og bygningslovens §7:

Innenfor LNF-område sone E er det som hovedregel ikke tillatt å sette i verk eller fradele for bygge- og anleggsarbeid utenom landbruk. Dersom det foreligger særlige grunner, og dersom sektormyndighetene ikke har merknader, kan det imidlertid i denne sonen gis dispensasjon for spredt boligbygging (og/eller fritidsbebyggelse), jfr. plan- og bygningslovens §20-4 bokstav c.

Retningslinjer:

- *Dispensasjon i sone E kan bare gis etter konkret vurdering av den enkelte søknad.*
- *Ved vurdering av dispensasjon fra LNF-området skal hensynet til villreinens leveområde tillegges stor vekt. Utbygging som direkte eller indirekte kan påvirke villreinens leveområde skal ikke tillates. Det kreves reguleringsplan eller bebyggelsesplan for 2 eller flere boliger (fritidshus).*
- *Det skal tas særlig hensyn til landskapsforhold og kulturlandskapsinteresser i denne sonen.”*

Figur 2 Eksempel på veiledende retningslinjer om dispensasjon for spredt utbygging etter Pbl §7. Kilde: Svendsen 1998.

Planlovutvalget (Miljøverndepartementet 2001) slår fast at praktiseringen av dispensasjonsbestemmelsene i §7 er vanskelig, noe som medfører til dels uklare bestemmelser og omfattende behandlingsprosedyrer. Dette skyldes at kravet om *særlige grunner* er uklart. Kriteriet er et uttrykk for at det ikke skal være en kurant sak å få dispensasjon, men

planlovutvalget hevder at selv om det ikke foreligger “særlige grunner” står kommunen fritt til å gi dispensasjon. “Det er ikke uvanlig at søkerens personlige ønsker og behov anses som “særlig grunn”, og at det i mange kommuner stilles relativt små krav til at vilkåret om særlig grunn anses å foreligge. Det er også et problem at både forståelsen av bestemmelsen og praktiseringen varierer betydelig fra kommune til kommune, og fra fylke til fylke”.

Planlovutvalget påpeker at ut fra forarbeider og praksis, må kravet om *særlige grunner* i første rekke ses i forhold til areal- og ressursdisponeringshensyn. At de hensyn planen skal ivareta ikke blir skadelidende ved en dispensasjon, kan være å anse som særlig grunn.

“Gjennom årene har det utviklet seg en praksis som går ut på at myndighetene først vurderer om lovens vilkår om særlige grunner foreligger, og at søkerens argumenter først kommer inn etter at dette er konstatert, og at denne vurderingen blir en del av det frie forvaltningsskjønn.

Sivilombudsmannen har formulert dette kravet (vurderingstemaet) slik (Sivilombudsmannens Årsmelding 1997 side 292): “For at “særlige grunner” skal foreligge, må det foreligge spesifiserte, klare og relevante grunner som er av en slik karakter og har en slik tyngde at de kan slå igjennom overfor de hensyn som vedkommende plan eller bestemmelse skal ivareta i det aktuelle området.” (Miljøverndepartementet 2001).

2.3 Tidligere studier av kommunal arealplanlegging og utmarksbasert næringsutvikling

Det finnes få studier på dette feltet, men Norsk institutt for by og regionforskning har nylig avsluttet en studie der de har sammenlignet forvaltningen av to landskapsvernområder med forvaltning av to tilsvarende områder gjennom arealplanlegging (Falleth et al. 2003). Studien av de to områdene som forvaltes som LNF-områder etter Pbl.” indikerer at hensynet til gårdsturisme og reiselivssatsinger veier tungt i forhold til verneinteressene i LNF-områder”. Falleth et al. fant at verken arealplanlegging eller landskapsvern var noen vesentlig begrensning for småskala naturbasert næringsutvikling.

Én av delundersøkelsene i denne studien er fra Karmøy (Hovik 2002). I Karmøy har det vært liten interesse for tradisjonell hyttebygging fordi kommunen er lite attraktiv for potensielle kjøpere, men det har vært en del interesse for bygging av utleiehytter. De kystnære områdene er de mest attraktive. Siden utleiehytter bygget av bønder ikke faller inn under LNF-formålet, må de derfor behandles som dispensasjonssøknad dersom tiltaket skjer i et LNF-område, eller det må reguleres ut av LNF-formålet gjennom reguleringsplan. Kommunen har ikke forsøkt å styre

slike initiativ gjennom kommuneplanens arealdel. De har heller ikke sett det som hensiktsmessig å kreve reguleringsplan for prosjekter med begrenset omfang. De vedtok derfor i 1995 egne retningslinjer for bygging av fritidshus i LNF-områder. Målsettingen med retningslinjene var å la flere grunneiere få muligheten til å ha inntekt på turistbesøk. Kommunen skisserte også hvor de ikke ønska slike anlegg, og hvor de ville ha dem. Kommunen var velvillige til gårdsturisme og andre mindre satsinger på reiseliv. Det innebar bl.a at slike saker normalt ble behandla som dispensasjonssak.

Fra januar 2000 til juni 2001 ble det søkt om 12 dispensasjoner² fra forbudet mot bygging i strandsonen i Karmøy. De fleste søknadene gjaldt bygging av naust. Bare 2 av sakene ble avvist. Naust og sjøhus for turisme var aktuelt, og en rekke ”utleinaust” skal være bygd. Hovik konkluderer i den forbindelse med at kommunens arealforvaltningsregime i liten grad har stoppet konkrete reiselivsinitiativ. Kommunen har i hovedsak vært velvillig innstilt til initiativene og har gitt nødvendige dispensasjoner eller har vedtatt reguleringsplaner. Gjennom kommentarer til kommuneplan 1996-2007 har imidlertid rådmannen signalisert til interesserte grunneiere at de ikke vil få etablere slike anlegg i områder som kommunen ikke anser som egnet til dette. Dermed har trolig kommunen stanset noen få initiativ på et tidlig stadium.

Ved gjennomgang av 4 konkrete plansaker fant Hovik at vektleggingen av natur- og friluftshensyn generelt, og strandsonevernet spesielt, var svært forskjellig i kommunen og hos statlige miljøvernmyndigheter. Fylkesmannen gikk mot hele eller deler av planen i alle fire sakene, mens kommunen var positive til tre av planene. Kommunen var velvillige til folk som ville satse, i første rekke lokale aktører. Det var imidlertid et problem at det fra statens side ble gitt doble signaler til grunneiere: Landbruksavdelingen hos Fylkesmannen ga økonomisk støtte til prosjektene, mens miljøvernmyndighetene sa nei til de samme prosjektene.

I en annen del av NIBRs studie, har Stokke (2002) sett på forvaltningen av kulturlandskapet ved Værne kloster i Rygge. Det undersøkte området er 1600 stort. Området er regulert til LNF-område i kommuneplanens arealdel, men det kommer bare 1-2 dispensasjonssøknader per år for dette området. Det skyldes trolig at kommunen de siste årene i større grad har avslått bygge- og delesøknader som er i strid med kommuneplanen, og at grunneiere og andre oppfordres til å fremme utbyggingsplaner i forbindelse med den overordna arealplanleggingen. En årsak til at det faste utvalget for plansaker er blitt strengere ved behandling av dispensasjonssøknader i LNF-områder er ifølge kommunens administrasjon at man har foretatt en prioritering og differensiering av disse områdene i gjeldene kommuneplan, selv om dette ikke

² Søknadene om dispensasjon gjaldt pbl § 17-2, § 20-6 og andre bestemmelser.

er juridisk bindende vedtak. Værne kloster er i kommuneplanen prioritert ut fra kulturlandskapsmessige kvaliteter med tilhørende bestemmelser og målsettinger. Det har ifølge kommunens administrasjon gjort det vanskeligere å godkjenne dispensasjonssøknader i dette kulturlandskapet". Flere politikere er likevel positivt innstilt til å gi dispensasjon for nærmest alle enkeltbygg i kulturlandskapet.

Det finnes også en del andre studier av dispensasjonspraksis, men disse er enten oversiktsstudier eller studier som fokuserer på dispensasjoner i strandsonen:

Planlovutvalgets gjennomgang av søknader om tiltak i LNF-områder (basert på innrapportering fra 103 kommuner i 1999) viser at søknadene om tiltak i LNF-områdene i stor grad innvilges. 53% av tiltakene var innvilget i henhold til plan, 33% ble innvilget som dispensasjon, mens 14% av tiltakene ble avslått (Miljøverndepartementet 2001). Bortsett fra områdene som omfattes av Rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden, er det imidlertid uklart hvilke formål (bolig/ fritidsbebyggelse/næring/annet) det er gitt dispensasjon for.

Holsen (1997) undersøkte dispensasjonspraksis i virkeområdet for "Rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjorden". Av 37 kommuner i dette området sendte 19 inn en oversikt over behandlingen av dispensasjonssøknader i perioden mai – oktober 1996. Av de 430 dispensasjonssøknadene ble 54, 7 % godkjent, 27,7 ble godkjent med vilkår og 17,7 % ble ikke godkjent. 85 % av søknadene om dispensasjon innenfor 100 metersbeltet ble godkjent. 62 % av søknadene gjaldt dispensasjon fra kommuneplanens arealdel. Ytterligere vel 11 prosent var trolig også dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel. 3 % av søknadene gjaldt dispensasjon for bygging av industri- eller næringsbygg i strandsonen.

Tennøy (2000) refererer en undersøkelse fra Vestfold (Fylkesmannen i Vestfold & Vestfold fylkeskommune 1999) som viser at det i årene 1994 til og med 1998 ble gitt dispensasjon etter § 7 til bygging i 100 meters beltet i 299 saker. Det var stor variasjon kommunene imellom mht innvilgelse av dispensasjoner. Ifølge Tennøy kan de viktigste grunnene til variasjoner i antall innvilgede dispensasjonssøknader finnes i bl.a. følgende forhold:

- forskjellig forståelse av hva som er vesentlige og ikke vesentlige endringer, og dermed hvilke tiltak som krever dispensasjon
- forskjellige oppfatninger om hva som er "særlig grunn" for å gi dispensasjon
- variasjon i antall søknader på grunn av varierende byggepress

3 Studieområder og gjennomføring

3.1 Casestudien i Stor-Elvdal kommune

For å belyse rammebetingelser for utmarksbasert næringsutvikling ble det lagt vekt på å finne fram til kommuner hvor denne typen utvikling har hatt og har betydning. Etter samråd med næringsaktører, falt valget på Stor-Elvdal kommune i Hedmark.

3.1.1 Stor-Elvdal kommune

Stor-Elvdal kommune ligger i Midt-Østerdalen, med forbindelse også vestover til Gudbrandsdalen. Kommunen hadde pr. 1.1.2000 3.012 innbyggere (<http://www.ssb.no/emner/03/hjulet/hjulet2000/tabell-01.html>). Totalarealet for kommunen er på 2.167 km². (Vestfold består til sammenligning av 2.217 km², og ca. 213.000 innbyggere). 1% består av arealet av dyrka mark, 46% av produktiv skog, og 53% av utmark. Eiendomsstrukturen er kjennetegnet av at kommunen har en del svært store grunneiere (hvorav Stor-Elvdal kommuneskoger KF er en) og at det mest er privateid (lite statsallmenning).

Til tross for utstrakt bruk av utmarksressursene fra gammelt av (bl.a. til jakt, fiske, setring, beiting, slåtter og lavsanking), synes moderniseringen av landbruket å ha medført at utmarksarealene (utenom produktiv skog) har vært mindre påaktet som ressurs i noen tiår, i Stor-Elvdal som ellers i landet. I de siste årene har det igjen blitt større oppmerksomhet om utmarksområdenes potensiale for næringsvirksomhet. I Stor-Elvdal er det særlig satset på hyttebygging (i hovedsak lav-standard-hytter). I tillegg har enkelte større grunneiere satset på å utvikle reiselivsvirksomhet særlig basert på jakt. En rekke overnattingsbedrifter har dessuten vært basert på friluftslivmulighetene i området, spesielt er campingplassene langs Atna-vassdraget bygd opp rundt fritidsfisket i Atna-elva, med tradisjonelt mange svenske tilreisende. Det har i de siste årene kommet til enkelte aktivitetsfirmaer, som satser på guidete friluftslivopplevelser. Den utmarksrelaterte næringsvirksomheten er etablert og drives i hovedsak av innenbygdsboende og grunneiere. Det er mange ulike aktører på banen, men mange foretak er forholdsvis små.

Virksomhet knyttet til offentlig planlegging og utviklingsprosjekter har vært omfattende i Stor-Elvdal. Kommunen har utarbeidet to generalplaner og en kommuneplan siden 1976-77. Landbrukets store betydning i Stor-Elvdal kommer til uttrykk ved at det som et tillegg til disse

general-/kommuneplanene er utarbeidet egne landbruksplaner.

Stor-Elvdal kommune har hatt en bevisst politikk for utbygging av fritidshus i forholdsvis lang tid, sammenlignet med mange andre kommuner. Allerede i generalplanen for perioden 1983-1994 ble hyttepolitikken omtalt som eget tema, der de økonomiske og sysselsettingsmessige effektene ble vektlagt. Det ble utpekt 2 hovedområder for hyttebygging/turistmessig utbygging; Området mellom Vinjeveien, rv.3 og Bjørsjøveien, samt Atnsjølia. "Kommunen bør medvirke aktivt til økt aktivitet i disse områdene og med dette legge til rette for en større sysselsettingsmessig effekt uten å legge beslag på større arealer mange steder i kommunen". I tillegg til disse to hovedområdene ble det utarbeidet enkelte soneplaner for 6 eksisterende hyttekonsentrasjoner. Videre ble det utarbeidet særskilte retningslinjer for byggesaker i seterområdene, basert på vurderinger av landbruksmessige- og kulturhistoriske verneverdier. "Planforslaget tar sikte på å gi totalrammer for hyttebygging i bestemte områder, og har således perspektiv utover generalplanperioden". Samlet for de to hovedområdene og de seks eksisterende hytteområdene det ble utarbeidet soneplan for, ble det satt en maks. ramme som tilsvarte en fordobling av antall eksisterende hytter (fra 987 til 1976 hytter).

De to seinere forslagene til kommuneplanens arealdel har i stor grad fulgt opp forslaget fra generalplanen for 1983-1994, men i enkelte områder, som Atnsjølia, er det blitt innskrenkninger i planen. Mens generalplanen for 1983-1994 satte en øvre ramme på 1976 hytter, ble antall hytter i kommuneplanen for 1998-2010 redusert til 1601.

3.1.2 Gjennomføring av casestudien i Stor-Elvdal

Av ressursmessige årsaker var det ikke mulig å gå gjennom alle plansaker knyttet til utmarksbasert næringsutvikling i Stor-Elvdal. I forbindelse med prosjektet som helhet, ble det gjennomført et forprosjekt for å dokumentere den historiske utviklingen av utmarksbasert næringsutvikling i kommunen, basert på tilgjengelig litteratur og intervjuer med nøkkelinformanter (Vorkinn & Vaagland 2001). På bakgrunn av dette forprosjektet ble tre utbyggingssaker plukket ut for videre analyse (jfr. kap. 4).

De tre utbyggingssakene er i hovedsak analysert på bakgrunn av dokumenter. I tillegg til det materiale som var samlet inn i forbindelse med forprosjektet (se Vorkinn & Vaagland 2001), er det foretatt en gjennomgang av relevante sakspapirer i arkivet hos Stor-Elvdal kommune (høsten 2001) og fylkesmannen i Hedmark (våren 2002).

3.2 Casestudien i Engerdal kommune

For å belyse fleksibiliteten, eller mangelen på sådan, i det kommunale plansystemet i forhold til utmarksbasert næringsutvikling, valgte vi å foreta en supplerende undersøkelse av dispensasjonspraksisen etter Pbl §7. Etter en runde med undersøkelse av sammensetningen av hovedutvalgene i kommuner i Hedmark og Oppland, og en telefonsamtale med leder for "Plan og Næring" i Engerdal, valgte vi Engerdal som case. Engerdal ble valgt fordi den er en utkantkommune med svak næringsutvikling og store utmarksområder. Vi antok at vi ville finne forholdsvis mange "utmarks-saker" etter § 7 og at næringsutvikling ville være et aktuelt tema. Kommunen har siden 1994 behandla plan, nærings-, miljø og landbruksaker i ett felles hovedutvalg.

Etter forhåndskontakt med kommunen besøkte vi Engerdal den 30-31 oktober 2002. Via gjennomgang av møteinnkalling og møteprotokoller for planutvalget i perioden 1.1.2000 – 6.11.2002³ fikk vi en oversikt over antall saker totalt sett og vurderingen av sakene i forhold til § 7. I de enkeltsakene som syntes spesielt relevante i forhold til næringsutvikling eller tilrettelegging for bruk av utmark ble alle sakspapirene gjennomgått. På grunn av begrensede ressurser har vi avgrensa oss til dokumentstudier. I forhold til det totale antall saker som er behandla i planutvalget i Engerdal har vi avgrensa oss til følgende typer enkeltsaker:

- Sakspapirene skal vise at saken er vurdert i forhold til § 7, enten den er akseptert eller avslått i forhold til den paragrafen. Saken bør være avslutta, dvs klager bør være ferdigbehandla.
- § 7 sakene skal være knytta til tiltak i utmarksområder. De kan være LNF-områder, spesialområder eller områder langs sjø og vassdrag.
- Enkeltsaker i regulerte hytteområder er ikke inkludert.

I prosjektet kategoriseres sakene mht om de er innvilga eller avslått. En slik kategorisering skjuler en del nyanser fordi saker kan være innvilga eller avslått under tvil, for eksempel etter avstemning. Avslag på dispensasjoner kan også skissere alternativer som kommunen kanskje ser mer positivt på ved en senere søknad. Eller en innvilgelse kan forutsette at tiltakshaver senere gjennomfører visse tiltak. Vi har forholdt oss til den endelige avgjørelsen i planutvalget, og har ikke undersøkt om planutvalgets forutsetninger er fulgt opp ved implementeringen av tiltaket. Det er også saker der rådmann har hatt et standpunkt, mens planutvalget har hatt en annen oppfatning. Det gjelder både ved tillatelse og avslag.

³Data om saker og behandlingen av dem etter 31.10.02 ble hentet fra møteinnkalling og møtereferat som var utlagt på kommunens hjemmeside. Noe materiale fra møter i juni – oktober var før feltarbeidet i Engerdal hentet fra deres hjemmeside, og utgjorde noe av bakgrunnen for at vi valgte Engerdal som case.

4 Tre utbyggingsaker i Stor-Elvdal kommune

4.1 Utmarksbasert næringsutvikling og forholdet til kommunal planlegging i Stor-Elvdal

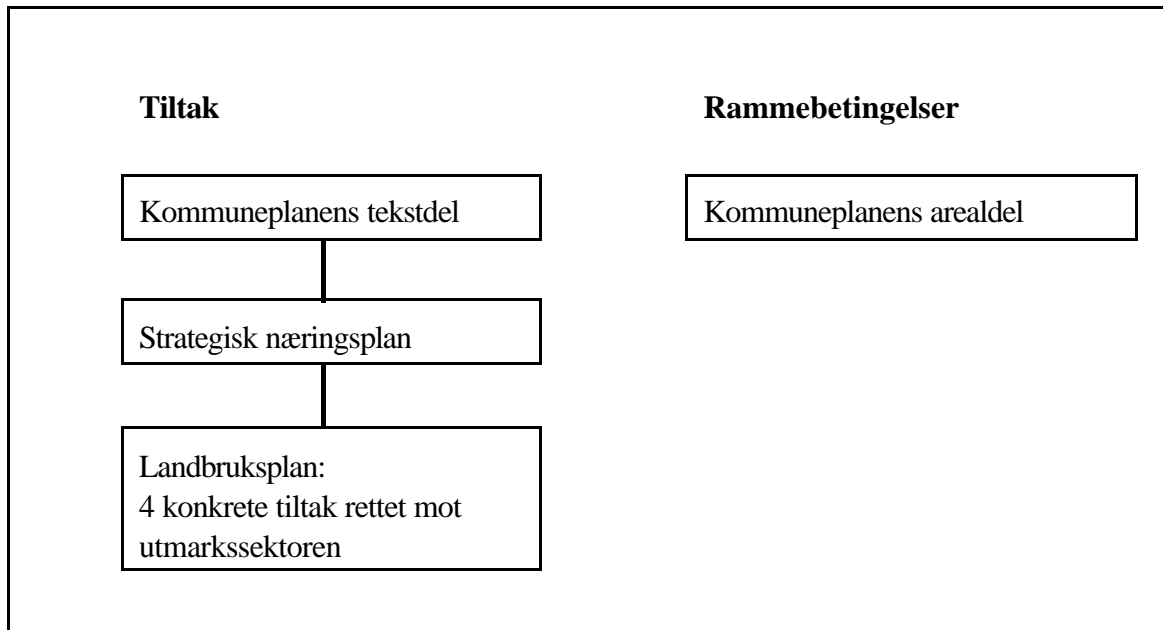
I den reviderte kommuneplanen for Stor-Elvdal 1998-2000 er næringsutvikling ett av tre satsingsområder i kommuneplanens overordnede tekstdel (jfr. figur 1). *Utmarksbasert næringsutvikling* nevnes imidlertid kun indirekte, ved at det slås fast at “Naturen også i framtida antagelig (vil) være hovedgrunlaget for den lokale verdiskapingen”. Kommuneplanen angir 5 strategier for satsingsområdet næringsutvikling. To av disse strategiene er prioritert i næringsplanen for 1999-2001. Begge er en oppfølging av strategiene i næringsplanen fra 1997/1998:

1. Profilering og markedsføring av kommunen som reisemål, bosted og etableringssted.
2. Stimulering til næringsutvikling og jobbskaping basert på lokale fortrinn - “vår unike historie, kulturtradisjoner og naturressurser”.

Under strategi 2 er det angitt 6 prioriterte tiltak, hvorav utarbeiding av en tiltaksplan innenfor jordbruk, skogbruk og utmark (Landbruksplan) er ett tiltak. I omtalen av innholdet i landbruksplanen blir det sagt at “Utvikling av utmarksnæringer skal vektlegges spesielt”. I den nye *landbruksplanen* er utmark for første gang et satsingsområde. Tidligere har landbruksplanene vært konsentrert om tradisjonell jord- og skogbruksdrift. Landbruksplanen består av en kartdel og en tekstdel. Planen inneholder en beskrivelse av status for jordbruk, skogbruk og utmarksnæringen i Stor-Elvdal, mål og retningslinjer, samt tiltak for de samme tre landbruksnæringer. Når det gjelder utmarksnæringa angis følgende tiltak:

- Oppretting av internettportal for Stor-Elvdal (samordning av tilbud).
- Gjennomgang av kommunale avgifter og søknadsprosedyrer for utmarksnæring og utmarksprodukter (mest mulig enkle prosedyrer, harmonisering av avgiftene med sammenlignbare kommuner).
- Informasjon om ulike finansieringsordninger for næringsvirksomhet tilknyttet landbruket.
- Tilrettelegging for vassdragsturisme.

Utmarkssektoren er med andre ord godt representert i ulike plandokumenter i kommunen, selv om det først er på det tredje plannivået at de konkrete tiltakene for utmarkssektoren blir fastlagt (figur 3).



Figur 3 Ulike plannivå og innplassering av konkrete tiltak rettet mot utmarkssektoren

I tillegg til tiltaksdelen, er kommuneplanens *arealdel* (godkjent 2000) et sentralt styringsverktøy for framtidig næringsutvikling. Denne planen tar sikte på å legge til rette for en positiv utvikling i landbruket. Landbruksdrift gis et mer utvidet innhold enn det som har vært tradisjonelt, der det tas hensyn til en naturvennlig og biologisk ressursforvaltning. Konkret gir planen viktige rammebetingelser for hyttebygging i kommunen framover, ved at framtidige byggeområder er avsatt i planen, og det er satt rammer for antall hytter som kan bygges i de ulike områdene.

Vi har sett nærmere på tre utbyggingsplaner som er fremmet i Stor-Elvdal.

4.2 Kiær-Myklebys koiplaner

Kilde: Arkivmateriale, Stor-Elvdal kommune og Fylkesmannen i Hedmark

Kiær Mykleby er en privat eiendom på totalt 200.000 da, hvorav ca. 60.000 da er produktiv skog, 80.000 da består av snaufjell, mens de resterende 60.000 da består av fjellskog, verneskog, myrer og vann. Omsetningen innen utmarksnæringen var i 1999 budsjettert til 1.890.000 kroner, fordelt på jakt-, fiske- og hytteutleie. For Kiær Mykleby-eiendommen er utmarka ett av tre områder som betyr like mye økonomisk. De to andre områdene er drift av

skogen og mikrokraftverk.

Som et ledd i utmarkssatsingen har Kiær ønsket å sette opp flere koier på sitt område, hovedsakelig til bruk under jakta. Den første koiplanen ble lansert i 1993. Det har siden vært fremmet flere ulike planforslag. I skrivende stund er saken ikke avsluttet.

Opprinnelig søknad: Søknad om byggetillatelse for 5 koier, som defineres som driftsbygninger i landbruket (pbl § 81)

Aktør	Tidspunkt	Saksgang
Miljøvern-departementet	Oktober 1992	Fylkesdelplan Rondane godkjennes ⁴ . Planen er utarbeidet primært for å ivareta villreinen og dens leveområder.
Anders Kiær	Mars 1993	Søker om godkjenning av plan for 10 koier (for bruk i næringsvirksomhet) som planlegges oppsatt opp i perioden 1993-2003.
Anders Kiær	Mai 1993	Ber om at fire koier trekkes ut av koiplanen, og søker i stedet om byggetillatelse for disse (Lille Myklebysjøen, Tjønnebutjønn, Skollfløyen, Helgetjern (påbygg til eks. bu)).
Planrådet for villrein i Rondane		Uttalelse til planene: Koier ved Lille Myklebysjøen, Skollfløyen og Helgetjern frarådes.
Bygningssjefen i Stor-Elvdal	Juni 1994	Anbefaler avslag for de fem koiene med unntak av påbygg til en.
Stor-Elvdal Bygningsråd	Juni 1994	Byggesøknadene + søknad for oppføring av bu ved Kølbu behandles. De fire nybyggene godkjennes fordi de anses som driftsbygning i landbruket. Det bes om at det ved plassering, utforming og bruk tas hensyn til de spesielle naturforvaltningsinteressene i området. Påbygg v. Helgetjern godkjennes fordi påbygget ikke anses som ny eller vesentlig utvidelse av eks. fritidsbebyggelse.
Hedmark fylkeskommune	Juli 1994	Klager over alle 5 bygg fordi de ikke er i samsvar med fylkesdelplan Rondane og kommuneplan for Stor-Elvdal. Koiene må betraktes som fritidsbebyggelse, men det konkluderes med at det er grunn til tvil, slik at saken bør behandles av relevant klageorgan.
Fylkesmannen i Hedmark	Juli 1994	Påklager vedtaket for Lille Myklebysjøen og Skollfløyen fordi det strider mot fylkesdelplanen. Koiene må betraktes som fritidshus.
Stor-Elvdal Bygningsråd	August 1994	2. gangs behandling av søknadene. Opprinnelig vedtak opprettholdes. Saken sendes til Kommunal- og arbeidsdepartementet for behandling.
Anders Kiær		Setter opp buene, med unntak av bua ved Tjønnebutjønn.

⁴ Fylkesdelplanen er ikke juridisk bindende, men gir fylkesmannens miljøvernavdeling og fylkeskommunen grunnlag for å reise innsigelse, dersom arealdisponeringsvedtak i en kommune strider mot fylkesdelplanen. Innsigelser blir i siste instans sendt Miljøverndepartementet for avgjørelse.

Kommunal- og arbeidsdepartementet	September 1994	Ber om uttalelse fra de berørte partene: <ul style="list-style-type: none"> • Kiær (november): redegjør for virksomheten på eiendommen Kiær Mykelby, og viser til at salg av utmarksprodukter utgjør en nødvendig og naturlig del av næringsgrunnlaget, dvs. at koiene må betraktes som næringsbygg. • Fylkeskommunen: Koiene må betraktes som fritidsbebyggelse. • Fylkesmannen: Som fylkeskommunen. • Landbruksdepartementet, juni 1995: Koiene må regnes som driftsbygninger i landbruket, basert på St.prp. Nr. 8 (1992-93) om landbruk i utvikling. Departementet påpekte at de er klar over at en slik grensedrganing vil kunne få vidtrekkende konsekvenser, og at det er uheldig om slik bygging skal kunne skje helt fritt uten planmyndighetenes deltagelse og vurdering av arealdisponeringsmessige forhold. Grad av tilknytning til stedbunden næring synes å være et moment som vurderes.
Kommunal- og arbeidsdepartementet	Januar 1995	Sender klagen over til Miljøverndepartementet for behandling
Miljøverndepartementet	November 1995	Grensegangen driftsbygning/fritidshus diskuteres. Koiene defineres som fritidsbebyggelse. Departementet tar klagen fra fylkeskommunen og fylkesmannen til følge fordi koiene som fritidsbebyggelse er i strid med kommuneplanen (finner det ikke nødvendig å gå inn på forholdet til fylkesdelplanen) . Dep. opphever vedtaket i Stor-Elvdal bygningsråd pga. feil lovanvendelse, og sender saken tilbake til bygningsrådet til fornyet behandling. Gjør oppmerksom på at dersom buene skal tillates oppført, må dette skje ved evt. dispensasjon fra kommuneplanen.

Opprinnelig søknad: Fornytt behandling og pålegg om rivning

Aktør	Tidspunkt	Saksgang
Bygningssjefen i Stor-Elvdal		Anbefaler dispensasjon for de to koiene som ligger utenfor planområdet for fylkesdelplanen.
Stor-Elvdal planutvalg	Juni 1996	Vedtar at de fem koiene er næringsbygg-/driftsbygninger i jord- og skogbruk etter Pbl §81, og gir byggetillatelse.
Fylkesmannen i Hedmark		Undersøker om saken har åpenbare feil eller betenkelige sider. Ber om kommunens vurdering ved anvendelse av Pbl §81, sett i forhold til §82.
Stor-Elvdal planutvalg	August 1996	Begrunner sitt vedtak.
Anders Kiær	September 1996	Redegjørelse til fylkesmannen om saken.
Fylkesmannen i Hedmark	November 1996	Vedtaket i Stor-Elvdal planutvalg oppheves pga. feil lovanvendelse, fordi vedtaksorganet etter den nye kommuneloven ikke hadde den nødvendige myndighet til å treffe vedtaket (planutvalget var ikke delegert myndighet til å fatte vedtak i meldingssaker etter plan- og bygningsloven). Vedtaket sendes tilbake til planutvalget.
Stor-Elvdal planutvalg	Februar 1997	Etter at planutvalget er tilført nødvendig kompetanse av kommunestyret, fattet det et nytt, tilsvarende tiltak som i november 1996.
Fylkesmannen i Hedmark	Juni 1997	Opphever vedtaket som ugyldig. Begrunnelse: 1) Feil saksbehandling: Saken var ikke blitt vurdert av kommunale landbruksmyndigheter og 2) Feil lovanvendelse : Kommunen hadde rubrisert koiene under pbl §81 og ikke §82. Ber kommunen om "at den ansvarlige snarest blir gitt pålegg om fjerning av de ulovlig oppførte koiene", etter pbl 113.

Teknisk sjef i Stor-Elvdal	Juli 1998	Svar til fylkesmannens pålegg om rivning. Ønsker avklaring på to punkt: 1. Har manglende uttalelse fra kommunal landbruksmyndighet hatt vesentlig betydning for fylkesmannens standpunkt? 2. Er det fylkesmannen eller kommunen som blir økonomisk motpart til byggherren ved rivning? Inviterer til møte mellom fylkesmannen, byggherren og kommunen for å avklare eventuelle ytterligere momenter og for å se på mulige kompromisser.
Fylkesmannen i Hedmark, Hedmark fylkeskommune, Stor-Elvdal kommune, Anders Kiær		Møte: Partene blir enige om at Kiær Mykleby skal sende inn søknad om dispensasjon for de fem koiene med søknad om dispensasjon etter Pbl §7. Kiær Mykleby fastholder imidlertid sitt standpunkt om at koiene er driftsbygninger i Landbruket, Pbl §81.

Ny søknad fra Anders Kiær: Søknad om dispensasjon etter pbl §7

Aktør	Tidspunkt	Saksgang
Anders Kiær	Mai 1999	Redegjørelse fra Kiær om de fem buene. Redegjør bl.a. for hvordan bua ved Lille Myklebysjøen og Skollfløyet er flyttet for å tilpasse villreininteressene (vedlegg til søknad juni 1999)
Anders Kiær v/høyesterettsadvokat Haneborg	Juni 1999	Søker om dispensasjon etter Pbl §7 for 5 koier (hvorav 4 allerede er oppført). Argumentasjonen er nå noe endret. "Det er her tale om koier fra 12,3-15,5 m ² uten innlagt vann og elektrisitet satt opp for å muliggjøre en effektiv og rasjonell utøvelse av skogs- og utmarksnæringen samt føre et forsvarlig tilsyn bl.a. for å forhindre ulovlig jakt og fiske.... Koiene er også av arbeidstilsynet ansett som nødvendige av arbeidsmessige og sikkerhetsmessige grunner ⁵ , og møter så vidt de krav som følger av forskriftene i så henseende...Koiene benyttes kun som ledd i utøvelsen av skogs- og utmarksnæringen. De er ikke egnet for utleie som fritidsboliger. De blir bare utleid som ledd for å kunne høste utbyttet fra jakt og fiske og benyttes ellers av eierens folk for å sørge for forsvarlig tilsyn og oppsyn". Kiær fastholder sitt standpunkt om at kravene går inn under pbl. §81. "Det er Kiær Myklebys syn at Miljøverndepartementets standpunkt bygger på feil rettsanvendelse og bevisbedømmelse". Kiær Mykleby varsler at de om nødvendig vil få saken rettslig prøvet.
Stor-Elvdal kommune, avd. for landbruk og kommunalteknikk	Juni 1999	Ber om forhåndsuttalelse fra fylkesmannen i Hedmark, Hedmark fylkeskommune, landbrukskontoret. Ønsker befarung. Denne finner sted i august 1999.
Anders Kiær	September 1999	Redegjørelse til fylkesmannen om utmarkas betydning for Kiær Mykleby.
Stor-Elvdal kommune, avd. for landbruk og kommunalteknikk	Oktober 1999	Ber om merknader til byggesaken fra fylkesmannen i Hedmark, Hedmark fylkeskommune, teknisk sjef, Villreinnemda for Rondane, Stor-Elvdal grunneierforening
Stor-Elvdal grunneierforening	Oktober 1999	Brev til kommunen der de støtter Kiærs koiplaner

⁵Arbeidstilsynet støtter i brev av 2.9.96 kravet om sikringsbuer for de ansatte på utmarkssiden

Villreinnemda for Rondane	Januar 2000	Skollfløybua og bua ved Lille Myklebysjøen vurderes som uheldig plassert i forhold til villreins trekk. Helgetjernsbua (påbygg til opprinnelig bu) vurderes som uheldig plassert, mens Tjønnbua og Kølbua vurderes mindre konfliktfylt i forhold til villreins behov.
Stor-Elvdal kommune, avd. for landbruk og kommunalteknikk	Februar 2000	Brev til fylkesmannen. anbefaler bygging av alle 5 buer.
Fylkesmannen i Hedmark	Mai 2000	“Koiene kan ikke oppfattes som driftsbygninger i landbruket etter dagens regelverk, men som næringsbygg av betydning for den utmarksbaserte næringen som drives på Kiær Mykleby, og som utgjør en vesentlig del av næringsgrunnlaget på eiendommen”....”For at det skal kunne gis dispensasjon må det foreligge særlige grunner. Det må foreligge spesifiserte klare grunner som etter en nærmere konkret vurdering er av en slik karakter og har en slik tyngde at de gir grunnlag for å dispensere fra de bestemmelser som planen er ment å ivareta”.
Stor-Elvdal kommune, det faste utvalget for plansaker	August 2000	Søknaden om dispensasjon etter pbl §7 for 5 koier behandles. Planutvalget ønsker befaring (gjennomføres i august), saken utsettes til neste møte i det faste utvalget.
Rådmannen i Stor-Elvdal	September 2000	Innstilling til det faste utvalget for plansaker: “For å kunne videreutvikle utmarksnæringa ved eiendommen mener rådmannen at det foreligger særlig nok grunner til at dispensasjon for oppføring av 5 buer i henhold til søknad kan innvilges, <i>uten at dette skaper presedens</i> ”.
Stor-Elvdal kommune, det faste utvalget for plansaker	September 2000	Tilrår dispensasjon, med tillegg om anmodning om at Skollfløybua, Lille Myklebysjøbua og Helgetjernsbua ikke brukes i kalvingsperioden for villreinen.
Fylkesmannen i Hedmark	Oktober 2000	Påklager tillatelsen til oppføring av koia ved Lille Myklebysjøen og Skollfløyet. Fylkesmannen legger til grunn at lovens vilkår om at det må foreligge <i>særlige grunner</i> ikke er oppfylt. Bakgrunnen ligger i de overordnede planer og de hensyn som skal ivaretas gjennom planleggingen. Viser bl.a. til den reviderte fylkesdelplanen for Rondane, der det i retningslinjene har kommet til et nytt punkt der det heter at “Enkelthytter (fritidshus) beregnet for utleie og lignende i forbindelse med jakt, fiske og annen utmarksbruk skal ikke etableres i leveområdet”. Fylkesmannen ber kommunen omgjøre sitt vedtak av 14.09. hva angår dispensasjon for koiene ved Lille Myklebysjøen og Skollfløyet, slik at disse to koiene pålegges flyttet. Dersom klagen ikke tas til følge, oversendes saken til MD (Fvl. §28). Dvs. at dispensasjon for de tre øvrige buene aksepteres.
Hedmark Fylkeskommune	November 2000	Fylkesrådmannens innstilling: Koiene ved Lille Myklebysjøen og Skollfløyet bør påklages. Det bør bes om at plasseringen endres, samt vurderes om det skal settes vilkår for når koiene kan nyttes til jakt. Politisk vedtak i fylkesutvalget: Koiene ved Lille Myklebysjøen og Skollfløyet tillates oppført. Det bes ikke om endret plassering, men det settes vilkår for når koiene kan benyttes til jakt: “Fylkesutvalget er betenkt på plassering av disse koiene da de ligger i villreins leveområde og i strid med fylkesdelplanen. Fylkesutvalget finner likevel ikke grunn til å klage på plassering av koiene da bruk av koiene inngår i utmarksnæringen for eiendommen Kiær Mykleby som en vesentlig del av inntektsgrunnlaget. En forutsetning er at det settes vilkår for når koiene skal benyttes til jakt”. Dvs. Dvs. at dispensasjon for de tre øvrige buene aksepteres.

Stor-Elvdal kommune, det faste utvalget for plansaker	Januar 2001	<p>2. gangs behandling av dispensasjonssøknad for Skollfløybua og Lille Myklebysjøbua. Rådmannen tilrår at dispensasjon kun gis på det vilkår at koiene kan brukes i tilknytning til jakt i følgende perioder:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Villreinjakt: 20.8.-30.9. -Småviltjakt: 10.9.-15.11 -Elgjakt: 25.9-15.11 <p>Dispensasjonen tidsbegrenses til en periode på 5 år. Rådmannens innstilling vedtas enstemmig.</p>
Fylkesmannen i Hedmark	Februar 2001	<p>Påklager kommunens vedtak på bakgrunn av at vilkåret i pbl §7 om særlige grunner fortsatt ikke er oppfylt. Kommunens vilkår om midlertidighet og fastsettelse av jakttider endrer ikke denne vurderingen. "Når det gjelder angivelsen av jakttidene, må vedtaket forstås slik at det utøves ulike former for jakt fra hyttene i perioden 20. august til 15. november. Noen annen form for restriksjoner gir vedtaket ikke hjemmel for. Dette innebærer at det er tillatt med annen form for aktivitet utenom disse periodene, også bl.a. i kalvingsperioden". "Dersom klagen ikke tas til følge, oversendes saken til Miljøverndepartementet".</p>
Stor-Elvdal kommune, det faste utvalget for plansaker	April 2001	<p>3. gangs behandling av dispensasjonssøknaden for Skollfløybua og Lille Myklebysjøbua. Rådmannen innstiller på at klagen fra fylkesmannen ikke tas til følge. I utvalget fremmes det forslag om å ta fylkesmannens klage til følge, ved at det skulle gis dispensasjon for de to koiene på følgende vilkår:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Skollfløybua kan benyttes for utleie av jakt i perioden 20.8.-15.11. Utleie utover denne tidsperioden er ikke tillatt. • Lille Myklebysjøbua kan benyttes for utleie av fiske og jakt i perioden 15.6.-1.7 og 20.8.-30.9. Utleie utover denne tidsperioden er ikke tillatt. <p>Vedtaket er ikke til hinder for søkers egne bruk bl.a. til nødvendig oppsyn. Kommunen kan pålegge søkeren å dokumentere bruken i dispensasjonsperioden, samt innføre kontrolltiltak for bruken av buene. Forslaget vedtas.</p>
Fylkesmannen i Hedmark	Oktober 2001	<p>Påklager kommunens vedtak (foreløpig klage sendt i april). Bakgrunnen for klagen er "den kjennsgjering at villreinen blir vesentlig berørt av denne type tiltak". Vedtaket inneholder etter vår oppfatning fortsatt ikke vilkår som kan avhjelpe dette faktum. Vi er derfor ikke enig med kommunen i at vår klage er tatt til følge". Den videre begrunnelse for klagen tar fortsatt utgangspunkt i at vilkåret i pbl. §7 om krav til <i>særlig grunn</i>, ikke er oppfylt.</p>
Stor-Elvdal kommune, det faste utvalget for plansaker	November 2001	<p>4. Gangs behandling av dispensasjonssøknaden for Skollfløybua og Lille Myklebysjøbua. Rådmannen innstiller på at klagen fra fylkesmannen ikke tas til følge. Dette ebgrunnes med at fylkesmannen opererer med en for streng forståelse av betingelsene for å dispensere fra planverket. Det åpnes imidlertid for at det settes ytterligere vilkår for bruken av de to koiene, slik at en i størst mulig utstrekning unngår forstyrrende aktivitet i reinens kalvingsperiode, men det kommer ingen tilråding om skjerping av vilkårene. Rådmannens innstilling vedtas enstemmig. Saken oversendes Miljøverndepartementet som klageinstans.</p>
Miljøvern-departementet	Desember 2001	<p>Oversender klagesaken til Arbeids- og administrasjonsdepartementet for oppnevning av settefylkesmann.</p>
Arbeids- og administrasjons-departementet	Januar 2002	<p>Oppnevner fylkesmannen i Oppland som settefylkesmann til å avgjøre klagen.</p>
Fylkesmannen i Oppland	Juni 2002	<p>Klagen tas til følge. Fylkesmannen kan ikke se at de argumenter som søkeren har gjort gjeldende i saken er tilstrekkelig tungtveiende i forhold til de hensyn av nasjonal og regional karakter som foreligger i denne saken. At kommunene gir tidsbegrenset dispensasjon for bruken endrer ikke dette. Vilkåret for å dispensere for oppføring av de to buene er ikke oppfylt, og kommunene har derfor utøvet feil rettsanvendelse. Kommunene må følge opp vedtaket med krav om retting, dvs. riving av buene.</p>

Som oversikten foran viser, har denne utbyggingssaken gått over lang tid, og vært svært ressurskrevende. Fra 1993 til oktober 2001 omfatter f.eks. Stor-Elvdal kommunes arkiv 72 saksdokumenter. Søkeren har ikke bare lagt ned egen tid i søknadsfasen, men også brukt økonomiske ressurser på å kjøpe inn juridisk kompetanse. Søkeren har vist stor utholdenhet gjennom prosessen. Når én framgangsmåte for å få koiene bygd ikke har ført fram, er andre alternativer forsøkt. I tillegg har søker også redusert de opprinnelige utbyggingssplanene, bl.a. ved å redusere størrelsen på koiene. En ser at denne utholdenheten etter hvert fører til at utbyggingssplanene får i hvert fall delvis gjennomslag.

De politiske utvalg i Stor-Elvdal har gjennom hele prosessen fattet vedtak i favør av søker, dels i strid med tilrådingen fra egen administrasjon. Konflikten har derfor først og fremst stått mellom utbygger og lokale folkevalgte organer på den ene siden og det regionale myndighetsnivået med fylkesmannens miljøvernavdeling og Hedmark fylkeskommune på den andre siden. Det regionale nivåets motstand mot planen er begrunnet ut fra fylkesdelplanen for Rondane og hensynet til villreinen.

Til tross for at Anders Kiær etter hvert søker om dispensasjon fra Pbl. §7, har søkeren gjennom hele prosessen presedert at koiene er å betrakte som driftsbygninger i landbruket. Når det gjelder det første kravet som stilles til denne typen bygg, nemlig at virksomheten må ha reell økonomisk betydning, så synes det ikke å være uenighet om at dette kravet er oppfylt. Striden om Kiærs koiplaner har vært knyttet til om koiene kan betraktes som en del av *“tradisjonell landbruksvirksomhet”*. Både Anders Kiær og Landbruksdepartementet (brev av 22. juni 1995) hevder at koiene må betraktes som driftsbygninger i landbruket, ut fra de endringer som er skjedd i landbrukspolitikken på 90-tallet. Det vises særlig til St.prp. nr. 8 (1992-93) om landbruk i utvikling, der det legges vekt på å utvikle tilleggsnæringer i landbruket, bl.a. gjennom økt utnytting av utmarksressursene. For å utnytte utmarksressursene optimalt, vil det kunne være nødvendig med tiltak som oppsetting av buer og koier, både for å kunne høste av utmarksressursene og for å holde nødvendig tilsyn med utmarka. Landbruksdepartementet påpekte at de er klar over at det å generelt definere jakthytter o.l. som driftsbygninger vil kunne få vidtrekkende konsekvenser, og at det er uheldig om slik bygging skal kunne skje helt fritt uten planmyndighetenes deltagelse og vurdering av arealdisponeringsmessige forhold.

Landbruksdepartementet mener at grad av tilknytning til stedbunden næring for buene/koiene er et diskusjonstema. Men departementet mener at denne tilknytningen er sterk nok for Kiærs vedkommende. Departementet åpner med andre ord ikke for en generell definisjon av koier som driftsbygninger i landbruket. Miljøverndepartementet, som øverste planmyndighet,

overprøvde Landbrukdepartementets vurdering, og fastslo at koiene ikke var å betrakte som driftsbygning i landbruket.

Dette momentet blir likevel tillagt vekt når Anders Kiær etter hvert søker om å bygge koiene som dispensasjon etter pbl §7. I november 2000 gir fylkesutvalget i Hedmark fylkeskommune sin tilslutning til bygging av koiene, fordi de inngår i utmarksnæringen for eiendommen Kiær Mykleby. Dette politiske vedtaket fattes dels i strid med fylkesrådmannens innstilling, som tilrår å endre plasseringen for to av koiene. Fylkesmannen påklager imidlertid vedtaket. Det faste utvalget for plansaker i Stor-Elvdal tar ikke klagen til følge, og saken oversendes Miljøverndepartementet for endelig avgjørelse. Saken er i skrivende stund ennå ikke avgjort.

En viktig årsak til at utbyggingssaken har tatt såpass lang tid, er sannsynligvis at Kiærs planer ikke var tatt med i kommuneplanens arealdel for Stor-Elvdal (vedtatt mai 1992). Saksgangen i denne utbyggingssaken må også ses på bakgrunn av at planene kom rett etter at fylkesdelplanen for Rondane var godkjent for første gang (planen ble godkjent av MD i 1992, Kiær søker i mars 1993). Kiærs planer er dermed blant de første planene som rammes av de innstramminger fylkesdelplanen medfører. Dette oppleves sannsynligvis som urettferdig av søker, som under saksgangen utdyper dette (Brev 7.6.93, brev 21.11, referert i Bråtå 1997):

- *Lite satsing på turisme i Møkleby Skog sitt område har gitt gode levevilkår for villreinen. Dvs. viser at de har forvaltet området hittil til beste for villreinen. Utbyggingssplanene representerer en fortssettelse av den tradisjonelle utnyttelsen som gir villreinen gode levevilkår.*
- *Stor-Elvdal hadde en periode uten gjeldende arealplan. Enkelte grunneiere benyttet denne anledningen til å sette opp tilsvarende koier som Kiær søkte om. Siden Kiær hadde deltatt aktivt i prosessen knyttet til fylkesdelplanen for Rondane, syntes han dette var en uhørt framgangsmåte.*
- *Tann-Annolseter, Ringebu: Utbygging av 94 hytter godkjent i 92/93 (?). Hedmark fylkeskommune viste til at vurderingene av Tann-Annolseter var foretatt av myndighetene i Oppland. I Oppland ble denne planen ikke avslått fordi planleggingen var igangsatt før fylkesdelplanen ble vedtatt.*

Etter denne “overgangsfasen” synes imidlertid praktiseringen av fylkesdelplanen for Rondane å ha vært like streng for alle saker. Bl.a. i sitt brev av 15.10. 2001 viser fylkesmannen i Hedmark til tilsvarende utbyggingssaker i Hamar, Ringsaker, og at fylkesmannen har hatt innsigelser også til disse planene.

Kiærs koiplaner og behandlingen av disse har i ettertid påvirket revisjonen både av kommuneplanen i Stor-Elvdal og fylkesdelplanen, men på ulike måter. Fylkesdelplanen har fått en avklaring mht. koier og buer som gir myndighetene et sterkere grunnlag for å avslå denne typen utbygginger. Revisjonen av fylkesdelplanen (fra 1992) startet mot slutten av 1996. Revidert planforslag ble framlagt november 1997, og planen ble godkjent av MD mai 2000. Revisjonen innebærer en sterkere styring med bruken av området:

- Planområdet utvides sterkt, slik at både villreinens leveområde (tidligere plan) og “influensområdet” til leveområdet er inkludert (utvidelser i forhold til tidligere plan).
- Det fastlegges restriktive retningslinjer for leveområdet: *Enkelthytter beregnet for utleie i forbindelse med jakt, fiske og annen utmarksbruk skal ikke etableres i leveområdet.* Nye reiselivsbedrifter skal ikke etableres i nærhet av villreinens leveområde. I influensområdet for øvrig (utenom kommunedelplanområdene) bør det ikke planlegges videre bygging av hytter nært opp til leveområdet utenfor kommunedelplanområdet.

Det er interessant å legge merke til at planen nå er blitt så restriktiv at godkjenningbrevet fra Miljøverndepartementet, som høyeste miljøvernmyndighet, nærmest kan oppfattes som en moderering av den strenge praksisen. I godkjenningbrevet heter det at: “Planen inneholder en restriktiv holdning til næringsutvikling og andre former for aktivitet som kan komme i konflikt med villreinens interesser. Det er likevel rom for en fleksibilitet når en har registreringer som på en grundig måte dokumenterer villreinens trekk og ferdsel gjennom dette relativt store området. Dette vil ha betydning for observasjonsområder og for ferdselsforbud og for en mer fleksibel forvaltning i kommunedelplanområdene. Det påhviler i den sammenheng planrådet et stort ansvar for å følge opp retningslinjene for næringsutvikling på en enhetlig måte, slik at forvaltningen framstår som rettfærdig og forutsigbar for de ulike kommunene i planområdet”. Også i forhold til områdeavgrensning påpekes det et behov for å utvikle og dokumentere grunnlaget for den områdeinndelingen som er foretatt.

Gjennom kommuneplanens arealdel går Stor-Elvdal kommune motsatt vei, ved i større grad å åpne for bygging av koier og buer i utmarka. I den reviderte kommuneplanen for Stor-Elvdal 1998-2000 er det som nevnt utviklet retningslinjer til kommuneplanens arealdel (retningslinjene er kun faglig retningsgivende ved saksbehandling og praktisering av planen). Ett av punktene (2c) omhandler koier og buer m.v. Her heter det bl.a. “Buer/koier er en del av landbrukseiendommenes ressursgrunnlag, og kan ikke fradeles. De skal ligge utenfor avgrensede områder med spesielt verdifulle biotoper og kulturminner m.v.” Under behandlingen i fylkeskommunen 16.2.99 var imidlertid ikke koiene avmerket på arealdelens plankart, og ble dermed ikke realitetsbehandlet. Det er derfor uklart om disse retningslinjene vil ha noen praktisk betydning ved den konkrete saksbehandlingen av denne typen bygg.

Kommuneplanen stadfester at “Det må utarbeides en helhetlig landbruksplan som også avklarer hvilke bygg og anlegg som skal være å betrakte som bygg og anlegg knyttet til landbrukets drift”. Dette ble imidlertid ikke gjennomført i Landsbruksplanen for Stor-Elvdal (vedtatt av kommunestyret 4.9.2001).

4.3 Tryvang Øst

Kilde: Arkivmateriale, Stor-Elvdal kommune

Tryvang Øst er et hyttefelt med tre grunneiere; Stor-Elvdal Kommuneskoger KF, Steinar Myrvang og Svein Adolf Lindvik. Reguleringsplan for dette hytteområdet ble første gang utarbeidet i 1988.

Saksgangen for Tryvang Øst

Aktør	Tidspunkt	Saksgang
Vinjevegen Utmarkslag	1988	Reguleringsplan ("Nord og Øst for Fåfengtjern") utarbeides: 243 hytter fordelt med 126 tomter for Kommuneskogen, 23 tomter for Myrvang og 94 tomter for Lindvik. Planen utarbeides i sammenheng med planer om alpinanlegg i området, men framstår som en selvstendig reguleringsplan. Planene for alpinanlegget, Vinjevegen Skisenter, omfatter 243 hytter, 30 utleiehytter og serviceanlegg m. kafeteria. Innlagt vann, felles avløpsnett og renseanlegg inngår i planene.
Kommunestyret i Stor-Elvdal	Mai 1989	Reguleringsplan for hytteområdet vedtas.
Rådmannen i Stor-Elvdal	September 1991	Brev til Vinjevegen Utmarkslag. Viser til tidligere kontakt vedrørende endringene av planene for høystandardhytter i Vinjeveien. "Det er stor pågang fra folk som ønsker hyttetomter, men kommunen har pr. i dag ikke tomter å tilby. For å bøte på dette er det bedt om at Utmarkslaget ser på mulighetene for å endre eksisterende planer om høystandardhytter i et av feltene i det regulerte Fåfeng-området. Det er ønskelig at tomtene legges ut som tradisjonelle, lavstandard hytter". Rådmannen ber om at saken prioriteres.
Hedmark fylkeskommune	November 1991	Etter forespørsel fra teknisk sjef i Stor-Elvdal uttaler planavdelingen at forslaget til endring av planen må legges fram til behandling på vanlig måte.
Fylkesmannen i Hedmark	April 1992	Foreløpig vurdering av omreguleringen: Med lavere VA-standard anbefales det at serviceanlegg m. kafeteria og utleiehytter tas ut av planen, og at antall hytter reduseres vesentlig.
Bygningsrådet i Stor-Elvdal	August 1992	Forslaget til omregulering sendes på høring: Antall hyttetomter beholdes på samme nivå (240 hyttetomter), men plasseringen er delvis endret. Arealet utvides fra 1497 da til 1668 da (+171 da). Nye veiløsninger Kommuneskogen: 125 tomter, Myrvang: 22 tomter, Lindvik: 93 tomter. "Tidligere reguleringsplan forutsatte utbygging med høy standard for vann/avløp mv, og var utarbeidet i sammenheng med planer om alpinanlegg i området. Dette er ikke lenger aktuelt, og grunneierne ønsker derfor en omregulering til tradisjonelt hytteområde".

Høringsuttalelser	August/ September 1992	<p>Landbruksnemda i Stor-Elvdal: Ingen innvendinger til omreguleringen.</p> <p>Fylkeslandbruksstyret i Hedmark: Slutter seg til landbruksnemdas uttalelse.</p> <p>Vinjeveien Vel: Ingen innvendinger.</p> <p>Viltnemda i Stor-Elvdal: "Viltnemda i Stor-Elvdal vil peke på at det har skjedd endringer i bestandsstørrelse og oppholdssteder for villreinen i området...De nord-østligste deler av hytteområdet kommer særlig i konflikt med villreinens bruk av området, og disse deler bør tas ut av planen".</p> <p>Villreinnemda for Rondane Sør: Slutter seg til vedtaket fra viltnemda i Stor-Elvdal</p>
Bygningsrådet i Stor-Elvdal	1.10.92	Behandler omreguleringen. Bygningssjefen innstilte på å godkjenne forslaget til omregulering. I møtet ble det fremmet forslag fra ett av medlemmene om å ta ut den nord-østlige delen, for å bevare villreintrekket mellom Løvlandsmyra og Svantjønnyra. Bygningssjefens forslag ble imidlertid vedtatt med bruk av formannens dobbelstemme.
Hedmark fylkeskommune	5. 10.92	Høringsuttalelse. Viser til at forlaget til reguleringsplan er i samsvar med kommuneplanens arealdel vedtatt av kommunestyret 1992. "Den nye planen representerer en betydelig kvalitetsheving både for de som skal bruke hytteområdet og når det gjelder forholdet til omgivelsene"
Fylkesmannen i Hedmark	26.10.92	Høringsuttalelse. "Det framlagte planforslaget vil innebære et omfattende utbyggingstiltak. Fylkesmannen har imidlertid merket seg at reguleringsplanforslaget ligger innenfor arealer som er utpekt som satsingsområder for videre turistutbygging i Stor-Elvdal og at det er i samsvar med forslaget til arealdelen i kommuneplanen. Antall eksisterende hytter i områdene langs Vinjevegen er betydelig. På denne bakgrunn har fylkesmannen ingen vesentlige merknader til planforslaget vurdert ut fra hensynet til naturforvaltningsinteressene. Viser til fylkesmannens uttalelse til forslaget til arealdel i kommuneplanen.
Formannskapet i Stor-Elvdal	26.10.92	Behandler omreguleringen. Rådmannens innstilling: Formannskapet fremmer saken for kommunestyret med anbefaling om godkjenning av planen. Forslag fra ett av medlemmene i kommunestyret om å sende planen tilbake til bygningsrådet til ny behandling med henblikk på at den nord-østlige delen mellom Løvlandsmyra og Svattjønnyra tas ut av planen. Rådmannens innstilling vedtatt (5 mot 2 stemmer).
Kommunestyret i Stor-Elvdal	1. gangs behandling: 15.12.92 2. gangs behandling: 17.12.92	1. gangs behandling: Samme forslag som i formannskapet om å sende saken tilbake til bygningsrådet. Dette forslaget fikk 9 stemmer, rådmannens innstilling 17 stemmer. Da forslaget ikke fikk kvalifisert flertall, ble saken sendt til ny behandling i kommunestyret. Formannskapets flertallsforslag fikk ved 2. gangs behandling 17 stemmer for og 9 stemmer mot. Dvs. omreguleringen godkjennes. Ved 1. gangs behandling ble det også fremmet forslag om at "Før kommunens tomter selges, må det utredes muligheter for å gi Stor-Elvdal mest mulig sysselsettingseffekt". Dette forslaget ble sendt til formannskapet for videre behandling.
Avisomtale	Februar 1993	"Mens kommunen tidligere solgte sine tomter, anbefaler skogstyreren nå at tomtene overtas ved festeavgift. Dette er et opplegg som vil gi like gode inntekter som ved salg".
Formannskapet i Stor-Elvdal	Februar 1993	Utbygging av hytteområdet Tryvang: Samarbeidsavtale mellom de tre grunneierne, finansiering m.m. Avtalen regulerer i hovedsak et samarbeid om felles bortsetting av veibygging, boring etter vann, planlegging m.m. Avtalen inkluderer også punktfestekontrakter. I saksutredningen forut for innstillingen, hvor kommuneskogens bestyrer er saksutreder, anbefales det punktfestekontrakter for å sikre kommunen en sikker årlig inntekt i framtida. "Uansett mener jeg at Kommunen bør ta full betaling for festeretten selv om noe selges til lokale firmaer. Vi har ikke lenger råd til å legge prisene lavt for å tilfredsstille lokale behov".
Kommunestyret i Stor-Elvdal	Mars 1993	Både formannskapet og kommunestyret går inn for å gjennomføre sin del av utbyggingen for Tryvang Øst i 1993 og 1994, i samarbeid med de andre grunneierne. Kommuneskogens bestyrer gis fullmakt til å gjennomføre utbyggingen.

Formannskapet i Stor-Elvdal	April 1993	Godkjenner utkast til festekontrakt for punktbeste for hytte i Tryvang-Øst.
Grunneierne	Februar 1995	Møte med kommunen som ønsker å selge sine tomter for å få en raskere fortjeneste slik at kapitalfondet styrkes. De andre grunneierne motsetter seg ikke dette. (Kommunestyret vedtok i 1994 å selge alle sine bygseltomter, også andre steder i kommunen enn kun Vinjevegen).
Planutvalget i Stor-Elvdal	Oktober 1995	Vedtar endringer av reguleringsbestemmelsene for Tryvang Øst: Bestemmelsene endres slik at de regulerte hyttetomtene i området som et alternativ til bortbygging også kan selges (det åpnes for begge alternativer).

Reguleringsplanene for Tryvang Øst har gått forholdsvis enkelt gjennom plansystemet. Dette har sannsynligvis sammenheng med at området har vært utpekt for hyttebygging allerede fra generalplanen fra 1983, og at den første utbyggingsplanen ble godkjent allerede i 1988, før villreininteressene får gjennomslag i arealforvaltningen i området.

Når utbygger selv ønsker å redusere standarden for hyttene gjennom omregulering i 1992, er det få innvendinger til planene på regionalt nivå. Dette til tross for at området ligger helt inn til det som i dagens fylkesdelplan for Rondane er kalt "Villreinsens leveområde" (utbyggingsområdet ligger inne i det som i fylkesdelplanen er karakterisert som influensområde). Både fylkeskommunen og fylkesmannen vektlegger at planene er i samsvar med godkjent arealdel til Kommuneplanen (vedtatt i juni 1992). Det er kanskje noe overraskende at verken fylkeskommunen eller fylkesmannen har innsigelser i forhold til villreininteressene på dette tidspunktet (oktober 1992), siden fylkesdelplanen ble godkjent av fylkestingene i Oppland og Hedmark året før (1991) og av Miljøverndepartementet i oktober 1992, og fordi både viltnemda i Stor-Elvdal og villreinnemda for Rondane Sør har innvendinger. Til tross for at dette er en stor utbygging (ca. 240 hytter), som sannsynligvis vil medføre vesentlig økt trafikk inn i villreinområdene, har fylkesmannen ingen innvendinger "siden det er mange hytter i området fra før".

4.4 Atnsjølia

Feltutbyggingen av hytter i Atnsjølia går tilbake til 60-tallet. I første halvdel av 1960-tallet ble det bygd ut to felt, eid av Mathiesen (i Megrunnslia) og Syver Moen (ved Atnsjø kafe).

Fra 70-tallet ble det utviklet en rekke andre planer for hytteutbygging i området. I 1974 ble det utarbeidet en utmarksplan for Atnelien grunneierlags område, Veslegrytdalen og Megrunnslia. Denne omfattet bl.a. “Stornilsbekken hytteområde” - vest for Atnsjø kafe, med 32 hytter, samt “Atnsjølia sør” - sør for eksisterende hyttefelt vis-a-vis Atnsjø kafe (uspesifisert hytteantall).

Det ble seinere fremmet flere konkrete søknader om utbygging (Kilde: Generalplan 1983-1994):

- 1974: Det søkes om dispensasjon fra pbl §82-vedtekten for søndre del av Atnsjølia sør, for utbygging av 25 hytter i 1974.
- I 1975/1981 ble det tilsvarende søkt om dispensasjon fra §82-vedtekten sør for eksisterende hyttefelt i Atnsjølia like ved rv for 10 hytter (“Fjelltun”).
- I 1981 ble det søkt om dispensasjon fra §82-vedtekten for “Megrunnslia nord” (nord for eksisterende hyttefelt) for 180 hytter.

Disse hytteplanene ble avvist i påvente av en generalplanmessig vurdering. I generalplanen for Stor-Elvdal 1983-1994 ble Atnsjølia utpekt som ett av to hovedområder for hyttebygging i Stor-Elvdal. Det ble utarbeidet en egen soneplan for Atnsjølia, som også omfattet de tre områdene som det forelå utbyggingsplaner for. I soneplanområdet fantes det i 1983 127 hytter. Det ble satt et tak for hytter i dette området på 300 hytter totalt, fordelt på 6 hytteområder.

Vi har sett nærmere på de utbyggingsplanene Ole Nordahl har vært involvert i.

Søknadsrunde 1: Stornilsrøsteigen

Kilde: Arkivmateriale, Stor-Elvdal kommune, fylkesmannen i Hedmark, Bråtå 1997.

Behandlingen av Stornilsrøsteigen foregikk samtidig med utarbeidelsen av fylkesdelplan for Rondane og utarbeidelsen av ny arealdel for kommuneplanen i Stor-Elvdal, og må ses i sammenheng med disse planprosessene. I oversikten over saksgangen har vi derfor inkludert også disse to planprosessene. Kun milepæler for fylkesdelplanarbeidet er markert, i rastrede felt.

Tidspunkt	Kommuneplanens arealdel 1992-2002	Stornilsrøstteigen - forslag til reguleringsplan
April 1990	Miljøverndepartementet: Sender utkast til bestemmelser for fylkesdelplanarbeid for Rondane på høring til Oppland og Hedmark fylkeskommuner.	
Juni 1990	Fylkesutvalgene i Oppland og Hedmark: Slutter seg til plansamarbeidet.	
Desember 1990	Stor-Elvdal kommune Inviterer til innspill til arealdelen	
Mars/ April 1991	Fylkesmannen i Hedmark Kartfestet forslag til arealer som etter fylkesmannens vurdering må vurderes å få status som "LNF-områder med spesielle naturforvaltningsinteresser".	
April 1991	Atnelien grunneierforening Innspill til kommuneplanens arealdel. I samsvar med Utmarksplan fra 1973/74 og Generalplan for Stor-Elvdal 1983/94 legger de fram et forslag til disponering av Atnsjølia (hyttebygging), der antall hytter fordeles på de ulike grunneierne. Trinn 1 i utbyggingen skal skje ved at området detaljplanlegges i felleskap og utgiftene fordeles på antall hytter, men når detaljplanene er godkjent, bygger hver grunneier ut etter eget ønske, beholder selv inntektene og svarer for egne utgifter. Veslgrøtdalssameiet får i det alt vesentligste belastningen med å holde friareal. Eierne får kompensasjon. "Foreningen mener å ha tatt hensyn til kommunenes ønske om samarbeid mellom grunneierne i dette forslaget, og ber om at forslaget blir tatt hensyn til ved revideringen av kommuneplanen".	
Juni 1991	Planforum Foreløpig utkast drøftes i Planforum (kommunen, fylkeskommunen og fagmyndigheter)	
Oktober 1991		Ole Nordahl Utarbeider reguleringsplan for Stornilsrøstteigen med 25 hytter. Området ligger i ett av de områdene som i generalplanen for 1983 (soneplanen for Atnsjølia) ble utpekt som framtidig utbyggingsområde.
November/ desember 1991	Fylkestingene i Hedmark og Oppland: Vedtar fylkesdelplan Rondane	
Desember 1991	Stor-Elvdal kommune Utkast til arealdel for Stor-Elvdal kommune sendes på foreløpig høring.	Bygningsrådet i Stor-Elvdal kommune Godkjenner reguleringsplanen for høring.

Desember 1991	<p>Stor-Elvdal Bonde og småbrukarlag</p> <p>Protesterer mot forslaget til arealdisponering i Megrunnslia. "Det må være en forutsetning for videre hyttebygging i Sollia at dette skjer etter en gjennomgang/revidering av hele arealplanen for Stor-Elvdal".</p>	
Februar 1992	<p>Fylkesmannen i Hedmark</p> <p>Vil vurdere bruk av innsigelse mot foreslått utvidelse av eksisterende hyttefelt ved Gunstadseter og mot utvidelse av hyttefelt ved Strandseter/Opphusseter.</p>	<p>Fylkesmannen i Hedmark</p> <p>Er i utgangspunktet betenkt over videre utbyggingsplaner i området som vil medføre en vesentlig merbelastning på fjellområdene innenfor. Men; "Fylkesmannen har merket seg at det framlagte reguleringsplanforslaget er i samsvar med utkastet til arealdelen i kommuneplanen for Stor-Elvdal. Ved behandlingen av dette forslaget har fylkesmannen på bred basis foretatt en vurdering av planene om videre hyttebygging i Atnsjølia på bakgrunn av problemstillingene som er skissert ovenfor. Etter en samlet miljøvernfarelig vurdering fant en her å kunne akseptere at det bygges inntil 75 nye hytter til sammen i Atnsjølia. Ut fra hensynet til naturforvaltningsinteressene vil en derfor ikke motsette seg det framlagte planforslaget for Stornilsrøsta". Men fylkesmannen finner VA-spørsmålene for lite utredet til at reguleringsplanen for Stornilsrøsta kan aksepteres i sin nåværende form, og reiser innsigelse til planen. Dvs. at kommunen ikke kan egengodkjenne planen.</p>
Februar 1992	<p>Hedmark fylkeskommune, plandirektøren</p> <p>Uttalelse - foreløpig høring (kun administrativ behandling): Forholdet til fylkesdelplan Rondane (vedtatt av fylkestinget 10.-11. desember 1991) er relativt godt ivaretatt.</p>	<p>Hedmark fylkeskommune, Plandirektøren</p> <p>Har ingen innvendinger mot lokalisering av hyttefeltet fordi det er i samsvar med kommunens forslag til kommuneplanens arealdel. Mindre kommentarer til utforming av plankart og reguleringsbestemmelser.</p>
Mars 1992	<p>Fylkesmannen i Oppland</p> <p>Anbefaler at endelig utforming av kommuneplan for Stor-Elvdal bør avvente sluttbehandling av fylkesdelplan for Rondane.</p>	<p>Ole Norddahl</p> <p>Brev til fylkesmannen i Hedmark med kommentarer til fylkesmannens merknader m.h.t. vann- og avløpstekniske forhold: Påpeker at det legges opp til at gråvann skal bæres ut av hyttene. Åpner for å stryke punktet om innlegging av vann og avløp.</p>

April 1992	<p>Stor-Elvdal kommune, Formannskapet</p> <p>Planforslaget behandles i formannskapet. I saksframstillingen sies det at: "Det kan ikke underslås at det foreligger en konflikt mellom synet Stor-Elvdal Bonde- og Småbrukarlag gir uttrykk for, og det som ligger i planutkastet til den foreløpige høringen". Det foreslås imidlertid å opprettholde forslaget, av hensyn til å konsentrere satsningsområder for ny fritidsbebyggelse og å skape aktivitet i et uttynningstruet Sollia-samfunn. I administrasjonens innstilling ble det foreslått å imøtekomme fylkesmannens kommentarer i forhold til å ta ut foreslåtte hyttefelt ved Gråsjøen/Hanestadnyseter og Strand-/Ophusområdene. Dette ble ikke vedtatt i formannskapet.</p>	<p>Fylkesmannen i Hedmark</p> <p>Notat fra VAR til NAT (RØ). Kommenterer brev fra Ole Nordahl. Under forutsetning av at vann <i>ikke</i> skal innlegges i hyttene (inntas i reguleringsbestemmelsene) og at det er rimelig med løsmassedekning over fjell i området, vil fylkesmannen for sin del ikke kreve nærmere redegjørelse for lokalisering av boringsbrønner, men forutsette av vannforsyningsanlegg godkjennes av helsemyndighetene når utbygging tar til.</p>
33703	<p>Stor-Elvdal kommune</p> <p>Revidert planforslag sendes på høring</p>	
April 1992	<p>Atnelien grunneierforening</p> <p>Brev til kommunen. Etterlyser sitt innspill fra april 1991 (er ikke kommet kommuneplanlegger i hende).</p> <p>Viser her til helt at kommuneplankartet opererer med 127 eksisterende fritidshus og godkjente tomter + 75 nye fritidshus=i alt 202 fritidshus. Grunneierforeningen hevder derimot at det i de to eksisterende hyttefelt, Atnsjølia og Megrunnslia er henholdsvis 63 og 135 fritidsomter, til sammen 198 som i det alt vesentligste er bebygget, og med det planlagte; Mathiesens 48 og Atnelien grunneierforenings 83 (forslaget fra april 1991), må taket minst heves til totalt 330 hytter. Med dispensasjoner forelås det et maks. antall på 350 hytter.</p>	
April 1992	<p>Planforum</p> <p>Revidert planforslag (noen endringer etter foreløpig høring) presenteres og drøftes.</p>	
Mai 1992	<p>Hedmark fylkeskommune, Nærings- og sysselsettingsstyret (delegert myndighet fra fylkesutvalget)</p> <p>Nærings- og sysselsetingsstyret finner at hovedtrekkene i forslaget til kommuneplanens arealdel for Stor-Elvdal kommune 1991-2001 er i samsvar med fylkesplanen og fylkesdelplan for Rondane, og har for øvrig ingen merknader til hinder for at kommestyret kan vedta planen.</p>	

<p>Mai 1992</p>	<p>Fylkesmannen i Hedmark</p> <p>“Det framkom under møtet i Planforum den 29. april 1992 at det er betydelige uoverensstemmelser mellom det tilsendte planmaterialet og det som synes å være de reelle forholdene når det gjelder antallet nye hytter og plassering av enkeltfeltene i byggeområdet Atnsjølia/Megrunnslia”. Som et resultat av dette vil det nå bli igangsatt arbeid med en kommunedelplan for området, jfr. kommunens brev av 7. mai 1992.</p> <p>Atnsjølia/Megrunnslia er ett av to satsingsområder for ny fritidsbebyggelse i kommunen. Fylkesmannen er i utgangspunktet tilfreds med at det igangsettes arbeid med en kommunedelplan for et større område nord for Atnsjøen med tanke på å avklare omfanget og beliggenheten av nye hytter i området. Fylkesmannen forutsetter at planområdet markeres på den endelige utgaven av kommuneplanens arealdel, at de framlagte konkrete forslagene til nye hyttefelter tas ut av planen og at kommunene ikke gir tillatelse til ny hyttebygging i området før kommunedelplanen er endelig vedtatt”.</p> <p>Ut fra hensynet til naturforvaltningsinteressene i Alvdal vestfjell (friarealer for ny hyttebebyggelse i Atnsjølia), og eksisterende press på disse fjellområdene, er fylkesmannen i utgangspunktet betenkt over videre utbyggingsplaner i området som vil medføre økt belastning på fjellområdene innenfor. “En vil be kommunen merke seg fylkesmannens betenkeligheter på miljøvernlig grunnlag når det gjelder omfanget av ny hyttebebyggelse i området, og ta hensyn til dette i det videre arbeidet med en kommunedelplan”.</p> <p>Hyttefelt ved Gunstadseter: Dersom de 30 nye hyttene er tenkt plassert innenfor planområdet til for fylkesdelplanen, er fylkesmannens uttalelse å betrakte som en innsigelse til planforslaget.</p>	
<p>Juni 1992</p>	<p>Stor-Elvdal kommune, Formannskapet</p> <p>Rådmannen innstilte på at arealene innenfor Atnsjølia/Megrunnslia, som det skal utarbeides kommunedelplan for, i denne omgang ble lagt ut som LNF-område, kategori B. Formannskapet tok med en tilleggsformulering om at de forutsetter at det blir fortgang i kommuneplanarbeidet i Atnsjølia/Megrunnslia. Her forutsettes utbyggingsområder for hytter og venteområder for en framtidig utbygging.</p>	<p>Fylkesmannen i Hedmark</p> <p>Notat fra kommunalavdelingen fra miljøvernnavdelingen: Fylkesmannen er kjent med at Stor-Elvdal kommune nå skal utarbeide en kommunedelplan for ny hyttebebyggelse i Atnsjølia/Megrunnslia, og at behandlingen av reguleringsplaner som berører området utsettes inntil denne kommuneplanen foreligger. Miljøvernnavdelingen ser det som lite hensiktsmessig å realitetsbehandle reguleringsplanen for Stornilsrøsta hyttefelt før det foreligger forslag til kommunedelplan for Atnsjølia/Megrunnslia. De tilsendte saksdokumentene returneres derfor kommunalavdelingen for oppbevaring.</p>

Juni 1992	Stor-Elvdal kommune Behandling av kommuneplanens arealdel i kommunestyret. Formannskapetets innstilling ble vedtatt.	
Juli 1992		Fylkesmannen i Hedmark Brev til Ole Nordahl om at forslaget til reguleringsplan for Stornilrøsta hyttefelt ikke vil ble behandlet før forslag til kommunedelplan for Atnsjølia/Megrunnslia foreligger.
Juli 1992		Ole Nordahl Brev til fylkesmannen i Hedmark. Viser til at han i mars 92 endret forutsetningene for planene, slik at grunnlaget for fylkesmannens innsigelse falt bort, og at han har purret telefonisk 3 ganger på skriftlig svar. Hevder også å ha fått telefonisk beskjed om at fylkesmannen ikke lenger hadde innsigelser mot planen i og med at forutsetningene var endret, og at derfor var opp til kommunene å godkjenne planen. Nordahl mener også at kommunen ikke har hjemmel til å avslå reguleringsplanen. Klager på sein saksbehandling hos fylkesmannen.
August 1992		Fylkesmannen i Hedmark Svar til Ole Nordahl. Peker på at kommunen selv avventer saken inntil kommunedelplan for Atnsjølia/Megrunnslia foreligger. Fylkesmannen kan ikke se at kommunene har overtrådt saksbehandlingsregler verken i forvaltningsloven eller i plan-og bygningsloven.
August 1992		Atnelien grunneierforening Brev til kommunen: Ber om at Nordahls reguleringsplan blir godkjent med tillatelse til å bygge ut 9 av 25 tomter umiddelbart. Reguleringsplanen må ellers avvente utarbeiding av kommunedelplan for Atnsjølia som er blitt forsinket. Reguleringsplanen var allerede godkjent av bygningsråd og viltnevd.
Oktober 1992	Miljøverndepartementet: Godkjenner fylkesdelplan for Rondane	

Søknadsrunde 2: Atnsjølia hyttefelt

Aktør	Tidspunkt	Saksgang
Stor-Elvdal kommunestyre	Juni 1999	Godkjenner kommuneplan for Stor-Elvdal kommune, arealplanen, 1998-2010. Inkludert er kommunedelplan for Atnbrua, som inkluderer Megrunnslia og Atnsjølia. I Megrunnslia er det avsatt 15 hytter til itetting, og i Atnsjølia er 30 nye hytetomter inkludert.
Ole Nordahl		Ole Nordahl samler grunneiere i ett utbyggingsselskap. Samarbeidsavtalen mellom grunneierne førte imidlertid til problemer i forhold til ligningsbestemmelsene, slik at det ble vanskelig å få til en rettferdig ordning for alle grunneierne. De fleste grunneierne gikk derfor ut av selskapet, slik at det bare ble to grunneiere igjen i selskapet.
Atnelien Utbyggingsselskap v/Ole Nordahl	Januar 2000	Fremmer søknad om godkjenning av bebyggelsesplan for Atnsjølia hyttefelt, med 30 nye hytter. Omfatter de opprinnelige Stornilsrøstplanene, men utvidet område (flere utbyggere). Totalareal 550 da. Planen ligger i sin helhet innenfor et område som er vedtatt som byggeområde for hytter i arealdelen til kommuneplanen for Stor-Elvdal (vedtatt av kommunestyret i 1999). Ønsker å fordele utbygginga over 8-10 år.
Det faste utvalg for plansaker i Stor-Elvdal	Februar 2000	Legger planen ut til offentlig ettersyn og sender den på høring. Tar forbehold om VA-løsningen i forhold til godkjenning fra fylkesmannen i Hedmark.
Fylkesmannen i Hedmark	Mars 2000	Har merknader til planforslaget. anbefaler bl.a. kommunen å utsette godkjenningen av planforslaget til vann- og avløpsspørsmålene er tilstrekkelig avklart til at nødvendig areal og passende bestemmelser kan tas inn i planen. Merknadene er ikke av en slik art at de er til hinder for kommunenes egengodkjenning av planen.
Utvalg for landbruk og kommunalteknikk i Stor-Elvdal	April 2000	Uttalelse om utslipp av avløpsvann (Fylkesmannen har bedt om uttalelse fra kommunen til utslippstillatelsen som ble sendt i januar 2000). Utvalget mener forslaget til avløpsanlegg er tilfredsstillende.
Fylkesmannen i Hedmark	August 2000	Gir utslippstillatelse for hytteområdet.
Det faste utvalg for plansaker i Stor-Elvdal	August 2000	2. gangs behandling av bebyggelsesplanen. Bebyggelsesplanen egengodkjennes av det faste utvalget for plansaker med forbehold om at tiltakshaver framskaffer revidert kartmateriale og bestemmelser i henhold til rådmannens utredning/konklusjon.

Atnelien grunneierlag var planmessig sett tidlig ute og utarbeidet en utmarksplan for Atnelien grunneierlags område allerede i 1974. Som saksgangen viser, skal det imidlertid ta nesten 30 år før deler av planene kan realiseres mht. hyttebygging. Fra utbyggeres ståsted synes særlig reguleringsplanen for Stornilsrøsteigen å bli fremmet på et uheldig tidspunkt. Planen var som nevnt i samsvar med gjeldende generalplan, og synes å ha vært svært nær en godkjenning. Fylkesdelplanen for Rondane påvirket imidlertid utformingen av ny kommuneplan for Stor-

Elvdal, som igjen påvirket behandlingen av reguleringsplanen for Stormilsrøstteigen.

Planprosessen for kommuneplanens arealdel 1992-2002 var omfattende, med 3 runder med innspill/medvirkning (“innspillfase”, “foreløpig høring”, “offentlig høring”). Dette skjedde samtidig med at fylkesdelplanen for Rondane var inne i sluttbehandlingsfasen. Det blir forholdsvis omfattende diskusjoner mellom kommunen og fylkesmannens miljøvernavdeling, der byggeområder for fritidsbebyggelse er ett av hovedtemaene. Striden gjelder ikke bare Atnsjølia-/Megrunnslia, men også andre områder som Gunstadseter og Strandseter/ Ophusseter. Noen av fylkesmannens innspill tas til følge av kommunen, andre ikke. Når det gjelder diskusjonene i Atnsjølia/Megrunnslia ender planforslaget opp med at området avsettes som LNF-område med vanlig rettsvirkning, og at det skal igangsettes et eget kommunedelplanarbeid for området. En viktig årsak til dette var at naturverninteressene ble betydelig styrket i perioden fra Generalplanen for Stor-Elvdal 1983-94 ble utarbeidet, og til den nye kommuneplanen forelå (Lundeby, pers. med.). Et annet moment som var framme i diskusjonene, var at en slik løsning ville føre til at kommuneplanen kunne bli godkjent. Det ble ansett som uheldig for arealforvaltningen i kommunene dersom kommunen ble stående uten en gyldig arealdel i kommuneplanen.

Den siste søknaden fra Ole Nordahl, som er i samsvar med den nye kommuneplanene for Stor-Elvdal (vedtatt av kommunestyret i 1999) blir imidlertid behandlet svært raskt. Den raske saksbehandlingen er sannsynligvis et resultat av den utstrakte dialogen som fant sted i forbindelse med kommuneplanen mellom kommunen og fylkesmannen om hyttebygging i kommunen generelt, og i Atnsjølia spesielt.

5 Saker behandla etter § 7 i planutvalget i Engerdal

5.1 Oversikt over saker etter § 7 i utmarksområder i Engerdal

I perioden 1.1.2000 til 6.11.2002 er det med unntak av referatsaker journalført 142 saker i planutvalget. Det meste er enkeltsaker, men de journalførte sakene inkluderer behandling av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Noen saker er journalført flere ganger fordi de behandla flere ganger. Det kan skyldes at sakene er utsatt og at det er klager på saksbehandling eller planvedtak.

Gitt vår avgrensning av sakene, så ble 42 saker vurdert i forhold til § 7. Av de vurderte sakene ble 28 dispensert for etter § 7 mens 14 saker ble avvist. Det vil si at 65 % av sakene i utmarksområdene ble dispensert for, mens 34 % ble avvist. Et interessant spørsmål er om visse typer saker eller tiltak innvilges eller avvises lettere enn andre, herunder søknader som er knytta til næringsutvikling. Tabell 1 viser hvordan innvilga og avslåtte søknader om dispensasjoner i LNF-områder eller spesialområder fordeler seg på ulike typer tiltak. De 5 søknadene (12 % av søknadene totalt) som omhandler næringsaktivitet ble innvilga. Søknader om endring av bebyggelsen er den største gruppen søknader (48 %), og omtrent like mange blir innvilga og avslått. 14 % av søknadene omfatter tiltak som er av allmenntilgig karakter, og alle søknader ble innvilga. Flere av de tiltakene har et aspekt av næringsutvikling, for eksempel ved å fremme friluftsliv.

Tabell 1 *Innvilga og avslåtte dispensasjoner etter § 7 i utmarksområder i Engerdal, etter type tiltak. Antall og prosent.*

	Innvilga (%)	Avslått (%)	Sum (%)
Næringsaktivitet	5 (100)		5 (100)
Ny veg		2 (100)	2 (100)
Utbedring av veg	1 (100)		1 (100)
Fradeling av bebygd eiendom	4 (80)	1 (20)	5 (100)
Fradeling av ubebygd eiendom	1 (33)	2 (67)	3 (100)
Endring av bebyggelse på eiendom ¹	11 (55)	9 (45)	20 (100)
Allmennyttige formål ²	6 (100)		6 (100)
Sum	28 (67)	14 (33)	42 (100)

Oversikten viser om en sak er behandla og utfallet av behandlingen. Vi har bare registrert en sak en gang selv om den er nevnt flere ganger i materialet fra planutvalget, for eksempel som følge av at saken er utsatt eller på grunn av klagebehandling.

1) Inkluderer bl.a. spørsmål om omdisponering av boliger til fritidshus, tilbygg, anneks/ny bygning, utvidelser, sammenslåing av hus

2) Allmennyttige formål: Dette inkluderer infrastrukturtiltak (strømnett, GSM-stasjon, trafokiosker) og tilrettelegging for friluftsliv (bl.a. gapahuker og jakttårn).

I forhold til spørsmålet om styring av arealbruken er det interessant å se på andelen søknader som innvilges og avslås i utmarksområder som styres etter ulike paragrafer i plan- og bygningsloven. Tabell 2 viser at i ”generelle LNF-områder” innvilges de aller fleste søknader om dispensasjon. Det er ikke uventa ut fra at vernehensynene må forventes å stå relativt svakt i slike områder. I LNF-områder med ”særlige naturforvaltningsinteresser” innvilges så mye som 67 % av søknadene. Også i områder langs vassdrag (100 meters beltet) innvilges over halvparten av søknadene. Dette reflekterer at sakene vurderes i forhold til det konkrete tilfellet.

Tabell 2 Innvilga og avslåtte dispensasjoner etter § 7 i utmarksområder i Engerdal, etter kommuneplanens plankategorier. Antall og prosent.

	Innvilga (%)	Avslått (%)	Sum (%)
Generelle LNF-områder	8 (89)	1 (11)	9 (100)
LNF-særlige naturforvaltningsinteresser	8 (67)	4 (33)	12 (100)
LNF-område med tillatt spredt boligbebyggelse		2 (100)	2 (100)
Spesialområder seter/bevaring	6 (66)	3 (33)	9 (100)
For få data om LNF-formål	1 (50)	1 (50)	2 (100)
Område langs vassdrag	4 (57)	3 (43)	7 (100)
Nasjonalt park	1 (100)		1 (100)
Sum	28 (67)	14 (33)	42 (100)

Inndelingen i kategorier av utmarksområder følger Kommuneplanens arealdel (Engerdal kommune 2001). I perioden 1.1.2000 – 6.11.2002, før ny plan ble vedtatt (2001), vurderte kommunen sakene i forhold til de arealkategoriene i den kommuneplanen som var under arbeid, og ikke i forhold til den gjeldende kommuneplanen.

5.2 Hytter og dispensasjoner

Hyttebygging er sentralt for næringsutviklingen i Engerdal, og gir via den direkte byggeaktivitet og ringvirkninger inntekter til kommunen. For eksempel er 15 personer direkte knyttet til bedriften Engerdal Østfjell, som har som hovedvirksomhet å sette opp hytter. De bruker i stor grad lokale samarbeidspartnere innen gravearbeider, betongarbeid, trearbeid, elektrisitet, rørleggerarbeid med mer (Østlendingen 16.11.2002). Bruk og drift av hytter har ringvirkninger innen kommunen. Det er derfor klart at aktivitet omkring hyttebygging, vedlikehold og stimulans til bruk av hyttene er sentralt. I kommuneplan 1999-2010 "Samfunnsdelen, langsiktige mål og retningslinjer for avdelingen" (Engerdal kommune 2001) påpekes det da også (s. 11):

"Størst utviklingsmuligheter antas å ligge i tilknytning til natur- og kulturbasert reiseliv. Innenfor denne næringen forventes den hyttebaserte turismen å ha det største utviklingspotensialet med tilhørende ringvirkninger for handel og privat service."

Det er over 1000 hytter i kommunen (Engerdal kommune 2001). Vi vet ikke forholdet mellom antall hytter i rene hytteområder og i LNF-områder, i seterområder m.v. Vi har bare sett på dispensasjonssaker i utmarksområder, men aktivitet knyttet direkte eller indirekte til hytter utgjør 74 % av søknadene⁶ om dispensasjonene i slike områder. I lys av at hyttebygging tillegges stor vekt i Engerdal kunne en tenke seg at spørsmål knyttet til hytter i utmarksområder ble innvilga i svært stor grad. Slike er det ikke; omtrent like mange avslås og innvilges. Det tyder på reelle vurderinger av hver søknad.

5.3 Annen næringsutvikling enn hytter

Næringsutvikling i utmarksområder kan inkludere en rekke andre aktiviteter enn hyttebygging. For å få fram spekteret i denne typen saker, og saker som grenser til næringsutvikling, presenteres et utvalg av enkeltsaker.

5.3.1. Uttak av mosestein Galtåsen, Femund Bygg

Høsten 2000 søkte Femund Bygg Engerdal kommune ved teknisk etat om uttak av mosestein i Galtåsen i Engerdal statsallmenning. Steinen skulle samles på bar bakke om høsten og fraktes fram på snødekket mark, for å spare vegetasjonen mest mulig. Det ble søkt om å ta ut stein for inntil 5 peiser per år, og feste for området i 10 år.

I brev til fylkesmannen i Hedmark 23.11.00 viste kommunen ved plan og næring til at uttak av mosestein kom inn under PBL § 93), og det ble referert fra loven og veiledning til forskrift om saksbehandling og kontroll. Kommuneadministrasjonen valgte å se på saken som en dispensasjonssøknad på grunn av at uttaket ville skje i et LNF-område, og følgelig ikke i et område planlagt for massetak. De ville også at det skulle søkes for hvert år for å kunne ha en viss kontroll med hvor mye mosestein som ble tatt ut. Ut fra miljøsynspunkt var det ingen innvendinger pga tiltakets minimale størrelse og omfang.

Kommuneadministrasjonen fryktet at dette kunne skape en «bølge av kommersiell drift» og at dette kunne føre til store inngrep i vegetasjonen. Det var derfor ønskelig å få regulert mosesteinuttak inn i kommuneplanen. De var positive til søknaden, men påpekte at transport

⁶ Dette inkluderer søknader om ny veg, utbedring av veg, fradeling av bebygd eller ubebygd eiendom og endring av bebyggelse på eiendom.

måtte skje vinterstid og at det måtte søkes hvert år. Fordi uttaket ligger i et LNF-område ble saken sendt til fylkesmannen for uttale.

Fylkesmannen hadde ingen innvending til søknaden.

Planutvalget godkjente 23.01.01 (PS-sak 006/01) dispensasjon fra kommuneplanens arealdel i ett år. *Som særlig grunn, jfr. pbl § 7, ble det anført at tiltaket i liten grad vil motvirke kommuneplanens formål. Tiltaket var dessuten av næringsmessig interesse i en distriktskommune som Engerdal.* Det ble forutsatt at det ble minst mulig merker i terrenget og at steinen ble fraktet ut av området på snøscooter om vinteren. Det måtte også sendes søknad om dispensasjon fra motorferdselloven.

18.4.2001 søkte Femund Bygg om løyve til å frakte ut inntil 3 peiser fra området sommeren 2001. De klarte ikke å hente ut stein denne vinteren fordi søknaden ikke var ferdig behandlet før i januar 2001. En traktorvei helt inn til området medførte at steinen kunne fraktes ut. Senere ønsket de som forutsatt å frakte steinen ut på snøscooter.

Ved ny saksutredning ble det spesielt vist til lov om motorferdsel, § 6. Rådmannen foreslo at det ble gitt tillatelse. Planutvalget godkjente søknaden om kjøring sommeren 2001.

5.3.2. Uttak av mosestein i Gråhøgda - søknad fra Juul Foss

Den 20.8.2001 søkte Juul Foss (håndskrevet brev) til Engerdal kommune om å få ta ut mosegrodd naturstein. Han håpet det kunne bli et tilskudd til gårdsdriften. Uttaket av stein skulle skje i Gråhøgda. Foss regner med å bruke snøscooter, men det går også en gammel traktor veg «helt oppunder fjellet». ”Vi må vel klare å komme frem til den mest skånsomme måten å frakte den ned på».

Foss søkte samtidig grunneier, Statskog avdeling Femunden, om tillatelse. Ifølge dem, 15.8.2001, var det allerede en slik avtale i Steinåsen ved Sørjotna (ikke i drift i dag). Det var også en avtale om et mindre steinuttak i Gloføyenområdet (klokkeproduksjon) samt avtale om uttak på vestsiden av Galtåsen (beregnet på hyttemarkedet). Fjellstyret ønsket ryddige avtaler om hvor uttaket skjedde, og at forholdet til bl.a. viltbiotoper var vurdert. Tiltaket måtte ikke komme i konflikt med gjeldende kommuneplan. «Fordi det i praksis var kun en steinleverandør på allmenningen som leverte til hytte/husbyggere, antok de at det var plass til en til. Så langt de kjente til berørte saken ikke viktige viltbiotoper eller viktige turområder. Transporten ut måtte

skje på snødekket mark, for å unngå skader i terrenget. De godkjente søknaden.

Statskog var positive, men opplyset at steinuttaket var i et område med særlig naturforvaltningsinteresser. Ifølge kommuneplanen heter det: «LNF-områder med særlige naturforvaltningsinteresser skal i størst mulig grad holdes frie for ny bebyggelse eller anlegg». Det måtte derfor gis dispensasjon fra Engerdal kommune.

I brev til fylkesmannen i Hedmark skriver Engerdal kommune at det dreier seg om mosestein for ca 20 peiser i året. De ønsker kontroll med hvor den skal tas ut. På grunn av minimal størrelse og omfang hadde man fra miljøvernssynspunkt ingen innvendinger i saken. Rådmannen er usikker om det kan gis tillatelse fordi Gråhøgda ligger i et område som er regulert til et område med særlige naturforvaltningsinteresser, samtidig med at det er en interesse for drift av mosestein i området.

I forbindelse med dispensasjon etter PBL § 7 ble saken oversendt fylkesmannen i Hedmark. Fylkesmannen har ingen merknader.

I saksutredningen for PS-utvalget påpeker rådmannen at *Foss har oppgitt som særlige grunner for dispensasjon* at mosestein vil bli en inntekt for gården. I sin vurdering påpeker rådmannen at det tidligere er gitt dispensasjon for uttak i vanlig LNF-område - med formål kommersiell drift. Ifølge kommuneplanen skal det skje minst mulig inngrep i LNF-område med særlige naturforvaltningsinteresser. *Rådmannen kan ikke se at det foreligger særlige grunner til å gi dispensasjon.*

Rådmannen ønsker at det skal være mulig å ta ut mosestein, men det bør begrenses til bestemte områder, og skal ikke berøre områder som er vernet på noen måte. «Kommunen ønsker ikke å avslå Juul Foss sine muligheter for uttak av mosestein som inntekts-grunnlag», men ber heller om en ny søknad i et LNF-område som ikke har særlige naturforvaltningsinteresser.

Saken ble behandla i planutvalget den 3.12.2001. Planutvalget vedtok følgende:

- 1: Søknaden innvilges som et prøveprosjekt for 1 sesong (sommer) ved at det dispenseres *midlertidig* fra kommuneplanens arealdel, jfr. plan- og bygningslovens (pbl) §7. Det forutsettes at området for uttak begrenses til maksimum 5 daa og avmerkes på forhånd i samarbeid med grunneier og Engerdal fjellstyre, jfr. Fjellstyrets uttalelse pkt 1. Det foretas en felles befarung i området høsten 2002 for å vurdere områdets utseende etter at uttaket denne første sommeren er utført. Det forutsettes videre at uttaket skjer med minst mulig sår i naturen og nødvendig opprydding/tilpussing. Planutvalget innser at det

må legges stor forsiktighet til grunn fordi området i kommuneplanens arealdel er klassifisert som LNF-område med særlige naturforvaltningsinteresser. *Kravet om "særlige grunner" etter pbl §7 vurderes oppfylt ved at tiltaket fremmer næringsvirksomhet og at det er stilt krav om et begrenset uttak som forsøk.*

- 2: Før neste gangs behandling i planutvalget må Statskog som grunneier framlegge en prioritert plan over hvilke områder de kan tenke seg å benytte til framtidige uttak av mosestein og framtidig omfang av slik virksomhet. Dette vil gjøre det lettere for planutvalget og kommunestyret å foreta nødvendige avveininger mellom de forskjellige områder, eventuelt å vedta egne del planer til kommuneplanens arealdel.
- 3: Det er en forutsetning at framkjøringen skjer på vinterstid for å unngå sporsetting i markdekket.

Allerede høsten 2001 hadde imidlertid Foss tatt ut litt stein, altså før kommunen hadde gitt sin tillatelse. I brev til kommunen, 3.1.2002, skriver han at hadde trodd at saken var grei etter at den var positivt behandla av Engerdal fjellstyre, fylkesmannen og Engerdal kommune. Han hadde derfor lagt opp litt stein fra ca 0.5 daa allerede høsten 2001 for å prøve markedet, høste erfaring med hva markedet ville etterspørre mht størrelse, tykkelse, utseende osv. Han kunne derfor ikke fatte at søknaden var behandla på nytt. Han hadde også fått avslag på søknad om ferdsel etter lov om motorferdsel (snøscooter) fordi planutvalgets tillatelse gjaldt sommeren 2002. Foss ba om at planutvalget og de som bestemte motorferdsel samordna seg allerede nå, slik at han kunne få foreta utkjøring.

Ifølge kommunens svarbrev (10.01.02) til Foss fikk de hans klage på vedtak over en uke etter at klagefristen var gått ut. Videre hadde verken kommunen eller Statskog som grunneier gitt tillatelse til uttak av prøver i området: "For kommunen ser det ut for at du har misforstått saksgangen, og trodd at når fylkesmannen har hatt saken inne for uttalelse, var det samme som godkjennelse. Dette er ikke riktig." Kommunen kommer ikke til å komme med noen reaksjoner i forhold til ulovlig uttak av mosestein i Gråhøgda, men opprettholder sitt vedtak av 03.12.01, som gir tillatelse for uttak sommeren 2002."

Statskog påpeker 25.01.02 at de ikke hadde gitt tillatelse, og at avtalen ville bli underskrevet når uttaksområdet var avmerket i terrenget. De aksepterer at han synes å ha misforstått situasjonen, og vil ikke komme med reaksjoner. For ettertiden skal ikke uttak av stein foretas før avtalen er godkjent fra grunneierens side. På tross av at planbehandlingen ikke var korrekt godkjent planutvalget likevel (6.2.02) uttak av det oppsamla prøvepartiet og forutsatte at fortsatt uttak skjedde innen et begrensa areal og i samråd med grunneier. Prinsippet i vedtaket fra 3.12.2001 ble opprettholdt.

5.3.3 Søknad om oppsetting av seterstue i forbindelse med drift på seter og gjenskaping av tradisjoner

I august 2001 ble det søkt om å sette opp en seterstue på Bergevollen i Engerdal. Den tidligere seterstua på setra brant i 1961, og setringen opphørte i 1962. Beiting på setervollen har vært tatt opp igjen de senere årene. Det ønskes oppsatt en seterstue for å ha et sted å bo ved oppsyn med beitedyra og for å ta vare på eller gjenskape tradisjonene med setergrenda.

Saken hadde da vært forelagt Engerdal fjellstyre, som aksepterte at søkeren hadde opprettholdt seterretten til gårdens seter. Etter seterforskriftene fikk søkeren rett til å bygge opp igjen en seterstue i tømmer, av samme størrelse og utseende som den som brant ned i 1961. Ifølge brev fra Statskog måtte imidlertid søknader om endring, utvidelse og riving i forbindelse med setrer forelegges regional kulturminneforvaltning til uttalelse. Når det gjaldt nybygg var de mer usikre og valgte derfor å forelegge søknaden for regionalkonservatoren.

Regionalkonservatoren ga i januar 2002 planene full støtte fra et antikvarisk synspunkt. Det ville være en berikelse for setervollen at det igjen ble hus der i tradisjonell form, og det var positivt at setervollen igjen ble brukt til beite. Beitende husdyr var viktig for å opprettholde kulturlandskapet. På bakgrunn av uttalelsene fra fjellstyret og regionalkonservator godkjente Statskog oppføring av ny seterstue.

Ifølge saksutredningen for planutvalget var området i kommuneplanens arealdel planlagt regulert til spesialområde bevaring. Søknaden måtte derfor behandles som en dispensasjonssøknad etter § 7 i plan- og bygningsloven. Seterområder var spesielt omtalt i kommuneplan 1999 - 2010, og det var gitt egne planbestemmelser for slike områder. På bakgrunn av dette måtte man ifølge rådmannen vurdere bebyggelsen og plasseringen nøye. I og med uttalelsen fra regionalkonservator anser rådmannen at de hensynene var ivaretatt. Etersom bygget skulle oppføres i forbindelse med landbruksdrift anser rådmannen det for å foreligge særlige grunner.

Planutvalget godkjente i august 2002 oppføringen av seterstue på eiendommen. Særlige grunner forelå fordi bygget var en del av landbruksdriften og fordi det ikke ville komme i konflikt med en senere plan for området.

5.3.4 Oppføring av seter tun ved Trollsetra

I april 2000 ble det søkt om dispensasjon til å komplementere et setertun ved Trollseter i Veundåsen setergrend. Den eksisterende seterstua og fjøset ble søkt komplementert ved oppføring av vinterstugu/ythus, fjøs for småfe, løe og vedskjul. Husene skulle laftes og ha samme takvinkel som eksisterende fjøs. Statskog og Engerdal fjellstyre hadde godkjent planen. Godkjenningen var ifølge søker også skjedd i nært samarbeid med regionalkonservator.

Ifølge regionalkonservator (15.03.1999) ble de eldste kjente setrene på Veundåsen bygget på 1600-tallet og skal være de eldste i Engerdal. Trollseter utgjør en del av det totale setermiljøet i området. To av setertunene har åpen seter om sommeren, hvor turister kan «...se, smake og oppleve det gamle setermiljøet. Området har et stort potensial i denne sammenhengen». Regionalkonservatoren konkluderer at setra er en viktig del av kulturlandskapet som møter turister og andre som kommer til Veundåsen. Området har et stort potensial for turisme, og det er derfor viktig å bevare den gamle bebyggelsen. Regionalkonservatoren mener at gjenoppbyggingen av hus på setra har positiv betydning for kulturlandskapet. Gjenoppbygging vil bidra til bevisstgjøring om originale uthus og bidra til å bevare gammel byggetradisjon.

I brev til fylkesmannen i Hedmark i mai 2000 skriver kommunen at i kommuneplanens arealdel er Veundåsen utlagt som båndlagt område med sikte på regulering til spesialområde bevaring. Ved søknader om dispensasjon skal det likevel tillegges betydning dersom ny bebyggelsesplan er tilpasset de veiledende retningslinjer for seterområder. Ifølge den landbruks- og miljøfaglige uttalelsen tillater kommuneplanen i utgangspunktet bare 1-2 bygninger per fritidseiendom. Et kjernespørsmål er hvilken tidsperiode en tar utgangspunkt i ved restaurering. De har betenkeligheter med å tillate hele 6 bygninger på fritidseiendommen, selv om det skulle gjenskape et komplett setertun representativt for driften på slutten av 1800-tallet. Det synes ikke dokumentert at det har stått så mange bygninger på eiendommen. På bakgrunn av at søker har tilpasset tiltaket til kommuneplanens retningslinjer for seterområder, anser kommunen at særlige grunner for å gi dispensasjon foreligger. Fylkesmannen har «ingen vesentlige merknader til søknaden». Den 27.6.2000 ga planutvalget i Engerdal dispensasjon etter § 7 for oppføring av setertun ved Trollsetra. Forutsetningen var at bygningene på setertunet ikke i ettertid kunne deles fra Trollsetra eller ble omdisponert til annen bruk.

Etter at tillatelsen var gitt, ble det reist en del spørsmål om de eiendomsmessige forhold (kjøpt grunn eller feste). Videre var noen av bygningene så nær annen eiendom (0,5 m) at det eventuelt medførte krav til dispensasjon fra regel om 4 m. Ett eller flere bygg var også nærmere enn 50 m fra bekk med helårs vannføring, hvilket medførte behov for dispensasjon. En del andre kritiske

spørsmål ble reist av naboer i brev 27.7.2000. I mars 2001 kommer Statskog med en rekke kritiske spørsmål. De krever et gjerde og vinterstugu flyttet.

I Juni 2001 krever planutvalget bl.a. at gjerdet og vinterstugu flyttes, at det innkalles til befarings med naboer og at ny situasjonsplan innsendes før endelig tillatelse gis av rådmannen. Eier av seterområdet påklaget saken til fylkesmannen i Hedmark. Fylkesmannen stadfestet i februar 2002 kommunens vedtak og avviste klagen. Etter en befarings og møte konkluderte kommunen at gjerdet måtte flyttes og vinterstugu trekke inn på eiendommen. Ny situasjonsplan skulle sendes kommunen før vinterstugu flyttes. Dette ble sendt, og kommunen godkjente ny plassering.

5.3.5 Omdisponering av 2 utleiehytter ved Femundsvika Gjestestue

Femundsvika Gjestestue inngikk sommeren 2002 kontrakt med en utenlandsk kjøper om at vedkommende skulle få kjøpe en av utleiehyttene. Hytta skulle oppusses og Femundsvika hadde rett til inntekter fra en oppusset hytte i de nærmeste 10 årene. Statskog så både fordeler og ulemper med omdisponering fra reiselivsbedrift til private eiere og salg av hytta, men ville gi en festekontrakt dersom kommunen godtok endringen. Tilsvarende betraktninger ble gjort i forhold til en norsk kjøper av en tilsvarende hytte.

I juni 2002 søker eierne av Femundsvika kommunen om adgang til å omdisponere de to hyttene fra utleiehytter til fritidseiendom. Hyttene var gamle, og så nedslitte at det var økonomisk vanskelig å investere i dem. Ved salg ville de få leieinntekter de nærmest 10 årene. At de omsøkte hyttene lå i et LNF-område ble, som av Statskog, antatt å være en misforståelse.

I kommunens saksutredning påpekes det at fordi hyttene er registrert som camping/utleiehytter i et LNF-område med særlige naturforvaltningsinteresser - og at de søkes omdisponert til fritidsboliger, anses dette som en dispensasjonssøknad etter § 7. Ifølge rådmannen var fordelene med omdisponering at Femundsvika Gjestestue var sikra leieinntekter i 10 år. Ulempene var:

- Etter 10 år kunne hyttene selges på det åpne marked, og ikke være inntektsgivende for Femundsvika Gjestestue.
- Saken kunne skape presedens, og resultere i nedbygging av reiselivsbedrifter i kommunen.
- Etablering av fritidseiendom uten reguleringsplan var i strid med kommuneplanen.
- Det kunne komme søknad om utbygging og det kunne forringe den allmenne ferdsel mht bl.a. bading i et populært område.

På bakgrunn av dette gikk rådmannen mot omdisponering. Det forelå ikke særlige grunner til

omdisponering etter § 7. Dette ble også vedtatt i planutvalget 2.7.2002.

I august 2002 påklager Femundsvika kommunens avslag. Femundsvika tar spesielt opp at det ifølge rådmannen ikke er «særlige grunner» for å tilråde omdisponering, videre (26.8.2002):

Vårt standpunkt er at den særlige grunn er å finne i at det arrangement som er inngått med Organisasjon Service A/S (OSS) er til fordel for vår turistbedrift...

Femundsvika Gjestestue (FG) har ikke mulighet til å restaurere/ombygge «Gløtbua og Karistua» og derved få inntekter på eiendommene. Gjennom arrangementet med OSS får vi uten utgift for FG et tidsmessig utleieobjekt i ti år med mulighet for forlengelse av avtalen og med forkjøpsrett for FG. I tillegg får FG uten kostand, adgang til OSS kompetanse og medvirkning til markedsføring, både nasjonalt og internasjonalt...

Det er sterkt å beklage en slik mulighet for FG og Engerdal som samfunn vil forsvinne med et negativt vedtak...

Femundsvika Gjestestue motgår deretter de ankepunkter som kommunen har framsatt mot at dette skal kunne behandles som særlige grunner.

Kommunen ved rådmann påpeker at de ikke hindrer Femundsvika Gjestestue å pusse opp hyttene og drive langsiktig utleie. Det kommunen ikke bør godkjenne er at utleiehyttene kan skilles ut og fradeles reiselivsbedriften.

Saken er oversendt fylkesmannen i Hedmark for klagebehandling. Resultatet av klagen foreligger ennå ikke.

5.3.6 Oppføring av gapahuk ved Store Hyllsjø

Ifølge saksutredningen bygde Hedmark Energi A/S (HEAS) i 1998 en ny "tømmerkistedam" ved Store Hyllsjø. Ved å beholde den gamle byggemåten ved bruk av "tømmerkiste" bygde HEAS et damanlegg som miljømessig og bruksmessig ville vare i mange år. I forbindelse med denne opprustingen ble det bygd ny veg fram til dammen.

Under arbeidet ble HEAS forespurt om de ville bekoste en gapahuk med rasteplass inntil dammen. Det ble også foreslått en liten plattning slik at rullestolbrukere kunne fiske i sjøen. HEAS mener at dette vil gi anlegget en bredere miljøprofil og har sagt ja under forutsetning av at grunneier var enig, hvilket vedkommende var. Fordi tiltaket ligger i et LNF-område med spesielle friluft-, natur- og kulturverninteresser kreves det dispensasjon etter § 7.

I forbindelse med den landbruksfaglige og miljøfaglige vurderingen påpekes det at tiltaket vil finne sted på en gård som tidligere hadde mjølkeproduksjon, men hvor det nå er begrensa kjøttproduksjon/storfehold og satsing på Mohairgeit samt en del utleiehytter/utmarksturisme.

Formålet med søknaden er å skape en bredere miljøprofil rundt den nye tømmerkistedammen ved Hyllsjø. HEAS har tatt initiativ til tiltaket etter ønske fra hytteforeningen og grunneier. I kommende kommuneplan er det foreslått et nytt hyttefelt på eiendommen til denne grunneieren. Tiltaket fra HEAS vil gjøre disse hyttetomtene mer attraktive. Fylkesmannen har ingen vesentlige merknader.

Rådmannen anbefalte tiltaket, og dispensasjon etter § 7. Ved vedtak i planutvalget den 15.02.02 fant utvalget at de forelå særlige grunner for å dispensere fra kommuneplanens arealdel. Begrunnelsen var nevnt i saksutredningen, og det skulle særlig vektlegges at dette var tilrettelegging for allmennheten. Oppussing av terrenget etter oppføring var viktig.

5.3.7 Søknad om tillatelse til oppføring av 2 gapahuker ved Engersjøen

Våren 2000 søkte Engersjø fiskeforening om tillatelse til oppføring av 2 gapahuker ved Engersjøen. Arealet der de to gapahukene er tenkt oppført var i gjeldende kommuneplan LNF-område. Byggetillatelse ville dermed kreve dispensasjon etter § 7.

I den landbruks- og miljøfaglige uttalelsen påpekes det at gapahukene vil bli oppført i lafta tømmer og var forventa å gli godt inn i omgivelsene så fremt de ble fornuftig plassert i terrenget. Gapahukene ville stimulere til lokalt og bolignært friluftsliv og være en god tilrettelegging for fritidsfiske. Tiltaket kan komme inn under satsingsområdene i driftsplan for Femund-/Trysilvassdraget. Tilrettelegging og informasjon er to områder som en ønsker å jobbe med i henhold til driftsplanen, og tiltaket er således i samsvar med overordna plan. Biotopiltak forventes å gjøre området mer populært i forbindelse med fritidsfiske og friluftsliv. Gapahukene antas å bidra til å kanalisere ferdslen slik at terrengslitasjen begrenses til visse områder, og til å redusere forsøpling.

Fylkesmannen har ingen vesentlig innvending til tiltaket, men det påpekes at Engerdal kommune har hatt lignende dispensasjonssøknader tidligere i det samme området. Fylkesmannen finner det uheldig at slike søknader igjen fremmes som dispensasjon etter Pbl. § 7. Det vises til pågående arbeid med kommuneplanens arealdel. Fordi vassdraget er varig vernet mot kraftutbygging er det viktig at man unngår inngrep som forringer verneverdien. Tilrettelegging for fritidsfiske bør derfor tas opp samla for hele kommunen, for å veie

vassdragets verneverdier, reiselivsnæring og grunneiers interesse og lokalt fritidsbruk mot hverandre. Via en slik prosess kan områder for tilrettelegging velges ut. Ifølge retningslinjer for Femund-/Trysilvassdraget er det viktig i utmark at man leder rasting til utvalgte plasser, gjerne i kombinasjon med fiskeplasser. Tilrettelagte bålplasser er aktuelt. Oppføring av gapahuker vil være med på å kanalisere ferdselen til utvalgte plasser. Det er positivt at det er en forening, og ikke enkeltpersoner som søker.

Rådmannen ser det ønsket fylkesmannen har om at fysisk tilrettelegging for fritidsfiske i Engerdal burde vært med i en samlet plan for kommunen. Visjonen med kommuneplanen har imidlertid ifølge rådmannen aldri vært at den skal være så detaljert at den skal beskrive hvor det i den kommende 10 års perioden skal kunne oppføres gapahuker. De få søknadene kommunen får om dette burde kunne behandles som enkeltsaker der det faste utvalg for plansaker avgjør om særlige grunner for å kunne gi dispensasjon er til stede. Rådmannen aksepterte lett den ene av gapahukene, men var skeptisk til den andre. Det gis likevel dispensasjon for oppføring av begge gapahukene.

Planutvalget aksepterte i møte 23.5.00 at de to gapahukene ble bygd. Det ble forutsatt at de gled godt inn i omgivelsene og var minimum 10 meter fra vannkant. Rådmannen ble gitt fullmakt til å godkjenne plassering, og det ble forutsatt at søker tok ansvaret for at området ble holdt rent for søppel.

6 Kommunal arealplanlegging som rammebetingelse for utmarksbasert næringsutvikling

6.1 Erfaringer fra Stor-Elvdal og Engerdal

Stor-Elvdal har hatt en konkret hyttepolitikk i lang tid, med konsentrasjon av hyttebyggingen til bestemte områder og næringsmessig utnyttelse som viktige målsettinger. Til tross for at Stor-Elvdal i lang tid har hatt klare retningslinjer for hyttebyggingen gjennom overordna arealplaner, ser en at saksbehandlingen av de tre gjennomgåtte plansakene har variert:

Én plan, "Tryvang Øst" har gått forholdsvis enkelt gjennom plansystemet siden planene har vært i samsvar med kommunenes generalplan og seinere kommuneplaner. Dette til tross for at utbyggingen er omfattende, og har betydning for nasjonale miljøinteresser siden den grenser inn mot villreinens leveområder. Reguleringsplanene som ble godkjent i 1992, og som inngikk i den nye arealdelen av kommuneplanene fra 1992, bygde imidlertid på godkjente utbyggingsplaner fra 1988. Dette var før den nye fylkesdelplanen for Rondane ble vedtatt. De endrede rammebetingelsene som fylkesdelplanen medførte fikk dermed ikke konsekvenser for Tryvang-planene, siden dette var et endringsforslag og ikke en ny plan.

Utbyggingen av hytter i Atnsjølia har vært mer problemfylt og har gjennomgått flere runder i godkjenningssystemet, til tross for at også disse planene i utgangspunktet var i samsvar med gjeldende generalplan. Behandlingen av planen blir imidlertid utsatt i påvente først av ny kommuneplan, og deretter ny kommunedelplan for området. Utbyggingen i Atnsjølia stoppes altså samtidig med at Tryvangplanene, som omfatter en 8 ganger så stor utbygging i om lag samme avstand fra villreinens leveområder, blir godkjent (Tryvang).

Kiær-Myklebys koiplaner har hatt den mest omfattende saksbehandlingen. En viktig årsak er nok at koiplanene ikke var forankret i generalplan/kommuneplan før siste revisjon av kommuneplanen (1998-2010).

En ser at det fra et næringsutviklingsperspektiv har tatt svært langt tid å få behandlet både Kiærs koiplaner og planene for hyttebygging i Atna. Ett forhold som nok har bidratt til å gjøre behandlingen av disse sakene ekstra lang, er at både koiplanene og reguleringsplanen for Stornilsrøstteigen (utbyggingsplan for Atnsjølia) kom i en overgangsfase hvor man skulle klarlegge hvordan fylkesdelplanen for Rondane skulle tolkes og implementeres. De endrede

rammebetingelsene kommer som en konsekvens av endrede politiske prioriteringer med økt vektlegging av naturverninteressene. Dette er en høyst legitim prosess, men konsekvensene blir uten tvil store for de enkeltutbyggere som opplever at rammebetingelsene endres underveis i egne utbyggingsprosesser.

Kort oppsummert viser studien at Engerdal kommune gjerne gir dispensasjoner i forhold til Pbl. §7 når spørsmålet dreier seg om mindre saker med næringsutvikling. De ulike typene LNF-sonering og bestemmelser for slike påvirker ikke dette. Det samme gjelder allmennyttige formål, hvorav flere også er positive i forhold til næringsutvikling.

Både Stor-Elvdal og Engerdal kommune ligger i Hedmark fylke. En ser at fylkesmannen i Hedmark har agert svært ulikt i de to kommunene, i forhold til de sakene som er gjennomgått. Mens fylkesmannen har grepet inn i den kommunale saksbehandlingen i to av utbyggingssakene i Stor-Elvdal, synes fylkesmannen å ha vært mindre restriktiv enn kommunen selv i Engerdal, i forhold til naturverninteressene. I disse to kommunene har fylkesmannen opptrådt i samsvar med sin rolle: Han har grepet inn der nasjonale miljøverninteresser står på spill og hvor overordna regionale retningslinjer skal regulere arealbruken for et større område og forhindre "free-raiders". Rollen har vært mer tilbaketrukket der verneinteressene er mer uspesifiserte og først og fremst er av lokal karakter.

6.2 utfordringer knyttet til dagens oversiktplanlegging

6.2.1 Håndtering av krysspess mellom langsiktighet og fleksibilitet

Studiene i Stor-Elvdal og Engerdal viser ser at mange av de begrensninger som gjelder for planlegging i tettbygde strøk (Kleven 1999), også gjelder i utmarka. Dette gjelder særlig krysspesset mellom ønsket om forutsigbarhet, langsiktighet og binding på den ene siden, og behovet for fleksibilitet og tilpasning på den annen.

Krysspesset mellom langsiktighet og binding på den ene siden og fleksibilitet på den andre siden er et sentralt dilemma ved planlegging (Østerud 1979). Ifølge Emmelin og Dahl (1993) burde det være vel så aktuelt å dispensere fra planer som å gjennomføre dem. For stor fleksibilitet kan imidlertid undergrave muligheten for styring via planlegging (Falleth & Stokke 2001). Langsiktighet er derfor viktig for å angi handlingsretninger og håndtere negative og ikke-intenderte effekter av tiltak, såkalte eksternaliteter (Klostermann 1985).

Kravet om langsiktighet kan imidlertid være vanskelig å håndtere i forhold til næringsutvikling. Kommunal arealplanlegging som rammebetingelse for utmarksbasert næringsutvikling er reaktiv, i den forstand at kommunen kan nekte etablering av slik virksomhet i bestemte områder eller sette betingelser til aktiviteten. Selve næringsutviklingen skjer imidlertid i regi av private aktører, det være seg grunneiere eller andre private investorer. For kommunen kan det derfor på kort sikt være vanskelig å planlegge lokaliseringen av slik virksomhet gjennom arealplanen. Skal utbygging i forbindelse med utmarksbasert næringsutvikling inkorporeres i den ordinære kommuneplanprosessen, krever dette stor framsynthet av utbygger, og et tidsperspektiv på minimum 4-5 år. Dette gjelder også mindre inngrep og tekniske installasjoner som koier. I tillegg til langsiktig planlegging kreves det at utbygger har svært konkrete planer, slik at de kan avgrensnes geografisk, og dermed innarbeides på kommuneplanens arealdel.

I den grad dette ikke er mulig, og inngrepene er av mindre karakter, gir Pbl §7 mulighet for å innvilge dispensasjon til gjeldende planer. Spørsmålet er hvordan kommunene benytter denne muligheten.

Hytter og hyttebygging er en viktig næringsaktivitet i Engerdal. En skulle dermed forvente at kommunen ser på hytterelaterte dispensasjoner med svært stor velvilje, men omtrent like mange av disse søknadene etter § 7 blir avslått og innvilga. I forhold til Emmelin og Dahl (1993) om at det burde være vel så aktuelt å dispensere fra en plan som å gjennomføre den, tyder tallene fra Engerdal på en rimelig balanse mellom innvilga og avslåtte dispensasjoner etter § 7. Dette gjelder også sammenlignet med de tall som Holsen (1996) fant for LNF-områdene berørt av RPR for Oslofjorden, og tatt i betraktning av at det området er særlig konfliktfylt.

Det er også av interesse å klarlegge hva som påvirker utfallet av dispensasjonssøknadene. En mulighet er at kommuneplanens inndeling i LNF-områder med forskjellige bestemmelser (bl.a. grad av "strenghet") er svært styrende for dispensasjoner i LNF-områdene. Stokke (2002) fant at det var tilfellet for området omkring Værne kloster i Rygge – det faste utvalg for plansaker var strengere ved behandling av saker i prioriterte verneområder enn i andre områder. Dette finner vi til dels også i Engerdal – det gis flere dispensasjoner i de generelle LNF-områdene enn der overordna retningslinjer signaliserer en strengere holdning. Dette kan ha sammenheng med at kommunen frykter at fylkesmannen vil motsette seg dispensasjon i områder med verneprioritet og at kommunen derfor heller selv avslår. Det er i så fall en "anticipated reaction" (Clegg 1992), altså tilpasning til forventede reaksjoner fra andre aktører: Den overordna strukturen i form av planlovgivning og aktører som er gitt makt i henhold til den, begrenser det man egentlig ønsker på kommunalt nivå, nemlig å være positive til hytter. Denne typen tilpasning er generelt vanskelig å vise empirisk. Likevel tyder ikke saksframstillingene og møtereferatene på

at vurderinger av typen ”anticipated reaction” ligger bak avslagene. Dokumentene tyder på at det er de faktiske forhold som påvirker beslutningen om dispensasjon eller ikke i forbindelse med hyttesakene. Herunder at kommunen ønsker å være mer restriktive i enkelte områder enn i andre områder.

Når det gjelder dispensasjoner i forhold til næringsaktivitet og allmennyttige formål finner Hovik (2002) noe av det samme som i Engerdal, nemlig at soneinndelingen av LNF-områdene ikke i så stor grad som forventet påvirker behandlingen av dispensasjonene. Dette har trolig sammenheng med at naturbasert næringsliv har høy prioritet i mange kommuner.

Interessante spørsmål i forlengelsen av dette er i hvilken grad kommunens interne organisering påvirker forslag om næringsutvikling og forslagenes skjebne under planbehandlingen. Ifølge Hovik (2002:31) ble en del saker i Karmøy ikke alltid behandlet etter både plan- og bygningsloven og jordlov/skoglov. Det kan ha ført til flere dispensasjoner fordi landbruksaktørene ofte var mer restriktive. Den interne organiseringen i Engerdal indikerer at sakene burde bli gjenstand for samla vurderinger i forhold til landbruk, miljø, planlegging og næringsutvikling. Saksutredningene viser at man faktisk vurderer flere av disse forholdene, herunder de næringsmessige sidene. På grunn av kommunens eksplisitte fokus på næringsutvikling kan det tenkes at miljømessige sider blir for svakt vektlagt. I flere av sakene hvor det er forslag om næringsaktivitet i LNF-områder med særlige naturforvaltningsinteresser hadde det vært naturlig med en eksplisitt gjennomgang av hvilke naturforvaltningsinteresser inngrepene eventuelt kom i konflikt med.

På den annen side er det grunn til å anta at konflikt med viktige naturforvaltningsinteresser ville medført flere innvendinger fra fylkesmannens miljøvernavdeling. De har stort sett ikke kommentarer til dispensasjonssøknadene ut fra slike hensyn, hvilket tyder på at de dispenserte sakene i Engerdal er i liten konflikt med naturvern og friluftslivsinteresser. Det virker også som at fylkesmannen i Hedmark mottar de relevante dispensasjonssakene. Det var ikke tilfellet på Karmøy. Der var det også større konflikt mellom kommune og miljøvernmyndigheter på fylkesnivå, men sakene dreide seg ofte om den generelt mer konfliktfylte strandsona.

6.2.2 Er Plan- og bygningslovens forutsetninger til stede?

Plan- og bygningslova forutsetter at alle relevante interesser kartlegges og avveies så langt det er mulig, og at alle berørte brukergrupper gis anledning til å delta i planprosessen. Dette skal gi muligheter for å velge mellom ulike alternativer for en *langsiktig* arealforvaltning. Spørsmålet er imidlertid om forutsetningene for en slik langsiktig planlegging er tilstede, eller om dette blir et ideal som har liten rot i norsk virkelighet.

Fungerer overordnet planlegging i kommunene som styringsverktøy?

Basert på en gjennomgang av foreliggende empirisk materiale, som er begrenset, hevder Falleth & Stokke (2001) at det er mye som tyder på at overordnet planlegging i liten grad fungerer som det styrings- og samordningsredskapet det er tenkt som, og at planer ikke alltid blir vedtatt fordi kommunen ser et behov for dem. Etter en casestudie i fire små kommuner påpeker Hovik og Myrvold (2001) at små kommuner er preget av oversiktighet og stabilitet. "Behovet for oppdaterte og overordnede planer for kommunen anses derfor som liten, og de opplever et misforhold mellom statens krav og kommunens eget behov for planlegging". Vi har i denne undersøkelsen ikke belyst kommunenes egne vurderinger av behovet for overordna arealplaner. Gjennomgangen av de tre utbyggingssakene i Stor-Elvdal viser imidlertid at regionale og nasjonale myndigheter i slike saker i stor grad baserer sine forvaltningsvedtak på overordnede planer både fra kommunalt (kommuneplanen for Stor-Elvdal) og regionalt nivå (fylkesdelplan for Rondane). Slik sett er de overordnede planene langt mer bindende og viktigere for framtidig utvikling i kommunen enn dersom de kun ses isolert i forhold til kommunale beslutninger. Planene blir med andre ord styrende for kommunens utvikling, enten kommunene vil det eller ei.

Er planleggingen dynamisk nok?

For å fungere etter hensikten må planlegging være dynamisk, dvs. at planene rulleres med jevne mellomrom. Den revisjonen av kommuneplanen som kommunestyret etter pbl § 20-1 plikter å gjennomføre minst en gang i valgperioden, burde være en mulighet til å inkorporere nye innspill om næringsutvikling og nye kommunale mål og regionale/nasjonale føringer for arealbruken. Falleth & Stokke (2001) fant at om lag ¼ av kommunene – særlig småkommuner, ikke hadde revidert sin kommuneplan i 1995-99. Et tilsvarende resultatet fant en i en undersøkelse til landbruksetatene i kommunene i 2002.

Her fant en at 87% av kommunene har en godkjent arealdel av kommuneplanen som dekker utmarksområdene i kommunen. 12% har arealdel som er eldre enn 10 år. Tar en med de 13% som ikke har noen slik plan, vil det si at en fjerdedel av kommunene mangler eller har et gammelt overordna plangrunnlag for utmarksområdene i kommunen. I de kommuner

hvor betydningen av utmarksbasert næringsutvikling antas å være størst (vurderes å være like viktig som tradisjonell landbruksdrift), er imidlertid andelen som mangler eller har gammel plan, om lag en tredjedel (Vorkinn 2002).

Det er derfor et åpent spørsmål om kommuner hvor utmarksbasert næringsutvikling er særlig viktig (små utkantkommuner) har tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å gjennomføre en rullerende planlegging. Eller om arealplanen blir en bremse heller enn et styringsverktøy når det gjelder utmarksbasert næringsutvikling.

Likebehandling

De tre utbyggingssakene fra Stor-Elvdal viser at det kreves omfattende juridisk kompetanse om lover som berører arealforvaltning i utmark og i enkelte tilfeller også stor utholdenhet, blant de som ønsker å oppføre bygg og anlegg som ledd i utmarksbasert næringsutvikling. Dersom utbygger ikke selv har tilstrekkelig juridisk/forvaltningsmessig kompetanse, kreves det at vedkommende besitter økonomiske ressurser til å kjøpe slik kompetanse.

Resultatene fra Engerdal viser imidlertid at dette ikke er et entydig bilde for alle kommuner. Her har både kommunen, Statskog og fylkesmannen vært svært lempelige i forhold til misforståelser fra utbyggers side både når det gjelder saksgang og tidsfrister. I Engerdal synes imidlertid naturverninteressene å være mindre enn i Stor-Elvdal. I områder med regionale/nasjonale naturverninteresser synes det ut fra erfaringene i Stor-Elvdal å være slik at lovgivningen knyttet til arealforvaltning i utmark i større grad vil kunne være til hinder for mindre (ofte lokal), næringsvirksomhet enn for tiltak med større ressurser til disposisjon.

6.2.3 Oppsummering

Dagens planlovgivning har flere muligheter for å inkorporere/regulere bygninger og mindre anlegg for utmarksbasert næringsutvikling. Studiene i Stor-Elvdal og Engerdal viser at kommunene er svært positivt innstilt til denne typen næringsutvikling, og benytter lovverkets fleksibilitet i forhold til gjeldende arealplaner. Det er i tråd med Falleth et al. (2003) sine funn om at arealplanlegging ikke medførte noen vesentlig begrensning for småskala naturbasert næringsutvikling.

To av de tre utbyggingssakene i Stor-Elvdal har hatt en svært lang runde gjennom saksbehandlingsapparatet, og møtt motbør fra regionale planmyndigheter. Dette synes imidlertid å skyldes vel så mye motstridende sektorinteresser som svakheter ved plansystemet. I Stor-

Elvdal er hensynet til villreinen en nasjonal miljøinteresse som står i motstrid til målsettingen om økt satsing på utmarksbasert næringsutvikling. Disse motstridende sektorinteressene skaper en lite tilfredsstillende situasjon for den enkelte næringsutvikler. Dette er vist å være tilfelle også i andre områder: “Grunneiere kan dermed oppleve at landbruksforvaltningen gir støtte til nye næringsformål, mens miljøvernmyndighetene avslår slike initiativ. Manglende samordning mellom landbruks- og miljøpolitikken svekker både oppslutning om vern, og tilliten til selve forvaltningssystemene” (Falleth et al. 2003). Avveiningen av sektorinteresser er imidlertid en politisk oppgave, og ikke noe som kan *avklares* gjennom plansystemet (selv om det kan reguleres).

Som i andre kommuner hviler imidlertid arealplanleggingen i utmarkskommunene på forutsetningen om at arealplanene revideres, og at nye innspill kan inkorporeres i oversiktsplanene. Det er en forutsetning som ikke alltid oppfylles, mest sannsynlig fordi utmarkskommunene ofte har dårlig økonomi og mangler kompetanse. Små forhold medfører også at de gjerne ikke ser behovet for hyppige revisjoner av arealplanene.

Diskusjonene foran er knyttet til dagens planlovgivning. Planlovgivningen er som kjent under revisjon, og i forhold til framtidige utbyggingssaker, er det av interesse å se på Planlovutvalgets innstilling:

6.3 Framtidig utbygging i tilknytning til utmarksbasert næringsutvikling: Planlovutvalgets tilrådinger

Planlovutvalget ble nedsatt i oktober 1998 for å “vurdere hvorvidt planleggingsbestemmelsene i plan- og bygningsloven og tilgrensende lover kan endres, slik at det blir lettere å ivareta viktige samfunnsinteresser” (<http://www.planlovutvalget.dep.no/> - 19.11.2001). Utvalget la fram sin første delutredning i januar 2001: NOU 2001:7: Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven.

LNF-områder er blant de forhold som tas opp i denne delutredningen. Utvalget mener det er behov for å vurdere endringer i LNF-kategorien. “Med de rettslige rammer som gjelder for kategorien i dag, innebærer den etter utvalgets mening for sterke begrensninger på hva kommunen kan bestemme som planmyndighet om hvordan disse områdene skal forvaltes, og særlig hvordan hensynene bør avveies mellom landbruksnæringen og hensyn til friluftsliv og vern av biologisk mangfold i de tilfeller hvor det er interessekonflikt”. Utvalget foreslår med andre ord å styrke de kommunale planmyndighetene på bekostning av landbruksmyndighetene.

Jamfører en med situasjonen i Stor-Elvdal, ser en imidlertid at konfliktlinjene her ikke har gått mellom landbruksmyndighetene og kommunale myndigheter, men som nevnt mellom grunneier/utbygger og kommunen på den ene siden, og fylkesmannen og Hedmark fylkeskommune på den andre siden.

Utvalget påpeker videre at det er behov for retningslinjer knyttet til nye næringer i landbruket, særlig hva som skal kunne defineres som landbruksbasert næringsvirksomhet. “Dersom det ikke skal være opp til den enkelte kommune å selv definere landbruksbegrepet, bør det fra sentralt hold gjøres en nyvurdering av hvilke typer byggetiltak og næringsaktiviteter som må defineres å være i tråd med LNF-formålet”. Utvalget vil i sitt videre arbeid søke å identifisere og gruppere ulike næringsformer, i forhold til om de bør likestilles med “landbruk” eller andre arealbrukskategorier. Både Kiær-saken og Stor-Elvdals nye kommuneplan illustrerer behovet for en slik avklaring.

Utvalget drøfter også en del alternativer til dagens LNF-kategori. “I praksis vil ordningen først og fremst bety at det blir mulig i større grad å gi retningslinjer for landbruksbygg og virksomhet innenfor landbruket ut fra andre interesser og hensyn, som for eksempel annen næringsvirksomhet, friluftsinnteresser eller kulturvern hensyn. Det kan også tenkes mulighet til å nyansere mellom ulike former for landbruksvirksomhet. Videre kan det være aktuelt med restriksjoner for eksempel på friluftslivet av hensyn til landbruket. Ordningen vil med andre ord også kunne gi landbruket et sterkere vern i visse områder dersom det er ønskelig”.

Når det gjelder dispensasjoner etter Pbl. §7, argumenterer Planlovutvalget at arealbruken i eksisterende planer har vært vurdert gjennom en omfattende planprosess der berørte sektorer og interesser har deltatt. “Det sier seg selv at det ikke bør være enkelt å fravike en slik plan i en dispensasjon som fører med seg en større eller mindre endring i arealbruken innenfor planområdet, for eksempel en hytte i et viktig reindriftsområde, jordbruksområde eller naturområde innenfor et LNF-område uten at dette har vært vurdert etter en tilsvarende grundig prosess”. Planlovutvalget mener derfor at når det gjelder dispensasjoner etter Pbl. §7, bør lovens kriterium for å kunne gi dispensasjon tydeliggjøres og strammes inn, og at det bør åpnes for at andre enn kommunen i visse typer saker eller områder skal kunne være dispensasjonsmyndighet. Utvalget foreslår blant annet at dispensasjonsmyndigheten for planer og planbestemmelser legges til fylkesmannen eller fylkeskommunen dersom det er viktig å ta vare på nasjonale og regionale interesser.

Når det gjelder kravet om *særlige grunner* foreslår utvalget at “Dispensasjon kan bare gis

dersom hensynene bak vedkommende plan eller bestemmelse ikke blir skadelidende, og fordelene ved å gi dispensasjon anses for å være større enn ulempene etter en samlet vurdering”. Før det gis dispensasjon er det med andre ord en forutsetning at hensynene som ligger bak plan eller bestemmelsene ikke blir skadelidende, og at det videre foretas en samlet vurdering av fordelene av dispensasjon mot ulempene. Som en alternativ løsning for å redusere bruken av dispensasjoner har Skogeierforbundet foreslått at regelverket endres slik at man kan imøtekomme lokale målsettinger om spredt bebyggelse i et visst omfang uten å sette for detaljerte krav til lokalisering. Skogeierforbundet påpeker også at LNF-områdene utgjør ca. 80% av landets totalareal. Det vil derfor bli svært ressurskrevende, og neppe realistisk, å skulle detaljplanlegge så store arealer i forbindelse med kommuneplanens arealdel (Norges Skogeierforbund 2000).

I forhold til utmarksbasert næringsutvikling synes planlovutvalgets innstilling totalt sett å innebære en *klargjøring* av forvaltningspraksis, men den grunnleggende utfordringen mellom forutsigbarhet og fleksibilitet synes like uløst.

Referanser

- Amdam, J. & Veggeland, N. (1998). *Teorier for samfunnsplanlegging*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Amdam, J. (1999). Områderetta politikk. utfordringer for regionalpolitikken ved århundreskiftet. *Plan 1-2/99*, s. 4-13.
- Bråtå, H.O. 1997. *Evaluering av fylkesdelplan for Rondane*. NIBR, Prosjektrapport 1997:18.
- Clegg, S. R. 1992: *Frameworks of Power*. London: SAGE Publications.
- Emmelin, L. & Dahl, L. H. 1993. *Plansamarbeid Hafjell- Nordseter - Sjusjøen - Lillehammer ; rapport fra et arbeidsseminar vedr. strategier for å forvalte for et mangfold av rekreasjonsmuligheter*. Trondheim: Universitetet i Trondheim, Senter for miljø og utvikling Meddelelse 1/93 Trondheim.
- Engerdal kommune. 2000. Kommuneplan 1999-2010. Tekstheftet til arealdelen. Engerdal.
- Engerdal kommune. 2001 . *Kommuneplan 1999-2010. Samfunnsdelen. Langsiktige mål og retningslinjer for avdelingene*. Engerdal.
- Falleth, E & Røe P.I. 1997. *Utfyllende planbestemmelser. Hjemmelsgrunnlag og faktisk bruk*. NIBR-Notat 1997:109 (referert i Holsen & Skjeggedal 2000).
- Falleth, E. I. & Stokke, K.B. 2001. *Kommune- og økonomiplanlegging. Hva gjør kommunene?* NIBR-notat 2001:20.
- Falleth, E. I., Stokke, K.B. & Hovik, S. 2003. Sammenligning av arealplanlegging og landskapsvern som virkemidler i forvaltningen av verneverdige områder. *UTMARK 2003:1* (<http://www.utmark.org>). Under publisering.
- Hagen, S.E. 2003. *Utmarksbaserte næringer - utviklingsmodeller og lokal økonomi*. *UTMARK 2003:1* (<http://www.utmark.org>). Under publisering.
- Holsen, T.1997. *Klager og dispensasjoner*. Oslo: NIBR NIBR-notat 1997:108
- Holsen, T. & Skjeggedal, T. 2000. *Landbruks-, natur- og friluftsområder - en utredning for Planlovutvalget*. Notater for planlovutvalget. Notat 9/2000.
- Hovik, S. 2002. *Planlegging for bruk og vern. En studie av Karmøy kommunes forvaltning av naturområder*. Oslo: NIBR notat 2002:126.
- Hovik, S. & Myrvold, T.M. 2001. *Er det størrelsen det kommer an på? Små kommuners evne til å ivareta generalistkommunekravet. En case-studie av fire små kommuner*. NIBR Prosjektrapport 2001:8.
- Kleven, T. 1999. Planlegging og samordning. I Kleven, T. (red.) *En dagsorden for norsk planlegging*. Åtte artikler og et program. NIBRs PLUSS-SERIE 1-99, s.

65-103.

- Klosterman, R. E. 1985. Arguments for and against planning. *Town Planning Review* 561: p. 5-20.
- Landbruksdepartementet 1992-1993. *Landbruk i utvikling*. St.prp. nr. 8 1992-93
- Landbruksdepartementet. 1999-2000. *Om norsk landbruk og matproduksjon*. St.meld.nr 19 (1999-2000)
- Lundeby, Knut. pers. med. Tidligere areaplanlegger i Stor-Elvdal kommune.
- Skjeggedal, T., Arnesen, T., Markhus, G., Saglie, I-L. & Thingstad, P.G. 2001. *Regimenes slagmark. Om arealutnytting og forvaltningsregimer i LNF-områder*. NTF-rapport 2001:3.
- Stokke, K. B. 2002. *Herregårdslandskapet ved Værne kloster*. Oslo: NIBR Notat 2002:122.
- Stor-Elvdal kommune. 1997. *Kommuneplan 1998-2010*. Visjon, satsingsområder og strategier.
- Miljøverndepartementet. 1998. *Kommuneplanens arealdel*. Veileder.
- Miljøverndepartementet. 2001. NOU 2001:7: *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan-og bygningsloven*.
- Norges skogeierforbund. 2000. *Innspill til Planlovutvalget om LNF m.m.* Notat 18.10.2000.
- Svendsen, E. 1998. *Fylkesdelplan Dovrefjellområdet*. Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag, Hedmark og Oppland fylkeskommuner.
(<http://www.oppland-f.kommune.no/IS2000/Archive/Internett/fylkesplanlegging/dovrefjell/dovrefjell.htm>, 27.11.01).
- Tennøy, A. 2000. *Tilgjengelighet i strandsonen*. Oslo: NIBR NIBR-notat 2000:131.
- Vaagan, Ø. 1982. *Rondanere regionen - arealanvendelse omkring en nasjonalpark*. Bergen: Universitetet i Bergen, Geografisk Institutt. (Hovedfagsoppgave).
- Vorkinn, M. 2002. *Kommunal satsing på nye former for utmarksbasert næringsutvikling*. ØF-notat 7/2002.
- Vorkinn, M. & Vaagland, J. 2001. *Utmarksbasert næringsutvikling i Stor-Elvdal. Dokumentasjon og bakgrunnsmateriale*. ØF-notat nr. 01/2001.
- Østerud, Ø. 1979. *Det planlagte samfunn : Om sentralplanleggingens fremvekst og grenser*. Oslo: Gyldendal.
- Østlendingen 16.11.2002: *Engerdal Østfjell går så det suser*.

Kommunal arealplanlegging som rammebetingelse for utmarksbasert næringsutvikling

Rapporten belyser kommunal arealplanlegging som rammebetingelse for utmarksbasert næringsutvikling.

Rapporten bygger på to casestudier fra Stor-Elvdal og Engerdal kommuner i Hedmark fylke.

Casestudien i Stor-Elvdal har belyst hvordan søknader om oppføring av bygninger og anlegg i tilknytning til utmarksbasert næringsutvikling blir behandlet i forhold til overordna arealplaner. Casestudien i Engerdal har kartlagt hvilket omfang dispensasjonssaker etter §7 har i en typisk utkantkommune, og i hvilken grad spørsmålet om næringsutvikling har påvirket utfallet av sakene.

ØF-Rapport nr. 18/2002

ISBN nr. 82-7356-504-1

ISSN nr. 0809-1617

