



Fylkesmannen i Hordaland

Saksbehandler, telefon
Svein Korerud, 55 57 20 27

Vår dato
27.07.2018
Deres dato
05.04.2018

Vår referanse
2010/113328 421.3
Deres referanse

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep, 0032 Oslo

Oversendelse for behandling av Fylkesmannens innsigelse til kommunedelplan for Birkeland, Liland, Ådland og Espeland - PlanID 61020000, Bergen kommune

Vi oversender med dette til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) innsigelsessak for kommunedelplan for Birkeland, Liland, Ådland og Espeland (kdplBLÅE) i Bergen kommune.

Fylkesmannen i Hordaland som har innsigelse til et boligfelt benevnt B5 i planen med tilhørende felt T2 for barnehage. Vi gjør oppmerksom på at barnehageområdet T2 ligger innen området B5 for å betjene dette, slik at T2 er nært knyttet til B5. Fylkesmannens innsigelse grunner seg på at det er et boligfelt med barnehage som er i strid med dagens klima- og arealpolitikk, i strid med samordnet bolig, areal- og transportplanlegging. Videre ligger hele boligfeltet og T2 i gul støvsone for flystøy fra Flesland flyplass med støy fra 55dB til 60 dB. I tillegg kommer vegtrafikkstøy. Utbyggingen er i strid med T-1442/2012, statlig planretningslinje for støy, samt med rikspolitisk retningslinje for barn og unges interesser i arealplanleggingen. Vi viser til egent kapittel nedenfor for en mer utfyllende gjennomgang om hvilke vesentlige interesser som planen er i strid.

Bergen kommune ved bystyret har vedtatt kommunedelplanen den 27.09.2017, men uten rettsvirkning for feltene B5 og T2 som er geografisk klart avgrensede deler av planen.

Vi gjør innledningsvis oppmerksom på at saken har sin forhistorie i innsigelsessak for kpa 2010 i Bergen, der Miljøverndepartementet i brev av 24.04.2013 godkjent arealdelen til kommuneplanen for Bergen på nærmere vilkår.

Hva saken gjelder

Fylkesmannen fremmet innsigelse til kdplBLÅE i 2015. Innsigelsen omfattet er rekke forhold knyttet til bl. a handel, jordvern, strandsone, flystøy og samordnet areal- og transportplanlegging. Etter en lengre prosess med dialogmøter og mekling er innsigelsesforholdene bortsett fra to arealfelt ryddet av veien. Planen ble først i 2017 behandlet i bystyret og i 2018 oversendt fylkesmannen for videresendelse til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det som gjenstår er fylkesmannens innsigelse til B5 og T2 på Ådland.

Oversendelse av saken til Fylkesmannen i Hordaland

Bergen kommune sendte saken med en del vedlegg til Fylkesmannen med brev av 19.01.2018. Det er brevet fra kommunen som er ment for videre forsendelse til KMD.

Bergen bystyre hadde vedtatt kommunedelplanen den 27.09.2017. I etterkant av bystyrets behandling av kdplBLÅE ble det fremsatt krav om lovlighetskontroll av bystyrets vedtak i brev 18.10.2017. Bystyret behandlet kravet i møte 22.11.2017, men opprettholdt sitt vedtak. Kravet om lovlighetskontroll omfattet prosessen og vedtaket for hele kommunedelplanen. Fylkesmannen har derfor ikke kunnet behandle innsigelsessaken før det var tatt stilling til lovligheten av kommunens planvedtak.

Kommunen sendte saken om lovlighetskontroll til behandling hos Fylkesmannen ved brev av 27.11.2017. Slik saken forelå, måtte vi be om å få tilsendt planen, plankart og bestemmelser, slik disse var vedtatt av Bergen bystyre og å få en fullstendig oversikt over de endringene som var gjort. Vi tilskrev kommunen flere ganger om det.

Over e-post den 05.04.2018 mottok vi i to forsendelser materiale fra Bergen kommune med bl.a. endelig plankart og vedtatte bestemmelser til kdplBLÅE.

Lovlighetskontrollsak ble behandlet av Fylkesmannen i mai og avsluttet med Fylkesmannens brev av 25.05.2018 med konklusjon om at bystyrets vedtak var lovlig.

Fylkesmannen har deretter kunnet starte arbeidet med gjennomgang og tilrettelegging av saken for oversending til KMD.

Oversending av saken til KMD

Vi oversender vedlagt brev av 19.01.2018 fra Bergen kommune med vedlegg til brevet. Kommunen har angitt vedleggene til brevet på slutten av det med uthevet skrift.

Kommunens brev av 19.01.2018 er arkivert hos Fylkesmannen som en elektronisk fil. Vi ser det ikke ressursmessig mulig å splitte filen opp i de enkelte dokumenter og oversender den derfor videre som en fil. Vi ser ikke alle dokumentene som like relevante, men sender alle, både fordi kommunen må ønske å legge dem fram slik samt at de hos oss er en del av samme elektroniske fil.

Kommunens brev av 19.01.2018 gir innledningsvis noe beskrivelse av planområdet og saksgang med merknader, men er i stor grad en gjennomgang av kommunens syn i saken. Det suppleres også av det første dokumentet i vedleggene, saksframstilling av 18.08.2017 fra byrådet i Bergen til bystyret.

Vi anser ikke kommunens oversendelse som klar for videre forsendelse til KMD. Det må suppleres med vedlegg, sentrale dokumenter i saken, samt med en gjennomgang av saken og våre anførsler.

Vi vil utarbeide et eget vedleggsbrev med ytterligere dokumentasjon som følger i etterkant.

Hva innsigelsen dreier seg om – planemner og berørte etater

Ådland er en relativ stor ny boligsatellitt, beliggende i et kulturlandskapsrom avsides til i forhold til bybane og senterstruktur og som ekstra utfordring sterkt belastet med flystøy. Boligområde vil således komme klart i konflikt med sentrale mål i statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SBATP) og statlige støyretningslinjer.

Innsigelsen inkluderer følgende planemner:

- Bolig-, areal- og transportplanlegging
- Senterstruktur, fortetting
- Transport særskilt
- Klima
- Folkehelse
- Barnehager, kvalitet i utearealene
- Jordvern – indirekte

Saken berører fagområder for Hordaland fylkeskommune, Klima- og miljødepartementet, herunder Miljødirektoratet, Helse- og omsorgsdepartementet, herunder bl.a. Folkehelseinstituttet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet (kvalitet i utearealer i barnehager) og muligens Samferdselsdepartementet (byvekstavtaler) og indirekte landbruks- og jordvernmyndighetene.

Innsigelsen er grunnet på:

Bergen kommuneplan – hovedlinjene i samfunnsdelen

Byvekstavtalen av 28.06.2017 mellom Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune og staten.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging av 12.06.2015, følgende pkt.:

Kommunene skal basere planforslag på godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag og ivareta nasjonale og viktige regionale interesser.

Attraktive og klimavennlige by- og tettstedsområder, bl.a. om:

- *Den regionale og kommunale planleggingen legger til rette for tilstrekkelig og variert boligbygging, lokalisert ut fra hensynet til samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.*
- *Kommunene sikrer høy arealutnyttelse rundt kollektivknutepunkt, tilrettelegger for økt bruk av sykkel og gange i dagliglivet, og sikrer sammenhengende gang- og sykkelforbindelser av høy kvalitet. Potensialet for fortetting og transformasjon utnyttes for nye utbyggingsområder tas i bruk.*
- *Fylkeskommunene og kommunene i storbyområdene legger til grunn at transportveksten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange, og følger aktivt opp bymiljøavtaler og byutviklingsavtaler med staten.*
- *Kommunene sikrer trygge og helsefremmende bo- og oppvekstmiljøer, frie for skadelig støy og luftforurensning.*

Statlig planretningslinje for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, særlig på følgende pkt.:

4.2 Utbyggingsmønster og transportsystem må samordnes for å oppnå effektive løsninger, og slik at transportbehovet kan begrenses og det legges til rette for klima- og miljøvennlige transportformer.

4.3 I by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkter bør det legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon. I områder med stort utbyggingspress bør det

legges til rette for arealutnyttelse utover det som er typisk. Samtidig bør hensynet til gode uteområder, lysforhold og miljøkvalitet tillegges vekt, i tråd med statlige normer og retningslinjer.

Potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk. Nye utbyggingsområder bør styres mot sentrumsnære områder med mulighet for utbygging med mindre arealkonflikter. Utvikling av nye, større boligområder må sees i sammenheng med behovet for infrastruktur.

5.1 Planlegging av utbyggingsmønster og transportsystem skal omfatte alternativvurderinger som beskriver konsekvenser for miljø og samfunn, herunder samfunnsøkonomiske virkninger. Regionale planer bør vurdere sentrumsnære utbyggingsområder som reduserer arealkonflikter og muliggjør bærekraftige transportløsninger.

5.2 Ved behov for økt transportkapasitet skal mulighetene for å løse transportbehovet med et effektivt kollektivtilbud og bedre tilrettelegging for sykkel og gange utredes.

Særlig for innsigelsen knyttet til flystøy:

Kpa 2010

Pkt. 9 barn og unges interesser – Statlig planretningslinje/forskrift om barn og planlegging skal legges til grunn for all planlegging og søknad om tiltak. Det skal sikres et oppvekstmiljø der fysiske, sosiale og kulturelle kvaliteter samsvarer med tilgjengelig kunnskap om barn og unges behov.

Pkt. 13 om støy og bebyggelse i gul støysone og hvor det kan fastsettes unntak som i avvikssoner.

(Forslaget til reguleringsplan er i strid med flere pkt. i kpa 2010, bl.a. pkt. 10 om uteoppholdsareal og supplerende retningslinjer for støy i reguleringsplaner.)

Den statlige retningslinjen for behandling av støy i arealplanleggingen, T-1442/2012, på de punktene som er angitt nedenfor.

De rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen:

Pkt. 1 a

Sikre et oppvekstmiljø som gir barn og unge trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og som har de fysiske, sosiale og kulturelle kvaliteter som til enhver tid er i samsvar med eksisterende kunnskap om barn og unges behov.

Og pkt. 5 for følgende:

a. Arealer og anlegg som skal brukes av barn og unge skal være sikret mot forurensning, støy, trafikkfare og annen helsefare.

b. I nærmiljøet skal det finnes arealer hvor barn kan utfolde seg og skape sitt eget lekemiljø.

Dette forutsetter blant annet at arealene:

- er store nok og egner seg for lek og opphold

- gir muligheter for ulike typer lek på ulike årstider

- kan brukes av ulike aldersgrupper, og gir muligheter for samhandling mellom barn, unge og voksne.

Vi minner om at den rikspolitiske retningslinjen for barn og unge er gitt for å oppfylle Norges internasjonale forpliktelser etter FN sin barnekonvensjon.

Klima- og miljødepartementet har i rundskriv T2/16 klargjort miljøforvaltningens innsigelsespraksis. Fylkesmannen har vurdert innsigelsen i samsvar med denne. For de konkrete miljøtema i rundskrivet anser vi planforslaget for å være i strid med:

3.1 Støy – der kommunen foreslår tiltak som hører under avvikssone utover det som kan være avvikssone. Vi anser det både mangelfullt utredet og ikke forsvarlig. Videre følgende:

- *At grenseverdiene for støy overskrides for planlagt arealbruk uten at avbøtende tiltak er tilstrekkelig innarbeidet i planen.*
- *At planlagt arealbruk avviker fra anbefalingene i retningslinjen uten at årsakene til avviket er grunnlagt og tilstrekkelig dokumentert.*
- *At planlagt arealbruk er i strid med retningslinjene og Fylkesmannen ikke finner at begrunnelsen for avviket kan forsvare avvikets omfang.*

3.4 Klima – i realiteten de fleste punkter, som:

- *At utbyggingsmønstre og transportsystemer ikke fremmer kompakte byer og tettsteder med korte avstander mellom ulike gjøremål.*
- *At det i by- og tettstedsområder ikke er lagt særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon.*
- *At potensialet for fortetting og transformasjon ikke er utnyttet før nye utbyggingsområder tas i bruk.*
- *At nye utbyggingsområder ikke styres mot sentrumsnære områder.*
- *At planleggingen ikke bidrar til å styrke sykkel og gange som transportform.*
- *At det i kommuneplaner og reguleringsplaner ikke er satt rammer for utbyggingsmønstre og transportsystemer i tråd med retningslinjen.*

I forbindelse med oversendingen til departementet har vi foretatt en ny vurdering av innsigelsen i henhold til det ovennevnte og fastholder innsigelsen. Vi har foretatt en vurdering av alle grunnlag for våre innsigelser mot de samfunnsinteressene som kommunen fremmer for utbyggingen, samt vurdert grunnlaget for å ha en utbygging her. Det vil framgå nedenfor. Vi har konkret vurdert alternativer for utbyggingen og vist til det tidligere i prosessen.

Formelle forhold ved innsigelsen.

Bergen kommune mener at innsigelsen fra Fylkesmannen var for generell til å kunne være en formelt riktig innsigelse innen den fastsatte fristen. Videre mener kommunen at Fylkesmannen har kommet med nye innsigelsespunkter på et senere tidspunkt. Kommunen har påpeker og påberoper formelle mangler ved innsigelse, se kommunens brev av 18.01.2018.

Fylkesmannen mener at vår innsigelse av 14.01.2015 var tilstrekkelig på det tidspunktet og under de omstendigheter den ble gitt. Vi er enige i at det hverken skal være en ordinær måte for innsigelser, heller ikke da den ble avgitt. I dag er formalitetene innskjerpet. Det er således ikke en praksis som vi har hatt eller vil ha. Men vi peker på de særlige forholdene rundt innsigelsen:

- Flystøy som folkehelse tema er et vesentlig planhensyn i denne planen og for innsigelsen. På dette tidspunktet var forståelsen av den statlige støyretningslinjen og kommuneplanen i Bergen et diskusjonstema mellom Bergen kommune og Fylkesmannen. Flystøy var et sentralt tema i mange utbyggingssaker i Bergen, var tema for vår uttale til planprogrammet for kommunedelplanen og helt sentralt i det området for kommunedelplanen, slik vi også beskrev det i vår innsigelse av 14.01.2015:
 - *«Planen legger til rette for en omfattende byutvikling i et område som er særlig eksponert for flystøy fra Bergen lufthavn Flesland. Da også hovedelementene i planen er særlig berørt av flystøyproblematikken, vil Fylkesmannen avvente sentral avklaring av denne problematikken før vi finner det mulig å gjennomføre en fullstendig vurdering av kommunedelplanen samlet, innenfor de plantema hvor vi har et medvirkningsansvar. Vi viser til brev fra byråd for byutvikling Henning Warloe til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, hvor det bes om avklaring av diverse spørsmål tilknyttet forståelsen av støyretningslinjene.*
Hovedelementer som er direkte eller indirekte berørt av flystøyproblematikk er de nye boligområdene i sør, senterutvidelser med tungt innslag av boligformål i nord, behov for nytt fylkesveisystem og kollektivtransportlinjer- og system. En forutsetning for å kunne vurdere planens løsninger og virkninger vil derfor etter vårt syn være at det er oppnådd enighet om hvordan flystøy som tema skal håndteres i planen.»
- Daværende byråd for byutvikling, klima og miljø i Bergen skrev et brev av 04.12.2014 til KMD for å få avklart diskusjonen mellom kommunen og Fylkesmannen. Vi så det slik at det ville kunne ha betydning for spørsmålet om innsigelse til BLÅE, se ovenfor. Temaet hadde såpass stor betydning for Fylkesmannens praksis at fylkesmannen selv ba om et møte i departementet for å orientere om saken. Fylkesmannen viste derfor i innsigelsesbrevet av 14.01.2015 til dette og at en måtte avvente den avklaringen som kommunen hadde bedt om, før en kunne utdype innsigelsen, se:
 - Brev av 04.12.2014 fra Bergen kommune ved Henning Warloe, byråd for byutvikling, klima og miljø til KMD.
 - Brev av 13.10.2010 fra Klima og miljødepartementet til Bergen kommune.
- Fylkesmannen i Hordaland deltok i forsøksordningen med samordning av statlige innsigelser og praktiserte en tidlig dialog med kommunene før en sendte en samordnet uttalelse med eventuell formell innsigelse til kommunene. Dialogmøtet innebærer at en utsetter fristen for innsigelse. Det er en praksis vi har fortsatt med nå. Det har også gitt gode resultater, der vi i mange tilfeller har unngått å måtte inngi formell innsigelse. Vi oppfatter også at vår praksis er godt mottatt av kommunene i Hordaland som opplever en tidlig dialog med statlige myndigheter der en får løst konfliktpunkter og unngår mange formelle innsigelsespunkter. Vi viser til våre årsrapporteringer om det.

I denne saken hadde Fylkesmannen avtalt et dialogmøte med Bergen kommune i samsvar med vår praksis, et tidlig dialogmøte med utsatt innsigelsesfrist og der en avventet med å nedlegge formell innsigelse. Det var avtalt møte samt en ordinær kontakt for det. Kort tid før dialogmøtet avlyste Bergen kommune dette samtidig som en kun ga en begrenset fristutsettelse for innsigelse. I denne situasjonen var det ikke mulig for Fylkesmannen å sende en utfyllende innsigelse i en såpass komplisert sak. Det bør også ha vært åpenbart for Bergen kommune. Vi viser bl.a. til våre merknader i brev av 04.03.2015 til Bergen kommune:

«Vår innsigelse var relativ generell bl a fordi det var avtalt et dialogmøte som kommunen på kort varsel avlyste (uten at høringsfristen ble særlig utvidet). I stedet ble det en avtalt en dialog i etterkant. I den anledning ble det avholdt møte 02.02.2015 mellom Bergen kommune og Fylkesmannen vedrørende våre innsigelser til kommunedelplanforslaget. På møtet ble våre merknader utdypet.»

Vi viser videre til:

- E-poster mellom Bergen kommune og Fylkesmannen i Hordaland fra 08.12.2014 til og med 08.01.2015 med emne: Kommunedelplan, Ytrebygda – forespørsel om møte.

Når Bergen kommune i ettertid nytter dette som grunnlag for å avskjære innsigelsene fra Fylkesmannen, tør det være en selvfølge at det er en kommunal praksis som Fylkesmannen ikke verdsetter.

- Når Fylkesmannen har påpekt at vi anser de forholdene som vi har innsigelse til som mangelfullt utredet, er det en del av innsigelsen for disse emnene. Det er først og fremst planresultatet vi reagerer over. Ofte ligger det en manglende utredning og derved mangelfull kunnskap bak planresultatet. Poenget med utredning er å få et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for vurderingene for å kunne legge til grunn et riktig resultat. Det er en sammenheng vi fastholder.

Vi peker også på at Bergen kommune deretter har bedt om spesifisering av innsigelsene, gått inn i diskusjon om disse og ga en endelig frist til 27.05.2015 for spesifisering av innsigelsene. Det er senere holdt mekling og kontakt mellom partene for å få løst innsigelsespunktene. Vi anser det som en ordinær saksgang og normal kontakt mellom partene i en innsigelsessak. Vi anser det for å bekrefte at kommunen i realiteten har akseptert at det foreligger innsigelser som er fremmet på tilstrekkelig måte i denne konkrete situasjonen. Fylkesmannen har også forholdt seg til det.

Etter en mekling står vi nå igjen med innsigelse til to områder, B5 og T2, med klare innsigelsesgrunner.. Det er også plantema som har vært påpekt fra Fylkesmannen fra og med vår uttale av 14.01.2011 til planprogrammet for kdplBLÅE samt var sentralt i innsigelsessaken for kpa 2010. Det er altså velkjente tema der synet til Fylkesmannen bør være godt kjent. I tillegg har Fylkesmannen latt være å følge opp flere av de innsigelsespunktene som kommunen trekker fram. Vi har vansker med å se at de formelle forhold som kommunen trekker fram, har vesentlig betydning for de innsigelsespunktene som gjenstår. Vi er derfor undrende til at kommunen trekker det fram i den bredde som en gjør her.

I den grad departementet finner at Fylkesmannen i Hordaland ikke har fremmet innsigelsene innen lovens rammer i saken, ber vi departementet selv ta saken til vurdering etter pbl. § 11-6 tredje ledd. Saken gjelder planforslag i strid med aktuelle og vesentlige nasjonale interesser, sentrale statlige planretningslinjer og har etter vår mening vesentlige negative følger for klima og folkehelsen.

Sakens og planområdets historie og bakgrunn

Utbyggingen av området rundt bestående bebyggelse på Birkeland har en lengre historie. Vi anser det nødvendig å se saken i det utviklingsperspektivet.

KPA 2006

I hovedsak den bestående bebyggelsen ble lagt inn som senterområde Birkeland – Blomsterdalen i KPA 2006. Det ble lagt inn som senterområde S23 ved kpa 2006. Det var da også foreslått boligutbygging i det som nå er feltet T/I/B (tidligere B8) og foreslått industri på I/L6. Områdene var tidligere LNF og landbruksmark. Det var opprettholdt et skille langs Flyplassvegen med utbygging nord for vegen og ivaretakelsene av landbruksmark som arealformål sør for vegen. Landbruksstyret i Hordaland hadde derfor innsigelse til utbygging av områdene rundt Birkeland sør for Flyplassvegen pga jordverninteressene. Innsigelsen ble støttet av Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet tok innsigelsene til følge. Nåværende felt T/I/B og sentrumsområdet S2 hadde da samlet betegnelsen B31 med boligformål.

Bergen kommune foreslo boligutbyggingen i 2006 forslaget ut fra byutvikling og fortetting, slik det referert i brev av 16.06.2010 fra Miljøverndepartementet:

«Boligområdet B31 Blomsterdalen er på 282 daa og er forankret i de overordnede Strategiene for byutvikling i Bergen knyttet til fortetting og redusert transportbehov. Korridoren mellom Flesland og sentrum er svært viktig i byutviklingssammenheng og 3/4a v arbeidsplassene i Bergen ligger langs denne korridoren. I kommuneplanen er det lagt opp til anslagsvis 600 boliger, hvorav en stor andel er foreslått som passivhusboliger nærmest lokalsenteret. Kommunen vektlegger at en utbygging i dette området er heldig ut i fra areal- og transporthensyn. Det er gang- og sykkelavstand til arbeidsplasser, barnehage, skole og knutepunkt for kollektivtrafikk.»

Miljøverndepartementet vurderte forholdet slik, se brev av 16.06.2010:

«Miljøverndepartementet støtter dette (uttalen fra Landbruks- og matdepartementet, vår anmerkning), og viser til at områdene bør opprettholdes som LNF-område inntil man gjennom en ny planprosess ser hva disse og omkringliggende områder kan nyttes til. Miljøverndepartementet er enig i at grundige arealvurderinger er viktig for å sette arealene inn i en større sammenheng. Departementet forutsetter at det legges vekt på nasjonale mål for miljømessig god byutvikling og jordvern i disse prosessene.

Miljøverndepartementet støtter innsigelsen fra fylkeslandbruksstyret til Blomsterdalen B 31, men mener at man i det kommende kommunedelplanarbeid bør søke å finne en løsning som både sikrer god byutvikling og hensynet til grønnstruktur langs denne korridoren.»

Vi viser til våre merknader nedenfor under «andre momenter for arealvurderingen».

KPA 2010

I forslag til KPA 2010 ble forslagene fra 2006 ikke fulgt opp av kommunen. I stedet vedtok Bergen kommune ved byrådet den 28.10.2010 å starte opp planarbeidet for kommunedelplan BLÅE og med utlegging til offentlig ettersyn 30.10.2014.

I forslaget til kpa 2010 var det derfor bare spørsmål om boligfelt på Ådland som felt B51 i planforslaget. Fylkesmannen i Hordaland hadde innsigelse til feltet av hensyn til samordnet areal- og transportplanlegging. Fylkesmannen så området som en isolert satellitt og mente at

arealdisponeringen og framtidige grenser for byggesonen burde skje i den kommunedelplanprosessen (BLÅE) som da var startet opp.

Miljøverndepartementet avgjorde innsigelsen i brev av 24.april 2013, der departementet vedtok følgende:

Boligområdet B51 Aadland

Byggeområde for boliger på Aadland godkjennes som byggeområde.

Kommuneplanbestemmelsene tilføyes et nytt underpunkt 5 Boligområde B51 Aadland:

Helheltilige løsninger for miljøvennlig transport, avgrensning av byggeområdet, grad av utnytting, grønnstruktur og flystøy skal avklares i kommunedelplanen for Birkeland, Liland, Aadland og Espeland. Aktuelle tiltak skal innarbeides i reguleringsplanen for området.

Det skal legges til rette for miljøvennlige transportløsninger som omfatter:

- 1. Et effektivt kollektivtrafikktilbud herunder tilbringertjeneste til bybanestopp.**
- 2. Gode gang/sykkelvegforbindelser blant annet til bybanestopp, skoler og lokalsenter ved Blomsterdalen og andre viktige målpunkt.**
- 3. Nødvendige rekkefølgekrav i forhold til infrastruktur.**

**Det gis følgende supplerende retningslinje for område B51 Aadland:
Området skal planlegges med nullutslippsboliger.**

Departementet hadde videre følgende vurderinger og merknader:

Miljøverndepartementets vurdering

Miljøverndepartementet støtter Bergen kommune i at det er behov for mer boligbygging i denne delen av byen, og at energivennlige bygg er et viktig bidrag til lavere energiforbruk. Men også slike boliger må lokaliseres i samsvar med nasjonale føringer for samordnet areal- og transportplanlegging. Boligene vil ligge i en avstand fra 750 meter til 1,5 km fra Blomsterdalen kjøpesenter og minst 1,5 km fra Birkelandskrysset langs bybanen mot Flesland. Det må derfor legges vekt på god tilgjengelighet til daglige gjøremål ved at det tilrettelegges for gode gang- og sykkelvegforbindelser og bruk av kollektivtransport.

Departementet mener at det i forbindelse med arbeidet med kommunedelplan for Birkeland, Liland, Aadland og Espeland må legges vekt på å finne helheltilige løsninger for miljøvennlige transport. Konkrete løsninger for gang- og sykkelvegnett med god tilknytning til bybanen og funksjonell sykkelparkering må inngå i dette arbeidet.

Områdene nærmest den framtidige bybanen bør utvikles først, og økt utnyttelse av arealene for å få inn flere boenheter, parkeringsdekning mv må vurderes nærmere. Forholdet til framtidig flystøy og hensyn til grønnstruktur må også vurderes.

Konklusjon

Miljøverndepartementet mener at byggeområde B51 Aadland kan godkjennes som byggeområde nå, men at kommuneplanbestemmelsene endres slik at det stilles krav til kollektivdekning, gang- og sykkelveg og rekkefølgekrav. Den detaljerte avgrensningen av området, grad av utnytting, krav til miljøvennlige transportløsninger og hensyn til flystøy, grønnstruktur mv vurderes i kommunedelplan for Birkeland, Liland, Aadland og Espeland som er under utarbeidelse. Det tas inn i retningslinjer til planen at området skal bygges ut med nullutslippsboliger. Aktuelle tiltak og føringer skal innarbeides i reguleringsplanen for området.

Fylkesmannens syn på vurderingstemaet i saken

Området ble fremstilt som et miljøprosjekt i forbindelse med revisjon av gjeldende kommuneplan (KPA 2010). Fylkesmannen i Hordaland fremmet den gang innsigelse til boligfeltet da det ville bli en bilbasert satellitt i strid med SBATP pga avstand til bybanestopp (og senter), beliggende ellers midt i et kulturlandskap. I Miljøverndepartementet sitt vedtak av 24.04.2013 ble det lagt klare forutsetninger som skulle innfris bl.a. relatert til ATP og flystøy dersom Ådland kunne avsettes som fremtidig boligområde i en kommunedelplanprosess. Videre bygger departementets føringer på anbeførlene om behov for boliger i bydelen og forholdet mellom boliger og arbeidsplasser. I brevet fra departementet fremgår det hvilke føringer som skulle legges på videre planbehandling av feltet. Vi viser til det siterte ovenfor. Det er klare forutsetninger som skal legges til grunn for at det kan åpnes for boligutbygging på Ådland og i hvilket omfang. Det er vesentlige nasjonale interesser.

Tema i denne saken er bl.a. om vilkårene er oppfylt. T2 for barnehage er nytt. Det må anses å gjelde det samme for dette, er nasjonale interesser oppfylt, her i det vesentlige hensynet til flystøy og kvaliteten på tilstrekkelige uteoppholdsarealer.

Det er et generelt krav til rullering av planer at kommunen skal se til at nasjonale og regionale mål, interesser og oppgaver blir ivaretatt, jf. pbl. § 11-1 for kommuneplan. Vi oppfatter at det er det vesentlige i vilkårene i brev av 24.04.2013 fra Miljøverndepartementet.

I tillegg må kommunen alltid se til at nye nasjonale hensyn eller der de har fått forsterket vekt, blir ivaretatt. Det har særlig betydning i denne saken hvor det kom nye nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging den 12.06.2015, og disse legger betydelig og forsterket vekt på fortetting i samsvar med fornyet planretningslinje for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging av 2014, se ovenfor om dokumenter som er bakgrunnen for vår innsigelse. Disse nye og fornyete dokumentene om nasjonale interesser forsterker betydningen av de vilkår som Miljøverndepartementet satte for boligfeltet Ådland i 2013.

KdplBLÅE tilrettelegger for en betydelig utbygging med nye utbyggingsområder utover eksisterende kpa. I realiteten foretar kommunen en ny arealavklaring av et større område. Da er situasjonen en annen enn vedtaket av kpa 2010 og en må se på arealavklaringen med nye øyne, der en på nytt vurderer nasjonale og regionale mål og interesser.

Bergen kommune inngikk den 28.06.2017 en byvekstavtale med Hordaland fylkeskommune og staten. Når kommunen senere, den 27.09.2017 vedtar kommunedelplanen, må kommunen se til at en ikke bryter byvekstavtalen eller premissene for denne. Kommunen må se til at den holder de offentlige avtaler den har inngått, når en senere vedtar nye planer.

Kriteriene/utbyggingshensynene for utbygger for boligfeltet B5, Ådland

Det framstår som en forutsetning for Miljøverndepartementets avgjørelse i 2013 til Bergen kpa 2010 at utbyggingen av feltet på Ådland er i samsvar med nasjonale føringer for samordnet areal- og transportplanlegging. Det vil også være i samsvar med kommuneplanens samfunnsdel og de føringer som til nå ligger til grunn for kommunens forslag til rullering av kommuneplanens arealdel.

I konsekvensutredningen av 25.03.2010 for boligprosjektet på Ådland er det gjengitt de kriteriene som er lagt til grunn for at ZEB har valgt dette området for sitt prosjekt:

- Et ubebygd og uregulert område.
- Område må ha en viss størrelse slik at det kan bygges ut i flere trinn.
- Det må være massebalanse i området.
- Gunstige solforhold.
- Terrengmessig slik at en unngår terrenginngrep.
- Det må være mulig å bygge en lokal energikilde for fornybar energi.
- Området må kunne erverves innen en gitt tid for å starte bygging så tidlig som mulig.
- Det må være mulig å kjøpe området til markedspris for uregulert mark.
- Stabilt og robust kjøpsmarked i området som sikrer boligsalg.

En rekke områder ble vurdert opp mot kriteriene. Utbyggerne har holdt fast ved Ådland feltet, til tross for at staten ved Fylkesmannen har innsigelse til dette og det medfører en lengre prosess.

Kriteriene er altså at grunnlaget for prosjektet skal være ubebygd og uregulert mark og ha markedspris som det, altså relativt rimelig pris. Vi taler om et større og ubebygd LNF område. En skal unngå å rive noe i området eller å ha for store terrenginngrep. Samtidig skal området ligge i et godt salgsmarked, som her, i utkanten av en større by. Og prosjektet skal utbygges uavhengig av prioritering av fortetningsstrategi og prioritering av mer sentrumsnære områder.

Fylkesmannen oppfatter premissene for utbyggingen som det motsatte av det som er nasjonale føringer for by- og tettstedsutbygging. De grunnleggende premissene for utvelgning av utbyggingsområdet angir i seg selv at prosjektet er i strid med de sterkeste nasjonale føringene som er kommet de siste årene om boligbygging, særlig i by og tettbygde strøk. Prosjektet er klart i strid med dagens fortetningsstrategi etter bl.a. de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging samt se statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.

Etter de grunnleggende premissene for prosjektet kan vi ikke se at det er egnet som pilotprosjekt for klimavennlig utbygging. Vi kan ikke se at dette kan være et foregangsprosjekt. Til det bryter det for radikalt med dagens utbyggingspolitikk på vesentlige punkter som at det forutsetter et større, ubebygd og uregulert område og til lav markedspris. For å kunne tilrettelegge for klimavennlig utbygging må vi se på helheten i prosjektet, også på beliggenhet, transportbehov, tetthet og den helhetlige tilpassingen til dagens aktuelle utbyggingsmønster. Prosjektet bygger på et utbyggingsgrunnlag/-mønster fra tidligere tider og er ikke tidstilpasset. Vi stiller oss også tvilende til hvilke klimagevinster prosjektet konkret kan frambringe i en tid der det innen bygg stadig kommer til anvendelse nye klimatiltak. Vi er i grunnleggende tvil om prosjektets verdi i dag.

Byvekstavtalen mellom Hordaland fylkeskommune, Bergen kommune og staten.

Ådland feltet er også i strid med byvekstavtalen mellom Hordaland fylkeskommune, Bergen kommune og staten, inngått den 28. juni 2017, og vedtatt av Bergen bystyre i møte den 31.05.2017. Fylkesmannen anser Ådland feltet for å være i strid med de overordnede mål i avtalen. Videre peker vi på det som avtalen fastsetter konkret om revisjon av kommuneplan for Bergen. BLÅE er en del av kommuneplanens arealdel og kan ikke løsrives fra denne. Slik har kommunen også foreslått at BLÅE skal behandles som en del av den pågående revisjonen av KPA Bergen. Byvekstavtalen sier at:

«Partene er enige i at kommuneplanens arealdel revideres i tråd med målene for byvekstavtalen.»

Og videre bl.a. at:

«Som et ledd i arbeidet med rullering av kommuneplanen sin arealdel (KPA), vedtok Bergen bystyre, i september 2016, en prinsippsak om strategisk temakart. Partene legger således til grunn at fremtidig byvekst i all hovedsak skal skje innenfor syv soner i form av boliger, kontorarbeidsplasser og privat og offentlig service. Resterende byvekst skal så langt det er mulig søkes lagt innenfor områdene «bebyggelse /anlegg – blandet». Det skal etableres høyverdige kollektivtraseer gjennom og mellom disse områdene og til nabokommunene.

Bergen kommune vil utforme ny KPA i tråd med overordnede prioriteringer i vedtatt samfunnsdel av kommuneplanen, «Bergen 2030», Regional areal- og transportplan for Bergensområdet og føringer i prinsippsak om strategisk temakart vedtatt i Bergen bystyre i september 2016.»

Ådland ligger utenfor de områdene som byvekstavtalen utpeker der framtidig byvekst skal skje. Ådland er utenfor de syv sonene som er omtalt og inngår ikke i det strategiske temakartet Bergen 2030. Ådland går heller ikke inn i formålet «bebyggelse/anlegg – blandet» i kpa 2010. Vi gjør oppmerksom på at ordlyden her er gjennomdrøftet og omhyggelig valgt. Det er altså klart etter byvekstavtalen at Ådland ikke skal bygges ut.

Vi gjør også oppmerksom på at andre boligbyggeområder i nåværende kpa med samme status som Ådland feltet, er foreslått nullet ut som byggeområder i rulleringen av kpa Bergen. Bergen kommune synes således å følge opp arealdelen i byvekstavtalen, men med unntak av feltet Ådland.

Det ovennevnte er også lagt til grunn i samfunnsdelen i kommuneplanen i Bergen, vedtatt av Bergen bystyre den 24.06.2015, se nettsidene til Bergen kommune.

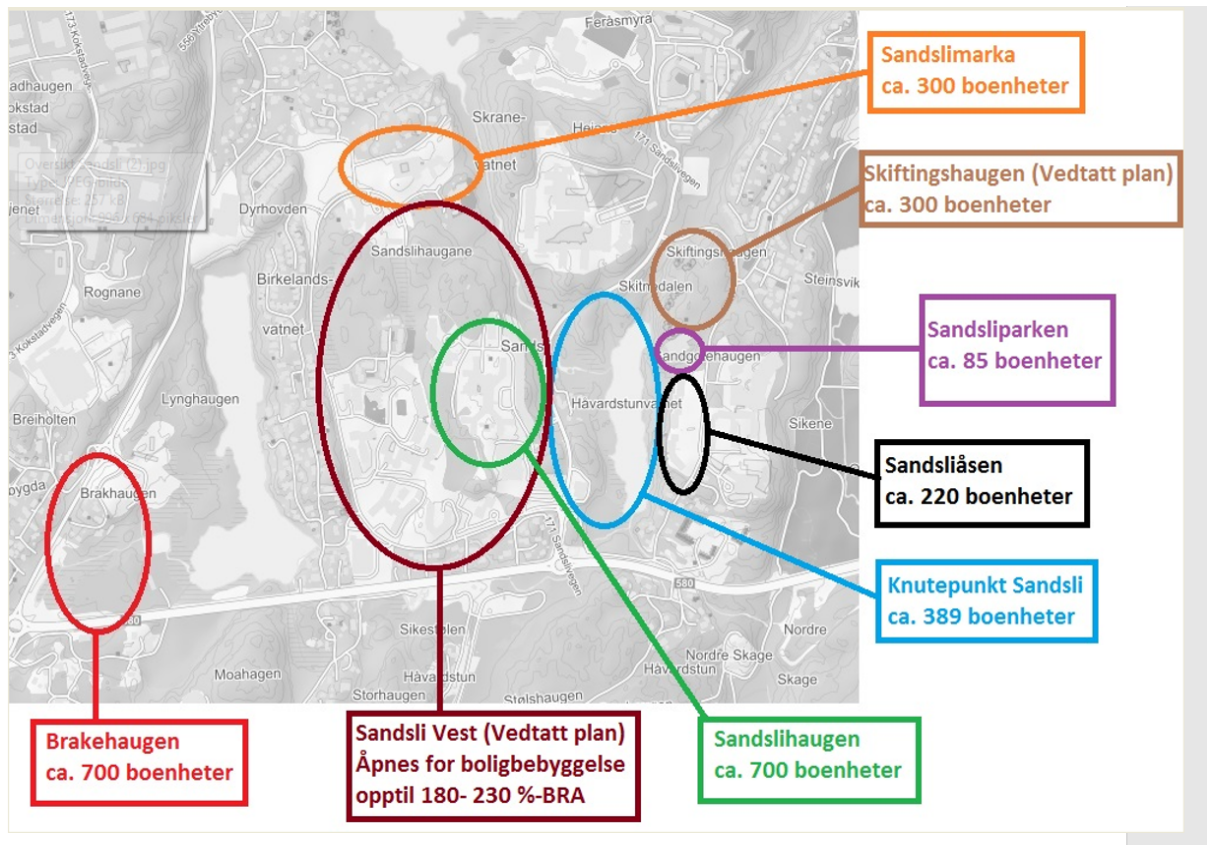
Forutsetning om boligbehovet og balansen mellom arbeidsplasser og boliger i bydelen

Både arealet og omfang på utbygging i planen er betydelig økt etter at departementet behandlet saken. I følge departementets brev var det den gang lagt til grunn 500 boenheter på et 230 daa stort område. I forbindelse med kdpIBLÅE er arealet øket til vel 320 daa. Anslått boligvolum har variert, men det nå synes å lande på rundt 620 boligenheter ifølge referat fra møte den 12.10.2017 mellom Bergen kommune og utbygger. Det er i stor grad støy og krav til uteoppholdsareal som er avgjørende for antallet boligenheter.

I tillegg er det lagt inn i kommunedelplanen flere sentrums- og boligområder som gir grunnlag for en vesentlig boligutbygging, både i og nært sentrum i planen og nært til bybanestoppet. Det gjelder områdene T/I/B på 182,6 daa, S2 på ca. 35 daa, B10 på 15 daa og vestre del av S3. Dette er nye utbyggingsområder i forhold til gjeldende KPA 2010 og gir rom for godt over 1000 nye boliger. Innen BLÅE kan bl.a. T/I/B anses å fylle boligfunksjonen til B5, Ådland feltet, og vel så det, og innen de nasjonale hensyn og føringene fra Miljøverndepartementet i 2013.

Som det fremgår av departementets avgjørelse ble det lagt vekt på underdekning av boliger i bydelen, den gang. I tillegg til boligområder innen BLÅE som vist til ovenfor, er det en betydelig boligutbygging og planlegging for boliger fra og med Lagunen (ca. 1000 nye boliger) og vestover. Her er også en endring av planformål og eksisterende bygningsmasse fra kontor til bolig. Situasjonen for forholdet mellom arbeidsplasser og boliger er således nå fullstendig endret. Se figurer under hvor det fremgår at kun knyttet opp til et par bybanestopp i bydelen nord for Flyplassvegen er det under bygging, planlagt eller under planlegging nærmere 2700 boenheter.

Det er status boligutbygging i Ytrebygda bydel med kilde: Bergen kommune.



Og videre følgende tabell for en del av boligprosjektene i reguleringsprosess i Bergen kommune:

	Boenheter planlagt/ under planlegging / under realisering	Befolkningspotensial 2 pers. pr bolig	Befolkningspotensial 4 pers. pr bolig	Status
Brakehaugen	700	1400	2800	Til off. ettersyn
Sandslimarka	300	600	1200	Varsling av oppstart
<u>Skiftingshaugen</u>	300	600	1200	Vedtatt
Sandsliparken	85	170	340	Til 2. gangs behandling.
Sandsliåsen	220	440	880	Til off. ettersyn.
Knutepunkt Sandsli	389	778	1556	Offentlig ettersyn Varsel om innsigelse:grønt
Sandslihaugen	700	1400	2800	Varsling av oppstart underveismøter avholdt
Sum potensial	2694	5388	10776	

Kilde: Bergen kommune, Plan- og utbyggingsetaten 2018

Vi viser til at mange av disse boligprosjektene er transformasjon fra næring (kontor) til bolig. Ubalansen i bydelen (misforhold mellom arbeidsplasser og boliger) som kommunen har hatt fokus på er således i full gang med å gjenopprettes helt uten Ådland feltet.

Vi ser både kommunens og departementets vekt på behovet for boliger i bydelen og ubalansen mellom arbeidsplasser og boliger som det vesentlige argumentet for å begrunne utbyggingen. Vi kan ikke lenger se at det er et argument for utbyggingen i det hele tatt. Forutsetningene er totalt endret. Vi er derfor også dypt uenige i kommunens argumentasjon om dette i sitt brev av 19.01.2018. Temaet var framme i meklingsmøtet og vi siterer fra det:

«Kommunen presiserte også at planen ligger i Ytrebygda bydel som er en stor bydel og som en må se samlet. Det er en bydel som nå er i vekst og hvor det etableres flere bydelssentre. Det planlegges og bygges mange boliger, bl.a. bygges det mange boliger i Laguneområdet. Like på andre siden av Flyplassvegen skal det bygges ytterligere flere tusen boliger. Blomsterdalen bydelssenter ligger sentralt til dette.»

Andre forutsetninger for utbygging av Ådland

Spørsmålet er om kommunen i kommunedelplanen har tatt til følge vilkårene/forutsetningene for at det kan åpnes for å etablere boliger på Ådland. Som det følger av vår innsigelse og utdypende kommentarer i dette brevet er vår oppfatning at det har kommunen ikke gjort. Vi vil nedenfor vise til at fylkeskommunen med ansvar for kollektivtransport stiller seg negativ til en kollektivdekning av området, samt er i tillegg kritisk til nytten av et matebuss-system.

KdplBLÅE dekker et område som ligger hovedsakelig på sørsiden av Flyplassvegen og medfører omfattende transformasjon fra LNF til byggeområder, både for næring og senter/bolig, se nedenfor om det. Senter og boligområde i nord ligger relativt tett på bybanestopp og kollektivterminal.

I kdplBLÅE er, til tross for dette, Ådlandfeltet betydelig økt i omfang (fra ca 230 daa til 322 daa noe i retning nord, men også mot sørvest). Sett i forhold til at befolkningsveksten i hele

kommunen nå flater ut, innebærer det at boligfeltet kommer i tillegg til all den øvrige boligutbyggingen i området og transformasjonen fra kontor til bolig. Mao dette feltet vil kunne ha en merkbar negativ effekt på fortettingsambisjonene til Bergen kommune.

I planen er det videre ikke lagt inn føringer på rekkefølge i utvikling av dette planområdet slik departementet forutsatte, med krav om utvikling først i nord. I stedet er det allerede framlagt forslag til reguleringsplan for området, se ellers i dette brevet. Utbygger synes å stå klar for utbygging og har purret på saksprosessen flere ganger. Det tyder på at

Ådlandfeltet innebærer, slik vi ser det, et klart brudd på den innstramming kommunen har signalisert i overordnet arealplanlegging med tydelig prioritet til fortetting i kommunens sentrale deler (jf. kommuneplanens samfunnsdel og forslag til ny arealdel) og som nå pågår, jf. boligutbyggingen langs bybanestopp inn mot sentrum i Bergen.

Vi vil videre understøtte at Ådlandfeltet er en form for arealplanlegging som strider mot Regional areal- og transportplan for Bergensområdet. Sentralt her er at byutvikling og kollektivsystemet må gjensidig bygge opp om hverandre og konsentrert byutvikling rundt kollektivknutepunkter og i strategiske utvalgte vekstsoner.

Mht miljøprosjekt og nullutslippsteknologi vil vi peke på det klare faktum at boligfeltet vil bli bilbasert, noe som umuliggjør et slikt konsept i dette området. Og når det gjelder miljøvennlig transport, viser vi til fylkeskommunens vurdering av planen (se nærmere om dette nedenfor).

Regional plan ble vedtatt etter at kommunedelplanen var til offentlig ettersyn. Vi vil derfor peke på at i Hordaland fylkeskommune sitt saksframlegg til kdplBLÅE går det klart frem at fylkeskommunen var kritisk til planen når det gjaldt samordnet areal- og transportplanlegging. Vi siterer fra denne:

«Utfordringar i planarbeidet er mellom anna å sikre bukvalitet i høve til støy frå veg og flytrafikk. Vegkapasitet med særleg omsyn til sykkel og gange, og å legge til rette for at nye byggeområde har god kollektivdekning.»

Og videre;

« Ut frå ei kollektivfagleg vurdering vil det ikkje vere kundegrunnlag for busslinjene som er presentert i planforslaget. Dette må gi konsekvensar for planen ved at areal som ikkje ligg i gangavstand til Bybanen får låg utnyttingsgrad og ikkje vert nytta til kontor eller bustad-føremål.» (jf s 1 i saksframlegget fra fylkeskommunen).

Fylkeskommunen med ansvar for kollektivtransport stilte seg også kritisk til boligfeltet mht betjening med kollektivtransport inklusiv matebussystem (jf MD sine forutsetninger). Sitat fra saksframlegget til fylkeskommunen;

«Planen skisserer forslag til nye kollektivruter og eit kollektivnett med stor kapasitet via Flyplassvegen, Ytrebygdsvegen og Lønningsvegen. Etter fylkesrådmannen sin vurdering vil volumet i nye bustader og type næringsaktivitet som er planlagt, ikkje gi marknadsgrunnlag for å etablere nye busstilbod med høg frekvens i området.»

Forslag om ringruter og nye linjer med fleire avgreiningar bryt også med vedtekne grunnprinsipp for utvikling av kollektivnettet. Dette er kostnadskrevjande og lite attraktive

linjetypar som ikkje er ønskjeleg. For å minimerer det samla behovet for transport og legge grunnlag for eit godt kollektivtilbod bør utbyggingsområda vere ein god balanse mellom bustad og næring. Ei slik utbygging genererer trafikk til og frå området gjennom heile dagen i motsetnad til der aktiviteten i området gir stort transportbehov kun i rush og i ei retning.

Planen legg fram konkrete forslag om kollektivruter, med mating til bybanen. Bybanen vil ha høg frekvens gjennom heile dagen. Sjølv om det vil vere mogleg å etablere eit frekvent matebusstilbod til Birkelandsskiftet, vil dette ha avgrensa nytteverdi. Eit matetilbod vil ha preg av å vere eit sekundærttilbod, då det mellom anna vil vere ulemper knytt til tvungne bytter i kollektivnettet. Generelt vil eit kollektivnett som legg opp til fleire bytter utgjere ein vesentleg terskel for å nytte kollektivtrafikk.» (Saksframlegget til fylkeskommunen s 10)

Når det gjelder mobilitet og reisevaner, vil vi minne om at sykkelandelen i kommunen er på kun ca. 3% av alle reiser. Bilbruken i de ytre bydelene i Bergen er like høy som i de omkringliggende kommunene. Sett på bakgrunn av at Ådlandsområdet ligger ekstra perifert i forhold til den urbane delen av byen og bydelen, er det rimelig å legge til grunn at boligfeltet vil bli rent bilbasert og følgelig sykkelbruk og annen miljøvennlig transport blir neglisjerbart. Dette vil være stikk i strid med intensjonen i byvekstavtalen.

Vi vil her minne om statens forpliktelser i byvekstavtalen: «Staten skal også aktivt bidra i oppfølgingen av den regionale planen og statlige planretningslinjer for bolig-, areal- og transportplanlegging for å nå nullvekstmålet for persontransport med bil.»

Støy – i det vesentlige flystøy:

Området B5 og T2 ligger i sin helhet i gul flystøysone med flystøy fra 55 dB lengst i øst til 60 dB i vest. Vestre del av området grenser altså opp mot grensen til rød støysone (62 dB) for flystøy alene. I tillegg kommer her vegtrafikkstøy fra tilstøtende veg. Det må legges til krav for støypåvirkning fra flere støykilder, jf. støyretningslinjene T-1442/2012. Vi oppfatter Miljøverndepartementets vilkår for å akseptere tidligere område B51 til boligformål, at framtidig flystøy blir vurdert og håndtert i henhold til gjeldende statlige planretningslinjer og overordnede planer.

Fylkesmannens innsigelse om støy omfattet opprinnelig alle utbyggingsformål for støyømfintlig bebyggelse i alle nye områder knyttet til manglende utredning og forslaget til planbestemmelsene pkt. 10, 13, 13.1 og 13.3, se vårt brev av 30.06.2015 der innsigelsen er mest inngående presisert.

Innsigelsen om støy er senere løst med unntak av boligfeltet B5. Boligfelt B3 som lå i rød flystøysone, har kommunen trukket ut av planen. Partene, Bergen kommune og Fylkesmannen, er deretter gjennom mekling blitt enige om løsning for de øvrige områdene der støy har betydning, se nedenfor. Kommunen har korrigert planbestemmelsene pkt. 10 som også får betydning for pkt. 13, slik at innsigelsen er løst for disse. For ordens skyld bemerker vi at også felt B9,2 skulle ha vært tatt ut av pkt. 13.1 og 13.3. Imidlertid anser vi også dette boligfeltet for å være ferdig utbygd samtidig som det ligger utenfor gul flystøysone.

Det gjenstår innsigelse til planbestemmelsene pkt. 13.1 og 13.3 for boligfeltet B5.

Planbestemmelsen pkt. 13.1 og 13.3 lyder:

«13.1 KVALITETSKRAV TIL UTEOPPHOLDSAREAL

I reguleringsplan kan det fastsettes at privat uteplass for blokkbebyggelse kan lages som vinterhage / innglasset balkong i sentrumsformål og boligbebyggelse B5, B9,2 og T/I/B, dersom dette er nødvendig for å oppnå tilstrekkelig støyskjerming av utearealet.»

Planbestemmelsen pkt. 13.3 lyder:

«13.3 TILTAK MOT FLYSTØY

I gul støysone for flystøy i sentrumsformål og i boligbebyggelse B5, B9.2 og T/I/B skal arealplanlegging og søknad om tiltak dokumentere at alle boenheter blir gjennomgående og får lavere utendørs støynivå enn $L_{den} = 52$ dB på stille side. Stille side skal også være skjermet i forhold til støy fra andre støykilder. Minst halvparten og minimum 1 av soverommene i hver boenhet skal ha vindu mot stille side. Boenheter som får soverom eller stue på støyutsatt side skal ha balansert ventilasjon, og behov for solavskjerming eller kjøling skal avklares.

Utforming og plassering av bebyggelse

Støykartlegging skal legges til grunn for utforming og plassering av bebyggelse innenfor flystøysonene.

Plassering av bebyggelse skal fastsettes gjennom detaljregulering og inntegnes med byggegrenser i plankartet. Alternativt kan illustrasjonsplan gjøres bindende med hensyn til plassering av bebyggelse.»

Kommunen har gjort oppmerksom på at Fylkesmannen har innsigelse til at B5 er tatt med i disse bestemmelsene og at bestemmelsene derfor bare kan vedtas med rettslig bindende virkning av KMD.

Innholdet i bestemmelsene pkt. 13.1 og 13.3 er tiltak som har anvendelse for avvikssoner, der støyen overstiger grenseverdiene. Det er tiltak som veilederen til T-1442/2012 angir som eksempler på tiltak i avvikssoner. Det er vesentlig for saken om B5/T2 kan regnes som et avviksområde for støy. Fylkesmannen har hele tiden bestridt det. Området må da være et senterområde med kollektivknutepunkt, se nedenfor. Det kan synes som om Bergen kommune nå også aksepterer at B5/T2 ikke er en avvikssone, se merknadene i kommunens brev av 19.01.2018 og i notat etter møte den 12.10.2018 mellom Bybo AS og fagetaten i Bergen.

Vi ser det likevel som nødvendig å presisere utgangspunktet:

Den statlige retningslinjen for behandling av støy i arealplanleggingen (T-1442/2012) er klar for plassering av støyfølsom bebyggelse i gul støysone, under pkt. 2.2.1:

«(gul sone er en vurderingssone, hvor bebyggelse med støyfølsom bruksformål kan oppføres dersom avbøtende tiltak gir tilfredsstillende støyforhold.»

Miljødirektoratet har gjentatte ganger presisert følgende om utbygging av støyfølsom bebyggelse – bl.a. boliger, skole og barnehage – i gul støysone:

«Vi i Miljødirektoratet presiserer at gul støysone er en vurderingssone hvor man kan tillate etablering av støyfølsom bebyggelse gitt at det gjennomføres tiltak som gjør at man kommer under grenseverdien for gul sone.»

Grenseverdiene for gul støysone er klart gitt i tabell i T-1442/2012. Fravik av dette er avvik, som krever en avvikssone, der støyretningslinjen T-1442/2012 sier bl.a. følgende om hva som kan være avvikssone:

«Avvik fra anbefalingene

Sentrumsområder og kollektivknutepunkter

I sentrumsområder i byer og tettsteder, spesielt rundt kollektivknutepunkter, er det aktuelt med høy arealutnyttelse av hensyn til samordnet areal- og transportplanlegging. Forutsatt at kommunen har angitt grensene for slike områder i kommuneplanens arealdel, kan det vurderes å tillate oppføring av ny bebyggelse med støyfølsomt bruksformål.»

Videre har støyretningslinjen følgende definisjon for et sentrumsområde:

«Sentrumsområde

Et område som har høy arealutnyttelse og enten inngå i SSBs sentrumssoner, eller ha tilsvarende blandet arealbruk med høy intensitet. I tillegg skal område ha et eller flere kollektivknutepunkt.»

Fylkesmannen oppfatter støyretningslinjen og uttalelsene slik at en kan vurdere å plassere støyfølsom bebyggelse i gul støysone så langt det kan gjennomføres tiltak som gjør at en kommer under støygrensen for gul sone, f.eks. med støyskjermer langs veg, bane o.l. eller at annen bebyggelse virker støydempende. Ellers taler vi om avvikssone, der begrunnelsen for avvik fra støygrensene nettopp er en samlet areal- og transportplanlegging. Det typiske tilfellet er å fortette i sentrumsområder med kollektivtransport, for å sørge for tilgang til mer klimavennlig transport for flest mulig. Da er hovedbegrunnelsen at det blir en bedre total-løsning med tett bebyggelse i sentrum med tilgang til daglige transportmidler som kollektivtransport som regnes som mer klimavennlig. Det forutsetter krav om tiltak mot støyselastningen. Ut fra en klima- og helsemessig helhetsvurdering må en da kunne akseptere et generelt høyere støynivå. Det er et høyere støynivå som i hovedsak skyldes transportmidlene i senterområdet, altså de daglige transportmidlene, og ikke fly og flystøy.

Vår innsigelse gjelder hele pkt. 13.1 om vinterhager og innglassete balkonger samt at pkt. 13.3 angir at en kun trenger oppnå støygrensen på 52 dB for flystøy på stille side og som igjen nødvendiggjør tiltak. Dette er i sin helhet bestemmelser som tilhører avvikssoner.

Vi har videre uttalt følgende om dette som presisering av vår innsigelse i brev av 30.06.2015:

«Bakgrunnen for avvikssonene er hensynet til samordnet areal- og transportplanlegging, å legge til rette for høy arealutnytting som kan minimalisere biltransport, jf. de statlige retningslinjene for behandling av støy i arealplanleggingen, pkt. 3.2.1 om avvik. Hensynet tilsier at avvikssonen er i forhold til vegtrafikk- og banestøy, ikke flystøy.»

Avbøtende tiltak som innglassete balkonger i avvikssoner er beskrevet i veiledningen til planretningslinjen. For at det skal være et tiltak mot støy og samtidig kunne ha funksjon som privat uteoppholdsareal, er det angitt at glassene må kunne åpnes med 2/3 utenom rushtid, når støyforholdene er slik at balkongen kan ha funksjon som uteoppholdsareal. Ellers er det ikke et kvalitetsmessig uteoppholdsareal. Som støytiltak har da innglasset balkong kun funksjon overfor vegtrafikkstøy, der det er rushtrafikk. Vi kan ikke se på hvilket grunnlag en skal overføre dette videre til flystøy. Uten at balkongen kan åpnes og kunne ha tilfredsstillende

støyforhold og kvaliteter som uteoppholdsareal, er det i realiteten et inneareal. Balkongen må også ha kvalitet som det mht. sol m.m. Det tilsier at den må kunne åpnes i minst 2/3 deler av balkongens lengde. Slike balkonger regnes bare med 50 % areal i forhold til krav til privat uteoppholdsareal, jf. veileder til de statlige retningslinjer for støy i arealplanleggingen. Dette er momenter som kommunen må ivareta i bestemmelsene for avvikssonene og hører hjemme under pkt. 13.3 i bestemmelsene.»

Støydemping av utearealer er som det framkommer her, en praktisk mulighet langs veger og bane, der støyskjerming kan ha en funksjon. Det er vanskelig og ofte umulig med overflyging hvor flystøyen kommer ovenfra. De tiltakene en kan tenke seg, f.eks. overbygging, vil vanligvis utelukke at vi fortsatt kan karakterisere arealene som utearealer eller at kvaliteten på disse faller bort. Det er heller ikke nærhet til flyplass som begrunner avvikssone som et senter og kollektivknutepunkt ut fra BATP-tankegang.

Det prinsipielle standpunktet til begge parter kommer fram i vårt brev av 10.08.2017 med referat fra meklingen i saken, se brevet side 3 – 5, bl.a.:

«Partene var enige om tiltak som beskrevet i bestemmelsene pkt. 13.1 og 13.3 som tiltak innen senterområdene og T/I/B overfor vegtrafikk- og banestøy, men uenige om tiltakene i begge punktene skal gjelde for de eksisterende boligområdene, og om tiltak i pkt. 13.1 også skal gjelde for flystøy. Kommunen mente at tiltakene beskrevet i bestemmelsene pkt. 13.1 og 13.3 er nødvendige her for å få bygget sentrumsstruktur med boliger basert på blokkbebyggelse i gul flystøysone. Kommunen mente også at tiltakene må gjelde for alle bolig- og utbyggingsområder.

Fylkesmannen hadde prinsipielle innvendinger særlig til vinterhage/innglassete balkonger for flystøy. Det er et støydempingstiltak som kan være egnet for vegtrafikk- og banestøy, men ikke for flystøy, se brev av 30.06.2015 fra Fylkesmannen. Fylkesmannen mente også at tiltaket ikke er avgjørende for utbygging i sentrumsområdene og T/I/B i planområdet, da plassering av balkonger for privat uteoppholdsareal ikke trenger være mot vest. Det kan være bedre å plassere balkongene mot syd samt tilpasse utbyggingen og arkitekturen for å ta hensyn til de ulike støykildene som vegtrafikk-, bane- og flystøy.

Partene var enige om å finne praktiske og helhetlige kompromissløsninger for denne planen uavhengig av partenes ulike prinsipielle standpunkt.

Partene var enige om at det ikke er eller er lite utbyggingspotensiale innen de eksisterende boligområdene. Disse består i hovedsak av eneboliger og er tett utbygd. Planforslaget legger ikke opp til endringer av disse områdene. Dersom det bidro til en helhetsløsning, fant kommunen å kunne ta ut de eksisterende boligområdene av pkt. 13.1 og 13.3. Kommunen tok forbehold om at en kunne gjøre gjeldende disse tiltakene i B5, jf. også partenes enighet om å stå fritt i argumentasjonen om B5.

Partene er enige om at utbyggingssituasjonen er ulik for B5 som gjelder nybygging, og de øvrige boligområdene som gjelder eksisterende boliger.

For å kunne få en helhetsløsning måtte Fylkesmannen vurdere å akseptere innglasset balkong i sentrumsområdene og T/I/B. I den forbindelse gikk partene igjennom arealdelen til kommuneplanen og forslag til ny kommuneplan for å se om flystøy gjelder for flere områder for

sentrumsutbygging. Partene var enige om at problemet med flystøy ikke foreligger for andre, tilsvarende områder i Bergen kommune. Det er ikke andre områder som er avsatt til sentrumsutvikling og som er i gul flystøysone. Fylkesmannen la til grunn denne enigheten, og at det ikke er grunnlag for å reise temaet for andre sentrumsformål. Fylkesmannen la for sin del avgjørende vekt på at det er et særskilt og konkret tilfelle, og at det er et avsatt sentrumsområde med nærhet til kollektivknutepunkt med høyverdig kollektiv-dekning som bybanen. Fylkesmannen er enig med kommunen i at det er grunnlag for å vurdere T/I/B på samme måte, da det framgår av dokumenter for planen at området i stor grad dekker de samme funksjoner, men at bl.a. boligbygging i større grad er skjøvet inn her pga. støyforholdene. T/I/B har tilsvarende nærhet til bybanen som de avsatte senterområdene. For å løse meklingspunktet og som et ledd i en helhetlig kompromissløsning aksepterte Fylkesmannen at innglasete balkonger som privat uteareal etter pkt. 13.1. kan gjelde for blokkbebyggelse i sentrumsformålene og T/I/B også for flystøy, forutsatt at kommunen kan akseptere at det ikke skal gjelde for de eksisterende boligområdene.

Partene er enige om at de omforente løsningene for støy er praktiske kompromissløsninger som henger sammen som en totalløsning. Begge parter har fraveket sine prinsipielle standpunkt for å finne løsninger lokalt uten at denne delen av planen trenger sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet til avgjørelse. Partene er videre enige om at løsningene ikke omfatter felt B5 som ikke har vært tema for den særskilte meklingen om støy.»

Det kommer her fram at begge parter strakk seg for å finne en praktisk helhetsløsning for de sentrale delene av planområdet, sentrumsområdene og T/I/B. Det samme framkommer også i kommunen ved byrådets saksframstilling av 18.08.2017, se side 34 – 35. Begge parter har strukket seg og fraveket sine prinsipielle standpunkt for å få til en helhetlig løsning slik at ikke prosessen for de mest sentrale deler av planområdet skulle stoppe opp. For orden skyld peker vi på at vi anser både feltene B6, feltene B7 og begge felt B9 for å være ferdig utbygde og at temaet vil ha begrenset betydning her. Vi nevner også at felt B9.2 ligger utenfor flystøysone.

Det er et poeng fra Fylkesmannen å vise til at vi anser sentrumsområdene, inkludert T/I/B, for å være i en særstilling i Bergen kpa, da det ikke er andre sentrumsområder som har flystøy slik som her. Det ble nøye gjennomgått sammen med Bergen kommune. Fylkesmannens innsigelse knyttet til støy omfattet alt areal til støyømfintlig bebyggelse, men er pga meklingsresultatet innskrenket til B5 og T2.

Fylkesmannen kan ikke se at B5/T2 er en del av sentrumsområdet for Blomsterdalen eller at det kan gå inn under en avvikssone etter støyretningslinjen. Senterområdet for Blomsterdalen må knyttes til bybanestoppet og busstoppene knyttet til bybanestoppet. Både i BATP sammenheng og for senterutbredelse må en ta utgangspunkt i avstand fra bybanestoppet. Da er B5/T2 for langt unna bybanen og også utenfor sentrumsområdet for Blomsterdalen. Det er det området som er lengst unna bybanen av alle de her aktuelle boligutbyggingsområdene i kdpaBLÅE.

Bergen kommune legger til grunn at det vil være mulig å tilfredsstille krav til uteoppholdsarealer, både i størrelser, kvaliteter og for støy, innen felt B5/T2, se kommunens brev av 19.01.2018 side 8. Kommunen forutsetter da innglassing av privat uteoppholdsareal, samt at det er mulig å tilfredsstille krav til felles uteoppholdsareal «for mange boliger». Kommunen forutsetter da at arealer til lek og opphold «utover fellesareal kan ha flystøynivå noe over 52

dB, men lang under 70 dB». Videre sies det at kommunen er innstilt på å akseptere at deler av disse lekearealene kan være overdekket.

Fylkesmannen er undrende til disse forutsetningene og hva kommunen legger til grunn, særlig når vi sammenligner det både med de vedtatte bestemmelsene for kdplBLÅE og med forslaget til bestemmelser til reguleringsplanen for Ådland. Vi tar forbehold om å komme tilbake til dette. Det uttalte er i alle tilfeller i strid med kpa 2010 for Bergen og med de vedtatte bestemmelsene for kdplBLÅE. Forhold som dette ville åpenbart ha vært en del av vår innsigelse, dersom kdplBLÅE hadde fastsatt det i juridisk bindende bestemmelser. Det er ikke gjort.

Etter vår mening viser denne framstillingen med disse momentene at Ådland ikke er egnet for utbygging til støyømfintlige utbyggingsformål. Ut fra støyforholdene er det ikke grunnlag for det forslaget til reguleringsplan som er utarbeidet, se nedenfor.

Utbygger har i mange år arbeidet med reguleringsplan for området, vel vitende om innsigelsen fra Fylkesmannen og betingelsene for en eventuell utbygging. Bergen kommune har vedlagt i denne saken plandokumentene for forslaget til reguleringsplan. Det ble framlagt et reguleringsplanforslag våren 2015. Bergen kommune har behandlet det i et fagnotat av 29.06.2015 og som fulgte planforslaget til offentlig ettersyn da det ble lagt ut den 30.07.2015. Fylkesmannen i Hordaland fremmet innsigelse med brev av 10.09.2015.

Vi vedlegger både Bergen kommunes fagnotat av 29.06.2015 og vår innsigelse av 10.09.2015.

Det framgår av kommunens brev av 19.01.2018 og vedlagte dokumenter at Bergen kommune ved fagetaten har hatt et oppsummeringsmøte med utbyggerne den 12.10.2017. Det er videre framlagt revidert forslag til bestemmelser for reguleringsplanen for Ådland. Vi har for videresendingen av saken til departementet gjennomgått det siste reguleringsplanforslaget og sammenlignet det med tidligere forslag. Vi kan ikke se at reguleringsplanforslaget er endret på flere av de vesentligste punktene for støy og det som vil være nødvendig for å tilfredsstille støyretningslinjene. Det er ikke oppnådd til tross for den tiden som har vært til rådighet.

Denne saken gjelder innsigelse til kdplBLÅE, ikke eventuell ytterligere innsigelsessak til reguleringsplan for felt B5/T2, Ådland. Men vi oppfatter det som en betingelse i Miljøverndepartementets vedtak av 24.04.2013 at kravene til flystøy er tilfredsstilt og at det er enighet mellom Fylkesmannen og Bergen kommune om det. Bergen kommune har i kdplBLÅE vist videre til at flystøy skal håndteres i reguleringsplanen og viser konkret til det private planforslaget. Vi oppfatter at kommunen i brev av 19.01.2018 mener at reguleringsplanforslaget oppfyller kravene til håndtering av flystøy. Da er det både relevant og viktig å gjennomgå forslaget til reguleringsplan for Ådland slik den nå foreligger.

Vi har avklart med Avinor at det her er Fylkesmannen som reiser innsigelser om støy. Til tross for det har Avinor gitt en uttalelse til reguleringsplanen som viser både etatens holdning til støyproblemet her og hvordan en oppfatter Miljøverndepartementets avgjørelse i 2013, se Avinor sitt brev av 31.08.2015:

«Avinor mener det det må utvises stor forsiktighet med å anlegge nye boligfelt (støyfølsomt bruksformål) i et område med økende luftfartsaktivitet, innenfor gul flystøysone og så tett på rød sone.

Avinor anbefaler at overnevnte forslag til reguleringsplan for Ådland i Ytterbygda, avvises i sin nåværende form og alternativt fremmes på nytt dersom deler av den er i tråd med den kommende kommunedelplanen for området.»

Fylkesmannen mener at forslaget til reguleringsplan på flere punkter er i strid med både støyretningslinjene og kdplBLÅE og at reguleringsplanen ikke oppfyller støykravene.

I tillegg til det som er våre innsigelsespunkter til kdplBLÅE for flystøy, se ovenfor, fraviker reguleringsplanforslaget i stor grad kravet til støynivå for uteoppholdsarealer, se bestemmelsene pkt. 5.3.1 og 5.3.2. Pkt. 5.3.2 setter i realiteten støygrensen for flystøy til 55 dB i stedet for 52 dB på felles leke- og uteoppholdsarealer. Flere av bestemmelsene åpner for overbygging for å tilfredsstille krav til flystøy, se pkt. 5.3.1, 5.7.2 for barnehage, pkt. 5.13.2 for lekeplass.

Privat forslagstiller synes å legge til grunn at feltet B5/T2, Ådland skal inngå i avvikssone for støy. Det er ikke tilfellet. Kommunen ved fagetaten har tatt det opp med forslagstiller flere ganger. Fagetaten i kommunen synes å oppfatte det slik at kun deler av uteoppholdsarealet vil kunne tilfredsstille støykravene. I fagnotatet av 29.06.2015 sies det bl.a. på side 5 - 6:

«Fagetaten vil ikke anbefale at overdekket areal regnes inn i uteoppholdsareal. I brev til bystyrets kontor i sak 201201070, datert 19.05.2015 skriver byråd for byutvikling, klima og miljø følgende:

«Imidlertid er overbygde uteplasser ikke å anse som uteoppholdsareal i kommuneplanens forstand. Dette følger både av kommunens og Fylkesmannens praksis. Det er takoverbygg som er avgjørende for om et areal kan regnes som uteoppholdsareal eller ikke».

Det argumenteres i planbeskrivelsen for at det er behov for flater til solceller/solfangere. Fagetaten er ikke negativ til dette, det kan også være en god løsning at områdene under tas i bruk til ulike formål, men det må ikke inngå som en del av uteoppholdsarealet.

Fagetaten kan ikke anbefale at planområdet sees på som et avviksområde der det tillates støykompromisser. Miljøverndepartementets vedtak legger opp til at støysituasjonen skal avklares i kommunedelplanen. Forslaget til kommunedelplan åpner ikke for at Ådland skal sees på som et avviksområde og Fylkesmannen har sterkt signalisert at B5 ikke kvalifiserer til å kunne behandles som avvikssone.»

Fylkesmannen er enig i dette. Vi har gjentatte ganger presisert at takoverbygg og over- eller innebygget areal, ikke er uteoppholdsareal. Det framgår også av fagetatens notat etter møtet av 12.10.2017 med utbygger at fagetaten på nytt presiserer at «Ådland ikke kunne behandles som en avvikssone utover de bestemmelsene som ble satt i KDP BLÅE.» Videre presiseres det på nytt at maks støybelastning er opp til 52 dB, se notatet side 2.

Vi reagerer også over at kommunen sammenligner støynivåene med støygrenser opp til 70 dB som gjelder i helt andre sammenhenger og har andre forklaringer. Det gir etter vår oppfatning uttrykk for en manglende forståelse for den folkehelsemessige betydningen av støy, se nedenfor.

Kommunen uttaler seg også om høye støygrenser for ballbaner og lignende lekeområder, uten at vi kan se at det kommer til uttrykk i juridisk bindende bestemmelser eller retningslinjer til planen. Det er ikke sagt noe om bakgrunnen for det, men det kan være at ballspill og annen lek i seg selv skaper støy. Det gjelder i så fall for all utelek. Det vil i så fall også kunne gjelde for barnehager. Det er mer nærliggende å se forholdet slik at det blir flere støykilder som det må tas hensyn til, jf. Støyretningslinjene. Dersom tanken er at det er tale om steder for lek utover de fastsatte arealkravene til uteoppholdsarealer, åpner en opp for høye støynivåer på områder for barn og unge. Vi ser ikke det for å være i samsvar med støyretningslinjene.

Fylkesmannen kan ikke se at kravet til uteoppholdsareal for barn og unge er eller kan bli oppfylt, verken for arealstørrelsene eller kvalitetskravene. Vi kan ikke se at reguleringsplanforslaget er i samsvar med KPA2010 for dette. Det er flystøy som setter grenser og som ikke er tilstrekkelig håndtert. Dette er hverken et avviksområde eller senterområde. Premissene som utbygger legger til grunn, er uriktige og forslaget har følgende mangler for uteoppholdsarealene:

- De er for små.
- De har for høy støybelastning av flystøy og for lite sol.
- De arealene som oppfyller kravene til støy og soltimer, har ikke hensiktsmessig form. De er ikke egnet som uteoppholdsarealer for barn og unge.
- Der legges til grunn overbygging av utearealer for å tilfredsstille støykravene.

Vi viser til illustrasjon fra utbygger og som også kommunens fagetat har tatt inn i sin gjennomgang i 2015 og som er opprettholdt til nå:



Støy- og solforhold i felt B4 og B5 v/jevndøgn jfr. tabellen under.

Det framkommer klart at reguleringsplanforslaget ikke tilfredsstillende kravene til støy og tilhørende uteoppholdsarealer. Det er tale om til dels smale og høyst begrensede arealer tett til husveggene.

Dette kommer ytterligere til uttrykk i tabell som er tatt inn i pkt. 5.3.1 i forslaget til reguleringsplanbestemmelser for Ådland:

Type bebyggelse	Privat uteoppholdsareal	Herav støyskjermnet jmf § 5.3.2	Felles uteoppholdsareal	Herav skjermnet mot flystøy (< L _{den} 52 dB) jmf § 5.3.2
Blokkbebyggelse i felt B1-B5 og B7-B14	7 m ²	7 m ²	30 m ²	15 m ²
Blokkbebyggelse i felt B6 og KBA3	7 m ²	7 m ²	25 m ²	8 m ²
Rekkehus/flermannsbolig	50 m ²	7 m ²	50 m ²	25 m ²
Enebolig / tomannsbolig	150 m ²	7 m ²	50 m ²	25 m ²

Her framkommer det klart at det begrensede uteoppholdsarealer som tilfredsstillende kravene. Det er i strid med både kpa 2010 og kdplaBLÅE. I tillegg er dette en del av forslaget til reguleringsbestemmelsene, der en altså forsøker å fastsette som juridisk bindende en mangelfull oppfylning av kravene til støy og uteoppholdsarealer og som avviker negativt fra overordnede planer. Vi har også fremmet innsigelse til planforslaget på dette grunnlaget. Vi har også merknad til at det ikke er grunnlag for å regne feltene B6 og KBA3 i reguleringsplanen som senterområde i denne sammenheng og med mindre uteoppholdsareal. Men det blir en bagatell her.

Fylkesmannen må konkludere med at det ikke er tale om et sentrums- eller avviksområde for støy på Ådland. Felt B5/T2 som ligger i støysonen 55 – 60 dB, er ikke egnet for boligutbygging eller barnehage pga flystøy. Premissene som settes i BLÅE viser det og det avklares ytterligere i det konkrete reguleringsplanforslaget. Reguleringsplanen er utarbeidet for å ivareta premissene for prosjektet slik de beskrevet innledningsvis i dette brevet. Videre har de påståtte klima- og miljøargumentene for dette prosjektet gjentatte ganger vært trukket fram for boligutbygging innen B5. Vi oppfatter det slik at de avvikene som er foreslått for flystøy er nødvendige for å realisere et slik prosjekt på stedet. Konkret har privat forslagsstiller påvist at det ikke er mulig å realisere boligprosjektet innen de rammer som overordnet plan og de statlige støyretningslinjene i T-1442/2012 setter.

Bergen kommune synes i denne saken å ta støyplager som et folkehelseproblem for lite alvorlig. Særlig synes kommunen å vektlegge for lite betydningen av flystøy for barns utvikling. Kommunen skriver ikke bare om å overskride støygrensene, men sammenligner med støynivå på 70 dB, for flystøy på lekeområder for barn. Kunnskapsgrunnlaget, undersøkelser om støypåvirkning på barn, har over lengre tid vist at barn påvirkes mer og annerledes enn voksne, se også nedenfor.

Folkehelseinstituttet (FHI) har i den senere tid gjennomført en litteraturstudie for å få oppdatert vitenskapelig kunnskap om mulige virkning på befolkningens helse og trivsel av

støynivåene i nærområdet til flyplass, se rapporten av oktober 2017, «flystøy og luftforurensning ved flyplasser: Mulige helsekonsekvenser ved Oslo lufthavn», der FHI bl.a. uttaler i sammendraget:

«Det er indikasjoner i litteraturen på at tilvenning til støy er begrenset. Man har holdepunkter for at støy på natt er av særlig betydning for de sammenhengene man finner mellom støy og helse. For lite søvn over lengre tid er forbundet med økt risiko for bl.a. diabetes, overvekt, og hjerte- og karsykdom. Sammenhenger er også funnet mellom flystøy og hjerte- og karsykdom, og flystøy og økt livvidde. Effektestimatene viser en beskjeden effekt, og man har funnet indikasjoner på at støy først og fremst er en risiko for menn, eldre og dem med lang botid på samme adresse når det gjelder hjerte- og karsykdom.»

Barn har mindre erfaring og kontroll over sine omgivelser enn voksne. En nyere gjennomgang av litteraturen fant at det er tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at flystøy er forbundet med dårligere leseferdigheter og minne hos barn. Sammenhenger er funnet både med eksponering på skolen og hjemme. I tillegg er det økende grad av vitenskapelig underlag for at barn som er kronisk eksponert for flystøy på skolen gjør det dårligere på standardiserte prestasjonstester enn dem som ikke er eksponert. Hvordan støy påvirker barn i førskolealder har vært lite studert, men det er ingen grunn til å tro at førskolebarn er mindre sårbare for påvirkning av kognitiv utvikling enn de litt større barna. Til dels gir dagens litteratur indikasjoner på at effekter på kognisjon kan påregnes i intervallet for gul støysone, til dels er effektene først identifisert ved høyere støynivåer. Så lenge man mangler kunnskap om en terskeeffekt, og det er indikasjoner i litteraturen på at effekten kan være lineær, er det FHIs holdning at det er grunn til å anvende et føre-var prinsipp når det gjelder mulige negative virkninger på barns læring innenfor gul støysone.»

Fylkesmannen finner etter dette all grunn til å opprettholde innsigelsen. Ådland ligger tungt inne i gul flystøysone. Det er ikke grunn til å fravike ordinær praksis og forståelse av støyplanretningslinjene her. Det er ikke grunnlag for avvik eller avvikssone. Det konkrete reguleringsplanforslaget viser også at ønsket utbygging ikke er mulig uten betydelige avvik fra både kommuneplan og eventuelt også fra det som BLÅE legger opp til. Da skal en ikke gi inntrykk av at det er åpninger for en utbygging som kan føre til helseskader. Med den kunnskap vi til nå har om støyplager, bl.a. for barn, skal vi ikke fravike støygrensene uten at det er vektige andre planhensyn som taler for det. Det foreligger ikke her. De hensynene som måtte ha foreligget som boligbehovet, er nå ivare tatt i anen utbygging.

Alternativ vurdering for boligutbygging.

BLÅE selv viser alternativet til utbygging av felt B5, Ådland. Det er allerede lagt inn i kommunedelplanen, områdene mye nærmere bybanen, som T/I/B og B10 og ny del av S3. Vi viser til merknadene foran om de betydelige utbyggingsmulighetene her og som er nye nå sammenlignet med situasjonen da Miljøverndepartementet vurderte kpa 2010. Videre viser vi til de betydelige nye utbyggingene og transformasjonene fra kontor til bolig for øvrig fra Lagunen og vestover samt nord for Flyplassvegen, se ovenfor.

Det er alternativer som vi har vist til. Det ligger begrensninger for arealvurderingen i både Fylkesmannens uttale av 14.01.2011 til planprogrammet samt i vårt innsigelsesbrev av 14.01.2015, og i vårt brev av 27.05.2015 sier vi:

«Vi vil gjøre oppmerksom på at da MD behandlet kommuneplanens arealdel, lå ikke feltene

B8, B10 og utvidelse av senterområdet Blomsterdalen inne i planen. B8 og B10 og deler av senterområdet var avsatt til LNF-områder. Disse nye områdene utgjør i areal ca 290 daa. Den del av området på Ådland som var foreslått avsatt til bolig i kommuneplanen som MD hadde til behandling, var til sammenligning på ca 230 daa.»

Andre momenter for arealvurderingen

Tidligere var det opprettholdt en grense for utbyggingen langs Flyplassvegen med utbygging nord for denne og opprettholdelse av landbruksareal sør for vegen. Vi viser til det vi skrev innledningsvis om kpa 2006 med stadfesting av innsigelse forlandbruksarealene som nå er lagt ut som T/I/B og I/L6. Fylkesmannen i Hordaland hadde opprinnelig innsigelse pga. jordvern, se vårt brev av 14.01.2015 og i vårt brev av 04.03.2015 der vi uttalte:

«Jordvern

Planen vil ved full realisering føre til omfattende reduksjon av landbruksareal. I følge arealoppgaven vil planen legge beslag på ca. 190 daa fulldyrket jord (tidligere ble det dyrket grønnsaker på Liland), ca. 90 daa overflatedyrket og ca. 150 daa innmarksbeite (Lilandfeltet utgjør ca halvparten av denne avgangen.). Fylkesmannen vil peke på at dette utgjør nærmere 10 % av den mengde areal som det nasjonalt er tatt høyde for som maksimal årlig avgang av landbruksjord. Det er et uttalt mål å sikre dyrkbar mark mot nedbygging. Næringsområde på Liland vil også ha stor negativ konsekvens for naturmangfold i følge konsekvensutredningen.

Planforslaget åpner som nevnt over for omfattende omdisponering av dyrkbar jord. I følge SBATP, pkt. 5.3 bør potensialet for fortetting og transformasjon være kartlagt ved forslag om omdisponering av verdifull matjord eller dyrkbar jord. Vi finner ikke at en slik kartlegging er gjennomført i forbindelse med dette planarbeidet.»

Det var en naturlig oppfølging av vår uttale av 14.01.2011 til planprogrammet for BLÅE, der vi viet temaet relativt stor oppmerksomhet.

Vi fulgte det også opp i vårt brev av 27.05.2015, se følgende:

«Fylkesmannen vil igjen understreke at overordnet arealplanlegging for dette området burde ha vært sett mer i sammenheng med tilgrensende områder i sør og områdene rett nord for Flyplassvegen. Vi vil minne om at for områdene sør for planområdet var hovedintensjonen å sikre de grønne verdiene (natur og friluftsliv) på bekostning av videre byutvikling, mens for områdene nord for planområdet var målet med overordnet arealplanlegging i regi av kommunen å utvikle området (Sandsli – Kokstad) i mer urban retning. Området (KDPBLÅE) mellom «byutviklingen» i nord og det mer rurale Milde-området i sør har vært, og vil stedvis være, egnet for arealkrevende næringsformål balansert mot landbruks- og natur/friluftslivs interesser.

En slik vurdering av denne delen av Ytrebygda vil være i samsvar med den omforente praksis som har vært etablert de siste tiårene, hvor Flyplassvegen har vært sett på som en grense mellom «by og land». Slike grenser er blitt særlig aktualisert i senere tid gjennom målene om mer kompakt byutvikling i nye statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. De forslag som kommunedelplanforslaget innebærer, vil langt på vei transformere store deler av dette semirurale området til en bydelsby med omfattende boligutbygging og storstilt kontor- og senterutbygging. Det vil føre til byspredning og stimulere til

økt privatbilbruk, stikk i strid med statlig arealpolitikk, og en utvikling mot lavutslippssamfunnet.

Fylkesmannen vil peke på at det på andre siden av «grensen» i samme bydel, tett på bybane og etablert infrastruktur, er planlagt mer enn 1,5 mill. m² nytt næringsareal som inkluderer kontorformål, omfattende boligutbygging og senterområder.»

På et tidspunkt overlot Fylkesmannen det til Bergen kommune å følge opp dette forholdet selv som planmyndighet for sine kommuneplaner. Det kommer ikke til uttrykk skriftlig, men det er avklart at det ikke lenger er en del av vår innsigelse.

Høsten 2017 ble det imidlertid fokus på landbruksjorda på Liland, området for I/L6, da det ble kjent at det er omdisponert fra LNF til næringsareal i kommunedelplanen. Det førte til medieomtale, offentlig interesse og henvendelser både til Bergen kommune og Fylkesmannen i Hordaland.

Ådland-feltet har en annen beskaffenhet enn Lilandområdet. Men i en helhetlig planvurdering er det et poeng å vurdere om tidligere LNF områder skal beholdes, slik en også vurderer andre steder i Bergen i kpa-sammenheng. Vi minner om at Ådland er ikke fullt og helt avklart som boligområde i kpa, men er godkjent av Miljøverndepartementet som boligområde på visse vilkår. Vi kan ikke se at disse vilkårene er oppfylt. Da er det naturlig at området får tilbake sin status som LNF. Det vil kunne skape en bedre helhet i området og en bedre skillelinje mellom utbyggingsområdene og LNF slik som omtalt i sitatene overfor. Det er en ytterligere oppfølging av nasjonale interesser som jordvern og de nasjonale forventningene til regional og nasjonal planlegging.

Oppsummering

Fylkesmannen anser Ådland er en isolert satellitt (betydelig utvidet i forhold til felt som var til behandling i MD) utenfor dekningsområde for bybane og senterstruktur og klart i strid med SPBATEP og særlig kraftig eksponert for flystøy. Vi anser at feltet uomtvistelig vil bli et bilbasert boligområde og dermed vanskeliggjøre mål om 0-vekst i personbilbruken samt overholde forpliktelsene i byvekstavtalen med staten. En åpning for denne formen for satellittutbygging på nytt vil gi helt feile signaler til boligfeltutviklere i Bergensregionen.

Hele planområdet ligger i den «mørkeste» delen av gul støysone. Vi vil minne om at i utgangspunktet bør ny støyfølsom bebyggelse legges utenfor gul støysone. Dvs. at bebyggelsen er i tilstrekkelig avstand fra støyende virksomhet slik at støynivåer er tilfredsstillende uten bruk av støyreducerende tiltak (jf veileder til T-1442 kap. 3.4.1). Verken kommunen eller private tiltakshavere har dokumentert at det kan sikres tilfredsstillende støyforhold på nødvendig uteoppholdsareal. Tvert imot framgår det av forslaget til reguleringsplan at det ikke er mulig å anlegge prosjektet her innen gjeldende støyretningslinjer og overordnede planer. I tillegg er det særmerkt at all form for uteaktivitet i hele det store boligområdet vil være eksponert for kraftig flystøy. Flystøy vil som kjent være mer plagsom enn støy fra andre kilder ved samme støynivå. Hele planområdet vil være eksponert for flystøy som gir minst 40% av befolkningen helseplager (jf støyveileder til T-1442 kap. 3.1.1.). Nyere forskning viser at barn er mer følsom for flystøy enn voksne.

Fylkesmannen vil presisere at i forslag til kommunedelplan er det totalt åpnet for store nye boligområder. I tillegg til utvidelse av senterområdet Blomsterdalen er bl.a. et ca. 180 daa

tidligere LNF område i planen omgjort til fremtid boligområde/senterområde tett på bybane-
stoppet med et skissert boligvolum på 880 boenheter.

I tillegg kommer store utbyggsprosjekter ellers i området og transformasjon fra kontor til
bolig. Det endrer boligsituasjonen i bydelen og balansen med arbeidsplasser.

Et boligfelt på Ådland vil ikke være miljøvennlig når en inkluderer helt sentrale premisser
som transport og bomiljø. I tillegg er området ikke egnet for denne boligutbyggingen og
barnehage pga. flystøy som ikke er håndtert. Kravene som MD satte for å kunne åpne for et
større boligområde på Ådland er ikke innfridd. Også vår nye gjennomgang viser det.
Innsigelsen bør tas til følge.

Med hilsen

Svein Kornerud
fung. avdelingsdirektør

Hege Brekke Hellesø
rådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen underskrift.

Kopi: Bergen kommune, Byrådsavd. for miljø og byutvikling
Hordaland fylkeskommune

Vedlegg ettersendes med eget brev til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.