



DET KONGELIGE KOMMUNAL-  
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Fylkesmannen i Buskerud  
Postboks 1604  
3007 DRAMMEN

Deres ref  
2007/6544

Vår ref  
16/1441-9

Dato  
12.12.2016

**Kommunedelplan for Nore og Uvdal vest 2014-2027 - innsigelse til landbruks-, natur- og friluftsområder med spredt næringsbebyggelse**

Det vises til oversendelse av 16. mars 2016 fra Fylkesmannen i Buskerud. Saken er sendt departementet til avgjørelse etter plan- og bygningsloven §§ 5-6 og 11-16 fordi det foreligger innsigelse fra fylkesmannens miljøvernavdeling. Innsigelsen er begrunnet i hensyn til villreinens vinterbeiteområder innenfor områder avsatt til nasjonalt villreinområde i regional plan for Hardangervidda.

**Departementet godkjenner to nye landbruks-, natur- og friluftsområder med spredt næringsbebyggelse, 180-11 3b og 180-11 3c. Områdene ligger i ytterkant av nasjonalt villreinområde og vurderes å være i relativt liten konflikt med viktige områder for villrein. Utvikling av disse setervollene til utmarksnæring med utleie av seterbuer er dermed i tråd med regional plan for Hardangervidda om etablering av utmarksnæring. Innsigelsen til disse to områdene tas ikke til følge.**

**Departementet godkjenner ikke områdene 164, 172 a, 172 b, 180-2a, 180-9c, 180-10a og 180-10b. Ny spredt næringsbebyggelse her vil bidra til ytterligere fragmentering og mer forstyrrelser i viktige funksjonsområder for villreinen. Områdene vurderes ikke å være i tråd med føringene i regional plan for Hardangervidda.**

**Kommuneplanbestemmelsen om at landbruks-, natur- og friluftsområder med spredt næringsbebyggelse kun skal knytte seg til sommeraktivitet/sommerdrift, endres til retningslinje.**

## **Bakgrunn**

Kommunedelplan for Nore og Uvdal vest legger til rette for framtidig arealutnytting av utmarka gjennom hyttebygging og annen næringsaktivitet. Det er foreslått avsatt 41 nye områder for landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF) med spredt næringsbebyggelse etter plan- og bygningslovens §11-7 nr. 5 bokstav b. Dette er gamle setervoller der det er eller har vært seterbebyggelse og seterdrift tidligere. Innenfor hvert av områdene kan det oppføres inntil to seterbuer for overnatting. De skal kunne benyttes som en del av næringsgrunnlaget til landbrukseiendommene ved at seterbuene kan leies ut. Tolv av områdene ligger innenfor nasjonalt villreinområde i regional plan for Hardangervidda, der det skal tas særskilt hensyn til villreinens leveområder. I kommunedelplanen er nasjonalt villreinområde avsatt som hensynssone etter plan- og bygningslovens §11-8 tredje ledd bokstav c.

**Fylkesmannen i Buskerud** har innsigelse til ni av områdene avsatt til spredt næringsbebyggelse innenfor nasjonalt villreinområde, på grunn av for stor konflikt med viktige vinterbeiteområder for villreinen. Fylkesmannen viser til føringer i regional plan om at det skal utvises stor varsomhet ved lokalisering av annen utmarksnæring i nasjonalt villreinområde. Slik planbestemmelsene er utformet legges det opp til at næringsvirksomheten bare skal knyttes til sommeraktivitet/sommerdrift, fordi områdene primært utgjør viktige vinterbeiter for villrein. Fylkesmannen kan ikke se at det er hjemmel i plan- og bygningsloven for en slik bestemmelse, og mener det ikke er hjemmel til å nekte overnatting og bruk om vinteren så lenge sommerbruken er den dominerende. Fylkesmannen er i tvil om bestemmelsene om å forby vinterbrøyting er for omfattende til å kunne hjemles i plan- og bygningsloven.

**Fylkeskommunen** uttaler i brev av 9. oktober 2014 at regional plan for Hardangervidda gir viktige premisser og føringer for framtidig aktivitet i dette området. Den regionale planen har som mål å sikre villreinen tilstrekkelige leveområder og langsiktig gode livsvilkår, sikre lokalsamfunnene gode muligheter for nærings- og bygdeutvikling og legge til rette for friluftsliv og naturbasert næringsliv. Med tanke på næringsutvikling ser fylkeskommunen positivt på at kommunen ønsker å bruke det handlingsrommet som den regionale planen gir, forutsatt en balansert avveining mot hensyn til villrein og andre interesser.

**Kommunen** viser til at den regionale planen både skal sikre villreinens leveområder og gi rom for nærings- og bygdeutvikling. Kommunen ønsker å utnytte utmarka, og åpne for bygging av seterbuer til utleie for å styrke driftsgrunnlaget for næringslivet i bygda. Kommunen har derfor invitert til at det kan søkes om å bygge opp igjen seterbuer på gamle tufter i utmarka, og at disse avsettes til LNF med spredt næringsbebyggelse i kommunedelplanen. Kommunen er godt kjent med at dette er svært viktige vinterbeiteområder for villreinen. Kommunen mener at forslag til bestemmelser, som skal sikre at områdene bare brukes i sommerhalvåret og at veiene ikke skal vinterbrøytes, gjør at det kan åpnes opp for slik utbygging innenfor nasjonalt villreinområde.

**Meklingsmøte** ble gjennomført 23. oktober 2015. Kommunen mener at det er av prinsipiell betydning å få avklart om det kan gis bestemmelser om sesongmessig bruk av seterbuene. Da partene i et tidligere møte var blitt enige om at innsigelsen til ni nye områder for spredt

næringsbebyggelse skulle sendes til departementet for avgjørelse, ble det ikke gjennomført mekling for disse innsigelsene.

#### **Fylkesmannens vurdering av saken ved oversendelse til departementet**

Fylkesmannen viser til at det er et nasjonalt mål at villreinens leveområder skal sikres. Regional plan for Hardangervidda ble vedtatt i 2011 og skal legges til grunn for kommunenes planlegging. Av planen framgår at det skal utvises stor varsomhet ved lokalisering av annen utmarksnæring i nasjonalt villreinområde. Fylkesmannen viser til Miljødirektoratets uttalelse om at det bør være en restriktiv holdning til oppføring av slike bygg i nasjonalt villreinområde. Fylkesmannen finner det vanskelig å se at det er hjemmel i plan- og bygningsloven for bestemmelser om differensiert bruk gjennom året, og anser at spørsmålet er prinsipielt viktig for framtidig tolkning av regional plan.

**Befaring og møte** ble gjennomført 7. juli 2016 med deltagere fra kommunen, fylkesmannen, Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Grunneiere var tilstede under befaringen ved Mjågesjøen (område 172 a) og ved Vigstul/Steingardstølen (område 164).

**Klima- og miljødepartementet (KLD)** anbefaler i brev av 12. oktober 2016 at innsigelsen til områdene 180-11 3b og 180-11 3c ikke tas til følge fordi de er i relativt liten konflikt med hensynet til villreinens leveområder (vinterområder), og er i tråd med retningslinjene i regional plan for Hardangervidda om etablering av utmarksnæring. For de øvrige områdene anbefaler KLD at innsigelsen fra Fylkesmannen i Buskerud tas til følge, fordi de berører viktige funksjonsområder for villreinen.

KLD viser til at Hardangervidda er Nord-Europas største høyfjellsplatå og har den største villreinbestanden i Norge. Villrein er en nasjonal ansvarsart, og Norge har en internasjonal forpliktelse til å ta vare på villreinen og dens leveområder. Som følge av en tilbakegang globalt på om lag 40 % siden 1990, er villreinen nå regnet som truet (VU/sårbar) på den globale rødlisten. Den viktigste forutsetningen for å kunne ta vare på villreinen er å sikre leveområder av tilstrekkelig størrelse og kvalitet. En av de største utfordringene er bit-for-bit utbygging hvor hvert enkelt inngrep isolert sett ikke har stor negativ påvirkning, men hvor den samlede belastningen over tid blir betydelig. Viktige funksjonsområder som vinterbeiter, kalvingsområder og trekkveier er spesielt sårbare for inngrep og bør unngås.

Kunnskapsgrunnlaget for villreinens bruk av disse områdene er gode, og viser at dette er svært viktige funksjonsområder for villrein. Tilgangen på vinterbeiter regnes som den viktigste begrensningen for bestandsstørrelsen til villrein. Planområdet omfatter østlige deler av Hardangervidda, som på grunn av mindre snø og is har blitt viktige vinterbeiter. Områdets viktighet varierer fra år til år avhengig av snømengder. Med framtidige prognoser for effekter av klimaendringer med økt nedbør og dermed mer snø i høgfjellet, antar man at viktigheten vil øke.

Gjennom kartlegging av villreinens arealbruk med GPS-sendere gjennom ti år har man god dokumentasjon på villreinens bruk av de aktuelle områdene. Både ferdsel og fysiske inngrep

kan virke som barrierer for reinen. Det framgår av NINA rapport 412, om Lufsjåtangen og Dagalitangen på Hardangervidda, at ulike barrierer har redusert bruken av tangene. Det er derfor liten tvil om at arealene innenfor nasjonalt villreinområde er viktige vinterbeiteområder og at hensyn til fragmentering og samlet belastning må vektlegges i vurderingene. Hardangervidda berører tre fylker og ti kommuner. KLD viser til at den samlede belastningen er betydelig i området, og presset på sonen nasjonalt villreinområde (Sone B) er samlet sett stort.

### **Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurderinger**

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging vedtatt i 2015 uttrykker en forventning om at *"Fylkeskommuner og kommuner identifiserer viktige verdier av naturmangfold og landskap, friluftsliv, kulturminner og kulturmiljø og ivaretar disse i regionale og kommunale planer. Tilgjengelig kunnskap tas aktivt i bruk og samlede virkninger synliggjøres og tas hensyn til."* Det framgår også at det skal samarbeides om planlegging for bærekraftig verdiskaping.

Regional plan for Hardangervidda ble vedtatt av Buskerud fylkesting 8. desember 2011. Planen skal legges til grunn for kommunenes planlegging i disse områdene blant annet gjennom å fastsette arealformål, hensynssoner og planbestemmelser.

Det er foreslått i alt 41 nye LNF-områder med spredt næringsbebyggelse innenfor planområdet. Tolv av disse ligger innenfor sone B nasjonalt villreinområde i regional plan for Hardangervidda. Dette er viktige leveområder for villreinen. Utmarksnæringer og friluftsliv skal ifølge den regionale planen kunne utøves her, men tilpasses villreinens behov. I områder som i den regionale planen er vist som sone C «fjell og annen utmark» (hensynssone randområde) er det foreslått 13 områder for spredt næring. Dette er områder utenfor de nasjonale villreinområdene, men som også har stor landskaps-, natur- og friluftsverdi.

For områdene som ligger i sone B og C har kommunen vedtatt følgende bestemmelser:

1. LNF - spredt næringsbebyggelse skal kun knytte seg til sommeraktivitet/sommerdrift.
2. Det tillates ikke oppført nye veier i tilknytning til ny næringsvirksomhet som følge av at området er avsatt til LNF - spredt næringsbebyggelse.
3. Det tillates ikke vinterbrøyting av eksisterende veier som følge av at området er avsatt til LNF - spredt næringsbebyggelse.
4. LNF - spredt næringsbebyggelse åpner ikke for snøskutertrafikk med hjemmel direkte i lov om motorferdsel slik tradisjonelt landbruk innenfor LNF-formålet gjør.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet slutter seg til kommunens intensjon om at næringsutvikling i området må skje innenfor rammene av en bærekraftig villreinformvaltning. Dette betyr at kommunen ønsker å styre arealbruken til den tiden av året det er lav konflikt med villreinen, gjennom bestemmelser om bruk og ferdsel. Dette er også i tråd med intensjonene i regional plan.

Punkt 1 i bestemmelsene om LNF med spredt næringsbebyggelse skal ifølge kommunen sikre at næringsvirksomheten kun skal knytte seg til sommeraktivitet/sommerdrift. Fylkesmannen

har påpekt at det ikke er hjemmel i plan- og bygningsloven for å fastsette bestemmelser om at bygninger ikke skal kunne brukes store deler av året. Plan- og bygningslovens §11-11 nr. 2 gir etter departementets syn ikke hjemmel til en slik styring av bruken av seterbuene i kommuneplanens arealdel. Dette har sammenheng med at kommuneplanen er et overordnet plannivå med begrensede muligheter til slik detaljert styring. Det vil også være krevende å følge opp en slik bestemmelse i praksis. Departementet deler her fylkesmannens vurdering av hjemmelsgrunnlaget. Departementet endrer derfor bestemmelsen pkt. 1 ovenfor til en ikke juridisk bindende retningslinje.

Fylkesmannen uttrykker også usikkerhet rundt pkt. 3 om vinterbrøyting i bestemmelsene ovenfor. Bestemmelsen innebærer at nye områder for LNF med spredt næringsbebyggelse ikke skal føre til at vinterbrøyting av eksisterende veier skal tillates. Tidligere brøytede veger, f. eks. til hytteområder, påvirkes ikke av bestemmelsen. Departementet viser til at det både innenfor område B nasjonalt villreinområde og område C randsonen vil være spesielle vernehensyn knyttet til villreinens leveområde. I randsonen skal ny virksomhet vurderes i forhold til mulig økt ferdsel inn i nasjonalt villreinområde. Etter plan- og bygningslovens §11-11 nr. 6 kan det gis bestemmelser knyttet til spredt bebyggelse i områder med spesielle vernehensyn. Departementet finner ut fra dette at det er hjemmel til en bestemmelse om vinterbrøyting slik kommunen har vedtatt.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal med utgangspunkt i avklaringene ovenfor ta stilling til de ni områdene for spredt næring det er innsigelse til. Det må vurderes konkret om det er konflikt mellom lokalisering av seterbuene og hensynet til villreinens vinterbeiteområder. De aktuelle områdene er tidligere setervoller som i dag fremstår som ubebygde naturområder med utmarksbeiter. Kommunal- og moderniseringsdepartementet slutter seg til Klima- og miljødepartementets vurdering om at hensynet til villreinen og dens leveområder, som Norge har et internasjonalt ansvar for, må tillegges spesielt stor vekt i dette området.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til at det ikke er hjemmel for å begrense bruken av seterbuer til sommersesongen i kommuneplanens arealdel, og at kommunens premiss for å legge inn områdene i kommuneplanen dermed er endret. Departementet viser til at det gjennom planprosessen allerede er vedtatt tre områder som LNF-områder med spredt næringsbebyggelse innenfor nasjonalt villreinområde, i tillegg til 29 områder utenfor nasjonalt villreinområde. Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner i tillegg to av områdene med innsigelse, 180-11 3b og 180-11 3c. Dette er i tråd med Klima- og miljødepartementets anbefaling. Disse områdene ligger i ytterkanten av nasjonalt villreinområde, og i tilknytning til annen bebyggelse. De deler i mindre grad opp villreinens leveområder enn de øvrige områdene med innsigelse.

Det bør utvises stor varsomhet med å legge til rette for ny utbygging innenfor de mest sårbare områdene for villreinen. Ny bebyggelse her vil bidra til ytterligere fragmentering og mer forstyrrelser i viktige funksjonsområder for villreinen. Departementet godkjenner derfor ikke de sju områdene 164, 172 a, 172 b, 180-2a, 180-9c, 180-10a og 180-10b fordi de ligger i områder av stor betydning som vinterbeite for villreinen.

## Vedtak

**I medhold av plan- og bygningsloven §11-16 annet ledd godkjenner Kommunal- og moderniseringsdepartementet områdene 180-11 3b og 180-11 3c som nye områder for landbruks-, natur- og friluftsområde med underformål spredt næringsbebyggelse.**

**Departementet godkjenner ikke områdene 164, 172 a, 172 b, 180-2a, 180-9c, 180-10a og 180-10b. Disse områdene endres til landbruks-, natur og friluftsområde.**

**Kommuneplanbestemmelsens pkt. 3.2 siste avsnitt pkt. 1, om at landbruks-, natur- og friluftsområder med spredt næringsbebyggelse kun skal knytte seg til sommeraktivitet/-sommerdrift, endres til nytt pkt. 4 i Retningslinjer for LNF-områder med spredt næringsbebyggelse.**

Departementet forutsetter at kommunen retter opp plankart og bestemmelser i samsvar med dette brevet.

For kunngjøring av den endelige planen gjelder plan- og bygningsloven.

Nore og Uvdal kommune er orientert om departementets vedtak ved kopi av dette brevet.

Med hilsen

Jan Tore Sanner

Kopi:  
Nore og Uvdal kommune  
Miljødirektoratet  
Klima- og miljødepartementet  
Buskerud fylkeskommune