



## Byrådssak /21

## Saksframstilling

Vår referanse: 2017/09354-39

### Strategi for sjøfronten i Bergen sentrale deler. Anbefalt forslag etter høring

#### Hva saken gjelder:

Formålet med sjøfrontstrategien er å styrke byens kontakt med sjøen, skape gode rammebetingelser for byutvikling langs sjøfronten, og bidra til god sammenheng og kvalitet i byrommene mot sjøen. Allmenn tilgjengelighet til og langs sjøfronten skal tilrettelegges og ivaretas.

Sjøfronten skal videreutvikles over lang tid av mange ulike aktører. Strategien gir føringer og prinsipper for hvordan arealene langs sjøen kan integreres i bystrukturen og tas aktivt i bruk av hele byens befolkning. Den skal bidra til at planlegging, utbygging og oppfølging får et helhetsgrep og at offentlighetens interesser sikres.

Strategien skal være retningsgivende for kommunens arbeid med planer og byggesaker, og avklare behov for videre planlegging. Den bør følges opp med handlingsprogram for å utvikle en sammenhengende promenade langs sjøfronten. Strategien skal gi forutsigbarhet om arealbruk og forvaltningsprinsipper i sjøfronten for grunneiere, leietagere, eiendomsutviklere og andre aktører. Strategien er tematisk og gir ikke juridisk hjemmel for vedtak om plan eller tiltak etter plan- og bygningsloven. Hjemmel for tiltak foreligger i kommuneplanen og i reguleringsplaner i sjøfronten.

Strategien har følgende 4 mål for videre utvikling av sjøfronten:

1. Byens kontakt med sjøen skal styrkes
2. Bergens maritime identitet skal videreføres
3. Det skal skapes rammer for god og variert byutvikling
4. Bylandskap og sjøflate som er viktig for byens identitet og karakter skal sikres

Strategiområdet omfatter land- og sjømråder fra Breiviken i nord, via Sandviken, Vågen, Nordnes, Dokken, Møhlenpris, Store Lungegårdsvann, Damsgård og Puddefjorden og ut til Laksevågneset, se figur.

Strategien er forankret kommuneplanens samfunnsdel BERGEN2030 (KPS), og i Handlings- og økonomiplan for 2017-2020, der en strategi for hele den sentrale sjøfronten er en prioritert oppgave.

Sjøfrontstrategien ses i sammenheng med:

- Kommuneplanens arealdel; KPA 2018
- Arkitektur- og byformingsstrategi for Bergen «Arkitektur +»



- Kulturminnestrategi 2019-2023 «Identitet med særpreg»
- Gåstrategi for Bergen 2019-2030

Forslag til sjøfrontstrategi er supplert med en overordnet landskapsanalyse og rapporter med forslag til en rekke tiltak i delområder, se vedlegg. Rapportene er ikke en formell del av strategien, men er forslag og illustrasjoner av tiltak til oppfølging av strategien, særlig om utforming og tilpassing av en sammenhengende sjøpromenade.

#### **Fagetatens vurdering og anbefaling:**

Sjøfrontstrategien er en del av kommunens fortettingsstrategi som er utformet i Samfunnsdelen til KPA 2018 med vekt på en kompakt byutvikling innenfor rammene til en «gåby». Fortettingsstrategien har mål om at et utvidet Bergen sentrum skal stå for 50 % av boligforsyningen frem mot 2030. Sjøfronten står i en særposisjon. Den byr på attraktive og verdifulle arealer, med store muligheter for transformasjon og ekspansjon.

Utbyggingene i sjøfronten initieres og gjennomføres for en stor del av private utbyggere. For å gi utviklingen langsiktige rammer er det nødvendig å ha helhetlig tilnærming til de mange problemstillingene som reises. Det er behov for et verktøy som skal koordinere de offentlige behovene med den markedsstyrte utviklingen. Sjøfrontens særegne verdier og betydning for allmenne interesser tilsier at det viktig med en tydelig offentlig styring.

#### *Utforming og prosess*

Arbeidet med sjøfrontstrategien er utført av Plan- og bygningsetaten. Arbeidet startet opp våren 2017. Byrådet behandlet prosjektbeskrivelse/statusmelding i møte 29.11.2018 og gjorde vedtak om videre arbeid.

Det ble avholdt en innspillskonferanse våren 2019, der en rekke aktører var invitert til å komme med merknader til innholdet i rapporten «Strategi for sjøfronten i Bergen sentrale deler. Utkast 10.4.19.»

Byrådet behandlet forslag til sjøfrontstrategi i møte 8.8.2019, og den ble deretter sendt på høring, sammen med byrådets merknader. Forslag til høring ble avgrenset til tema om mål, situasjons- og problembeskrivelse og overordnede prinsipper for utvikling av sjøfronten (del 1 - kap 1, 2 og 3 i rapporten). Skisser i rapporten med forslag om utforming av promenade langs sjøfronten var illustrasjoner til prinsippene i sjøfrontstrategien.

Rapporten er revidert etter en samlet gjennomgang av innspill og merknader til høringen. Den er blitt kortere, mindre detaljert og strukturen er mer oversiktlig. Anbefalingene og målene er tydeligere uten at det gis detaljerte føringer.

Sjøfrontstrategien er beskrevet i rapport utarbeidet av Plan- og bygningsetaten (vedlegg 1 til foreliggende sak).

#### *Høringen*

Forslag til situasjonsbeskrivelse og overordnede prinsipper for utvikling av den sentrale sjøfronten i Bergen var på høring i perioden 23.11.2019 til 20.1.2020. Høringen inkluderte innspill fra byrådet om følgende tema:

- Balansering av arealbruk bolig, næring og friområder
- Byggehøyder i sjøfront
- Utfyllinger – «bysjøgrense»
- Eierskap til utfyllt sjøgrunn
- Naturmangfold

- Energi og miljøløsninger
- Koordinering med kommuneplan og strategier for arkitektur og kulturminner

Fagetaten peker på at det kom innspill til de fleste tema, bortsett fra «energi- og miljøløsninger». Etter fagetatens syn ivaretar den reviderte strategien de forhold som er påpekt i byrådssaken, samt vesentlige forhold som er påpekt i høringen.

Det ble avholdt innspillskonferanse 25.4.2019, der deltakerne ble invitert til å komme med merknader til strategien. Det kom inn 10 innspill. Til den offentlige høringen kom det inn 27 merknader; 10 fra offentlige etater og 17 fra utbyggere, interesseorganisasjoner og privatpersoner.

Fagetatens oppsummering av hovedtrekkene i merknadene til høringen:

- Sjøfrontstrategien bør være kortere og mindre detaljert, slik at den ikke foregriper kommende reguleringsplaner.
- Støtte til prinsippet om sjøpromenade. Det er nødvendig med handlingsplan og en form for strategisk samarbeid for å sikre gjennomføring av sjøpromenaden.
- Tema om ev områder for mulig utfylling er påpekt og vist grense for undersøkelsesområder er for detaljert, og kan leses som at det er åpnet opp for utfylling i disse områdene. Merknadene til dette temaet kan deles i to grupper:

o Offentlige etater, organisasjoner og enkeltpersoner:

Betydningen av sjøflaten som en allmenn verdi må anerkjennes. Det må ikke fylles mer i Store Lungegårdsvann, og utfyllingsområdene fra Strategisk planprogram for Laksevåg er uakseptable. Bymiljøetaten støtter landskapsvurderingene som ligger til grunn, mens Byantikvaren peker på at kulturminneverdiene ikke er tilstrekkelig belyst til å kunne stille seg bak undersøkelsesområdene.

o Eiendomsutviklere, spesielt på Laksevåg:

Utfylte arealer kan bidra til å gjøre Bergen til en gåby, og gjøre det enklere å tilrettelegge for sjøpromenade. Vurderingskriteriene bør gjelde også utenfor undersøkelsesområdene. Eierskap til utfylte arealer: utbyggere ønsker at kommunen forplikter seg dagens ulovfestede praksis omtalt i strategien kap 2.

- Strategien kan bidra til at KPA-mål om en kompakt gåby nås.
- Strategien bør uttrykke maritime ambisjoner for utvikling av havnebyen Bergen, inkl. behovene til Bergen havn, sjørelaterte næringer med behov for kai, og til en fremtidig maritim akse på Dokken. Dypvannskaiene er en ressurs. Man må være oppmerksom på mulig konflikt mellom havn/maritim næring/bolig og allmenn tilgjengelighet.
- Strategien bør legge mer vekt på aktivitet på sjø, liv på utsiden av kaiene: Småbåter, kajakk mm. Småbåthavner skaper aktivitet dersom de ikke er avstengte, båtforeningen argumenterer for behovet for å kunne stenge av, og at småbåthavnen er et viktig tilbud for sentrumsbeboere. Gjestehavnfasilitetene bør bedres. Flytende konstruksjoner (bobåter, badstue, byarena mm) må vurderes.
- Regionale, nasjonale og internasjonale kulturminner må være premissgivende for planer og tiltak i sjøfronten.
- Blanding av bolig og næring, og refleksjon rundt verdien av boligutvikling langs sjøfronten.
- Arkitektur, byggehøyder, kobling til arkitekturstrategien og KPA. Ulike innspill på hvordan dette skal håndteres i strategien.

- Blå bybane er en god idé, viktig å legge til rette for anløpssteder. Hvordan koble til øvrig kollektivnett?
- Til selve strategidokumentet:
  - o Strategikartene bør være mer prinsipielle både når det gjelder illustrasjon av sjøpromenade, bysjøgrense og utviklingsprinsipper.
  - o Tydeligere skille mellom gjennomførte og planlagte tiltak.
  - o Hvordan skal strategien være et verktøy for videre planlegging, og hvilken status og funksjon skal den ha i planverket? Behov for videre prosesser knyttet til planverket bør bli tydeliggjort.
  - o Dokumentet bør vise til arkitekturstrategien, kulturminnestrategien, gåbystrategien og statlige retningslinjer om forvaltning av strandsonen.

### *Revidering av sjøfrontstrategi og rapporter etter høringen*

Forslag til sjøfrontstrategi er endret og oppdatert i samsvar med merknader og innspill til høringen. Sjøfrontstrategien skal bidra til:

- å nå KPS/KPAs målsettinger om en kompakt gåby
- en utvikling som kommer hele byen til gode
- at Bergens maritime identitet og status som havneby ikke går tapt ved transformasjon.

Strategien sin status og forhold til andre planer og strategier er presisert.

Målstrukturen er bearbeidet med hovedmål og delmål. To nye hovedmål er lagt til:

- Bylandskap og sjøflate som er viktig for byens identitet og karakter skal sikres
- Bergens maritime identitet skal videreføres

Videre er det definert nye delmål som bygger opp under hovedmålene. Kapittel 3 Strategi har fått ny struktur, med tydeligere fokus på strategi for å oppnå målene.

Temaene aktivitet på sjø, arealbruk og boligetablering er bearbeidet og utdypet. Det legges til rette for økt aktivitet i, på og ved vannet, og det gis føringer for havnen, sjørelatert næring i kombinasjon med transformasjon til bolig, sentrumsformål og rekreasjon.

Alle kart, inklusive sjøpromenaden, er forenklet og gjort mer prinsipielle. Kart som viser eksisterende og planlagte tiltak, er tatt inn som illustrasjoner.

Plan- og bygningsetaten har detaljert vurdert og kommentert de mottatte merknadene til høringen. Det vises til fagnotat og vedlagte rapporter for nærmere informasjon om merknadene.

### **Nærmere om hovedpunktene i sjøfrontstrategien:**

#### *Byens kontakt med sjøen skal styrkes*

Det er et hovedmål at sjøfronten skal gjøres tilgjengelig for allmenheten. Etablering av en sammenhengende sjøpromenade langs hele den sentrale sjøfronten er her et strategisk virkemiddel. Promenaden skal være et strukturerende element som styrker byens kontakt med sjøen og til attraktivitet og aktivitet i de sjønære områdene.

Strategien viderefører 10 m byggegrense mot sjø som er fastlagt i KPA2018. Etaten vurderer at strategien ikke har anbefalinger om byggehøyder mot sjøfronten, siden strategiområdet er satt sammen av mange ulike delområder, med ulik bebyggelse og byggehøyder. Tilsvarende anbefaler etaten at byggehøyder i enkeltsaker må fastsettes i reguleringsplaner basert på

KPA2018, Arkitektur- og byformings-strategien, Kulturminnestrategien og ved bruk av stedsanalyser.

#### *Landskapshensyn – fastsette en bysjøgrense*

Landskapsanalysen med et overordnet sjølandskap har fått mer plass, mens kulturminnedelen er tatt ut siden den er dekket i kulturminneplanen. For å kunne sikre sjølandskapet som også er viktig for byens identitet, foreslås det å fastsette en bysjøgrense, som en parallell til byfjellsgrensen. Utfyllinger skal ikke tillates utenfor bysjøgrensen. I Puddefjorden samsvarer denne grensen med justert grense i «Strategisk planprogram for Laksevåg». Det betyr ikke at strategien med dette gir grunnlag for å gi tillatelse til utfylling i områdene innenfor bysjøgrensen. Etaten understreker at i områdene innenfor en bysjøgrense må eventuelle utfyllingsplaner konsekvensutredes og reguleres.

#### *Utfyllinger i sjø?*

Strategien tar ikke stilling til om hvorvidt det kan fylles ut i sjø. Plan- og bygningsetaten viser her til at KPA 2018 forutsetter at fortetting skal kunne skje innenfor etablert byggesone, og uten at nytt byggeland skal etableres ved å fylle ut i sjø. Utfyllinger vurderes som en arealreserve og forslag om bysjøgrense åpner for at det kan tas opp spørsmål om utfyllinger på Dokken og Laksevåg i samsvar med pågående strategi- og planarbeid. I tillegg kan det tas opp spørsmål om utfylling av kaiarealet på Skoltegrunnskaia i samsvar med gjeldende reguleringsplan.

Det gis anbefalinger knyttet til planlegging og saksbehandling av tiltak som omfatter utfylling i sjø med henvisning til krav om konsekvensutredninger med reguleringsplaner, bruk av stedsanalyser og vurderinger av landskapshensyn. Tidligere konkrete illustrasjoner av (store) utfyllinger fra Strategisk planprogram for Laksevåg og for Dokken-området er endret til en symbolsk fremstilling for å kunne unngå grunnlag for feil forståelse av et mulig omfang. Begrepet «vurderingsområder» utgår med tilsvarende begrunnelse.

Spørsmål om massehåndtering i forbindelse med utfylling er håndtert i KPA2018 med tilhørende bestemmelser. Etaten ser derfor ikke behov for å utforme egne prinsipper for massehåndtering i sjøfronten i sentrale Bergen.

Strategien legger ikke til rette for ytterligere utfylling i Store Lungegårdsvann<sup>1</sup>, men har som mål å sikre en sjøflate med betydning for Bergen. Det er et mål å legge til rette for aktivitet på sjøen. Store Lungegårdsvann er pekt på som egnet for ikke-motorisert sjøsport. Mulighet for en farbar åpning inn til Lille Lungegårdsvann inngår ikke som en del av sjøfrontstrategien.

Tema og juridiske spørsmål om eierskap til utfylt sjøareal omtales i situasjonsbeskrivelsen, men har ikke en nærmere vurdering av dagens juridiske praksis og utfordringer. Etaten har ikke forslag om et strategisk mål eller konklusjoner om fremtidig juridisk forståelse eller praksis om eierforhold til utfylt sjøgrunn.

Flytende konstruksjoner har samme innvirkning på sjølandskapet som utfylling. Etaten peker på at etablering av flytende boligområder reiser mange av de samme problemstillingene som annen boligbygging langs sjøfronten, og må behandles på tilsvarende måte.

Mindre konstruksjoner som flytende badstue og badeanlegg kan imidlertid også sees som attraksjoner som kan være med på å berike sjøfronten og inngår i strategien som mulige tiltak for å oppnå målet om en tilgjengelig sjøfront.

---

<sup>1</sup> Fagnotatet for Sjøfrontstrategien er utarbeidet parallelt med behandlingen av planforslaget for Store Lungegårdsvann og ble ferdigstilt samtidig med vedtaket av plansaken i bystyret i juni 2020. Det gir at mange av anbefalingene i sjøfrontstrategien om Store Lungegårdsvann inngår i vedtaket i plansaken.)

### *Tilrettelegge for husbåter?*

Tilrettelegging for husbåter reiser mange av de samme problemstillingene som annen boligbygging (behov for infrastruktur, privatisering). Strategien er ikke prinsipielt imot tilrettelegging for husbåter som en del av byutviklingen. Etaten peker på en sammenligning med Nederlandske byer som ofte har et utbredt kanalsystem med mange husbåter, men peker samtidig på mange kanaler gir en vesentlig lenger strandlinje og mer plass enn i Bergen. Etaten mener derfor at disse to situasjonene ikke direkte kan sammenlignes som et argument for husbåter i sjøfronten i Bergen.

### *Sjøfartsbyen - Maritime Bergen skal utvikles videre*

Sjøfartsbyen og Maritime Bergen er løftet frem i sjøfrontstrategien. Det anbefales en balansering av arealbruk som ikke låser muligheten for videre utvikling av en fortsatt maritim næring. Maritim næringsvirksomhet er en viktig del av Bergens særpreg og grunnlag for næringsutvikling som Havby.

Det skal legges til rette for utvikling av en maritim akse (maritim næringsvirksomhet, forskning, undervisning) og dypvannskaiene skal ses på som en ressurs i byutviklingen. Bergen Havn AS skal videreutvikles i tråd med Havnestrategien (vedtatt i Havnestyret 21.09.2018). Sikring av tilgjengelige kaier til maritime virksomheter inngår som delmål. Det anbefales bruk av buffersoner mellom havne- og næringsvirksomhet og bolig for å kunne unngå konflikter. Bergen skal fortsatt ha en maritim næring med tilgang på kai.

Havnestrategien følger opp kommunens mål om utflytting av godshavnen til Ågotnes, begrensninger på cruiseskipstrafikk, og utvikling av en Bergen Havn som innen 2030 skal være en fossilfri og bærekraftig internasjonal miljøhavn. Etablering av landstrømanlegg og bruk av mindre elektriske godsåter for distribusjon av gods internt i Bergensregionen skal bidra til en havn uten klimautslipp. Arealbruken i havneområder skal effektiviseres og allmenn tilkomst til sjølinjen skal vektlegges. Bergen havn arbeider med en utviklingsplan for havnefunksjoner som ikke skal flyttes til Ågotnes, herunder om fergeaktivitet, kystruter, cruiseskip, hurtigbåter, offshore båter, veteranskip og fritidsbåter.

### *Ny gjestehavn for småbåter i Sandviken*

Planer for ny gjestehavn på Kristiansholm er tatt inn i sjøfrontstrategien for å sikre økt kapasitet, bl.a. siden en tilrettelegging med flytebrygger i Vågen vil være i stor konflikt med hensyn til middelalderbyen, sjølandskapet og annen bruk av havnen i Vågen. Strategien foreslår ikke at det skal legges til rette for nye småbåthavner i sentrale Bergen, men peker på at småbåthavner kan være en attraksjon og at det bør søkes løsninger som ikke krever at de må gjerdes inne og hindrer ferdsel i sjøfronten.

### *Kulturminner og hensyn*

Kulturminner er løftet frem i situasjonsbeskrivelse, og det presiseres at hensyn til kulturminner skal være premissgivende for planer og tiltak i sjøfronten. Det er ikke gjort noen egen videre utredning om kulturminner i sjøfrontstrategien, men det vises til Kulturminnestrategien, Riksantikvarens NB! liste og ulike vernede kulturminner.

### *Arkitektur i sjøfronten*

For arkitektur vises det til arkitektur- og byformingsstrategien *Arkitektur+*. Anbefalinger om byggehøyder i sjøfrontstrategien er tatt ut siden strategiområdet er satt sammen av mange ulike delområder, med ulik bebyggelse og byggehøyder. Etter at høringsdokumentet for sjøfrontstrategien ble ferdigstilt er KPA2018, *Arkitektur+* og Kulturminnestrategien ferdigstilt og vedtatt. Sjøfrontstrategien tilrettelegger for samsvar med KPA2018, arkitekturstrategien og kulturminnestrategien også når det gjelder byggehøyder og byggegrenser. Disse gir føringer, og aktuelle byggehøyder må vurderes som en del av kravet i KPA 2018 om innledende stedsanalyse for nye plansaker.

### *Bybåt – «blå bybane»?*

Etter at Sjøfrontstrategien ble utarbeidet er utredning om en bybåt («blå bybane») ferdigstilt. Byrådet vedtok i april 2020 at det skal jobbes videre med bybåten som en egen sak. Forslag til konkrete anløpspunkter er ut fra dette tatt ut av strategien og kartet, men krav om at det skal tilrettelegges for å etablere en bybåt er videreført.

### *Risiko og sårbarhet*

Hensyn til håndtering av risiko og sårbarhet i sjøfronten er en del av strategien gjennom fokus på flomveier og blågrønne strukturer.

### *Behov for en handlingsplan og gjennomføringsorganisasjon*

Plan- og bygningsetaten anbefaler at det lages en handlingsplan for oppfølging av strategien. Analyse av behovet for tilgjengelige grøntområder, vurdering av innhold i byrom og friområder og forvaltning/ drift/vedlikehold, må inngå i handlingsplanen, samt et profilprogram for strandpromenaden.

Etaten anbefaler videre at det vurderes etablering av en gjennomføringsorganisasjon der også samarbeid med berørte grunneiere i sjøfronten kan inngå.

### *Fagetats anbefaling til vedtak:*

Strategi for sjøfronten i Bergen sentrale deler vedtas.

### **Byrådets vurdering og anbefaling/konklusjon:**

Bergen er en havne- og sjøfartsby med lange tradisjoner og historie og har utviklet rollen som Norges Havby for marin og maritim virksomhet. Bergen Havn er Norges nest største. Bergen som cruisehavn er blant de største i Europa. Sentrum av Bergen har en langstrakt og viktig sjøfront med aktiviteter, arealbruk og kulturminner som viser byens rike historie og gir identitet som havneby.

Sjøfronten, med land- og sjøareal er en stor ressurs for utvikling av byens behov for areal til en rekke formål, attraktive områder og opplevelser. Aktiviteter og virksomheter langs sjøfronten er i stadig og hurtig endring. Store tradisjonelle nærings- og havneareal endres og planlegges endret til nye formål med nye næringsvirksomheter, boliger, service og grønne områder. Store sjøareal gir også et sjølandskap med stor betydning for opplevelse av sjøfronten.

Tradisjonelt er store arealer med havne- og næringsvirksomhet lukket for andre, som gir at kun 30 % av sjøfronten er tilgjengelig for allmenheten i dag. Noen nye boligområder har redusert allmenn tilgjengelighet. I tillegg utfordres sjøfronten av økt belastning fra vind, bølger og havnivåstigning og målsettinger om å finne bærekraftige løsninger for fysisk, økonomisk og sosial utvikling i det grønne skiftet.

Sjøfronten er lang og attraktiv, men også smal med knapt med areal til alle ønsker og formål. Den knappe ressursen øker betydningen av å få til en allmenn tilgjengelighet for å kunne unngå en privatisering av sjøfronten. Knapp arealressurs og stor mulig tilgang på masser fra veganlegg gir store utfordringer om god håndtering av spørsmål om ytterligere utfylling av deler av sjøfronten. Vedtak om utflytting av godshavn og begrensnig av cruisebåttrafikk gir store endringer av bruken av havnens funksjoner og areal, men samtidig nye muligheter for bruk av havnen som kan gi videreføring av maritim identitet.

Sjøfronten berører og utfordrer alle sentrale byutviklingsspørsmål. Det gir behov for en helhetlig strategi som kan gi forutsigbare rammer og føringer for utvikling og utbygging av sjøfronten i samspill med mål og bestemmelser i kommuneplan, temaplaner og reguleringsplaner.

Etter byrådets vurdering gir forslag til sjøfrontstrategi aktuell beskrivelse av situasjon og forslag til mål og delmål for en helhetlig og forutsigbar forvaltning og utvikling av sjøfronten i sentrale deler av Bergen.

Byrådet slutter seg til hovedmål og delmål i sjøfrontstrategien og har supplerende kommentarer til deltema for nærmere oppfølging i enkeltsaker, reguleringsplaner, program for transformasjonsområder og Handlingsplan for sjøfronten.

I form er Sjøfrontstrategien en strategi med overordnede og tydelige mål om hva som skal være siktemålet for bruk og utvikling av byens sentrale sjøfront:

Mål 1: Byens kontakt med sjøen skal styrkes

Mål 2: Bergens maritime identitet skal videreføres

Mål 3: Det skal skapes rammer for god og variert byutvikling

Mål 4: Bylandskap og sjøflate som er viktig for byens identitet og karakter skal sikres

Målene i strategien gir premissgrunnlag for god forvaltning av verdier og interesser i sjøfronten, men også viktige føringer for videre utvikling av sjøfronten. Den gir et helhetlig perspektiv på en sammenhengende sjøfront som ikke finnes på samme måte i andre kommunale planer.

Delmålene gir viktige prinsipper og føringer for å kunne finne løsninger i sjøfronten, men ikke detaljerte løsninger med juridisk hjemmel for vedtak og gjennomføring. Strategien er ut fra dette tilpasset og basert på bruk av kommunale arealplaner, strategier og vedtak for å avklare løsninger med juridiske hjemler for vedtak av planer og tiltak.

Strategiens primære mål slik byrådet ser det er styrkingen av kontakten med sjøen ved krav om etablering av en sammenhengende sjøpromenade som er tilgjengelig for alle, til og langs hele sjøfronten. Sjøfronten er blant det mest attraktive arealet i sentrum, men ønskes ikke privatisert for noen få. Verktøyet er bruk av reguleringsplaner som skal sikre de offentlige interessene i formålene og arealbruken som planmyndighet. I tillegg kommer muligheter for god forvaltning av kommunale eiendommer i sjøfronten gjennom grunneierrollen. Dette gjelder havneeiendommer og Dokken-området spesielt.

Strategien peker på behov for å realisere sjøpromenaden raskt og behov for en Handlingsplan for å kunne gjennomføre aktuelle tiltak og gi grunnlag for aktuelle koplinger til Økonomi- og handlingsplan. Byrådet ser dette behovet og også betydningen av bruk av midlertidige løsninger for å kunne realisere en sammenhengende promenade i ønsket tempo.

Byrådet vil videre understreke hovedmålet om videre utvikling av maritim identitet. Bergen skal fortsatt være en havneby i samspill med regionens behov og en Havby med videre utvikling av maritim og marin virksomhet.

Sjøfrontstrategien bruker ikke et formulert klima- og bærekraftperspektiv i utformingen, men byrådet vil understreke at strategien i innhold bidrar til gjennomføring av aktuelle bærekraftmål.

Sjøfrontstrategien tar opp aktuelle tema og spørsmål, men likevel ikke alle aktuelle. Byrådet ser behov for å peke på videre arbeid med supplerende tema. Dette gjelder også målkonflikter som vil oppstå når sentrale deler av byen skal fortettes i seg selv og opp mot sjøfronten.

Sjøfrontstrategien har ikke en uttrykt tidshorisont, men har både et kort og et langt perspektiv i mål og delmål. Byrådet ser behov for at strategien gis et tidsperspektiv som faller sammen



med kommuneplanperioden 2018-2030 for å kunne styrke det operative grunnlaget i samspill med Handlings- og økonomiplanen.

### ***Nærmere kommentarer til deltema og aktuell oppfølging:***

#### ***Allmenn tilgjengelighet – sammenhengende sjøpromenade***

Byrådet legger vekt på å unngå privatisering av sjøfronten slik det fremgår av byrådets politiske plattform: «Byrådet vil også sikre strandsonen og sjøfronten slik at den er tilgjengelig for alle bergensere og verne om allemannsretten.»

En byggegrense på (minimum) 10 m i sjøfronten i samsvar med KPA2018 ansees som dekkende med rom for tilpassinger til ulike situasjoner og hensyn langs sjøfronten. Byrådet viser her til delrapporten med aktuelle prinsipper og føringer for utforming av sjøpromenaden som dekkende for videre arbeid med å finne faste og midlertidige løsninger.

#### ***Landskapshensyn og etablering av en bysjøgrense***

Sjøfrontstrategien tydeliggjør sjøfronten som en del av et landskap i seg selv og viser viktige sammenhenger både med landskapstyper på land, men vel så mye med et stort sjølandskap. Det foreslås en bysjøgrense for å kunne sikre disse landskapsverdiene. Forslag til bysjøgrense avklarer områder der hensyn til landskapsverdier skal ha størst vekt og områder der det kan tas opp spørsmål om grader av utfyllinger. Bysjøgrense har en direkte parallell til byfjellgrensen i KPA2018, men har foreløpig ikke en juridisk hjemmel i KPA 2018. Byrådet vil derfor anbefale at det siktes på å innpasse en bysjøgrense i neste rullering av kommuneplanen, se innstillingspunkt 3.

#### ***Reduserte klimautslipp og bærekraftsmål***

Hovedmålet i kommuneplanen om reduksjon av klimautslipp er ikke direkte omtalt i strategien, men fremgår av konsekvensene av påpekt tilrettelegging av sjøfronten og samspillet med tilliggende planarbeid som må oppfylle krav om reduserte klimautslipp.

Den samme påpekingen og synspunktet gjelder også forholdet til sentrale mål om bærekraft – økologisk, sosialt, økonomisk, naturmangfold – i kommuneplanen.

Etter byrådets vurdering bør hovedmål om reduksjon av klimautslipp og bærekraft tydeliggjøres i oppfølgingen av sjøfrontstrategien

#### ***Havbyen Bergen – utvikle marin og maritim identitet, kompetanse og virksomhet***

Sjøfrontstrategien tilrettelegger for videre utvikling av Havbyen Bergen med viktige nasjonale og internasjonale marine og maritime nærings-, kunnskaps-, og forvaltningsmiljøer. Byrådet slutter seg til denne strategien og legger vekt på at Bergen sin posisjon og rolle som havbyen i Norge utvikles videre.

#### ***Havneby med grønn og moderne havn med null utslipp***

Sjøfrontstrategien tilrettelegger for videre utvikling av havnebyen basert på vedtaket om flytting av godshavnfunksjonene til Ågotnes og vedtatt Strategiplan for Bergen havn i Havnestyret. Visjonen i Havneplanen er «en fremtidsrettet internasjonal miljøhavn» som innebærer å utvikle innovative og bærekraftige løsninger. Målet er å bli Norges grønneste havn tilrettelagt for næringsutvikling, men samtidig en havn for alle.

Strategiplanen for havnen har ikke vært behandlet i bystyret, men hovedpunktene er i samsvar med mål om flytting av godshavnen, null utslipp, etablering av landstrømanlegg, begrensning av antall cruisebåtanløp, transformasjon av havneområder til nærings-områder for havnæringene/Havbyen, Akvariet, forsknings- og utdanningsinstitusjoner, boliger og attraksjoner og videre utvikling av havnefunksjoner som ikke planlegges flyttet ut.

Byrådet anerkjenner bekymringen som tas opp i sjøfrontstrategien om hvor stor del av byens nærings- og havneaktivitet som kan flyttes, før Bergen mister sin maritime tradisjon og

posisjon, og om hvordan målet om den flerfunksjonelle byen kan ivaretas når markedet for tiden i størst grad etterspør boliger. Byrådet understreker at dette er viktige tema i forbindelse med arbeidet med transformasjon av Dokken, og at strategier og planer for havnens utvikling i dette området må tilpasses den helhetlige tenkningen som legges til grunn i transformasjonsarbeidet.

Byrådet vil likevel peke på behov for at Havnestrategien og det den innebærer bør vurderes fremmet som egen sak til bystyret når det gjelder videreføring av andre havnefunksjoner enn godshavnen. Dette gjelder spesielt tilretteleggingen for ferge- og kystruter (Danmark, England, Hurtigruten) som har areal-krevende terminalfunksjoner på Nøstet sett i sammenheng med oppstartet transformasjon på Dokken-Nøstet til byutviklingsformål. Byrådet ser det som mest hensiktsmessig at ønskede havnefunksjoner vurderes i en helhetlig havnesammenheng og ikke bare som sider ved andre planer og strategier.

Det vil være et paradoks om deler av sjøfrontens egenart går tapt i prosessen med å tilgjengeliggjøre den for flere nye formål. Et eksempel på en slik utvikling vil være tap av eller innebygging av sentrumsnære dypvannskaier som representerer en ressurs for videre havnevirksomhet.

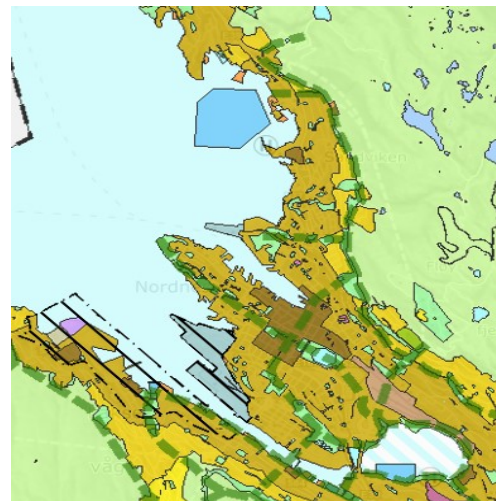
Sjøfrontstrategien vektlegger hensyn til kulturminner som en del av utviklingen av den attraktive sjøfronten. Byrådet ser her grunnlag for også å tilføye innspillet til høringsprosessen om etablering av Bergen nasjonale veteranskipshavn, en havn for veteranskip, som en del av den maritime kulturarven. Byrådet legger til grunn at det kan arbeides videre med planene for en veteranskipshavn som en del av sjøfronten.

#### *Friområder og friluftsliv på land og sjø*

Sjøfrontstrategien peker på et tydelig behov for å etablere flere parker, plasser og friområder for å kunne øke tilgjengeligheten og attraktiviteten. Byrådet vil understreke behovet og legger til grunn at videre arbeid med Strategi for blågrønne strukturer kan avklare aktuelle områder. Byrådet vil særlig peke på de store mulighetene som finnes ved transformasjonen av havne- og industriområder på Dokken og Laksevåg, og i Store Lungegårdsvann med en ny bystrand.

#### *Balanserte byggeformål gir aktivitet og attraktivitet*

Sjøfrontstrategien tar ikke stilling til aktuelle byggeformål langs sjøfronten, men legger til grunn at etablering av et mangfold vil gi både aktivitet og attraktivitet. Det er ønskelig og behov for en vesentlig økt boligbygging sentralt i Bergen, men byrådet ser at det er målrettet at aktuelle byggeformål balanseres i forhold til situasjon i naboskapet og lokaliseringen langs sjøfronten. Rendyrkede formål som havn- og nærings-virksomhet har vært tradisjonell bebyggelse i lang tid, men byrådet vil understreke mulighetene som nå åpner seg for utforming av mer integrert



Utdrag av KPA2018: byggeformål, grøntkorridorer og Gjennomføringssoner

byggeformål med bolig, næring og service uten at det skal være behov for et prinsipp om bolig som foretrukket bebyggelse i sjøfronten. Utformingen av gamle Slaktehus-anlegget i Sandviken kan stå som ett av flere nye eksempler der bolig, næring og allmenn tilgjengelighet er innpasset i en attraktiv og funksjonell form. Arkitekturstrategien utformer dette som ett av prinsippene:

Bruke sjøfronten. Bearbeid sjølinjen der det gir muligheter for en mer tilgjengelig og attraktiv sjøfront, og en god utnyttelse av tomtens herlighetsverdier. Skap attraktiv arkitektur langs sjøfronten på en måte som styrker dens offentlige karakter, og ivareta visuell og romlig sammenheng med bakenforliggende bebyggelse. Respekter vannflater som en viktig bykvalitet ved å begrense omfang av utfylling i sjø.

### *Byggehøyder i sjøfront*

Strategien tar ikke stilling til prinsipp(er) for byggehøyder i sjøfronten siden det er så ulik situasjon langs sjøfronten og viser til grunnlag for avklaringer gjennom KPA2018 (byfortettingssone 2), reguleringsplanarbeid med bruk av stedsanalyse og prinsipper fra andre strategier. Selv om det kan være ønskelig med et enkelt prinsipp for byggehøyder i sjøfront, slutter byrådet seg til at aktuelle byggehøyder avklares gjennom planarbeid med tilhørende prosesser.

Som et generelt synspunkt vil byrådet peke på betydningen av anvendt prinsipp over lengre tid der byggehøyden i front følger viktige landskapsdrag uten å ha de høyeste byggene i sjøfront. Ivaretaking av siktlinjer er også et viktig hensyn.

### *Utfyllinger for mer areal til byutvikling?*

Bergen har en lang tradisjon på bruk av utfyllinger til byutviklingsformål, særlig til havn- og næringsformål. Det er tilnærmet ingen opprinnelig urørt strandlinje igjen i sjøfronten. Det foreligger også planvedtak om utfyllinger som ikke er gjennomført (Skolten og Dokken). Utfyllinger er omtvistet i et miljø- og ressursperspektiv og spørsmål må vurderes nøye i flere perspektiv for å unngå «lettvinne» løsninger i en situasjon med tilgang på svært store mengder med masser fra store anlegg.

Byrådet vil understreke hovedprinsippet i sjøfrontstrategien som er basert på KPA2018 om at fortetting i byens sentrale deler er forutsatt å skje uten nye utfyllinger. Mer effektiv arealbruk i eksisterende bebyggelse er et hovedmål og ev utfylling må fremstå som en ressurs til senere behov og må ha stor samfunnsmessig nytte.

### *Eierskap til utfyllt og verdifull sjøgrunn?*

Nye areal til utbyggingsformål i sjøfronten ved utfyllinger på sjøgrunn eller ved fortøyning av flytende anlegg vil ha høye tomteverdier utfra attraktivitet. I forslag til sjøfrontstrategi har Plan- og bygningsetaten vurdert situasjonen og konkluderer med at etablert juridisk praksis er dekkende og kan legges til grunn for håndtering av eiendomsspørsmål knyttet til utfyllinger av sjøgrunn.

Det har stor betydning for sikring av allmenn tilgjengelighet til strandsonen at eiendomsverdier håndteres på en god måte. Etter byrådets vurdering er det behov for videre juridiske avklaringer der omfanget av utfyllinger går lenger ut enn det som følger av rettspraksis om strandretten. Som hovedregel vil eiere av eiendom ved sjø ha eiendomsrett ut til marbakken, eller til to meters dyp ved middels lav vannstand dersom marbakken ikke kan påvises.

Utgangspunktet er videre at allemannsretten gjelder utenfor den generelle eiendomsgrensen i sjø. Grunneiger/strandeier har likevel visse rettigheter som strekker seg utover eiendomsgrensen i sjø, som samlet sett kan omtales som «strandretten». I denne ligger tilflottsretten og for eksempel rett til utfylling.

Byrådet vil peke på at det ved Dokken og på Laksevåg innenfor foreslått bysjøgrense er vist illustrasjoner av utfyllinger som kan gå langt utover «strandretten». Det vil her være juridiske og eiendomsmessige problemstillinger som må avklares nærmere før det ev kan fylles ut. Byrådet ser ikke grunnlag for at eierskap til nye omfattende utfyllinger «automatisk» skal tilfalle strandeier.

### *Naturmangfold*

Hensyn til økologi og naturmangfold i sjøfronten, på land og i sjø, er lagt til grunn i strategien, men er ikke nærmere omtalt. Byrådet vil peke på behov for nærmere registreringer og avklaringer av naturmangfold i strandsonen og nære sjøområder i videre tilliggende planarbeid. Det er foreløpig ikke kjent at det er registrert spesielle naturverninteresser i strandsonen som kan påvirke forslaget til strategi for sjøfronten.

### *Energi- og miljøløsninger*

I byrådssaken om høringen av sjøfrontstrategien ble det pekt på behov for å inkludere tema om energi- og miljøløsninger. Miljøtemaet er fulgt opp ved nærmere omtale av aktuelle hensyn og påpeking av at miljø- og klimaspørsmål skal følges opp ved utforming av flerfunksjonelle blågrønne strukturer i sjøfronten og ved bruk av ev konsekvensutredninger i planarbeid.

Spørsmål om energiløsninger er ikke omtalt og byrådet vil påpeke behov for videre avklaringer av aktuelle spørsmål og muligheter i sjøfronten. Sjø, sjøgrunn og strandsonen kan også være energikilder som kan bidra til gode miljøløsninger. Som eksempel kan nevnes at sjøvannsbaserte varmepumper for oppvarming og kjøling er etablerte muligheter og det bør sees nærmere på en sammenheng med det etablerte fjernvarmenettet i sentrum som også kan forsyne anlegg i sjøfronten. I regnbyen Bergen kan problemet overvann også være en energikilde som kan «tappes» på vei til sjøen?

### *Risiko- og sårbarhet, tilpasning til klimaendringer*

Sjøfronten har en høy grad av risiko og sårbarhetsfaktorer. Strategien peker på utfordringene og legger til grunn at aktuelle løsninger finnes gjennom utforming av flerfunksjonelle blågrønne strukturer i tilliggende planarbeid. Byrådet vil her vise til betydningen av arbeidet med videreføringen av Grønn strategi til en rendyrket klimastrategi for å kunne nå målet om at Bergen skal være fossilfri innen 2030, herunder om klimatilpasninger, jf bystyresak 21.09.2016.

Den store utfordringen med stigende havnivå er ikke direkte nevnt i sjøfrontstrategien, men vil være et tema for avklaring av aktuelle løsninger i arbeidet om klimastrategier. KPA 2018 håndterer spørsmål om havnivåstigning gjennom krav om vurderinger og tiltak i arbeid med reguleringsplaner. Disse kravene dekker behov for mindre områder, men ikke for de store og sammenhengende områdene i Bergen sentrum som vil bli berørt av stigende havnivå frem i tid. I løpet av de neste tiårene vil det være nødvendig å vurdere tiltak som sluser og andre barrierer for å verne disse lavereliggende byområdene, noe som blant annet vil påvirke arbeidet med bysjøgrense og utfylling.

### *Er husbåter eller flytende boliger en del av sjøfronten?*

Som havneby har Bergen flere eksempler på beboelse i fritidsbåter eller flytende boliger av ulike slag. Flytende bolig er en alternativ boform og kan være et positivt tilskudd til bomiljø og mangfold i sjøfronten slik det kan oppleves i havnebyer i f.eks. Nederland. Bruk eller etablering av flytende bolig reiser flere spørsmål om bruk av aktuelt lovverk, som båt etter Havne- og farvannsloven eller som bygning etter plan- og bygningslov.

Sjøfrontstrategien utelukker ikke husbåter, men vektlegger at spørsmål om flytende boliger må vurderes som boligformål med tilhørende krav etter plan- og bygningsloven. Kommuneplanbestemmelse § 9.5 åpner for flytende boliger, men krever reguleringsplan for avklaring av boligformålet med tilhørende krav og om forhold til helheten i området. Kommuneplankartet tilrettelegger ikke for boligformål på sjø og flytende boliger kan komme i konflikt med målene om offentlig tilgjengelighet til sjø.

Byrådet ser ikke etablering av flytende boliger som et stort behov, men mener at det kan være positivt om en avgrenset del av bruken av sjøfronten kan være bolig. Dette vil være et

miljøskapende element som bidrar til attraktivitet. Sjøfrontstrategien utelukker ikke husbåter/flytende boliger. Byrådet vil anse at den mest aktuelle formen er båter som også kan brukes til beboelse. Flytende boliger vil ellers være mest aktuelt som større flytende anlegg som alternativ til anleggelse av nye utfyllinger i sjøfronten. Det er behov for nærmere avklaringer av aktuelle bestemmelser for flytende boliganlegg.

Flytende boliger vil ellers være mest aktuelt som større flytende anlegg som alternativ til anleggelse av nye utfyllinger i sjøfronten. Det er behov for nærmere avklaringer av aktuelle bestemmelser for flytende boliganlegg.

#### *Bybåt – «blå bybane»*

Forslag til sjøfrontstrategi peker på behov for å utvikle sjøveis persontrafikk som et tillegg til kollektivtilbudet i Bergen. En mulig trase og aktuelle stoppe-/anløpssteder er illustrert på kartskisser, men er ikke en del av strategien. Etter at Sjøfrontstrategien ble utarbeidet er utredning om en bybåt («blå bybane») ferdigstilt. Utredningen viser at et kollektivt og elektrisk drevet personbåttilbud, her kalt «Bybåten», har lavt passasjergrunnlag på kort og lang sikt, og slik sett ikke vil være et viktig bidrag for å løse transportutfordringene i Bergen. Byrådet vedtok 07.04.2020 (sak 1104/20) at det skal jobbes videre med bybåten som et eget pilotprosjekt som blant annet skal vurdere driftseffektivitet, effekter på reisevaner, effekter knyttet til byliv/aktivitet og kost/nyttevurderinger. Videre arbeid med en bybåt vil kunne bidra til økt innovasjon i maritim sektor og ha betydning for utvikling av konsepter for persontransport med nullutslippsbåter. Forslag til konkrete anløpspunkter er ut fra dette tatt ut av strategien og kartet, men krav om at det skal tilrettelegges for å etablere en bybåt er videreført.

*Forankring og koordinering med andre kommunale planer, strategier, og hjemler i lovverk*  
Sjøfrontstrategien er forankret i kommuneplanens samfunnsdel (KPS) og i Handlings- og økonomiplan 2017-2020. Gjennom denne forankringen er strategien også basert på og tilpasset hovedpunktene i KPA 2018 som grunnlag for oppfølging og konkretisering av arealbruk og tiltak i sjøfronten med nødvendige juridiske hjemler for vedtak. Byrådet vil også understreke betydningen av sammenhengen med vedtatte strategier for arkitektur, kulturminner og gange. Nylig vedtatt sykkelstrategi er ikke nevnt, men vil også ha en betydning i sammenhengen, selv om strandpromenaden ikke skal utformes som en sykkelveg.

#### *Handlingsplan og gjennomføring*

Sjøfrontstrategien peker på et tydelig behov for utarbeiding av en Handlingsplan for å kunne få etablert en strandpromenade i et ønsket tempo. Det er mange ulike og krevende situasjoner langs sjøfronten som må finne ulike løsninger. Byrådet slutter seg til dette behovet og viser til gode erfaringer fra plan- og prosjektarbeid med bybanen og «snarveger til bybanen», se innstillingspunkt 2.

#### **Begrunnelse for framleggelse til bystyret:**

Ifølge oppgaver for Bergen bystyre 2019-2023 pkt. 2, skal bystyret fastsette overordnede mål og utvikle strategier for hele kommunens virksomhet.

#### **Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:**

1. Strategi for sjøfronten i Bergen sentrale deler vedtas.
2. Det startes opp arbeid med utarbeiding av en Handlingsplan for gjennomføring av tiltak, særlig en sammenhengende strandpromenade. Det legges til grunn en prosess med bred medvirkning og dialog, herunder samarbeid med grunneiere i sjøfronten.
3. Forslag om en bysjøgrense tas inn i kommuneplanen ved revidering av plankart og bestemmelser med tilsvarende utforming som for byfjellsgrensen.

Dato: 23. mars 2021

Roger Valhammer  
Byrådsleder

Thor Haakon Bakke  
Byråd for klima, miljø og byutvikling

*Dokumentet er godkjent elektronisk.*

**Vedlegg:**

Fagnotat datert 18.05.2020 med følgende vedlegg:

1. Rapport. «Strategi for sjøfronten i Bergen sentrale deler», forslag etter høring, juni 2020
2. Rapport. «Forslag til arealbruk og tiltak i delområder langs sjøfronten, juni 2020»
3. Rapport. «Overordnet landskapsanalyse, utfylling i sjø», datert 3.6.2020.