

Fra: Bergen Næringsråd v/ekspertgruppe byutvikling
Til: Byråd for byutvikling, Bergen kommune
Dato: 24. april 2026

Notat til byråd for byutvikling

Bergen Næringsråds vurdering av utkast til KPA 2027

1. Innledning

1.1 1.1 Bakgrunn og formål

Bergen Næringsråd har gjennomgått forslaget til bestemmelser for Kommuneplanens arealdel 2027 (KPA 2027), slik det fremgår av høringsforslag datert 27. mars 2026 (planID 71740000), endringsnotatet av mars 2026, samt tilhørende fagnotater og planbeskrivelse. I tillegg er Oslo kommunes forslag til ny KPA (ute på offentlig ettersyn 14. april 2026) gjennomgått som sammenligning.

Formålet med dette notatet er å gi byråden et faglig fundert beslutningsgrunnlag, med særlig vekt på konsekvensene for boligbygging og næringsutvikling. Næringsrådet stiller seg bak de politiske ambisjonene som er forankret i planprogrammet for KPA 2027:

«De politiske ambisjonene er at KPA skal legge til rette for: flere boliger, mer næringsutvikling, raskere saksbehandling, fortetting med lavere konfliktnivå.»

KPA 2027 må bli et virkemiddel for å nå dette målet, ikke noe som trekker i den annen retning slik gjeldende KPA har gjort. Vårt syn er at forslag til ny KPA i liten grad er egnet til å oppfylle de politiske målsettingene som ligger i planprogrammet.

Vi ser med stor bekymring på den lange saksbehandlingstiden og de stadig mer kompliserte kravene, som igjen fører til at færre boliger blir bygget og de boligene som blir bygget bare bli dyrere og dyrere. Nye boliger i dag er så dyre at færre og færre har råd til dem. KPA 2027 må bidra til å motvirke denne utviklingen.

1.2 Noen overordnede juridiske betraktninger

1.2.1 Overordnet

KPA er et juridisk bindende dokument som er svært viktig for byens utvikling.

Bergen Næringsråd anbefaler at samtlige bestemmelser gjennomgås av juridisk kompetanse med særlig fokus på hjemmelsgrunnlag, detaljeringsnivå og skillet mellom juridisk bindende bestemmelser og retningslinjer, jf. pbl. §§ 11-5 til 11-11.

1.2.2 Plan og bygningsloven § 11-5, 2. ledd

«§ 11-5. Kommuneplanens arealdel

....

Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene

Det vil si det er klart forutsatt at kommuneplanens arealdel skal være et overordnet dokument, med begrenset detaljeringsgrad. Dette vektlegges i betydelig grad av øvrige kommuner som arbeider med KPA for tiden, f.eks. Oslo. Det må være en sentral rettesnor også for Bergen kommune.

1.2.3 KPA 2027 skal ikke regulere det som allerede følger av annen lovgivning

Det vises til Kommunal- og distriktsministerens brev av 15. september 2025 («Felles innsats for økt boligbygging») er en sentral nasjonal premiss. Departementet slår fast:

«Den enkelte kommune har ikke hjemmel til å gi egne bestemmelser om tekniske krav for bygg innenfor områder som allerede er dekket av byggeteknisk forskrift. Både kommune, utbyggere og ulike høringsparter må merke seg dette. Planbestemmelser som ikke har hjemmel i lov er ugyldige, og partene trenger ikke å følge opp slike krav.»

Hvor et krav allerede følger av annen lovgivning (f.eks. TEK) er tilsvarende krav i KPA et uegentlig vilkår.

1.2.4 Sammenblanding av juridisk bindende bestemmelser og retningslinjer

Dokumentet er utformet med bestemmelser og veiledende hjelpetekst integrert i samme fysiske dokument, der juridisk bindende tekst og ikke-bindende retningslinjer presenteres side om side uten alltid tydelig skille. Bestemmelsene er hjemlet i pbl. §§ 11-5 til 11-11 og § 12A-1, men tekstmassen inneholder formuleringer som «bør», «normalt», «legges vekt på» og «kan», som ikke alltid er tydelig skilt fra «skal»-krav.

Eksempler:

Pkt. 6.1.1: Bestemmelsestekst: «Gjeldende arkitektur- og byformingsstrategi for Bergen ... skal være premissgiver» – men denne strategien er ikke vedtatt som del av planen, og gjeldende strategi heter «Arkitektur+», mens en ny arkitekturveileder er «under utarbeiding». Dette medfører at et «skal»-krav knyttes til et eksternt, dynamisk dokument som kan endres uten planrevisjon.

Pkt. 14.5.1 Tilknytningsplikt fjernvarme

Bestemmelsestekst: «Tilknytningsplikt til fjernvarme skal vurderes og fastsettes i reguleringsplaner for bebyggelse i nærheten av eksisterende eller planlagt infrastruktur for fjernvarme.»

Tilknytningsplikt til fjernvarme hjemles i energiloven § 5-4, jf. varmekforskriften. Kommuneplanen kan gi retningslinjer om at spørsmålet skal vurderes i reguleringsplan (pbl. § 11-9 nr. 3 og 8), men kan ikke selv fastsette tilknytningsplikt – det krever konsesjon fra NVE og vedtak etter energiloven. Formuleringen «skal vurderes og fastsettes» er uklar om det er snakk om en plikt til å vurdere (retningslinje) eller en plikt til å fastsette tilknytningsplikt (rettslig krav). Dersom sistnevnte, mangler hjemmel i pbl.

Pkt. 23 er eksplisitt merket med at «Plan- og bygningsloven gir ikke anledning til å gi bestemmelser til disse hensynssonene», men tekstene i pkt. 23.1–23.5 er likevel formulert som retningslinjer og kan forveksles med rettslig bindende krav.

Anbefaling:

Klargjør distinkt i innledningen og i selve bestemmelsesteksten hvilke avsnitt som er juridisk bindende og hvilke som er retningslinje/veileder. KPA 2027 må grundig gjennomgås med dette formål.

1.2.5 Uklart hjemmelsgrunnlag for enkeltbestemmelser

Flere av bestemmelsene har uklart hjemmelsgrunnlag. Det kommenteres under hvert enkelt punkt. Det gjelder f.eks. punkt om arkitektur og byformingsstrategi, jordvernforbudet, gatenormalen som bindende krav, klimanormen, utslippskrav m.m. En kan ikke vedta «skal» bestemmelser som viser til dokumenter som ikke er vedtatt, som gatenormalen og arkitekturstrategi.

Alle bestemmelsene må gås grundig gjennom av byrådet for å sikre tilstrekkelig hjemmel slik at en unngår senere ugyldige vedtak.

2. Faglige kommentarer til enkeltbestemmelser (kronologisk)

2.1 § 1 Formål

Gjeldende KPA 2018 – bestemmelse (§ 1):

«Kommuneplanens arealdel skal bidra til å oppnå målene som er stilt i kommuneplanens samfunnsdel. Det pekes spesielt på at vi må:

- sørge for en grønn, bærekraftig og klimanøytral byutvikling*
- fremme inkludering, likeverd og utjevne levekårsforskjeller*
- fremme folkehelse og forebygge sykdom*
- sikre gode oppvekstmiljø for barn og unge*
- ivareta byens natur- og kulturlandskap, sammenhengende blågrønn struktur, naturmangfold og områder med ulike byplangrep, arkitektur og kulturminner*
- oppgradere sosial, teknisk og blågrønn infrastruktur for å muliggjøre en tettbygd by*
- fremme effektiv ressursutnyttelse, gjenbruk og deling*
- bidra til effektive og forsvarlige plan- og byggesaksprosesser*
- for å minimere folks transportbehov i hverdagen»*

Forslag KPA 2027 – bestemmelse (§ 1):

«Hensyn til befolkningens helse, livskvalitet og levekår skal ivaretas i plan- og byggesaker gjennom

- styrking av barns fysiske oppvekstmiljø*
- god bokvalitet*
- kvalitet på uterom*
- universell utforming*
- enkel hverdagslogistikk*
- aldersvennlig byutvikling*
- videreutvikling av byens særpreg og identitet*

Å utvikle en god by for innbyggerne, gir grunnlag for en god by å drive næring i. Naturen må forvaltes for kommende generasjoner, viktige naturområder må bevares.»

Vurdering: Forslaget bør skjerpes ytterligere.

Den nye formålsparagrafen er mer konkret enn gjeldende KPA ved at den peker på bokvalitet, hverdagslogistikk og bevaring av byens særpreg. Samtidig mangler den fortsatt en klar kobling til planprogrammets overordnede mål og 6 hovedambisjoner.

«Mål for planarbeidet

Hovedoppgaven i denne rulleringen av KPA er å forenkle bestemmelsene.

Det er satt følgende mål for ny KPA:

- flere boliger*
- økt verdiskaping*
- håndtere uforutsigbar framtid*
- fortetting med kvalitet*
- godt styringsverktøy*
- effektiv saksbehandling»*

Forslaget fremstår kun som en opplisting av hvilke hensyn som skal ivaretas i plan- og byggesaker og ikke hva som er formålet med planen.

Bestemmelsen nevner eksplisitt at en god by for innbyggerne gir grunnlag for næringsdrift, men sier ikke noe om at næringsutvikling i seg selv er et formål med planen. Dette er en vesentlig mangel i lys av planprogrammets ambisjoner.

Det vises også til det som er skrevet innledningsvis: KPA 2027 må gjennomsyres av et ønske om raskere plan- og byggesaksprosesser, flere boliger og mindre kompleksitet

Oslo KPA til sammenligning – bestemmelse (§ 1):

«Kommuneplanens arealdel skal bidra til å

- legge til rette for økt boligbygging og gode nabolag
- redusere klimagassutslipp og gjøre byen mer klimarobust
- ivareta natur, grønnstruktur, sjø og vassdrag
- legge til rette for vekst i arbeidsplasser og næringsliv
- bruke plansystemet effektivt og kostnadseffektivt»

Anbefaling: Formålsparagrafen utvides med eksplisitte punkter som samsvarer med målene i planprogrammet, tilsvarende Oslo-modellen. Ingen av disse momentene er dekket av den foreslåtte formuleringen. Formålsparagrafen må gi retning.

2.2 § 2 Virkninger av planen (forrangsbestemmelse)

Gjeldende KPA 2018 – bestemmelse (§ 2.4 og § 2.4.1):

«2.4 Ved motstrid gjelder kommuneplanens arealdel foran eldre reguleringsplaner vedtatt før 1.1.2013.

2.4.1 Følgende av kommuneplanens bestemmelser gjelder foran alle eldre reguleringsplaner:

- §§ 6.1 og 6.2 Byggegrenser langs sjø og vassdrag
- § 21 Handel
- § 22 Støy»

Forslag KPA 2027 – bestemmelse (§ 2.1 og § 2.2):

«2.1.1. Plankart 1 med arealformål og bestemmelsesområder og plankart 2 med hensynssoner gir juridiske rammer for planlegging, forvaltning og utbygging.

2.1.2. Kommuneplanens arealdel supplerer eldre arealplaner der aktuelt tema ikke er vurdert.

2.1.3. Ved motstrid gjelder kommuneplanens arealdel foran eldre kommunedelplaner.

2.1.4. Ved motstrid gjelder kommuneplanens arealdel foran reguleringsplaner vedtatt før 1.6.2017.

2.2. Unntak

2.1.1. Reguleringsplaner med bestemmelser eller formål knyttet til bevaring av kulturminner/kulturmiljø og blågrønn struktur gjelder foran kommuneplanens arealdel, avgrenset til det aktuelle formålet.»

Beskrivelse av endringen: Skjæringsdatoen er flyttet fra 01.01.2013 til 01.06.2017. Gjeldende pkt. 2.4.1 – byggegrenser, handel og støy som skulle gjelde foran alle eldre planer – er tatt ut. Endringsnotatet begrunner dette slik: «Det er vurdert at alle planer vedtatt etter juni 2017 i tilstrekkelig grad følger opp føringene til disse tema, og at det dermed ikke er nødvendig å videreføre et slikt punkt.»

Vurdering: Usikker konsekvens.

En bør her enten velge Oslo-modell, jf. nedenfor, eller gå mer konkret til verks og gjennomgå de ulike reguleringsplanene slik Oslo har gjort (og for så vidt svært mange andre kommuner gjør). Vi har sett svært uheldige konsekvenser av skjæringspunktet 01.01.2013, f.eks. Strømme gård, der utbyggingen langt på veg ble stoppet halvveis, etter at kommunen hadde pålagt utbygger til å bygge infrastruktur til MNOK 150 mill, dimensjonert til hele feltet. Områdereguleringsplanen på Mindemyren er jo også fra 2013.

Oslo KPA til sammenligning – bestemmelse (§ 2.3):

«Reguleringsplaner vedtatt før kommuneplanens arealdel gjelder så langt de ikke er i strid med denne planen, dersom ikke annet er sagt i kommuneplanen.»

Oslo supplerer med en positiv liste (§ 2.3 bokstav e–i) over konkrete reguleringsplaner som ved motstrid går foran KPA, bl.a.:

«For reguleringsplaner innenfor utviklingsområde U1 og indre by (IB) som har bestemmelser om høyder, går reguleringsplanenes bestemmelser om høyder ved motstrid foran kommuneplanens arealdel.»

Anbefaling: Bergen bør vurdere en tilsvarende positiv liste, da et skarpt skjæringstidspunkt kan gi urimelige utslag. Nummereringsfeilen i pkt. 2.2 (pkt. 2.1.1 oppført to ganger) må rettes før sluttbehandling.

Departementet har i november 2025 fastslått at det ikke kan vedtas KPA-er som i realiteten opphever reguleringsplaner, uten at prosessen for oppheving følges.

2.3 § 3.1 Plankrav

Gjeldende KPA 2018 – bestemmelse (§ 3.1):

«Tiltak etter pbl § 20-1 bokstav a, d, g, k, og l skal inngå i reguleringsplan vedtatt med hjemmel i plan- og bygningsloven av 1985 eller nyere lov.»

Forslag KPA 2027 – bestemmelse (§ 3.1.1):

«Tiltak etter pbl § 20-1 bokstav a, d, g, k, og l skal inngå i reguleringsplan.»

Beskrivelse av endringen: Kravet til pbl. § 20-1 bokstav a, d, g, k og l er videreført. Kravet om at reguleringsplanen må være vedtatt etter 1985 er fjernet. Endringsnotatet begrunner: «Pkt. 2 om virkninger av planen håndterer situasjoner der det er motstrid mellom overordnet plan og reguleringsplan, og lovverket gir hjemmel til å kreve reguleringsplan dersom nye føringer og lover tilsier at det er behov for nye utredninger.»

Vurdering: Delvis positiv, men for vidtrekkende.

Fjerningen av 1985-grensen er positiv. Bestemmelsen er imidlertid fortsatt for vidtrekkende. Interessant nok erkjenner planbeskrivelsen selv at det er et iboende dilemma:

«Utviklingen av en kompakt by er mer kompleks enn tradisjonell feltutbygging i byens randsone. Det medfører større krav til helhetlig planlegging. Planens bestemmelser søker å ivareta helhet, samtidig som den skal åpne for enkel saksbehandling der det er mulig.»

Problemet er at bestemmelsens ordlyd ikke realiserer dette balansepunktet – det finnes ingen mekanisme for «enkel saksbehandling» for tiltak i samsvar med nyere reguleringsplaner. Vår vurdering er at *plankravet fortsatt er altfor vidtrekkende, jfr nedenfor.*

Oslo KPA til sammenligning – bestemmelse (§ 3.1):

«Gjennomføring av tiltak etter pbl. § 20-1 bokstav a, d, e, g, k, l og n i områder uten eksisterende reguleringsplan krever reguleringsplan.»

Anbefaling: Plankravet i § 3.1.1 bør avgrenses til tiltak i områder uten eksisterende reguleringsplan, tilsvarende Oslo KPA § 3.1. Der gyldig reguleringsplan allerede foreligger, bør det innføres en uttrykkelig unntakshjemmel som muliggjør direktebehandling i byggesak. Dette er i tråd med pbl. § 11-9 nr. 1 og planprogrammets mål om effektiv saksbehandling.

2.4 § 3.2 og § 3.3 Unntak fra plankrav

Gjeldende KPA 2018 – bestemmelse (§3):

«3.3.1 Tiltak i sentrumskerne S1 Bergen sentrum, byfortettingssone og ytre fortettingssone der tomtestørrelse er maks 1500 m2 og der alle følgende forhold er ivarettatt:

- a. Tiltaket ikke gir vesentlige negative konsekvenser for trafikk, støy, kulturminner, avrenningslinjer og flomveier eller blågrønne verdier.*
- b. Stedsanalyse viser at tiltaket samsvarer med langsiktig bystruktur og er i samsvar med kvalitetskrav i kommuneplanens arealdel.*
- c. Behov for teknisk infrastruktur er vurdert og nødvendig oppgradering kan sikres ved byggesaksbehandling.*
- d. Tiltaket samsvarer med øvrige bestemmelser i kommuneplanens arealdel.*
- e. Unntaket fra plankravet forutsetter at statlige og regionale myndigheter har hatt saken til uttalelse og ikke fremmet krav om reguleringsplan.*

3.3.2 Tiltak i øvrig byggesone (§ 26.5) som samsvarer med kommuneplanens arealdel for øvrig.

3.4 Det skal utarbeides områdereguleringsplan før detaljregulering kan vedtas, jf. pbl § 12-2, i områdene

S2-S32. Det skal utarbeides områdereguleringsplan, jf. pbl § 12-2, i områdene S2-S32.

3.5 I S1 (Bergen sentrum) og i byfortettingssonene kan det stilles krav til felles detaljreguleringsplan for flere eiendommer dersom dette er nødvendig for å oppnå god måloppnåelse i henhold til § 1. »

Forslag KPA 2027 – bestemmelse (§ 3.2 og § 3.3):

«3.2. Unntak fra plankrav:

3.2.1. Tiltak etter pbl § 20-4 bokstav a, b, c, e og § 20-5, jf SAK10 §3-1 og § 4-1.

3.2.2. Masseuttak der tiltaket ikke berører større areal enn 1000 m² og avviker mer enn 3 m fra eksisterende terreng, eller har et volum på over 1000 m³.

3.2.3. Massedeponering der tiltaket ikke berører større areal enn 1000 m² og avviker mer enn 3 m fra eksisterende terreng.

3.2.4. Massedeponering og bakkeplanering til vesentlig nytte for landbruk i LNF-områder der tiltaket ikke berører større areal enn 20 000 m² eller avviker mer enn 3 m fra eksisterende terreng.

3.3. Mulighet for unntak

3.3.1. Unntak fra plankravet kan gis for tiltak der følgende forhold er ivaretatt:

- Tiltaket gir ikke negativ virkning for trafikk, støy, kulturminner, barn og unge, naturmiljø, avrenningslinjer og flomveier.
- Tiltaket innordner seg eksisterende bebyggelses- og byromsstruktur og er i samsvar med kvalitetskrav i kommuneplanens arealdel.
- Behov for teknisk infrastruktur er vurdert og nødvendig oppgradering kan sikres ved byggesaksbehandling.»

Beskrivelse av endringen: Både 1 500 m²-grensen og vesentlighetskriteriet er fjernet. Det er også pkt 3.3.1 bokstav e om at regionale myndigheter både skal uttale seg og ikke ha fremmet krav om reguleringsplan. Listen over forhold er utvidet med «barn og unge» og «naturmiljø». Endringsnotatet begrunner dette med at «tiltak i store borettslag har ikke kunnet benytte unntaksmuligheten fordi deres felles eiendom er for stor. Tilsvarende gjelder for en del offentlige eiendommer, f.eks. skoletomter. Generelt er erfaringen at kvantitative innslagspunkt ikke er en god måte å ivareta kvalitative hensyn.»

Vurdering: Fjerningen av 1 500 m²-grensen og regionale myndigheter er positiv. Fjerningen av vesentlighetskriteriet hever imidlertid terskelen.

Når vilkåret om at tiltaket ikke skal ha «vesentlige» negative konsekvenser fjernes, innebærer det at selv små negative konsekvenser blokkerer unntak. I tillegg er listen utvidet fra fem til syv momenter, med «barn og unge» og «naturmiljø» som nye vurderingstemaer. Samlet betyr dette at terskelen for unntak er reelt hevet, ikke senket.

Endringsnotatet selv medgir at kvantitative innslagspunkt ikke er en god måte å ivareta kvalitative hensyn – men løsningen er ikke å erstatte dem med en mer skjønnsmessig terskel enn før. Løsningen er å innføre en tydeligere og mer forutsigbar vurderingsnorm.

Oslo KPA til sammenligning – bestemmelse (§ 3.1.1):

«Tiltak etter pbl. § 20-4 bokstav a, b, e og § 20-5 er unntatt fra plankravet.»

Oslo KPA til sammenligning – bestemmelse (§ 3.1.2):

«Kommunen kan gi unntak fra plankravet dersom:

- tiltaket ikke gir vesentlige virkninger for miljø eller samfunn,
- tiltaket innordner seg eksisterende bebyggelses- og byromsstruktur,
- eksisterende offentlig infrastruktur er tilstrekkelig for tiltaket eller nødvendig oppgradering sikres ved byggesaksbehandling, og
- områdestabiliteten er utredet og tiltaket oppnår tilfredsstillende sikkerhet mot naturfarer med eller uten kompenserende tiltak»

Oslo **beholder** altså vesentlighetskriteriet – det er nettopp det som skaper forutsigbarhet for mindre prosjekter. Deres formulering bygger ellers på prinsippene fra Rett på Byggesak. Bergens grep gjør paradoksalt nok unntaket mer skjønnsmessig og uforutsigbart.

Anbefaling: Bør innføre Oslo-modell, herunder at vesentlighetskriteriet gjeninnføres i § 3.3.1, dog ikke det siste punktet om områdestabilitet.

Unntak fra plankrav er en svært viktig og praktisk bestemmelse. Gjennomgå prosjektet Rett på Byggesak og se om inspirasjon kan hentes derfra.

2.5 § 4 Rekkefølgekrav

Gjeldende KPA 2018 – bestemmelse (§ 4.1 og § 4.2):

«4.1 Ved regulering skal det settes rekkefølgekrav for å sikre at nødvendig infrastruktur ferdigstilles i ønsket rekkefølge og med rett kvalitet. Hensynet til myke trafikanter skal vektlegges.

4.2 Blågrønn struktur, herunder overvann og vegetasjon, og leke- og uteoppholdsarealer, skal være sikret gjennomføring før det gis igangsettingstillatelse til tiltak.»

Gjeldende KPA hadde konkrete rekkefølgekrav til Grimstad (VA), Åsane Nord (E39) og Hjeltestad/Minde.

Forslag KPA 2027 – bestemmelse (§ 4.1):

«4.1. Rekkefølgekrav til områder:

4.1.1. Åsane nord: Områder som betjenes via E39 nord for Eikåstunnelen kan ikke bebygges før ny E39 Vågsbotn-Klauvaneset (planid 7153000) er etablert. Gjelder for gjennomføring av nye reguleringspliktige tiltak.

4.1.2. Hjeltestad og Milde: Områder sør for Ådlandsstraumen som betjenes via Hjeltestadvegen (Fv573) kan ikke bebygges før vegen er utbedret i samsvar med planid 16930000. Gjelder for gjennomføring av nye reguleringspliktige tiltak.

4.1.3. Ytrebygda: Områder som betjenes via rv 580 [...] Gjelder for gjennomføring av alle reguleringspliktige tiltak.»

Beskrivelse av endringen: Rekkefølgekravene til Åsane Nord og Hjeltestad/Milde er videreført. Grimstadvegen er tatt ut. Nytt rekkefølgekrav for Ytrebygda er introdusert for KDP BLÅE-området. Endringsnotatet forklarer: «De generelle bestemmelsene til dette punktet er tatt ut, da de er vurdert å være ivarettatt av lovverket, og ellers håndteres på neste plannivå. I tre områder er det gitt rekkefølgekrav til veiutbygging før andre tiltak kan finne sted. Det ene av disse er nytt, og er knyttet til områder som i dag ligger innenfor KDP BLÅE. Rekkefølgekrav til Grimstadvegen er tatt ut.»

Vurdering: Positivt at Grimstad er tatt ut. Ytrebygda-kravet er problematisk.

Legg merke til den **avgjørende systematiske forskjellen** mellom rekkefølgekravene:

- Pkt. 4.1.1 (Åsane nord): «Gjelder for gjennomføring av nye reguleringspliktige tiltak.»
- Pkt. 4.1.2 (Hjeltestad): «Gjelder for gjennomføring av nye reguleringspliktige tiltak.»
- Pkt. 4.1.3 (Ytrebygda): «Gjelder for gjennomføring av alle reguleringspliktige tiltak.»

Ordene «nye» er utelatt i Ytrebygda-bestemmelsen. Dette innebærer at også **ferdig regulerte og byggeklare næringsområder** fanges av rekkefølgekravet. Bestemmelsen bryter med systematikken i rekkefølgekravsbestemmelsene ellers, uten at dette er begrunnet. Dette punktet bør utstå til en har vurdert om rekkefølgekravet skal fjernes ifb behandlingen av KDP BLÅE.

Formuleringen «Gjelder for gjennomføring av nye reguleringspliktige tiltak.» underbygger hvor viktig unntak fra plankrav er. F eks om en skal bygge på resttomter, bygge på en hytte osv.

Oslo KPA til sammenligning – bestemmelse (§ 4.2):

«Dersom felles plan for U3-områdene Manglerud, Ryen sør, Ryen vest, Ryen øst og Ulven sør viser at deler av området kan utvikles med boliger og arbeidsplass- og besøksintensiv næring før rekkefølgekravet er innfridd, må felles plan vise hvordan utviklingen av området kan tilpasses både nåværende og fremtidig situasjon, med god kvalitet når det kommer til tilrettelegging for gående og syklende.»

Oslo åpner altså for gradvis utvikling der felles plan dokumenterer forsvarlig løsning.

Anbefaling: § 4.1.3 avgrenses til «nye reguleringspliktige tiltak for boligformål», slik det er gjort for Åsane og Hjeltestad. En Oslo-inspirert fleksibilitetsventil for ferdig regulerte næringsarealer innføres.

Understreker viktigheten av unntak fra plankrav-bestemmelsen.

2.6 § 5 Byggegrenser

Gjeldende KPA 2018 – bestemmelse (§ 6):

«6.1 Sjø

6.1.1 Langs sjø gjelder følgende minimumsgrenser for tiltak etter pbl § 1-6:

- sentrumskerne og byfortettingssone: 10 meter
- ytre fortettingssone: 25 meter
- fritidsbebyggelse: 25 meter
- I/L6: 5 meter
- naust: 0 meter
- Forsvaret: 0 meter
- LNF: 100 meter
- Øvrig byggesone og øvrige arealkategorier:
 - regulerte områder: 25 meter
 - regulerte områder: 50 meter

6.2 Vassdrag

6.2.1 Risiko for flom, flomskred og erosjon skal vurderes før planlegging av tiltak, inngrep eller utbygging i 20-meters belte langs elver og bekker.

6.2.2 På begge sider av vassdrag gjelder følgende grenser for tiltak etter pbl § 1-6:

- sentrumskerne: 3 meter
- byfortettingssone: 10 meter
- øvrige områder for bebyggelse og anlegg: 20 meter
- grønnstruktur og LNF-områder: 50 meter
- Osvassdraget: 100 meter

6.2.3 Unntak fra §§ 6.1 og 6.2.:

- a. Naturvennlig tilrettelegging for å ivareta landbruk eller allmenne friluftsinnteresser.
- b. Nødvendige bygninger og mindre anlegg for landbruk og fiske (innenfor grensen etter §§ 6.1

og 6.2) på gårdsbruk i ordinær drift.

c. Endring av grenser mellom eksisterende eiendommen inntil 500 m²

d. Riving

e. Fasadeendring

Naturvennlig tilrettelegging for å ivareta landbruk eller allmenne friluftsinnteresser.»

Forslag KPA 2027 – bestemmelse (§ 5.1 Byggegrense mot sjø og vassdrag, § 5.3 Byggegrense mot veg):

Endringsnotatet beskriver endringene slik:

«Byggegrenser mot veg: Det er gjort en presisering av hvilke tiltak som er omfattet av byggegrensen. Gjeldende bestemmelse har ingen opplisting og rammer dermed i utgangspunktet alle typer tiltak etter pbl. KPA 2027 avgrensar virkningen av denne bestemmelsen (pkt. 5.3) til noen typer tiltak. I nytt pkt. 5.3.2 gis automatiske unntak. Et geografisk som i dag, og i tillegg unntak for mindre tiltak og for oppføring av støyskjerm. Omfanget/størrelsen på denne byggegrensen er redusert noe i sentrumsområdene og i ytre fortettingssone.»

Vurdering: Positiv presisering for veg. Sjøfrontstrategien ivaretas ikke tilstrekkelig.

5.1.1 undergraver hele sjøfrontstrategien til Bergen. Unntaket i 5.1.2 a om 'naturvennlig tilrettelegging for å ivareta allmenne friluftsinnteresser' vil ikke være dekkende for tiltak som er en

nødvendig og naturlig del av en forutsatt tilgjengeliggjøring av sjøfronten i sentrumskjernen og videre utover Laksevåg.

Byggegrensen rammer gjennomføringen av sjøfrontstrategien og strategisk planprogram for Laksevåg. Konstruksjoner og tiltak som tilrettelegger for gjennomføring av kommunens strategi om en tilgjengelig sjøfront, vil være i strid med byggegrensen når den omfatter ethvert tiltak etter § 1-6.

Anbefaling: § 5.1.2 utvides med en unntaksadgang for tiltak som utgjør nødvendige ledd i kommunalt vedtatte sjøfront- og tilgjengeliggjøringsstrategier. Det bemerkes at pbl. § 1-8 allerede regulerer forbudsbeltet langs sjø, og at KPA-bestemmelsene må harmonere med – og ikke undergrave – det lovfestede unntaket for allmennhetens tilgang til strandsonen. En for rigid byggegrense vil paradoksalt nok motvirke det offentlige formålet som § 1-8 er ment å ivareta.

2.7 § 6 Byform og arkitektur

De konkrete bestemmelsestekstene i § 6 er ikke inntatt i sin helhet grunnet omfanget. Kommentarene nedenfor er basert på høringsforslange.

Vurdering: Skjønsmessig og uforutsigbar – bør forenkles.

Planbeskrivelsen selv støtter denne innvendingen. På side 78 erkjenner planforslaget eksplisitt at det er krevende å fastsette enhetlige byformregler på kommuneplannivå:

«I Bergen finnes det ofte ulike bebyggelsesstrukturer og bygningstyper tett på hverandre. Det gjør det krevende å etablere enhetlige føringer for store områder, på kommuneplanens nivå.»

Dette er en egenerkjennelse som direkte underbygger argumentet om at § 6 bør forenkles og detaljeringen overlates til reguleringsplan.

Videre er kapitlet skjønsmessig formulert på en måte som skaper uforutsigbarhet. Vi kommenterer noen eksempler:

- § 6.1.1: «Det er ikke en forenkling å henvise til kommunale normer. Det gir verken forutsigbarhet eller fleksibilitet. Strategien er ikke gjenstand for en tilsvarende prosess som KPA, noe som i seg selv er demokratisk problematisk. Vi har sett av prosessen med arkitekturveilederen at dette er et meget krevende dokument å utarbeide og ikke minst praktisere om det blir vedtatt som foreslått. Det er et juridisk uklart dokument og inneholder en rekke kvalitetskrav som øker byggekostnadene til dels betydelig»
- § 6.2.2: «Bestemmelsen over er ett av flere eksempel på setninger vi opplever som uklare og skjønsmessige. Vi har problemer med å se hva som ligger i bestemmelsen»
- § 6.3: «For rigid i lys av målsetningen om en «tett by», som det refereres til flere steder. Stedstilpasning må kunne oppnås selv om byggehøyder utfordres hvor dette anses velbegrunnet.»
- § 6.4.1: «Skjønsmessig og lite forutsigbar bestemmelse.»

I tillegg viser planbeskrivelsen s. 78 til en «arkitekturveileder for Bergen» som per i dag **ikke er vedtatt**. Når § 6.1.1 gjør en ikke-vedtatt strategi juridisk bindende, oppstår det et demokratisk underskudd. Som nevnt over er den foreslåtte arkitekturveilederen juridisk uklar med krevende

kvalitetskrav m.m. Det vises her til Bergen Næringsråds uttale som legges ved. Det vises også til legalitetsprinsippet. Bestemmelsen mangler trolig tilstrekkelig hjemmel da klarhetskravet ikke er oppfylt.

Oslo KPA til sammenligning:

Oslo KPA pkt. 7.1 (Arkitektur og byform) er formulert langt mer overordnet og tematisk, uten bindende henvisning til spesifikke strategidokumenter. Normen er: overordnede formål i KPA, konkretisering i reguleringsplan.

Anbefaling: Kapittel 6 forenkles og forkortes i tråd med planbeskrivelsens egen erkjennelse om at enhetlige føringer er krevende på kommuneplannivå. Henvisningen til ikke-vedtatt arkitekturveileder fjernes. Stedsanalyse gjøres til en anbefaling, ikke et absolutt vilkår. Sikre tiltrekkelig klar hjemmel.

2.8 § 8 Blågrønne strukturer

Generelt er detaljeringsnivået for høyt og til hinder for gode løsninger og avveininger på reguleringsplannivå. Det finnes også regelverk/bakgrunnsrett som regulerer mye av dette. Evt kan det gjøres til anbefalinger/veiledere.

Merknad om §§ 7, 9 og 9A: Disse paragrafene er ikke særskilt kommentert i dette notatet. § 7 (Universell utforming) viderefører i det vesentlige krav som allerede følger av pbl. § 29-3 og TEK17, og reiser ikke selvstendige hjemmelsspørsmål utover det som er kommentert under pkt. 1.2.4. §§ 9 og 9A (Parkering og gangatkomst) behandles i den grad de overlapper med § 13 (Mobilitet og samferdsel), jf. pkt. 2.13.

2.9 § 10 Sosial infrastruktur – innendørs møteplass

Gjeldende KPA 2018 – bestemmelse:

Ingen tilsvarende bestemmelse om innendørs møteplass.

Forslag KPA 2027 – bestemmelse:

10.1.1. I reguleringsplaner skal areal for barnehage, skole, idrett, barn og ungdom sikres, etter nærmiljøets behov. Til barnehage legges det til grunn 15 barn pr. 100 boenheter.

10.1.2 I nye reguleringsplaner med mer enn 100 boenheter, skal planen inkludere areal som vil fungere som innendørs møteplass.

Vurdering: Kostnadsdrivende og uten klar rettslig forankring.

Barnehage: Prosjektets størrelse bør ikke være styrende. Det bør være det reelle behovet. Barnehagebehovet i Bergen har endret seg dramatisk siste årene.

Innendørs møteplass: Her introduseres et nytt krav til innendørs møteplass i boligprosjekter med mer enn 100 enheter. En rekke boligprosjekter i dag har innvendige møteplasser for beboere, men vi er sterkt negative til at nok et fordyrende krav innføres. Bestemmelsen formulerer en løsning som skal gjelde universelt. Det er usikkert om det vil tjene formålet å stille et absolutt krav

av denne typen, og hvorfor dette knyttes til 100 boliger. KPS sier at vi skal legge til rette for inkluderende og tilgjengelige møteplasser med attraktive tilbud der folk bor, men bestemmelsen sikrer ikke at dette målet nås. Regelen regulerer et tema som bransjen allerede i stor grad arbeider med ved utvikling av boligområder. Det er også viktig at boliger ikke kannibaliserer på det kommersielle tjenestetilbudet i et område, men at det er et samspill mellom disse. Dersom man ønsker å oppnå fysisk infrastruktur som legger til rette for naboskap også innendørs, bør dette heller kobles til en justering av MUA-kravet, slik at deler av kravet kan dekkes gjennom innendørs møteplasser, fremfor å kvantifisere hvor mange brukere som utløser kravet.

Anbefaling:

- (i) Barnehagekravet i § 10.1.1 omformuleres slik at dimensjoneringen knyttes til dokumentert behov i det aktuelle planområdet, ikke til et fast forholdstall per boenhet, jf. pbl. § 11-9 nr. 3.
- (ii) Kravet til innendørs møteplass i § 10.1.2 utgår som selvstendig krav, eller integreres alternativt i MUA-bestemmelsen slik at innendørs møteplass kan inngå som deloppfyllelse av MUA-kravet etter en konkret vurdering ved regulering.

2.10 § 11.1 Boligstørrelse og -miks

Gjeldende KPA 2018 – bestemmelse:

§ 9 Bolig og boligkvalitet (pbl §§ 11-5, 11-9 nr 5 jf. § 31-6)

9.1 *Boligsammensetning: Krav til boligstørrelse i nye større prosjekter i byfortettingssoner (sone 2):*

- Maksimum 20 % av boenhetene kan ha bruksareal under 50 m²
- Minimum 20 % av boenhetene skal ha bruksareal over 80 m²

9.2 *Minstestørrelse: Nye boenheter skal ikke være mindre enn 35 m² BRA + bodareal*

9.3 *Familieboliger: Det skal legges spesiell vekt på tilrettelegging for familieboliger i byfortettingssoner, ytre fortettingssoner og i levekårssoner med høy barneutflytting.*

9.4 *Bruksendring (herunder hyblifisering) og riving av bolig er søknadspliktig, jf. pbl § 31-6.*

9.5 *Flytende boliger tillates bare der det er avklart i reguleringsplan.*

9.6 *Det kan gis unntak fra funksjons- og kvalitetskrav i kommuneplanens bestemmelser ved bygging av kommunale boliger for grupper med særlige behov, og andre offentlige boligtilbud for spesielle grupper. Unntak skal begrunnes ut fra den aktuelle beboergruppens behov.*

9.7 *Studentboliger som skal eies og driftes av en studentskipnad eller studentboligstiftelse kan baseres på andre funksjons- og kvalitetskrav enn fastsatt i kommuneplanens bestemmelser».*

Forslag KPA 2027 – bestemmelse

«11.1. Krav til boligen

Minstestørrelse: Nye boenheter skal ikke være mindre enn 35 m² BRA.

- Studentboliger i områder regulert til arealformål studentbolig er unntatt krav til minstestørrelse.
- Boliger tilbudt som midlertidig botilbud, for vanskeligstilte i boligmarkedet, kan unntas krav til minstestørrelse.

Til prosjekt med mer enn 15 boliger stilles følgende krav til fordeling av boligstørrelse:

11.1.2.a. Maksimalt 30 % av boligene kan være mindre enn 50 m².

11.1.2.b. I indre by¹ skal minst 20 % av boligene ha bruksareal over 80 m².

11.1.2.c. Studentboliger i områder regulert til studentbolig er unntatt krav om størrelsesfordeling.

Hyblifisering er søknadspliktig. Hybler skal ha tilgang på tilstrekkelig areal til felles oppholdsrom, minst 4 m² pr. soverom. Det skal også være minst 1 toalett og 1 dusj pr. 4 soverom.»

Beskrivelse av endringen: Bodkravet er fjernet. Minstestørrelsen opprettholdes på 35 m² BRA. Regulerte studentboliger er unntatt minstestørrelsen. Ifølge byrådet åpner endringene for 50 % flere boliger i den minste kategorien (35–50 m²).

Vurdering: Positiv retning, men bør gå lenger.

Planbeskrivelsen (s. 63) fremhever: «*En kompakt byutvikling stiller krav til kvalitet, særlig i de nye, tette sentrumsområdene. [...] Bokkvalitet handler ikke bare om selve boligen, men også om det nabolaget den er en del av.*»

Dette er en god premiss – men den underbygger samtidig at det er **nabolagskvalitet** som bør prioriteres, ikke rigide prosentandeler for boligstørrelser i hvert enkelt prosjekt. Dagens krav til boligstørrelse har resultert i et betydelig underskudd av små leiligheter, som igjen har bidratt til prisstigning. Krav til boligstørrelse bør fastsettes i reguleringsplan, slik at man i størst mulig grad kan tilpasse nye prosjekter i lys av etterspørsel, behov ønsker for det aktuelle planområdet. Til sammenligning har Oslo kommune i utkast til ny KPA ikke tilsvarende krav. I Oslo er det foreslått at boligtyper og boligstørrelser skal fastsettes i reguleringsplan.

Fordeling av boliger etter størrelse er uheldig og for rigid, på samme måte som i dagens KPA. Målsetningen i KPS er et mangfold i boligtilbudet og bolig for alle. KPA bør derfor fokusere på dette, fremfor å låse fordelingen etter m². Dersom man ønsker å unngå homogene bomiljøer, bør det stilles krav til variasjon i boligtyper innenfor prosjektene, slik at større prosjekter inneholder både 1-, 2-, 3- og 4-romsleiligheter, fremfor å regulere m².

Det er rettslig tvilsomt om pbl § 11-9 nr. 5 – som gjelder «størrelser på ulike typer bebyggelse» – gir tilstrekkelig hjemmel for prosentvise fordelingskrav til boligstørrelser i kommuneplanens arealdel. Sikker hjemmel for slike detaljerte størrelseskrav finnes i pbl § 12-7 nr. 4 om

reguleringsplanbestemmelser. At Bergen fastsetter slike krav i KPA eksponerer planbestemmelsene for ugyldighetsansøksler. Oslo KPAs valg om å overlate dette til reguleringsplan er i tråd med lovens system og bør følges. En kan gjerne i retningslinje fastsette 30 m² som minstestørrelse. Det er svært viktig for å få flere inn på boligmarkedet. Med en m² pris på over 100 000,- på nybolig betyr det 500 000,- rimeligere inngangsbillett for førstegangskjøpere f eks.

Bestemmelsen om hyblifisering er uklar. Bør skrives langt klarere, jfr under om Oslo.

Oslo KPA til sammenligning:

Oslo KPA setter ikke prosentvis krav til fordeling av boligstørrelser i KPA-bestemmelsene. Fastsettelse av boligtyper og størrelser overlates fullt til reguleringsplan, jfr § 8.1 b).

«Boligtyper og boligstørrelser skal fastsettes i reguleringsplan.»

Om hyblifisering skriver de i 8.1 c)

«c. Det tillates ikke at eksisterende boliger deles opp, eller at det etableres bofellesskap med mindre følgende vilkår er oppfylt: Minstestørrelse for hybel er 15 m² BRA.

Størrelsen på felles hovedfunksjoner skal stå i forhold til antall enkeltrom, og hvilke hovedfunksjoner som skal deles på.»

Anbefaling: § 11.1.2 omformuleres til en overordnet retningslinje om variasjon i boligtilbudet, uten prosentvis fordelingskrav. Fastsettelse av konkrete boligstørrelser og boligtyper overlates til reguleringsplan i medhold av pbl. § 12-7 nr. 4, som er den riktige hjemmelen for slik detaljregulering. Minstestørrelseskravet på 35 m² kan eventuelt videreføres som retningslinje, men da med 30 m² som minstestørrelse. Den bør ikke fastsettes som bindende planbestemmelse med mindre det kan forankres i pbl. § 11-9 nr. 5 etter en forholdsmessighetsvurdering. Bestemmelsen om hyblifisering omstruktureres etter modell av Oslo KPA § 8.1 c).

Med hensyn til hyblifisering er Oslos formulering langt klarere. Vår bestemmelse må bygges opp på likt vis.

2.11 § 11.2 Minste uteoppholdsareal – MUA

Gjeldende KPA 2018 – bestemmelse:

MUA-krav med andeler privat/felles areal i tabellform for de enkelte sonene.

Forslag KPA 2027 – bestemmelse:

Svært detaljert og omfattende bestemmelse.

Vurdering: Delvis positiv – men kvalitetskravene går langt utover TEK17.

TEK 17 stiller krav til uteoppholdsareal og kvaliteter på arealet. De krav som stilles i KPA går langt utover teknisk forskrift. Avstandskrav til offentlig park, plass, eller gatetun som kan inngå i

MUA, bør økes fra 200 m til 250 m. Det bør også vurderes inntatt en unntaksbestemmelse fra krav til MUA for å sikre større fleksibilitet.

Oslo KPA til sammenligning – bestemmelse):

«8.2.1 Fellesbestemmelser for bolig, sykehjem, barnehage og skole

- a. Ved regulering og søknad om tiltak skal det sikres tilstrekkelig uteoppholdsareal egnet for variert aktivitet for aktuelle alders- og brukergrupper. Uteoppholdsarealene skal ta hensyn til lokalklima, og tilby både sol og skygge.*
- b. Natur- og kulturelementer som skaper identitet og gir kvaliteter og variasjon i oppholdsarealene skal bevares og tilføres.*
- c. Alle bogrupper på sykehjem skal ha tilgang til uteoppholdsarealer. Balkonger og terrasser anses også som uteoppholdsareal.»*

Så er det særbestemmelser for indre by i 8.2.2 og 8.2.3.

Anbefaling: Innfør en mye enklere overordnet bestemmelse med eksplisitt unntaksbestemmelse fra MUA-kravet for SK og BY, tilsvarende Oslo pkt. 8.2.3. Avstandskravet til offentlig park økes fra 200 til 250 m. Dette reguleres også av TEK 17.

2.12 § 12 Risiko og sårbarhet – naturfare

§ 12.1 Naturfare

Denne savner hjemmel. Må tas ut.

§ 12.3 og 12.3.1 er ny i KPA 2027-forslaget.

«Arealer som består av mer enn 500 m² dyrkbar jord, skal ikke tas i bruk til annet formål, uavhengig av arealstatus.»

Vurdering: Hjemmelsproblem og uklart anvendelsesområde.

Med «dyrkbar jord» menes

«Dyrkbar jord er jord som ikke er dyrka opp no, men som kan dyrkast opp til fulldyrka jord. Dyrkbar jord kan vere registrert på arealtype overflatedyrka jord, innmarksbeite, skog, åpen fastmark og myr i AR5.»

Se nærmere <https://www.nibio.no/tema/jord/arealressurser/dyrkbar-jord#:~:text=Dyrkbar%20jord%20er%20areal%20som%20ikke%20er,og%20som%20held%20krava%20til%20klima%20og>

Hjelpeteksten angir at «[j]ordvernet er styrket ut over alminnelig bestemmelse i jordlova, med hjemmel i jordlovas § 2». Jordloven § 2 er utelukkende en formålsbestemmelse og gir ikke kommunen selvstendig kompetanse til å vedta absolutte byggeforbud på dyrkbar jord gjennom planbestemmelser. Hjemmelen for et slikt forbud i kommuneplanens arealdel må forankres i:

- Pbl. § 11-10 nr. 5 (byggeforbud m.v.), eventuelt
- Pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav c (hensynssone med restriksjoner)

Ordlyden «uavhengig av arealstatus» gjør bestemmelsen særlig problematisk: Den søker å binde arealdisponeringen på tvers av arealformål – altså å begrense bruken av arealer som er satt av til byggeformål i plankartet. Det er tvilsomt om pbl. § 11-10 gir tilstrekkelig grunnlag for et slikt absolutt forbud uten at det er innarbeidet som hensynssone med tilhørende kartavgrensning.

Anbefaling: Bestemmelsen må utgå

2.13 § 13 Mobilitet og samferdsel – parkering

Gjeldende KPA 2018 – bestemmelse (§ 17):

Gjeldende § 17 har parkeringstabell med minimumskrav for bil og 2,5 plasser sykkel/100 m² BRA bolig. Mobilitetsplan kreves ved regulering av tiltak over 5 000 m² BRA.

Forslag KPA 2027 – bestemmelse (§ 13.1.1):

Endringsnotatet beskriver:

«Bestemmelsen er delt inn på nytt, i en generell del (13.1), en del om varelevering (13.2) og parkering delt opp i sykkelparkering (13.3), HC-parkering (13.4) og bilparkering (13.5).»

«Det er gitt økt fleksibilitet i parkeringstabellen i form av lavere eller ingen minimumskrav til å etablere bilparkering. Det er særlig gitt økt fleksibilitet for boligparkering.»

Dagens krav om mobilitetsplan ved regulering av byggetiltak over 5.000 m² BRA er ikke videreført. Sykkelparkering bolig redusert fra 2,5 til 2 plasser/100 m².

Vurdering: Positiv – men sykkelparkering er fortsatt for detaljert.

Begrunnelsen for økt fleksibilitet er god: «Antallet biler i Bergen har ikke økt siste ti år, selv om befolkningen har økt.»

Kravet om at sykkelparkering skal låse «både ramme og hjul» er for detaljert på KPA-nivå. *Krav om å kunne låse både ramme og hjul er for detaljert og unødvendig. Løsningen rammer både private sykkelparkeringer og parkering i næringsbygg.*

Oslo KPA til sammenligning:

Oslo KPA regulerer ikke tekniske krav til sykkelparkeringsutstyr i planbestemmelsene; slike detaljer overlates til veiledere og teknisk forskrift. Oslo har høyere terskel for mobilitetsplan:

«I planforslag og søknad om tiltak over 8 000 m² BRA bebyggelse skal det utarbeides en mobilitetsplan.» (pkt. 6.1.4)

Anbefaling: Kravet om låsemekanisme for sykkelparkering fjernes fra bestemmelsene og flyttes til veileder. Følg Oslo. Er det nok med TEK17 og krav til sportsbod ? Lovligheten av detaljeringsgraden bør vurderes meldt inn til departementet.

Det er også vist til gatenorm som enda ikke er vedtatt. Det vises her til det som er skrevet om arkitekturveilederen. Vi må ikke få enda en uklar veileder. Denne er i strid med legalitetsprinsippet. Bør vurderes i reguleringsplan.

2.14 § 14.1.3 Avfallshåndtering

Dette er et nytt krav. Avfallshåndtering er plasskrevende og plasseringen av anlegget er tid- og ressurskrevende i svært mange prosjekter. Vi kan ikke se at dette kravet er beskrevet i endringsnotatet, og har derfor ikke funnet en nærmere begrunnelse for kravet.

Uklart om det reelt sett menes at avfallshåndtering skal løses innomhus. Det vil i mange prosjekter ikke være gjennomførbart.

Anbefaling: Tas ut

2.15 § 15.1 Forurensing – støy

Gjeldende KPA 2018 – bestemmelse (§ 22):

Strengere krav enn T-1442 i øvrig byggesone og LNF (pkt. 22.2.b), krav til romplassering mot stille side (pkt. 22.2.a), og krav til støyfaglig utredning i en rekke situasjoner.

Forslag KPA 2027 – bestemmelse (§ 15.1):

«T-1442, sammen med tilhørende veileder M-2061 og kommuneplanens bestemmelser og veiledning, skal legges til grunn ved arealplanlegging og behandling av byggesaker.

15.1.1.a. Nasjonal støyretningslinje T-1442, sammen med tilhørende veileder M-2061 og kommuneplanens bestemmelser og veiledning, skal legges til grunn ved arealplanlegging og behandling av byggesaker.

15.1.1.b. Tiltak på eksisterende bolig, uten opprettelse av flere boenheter og uten tap av stille uteareal (MUA), omfattes ikke av bestemmelsen 15.1.»

Vurdering: Positiv – økt fleksibilitet for fortetting.

Innstrammingen med strengere lokale krav enn T-1442 er i tråd med statsrådets signal om at kommuner ikke skal innføre krav som går utover statlig standardisering på teknisk-regulatoriske felter. Planbeskrivelsen (s. 18) opplyser at «*Støysoner er ikke vist som hensynssoner i plankart 2, men er vist i kommunens digitale kartløsninger*» – en moderne og fleksibel løsning tilsvarende den for naturfare.

Oslo KPA til sammenligning:

Adresse: Olav Kyrres gate 11, N-5014 Bergen
Web: www.bergen-chamber.no

E-post: firmapost@bergen-chamber.no
Org. nr.: NO 961 744 776

Oslo knytter støykravene til et eget juridisk bindende temakart (T6 Støy), noe som gir mer presisjon enn generelle soneregler.

Anbefaling: Bergen bør vurdere om den digitale støykart-løsningen bør gis juridisk bindende karakter, tilsvarende Oslos T6.

2.16 § 15.5 Klimagassutslipp og sirkularitet

Gjeldende KPA 2018 – bestemmelse (§ 18.3 og § 18.4):

«18.3 I reguleringsplaner for bebyggelse skal det, tilpasset tiltakets omfang, redegjøres for:

- tiltak for å minimere energibruk
- tiltak for å minimere klimagassutslipp
- valg av energiløsninger og byggematerialer»

«18.4 Klimagassregnskap kreves ved:

- vesentlige naturinngrep nybygg større enn 1000 m² BRA
- valg mellom riving eller bevaring av eksisterende bygg.»

Forslag KPA 2027 – bestemmelse (§ 15.5.2):

«Utslippskrav til materialer

I reguleringsplaner skal det stilles krav til maksimum utslipp fra materialer. Kravet skal ta utgangspunkt i referansenivåer for bygningskategorier, iht. se tabell under:»

År	2027	2030	2035	2040	2045	2050
Grad av sirkularitet	35 %	50 %	61 %	73 %	84 %	95 %

Tabell: Grad av sirkularitet iht. Paris-kurven basert på ferdigstillelsesår.

Forslag KPA 2027 – bestemmelse (§ 15.5.3):

«Sirkularitet/ombruk

Det skal i reguleringsplaner stilles krav om minimum grad av sirkularitet, målt i vekt, i tråd med måltall for sirkularitet vist i tabell over. Kravet gjelder både for materialer og masser.»

Forslag KPA 2027 – bestemmelse (§ 15.5.4):

«Massehåndtering

Tiltak skal plasseres i terrenget på en måte som minimerer natur- og terrenginngrep. Overskuddsmasser og masseforflytting skal unngås.

15.5.4.a. I reguleringsplaner som forutsetter flytting og håndtering av masser, skal det settes av midlertidig areal til mellomagring av masser innenfor planområdet i anleggsperioden. Mellomlagring på avsatt areal skal ikke medføre naturinngrep.

15.5.4.b. I reguleringsplaner som genererer over 500 m³ masse skal det utarbeides en massehåndteringsplan.»

Beskrivelse av endringen og hjemmelsproblemet: Bergen kommune erkjenner selv i endringsnotatet at:

«Det er p.t. ikke hjemmel i lovverket til bestemmelsen om sirkularitet. Krav om utslippsbegrensning for materialer har uklar hjemmel. Bestemmelsene kan dermed kun vedtas i sluttbehandling av planen dersom lovverket er endret.»

Vurdering: Hjemmelsproblemer – ikke vedtaksklart.

Bestemmelsen har flere problemer:

1. **Manglende hjemmel.** Endringsnotatet medgir selv at hjemmel ikke foreligger. Kommunal- og distriktsministerens brev av 15.09.2025 er tydelig: «*Planbestemmelser som ikke har hjemmel i lov er ugyldige.*»
2. **Urealistiske ambisjoner.** 35 % sirkularitet allerede i 2027. Krevende å oppfylle mtp. 35 % ombruk i 2027 ift. der verdikjedene er i dag. Leverandørkjedene er ikke forberedt på dette, og det finnes ikke et velfungerende annenhåndsmarked. Det er urealistisk å tenke at 35 % skal være ombruk allerede neste år.
3. **Nasjonal prioritet.** Nytt krav som vil være kostnadsdrivende for bransjen. Det bør ikke tas inn en egen bestemmelse om klimakrav i KPA. Kravene i gjeldende TEK gjelder. Klimagassutslipp bør ivaretas i nasjonalt regelverk og ikke på lokalt nivå. Samfunnsøkonomi og ressursbruk som følge av regelen er ikke vurdert.

Oslo KPA til sammenligning – bestemmelse (pkt. 6.4.2):

«Bestemmelsen høres i to alternativer:

Alternativ 1: I planforslag skal det stilles krav om at det samlede utslippet av klimagasser fra materialbruk skal være 35 % lavere enn vanlig praksis i bransjen med referanseverdi fra Direktoratet for forvaltning og økonomistyring av 2023. Kravet oppjusteres til å bli 55 % i 2030.

Alternativ 2: Det tas ikke inn en egen bestemmelse om klimakrav til materialer i KPA. Kravene i gjeldende TEK gjelder.»

Oslo sender altså spørsmålet til åpen høring i to alternativer.

Anbefaling: Kravene i TEK gjelder.

2.17 § 16 Arealformål og byggesoner (inkl. § 16.4 øvrig byggesone og handel)

Gjeldende KPA 2018 – bestemmelse (§ 26.1):

Adresse: Olav Kyrres gate 11, N-5014 Bergen
Web: www.bergen-chamber.no

E-post: firmapost@bergen-chamber.no
Org. nr.: NO 961 744 776

«26.1.1 Områdene skal utvikles med høy tetthet og kvalitet, basert på stedets særpreg.
26.1.2 Nye byggeprosjekter skal beskrive hvilke nye bruksmessige og visuelle kvaliteter det tilfører omgivelsene og tilstøtende byrom.
26.1.4 Ved nye tiltak skal det utarbeides en innledende stedsanalyse i samsvar med § 8.3.»

I gjeldende § 26.5 (øvrige byggesone) var det et forbud mot «vesentlig nybygging» som Sivilombudet har slått fast ikke har rettsvirkning.

Forslag KPA 2027 – bestemmelse (§ 16.4.1):

«Områdene skal ikke få store endringer i utbyggingsmønster.»

Forslag KPA 2027 – bestemmelse (§ 16.4.6):

Utnyttelsesgrad 45 % BRA i øvrige byggesone er opprettholdt.

Vurdering: Fortsatt rettslig usikkert – og utnyttelsesgraden bør vurderes hevet.

Formuleringen «ikke få store endringer i utbyggingsmønster» er like vag som den tidligere ugyldige formuleringen om «vesentlig nybygging». Uklart hva som ligger i formuleringen 'Områdene skal ikke få store endringer i utbyggingsmønster'.

Sivilombudet slo fast at forbud mot vesentlig nybygging ikke har rettsvirkning.

Utnyttelsesgraden på 45 % i gjeldende KPA er opprettholdt. Behovet for flere boliger taler for en økt utnyttelsesgrad i øvrige byggesone. Det ligger et stort potensiale her. Jfr også dette med hagehus og generasjonsboliger. Dette må også ses i sammenheng med at krav til MUA i øvrige byggesone er opprettholdt i samsvar med gjeldende KPA (100 m²).

Det må også sees i sammenheng med skjæringstidspunkt for reguleringsplaner og motstrid, jfr det som er skrevet om Strømme gård. Om skjæringstidspunktet er 01.01.2017 kan dette gi svært tilfeldige og uheldige utslag.

Handel: Endringsnotatet beskriver: «Gjeldende bestemmelser har et eget punkt om handel, blant annet med krav om handelsanalyse. Bestemmelsen er fjernet.» Dagligvare inntil 1 500 m² tillates i alle soner. Dette er en positiv forenkling.

Oslo KPA til sammenligning:

Oslo KPA har ingen tilsvarende generell arealsone med begrensning mot «store endringer». Oslo differensierer mellom definerte utviklingsområder med klare utnyttelsesrammer og øvrige byggesoner.

Anbefaling: Formuleringen i § 16.4.1 konkretiseres. Utnyttelsesgraden heves. Skjæringstidspunktet 01.01.2017 gjennomgås grundig ift hvem og hva den rammer.

2.18 § 25.1.3 Grunneierfinansiering – hensynssoner H850

Gjeldende KPA 2018 – bestemmelse:

Ingen tilsvarende bestemmelse. Grunneierfinansiering etter pbl. kap. 12 A var ikke hjemlet.

Forslag KPA 2027 – bestemmelse (§ 25):

«25.1.1. Krav om felles planlegging - H810 Birkeland

25.1.2. Områder som er under omforming/transformasjon, og som forutsetter felles planlegging.

- H820_2 - Dokken

- H820_3 - Laksevåg

- H820_6 - Storaneset.

25.1.3. Krav om grunneierfinansiering av infrastruktur (850)

- H850_1 Mindemyren avgrenset til områdereguleringsplanen, planid 61140000.

- H850_2 Laksevåg»

Vurdering: Betinget positiv.

Bestemmelsen mangler klar hjemmel, jf. pbl. kap. 12A. Bestemmelsesteksten er ikke i samsvar med lovens krav til innhold og prosess for slike hensynssoner. Hjemmelsgrunnlaget må konkretiseres med angivelse av aktuell lovparagraf, vilkår for etablering av sonen og rettsvirkninger for berørte grunneiere, jf. Grl. § 97 og legalitetsprinsippet.

Pkt. 25.1.3 fastsetter «krav om grunneierfinansiering av infrastruktur» for H850_1 (Mindemyren) og H850_2 (Laksevåg). Planbeskrivelsen begrunner dette med «[g]jennom lovendring av plan- og bygningsloven i 2025 åpnes det for grunneierfinansiering».

Hjemmelsproblem:

Ingen konkret lovhjemmel er angitt i bestemmelsene. «Lovendring av plan- og bygningsloven i 2025» er en uspesifisert referanse i planbeskrivelsen. Det fremgår ikke:

- Hvilken paragraf i pbl. som gir hjemmel for grunneierfinansieringssoner,
- Hvilke vilkår som gjelder for å opprette slike soner,
- Hva «grunneierfinansiering» konkret innebærer (bidragsplikt? bidragsmodell? fordeling?), eller
- Hvordan sonene håndheves rettslig.

Dette er særlig problematisk fordi grunneierfinansiering griper direkte inn i grunneieres eiendomsrett og representerer et inngrep som krever klar lovhjemmel, jf. Grl. § 97 og legalitetsprinsippet.

Utover dette er Bergen Næringsråd i utgangspunktet positiv til den nye grunneierfinansieringsmodellen som ble vedtatt i 2025. Denne bygger på den såkalte «Bergensmodellen» som for en stor del stammer fra bruken av rekkfølgekrav og

utbyggingsavtaler på Mindemyren. Bymiljøetaten har vært tett på departementet ifb med denne lovendringen.

Hensynssoner om grunneierfinansiering er et nytt verktøy for gjennomføring av arealplaner, som blant annet skal gi økt forutsigbarhet og likebehandling. Dette er både positivt og tiltrengt i flere områder. Den krever imidlertid kompetanse og ressurser for å kunne gjennomføres på en god måte. Det forutsettes at kommunen har gjennomføringsapparat og utredningskapasitet til å gjennomføre denne nye modellen på Mindemyren og Laksevåg.

Det er viktig at bruken av den nye modellen ikke blir en «propp» i prosjektene. Ikke minst gjelder dette Mindemyren som nå har fart. Fordelen med å bruke Mindemyren er at en har gjort mye grunnarbeid og at det dermed kan bli en meget «effektiv» pilot.

Det bør i utgangspunktet vurderes hensynssone også for hele/deler av KDP Blåe, da dette også er et stort område som er krevende å finansiere og gjennomføre på en god måte.

Det er ønskelig med et særskilt møte med byrådet på dette punkt. Dette er svært viktig punkt som gjelder våre transformasjonsområder som er de aller viktigste byutviklingsprosjektene. Vi må lage smidige prosesser. Grunneierfinansiering er en av hovednøkklene til å få dette til.

3. Særlig om KDP BLÅE

3.1 Innledning

Kommunedelplan for Birkeland, Liland, Ådland og Espeland (KDP BLÅE) skal erstattes og innarbeides i plankart og bestemmelser ved rullering av kommuneplanens arealdel.

Det er likevel kommet klare signaler på at saksbehandlingen av KDP BLÅE vil være så omfattende at kart og bestemmelser ikke vil bli vedtatt samtidig med KPA 2027. Næringsrådet ser på det som svært uheldig, ikke minst hensett til den historikken utviklingen, eller mangel på utvikling, området har hatt.

Det henstilles på det sterkeste til at den pågående prosess som et minimum åpner for utvikling av områder som er ukontroversielle.

Bergen Næringsråd ønsker, som med grunneierfinansiering, sterkt et eget møte med byrådet om KDP BLÅE. Enten som særmøte eller sammen med tema grunneierfinansiering.

Helt kort kommenteres noen av bestemmelsene som er foreslått i høringsforslaget «Kommuneplanens arealdel. Innarbeiding av KDP BLÅE i KPA 2027. Høringsforslag mars 2026:»

3.2 Pkt 2.4 Rekkefølgekrav

Det er foreslått rekkefølgekrav Av høringsutkastets forslag fremgår:

2.4. Rekkefølgekrav

Det skal i alle pågående og framtidige reguleringsplaner innenfor KDP BLÅE stilles krav om at tiltak ikke kan gis igangsettingstillatelse før rv 580 Flyplassvegen (planid 70620000) er opparbeidet eller sikret opparbeidet. Det er ikke avklart fordeling av kostnader som grunnlag for utbyggingsavtaler.

Del av Hjeltestadvegen innenfor KDP BLÅE er opparbeidet, og rekkefølgekrav knyttet til den er dermed delvis oppfylt.

Flyplassvegen RV580 er en del av stamveinettet. Tiltaket ligger ikke inne på NTP. Rekkefølgekravet må fjernes, hvis ikke så vil det bli en effektiv byggestopp for all aktivitet BLÅE arealet mer enn 10 år fremover.

3.3 Konsekvensutredning

Høringsutkastet tar ikke innover seg at KDP BLÅE (herunder arealet B8 og T3) ble konsekvensutredet i 2015 med hensyn til jordbruk, natur og støy. Kravet må fjernes da det åpner for innsigelsesrett. Statsforvalteren har tidligere utalt at de i mindre grad vil legge seg opp i det som er politisk besluttet (KPA).

3.4 Jordvern

Som nevnt over er bestemmelsen i pkt 12.3.1 meget problematisk.

Bestemmelsen er rettslig problematisk på tre nivåer: (1) Den er systematisk feilplassert – vern av dyrkbar jord er et LNF- og landbruksforvaltningsspørsmål, ikke en ROS-bestemmelse etter pbl § 11-8 tredje ledd bokstav a. (2) Et absolutt forbud mot arealbruksendring på arealer over 500 m² dyrkbar jord, uavhengig av arealstatus i plankartet, vil i realiteten overprøve kommunens egne planvedtak og stride mot systematikken i pbl § 11-5. (3) Den fremstår uklar og uhjemlet.

Bestemmelsen vil potensielt kunne få store negative konsekvenser innenfor KDP BLÅE. Disse er ikke utredet.

Bestemmelsen må utgå.

4. Avsluttende merknader

Bergen Næringsråd er positiv til det overordnede forenklingsgrepet som KPA 2027-arbeidet representerer. Planbeskrivelsen angir flere treffende premisser – bl.a. at «*Planens bestemmelser søker å ivareta helhet, samtidig som den skal åpne for enkel saksbehandling der det er mulig*» (s. 84), og at det er «*krevende å etablere enhetlige føringer for store områder, på kommuneplanens nivå*» (s. 78). Disse ambisjonene er imidlertid ikke fullt ut realisert i bestemmelsene.

En sammenligning med Oslo kommunes planforslag viser at Bergen på flere punkter kan gå lenger i å delegere detaljer til reguleringsplannivå, åpne for fleksibilitet der bymiljøkvaliteter kompenserer for tekniske minstekrav, og sikre et tydeligere nærings- og boligpolitisk formål i selve planbestemmelsene.

Summen av krav bekymrer Næringsrådet særskilt: plankrav, rekkefølgekrav, klimakrav, sirkularitet, uteareal, mobilitet og energi kan samlet gjøre både nærings- og boligprosjekter urealiserbare, særlig i dagens marked.