



Til

Landbruks- og Matdepartementet
Postboks 8007 - Dep
0030 Oslo

Landbruks- og matdep.	
Saksnr.: 2004 102263-26	Doknr.:
Mottatt: 17 FEB 2005	
Saksbeh.: ASR/WR/IAA	Ark.: 008
Kopi:	ÅVSKF.:

Høringsuttalelse - ECON-rapport 2004-089.

Vi viser til Departementets høringsskriv av 16. desember 2004.

Det er prisverdig at Landbruks- og matdepartementet har tatt initiativ til å få vurdert forhold som er av betydning for etablering, nyskaping og næringsutvikling. Vi synes ikke ECON-rapporten uten videre er en fulltreffer, men vi går nærmere inn på det. Uansett vil det likevel være behov for omfattende oppfølgingsarbeid. Det ønsker vi departementet lykke til med.

Etter vår vurdering er det nyttig om departementet også ser hen til utredninger som allerede foreligger og som beskriver skranker og "flaskehals" for verdiskaping. Vi tillater oss å vise til følgende rapporter:

- Flaskehals ved landbruksbasert næringsutvikling. Landbrukets Utredningskontor 1997.
- Entreprenørskap i skogbruket. Evensen og Rødset. NLH 2002.
- Miljøbasert næringsutvikling i utmark. Forskningsprogrammet for bygde- og næringsutvikling 1997.
- Utmarka og lokal næringsutvikling. Senter for bygdeforskning 2001.
- Prosjektet næringsmiddelregelverket i småskalaproduksjon. Rapport fra arbeidsgruppen for kjøtt og fisk. Statens næringsmiddeltilsyn 1999.

At ikke engang den sistnevnte av disse rapportene er tatt med i rapporten fra ECON virker nesten påfallende. Det er uheldig når det kan fortone seg som om det er større vilje til å bestille nye utredninger enn å sette i verk tiltak som allerede er foreslått i eksisterende utredninger. Skogeierforbundet har nå forhåpninger til departementets gode hensikter om gjennomføring – ikke minst ut fra erfaringer med positivt samarbeidet om nye strategier for næringsutvikling.

ECON-rapporten legger etter vår vurdering, overraskende stor vekt på konsesjonslov, odelslov og jordlov. Vi ser kjente synspunkter på behovet for liberalisering av lovverket og endring av eiendomsstrukturen, men vi advarer mot å fokusere for mye på politisk ideologi i det videre arbeidet. Uansett hva en måtte mene om for eksempel odelsloven, ligger eventuelle endringer langt fram i tid. Og uansett hvilke synspunkter noen av intervjuobjektene måtte ha på eiendomsstørrelser, så vil det ikke skje store endringer i årene som kommer.

Skogeierforbundet anbefaler i alle fall å prioritere regler og forskrifter der det bør være relativt enkelt å få til endringer og oppnå resultater. Så får tungt arbeid med landbrukslovgivningen heller vurderes i et mer langsiktig perspektiv.

Vi vil få lov å liste opp en del offentlige regler og bestemmelser som Skogeierforbundet mener det bør sees nærmere for å bedre mulighetene for dem som ønsker å utvikle næringsvirksomhet i tilknytning til sine skog- og utmarkseiendommer. Noen av temaene har også ECON tatt med.


- **Laks og innlandsfiskloven.** Forskrifter med forbud mot framleie. Begrensninger på omfanget av eksklusiv utleie der det er gitt tilskudd til kalking og fiskekultur. Betydelig saksbehandlingsgebyr til Fiskeridirektoratet for fiskekultur. Forslag om forbud mot "catch and release" med den nye dyrevernloven.
- **Viltloven.** Kortere jakttider enn våre naboland. Trusler om forbud mot framleie og prisregulering. Betydelig saksbehandlingsgebyr ved viltoppdrett.
- **Plan- og bygningsloven.** Her vises til våre uttalelser i annen sammenheng, i breve av 23. februar 1998 og 11. mars 2004. Kopier vedlegges. Problemstillingen dreier seg først og fremst om forståelsen av begrepet "stedbunden næring" og om mulighetene for å bygge driftshusvære som ledd i utnyttelsen av utmarksressursene innen LNF-områder.
- **Reisegarantiordningen.** Krav om individuell garantistillelse, mot tidligere mulighet for gruppegaranti innen utmarksnæring.
- **Moms.** Utleie av jakt og fiske behandles forskjellig selv om produktet framstår som det samme ovenfor kunden, enten det er jeger- og fiskerforeninger, fjellstyrer, Statskog eller private grunneiere som legger til rette. Se seinest avgjørelse fra Finansdepartementet i brev av 1. februar i år til Norges Jeger- og Fiskerforbund.
- **Friluftsløven.** Manglende avklaring av hvilke kommersielle aktiviteter som er avhengig av grunneiers tillatelse. Til tross for at problemstillingen ble tatt opp både i Reiselivsmeldingen, St.meld.nr.15 (1999-2000) og i Friluftsmeldingen, St.meld.nr.39(2000-2001).
- **Vegloven.** Stivbeinte regler for skilting til aktiviteter, særlig innen utmarksbasert reiseliv.
- **Motorferdselsloven.** Sterke begrensninger på transport i forbindelse med jakt og fiske og utmarksbasert reiseliv.
- **Mattilsynet.** Se henvisning til egen rapport på første side i denne uttalelsen.
- **Verneområder.** Manglende oppfølging av "Fjellteksten". Forskjellige forvaltningsregimer og -myndigheter innenfor og utenfor verneområder, selv der regelverket egentlig er ment å være det samme.
- **Båtfrakt.** Regelverk med rigorøse krav til båter og båtførere ved transport av gjester selv på mindre innlandsvann.

Vi har forståelse for at Landbruks- og matdepartementet i første omgang konsentrerer seg om lovverk innenfor eget ansvarsområde. Sett fra næringsutøvernes side har det likevel ingen betydning hvilket departement som har ansvaret når en først støter på hindringer.

Norges Skogeierforbund håper derfor arbeidet føres videre interdepartementalt, slik at ikke mangel på samordning og samhandling mellom departementene blir en hemsko.

Med hilsen
NORGES SKOGEIERFORBUND


Inge Fjalestad


Vidar Holthe
for

Vedlegg: Brev av 23. februar 1998 og 11. mars 2004.



Landbruksminister Kåre Gjønnes
Landbruksdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Miljøvernminister Guro Fjellanger
Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

VEDZEGG

Praktisering av plan- og bygningsloven vedr. bygging av hytter som ledd i utmarksnæring

Den seinere tid har vi sett flere eksempler på at Miljøverndepartementet og fylkesmennenes miljøvernavdelinger har stoppet bygging av hytter som er et ledd i utnyttningen av utmarksressursene på landbrukseiendommer.

Felles for disse sakene er at kommunene har godtatt bygging av hyttene, fylkesmennenes miljøvernavdelinger har påklagd vedtakene og miljøverndepartementet har gitt fylkesmennene medhold i klagen etter at kommunene har nektet å endre vedtakene.

Nærmere om regelverket og praktisering av det

I arealdelen av kommuneplanene er den overveiende del av utmarksarealene lagt ut til landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-områder). Da plan- og bygningsloven trådte i kraft på midten av 80-tallet ble det klargjort at tiltak i landbruket ville være i samsvar med planen, og dermed i utgangspunktet ville være tillatt i LNF-områder. Det ble uttrykkelig sagt at dette også gjaldt "bygninger i tilknytning til landbruksnæring".

I LNF-områder vil derimot bygging av bolighus eller fritidshytter i utgangspunktet være forbudt. Kommunene kan imidlertid fastsette bestemmelser til planen som åpner for slik bygging i hele eller deler av kommunen.

Jakt-, fiske- og andre utmarksressurser har alltid vært en del av landbrukets ressursgrunnlag. Dette er ikke minst vektlagt i gjeldende landbrukspolitik. I St.prp. nr. 8 (1992-93) "Landbruk i utvikling" er for eksempel økt utnyttning av utmarksressursene utpekt som et satsingsområde innenfor landbrukspolitikken. Det er også anerkjent at bygging av utleiehytter i mange tilfeller er nødvendig for å utnytte disse mulighetene. Om dette heter det bl.a. s. 17 i St.prp. nr. 8:

“Det er en viktig utfordring for landbruket å bevare, utvikle og bruke de ressurser som finnes i bygdesamfunnet. Prinsippet om bærekraftig utvikling skal gjelde både produksjon av mat, trevirke, andre utmarksprodukter og miljøgoder. Med miljøgoder menes tilgjengelighet og opplevelseskvalitet, landskapsbilde, biologisk mangfold, kulturverdier og mulighet for jakt, fiske, rekreasjon og turisme.”

I Innst. S. nr. 92 (1992-93) som er Landbrukskomitéens innstilling vedrørende samme St.prp. heter det på s. 27-28:

“Etter k o m i t é e n sin vurdering må landbrukspolitikken også leggje til rette for næringsutvikling og nærings- og yrkeskombinasjonar mellom jord- og skogbruk og andre yrke. Den må derfor baserast på eigedoms- og råderetten til brukarane, slik at forvaltaransvaret kan sikre at landbruksressursane kan bli brukte til å utvikle nye inntektsalternativ, slike som t.d. reiseliv, vidareforedling og sal frå eigen gard, sal av jakt- og fiskerettar. Dette må ikkje skje slik at det går ut over allmenta sin rett til ferdsel og rekreasjon i skog og mark.”

Den målsettingen som Stortinget her gir uttrykk for er det mange grunneiere som ønsker å realisere for å skaffe seg flere “bein å stå på” i sin næringsutøvelse.

Det viser seg imidlertid at dette i praksis er svært vanskelig å få til. Miljøverndepartementet har nemlig definert alle hytter som brukes til fritidsformål ved privat bruk eller ved utleie som "fritidshytter", uavhengig av om utleien er en del av inntektsgrunnlaget i landbruket eller ikke., Begrepet "driftshytte" er avgrenset til å gjelde hytter som brukes av eieren selv direkte i drifta av eiendommen.

Med dette som utgangspunkt mener Miljøverndepartementet at bygging av utleiehytter i utgangspunktet er forbudt i LNF-områdene. Det kreves dermed dispensasjon fra kommunens arealplan for å kunne få tillatelse til å bygge utleiehytter. Etter plan- og bygningsloven kreves det "særskilte grunner" for å kunne gi slik dispensasjon, og planmyndighetene har i flere konkrete saker gitt uttrykk for at det å styrke næringsgrunnlaget på en eiendom ikke er noen "særskilt grunn" som gir grunnlag for å dispensere fra plan.

Miljøverndepartementet ser dermed ut til å ha innført en praksis der de på prinsipielt grunnlag nekter bygging av utleiehytter, selv om det ikke er påvist noen konkrete ulemper ved å bygge hyttene på de aktuelle stedene. Nedenfor vil vi nevne to eksempler som illustrerer den problematikken vi her tar opp:

I Stor-Elvdal kommune ville en grunneier føre opp fem jaktbuer for utleie i forbindelse med jakt for å utnytte sine jaktressurser og få inntekt av dem. Kommunen gav tillatelse, men vedtaket ble påklaget av fylkesmannens miljøvernadv. til Miljøverndepartementet, som gav fylkesmannens miljøvernadv. medhold i klagen - med den følge at grunneieren ikke fikk bygge.

I Nissedal kommune ble en grunneier nektet å bygge jakt-/fiskehytte for å styrke næringsgrunnlaget på bruket sitt. Også han hadde fått tillatelse av kommunen, men ble stanset etter at saken ble klaget inn for Miljøverndepartementet av fylkesmannens miljøvernadv. Her var begrunnelsen fra departementets side at det ikke forelå “slike særlige grunner som betinger at dispensasjon bør gis”, jfr. plan- og bygningslovens §7.

Ikke i noen av sakene var det påvist konkrete miljømessige ulemper ved bygging av hyttene. Avslagene var prinsipielt begrunnet ved at det etter kommuneplanen ikke var anledning til å bygge hytter i de områder som kommunen hadde lagt ut som LNF-områder, samtidig som miljømyndighetene ikke godtok at det forelå særlige grunner for dispensasjon. Dette til tross for at det var dokumentert at byggingen av hyttene ville styrke næringsgrunnlaget på eiendommene.

Disse eksemplene viser at det lett går galt når slike saker blir behandlet som enkeltsaker og trenger dispensasjon etter plan- og bygningslovens §7.

Plan- og bygningslovens bestemmelser om arealdelen til kommuneplanen har bestemmelser som med velvilje fra kommunale og fylkeskommunale myndigheter kan brukes for å realisere grunneiernes ønske - og Stortingets intensjon på dette punkt, men i praksis er det ofte det motsatte som skjer. Disse bestemmelser tolkes så strengt - særlig av miljøvernmyndighetene - at man ikke får gjennomslag. Norges Skogeierforbund vil derfor be om miljøvern- og landbruksministerens hjelp til å endre praktiseringen av lovverket på dette punkt.

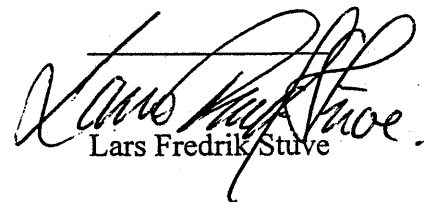
Vårt ønske er at det fra departementenes side gis følgende signaler til kommunene:

1. Kommunene bør legge forholdene til rette for bygging av hytter som et tiltak for å utvikle utmarksnæringen på landbrukseiendommer, ved at det gjennom bestemmelser til arealdelen av kommuneplanen åpnes for bygging av slike hytter etter en særskilt vurdering. Forutsetninger for at slik tillatelse kan gis, bør være at hyttene ikke bygges på høyproduktive landbruksarealer eller berører konkrete miljøverdier.
2. Hvis bygging av slike hytter bidrar til å styrke næringsgrunnlaget på en eiendom, er dette å betrakte som en "særskilt grunn" (jfr. målene i landbrukspolitikken). I slike tilfeller kan det dermed dispenseres fra plan med mindre det er påvist konkrete negative konsekvenser ved bygging av hytta.

Norges Skogeierforbund forutsetter at delingsbestemmelsen i jordlovens §12 vil gjelde, slik at utmarkshytter ikke kan fradeles jordbrukseiendommen uten landbruksmyndighetenes tillatelse.

Med hilsen
NORGES SKOGEIERFORBUND


Gudbrand Kvaal


Lars Fredrik Stuve



Landbruksdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo

VEDLEGG

Innspill til "flaskehalser" i plan- og bygningslovgivningen

Vi viser til brev av 20.02.04 hvor Skogeierforbundet inviteres til å komme med synspunkter på dagens plan- og bygningslovgivning. Plan- og bygningsloven er utvilsomt den enkeltloven som er viktigst for muligheten til å utnytte skog- og utmarksressursene, og mye tyder på at loven kommer til å bli enda mer sentral i tiden fremover.

Mer fleksibilitet

Som det går frem av Skogeierforbundets høringsuttalelse til forslag til ny planlov, er vi stort sett tilfredse med dagens lovgivning dog med et viktig unntak og det er nettopp dagens begrensninger i begrepet stedbunden næring. Den største begrensningen antydes i selve begrepet. En økonomisk utnyttelse av en landbruks/utmarkseiendom forutsetter at hele eiendommen tas i bruk, slik at stedbundet og for så vidt også det nylig lanserte gårdstilpasset, bør erstattes med et begrep som signaliserer dette, for eksempel *eiendomsbasert næring*.

Utmarksbasert reiseliv vil bli en av de viktigste ben å stå på for landbruksnæringen i tiden fremover. Det er derfor helt avgjørende at ressursutnyttelsen kan skje på en fleksibel og enkel måte. Dagens PBL er fra 1985 og er således ikke tilpasset en moderne reiselivsnæring som i større grad enn tidligere er avhengige av en mer omfattende kommersiell tilrettelegging enn tidligere.

Revidert nasjonalbudsjett 2003 tar opp dette og signaliserer en økt tilrettelegging for en bærekraftig bruk og verdiskapning i utmark og fjellområder både i og utenfor verneområder. Her går det bl.a. frem at det må tilrettelegges for tyngre tiltak gjerne etablert i randsonen til vernede områder. Skogeierforbundet mener disse signalene er svært verdifulle, og at det er viktig at PBL følger opp intensjonene og ikke vil motarbeide en slik satsing.

Landbruksbegrepet

I dagens tolkning av "stedbunden næring" ligger det flere begrensninger. Et av de viktigste er kravet om at aktiviteten skal plasseres på stedet dvs. ved bruket. En langt mer hensiktsmessig tolkning er at aktiviteten skjer på eiendommen. Typisk vil ulike tekniske tiltak falle utenfor på grunn av dette kravet.

Tekniske tiltak bl.a. veibygging/parkingsplasser/utsalgbygg, utleiehytter og lignende

Det bør være et mål at loven bedre legger til rette for næringsutvikling gjennom en mer fleksibel holdning til ulike tekniske inngrep - for eksempel veier/parkeringsplasser, småutsalg og lignende. Adkomst er ofte en forutsetning for økt kommersiell utnyttelse, og lovverket bør tillate slike inngrep på lik linje med andre tiltak som i dag inngår i stedbunden næring.

I dag faller utleiehytter utenfor begrepet stedbunden næring. Utleie av driftsbygninger eller kårbolig i landbruket krever bruksendring. Et positivt vedtak om bruksendring kan i prinsippet

legge til rette for en senere fradeling og videresalg. Av den grunn har det vært vanskelig å få godkjent bruksendring i slike saker.

Ved å inkludere *utleie* i begrepet stedbunden næring eller i begrepet gårdstilknyttet virksomhet, unngås problematikken med senere fradeling etter jordloven, samtidig som utleie på en rasjonell måte kan inkluderes i landbruksdrifta uten at tiltaket utløser plankrav (nye utleiehytter) eller at det må dispenseres.

Ansvarlige myndigheter med Miljøverndepartementet i spissen har hatt en restriktiv holdning til å tillate utleiehytter innenfor LNF-områder, og har stort sett ikke tillatt at kommunene får dispensere til dette formålet.

Planloven bør derfor moderniseres slik at nødvendige tekniske tiltak blir definert som eiendomsbasert næring. PBL bør også endres slik at det ikke kreves bruksendring for utleie av eksisterende driftsbygninger.

Småkraftverk

I Stortingsmelding nr. 18 (2003-2004) Om forsyningssikkerheten for strøm m.v. og i strategidokumentet for økt etablering av små vannkraftverk 2003, går regjeringen inn for å forenkle saksbehandlingen. Endringer i PBL slik at byråkratiet reduseres ved etableringer av småkraftverk vil følge opp regjeringens målsetninger på området på en god måte.

Småkraftverk som ikke utløser konsesjonsplikt skal behandles etter PBL som en ordinær byggesak. Småkraftverk er egentlig i strid med formålet LNF, og dette kan representere en vesentlig hindring for etableringen av slike. Selv om tiltaket er konsesjonspliktig og har fått konsesjon fra NVE (anlegg opp til 5 MW) eller fra OED (anlegg over 5 MW), kan kommunen sette foten ned. Dette var tilfellet nylig i Rana kommune hvor altså kommunen hindret etablering på tross av at NVE hadde gitt konsesjon. Dette er uheldig. Kommunens holdning bør legges til grunn for konsesjonsutfallet, slik at en gitt konsesjon ikke bør kunne trenes av kommunen i etterkant.

Der tiltaket ikke utløser konsesjonsplikt og det heller ikke søkes om konsesjon, skal tiltaket behandles etter PBL. Det kan da stilles krav om omregulering, noe som vil være tidkrevende og kostbart. Det antas at det kan dispenseres, men vi er usikker på i hvilket omfang dette er blitt gjort.

Skogeierforbundet mener imidlertid at regelverket bør endres slik at småkraftverk (under 10 000 kW) også inkluderes i stedbunden næring, og at det blir tilstrekkelig å sende en melding om tiltaket til kommunen. Slike småanlegg vil i tillegg til å forsyne bruket med elektrisitet, også produsere overskuddskraft, i alle fall i perioder av året.

Skogeierforbundet ber Landbruksdepartementet om å definere slik miljøvennlig energiproduksjon som ordinær landbruksvirksomhet. Dagens byråkrati gjeldende småkraftverk er omfattende, særlig der utbyggingen skjer i et vernet vassdrag.

Næringsutnyttelse innen 100-meters beltet til vassdrag

PBL § 20-4 2. ledd pkt. f blir ofte brukt til å hindre aktivitet i 100 meters beltet til vassdrag. Bestemmelsen vil være til hinder for utnyttning av fiskeressurser og lignende. En redusert bruk eller mindre rigid tolkning av denne lovens bokstav vil klart forbedre muligheten for en rasjonell økonomisk utnyttelse av utmarksressursene.

Kommunene kan opptre for restriktivt

Det kan være et problem at kommunene går ut over det planloven gir hjemmel for. For eksempel la Kragerø kommune ut nedbørsfeltet til verna vassdrag som båndlagt. Dette passerte t.o.m. fylkesmannens nitidige gransking, men ble omsider endret når den lokale skogeierforeningen gjorde kommunen klar over forholdet. Andre kommuner har "splittet" LNF i arealdelen for eksempel ved å fremheve *friluftsliv* på en slik måte i arealdelen at kommunen kan forlede seg selv til å tro at PBL kan brukes til å sondre mellom landbruk, friluftsliv og naturområder innenfor områder avsatt til LNF. Slike feilereguleringer oppdages ikke alltid, og kan da representere en vesentlig innkrenkelse av muligheten for å drive næringsvirksomhet.


Oppsummering

Skogeierforbundet er svært positive til det initiativet Landbruksdepartementet nå har tatt. Målet er økt verdiskaping i utmarka, og da er det avgjørende at kommunene/fylkesmannen ikke får mulighet til å trenere en nødvendig tilrettelegging for en økt utnyttelse av utmarksressursene. Dette vil være helt i tråd med regjeringens signaler i revidert nasjonalbudsjett og planlovutvalgets forslag til ny definisjon innen landbrukssektoren. PBL må ikke være til hinder for tilrettelegging for opplevelser/aktiviteter gjennom at tiltakshaver møter et byråkratisk mur som tar livet av all nytenkning og pågangsmot.

Planloven og LNF kategorien bør omgjøres fra en "forbudsone" til en "tiltakssone" for landbruket, noe som kan bidra til at landbruket skal få flere ben å stå på.

Med hilsen
NORGES SKOGEIERFORBUND


Inge Fjalestad


Bjørn Lauritzen