



## Fylkesmannen i Hordaland

Saksbehandler, telefon  
Svein Korerud, 5557 2027

Vår dato  
20.03.2017  
Deres dato  
20.12.2016

Vår referanse  
2016/16269 421.0  
Deres referanse  
16/3928

Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo

### Uttale - offentlig høring - revisjon av kart- og planforskrifta

Fylkesmannen viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementet sitt brev av 20.12.2016 om offentlig høring av revisjon av kart- og planforskrifta med arealformål. Vi er positiv til at forskrifta og formåla blir reviderte. Vi ser at det er trong for gjennomgang og revisjon og viser til forslaga og merknadane våre.

Vi er positive til forslaget om å legge til rette for at Statens Kartverk spelar ei større rolle i forvaltninga og den teknisk administrasjonen av det offentlege kartgrunnlaget. Forskrifta er eit viktig verktøy for å sørge for samsvar mellom kart og føresegner og på tvers av plannivå. Vi presiserer at det likevel vil vere trong for at fylkesmennene går nøye igjennom planforslaga.

Vi stiller spørsmål om det er nødvendig å opne for at kommunane sender arealdelen til kommuneplanen som er endeleg vedtatt på papir til departementet (jf. § 11 tredje ledd). Forskrifta legg allereie til rette for at plankart kan digitaliserast.

Vi gjer merksam på at fleire av merknadane våre gjeld tema der departementet også arbeider med egne rettleiarar, t.d. om LNF spreidd og planlegging i sjø etter plan- og bygningslova.

#### Regionale planar – overordna omsyn /omsynssoner

Det heiter no for arealformåla på regionalt nivå at ein skal nytte kodar for kommuneplan så langt dei passar. Det er trong for eigne og gjennomarbeida kodar for planlegging på regionalt nivå. Det er derfor gledeleg og særst positivt at departementet legg opp til det.

Vi har forstått det slik at ein i dag ikkje kan nytte omsynssoner i regionale planar. Men det er nettopp i overordna planar som regionale planar at det er trong for å vise dei omsyna som må takast med og vurderast i seinare planlegging. Det er ein vel så stor, om ikkje større, trong for omsynssoner i regionale planar som i kommuneplanane. Vi er derfor særst positive til at departementet foreslår at det kan fastsettast omsynssoner i regionale planar som kodar og presentasjon for overordna omsyn.

Fylkesmannen ser at det i alle tilfelle er trong for dei omsyna som er tatt inn i forslaget. Vi ber i tillegg departementet vurdere om regional plan skal kunne ha andre og fleire omsynssoner som infrastruktursoner, sone for særlege omsyn og gjennomføringssone slik som for kommuneplanar. Fylkeskommunen har m.a. ansvaret for kollektivtrafikk. Det er ikkje unaturleg at ein då har heimel for å setje krav til infrastruktur eller rekkefølgjekrav til t.d. kollektivdekning i sitt eige arealplanarbeid. Vi ser også generelt at det kan vere trong for fylkeskommunane til å ta i bruk dei planverkemidla som ligg i dei andre omsynssonene for kommuneplanane. Det er også omsyn som Fylkesmannen som statleg mynde kan ha ønskje om å få vist i plan på eit regionalt nivå.

## Kommuneplan og reguleringsplan

### Hovudformål nr. 1 bygge- og anleggsområde – nye underformål

Det er ei nasjonal forventning om fortetting i by- og tettstader. Den mest sjølvsagte oppfølging av det er at kart- og planforskrifta har arealformål der kommunane klårt kan vise områda og styre endringane. I dag vil arealformålet vere det same uansett fortettingsgrad. Bruk av berre føresegner er ikkje godt nok. Det er vanskeleg å vise områda berre med føresegner. Vi tilrår heller ikkje at kommunane skal nytte omsynssoner eller sone for føresegner. Plankarta blir ofte vanskeleg å lese med ulike soner. Slike soner er i hovudsak egna for profesjonelle planbrukare med egna it-utstyr. Sjølv offentlege instansar strever med å lese plankart med fleire omsynssoner for same arealområde. Det gir inga universell utforming for folk flest.

For å følgje opp måla om meir fortetting i byggeområde, rår vi til at arealformåla i kart- og planføresegna blir endra og utvida. Det gjeld både for kommune- og reguleringsplanar. Her bør departementet høyre nærare med dei større byane i Noreg for å finne ei god inndeling i formåla. Vi minner om at dei største byane har eller er i ferd med å inngår byvekstavtalar. I andregenerasjonsavtalane tas det sikte på å konkretisere arealtiltaka og utarbeide tallfesta mål for arealbruk i sentrale område og ved viktige knutepunkt og kollektivtraseer. Det bør også få eit kartmessig uttrykk. Vi tek ikkje stilling til om det er trong for ulik farge for eksisterande og framtidig område. Det kan vere andre omsyn bak desse formåla, slik at denne inndelinga gjerne ikkje er så viktig.

Fylkesmannen i Hordaland har hatt noko kontakt med Bergen kommune om å vise fortettingsområde i arealplankartet. Kommunen arbeider no med revisjon av arealdelen til kommuneplanen. Kommunen har vist til følgjande som eksempel på formål innan bygge- og anleggsområde og som underformål for fortetting i desse områda:

- sentrumskjerne
- byfortettingssone
- ytre fortettingssone
- byggesone elles

Kommunen kan og vil gi føresegner om kor tett det kan byggast i kvar sone, innan kvart formål. Fylkesmannen ser trongen for å bygge opp arealplanen på denne måten for å kunne styre og vise fortettinga. Men i dag manglar kommunane gode nok verkemiddel til å vise det i arealformåla på kartet. Bergen kommune vurderer å nytte nokre av dei eksisterande formåla med andre namn, men fastsette klårt og eintydig at det er det ovannemnde som skal gjelde for kommuneplanen sin arealdel.

Fylkesmannen er positiv til at kommunane viser fortettingsområda som arealformål i arealplankartet. Vi vil også vere positive til å finne løysingar for å gjere det, sjølv om ein i dag må strekke regelverket for å få det til. Vi ber departementet om å vurdere nye formål som kan nyttast som fortettingsformål i byggeområde.

### LNF spreidd for eksisterande bygg

Ein skil i planframstillinga mellom reint LNF formål og LNF spreidd. Vi stiller spørsmål om det i tillegg bør vere ei eiga framstilling av LNF spreidd, der spreidd formålet berre gjeld for eksisterande bygg og ikkje opnar for nye einingar. Det kan i praksis vere for både eldre bygg der det ikkje skal byggast nye og for spreidd utbygging der det er fylt opp byggekvoten. Vi viser for ordens skuld til at departementet har eit eige arbeid med rettleiing om LNF spreidd.

Det er stor trong over heile landet for å finne gode måtar å vise slike område på plankartet. Det har derfor vore gjort på ulike måtar og med vekslande suksess. Svar og rettleiing frå departementet har ikkje vore eintydig og til tider med intern motsetnad. Det har vore vist til at arealformåla skal visast på plankartet, og at kommunane kan ikkje gi arealformål berre i føresegna. Vidare har departementet uttalt at kommunane kan angi gnr. og bnr. for eigedomar med LNF spreidd som berre skal gjelde for

eksisterande bygg. Vi forstår det slik at gnr. og bnr. då berre blir angitt i ei liste i t.d. føresegna til kommuneplanen og utan å vise arealbruken på plankartet. Det bryt i så fall med prinsippet om å vise alle arealformåla på plankartet. Vidare viser det ikkje om eigedommane ligg i område der ein skal vere varsam med utviding av eksisterande bygg, eventuelt at det må vurderast særskilt om desse skal byggast opp att om dei går tapt, t.d. i strandsona, i rasfarleg område, i verna område m.m. Andre offentlege instansar som uttaler seg til dei kommunale planane, har også trong for å sjå på eit plankart kva for område bygga ligg i.

Temaet er ein gjengangar i kommuneplanane og over heile landet. Det er trong for å vise område for LNF spreidd som berre skal gjelde for eksisterande bygg med eit eige formål og skilt frå LNF spreidd der det er opent for fleire einingar. Vi ber departementet vurdere å gi eit eige arealformål for LNF spreidd for eksisterande bygg, og at det får ein eigen farge.

#### Naust og småbåtanlegg og skilje mellom arealformål på land og i sjø

Nokre formål treng ein nærare gjennomgang. Naust og småbåtanlegg er formål som er særskilt praktisk i Hordaland og i mange kystområde. I dag kan naust og småbåtanlegg visast som underformål under andre typar bygningar og anlegg, som byggeområder, men berre i reguleringsplanar. Det er trong for å vise formåla på arealkarta til kommuneplanane også. Det er viktige byggetiltak langs kysten. Det er også tiltak som strir mot byggeforbodet i strandsona i plan- og bygningslova (pbl) § 1-8, slik at det vil vere viktig å vise kor kommunen meiner at det kan opnast for slike tiltak. Det er viktig å få det avklart i ein overordna plan som kommuneplanen. Det er ikkje uvanleg at det oppstår diskusjonar om kor mykje naust og småbåtanlegg det skal leggast til rette for, og kor dei skal vere. Det er derfor ein klår mangel at det ikkje er vist korleis naust og småbåtanlegg skal visast på arealkartet i kommuneplanane.

Det er naturleg at naust og småbåtanlegg kan visast på same måte i kommuneplanane som i reguleringsplanane. Fleire kommunar gjer det også på den måten. Då er det samsvar i visinga av formåla i kommuneplanane og i reguleringsplanane.

Men det er forvirring om korleis kommunane eventuelt kan vise naustområde og småbåtanlegga i kommuneplanane. Lovkommentaren til plan- og bygningslova omtaler mellom anna naust under «*Bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhøyrande strandsoner*». Her er det sagt:

*«Uthus/naust som ikke er knyttet direkte til fiske(jf. § 11-7 nr. 5) vil inngå i nr. 6. Omfang og lokalisering av slike bygg skal angis som bestemmelse etter § 11-11 nr. 2.»*

Lovkommentaren peiker her på at det er mogleg å sjå strandsona i samanheng med bruken av sjøen, og at naust kan gå inn under formålet for sjøen. Det går ikkje fram av det siterte at ein meiner at naust skal kunne vere eit særskilt formål i kommuneplanen. I staden er det vist til korleis ein kan ta stilling til plassering av naust i føresegna. Det er ein lite egna og unødig komplisert måte å vise naustformål på. Det er klårare og meir effektivt å vise naustformåla direkte på arealkartet. Dei fleste kommunar i Hordaland gjer det.

Dersom kommunane skal vise naustformål på kommuneplankartet, er det naturleg og logisk å vise det som byggeformål. Det er eit byggeformål og ikkje bruk av vassflata. Det gir samanheng med naustformålet i reguleringsplanane, sjå ovanfor. Vidare er det ikkje slik at naust naudsynt står direkte i samanheng med sjøen og arealbruken der. Det er ikkje grunn for å ha naust til fritidsbruk overalt kor det er opent for fritidsbruk i sjøen.

Generelt er det ønskjeleg å skilje mellom arealformål i sjø og på land med ulike farger samt at sjølina kjem klårt fram på arealkartet. Det er ønskjeleg av omsynet til byggeforbodet i strandsona og for å bli meir medviten om verdien av og interessekonfliktane i bruken av sjøen, på å sjå nærare på byggeformål ut i sjøen, utfylling og byggetiltak i sjø. Terrangforholda på Vestlandet er slik at ein for å bygge til sjøen fleire stader må sprengje inn i fjell og nytte sprengingsmassane til å fylle ut i sjø for å plassere bygga der. Arealplanane må vise klårt og eintydig om ein kan bygge ut i sjøen eller ikkje. Det er viktig

for den einiskilde tiltakshavar, for byggesaksmedarbeiderane i kommunane som skal ta stilling til byggesøknadene og for andre offentlege instansar som skal gi uttale til planane, som t.d. fylkesmannen.

Vi ber om at departementet skil mellom arealformål på land og i sjøen samt at desse formåla har ulike fargar. Sjølinja må komme klårt fram. Det hindrar ikkje at ein ser formåla på land og i sjøen i samanheng, men det hindrar misforståingar.

Det er trong for at kommuneplanane også kan vise tiltak i sjø som småbåtanlegg. Kommunane viser det i kommuneplankartet i dag, enten som byggetiltak ut i sjøen, t.d. i sjøen føre naustformål, eller, i mangel av anna formål, som småbåthamn.

Departementet har også tatt opp samanhengen mellom arealformål på land og i sjø i eit svar som er attgjeven i Planjuss nr. 1/2012 på side 36. Vi må ta atterhald om at fakta i den konkrete saka ikkje synest å komme klårt fram, men ber departementet vurdere om uttalen er blitt noko for generell, eventuelt om ein framleis kan seie det sama i dag. Der reguleringsplanen viser kai/brygge på land, må ein naturleg nok kunne iverksette det på land uavhengig av arealformålet i sjø. Spørsmålet er om ein skal kunne bygge eller legge noko ut i sjøen uavhengig av arealformålet i sjø. Dersom det er motstrid mellom arealformåla, og det er då det er interessant, må ein tolke den konkrete planen for å sjå kva som mest sannsynleg er meininga. Med auke i interessemotsetnadane også for sjøareala, bør vi vere varsame med å gi noko formål generell preferanse framfor anna. Men først og fremst viser vel dømet at kommunane må vere nøye i planframstillinga og sjå samhengane i sjø- og landområda.

Vi ber som nemnd departementet om å skilje tydelegare mellom arealbruk på land og i sjø, i alle tilfelle sjå til at sjølina kjem tydeleg fram, slik at det er klårt der det er meint at ein kan bygge ut i sjøen. Naust bør ha byggeformål på land, slik som for reguleringsplanane. Vi ber departementet vurdere korleis ein best kan vise småbåtanlegg i sjø og om det kan visast som eit formål i sjø.

#### Hovudformål nr. 6 bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhøyrande strandsone

For ordens skuld minner vi om at departementet har eit eige arbeid med rettleiar for planlegging etter plan- og bygningslova i sjøområde.

Det kan godt minnast om at hovudformålet omfattar alle underformåla. I praksis har det oppstått spørsmål om kva hovudformålet i sjø skal omfatte i den einiskilde kommuneplan. Vi ber derfor om at departementet i rettleiaren minner om at den einiskilde kommuneplan må forståast og tolkast konkret ut frå både formåla og heilskapen.

I Hordaland har det særleg vore spørsmål om tolking av arealformåla i sjø i arealdelen til kommuneplanane. Det kan ha fleire grunnar. Planlegginga i sjø er ennå ei ung planlegging og i utvikling. I Hordaland har også interessemotsetningane for å disponere sjøareala blitt sterkare og m.a. utnyttinga av sjøareala til akvakultur er blitt meir intensiv. Spørsmål om arealbruken kjem helst fram der kommunane har nytta hovudformålet for sjø m.m. Vi har i fleire tilfelle måtte minne om ordlyd i pbl. § 11-7 tredje ledd samt gjere ei konkret tolking av den einiskilde kommuneplan, m.a. om bruken av hovudformål/fleirbruksområde og sjå det i samanheng med avsette område for einebruk. Til dømes viser vi til følgjande avklaring som vi har skreve om bruk av akvakultur i eit område for hovudformålet for sjø:

*«Plan- og bygningslova (pbl.) § 11-7 gir dei arealformåla som kommunane kan nytte i kommuneplanen. Lovregelen seier sjølv at hovudformåla «kan etter behov inndeles i angitt underformål». I utgangspunktet vil det vere trong for å arealfastsette akvakultur som underformål då det vil vere i strid med fleire av dei andre formåla i sjø. Dersom kommunen nyttar sjølve hovudformålet for sjø, seier pbl. § 11-7 tredje og siste ledd at kommunen i nødvendig utstrekning skal gi føresegnar som «klargjør vilkårene for bruk og vern av arealene». Rammene for føresegnene for det er vide. Det skal vere innan*

*bruk og vern av vassflata, vassøyle og botn, jf. pbl. § 11-7 og § 11-11 nr. 3 samt innan alle generelle vilkår og rammer i pbl. § 11-9. Det gir derfor ein vid heimel for kommunane til å fastsette føresegner.*

*Forarbeida til lova, Ot. prp. nr. 32 (2007-2008), presiserer det på side 216-217:*

*«Tredje ledd presiserer at der arealplanen begrenser seg til bare å angi hovedformål, skal det gis bestemmelser som klargjør vilkårene for bruk og vern av arealene. (...) Det betyr at arealformålet må suppleres med viktige grunnbestemmelser som en del av den samlede planen.»*

*Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) viser også vidare på side 217 korleis og kor vidt kommunane kan fastsette dette:*

*«Kommunen kan kombinere bruken av hovedformål etter første ledd for noen formål eller områder, med utdyping etter tredje ledd for andre formål. Det vil være behov for avklaring ut fra situasjonen i den enkelte kommune som skal legges til grunn for denne vurderingen.»*

*Akvakultur vil vanlegvis vere i strid med fleire andre formål i sjø og som går under det same hovudformålet for sjø. Det er då klårt trong for og nødvendig å få klargjort bruken, enten med underformål og/eller føresegner. Plan- og bygningslova må forståast slik at den seier at kommunen skal gjere ei positiv avklåring. Både lovteksten og forarbeida nyttar uttrykket «skal», altså at kommunen har plikt til å avklåre. Det skal ikkje vere slik at det som ikkje er nemnt, skal sjåast som å vere tillate utan ytterlegare avklåring, eventuelt utan ytterlegare utgreiing. Då tar ein det motsette utgangspunktet enn det som lova klårt seier. Ei slik forståing vil undergrave kommunen si aktive arealforvaltning.»*

#### Vidare om bruk av hovudformål og fleirbruksområde

Generelt synest det å vere trong for å minne om at hovudformål og/eller fleirbruksområde må ha føresegner som klargjer bruk og vern i området, jf. pbl. § 11-7 tredje ledd. Det gjeld generelt, men vi nemner det her, då vi erfarer at det særleg gjeld for arealformål i sjø.

Vi ser at kommunane har ulik praksis med å nytte hovudformålet for sjø, kode 6001, for fleirbruk i sjø, eller kombinert formål, kode 6800. Vi legg ikkje avgjerande vekt på om kommunane nyttar det eine eller andre av desse formåla, men at det kjem klårt fram kva for særskilde formål som kan nyttast i desse områda. Vi rår til at rettleiinga viser at kommunane må seie klårt i frå om kva bruk som formålet opnar for og eventuelle vurderingar som må gjerast eller vilkår for bruken. Det bør komme klårt fram at kommunane må nytte føresegner til arealføremålet, og gjerne at bruken også blir vist med bokstavar eller på anna vis på plankartet og/eller i teiknforklaringa. Vi ser at det er viktig at bruken kjem klårt fram alle stader der formålet er angitt, slik at det ikkje er rom for misforståingar. Vi rår til at det blir gitt meir og klårare rettleiing om formåla og fleirbruk. Eit nytt «*fleirbruksområde*» kan eventuelt gjere det klårare for kommunane at ein må spesifisere bruken innan området.

For nytt formål «*ankringsområde*» bør det seiast klårt om det berre er ankring av skip eller også anna oppankring, som m.a. av akvakulturanlegg. Dersom det skal vere ankring generelt, bør kommunane gi føresegner om bruken.

#### Omsynssona for vidareføring av gjeldande reguleringsplan

Vi ser at bruken av denne omsynssona kan skape forvirring eller blir uklår for tolkinga av pbl. § 1-5 andre avsnitt:

*«Ny plan eller statlig eller regional planbestemmelse går ved eventuell motstrid foran eldre plan eller planbestemmelse for samme areal med mindre annet er fastsatt i den nye planen eller statlig eller regional planbestemmelse.»*

Ved siste revisjon av pbl. (gjeldande frå 01.01.2015) har pbl. § 11-8 tredje avsnitt punkt f blitt endra til:

*«Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret. Ved bruk av denne hensynssoen skal kommunen vurdere om reguleringsplanene er i samsvar med nasjonale og regionale interesser.»*

Forskrifta kan med fordel vise til heile lovteksten for denne omsynssoa om vidareføring av gjeldande reguleringsplan i vedlegg I b. (*«Hensynssoer til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan»*). Det er viktig å gjere klårt for kommunane deira ansvar med bruken av denne omsynssoa og søke å unngå misforståingar.

Med hilsen

Rune Fjeld  
assisterande fylkesmann

Arve Meidell  
seksjonsleiar

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