

VEDLEGG I: STØYTEMAET I NY KPA

1. Innleiing
2. Hovudstruktur i § 22
3. Oversikt over endringar i høve til første høyringsutkast
4. Nærare omtale av viktige endringar
5. Endringar i høve til gjeldande KPA
6. Oppsummering

1. Innleiing

Støy er uønskt lyd, og er eit miljø- og helseproblem som rammar svært mange menneske. Typiske støykonfliktar oppstår gjerne der menneske og deira aktivitet er konsentrerte på avgrensa område. Utviklinga har gått feil veg over mange år, særleg for vegtrafikkstøy. Dette skuldast m.a. trafikkvekst, meir tungtrafikk og at fleire bur i støyutsette område.

Både staten og Bergen kommune har klare mål både for ei betring av støysituasjonen og for å oppnå fortetting med kvalitet. Støy i arealplanlegging er dermed eit komplisert tema, der ulike omsyn som dreg i ulik retning må balanserast mot einannan. Tenlege rammer for støytemaet i KPA vert dermed viktig.

Kommuneplanen sine føresegner § 22 omhandlar dette temaet. Innhaldet er omfattande og komplisert, og i tillegg er det omarbeidd på fleire punkt i høve til det første høyringsutkastet (datert 5.10.2017). I lys av dette gir fagetaten her ei eiga drøfting av temaet.

2. Hovudstruktur i § 22

§ 22.1 definerar det primære målet for støytemaet, slik dette følgjer av støyretningsline T-1442 tabell 3 (se nedenfor). Strategien er å unngå at støykonfliktar oppstår, gjennom å sikra at nye støyfølsame tiltak ikkje skal utsetjast for støy over nedre grenseverdi for gul sone (som varierar med ulike støykjelder). Det inneber at tiltaket skal skjermast fysisk mot støy ved hjelp av voll eller skjerm, eller plasserast heilt utanfor raud og gul støysone.

Vi kjem likevel ikkje utanom at eit tenleg utbyggingsmønster er avhengig av ein viss fleksibilitet i høve til dette målet. § 22.2 gir handlingsrommet innanfor gul støysone, som er ei vurderingssone der det kan byggjast dersom avbøtande tiltak sikrar ein forsvarleg støystandard. Eit typisk døme er å byggja med "ryggen mot støyen", og samstundes sikra gode kvalitetar på stille side.

§ 22.3 omhandlar såkalla "avviksområde" der trongen for rasjonell fortetting (hovudsakleg i sentrumsområde) tilseier at det også bør tillast visse tiltak innanfor raud sone.

§ 22.4 og 22.5 omhandlar nye støykjelder, støysonekart, stille område og støy frå bygg og anlegg.

Mål og retningsliner gir utfyllande føringar for praktiseringa av regelverket, m.a. om kva typar av tiltak som kan drøftast nærare ved regulering av større prosjekt og korleis avvik frå hovudreglane bør vurderast.

Utfyllande informasjon er meint som hjelp til ein lesar utan særleg kunnskap om emnet. Det er særleg viktig å gjera kommunen sin eigen handlingsplan mot støy, og den nasjonale støyretningslina med tilhøyrande rettleiar, lettare tilgjengeleg. Informasjonen kan utelatast utan at det får konsekvensar for den formelle rekkevidda av § 22.

Støykilde	Støynivå på uteoppholdsareal og utenfor vinduer til rom med støyfølsom bruksformål	Støynivå utenfor soverom, natt kl. 23 – 07	Støynivå på uteoppholdsareal og utenfor rom med støyfølsom bruksformål, dag og kveld, kl 7 - 23	Støynivå på uteoppholdsareal og utenfor rom med støyfølsom bruksformål, lørdager	Støynivå på uteoppholdsareal og utenfor rom med støyfølsom bruksformål, søn-/helligdag
Vei	L_{den} 55 dB	L_{5AF} 70 dB	-		
Bane	L_{den} 58 dB	L_{5AF} 75 dB	-		
Flyplass	L_{den} 52 dB	L_{5AS} 80 dB	-		
Industri med helkontinuerlig drift	Uten impulslyd: L_{den} 55 dB Med impulslyd: L_{den} 50 dB	L_{night} 45 dB L_{AFmax} 60 dB			
Øvrig industri,	Uten impulslyd: L_{den} 55 dB og $L_{evening}$ 50 dB Med impulslyd: L_{den} 50 dB og $L_{evening}$ 45 dB	L_{night} 45 dB L_{AFmax} 60 dB	-	Uten impulslyd: L_{den} 50 dB Med impulslyd: L_{den} 45 dB	Uten impulslyd: L_{den} 45 dB Med impulslyd: L_{den} 40 dB
Havner og terminaler	Uten impulslyd: L_{den} 55 dB Med impulslyd: L_{den} 50 dB	L_{night} 45 dB, L_{AFmax} 60 dB			
Motorsport	L_{den} 45 dB	Aktivitet bør ikke foregå	L_{5AF} 60 dB		
Skytebaner	L_{den} 35 dB	Aktivitet bør ikke foregå.	L_{AFmax} 65 dB		
Vindturbiner	L_{den} 45 dB	-	-		
Nærmiljøanlegg	L_{AFmax} 60 dB				

Tabell 3 frå støyretningsline T-1442.

3. Oversikt over endringar i høve til første høyringsutkast

§ 22 er vesentleg omarbeidd etter høyringa både når det gjeld innhald og oppbygging, og endringane er baserte både på høyringsinnspel og på ein tett dialog med fylkesmannen.

Dei viktigaste endringane kan kort oppsummerast slik:

- Koplinga til den nasjonale støyretningslina T-1442 er styrka
- Handlingsrommet i gul støysone var i utgangspunktet avgrensa til sone 1 og 2. Fagetaten føreslår at denne avgrensinga utgår og vert erstatta med ein strengare grenseverdi i sone 4 og i LNF-område
- Forslaget opnar for mindre tiltak i ytre del av gul flystøysone frå ei eventuell framtidig rullebane 2 (altså avgrensa til område som ligg utanfor støysona i dagens situasjon)
- Rammene for bygging i raud støysone er vesentleg omarbeidd, og samla i eit eige punkt 22.3 (var tidlegare formulert som unnatak frå prinsippa for gul støysone). Det er også teke inn eit sett absolutte vilkår for at unnataka kan aktiviserast. Innhaldet er stramma inn på fleire punkt, men samstundes er det gjennom retningsliner opna for at det ved regulering av større prosjekt kan vurderast bruk av unnatak også i visse andre situasjonar

I tillegg er det gjort ei rekkje mindre justeringar med føremål å klårgjera "spelereglane" i støysonene:

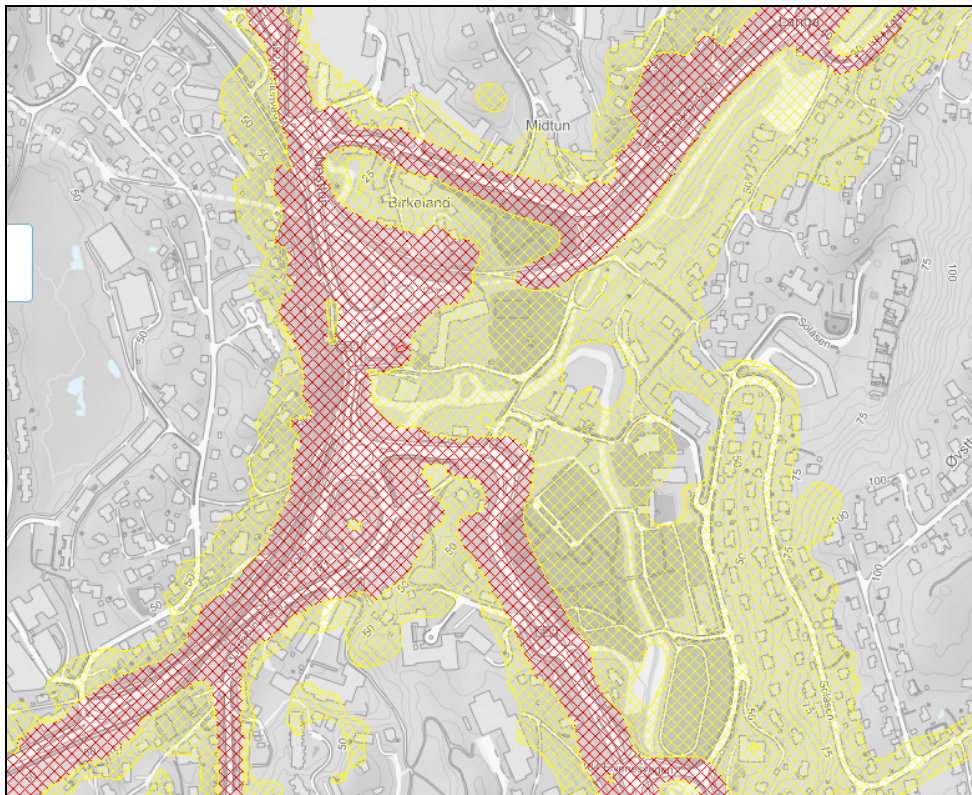
- Eigne reglar for sumstøy (støy frå fleire kjelder) er tekne ut. Dette inneber at tilrådinga i T-1442 skal følgjast
- Måla for forvaltning av stille område er styrka
- Den generelle målsetjinga om at viktige område skal skjermast mot ny støy er utvida med grønstruktur
- Det automatiske unnataket frå kravet i § 22.1 for visse tiltakstypar (gjenoppbygging, ombygging, anneks) er teke ut, og spørsmålet skal i staden vurderast frå sak til sak
- Rammene for at nye støykjelder skal kunna baserast på prinsippa for avbøtande tiltak i gul sone er stramma inn (jf. § 22.4.1)

4. Nærare omtale av viktige endringar

Gul støysone § 22.2

Fagetaten føreslår at prinsippa for bygging i gul støysone bør gjelde overalt, uavhengig av arealkategori. Disse prinsippa har vore sett på som god praksis i minst 30 år, og er framleis det i den siste versjonen av rettleiaren til støyretningslina (M-128). Krava sikrar god kvalitet etter alle viktige kriterium (utanfor vindaug til minst halvparten av opphaldsrom og på uteopphaldsareal). Innandørs støynivå vert ivareteke gjennom teknisk forskrift TEK.

Det vil vera alvorleg for fortettingsstrategien om det ikkje kan byggjast i gul støysone utanfor byggesone 2. Dette gjeld særleg for sone 3 (ytre fortettingssone), der 4450 daa byggeareal ligg innanfor gul sone for vegtrafikkstøy åleine. Fysisk skjerming gir ikkje god nok effekt i alle situasjonar, og omfattande bruk av skjerm vil gje andre negative effektar i ein bysituasjon. Tilsvarende tal for sone 4 (øvrige byggesone) er 6530 daa, men her er argumenta for fortetting svakare. (Tala for areal gjeld totalt for den aktuelle byggesona, og ikkje alt er aktuelt for bustadbygging).



Døme: Vegtrafikkstøy ved Skjoldskiftet. Store areal er omfatta av gul støysone.

Også konsekvensane for den enkelte grunneigar bør nemnast. Det vil opplevast strengt dersom ei tomt som kan oppfylle alle normale støykrav likevel ikkje kan byggast ut på grunn av kommuneplanen sine støykrav.

Dersom det er ønskeleg med ei viss innstramming i høve til tidlegare praksis føreslår fagetaten at dette vert gjort ved å stramma inn grenseverdien for nye tiltak i sone 4 og i LNF-områda, der dei samfunnsmessige argumenta for ny bustadbygging er svakast og der konsekvensane av eit meir

spreidd byggemønster vert minst. Forslaget inneber i praksis at det kan byggast i ytre del av gul støysone i desse områda, men ikkje i indre del (nærast raud sone). Endringa framgår av siste setning i § 22.2.b, og er eit alternativ til det tidlegare framlegget om å avgrensa bruken av avbøtande tiltak til berre 2 av byggesonene.

Det er også føreslege ei forenkling i høve til høyringsutkastet knytt til andelen av opphaldsrom på stille side (§ 22.2.a). Høyringa viste at den opphavelige formuleringa (med strengare krav der støynivået overstig nedre grense + 5 dB) ville vorte vanskeleg å praktisera.

Endringa knytt til flystøy gir etter fagetaten si vurdering liten negativ effekt for overordna støymålsetjingar. På den andre sida er endringa heller ikkje særleg viktig for kommunen si bustadforsyning, og endringa vil primært vera til nytte for den enkelte grunneigaren. Rullebane 2 er ikkje formelt klarert, og ligg dessutan så langt inn i framtida (truleg 20 år eller meir) at ein normal tidshorison for flystøyprognosar ikkje fangar opp dette tiltaket. Det er eit frivillig val av kommunen at vi også legg dette tiltaket inn i støyprognose og støykart (jf prinsippa om rullebane 2 og flystøy – bystyret sak 150/16). Dersom rullebane 2 ikkje vert bygd er bustadbygging basert på § 22.2.d støymessig uproblematisk. Dersom rullebanen kjem vil bustadane liggja heilt i ytterkanten av gul støysone og konsekvensane vil vera små. Støynivået vil t.d. liggja langt under nivået for der støykjeldeeigar må gjennomføra tiltak. Det er også viktig å peika på at dei aktuelle areala i all hovudsak ligg i byggesone 4, som berre opnar for mindre tiltak (med unnatak av Blomsterdalen, som er handtert i ein eigen kommunedelplan).

I diskusjonen om handlingsrommet i gul støysone er det viktig å merka seg at også denne grenseverdien (nedre grense for gul støysone) i utgangspunktet er eit kompromiss. Om lag 20 % av oss vil oppleve også dette støynivået som negativt. Dette kan vera eit argument for at kommunen bør leggja seg på ei strengare line, men samstundes er grenseverdiane etter den nasjonale støyretningslina ein godt innarbeidd og lite omstridd praksis.

Fagetaten gjer merksam på at det inntil vidare er uklart korleis fylkesmannen stiller seg til § 22.2. Fagetaten meiner på si side at høvet til å byggja bustader i gul støysone, basert på tydelege og forsvarlege kriterium, er så grunnleggjande viktig at spørsmålet fortener ei sentral prøving dersom det vert naudsynt.

Avvik knytt til raud støysone § 22.3

T-1442 opnar for utvida avvik (avvikssoner) i støyutsett område der det er spesielt viktig å utvikla den tette byen. I vår samanheng gjeld dette særleg for sentrumskjerner S, og her er det dermed grunnlag for å strekkja grensene for kva som er akseptabel støy noko lenger enn i resten av byggesona.

S-områda er dei viktigaste områda i kommunen for kompakt byutvikling med kombinasjon av handel, tenesteyting, arbeidsintensiv næring og bustader. Områda er små, konsentrerte og presist avgrensa. T-1442 stiller ikkje krav om at alle avviksområde også må vera kollektivknutepunkt. Fagetaten legg til grunn at krava til konkretisering av avvikssonene er imøtekomne.

I § 22.3.a er den kritiske grenseverdien for støy på fasade auka med inntil 8 (5) dB, som er ei vidareføring av praksisen i gjeldande KPA (den høgaste verdien gjeld for S1-8 og den lågaste for dei andre S-områda). Grensa på 8 dB er sett fordi den byggtekniske utføringa kan vera kritisk for å sikra innnivået dersom utandørs støynivå vert høgare enn dette.

§ 22.3.b opnar for at noko av utearealet kan ha inntil 3 dB høgare støynivå enn ordinær grenseverdi. Dette gjeld berre der offentleg areal (med for høgt støynivå) er rekna inn i utearealkravet til det konkrete prosjektet, og berre for deler av utearealet. Offentlege byrom er ofte krevjande å skjerma mot trafikkstøy. Fagetaten ser det som viktig å fastsetja ei øvre støygrense for slike situasjonar, og denne grensa bør vera noko høgare enn den ordinære grensa (2-3 dB kan karakteriserast som ein merkbar skilnad i opplevd støy).

Det tidlegare framlegget om også å tillata høgare støy på stille side er lagt vekk. Opning for innglassing av uterom i sone 1 er fjerna frå den juridiske føresegna, men tiltaket kan framleis vurderast i reguleringsplan basert på føringar i retningslinene.

Det er også sett strenge vilkår for å ta avvika i bruk, dei skal t.d. ikkje brukast dersom normal støystandard kan oppfyllest på andre måtar og dei gjeld berre for veg- og banestøy. Desse vilkåra er nye i høve til det første høyringsutkastet.

Rammene for avvikssonene er dermed stramma tydeleg inn. Samstundes vert det gjennom retningslinene opna for at store prosjekt under regulering har rom for å drøfta avvik også i sone 2. Dette kan sjåast på som ei viss liberalisering, men det er ingen automatikk i at dette skal godkjennast. Trongen for ein viss utvida fleksibilitet også i sone 2 er tydeleg påpeika i høyringsrunden, m.a. fordi bygningsmassen i større prosjekt lett kan få ei uheldig einsretting utan eit slikt handlingsrom. Retningslinene nemner spesielt nærleik til grøne støysoner som eit aktuelt vurderingskriterium.

Prinsippet om å bruka ein offentleg reguleringsplanprosess som grunnlag for å fastsetja omfanget av avvik frå hovudregelen samsvarar med tilrådinga i rettleiar M-128 til støyretningslina. Dette sikrar m.a. ein brei og open prosess knytt til den aktuelle saka.

5. Kort om viktige endringar i høve til gjeldande KPA

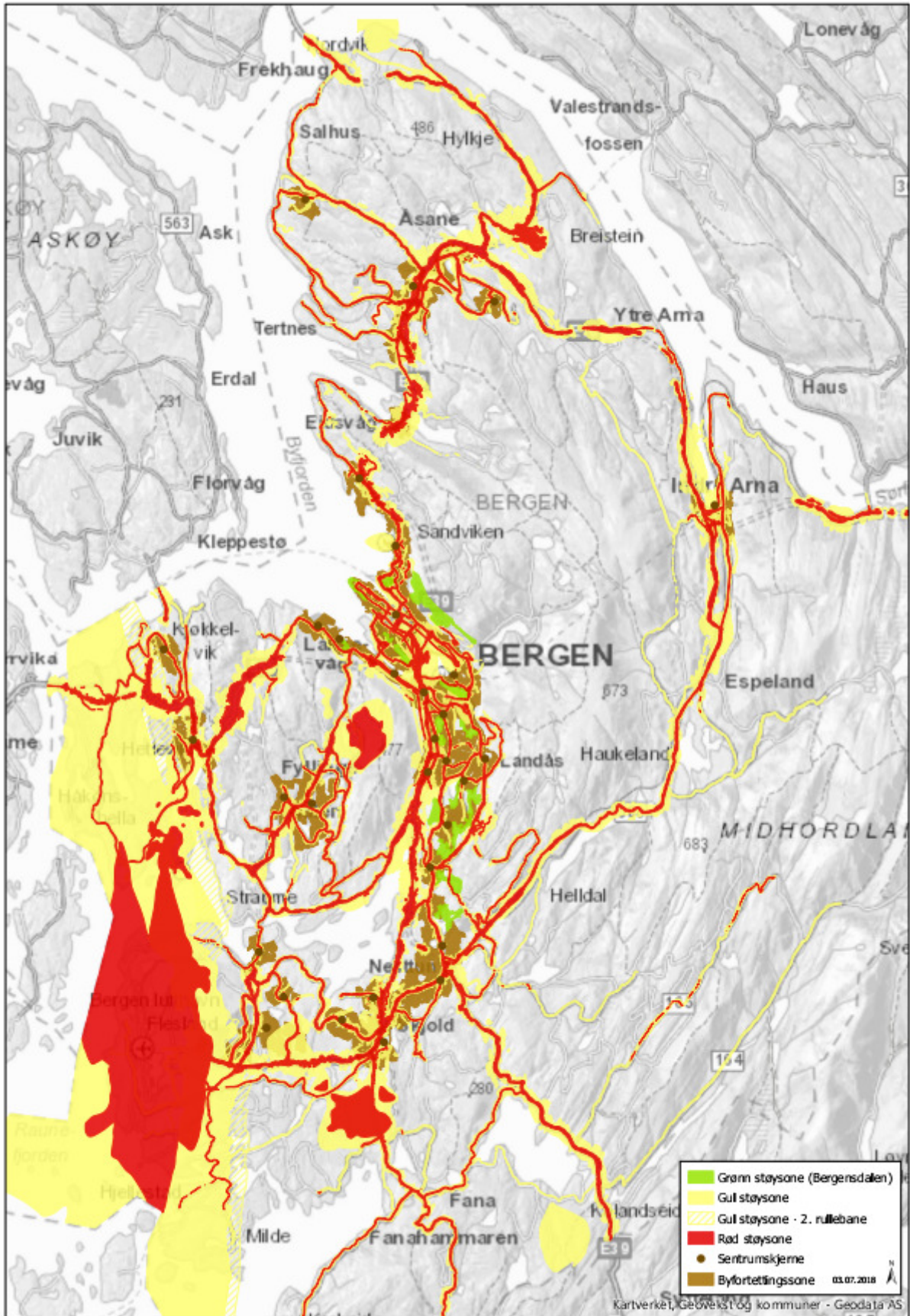
Dei viktigaste endringane i høve til KPA2010 kan oppsummerast slik:

- I gjeldande plan er det knytt juridisk verknad direkte til støygrensene i kartet. I planutkastet er hensynssonene primært eit varsel om at støy er eit tema som krev nærare utgreiing. Det er denne utgreiinga som gir det støyfaglege grunnlaget for vidare sakshandsaming
- Innhaldet er meir utfyllande om overordna mål for saksfeltet, og om rammer for korleis krevjande situasjonar skal handterast i plan- og byggesaker
- Den faste grenseverdien for uteoppshaldsareal på 55 dB er erstatta med prinsippet etter T-1442 der verdien varierar med ulike støykjelder (t.d. 52 for flystøy, 55 for vegtrafikkstøy og 58 for banestøy)
- Stille område (grøne støysoner) er ikkje omhandla i gjeldande KPA (inntil vidare har vi berre data for stille område i Bergensdalen, basert på "Handlingsplan mot støy i Bergen")
- Heller ikkje støy på offentleg areal som også skal fungera som uteoppshaldsareal for bustad er omhandla i gjeldande KPA

Ein konsekvens av det første punktet over er at kommuneplanen ikkje lenger stiller krav om kva for ein støyprognose som skal leggjast til grunn for ei støyutgreiing. Støykonsulenten skal i staden byggja sitt arbeid på det best tilgjengelege datagrunnlaget. I inneverande planperiode har dette vore ei kjelde til problem særleg for flystøy.

6. Oppsummering

Fagetaten legg til grunn at den nye støyparagrafen kan forenkla arbeidet med å finna balanserte løysingar for god støystandard i ein tett by, gjennom ein kombinasjon av regelstyring og målstyring. Planen gir både meir tydelege rammer for kva som er kurante løysingar, og for drøfting av eventuelle avvik i den enkelte reguleringsplanen.



Illustrasjon som viser røde, gule og grønne støysoner.