



## Fylkesmannen i Hordaland

Saksbehandler, telefon  
Egil Hauge, 5557 2350

Vår dato  
19.02.2018  
Deres dato  
20.10.2017

Vår referanse  
2017/11607 421.3  
Deres referanse  
14/18880

Bergen kommune  
Postboks 7700  
5020 Bergen

### **Samordnet uttalelse med møtereferat - offentlig ettersyn - Bergen – kommuneplanens arealdel 2018 - 2030**

Vi viser til brev av 20.10.2017 fra Bergen kommune med melding om offentlig ettersyn av kommuneplanens arealdel (KPA). Videre viser vi til brev av 22.12.2017 om delegering av myndighet til å samordne statlige innsigelser til kommunale planer etter plan- og bygningsloven og til avtale om utsatt svarfrist.

#### **Brevets innhold – utvidet medvirkningsfrist**

Denne samordnede uttalelsen summerer opp hvilke statlige innsigelser til planforslaget Fylkesmannen har fått inn til vurdering. Videre inneholder brevet Fylkesmannen sin vurdering av planen, med bakgrunn i eget sektoransvar for medvirkning i kommunal planlegging, samt at den oppsummerer konklusjonene fra den utvidete dialogen som kommunen så langt har hatt med statsetatene/ innsigelsesmyndighetene.

Det foreligger enighet om at medvirkningsfasen med de aktuelle statsetatene vil fortsette gjennom bilateral dialog og arbeidsgrupper. Deretter vil det bli gjennomført et nytt/ avsluttende dialogmøte.

Fylkesmannen har fått innvilget utvidet frist for å ta stilling til eventuelle, gjenstående innsigelser, til etter at denne utvidede dialogen er gjennomført.

#### **Om samordning av statlige innsigelser**

I henhold til ovenfor nevnte delegering, skal statlige innsigelser samordnes av Fylkesmannen. Som en del av denne samordningen må Fylkesmannen vurdere innsigelsenes begrunnelse og forankring i statlige mål og forutsetninger for arealforvaltningen. Fylkesmannen kan som en del av samordningen avskjære statlige innsigelser. Før Fylkesmannen tar endelig stilling til innsigelsene, anbefales det at kommunen som planmyndighet gis anledning til å drøfte eventuelle innsigelser i et dialogmøte med Fylkesmannen og de aktuelle innsigelsesmyndighetene. Normalt vil en tilstrebe at samordningen blir gjennomført innenfor vanlig høringsfrist. Dersom kommunen ønsker det, kan imidlertid planmyndigheten utvide samordnings- og medvirkningsfasen og fastsette ny frist for å gi samordnet uttale. Målet med ordningen er at det i sum skal oppnås raskere og bedre planprosesser og færre innsigelser.

#### Statlige innsigelser til planen

Fylkesmannen har i løpet av høringen mottatt uttalelser med innsigelse fra følgende myndigheter:

- Forsvarsbygg (FB), jf. brev av 1.12.2017.
- Statens vegvesen (SVV), jf. brev av 15.12.2017.
- AVINOR, jf. brev av 21.12.2017.
- Noregs vassdrags- og energidirektorat (NVE), jf. brev av 4.1.2018.

Bergen kommune har blitt orientert om at Fylkesmannen har fått disse innsigelsene til vurdering, gjennom kopi av aktuelle brev. Når det gjelder nærmere begrunnelse og utdyping av forankring i statlige og regionale forutsetninger for arealforvaltningen, viser vi til disse.

Videre er kommunen orientert om at Fylkesmannen, ut fra vårt medvirkningsansvar innenfor blant annet miljø-, landbruks- og beredskapsområdet, vurderer at planen på en del punkter vil stride mot statlige interesser og forutsetninger for kommunal arealplanlegging. I det følgende går vi nærmere inn på det. Konklusjonen på om det vurderes nødvendig å fremme innsigelse på disse punktene, fremgår av møtereferatet og konklusjonen nedenfor.

### **Fylkesmannens vurdering**

Som avtalt i dialogmøte (se nedenfor) følger her en mer utfyllende vurdering.

#### Overordnet vurdering

Til tross for at planforslaget har mange hovedtrekk som Fylkesmannen mener fullt ut er i samsvar med statlige planforutsetninger, er det noen sentrale plantema (omfatter både plankart og bestemmelser) som vi har særlige merknader til. Blant disse er forvaltningen av strandsonen og sjøområdene.

Det er mange gode intensjoner og plangrep i framstillingen som ikke er gjort juridisk bindende, slik at kommunen kan ha den ønskete styringen med videre planlegging og utbygging. Det som synes å være gjennomarbeidete definisjoner og beskrivelser av rammer for planforslag og utbygging, er ikke gjort juridisk bindende, og synes å ha ført til motstrid mellom disse. Det gjelder også for oppbyggingen av bestemmelsene med retningslinjer m.m. Det er i strid med krav om at planen med bestemmelser skal være klar og konsis og gi en nødvendig forutberegnelighet. Dermed blir det også uklart for medvirkende parter hva som er planens faktiske virkninger og om statlige hensyn vil være tilstrekkelig ivaretatt, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) § 4-2.

Våre merknader bygger på ellers på:

- Regjeringens nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.
- Plan- og bygningsloven § 1-8 om byggeforbudet i strandsonen samt statlige planretningslinjene for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen.
- Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging og regional areal- og transportplan for bergensområdet 2017-2028.
- Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging i kommunene.
- Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen.
- Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging, T-1442, samt TEK2017.
- Regional plan for folkehelse 2014 – 2025 – flere gode leveår for alle
- Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre og regional plan for attraktive senter i Hordaland.

- Vannforvaltningsplan.
- Byvekstavgift.

Vi viser ellers til øvrige lov- og forskriftshenvisninger i uttalen.

### Om plankart og bestemmelser

Det er som kjent bestemmelsene, i tillegg til kommuneplankartet som er juridisk bindende og som kommunen kan kreve blir fulgt. Retningslinjene kan si noe om hvordan kommunen vil praktisere bestemmelsene. Det som både kommunen og regionale og statlige organer vil at utbyggere skal følge, må derfor tas inn i bestemmelsene.

### *Oppbygging av bestemmelsene*

Bergen kommune foreslår et sett med regelverk som består av bestemmelser, retningslinjer, utfyllende informasjon og vedlegg til dette, med definisjoner og ordforklaringer samt veiledere og utfyllende informasjon til enkelte tema. Krav til utbyggere og andre viktige avklaringer framkommer i bestemmelsene og retningslinjene og i definisjoner og ordforklaringer. Disse er heller ikke alltid samstemte. Her er uklarheter, bruk av ulike begreper for kanskje samme tema, og stedvis direkte motstrid. Det må rettes for at kommuneplanen skal kunne fungere etter sin funksjon, for at den skal være et tilstrekkelig styringsverktøy, både for at de ulike organer i kommunen selv skal kunne vite hva de skal legge til grunn og for at andre offentlige myndigheter skal kunne lese og forstå kommuneplanen riktig. Videre må planen være klar nok til at den er forutsigelig for både utbyggere, naboer og for allmenheten.

Svært mange av retningslinjene må derfor tas inn i bestemmelsene. Det gjelder de aller fleste som har krav med «skal», men det trenger ikke være alle. Videre gjelder det noen av definisjonene. Noen av disse er tatt inn under de enkelte emnene nedenfor. Vi gjennomgår disse i sin helhet og med fokus på hva som eventuelt må være bestemmende i planen. Det gjelder kun det som er angitt som retningslinje, ikke utfyllende informasjon. Det resterende av retningslinjer og informasjon kan bestå som det. Vi ser i denne listen i hovedsak ikke på om teksten eller deler av teksten må tas bort.

Retningslinjer til paragraf i bestemmelsene som må gjøres til bestemmelse:

§ 3 - alt med unntak av det som må strykes, se nedenfor.

§ 4 og § 5 – alt.

§ 7 – alt.

§ 8 – alt med unntak av siste setning.

§ 9 – alt.

§ 10 – de tre første avsnitt kan vurderes å tas inn, men følger også av naturmangfoldloven.

§ 11 – alt.

§ 12 – annet avsnitt, pkt. 1.1.

§ 13 – alt.

§ 14 – alt, men for pkt. 3 og 3 c og d, se nedenfor. Disse må endres for avstandene.

§ 15, 16, 17 – alt.

§ 19 – tredje, fjerde og siste setning.

§ 22 – Det vesentlige er at det her blir henvist til T-1442 som gjøres gjeldende. Ellers tas det inn i bestemmelsene – annet avsnitt samt om sumstøy.

§ 23 – alt.

§ 26.2 – pkt. 3, pkt. 15, 17 og 18.

§ 26.3 pkt. 5 og 7.

§ 35 - §§ 35.1, 35.2, 35.3, 35.4, 35.5 – alt.

Bestemmelsene og retningslinjene nytter som sagt begreper som inngår i definisjoner og ordforklaringer, men der det er ulikt gjengitt i bestemmelsene/retningslinjene. Kommunen må se til at definisjonene er i samsvar med regionale og nasjonale planer og planretningslinjer samt at de er brukt entydig. Den ulike begrepsbruken skaper usikkerhet om betydningen. Videre må en del av definisjonene fastsettes i de juridisk bindende bestemmelsene for å sikre at de ikke blir avveket.

Definisjoner og ordforklaringer som må gjøres til del av bestemmelsene:

- Arealkrevende virksomheter.
- Arealkrevende/plasskrevende detaljhandel.
- Detaljhandel.
- Kollektivknutepunkt – og som må korrigeres til riktig definisjon.
- Uteoppholdsareal på bakkeplan.

#### *Kartframstilling – avgrensing av områder*

I byfortettingssonen er to områder merket med BY1 og BY2 for ulike krav til parkeringsplasser. BY1 har også annet krav til uteoppholdsareal enn resten av byfortettingssonen. Vi kan imidlertid ikke se hvor skillet er mellom BY1 og BY2. Vi kan ikke se avgrensingen verken av plankartet eller bestemmelsene. Det må framgå av en juridisk bestemmende del av kommuneplanen hvor grensen er mellom BY1 og BY2. Også avgrensingen av BY2 må være klar.

#### *Motstrid mellom planer*

I forslag til bestemmelser skal kommuneplanen ved motstrid gjelde foran tidligere vedtatte kommunedelplaner og reguleringsplaner som er vedtatt før 01.01.2013. For særlig viktige tema av nasjonal interesse må kommuneplanens bestemmelser også gå foran nyere vedtatte reguleringsplaner. Det gjelder tema som strandsone, støy, handel og rammer for fortetting.

Vi har merket oss at det som retningslinje ikke skal gjelde for reguleringsplaner vedtatt etter tidligere plan- og bygningslov enn den nåværende, altså reguleringsplaner fra før 2008. I en by som Bergen med svært mange eldre reguleringsplaner vil det gjelde for et stort antall eksisterende reguleringsplaner. Det står i motstrid til den juridisk bindende bestemmelsen og skaper uklarhet, men det kan være fare for at det er det som blir fulgt opp i praksis. I alle tilfelle vil det skape stor usikkerhet og tvister. I tillegg er begrunnelsen hensyn til vedlikehold av planarkivet, altså en ren arkivteknisk begrunnelse, intet reelt planhensyn. Retningslinjen må strykes og kommunen må finne en praktisk løsning på sitt eventuelle arkivtekniske problem. Det er ingen begrunnelse for å holde en reguleringsplan uendret.

#### *Plankrav*

Fylkesmannen støtter at kommunen fortsatt har et generelt plankrav. Med den fortettingen og transformasjonen som det nå legges opp til, er det viktig å holde fast ved det. Det er viktig for å se områdene og arealløsningene i sammenheng og for større områder enn bare det enkelte byggeprosjekt. Det er også viktig for å sikre medvirkning i prosessene. Og medvirkning er viktig for å ivareta kvalitet i endringene, trafikk-løsninger, trafikk-sikkerhet, folkehelse og flere hensyn som kan gi de gode utearealene, m.m.

Fylkesmannen ser positivt på at det tas inn krav om områderegulering før detaljregulering. Det er imidlertid begrenset til sentrumskjerneområdene S2-S32. Vi stiller oss spørrende til avgrensning av disse områdene. Det fremgår av plankartet at de fleste av sentrumskjerneområdene er svært knappe i utstrekning og neppe vil gi den helhetlige arealplanleggingen som områderegulering er ment å benyttes til.

Kommunen innfører stedsanalyse som et planelement for å ivareta bærekraft og kvalitet samt sikre sammenhengende bystruktur, jf. § 8.2. Fylkesmannen støtter bruken av stedsanalyse for å fremme disse planhensynene. Det bør inngå i plangrunnlaget. Men vi kan ikke se at stedsanalyse skal kunne gi grunnlag for unntak fra plankravet. Stedsanalysen er ikke en del av medvirkningsprosessen. Slik kommunen har bygget opp unntaksbestemmelsen fra plankravet, gir det ikke innsyn for andre regionale eller statlige organer. I stedsanalysen skal en vurdere om bl.a. infrastruktur er tilstrekkelig på plass eller om det må/bør forbedres. Løsninger for infrastrukturtiltak er av vesentlige betydning for mange sektorer, også regionale og statlige sektorer. Når stedsanalysen skal ha en så grunnleggende funksjon for helhetlig vurdering og for om det trenges ytterligere planlegging, er det en selvfølge at det krever en bred medvirkning, jf. pbl. § 1-4.

Kommunen kan heller ikke gå rett fra en forenklet analyse av infrastruktur til den enkelte byggesak. Særlig ved fortetting vil terskelen være lav for at det er i strid med kravet til plan i pbl. § 12-1. Det er behov for å se tiltaket i sammenheng med omgivelsene og å legge til rette for medvirkning i prosessen. Videre må en sikre ytterligere kvalitetstiltak som bl.a. tilrettelegging for fellestiltak i byrommene, kvalitet i uteoppholdsarealer og at transporten skal skje i øket grad ved kollektivtransport, sykling og gange. Fortetting vil også kunne kreve støyskjermingstiltak. Det er tiltak som må vurderes også av høringsparter, ikke bare av tiltakshaverne og kommunen. Det er tiltak som må sikres senest samtidig med utbygging for fortetting. Det vil være nødvendig med rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler, som krever reguleringsplan for å sikre hjemmel for tiltakene og prosessen. Videre kan det være tiltak på andres eiendom enn tiltakshavers. Det er sannsynlig ved fortetting i by. Da må en ha reguleringsplan for å sikre gjennomføring, f.eks. ved ekspropriasjon for tiltaket. Dersom kommunen allerede har gitt rammeløyve til et tiltak, mister en mulighetene til å vurdere hvilke kvalitetstiltak som tiltakshaver skulle ha gjennomført for utbyggingen.

Kriteriene for utbyggingen i sentrumskjernene og byfortettingssonene er runde og meget skjønnsmessige. De gir ikke faste rammer for hvordan utbyggingen skal kunne bli og gir rom for ulike tolkinger. Det er ikke lett å forutse hvordan byggehøyder skal være utover et maksimum på 35 meter. Og det synes å åpne for 35 m høye bygg også inntil parker, lekeområder og strandsonen. Utnyttingsgraden kan ikke ses å være angitt i S 1, men har et stort spenn med fra 100 % til 200 % BRA i byfortettingssonen for rene byggesaker. Her er flere regionale og nasjonale hensyn som skal ivaretas utover nabointeressene for at utbygging ikke bare kan overlates til en byggesaksbehandling. Det er nødvendig med både de utredningene og den medvirkningen som følger av en reguleringsplanprosess.

Det er størst behov for reguleringsplan der det er tett bebyggelse fra tidligere og skal bygges enda tettere. Her er det viktig å se utbyggingen i sammenheng og se til at kvalitetskravene blir sikret. Flere av bestemmelsene synes å forutsette at det er reguleringsplan for utbyggingen. Det er i strid med pbl. §12-1 med generelle unntak fra plankravet som er foreslått i § 3.

Bergen sentrum kan heller ikke være generelt unntatt fra krav om områdeplan. Der er det særlig behov for å se utbygging og fortetting i en større sammenheng. Det må også ses i sammenheng med andre bestemmelser i kommuneplanen. Bl.a. er det ikke grunnlag for å ha Bergen sentrum som avvikssone for støy (se også omtal av støy nedenfor). Her er mange områder som har støy under grenseverdiene for gul støysone og som er egnet for bygging av støyømfintlige tiltak. Disse må ses i sammenheng med krav til uteoppholdsareal for boliger m.m. samt stille områder og trafikksikre løsninger. Fortetting i Bergen sentrum kan gi grunnlag for endring av trafikkmønster og trafikkårer, sikring av gående og syklende m.m. Behovet for å se utbyggingen i en overordnet sammenheng er betydelig og kan kreve ytterligere overordnede vurderinger i tilsvarende planer.

Som vi omtaler nedenfor i våre merknader mener vi det også er særlig viktig at detaljreguleringer får en utstrekning som gir mulighet for å etablere en bygningsmasse som sikrer gode bokvaliteter så som skjerming mot støy, gode uteoppholdsareal på bakkeplan osv. Vi erfarer at det i overveiende grad utarbeides detaljreguleringer i privat regi som kun omfatter enkelteiendommer og som i liten grad sikrer en slik helhetlig planlegging (også i disse senterområdene). Resultatet blir ofte at en må kompromisse mht. kvalitet og størrelse på uteoppholdsareal, støyskjerming mm. Det er uheldig og kan unngås ved en mer aktiv styring av den privatinitierte detaljplanleggingen fra kommunens side.

I § 3, underpunkt 3.2 er det gitt unntak for plankrav for en rekke tiltak innenfor arealformål gitt i §§ 27-32 i bestemmelsene som samsvarer med KPA for øvrig. I § 27 inngår også naust og småbåtanlegg. Fylkesmannen merker seg at det dermed gis unntak for plankrav for bla bygging av naust. Som det vil fremgå av våre merknader til naustformål, stiller vi oss kritisk til at arealformålet naust tas inn i KPA (se nedenfor).

#### *Rekkefølgekrav*

I § 4 er det gitt bestemmelse om rekkefølgekrav. I underpunkt 1 er det tatt inn ordet «vurdere» når det gjelder rekkefølgekrav til sikring av viktig felles infrastruktur. Vi mener «vurdere» må tas ut av bestemmelsen. Fylkesmannen har registrert ved mange anledninger at kommunen har gitt uttrykk for at det er vanskelig å få private parter til å bidra til etablering/sikring av felles infrastruktur. Nettopp rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler er viktige virkemidler for kommunen i slike saker. Det må også sees i lys av at de aller fleste reguleringer i kommunen er av privat karakter.

#### *Levekår*

I § 7 står det at det skal legges spesiell vekt på gode kvaliteter for barnefamiliene. Her vil vi peke på at det er viktig med tiltak for en blandet befolkning, inklusive eldre, funksjonshemmede og andre vanskeligstilte. Det er videre viktig å redusere sosiale forskjeller. Levekår må sees i sammenheng med andre forhold som bla støy, kvalitet på uteoppholdsareal/lekeareal, tilgang til grøntområder og sumeffektene av disse folkehelse relaterte tema.

#### *Bolig og boligkvalitet*

I §9 underpunkt 6 er det gitt unntak fra kommunens funksjons- og kvalitetskrav i bestemmelsene til KPA. Fylkesmannen er sterkt kritisk til en generell unntaksregel fra alle funksjons- og kvalitetskravene.

### Nærmere om sjødelen og strandsonen

Fylkesmannen er positiv til at det er lagt inn hensynsone for marint verneområde i Krossfjorden. Vi har videre merket oss at det for store sjøområder er benyttet flerbruksformålet «bruk og vern» uten at det er knyttet bestemmelser til formålet. Det åpner i utgangspunktet også for akvakultur. Det tas for gitt at kommunen ikke ønsker omfattende akvakultur - virksomhet i fjordbassengene rundt kommunen. Det må derfor tas inn i plankart og/eller bestemmelser hvor (om aktuelt) akvakulturvirksomhet kan vurderes etablert.

### *Byggegrense mot sjø og vassdrag*

I § 6 er det gitt forbud mot tiltak mot sjø og vassdrag. Foreslått byggegrense mot sjø er som hovedregel satt til 25 meter, også i LNF. Byggegrense til sjø i LNF foreslås altså endret fra 100 meter til 25 meter. I en storby som Bergen er strandsoneverdiene særlig viktig å sike mot nedbygging og privatisering. 25 meter er for knapt og må endres. Det bør være 100 meter byggegrense slik det følger av pbl. 1-8.

I de andre byggesonene bør byggegrense mot sjø utvides til minimum 50 meter, inntil en nærmere kartlegging av verdiene i den funksjonelle strandsonen ev. er foretatt.

Når det gjelder grense mot vassdrag, har vi merket oss at det er foreslått 50 meter i LNF-områdene.

I sentrumskerne er byggegrensen mot sjø satt til kun tre meter. Det igjen er svært knapt og klart i strid med statlig planretningslinje for forvaltning av strandsonen da det umuliggjør etablering av attraktive promenader/plasser og andre offentlige rom langs sjø i sentrumsområdene. Som for byfortettingssone må grensen være minimum ti meter, og aller helst 15 – 20 meter for å ivareta allmenhetens interesser. Det samme må gjelde næringsbebyggelse hvor grensen er satt til kun tre meter. Vi har i denne sammenheng merket oss at det er satt 25 meter grense for bebyggelse/tiltak i havneområder.

### *Naustformål/ havneanlegg*

Fylkesmannen har særlig merket seg at det i arealdelen er satt av rundt 50 (nye) naustområder. Formålet naust er «nytt» i KPA for Bergen og signaliserer således at kommunen ønsker å legge til rette for videre naustutbygging i den særdeles mest truede strandsonen i fylket mht. privatisering og nedbygging. Intensjonene fra kommunens side, har vi forstått, er å få kommuneplankartet til å «stemme med terrenget», dvs., gi noen av de eksisterende naustområdene et naustformål i planen. Det er således ikke helt nye naustområder det er tale om, men forlengelse av naustområder og/eller åpne opp for fortetting av disse.

Vi vurderer imidlertid at områdene som er foreslått vist som naustområde i ny KPA i overveiende grad vil innebære ytterligere privatisering og nedbygging av verdifull strandsoner særlig sett i forhold til friluftslivsverdier, men også naturmangfold. Samtidig blir landskapsverdier negativt berørt.

Vi registrerer mange eksempler på at «fortetting» og/eller utvidelse av naustområder svært ofte vil gå på bekostning av mindre badestrender, intakt strandsoner (svaberg, bekkeutløp mm) og tilkomst til slike for allmenheten samt umuliggjøre ferdsel langs sjøen i de relativt få naturgitte skjermede og relativt lett tilgjengelige delene av kyststripen i kommunen. Det som er av relativt ny «naust» bebyggelse i kommunen har en omfattende/storskala karakter med tilførselsveier gjerne i bratt terreng, store byggeproser, omfattende utspredninger, store støpte

flater og bygninger som har mer karakter av (fritids)bolig enn naust. Resultatet er massive irreversible inngrep i en strandsone som er gitt nasjonal verdi.

I et langsiktig perspektiv burde det heller legges til rette for at de deler av eksisterende naustmiljø som ikke har kulturverdi, gradvis avvikles slik at strandsonen kan få tilbake sin naturtilstand. Et sentralt plangrep vil da være å gjeninnføre LNF-formålet eller annet grønt formål i strandsonen for å signalisere tydelig at intensjonen fra kommunen sin side er å sikre strandsonen i Bergen for alle byens innbyggere. Vi stiller oss derfor kritisk til at store deler av strandsonen er foreslått vist som bebyggelse og anlegg.

Fylkesmannen vil ikke motsette seg et hvert «nytt» naustområde som er foreslått i ny KPA. Det må imidlertid gjennomføres en ny og mer utførlig konkret vurdering av det enkelte naustområde hvor det klart må fremgå at det ikke medfører ytterligere privatisering og avgrensning av allmennhetens tilkomst og muligheter for bruk og opphold i strandsonen, nye inngrep i strandsonen, og at det heller ikke får negative konsekvenser for naturmangfold og negativ påvirkning på landskap av at det åpnes for fortetting/utvidelse av naustområdet. Det må også sikres plankrav ved eventuell ny bygging av naust, også enkeltstående, jf. våre merknader over.

Vi vil videre peke på at det i plankartet konsekvent er satt av småbåtanlegg i sjø utenfor naustområdene. Småbåtanlegg i seg selv bidrar til å privatisere og legge beslag på verdifull strandsone og sjø og gir ofte negative landskapsvirkninger samt være hinder for ferdsel langs sjøen for allmennheten. På befaring har vi observert at sjikanøse stengsel er omfattende benyttet for å forhindre ferdsel i slike områder.

Samlet sett finner Fylkesmannen at KPA slik det nå er lagt frem klart bryter med statlig planretningslinje for differensiert forvaltning av strandsonen. Samlet konsekvens for strandsonen vil være omfattende og medføre en betydelig privatisering og forringing av friluftsverdier, naturmangfold og landskap. Det vil også være til hinder for mange boligområders mulighet for å etablere sosiale arenaer i strandsonen i byen.

I forslag til bestemmelser § 27.7 underpunkt. 6 er det tatt inn bestemmelse knyttet til naustformålet. Her gis det rammer for selve byggverket, men ingen begrensninger/avveininger mot strandsoneverdiene ellers. Det er med andre ord fritt frem for å etablere nye naust i områdene vist som naustområder i KPA. Sammenholdt med det som fremgår over er det i klar konflikt med statlig planretningslinjer for strandsonen.

I samme § 27.7 med underpunkt 4 gis det bestemmelse om område for småbåtanlegg. Som nevnt over er dette formålet bl.a. knyttet til de fleste av naustområdene og flere av byggeområdene. Her gis det som retningslinje rammer for størrelse på flytebrygge (12 meter lang maks 15 m<sup>2</sup>) med kun en avgrensning om at det ikke er til hinder for andre brukere av området. Igjen vil sumeffektene føre til at siste rest av strandsone med tilgjengelighet i Bergen vil bli nedbygd og privatisert. Det er lagt inn småbåtanlegg også der vi har sett at det ikke er i dag. Vi ser ikke grunn for at det skal legges inn i kommuneplanen noe småbåtanlegg. De som måtte ha et lovlig anlegg i dag, vil fortsatt kunne ha det. For nye anlegg må en tenke annerledes og i stedet heller samle båtene i større havneanlegg (småbåthavner), slik at det ikke legger beslag på så mye strandsone.



Fylkesmannen vil også bemerke at det ikke er gjennomført konsekvensutredning knyttet til samlet belastning for strandsonen av de endringene i plankart og bestemmelser som er fore slått i KPA.

### Handel

Det er ikke gitt en egen bestemmelse i planen knyttet til handel. I stedet er temaet tatt inn i en rekke bestemmelser og retningslinjer. I forslag til bestemmelser og retningslinjer som også omfatter handel opereres det med en definisjon på detaljhandel med plasskrevende vareslag (se § 26.2 pkt. 18) som ikke samsvarer med regional planbestemmelse gitt i Regional plan for attraktive sentre i Hordaland. Slik denne er definert i forslag til KPA og i vedlegget definisjoner og ordforklaringer, er den for vid og må strammes inn. Kommunen må legge definisjonen i regional plan til grunn og den må tas inn som bestemmelse. Det er positivt at kommunen foreslår å benytte et lavere innslagspunkt når det gjelder tillatelse til etablering av detaljhandel/dagligvarehandel i ytre byggesoner og øvrig byggesone enn det regional plan har.

Vi vil videre peke på at bestemmelse § 26.3 underpunkt 7 generelt åpner for all annen handel enn det som er knyttet til næring/håndverksbedrifter i byfortettingssonen dersom handelsanalysen åpner for det. Det er ikke i samsvar med regional planbestemmelse da byfortettingssone ikke er definert som senterområde i planen.

### Senterområder

Fylkesmannen ser positivt på de endringsforslag som er gjennomført der man tar ut fremtidige boligområder i utkantene av den bebygde by. Samtidig er det foretatt en klarere geografisk differensiering av utnyttelsesgrader med sikte på å sikre en langt strammere arealutvikling i kommunen, konsentrere videre boligvekst og tjenesteyting til sentrum og til senterområder med kollektivknutepunkt og bybanestopp i bydelene. Disse endringene er i samsvar med byvekstavtalen og statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Mer utfyllende merknader til fortetting er gitt nedenfor under tema uteoppholdsareal og bebyggelse og anlegg.

### Barn og unges interesser

Det er også i denne revisjonen av KPA gitt bestemmelser for sikring av barn og unges interesser i arealplanleggingen. Referansen til den rikspolitiske retningslinjen er imidlertid tatt ut. Det finner vi uheldig, samt at krav til erstatningsareal er begrenset til områder som er viktige for barns lek. I den rikspolitiske retningslinjen utløses kravet om erstatningsareal også for omdisponering av areal som er egnet til lek. Kommunen må fullt ut legge retningslinjen til grunn i sine bestemmelser til KPA.

### Uteoppholdsareal

Uteoppholdsarealene er viktige. Forslaget til kommuneplan synes å ha mange gode intensjoner om uteoppholdsarealene og kvaliteten på disse. Men det er viktig å sette gode og stramme rammer for uteoppholdsarealene for å sikre at intensjonene blir fulgt opp og se til at det blir gode løsninger i prosjektene.

Utforming av bestemmelsene knyttet til uteoppholdsareal er endret en god del i det nye forslaget. Det er delvis en klarere differensiering av krav til størrelse på areal (privat og felles) i forhold til sentralitet. Fylkesmannen støtter i utgangspunktet en slik endring, men finner at forslaget til minimums arealkrav knyttet til de mest sentrale områdene er for knapt. Vi har her

merket oss at det i Bergen sentrum (sone S1 og By1) ikke stilles krav til uteoppholdsareal ved boligen i det hele tatt, men kan dekkes ved park eller annet offentlig tilgjengelig areal. Det gjelder også for alle senterområdene S2- S32 hvor uteoppholdsareal kan dekkes ved offentlig tilgjengelig areal på bakkeplan. Kvalitetskrav på dette arealet er kun omfattet av retningslinje.

Der det ikke er spesifisert at det skal være privat uteoppholdsareal, må det forstås som felles uteoppholdsareal. Noe annet gir ikke mening. I retningslinjene er det sagt generelt at det «skal være maksimum 50 m gangavstand til nærmeste uteoppholdsareal». Like etter sies det at det «bør være maksimum 50 m gangavstand til annet uteareal» enn privat uteareal. Slik det er utformet, omfatter det alt uteareal som fungerer som felles uteoppholdsareal. Men det står i motstrid til at regulert offentlig tilgjengelig areal som kan inngå i uteoppholdsarealet kan ligge inntil 200 meter gangavstand fra boligene i byfortettingssone og fortettingssone. I tillegg overstyres disse retningslinjene av at det er sagt annet i de juridisk bindende bestemmelsene. Her kan det være inntil 100 meter gangavstand til felles uteoppholdsareal som er offentlig tilgjengelig i Bergen sentrum, sone S1 og BY1. Regelverket om de ulike utearealene og avstand til disse er både komplekse, uklare og i motstrid. Vi mener derfor at bestemmelsene ikke kan utformes på denne måten.

Bestemmelsene og retningslinjene opererer med ulike beskrivelser for plassering av uteoppholdsarealene, mens vedlegget definisjon og ordforklaringer har en annen definisjon. Kommunen må holde på en entydig definisjon av uteoppholdsareal på bakkeplan. Det må framgå klart at det er tale om på bakkeplan og tilgjengelighet. Ut fra ordlyd i bestemmelsene har Bergen sentrum, S1 og BY1, krav om uteoppholdsareal på bakkeplan, mens den øvrige byfortettingssonen i realiteten ikke har krav om at utearealet skal være på terreng eller bakkeplan, men kan være på opparbeidet dekke. Det er heller ikke gitt en bindende definisjon eller beskrivelse. Det kan eventuelt i sin helhet være på tak. Vi kan ikke tro at det er meningen, men det er slik det kan forstås etter planforslaget.

Uteoppholdsareal må knyttes til de enkelte boligene/byggene det skal betjene. Det må være oppholds- og lekeareal knyttet tett til bolig. Dersom det er nødvendig med felles tilleggsareal utover det, må det være i kort gangavstand fra bolig og gangveien må være trafikkikker, trygg, innbydende og universelt tilgjengelig. Det må fastsettes i bestemmelser.

Vi vil videre vise til at det i planbeskrivelsen pekes på at skolekapasiteten i sentrale bydeler er stram og at nye skoler må etableres hvis økt boligfortetting. Samtidig fremgår det av planbeskrivelsen at etablering av offentlig infrastruktur i sentrale områder krever at kommunen bl.a. aksepterer reduserte utearealnormer i tett by for skoler og barnehager (se planbeskrivelsen s 47-48). Fylkesmannen stiller seg kritisk til at barns lekeareal generelt blir en salderingspost slik det fremgår av kommunens egen planbeskrivelse. Samlet sett blir barn i de mest urbane strøkene i kommunen da sterkt nedprioritert mht. lekeareal og kvalitet på det (jf. våre merknader til § 9 levekår).

Vi stiller oss også kritiske til det defensive totalinntrykket planbeskrivelsen og bestemmelsene reflekterer når det gjelder kommunens vilje til styring av fortetting og utvikling av gå-byen. I denne sammenheng vil vi sitere planbeskrivelsen: «Kommunen må sette seg i førersete i fortettingsprosessene for å lykkes med tilrettelegging for de offentlige funksjonene.» (se planbeskrivelsen s. 49).

## Parkering

Fylkesmannen ser også positivt på at «parkeringsnorm» for boligformål er strammet noe inn i forhold til gjeldende KPA. Det er videre positivt at det åpnes opp for frikjøp fra parkeringskravet. Vi mener imidlertid at maksimal parkeringsdekning for bolig i områdene sentrums-kjerner og byfortettingssone bør strammes mer inn. Vi viser her til at det vil være mer i tråd med målet i kommuneplanens samfunnsdel om gå-byen med ambisjon om å legge til rette for at mest mulig av det daglige tjenestetilbudet skal ligge innenfor gangavstand.

For virksomheter bør det strammes inn særlig når det gjelder forretning, men også for kontor, i sentrums-kjerner og byfortettingssone. Med nullvekst mål, statlige forpliktelser for videre bybaneutbygging og oppgradering av kollektivtransport, sykkel og gange i disse delene av kommunen vil det ligge godt til rette for alternativer til privatbil. Byutredninger har også vist at parkeringsmuligheter har stor betydning som virkemiddel for å oppnå nullvekstmålet.

## Bebyggelse og anlegg

Det er positivt at det er tatt inn bestemmelse under § 26.2 om at sentrums-kjerner skal utvikles etter bymessige prinsipper med bla sammenhengende byromstruktur. Vi mener det også må omfatte områder definert som Byfortettingssone. Byromstruktur med kvartalsstruktur viser seg å være særlig arealeffektivt (jf. kommunens egne utredninger) og kan samtidig skape gode uteoppholdsareal. Det har vist seg å være særlig utfordrende å få til en slik kvartalsstruktur når privat frimerkeplanlegging er dominerende. Det er viktig å presisere at felles planlegging vil være nødvendig for å sikre tilfredsstillende bomiljøkvaliteter i store deler av sentrale bystrøk. Som vi har omtalt over er vi meget kritiske til at kommunen heller ser ut til å ville renonsere på krav til privat og felles uteoppholdsareal ved nye «byboliger». Det er positivt at det tas inn bestemmelse om områderegulering, men det må også tas inn krav om felles detaljregulering både i sentrums-kjerner og byfortettingssoner. Her vil vi vise til kommuneplanen for Oslo hvor det er lagt inn *Hensynsone med krav om felles planlegging for flere eiendommer* (med bestemmelser). Det begrunnes nettopp med:

- «Eksisterende gate- og tomtestrukturer kan i varierende grad benyttes som grunnlag for en utvikling av områdene i ønsket retning. I mange av områdene er det behov for å avklare på overordnet nivå gjennomgående arealbruk for gateroms-, byroms- og bebyggelsesstruktur, samt teknisk, grønn og sosial infrastruktur og annet innhold som er viktig for en god utvikling. Dette er forhold som ikke kan sikres innenfor enkeltprosjekters avgrensning. En god utvikling av områdene vil være svært vanskelig å få til gjennom bitvis detaljregulering uten at de overordnede føringene er på plass. Ofte vil man også kunne oppnå en bedre, mer situasjonstilpasset og høyere arealutnyttelse hvis flere eiendommer planlegges i sammenheng.» (Oslo kommune KPA 2015).

Vi finner det i utgangspunktet positivt at kommunen setter krav om stedsanalyse bla for å sikre en sammenhengende bystruktur. Stedsanalysen er imidlertid ikke et bindende dokument med hjemmel i plan – og bygningsloven som skal prøves for Fylkesmannen og andre etater og høringsinstanser. Det vil derfor ikke gi samme forutsetninger for videre detaljregulering slik som en hensynsone for felles planlegging ville gitt. Vi viser også til merknader over knyttet til plankravet.

Fylkesmannen stiller også spørsmålstegn ved at det åpnes for byggehøyde opp mot 35 meter i sone 1 og sone 2, jf. § 26.1.6. Slike byggehøyder kan lett skape dårlig kvalitet når det gjelder gode uteoppholdsareal på bakkeplan, både på fremside og i bakgårder. Det vil derfor kunne

innebære en ytterligere kvalitetsforringelse for gå-byen dersom slike byggehøyder tillates. Vi viser til at Bergen kommune har gode utredninger om høyhus, samt hvor det kan samsvare med landskapet Vi minner om at lavere, men tettere bebyggelse kan gi samme og gjerne høyere utnyttingsgrad.

Fylkesmannen har videre merket seg at det i *Ytre fortettingssone* er foreslått å åpne for en utnyttelsesgrad fra 30 % til 100 % BRA og i byfortettingssonene er åpnet for en utnyttingsgrad fra 100 % til 200 %. Vi finner det problematisk at det opereres med et slikt stort spenn i utnyttelsesgrad uten at det er gitt noe nærmere forutsetninger for hvordan det skal håndteres. Vi savner f.eks. at det er bundet opp gjennom avstand til hovedåre for kollektivtransport og senterområder. Uten en slik differensiering finner vi at en utnyttelsesgrad på 50 -100 % BRA i deler av denne sonen vil være i klar konflikt med statlig planretningslinje for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Vi merker oss for øvrig at det ikke er gitt noe nærmere definisjon av hvordan denne utnyttelsesgraden skal praktiseres utover at parkering under bakken ikke skal medregnes. Det samme gjelder også for *Øvrig byggesone*, hvor det kun er satt en maks grense på 40 % BRA uten nærmere spesifisering av hvordan denne skal praktiseres.

I den grad kommunen velger å ha et spenn på hvilken utnyttingsgrad som skal kunne nyttes i de ulike byggesonene, må det framgå at det er kommunen som til slutt skal fastsette hvilken utnyttingsgrad som kan nyttes i den enkelte reguleringsplan eller for det enkelte prosjekt. Kommunen må ha hånd om det og det må framgå tydelig. Det er også viktig for at de regionale og statlige høringsinstansene skal kunne ha innflytelse på utnyttingsgraden for å kunne ivareta de regionale og nasjonale planhensynene. Det samme gjelder også for byggehøyder. Dersom kommunen ikke har avklart sin myndighet for det, vil det kunne bli oppfattet som et krav om å kunne legge til grunn maksimal utnyttingsgrad og maksimal byggehøyde.

Vi ser positivt på at det i bestemmelser knyttet til § 26 *bebyggelse* og anlegg er satt krav om parkering i fellesanlegg i sentrumssonene og byfortettingssoner.

I § 17 om parkering er det også foreslått å ta inn som bestemmelse at: «*Kommunen kan kreve tillatelse for bruk av ubebygde areal til parkering innenfor sentrumskjerne og byfortettingssone.*» Vi støtter en slik bestemmelse, men mener at ordet «kan» bør byttes ut med «skal».

### Energi og klima

Fylkesmannen ser også positivt på at det er tatt inn bestemmelse om klimaregnskap ved utbygginger over 1000 m<sup>2</sup>. Vi har også merket oss at bestemmelsen åpner for skjerming av myr og våtmark. Sistnevnte områder blir forhåpentligvis også skjermet ved at fremtidige byggeområder i kommunens randsoner er tatt ut.

### Klimatilpasning, risiko og sårbarhet (ROS)

Vi merker oss at det er tatt inn en rekke bestemmelser som omhandler ROS samt konkrete punkt knyttet til overvannshåndtering, ekstremvær og ras. Det er positivt, men vi vil minne om at Fylkesmannen ofte får reguleringsplaner til offentlig ettersyn hvor det legges til rette for boligutbygging i flom- og rasutsatte områder. Vi savner en mer aktiv holdning til det, for eksempel ved at kommunen ikke tillater ny boligbebyggelse i områder som kvalifiserer til hensynsone for ras og/eller flom. Ansvar for vedlikehold og oppfølging av nødvendige sikringstiltak viser seg ofte å bli problematisk over tid. Det er ikke så knapt med areal i kommunen at det er nødvendig å ta i bruk slike utsatte områder til boligbygging. Vi viser her

også til § 33.7 og 8 i forslag til bestemmelser hvor det åpnes for tiltak i områder med hensynssone ras/flom.

Det er utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse, ROS-analyse, som er inndelt etter bydel. Det opplyses at ROS-analysen også er utarbeidet som en oppfølging til helhetlig ROS-analyse (BergenROS 2014). Bergen kommune vedtok sannsynlighetskategorier og risikomatrise på linje med de strengeste kravene i teknisk forskrift (TEK17) i forbindelse med vedtak av planprogram i 2013. Ved utarbeidelse av ROS-analysen har ikke disse blitt lagt til grunn. I stedet har det blitt benyttet sannsynlighetskategorier og risikomatrise fra BergenROS 2014. Bruk av disse kriteriene gir en helt annen og større aksept for risiko og sårbarhet i de vurderingene som er gjort i ROS-analysen for kommuneplanens arealdel enn det de opprinnelig vedtatte kriteriene fra 2013 ville gjort.

Helhetlig ROS-analyse, BergenROS 2014, ser på hele Bergen kommunes geografiske område under ett ved vurdering av hva kommunen kan og er villig til å akseptere av risiko og sårbarhet. I motsetning til den helhetlige ROS-analysen, vurderer man i realiteten hva kommunen kan og er villig til å akseptere for hvert enkelt tiltak i kommuneplanens arealdel. Satt på spissen resulterer bruk av den samme sannsynlighetskategorien i at man for eksempel i BergenROS aksepterer at et bygg i kommunen blir rammet av et skred hvert 101. år. Tilsvarende bruk av samme sannsynlighetskategori i kommuneplanens arealdel resulterer i aksept for at hvert eneste nye bygg kan bli rammet av et skred hvert 101. år.

I kommuneplanens arealdel skal det avklares potensiell fare og fastsettes juridisk bindende krav i plankart og bestemmelser, for videre kartlegging og tiltak på reguleringsplannivå. For å sikre at det blir utarbeidet krav på riktig grunnlag, må kommuneplanens arealdel baseres på krav til naturfare i TEK17. Det er ikke tilstrekkelig å vise til TEK17 for som bestemmelse for reguleringsplannivå.

Det er lagt inn hensynssone i plankart for en av kommunens fem storulykkevirksomheter. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap er fagmyndighet for storulykkeforskriften. Det gir i sitt veiledningsmaterieell en generell anbefaling om å etablere hensynssoner i kommuneplanens arealdel rundt eksisterende storulykkevirksomheter, for å hindre uønsket utvikling og fortetting. Vi anbefaler derfor at kommunen vurderer å gjøre tilsvarende for de andre virksomhetene det gjelder. Vi kan ikke lese oss til om, eller hvilke, vurderinger det er gjort i forbindelse med storulykkevirksomheter i ROS-analysen. Vi viser til [veiledningsmaterieell fra DSB](#) for temaet. Vi stiller oss også spørsmål om det er vurdert hensynssoner i områder knyttet til virksomheter eller industriområder som ikke er omfattet av storulykkeforskriften, for eksempel virksomhetsområder med periodisk oppbevaring og håndtering av farlig stoff ved for omlasting og transport. ROS-analysen kan med fordel bli mer tydelig når det gjelder å vise systematikk rundt virksomheter som håndterer farlige stoff, enten de omfattes av storulykkeforskriften eller ei. I planbestemmelsene er det omtalt biogassanlegg i Rådalen, men vi kan ikke se at det er omtalt vurderinger av ev. andre anlegg eller typer anlegg.

Klimaendringer er omtalt, og har eget punkt i bestemmelsene. Vi kan ikke se at det er gjort konkrete vurderinger om minimum byggehøyde (kotehøyde) som tar hensyn til havnivåstigning og stormflod i fremtiden. Dersom det er vanskelig å tallfeste et minimumsnivå i kommuneplanens arealdel, anbefaler vi likevel at bestemmelsene setter krav til framskrivingsperiode og metode som skal legges til grunn i videre planprosesser. DSB har gitt ut en

egen [veileder med metode for enkelt å beregne fremtidig havnivåstigning og stormflo](#), som tar utgangspunkt i de siste framskrivingene (2100).

### Støy

Fylkesmannen ser positiv på at kommunen eksplisitt nedfeller i forslag til planbestemmelse om støy (§ 22) at grenseverdiene i T-1442 skal tilfredsstilles. Fylkesmannen vil framheve at det er en viktig bestemmelse for folkehelsen og de utredninger som ligger bak grenseverdiene i T-1442. Det går fram av retningslinjene og informasjonsmerkene til § 22 at kommunen vil følge innholdet i T-1442. Det er også i tråd med intensjonene i kommunens egen handlingsplan mot støy. Vi finner det også positivt at det er innført stille områder i kommunen (såkalt grønne støysoner).

Det synes å framgå at kommunen mener at støy skal vurderes i tråd med T-1442/2016 i planleggingen. For å unngå tolkningstvil må det sies uttrykkelig i de juridisk bindende bestemmelsene. Kommunen har tatt med noen punkter fra T-1442. Det må en gjerne gjøre for å framheve det eller gi opplysninger om de særskilte punktene, men en må også si uttrykkelig at T-1442 skal ligge til grunn for vurderingene. Bl.a. viser planen til T-1442 om sumstøy. Det må være en del av bestemmelsene. Det er viktig at kommunen viser i de juridisk bindende bestemmelsene at T-1442 legges til grunn for vurderingene i plan og enkeltsakene.

Kommunen må også følge T-1442 for fastsetting av avvikssoner. Da kan kommunen gjøre avvik der det er senterområde og kollektivknutepunkt. Kommunen må rette definisjonen av kollektivknutepunkt slik at den er i samsvar med T-1442. Kollektivknutepunkt forutsetter bl.a. at det er flere kollektivtransporttilbud som møtes. Avvikssoner skal også konkretiseres ved å bli stedfestet på plankartet. Fylkesmannen har påpekt det overfor kommunen over lengre tid.

Kommunen foreslår som avvikssoner sentrumskjernene og byfortettingssonene. Det er store områder. Planomtalen sier på s. 24 at i byfortettingssonene vil de fleste nye boligene komme. Det framgår også av definisjonen. Det er da viktig at det er grundig utredning om de fleste nye boligene og annen støyømfintlig bebyggelse her skal kunne akseptere en høyere støy enn de grensene som er anbefalt. I planforslaget framstår avvikene som skjematisk og uten nærmere vurderinger. Kommunen har ikke uttalt noe om hvilke hensyn som eventuelt skulle gi grunn for å fravike grenseverdiene for støy. Kan vi vurdere hele området som senterområde? Hvor er kollektivknutepunktene, hva særkjenner disse? Hvilke støykilder taler vi om? Skal avviket gjelde for alle typer støy? Er det støykilder i nærheten som skulle gjøre det nødvendig med en avvikssone?

Etter de opplysningene som synes å foreligge, har f.eks. Bergen sentrum store boligområder som har støy under grenseverdiene til gul støysoner, jf. temakart støysonkart for Bergen 2010. Det er da ikke grunnlag for avvikssone for støy her. En avvikssone i Bergen sentrum vil bare føre til at en ikke tar hensyn til støy ved fortetting eller omlegging av støyende virksomhet som trafikkløsningene. Det vil kunne hindre de gode planløsningene i stedet for å fremme disse. Videre er det i hvert fall flere av sentrumskjernene som vi ikke kan se er særskilt støyutsatte og skulle trenge en avvikssone. Vi kan bl.a. heller ikke se at alle sentrumskjernene har gjennomgangstrafikk eller kan sies å være kollektivknutepunkter. Vi viser til definisjonen av sentrumskjerne og at planomtalen sier på s. 23 at kjerneområdene skal bygges ut tett og være møtesteder i lokalsamfunnet. For flere av kjerneområdene vil det være det sentrale formålet og ikke som et kollektivknutepunkt f.eks. For store deler av byfortettingssonen gjelder det samme. Da disse områdene er pekt ut som der det skal bygges tettest og der det skal komme

flest nye boliger, er det svært viktig at avvik fra grenser for helsepåvirkning er nøye vurdert og framstår som nødvendige utfra andre viktige planhensyn. Slik kunnskap og vurderinger kommer ikke til uttrykk i planforslaget. Vi kan heller ikke se hva som er de kunnskapsbaserte vurderingene. Avvikssonene framstår tvert imot som vilkårlige og skjematisk fastsatt.

Det framgår av T-1442 at kommunen skal utrede støysituasjonen i arbeidet med kommuneplanen samt at det er kunnskap om støyen som skal legges til grunn for både støysonene og eventuelle avvikssoner. Det synes ikke å være gjort i dette planforslaget. Avvikssonene er ikke riktig fastsatt som definerte avvikssoner. Det som synes å være ment slik, framstår ikke som å bygge på kunnskap og støyvurderinger samt reelt behov for avvik. Fylkesmannen kan ikke akseptere det eller slike avvik som er foreslått.

Vi stiller oss særlig kritisk til at det i senterområdene (S1 -S8) i tillegg til at disse defineres som avvikssoner også vil tillate at såkalt «stille side» kan ha støynivå opp til rød støysone samt at uteoppholdsareal kan overbygges og/eller innglasses. Det er kvalitetsforringelser som selv i avvikssoner ikke kan aksepteres og vil være i strid med T-1442.

I den grad det skulle framstå behov for noen avvikssoner for støy, viser vi til følgende som veiledning til ytterligere vurderinger:

For sentrumskjernene er det gitt avvik inn i rød støysone for støyømfintlig bebyggelse. Det synes unødvendig. Det synes også unødvendig å legge til grunn høyere støynivå på offentlig areal som skal dekke behovet for uteoppholdsareal for boliger. Det må være en målsetting å skjerme for støy slikt offentlig areal både for bruk som uteoppholdsareal og for offentligheten for øvrig.

Fylkesmannen ser ikke behovet for å avvike fra anbefalte støygrenser for uteoppholdsareal. Vi er tvert imot redd for at det vil svekke de nødvendige planmessige og arkitektoniske vurderingene og utformingene som er nødvendige for å få fram de gode løsningene for en fortettet utbygging med gode kvaliteter.

Vi kan ikke se at det er grunn for unntakene fra støygrensene for nye støykilder, jf. § 22.2. Her må en i enda større grad holde på støygrensene. Henvisningen til T-1442 må komme tydeligere fram også for nye støyende tiltak.

For grønn støysone, stille områder, er bestemmelsen i § 33.6 mangelfull. Det må presiseres at det er stille områder med lavere støygrense som skal holdes. Det må vises til T-1442.

Avslutningsvis vil vi peke på at støysonene er kun vist på arealplankartet som hensynssoner. Dette kartet er bare lesbart hvis en har mulighet for kun å få frem støysonene på kartet. Det bør derfor legges ved et eget temakart som viser gule og røde støysoner.

#### Grønnstruktur og jordvern

I forslag til nytt arealplankart er det nå vist viktige friluftsområder i byggesonen som grønnstruktur. Det finner vi særdeles positivt og er noe Fylkesmannen har etterlyst ved tidligere revisjoner av KPA.

Det er særlig viktig å ivareta og styrke grønnstrukturen i byen når det legges opp til fortetting. KPA får bestemmelser om å ivareta blågrønne verdier og å ivareta bytrær, men vi savner

bestemmelser som vil styrke de blågrønne verdiene i de urbane områdene i kommunen. Jo flere folk som presses sammen, jo større blir behovet for allment tilgjengelige grønne områder av høy kvalitet og funksjonalitet, for å sikre gode livsmiljø og livskvalitet, folkehelse m.m. Enkelte områder i Bergen, slik som i sentrum og på Laksevåg, har underdekning av slike grønne områder. Det bør være et mål på hvor langt det skal være i gangavstand for de enkelte boligområdene til nærmeste tilgjengelige grøntområde, og områder med særlig stor boligtetthet/befolkningstetthet bør ha høyere tetthet med grønne lunger, parker og andre rekreasjonsområder.

Vi ser for øvrig positivt på at det er utarbeidet eget temakart for grøntfaglige interesser.

Kommuneplanens arealdel er det sentrale verktøyet for å styre arealbruken og ivareta jordvernet. Det er i jordvernstrategien, Prop. 127 S (2014—2015) og Innst. 56 S (2015-2016), vedtatt at omdisponering av dyrka mark skal være mindre enn 4000 dekar innen 2020.

Fylkesmannen ser det som positivt at Bergen kommune har tatt ut flere områder som tidligere har vært regulert til bolig og bebyggelse, og at disse i den nye planen er foreslått regulert til LNF. Videre er det positivt at det ikke er foreslått omregulering av nye områder i det som tidligere har vært regulert til LNF til andre formål. Det vil være med på å styrke jordvernet i kommunen i et langsiktig perspektiv.

Det er vist to områder i Nordåsvannet som fremtidig grønn struktur på plankartet. Under utfyllende informasjon til planbestemmelsene fremgår det at avgrensningen er sjablonmessig opptegnet og at utforming avgjøres i det videre planarbeidet. Området ved Gamlehaugen berører verdifull strandsone. Fylkesmannen legger til grunn at den endelige utstrekning og utforming av dette arealet blir fastsatt etter en reguleringsplanprosess.

Det foreslås seks nye massedeponiområder, M1-M6. Felles for samtlige områder er innslag av myr innenfor foreslått arealformål. Myrområder må bevares som viktige karbonlagre i klimagassammenheng. Det største, ca. 750 daa (M6 – Blåurskampen), ligger like ovenfor Kalandsvika i et område som er svært viktig friluftsområde (kartlegging av Bymiljøetaten). I følge Bymiljøetaten har området betydelige friluftslivskvaliteter. Arealet ligger også vanskelig til for tilkomst for tungtransport. I den knappe konsekvensutredningen som er utført går det frem at det er fare for avrenning til vernet vassdrag (Os-vassdraget). Det er også fare for avrenning til naturreservatet Kalandsvika og mulig trussel mot verneverdiene.

Selv om deler av området (30-40 %) er planlagt som et langsiktig landbrukstiltak i form av nydyrking, stiller Fylkesmannen seg negativ til dette forslaget da det har for store negative konsekvenser for friluftsliv og potensiell fare for forringelse av naturverdier. Det må videre nevnes at forskrift om nydyrking nylig har vært på høring med forslag om forbud mot å nydyrke myr, med hensyn til klima og naturmangfold. Endelige endringer i forskriften vil trolig komme om kort tid.

Plankartet åpner også for omfattende utfylling i Grimevatnet/ Søylevatnet i Arna bydel. Hensikten er å benytte tunnelmasse fra prosjektet E16/jernbane Arna – Trengereid til å fylle ut i Grimevatnet og Søylevatnet for å oppgradere Hardangerveien ved Grimesvingene. Vi har merket oss at volum på utfylling ikke er fastsatt i plan eller bestemmelser, men at det er skissert en mengde lik fire millioner m<sup>3</sup>. Det foreligger kun en svært kort og skjematisk konsekvensutredning knyttet til dette omfattende nye innspillet til arealdelen. Vi etterlyser en



fyldigere konsekvensutredning både når det gjelder konsekvenser på natur og miljø av selve utfyllingen, men også konsekvenser i anleggsfasen. Vi savner videre utredninger av alternativer til utfylling. Da oppgradering av veinettet er (hoved)formålet, må det utredes alternativer som tunnel, bro og lignende

#### Nærmere om LNF-områder

I § 3 1 underpunkt 3 er det gitt bestemmelse hvor det åpnes for «små» tiltak på fradelt og bebygd eiendom, som ikke påvirker LNF-verdiene negativt, kan normalt godkjennes etter søknad. Det vises her til retningslinjer som er gitt til dette underpunkt i bestemmelsene. Her åpnes det for div. tiltak, herunder at total bebyggelse blir maks 300 m<sup>2</sup>/BRA ikke overstiger 40 %. Kommunen prøver her å legge til rette for at mindre tiltak som i utgangspunktet ikke tillates i LNF kan aksepteres etter søknad. Dette er i strid med loven.

#### *Sjø og vassdrag*

I § 32.1 tillates tiltak i vassdrag dersom disse er hjemlet i reguleringsplan. Det er i bestemmelsene § 32.1 generelt om vannforekomster under «retningslinjer» påpekt at fysiske tiltak i vassdrag krever behandling etter vannressursloven og forskrift etter lakse- og innlandsfiskloven om fysiske tiltak i vassdrag. Det må presiseres at vannressursloven også har regler for kantvegetasjon der Fylkesmannen er vassdragsmyndighet. Kantvegetasjon er omtalt i § 10 blågrønne verdier og infrastruktur med egen bestemmelse, men det fremkommer ikke tydelig at det er Fylkesmannen som kan fravike kravet i vannressursloven § 11 – ikke kommunen selv. Det anbefales at søknad om tiltak i vassdrag eller inngrep i kantvegetasjon bør behandles før det gis tillatelse etter plan- og bygningsloven eller annet særlovverk.

Flere av byens vassdrag har naturverdier som må ha et særlig fokus for å ivareta sårbare arter. Det må derfor settes av hensynsone også for Haukåsvassdraget og Arnaelva. Nesttunvassdraget har også viktig funksjon som flomregulator og bør også være vist med hensynsone. Det må knyttes bestemmelser til disse sonene. For Haukåsvassdraget er det den særlig sårbare elvemuslingen som må sikres levedyktige forhold.

Paragraf 35.1-5 (hensynsone landbruk, friluftsliv, landskap, naturmiljø og kulturmiljø) er retningslinjene mer formet som bestemmelser og bør endres til det.

#### *Uplanlagt område*

I forslag til KPA er kommunedelplan for BLÅE i plankartet vist som hvitt område. Det er ikke vist referanse til hjemmel eller tatt inn bestemmelse til arealet.

#### Samordning og utvidet dialog med kommunen

Bergen kommune har i denne saken, i dialog med Fylkesmannen takket ja til å drøfte aktuelle innsigelser i dialogmøte med aktuelle statsetater i forkant av at Fylkesmannen tar endelig stilling til de innsigelsene som er mottatt. Møtet ble holdt den 5.2.2018 i Statens hus.

#### Møtedeltakere

##### Fra Bergen kommune

- Anna Elisa Tryti
- Anne Iren Fagerbakke
- Kjell Åge Matre
- Peter Hatlebakk

- Marit W. Sørstrøm
- Morten Børslid
- Øivind Hauge Støle
- Mette Iversen

#### Fra AVINOR

- Asbjørn Tolo
- Øystein Skaar

#### Fra NVE (via videolink)

- Brigt Samdal
- Toralf Otnes

#### Fra Statens vegvesen(SVV)

- Sindre Lillebø
- Unn Jenny Utne Kvam
- Kari Elster Moen

#### Fra Forsvarsbygg (FB)

- Bjørn Bergesen
- Cato Dørmænen

#### Fra Fylkesmannen

- Lars Sponheim
- Rune Fjeld
- Kjell Kvingedal
- Egil Hauge
- Torgeir Flo
- Brooke Wilkerson
- Anne C. F. Eide

#### Referat/ oppsummering

Fylkesmannen ønsket velkommen og orienterte om den statlige samordningen av aktuelle innsigelser og målene med å tilby en utvidet dialog med planmyndigheten. Byråd Anna Elisa Tryti orienterte deretter kort om planarbeidet og viste til at kommunen har fått inn over 600 innspill til KPA 2018, som nå skal gjennomgås og vurderes. Planens positive hovedgrep ble understreket og hun poengterte at det må sorteres i hva KPA skal løse og hva som kan tas på lavere plannivåer. Kommunen håper på at det nå legges opp til en «dugnad» med mål om å slippe innsigelser til planen og at kommunen ville være åpen for et nytt dialogmøte, når innspillene og aktuelle innsigelsespunkter fra statlige etater var nærmere drøftet og bearbeidet.

Fylkesmannen ga sin tilslutning til en slik arbeidsmåte og stilte seg positiv til et nytt møte for å vurdere hvordan eventuelle, gjenstående innsigelsespunkt kan løses, før kommunen tar planen opp til sluttbehandling.

De ulike uttalelsene ble deretter gjennomgått drøftet. Vi gjengir bare her noen konklusjoner og viser ellers til de enkelte uttalene.

### Fleslandsområdet

Avinor sine behov knyttet til lufthavnoperativt areal, samt forsvaret sine behov i området trenger en nærmere avklaring. Kommunen er kjent med det og ser det som ønskelig med en nærmere dialog. Stikkord her er en mer detaljert avgrensning og visning av formål samt gjennomgang av bestemmelsene, bl.a. annet for midlertidig massedeponi (M5).

### NVE sine dialogpunkt.

Disse ble gjennomgått. Et hovedpunkt for NVE er at fareområder alltid må kartlegges og tegnes inn som hensynssoner og det må gis bestemmelser som ivaretar hensynene. Planen må benytte seg av kjente kilder til kunnskap der disse ikke er brukt, som kart over snøskredutsatte områder, skredrapporter fra ulike reguleringsplanarbeid samt kartlegginger kommunen selv har gjennomført. Tilsvarende for flom, der kart er utarbeidet, men der de foreløpig ikke er benyttet i planleggingen.

Kommunen signaliserte at en vil gå grundig inn i dette temaet, med sikte på å komme frem til enighet. Mangler ved ROS-analysen er kommunen innstilt på å rette opp. Dialogen fortsetter på dette punktet.

### Forsvarets dialogpunkt.

Det vises til diskusjonen om Fleslandsområdet. Balansen mellom grønnstruktur kontra forsvaret sine behov må løses i videre dialog. Forsvaret er interessert i en nærmere dialog om hvilke arealer som er av avgjørende betydning for deres interesser, mens andre arealer, som allerede er avhendet, kan tas ut.

Det ble ellers vist til hensynssone MI – Håkonsvern, der fortetting delvis overlapper denne. Det gir en dobbeltkommunikasjon og kan skape usikkerhet. Bergen kommune foreslo at det kunne løses, for eksempel ved å vise aktuelt areal som «øvrig byggesone.»

### SVV sine dialogpunkt.

Dialogpunktene ble gjennomgått. For SVV er det viktig å få på plass nødvendige plankrav, samt at det sikres plass til fremtidig infrastruktur. Vegvesenet er opptatt av at fortettingen skal skje på en måte som ivaretar trafikksikkerheten. Bergen kommune var enig i at man må se nærmere på plankrav. Dialogen må fortsette i forhold til bruken av rekkefølgebestemmelser og byggegrenser. Det er særlig langs hovedrute for sykkel og stamrute for buss at det er viktig at det er satt av nok areal. I tillegg gjelder dette byggegrenser i eldre reguleringsplaner. SVV har ellers et konkret behov knyttet til IL9 – Arnatveit. Vegvesenet har planlagt for at påkoblingen mellom ny E16 og E39 legges til dette området, i stedet for sentralt i Arna. Kommunen signaliserte at en vil se nærmere på dette, f.eks. ved å ta ut deler av området, fastsette rekkefølgekrav eller andre løsninger.

For øvrig vil kommunen kunne ta inn bestemmelser som sikrer satsing på sykling, slik SVV har pekt på.

### Fylkesmannen sine dialogpunkt.

Fylkesmannen gav uttrykk for at det kunne være behov for et eget møte med kommunen for å drøfte noen konkrete deler av planen, i den grad det ikke fanges opp av andre prosesser/ arbeidsgrupper i etterkant av møtet, jf. konklusjonen nedenfor. Det dreier seg bla om tematikken knyttet til foreslått massedeponi, utfylling i Grimevannet, ROS, støy og samlet kartframstilling. Kommunen signaliserte at det var ønskelig.

Ellers er det naturlig å ta arbeidet med Fylkesmannen sine innspill videre i arbeidsgrupper. Fylkesmannen vil stå til rådighet i dette arbeidet og i forkant av et nytt dialogmøte der eventuelle gjenstående innsigelsespunkt tas opp til drøfting.

Fylkesmannen gav ellers uttrykk for at en tettere dialog med kommunen tidligere i revisjonsprosessen hadde vært ønskelig, for å kunne rydde av veien en del uklarheter og misforståelser i tidligere fase.

#### Konklusjon fra møtet

Fylkesmannen oppfatter at det ble oppnådd enighet om å følge opp dialogmøtet med følgende prosesser og fremdrift:

- Den bilaterale dialogen mellom Avinor/Forsvarsbygg og kommunen, ditto SVV, NVE og kommunen fortsetter med sikte på å løse etatsspesifikke konfliktpunkt.
- Det etableres en arbeidsgruppe om planbestemmelser, herunder plankrav (med fokus på klarere rammer for fortetting) med deltakelse fra kommunen, Fylkesmannen og SVV.
- Det etableres en arbeidsgruppe for temaet kyst-/ strandsonen, for drøfting av spørsmål om nye naustområder, med deltakelse fra Fylkesmannen/plan og kommunen.
- Det etableres en arbeidsgruppe for temaet ROS og hensynssoner vassdrag med deltakelse fra NVE, Fylkesmannen/beredskap (og ev. miljø/ landbruk) og kommunen (med ROS kompetanse).

Fylkesmannen tar initiativ til oppstart av arbeidsgruppemøtene og utarbeider om ønskelig referat, som supplerende, samordnet uttale. De bilaterale avklaringene mellom kommunen og respektive andre statsetater (Forsvarsbygg, Avinor og SVV) forutsettes gjennomført uten Fylkesmannen medvirkning, innenfor samme tidsramme.

Målet er at den utvidede dialogen/ medvirkningen skal være ferdigstilt senest en uke før påske. Eventuelle gjenstående (reelle) uenigheter mellom statsetatene og kommunen etter et nytt felles (dialog)møte nedfelles i endelig uttalelse/ med eventuelle innsigelser fra Fylkesmannen til kommunen, i etterkant av disse prosessene.

#### Avsluttende merknader:

Fylkesmannen legger etter dette til grunn at dialogen har ført fram, i den forstand at vi ikke ser behov for en nærmere vurdering av om innsigelser som er fremmet, skal avskjæres. Videre legger vi til grunn at Bergen kommune har utvidet fristen for statlig medvirkning i planprosessen til etter at et nytt, avsluttende dialogmøte er avholdt.

Vi ber for ordens skyld om at kommunen skriftlig bekrefter denne fristutsettelsen.

Vi ønsker lykke til med det videre arbeidet med kommuneplanen!

Med hilsen

Rune Fjeld  
assisterende fylkesmann

Egil Hauge  
fagdirektør

*Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift.*

Kopi til:

Avinor	Postboks 150	2061	GARDERMOEN
Direktoratet for Mineralforvaltning	Postboks 3021 Lade	7441	TRONDHEIM
Hordaland fylkeskommune	Postboks 7900	5020	Bergen
Forsvarsbygg	Postboks 405 Sentrum	0103	OSLO
Statens Vegvesen - Region Vest	Postboks 43	6861	LEIKANGER
NVE - Norges vassdrags- og energidirektorat	Postboks 5091 Majorstua	0301	OSLO
Fiskeridirektoratet	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN