

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Vår dato: 15.06.2020

Vår ref: YH/AR

Deres ref:

Infrastruktur for arealbasert reiseliv, kommentar til veileder

Vi viser til veilederen «Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder» av mai 2020 kunngjort med pressemelding 15.05.2020.

Ett av NORSKOGs formål er å skape grunnlag for aktive virksomheter i landbruket for å gi arbeidsplasser, verdiskaping og grunnlag for bosetning i distriktene. Våre medlemmer og kunder forvalter store LNFR-arealer og hvordan samfunnet tilrettelegger for utnyttelse av disse er av stor betydning både for disse og for samfunnet rundt.

Bakgrunn

Landbruket, med jordbruk, skogbruk og ulike utmarksnæringer, er i kontinuerlig utvikling. Mens eiendommene tidligere i stor grad var basert på høsting av ressurser for eierfamiliens underhold gjennom jakt, fiske og jordbruksprodukter, ble etter hvert salg av tømmer og jordbruksprodukter viktige deler av næringen. Etter krigen begynte en storstilt mekanisering som medførte store endringer i driften. De siste årene har vi fått en utvikling med større produksjoner, spesialiserte produsenter og annen utnyttelse av eiendommens ressurser gjennom utleie og annet. Dette innebærer at hva som er «landbruk» hele tiden har endret seg. Noen utnyttelsesformer, f.eks. jakt og fiske, har tilhørt landbruket i tusenvis av år, mens «Inn på tunet» har vært med i ca. 10 år.

Det de fleste av disse utnyttelsesformene har til felles, er at de normalt er avhengig av ulike former for infrastruktur – enten dette gjelder infrastruktur som brukes til produksjon eller det brukes for å henvende seg til eller betjene kunder/mennesker.

Den største arealkategorien i Norge (ca. 98 %) er LNFR-områder (landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsområder). Det innebærer at norsk landbruk i all hovedsak utøver sin næring på slike arealer. Samfunnet har derfor et kontinuerlig behov for å tolke hvilke utnyttelsesformer og typer infrastruktur som ligger innenfor dette arealformålet, og hvilke som ligger utenfor.

Den nye planleggingsveilederen og veileder H-2401 «Garden som ressurs», er sammen ment å gi næringen og kommunene gode verktøy for å avgjøre hva som ligger innenfor og utenfor LNFR-formålet og hvordan man kan tilrettelegge for arealformål som ligger utenfor LNFR. Vi vil i dette brevet kommentere at vi mener disse verktøyene er tilstrekkelige for å skape grunnlag for næring og verdiskaping på landbrukseiendommene.

Næring basert på eiendommens ressurser

Den bærende tanken i Garden som ressurs, er at infrastruktur som er nødvendig for utnyttelse av eiendommens ressurser, kan ligge innenfor LNFR. Utgangspunktet listes opp på side 8:

Kriterier som må være oppfylt for at tiltaket skal inngå i LNFR-formålet:

- Tiltaket er knyttet til produksjon på garden eller det behovet garden har for varer og tjenester, eller det er nødvendig i forbindelse med annen næringsvirksomhet knyttet til jordbruk, skogbruk, reindrift, yrkesfiske eller lignende.
- Virksomheten er basert på og tilpasset gardens eget ressursgrunnlag, for eksempel bruk av fôr, planter, trær, blomster, frukt, grønnsaker og andre råvarer produsert på garden samt videreforedling og/eller salg av disse.

I tillegg bør følgende kriterier vektlegges:

- Tiltakets virkninger for jord- og skogsdrift, reindrift eller annen primærnæring, herunder nedbygging av dyrka eller dyrkbar mark
- Tiltakets størrelse og volum i forhold til omgivelsene.
- Tiltakets virkninger for natur- og kulturlandskap, naturmangfold, friluftsliv, kulturminner, vannforvaltning, trafikk, naboer, estetikk og gardstun.
- Om virksomheten kan innpasses i eksisterende bygninger eller om det kreves nybygg.
- Om tiltaket ligger i pressområder eller fraflyttingsområder.
- Om tiltaket er i samsvar med hensynssoner og kommuneplanens mål eller strategier for utbyggingsmønster, tettstedsavgrensning, jordvern eller andre forhold.
- Tiltakets virkning når det gjelder støy, forurensning, drikkevann, visuelle eller estetiske forhold, mv.
- Om tiltaket er tenkt plassert i område utsatt for fare eller risiko, eller om tiltaket i seg selv kan utgjøre fare eller risiko.
- Om virksomheten faller inn under reglene om konsekvensutredning.

Intensjonene er gode ved at man legger til grunn et nokså dynamisk grunnsyn, men allerede ved eksemplene i kapittel 1.2 er det også litt vanskelig å finne en rød tråd i eksemplene. Som illustrasjoner kan vi peke på:

- Produksjonsanlegg for gris og høns (under konsesjonsgrensene) er innenfor LNFR selv om innsatsfaktorene i liten grad kommer fra eiendommen.
- Hestesenter og ridehall ligger innenfor LNFR selv om dette er ren «turistnæring» i den forstand at utnyttelsen fullstendig er basert på kunder som kommer inn til eiendommen
- Gårdsbutikk og -utsalg er tillatt innenfor LNFR, men bare dersom man i det vesentlige selger egenproduserte produkter. Ved en stadig spesialisering i landbruket, vil det være vanskelig å se for seg å nå en tilstrekkelig kundekrets med bare egenproduserte produkter.
- Støler, seterhus, gjeterhytter, skogskoier mv ligger innenfor LNFR men bare når de utnyttes i såkalt «tradisjonell» drift – altså i praksis historisk drift. Vel nok finnes det noen aktive seteranlegg ennå og gjeterhytter benyttes i reindrift. Men utover dette virker det rart å åpne for bygnings-kategorier som i hovedsak ikke lenger er en del av dagens landbruk.
- For anlegg for jakt og fiske, må hovedbruken være egenutnyttelse av ressursen. Vel nok finnes det eksempler på norske bønder som f.eks. fisker som tilleggsnæring, men en slik utnyttelse er i det alt vesentlige gått ut av tiden.

NORSKOG mener de grensedragningene som er foretatt, fremstår som for gammelmødige og til dels innbyrdes ulogiske. Man tillater at en kyllingprodusent etablerer et kyllinghus basert på bare innkjøpte innsatsfaktorer mens en vedprodusent som kjøper deler av sitt råstoff utenfor bruket, ikke kan bygge innenfor LNFR (se for øvrig statsråd Bollestad's svar på spørsmål nr 1413 fra stortingsrepresentant Ole André Myhrvold <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/svar-pa-skriftlig-sporsmal-om-vedproduksjon-for-salg/id2642026/>)

For skog og utmark fremstår også reglene som ulogiske. Dersom en bonde skal fiske fisk i et vann og selge fisk for 10 000 kr/år, kan hytta bli ansett å ligge innenfor LNFR (dog vil vi anta at man vil se på om det økonomiske bidraget er vesentlig). Men dersom den samme bonden vil etablere en liten fiskehytte for utleie og kanskje kan tjene 50 000 kr/år, vil dette bli ansett som å ligge utenfor LNFR. Dette er spesielt paradoksalt ved at foredlingsverdien som ligger i å utnytte ressursen fiske (altså reiselivsproduktet fiske med overnatting) åpenbart er mange ganger større enn foredlingsverdien i ressursen fisk (matvare).

Jakt som næringsutøvelse forekommer nesten ikke i Norge i dag. I dag er jakt en opplevelses-aktivitet som utøves av personer i nærmiljøet eller tilreisende. På samme måte som reiselivsnæringen generelt, ligger vekstpotensialet i utleie av jaktprodukter i overnatting og service. De som skal reise på jakt, trenger overnattingssted. I dag benyttes gamle skogshusvær og seterhus til slike formål. Dette er bygninger som er egnet til formålet i varierende grad men uansett bygninger som blir ett år eldre for hvert år og som er bygget til et helt annet formål. Dersom man skal utnytte jakt og fiske ifm reiseliv i fremtiden, vil det kreve en viss grad av utvikling av infrastruktur for dette formålet.

I arealbasert reiseliv er det arealet (jaktterreng, fiskevann etc.) som er ressursen. Koier for overnatting, gapahuker etc. er kun nødvendig infrastruktur for å utnytte ressursene i sin moderne form. Det vil derved bare være infrastruktur som har nødvendig ressursgrunnlag bak seg, som er aktuelt å bygge/utvikle innenfor LNFR-kategorien.

Planleggingsveilederen

Det er kommunen som er planmyndighet og som bestemmer hvor arealutvikling skal kunne skje og det er plan- og bygningsloven (pbl.) er deres verktøy. Hensikten med veilederen er å klargjøre forutsetningen for spredt bolig-, fritids-, og næringsbebyggelse i kommuneplanens arealdel.

Veilederen er bygget opp rundt de to underformålene som LNFR-arealene kan ha jfr. pbl. § 11-7 nr. 5:

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

Når det gjelder a) viser veilederen i sin helhet til «Garden som ressurs». I disse områdene vil det derved kun være mulig å tilrettelegge for de tiltakene som i denne er karakterisert som landbruk.

For pkt. b viser veilederen til at det her er fullt mulig å tilrettelegge for bebyggelse og tiltak som har et utspring i f.eks. friluftsliv eller annen naturbruk men som ligger utenfor landbruksbegrepet i «Garden som ressurs».

Ved at bygg som skal benyttes til arealbasert reiseliv som nevnt ikke ligger innenfor definisjonen av landbruksbegrepet, vil da spørsmålet være om underformål b) vil kunne være dekkende for landbrukets formål.

Særpreg ved utvikling for arealbasert reiseliv

For å leie ut en enhet som tar utgangspunkt i eiendommens ressurser, må arealgrunnlaget være av en viss størrelse. Hva som er en «stor» størrelse, vil avhenge helt av ressursen. For å leie ut rypejakt trengs et stort areal mens ved utleie til gjeddefiske vil en liten elvestrekning kunne være tilstrekkelig.

For å leie ut denne type infrastruktur vil det kreves en viss kompetanse og innsats fra eierfamilien. Det er ikke alle eiere som har tilstrekkelig mulighet til å legge tid og krefter i dette. Kombinert med den norske eiendomsstrukturen, vil det derved bare være et nokså lite antall grunneiere som vil ha behov for denne type bygninger.

Ved at det er svært ulike ressurser som skal utnyttes og det bare er et fåtall grunneiere som vil ha grunnlag for denne type utvikling, vil utbyggingsbehovet være svært ustrakt i tid og sted.

Selv om veilederen legger opp til at kommunen kan, ved verbal beskrivelse evt. med kartteknisk fremstilling, peke på enkeltområder der bygninger kan være tillatt, har vi liten tro på at dette vil løse næringens spesielle utbyggingsbehov i utmark. Til det vil behovet være for fragmentert og vanskelig å kartlegge for i en arealplan-prosess.

Infrastruktur er nødvendig for å skape verdier og arbeidsplasser. Hva skal til?

NORSKOG har liten tro på at den veilederen som nå er utgitt vil kunne legge til rette for mer utnyttelse av jakt og fiske og andre arealbaserte ressurser. Årsaken til dette er dels at behovet er svært fragmentert og vanskelig å kartlegge i en planprosess og at det vil være vanskelig å finne avgrensningen av hvilke typer infrastruktur som skal være tillatt hvor.

NORSKOG mener løsningen ligger i å inkludere arealbasert reiseliv i landbruksbegrepet jf. «Garden som ressurs». Så lenge man i praksis likestiller klassiske næringsbygg og bygging av fritidsbolig med marginal utbygging av utleieenheter i utmark, vil kommunenes vilje til å kunne gi tillatelser til bygging neppe være til stede.

I dagens situasjon leier vi ut jakt og fiske mv basert på en infrastruktur som våre besteforeldre og oldeforeldre bygde for et helt annet formål. Disse byggene er bare delvis adekvate for formålet i dag og vil ikke henge med i tiden. For å skape verdier på bygdene, må vi ha et tilbud til turistene som står i forhold til deres krav og ønsker.

Dersom slike setre og koier brenner ned, vil en gjenoppføring etter brann som regel være i strid med kommuneplanens arealdel når bygningen skal benyttes til utleie. Dersom man fortsetter dagens politikk, vil vi en del år inn i fremtiden stå med en helt utdatert infrastruktur til utleie.

Vi tror også departementet ved utgivelsen av den nye veilederen ikke tar hensyn til at stat og kommunen i svært mange år har hatt en ekstremt restriktiv holdning til bygging i utmark. Dette fører til at viljen hos kommunen til å få dette til, i svært liten grad er tilstede. Det har formodningen mot seg at det å klarlegge muligheter skal føre til en praksisendring når de mulighetene i realiteten er de samme som har ligget der hele tiden.

NORSKOG mener det er viktig å skape en mulighet for å bygge infrastruktur i utmark som er realistisk å utnytte samtidig som den ikke åpner for en stor utbygging som gjør at samfunnet taper naturverdier. Vi foreslår derfor:

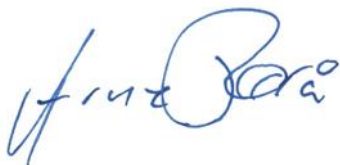
- Gården som ressurs må endres slik at utleiebygninger som er nødvendige ifm utleie av jakt, fiske og annet, må defineres som landbruk.
- For å få tillatelse til bygging, må det være snakk om bygninger og infrastruktur som skal utnytte eiendommens eide ressurser. Utnyttelse av innleide ressurser må ligge utenfor.
- Det må være en premiss at bygningene ikke senere kan tillates fradelt selv om dette uansett er regulert av jordloven § 12.
- Tiltaket skal være søknadspliktig/meldepliktig på vanlig måte.

Vi vil for øvrig påpeke paradokset i at regelverket rundt bygging i regulerte områder over tid nå har blitt liberalisert og at man nå igjen foreslår forenklede byggeregler <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-foreslar-at-det-skal-bli-enklere-og-billigere-a-bygge-terrasser-og-tilbygg/id2706172/>.

Man anerkjenner altså innbyggernes behov for å kunne utvikle eiendommene sine uten altfor stort byråkrati der konfliktgraden er høy (tettbygde strøk) mens det å sette opp en liten fiskebu langt unna befolkningen i praksis er fullstendig forbudt.

Vi ber derfor departementet om raskt å se på denne problemstillingen.

Med hilsen
NORSKOG



Arne Rørå
Adm.dir.