



DRAMMEN KOMMUNE
Postboks 7500
3008 DRAMMEN

Saksbehandler, innvalgstelefon

Agnes Nygaard Andenæs, 32 26 68 12

Drammen - Innsigelse og faglige merknader til høring av kommuneplanens arealdel for Drammen kommune 2023 - 2035

Vi viser til oversendelse datert 20. januar 2023, og innvilget utsatt høringsfrist til 29. mars 2023.

Kommunen har gjennomført et omfattende og godt arbeid med å utarbeide en felles arealdel for den nye, sammenslåtte kommunen. Styringsdokumentet fremstår oversiktlig og tydelig. Arealdelen inneholder imidlertid enkelte forslag og arealendringer som vi mener kommer i konflikt med nasjonale og regionale føringer for bl.a. areal- og transportplanlegging, jordvern, natur- og vannmiljø og samfunnssikkerhet. I lys av de store arealreservene i gjeldende arealplaner, er det videre særlig uheldig at det legges inn nye byggeområder som kommer i konflikt med disse interessene. For å kunne ivareta nasjonale og vesentlig regionale interesser innenfor våre ansvarsområder, fremmer vi innsigelser til:

Byggeområde 85 og 132 – Homannsbergbukta

Byggeområde 111 – Solbergelva B5

Byggeområde 66 – Mjøndalen

Byggeområde 19 – Danvik/Austad

Byggeområde 20 – Danvik/Fjell

Byggeområde 57 – Danvik/Fjell

Byggeområde 37 – Sand

Byggeområde 27 – Sverstad/Svelvik

Byggeområde 54 – Sverstad/Svelvik

Byggeområde 91 – Gjerpen

Byggeområde 28 – Tangen/Skjæret

Byggeområde 96 – Lindum

Byggeområde 12 – Høien (gang og sykkelvei)

- **Konsekvensutredningen er ikke utarbeidet i tråd med utredningskravene i forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften). Vi fremmer også innsigelse til alle nye byggeområder/områder med vesentlig endret utbyggingsformål som ikke er utredet.**
- **Mangelfull ivaretagelse av forhold som har vesentlig betydning for samfunnssikkerheten, herunder mangelfull ROS-analyse iht. plan- og bygningsloven (pbl.) § 4-3 og manglende planbestemmelser og hensynssoner i plankartet.**
- **Planbestemmelsen punkt 3.2.3 om unntak fra plankrav for område KBA2 og KBA4.**
- **Planbestemmelsen punkt 9.5 om byggegrense på 20 meter mot bekker.**
- **Planbestemmelsen punkt 9.2 om unntak fra byggeforbudsgrense langs sjø.**

Vi viser ellers til våre faglige råd og merknader nedenfor.



Bakgrunn

Forslag til kommuneplanens arealdel for Drammen kommune 2023 – 2035 ble lagt ut til offentlig ettersyn og høring den 20. januar 2023. Vi ga innspill til planarbeidet, i vårt brev datert 8. september 2021.

Statsforvalterens rolle

Vi skal bidra til at planer ivaretar nasjonale og vesentlige regionale interesser innen landbruk, klima og miljøvern, folkehelse, barn og unges interesser, samfunnssikkerhet og gravplasser.

Statsforvalteren skal arbeide for at Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer innen våre ansvarsområder blir fulgt opp i kommunale planer. Kommunen er planmyndighet og har ansvaret for at plan- og bygningslovens formelle krav til innhold og planprosess oppfylles i planarbeidet.

Vurdering

Nedenfor følger en nærmere redegjørelse for våre merknader og innsigelser knyttet til nasjonale og viktige regionale interesser. Uttalelsen er inndelt etter byggeområder og fagområder. Vår juridiske avdeling har videre vurdert om de foreslåtte rettslige bindende planbestemmelsene har tilstrekkelig og nødvendig forankring i loven. Dette følger i et eget vedlegg til denne uttalelsen.

Merknader og innsigelser til byggeområder

Innledning

Innledningsvis vil vi påpeke at vi mener det er uheldig at kommunen ikke har vedlagt en oversikt over arealendringene i kommuneplanen. Det er tatt inn flere endringer enn det som fremgår av kartet «innspill som er innarbeidet i kommuneplanen til offentlig ettersyn», som fremgår av enten planbeskrivelsen, ROS-analysen og/eller konsekvensutredningen (KU), eller utelukkende av plankartet. Til sammen mener vi at det gjør det noe uoversiktlig hvilke arealendringer som er tatt inn i planforslaget, og det er uheldig av hensyn til medvirkning fra både innbyggere og høringsinstanser. Vi savner også et detaljert arealregnskap for å synliggjøre virkningene av planen, hvor det redegjøres for nedbygging av arealtyper (dyrka/dyrkbar jord, skog, myr, osv.), og ikke utelukkende arealformål.

Samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

Statlige planretningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (SPR-BATP), regional plan for areal- og transport i Buskerud (BATP) og Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023 skal legges til grunn for kommunens areal- og transportplanlegging. I henhold til disse føringene, skal arealplanleggingen fremme utviklingen av kompakte byer og tettsteder med redusert transportbehov og miljøvennlige transportformer. Muligheter for fortetting, transformasjon og mer effektiv bruk av arealer bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk. Den regionale planen peker videre Drammen ut som regionhovedstad, som skal få hovedtyngden av befolknings- og næringsveksten. Mjøndalen skal iht. planen utvikles som et større tettsted med boliger og arbeidsplassintensive bedrifter med nærhet til kollektivknutepunkt.

Kommunen har lagt gode føringer for senterstrukturen i kommunen. Det er videre positivt at det fremgår av den nylig vedtatte samfunnsdelen og av planbeskrivelsen at arealdelen skal legge opp til fortetting innenfor eksisterende tettsteder og langs kollektivtraséer, framfor å bygge ut ubebygde områder. I planforslaget er det imidlertid lagt inn nye byggeområder utenfor de utpekte vekstområdene i kommunen, og som i liten grad bygger oppunder bruken av miljøvennlige transportformer. Etter vår vurdering, bidrar dette til en spredt arealbruk i kommunen som skaper stort transportbehov i strid med SPR-BATP og kommunens egen arealstrategi, samtidig som det



bygges ned eller legges press på verdifulle naturressurser og naturområder. Det er videre flere utbyggingsområder som vil gå på bekostning av friluftsinnteresser i kommunen. Det er i den sammenheng særlig uheldig at kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder i kommunen ikke er ferdigstilt.

Det framgår videre av plandokumentene at arealreserven i gjeldende arealdel tilsvarer ca. 16 500 boenheter. Vi kan ikke se at det er gitt opplysninger om hva antatt boligbehov vil være i planperioden, men finner grunn til å tro at den samlede boligreserven langt overskrider behovet. Vi kan ikke derfor se at det er nødvendig å omdisponere ytterligere arealer, sett i lys av de store arealreservene kommunen har i gjeldende planer og at boligbehovet dermed er dekket. Kommunen har vist til at en del av arealreserven er teoretisk og ikke lar seg realisere. Slike områder bør i så fall tas ut dersom kommunen ønsker å legge inn nye utbyggingsområder.

Av hensyn til nasjonale og vesentlige regionale føringer for areal- og transportplanlegging, jordvern og økt matproduksjon, samt av hensyn til naturmiljø, friluftsliv og boligreservene i eksisterende planer, fremmer vi innsigelse til flere av byggeområdene som kommunen foreslår. Vi viser til nærmere redegjørelse for disse områdene nedenfor.

Kommunen opplyser å ha tilbakeført ca. 660 dekar fra bebyggelse og anlegg til LNFR og grønnstruktur. Dette mener vi er svært positivt, og oppfordrer samtidig kommunen til å vurdere å ta ut ytterligere arealer i gjeldende arealplaner som fører til omdisponering av dyrket og dyrkbar jord, naturområder og/eller er i strid med føringene i SPR-BATP.

85 og 132 Homannsbergbukta – Innsigelse

I KUen er forslaget vurdert å ha stor til svært stor negativ konsekvens for natur og vannmiljø. Til tidligere varsel om oppstart av reguleringsplanarbeid for småbåthavn i Homannsbergbukta, har vi presisert at en småbåthavn vil være i strid med nasjonale og regionale interesser for viktige naturtyper og sårbare arter. I sjøområdet er det registrert store sammenhengende naturtyper med svært viktige bløtbunnsområder i strandsonen og svært viktige ålegressamfunn. I regjeringens *Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord* innsatsområde 4 punkt T24 står det eksplisitt at kommunen skal sikre ålegressenger og bløtbunnsområder i planleggingen, samt unngå inngrep i disse områdene. De store, sammenhengende og for det meste intakte bløtbunnsområdene utgjør også særdeles viktige oppvekst- og beiteområder for fugl og fisk. Videre er det uheldig å lokalisere småbåthavna ved utløpet av Homannsbergbekken som er sjøørretførende.

I tillegg er det meste av landområdet avsatt til småbåthavn kartlagt som semi-naturlig strandeng i 2019. Den aktuelle forekomsten er forholdsvis stor, om lag 700 meter lang og på 42 dekar. Semi-naturlig strandeng er en sterkt truet (EN) naturtype og har en sentral økosystemfunksjon. Lokalitetskvaliteten er vurdert til moderat og tilstanden er dårlig, men samtidig er naturmangfoldet vurdert til stort.

Vi viser videre til at KUen fremhever at en utbygging vil komme i konflikt med allmenhetens ferdsel i strandsonen, berøre viktige tur- og friluftsruter i sjø, samt medføre privatisering av strandsonen og sjøareal. Vi kan videre ikke se at det har blitt gjort vurderinger med tanke på alternative lokaliseringer av småbåtanlegget, jf. KU-forskriften § 19 siste ledd. På bakgrunn av hensynene ovenfor fremmer vi **innsigelse** til forslaget om småbåthavn i Homannsbergbukta.

I tillegg til planlagt småbåthavn er det tegnet inn «turveitrasé – nåværende» gjennom området i plankartet. Denne går over området kartlagt som semi-naturlig strandeng. Vi gjør oppmerksom på at



vi vil motsette oss eventuelle oppgraderinger av stien som kan hindre at naturtypeforekomsten kan komme i bedre hevd i framtiden.

111 Solbergelva B5 – Innsigelse

Det fremgår av KUen at betydelige deler av innspillsområdet Solbergelva B5 utgjør en viktig inngangsportal til marka, og er kartlagt for friluftsliv med ulike grader av omfang på turstier, skiløyper og sykkelruter. En utbygging av Solbergelva vil medføre store negative konsekvenser for friluftinteressene i området. Slik vi forstår KUen, er det videre grunn til å tro at barn og unge benytter området til rekreasjon. Vi viser i den sammenheng til punkt 5d i *Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen* (RPR-BU), at det ved omdisponering av slike områder skal skaffes fullverdig erstatningsareal. Vi kan ikke se at dette er drøftet/sikret, og det er grunn til å tro at en nedbygging vil virke negativt på barn og unges interesser. Området ligger videre utenfor gangavstand til daglige funksjoner og servicetilbud, og har iht. KUen ikke et etablert kollektivtilbud. Vi vurderer at en utbygging her trolig vil bli bilbasert. Området bygger ikke opp under føringene om utviklingen av kompakte byer med redusert transportbehov i SPR-BATP.

Det er ikke registrert naturtyper innenfor området, men det er heller ikke NiN-kartlagt. Området er meldt inn til NiN-kartlegging i statlig regi på grunn av forventet naturmangfold, men har foreløpig ikke blitt prioritert kartlagt. Det finnes imidlertid enkelte nøkkelbiotoper i skogen innenfor området som indikerer at området har miljøkvaliteter. Området har videre kvaliteter i kraft av sin størrelse og en omdisponering vil «spise» av et stort sammenhengende naturområde.

På bakgrunn av det ovennevnte, samt de større arealreservene i gjeldende kommuneplan, fremmer vi **innsigelse** til område Solbergelva B5.

66 Mjøndalen – Innsigelse

Området inngår ikke i sentrumsavgrensningen for Mjøndalen. Vurdert opp mot føringene i SPR-BATP, mener vi det vil være uheldig å spre sentrumsfunksjoner, herunder arbeids- og besøksintensive funksjoner, til dette området. Videre finnes det mange og spredte sentrumsområder i den nå sammenslåtte kommunen, og kommunen bør unngå ytterligere spredning for å forhindre svekkelse av de eksisterende sentrumsområdene, og herunder Mjøndalen sentrum. Området er videre lite egnet for etablering av boliger grunnet støyforholdene og mulig luftforurensning, og det vil være utfordringer ved å etablere gode boforhold og uteoppholdsarealer her. Vi stiller også spørsmål ved dette er en ønsket utvikling fra kommunen side med hensyn til å (på sikt) kunne legge til rette for en allmenn tilgang langs Drammenselva. Vi fremmer **innsigelse** til byggeområdet.

19 Danvik/Austad – Innsigelse

Det er registrert gammel lågurtselje-rogneskog med svært høy kvalitet innenfor området. Naturtypen har en sentral økosystemfunksjon, og forekomsten er vurdert til god tilstand og med stort naturmangfold. KUen opplyser om at en utbygging vil ha stor eller svært stor negativ konsekvens for naturmangfoldet. KUen viser videre til at tiltaket vil berøre etablerte turstier negativt, samt at arealet kan ligge utenfor gangvennlig avstand til barneskole. En utbygging av dette området vil dermed ha negative konsekvenser for friluftsliv og barn- og unge, samt vil ikke bygge opp under føringene om utviklingen av kompakte byer med redusert transportbehov i SPR-BATP. Vi kan videre ikke se at det behov for å utvide byggesonen sett i lys av de store arealreservene i gjeldende planer. På bakgrunn av det ovennevnte, fremmer vi **innsigelse** til byggeområdet.



20 og 57 Danvik/Fjell og 37 Sand – Innsigelse

Utbygging av disse områdene vil etter vår vurdering ikke fremme utviklingen av kompakte byer med redusert transportbehov i SPR-BATP, samt vil ha en negativ påvirkning for friluftinteressene i område 20 og 57. Vi kan videre ikke se at det behov for å utvide byggesonen sett i lys av de store arealreservene i gjeldende planer. For område 37 er det videre få tilbud for barn og unge i nærheten, samt lang skolevei til både barne- og ungdomsskole. Vi fremmer på bakgrunn av dette **innsigelse** til de tre byggeområdene.

27 Sverstad/Svelvik – Innsigelse

Det er to registrerte naturtypeforekomster innenfor området: frisk lågurtedellauvskog (NT) med høy kvalitet og sentral økosystemfunksjon, samt rik svartorsumpskog (EN) med lav kvalitet og sentral økosystemfunksjon. Naturtypeforekomstene ble kartlagt sommeren 2021 og publisert 17. januar 2022, og er ikke inkludert i konsekvensutredningen. Begge naturtypeforekomstene vil bli ødelagt av en utbygging, og vi fremmer derfor **innsigelse** til byggeområdet. Innsigelsen kan løses ved at området i nord tas ut av planen. Vi ber videre om at bekken og dammen i sør inngår i grønnstrukturen for planområdet. Dammen er for øvrig ikke omtalt i konsekvensutredningen, og denne må kartlegges nærmere i et eventuelt videre planarbeid. Det samme må bruken av området av barn og unge.

54 Sverstad/Svelvik – Innsigelse

Området består i hovedsak av blandingsskog på skogsmark med særs høy bonitet, og grenser i vest til et større sammenhengende område som består av innmarksbeite med innslag av dyrkbar jord og fulldyrka jord. Den foreslåtte arealbruken fører til uheldig press på disse jordbruksarealene. I KUen vurderes plasseringen videre som bilbasert, og med en lite trafiksikker skolevei for barn og unge.

Utbygging vil videre bryte opp et stort og sammenhengende naturområde med naturtypeforekomster registrert sommeren 2021. Store deler av det foreslåtte området er dekket av naturtypeforekomstene frisk lågurtedellauvskog (NT) med høy kvalitet og sentral økosystemfunksjon, samt høgstaude-edellauvskog (EN) med høy og lav kvalitet og sentral økosystemfunksjon. Naturtypeforekomstene ser ikke ut til å være inkludert i KUen. Boligområdet grenser til Knemsbekken over en strekning på over 300 meter og omfatter i syd også deler av bekken. Vi kan ikke se at forholdet til denne bekken er omtalt i KUen. Bekken har i dag moderat miljøtilstand og ytterligere påvirkninger må unngås. Vi kan heller ikke se at bekkedraget er tilstrekkelig ivaretatt. På bakgrunn av det ovennevnte, fremmer vi **innsigelse** til byggeområdet.

91 Gjerpen – Innsigelse

Gjerpen er et stort område som omfatter ca. 18 dekar dyrka jord. Området ligger i tilknytning til jordbruksarealer i øst og vil medføre press på disse. Vi mener arealdisponeringen er i strid med nasjonale føringer for jordvern. Den foreslåtte arealendringen vil videre bidra til ytterligere å bryte opp et større sammenhengende skogsområde. Selv om det ikke er registrert viktig naturmangfold innenfor det foreslåtte området annet enn en ask, så er det er en god del naturkvaliteter i området rundt. Plasseringen ligger utenfor prioriterte utviklingsområder i kommunen, vil trolig bli bilbasert og er uten en trafiksikker skolevei for barn og unge. Vi kan heller ikke se at det behov for å utvide byggesonen og bygge ned et stort naturområde, sett i lys av de store arealreservene i gjeldende planer. På bakgrunn av det ovennevnte, fremmer vi **innsigelse** til byggeområdet.

28 Tangen/Skjæret – Innsigelse

Arealinnspillet gjelder et skogområde på 21 dekar. Området ligger mellom boligområdene B07 og B08 i eksisterende kommuneplan og innenfor et område som i utgangspunktet har store arealreserver avsatt til boligbygging. Området grenser til en teig med fulldyrka jord som i



utgangspunktet er under press fra B07. En utbygging her vil øke presset på dette arealet. Området ligger videre utenfor de prioriterte vekstområdene i kommunen, er vurdert som bilbasert, og KUen opplyser om at det er usikkerhet rundt om det finnes en trygg skolevei. Vi kan heller ikke se at det behov for å utvide byggesonen, særlig sett i lys av de store arealreservene i umiddelbar nærhet av byggeområdet. På bakgrunn av det ovennevnte, fremmer vi **innsigelse** til byggeområdet.

96 Lindum – Innsigelse

Gjeldende reguleringsplan for Lindum ble vedtatt 30. april 2019. Sammenholdt med reguleringsplanen innebærer planforslaget en betydelig utvidelse av anlegget på dyrka mark.

Områdeavgrensningene i konsekvensutredningen og plankartet er ikke identiske. I konsekvensutredningen er det inntegnet to utvidelser, en mot nord (på areal som er regulert), og en mot sør som har en annen avgrensning enn i plankartet. I konsekvensutredningen er det lagt til grunn at utvidelsen utgjør ca. 360 dekar, at den omfatter fulldyrka og dyrkbar jord samt skog med høy bonitet, og «at store naturressurser vil gå tapt». I plankartet er utvidelsen tegnet mot sør, og avgrenset slik at den vil omfatte i størrelsesorden 110 dekar fulldyrka jord, samt en del dyrkbar jord og skog. Avvikende framstillinger i KU og plankart skaper imidlertid uklarhet om konsekvensene planforslaget. Uavhengig av om utvidelsen er 360 dekar eller mindre, mener vi den er svært kontroversiell i forhold til nasjonale føringer og mål for jordvern og økt matproduksjon.

Området har videre flere registrerte naturtypeforekomster som ikke er nevnt i konsekvensutredningen. Området dekker i sin helhet to naturtypeforekomster som ligger inntil hverandre, herunder flomskogmark (EN) med lav kvalitet og sentral økosystemfunksjon, og frisk lågurtedellauvskog (NT) med høy kvalitet og sentral økosystemfunksjon. Området dekker delvis også en naturtypeforekomst av frisk lågurtedellauvskog med svært høy verdi. I tillegg er det registrert flere forekomster av andre typer edellauvskog rett utenfor området. Det er også gjort registreringer av nøkkelbiotoper i skog i og rett utenfor området. Det er derfor god grunn til å tro at forekomstene av ulike typer edellauvskog innenfor og utenfor arealene i planforslaget til sammen danner et økologisk nettverk for arter knyttet til edellauvskog. I et slikt nettverk er det viktig at også skogen rundt og mellom forekomstene forblir intakt og kan fungere som en buffer.

Med bakgrunn i det ovennevnte, fremmer vi **innsigelse** til forslaget. Vi mener saken må utredes langt bedre, og at det må legges stor vekt på å utrede alternative lokaliteter som ikke forutsetter omfattende omdisponering av dyrka/dyrkbar jord eller verdifull natur.

12 Høien (gang og sykkelvei) – Innsigelse

Veien grenser til dyrka jord i vest og til Grunnane naturreservat i øst. Vi kan ikke se at det står beskrevet om gang- og sykkelveien planlegges lagt på øst- eller vestsiden av Strømmsveien. Ifølge KUen kan dyrka jord vest for veien bli berørt, uten at det er gitt holdepunkter for hvor mye areal det kan være snakk om, eller om deler av veien kan legges på samme side som naturreservatet. Det vil være umulig å plassere gang- og sykkelveien på østsiden av veien uten å komme i konflikt med Grunnane naturreservat. For eksempel vil det være svært liten avstand mellom naturreservatet og veien på et område forbi Strømmsveien 246. Også andre strekninger vil det være utfordrende å anlegge gang- og sykkelvei på østsiden av veien uten å legge om den eksisterende veien. Det er for øvrig ikke aktuelt å gjennomføre grenseendring for Grunnane naturreservat for tiltaket. Vi fremmer derfor **innsigelse** til at arealdelen åpner opp for en plassering av gang- og sykkelveien på østsiden av Strømmsveien. Ved en plassering på vestsiden av veien, forutsetter vi at landbruks- og jordvern hensyn blir ivaretatt ved detaljplanleggingen så langt det er mulig.



142 Eikhaugen

Den foreslåtte utvidelsen av næringsområdet på Eikhaugen består av to parseller på hhv. 32 og 15 dekar fordelt på to grunneiendommer. Parsellen på 32 dekar består dels av skogmark med særs høy bonitet med påstående barskog og blandingsskog, og dels av åpen fastmark. Deler av arealet er klassifisert som dyrkbart og grenser til dyrka jord. Parsellen på 15 dekar består av fulldyrka jord.

Fylkesmannen uttalte følgende i 2015 til en sammenlignbar utvidelse av næringsområdet på Eikhaugen: «*Området ligger som en forlengelse av eksisterende næring på Eikhaugen mot nord, og kan knyttes til dette feltet*» (...) «*På bakgrunn av at området bygger ned minst dyrka mark av de foreslåtte næringsområdene i dette området, og at det ligger tilknyttet dagens næringsområde på Eikhaugen mot nord, finner Fylkesmannen ikke å ha innsigelse til dette arealet ut fra nasjonale eller regionale landbruksinteresser.*» Med bakgrunn i at de nasjonale jordvernmålene nå er betydelig skjerpet, mener vi kommunen bør vurdere behovet for utvidelse av Eikhaugen *svært nøye*. Dette gjelder spesielt den delen av arealet som består av dyrka jord. Dette er **et sterkt faglig råd**.

60 Juve

Innspillene, som er fremmet av Drammensregionens Virkesterminaler AS, er å benytte Juve som framtidig tømmerterminal med havn. I konsekvensutredningen er det lagt vekt på at lokaliseringen er perifert i kommunen og utfordringer i veisystemet taler mot å benytte området til dette formålet. I stedet ønsker kommunen å legge til rette for annen næringsutvikling som kan gi nye arbeidsplasser nær Svelvik sentrum når råstoffproduksjonen er avsluttet. Håndtering av masser og «grønne næringer» er pekt på som aktuell bruk av dette området, Lindum og Ryghkollen.

Forslaget om å avsette Juve til framtidig tømmerterminal er fremmet som en direkte følge av at terminalen på Lierstranda må flytte, og er resultat av at den regionale planprosessen i regi av Buskerud fylkeskommune i 2018-2019 konkluderte med at Juve, eventuelt i kombinasjon med Drammen havn, var den beste lokaliseringen av erstatningshavn.

Tømmerterminalen håndterer tømmer fra alle kommuner i tidligere Buskerud, Nordre Vestfold og Innlandet vest for Mjøsa, samt deler av tidligere Akershus. Å få etablert en erstatningsterminal er derfor av stor betydning både økonomisk og av miljøhensyn. I tillegg vil planlagte milliardinvesteringer i ny skogindustri, blant annet på Tofte og i Ringerike, være avhengig av en slik langsiktig løsning for håndtering av tømmer. Uten tømmerhavn må transport av store mengder tømmer over på vei og følgelig føre til økte klimagassutslipp. Tømmerhavn er også viktig i beredskap mot naturkatastrofer som storm og skogbrann, noe stormskadene 19. november 2021 viste, da avsetningen av store tømmer volumer var helt avhengig av eksport med båt.

Vi mener Drammen kommune må benytte denne anledningen til å avsette areal til tømmerterminal på Juve, et grep som kan bidra til å trygge næringsinteresser i 70 kommuner på Østlandet, åpne for ny verdiskaping som kan bidra i det grønne skiftet og gi nye arbeidsplasser, og bidra til å få på plass ny vei til Svelvik.

I alle tilfeller ber vi om at det smale arealet mellom veien og sjøen videreføres med grønt arealformål i plankartet, slik som i gjeldende plan. Området i sjøen utenfor er kartlagt med viktige bløtbunnsområder og svært viktige ålegrassenger. Regjeringens *Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord* innsatsområde 4, punkt T24 fastsetter at kommunen skal sikre ålegrassenger og bløtbunnsområder i planleggingen, samt unngå inngrep i disse områdene. Det må ikke åpnes for virksomhet som kan påvirke disse naturtypene negativt. Vi anbefaler kommunen å fastsette dette gjennom egne planbestemmelser for videre utvikling av dette området. Uavhengig av hvilken type næring kommunen går videre med for området, forutsetter vi at det vil gjøres en bredere utredning



av konsekvenser for blant annet marint naturmangfold, særlig sett i lys av at KUen konkluderer med stor usikkerhet mht. mulig påvirkning. Vi vil fremme innsigelse på reguleringsplannivå dersom vi mener at verdifulle marine naturtyper ikke er tilstrekkelig utredet og ivaretatt.

92 – Konnerud og Skoger vest

Vi vil fraråde at området omdisponeres til boligbebyggelse. Området vil trolig innebære høy bilavhengighet, og bidra til en uheldig utvikling og utvidelse av byggesonen. Vi anbefaler at området i stedet videreføres som LNF-område.

Område Ryghkollen

Innenfor dette området er det sandsvalekolonier. Sandsvaler er avhengige av drift som opprettholder en bratt og åpen sandskråning. Vi er usikre på om dette er tilstrekkelig sikret i de foreslåtte planbestemmelsene, og oppfordrer kommunen til å påse at sandsvalekoloniene sikres. Det står beskrevet i konsekvensutredningen at dette er en erstatningsbiotop, og vi anser det derfor som ekstra viktig å sikre den.

Merknader og innsigelser knyttet til enkelte fagområder

Samfunnssikkerhet

Innledning

Drammen kommune har gjort mange gode vurderinger i risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) til arealinnspillene. Blant annet er det positivt at kommunen viser sammenhengen mellom kommunens helhetlige ROS-analyse og ROS-analysen som skal følge med kommuneplanens arealplan. Til tross for mange gode vurderinger, har planen vesentlige mangler. Vi fremmer **innsigelse** på bakgrunn av mangelfull ivaretagelse av forhold som har vesentlig betydning for samfunnssikkerheten, herunder ROS-analysen. Etter vår vurdering ivaretar ikke kommuneplanens arealdel kommunes plikt etter plan- og bygningsloven § 4-3 om samfunnssikkerhet og risiko- og sårbarhetsanalyse. Vi viser i den sammenheng til at det er enkelte arealinnspill det ikke er utført ROS-analyse for. Videre fremmer vi **innsigelse** på bakgrunn av manglende bestemmelser og hensynssoner. En nærmere redegjørelse følger nedenfor.

ROS-analysen – Innsigelse

Etter plan- og bygningsloven § 4-3 skal planmyndighet ved utarbeidelse av planer for utbygging påse at risiko- og sårbarhetsanalyse utføres. ROS-analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er eget til utbyggingsformålet. ROS-analysen til kommuneplanens arealdel oppfyller ikke dette kravet og ivaretar ikke samfunnssikkerhet på en tilstrekkelig måte. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) stiller i sin veileder [Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging](#) (2017) kvalitetskrav til ROS-analysen. Flere av disse kravene er ikke oppfylt. Vi mener det blant annet foreligger følgende mangler ved planforslaget:

- Det er enkelte arealinnspill som ikke inngår i ROS-analysen. Det skal foreligge ROS-analyse ved utarbeidelse av planer for utbygging.
- Arealinnspill 38 Steinberg (omtalt som område 117 i listen over arealinnspill): Det står beskrevet i ROS-analysen at deler av området ligger innenfor *aktsomhetsområdet* for 200-års flom. Området ligger inne i et kartlagt *fareområde* for 200-års flom. Farekart viser reell fare i forhold til aktsomhetskart som viser generert fare.
- Arealinnspill 142 Eikhaugen: Det er kun utført ROS-analyse for deler av området. Det kan virke som det mangler vurderinger knyttet til Eikerhaugen nord.



- Arealinnspill 96 Lindum: Det står beskrevet i ROS-analysen at det ikke er registrert flomsone i området. Deler av området ligger i en aktsomhetssone for flom.
- Arealinnspill 108: Nesten hele planområdet ligger innenfor aktsomhetsområde for flom, dette påpekes også i ROS-analysen. Men vurderingene som gjøres kategoriserer hendelsen med *grønn* risiko, og uten tiltak.
- Arealinnspill 15: Under *hovedrisiko og anbefalte tiltak* står det at grunnforhold og stormflo bør vurderes ved regulering av tiltaket. Dette er ikke i samsvar med vurderingene i ROS-analysen under.
- Arealinnspill sykehustomta: Det er ikke hensyntatt at deler av området ligger i et aktsomhetsområde for flom.

Bestemmelser og hensynssoner – Innsigelse

- Kommunen har ikke opprettet hensynssoner for kartlagte fareområder for kvikkleire. I tillegg ønsker vi en bedre bestemmelse som kan regulere områdene rundt eventuelle kvikkleiresoner. Kommunen burde også vurdere bestemmelser som omhandler områder under marin grense. Kommunen skriver at sikkerheten skal være utført av fagkyndige, i tillegg skal det også være vurdert og utført etter NVEs veiledere og TEK17.
- Kommunen skriver i punkt 6.1.1 at der sikkerheten ikke er dokumentert ved reguleringsplan, skal dette gjøres ved byggesak. Dette er ikke i tråd med rundskriv *H-5/18 Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesak*. I rundskrivet påpekes det at reell fare skal være avklart på siste plannivå, og skal *ikke* utsettes til byggesøknad.
- Kommunen har ikke opprettet hensynssoner rundt storulykkevirksomhetene som befinner seg i kommunen. I 2021 gjorde vi en kartlegging på hvilke kommuner som hadde opprettet hensynssoner rundt sine storulykkevirksomheter og planene for dette videre. Drammen kommune svarte den gang at de ikke hadde opprettet slike hensynssoner, men at kommunen skulle innarbeide nødvendige hensynssoner og bestemmelser ved neste rullering av kommuneplans arealdel. Vi kan ikke se at dette har blitt fulgt opp.

Reguleringsplaner vedtatt etter 2015

I planbeskrivelsen punkt 5.1 *ROS-analyse og konsekvensutredning* står det at reguleringsplaner vedtatt etter 2015 er innarbeidet i kommuneplankartet, men at disse områdene ikke er konsekvensutredet eller innarbeidet ROS-analysen. Mange av disse planene kan basere seg på udatert kunnskap og gamle kilder. Kommunen må derfor sjekke om kildegrunlaget har endret seg siden planene ble vedtatt.

Tilbud om dialogmøte om samfunnssikkerhet

Det er viktig å kartlegge og avklare hensynet til samfunnssikkerhet tidlig i planprosessen da dette skal være førende for kommunens arbeid med kommuneplanens arealdel. For å hjelpe kommunen i arbeidet med samfunnssikkerhet anbefaler vi et dialogmøte. Dette må kommunen selv ta initiativ til innen rimelig tid. I dette arbeidet anbefaler vi også at kommunen studerer de krav til innhold som følger av lov med tilhørende forskrifter. Følgende veiledere kan brukes:

- *Samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging* (2017) DSB
- *Håndtering av havnivåstigning i kommunal planlegging* (2016) DSB
- *Sikkerhet rundt storulykkevirksomheter* (2019) DSB
- *Klimahjelperen* (2015) DSB
- *Havnivåstigning og stormflo* (2016) DSB
- *Kunnskapsbanken* fra DSB



- *Konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven (2020) KMD*
- *Konsekvensutredninger, kommuneplanens arealdel (2012) KMD (Miljøverndepartementet)*
- I tillegg til temakart fra NVE, lokale utredninger og andre kilder som er relevante for arbeidet.

Konsekvensutredningen av arealdelen

Innledning

I henhold til forskrift om konsekvensutredninger (KU-forskriften) § 6 bokstav a, er det alltid krav om konsekvensutredning for kommuneplanens arealdel når planen tilrettelegger for nye områder til utbygging eller vesentlig endret arealbruk i eksisterende byggeområder. Konsekvensutredningen skal gi en særskilt beskrivelse og vurdering av planens virkninger for miljø og samfunn i tråd med kravene i KU-forskriften. Kravet om konsekvensutredning omfatter kun de delene av kommuneplanen som fastsetter rammer for framtidig utbygging og som samtidig innebærer endringer av gjeldende plan, jf. KU-forskriften § 18 annet ledd. Kommunal- og disktriksdepartementets (KDD) [Veileder om konsekvensutredning for planer etter plan- og bygningsloven](#) lister opp følgende endringer som vil utløse krav om konsekvensutredning, punkt 1.4.1.1 (vårt utvalg):

a. Nye områder avsatt til utbyggingsformål med arealformål nr. 1, 2, 4, 5 og 6 i plan- og bygningsloven § 11-7 der underformål og bestemmelser åpner for utbygging og tiltak. Det vil si alle arealformål unntatt grønnstruktur (naturområder, turdrag, friområder og parker).

b. Endret utbyggingsformål (for eksempel fra næring til bolig eller fritidsbebyggelse, fra råstoffutvinning til næring).

(...)

e. Endring i planbestemmelser som endrer tiltakenes virkning på miljø eller samfunn. Dette kan for eksempel gjelde der endringer i planbestemmelsene for et område legger opp til vesentlig høyere utnyttelse, endrer kriterier for utbyggingens plassering, eller på en annen måte vesentlig endrer rammer for utforming eller funksjonskrav for bebyggelse innenfor et område.

De delene av kommuneplanen hvor gjeldende arealbruk videreføres uten endringer omfattes ikke av krav om konsekvensutredning.

Vurdering av samfunnssikkerhet og klimaendringene

Konsekvensutredningen må i tilstrekkelig grad beskrive risikoen og sårbarheten av tiltakene, herunder om tiltaket vil få vesentlig virkning på miljø og samfunn. I henhold til KU-forskriften § 19 bokstav b skal planen beskrive *hvor sårbar planen eller tiltaket er for klimaendringer og naturfarer som flom, skred, stormflo og stigning i havnivået*. I tillegg skal det identifiseres og beskrives de faktorer som kan bli påvirket og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Faktorer som skal vurderes er blant annet *beredskap og ulykkesrisiko og virkninger av klimaendringer, herunder risiko ved havnivåstigning, stormflo, flom og skred*, jf. KU-forskriften § 21. Konsekvensutredningen mangler vurderinger som skal gjøres opp mot samfunnssikkerhet og klimaendringene, og den oppfyller dermed ikke utredningskravene som fremgår av KU-forskriften.

Utredning av utbyggingsområder

For flere områder avsatt til utbyggingsformål i gjeldende kommuneplan, er det foreslått endringer i arealformål uten at disse er konsekvensutredet. Det fremgår av saksframlegget til førstegangsbehandling av kommuneplanens arealdel at rådmannen har lagt til grunn at «arealinnspill begrenset til endring innenfor samme hovedformål ikke utløser krav om ny konsekvensutredning». Vi stiller spørsmål ved denne konklusjonen, og viser til endring av



utbyggingsformål vil utløse krav om konsekvensutredning – også innenfor samme hovedformål, jf. eksemplene benyttet ovenfor i bokstav b.

Av arealendringer som kommunen har unnlatt å konsekvensutrede har vi særlig merket oss Tangenkaia. Området er i gjeldende kommuneplan avsatt til næringsbebyggelse, og foreslås omdisponert til kombinert bebyggelse og anleggsformål. Det vises til at området inngår i et pågående planarbeid – men planen er ikke vedtatt. Arealbruksendring fra næringsformål til kombinert bebyggelse og anlegg er å anse som en vesentlig endret utbyggingsformål. Endringen vil videre ha konsekvenser for miljø og samfunn, for eksempel gjennom endret transport til og fra området, arbeidsplasser, samfunnssikkerhet, støyforhold og vann- og naturmiljøet i området. Vi mener derfor at området skulle ha inngått i konsekvensutredningen.

Så vidt vi kan se, er det flere slike områder hvor det foreslås endret utbyggingsformål, uten at endringene inngår i konsekvensutredningen (eller er en innarbeidelse av reguleringsplan vedtatt etter 2015) – *blant annet* tomten ved Fylkeshuset (offentlig/privat tjenesteyting til kombinert bebyggelse og anlegg), område 117 (sentrumsformål til boligbebyggelse), område 70 (boligbebyggelse til kombinert bebyggelse og anlegg), område 13 (offentlig/privat tjenesteyting til boligbebyggelse). Vi viser til at ved endring av utbyggingsformål, skal området inngå i konsekvensutredningen.

Samlet vurdering av arealbruksendringene

KU-forskriften § 18 tredje ledd stiller videre krav om det gjøres en samlet vurdering av virkningene av arealbruksendringene i planen. Formålet med en slik vurdering er blant annet å gi et helhetlig beslutningsgrunnlag av planforslagets samlede virkninger for miljø og samfunn, herunder om dette vurderes som akseptabelt. Vi kan ikke se at en slik vurdering er vedlagt. Vi vil her trekke frem jordvern som ett tema hvor vi mener at dette får en særlig betydning. Vi viser i den sammenheng til Landbruks- og matdepartementets brev av 1. oktober 2018 til Fylkesmennene om nasjonal og vesentlig regional interesse innenfor jordvern, om at det i planer må «komme klart fram hvor mye dyrka og dyrkbar jord som vil bli omdisponert som følge av planen, både fordelt på formål og enkeltområder». Ifølge planbeskrivelsen er det ca. 24 500 dekar dyrka mark i Drammen. Det er pekt på at de klimatiske forholdene og jordas beskaffenhet gjør jordbruksarealene særlig egnet til matproduksjon, og at et strengt jordvern er nødvendig for å nå det nasjonale målet om økt matproduksjon. Vi mener det er grunn til å peke på at Stortingets omdisponeringsmål for dyrka jord i planbeskrivelsen ikke er oppdatert, og at målet nå er 3 000 dekar per år.

Ifølge planbeskrivelsen er det ikke lagt inn nye byggeområder på matjord med unntak av næringsområdene på Lindum og Eik. Med utgangspunkt i konsekvensutredningen, supplert med våre egne undersøkelser av enkeltområder, er vår oppfatning at konsekvensutredningen og planbeskrivelsen ikke gir tilstrekkelig informasjon om hvilke konsekvenser planforslaget vil få for blant annet landbruk og jordvern. Vi mener derfor at planen ikke tilfredsstillere kravet i KU-forskriften § 18 om at det i arealdelen skal «gis en vurdering av virkningene av de samlede arealbruksendringene i planen».

Innsigelse til konsekvensutredningen

Totalt sett mener vi at lovens vilkår om konsekvensutredning iht. forskrift om konsekvensutredninger ikke er oppfylt. Vi fremmer på grunnlag av dette **innsigelse** til konsekvensanalysen, og herunder også alle nye byggeområder og områder med vesentlig endret utbyggingsformål som ikke er utredet. Kommunen bes om å utarbeide en fullstendig konsekvensutredning i tråd med KU-forskriftens krav.



Unntak fra krav om detaljregulering

Punkt 3.2.3 i planbestemmelsene åpner opp for midlertidige tiltak/områdemodning innenfor det gamle sykehusområdet (KBA2) og Tangenkaia (KBA4). I henhold til bestemmelsen kan det gis tillatelse til midlertidige tiltak eller ombygging og/eller bruksendring av eksisterende bygg uten krav om egen regulering som ledd i *områdemodning*. Begrepet områdemodning er ikke nærmere definert. Bestemmelsen er etter vår oppfatning for vid, og gjør unntak for tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, jf. pbl. § 12-1. Vi ser at bestemmelsen for eksempel kan åpne for etablering av boligprosjekter, uten at hensyn som støy, trafikk, barn- og unge, m.m., blir ivare tatt gjennom en plan- og medvirkningsprosess. Vi fremmer derfor **innsigelse** til bestemmelsen.

Byggegrense langs vassdrag

Vassdrag skal forvaltes gjennom en helhetlig arealpolitikk som sikrer vassdragslandskap, vassdragsbelter og vannressurser. I *Nasjonale forventinger til regional og kommunal planlegging* fra 2019 forventes det at kommunene vurderer arealbruken langs vassdrag i et helhetlig og langsiktig perspektiv.

Det er viktig at kommunen fastsetter byggegrenser mot vassdrag, jf. punkt 9.5.1 i planbestemmelsene. Vi anser imidlertid at de foreslåtte bestemmelsene er uklare og kan gi rom for tolkninger av hvilke typer vassdrag som omfattes. Vi oppfatter det slik at forslaget om 100 meters byggegrense skal gjelde både langs innsjøer, tjern, hovedelver og sideelver i områder avsatt til LNF-områder og blågrønn struktur, og at 50 meter gjelder langs tilsvarende vassdrag i byggeområder. Vi antar imidlertid at bestemmelsen om byggeforbudssonen på 20 meter langs *bekker* gjelder uavhengig av arealformål, og inkluderer i tillegg vernede vassdrag. Så vidt vi kan se, innebærer dette et dårligere vern av bekker i LNF-områder, sammenlignet med dagens kommuneplanbestemmelser for Drammen og Nedre Eiker. Vi mener dette vil virke negativt på naturmiljøet og de allmenne interessene som skal ivaretas langs vassdrag, og fremmer derfor **innsigelse** til forslag om byggegrense på 20 meter langs bekker.

Byggegrense langs sjø

Vi viser til plan- og bygningsloven § 1-8 og statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen i 100-metersbeltet langs sjøen. Hensikten bak byggeforbudet i strandsonen er å ivareta natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser.

Forbudsgrense langs sjøen er vist i kommuneplanens arealkart, jf. planbestemmelsenes punkt 9.1. Det fremgår av oversendelsen at byggegrensen fra tidligere Svelvik og Drammen kommune er videreført og innarbeidet i plankartet uten endringer. Det fremgår av planbeskrivelsen at for tidligere Drammen kommune tilsvarer byggeforbudssonen mot sjø 50 meter. I henhold til dagens kommuneplan for Drammen, er det imidlertid kun vedtatt byggeforbudssone mot Drammensfjorden for byggeområder. Vi forstår det derfor slik at dagens byggeforbud for øvrige arealformål, herunder LNF, er regulert av pbl. § 1-8 annet ledd – altså 100 meter. Det ser imidlertid ut til at en byggegrense på 100 meter er tegnet inn i plankartet for LNF-områder. Vi går derfor ut ifra at dette er en feil i planbeskrivelsen, og vil anbefale at planbeskrivelsen rettes opp.

Det ser videre ut i kommunens kartinnsynsløsning og PDF-versjonen av plankartet, at inntegningen av byggegrensen mot sjø stanser like nord/nord-vest for Gorbu, i formåls grensen mellom LNF og boligbebyggelse. Så vidt vi kan se, er det ikke fastsatt byggegrense i gjeldende reguleringsplaner for hele denne strekningen. Vi legger til grunn at den manglende inntegningen av byggegrense for dette området i plankartet/kartløsningen kan være en inkurie, jf. kommunens redegjørelse i planbeskrivelsen om at byggegrense mot sjø skal være inntegnet i plankartet, og vil **sterkt anbefale**



at dette rettes opp. I alle tilfeller, viser vi til at når det ikke er fastsatt byggegrense mot sjø i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, vil byggeforbudet på 100 meter langs sjø i pbl. § 1-8 annet ledd gjelde.

I planbestemmelsenes punkt 9.2 gjøres det videre en rekke unntak fra forbudsgrensen mot sjø. Så vidt vi forstår, er dette ikke en videreføring av noen av de tre gjeldende kommuneplanene, og endringen er ikke utredet. Bestemmelsen gir utvidede rammer for utbygging innenfor et område med byggeforbud, hvor det er viktige friluftsliv- og naturverdier. I bokstav d gjøres det unntak fra byggeforbudet for tilrettelegging av kyststi/tursti. Vi ser positivt på at kommunen legger til rette for allmenn ferdsel, men er bekymret for balansen mellom friluftsliv og natur langs kysten, hvor det er verdifulle naturtyper og arter som kan påvirkes negativt av ferdsel. Vi viser også til våre konkrete merknader til kyststien i eget punkt nedenfor.

Det gjøres videre unntak for blant annet tilbygg på inntil 8 m², universelt utformede baderamper og parkering til allmenn ferdsel og bruk, jf. bokstav d og g. Vi er i utgangspunktet positive til tiltak som skal bedre tilgangen til og opphold i strandsonen. Unntaksbestemmelsen er imidlertid formulert vid og skjønnsmessig, samt uten vilkår om at konflikt med verdifulle arts- og naturforekomster må unngås. Totalt sett vurderer vi at nasjonale og vesentlige regionale interesser i strandsonen blir tilsidesatt med en slik omfattende unntaksbestemmelse, og vi fremmer derfor **innsigelse** til punkt 9.2 i kommuneplanbestemmelsene.

Tursti langs Drammenselva og kyststi langs Drammensfjorden

Vi er bekymret for balansen mellom friluftsliv og natur langs kysten/elva. Vi ser i utgangspunktet positivt på at kommunen legger til rette for allmenn ferdsel på kyststi/tursti, men viktige naturverdier må i den forbindelse sikres. Det er generelt positivt for de fleste arter, og særlig arter som påvirkes negativt av ferdsel, å ha «friområder» langs elva og fjorden uten forstyrrelser fra turgående mennesker og hunder. Vi ber derfor kommunen om å se nærmere på hvilke områder de planlegger å anlegge nye turveier, og påse at det også står igjen striper langs elva og fjorden som er mer uforstyrret.

Dette gjelder særlig fra og med Fallagsøya og østover på begge side av elva forbi Langesøya. Det er registrert en kalkrik helofyttsump ved Buskerudveien 171 og 173. Naturtypen er oppført som sårbar på norsk rødliste for naturtyper og har sentral økosystemfunksjon. Den aktuelle forekomsten har god tilstand og moderat lokalitetskvalitet og må sikres mot nedbygging eller drenering. Området langs Fallagsøya er ikke NiN-kartlagt, men kartlegging etter DN-håndbok 13 viser flere naturtyper her. Naturtypen som på kartleggingstidspunktet ble kalt kroksjøer, flomdammer og meanderende elveparti må sikres. Denne naturtypen er i dag delt opp, meandere er vurdert som sårbare (VU), mens kroksjøer er nær truet (NT) på norsk rødliste for naturtyper. Vi vil derfor fraråde at det legges en ny turvei langs Fallagsøya.

I alle tilfeller legger vi til grunn at man med skånsom tilrettelegging unngår tiltak som kan påvirke trua arter og naturtyper langs Drammenselva og Drammensfjorden negativt. Kommunen bør vurdere å ha en utdypende retningslinje i bestemmelsenes punkt 16.1.2 for å definere nærmere skånsom tilrettelegging.

Vi viser for øvrig til [NVEs veileder 2/2019 Kantsoner langs vassdrag](#). Se for eksempel side 9 hvor det blant annet står at «Kravet til kantvegetasjon gjelder også der stier legges langs vassdraget».



Kartlegging og ivaretagelse av naturmangfold

Deler av kommunen ble kartlagt etter NiN-metodikken i 2021 og resultatene ble publisert i starten av 2022. Vi anbefaler sterkt at kommunen går igjennom resultatene og tar hensyn til disse når de nå vurderer planen i forbindelse med vedtak. Vi anbefaler også at kommunen vurderer å justere grensene for utbyggingsområder som tidligere er lagt inn i plankartet, og som ikke er detaljregulert, med tanke på å ta hensyn til disse naturtypeforekomstene som ble publisert i 2022. Vi kan videre ikke se at naturtypeforekomster kartlagt etter NiN-metodikken vises i kartlaget «viktige naturtyper» i kommunens kartinnsynsløsning (kun registreringer etter DN-håndbok 13), og ber kommunen om å også gå gjennom dette.

Naturmangfold har vært tema i konsekvensutredningen. Av punkt 10.6 *Naturmangfold* i planbestemmelsene fremgår det at utvalgte naturtyper skal bevares. Utvalgte naturtyper utgjør imidlertid bare en svært liten del av naturmangfoldet. I *Naturbase* er det i Drammen kommune også registrert andre svært viktige naturtyper og områder med verdifulle arter som må ivaretas i arealforvaltningen. En stor del av dette er knyttet til vann, vassdrag og sjø. Vi vil derfor **sterkt anbefale** at bestemmelsen endres slik at den ivaretar også verdifullt naturmangfold. Det fremgår også av bestemmelsen at «*Rigg- og anleggsområder tillates ikke etablert i områder hvor utvalgte og viktige naturtyper berøres*». Vi mener bestemmelsen bør omtale at tiltak *generelt* ikke skal forringe naturverdiene. Vi ser ellers positivt på bestemmelsen om naturtypekartlegging ved regulering og søknad om tiltak.

Det er viktig at verdifulle områder for naturmangfold også i tilstrekkelig grad synliggjøres og sikres på kommuneplannivå mot uheldige inngrep. Vi kan ikke se at dette er gjort i forslaget til arealplankart. Områder med store naturverdier kan vises med hensynssone *bevaring av naturmiljø* med retningslinjer. Vann og vassdrag kan også benyttes med arealkategorien *bruk og vern av sjø og vassdrag* med tilhørende strandsone med underformål naturområde eventuelt i kombinasjon med friluftsområde. Til dette formålet kan det fastsettes juridisk bindende planbestemmelser.

Eksempler på områder knyttet til vann og vassdrag som vi ber kommunen vurdere å synliggjøre i kommuneplanen er blant annet områder som i *Naturbase* er registrert med svært viktig eller viktig verdi knyttet til naturtypene ålegrassamfunn og bløtbunnsområder i strandsonen, rike kulturlandskapsjøer, viktig bekkedrag og naturlig fisketomme innsjøer og tjern.

Vi vil videre anbefale kommunen å innføre/videreføre bruken av hensynssone for båndlegging etter lov om naturvern.

Miljøtilstand og vannforskriften

Arealdelen skal hindre arealbruk og tiltak som fører til at miljømålene for vannkvalitet ikke nås eller at miljøtilstanden blir forringet. Om lag en tredel av vannforekomstene i Drammen kommune oppnår i dag ikke miljømålene. I planbeskrivelsen omtales vannforekomster, miljømål og kunnskapsgrunnlag. Vi ser positivt på at det er foreslått bestemmelser som fastsetter at planer og tiltak som berører vannforekomster, skal utrede hvordan dette påvirker måloppnåelsen i henhold til vannforskriften, og at det skal innarbeides eventuelle avbøtende tiltak.

Det er viktig at vannmiljø har vært tema i konsekvensutredningen av de ulike arealinnspillene. Eventuelle avbøtende tiltak er i liten grad vurdert. Vi ber om at kommunen også gjør noen vurderinger av samlede virkninger, tilpasset plannivået. Klima- og miljødepartementets har presisert at det skal vurderes konkret om § 12 kommer til anvendelse ved utarbeidelse og behandling av kommuneplan, og at slike vurderinger skal samordnes med arbeidet med konsekvensutredning.



Kantvegetasjon

Vassdragene skal være beskyttet av gode, flersjiktete vegetasjonsbelter. Fravær av kantvegetasjon fører til økt avrenning av næringssalter, økt fare for elveerosjon og reduksjon i naturmangfold i og langs vassdragene. Regjeringens *Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et attraktivt friluftsliv* presiserer viktigheten av gode vegetasjonssoner langs vassdrag.

I foreliggende forslag til planbestemmelser står det at kantsonen/vegetasjonsbelte på minimum 6 meter skal bevares i sin helhet langs elver og bekker med årssikker vannføring for å sikre biologisk mangfold. Det er positivt at kommunen innarbeider planbestemmelser om kantvegetasjon da dette vil bidra til økt fokus på og ivaretagelse av vegetasjonsbelter langs vassdrag. Vi har likevel noen kommentarer til det konkrete forslaget.

Først minner vi om at kantvegetasjonen ikke bare skal ivaretas langs elver og bekker, men også langs innsjøer, tjern o.l. Noen steder vil imidlertid 6 meter være for lite til å ivareta kravene i vannressursloven, og vi anbefaler kommunen å øke minimumsbredden. Det er imidlertid viktig at kommunen tydeliggjør i planbestemmelsen at minimumskravet *ikke* gjelder der kantsonen mellom eksisterende dyrka mark og vassdraget allerede er smalere, og at bestemmelsen derfor *ikke* innebærer at kantvegetasjon må utvides på dyrka mark.

Videre vil vi presisere at kommunens planbestemmelser ikke setter til side vannressurslovens § 11 om kantvegetasjon. Manglende kunnskap om kantsoneregelverket er en kjent utfordring, og vi mener at det kan være hensiktsmessig å også synliggjøre dette regelverket i planbestemmelsene for å unngå misforståelser. Vi ber derfor kommunen vurdere å ta inn en generell planbestemmelse om at ved inngrep og skjøtsel som kan redusere kantsonens økologiske funksjon, skal Statsforvalteren vurdere om det er behov for en dispensasjon fra § 11 i vannressursloven. Kommunens forslag til retningslinje om at tiltak langs vassdrag skal vurderes i tråd med vannressursloven §11, veileder til vannressursloven samt NVEs veiledere, kan eventuelt suppleres med «og om nødvendig skal det søkes Statsforvalteren om dispensasjon».

Vassdragsnære arealer og arealer langs sjøen

Lokalisering og utforming av ny virksomhet må ta spesielt hensyn til vann og arealer langs vassdrag og sjø slik at vannmiljø, naturmangfold og rekreasjonsverdier ikke påvirkes negativt. I kommuneplanens arealdel skal vassdragsnære arealer og arealer langs sjøen i størst mulig grad avsettes som en del av grøntstrukturen. Dette bidrar til å sikre viktige natur- og friluftsinnteresser knyttet til vann og vassdrag på overordnet plannivå.

Flere av de foreslåtte nye byggeområder omfatter bekker. Vi anbefaler at bekker med tiliggende arealer i større grad synliggjøres som en del av den overordnede blågrønne strukturen på kommuneplannivå.

Videre ber vi om at det utarbeides en bestemmelse til kommuneplanen om at eksisterende bekker ikke skal lukkes. Eksisterende bekker skal ivaretas som åpne bekker i sitt naturlige løp, både av hensyn til vassdragsnatur og klimatilpasning. Vi viser også til kommentarer nedenfor om overvann.

Kunstige sandstrender

Vi ser positivt på at forslaget til planbestemmelser fastsetter at det ikke tillates etablering av kunstige sandstrender. Bestemmelsen åpner imidlertid for etterfylling av stedegen sand for allerede etablerte sandstrender på offentlige friområder. Videre åpnes det for å vurdere unntak for etablering av sandstrender i offentlig regi som ikke bryter med «*øvrige naturmangfoldsbestemmelser*». Vi er noe



usikre på hva det her henvises til da forslaget til planbestemmelser om naturmangfold kun omfatter utvalgte naturtyper, se kommentar om dette ovenfor. Vi viser derfor til tiltak T 23 i *Helhetlig tiltaksplan for Osloffjorden* om å fraråde etablering av kunstige sandstrender og unngå andre inngrep og tiltak på bløtbunnsområder for å skåne verdifulle bløtbunnsområder, inklusive ålegrasenger. Ut fra dette ber vi om at bestemmelsen endres slik at sandstrender heller ikke tillates etablert i konflikt med disse naturtypene eller annet verdifullt naturmangfold.

Videre vil vi presisere at ved all utfylling av sand, også etterfylling/vedlikehold, skal Statsforvalteren vurdere om dette krever tillatelse etter forurensningsloven. Vi gjør oppmerksom på at vi i den forbindelse vil ha en restriktiv holdning til både etablering og vedlikehold av kunstige sandstrender.

Overvann og snødeponering

Overvann er et sentralt tema i planbeskrivelsen. Vi anser at planforslaget gir gode føringer for håndtering av overvann i videre plan- og byggesaksbehandling. Her er blant annet bestemmelser om at overvann skal håndteres lokalt og åpent og at tretrinns-strategien skal legges til grunn ved utarbeidelse av overvannsplaner.

Vi viser til at lokale, åpne og naturbaserte løsninger med sammenhengende grønnstruktur og åpne vannveier kan dempe effektene av klimaendringer, redusere forurensninger og samtidig bidra til naturmangfold og opplevelser.

Vi ser også positivt på at planbestemmelsene fastsetter at lukkede vannveier skal åpnes og restaureres i den grad det er praktisk gjennomførbart. Vi viser til at gjenåpning og restaurering av bekker er i tråd med FNs bærekraftsmål om restaurering av vannrelaterte økosystemer. Vi er også inne i FNs tiår for restaurering av økosystemer. Dette er derfor viktige føringer for flere av utbyggingsområdene i kommuneplanen. I tillegg ber vi kommunen vurdere å fastsette et forbud mot nye bekkelukkinger.

I kommunen er det i dag et godkjent snødeponi i Svelvik, en midlertidig tillatelse til snødeponi på Berskaug, og det er søkt om tillatelse til snødeponi i Mjøndalen. Vi legger til grunn at eventuelle behov for nye anlegg for deponering av snø er vurdert i arbeidet med arealdelen. Snødeponier med utslipp til vassdrag er søknadspliktig etter forurensningsloven § 11. Videre anbefaler vi at kommunen vurderer å innarbeide en bestemmelse i arealdelen om at løsninger for håndtering av snø skal vurderes i reguleringsplaner.

Avløpsrenseanlegg

I planbeskrivelsen omtales avløpssituasjonen i kommunen og behovet for å øke renskapasiteten. Det står at Mjøndalen og Muusøya avløpsrenseanlegg er overbelastet og at nye tilknytninger vil være brudd på utslippstillatelsene. Videre nevnes at Bokerøya avløpsrenseanlegg, som kommunen i dag er forurensningsmyndighet for, vil få endrede renskrav ved økt tilknytning.

Plan- og bygningslovens § 27-2 stiller krav til at bortledning av avløpsvann skal være i samsvar med forurensningsloven før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse. Dersom kommunen tillater utbygging i områder hvor utslippet blir tilført et avløpsrenseanlegg som ikke overholder kravene i forurensningsloven, vil dette være et forsettlig brudd og et ulovlig utslipp. Vi ser at de fleste avløpsrenseanleggene i kommunen er sårbare for økt belastning da kapasiteten allerede er overskredet.



For flere av de foreslåtte nye byggeområdene er konsekvensutredningen derfor tydelig på at det ikke er kapasitet på avløpsrenseanlegget. Ut fra dette er det viktig at kommunen har foreslått en rekkefølgebestemmelse om at ved regulering og søknad om tiltak etter pbl. § 20-1 skal tiltak som fører til belastning utover behandlingsskapiteten på renseanlegg, ikke tillates igangsatt før tilstrekkelig rensekapasitet er sikret etablert. Vi ber om at bestemmelsen også tar med at rensekraft skal være overholdt før nye tilknytninger. Dette vil gjelde områder som går til avløpsrenseanlegg som ikke overholder rensekraft i tråd med forurensningsregelverket og innebærer at deler av kommunen ikke kan bygges ut videre før nytt regionalt avløpsrenseanlegg er på plass.

Drammen kommune, Lier kommune og Asker kommune planlegger en regional avløpsløsning i Drammensregionen. De tre kommunene har i dag 6 avløpsrenseanlegg der ingen har nitrogenrensing og kun Solumstrand avløpsrenseanlegg har sekundærrensetrinn. Drammen kommune har i dag fire avløpsrenseanlegg; Mjøndalen RA, Muusøya RA, Solumstrand RA og Bokerøya RA.

I møte mellom Statsforvalteren, Drammen kommune, Lier kommune og Asker kommune den 7. desember 2022 presenterte kommunene en felles regional avløpsløsning. Nytt regionalt avløpsrenseanlegg er planlagt driftssatt i 2030. Prosjektet var ikke startet da møtet fant sted. Det ble informert under møtet at prosjekt nytt regionalt avløpsrenseanlegg skulle til politisk behandling i de tre kommunene på nyåret 2023. Vi er positive til at kommunene går sammen og planlegger for et felles avløpsrenseanlegg i regionen. Vi ser at det gir en økt robusthet at kommunene samler seg om et felles regionalt avløpsrenseanlegg fremfor å bygge ut alle de seks eksisterende avløpsrenseanleggene.

Kommunene presenterte midlertidig tiltak frem til nytt regionalt avløpsrenseanlegg skal stå ferdig. Solumstrand RA har ledig kapasitet, og er det eneste anlegget som er bygget med sekundærrensing. Drammen kommune oppga i møtet at de kunne tilby kapasitet til Lier kommune og Asker kommune ved at alt avløpsvann (100 %) fra Lahell RA og en del avløpsvann (50 %) fra Linnes RA overføres Solumstrand RA. Drammen kommune sitter igjen med Mjøndalen RA da dette avløpsrenseanlegget ikke kan overføres til Solumstrand RA pga. at Lahell RA og Linnes RA vil ta opp restkapasiteten. Drammen kommune har forbedret rensingen ved Solumstrand RA og Muusøya RA i 2021, men Mjøndalen RA er fortsatt i brudd med tillatelsen etter forurensningsloven. Nye påslipp til Mjøndalen RA i den perioden før nytt regionalt avløpsrenseanlegg er på plass vil være ulovlige utslipp dersom Mjøndalen RA ikke overholder utslippskrav fastsatt i tillatelse eller forskrift.

Septik fra fritidsbåter

I sjø er det i dag forbud mot utslipp av kloakk innenfor en avstand på 300 meter fra land, jf. miljøsikkerhetsforskriften § 10. Kommunen kan imidlertid innføre egne krav til tømning av båtseptik. I den forbindelse viser vi til tiltak T 5 i *Helhetlig tiltaksplan for Oslofjorden* om at Statsforvalteren skal oppfordre alle kommunene til å fastsette forbud mot tømning av septik fra fritidsbåter i lokale forskrifter innen utgangen av 2022 der det er miljømessig grunnlag for det i henhold til forurensningsforskriften kap. 23, samt etablere flere mottaksanlegg.

I kommunens forslag til planbestemmelser til arealdelen står det at tømning av septiktank i vann ikke tillates i indre Drammensfjord. Vi ser positivt på at kommunen ønsker å forby dette, og mener at også ytre deler av Drammensfjorden må omfattes av et forbud mot tømning av båtseptik. Vi kan imidlertid ikke se at et slikt forbud kan vedtas med hjemmel i plan- og bygningsloven. Tømning av septiktank er ikke et tiltak etter plan- og bygningsloven, jf. lovens § 1-6. Bestemmelsen i kommuneplanen må derfor følges opp av en lokal forskrift. Vi gjør også oppmerksom på at



Miljødirektoratet og Sjøfartsdirektoratet nylig har anbefalt at det utarbeides et felles regelverk med forbud mot tømning av septik fra fritidsbåter i Oslofjorden.

Anleggsarbeid

Kommunen har foreslått planbestemmelser om miljøprogram og miljøoppfølgingsplan. I den forbindelse viser vi til at i forbindelse med tiltak og utslipp, bør også miljørisikovurderinger ligge til grunn som en forutsetning.

Støy

Vi vil anbefale at punkt 10.5.5 om avvikssone for støy i planbestemmelsene endres slik at den sikrer kravet til stille side for boliger innenfor avvikssonen for støy. Herunder at der det i punkt 10.5.5 bokstav b står at fasaden skal ha «lavere støynivå utenfor vindu ved fasade enn nedre grenseverdier for gul støyzone» vil vi **sterkt anbefale** at dette suppleres med «uten at det er gjort tiltak på eller ved fasade», jf. *Retningslinje for støy i arealplanlegging* (T-1442-2021) punkt 1.2.1.

Vi anbefaler videre kommunen å vurdere om avvikssonen for støy i kommunen bør reduseres noe i omfang. Etter vår vurdering, omfatter avgrensningen også områder, blant annet oppover mot Åssiden, som ligger et godt stykke utenfor prioriterte sentrums- og utviklingsområder i kommunen og hvor man bør kunne forvente å oppnå særlig gode støyforhold.

Parkering

Det følger av punkt 8.2. i forslaget til kommuneplanens bestemmelser at krav til parkering følger av kommunens parkeringsnorm. Vi viser i den sammenheng til vår uttalelse til høringen av kommunens forslag til parkeringsstrategi med parkeringsnorm, sendt ved brev datert 28. februar 2023.

Boligutvikling

I planen viser kommunen til temaplan for boligutvikling, og at denne redegjør for i hvilke deler av kommunen det er nødvendig å sikre nytt boligtilbud i årene fremover. Vi oppfordrer til samhandling på tvers av sektorer. Samhandling på områder som helhetlig planarbeid, boligutvikling og boligsosialt arbeid kan gi et bedre boligtilbud for vanskeligstilte. Vi bemerker at kommunen må sikre at de som jobber med de ulike temaplanene er kjent med hverandres jobb, slik at det blir en helhet med tanke på planleggingen. Mange temaplaner gir ikke automatisk bedre tjenester til innbyggerne.

Folkehelse og boligsosiale hensyn

Arealplanleggingen må bidra til å motvirke og forebygge utenforskap og ulikheter i helse, oppvekst og levekår. Kommunen må planlegge for aldersvennlige samfunn og utjevning av sosiale helseforskjeller, og iverksette tiltak i særlig levekårsutsatte områder. Andelen omsorgsboliger og sykehjem bør sees i sammenheng med utviklingen i boligmarkedet og tilgangen på tilrettelagte og universelt utformede boliger og bomiljø. By- og tettstedsutviklingen må skje med kvalitet, og bidra til å ivareta folkehelse og boligsosiale hensyn. Langsiktig areal- og boligplanlegging er vesentlig for å møte framtidige demografiutfordringer og ta boligsosiale hensyn i areal- og samfunnsplanleggingen. Dette kan være krav til boligstørrelse og til nærområdet, samt å planlegge for tilrettelagte boliger for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne.

Universell utforming

Universell utforming og et integrerende samfunn for alle er viktig. Dette innebærer at kommunen i sitt arbeid med arealdelen må vurdere om universell utforming er ivaretatt. Dette innebærer fysiske hindringer, språk, syn, hørsel, miljøhemming, bevegelse og psykisk helse. All arealbruk skal i hovedsak være slik at områder og bebyggelse kan brukes av alle i så stor utstrekning som mulig, jf.



pbl. § 11-9. Arealdisponering, lokalisering og detaljutforming er eksempler på virkemidler som kan støtte opp om best mulig kvalitet og universell utforming for områder og bebyggelse.

Gravplasser

Generelt

Arealformålet «grav- og urnelund» må benyttes for alle gravplassene i kommunen slik at planbestemmelser og plankart samsvarer. Gravplassene omfattes av eget lovverk og bestemmelser. Gravplassene er i praksis vanskelig å benytte eller omregulere til andre formål. (Kirkebygninger kan eventuelt ha et annet arealformål.)

Fortetting av eksisterende bebyggelse kan ha vesentlige konsekvenser når det gjelder naboskapet til en gravplass. Etterlatte og andre sørgende i en sårbar situasjon, må kunne skjermes for direkte innsyn. Det bør vurderes om det skal legges inn buffersoner der bebyggelse grenser inn mot gravplassene. Buffersoner kan legges inn som bestemmelse for det nærmeste naboskapet. Bestemmelsene kan omfatte blant annet plassering, byggehøyde og utforming av fasader slik som terrasser, stuevinduer og lignende. Fasader inn mot gravplasser særlig viktige for opplevelsen av innsyn. Buffersoner kan også markeres på plankartet, for eksempel som et grøntareal. Vi minner også om at gravplasser skal skjermes mot støy i samsvar med gjeldende retningslinjer for behandling av støy i arealplanlegging, se gravplassforskriften § 2.

Se også gravplassloven, gravplassforskriften, Rundskriv Q-06/2020 [Forvaltning av kirke, gravplass og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø](#) og [Gravplassveilederen](#).

Demografi, gravbehov og nærgravplass

I planbeskrivelsen kommer det fram at antallet 80-åringer vil dobles frem mot 2040. «Drammen har en mangfoldig befolkning, både i aldersfordeling og utdanningsnivå samt kulturell, religiøs og etnisk opprinnelse.» Denne forventede endringen medfører også et økt behov for graver. Kommunen har ansvaret for at det til enhver tid er ledige graver for minst 3% av befolkningen, jf. § 2 i gravplassloven. Kommunen skal sørge for at det er tilstrekkelig areal til gravplass, se § 2 i gravplassforskriften. Ut fra befolkningsmangfoldet må det forventes et økende behov for kistegraver. Per i dag tilbys det nye kistegraver hovedsakelig ved Ebbestad gravlund, Skoger kirkegård, Åssiden kirkegård og Mjøndalen gravlund. Det betyr at flere bydeler er uten gravplass eller et greit tilgjengelig tilbud. «Gravlegging skal skje med respekt for avdødes religion eller livssyn. [...]», jf. gravplassloven § 1. Vi anbefaler at det i samarbeid med gravplassmyndigheten utarbeides en [gravplassmelding](#) (temaplan) der blant annet det forventede arealbehovet for gravplassene i kommunen blir vurdert. Dersom det eksisterer en slik melding, bør denne revideres slik at den er klar som et nyttig bakgrunnsdokument til neste rullering av kommuneplanen.

Tangen kirkegård og Skoger gamle kirkegård

Parkeringsplassen ved Tangen kirkegård er ikke markert som tilhørende gravplassen, men markert med boligformål slik som naboskapet. Den bør ha samme planformål som gravplassen, det vil si «grav- og urnelund». Gravplassen ved Skoger gamle kirkegård er fortsatt i bruk som gravplass, selv om den har noen begrensinger av kulturminnehensyn. Den må derfor også ha planformål «grav og urnelund».

Planbestemmelser

Fortetting og utfylling i naboskapet til en gravplass kan ha vesentlige konsekvenser for gravplassenes kvaliteter og egnethet. Fortetting kan medføre nytt behov for skjerming inne på gravplassen eller at noen graver må gå ut av bruk. Kommunen har ansvar for at det er tilstrekkelig egnet areal til



gravplass. Hensynet til gravplassene bør legges inn som et nytt punkt, for eksempel nytt punkt 12.10. Bestemmelsen kan være tilsvarende som for felt B5 ved Åssiden kirkegård, ref. drøftelsen nedenfor.

Til B5 rett nord for Åssiden kirkegård, jf. punkt 13.3.2, bør det legges inn føringer for en buffersone i det videre planarbeidet slik at gravplassens særegne funksjon skal ivaretas på en verdig måte, særlig som sted for gjennomføring av gravferd, sorgbearbeidelse og som minnested. Vi anbefaler at det legges inn et nytt punkt c: «Hensynet til gravplassens særegne funksjon skal ivaretas på en verdig måte, særlig som sted for gjennomføring av gravferd, sorgbearbeidelse og som minnested.»

Det kan videre legges inn informasjon med henvisning til bestemmelsene i gravplassloven og gravplassforskriften. Gravplasser skal forvaltes med orden og verdighet. Anlegg, utvidelse og vesentlig endring av gravplass skal godkjennes av Statsforvalteren.

Avslutningsvis

Vi mener det er gjennomført et omfattende og godt arbeid med å utarbeide en felles arealdel for den nye, sammenslåtte kommunen. Vi støtter videre de overordnede føringene og prinsippene for vekst og utvikling som kommunen har lagt til grunn i kommuneplanen.

Vi imøteser nærmere dialog om det videre arbeidet med arealdelen.

Med hilsen

Gunhild Dalaker Tuseth
avdelingsdirektør, Klima og miljøvern

Eli Kristin Nordsiden
seksjonssjef

Innsigelsene som fremmes er godkjent av avdelingsdirektør landbruk og direktør for samfunnssikkerhet og beredskap. Dokumentet er elektronisk godkjent.

Saksbehandler, innvalgstelefon

Agnes Nygaard Andenæs, 32 26 68 12

Medsaksbehandlere, innvalgstelefon

Lise Økland (vannmiljø og forurensning), 32 26 68 04

Toril Hasle (naturforvaltning), 69 24 71 21

Ståhle Bakstad (landbruk), 22 00 36 98

Ellen Kristine Keilen (industri, forurensning og avfall), 32 26 69 13

Karianne Madhavi Klingenberg (samfunnssikkerhet og beredskap), 69 24 75 08

Elin Ristvedt (helse), 32 26 68 77

Ida Holm Espenes (juridisk avdeling), 69 24 75 54

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark v/Tove Frøvoll Thoresen (gravplasser), 33 37 23 28

Vedlegg:

- 1 Vedlegg - SFOVs juridiske avdelings vurdering av planbestemmelsene
- 2 Vedlegg - SFOVs brev til KDD - Anmodning om tolkningsuttalelse



Vedlegg: Vurdering av planbestemmelsene i arealdelen for Drammen kommune 2023 - 2035

Innledning

Statsforvalterens juridiske avdeling har vurdert om de foreslåtte rettslige bindende planbestemmelsene i arealdelen for Drammen kommune har tilstrekkelig og nødvendig forankring i loven.

Hvilke bestemmelser en kommuneplan kan ha er uttømmende fastlagt i plan- og bygningsloven. På den bakgrunn vil bestemmelser som ikke er hjemlet i loven, være ugyldige. Kommunen har, som ansvarlig myndighet, det primære ansvar for utarbeiding av planverket. Vi presiserer at vi med dette ikke har foretatt en lovlighetskontroll av bestemmelsene. Kommunen må selv påse at de vedtatte bestemmelser er lovlig forankret. Etter kommuneloven § 27-2 er det uansett kun endelige vedtak som er truffet av folkevalgt organ eller den kommunale administrasjonen som kan lovlighetskontrolleres.

Plan- og bygningsloven gjør det mulig å fastlegge, sikre og framstille ulike hensyn og interesser på flere måter i kommuneplanens arealdel. Det kan skje ved hjelp av arealformål, hensynssoner, generelle planbestemmelser, bestemmelser til arealformål og hensynssoner og ved bruk av kartsymboler. Arealformålene kan suppleres med bestemmelser etter §§ 11-10 og 11-11. Det kan også gis bestemmelser etter § 11-8 i tilknytning til hensynssoner, og generelle bestemmelser etter § 11-9 som har betydning for hvordan arealene kan brukes. Kommunen kan altså gi rettslige bindende bestemmelser med utgangspunkt i plan- og bygningsloven §§ 11-8 til 11-11.

Juridisk avdeling har noen kommentarer til enkelte av de foreslåtte bestemmelsene til kommuneplan for Drammen kommune. Vi redegjør for dette nedenfor. Før vi går inn på enkelte bestemmelser, ønsker vi å fremheve viktigheten av å ha klare og entydige bestemmelser og hva man ikke kan ha bestemmelser om.

Vi oppfordrer kommunen til å ta med seg våre innspill i sitt videre planarbeid.

Skjønnsmessige bestemmelser

Utgangspunktet i bygningsretten er at tiltakshaver har rett på tillatelse, med mindre søknaden er i strid med regler gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven (pbl.), jf. pbl. § 21-4 første ledd. Bestemmelsen gir utrykk for legalitetsprinsippet i bygningsretten. For at en planbestemmelse skal hjemle en avslagsgrunn, må denne være tilstrekkelig «klar og entydig», jf. legalitetsprinsippet slik



dette er praktisert i langvarig forvaltningspraksis. Med den bakgrunn er det problematisk med skjønnsbaserte bestemmelser.

Kommunal- og distriktsdepartementet sier i sin uttalelse av 05.11.2021¹ at:

«Det vedtatte plankartet og bestemmelsene må tolkes konkret for hver enkelt arealplan. Siden en reguleringsplan kan være svært inngripende for både de direkte berørte og samfunnet for øvrig, kan en ikke gå langt i å fortolke uklare bestemmelser. Det er derfor viktig at alle bestemmelser er tilstrekkelig klare og entydige, jf. veilederen om kommuneplanens arealdel punkt 4.4 og reguleringsplanveilederen punkt 6.2. I sistnevnte står det blant annet at krav som blir stilt skal være absolutte og ikke skjønnsbaserte.

Dersom bestemmelsen overlater en skjønsmessig vurdering til byggesaksbehandlingen, så vil den ofte ikke være tilstrekkelig klar og entydig. Det er behov for å ha en forutsigbar plan som både innbyggere og myndigheter forstår innholdet i. Herunder ligger også rettssikkerhetshensynet og behovet for at det ved varsling foreligger en tilstrekkelig klar og entydig plan. Berørte parter må forstå planen for at de skal ha mulighet for å fremme sine interesser, og eventuelt klage på etterfølgende vedtak.»

Flere av de foreslåtte bestemmelsene fremstår som skjønsmessige og kan bli vanskelige å praktisere. Bestemmelsene nevnt nedenfor er ikke nødvendigvis en uttømmende oppstilling av bestemmelser vi anser som skjønsmessige. Bestemmelsene bør klargjøres og/eller det bør muligens vedtas retningslinjer som sier noe om det nærmere vurderingstemaet.

Vi viser eksempelvis til:

- 3.2.1 «det samlede området [...]»,
- 3.2.3 «forutsatt at disse tiltakene ikke vanskeliggjør gjennomføring av framtidig plan.»,
- 4.1 «nødvendig teknisk og sosial infrastruktur»,
- 4.1.2 a. «Kulturminner som reguleres til bevaring må være istandsatt før brukstillatelse/ferdigattest kan innvilges»,
- 4.1.4 «innenfor akseptabel risiko»,
- 4.2.3 «tiltak for å minimere bilbruken» og «fullverdig trafiksikker og attraktiv løsning»,
- 6.1.5 «Eksisterende bekker skal bevares så nært opp til sin naturlige form som mulig. [...]»,
- 6.2.2 «overvannsutredningen vurderes utradert»,
- 6.2.4 «overvann skal fortrinnsvis håndteres på egen eiendom [...]»,
- 8.1.2 «ta hensyn til tilgjengelighet for gående, syklende og reisende [...]»,
- 8.3.1 «Det er vedtatt kommunedelplan for dobbeltspor på strekningen Gulskogen-Mjøndalen. Det skal ikke settes i verk tiltak som er i strid med eller som kan hindre eller vanskeliggjøre planlegging og utbygging av dobbeltspor på strekningen»,
- 9.1 «normal skjøtsel»,
- 9.2.1 d «til allmenn ferdsel og bruk»,
- 10.3.3 b. «vesentlige naturinngrep»,

¹ Deres referanse 21/3893-3.



- 10.5.5 «vesentlig utvidelse»,
- 13.1.5 e. «eksisterende boligområder»,
- 17.3.1 g. «nye tiltak plasseres i retning vekk og så langt unna vann, vassdrag og sjøen som mulig».

Videre er mange bestemmelser utformet som klassiske «kan»-bestemmelser. Vi viser eksempelvis til:

- 3.2.1 b «Bruksendring fra ene- og tomannsbolig til korsdelt firemannsbolig kan tillates»,
- 3.2.2 «Det kan vurderes unntak fra plankrav for [...]»,
- 3.2.3 a. «Det kan gis tillatelse til midlertidige tiltak [...]»,
- 4.2.3 «Utbygging kan likevel tillates dersom [...]»,
- 8.1.3 «Ved regulering og i større utbyggingsprosjekter skal mulighet og behov for etablering av `mobilitetspunkt` vurderes av kommunen.»
- 10.5.2 b. «I rød sone skal det som hovedregel ikke tillates arealbruk som er følsom for luftforurensning.»
- 10.14 «Det kan vurderes unntak for etablering av sandstrender i offentlig regi [...]»,
- 11.1.5 «Ved tilbakeføring av kulturminner kan kommunen kreve [...]»,
- 12.6.3 «felles uteoppholdsareal kan tillates [...]»,
- 13.1.1 «[...] kan vurderes individuelt ut fra formålet og området egenart og egnethet.»
- 14.1.1 «Det kan tillates utvidelse av eksisterende fritidsbolig [...]»,
- 14.5.5 b «Gjennom planutarbeidelse kan det vurderes å tillate»,

Dette er bestemmelser som gir forvaltningen et skjønn som skal anvendes i den enkelte sak. Kommunal- og distriktsdepartementet har understreket, både i veilederen om kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, at det er viktig at bestemmelser er tilstrekkelig klare og entydige.

Hva det ikke kan gis bestemmelser om

Bestemmelser om saksbehandling og søknadsplikt

I forslaget er det flere bestemmelser om saksbehandling og søknadsplikt. Vi viser til:

- 8.3.2 «Søknader om tiltak jf. pbl § 20-1 i og nær samferdselslinjen skal forelegges Bane NOR for uttalelse»,
- 11.1.5: «Ved tilbakeføring av verneverdig kulturminne skal tiltaket forelegges kommunen for eventuelt vurdering av unntak fra søknadsplikt.»
- 12.9.2: «Skilt til offentlige og samfunnsnyttige institusjoner i henhold til retningslinje for skilt og reklameinnretninger skal forelegges kommunen for vurdering av unntak fra søknadsplikt.»

I veilederen til kommuneplanens arealdel, utgitt av Kommunal- og distriktsdepartementet i mars 2022, står det følgende i pkt. 4.4.7:

«4.4.7 Hva man ikke kan gi bestemmelser om



Plan- og bygningsloven §§ 11-9 til 11-11 gir ikke anledning til å gi kommuneplanbestemmelser om saksbehandling eller planprosess, eller om eventuelle dokumentasjonskrav til prosjektsøknader ut over det som følger av § 11-9 nr. 8. I retningslinjene eller planbeskrivelsen kan det likevel være hensiktsmessig å gjøre rede for hvilke øvrige saksbehandlings- og utredningskrav som vil være aktuelle etter plan- og bygningsloven med byggeforskrifter og konsekvensutredningsbestemmelser, forvaltningsloven, kulturminneloven med flere».

Det er ikke hjemmel for å vedta planbestemmelser om søknadsplikt. Planbestemmelser skal, som nevnt, ikke inneholde saksbehandlingsregler. Dette kan opplyses om i retningslinjer.

Bestemmelser uten angitt hjemmel

Flere av de foreslåtte bestemmelsene mangler hjemmelshenvisning. Vi viser eksempelvis til:

- 10.1 Vannforekomster,
- 10.9 Landskapsutforming og terrengtilpasning,
- 12.3 Nærings og arbeidsplasslokalisering,
- 12.4 Variert boligsammensetning,
- 12.5 Sosiale boformer.

Kommuneplanbestemmelser må ha hjemmel i loven. Vi ber kommunen om å angi hjemmel for samtlige kommuneplanbestemmelser.

Kommentarer til enkeltbestemmelser

De enkelte bestemmelsene er markert med blå overskrift og fet skrift. Våre kommentarer fremgår under hver enkelt bestemmelse.

2.3 Forholdet til vedtatte reguleringsplaner (pbl. § 1-5)

2.3.2 Reguleringsplaner vedtatt med hjemmel i eldre plan- og bygningslover, gjelder så langt tiltaket ikke er i strid med følgende forhold i kommuneplanens arealdel:

- **Arealformål grønnstruktur og Landbruks-, natur og friluftsområder (LNF) i kommuneplanens arealplankart overstyrer annet arealformål i reguleringsplaners arealplankart. Det samme gjelder byggegrenser mot sjø og vassdrag i kart og bestemmelser.**
- **Kommuneplanens bestemmelse punkt 13.1.3 om høyde og om utnyttning punkt 13.1.4 overstyrer reguleringsplaner der disse bestemmelser er i motstrid med reguleringsplanens bestemmelser.**

Når det gjelder rett nivå på kommuneplanbestemmelsene, herunder supplering og overstyring av reguleringsbestemmelser, har Kommunal- og distriktsdepartementet uttalt følgende etter henvendelse fra Statsforvalteren i Oslo og Viken²:

«Detaljerte arealavklaringer skal gjøres på reguleringsplannivå, og departementet er av den oppfatning at det ofte kan være utfordrende å supplere en reguleringsplan ved mer detaljerte bestemmelser på kommuneplannivå. Samtidig gir plan- og bygningsloven stor fleksibilitet når det gjelder å velge detaljeringsgrad i kommuneplanen, og åpner også for

² Sak 2021/2893 av 5. november 2021.



fremstilling av planer med høy detaljeringsgrad innenfor rammen av forvaltningsloven, se reguleringsplanveilederen pkt. 2.3. Departementet mener derfor at det kan gis supplerende bestemmelser i kommuneplanen. Like fullt vil en for detaljert kommuneplan falle inn under forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak i kapittel IV. Dette kan innebære at det kan være krav om forhåndsvarsling og eventuelt klagerett. Dersom detaljeringsgraden er høy og planen går inn i spørsmål og avklaringer som har stor betydning for enkeltgrunneiere eller andre berørte, bør man som hovedregel velge å endre reguleringsplanen.

En nyere kommuneplan kan endre berørtes rettigheter i en reguleringsplan helt eller delvis. Bakgrunnen kan være motstrid mellom formål eller bestemmelser i planene, eller at kommuneplanen har bestemmelser om forhold som ikke er regulert i den gamle reguleringsplanen. Denne rettsvirkningen følger av plan- og bygningslovens system, så lenge kommuneplanbestemmelsene holder seg generelle og på et overordnet kommuneplannivå. Det er dette departementet har lagt til grunn når det er sagt at kommuneplan kan supplere reguleringsplan. Det må likevel trekkes en grense mot nye bestemmelser som har intensjon om å endre en reguleringsplan eller flere på en for detaljert måte. Dette kan være en indikasjon på at bestemmelsen ikke hører hjemme i en kommuneplan. Da må reguleringsplanen endres etter plan- og bygningsloven § 12-14.

Det som er vedtatt i en reguleringsplan er varslet berørte parter, og endringer i denne planen må varsles på samme måte av hensyn til blant annet medvirkning, rettsikkerhet og forutsigbarhet. Plan- og bygningsloven har mange verktøy som gir fleksibilitet for kommunen i planarbeidet. I valget mellom kommuneplanbestemmelser eller reguleringsplanbestemmelser kan forholdet til forvaltningsloven og reglene om enkeltvedtak være av stor betydning.»

Slik vi forstår departementet, er det i utgangspunktet anledning til å vedta supplerende bestemmelser i kommuneplan.

I hvilken grad kommunen har anledning til å supplere bestemmelser i gjeldende reguleringsplan, må vurderes konkret. Departementet uttaler at en nyere kommuneplan kan endre berørtes rettigheter i en reguleringsplan så lenge kommuneplanbestemmelsene holder seg generelle og på et overordnet kommuneplannivå. Det må likevel trekkes en grense mot nye bestemmelser som har intensjon om å endre en reguleringsplan eller flere på en for detaljert måte. Dette kan være en indikasjon på at bestemmelsen ikke hører hjemme i en kommuneplan. Da må reguleringsplanen endres etter pbl. § 12-14.

Slik Statsforvalteren forstår bestemmelsen, vil tillatte høyder og tillatt grad av utnyttning for eldre reguleringsplaner både kunne utvides og begrenses ved vedtakelse av bestemmelsen, ref. ordlyden «bestemmelse punkt 13.1.3 om høyde og om utnyttning punkt 13.1.4 overstyret reguleringsplaner der disse bestemmelser er i motstrid med reguleringsplanens bestemmelser.»

Vi ber kommunen vurdere nærmere om endringene helst bør gjøres ved endring av reguleringsplan etter pbl. § 12-14, fremfor i kommuneplan. Slik vi ser det, vil bestemmelsen kunne anses som en detaljert endring av reguleringsplaner og kan ha stor betydning for berørte grunneiere og naboer. Dette taler i så fall for at endringen bør gjøres på reguleringsplannivå, jf. hensynet til medvirkning, rettsikkerhet og forutsigbarhet.



3 PLANKRAV

3.1 Krav om reguleringsplan (pbl. § 11-9, nr. 1)

3.1.1 I områder avsatt til byggeformål, arealformål samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur samt arealformål småbåthavn med tilhørende strandsone, kan det ikke utføres tiltak etter pbl. § 20-1, bokstav a, d, g, k, l, og m før området inngår i reguleringsplan. Dette omfatter også tiltak som berører alle kulturminner og kulturmiljøer innenfor hensynssone H570 samt alle objekter eldre enn 1950 innenfor avgrensningen for Kommunedelplan for Drammen sentrum, jf. punkt 19.4

Slik vi ser det, vil det kunne være utfordrende å vurdere hvilke tiltak som *berører* kulturminner/kulturmiljøer. Bestemmelsen bør klargjøres.

7.2 Tilknytning til vann- og avløpsanlegg (pbl. § 11-9, nr. 3)

7.2.1 I medhold av pbl. § 30-6 har all bebyggelse, inkludert eksisterende og ny fritidsbebyggelse, krav om tilknytning til offentlig vann og avløpsnett, dersom det etter kommunens skjønn ikke vil være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad, eller andre særlige hensyn tilsier at det bør gjøres unntak fra kravet.

Slik bestemmelsen er formulert, kan det fremstå som at fritidsbebyggelse, eventuelt «all bebyggelse», får en utvidet tilknytningsplikt sammenlignet med tilknytningsplikten for boligbebyggelse fastsatt i pbl. §§ 27-1 og 27-2.

Vi viser til at et vilkår for tilknytningsplikt for boligbebyggelse er at offentlig vannledning/avløpsledning «går over eiendommen eller i veg som støter til den, eller over nærliggende areal», jf. pbl. §§ 27-1, andre ledd og 27-2, andre ledd. Det er kun dersom det foreligger «særlige hensyn», jf. pbl. §§ 27-1, tredje ledd og 27-2, tredje ledd, at tilknytningsplikten kan utvides geografisk/til andre tilfeller. Slik foreslått bestemmelse er formulert, kan det virke som at det ikke er et vilkår om geografisk avstand for at det foreligger en tilknytningsplikt. Vi stiller spørsmål ved om det er adgang til å ha en slik bestemmelse.

Det pbl. § 30-6 åpner for er at «lovens bestemmelser i § 27-1 andre til fjerde ledd og § 27-2 andre til fjerde ledd» også skal gjelde for fritidsbebyggelse.

9 BYGGEGRENSER

9.1 Forbudsgrense mot sjø (§ 11-9, nr. 5 og 6)

Forbudsgrense mot sjø er vist på kommuneplanens arealplankart. Dersom annet ikke framgår av regulering, tillates ikke tiltak etter pbl. § 1-6, fjerning av verdifulle trær eller annen verdifull vegetasjon, utover normal skjøtsel, nærmere sjø enn angitt forbudsgrense. (Vår understrekning).

Vi stiller spørsmål ved kommunens intensjon med ordlyden «Dersom annet ikke framgår av regulering». Dersom kommunens intensjon for eksempel er at fastsatt byggegrense i kommuneplanens arealdel *ikke* skal gjelde for regulerte områder uten inntatt byggegrense, bør dette fremgå av bestemmelsen. Eksempelvis kan det fremgå at «byggegrensen gjelder ikke for reguleringsplan for ...»



18.1 Bruk og vern av sjø og vassdrag (pbl. § 11-7, nr. 6, § 11-11, nr.3)

18.1.1 Tømming av septiktank i vann tillates ikke i indre Drammensfjord.

Vi kan ikke se at et slikt forbud kan vedtas med hjemmel i plan- og bygningsloven. Tømming av septiktank er ikke et tiltak etter plan- og bygningsloven, jf. pbl. § 1-6.

18.3 Småbåthavn (SH) (pbl. § 11-7, nr. 6 og 11-11, nr. 3 og 5)

18.3.2 Det tillates riving av bygninger og anlegg, med unntak av der slike er regulert til bevaring. Småbåthavners land- og bryggeanlegg skal være åpne for allmennhetens ferdsel til fots.

Statsforvalteren kan ikke se at en kommuneplanbestemmelse om at småbåthavners land- og bryggeanlegg skal være åpne for allmennhetens ferdsel til fots kan vedtas med hjemmel i plan- og bygningsloven.

Det står imidlertid i veileder til kommuneplanens arealdel fra 2022, pkt. 4.5.7.2.6, at:

«Småbåthavn (herunder gjestehavn) benyttes gjerne der det skal etableres anlegg for småbåter av mer allmenn karakter. Bruken skal da ikke være knyttet til nærmere fastsatte eiendommer, jf. småbåtanlegg under bebyggelse og anlegg.»

I «Plan- og bygningsloven med kommentarer», 2020, Innjord m.fl., står det på side 283, til pbl. § 11-11 nr. 3 at:

«Ut fra lovens ordlyd må det antas at kommunen vil stå relativt fritt til å gi de bestemmelser som finnes nødvendig for å ivareta det angitte arealformål og de øvrige arealdisponeringshensyn som gjør seg gjeldende innenfor området. Bestemmelsene vil være bindende for alle tiltak som dekkes av oppregningen i § 20-1 første ledd bokstav a til m, jf. § 1-6 første ledd første punktum. Uten støtte i forarbeidene kan imidlertid ikke bestemmelsen forstås slik at kommunen kan gi bestemmelser som regulerer fiske, ferdsel eller andre former for virksomhet som faller utenfor lovens alminnelige tiltaksdefinisjon.»

I veilederen «planlegging i sjøområdene» fra 2020, utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, pkt. 6.4.7, står det at ved *regulering* av småbåthavner bør «behov for reguleringsbestemmelser om følgende forhold som gjelder sjødelen av havnen vurderes; [...] Allmenn ferdsel gjennom småbåthavnen».

Bestemmelser om naturmangfold/ bevaring av trær

Det er foreslått en rekke bestemmelser knyttet til bevaring av naturmangfold/trær:

7.4 Kabler og ledningsanlegg (jf. pbl. § 11-9, nr.6)

7.4.1 Ved etablering av nye og utskifting av eksisterende lednings- og fiberanlegg skal disse ligge i bakken. Ved slike tiltak skal allébeplantning og verdifulle trær bevares. [...]

9.5 Byggegrense mot vassdrag (pbl § 11-9, nr. 5)

d. Kantsonen/vegetasjonsbelte på minimum 6 meter skal bevares i sin helhet langs elver og bekker med årssikker vannføring for å sikre biologisk mangfold



10.6 Naturmangfold (pbl. §11-9, nr. 6)

10.6.2 Utvalgte naturtyper, slik de er definert i Forskrift om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven, skal bevares.

10.10 Bevaring av vegetasjon og terreng før regulering (pbl. § 11-9 nr. 1, 4, og 6)

10.10.1 Verdifulle trær, trerekker, alléer og vegetasjonsområder skal sikres i reguleringsplaner og bevares ved bygge- og anleggstiltak. For områder avsatt til byggeformål, arealformål samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur samt småbåthavn med krav om reguleringsplan tillates det ikke inngrep i terreng eller fjerning av verdifulle trær eller annen verdifull vegetasjon, utover normal skjøtsel, før området inngår i en reguleringsplan.

16.1 Blå/ grønnstruktur (BG) (pbl. § 11-7, nr. 3, 11-9 nr. 5 og 6 og 11-10)

16.1.1 Innenfor område for blågrønnstruktur skal vegetasjon skjøttes og bevares på en måte som sikrer sammenhengende grønnstruktur og grønne lunger.

16.1.2 Det tillates skånsom tilrettelegging for turstier (traseer for ferdsel til fots med bruksbredde på inntil 1,5 meter), naturlekeplasser og friluftsliv, samt lettere, nødvendig skjøtsel av vegetasjon. Terrengendringer er ikke tillatt.

Bestemmelsene er i stor grad skjønnsmessige og kan bli vanskelige å praktisere, ref. avsnittet om skjønnsmessige bestemmelser over. Er det eksempelvis et forbud mot fjerning av vegetasjon og trefelling?

Hva gjelder trefelling, kan det stilles spørsmål ved hvordan dette forholder seg til de tilfeller der grunneier er forpliktet til å fjerne trær etter annen lovgivning, for eksempel naboloven eller straffeloven. Statsforvalteren har, i forbindelse med behandling av saker etter Småhusplanen i Oslo kommune, gitt uttrykk for at felling av trær som grunneier plikter å fjerne etter annet regelverk kan tenkes å falle utenfor trevernet i Småhusplanen.

Bestemmelser om næring, andre typer anlegg, forretninger, samt nærings- og arbeidsplasslokalisering

Når det gjelder næring og forretning, er spørsmålet hvor detaljerte bestemmelser det er anledning til å vedta i kommuneplan.

Forretninger/plasskrevende varer

Veileder til kommuneplanens arealdel fra 2022 sier dette om underformålet forretninger, under punkt 4.5.2.2.5:

«Formålet omfatter arealer og bygninger for detaljhandel.

Detaljhandel omfatter all form for varesalg til private sluttbrukere.

Noen former for arealbruk som naturlig hører under næringsbebyggelse (for eksempel håndverksvirksomhet eller utsalg av gårdsprodukter) eller tjenesteyting (salg av tjenester), kan også tillates på arealer som er satt av til formålet forretninger. Det vil være klagjørende å presisere dette nærmere i planbeskrivelsen og eventuelt bestemmelsene der en slik bruk er aktuell.

Forretninger inngår også i formålene kjøpesenter og sentrumsformål.»



Spørsmålet er om pbl. § 11-9 åpner for å vedta bestemmelser om detaljhandel og plasskrevende varer. Fra *reguleringsplanveilederen* utarbeidet av departementet siterer vi:

«**4.1.5 Forretninger** Formålet brukes til å definere areal for forretninger, det vil si virksomheter som i hovedsak driver med kjøp og salg av varer. I bestemmelsene kan det angis at det skal være forretninger for plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer. Bransjeregulering, eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette er ikke tillatt.»

Det fremgår her at man i *reguleringsplan* kan ha bestemmelser som angir forretninger for plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer. Bransjeregulering eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette er ikke tillatt.

Departementets veileder til kommuneplanens arealdel av mars 2022 omtaler ikke denne problematikken. Dette kan tyde på at det ikke er ment å ha slike detaljerte bestemmelser om type varehandel i kommuneplanens arealdel. I tillegg må det legges til grunn at forbudet mot bransjeregulerende bestemmelser og bestemmelser om konkrete varegrupper også gjelder for vedtakelse av kommuneplanbestemmelser. Vi viser her til at planer i utgangspunktet regulerer fysiske omgivelser.

Pbl. § 11-9 nr. 5 åpner for å vedta bestemmelser om «byggegrensener, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt, reklame, parkering, frikjøp av parkeringsplasser etter § 28-7 og utnytting av boligmasse etter § 31-6». Bestemmelsen åpner med dette ikke opp for detaljering av varehandel. Vi kan heller ikke se at andre alternativ i §§ 11-9 til 11-11 åpner for dette. Bakgrunnen er nok at kommuneplanens arealdel er ment å være en grovmasket, overordnet plan. Avklaringer av detaljhandel og plasskrevende varer skal gjøres i reguleringsplan.

Næringsbebyggelse

Når det gjelder bestemmelser knyttet til formålet næring, viser vi, som over, til reguleringsplanveilederen hvor det fremgår at man ikke kan vedta reguleringsbestemmelser om bransjeregulering eller konkretisering av bestemte varegrupper, kun angivelse av plasskrevende varer, detaljhandel og dagligvare. Problematikken er ikke omtalt i kommuneplanveilederen, men det er som nevnt over naturlig å legge til grunn at det heller ikke i kommuneplanens arealdel kan vedtas bestemmelser om bransjeregulering eller konkretisering av bestemte varegrupper. Vi kan heller ikke se at plan- og bygningsloven §§ 11-9 til 11-11 åpner for å vedta bestemmelser om type næringsvirksomhet. Relevant alternativ er pbl. § 11-9 nr. 5, og som nevnt over åpner den ikke for nærmere konkretisering av type varehandel eller næringsvirksomhet.

Som støtte for overnevnte, viser vi også til at arealformålet *næring* er et underformål til formålet bebyggelse og anlegg etter pbl. § 11-7 andre ledd nr. 1. Det følger av veilederen til kommuneplanens arealdel, pkt. 4.5.2.2.10, at i kommuneplanens arealdel er det kun hovedformålet *næringsbebyggelse* som skal brukes. Næringsbebyggelse omfatter kontor, hotell, overnatting, bevertning, industri-, håndverks- og lagervirksomhet, bensinstasjon, vegserviceanlegg og annen næringsvirksomhet som ikke er angitt som eget formål.

Vi sendte 09.03.2022 brev til Kommunal- og distriktsdepartementet med anmodning om tolkningsuttalelse om disse spørsmålene knyttet til underformålet forretninger og næringsbebyggelse i kommuneplanens arealdel. Brevet ligger vedlagt. I foreløpig svar 05.07.2022



skriver departementet at de arbeider med de problemstillingene som vi tar opp. Vi har p.t. ikke mottatt svar fra departementet på vår henvendelse.

Drammen kommune har foreslått flere bestemmelser knyttet til næring, andre typer anlegg, forretninger, samt nærings- og arbeidsplasslokalisering:

12.3 Nærings- og arbeidsplasslokalisering

12.3.1 Lokalisering av næringsvirksomheter og arbeidsplasser skal skje etter prinsippet om rett næring på rett sted (ABC-prinsippet).

Det er noe uklart for oss om dette er ment å være føringer for reguleringsplan, eller en juridisk bindende bestemmelse om nærings- og arbeidsplasslokalisering. Dette bør klargjøres. Som nevnt over, og i vedlagte brev til Kommunal- og distriktsdepartementet, stiller vi spørsmål ved adgangen til å vedta juridisk bindende bestemmelser om dette.

14.3 Andre typer bebyggelse og anlegg ABA (§ pbl 11-7 nr.1)

Felt ABA1 (Lindum):

- a) **Området tillates videreutviklet med fokus på sirkulærøkonomi, herunder byggeområder for bygg relatert til ressurgjenvinning av avfall, og arealer til varig og trygg deponering av masser samt nytt deponivolum.**

Arealformålet *andre typer anlegg* er et underformål til formålet bebyggelse og anlegg etter pbl. § 11-7 andre ledd nr. 1. Det følger av veilederen til kommuneplanens arealdel, pkt. 4.5.2.2.12, at dette er en samlekategori, at «formålet underinndeles ikke i kommuneplan» og at «Type bygge- eller anleggstiltak, eksempelvis renseanlegg, massedeponi støyvoll med videre, kan vises med påskrift på kartet som tilleggsinformasjon til angivelse i planbestemmelse.»

Vi mener bestemmelsen er skjønnsmessig og kan bli vanskelig å praktisere.

14.4 Næringsbebyggelse (NÆ) (§ pbl 11-7 nr.1)

14.4.1 Utvikling av næringsbebyggelse skal skje etter prinsippet om rett næring på rett sted (ABC-prinsippet).

Se våre merknader til 12.3.1 over.

14.4.3 NÆ1 (Juve)

- b) **Innenfor området tillates ikke etablering av næring som omhandler tømmerhavn og tungtransport.**

Vi stiller spørsmål ved om kommunen her går for langt i retning av å angi type næringsvirksomhet/om bestemmelsen er bransjeregulerende.

21 DEFINISJONER

21.1 Definisjoner (pbl. § 11-9, nr. 5)

Følgende definisjoner skal legges til grunn ved regulering og ved søknad om tiltak.

ABC-prinsippet

[...]



«Rett virksomhet på rett sted»

A-områder er områder som har svært god tilgjengelighet med kollektiv, sykkel og gange for mange. Virksomheter som bør lokaliseres i slike områder er kontorbedrifter med mange ansatte og/eller besøkende, besøksintensive virksomheter og tjenester som detaljhandel og dagligvare.

B-områder er områder som har høy til middels høy intensitet av beøkende og ansatte. Området har god tilgjengelighet med offentlig transport på lokalt nivå. Dette kan være områder for arealkrevende handel som møbler, hvitevarer og brunevarer inkludert hypermarkeder.

C-områder er områder med god biltilgjengelighet gjennom nærhet til hovedvei og med nok parkeringsplasser til ansatte. Virksomheter som bør lokaliseres her er plasskrevende, støyende og med få ansatte og besøkende f.eks. lager, engros- og transportfirmaer og industri.

Plasskrevende varehandel skal også lokaliseres i C-områder. Med plasskrevende varehandel menes i denne planen varebransjer med få kunder per kvadratmeter forretningsareal og som selger varer som motorkjøretøyer, større byggevare, planteskoler, landbruksmaskiner og lignende.

Det er noe uklart for oss om definisjonene i 21.1 er ment å være juridisk bindende.

Definisjonene er tatt inn som et eget punkt, 21.1, og er hjemlet i pbl. § 11-9, nr. 5. Det står også at «følgende definisjoner skal legges til grunn ved regulering og ved søknad om tiltak.» (Vår understrekning).

I planbeskrivelsen, pkt. 1.2 står det:

«Arealdelen består av arealplankart, bestemmelser og retningslinjer med definisjoner i tillegg til denne planbeskrivelsen. Plankart og bestemmelser er juridisk bindende. Planbeskrivelsen er en nærmere forklaring på de juridiske dokumentene og tydeliggjør intensjonen med plankart og tilhørende bestemmelser. Retningslinjene er førende for framtidig planlegging og offentlig forvaltning.»

Hvorvidt definisjonene er ment å være juridisk bindende bør komme tydelig frem.

Dersom de er ment å være juridisk bindende, stiller vi spørsmål til om det er adgang til å ha en definisjon av «plasskrevende varehandel» i kommuneplanens arealdel.

Dersom de er ment å være juridisk bindende, påpeker vi også at det fremgår av bestemmelsene at «Lokalisering av næringsvirksomheter og arbeidsplasser skal skje etter prinsippet om rett næring på rett sted (ABC-prinsippet)», men at det i definisjonen av «Rett virksomhet på rett sted» står «bør» og «kan være». Dette bør i så fall klargjøres.

Det er viktig at kommunen tar konkret stilling til rekkevidden av pbl. § 11-9 nr. 5 og hvorvidt bestemmelsen åpner for detaljerte bestemmelser om plasskrevende varer, næring, nærings- og arbeidsplasslokalisering, samt hvorvidt kommunen har gått i retning av å vedta bransjeregulerende bestemmelser.



Bestemmelser om LNF-spredd

Det står i pbl. § 11-11 nr. 2 at det i nødvendig utstrekning kan gis bestemmelser om:

«at spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse kan tillates gjennom behandling av enkeltvise søknader eller reguleringsplan **når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i arealplanen,**» (Vår utheving).

Hvordan man kan angi LNF-spredd bebyggelse i samsvar med de krav som følger av pbl. § 11-11 nr. 2 fremgår av veilederen «Planlegging for spredt bolig, fritids- og næringsbebyggelse»³: [Planlegging for spredt bolig-, fritids- og næringsbebyggelse i landbruks-, natur-, friluftso- og reindriftsområder \(LNFR-områder\) - regjeringen.no](#). I veilederen står det blant annet, under pkt. 3, at:

«Områdeavgrensning og lokalisering av arealer for LNFR spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse må være så presis at både kommunestyret, fylkeskommunen og statlige myndigheter kan ta stilling til om den foreslåtte arealbruken er i samsvar med kommunale, nasjonale og regionale hensyn. Riktig framstilling i plankart og presise bestemmelser er derfor en forutsetning. Det er kart- og planforskriften med tilhørende veiledning som gir rammene for dette.

Spredt bebyggelse i LNFR-områder hjemles i to bestemmelser; pbl §§ 11-7 nr. 5 bokstav b) og 11-11 nr. 2. I tillegg kommer § 11-11 nr. 5 til anvendelse så langt det er relevant. Det er dermed en del formelle krav til angivelse av arealer til LNFR spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse eller annen bebyggelse som må ivaretas. Disse gjennomgås i det følgende. Kravene gjelder både planlagt framtidig utbygging og angivelse av eksisterende spredt bebyggelse.

3.1 Kommunen kan velge mellom ulike framstillingsmåter

Det er tre hovedmåter å sette av et område til LNFR spredt bebyggelse:

Framstillingsmåter for LNFR spredt bebyggelse i kommuneplanens arealdel

1. a) Arealformål i plankartet i kombinasjon med bestemmelser
b) Arealformål i kartutsnitt (med egnet målestokk) av plankartet i kombinasjon med bestemmelser.
2. Bestemmelser i kombinasjon med illustrasjoner/illustrasjonskart, som er retningslinjer eller eventuelt er gjort juridisk bindende som bestemmelse innenfor rammen av pbl §§ 11-8, 11-9 og 11-11.
3. Bestemmelser alene, eventuelt kombinert med illustrasjoner uten rettslig virkning, som da vil være retningslinjer.»

I planbeskrivelsen står det følgende om bolig- og fritidsbebyggelse i LNF-områder, på side 21:

«Bolig og fritidsbebyggelse i Landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF)

Det ligger mange boliger og fritidsboliger innenfor LNF-områder. Arealformålet LNF-spredd gir anledning til å skille bolig- og fritidsbebyggelse fra landbrukseiendommer. Det er noe ulikt hvordan dette er gjort i de tre tidligere kommunene. Arealformål spredt bolig og

³ Utgitt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet mai 2020.



fritidsbebyggelse er ikke endret i ny arealdel og ligger i hovedsak som det ble vedtatt i tidligere kommuneplaner. Unntak er noen få områder på Konnerud som tilbakeføres fra boligformål til LNF- spredt bolig, samt at det er innarbeidet enkelte innspill fra innbyggere som ønsket arealbruksendring fra LNF til spredt LNF. Dette gjelder eiendommer som i dag brukes som eneboligtomter og ikke landbrukseiendommer.

Mulighet for å bygge nye boliger og fritidsboliger i LNF-områdene er i denne planen innskjerpet i forhold til foregående kommuneplaner.»

I plankartet er det angitt/avsatt områder til følgende landbruks-, natur- og friluftsmål (pbl. § 11-7, nr 5):

Nåværende

- LNFR, tiltak for stedb. næring, (5100)
- LNFR, spredt bol., frit., nær.beb. (5200)
- LNFR, spredt boligbeb. (5210)
- LNFR, spredt fritidsbeb. (5220)

Framtidig

- LNFR, spredt boligbeb. (5210-2)

Kommunen har også foreslått bestemmelser til LNF-areal for spredt boligbebyggelse og spredt fritidsbebyggelse:

17.2 LNF-areal for spredt bolig (LSB) (pbl. § 11-7, nr. 5, 11-9 nr. 3, 5 og 6 og 11-11, nr. 2)

17.3 LNF-areal for spredt fritidsbolig (LSF) (pbl. § 11-7, nr. 5, 11-9 nr. 3, 5 og 6 og 11-11, nr. 2)

Vi kan imidlertid ikke se at det er angitt bestemmelser for LNF, spredt næringsbebyggelse/ «LNFR, spredt bol., frit., nær.beb.».

Vi kan heller ikke se at det er nærmere angitt hvor mange bygg/eiendommer som er omfattet av de ulike arealformålene, det vil si hvor mye utbygging i disse områdene planen åpner for.

Vi gjør oppmerksom på at kommunen må påse at bestemmelsene er i tråd med «omfang og lokalisering», jf. pbl. § 11-11 nr. 2.

Kommentarer til retningslinjer

I retningslinje til 10.12 «Kyststi og turveg langs Drammenselva (pbl. § 11-9, nr. 5 og 11-11, nr. 5)» står det: «Opparbeiding av kyststi og turveg kan gi grunnlag for dispensasjon.»

I retningslinje til 7.2 «Tilknytning til vann- og avløpsanlegg (pbl. § 11-9, nr. 3)» står det: «I forbindelse med midlertidige anleggsarbeider kan det etter søknad gis dispensasjon for utslipp av avløpsvann til tett tank i inntil 2 år.»

Det bør presiseres at vilkårene i pbl. § 19-2 må være oppfylt for at dispensasjon kan gis. Det er viktig å presisere at det i hver enkelt sak må foretas en konkret vurdering der det avgjørende er om vilkårene i pbl. § 19-2 er oppfylt.



Vedlegg til kommuneplan

Vi anbefaler at kommunedelplaner, veiledere og normer som det vises til i kommuneplanbestemmelsene, eksempelvis kommunens parkeringsnorm, parknorm, VA-norm, legges som vedlegg til kommuneplanen.



Kommunal- og distriktsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon
Anne Danielsen Haugland

Anmodning om tolkningsuttalelse – bestemmelser til underformålet forretninger og næringsbebyggelse i kommuneplanens arealdel

Vi ser at det er en økende trend at kommunene foreslår, og vedtar, bestemmelser til kommuneplanens arealdel som i detalj styrer hva slags type forretning og næring som kan tillates i ulike deler av kommunen.

Vi har nedenfor beskrevet noen juridiske problemstillinger vi ønsker tilbakemelding på. Videre er det, avhengig av hvilken tilbakemelding vi får på disse juridiske problemstillingene, noen utfordringer knyttet til hvordan kommunene og høringsinstansene kan sikre at nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt. Problemstillingen er særlig knyttet til føringer om samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Forretninger:

Når det gjelder underformålet forretninger, har kommunene blant annet foreslått slike bestemmelser for detaljhandel og plasskrevende varer:

«Detaljhandel skal lokaliseres der det er god tilgang til kollektivtilbud, og der det er mange innbyggere som har gang- og sykkelavstand til detaljhandelen.»

«Plasskrevende varehandel skal lokaliseres der hvor det er god biltilgjengelighet, god trafiksikkerhet og tilstrekkelig kapasitet på veinettet.»

«Kommunen definerer følgende varer som plasskrevende: Motorkjøretøy, landbruksmaskiner, trelast/byggevarer og planter/hageartikler.»

«I område BF1 tillates det i tillegg til det som er definert som plasskrevende varehandel, hvitevarer, brunevarer og møbler.»



Veileder til kommuneplanens arealdel fra 2021 sier dette om underformålet *forretninger*, under punkt 4.5.2.3.5:

«Formålet omfatter arealer og bygninger for detaljhandel.

Detaljhandel omfatter all form for varesalg til private sluttbrukere. Noen former for arealbruk som naturlig hører under næringsbebyggelse (for eksempel håndverksvirksomhet eller utsalg av gårdsprodukter) eller tjenesteyting (salg av tjenester), kan også tillates på arealer som er satt av til formålet forretninger. Det vil være klagjørende å presisere dette nærmere i planbeskrivelsen og eventuelt bestemmelsene der en slik bruk er aktuell.

Forretninger inngår også i formålene kjøpesenter og sentrumsformål.»

Spørsmålet er om pbl. § 11-9 åpner for å vedta bestemmelser om differensiering av detaljvarehandel og plasskrevde varer.

Fra *reguleringsplanveilederen* utarbeidet av departementet siterer vi:

«4.1.5 Forretninger

Formålet brukes til å definere areal for forretninger, det vil si virksomheter som i hovedsak driver med kjøp og salg av varer. I bestemmelsene kan det angis at det skal være forretninger for plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer. Bransjeregulering, eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette er ikke tillatt.»

Det fremgår her at man i *reguleringsplan* kan ha bestemmelser som angir forretninger for plasskrevende varehandel, annen detaljvarehandel eller dagligvarer. Bransjeregulering eller konkretisering av bestemte varegrupper utover dette er ikke tillatt.

Departementets veileder til kommuneplanens arealdel av 2021 omtaler ikke denne problematikken. Dette kan tyde på at det ikke er ment å ha slike detaljerte bestemmelser om type varehandel i kommuneplanens arealdel. I tillegg må det legges til grunn at forbudet mot bransjeregulerende bestemmelser og bestemmelser om konkrete varegrupper også gjelder for vedtakelse av kommuneplanbestemmelser.

Pbl. § 11-9 nr. 5 åpner for å vedta bestemmelser om «byggegrensener, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt, reklame, parkering, frikjøp av parkeringsplasser etter § 28-7 og utnytting av boligmasse etter § 31-6».

Bestemmelsen åpner med dette ikke opp for detaljering av varehandel. Vi kan heller ikke se at andre alternativ i §§ 11-9 til 11-11 åpner for dette. Bakgrunnen er nok at kommuneplanens arealdel er ment å være en grovmaske, overordnet plan.

Vi er derfor i tvil om man lovlig kan vedta slike bestemmelser i kommuneplanens arealdel. Bestemmelser om type forretning kan imidlertid vedtas som retningslinjer som skal legges til grunn ved utarbeidelse av reguleringsplaner. Vi stiller også særskilt spørsmål ved om man kan vedta bestemmelser om hva som er plasskrevende varer. Kan kommunen lage sin egen definisjon av dette?



Næringsbebyggelse:

Kommunene går ofte langt i retning av å foreslå detaljerte bestemmelser om type næringsbebyggelse og lokalisering av næringsbebyggelse. Den samme problemstillingen kan gjøre seg gjeldende for formålene industri og offentlig og privat tjenesteyting.

Eksempler på bestemmelser:

«Næringsbebyggelse skal lokaliseres i samsvar med målsetting om rett virksomhet til rett sted, ABC-prinsippet.»

«Det tillates arealkrevende virksomheter med lite besøk og få arbeidsplasser i områder for næringsbebyggelse.»

«Det tillates ikke arbeidsplass- og besøksintensive virksomheter, herunder detaljhandel og rene kontorarbeidsplasser i områder for næringsbebyggelse.»

«Etablering av bedrifter som vil medføre sjenerende støy, lukt, røyk eller farlige gasser, tillates ikke på område BN1. Utendørs lagring tillates ikke.»

«På eiendommene BN2 og BN4 tillates det lagervirksomhet og annen virksomhet som genererer lite trafikk og har få ansatte.»

«Innenfor område BN3 tillates etablering av virksomheter med middels arealbehov og middels tetthet av ansatte eller besøkende/kunder. Bilverksteder, håndverksbedrifter og kombinasjoner av lager/kontor/verksteder/ laboratorier er eksempler på virksomheter som tillates her. Det tillates ikke virksomheter som genererer store mengder med tungtransport.»

«I næringsområdet på xxxxxx kan det etableres håndverks- og produksjonsbedrifter, IT-industri, lager og spedisjonsvirksomhet med tilhørende anlegg. Kontorer tillates i kombinasjon med virksomheter som nevnt.»

«Innenfor feltet tillates det etablert næring tilknyttet foredling av landbruksprodukter.»

Vi kan heller ikke se at plan- og bygningsloven §§ 11-9 til 11-11 åpner for å vedta bestemmelser om type næringsvirksomhet. Relevant alternativ er pbl. § 11-9 nr. 5, og som nevnt over kan vi ikke se at den åpner for nærmere konkretisering av type varehandel eller næringsvirksomhet.

Bestemmelsene sitert over går langt i retning av å angi type næringsvirksomhet, og det kan videre stilles spørsmål ved om man med dette også går i retningen av å vedta bestemmelser som regulerer bransje og varegrupper. Videre kan begrensninger blant annet i antall besøkende og hvor arbeidsplassintensiv virksomheten kan være anses så spisset inn mot type virksomhet at det utelater enkelte bransjer. Dersom man ønsker å begrense utbyggingsvolum, trafikk og støy, bør dette kanskje heller gjøres gjennom bestemmelser om for eksempel antall parkeringsplasser, grad av utnytting og støy?



Som støtte for overnevnte, viser vi også til at arealformålet næring er et underformål til formålet bebyggelse og anlegg etter plan- og bygningsloven § 11-9 andre ledd nr. 1. Det følger av veilederen til kommuneplanens arealdel punkt 4.5.2.2.10 at i kommuneplanens arealdel er det kun hovedformålet næringsbebyggelse som skal brukes. Næringsbebyggelse omfatter kontor, hotell, overnatting, bevertning, industri-, håndverks- og lagervirksomhet, bensinstasjon, vegserviceanlegg og annen næringsvirksomhet som ikke er angitt som eget formål.

Når det gjelder overnevnte bestemmelser, bemerker vi også at de ikke er klare og entydige. De er skjønnsbaserte, lite forutsigbare og vil være vanskelig å praktisere. Dette er uansett et annet tema.

Det avgjørende som Statsforvalteren ønsker svar på er hvor detaljerte bestemmelser som kan vedtas til formålet næringsbebyggelse og forretninger. Åpner pbl. § 11-9 nr. 5, eller andre bestemmelser knyttet til kommuneplanens arealdel for å vedta bestemmelser om type handel, type næringsvirksomhet, lokalisering av forretninger og næringsbebyggelse, antall ansatte m.m.?

Nasjonale og regionale føringer for kommunal planlegging

Kommuneplanens arealdel er viktig for å følge opp nasjonale og regionale føringer, herunder føringer om samordnet areal- og transportplanlegging. Kommunene innretter kommuneplanene på svært ulik måte, med varierende bruk av arealformål, bestemmelser, plankrav og retningslinjer.

Det er et krevende arbeid, både for kommunene og høringsinstansene, å sikre at kommunenes arealplaner ivaretar nasjonale og regionale føringer. Samtidig må dette gjøres på juridisk riktig måte. Dersom det ikke er hjemmel til å styre lokalisering av typer virksomhet i kommuneplanens arealdel gjennom bestemmelser, gir dette en utfordring for oppfølging av nasjonale og regionale føringer knyttet til samordnet areal- og transportplanlegging. Det vil i så fall bli særdeles viktig at tilnærmet enhver utbygging, bruksendring o.l. er omfattet av krav til utarbeidelse av reguleringsplan. Det vil da være reguleringsplanprosessene som må sikre dette.

Dersom det kun kan gis *retningslinjer* om disse tema, kan det gi dårlig forutsigbarhet for de som skal utarbeide reguleringsplaner. Det vil også gjøre det vanskelig å sikre tilstrekkelig nok medvirkning i kommuneplanprosessen. Høringsinstansene har ikke anledning til å fremme innsigelse til, og kreve endring av retningslinjer. Det kan da bli vedtatt kommuneplaner som har retningslinjer som strider med nasjonale og regionale føringer. Høringsinstansene vil da måtte fremme innsigelse til reguleringsplaner som er i tråd med kommuneplanens retningslinjer, men ikke i tråd med regionale og nasjonale føringer.

Forretninger

Det er en kjent utfordring med bransjegliedning og styringsutfordringer knyttet til etablering av forretninger. Ved KMDs avgjørelse ved behandling av vesentlige innvendinger til Akershus fylkeskommunes *Regional plan for handel, service og senterstruktur* er det blant annet vurdert at:

«Departementet understreker at all handel som generer mye trafikk, bør lokaliseres på en slik måte at den kan nås med kollektivtransport, ikke bare handel med spesielle varegrupper.»

«Planen gir videre veiledning til kommunene, som grunnlag for å definere hvilke arealkrevende virksomheter for salg av plasskrevende varer som kan tillates etablert utenfor sentrumsområdene.»

Som eksempler på gjeldende kommuneplaner som blant annet har differensiert ulike typer næring og handel, kan vi vise til arealdelene til [Kongsberg](#) og [Sandnes](#), som på ulike måter har kategorisert typer næring og handel med bestemmelser for lokalisering. Det hadde vært nyttig med en



tilbakemelding på om bestemmelsene i disse kommuneplanene er i tråd med plan- og bygningslovens bestemmelser.

Vi imøteser veiledning på hvilket hjemmelsgrunnlag kommunene kan og bør bruke for å følge opp nasjonale og regionale føringer knyttet til samordnet areal- og transportplanlegging og for å sikre tilstrekkelig forutsigbarhet for alle parter.

Med hilsen

Hege Skaanes Nyhus
avdelingsdirektør
Juridisk avdeling

Gunhild Dalaker Tuseth
avdelingsdirektør
Klima- og miljøvernavdelingen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

1 Brev fra KMD til Viken fylkeskommune av 10.06.2020 sak 19/3192