



Prinsippsak om flystøy og utvidelse av flyplassen med rullebane to

UHSA ESARK-1122-201430417-20

Hva saken gjelder:

I forbindelse med arbeidet med ny kommuneplanens arealdel 2016 - 2030 fremmer byrådet en prinsippsak for bystyret om hvordan flystøy fra Bergen lufthavn Flesland skal ivaretas ved utarbeidelse av planforslag.

Saken skal også sikre at bystyret får informasjon om behovet for, og konsekvenser ved, en rullebane 2 på Bergen lufthavn Flesland. Dette belyses i Konsekvensutredning av to rullebaner på Bergen lufthavn Flesland (KU), med vedlegg, utarbeidet av Norconsult på oppdrag fra Bergen kommune. Konsekvensutredningen fra tar for seg følgende alternativ:

- Alternativ 0: Dagens løsning (1 rullebane) – estimeres maks. utnyttet ca 2045
- Alternativ 0 PLUSS: 1 rullebane, der helikoptertrafikken flyttes – estimeres maks. utnyttet ca 2063
- Alternativ 1: 2 rullebaner

Vedtaket i denne saken er ikke juridisk bindende etter plan- og bygningsloven, men vil gi føringer inn i det videre arbeidet med planforslag for ny kommuneplanens arealdel. Byrådet tar sikte på å legge ut planforslag på høring og offentlig ettersyn i desember 2016.

Gjeldende regulering av flystøy

Støy bidrar til redusert velvære og mistrivsel, og påvirker derfor folks helsetilstand. For å legge til rette for en langsiktig arealdisponering som forebygger støyproblemer, utarbeides det støysonekart for støykilder som kommunen kan implementere i kommuneplanens arealdel, jf. Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging, T-1442/2012.

I gjeldende kommuneplanens arealdel 2010 (KPA) er det ikke tatt stilling til om det skal bygges en rullebane 2, og arealplankartet viser kun den eksisterende rullebanen med tilhørende terminalområde med arealformål Lufthavn, mens en eventuell rullebane 2 i hovedsak er vist som arealformål Forsvaret. Det er i arealplankartet lagt inn hensynssone for flystøy (inndelt i gul og rød sone) som tar høyde for en fremtidig rullebane 2. Bestemmelser til flystøysonen begrenser videre utbygging av hensyn til folkehelsen, og forebygger støyplager ved en eventuell utbygging av rullebane 2 i fremtiden.

Bystyrets føringer

I planprogrammet for ny kommuneplan, vedtatt av bystyret 19.11.2014, ble det lagt til grunn at behovet for en rullebane 2 vil oppstå i 2026, i henhold til Avinors Masterplan for Flesland. Planprogrammet angir derfor at konsekvenser av 1 og 2 rullebane skal utredes, inkludert et klimaregnskap. Planprogrammet forutsetter også at utredninger skal avklare langsiktig arealbruk i flystøysoner og avklare forhold mellom kommuneplanens bestemmelser og støysoneprognoser.

Fra behandling av Handlingsplan mot støy, i bystyret 26.1.2015 framkommer følgende flertallsmerknad: «Bystyret stiller spørsmål ved behovet for å etablere en rullebane 2 på Flesland. Ved fremlegging av KPA til Bystyret, ber en om å vurdere om å ta ut rullebane 2 av planen.»

Norconsults anbefaling i KU

Masterplan for Bergen lufthavn Flesland skisserer behov for en ny rullebane i år 2026. Den mest sannsynlige utviklingen synes imidlertid nå å være en noe svakere utvikling i passasjertall og flybevegelser enn forutsatt. I tillegg finnes ulike tiltak som kan gjennomføres for å utsette behovet for en ny rullebane ytterligere. På bakgrunn av dette synes det ikke grunnlag for å legge inn en ny rullebane i kommuneplanens arealdel nå, da ny kommuneplan har et tidsperspektiv frem til 2030.

På lang sikt kan det uansett ikke avvises at etterspørselen etter flyreiser blir så høy at det kan være behov for en rullebane 2 på Flesland. Det tilsier at om man ikke inkluderer rullebane 2 i kommuneplanens arealdel nå bør man uansett ikke bruke det aktuelle arealet til formål som er irreversibelt i forhold til dette. Det er også gode grunner til å beholde den eksisterende båndleggingen av støysonene rundt en mulig rullebane 2. Støysonene vil kunne komme til å hindre (eller utsette) byggingen av en god del boliger, men hovedvekten av dette potensialet ligger ikke i kommunens prioriterte fortettingsområder og det utgjør en beskjeden del av boligutbyggingspotensialet i Bergen.

Etat for plan og geodatas vurderinger

Etat for plan og geodata har i sitt fagnotat gitt planfaglige anbefalinger på bakgrunn av KU og andre relevante dokumenter for saken.

Fagetaten finner at utviklingen i passasjertall og flybevegelser tilsier at det ikke vil bli behov for en rullebane 2 i arealdelens planperiode 2016-2030. Fagetaten understreker at det likevel er viktig at arealet rundt flyplassen ikke disponeres på en måte som utelukker en fremtidig utvidelse av flyplassen.

Støysonene i tilknytting til flyplassen må derfor fortsatt ta høyde for to rullebaner på Bergen lufthavn. Fagetaten anbefaler at Bergen kommune viderefører en restriktiv arealpolitikk for nye boliger i flystøysonene. Fagetaten foreslår at det gis åpning for mindre tiltak i ytre del av gul flystøysoner, men med tydelige kriterier for grenseverdier og avbøtende tiltak.

Det anbefales at kommuneplanens arealdel fastsetter støysoner og kriterier for planperioden. Fagetaten ser behov for at det opprettes et formalisert samarbeid mellom Avinor, Fylkesmannen i Hordaland og kommunen om rutiner for fornyelse av støyprognoser koordinert med planrullering.

Etat for helsetjenester stiller seg bak konklusjonene i konsekvensutredningen og fagnotatet fra Etat for plan og geodata, som tilsier at man må ta høyde for at det i fremtiden kan bli behov for to rullebaner og at kommuneplanens arealdel fortsatt bør båndlegge areal i forhold til to rullebaner.

Byrådets kommentarer

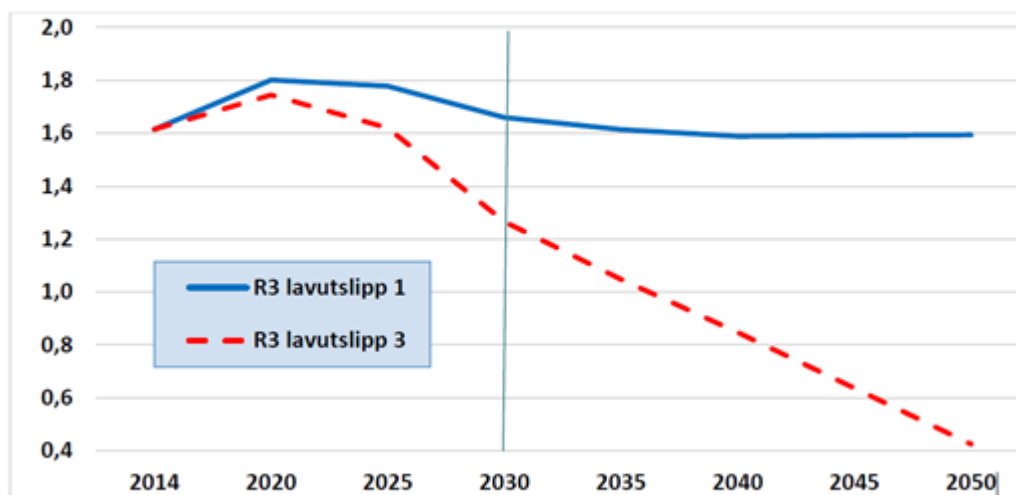
I forbindelse med rulleringen av kommuneplanens arealdel tas det ikke stilling til om det skal bygges en rullebane 2 på Flesland, men om areal for rullebane 2 skal avsettes til flyplassformål i arealplankartet for planperioden. I gjeldende KPA er bare den eksisterende rullebanen avsatt med flyplassformål.

Dette byrådet ønsker en tydelig prioritering av de transportformer som best fremmer omstillingen til lavutslippssamfunnet, og vil derfor ikke tilråde en utvidelse av flytrafikken fra Bergen med dagens teknologi. Byrådet mener de neste tiårenes vekst i persontrafikk mellom Oslo og Bergen bør komme med tog, og merker seg med glede at Bergensbanen anslås en samlet reisetid ned mot 4 timer innen 2030 i innstilling i grunnlagsdokumentet for ny Nasjonal transportplan (2018-2029). Samtidig kan den teknologiske utviklingen ha potensiale til å gjøre luftfart mindre uforenlig med ambisiøse klimamålsetninger. Fremtidens behov må ses i sammenheng med både ny teknologi og utviklingen av annen infrastruktur mellom regionene. Dette bildet er i rask endring, og den beste tilgjengelige kunnskapen gir stor usikkerhet i beslutningsgrunnlaget. Byrådet ønsker derfor å legge til grunn en føre-var holdning for å sikre byen og regionen arealreserve for flyplassen. En klar forutsetning for å bygge en mulig rullebane 2 etter 2040, vil etter byrådets syn være at utvikling av teknologi og alternative drivstoff

er kommet så langt, at dette er forenlig med klimahensyn. Til illustrasjon fremgår det av Forslag til Nasjonal transportplan 2018-2029, vedlegg 2 (s. 19), at utslippsberegning med innfasing av biodrivstoff på Oslo lufthavn viser en markant nedgang i utslipp – se figur nedenfor.

Utslippsberegning med innfasing av biodrivstoff

Innfasing av biodrivstoff vil redusere klimaeffekten av trafikkøkning. Med 20 prosent utslippsreduksjon pga biodrivstoff i 2030 (Miljødirektoratet 2015; lavutslippsalternativ 1) og 25 prosent fra 2040, vil utslippet ligge omtrent på 2014-nivå i 2050 ved utbygging av rullebane 3. Uten rullebane 3 vil utslippet fra fly i 2050 være 8 % lavere enn med rullebane 3.



Figur 5.1. CO₂-utslipp ved flygninger fra OSL 2014-2050. Mill. tonn.
Linjene illustrerer samlet effekt av biofuel og kvotehandel.

Gode kommunikasjoner er en forutsetning for at Bergen skal forbli en internasjonal by i vekst. For regionen og byen er flyplassen nødvendig for å gi næringsliv og reiseliv god betjening av utenlandsreiser og lange innenlandsreiser der det ikke er gode alternative fremkomstmidler. Flesland er landets nest største flyplass etter Gardermoen, og har de siste 10 årene hatt en årlig trafikkøkning på 5 %. I gjeldende Masterplan for Bergen lufthavn dokumenterer Avinor den avgjørende betydningen et godt flytilbud utgjør for store deler av næringslivet i regionen. I Strategisk næringsplan for Bergensregionen 2015-2020 vektlegger Business Region Bergen flyplassens betydning for regionens strategiske næringssetting: Kultur, reiseliv, finans, forskning, og de marine og maritime næringer er tiltagende internasjonale i sin virksomhet. I grunnlagsdokumentet til ny Nasjonal transportplan 2018-2029, fremmet 29. februar, understreker transportetatene viktigheten av å sikre arealer for en ny rullebane 2 for å opprettholde nødvendig kapasitet ved lufthavnen også i fremtiden.

Bergen kommune har et vedtatt mål om å redusere de samlede klimagassutslippene med 50 % frem mot 2030 i Kommuneplanens samfunnsdel (KPS). Det nasjonale målet er et kutt på 40 % i samme periode. Byrådet arbeider for at Bergen skal bli Norges grønneste storby. I KPS understrekes det at «Banebaserte transportformer for gods og person er et satsingsområde, og togtransportens konkurransekraft bør styrkes i forhold til flytransport.» Dette perspektivet viser en klar målkonflikt i å bygge en ny rullebane 2 på Flesland gitt dagens klimateknologi.

I KU konkluderes det med at behovet for rullebane 2 ikke vil inntreffe i kommuneplanperioden 2016-2030. Dette er i samsvar med Avinors egne oppdaterte analyser fra 2015, der det legges til grunn at behovet vil inntreffe først i 2040 – dersom helikoptertrafikken flyttes i 2063. Byrådet slutter seg derfor til Etat for plan og geodatas anbefaling om at areal for rullebane 2 ikke bør reguleres til flyplassformål i arealplankartet for planperioden 2016-2030.

Basert på den store usikkerheten om teknologi, befolkningsgrunnlag og næringsstruktur etter planperioden, regner ikke byrådet seg tilstrekkelig informert til å konkludere om behovet for en mulig utvidelse av flyplassen i tiden etter 2040. Byrådets målsetting om langsiktig og faglig fundert samfunnsplanlegging tilsier derfor at arealbruken i dette området ikke bør være til hinder for en potensiell

ny rullebane i fremtiden. Midlertidig arealbruk må være forenlig med støybelastning i området. KU (kapittel 14) viser til at området kan avsettes til forsvarsområde, alternativt landbruk, natur og friluftsområde, idrett eller næring uten å hindre en eventuell rullebane 2, men det påpekes at arealformål næring kan være mindre reversibelt. Dette temaet må utredes nærmere i det videre arbeidet med planforslaget. Fastsetting av reversible arealformål på areal tiltenkt rullebane 2 vil ikke utelukke en endring av arealformål til godsterminal, om det skulle vurderes som mer hensiktsmessig i fremtiden.

Selv om rullebane 2 ikke avsettes til flyplassformål i arealplankartet, må kommunen ta stilling til om det skal tas høyde for fremtidig rullebane 2 ved fastsettelse av hensynssone for flystøy med bestemmelser, slik dagens kommuneplan gjør.

En flystøysone for rullebane 2 medfører restriksjoner for bygging av støysensitiv bebyggelse, som nye boliger, skoler og barnehager, i dette området. Flystøysonen for rullebane 2 vil i svært liten grad komme i konflikt med fortettingsstrategien som følger av KPS. En videre utbygging i dette området vil føre til byspredning og uansett stride mot den langsiktige samfunnsplanleggingen som bør kjennetegne en ansvarlig kommune. Sterke utbyggerinteresser tilkjenner likevel ønsket om en enda kraftigere utbygging av området enn Etat for plan og geodata regner som mulig. Dersom behovet for rullebane 2 ikke vokser frem eller tillegges vekt i fremtiden, vil det båndlagte arealet være en reserve som kan benyttes i fremtidig byutvikling. Et stort reserveareal nær byens sørlige transportknutepunkter er, etter byrådets syn, en indirekte gevinst ved å videreføre hensynssonen.

Den primære funksjonen ved båndlegging med flystøysone er å ivareta folkehelsen ved å forebygge støyplager. Byrådet er enig med Etat for plan og geodata og Etat for helsetjenester i at dette hensynet må sikres ut fra et føre var-prinsipp.

Erfaring fra inneværende kommuneplanperiode har vist at Fylkesmannen og kommunen har en ulik tolkning av hvilke grenseverdier (dB) som skal gjelde innenfor flystøysonen. Dette har gitt redusert forutsigbarhet og påvirker både planprosesser og byggesaker på negativ måte. Byrådet viser til at kommuneplanen fastsetter juridisk bindende avgrensning for hensynssonen og bindende bestemmelser for arealbruk innen flystøysonen. Kommuneplanen er førende for både reguleringsplansaker og byggesaker i kommuneplanperioden. Endringer i Avinors støyprognoser vil ikke bli bindende før de vedtas ved endring av kommuneplanen. Dersom støyprognosene endres i vesentlig grad i planperioden, vil bystyret ha adgang til å endre hensynssonen på dette grunnlag.

Til Etat for plan og geodata sitt forslag om at det bør åpnes for mindre tiltak i ytre del av gul støysone, viser byrådet til at gul sone er en vurderingssone hvor ny bebyggelse kan oppføres dersom det kan dokumenteres at avbøtende tiltak gir tilfredsstillende støyforhold. Byrådet legger til grunn at støybestemmelsene utformes i samsvar anbefalte grenseverdier i Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging, jf. T-1442/2012. Den angir øvre grense på 52 dB på uteoppholdsareal/fasade for støyfølsom bebyggelse (bolig, barnehage og skole mv.) i flystøysoner.

For øvrig vil byrådet bemerke at det i sak om «Høringsuttalelse av KVVU logistikkknutepunkt i Bergensregionen» er bedt om at det utredes om fjellhaller og mindre arealkrevende løsninger har vært konseptuelt godt nok vurdert i Jernbaneverkets utredning, herunder utredning av Flesland Øst/Kokstad Vest-området.

Begrunnelse for fremleggelse for bystyret:

I byrådssak 1056/16, om Arbeidet med ny kommuneplanens arealdel - Justert framdriftsplan, ble det besluttet at en prinsipp sak om konsekvensutredning for rullebane 2 og flystøy skulle legges frem for bystyret.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

1. Bergen kommune vil ikke legge til rette for en utvikling som gir behov for en rullebane 2 på Flesland. Det er et viktig transportpolitisk mål for kommunen å styrke de miljøvennlige transportformene, herunder å arbeide for at Bergensbanen blir et konkurransedyktig alternativ til flyreiser mellom Oslo og Bergen.
2. Utviklingen i passasjertall og flybevegelser tilsier at det ikke vil bli behov for en rullebane 2 i arealdelens planperiode 2016-2030. Området for rullebane 2 avsettes derfor ikke til arealformål Lufthavn i kommuneplanens arealplankart. Det er likevel viktig at arealet rundt flyplassen ikke disponeres på en måte som utelukker en mulig fremtidig utvidelse, dersom det viser seg forenlig med klimamål.
3. Kommuneplanens arealdel fastsetter hensynssoner for støy med bestemmelser for planperioden. Støysonen i tilknytting til flyplassen skal fortsatt ta høyde for to rullebaner på Bergen lufthavn.

Dato: 18. mai 2016

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.

Harald Schjelderup
byrådsleder

Anna Elisa Tryti
byråd for byutvikling

Vedlegg:

Fagnotat fra Etat for plan og geodata

Innspill fra Etat for helsetjenester

Konsekvensutredning for rullebane to, Bergen lufthavn Flesland

Vedlegg til konsekvensutredningen

Saksutredning:

En konsekvensutredning skal belyse virkninger for miljø og samfunn ved retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging i kommuneplanen, iht. krav i plan- og bygningsloven § 4-2. En KU er et faglig underlagsdokument til kommuneplanen og det er ikke krav om medvirkning ved utarbeidelsen. Forskrift om konsekvensutredning angir når det er krav om slik utredning. Ved høring og offentlig ettersyn av planforslag til kommuneplanens arealdel vil KU følge vedlagt som underlagsdokument.

Et klimaregnskap forstås i denne sammenheng som et klimagassregnskap. Det skal vise en virksomhets direkte og indirekte utslipp av gasser som kan føre til økt drivhuseffekt og tiltak for å redusere disse. Klimagassregnskap blir i økende grad brukt for å møte nye regulatoriske krav, som skal lede til vekst i en mindre karbonintensiv retning, og for å fremme innovasjon.