



DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Kommunal- og moderniseringsministeren

Fylkesmannen i Innlandet
Postboks 987
2604 LILLEHAMMER

Deres ref

Vår ref

Dato

18/4231-11

18.06.2019

Kommuneplan for Ringebu 2018-2030. Avgjørelse i innsigelsessak

Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner nye byggeområder for fritidsbebyggelse ved Trabelia på Venabygdsfjellet. Departementet legger vekt på at områdene ligger langt fra nasjonalt villreinområde, og at de bygger opp under en eksisterende turistdestinasjon. Departementet godkjenner ikke nye byggeområder på Skotten og Måsåplassen, der det samlet foreslås en større utbygging uten at virkninger for villreinen og behovet for avbøtende tiltak er vurdert konkret.

Eksisterende fritidsboliger utenfor regulerte områder som ligger i utviklingssonen, godkjennes som LNF-spredd fritidsbebyggelse med bestemmelser om utvidelse opp til 120 m². Eksisterende fritidsboliger i buffersonen videreføres som LNF-formål.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til fylkesmannens oversendelse av 28.09.2018 og sakens dokumenter. Kommuneplan for Ringebu 2018-2030 er oversendt departementet for behandling etter plan- og bygningsloven § 11-16. Fylkesmannen i Oppland og Oppland fylkeskommune har innsigelse til nye områder for fritidsbebyggelse og til rammer for utvidelse av eksisterende fritidsboliger utenfor regulerte områder. Innsigelsene er begrunnet i hensynet til villrein og oppfølging av regional plan for Rondane-Sølnkletten.

Bakgrunn

Ringebu kommune har vedtatt kommuneplanens arealdel for perioden 2018-2030. I tillegg til å avklare nye områder for boligbebyggelse og næringsvirksomhet, har framtidig utvikling i fjellområdene øst for Gudbrandsdalen utenom Venabygdsfjellet og Fåvang Øst, vært et viktig tema i planprosessen. Ved andre offentlig ettersyn var det avsatt areal til 1083 nye fritidsboliger på Skotten, Måsåplassen og Venabygdsfjellet. Etter innsigelse fra regionale myndigheter ble omfanget redusert til 710 enheter ved tredje gangs offentlig ettersyn, og 272

enheter i den vedtatte planen. De nye byggeområdene ligger innenfor utviklingssonen i regional plan for Rondane-Sølnkletten. Områdene på Måsåplassen (60 enheter) og Skotten (147 enheter) ligger nær nasjonalt villreinområde, mens områdene på Venabygdsfjellet (65 enheter) ligger ut mot Gudbrandsdalen og lenger unna nasjonalt villreinområde.

Ringebu kommune har mange eksisterende fritidsboliger utenfor regulerte områder, og ønsker å avklare rammer for utvikling av disse eiendommene. I den vedtatte planen er 390 fritidsboliger vist som LNF-spredt fritidsbebyggelse med bestemmelser om at bebyggelsen kan utvides til 150 m² BRA inkludert 30 m² parkeringsareal uten takoverbygg. Øvrige fritidsboliger inngår i LNF-formålet. Tiltak på disse eiendommene må fortsatt behandles som søknad om dispensasjon fra LNF-formålet.

Oppland fylkeskommune v/fylkesutvalget fremmet innsigelse til de nye byggeområdene på Skotten, Måsåplassen og Venabygdsfjellet i møte 06.06.2017. Innsigelsen er begrunnet i omfanget av ny bebyggelse, manglende konsekvensutredning og manglende vurderinger av avbøtende tiltak. Fylkeskommunen fremhever at nye fritidsboliger på Venabygdsfjellet kan gi økt aktivitet i indre fjellområder, som er viktige beite- og trekkområder for villreinen. Innsigelsen til byggeområdene på Skotten begrunnes med at områdene ligger nær nasjonalt villreinområde, og at det ikke er planlagt avbøtende tiltak som kanalisierer ferdsel bort fra indre fjellområder, som blant annet er registrert som kalvingsområde. På Måsåplassen vises det til at det er godkjent en reguleringsplan som gir grunnlag for private hytter og utleiehytter tilknyttet eksisterende turistbedrift. Av hensyn til villreinen bør det ikke åpnes for videre utbygging her.

Fylkesmannen i Oppland fremmet innsigelse til nye byggeområder på Skotten, Måsåplassen og Venabygdsfjellet i brev av 12.05.2017. Fylkesmannen mener at de nye byggeområdene, sammen med tomtereserven i tidligere godkjente områder og rammene for utvidelse av eksisterende fritidsboliger, vil gi en stor økning i ferdsel og forstyrrelse av villreinen. Fylkesmannen er opptatt av samlet belastning på villreinen i Rondane, og mener det vil ha uheldig presedensvirkning dersom Ringebu kommune får godkjent mange nye hyttetomter. Det vises til at Sel kommune har lagt inn 48 nye hyttetomter i kommuneplanen, mens Dovre, Nord-Fron, Sør-Fron og Øyer har revidert sine kommuneplaner uten å legge inn nye hyttetomter i buffersonen og utviklingssonen. Fylkesmannen mener at Ringebu kommune har gode utviklingsmuligheter med en tomtereserve på 491 enheter i fjellområdene øst for Gudbrandsdalen og store utbyggingsområder i kommunedelplan for Kvittfjell.

Fylkesmannen fremmet også innsigelse til bestemmelsene om utvidelse av eksisterende fritidsboliger utenfor regulerte områder. Fylkesmannen begrunner innsigelsen med at utvidelse av eksisterende fritidsboliger kan gi økt bruk og dermed økt ferdsel og press inn mot villreinens leveområder.

Mekling ble gjennomført 04.04.2018 uten at partene kom til enighet om omfanget av ny fritidsbebyggelse.

Ringebu kommune vedtok planen i møte 19.06.2018. Kommunen fremhever at de nye byggeområdene er begrenset i omfang, og at de ligger i utviklingssonen i den regionale planen. Kommunen mener det må være rom for nye fritidsboliger i denne sonen, og fremhever at det er gjennomført omfattende avbøtende tiltak for villreinen gjennom vinterstenging av Friisvegen, nattestenging av fylkesveg 27, flytting av Breijtønnbu og etablering av Trolløypa som kanaliserer ferdsel langs villreinens leveområde.

Kommunen er særlig opptatt av å legge til rette for utbygging på Skotten der flere grunneiere ønsker å samarbeide om felles infrastruktur. For å gi grunnlag for investeringer i infrastruktur, må utbyggingen ha et visst omfang. Kommunen viser til at tomtereserven i Fåvang østfjell ikke erstatter manglende tomter i området Skotten-Måsåplassen-Øksendalen.

Fylkesmannen anbefaler i sitt oversendelsesbrev at innsigelsene tas til følge.

Fylkesmannen er bekymret for omfanget av ny bebyggelse i forhold til samlet belastning på villreinen, og for presedensvirkningen for andre kommuner innenfor den regionale planen. Fylkesmannen viser til nyere forskning som sier at villreinstammen i Rondane er sårbar for ytterligere press, og at fjellområdene mellom Ringebu og Stor-Elvdal er viktige for villreinen hele året. Dette tilsier at det bør vises en restriktiv holdning til ny utbygging i randområdene til nasjonalt villreinområde.

Fylkesmannen mener at eksisterende fritidsboliger i utviklingssonen kan vises som LNF-spredd fritidsbebyggelse, men at fritidsboliger i buffersonen bør inngå i LNF-formålet. Dette gir bedre mulighet til å luke ut uheldige utbygginger nær viktige funksjonsområder for villreinen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomførte møte og befaring 05.11.2018 med representanter for Ringebu kommune, Fylkesmannen i Oppland, Oppland fylkeskommune, Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet. Grunneiere og Forum for natur og friluftsliv i Oppland deltok også på befaringsen.

Klima- og miljødepartementet har uttalt seg til saken i brev av 22.02.2019. Departementet viser til at villreinen er en nasjonal ansvarsart, og at sikring av leveområder av tilstrekkelig kvalitet og størrelse er den viktigste forutsetningen for å ta vare på arten. Vinterbeiter, kalvingsområder og trekkveger er funksjonsområder som er spesielt sårbare for inngrep og ferdsel.

Klima- og miljødepartementet fremhever at en stor andel av villreinens biologiske leveområde i Rondane ligger utenfor området som er definert som nasjonalt villreinområde i den regionale planen. Ved vurdering av tiltak i buffersonen og utviklingssonen må det tas hensyn til dette. Det må også tas hensyn til ny kunnskap om at villreinen i Rondane er svært sårbar for forstyrrelser, og at fjellområdene mellom Ringebu og Stor-Elvdal er viktig leveområde for villreinen både sommer og vinter. Økte forstyrrelser i dette området vil ha konsekvenser for villreinområdet i Rondane Sør, ikke bare for Ringebu. Departementet viser

også til undersøkelser som viser at fritidsboliger med høy teknisk standard brukes langt mer enn fritidsboliger med enklere standard.

Klima- og miljødepartementet støtter innsigelsene til nye byggeområder på Skotten og Måsåplassen. Departementet mener at planlagt utbygging i disse områdene vil føre til økt ferdsel og forstyrrelse av villreinen, og bidra til ytterligere fragmentering av villreinens leveområde. Dette vil svekke reinens mulighet for overlevelse i Rondane på sikt. Departementet mener at det kan tillates 50 nye fritidsboliger ved Trabelia på Venabygdsfjellet, fordi ferdsel fra dette området kan styres bort fra de viktigste villreinområdene. Det må eventuelt stilles krav om avbøtende tiltak, som å flytte løyper. Tomter som ikke er salgbare må tas ut.

Klima- og miljødepartementet anbefaler at eksisterende fritidsboliger i utviklingssonen vises som LNF-spredd fritidsbebyggelse med bestemmelser om utvidelse opp til 120 m². Ytterligere utbygging i buffersonen vil etter departementets vurdering føre til økt ferdsel inn i viktige funksjonsområder for villreinen. Fritidsboliger i denne sonen bør derfor fortsatt inngå i LNF-formålet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering

Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal i henhold til plan- og bygningsloven § 11-16 avgjøre om innsigelsene skal tas til følge. Departementet kan i den forbindelse gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd.

Regional plan for Rondane-Sølnkletten ble godkjent av Miljøverndepartementet 17.09.2013. Formålet med planen er å forene målene om lokal omstilling og utvikling med nasjonale mål om en helhetlig forvaltning av fjellområdene og sikring av villreinens leveområder. Planen omfatter arealet mellom Gudbrandsdalen og Østerdalen fra Dovre kommune i nord til Hamar kommune i sør, og deler området inn i fire hensynssoner med retningslinjer for kommunenes planlegging; nasjonalt villreinområde, buffersoner, utviklingssone i randområdene og utviklingssone i dalførene.

Buffersonen er områder der økt utbygging kan påvirke sentrale og spesielt viktige villreinområder negativt. I denne sonen skal utvikling av eksisterende bedrifter prioriteres, og det tillates ikke ny fritidsbebyggelse. Kommunene kan fastsette rammer for utvidelse av eksisterende fritidsboliger utenfor regulerte områder etter konkrete, områdevis vurderinger, og innenfor en øvre ramme på 120 m² BRA. Utviklingssonen i randområdene omfatter arealer som er biologisk leveområde for villreinen. I denne sonen skal det legges stor vekt på samfunnsmessig utvikling som tar hensyn til villreinen. Det er krav om avbøtende tiltak for å dempe ferdsel og aktiviteter inn i nasjonalt villreinområde.

Det følger av plan- og bygningsloven § 8-2 at regionale planer skal legges til grunn for kommunal planlegging og virksomhet. utfordringen i denne saken er at kommunen og regionale myndigheter er uenige om omfanget av ny utbygging i utviklingssonen. Kommunen mener at de nye byggeområdene på Skotten, Måsåplassen og Venabygdsfjellet har

begrenset omfang, og fremhever at kommunen gjennom mange år har bidratt til omfattende avbøtende tiltak for villreinen i form av trafikkregulering på riksveg 27 og Friisvegen, og kanalisering av ferdsel, særlig gjennom Trolløypa. Regionale myndigheter fremhever på sin side at utviklingssonen omfatter arealer som er biologisk leveområde for villreinen, og at videre utvikling må vurderes opp mot villreinhensyn. Av hensyn til lokal verdiskaping bør etablering og utvikling av næringsrelatert bebyggelse prioriteres foran private fritidsboliger. Ny utbygging bør skje i områder med eksisterende infrastruktur, for å spare natur- og friluftsområder og styrke grunnlaget for kanaliseringstiltak og tjenestetilbud. Både fylkesmannen og fylkeskommunen fremhever at omfanget av ny fritidsbebyggelse er for stort, og vil føre til økt ferdsel og forstyrrelse av villreinen. De fremhever også at planen mangler avbøtende tiltak for å hindre økt ferdsel inn i nasjonalt villreinområde, slik den regionale planen forutsetter.

Klima- og miljødepartementet understreker at villreinens leveområde i Rondane er begrenset og fragmentert. Departementet vurderer at den planlagte utbyggingen i Ringebu kommune vil medføre stor økning i ferdselen inn i villreinens leveområder, og sannsynligvis endre villreinens bruk av arealene og dele opp leveområdet ytterligere. Selv om det er noe usikkerhet knyttet til virkningene av økt aktivitet, gjør potensialet for store negative virkninger at det er viktig å legge føre-var-prinsippet til grunn, jf. naturmangfoldloven § 9.

Nye byggeområder på Skotten, Måsåplassen og Venabygdsfjellet

Skotten og Måsåplassen er skog- og utmarksområder med seterbebyggelse og eldre, spredt fritidsbebyggelse. Områdene bindes sammen av løyper og stier, men mangler servicetilbud og tilrettelagte aktivitetsområder. Det går skiløyper og stier innover i nasjonalt villreinområde. Trolløypa er viktig for å begrense ferdsel innover i fjellet om vinteren. Fra Måsåplassen går det veg inn i nasjonalt villreinområde om sommeren. De nye byggeområdene på Skotten ligger ca. 1 km fra nasjonalt villreinområde. De nye byggeområdene på Måsåplassen ligger noe lenger fra nasjonalt villreinområde, men delvis innenfor villreinens biologiske leveområde.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner ikke de nye byggeområdene på Skotten og Måsåplassen. Departementet legger vekt på at fjellområdene innenfor Skotten og Måsåplassen er viktig for villreinen hele året, og at det er foreslått omfattende hyttebygging uten at det er planlagt avbøtende tiltak for å kanalisere ferdsel bort fra nasjonalt villreinområde, slik den regionale planen forutsetter. Departementet legger videre vekt på at kommunen har en stor tomtereserve i fjellområdene øst for Gudbrandsdalen, som også gir grunnlag for utvikling på Skotten (30 enheter) og på Måsåplassen (70 private hytter og utleieenheter).

Venabygdsfjellet er en etablert turistdestinasjon med hotell, service- og aktivitetstilbud, et omfattende sti- og løypenett og kommunal infrastruktur. De siste årene har det vært størst utbygging ved Trabelia-Kyrkjegardfjellet, som ligger ca. 4 km fra villreinens leveområde og ca. 5 km fra nasjonalt villreinområde. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurderer at de nye byggeområdene ved Trabelia vil ha begrenset negativ virkning på villreinen, fordi

avstanden til villreinens biologiske leveområde og nasjonalt villreinområde er stor, og fordi området har et godt sti- og løypenett som kanalisere ferdsel bort fra viktige villreinområder. De nye byggeområdene kan utnytte eksisterende infrastruktur, og vil bidra til å styrke en av kommunens prioriterte turistdestinasjoner. Departementet godkjenner derfor områdene med en øvre utbyggingsramme på 65 enheter, slik kommunen har vedtatt. Departementet legger til grunn at kommunen gjennom videre planlegging på Venabygdsfjellet vurderer behovet for ytterligere avbøtende tiltak i forhold til villreinen i dialog med regionale myndigheter. Dette omfatter vurderinger av behovet for omlegging av sti- og løypenettet, og etablering av aktivitetsområder som reduserer ferdsel inn mot nasjonalt villreinområde.

Ringebu kommune viser til økende etterspørsel etter fritidsboliger utenfor destinasjoner som Kvittfjell og Venabygdsfjellet, og har gitt tydelige signaler om at utvikling på Skotten er ønskelig. Dersom kommunen ønsker å gå videre med dette, må det fram mot neste revisjon av kommuneplanens arealdel dokumenteres faglig at en utvikling her ikke vil ha negative konsekvenser for villreinen og villreinens leveområder. Kommunen bør blant annet vurdere å ta ut byggeområder øst for Gudbrandsdalen som ikke er utbygd, og gjøre en konkret vurdering av behovet for og effekten av tiltak som begrenser ferdsel inn i viktige villreinområder. Avbøtende tiltak kan omfatte justering av løyper og stier samt opparbeiding av aktivitetsområder, som bidrar til økt aktivitet og ferdsel i områder utenfor villreinens leveområde. Arbeidet må gjøres i dialog med berørte fagmyndigheter.

Utvidelse av spredt fritidsbebyggelse

Ringebu kommune har foretatt en vurdering av 772 eksisterende fritidsboliger, og kommet til at 390 av disse kan vises som LNF-spredt fritidsbebyggelse med bestemmelser om utvidelse opp til 120 m² BRA. Kommunen vurderer at 70 % av fritidsboligene ligger i området Skotten-Måsåplassen-Øksendalen og innenfor buffersonen i den regionale planen. Resten av fritidsboligene ligger i utviklingssonen i den regionale planen.

Analysen har omfattet vurderinger av fritidsboligenes beliggenhet i forhold til seterområder, snauffjell, landbruksbebyggelse, kulturminner og naturmangfold. Det framgår av konsekvensutredningen til planen at mulighetene for utvidelse av eksisterende fritidsbebyggelse, kan innebære noe økt overnattingskapasitet, høyere standard og økt ferdsel i nasjonalt villreinområde. Kommunen omtaler mulige tiltak for å kanalisere ferdsel, som å flytte Trolløypa vestover, men har ikke gjort konkrete vurderinger av behovet for tiltak eller innarbeidet dette i planen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener det er positivt at kommunen vil avklare rammene for utvidelse av eksisterende fritidsboliger utenom regulerte områder, slik at saksbehandlingen av tiltak på disse eiendommene kan forenkles. Det mangler likevel en konkret og områdevis vurdering av utbyggingsramme og konsekvenser for villreinen, slik den regionale planen forutsetter. Departementet viser til anbefalingen fra Klima- og miljødepartementet, og godkjenner at eksisterende fritidsboliger i utviklingssonen defineres som LNF-spredt fritidsbebyggelse med utbyggingsramme på 120 m² BRA i tillegg til 30 m² parkeringsareal uten takoverbygg. Fritidsboliger i buffersonen videreføres som LNF-formål.

Kommunen bør ved neste revisjon av kommuneplanens arealdel foreta en mer konkret vurdering av fritidsboligene i buffersonen i forhold til øvre ramme for utvidelse, slik at også disse fritidsboligene kan avsettes til LNF-spredt fritidsbebyggelse.

Departementets avgjørelse i saken innebærer at innsigelsene fra fylkesmannen og fylkeskommunen er delvis tatt til følge.

Vurdering etter naturmangfoldloven

Etter naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer ved utøvelse av offentlig myndighet som påvirker naturmangfoldet. Vurderingen skal framgå av vedtaket.

Gjennom bestandsovervåking og forskning i mange år har forvaltningen god kunnskap om bestandssituasjonen til villreinen i Rondane og faktorene som påvirker den, jf. naturmangfoldloven §§ 8 og 10. Det framgår av NINA rapport 1013/2014 Villrein og ferdsel i Rondane og rapport 1388/2017 Hjortevilt 1991-2016 at villreinens arealbruk i Rondane er sterkt påvirket av veger, hyttebygging og ferdsel, og at fragmenteringen av villreinområdet skyldes menneskelig påvirkning og ferdsel. Det framgår videre at fjellområdene i Ringebru er viktig for villreinen i Rondane sør, både sommer og vinter, og at bestandsnedgangen i Rondane sør de siste årene ikke har noen kjent årsak.

I denne saken er utfordringen at det foreslås mange nye fritidsboliger nær viktige funksjonsområder for villreinen, uten at det er planlagt avbøtende tiltak for å begrense ferdselen inn i områdene. De nye byggeområdene kommer i tillegg til en stor tomtereserve i tidligere godkjente områder i Ringebru og i de andre kommunene rundt Rondane.

Departementet vurderer at det er risiko for at ferdsel fra de nye fritidsboligområdene vil påvirke villreinen i Rondane Sør negativt. Departementet vurderer også at utvidelse av eksisterende fritidsbebyggelse i buffersonen til nasjonalt villreinområde kan ha negativ påvirkning på villreinen. Ut fra retningslinjene om føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 og beste lokalisering i § 12, har departementet kommet til at planlagte byggeområder i Trabelia på Venabygdsfjellet kan godkjennes, mens ny utbygging på Skotten og Måsåplassen ikke godkjennes.

De godkjente byggeområdene i Trabelia ligger 4,5 km fra villreinens leveområde. Departementet vurderer at planlagt utbygging i dette område vil ha mindre negativ virkning på villreinen, fordi avstanden til sentrale villreinområder er stor, og fordi området har et godt sti- og løypenett som bidrar til å kanalisere ferdsel bort fra villreinens leveområde. Departementet vurderer også at utvidelse av eksisterende fritidsbebyggelse i utviklingssonen vil ha begrenset negativ påvirkning på villreinen.

Det er i henhold til Naturbasen og Artsdatabankens artskart ikke registrert trua eller nær trua arter eller naturtyper innenfor de godkjente byggeområdene i Trabelia.

Vedtak

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 11-16 godkjenner Kommunal- og moderniseringsdepartementet nye byggeområder for fritidsbebyggelse i Trabelia på Venabygdsfjellet med følgende tillegg i bestemmelsene § 2.2:

Innenfor områdene F5.1, F5.2a, F5.8 og F5.11 kan det tillates 65 nye fritidsboliger.

Nye byggeområder for fritidsbebyggelse på Skotten og Måsåplassen godkjennes ikke. Områdene avsettes til LNF-formål.

Eksisterende fritidsboliger utenfor regulerte områder i utviklingssonen godkjennes som LNF-spredd fritidsbebyggelse med øvre ramme for utvidelse på 120 m² BRA + 30 m² parkeringsareal uten takoverbygg. Eksisterende fritidsbebyggelse utenfor regulerte områder i buffersonen videreføres som LNF-formål.

Departementet forutsetter at kommunen gjør nødvendige endringer i planen i tråd med vedtaket. For kunngjøring gjelder plan- og bygningsloven § 11-15 andre ledd.

Med hilsen



Monica Mæland

Kopi

Klima- og miljødepartementet
Miljødirektoratet
Oppland fylkeskommune
Ringebu kommune