

Fagnotat

Saksnr.: 201418880/1122
Emnekode:
Saksbeh.: MEIV

Til: Byrådsavdeling for byutvikling
Fra: Plan- og bygningsetaten
Dato: 1.august 2018

BEGRENSET HØRING AV ENDRINGER I KPA2018

Byrådet vedtok utlegging av forslag til kommuneplanens arealdel KPA2018 i møte 5.oktober 2017. Høringsforslaget ble kunngjort 21.oktober. Merknadsfrist var 31.desember 2017, men ble senere forlenget ut januar 2018.

Det er kommet inn nærmere 700 innspill til planforslaget.

Statlige etater er i stor grad positive, men har likevel varslet innsigelser til deler av planforslaget og bestemmelsene. Dersom det foreligger uløste innsigelser til en kommuneplan, er det departementet som avgjør om innsigelsen skal tas til følge og planen endres (pbl § 5-6). Dette betyr at kommunen ikke kan egen-godkjenne planen. Fagetaten ønsker å få avklart flest mulig av innsigelsene før endelig behandling i bystyret. Fagetatens anbefaling til oppfølging av disse fremgår av vedlegg A.

Både kommunale etater og private interesser har ytret bekymring for at planforslaget i for stor grad åpner for fortetting i eksisterende bomiljøer. Fagetaten ser derfor behov for å presisere at det viktigste prinsippet skal være *kvalitet fremfor tetthet*. Fagetaten foreslår endringer i bestemmelsene for å imøtekomme noen av bekymringene. Det er bestemmelsene som gir rammene for hva som kan bygges. For å tydeliggjøre hvordan bestemmelsene kan bidra til variert bebyggelse, foreslår fagetaten at planbeskrivelsen suppleres med eksempler og illustrasjoner til 2. gangs behandling.

Noen innsigelser medfører endringer i plankartet. Fagetaten anbefaler også noen endringer som følge av innspill. Endringene i plankartet vises i et vedlegg. Det er viktig at det kun er endringene som nå sendes på høring, og at det ikke åpnes for nye innspill til planen som sådan. Det er mange innspill til endringer i bestemmelsene. Summen av endringer tilsier at også bestemmelsene bør sendes på ny høring. Fagetaten anbefaler derfor at det blir gjennomført en begrenset høring, før planen sendes på 2. gangs behandling i bystyret.

Anbefalt forslag fra fagetaten:

1. I medhold av plan- og bygningsetaten § 11-14, legges endringer i KPA2018, 65270000, ut til offentlig ettersyn. Endringene består av:
 1. Bestemmelser, datert 1.8.2018
 2. Endringer i plankart, datert 1.8.2018

Høringsvedlegg:

1. Bestemmelser (med endringer uthevet), datert 1.8.2018
2. Endringer i plankart, datert 1.8.2018

Andre vedlegg:

- A. Forslag til oppfølging av innsigelser og faglige råd
- B. Forslag til oppfølging av innspill fra kommunale etater
- C. Liste over endringer i plankartet
- D. Fagetatens kommentarer til høringsinnspillene
 - 0. Liste over innspillene
 - 1. Bestemmelser
 - 2. B-områder
 - 3. Byfjell
 - 4. Byggesonen
 - 5. Deponi
 - 6. Diverse
 - 7. Forsvaret
 - 8. Fortetting
 - 9. Gravplasser
 - 10. Grønnstruktur
 - 11. Havn
 - 12. Hensynssoner
 - 13. Idrett
 - 14. LNF
 - 15. Næring
 - 16. Plankart
 - 17. Samferdsel
 - 18. Sjø/naust/kyst
 - 19. Terminal Arnadalen
 - 20. Vann/vassdrag
- E. Oversikt over naust og småbåtanlegg
- F. Innspill til B-områdene (fra KPA2010)
- G. Byggegrenser langs veg
- H. Eksempler på variert tetthet
- I. Støytemaet

SAKSUTREDNING

Innspill til planforslaget

Det er kommet nærmere 700 innspill til planforslaget. Innspillene er sortert på følgende tema:

Tema	Antall
Bestemmelsene	67
B-områder (fremtidige boligområder i KPA2010)	29
Byfjell	15
Byggesonen, inndeling og avgrensning	105
Deponi for steinmasser	39
Diverse (detaljerings, stedsanalyse, infrastruktur etc)	49
Forsvarets interesser	5
Fortetting som virkemiddel	16
Gravplasser	5
Grønnstruktur	101
Havn	7
Hensynssoner	64
Idrett	17
LNF	87
Næring	21
Plankart	13
Samferdsel	21
Sjø/naust/kyst	25
Terminal Arnadalen	11
Vann/vassdrag	16

Innspillene er kort presentert i vedlegg D (tematisk sortert i vedleggene D1-D20). Her fremgår fagetatens kommentarer og anbefaling om hvilke innspill som bør tas til følge. Vedlegg D0 er en oversikt over alle innspillene og i hvilke vedlegg de er kommentert.

I vedlegg C er det en liste over endringer i plankartet. De konkrete endringene i plankartet er fremstilt i vedlegg 2 "Endringer i plankartet".

ENDRINGER SOM FØLGE AV HØRINGSPROSESSEN

Fortetting med kvalitet

Forslag til ny KPA søker å løfte frem og styrke kvalitetskrav til ny utbygging fra dagens KPA. Dette gjelder særlig i forhold til den romlige følelsen og opplevelsen av helhet i nye byggeområder. Gode koblinger gjennom området, den arkitektoniske utformingen, og innholdet i de ubebygde arealene, vil bidra til å gi en opplevelse av at her er det godt å være.

Fagetaten ser at det er kvalitetskrav i dagens kommuneplan som ikke har vært tydelig praktisert. En videreføring av gode bestemmelser må kombineres med økt trykk – både fra faglig og politisk hold – om å følge opp de overordnede rammene i underliggende detaljplaner. Samtidig har det vært behov for å supplere dagens bestemmelser for å styrke mulighetene til å kreve tilstrekkelig kvalitet og til å forvalte et godt skjønn i videre prosesser.

Målsetningen om fortetting har to hensikter; både å sikre et bærekraftig utbyggingsmønster med begrenset biltrafikk, og å skape bolig- og bymiljøer med høy kvalitet. Hovedgrepet med soneinndeling og fortetting i senterområder får bred støtte i høringsuttalelsene.

Et utbyggingsmønster tilrettelagt for gange, sykkel og kollektiv er viktig uansett hvor stor befolkningsvekst vi vil få i planperioden. KPA kan ha generelle krav til kvalitet og krav til prosess for nye byggetiltak. Med grunnlag i høringsperioden ser vi behov for å tydeliggjøre og endre både generelle kvalitetskrav og prosesskrav. Endringene gjelder følgende hovedpunkt:

- Byformings- og arkitekturpolitikken skal være en sentral del av beslutningsgrunnlaget i alle plan- og byggesaksprosesser.
- Vektleggingen av utvikling i samsvar med stedets egenart. Vi styrker derfor stedsanalysen som verktøy for stedsspesifikke vurderinger.
- Bestemmelsene om byggehøyde opprettholdes for sentrumskjernen. For byfortettingssonen anbefales 4 etasjer som utgangspunkt, med krav om at høyere og lavere høyde kan vurderes med grunnlag i stedsanalyse.
- Det tas inn egne bestemmelser som stiller særlig krav til tilpasning innenfor hensynssone kulturmiljø.
- For byfortettingssonen tas inn krav om variasjon i størrelser og typer boliger, med presisering av at urbane rekkehus er del av variasjonen. Det anbefales også kantsoner mellom boliger og offentlige byrom.

Utnyttingsgraden defineres ut fra byggehøyde, uteoppholdsareal og byromsnettverk, både i byfortettingssonen for ytre fortettingssone.

Uteoppholdsareal og utnyttelsesgrad

I ny KPA er det ikke satt noen maksimal utnyttelsesgrad som % BRA. En slik maksgrense blir ofte oppfattet som en rettighet. Med varierende størrelse på planområdene kan en maksgrense bli for høy på noen eiendommer og for lav for andre. Forslag til KPA fokuserer i stedet på kvalitetskrav. I henhold til bestemmelsene er grad av utnytting gitt utfra krav til byromsstruktur, byggehøyde og uteoppholdsareal. Ved å kreve tilstrekkelig kvalitet knyttet til disse faktorene, styrer kvalitetsbegrepet utbyggingen.

Krav til uteoppholdsareal er førende for hvor tett man kan bygge. I tillegg kommer en rekke andre krav i bestemmelsene som må vurderes i de konkrete områdene. Dette vil være tilpassing til natur, kulturmiljø og stedets egenart. Fagetaten mener at prinsippet bør videreføres, men at det kan fremheves tydeligere i bestemmelsene.

Krav til uteoppholdsareal i KPA er avgjørende for å sikre de viktige arealene som skal gi opphold, rekreasjon og aktivitet utendørs. I utredningsarbeid om uteoppholdsarealer i "*Uterom i tett by*" ble følgende mangler pekt på som hovedutfordringer:

- Mangel på offentlig tilgjengelige uteområder
- Mangel på store private områder
- Mangel på grønne områder
- Mangel på gode koblinger
- Mangel på trafikk- og parkeringsløsninger

Nye bestemmelser til KPA søker å imøtekomme disse utfordringene.

- Vi vil gi rom for at ny utbygging kan bidra til etablering av offentlig tilgjengelig uteområder. Det gjøres ved å åpne for at uteoppholdsarealer kan løses i areal regulert til grønnstruktur eller offentlig torg eller gatetun.
- Mangel på store private områder krever endringer i offentlig kontroll med arealer og strukturen på utbyggingen. Det er nødvendig fortsatt å åpne for både større og mindre utbyggingsprosjekt. KPA vil legge til rette for utbygging av rekkehus og småhusaktig typologi der det er private arealet som er etterspurt. Kvalitetskravene vektlegger praktisk brukskvalitet slik at små restareal ikke skal kunne regnes som uteoppholdsareal. Vi styrker mulighetene til å stille krav til dokumentasjon av møblering og opparbeiding i byggesaker.
- Høringsutkastet inkluderte krav til dimensjonering for vegetasjonssoner der uteareal kommer på opparbeidet betongdekke. Etter innspill i høringen, er dette forsøkt styrket, slik at vi skal kunne sikre at uteoppholdsarealene i større grad kan levere grønne kvaliteter.

- Fokus på gangforbindelser og koblinger er styrket. Dette ligger til bestemmelsene for de enkelte byggeområdene. Skal Bergen lykkes med å videreutvikle gåbyen, må kravene til finmasket gangnett følges opp i saksbehandlingen.
- KPA vektlegger felles parkeringsanlegg. I kombinasjon med reduserte parkeringskrav søker en å minimere intern kjøring inn i boligområder. Sikre uteoppholdsarealer må prioriteres i forhold til kjøremønster og parkering.

Høringsinnspillene forventer en del endringer i bestemmelsene for uteoppholdsareal. Dette er særlig knyttet til premisser, kvalitetskrav og fordeling av ulike typer uteoppholdsareal. Den sonen det er knyttet størst utfordringer til er byfortettingssonen.

I byfortettingssonen foreslår fagetaten å videreføre krav til 40 m² uteoppholdsareal. Krav og muligheter til hvordan arealet fordeles, blir foreslått endret og forenklet:

Byfortettingssoner (unntatt By1)

Det skal etableres 40 m² uteoppholdsareal pr. boenhet.

- *inntil 50 % kan ligge på tak eller altan*
- *min 50 % skal utformes som fellesareal eller offentlig areal*
- *minst 50 % av enhetene i store prosjekter skal ha privat uteoppholdsareal*

I høringsutkastet var det satt krav til fellesareal, i tillegg til en åpning for etablering av offentlig areal. Fagetaten har vurdert at funksjoner som er lagt i et større fellesareal også kan ligge til offentlig areal, og at det dermed ikke er behov for å kreve begge deler. Endringen ivaretar mulighet for å bygge typologier med større privat uteoppholdsareal i kombinasjon med offentlig lekeplass. Det er gitt noe økt mulighet til å anlegge uteoppholdsareal på tak/altan, ved at gjeldende bestemmelse om 50 % er videreført. Ettersom totalkravet på 40 m² er høyere enn dagens krav til leilighetsbygg i sentrumsområder, har fagetaten vurdert at prosentsatsen er både forsvarlig og ryddig.

Maksimal gangavstand er satt til 100 m. Med inntil 70 m sammenhengende bebyggelse kan nærmeste uteoppholdsareal ligge mer enn 50 m fra gatedøren. For å inkludere en sterkere kobling til hovedforbindelsene i det blågrønne temakartet, er det foreslått andre krav til avstand ved opparbeiding/regulering.

Det er også kommet innspill om at 40 m² uteoppholdsareal ikke gir tilstrekkelig tetthet i utbyggingen, og at krevet dermed ikke gir rom for den fortettingsstrategien som er lagt til grunn i KPA. Fagetaten mener kravet er riktig, og at det vil bidra til å sikre nødvendig kvalitet, samtidig som det er balansert opp mot fortettingsbehovet. Fagetaten har laget noen teoretiske eksempler i vedlegg H som viser at det er mulig å oppnå variert tetthet med forslag til arealkrav.

Generelt er bestemmelsen om uteoppholdsareal strukturert for å tydeliggjøre innholdet. Bestemmelsen er likevel kompleks, og det vil være naturlig å utarbeide en veileder til videre saksbehandling etter vedtak av planen.

Hva er tett?

I planbeskrivelsen under Kompakt byutvikling står det at "*Byfortettingssonen skal romme tette og varierte boligområder*". Med bakgrunn i mange av innspillene til planforslaget ser fagetaten at det er behov for å presisere hva vi mener med tett by.

I dagens KPA (KPA2010) åpner bestemmelsene for utnyttelse (% BRA) opptil 250% i senterområdene, og mellom 60 og 200 % i den generelle byggesonen avhengig av kollektivdekning. Regneeksemplene i vedlegg H viser at forslag til ny KPA åpner for stor variasjon av tetthet, som varierer fra 100-300 % BRA i byfortettingssonen.

Fagetaten foreslår at det lages flere regneeksempler og bedre skisser som tydeligere illustrerer variasjon av typologi og tetthet, ved revidering av planbeskrivelsen før 2. gangsbehandling. Det arbeides videre med veiledningsmaterieell som en oppfølging av arealdelen. Byarkitekten foreslår en veileder for å differensiere fortettingen innenfor de definerte byggesonene, og retningslinjer for vektlegging og prioritering av ulike kvalitetskrav. Dette bør inngå i arbeid med strategi for kvalitet i fortetting, som skal utarbeides i etterkant av kommuneplanarbeidet.

Byggehøyder

Bestemmelsen om byggehøyde var i høringsutkastet formulert med oversikt over forhold som skulle inngå i en skjønnsmessig vurdering i hver enkeltsak. Den hadde følgende formulering (§ 26.1.6):

"Byggehøyden skal som hovedregel tilpasses stedskvaliteter som natur- og kulturlandskap og bygningsmiljø, og ivareta gode kvaliteter på tiliggende byrom i form av tilgang på sol og lys, samt ivareta viktige siktlinjer. Det skal tas hensyn til lokalklimatiske forhold, og negative vindvirkninger i byrom skal forebygges. Tiltakets fjernvirkning, synlighet og arkitektoniske kvaliteter tillegges vekt i vurderingen. Maksimal byggehøyde skal ikke overstige 35 meter".

Det er ikke mange høringsinnspill vedrørende denne konkrete bestemmelsen, men kommunens egne fagetater har signalisert at de trenger tydeligere rammer for byggehøyder. Byggesaksavdelingen etterlyser klarere hjemmel som i mindre grad er basert på skjønnsmessige vurderinger.

Etter fagetatens vurdering skal en bestemmelse om byggehøyde:

- sikre bokkvalitet i form av lys, visuell kontakt med bakken og godt nærmiljø
- sikre byromskvalitet; lys, sol, lokalklima og siktlinjer
- bidra til lokal variasjon, stedskvaliteter, landskap og bygningsmiljø
- hensynta synlighet og landskapsvirkning
- bidra til bymessig struktur og høy tetthet på utvalgte steder

Sentrumskjernene har forskjellig størrelse og karakter, og det er vanskelig å gi generelle regler for byggehøyder. Samtidig er det krav om offentlige områdeplaner for alle sentrumskjerner. Dette gir god styring på prosess og beslutninger om bygningsforming. Fagetaten foreslår derfor at hovedtrekk i bestemmelsen fra høringsutkastet opprettholdes, men i en noe forkortet utgave:

Byggehøyden skal tilpasses stedets lokale særpreg, ivareta gode kvaliteter i tilliggende byrom og viktige siktlinjer. Det skal tas hensyn til lokalklimatiske forhold og tiltakets fjernvirkning. Arkitektonisk kvalitet skal tillegges vekt i vurderingen. Nye bygg skal ha minimum to etasjer.

I byfortettingssonen vil det være mange prosjekter og et større behov for generelle rammer for saksbehandlingen. Fagetaten foreslår at det settes en hovedregel for byggehøyde, men som ut fra konkrete vurderinger av topografi, steds karakter og eksisterende bebyggelse kan fravikes:

- *Byggehøyden skal som hovedregel ikke overstige 4 etasjer og byggehøyde på 15 meter. Dette gjelder ikke for områder med hensynssone bevaring, der byggehøyde avgjøres ut fra konkret vurdering ihht neste punkt.*
- *Ved regulering skal lavere eller høyere byggehøyde vurderes, ut fra konkret vurdering av topografi, steds karakter og eksisterende bebyggelse. Vurdering skal skje med grunnlag i en stedsanalyse.*

Stedsanalyser

Stedsanalyse ble introdusert som nytt element i KPA2018. Stedsanalyse foreslås som metode for å sikre at nye prosjekter tilfører gode kvaliteter basert på stedets egenart. Målet med en stedsanalyse er å vise sammenhengen mellom et prosjekt og omgivelsene og å gi tidlige og tydelige signaler i dialogen mellom kommune og utbygger/tiltakshaver.

Stedsanalysen skal gi grunnlag for å diskutere stedets situasjon og muligheter, og bidra til at nye prosjekter tar hensyn til og utvikler stedets potensiale. Den skal lages for alle nye tiltak i sentrumskjerne, byfortettingssone og ytre fortettingssone, både for reguleringsplaner og

byggesaker (unntak gjelder for mindre byggesaker, jfr. § 3.1. og 3.2.). Tema og omfang av analysen skal tilpasses det konkrete tiltaket, og kan derfor variere fra enkle oversiktsvurderinger for byggesaker til større analyser for områdeplaner.

Fagetaten foreslår at det i bestemmelsen § 8.3 stiller krav om en innledende stedsanalyse tidlig i en planprosess. Denne skal inngå i en dialog frem til oppstartsmøte, for å bidra til tidlige og tydelige signaler. Ved utarbeidelse av plan- og utbyggingsprosjekter kan stedsanalysen bearbeides videre og utvides med tema som er relevante for stedet og det konkrete prosjektet. Og gi føringer for utforming av bebyggelsen, høyder og tetthet.

Byrådet ønsker at kommunen selv skal utarbeide innledende stedsanalyser.

Fagetaten utarbeider en veileder for Stedsanalyse. Veilederen vil suppleres med eksempler etter hvert.

Forholdet til hensynssone kulturmiljø

I kommuneplanen ivaretas kulturminner på ulike måter:

- *Generelle krav i § 12. "Kulturminner og kulturmiljø"*
- *Bestemmelsesområde § 38.3, "Historiske områder".
Gjelder Bergen sentrum, Alvøen, Laksevåg, Nesttun, Salhus og Ytre Arna*
- *Hensynssoner for kulturmiljø, § 35.5.*
- *Generelle krav i § 26*

I høringen har det vært fokus på mulige konflikter mellom hensynssone kulturmiljø og byggesonen. Dette gjelder særlig for byfortettingssonen, som omfatter store områder og skal tilrettelegges for tett utbygging.

Bygging i byfortettingssonen er viktig for å nå målet om Bergen som en gåby. Det vil skje store endringer i struktur og bebyggelse i disse områdene. Dette kan skje som transformasjon, eller ved mer forsiktig utfylling innenfor eksisterende bebyggelse. Utfordringen er å finne riktig balanse mellom å ivareta dagens kvaliteter og å utnytte sentrale områder med høyere tetthet. Både brudd i strukturen og fortetting i eksisterende struktur kan gi byen nye kvaliteter.

Det viktigste hjelpemiddelet i KPA for gode løsninger i denne sonen er stedsanalysen. Kartlegging av kulturminner, landskap, byromsstruktur, dagens bygningsstruktur er blant elementene som skal inngå i analysen, og som vil sikre en konkret vurdering av det aktuelle stedets karakter og muligheter.

Vi anbefaler også endringer i de generelle bestemmelsene om byfortettingssonen, i § 26.3. Det gjelder nytt punkt 5:

For nye tiltak innenfor hensynssone kulturmiljø skal det, med grunnlag i stedsanalysen, legges særlig vekt på bygningsform og bebyggelsesstruktur tilpasset omgivelsene.

I bestemmelsen om byggehøyde legger vi også inn en setning om at tiltak i hensynssone kulturmiljø skal avgjøres ut fra en konkret vurdering, basert på stedsanalysen, se kapittel om byggehøyder ovenfor.

Arkitektonisk kvalitet

Byarkitekten ønsker krav til dokumentasjon av arkitektonisk kvalitet i plan- og byggesaker gjennom en ny bestemmelse. Fagetaten foreslår at denne innarbeides i § 8 *Byskikk*, da denne bestemmelsen allerede behandler forhold til gåbyen, romlige kvaliteter og menneskelig skala. Fagetaten foreslår at bestemmelsen endrer navn til § 8 *Byform og arkitektur*.

Byarkitekten mener at sone 2 bør differensieres eller reduseres og at det bør utarbeides en veileder for saksbehandling, som gir tydelige retningslinjer for kvalitetskrav. Fagetaten er enig i at det er behov for veiledere og strategier som en oppfølging av kommuneplanens arealdel, og foreslår at det i bestemmelsene henvises til arkitekturstrategi, kulturminneplan og relevante veiledere, som til enhver tid er gjeldende.

Fagetaten vil beholde grepet med at byfortettingssonen er avgrenset på bakgrunn av gangavstand til sentrumskjernen. Differensiering innenfor sonen bør skje som følge av at bestemmelsene skal oppfylles i ulike landskap og med ulike forutsetninger for tilpassing.

Sosial utjevning

Kommunen ønsker at det skal tilrettelegges for varierte boliger og variert befolkning i alle deler av kommunen. Det betyr at det i et nærmiljø eller et nabolag bør være boliger av ulik størrelse og karakter, og også av ulik prisklasse. I KPA kan vi påvirke boligens størrelse og utforming, og vi vektlegger variasjon i størrelse, og tilrettelegging for familieboliger. Selv om dyre utbyggingsprosjekter har en ensidig gruppe førstekjøpere vil beboergruppen endre seg over tid, dersom boligene er tilrettelagt for det.

Det må også gjøres tiltak utenfor KPA for å sikre sosial utjevning. Vi viser til pilotprosjektet i Grønneviken, der delekultur og familieboliger vektlegges.

Behov for oppfølging

Kommuneplanens arealdel gir juridiske rammer for fortetting gjennom plankart, bestemmelser og planbeskrivelse. Den videre prosessen avgjør hvordan Bergen kommune lykkes med fortettingsprosessene. Byrådsavdeling for byutvikling er i gang med å utvikle et helhetlig program for byutvikling som utdyper kommuneplanens samfunnsdel og arealdel.

Arbeidet skal bidra til at målsettingene om fortetting med kvalitet i fortettingssonene oppnås. En egen fagutredning «Fra plan til gjennomføring» utføres med økonomisk støtte fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Rapporten blir en gjennomgang av byutviklingsprosesser og virkemiddelbruk gjennom tre ulike tidsepoker og setter fokus på virkemidler som mangler for å utvikle det samfunnet som kommuneplanens samfunnsdel i dag beskriver. Hva som skal til for å få barnefamilier til å bo i de sentrale byområdene er en av problemstillingene.

Støy

Støy er uønsket lyd, og er et miljø- og helseproblem som rammer svært mange mennesker. Typiske støykonflikter oppstår gjerne der mennesker og deres aktivitet er konsentrert på et avgrenset område. Utviklingen har gått feil veg over mange år, særlig for vegtrafikkstøy. Dette skyldes blant annet trafikkvekst, mer tungtrafikk og at flere bor i støyutsatte områder.

Både staten og kommunen har klare mål, både for en bedring av støysituasjonen og for å oppnå fortetting med kvalitet. Støy i arealplanlegging er dermed et komplisert tema, der ulike hensyn som trekker i ulike retninger må balanseres mot hverandre. Tjenlige rammer for støytemaet i KPA er derfor viktig.

Kommuneplanens bestemmelser § 22 omhandler dette temaet. Innholdet er omfattende og komplisert, og i tillegg omarbeidet på flere punkt i forhold til høringsutkastet (KPA2016). Temaet har vært diskutert i en rekke møter med Fylkesmannen i Hordaland.

Fagetaten gjør nærmere rede for innholdet og bakgrunnen for endringene i støybestemmelsen i vedlegg I *Støytemaet*.

STATUS INNSIGELSER

Fylkesmannen i Hordaland har fått myndighet til å samordne statlige innsigelser til kommunale planer. Før Fylkesmannen tar endelig stilling, anbefales det at kommunen drøfter eventuelle innsigelser i dialogmøter med Fylkesmannen og aktuelle innsigelsesmyndigheter. Fylkesmannen inviterte til samordningsmøte 5.februar 2018 i Statens hus. Referat fra samordningsmøtet er datert 19.februar 2018 (BKSAK 201418880-1090). Her gir også Fylkesmannen sin vurdering av planforslaget. Som en oppfølging av samordningsmøtet har fagetaten gjennomført dialogmøter med Avinor, Forsvarsbygg, SVV, NVE og Fylkesmannen i løpet av mars og april 2018. Det foreligger også varsel om innsigelse og faglige råd fra Hordaland fylkeskommune. Fylkeskommunen er ikke en del av samordningen som fylkesmannen har ansvar for.

Fagetaten anbefaler at kommunen avventer endelig samordningsmøte med innsigelsesmyndighetene til etter begrenset høring av endringene som her foreslås. Da får man fanget opp eventuelle uløste innsigelser.

Det foreligger innsigelse fra følgende myndigheter:

- Avinor
- Forsvarsbygg
- NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat)
- SVV (Statens vegvesen)
- Fylkesmannen i Hordaland
- Hordaland fylkeskommune

En oppsummering av innsigelser og faglige råd, med fagetaten sin anbefaling til oppfølging, fremgår av vedlegg A. Fagetaten gjør oppmerksom på at ikke alle myndigheter skiller tydelig på hva som er innsigelse og hva som er faglige råd.

Fagetatens forslag til endringer har vært diskutert i dialogmøter med innsigelsesmyndighetene. Fagetaten forventer derfor at de fleste av innsigelsene er løst. Det har ikke lyktes fagetaten å komme til endelig enighet med innsigelsesmyndighetene vedrørende bestemmelsene; § 6 Byggegrenser og § 22 Støy. Det bør være et mål å oppnå enighet med alle innsigelsesmyndighetene etter den begrensede høringen.

De viktigste endringene som er gjort i planmaterialet som følge av innsigelser er:

I plankartet:

Endring	Innsigelse fra
Arealformål ved Hetlevikstraumen som ligger innenfor sikringssonen M1 endres fra "Ytre fortettingssone" til "Øvrig byggesone"	Forsvarsbygg
Område for massedeponi M5 ved flyplassen tas ut og arealformål endres tilbake til Forsvarsformål.	Forsvarsbygg og Avinor
Næringsområde IL 9 i Arnadalen endres til LNF	Statens vegvesen
65 naustområder og 15 småbåtanlegg tas ut av plankartet	Fylkesmannen i Hordaland
Aktsomhetskart for snøskred innarbeides i plankartet	NVE
Hensynssone for kulturmiljø for Sandviksbukten og Skuteviken tas inn	HFK
Hensynssone rundt middelalderbyen Bergen utvides med 5 meter	Riksantikvaren
Automatisk fredete kirker, kirkesteder og kirkegårder markeres som hensynssone i plankartet	Riksantikvaren

I tillegg er det en del endringer som tas inn som følge av faglige råd fra innsigelsesmyndighetene. Oversikt over konkrete endringer i plankartet fremgår av vedlegg 2.

I bestemmelsene:

- § 2 Virkninger av planen

Med bakgrunn i innsigelse fra FM er det foreslått unntak fra regelen om at kommuneplanen gjelder foran reguleringsplaner vedtatt før 1.1.2013. Forslaget innebærer at kommuneplanens bestemmelser § 6 Byggegrenser, § 21 Handel og § 22 Støy gjelder foran alle eldre reguleringsplaner.

Mange høringsinnspill uttrykker et tydelig behov for fleksibilitet i reguleringsplanlegging. I informasjonsboksen er det tatt inn et punkt om at kommuneplanbestemmelsene ikke skal forstås som et forbud mot å diskutere og vurdere avvik fra generelle standardkrav. Bestemmelsene kan ikke utformes slik at de er treffsikre i alle situasjoner, og de bør gi et visst handlingsrom for at etterfølgende planprosesser kan baseres på målstyring i tillegg til regelstyring. Referansen til § 1 (formålsparagrafen) skal sikre at eventuelle avvik ikke svekker prosjektets kvalitet i seg selv eller i forhold til omgivelsene.

- § 3 Plankrav

Med bakgrunn i innsigelser fra FM og SVV er unntak fra plankravet omarbeidet, og er ikke kun knyttet til en stedsanalyse. Nytt forslag er at det kan gis unntak fra plankravet under følgende forutsetninger:

- Tiltaket ikke gir vesentlige negative konsekvenser for trafikk, støy, kulturminner, avrenningslinjer og flomveier og blågrønne strukturer
- Stedsanalyse viser at tiltaket samsvarer med langsiktig bystruktur og ivaretar gang-/sykkelnett, i samsvar med bestemmelsene i KPA
- Behov for teknisk infrastruktur er vurdert, og eventuelt nødvendig oppgradering/nyetablering kan sikres gjennomført ved byggesaksbehandling
- Berørte statlige og regionale myndigheter har hatt saken til uttalelse og ikke fremmet vesentlige motforestillinger mot tiltaket

Fylkesmannen i Hordaland stiller spørsmål ved hjemmelen for å innføre en egen høring, som ikke er definert i plan- og bygningsloven. De foreslår i stedet at gis konkrete ramme for dispensasjon. Fagetaten er skeptisk til å innarbeide en praksis som legger til grunn bruk av dispensasjoner. Blant annet fordi antall dispensasjoner fremkommer i statlig statistikk og sammenligning mellom kommuner (KOSTRA).

- § 6 Byggegrenser

Med bakgrunn i innsigelse fra SVV er det tatt inn en generell byggegrense langs veg for riks- og fylkesveger. Biskopen ønsker å få frem en meldepliktsone rundt kirker. Og NVE har krav om vurdering av flomfare i 20 meters beltet langs alle elver og bekker. Fagetaten foreslår å utvide bestemmelsen § 6 til å gjelde flere typer byggegrenser, og ikke kun byggegrense langs sjø og vassdrag. I tillegg er avstandsgrensene langs sjø og vassdrag justert. Nye byggegrenser som er tatt inn i bestemmelsen er:

- Byggegrense langs vassdrag for å vurdere flomfare
- Byggegrense langs veg
- Byggegrense langs VA-anlegg
- Byggegrense rundt nettstasjoner
- Byggegrense rundt kirker

Statens vegvesen foreslår en videre byggegrense langs veg enn den som er foreslått i bestemmelsene. Fagetaten er bekymret for at en såpass vid byggegrense vil ramme svært mange eiendommer og eksisterende bygg. Og at dette vil medføre stor saksmengde, og omkostninger for dem som blir berørt. Ytterligere begrunnelse for justert forslag til byggegrenser langs veg fremkommer av vedlegg G.

- § 8 Byskikk

Bestemmelsen er supplert med noen punkt etter innspill fra Byarkitekten. Fagetaten foreslår at bestemmelsen endrer navn til *Byform og arkitektur*. Kriterier for vurdering av begrepene "stedets egenart" og "bymessig" er tatt inn.

- § 13 Barn og unge

Temaet er generelt utvidet og styrket

- §14 Uteoppholdsareal

Bestemmelsene er ryddet og omstrukturert slik at innholdet blir tydeligere. Det er gjort noen mindre innholdsmessige endringer.

- § 20 Vannforsyning, avløp og avfall

Tidligere § 20 (om VA) og § 21 (om avfall) er slått sammen i en ny § 20.

- § 21 Handel (ny)

Kravene til handel er flyttet fra § 26 og oppdatert i henhold til regional plan for senterstruktur.

- § 22 Støy

Temaet er utvidet og omarbeidet. Grunnleggende målsettinger for støykvalitet, og generelle forutsetninger for å fravike disse, er styrket. I høringsutkastet var det foreslått å begrense bruken av normale avbøtende tiltak i gul støysone til byggesone 1 og 2 – dette er foreslått erstattet med en skjerping av grenseverdien i sone 4 og i LNF-områder. Å bygge med "ryggen mot støyen" har vært en nasjonale anerkjent metode i minst 30 år. Dersom kommunen skal gå bort fra dette, og forutsette at alle tiltak som ikke kan skjermes fysisk, må ut at gul støysone, vil det være til hinder for en balansert arealbruk og fortetningspolitikk.

Det foreslås en begrenset mulighet for bygging ytterst i gul flystøysone fra en eventuell ny rullebane.

Utvidete avvik i sone 1 videreføres i hovedsak, men forutsetningen for dette skjerpes. I tillegg foreslås det (som en retningslinje) at elementer av disse avvikene også kan vurderes ved regulering i sone 2. Behovet for dette handlingsrommet er tydelig formidlet fra konsulenter og byggenæringen. Kravene til stille side og uteoppholdsareal opprettholdes, og løsningen vurderes som forsvarlig.

Ambisjonen om å beholde grønne støysoner uten ny støypåvirkning er tydeliggjort.

- § 24 Massehåndtering

Punktet er utvidet bl.a. med krav til dokumentering av massebalanse, trafikksikker transport og at tiltak som forutsetter tilførte masser kun skal benytte rene masser. Dette vil gjelde også for tiltak i landbruket som for eksempel skogsveger. I retningslinjen om at massehåndtering ikke skal forårsake spredning av forurensning, er plast nevnt spesielt.

- § 26 Bebyggelse og anlegg – soner 1-4

Krav til sammenheng i fasadeliv er tatt ut. Handelsbestemmelsen er flyttet til § 21.

For byfortettingssonen: Byggehøyde settes som utgangspunkt til 4 etasjer, med åpning for høyere eller lavere bebyggelse ved konkret vurdering. Krav om variasjon i boligtyper er tatt inn. I hensynssone kulturmiljø skal det legges særlig vekt på tilpasning til omgivelsene. Også for byggesaker skal utnytting framkomme ut fra byromsstruktur, byggehøyde og uteareal.

For ytre byfortettingssone og øvrig byggesone: Parkering inngår ikke lenger i grad av utnytting, og øvre grense heves derfor til henholdsvis 120 % og 45 %.

- § 27.6 Naust

Bestemmelsen til naustområder (§ 27.7.6) er oppdatert med bakgrunn i innsigelse fra fylkesmannen. Bestemmelsen definerer hva som er naust, og presiserer at det er plankrav til naustområder.

- §§ 32.7, 32.8, 32.9 Vannscooter

Det er innarbeidet forbud mot småbåt, vannscooter og lignende motordrevne fartøy i sjø som er avsatt til Naturområde, Friluftsområde og Kombinerte formål i sjø og vassdrag.

Tilsvarende er det gitt fartsbegrensning på 5 knop i et belte på 50 meter langs land innenfor "*Bruk og vern av sjø og vassdrag*". Dette er i tråd med forslag fra Bymiljøetaten.

- § 31.1 Nedbørsfelt drikkevann

Klausuleringsvedtak for drikkevann i Svartediket og Sædalen er innarbeidet i bestemmelsene, etter innspill fra VA-etaten og Mattilsynet.

- § 33.10 Sone for militær virksomhet i sjø (ny)

Krav om at det ikke er tillatt med faste installasjoner eller permanente virksomheter som kan forhindre Forsvarets virksomhet innenfor skyte eller øvingsfeltet. Gjelder område i sjø ved Korsneset.

- § 33.14 Militær forbudsområde (ny)

Etter innspill fra Forsvarsbygg er område som er båndlagt etter forskrift om militær forbudssone innenfor Sjøforsvaret synliggjort i plankartet. Gjelder militær forbudssone ved ubåtbunkeren på Laksevåg, og utenfor Korsneset. Det er knyttet bestemmelser til forbudsområdet.

- § 36.2 Båndlegging etter lov om kulturminner

Etter innsigelse fra Riksantikvaren er det foreslått en rekke tillegg til bestemmelsen som gjelder Fredet bygrunn i Bergen sentrum, Fana middelalderkirke og kirkegård og nedlagte middelalder kirkesteder.

- § 38.4 Flesland lufthavn – meldeplikt

Bestemmelsen til meldepliktsone er utvidet med temaene farlig lyssetting og turbulens på grunn av høye bygninger, med bakgrunn i innsigelser fra Avinor.

Oppdaterte bestemmelser med endringene markert med rødt, fremgår av vedlegg 1.