



DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Kommunal- og moderniseringsministeren

Fylkesmannen i Vestland
Statens hus, Njøsavegen 2
6863 LEIKANGER

Deres ref

Vår ref

Dato

18/3415-43

5. september 2019

Innsigelse til kommunedelplan for Ytrebygda - Birkeland, Liland, Ådland og Espeland. Bergen kommune

Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner nytt område for boligbebyggelse B5 og barnehage T2 ved Ådland. Departementet har lagt vekt på kommunens ønske om å oppnå bedre balanse mellom næringsbebyggelse og boligområder i denne delen av byen, og at området er avklart i kommuneplan for Bergen 2010-2021. Departementet har også lagt vekt på at det skal bygges et stort antall nullutslippsboliger i området.

For å oppnå en utvikling av området som ivaretar målet om at veksten i persontrafikken skal tas med kollektivtrafikk, sykkel og gange, mener departementet at områdene nærmest Blomsterdalen senter og Birkelandskrysset bør utvikles først. Dette vil også bidra til å styrke Blomsterdalen som lokalsenter, i tråd med intensjonene i kommunedelplanen. Departementet vedtar derfor en rekkefølgebestemmelse som sikrer dette.

Området er utsatt for framtidig flystøy. Tiltak for å oppnå tilfredsstillende støynivåer på uteoppholdsarealer må følges opp i reguleringsplanarbeidet.

Bakgrunn

Saken er oversendt i brev 27. juli 2018 fra Fylkesmannen i Hordaland (fra 1. januar 2019 Fylkesmannen i Vestland) på grunn av uløste innsigelser til boligfeltet B5 og felt T2 for barnehage ved Ådland. Innsigelsene er fremmet av fylkesmannen som miljøvernmyndighet, og er begrunnet med at utbyggingen er i strid med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, og med høye nivåer av flystøy.

Kommunedelplan for Birkeland, Liland, Ådland og Espeland (KDP BLÅE) omfatter den vestlige delen av Ytrebygda bydel, og dekker ca. 6.542 daa landareal og 721 daa sjøareal. Området ligger sør-øst for Bergen lufthavn. Det er ca. 15 km til Bergen sentrum. Arealene er i gjeldende kommuneplan avsatt til eksisterende bebyggelse og LNF-områder. Områdene B5 og T2 ved Ådland, som innsigelsene i denne saken er knyttet til, er i kommuneplanen i hovedsak avsatt til boligbebyggelse.

Kommunedelplanen legger til rette for utvikling av lokalsenter, boliger, tjenesteyting og idrett ved Blomsterdalen og Birkeland, boliger ved Ådland og næringsbebyggelse ved Liland, Lønningen og Espehaugen. Kommunedelplanen legger til rette for å styrke Blomsterdalen som lokalsenter, samtidig som sentrum utvides nordover mot kollektivterminalen ved Birkelandsskiftet. Planen legger til rette for i alt ca. 3.000 nye boenheter og 3.300 nye arbeidsplasser. Bydelen Ytrebygda har i dag en befolkning på ca. 28.000 innbyggere, og et stort antall bedrifter med totalt ca. 17.000 arbeidsplasser. Det er en underdekning av boliger i bydelen. Kommunedelplanen forventes å ha en gjennomføringshorisont på 25-30 år.

Gjenværende innsigelser gjelder boligområdet B5 med tilhørende barnehage T2 ved Ådland. Område B5 er på ca. 323 dekar, og legger til rette for 700 -1000 boliger av varierende størrelse (blokkbebyggelse og konsentrert småhusbebyggelse) og barnehage. Området er i dag karakterisert av spredt boligbebyggelse og kulturlandskap.

Miljøverndepartementet behandlet innsigelser til Bergen kommuneplan både i 2010 og i 2013. Begge ganger ba departementet om en helhetlig plan for området for områdene øst for Flesland flyplass ved Blomsterdalen. I brev av 24. april 2013 godkjente departementet nytt område for boliger ved Ådland. Departementet stilte krav om at helhetlige løsninger for miljøvennlig transport, avgrensning av byggeområdet, grad av utnyttning, grønnstruktur og flystøy skulle avklares i kommunedelplanen for Birkeland, Liland, Ådland og Espeland. Aktuelle tiltak skulle innarbeides i reguleringsplanen for området. Departementet stilte også krav om at det ble lagt til rette for et effektivt kollektivtrafikktilbud, herunder tilbringertjeneste til bybanestopp. Departementet forutsatte også gode gang- og sykkelvegforbindelser, blant annet til bybanestopp, skoler og lokalsenter ved Blomsterdalen og andre daglige reisemål, og at det ble gitt nødvendige rekkefølgekrav i forhold til infrastruktur. Det ble i departementets behandling vektlagt at Ådland skulle planlegges med nullutslippsboliger.

Fylkesmannen i Hordaland fremmet innsigelser da forslag til kommunedelplan var på høring i 2015. Innsigelsene omfattet blant annet hensyn til jordvern, strandsonen, flystøy og samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Gjennom dialogmøter og mekling er alle innsigelsene løst, bortsett fra innsigelsene til områdene B5 og T2 på Ådland. Fylkesmannen vurderer at planforslaget ikke følger godt nok opp departementets vedtak fra 2013. Fylkesmannen vurderer at forslag til gang- og sykkelveger og kollektivtransport ikke vil være tilstrekkelig for å ivareta krav om miljøvennlig transport. Området ligger i gul flystøysone, og hensyn til flystøy er etter fylkesmannens vurdering ikke godt nok ivaretatt.

Bergen kommune vedtok kommunedelplanen 27. september 2017. Det ble ikke gitt rettsvirkning for områdene B5 og T2 ved Ådland. Kommunen viser til at utbyggingen av Ådland er avklart i gjeldende kommuneplan, og godkjent av departementet i 2013. Vedtaket av kommuneplanen innebar å utvikle Blomsterdalen lokalsenter med tilhørende boligbebyggelse og næringsområder. Tilrettelegging for bygging av nullutslippsboliger ved Ådland var en del av vedtaket.

Kommunen viser til at Ådland ligger i Ytrebygda bydel, som er en stor bydel, der arealbruken må vurderes samlet. Bydelen er i vekst og har mangel på boliger, og planen skal sikre bedre balanse mellom arbeidsplasser og boliger. Det skal bygges nye gang- og sykkelveger, bybanetraséen til Flesland er bygget, og ny kollektivterminal med innfartsparkering ved Birkelandsskiftet er etablert. Planlagt boligbebyggelse vil få et bymessig preg med reduserte krav til størrelse på uteareal. Attraktivitet og trivsel skal sikres gjennom krav til løsninger, blant annet differensiert bebyggelse med varierende størrelse på boenhetene. Det legges opp til en relativ høy utnyttelsesgrad for nye boligområder.

Kommunen mener at planen oppfyller vilkårene i departementets behandling av kommuneplanen i 2013. Kommunen viser til at kollektivdekningen til felt B5 vil bli god, og at vilkårene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging er oppfylt. Kollektivtransporten er prioritert, og private biler må kjøre en omveg til Flyplassvegen. Det vil bli tilrettelagt for sykkel og gange. Kommunen viser videre til at det er avstand til bydelssenteret som må vektlegges, da det er der beboerne får dekket sine servicebehov.

Bergen kommune har i gjeldende kommuneplan krav til maksimalt støynivå på uteoppholdsareal på 55 dB. Dette er senere skjerpet til 52 dB for nye boliger i gul flystøysone, og er lagt til grunn for kommunedelplanen. Kommunen vurderer at støykrav i planen kan vurderes nærmere i reguleringsplanen. De konkrete støyforholdene vil variere avhengig av topografi og plassering av bygninger. Kommunen anser at innglassing av balkonger kan være et aktuelt avbøtende tiltak ved Ådland, selv om det ligger utenfor definerte senterområder. Ved Blomsterdalen senter er dette en løsning som er akseptert av fylkesmannen for å innfri støykravet.

Hordaland fylkeskommune uttalte i 2015 at det er utfordringer med å sikre bokvalitet i forhold til støy fra veg og flytrafikk ved Ådland, og at det ikke er kundegrunnlag for busslinjene som er presentert i planforslaget. Fylkeskommunen anbefaler at arealer som ikke ligger i gangavstand til bybanen, får lav utnyttelsesgrad, og ikke blir avsatt til kontor eller boligformål.

Fylkesmannen i Hordaland tilrår i brev av 27. juli. 2018 at innsigelsene blir tatt til følge. Fylkesmannen mener at den planlagte boligbyggingen ved Ådland vil gjøre det vanskelig å nå målet om at veksten i personbiltransport skal tas med kollektiv, sykkel og gange. Fylkesmannen mener at Ådland er utenfor dekningsområdet for bybane og senterstruktur, og i strid med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. I tillegg er området særlig eksponert for flystøy. Fylkesmannen viser videre til at kommunedelplanen

samlet sett åpner for store nye boligområder. I tillegg kommer store utbyggsprosjekter ellers i området, og transformasjon fra kontor til bolig. Balansen mellom arbeidsplasser og boliger kan derfor ivaretas uten å utvikle Ådland som boligområde.

Møte og befaring ble gjennomført 25. oktober 2018, med deltakere fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Fylkesmannen i Hordaland, Miljødirektoratet og Bergen kommune. Representanter for tiltakshaver deltok også.

Klima- og miljødepartementet anbefaler i sin uttalelse 13. desember 2018 at innsigelsen fra Fylkesmannen i Hordaland tas til følge. Klima- og miljødepartementet mener at den planlagte utbyggingen av feltene B5 og T2 ved Ådland er i strid med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Etter departementets syn er det positivt at kommunedelplanen samlet sett legger opp til høy utnyttelse, og har føringer for nullutslippsboliger ved Ådland. Samtidig mener departementet at nye boligområder må planlegges for å bidra til omstillingen til et lavutslippssamfunn, og at feltene B5 og T2 ikke bidrar til en kompakt tettstedsutvikling. Det vil være sannsynlig at en stor andel av transporten til og fra området blir bilbasert.

Retningslinje for behandling av støy i arealplanleggingen har til formål å forebygge støyproblemer. Klima- og miljødepartementet mener at B5 og T2 med bestemmelser om flystøy i kommunedelplanen innebærer et avvik fra retningslinjene, som det ikke er grunnlag for i dette tilfellet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering

Departementet skal ta stilling til om Bergen kommunes vedtak skal godkjennes, eller om konflikter med nasjonale eller vesentlige regionale interesser tilsier at vedtaket må endres. Departementet avgjør i henhold til plan- og bygningsloven § 11-16 om innsigelsene skal tas til følge, og kan i den forbindelse gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd.

I nasjonale forventninger til regional planlegging og kommunal planlegging, vedtatt 14. mai 2019, framgår at det er viktig at det legges til rette for utbygging rundt kollektivknutepunkt i byer og tettsteder. Det vil også kunne styrke grunnlaget for levende byer, økt kollektivtransport, sykling og gange. Effektiv arealbruk og god samordning med transportsystem er nødvendig for å møte overgangen til lavutslippssamfunnet.

Departementet ser positivt på at kommunen har utarbeidet en kommunedelplan der arealbruk og transportløsninger ses i sammenheng for et større geografisk område. Planen har et godt hovedgrep, ved at det legges vekt på fortetting og transformasjon i sentrumsområdene. Det er lagt vekt på bevaring av grønnstruktur og tilrettelegging for gode gang- og sykkelvegforbindelser, som skal sikre at det blir attraktivt å gå og sykle til busstopp, bybanestopp og daglige gjøremål.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener likevel at det er knyttet utfordringer til området B5 ved Ådland, både fordi deler av området ligger et stykke unna Blomsterdalen

senter og kollektivknutepunktet ved Birkelandsskiftet, og fordi området er utsatt for flystøy. Behovet for avklaringer rundt dette var sentralt da departementet godkjente området i Bergen kommuneplan i 2013.

Lokalisering og avgrensning

Det er et mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. I den regional areal- og transportplanen for Bergensområdet, som ble vedtatt av fylkestinget i 2017, står det at utviklingen i hovedsak bør skje innenfor eksisterende byggesone, og bygge opp omkring eksisterende infrastruktur. Det er på denne bakgrunn definert regionale vekstsoner. Dette er areal som er knyttet til fylkessenter, bydelscenter, eller er i gangavstand til kollektivterminal. I Bergen kommune er veksten så stor at lokalsenter innenfor bystamlinjene i kollektivsystemet er inkludert. Departementet mener at kommunedelplanen i hovedsak følger opp Bergen kommune sitt strategiske temakart for byutvikling fra 2016, og føringer fra den regionale planen fra 2017.

Planen legger opp til at det blir gode interne forbindelser fra boligområdet B5 til Blomsterdalen lokalsenter. Det skal bygges en gang- og sykkelveg, som vil innebære at avstanden fra lokalsenteret til boligbebyggelsen blir fra 0,5 km til 2 km. Kollektivtransporten skal prioriteres, og privatbiler må kjøre en omveg til Flyplassvegen. Avstanden fra planområdet B5 til kollektivterminalen ved Birkelandsskiftet vil bli fra 1 km til 2,7 km, målt langs gang- og sykkelveger.

Departementet vurderer at de deler av B5 som ligger nærmest Blomsterdalen, vil bidra til å styrke utvikling av lokalsenteret. Bebyggelsen her vil ligge i gangavstand til lokalsenteret og daglige gjøremål, med tilrettelagte gang- og sykkelvegforbindelser. Det er videre lagt til rette for at kollektivtransporten skal prioriteres framfor privat bilkjøring, og det vil være et godt kollektivtilbud for arbeidsreiser.

Miljøverndepartementet ga i sitt vedtak fra 2013 føringer om at avgrensning av boligområdet B5 ved Ådland skulle vurderes nærmere i kommunedelplanen, for å kunne finne gode løsninger blant annet for transport, hensyn til støy og grønnstruktur. B5 Ådland er i kommunedelplanen noe utvidet i sør i forhold til området som ble godkjent i 2013, uten at departementet kan se at utvidelsen av byggeområdet er vurdert opp mot føringene nevnt over. Utvidelsen av planområdet sørover innebærer at gangavstanden til skoler, dagligvarebutikker og fritidstilbud vil øke for deler av området. Etter departementets syn bidrar ikke endringene til å styrke Blomsterdalen som lokalsenter.

For å oppnå en utvikling av området som i størst mulig grad ivaretar målet om at veksten i persontrafikken skal ivaretas med kollektivtrafikk, sykkel og gange, mener departementet at områdene nærmest Blomsterdalen senter og Birkelandskrysset bygges ut først. Dette vil også kunne styrke grunnlaget for bedre kollektivbetjening av den sørlige delen av området, og utvikle interne, miljøvennlige transportløsninger, slik det er signalisert ambisjoner om.

På denne bakgrunnen har departementet besluttet å vedta en rekkefølgebestemmelse for boligområde B5, som innebærer at den delen av området som ligger nærmest Blomsterdalen lokalsenter, bygges ut først.

Flystøy

Områdene B5 og T2 ved Ådland ligger i sin helhet i gul flystøysone. Det framgår av retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging T-1442 at gul støysone er en vurderingssone, hvor støyfølsom bebyggelse kan oppføres dersom avbøtende tiltak gir tilfredsstillende støyforhold. Forutsatt at kommunen har angitt grensene for slike områder i kommuneplanens arealdel, kan det vurderes å tillate oppføring av ny bebyggelse med støyfølsomt bruksformål.

Hovedtiltaket i kommunedelplanen er at boliger i gul flystøysone skal ha en stille side med lavere støynivå enn 52 dB. Krav om gjennomgående boenheter som løsning for å få en stille side, er også et aktuelt virkemiddel. Sentrumsområdene ved Blomsterdalen er definert som en sone der også innglassing av veranda er et aktuelt støytiltak. Kommunen har også foreslått at Ådland skal omfattes av denne bestemmelsen, og at reguleringsplanen vil avklare nærmere tiltak mot støy.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet vurderer at kunnskapsgrunnlaget om flystøy er godt i saken. Selv om området er støyutsatt, tyder opplysningene i saken på at man kan oppnå tilfredsstillende støynivå ved uteplass. Departementet viser til at detaljering av støytiltak skal skje i reguleringsplanen. Det må her legges vekt på at det er tilstrekkelig tilgang på gode utearealer for lek og opphold med tilfredsstillende støyforhold.

Det framgår av støyrapporten som følger utkast til reguleringsplan, at man ved barnehagen T2 kan oppnå støynivåer under Lden 52 dB på ca. 1,5 dekar av utearealene. For noe av dette må man ha overbygg. I følge T-1442 bør man være noe strengere for barnehager enn for boliger. Forholdene knyttet til støy i uteområder ved barnehagen må følges opp i reguleringsplanen, med vekt på å oppnå tilstrekkelig tilgang på gode utearealer med tilfredsstillende støyforhold. Dersom det viser seg vanskelig å oppnå gode uteområder med tilfredsstillende uteforhold, mener departementet at kommunen bør vurdere en annen lokalisering av barnehagen.

Vurdering etter naturmangfoldloven

Etter naturmangfoldloven § 7 skal prinsippene i §§ 8–12 legges til grunn som retningslinjer ved utøvelse av offentlig myndighet som berører naturmangfold. Kunnskapsgrunnlaget i saken anses som tilfredsstillende. Det vises i den sammenheng til vurderingene som er gjort i kommuneplanen av 2010 og planbeskrivelsen til kommunedelplanen. Utbyggingsområdene B5 og T2 er vurdert å ha liten negativ påvirkning på naturmangfoldet, jamfør naturmangfoldloven § 8. Førre var-prinsippet i § 9 tillegges derfor liten vekt. Det antas at tiltakene ikke vil øke den samlede belastningen på økosystemene vesentlig, jamfør § 10.

Departementet gjør oppmerksom på at det ved krysset Hjellestadvegen/Espelandsvegen på motsatt side av B5 Ådland ligger flere eiker, som er registrert som hule eiker i Naturbase. Hule eiker er utvalgt naturtype etter naturmangfoldloven § 52, jf. forskrift om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven § 3 nr. 3. Eikene antas ikke å bli direkte berørt av tiltak på område B5/T2, men noen av dem kan bli berørt ved utbygging av vegforbindelsen mot Fleslandsvegen (vegkryss I-II) som ligger inne i planen. Det følger av naturmangfoldloven § 53 andre og tredje ledd at kommunen ved utøving av offentlig myndighet plikter å ta "særskilt hensyn" til forekomster av utvalgte naturtyper, slik at forringelse av naturtypens utbredelse og økologiske tilstand unngås. Departementet legger til grunn at naturtypen søkes ivaretatt ved reguleringsplanlegging.

Vedtak

Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 11-16 andre ledd godkjenner Kommunal- og moderniseringsdepartementet nytt område for boligbebyggelse B5 og barnehage T2 i tråd med Bergen bystyreets vedtak 27. september 2017 av kommunedelplan for Birkeland, Liland, Ådland og Espedal.

Departementet vedtar en rekkefølgebestemmelse som innebærer at den delen av boligområdet B5 Ådland som ligger nærmest Blomsterdalen senter, bygges ut først. Avgrensningen av området framgår av vedlagte kartskisse.

Ny rekkefølgebestemmelse 3.5 tas inn i planbestemmelsene: "3.5 Byggeområde for boliger B5 Ådland. Den delen av B5 som ligger nord for blå strek skal bygges ut først. Området skal være ferdig utbygd før det startes utbygging sør for den blå streken."

Kommunen må endre planen i tråd med departementets vedtak. Planen kunngjøres av kommunen i tråd med plan- og bygningsloven § 11-15 andre ledd.

Med hilsen



Monica Mæland

Kopi

Bergen kommune
Hordaland fylkeskommune
Klima- og miljødepartementet
Miljødirektoratet