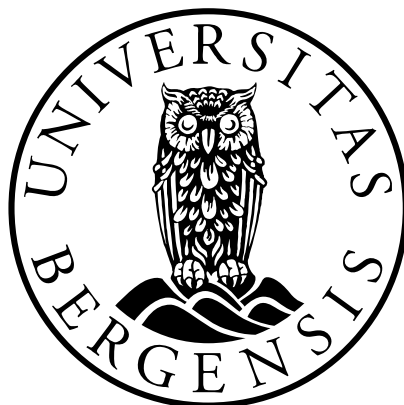


Boligbygging og flystøy

*Rettslige rammer for å ivareta hensynet til folkehelse ved
boligbygging i en flystøysone*

Kandidatnummer: 138

Antall ord: 12616



JUS399 Masteroppgave

Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10.12.2018

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	2
1.1	Tema og aktualitet	2
1.2	Problemstilling.....	5
1.3	Metodiske utfordringer	7
1.4	Videre fremstilling.....	8
2	Eksempel fra forvaltningspraksis	9
2.1	Klagesak vedrørende kommunedelplan BLÅE	9
2.2	Klagesak vedrørende rammetillatelse for bygging av enebolig på Hjellestad	11
2.3	Kort oppsummering av klagesakene.....	13
3	Hensyn ved boligplanlegging i områder med støy.....	15
3.1	Hensynet til folkehelse	15
3.1.1	Helse – definisjon og påvirkningsfaktorer	18
3.1.2	Støy som påvirkningsfaktor på folkehelsen	19
3.2	Andre hensyn i interesseavveiningen	21
4	Rammene for kommunens plankompetanse	25
4.1	Innledning.....	25
4.2	Kommunens materielle kompetanse til å sette bestemmelser i arealformål etter plan- og bygningsloven	26
4.2.1	Avvik fra støyretningslinjen.....	29
4.2.2	Forholdet mellom kommunedelplan og kommuneplan	30
4.2.3	Dispensasjon fra kommuneplan, jf plan- og bygningsloven § 19-2.....	31
4.2.4	Vurderingen av støykrav i byggt teknisk forskrift	32
5	Støysikring av uteoppholdsareal	35
5.1	Introduksjon: funksjons- og kvalitetskrav til uteareal	35
5.2	Kvalitetskrav til uteareal i kommuneplanen.....	36
6	Avsluttende vurdering og konklusjon	40
	Litteraturliste	43
	Lister over figurer.....	49

1 Innledning

1.1 Tema og aktualitet

Ved arealforvaltning og boligbygging er utgangspunktet at det ligger under kommunestyrets myndighet, jf lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging av byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 3-3. Det er dermed kommunen som har ansvaret for hvordan kommunens areal skal disponeres. Kommunestyrets planmyndighet er gitt av Stortinget under forutsetning av at kommunene ivaretar nasjonale interesser i arealplanleggingen.¹ Kommunens plikt til å ta hensyn til disse interessene kan leses ut fra plan- og bygningsloven § 11-1. Ved å lovfeste ulike interesser som skal ivaretas av kommunen, setter plan- og bygningsloven juridiske rammebetingelser for det kommunale handlingsrommet.

Hensynet til folkehelse er en av de nasjonale interessene kommunen plikter å ivareta ved arealplanlegging. Innbyggernes helse og trivsel er nært knyttet til hvordan vi bor, og utforming av gode bomiljø er særlig en kommunal oppgave etter plan- og bygningsloven § 3-1 bokstav e. Samtidig har staten, som ledd i det mer generelle folkehelsearbeidet, en sterk interesse i hvilken støybelastning boligområder blir utsatt for.

Tema for denne oppgaven er rettslige rammer for å bevare hensynet til folkehelse ved boligbygging i en flystøysone. Erfaringer gjort av Fylkesmannen i Hordaland de senere år viser at flystøy kan være konfliktskapende, da det er uenighet om hvordan en slik type støy kan håndteres. Temaet er dermed godt egnet for en nærmere analyse.

Hensynet til folkehelse har blitt styrket i politikk og lovgivning det siste tiåret, særlig etter at Samhandlingsreformen – Rett behandling – på rett sted – til rett tid, trådte i kraft 01.01.2012². Reformen har som mål å bedre folkehelsen, gjennom blant annet økt oppmerksomhet på forebygging, tilrettelegge for tverrsektorielt samarbeid og ansvarliggjøring av kommunenes folkehelsearbeid. Samhandlingsreformen markerer dermed et tydelig skille i statens arbeid med folkehelse. I forlengelsen av reformen, trådte lov 24. juni 2011 nr. 29 om

¹ Kommunesektorens organisasjon (KS), *Kommunens rolle som arealplanmyndighet – debattheft* (desember 2012), side 3

² St.meld. nr 47 (2008-2009). Oslo: Helsedirektoratet, «Samhandlingsreformen – Rett behandling – på rett sted – til rett tid

folkehelsearbeid (folkehelseloven) i kraft 01.01.2012. Folkehelselovens formålsbestemmelse, § 1, sier at formålet med loven er «å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse». Ordlyden tydeliggjør et fremoverrettet fokus, hvor innsatsen rettes inn mot å forebygge uhelse.

I lovens forarbeid blir det grunnleggende prinsippet om «helse i alt vi gjør» (Health in All Policies) slått fast, og loven markerer dermed en ny måte å arbeide med folkehelse.³ Prinsippet innebærer en bred tilnærming til folkehelse, og bygger på at det skal tas hensyn til påvirkningsfaktorer forbundet med helse på alle samfunnssektorer, herunder blant annet boligsektoren. Folkehelseloven § 1-1 sier videre at loven skal sikre “at kommuner, fylkeskommuner og statlige helsemyndigheter setter i verk tiltak og samordner sin virksomhet i folkehelsearbeidet på en forsvarlig måte».

At myndighetene skal sette i verk tiltak og samordne sin virksomhet på en forsvarlig måte taler for at vitenskapelige utredninger skal ligge til grunn for folkehelsearbeidet. Folkehelseinstituttet har i en studie foretatt et grundig litteratursøk og identifisert kunnskapshull. Studien påpeker spesielt et behov for ytterligere forskning om støyvirkninger på barn før skolealder og påpeker at det er vanskelig å konkludere med sikkerhet hvordan ulike flystøynivåer påvirker denne aldersgruppen.⁴

På folkehelsefeltet henger Samhandlingsreformen og folkehelseloven tett sammen med plan- og bygningsloven. Lovene har dels overlappende formål, ved at begge sikter mot å legge til rette for folkehelsen. I formålsbestemmelsen til plan- og bygningsloven, § 1-1, 1. ledd, går det frem at lovens formål er å «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner». Bærekraftig utvikling kan defineres som «Utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov»⁵ En naturlig forståelse av «bærekraftig utvikling» taler for en samfunnsutvikling, hvor dagens behov blir tilfredsstilt uten å gå på bekostning av morgendagens behov. Videre går det frem av plan- og bygningsloven § 3-1 bokstav f, at

³ Prop. 90 L (2010-2011), side 11

⁴ Krog, Refsnes, Aasvang, Låg, Øvrevik, *Flystøy og luftforurensning ved flyplasser: Mulige helsekonsekvenser ved Oslo lufthavn*

⁵ Brundtland, *Vår felles framtid* (1987)

planlegging etter loven skal «fremme befolkningens helse». Hensynet til folkehelse er dermed et lovfestet hensyn ved planlegging etter plan- og bygningsloven.

Staten har en sterk interesse i at befolkningens helse blir ivaretatt og fremmet, men det er kommunene som i de fleste sammenhenger står innbyggerne og deres utfordringer nærmest. Dette speiler seg i kompetansedelingen mellom stat og kommune i lovverket. Det følger av plan- og bygningsloven § 3-3 at kommunestyret er øverste planmyndighet, og etter folkehelseloven § 5 er ansvaret for innbyggernes helse lagt til kommunene. Folkehelseloven § 5 krever at kommunene skal lage oversikt over positive og negative faktorer som påvirker helsen, kalt helsedeterminanter, som skal danne grunnlaget for arbeidet med kommunens planstrategi, jf § 6. Folkehelseloven angir at kommunene skal anvende en systematisk arbeidsform, tilpasset plan- og bygningsloven. Dermed ser vi at det er en tett kobling mellom folkehelseloven og plan- og bygningsloven, som viktige verktøy på folkehelsefeltet.

I tillegg til å ha solid forankring i folkehelseloven og plan- og bygningsloven har hensynet til folkehelse fått betydning for utarbeidelsen av forskrift om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift) til plan- og bygningsloven, sist endret 19. juni 2017, og for retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442), oppdatert i 2016. I oppgaven anvendes utgavene som gjaldt under interessekonfliktene beskrevet i kapittel 2.

Støyretningslinjen setter blant annet grenser for støy på uteoppholdsareal i arealplanen. Imidlertid er retningslinjen, som vi kommer tilbake til, kun veiledende, og åpner derfor for at kommunene kan anvende skjønn i ulike interessekonflikter.

En interessekonflikt vi skal se to eksempler på i kapittel 2, er konflikten som kan oppstå når private aktørers og kommunens ønske om å bygge nye boliger i støyutsatte områder skal avveies mot hensynet til folkehelse. For de fleste norske kommuner er det ønskelig med flere innbyggere, da det fører til høyere skatteinntekter og mer penger i kommunekassen. Det er derfor viktig for kommunene å sørge for at det bygges tilstrekkelig med nye boliger. En restriktiv boligpolitikk, med strenge vilkår for å få bygge boliger, kan føre til at kommunen blir mindre attraktiv for tilflyttere. Samtidig kan støybelastninger påvirke om en kommune kan tillate at det bygges i et område. Flystøy kan ha en stor påvirkning på innbyggernes helse og er derfor ett av hensynene som må vurderes i interessekonflikten som oppstår.

For aktørene som er involvert i boligplanlegging og -utbygging, er det viktig at gjeldende regler er enkle å forstå. Slike prosjekt er både tid- og kostnadskrevende og det er derfor viktig å kunne forutse så tidlig som mulig i prosessen hvorvidt boligbyggingen lar seg gjennomføre.

På den bakgrunn er det relevant å se nærmere på reglene for boligutbygging i nærheten av flyplasser i Norge, og med det søke å bidra til økt forutberegnelighet for aktørene. En kartlegging av dagens rettskildesituasjon knyttet til boligbygging og flystøy vil kunne bidra til klarhet og oversikt for de som ønsker å bygge, likebehandling i saker hvor de samme hensynene gjør seg gjeldende, forutsigbarhet, rettssikkerhet samt effektiv saksbehandling og ressursutnyttelse. Da hensynet til folkehelse er et av hovedargumentene mot å bygge i en flystøysone, aktualiserer det å sette søkelys på anvendelsen av folkehelsehensynet i interesseavveiningen.

1.2 Problemstilling

Teamet for oppgaven er folkehelsehensynet i arealplanlegging, med særlig vekt på krav til uteoppholdsarealer i en flystøysone. For å konkretisere temaet har jeg valgt å se nærmere på de rettslige rammene for lokale planmyndigheters handlingsrom, og hvordan folkehelse anvendes som hensyn ved vurderingen av om det kan avvikes fra kvalitetskravene for uteoppholdsareal. Avslutningsvis skal jeg vurdere hvorvidt bestemmelsene er egnet til å sikre hensynet til folkehelse i tråd med plan- og bygningslovens og folkehelselovens formål. I det videre skal jeg kort skissere nærmere hva som ligger i problemstillingene.

I forarbeidene til plan- og bygningsloven står det at for å få en «bærekraftig utvikling» ved boligbygging, er det viktig at kommunene benytter seg av lovens krav til kvalitet i utforming av uteområdene.⁶ Ved utbygging i en støysone, må det vurderes om hensynet til folkehelse, herunder vilkåret «bærekraftig utvikling» stenger for all utbygging. Støy defineres som uønsket lyd som kan ha negativ påvirkning på folkehelsen.⁷ Faktorer som har negativ påvirkning på folkehelsen strider med «bærekraftig utvikling». Flystøy vil tilnærmet alltid være uønsket lyd. En streng ordlydstolkning vil derfor være lite retningsgivende i en

⁶ Ot.prp.nr 32 (2007-2008), side 32

⁷ Aasvang, Krog, Engdahl, *Støy, helseplager og hørselstap i Norge* (2018)

interessekonflikt mellom hensynet til folkehelse og andre tungtveiende interesser. Oppgaven må derfor se hen til byggt teknisk forskrift og støyretningslinjen for å se om de gir noen føringer for avveiningen ved kommunens arealplanlegging.

For å få klarhet i hvordan kommunene arbeider med arealplanleggingen, må vi se på de rettslige rammene kommunene er bundet av og hvilket handlingsrom de har i møte med de aktuelle bestemmelsene. Å se på hva som er kommunens handlingsrom er viktig, fordi retningslinjer og veiledere ikke er rettslig bindende for kommunene. Vage og abstrakte føringer kan derfor føre til at kommunen vektlegger hensynet til folkehelse i liten grad, og i strid med nasjonale føringer, til fordel for andre hensyn. At kommunene har et lokalt handlingsrom er ønskelig, da det er kommunene som sitter på lokalkunnskapen og dermed vet hva som bør prioriteres i kommunen.⁸ Imidlertid fører det til krevende planprosesser, hvor langsiktige mål kan bli nedprioritert.

Hensynet til folkehelse kan fort komme under press når det er spørsmål om kommunen skal tillate boligbygging. For å illustrere hvordan hensynet til folkehelse anvendes ved arealplanlegging i flystøysoner, skal vi se på to utvalgte saker fra forvaltningspraksis. Den ene saken omhandler en klagesak fra Fylkesmannen i Hordaland (FMHO) overfor Bergen kommune som ønsker å etablere et boligfelt i Ytrebygda i området nær Flesland flyplass. Deretter omtales et annet interessant eksempel knyttet til flystøy, som er en sak mellom Fylkesmannen i Hordaland og Bergen kommune angående en rammetillatelse for bygging av en enebolig på Hjellestad.

Selv om hensynet til folkehelse i arealplanlegging kan åpne for flere interessante problemstillinger, er det ikke rom for å ta opp alle. Jeg vil derfor avgrense oppgaven til kravene til uteoppholdsareal i flystøysonen, da det særlig er disse arealene som volder problemer i praksis. Drøftelsen skal gå på kravene for at kommunen skal tillate byggingen av nye boliger innenfor støysonen til en flyplass. Følgelig avgrenses det mot bygg som allerede er oppført og som kan bli påvirket av nye støykilder, eventuelt strengere støyregulering fra eksisterende støykilder.

⁸ Husbanken, *Hva er helhetlig boligplanlegging i kommunen?* (2018)

Spørsmålet om støyretningslinjenes rettslige betydning har vært oppe for Høyesterett i en rekke saker, men i en annen relasjon enn oppgavens tema; nemlig i den privatrettslige vurderingen av tålegrensen etter lov 22. april 2016 nr. 3 om rettshøve mellom grannar § 2. Dette er ikke tema her, og jeg avgrenser derfor mot retningslinjenes betydning i fastleggelsen av den privatrettslige tålegrensen i naboforhold.

1.3 Metodiske utfordringer

For å kartlegge hvordan hensynet til folkehelse anvendes ved arealplanlegging i en flystøysone, kan et utgangspunkt være å se på hvordan en naturlig språklig forståelse av plan- og bygningslovens og folkehelselovens formålsbestemmelser skal tolkes i lys av byggteknisk forskrift og støyretningslinjen. Da dette er på forvaltningsrettens område, med begrenset overprøvingsrett for domstolene, er det lite rettspraksis som kan bidra til hvordan rettskildene skal tolkes.

Kommunenes forvaltningskjønn oppstår der det ikke følger av lov eller forskrift hvordan en avgjørelse skal treffes, og hvor kommunen derfor kan anvende skjønn i avgjørelsen. Om utfallet etter kommunens interesseavveining er hensiktsmessig, kan derfor, i utgangspunktet, ikke overprøves av domstolen. Det som derimot kan prøves er regelanvendelsen, som danner ytterpunktene for kommunenes skjønnsmessige avveining.

Selv om det er lite rettspraksis på området, har det vært et økende fokus på folkehelse og støy som påvirkningsfaktor det siste tiåret. Det har derfor blitt utarbeidet ny retningslinje med veileder, stortingsmeldinger og rundskriv, som skal anvendes for å få bedre innsikt i lovgivers formening. Forvaltningspraksisen, innhentet fra Fylkesmannen i Hordaland, skal bidra til å vise hvordan planmyndighetene kan ha ulik forståelse av regelverket, og hvordan de vektlegger hensynet til folkehelse i ulik grad. Jeg har valgt ut to saker for å illustrere problemstillinger som kan oppstå. Det kan innvendes at to saker mellom de samme planmyndighetene har begrenset rettskildemessig vekt. Imidlertid illustrerer sakene reelle problemer som oppstår i praksis, og kan derfor gi en pekepinn på tolkningsproblemer som kan gjelde i flere tilfeller. Jeg tar forbehold om at senere fremgang i sakene ikke er tatt med i

oppgaven, men mener at sakene likevel kan fungere som illustrasjon på utfordringene i dagens rettskildebilde slik det er beskrevet her.

1.4 Videre fremstilling

Oppgaven skal analysere de rettslige rammene for hensynet til folkehelse ved boligbygging i en flystøysone, og drøfte relevante spørsmål som oppstår i kommunenes arealplanlegging. Innledningsvis ble plan- og bygningsloven og folkehelseloven presentert, som overordnede rettskilder for folkehelsehensynet i arealplanlegging. I neste kapittel skal jeg se på to utvalgte saker fra forvaltningspraksis, som illustrerer relevante problemstillinger.

For å få en bedre forståelse av oppgavens tema, skal jeg i kapittel 3 redegjøre for hensynet til folkehelse og støy som påvirkningsfaktor. I tillegg skal jeg gi eksempler på andre interesser som folkehelsehensynet ofte står i motsetning til i arealplanlegging, og som dermed kan være årsak til at kommunen kan åpne for avvikssoner etter støyretningslinjen, eventuelt anledning til å gi dispensasjon fra krav satt i kommuneplanen etter plan- og bygningsloven § 19-2.

Det er viktig å kartlegge kommunens handlingsrom for å kunne vurdere hvorvidt kommunene følger nasjonale retningslinjer ved vektleggingen av folkehelsehensynet. I kapittel 4 skal jeg derfor analysere hvilke krav som lov og retningslinjer stiller til kommunens handlingsrom. I kapittel 5 drøfter jeg om det er mulig å støysikre uteoppholdsreal uten at det går på bekostning av kvalitetskrav. For å illustrere problemet med hvordan støysikringstiltak i tilstrekkelig grad kan sikre uteareal mot flystøy, skal jeg sammenligne flystøy med støy fra veitrafikk. At kommunene skiller mellom de ulike støykildene er avgjørende for å forstå problematikken flystøy skaper, noe sammenligningen vil vise. Avslutningsvis, i kapittel 6, skal jeg foreta en rettspolitisk vurdering av om de aktuelle bestemmelsene er egnet til å ivareta hensynet til folkehelse, ved planlegging av utbygging i en flystøysone.

2 Eksempel fra forvaltningspraksis

2.1 Klagesak vedrørende kommunedelplan BLÅE

Området rundt Flesland flyplass, Bergen, kalt Ytrebygda, har i lengre tid vært gjenstand for flere uenigheter mellom Bergen kommune og Fylkesmannen i Hordaland (FMHO).

Konflikten mellom kommunen og FMHO går i all hovedsak ut på at kommunen ønsker å bygge nye boliger, mens FMHO hevder at boligbyggingen vil være i strid med nasjonale interesser.⁹ I dag er det særlig konflikten rundt kommunedelplanen for Birkeland, Liland, Ådland og Espeland (kdplBLÅE) som er interessant.

De pågående konfliktene har sin forhistorie i en innsigelsessak fremmet av FMHO mot forslaget til Kommuneplan 2010 (KPA2010) for Bergen kommune. Ved utarbeidelsen av KPA2010 vedtok byrådet i Bergen kommune den 28.10.2010 å starte med planarbeidet for kdplBLÅE. I forslaget til KPA2010 var det vedtatt å bygge et boligfelt på Ådland, som i planforslaget ble kalt B51. FMHO fremmet en innsigelse¹⁰ til feltet på bakgrunn av hensyn til samordnet areal- og transportplanlegging. Fylkesmannen hevdet at området er en isolert satellitt, beliggende midt i et kulturlandskap. Utbygging her vil dermed gi økt privatbilisme, som er i strid med statlige retningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SBATP).

Innsigelsen ble behandlet og avgjort av Miljøverndepartementet i brev av 24.04.2013, hvor det ble konkludert med at Ådland skulle godkjennes som planlagt byggeområde, og at innsigelsen fra FMHO ikke skulle tas til følge. Departementets vedtak bygget på kommunens behov for boliger i bydelen og forholdet mellom boliger og arbeidsplasser. Imidlertid satte departementet klare forutsetninger for vedtaket, som må oppfylles for at det kan åpnes for boligutbygging på Ådland. Forutsetningene er begrunnet i vesentlige nasjonale interesser, herunder blant annet klimahensyn og folkehelse. Departementet satte blant annet som krav at kommuneplanbestemmelsene ble endret slik at det ble stilt krav til kollektivdekning, gang- og sykkelveg og rekkefølgekrav. I tillegg må kommunen ha en detaljert avgrensning av området,

⁹ Oppsummering fra dialogmøte mellom Fylkesmannen i Hordaland og Bergen kommune. Fylkesmannens referanse 2010/113328 421.3

¹⁰ Ibid

grad av utnyttelse, krav til miljøvennlige transportløsninger og ta hensyn til grenseverdiene for flystøy mv med i en vurdering i kommunedelplanen for Birkeland, Liland, Ådland og Espeland.¹¹

KdplBLÅE ble vedtatt i bystyret i møte 27.09.2017, med kapasitet til nærmere 3000 nye boenheter og 3300 nye arbeidsplasser. I sin oversendelse for behandling av innsigelsessak til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for boligområde B5, skriver Bergen kommune at det i dag gjenstår to innsigelsespunkt Fylkesmannen og kommunen ikke har løst. Disse punktene vedrører delområdene B5 (boliger) og T2 (barnehage) på Ådland. Fylkesmannen hevder at forutsetningene som Miljøverndepartementet satte i sin avgjørelse i 2013, vedrørende innsigelsen til samme område i KPA2010 om utbygging, ikke er oppfylt.¹²

FMHO skriver i sin oversendelse til Kommunal- og moderniseringsdepartementet at planene til B5 og T2 ikke er i tråd med SBATP og støyretningslinjen. I tillegg hevder Fylkesmannen at kdplBLÅE er i strid med byvekstavtalen av 28.06.17 mellom Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune og staten. Da oppgavens tema er flystøy, vil jeg ikke gå nærmere inn på de andre innsigelsene.¹³

FMHO refererer i sin innsigelse til at støyretningslinjen setter en grenseverdi på 52dB for utendørs støy fra flytrafikk, og at støyen på området B5 og T2 overskrider retningslinjen. Undersøkelser gjort av SINTEF viser at flystøyen i det aktuelle området kan komme opp i 70dB¹⁴. Bergen kommune hevder at det kan gjøres tilstrekkelig tiltak for støysikring, som innglassing av balkonger og tak over uteareal. Hvis slike tiltak ikke godkjennes mener de at B5 skal anses for å være en avvikssone for støy etter støyretningslinjen. I kdplBLÅE regner Bergen kommune støy frem til 2030, med støy fra kun en rullebane. I KPA2010 er støyen derimot beregnet ut fra to rullebaner og et perspektiv frem mot 2050. Kommunen mener at det er tilstrekkelig å regne støyen frem til 2030, og at teknologiske fremskritt uansett vil dempe støyen, hvis en potensiell rullebane nr to bygges. Videre anfører kommunen at:

¹¹ Miljødepartementets avgjørelse av innsigelser til kommuneplanens arealdel (24.04.2013)

¹² Oversendelse for behandling av Fylkesmannens innsigelse til kommunedelplan for Birkeland, Liland, Ådland og Espeland, (27.07.2018)

¹³ Ibid

¹⁴ SINTEF rapport STF40 A02052

«Det forutsettes at arealer til lek og opphold utover fellesareal kan ha flystøynivå noe over 52dB, men langt under 70 dB.. Støynivået forventes å bli på et nivå hvor ballspill o. l. vil kunne fungere tilfredsstillende uten større kommunikasjonsvansker. Fagetaten kan akseptere at deler av disse lekearealene kan være overdekket hvis arealkravet til felles uteoppholdsareal ellers er oppfylt»¹⁵

Fylkesmannen bestrider at vilkårene for avvikssone i støyretningslinjen er oppfylt, og mener at tiltakene kommunen nevner for å støysikre utearealene vil stride med kvalitetskravene til hva som kan sies å være et uteareal.

2.2 Klagesak vedrørende rammetillatelse for bygging av enebolig på Hjellestad

Et annet interessant eksempel knyttet til flystøy er en sak mellom Fylkesmannen i Hordaland og Bergen kommune. Klagesaken ble avgjort av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (FMSF), som fungerende settefylkesmann. Saken gjaldt en rammetillatelse for en enebolig på Hjellestad i Bergen kommune. Området ligger i dag innenfor gul støysone for flystøy fra Bergen lufthavn, Flesland. Da eiendommen ble utskilt i 2009, var det ikke like strenge krav til vurdering av støy som i dag. Etter utskillingen av eiendommen vedtok Bergen kommune nye hensynssoner og støybestemmelser med strengere vurdering av støy i den ovennevnte KPA2010.¹⁶

På grunn av de nye hensynssonene og støybestemmelsene i KPA2010, opphevet kommunen rammetillatelsen for boligbygging på Hjellestad i januar 2014. Kommunen vurderte de nye kravene som fulgte med hensynssonene for flystøy, terskelverdiene i KPA2010, byggteknisk forskrift, støyretningslinjen samt plan- og bygningsloven § 28-1 første ledd for ikke å være oppfylt, selv ved avbøtende tiltak. Byggteknisk forskrift skal sikre at tiltak oppfyller tekniske krav til sikkerhet, miljø og helse, og viser til at støygrensen er 52 dB for uteoppholdsareal. Kommunen holdt fast ved at maksimalt støynivå er 55 dB, som er satt i KPA2010.

¹⁵ Oversendelse for behandling av Fylkesmannens innsigelse til kommunedelplan for Birkeland, Liland, Ådland og Espeland, (27.07.2018)

¹⁶ Klage, Bergen – gnr 106 bnr 887 – Hjellestad – flystøy, Fylkesmannens referanse: 2012/5557 421.3 (14.03.2016)

Kommunens avgjørelse ble påklaget av den private tiltakshaveren, og i august 2015 vedtok komite for miljø og byutvikling at klagen skulle tas til følge. Dermed ble det gitt rammetillatelse og dispensasjon fra KPA2010 for tiltaket. Det var komiteens vedtak som var grunnlaget for Fylkesmannen i Hordaland sin klagesak.

Saken ble behandlet av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, 07.11.2016. En av uenighetene FMSF måtte avgjøre omhandlet at Bergen kommune hadde satt flystøygrensen for utendørs oppholdsareal for boliger i KPA 2010 til å være 3 dB høyere enn det som står i byggt teknisk forskrift § 13-9 og NS 8175, jf støyretningslinjen. Kommunen hevdet at kravet til flystøy på utendørsareal skal være 55 dB, mens FMHO mente kravet var 52 dB, som kan leses ut fra støygrensen i støyretningslinjen. FMHO hevdet blant annet at reglene i byggt teknisk forskrift har forrang foran støygrensene i kommuneplanen. I innsigelsen skriver de blant annet:

«Alle arealplaner i en kommune, både kommuneplan og reguleringsplaner, må være innenfor og i samsvar med lov og forskrifter. Loven gir hjemmel for å utarbeide og vedta arealplaner, men ikke for at de kan være i strid med lov. Det er elementært og grunnleggende at en kommuneplan ikke kan være i strid med lov eller forskrift. Da blir planen eller denne delen ugyldig. Virkningen av at kommuneplanen er ugyldig på noen punkter, vil vanligvis være at denne delen av kommuneplanen må settes til side eller tolkes i samsvar med lov og forskrift.

Det synes som om Bergen kommune mener at en vedtatt kommuneplan skal legges til grunn selv om den er i strid med krav i lov eller forskrift. Vi viser til at verken kommunen, Fylkesmannen eller departementet har myndighet til å vedta en plan som er i strid med lov eller forskrift og med det gjøre planen gyldig. Det retter ikke opp den ugyldige delen.»¹⁷

FMHO er enig i at terskelverdiene i støyretningslinjen kan fravikes gjennom plan. Imidlertid forutsetter et slikt avvik en nøye vurdering, utredning og begrunnelse i kommuneplanen. FMHO mener at arealdelen for Bergen kommune ikke har en tilstrekkelig vurdering eller forklaring på det generelle avviket fra støygrensen for flystøy. FMHO anfører følgelig at den nødvendige utredningen, som skulle ha ligget til grunn for å kunne begrunne avviket fra støyretningslinjen i KPA2010 (pkt 13), er fraværende. I tillegg mener FMHO at de

¹⁷ Klage, Bergen – gnr 106 bnr 887 – Hjellestad – flystøy, Fylkesmannens referanse: 2012/5557 421.3 (14.03.2016)

preaksepterte ytelsene, jf forskriftens veiledning og NS 8175:2012, som er ytelser som vil bidra til å oppfylle funksjonskrav i byggt teknisk forskrift § 13-9 annet ledd, uansett vil utgjøre en selvstendig skranke som kommunen plikter å følge i enkeltsaker.¹⁸ Uenigheten dreier seg dermed blant annet om rangordningen mellom kommuneplanen og byggt teknisk forskrift.

I tillegg anførte FMHO at kommunen skulle legge støysonekartet i KPA2010 til grunn. Her tas det høyde for flystøy fra en fremtidig rullebane på Flesland basert på en prognose frem mot år 2050, noe som ikke var utredet i rammetillatelsen. Dersom det bygges en rullebane nr. to på Flesland, viser en revidert støyrapport fra Multiconsult at utendørs støy på området det ønskes å bygge ny bolig på vil komme opp i 58 dB, som er over støygrensen satt i KPA2010. Uten en rullebane nr. to vil imidlertid støygrensen i KPA2010 være ivarettatt.¹⁹ FMHO konkluderte dermed med at tiltaket, bygging av enebolig på den aktuelle tomten, var i strid med både KPA2010 og overordnet lovverk, i tillegg til at de bakenforliggende hensynene ville bli satt vesentlig til side. FMHO mente videre at det heller ikke forelå tilstrekkelig med fordeler knyttet til dispensasjonsvedtaket i et samfunnsperspektiv, jf plan- og bygningsloven § 19-2, til at det var grunnlag for dispensasjon fra kommuneplanen.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane sa seg enige med FMHO i at det ikke var grunnlag for dispensasjon fra støygrensene i KPA2010. Utfallet ble derfor at Bergen kommune ikke fikk anledning til å gi dispensasjon fra kommuneplanen. Imidlertid kom FMSF frem til at kommuneplanen ikke trenger å vike for forskriften, og viste til at kommuneplanen er blitt til etter en omfattende demokratisk prosess, der statlige styresmakter har fått anledning til å medvirke.²⁰

2.3 Kort oppsummering av klagesakene

De to ovennevnte sakene viser flere aktuelle problemstillinger som oppstår i praksis. Gjennomgående for begge sakene er diskusjonen rundt de rettslige rammene for kommunens handlingsrom, og om støygrensen i byggt teknisk forskrift er bindende for kommunens

¹⁸ Klage, Bergen – gnr 106 bnr 887 – Hjeltestad – flystøy, Fylkesmannens referanse: 2012/5557 421.3 (14.03.2016)

¹⁹ Multiconsult, *Støyrapport, rammesøknad* (2013)

²⁰ Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, *Avgjerd i klagesak om flystøy i Bergen*, (2016)

arealplanlegging i flystøysonen. Videre tar sakene opp til vurdering i hvilke tilfeller vilkårene for å etablere avvikssoner og å gi dispensasjon fra kommuneplan er oppfylt. En annen problemstilling som er særlig aktuell i saken vedrørende kdpIBLÅE, er hvilke krav som stilles til kvaliteten på et uteareal, og hvordan kommunen kan støysikre utearealene uten at det går på bekostning av kvalitetskravene. Disse problemstillingene drøftes i kapittel 4 og 5.

3 Hensyn ved boligplanlegging i områder med støy

3.1 Hensynet til folkehelse

Folkehelse som hensyn vil ofte kollidere med andre viktige samfunnsmessige hensyn, som eksempelvis behovet for boliger. Det vil derfor inngå i en interesseavveining, hvor dagens nye regelverk har påpekt at folkehelsehensynet skal tillegges økt vekt, sammenlignet med tidligere år.

For å redegjøre for regelverket knyttet til flystøy, er det hensiktsmessig å se på interessene regelverket er ment å beskytte. I støyretningslinjen står det innledningsvis at støy er et miljøproblem som bidrar til redusert velvære og skaper mistriivsel, og som derfor påvirker folkehelsen i negativ retning.²¹ I følge Helsedirektoratet er støy det miljøproblemet som rammer den største andelen av Norges befolkning. Søvnforstyrrelser regnes som en av de mer alvorlige virkningene av støy som ofte fører til andre helseplager.²² Spesielt utsatt er man for støy i rekreasjonsområder, der man skal slappe av, sove og oppholde seg. Konsekvensene av at man utsettes for støy er en økt sannsynlighet for dårlig helse, og følgelig er det avgjørende for helsen til kommunens innbyggere at støyens påvirkning på folkehelsen tas med i planleggingen av nye boliger.²³ Folkehelse er derfor et av de overordnede hensynene bak krav til boligbygging i flystøysonen.

Som nevnt i kapittel 1 går det frem av plan- og bygningsloven, § 1-1, 1-ledd, at lovens formål er å «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner». I forarbeidene presiseres det at «bærekraftig utvikling» skal være et overordnet mål, hvor konsekvenser fremover i tid skal legges vekt på ved kommunal planlegging. Den nødvendige interesseavklaring skal dermed skje i et framtidsrettet perspektiv hvor det tas hensyn til alle de viktige interesser og behov som loven skal ivareta. Formålet understreker at det både skal tas individhensyn og hensyn til fellesskapsinteresser, også i et langsiktig perspektiv.

²¹ Miljøverndepartement, *Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442)*. (2005)

²² Helsedirektoratet, *Miljørettet helsevern – lokalt folkehelsearbeid*. (2017)

²³ Miljødirektoratet, *Støy og helse* (2017)

En mer konkret presisering av uttrykket finner vi i Planlovutvalgets andre delutredning, Bedre kommunal og regional planlegging etter plan, og bygningsloven. Her står det at «bærekraftig utvikling» omfatter blant annet «vilkår for folkehelse, gode boliger, bomiljø og oppvekstkår».²⁴ Går vi tilbake til plan- og bygningslovens forarbeider, ser vi at vilkårene for å opprettholde og bedre helsetilstanden til dagens befolkning og fremtidige generasjoner skal sikres gjennom god offentlig planlegging, hvor arealplanlegging trekkes frem som et spesielt viktig virkemiddel.²⁵

Prinsippet om bærekraftig utvikling må ses i sammenheng med lov 15. mai 1814 Grunnloven § 112, som sier at «Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen». En naturlig forståelse av vilkåret «sikre» taler for at alle har rett til en miljøkvalitet som bidrar, i positiv forstand, til en god helse. Videre kan ordlyden forstås slik at bestemmelsen verner mot elementer i miljøet som har negativ påvirkning på den enkeltes fysiske og psykiske helse, herunder blant annet støy.²⁶ Bestemmelsen gir hensynet til folkehelsen en grunnlovsmessig forankring, og sikrer at statens myndigheter legger forholdene til rette for at innbyggerne ikke blir utsatt for et helseskadelig miljø.

Folkehelse som en allmenn rettighet har i løpet av det siste tiåret blitt vesentlig styrket. I juli 2009 forelå ny plandel i plan- og bygningsloven med flere folkehelserelaterte paragrafer, og i 2011 kom andre nye verktøy, herunder blant annet folkehelseloven og Samhandlingsreformen. Folkehelseloven trådte i kraft 01.01.2012, og har siden da vært med på å utvikle en ny folkehelsepolitikk med et sterkere fokus på helsefremmende og forebyggende arbeid.²⁷ Samhandlingsreformen og folkehelseloven inneholder en definisjon av helse, folkehelsearbeid og ulike arbeidsmetoder innenfor folkehelsefeltet. For å kunne sette seg inn i hvordan støy påvirker helsen, og hvorfor det er samfunnsnyttig å regulere hvor mye støy en kommunes innbyggere kan utsettes for, bør vi først gjøre rede for hva begrepene folkehelse og folkehelsearbeid innebærer.

²⁴ Planlovutvalgets andre delutredning, Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven, NOU 2003:14, side 240

²⁵ Ot.prp.nr 32 (2007-2008), side 170

²⁶ Backer, 1990, side 37

²⁷ Helsedirektoratet, Samhandlingsreformen og ny folkehelselov: Behov for «samfunnskompetanse» i kurs- og utdanningstilbud. Drøfting- og prosessnotat. (09/2011)

I folkehelseloven § 3 bokstav a defineres folkehelse som «befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i en befolkning.». Videre står det i bestemmelsens bokstav b at folkehelsearbeid er «samfunnets innsats for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer befolkningens helse og trivsel, forebygger psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, eller som beskytter mot helsetrusler, samt arbeid for en jevnere fordeling av faktorer som direkte eller indirekte påvirker helsen». En naturlig forståelse av ordlyden i bokstav a taler for at loven har fokus på et populasjonsnivå, eksempelvis befolkningen i en kommune eller bydel, i motsetning til individnivå. Bokstav b taler for at det er en samfunnsoppgave å sørge for at befolkningen har best mulig helse. I forarbeidene går det frem at begrepet «faktorer» skal forstås vidt, og omfatter etter forarbeidene blant annet bolig- og støyforhold.²⁸

Et av målene med folkehelseloven er å pålegge statlige myndigheter ansvar for innbyggernes folkehelse, og kapittel 2 lovfester kommunens ansvar for innbyggernes helse. Loven gir kommunen blant annet adgang til å pålegge den som planlegger en virksomhet, eksempelvis boligutbygging, å utrede mulige helsemessige konsekvenser av virksomheten. Loven henger i tillegg tett sammen med plan- og bygningsloven, som krever at det er helseutfordringene i den enkelte kommunen som skal danne grunnlaget for kommunens vedtak.

Det fremgår av forarbeidene til folkehelseloven at formålsparagrafen gjenspeiler fem grunnleggende prinsipp. Disse fem grunnleggende prinsippene er «helse i alt vi gjør», utjevning av sosiale helseforskjeller, bærekraft, føre-var og medvirkning.²⁹ Innledningsvis ble prinsippene om «helse i alt vi gjør» og bærekraft nevnt. I tillegg gjør føre-var-prinsippet seg særlig gjeldende ved boligbygging i flystøysonen. Et grunnleggende prinsipp er en rettesnor for utforming av ny lovgivning og annet regelverk, for tolkning av lover og regler og ved skjønnsutøvelse i lovanvendelsen. Kommunene bør derfor anvende dette prinsippet ved alle avgjørelser som kan påvirke folkehelsen. Det vil si at hvis det er usikkerhet rundt effekten et tiltak har på folks helse, bør kommunen la tvilen komme folkehelsen til gode.

Da folkehelse er et av de mest tungtveiende hensynene bak reguleringen av boligbygging i støysoner, er det hensiktsmessig å se nærmere på hva helsebegrepet går ut på. Det er avgjørende for en god folkehelsepolitikk å ha en klar definisjon på dette begrepet, i tillegg til

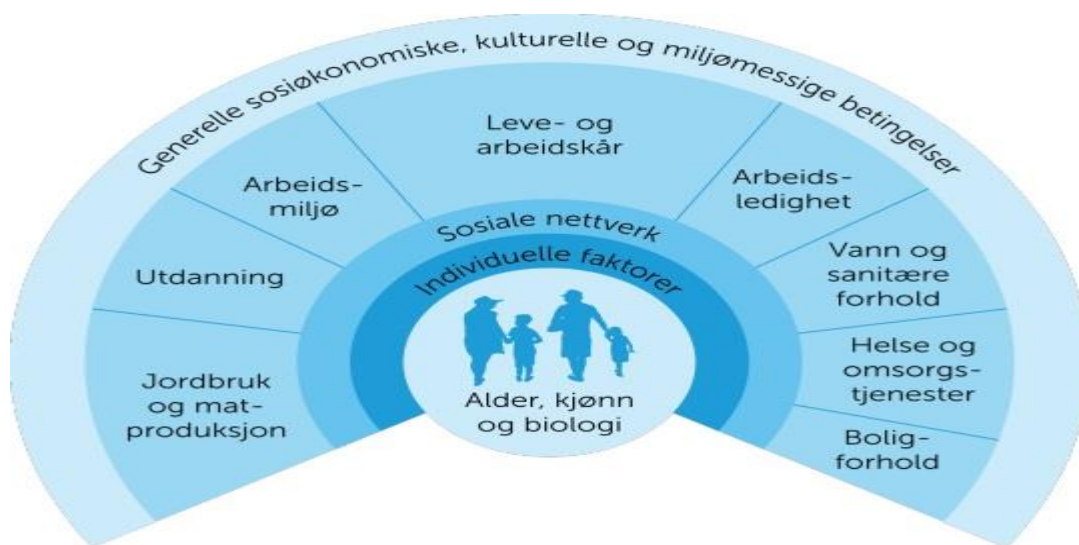
²⁸ Prop.90 L (2010-2011), side 205

²⁹ Ibid, side 203

faktorene som påvirker helsen. Først når det er klarlagt, kan man undersøke om lovverket er i stand til å ivareta folkehelsehensynet ved arealplanlegging.

3.1.1 Helse – definisjon og påvirkningsfaktorer

Helse er et vidt begrep og kan defineres på flere ulike måter. Den klassiske definisjonen fra Verdens Helseorganisasjon (WHO) er at «Helse er en tilstand av fullstendig fysisk, psykisk og sosial velbefinnende og ikke bare fravær av sykdom eller lyte»³⁰. Denne definisjonen har vært utsatt for en del kritikk, da den setter en veldig høy standard for helse, følgelig at man må være fullstendig fri for alt av lyter og sykdom. Imidlertid åpner definisjonen for å utvide helsebegrepet til at folkehelse angår alle fagfelt på tvers av fagtradisjoner.³¹



Figur 1: Oversikt over helsedeterminantene (Kilde: Dahlgren & Whitehead, 2006)

En annen definisjon på helse kommer fra den norske legen Peter Hjorth. Han definerer helse som «overskudd i forhold til hverdagens krav».³² Hjorts definisjon ser på helse som en ressurs, og som et resultat av samspillet mellom samfunnets innbyggere og det fysiske- og

³⁰ WHO, 1948

³¹ Mæland, 2009

³² Øverby, Torstveit & Høigaard, 2011, s. 12

sosiale miljøet rundt dem. Helse påvirkes dermed av flere ulike faktorer (determinanter) som Dahlgren og Whitehead har laget en modell av, se figur 1. I sentrum av modellen til Dahlgren og Whitehead befinner enkeltindividet seg og som defineres av alder, kjønn og biologi. Sirkelen rundt representerer individuelle livsstilsfaktorer, deretter det sosiale nettverket som igjen etterfølges av faktorer knyttet til leve- og arbeidskår. Den ytterste sirkelen representerer samfunnsmessige forhold, herunder de sosioøkonomiske, kulturelle og miljømessige faktorene.³³

Faktorene som befinner seg innenfor de tre innerste sirklene; de individuelle livsstilsfaktorer, sosialt nettverk og faktorer knyttet til leve- og arbeidskår, er faktorer som i stor grad er innenfor kommunenes og fylkenes ansvarsområde.³⁴ I følge modellen kan helse i stor grad påvirkes av faktorer man finner i nærmiljøet og hverdagen. Helse kan derfor sies å være skapt der man lever og bor. Et slikt syn på helse har i det siste tiåret fått økt gjennomslag i norsk politikk. Helse- og omsorgsdepartementet har blant annet uttalt at «det i hovedsak er sosiale betingelser som påvirker helse og ikke omvendt».³⁵ Da flere av de avgjørende helsedeterminantene ligger innenfor kommunenes rekkevidde, har helsemyndighetene valgt å gi økt ansvar til kommunene på folkehelseområdet.³⁶ Boligpolitikk er innenfor de tre innerste sirklene, og derfor under kommunens ansvarsområde.

3.1.2 Støy som påvirkningsfaktor på folkehelsen

Hvor mye støy befolkningen blir utsatt for påvirker folkehelsen. Støy defineres som uønsket lyd, og har en negativ virkning på helse og trivsel. Folkehelseinstituttet har gjort en helserisikovurdering for befolkningen som bor i støysonen til en flyplass. Beregningen viser at, som følge av flystøy, kan en stor andel av dem som bor i nærheten av Oslo lufthavn ha støy- og søvnplager.³⁷ I følge Miljødirektoratet er nesten 2,1 millioner nordmenn utsatt for et gjennomsnittlig støynivå over 55dB utenfor boligen sin³⁸, og omtrent 200 000 nordmenn

³³ Øverby, Torstveit & Høigaard, 2011, s. 12

³⁴ Helgesen & Hofstad, 2014

³⁵ Helse- og omsorgsdepartementet, 2013, s. 14

³⁶ Helse- og omsorgsdepartementet, 2009

³⁷ Folkehelseinstituttet, Flystøy kan gi helseplager hos innbyggerne rundt Gardermoen (2017)

³⁸ Miljødirektoratet, Rapport, Støy (2017)

oppgir at de har problemer med nattesøvn på grunn av støy.³⁹ Søvnproblemer kan føre til en rekke negative helseeffekter som depresjon, fordøyelsesbesvær, nervøsitet, rastløshet, stressreaksjoner – som blodtrykksøkning, og økt risiko for ulykker.⁴⁰ På barn har studier vist at støy har negativ virkning på barns kognitive funksjoner, men at det er behov for mer forskning for å identifisere ved hvilke støynivåer de kognitive virkningene begynner. I tillegg er det et kunnskapshull rundt forskning på støyens påvirkning på barn før skolealder mangler.⁴¹ Folkehelseinstituttet opplyser at støy er den andre mest betydningsfulle miljøfaktoren, etter luftforurensning, når det kommer til faktorer som bidrar til sykdommer i Europa. Samtidig er støy den faktoren flest mennesker utsettes for.⁴²

Den 30.oktober i år, skrev NRK en nettartikkel om en ny rapport fra Verdens helseorganisasjon (WHO) som, på bakgrunn av omfattende forskning, nylig har senket grensene for hva som bør regnes som helsefarlig støy. Etter de nye grensene bor halvparten av Norges befolkning i støyutsatte omgivelser.⁴³ Grensen for flystøy i Norge er i dag 52dB, mens WHO's nye anbefalte retningslinje, som kan leses i rapporten *Environmental Noise Guidelines for the European Region* (2018), er 45dB på dagtid og 40dB på nattetid.⁴⁴ I *Guideline for Community Noise* (1999) skriver WHO at ved bygging av nye boliger har de fleste europeiske stater satt 40dB som støygrense for uteoppholdsareal.⁴⁵ Norge skiller seg derfor fra store deler av Europa, ved å ha en mindre restriktiv støypolitikk.

De norske helsemyndigheter har imidlertid som mål at støypLAGEN skal reduseres med ti prosent fra 1999 til 2020. Folkehelseinstituttet opplyser imidlertid at antallet støyutsatte personer har økt med rundt 700 000 fra 1999 frem til i dag. I tillegg til trafikkøkning er årsaken at flere bosetter seg i områder med høy støyeksponering. I en oversikt over støykilder skriver Folkehelseinstituttet at flystøy er den verste støykilden, og at flere rapporterer at de er sterkt plaget av flystøy, sammenlignet med andre støykilder. I stedet for å ha en nedgang, i

³⁹ Miljødirektoratet, Støy og helse (2017)

⁴⁰ Helsedirektoratet, Folkehelsearbeid – veien til god helse for alle, (2010)

⁴¹ Folkehelseinstituttet, Flystøy kan gi helseplager hos innbyggerne rundt Gardermoen (2017)

⁴² Folkehelseinstituttet, Støyforurensning rammer flest og antallet øker (2017)

⁴³ Ording, Ny rapport: Flere enn antatt lever med helsefarlig støy (2018)

⁴⁴ World Health Organization, *Environmental Noise Guidelines for the European Region* (2018)

⁴⁵ Berglund, Lindvall, Schwela & World Health Organization. Occupational and Environmental Health Team. (1999). *Guidelines for community noise*

tråd med målsetningen, har antall mennesker som er utsatt for flystøy økt med 8500 mellom 1999 og 2014.⁴⁶

I følge Folkehelseinstituttet er det enklere å forebygge støyproblemer gjennom kommunal planlegging, enn å gjennomføre tiltak som reduserer støy i ettertid. Folkehelseinstituttet anbefaler derfor kommunene å sette konkrete bestemmelser om støy i tråd med støyretningslinjen, i sine kommuneplaner.⁴⁷

3.2 Andre hensyn i interesseavveiningen

Støy påvirker oss mennesker i ulik grad, og det er sannsynlig at barn blir påvirket mer enn voksne. Det er derfor naturlig å trekke inn FNs barnekonvensjon Artikkel 3, som sier at «barnets beste» skal være et «grunnleggende hensyn ved alle behandlinger som berører barn». Ordlyden taler for at «barnets beste» er det utfallet som gagnar barnet i størst mulig grad, og som skal være styrende som det «grunnleggende hensynet» i den aktuelle avveiningen. Plan- og bygningsloven, med tilhørende byggteknisk forskrift og støyretningslinjen, setter ingen andre støygrenser for barn enn for voksne. Derfor vil en vurdering av dette regelverket ikke skille mellom barns og voksnes rettigheter når det kommer til støygrenser for uteoppholdsareal. Hensynet til «barnets beste» kan likevel anvendes som tolkningsprinsipp i en interesseavveining etter ovennevnte lovverk og retningslinjer.

Andre hensyn som gjør seg gjeldende ved kommunens planlegging av en arealplan er hensyn til klima, miljø og fortetting. I tillegg finnes andre viktige samfunnshensyn, som blant annet behovet for boligbygging, verdiskapning og sysselsetting. I plan- og bygningsloven § 3-1 bokstav g, slås det fast at kommunen i planleggingen må ta hensyn til «klima(..), herunder gjennom løsninger for energiforsyning og areal og transport». Ordlyden taler for at det må vurderes hvordan disponering av et areal får betydning for klimaet. I forarbeidene går det frem at kommunale utslipp skal minimeres gjennom blant annet kollektivtransport og gang- og sykkelvei. Da interesseavveiningen er skjønnsmessig, åpner det for at klimahensynet kan vektlegges i større grad enn folkehelsehensynet, i og med at begge hensynene følger av plan-

⁴⁶ Folkehelseinstituttet, Støy, helseplager og hørseltap i Norge (2018)

⁴⁷ Folkehelseinstituttet, Flystøy kan gi helseplager hos innbyggerne rundt Gardermoen (2017)

og bygningsloven. Støyretningslinjen åpner for at hensynet til samordnet areal- og transportplanlegging kan tillate avvik fra støygrensene, i avvikssoner. Retningslinjen definerer avvikssoner som områder hvor støynivået overskrider støygrensene, men hvor det likevel kan tillates oppføring av ny bebyggelse.⁴⁸

Hensynet til samordnet areal- og transportplanlegging gjør seg særlig gjeldende i sentrumsområder i byer og tettsteder, spesielt rundt kollektivknutepunkt. Retningslinjen definerer et sentrumsområde som: «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».

Kommunen er selv ansvarlig for å gjøre en vurdering av om hensynene for å tillate avvik fra støygrensene gjør seg gjeldende. Dette gjøres gjennom en konsekvensutredning i planprosessen for kommuneplanen. En generell anbefaling er at minst mulig av byggesonen defineres som avviksområde, og at kommunens utgangspunkt dermed skal være restriktivt. Forutsetningene for at kommunen kan tillate avvik er for det første at avviket kun gjelder der kommunen har åpnet for avvik i kommuneplanens arealdel. Kommunen må derfor definere en eventuell avvikssone ved utarbeidelsen av kommuneplanen. Videre er det en forutsetning at kommunen stiller krav til avbøtende tiltak mot støy for boligbygging i avviksområde. Slike tiltak kan eksempelvis være skjerm mellom støykilde og mottaker, herunder terrengskjerming, hvor terrenget bearbeides for å oppnå skjermingseffekt, eller ordinære støyvegger i tre eller annet egnet materiale. Slike tiltak fungerer imidlertid best mot støykilder som kommer fra bakkeplan. Ved flystøy vil støykilden, flyene, bevege seg i ulike retninger og ha ulike høyde, og dermed være mer uforutsigbar.

Selv om støyretningslinjen åpner for mulige avvik, påpeker den samtidig at vesentlige avvik kan gi grunnlag for innsigelse til planen fra blant annet fylkesmannen. En naturlig forståelse av «avvik» taler for at et hvert støyforhold som overskrider støygrensen i retningslinjen, kan være grunnlag for innsigelse fra fylkesmannen. Imidlertid taler «vesentlig» for at det må foreligge et kvalifisert avvik og at det beror på en konkret helhetsvurdering av det aktuelle avviket. Sakene fra forvaltningspraksis taler for at det er slik ordlyden skal forstås. I saken

⁴⁸ Miljøverndepartementet, *Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442)*. (2005)

vedrørende støygrensen i kommuneplanen mener FMHO at et avvik på 3db er «vesentlig», og dermed gjenstand for innsigelse. Imidlertid er innsigelsen fremmet etter en helhetsvurdering, med andre momenter enn kun avviket i støyretningslinjen, herunder blant annet hensyn til klima, transport, fortetting, jordvern m.m. Isolert sett er det derfor vanskelig å si om det foreligger noen nedre grense for hva som er et «vesentlig avvik» med tanke på støy, som kan gi grunnlag for innsigelse.

I rundskriv fra Klima- og miljødepartementet er det listet opp eksempler på vesentlige avvik fra støyretningslinjen, som kan gi grunnlag for innsigelse. Et av eksemplene er tilfeller der avvikssoner ikke er behandlet og begrunnet på en forsvarlig måte i kommuneplanen. Et annet tilfelle er der grenseverdiene for støy er overskredet for planlagt arealbruk uten at avbøtende tiltak er tilstrekkelig innarbeidet i planen. Et ytterligere tilfelle er hvis planlagt arealbruk avviker fra anbefalingene i retningslinjen uten at årsakene til avviket er grunnlagt og tilstrekkelig dokumentert.⁴⁹

I likhet med ordlyden i støyretningslinjen, taler rundskrivet for at innsigelser skal gjøres på bakgrunn av en helhetsvurdering. Et mindre avvik fra retningslinjen vil ikke automatisk medfører en innsigelse, hvis avviket ivaretar andre nasjonale interesser.

Som en veiledning for kommunene er det i kap. 11.4 vist eksempler på kriterier for hvilke områder som kan inngå i slike avvikssoner. Her går det frem ulike vilkår som bør være oppfylt for at kommunen kan godkjenne et areal som avvikssone. Det er blant annet stilt krav til arealbruk/tjenestetilbud, tetthet og kollektivdekning.⁵⁰

Avvikssonen bør defineres i kommuneplanen, med krav til avbøtende tiltak. Eksempel på avbøtende tiltak er støysikring av uteareal. Slik sikring kan blant annet gjøres gjennom å legge utearealet på den motsatte siden av bygget fra støykilden, slik at utearealet blir liggende på stillesiden av bygget. Da er man imidlertid avhengig av at støykilden befinner seg på bakkeplan, eksempelvis fra en trafikkert vei.⁵¹ Når støykilden kommer ovenfra, som den gjør

⁴⁹ Klima- og miljødepartementet, Rundskriv, Nasjonale og vesentlige interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis. (10.06.2016)

⁵⁰ Miljødirektoratet, Veileder til retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging, M-128 (2014)

⁵¹ Ibid

ved flystøy, vil det være utfordrende å legge til rette for en stilleside. Avbøtende tiltak er derfor en særlig utfordring ved flystøy, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 5.

4 Rammene for kommunens plankompetanse

4.1 Innledning

Plan- og bygningsloven legger føringer for planprosessen, med hensyn til organisering av planarbeidet, deltakelse og samarbeid mellom planmyndighetene. Bestemmelsene for saksbehandlingen finnes i de generelle bestemmelsene og i særbestemmelsene tilknyttet hvert enkelt plannivå. Loven bygger på prinsippene om lokaldemokrati, desentralisering av myndighet og medvirkning fra kommunens innbyggere. Gjennom planarbeidet skal kommunen sørge for at interessene til enkeltpersoner, organisasjoner, kommunale organer og statlige fagmyndigheter blir ivaretatt.

I den tidligere nevnte formålsparagrafen til plan- og bygningsloven, § 1-1 første ledd, står det at loven skal «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner». Videre står det i bestemmelsens tredje ledd at «(b)yggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak». En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at loven skal sørge for at planmyndighetene har en fremtidsrettet planlegging som oppfyller overordnede mål og bestemmelser.

Uttrykket «bærekraftig utvikling» omfatter i plan- og bygningsloven § 3-1 blant annet folkehelse og helsens fordeling i befolkningen. Ved at hensynet til folkehelse er forankret i formålsparagrafen gir lovgiver et tydelig signal om at dette hensynet både er relevant for, og skal vektlegges, i kommunens arealplanlegging. Imidlertid er folkehelse kun et av flere hensyn som skal vektlegges, og ved kolliderende interesser gir ikke ordlyden klare føringer for hvordan folkehelsehensynet skal ivaretas.⁵²

Konflikten mellom Fylkesmannen i Hordaland og Bergen kommune, som fremgår av saken vedrørende kdplBLÅE, er et eksempel på at Fylkesmannen og kommunen vektlegger folkehelsehensynet forskjellig. I kapittel 3 nevnes flere eksempler på ulike hensyn som kan være motstridende i interesseavveiningen. Et viktig spørsmål er hvilke krav plan- og bygningsloven, med tilhørende byggeteknisk forskrift og støyretningslinjen, setter til

⁵² Winge og Holth (2017)

kommunene når de skal planlegge i støyutsatte områder. For å få klarhet i kommunens plankompetanse, og reaksjonene som kan følge av at de eventuelt går utenfor denne kompetansen, må vi gjøre rede for hvilke føringer som kan trekkes fra plan- og bygningsloven, byggt teknisk forskrift og støyretningslinjen, og hvordan disse føringene er styrende for arealplaner.

Dette kapittelet skal først se på hvilke aktører som har ansvar i de ulike delene av planprosessen, og deretter gå nærmere inn på rammene for de lokale planmyndighetene. Avslutningsvis vil det bli sett på hva som kan føre til innsigelser fra regional og nasjonal planmyndighet.

4.2 Kommunens materielle kompetanse til å sette bestemmelser i arealformål etter plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven § 3-2 første ledd legger ansvaret for planlegging til kommunestyret, regionale planmyndigheter og Kongen. Med Kongen menes det her at det øverste ansvaret for planleggingen etter plan- og bygningsloven ligger hos Regjeringen, med Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD) som ansvarlig departement, jf Delegeringsforskrift 13. desember 2014 nr. 1455.⁵³ Vedtak i arealplanleggingen foregår dermed på tre plannivå; lokalt, regionalt og nasjonalt. Det lokale plannivået er imidlertid ikke underlagt det regionale eller det nasjonale nivået. Kommunen avleder dermed ikke sin plankompetanse fra staten, men fra bestemmelser i plan- og bygningsloven. Med denne ordningen ser vi at hensynet til det kommunale selvstyret står sterkt, og nylig vedtatte lovbestemmelser, i blant annet forvaltningsloven og plan- og bygningsloven, gir kommunene ytterligere rettigheter ved konflikt mellom stat og kommune.⁵⁴

At kommunene ikke avleder sin kompetanse fra de øvrige planmyndighetene får betydning for rettsvirkningen til nasjonale og regionale retningslinjer og føringer. Etter plan- og bygningsloven § 6-2, samt § 7-2, «skal» nasjonale retningslinjer og regionale planer legges til

⁵³ Rundskriv H-2/14, Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven (17.02.2014)

⁵⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Lovendring skal styrke lokaldemokratiet og kommunelat selvstyre (28.12.2017)

grunn ved kommunal planlegging. Forarbeidene slår fast at kommunene plikter å følge instruksene som planretningslinjene måtte inneholde ved planlegging etter plan- og bygningsloven.⁵⁵ Imidlertid er ikke retningslinjene bindende for arealbruken i forhold til private. Det vil si at kommunen ikke kan gi avslag på en søknad med grunnlag alene i statlige støyretningslinjer.⁵⁶ Hvis kommunen i sine planer ikke legger til grunn nasjonale retningslinjer som lovteksten foreskriver, vil planen avvike fra overordnede planer. Konsekvensen av at planen vesentlig tilsidesetter nasjonale interesser, er at vedtaket kan bli møtt med innsigelser fra statlig sektororgan, jf plan- og bygningsloven § 5-4.

Plan- og bygningsloven fungerer som et rammeverk for kommunens arealplanlegging, men gir lite føringer for vektingen av de ulike interessene i planleggingen. Den mer utfyllende støyretningslinjen fastsatt i medhold av loven, kan derimot gi en bedre forståelse for hvordan folkehelsehensynet skal vektlegges. Imidlertid viser konflikten mellom FMHO og Bergen kommune at det er uenighet rundt den rettskildemessige vekten av de ulike statlige retningslinjene. For å avklare hvilke føringer kommunene er bundet av, må vi først kartlegge de rettslige rammene for kommunens handlingsrom.

Kommunens materielle kompetanse følger av plan- og bygningsloven § 3-3. Her går det frem at kommunestyret leder den kommunale planleggingen, og skal sørge for at plan- og bygningsloven følges i kommunen. Hvordan kommunens arealer skal disponeres i fremtiden og rammene for tiltak som kan settes i verk, må være i samsvar med kommuneplanens arealdel, jf plan og bygningslovens § 11-5. Kommuneplanen setter dermed rettslig bindende grenser, også for kommunestyret.

I arealdelen til Bergen kommunes kommuneplan gjengis tabellen for utendørs støynivå, som vi finner i støyretningslinjen. Her går det frem at støygrensen for flystøy er 52 dB. I tillegg er det satt som krav i kommuneplanen at for områder der støysonekart foreligger skal disse innarbeides i arealplaner for støyfølsom bebyggelse. Selv om kommuneplanen viser til støygrensene i støyretningslinjen, står det i kommuneplanens pkt. 13 at for uteareal ved skoler og barnehager og utendørs oppholdsareal for bolig er støygrensen 55 dB. Videre står det at «privat uteplass kan lages som vinterhage/innglasset balkong i følgende områder: sentrum (S1

⁵⁵ Ot.prp.nr 32 (2007-2008), side 196

⁵⁶ Ibid, side 196

og 8), bydelssentra og i senterområder langs bybanen (sør t.o.m. S 21 Lagunen) dersom dette er nødvendig for å oppnå tilstrekkelig kvalitet. Hjemmel: § 11-9, nr 6»⁵⁷. Kommuneplanen viser både til tabellen vi finner i støyretningslinjen, samtidig som den setter støygrensen for flystøy til å være 55dB for utearealer ved skoler, barnehager og utendørs oppholdsarealer for bolig.

En gjennomgang av KPA2010 reiser flere spørsmål. Ett av spørsmålene fra Fylkesmannen i Hordaland, som ble avgjort av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, er hvorvidt kommuneplanen kan fravike statlige retningslinjer. Terskelverdiene i støyretningslinjen kan fravikes gjennom plan, men at et slikt avvik må ha en nøye utredning og begrunnelse i planen. I innsigelsen til kdplBLÅE gjentar FHMO flere av punktene som også gjorde seg gjeldende i innsigelsen mot KPA2010:

«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.»⁵⁸

Her ser vi at innsigelsen omhandler blant annet kravene til avvik, herunder utredningen og begrunnelsen for avviket, i tillegg til avbøtende tiltak. Spørsmålet blir derfor hva som kreves for at kommunen kan avvike støygrensene i støyretningslinjen.

⁵⁷ Bergen kommune, Bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel 2010

⁵⁸Oversendelse for behandling av Fylkesmannens innsigelse til kommunedelplan for Birkeland, Liland, Ådland og Espeland (27.07.2018)

4.2.1 Avvik fra støyretningslinjen

Som nevnt i kapittel 3 kan hensynet til samordnet areal- og transportplanlegging tilsi at det er nødvendig å etablere boliger i et avviksområde fra støyretningslinjen i kommuneplanen.⁵⁹

Årsaken er behovet for høy arealutnyttelse i disse områdene, med blant annet hensyn til klimautfordringene. En forutsetning for å tillate avvik er at kommunen har angitt avvikssoner i kommuneplanens arealdel, og at avviket kun gjennomføres i det angitte området. I tillegg er det en forutsetning at kommunen stiller krav til avbøtende tiltak mot støy for boligbebyggelse i avviksområdet⁶⁰. Forutsetningen om avbøtende tiltak er ofte den største utfordringen ved flystøy, som den ene saken mellom Bergen kommune og Fylkesmannen i Hordaland viser. Bergen kommune begrunner avviket fra støyretningslinjen med hensynet til samordnet areal- og transportplanlegging, og er dermed i utgangspunktet i tråd med retningslinjen. Imidlertid anfører FMHO at området ligger for langt unna et sentrumsområde, og at et avvik derfor ikke kan begrunnes i hensynet til samordnet areal- og transportplanlegging. Fylkesmannen skriver blant annet i klagen at:

«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. (..) 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.»⁶¹

Fylkesmannen mener derfor at B5/T2 ikke oppfyller kravene til et sentrumsområde. Kravene til sentrumsområdet ble nevnt i kapittel 3. Det vil være for omfattende for oppgaven å gå inn på en inngående drøftelse av om B5/T2 oppfyller kravene til et sentrumsområde. Imidlertid kan vi se på et eksempel fra Tromsø kommune, hvor hensynet til samordnet areal- og transportplanlegging åpner for boligbygging i en flystøysone. Årsaken er at flyplassen i kommunen ligger tett opp til sentrumskjernen. Mesteparten av bebyggelsen i Tromsø ligger i tillegg på Tromsøya, med bruforbindelse til områdene rundt. Da de fleste arbeidsplassene

⁵⁹ Miljøverndepartementet, *Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442)*. (2005)

⁶⁰ Miljøverndepartementet, *Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442)*. (2005)

⁶¹ Oversendelse for behandling av Fylkesmannens innsigelse til kommunedelplan for Birkeland, Liland, Ådland og Espeland (27.07.2018)

ligger på øya, blant annet universitetssykehus og universitet, er det ønskelig å samle flest mulig boliger i nærheten. Enda et argument for avvik fra støygrensen er at ei bru vil kunne fungere som en kork ved behov for rask tilgang til sykehuset. Videre taler hensynet til klima for å samle flest mennesker på minst mulig areal, slik at behovet for transport er minst mulig.

Fylkesmannen i Hordalands innsigelse mot KPA2010, vedrørende regulering av boligområdet Aadland, ble avgjort av Miljøverndepartementet som godkjente at området ble regulert til byggeområde i kommuneplanens arealdel. Departementet begrunnet avgjørelsen med at det foreligger en underdekning av boliger i bydelen og muligheten til å legge til rette for miljøvennlige transportløsninger, og som samlet sett oppfyller hensynet til samordnet areal- og transportplanlegging. Det ble imidlertid satt krav om videre utredning av blant annet flystøy i kommunedelplanBLÅE.⁶² Ved kravet om en videre utredning av flystøy, ga departementet lite veiledning til hvordan støyretningslinjen skal tolkes.

Hensikten med å nevne hensynet til samordnet areal- og transportplanlegging er å illustrere at det er en uenighet rundt tolkningen av vilkårene for avvikssone etter retningslinjen, og å anvende dette i en vurdering av om det er behov for en ytterligere evaluering av støyregelverket.

4.2.2 Forholdet mellom kommunedelplan og kommuneplan

FMHO hevder at kdplBLÅE avviker fra KPA2010. Den neste vurderingen er derfor om det er adgang til å avvike kommuneplanen i en kommunedelplan.

Det går frem av plan- og bygningsloven § 11-6 at kommuneplanens arealdel «fastsetter fremtidig arealbruk for området» og er «bindende for nye tiltak». Ordlyden taler for at kommuneplanen er rettslig bindende for fremtidig arealbruk. Dermed følger det av loven at kommunedelplanen ikke kan stride med den overordnede kommuneplanen. Forholdet mellom kommuneplanen og kommunedelplanen i Bergen kommune går frem av Bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel 2010, punkt 2. Her står det at rettsvirkningen av en støyregulering i kommunedelplan som strider med kommuneplanen, er at kommuneplanens

⁶² Miljøverndepartementets avgjørelse av innsigelser til kommuneplanens arealdel (24.04.2013)

bestemmelser og retningslinjer går foran kommunedelplanens.⁶³ Det kan derfor kort slås fast at kommunedelplanen i utgangspunktet ikke kan avvike fra kommuneplanen.

4.2.3 Dispensasjon fra kommuneplan, jf plan- og bygningsloven § 19-2

Kommuneplanens arealdel er styrende for hvordan kommunen kan disponere områdene i kommunen, og utgangspunktet er dermed at kommunen må følge bestemmelsene satt i kommuneplanen. Imidlertid går det frem av plan- og bygningsloven § 19-2 at «kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov». Det følger videre av plan- og bygningsloven § 19-2 at «dispensasjon ikke kan gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensyn i lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering». En naturlig forståelse av ordlyden taler for at kommunen kan fravike bestemmelsene i arealplanen, men at terskelen for et avvik er høy.

I forarbeidene går det frem at «avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan». ⁶⁴ Årsaken til den høye terskelen er at kommuneplanen er blitt til gjennom en grundig planprosess, og hvis det blir for enkelt å dispensere, vil det kunne undergrave planprosessen.

I den ene innsigelsessaken beskrevet i kapittel 2 ga Bergen kommune den private tiltakshaveren dispensasjon fra støykravet i KPA2010 for å bygge en bolig på Hjellestad. Støygrensen i KPA2010 er satt til 55dB for uteoppholdsareal. I KPA2010 er det lagt til grunn et støysonekart hvor det tas høyde for en rullebane nr 2 på Flesland, som vil føre til at støyen på det aktuelle området kommer opp i 58dB. Uten en rullebane nr 2 er støyen på 55dB. Kommunen begrunnet vedtaket med at eiendommen ligger i et landlig område med store friområder for rekreasjon og lek. Avbøtende tiltak, som overbygg over uteareal, mente kommunen derfor var akseptabelt ved utbygging av ny rullebane. I tillegg la de vekt på

⁶³ Bergen kommune, Bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel 2010

⁶⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007- 2008), s. 242

usikkerheten om den nye rullebanen kom til å bli realisert, og at teknologiske fremskritt uansett kom til å senke støyen fra flyene. FHMO mente derimot at de avbøtende tiltakene ikke var tilfredsstillende, og at det heller ikke forelå tilstrekkelig med fordeler knyttet til dispensasjonsvedtaket i et samfunnsperspektiv, jf plan- og bygningsloven § 19-2, til at det var grunnlag for dispensasjon fra kommuneplanen.

Å anvende overbygg som avbøtende tiltak mot flystøy på et uteareal er, etter Fylkesmannen i Hordalands oppfatning problematisk, noe oppgaven kommer tilbake til i kapittel 5. Bergen kommunes argumentasjon vedrørende usikkerheten rundt rullebane nr 2 strider med føre-var-prinsippet. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane sa seg derfor enig med FMHO i at vilkårene i plan- og bygningsloven § 19-2, for dispensasjon fra plankravet i KPA2010, ikke var oppfylt.

4.2.4 Vurderingen av støykrav i byggteknisk forskrift

Den siste vurderingen rundt kommunens handlingsrom handler om hvorvidt byggteknisk forskrift er bindende. Fylkesmannen i Hordaland mener at støygrensen som byggteknisk forskrift viser til er bindende for kommunens planlegging. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, som var settefylkesmann i saken om bygging av bolig på Hjellestad, kom frem til at Bergen kommune kunne sette støygrensen i kommuneplanen til 3dB høyere enn det som går frem av støyretningslinjen og byggteknisk forskrift.

Som tidligere nevnt er støyretningslinjen fravikelig. Fylkesmannen i Hordaland anfører imidlertid at støygrensene i forskriften, jf forskriftens veiledning og NS 8175:2012, utgjør en selvstendig skranke som kommunen plikter å følge i enkeltsaker. Spørsmålet blir dermed om støygrensene i byggteknisk forskrift er rettslig bindende for kommunens arealplanlegging.

I formålsparagrafen til byggteknisk forskrift, § 1-1, går det frem at forskriften «skal sikre at tiltak planlegges» slik at det oppfyller krav til blant annet «helse». Støy er en negativ helsefaktor, og ordlyden i forskriften taler dermed for at støyens påvirkning på helse må vurderes ved planleggingen av tiltaket. Etter plan- og bygningsloven § 11-1 gjelder forskriften for kommuneplaner og tilsvarende for reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven § 12-1.

I brevet til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane skrev FMHO at *«det følger av lovens system at forskriften må gjelde for planleggingen. Kommunen kan ikke vedta planer i strid med teknisk forskrift. Da vil kommunen få vansker med å følge forskriften i den enkelte byggesak. Sammenhengen mellom innholdet i planene og det som kan bygges etter disse, i siste omgang de enkelte byggetiltak, tilsier i seg selv at planene ikke kan være i strid med teknisk forskrift»*.⁶⁵ FMHO mener derfor at selv om støyretningslinjen kan åpne for avvik, vil byggteknisk forskrift være til hinder for et slikt avvik.

Forskriftens § 13-6 handler om «(g)enerelle krav om lyd og vibrasjoner». Her går det frem at uteoppholdsarealer avsatt for rekreasjon og lek skal sikres «tilfredsstillende lyd».

Bestemmelsen viser videre til at tilfredsstillende lydforhold er satt til Lydklasse C i NS 8175:2012. For støy på uteoppholdsareal er grensen satt til «nedre grenseverdi for gul sone», som er en henvisning til støyretningslinjen, følgelig 52dB. Imidlertid påpeker FMHO at det ikke er en generell henvisning, men en eksakt nedre grenseverdi, og at selve grenseverdien for støy i retningslinjen er gjort gjeldende for byggteknisk forskrift. Dermed mener FMHO at støygrensen på 52dB for uteoppholdsareal, etter forskriften er rettslig bindende.

Innsigelsen gikk til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, som kom frem til at kommunestyret har anledning til å fravike byggteknisk forskrift. I sin avgjørelse viser FMSF til veilederen til støyretningslinjen. Her følger det at støygrensen i NS 8175:2012, som byggteknisk forskrift viser til, er «veiledende». Videre står det at *«Det er ikke ment at retningslinjens anbefalte grenser med henvisning 8175 skal gjøres helt absolutt, men at man i praktiseringen av byggteknisk forskrift skal følge opp retningslinjens prinsipper og anbefalinger. Det bør som en følge av dette også gis de samme muligheter for avvik og kompromissløsninger som det retningslinjen tilsier»*.⁶⁶

Ordlyden i veilederen taler for at forskriften åpner for avvik på tilsvarende måte som støyretningslinjen. Imidlertid må det påpekes at en veileder ikke har tung rettskildemessig vekt, og at FMHO ikke er enig i at byggteknisk forskrift åpner for avvik.

⁶⁵ Klage, Bergen – gnr 106 bnr 887 – Hjellevad – flystøy, Fylkesmannens referanse: 2012/5557 421.3 (14.03.2016)

⁶⁶ Miljøverndepartementet, *Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442)*. (2005)

At dette spørsmålet får en avklaring er viktig, da det er et problem at planmyndighetene ikke vet hvorvidt støygrensen i forskriften er bindende. Problemet blir særlig tydelig når det står uttrykkelig i støyretningslinjen at støygrensen på 52dB kan fravikes, forutsatt at nasjonale interesser og krav til avbøtende tiltak er oppfylt. Hvis støygrensen i byggteknisk forskrift, som er den samme som i støyretningslinjen, er ufravikelig ved planleggingen av nye tiltak, vil det føre til at det egentlig ikke er mulig å fravike støyretningslinjen. Åpnes det for avvik fra støyretningslinjen vil det i så fall være en feil, da et slik avvik vil være i strid med byggteknisk forskrift.

5 Støysikring av uteoppholdsareal

5.1 Introduksjon: funksjons- og kvalitetskrav til uteareal

Så langt i oppgaven har jeg gjort rede for de overordnede juridiske rammene i lovverket og hvordan nasjonale retningslinjer har betydning for kommunenes arealplanlegging ved bygging av nye boliger i flystøysonen. Formålet har til nå vært å kartlegge rammene som gjør seg gjeldende i interesseavveiningen av hensynet til folkehelse opp mot andre interesser, og hvilke regler som gjelder for å sikre en forsvarlig boligbygging med fokus på støyens negative påvirkning på folks helse. Jeg skal nå gå over til å vurdere problemstillingen fra de to utvalgte sakene fra forvaltningspraksis, som retter seg mot støysikring av uteareal.

I plan- og bygningsloven § 11-9 står de generelle bestemmelsene til kommuneplanens arealdel. I § 11-9 nummer 6 går det frem at kommunen kan, uavhengig av arealformål, vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel om miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur. Slike miljøkvalitetsnormer kan være krav for luftkvalitet, vannkvalitet og støygrenser. Kommunen kan dermed bestemme ønskede normer for uteareal med hensyn til støygrenser i kommuneplanen. Etter lovens § 12-7 nr. 4 kan kommunen gi bestemmelser til arealformål og hensynssoner i reguleringsplaner om funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, universell utforming og barns særlige behov for leke- og uteoppholdsarealer. En naturlig forståelse av «uteoppholdsarealer» taler for områder barn og voksne oppholder seg på fritiden, hvor det må settes krav for å sikre «hensynet til helse». Da det er en «kan»-bestemmelse, setter ikke ordlyden noen minimumskrav for funksjon eller kvalitet. Det vil si at det er opp til kommunene om de vil sette slike særlige kvalitets- og funksjonskrav i den enkelte reguleringsplanen. Bestemmelsen åpner derfor opp for at kommunene har et rom for å utøve skjønn.

For å oppnå en presis forståelse for kvalitets- og funksjonskravenes innhold, kan det være hensiktsmessig å se hen til forarbeidene. Imidlertid tilfører forarbeidene kun at bestemmelsene kan gis for å sikre «gode leke- og oppholdsarealer» og gir i liten grad noen videre presisering av hva som kreves for at uteoppholdsarealene skal være «gode».⁶⁷ For en

⁶⁷ Ot.prp. nr. 32 (2007- 2008), s. 242

ytterligere presisering må vi derfor se om støyretningslinjen og byggteknisk forskrift kan gi oss tilstrekkelige føringer for kvalitets- og funksjonskravenes innhold.

5.2 Kvalitetskrav til uteareal i kommuneplanen

Som vi ser fra sakene mellom Fylkesmannen i Hordaland og Bergen kommune er det blant annet uenighet rundt hvordan man kan støysikre uteareal mot flystøy. For å få svar på det må vi først gjøre rede for hvilke kvalitetskrav som må være oppfylt for at et areal er et uteoppholdsareal.

Det følger av plan- og bygningsloven § 12-7 at kommunen kan utarbeide egne kvalitetskrav for å sikre hensynet til helse, leke- og uteoppholdsareal. Bergen kommune har satt kvalitetskrav for uteoppholdsareal i kommuneplanens kapittel 10 og 13. Kvalitetskravene inneholder krav til helning, lokalisering, helse, miljø og sikkerhet – herunder støy. Videre står det at «I gul støysone kan ny støyfølsom bebyggelse vurderes i byggeområder, dersom avbøtende tiltak gir tilfredsstillende støyforhold. Hjemmel: plan- og bygningsloven § 11-9 nr 6.»⁶⁸

Spørsmålet blir derfor hva som oppfyller kravet om «avbøtende tiltak som gir tilfredsstillende støyforhold».

Flystøy som støykilde skiller seg fra andre støykilder. Den særskilte utfordringen kravet om «avbøtende tiltak» som sikrer mot støy fra fly kan derfor illustreres gjennom å sammenligne de to ulike støykildene flystøy og vegtrafikkstøy. Etter støyretningslinjen er støygrensen for vegtrafikkstøy på uteoppholdsareal 55dB.⁶⁹ Det vil si at den anbefalte støygrensen på uteoppholdsareal for vegtrafikkstøy er 3dB enn for flystøy. Kommuneplanen setter derimot den samme støygrensen for flystøy som for vegtrafikkstøy, noe som er et avvik fra støyretningslinjen. Årsaken til at det er ulik støygrense for vegtrafikk- og flystøy er blant annet at flystøy har andre egenskaper sammenlignet med vegtrafikkstøy.

⁶⁸ Bergen kommune, Bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel 2010

⁶⁹ Miljødirektoratet, Vegtrafikk

Mens vegtrafikkstøy er til dels forutberegnelig med tanke på tider på døgnet og lyden er relativt jevn, varierer støyen fra fly i mye større grad. Her kan vi ha lange perioder uten støyende aktivitet, for så å få en overraskende enkelt støyhendelse når flyet flyr forbi. I tillegg følger ikke flytrafikken faste baner, som biler gjør. Lyden fra fly vil derfor nå forskjellige sider av bygninger som vanskeliggjør støydempingstiltak av uteareal. Til slutt bør det spesielle frekvensinnholdet til flystøy nevnes. Frekvensen inneholder et stort energibidrag, som ligger i ørets mest følsomme område. Det gjør derfor at flystøy, selv ved lavere nivåer, kan oppfattes gjennom høy bakgrunnsstøy.⁷⁰

I følge Miljødirektoratet er støy fra trafikkerte veger den vanligste type støy mennesker utsettes for fra omgivelsene. Trafikkstøy er årsak til rundt 80% av støyplagene.⁷¹ Når det kommer til støysoneinndeling gjelder de samme reglene for vegtrafikkstøy som for flystøy, herunder at gul sone er en vurderingssone hvor boligbygging kan tillates, forutsatt at de anbefalte støygrensene er tilfredsstillt. Det er ved denne vurderingen, om hvordan støygrensene kan tilfredsstilles, at forskjellene mellom vegtrafikkstøy og flystøy blir særlig synlig. Årsaken er, som nevnt, at vegtrafikkstøy stort sett kommer fra siden, på bakkeplan, mens flystøy kommer fra varierende retninger, hovedsakelig ovenfra. I tillegg vil flystøy variere fra hvor lavt flyet flyr. Fly som flyr nærmere bakken vil være en støykilde som treffer uteoppholdsarealet mer fra siden sammenlignet med fly som flyr høyere. Lyden fra høytflyvende fly bre seg mer utover, og dermed nå et større område, sammenlignet med lavtflyvende fly.

Forutsigbarheten til støykildene vil også være forskjellig. Trafikkstøy vil som oftest være verst i rushtiden, og mindre nattetid, som kan bety at støysikringen ikke trenger å være tilstede hele døgnet. I tillegg skiller lyden fra biler seg vesentlig fra lyden fra fly, da bilstøy er mer monoton og er påvist å ikke være like skadelig som høye, brå lyder som oppstår raskt – slik som et fly som suser forbi.

Det kan imidlertid tenkes situasjoner hvor støy fra vegtrafikk vil ha tilsvarende sikringsutfordringer som flystøy. Et eksempel vil være der man ønsker å bygge boliger på et areal som ligger i en skråning, ovenfor den trafikkerte vegen, slik at vegtrafikkstøyen kommer

⁷⁰ Miljødirektoratet, Veitrafikk

⁷¹ Ibid

nedenfra. Hvis utearealet ligger mellom vegen og huset, kan det være problematisk å sette opp tilstrekkelige støyskjermer, da lyden vil kunne gå over skjermen og dermed nå utearealet. Det må derfor gjøres en konkret vurdering i hver sak, hvor ulike interesser kan få ulik vekt. Selv om vegtrafikkstøy også kan by på utfordringer med tanke på støysikring, viser sammenligningen med flystøy at sistnevnte kan være en spesielt vanskelig å støysikre. Drøftelsen tyder derfor på at det kan være behov for en presisering av flystøyens særlige utfordringer i kommunene, slik at kommunene ikke likestiller tiltakene mot flystøy med vegtrafikkstøy.

Bergen kommune hevder de kan støysikre utearealene ved å bygge et tak over utearealet. Fylkesmannen mener derimot at et slikt støysikringstiltak vil være brudd på kvalitetskravene for uteoppholdsareal. Kommunen skriver at «fagetaten kan akseptere at deler av disse lekearealene kan være overdekket hvis arealet til felles uteoppholdsareal ellers er oppfylt».⁷²

Spørsmålet blir dermed om overbygg kan fungere som avbøtende tiltak som tilfredsstiller kravet til utendørs støynivå, jf punkt 13 i KPA2010.

Fylkesmannen skriver i innsigelsen til kdplBLÅE at:

«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.»⁷³

⁷² Oversendelse av innsigelsessak for boligområde B5 (19.012018)

⁷³ Oversendelse for behandling av Fylkesmannens innsigelse til kommunedelplan for Birkeland, Liland, Ådland og Espeland (27.07.2018)

Fylkesmannen mener derfor tiltak som kan være tilfredsstillende for veitrafikkstøy, ikke kan anvendes som støysikringstiltak mot flystøy.

For å få svar på om et overbygg kan være et støysikringstiltak for uteoppholdsareal i en flystøysone, kan vi se hen til byggteknisk forskrift § 5-6. Her går det frem at kommunen «bør» sette krav i kommuneplanen til minste uteoppholdsareal. Bestemmelsen definerer uteoppholdsareal som «de deler av tomten som er egnet til formålet og som ikke er bebygd eller avsatt til kjøring og parkering». En naturlig forståelse av ordlyden taler for at et uteoppholdsareal er et uteareal som er egnet til rekreasjon. En carport, med overbygg hvor biler kan parkere, vil ikke kunne regnes som uteoppholdsareal. På bakgrunn av Bergen kommunes argumentasjon vil det derfor være naturlig å stille spørsmål om hva som skiller en carport fra et overbygd uteoppholdsareal.

Videre går det frem av bestemmelsen i byggteknisk forskrift at «kommunen kan bestemme at hele eller deler av ikke overbygd del av terrasser og takterrasser kan regnes som uteoppholdsareal». Naturlig forståelse av begrepet «ikke overbygd» taler for at et tak over et uteareal, som tiltak for støysikring, vil være i strid med kvalitetskravet til et uteoppholdsareal. At et uteoppholdsareal ikke skal være dekt over er blant annet på grunn av kravet til sol- og lysforhold etter byggteknisk forskrift § 8-3 annet ledd, bokstav a. Selv om ordlyden i byggteknisk forskrift § 5-6 er tydelig på at overbygg strider med kvalitetskravene til et uteoppholdsareal, er bestemmelsen en «bør»-bestemmelse, jf bestemmelsens første setning. Det er derfor uvisst i hvilken grad bestemmelsen er styrende for kvalitetskravene kommunen kan sette i kommuneplanen.

6 Avsluttende vurdering og konklusjon

Jeg har søkt å utrede om hensynet til folkehelse ivaretas i planarbeidet ved vurderingen av om det skal bygges boliger i en støysone.

Plan- og bygningsloven, samt folkehelseloven, lovfester hensynet til folkehelse ved kommunal planlegging. I formålsparagrafen til begge lovene går det frem at lovene skal legge til rette for folkehelsen, både for dagens befolkning og den fremtidige. Plan- og bygningsloven, § 1-1, 1. ledd, bruker blant annet uttrykket «bærekraftig utvikling». Ordlyden omfatter det meste som kan ha påvirkning på folkehelsen. Da støy er bevist å ha en negativ påvirkning på folkehelsen, vil en prioritering i tråd med formålet nærmest sette en stopper for all utbygging i nærheten av en flystøysone. Imidlertid åpner lovverket for at kommunen kan legge vekt på andre hensyn enn folkehelse. Forvaltningspraksisen har vist at det er spesielt hensynet til en samordnet areal- og transportplanlegging, som ivaretar blant annet klimahensynet, og som i praksis kan begrunne at det fires på støykravene. Hverken plan- og bygningsloven eller folkehelseloven legger i utstrakt grad føringer for interesseavveiningen mellom folkehelse og andre lovfestede hensyn.

Støy er et miljøproblem som har fått et økt fokus det siste tiåret, og for å legge bedre til rette for en arealdisponering som forebygger støyproblemer, ble støyretningslinjen fastsatt 26.01.2005 av Klima- og miljødepartementet med ikrafttredelse fra samme dato.

Retningslinjen har senere blitt oppdatert i 2012 og 2016. Retningslinjen, med tilhørende veileder, skal blant annet ivareta folkehelsen ved å fastsette øvre støygrenser for hvor det kan tillates å bygge nye boliger i støyutsatte områder. Selv om retningslinjen har blitt oppdatert, har jeg ikke funnet noen kilder som sier at retningslinjen har gjennomgått en grundig evaluering. En slik evaluering er ønskelig, og Forsvarsbygg, Statens vegvesen, Jernbaneverket og OSL/Avinor har blant annet pekt på flere utfordringer med retningslinjen.⁷⁴ Problemene som fremheves er at retningslinjen inneholder upresise formuleringer, at støyreguleringen i for stor grad er veiledende og ikke bindende, og at retningslinjen dermed åpner for et u hensiktsmessig vidt skjønn. I tillegg påpekes det at det kreves ekspertise for å forstå

⁷⁴ Forsvarsbygg, Statens vegvesen, Jernbaneverket, OSL/Avinor, Utfordringer knyttet til forståelse av støyretningslinjen T-1442 (2014)

støygrensene, noe som kan være problematisk for kommuner som mangler denne kompetansen.

Selv om det kan være en utfordring med tilstrekkelig kompetanse i enkelte kommuner, har kommunene flere muligheter til å skaffe seg denne kompetansen. Veilederen til retningslinjen skal blant annet være et verktøy for å forstå retningslinjen. I tillegg kan kommunene søke rådgivning fra andre planmyndigheter, blant annet fylkesmannen. Det som derfor virker å være størst gjenstand for uenighet er vektingen av de ulike hensynene i interessekonfliktene. Sakene mellom FMHO og Bergen kommune viser at det foreligger en uenighet rundt hva hensynet til samordnet areal- og transportplanlegging omfatter. Kommunen mener områdene hvor de ønsker å åpne for boligbygging oppfyller vilkårene for samordnet areal- og transportplanlegging, noe Fylkesmannen bestrider. I tillegg er de uenige i hvordan kvalitetskravene til uteoppholdsarealer kan oppfylles ved støysikring av flystøy. Hensynet til samordnet areal- og transportplanlegging er avgjørende for å etablere et avviksområde fra støygrensen i støyretningslinjen. Det er derfor viktig for hensynet til forutberegnelighet i planleggingen, og for å unngå konflikter, at det er enighet rundt hvordan hensynet til samordnet areal- og transportplanlegging skal tolkes. Det samme gjelder for tolkningen av kvalitetskravene til uteoppholdsareal.

Utviklingen i internasjonal politikk, herunder de nye retningslinjene for flystøy fra Verdens Helseorganisasjon (WHO), er vesentlig lavere enn de vi har i Norge. Etter de nye grensene bor halvparten av Norges befolkning i støyutsatte omgivelser. Grensen for flystøy i Norge i dag er 52dB, mens WHOs nye anbefalte retningslinje er 45dB på dagtid, og 40dB på nattetid⁷⁵. Dette taler dermed for at norske grenseverdier bør revurderes for at hensynet til folkehelsen skal ivaretas i tilstrekkelig grad.

Innledningsvis ble det utarbeidet flere problemstillinger. For å kartlegge de rettslige rammene for hensynet til folkehelse ved boligbygging i en flystøysone, måtte jeg klargjøre kommunens handlingsrom. Da plan- og bygningsloven kun krever at folkehelse skal vektlegges, men gir få føringer for hvordan hensynet skal vektlegges mot andre lovfestede hensyn, eksempelvis klima, måtte jeg søke videre veiledning i byggt teknisk forskrift og støyretningslinjen, med

⁷⁵ Ording, Ny rapport: Flere enn antatt lever med helsefarlig støy (2018)

tilhørende veileder. Her fant jeg vilkår for bebyggelse i støysoner, med blant annet krav om avbøtende tiltak i avvikssoner. Imidlertid viser den utvalgte forvaltningspraksisen at det er flere uenigheter knyttet til tolkningen av byggt teknisk forskrift og støyretningslinjen. Ved spørsmålet hvorvidt kommunedelplan kan fravike en kommuneplan, kom jeg frem til at kommuneplanens arealdel er styrende for etterfølgende planer vedrørende arealdisponering, og at det stilles strenge krav for at kommunen kan gi dispensasjon fra kommuneplanen etter plan- og bygningsloven § 19-2.

Etter å ha gått gjennom de rettslige rammene for å ivareta folkehelse i en flystøysone, virker problemet å være uklare retningslinjer som kan skape usikkerhet og feil forståelse av regelverket knyttet til flystøy. Hensynet til lokaldemokratiet og kommunens bruk av skjønn, kan dermed stå i motsetning til statlige interesser, som folkehelse. Uklare, skjønnsmessige retningslinjer vil kunne føre til feiltolkninger av kommunene, som igjen fører til innsigelser fra andre planmyndigheter. Det vil være lite forutsigbart for kommunene og de private utbyggerne, og kunne føre til en uhensiktsmessig ressursbruk av både offentlige og private midler.

Basert på dette arbeidet, er det min konklusjon at regelverket ikke er tilstrekkelig klart og presist med tanke på hvordan folkehelse skal vektlegges ved vurderingen av om en kommune kan tillate boligbygging i en støysoner, og at det er behov for en nærmere evaluering av støyretningslinjen.

Litteraturliste

Lovgivning

Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging av byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven)

Lov 22. april 2016 nr. 3 om rettshøve mellom grannar (naboloven)

Internasjonale konvensjoner

FNs konvensjon om barns rettigheter av 20. november, 1989 (barnekonvensjonen)

Lovforarbeider og stortingsmeldinger

Helse- og omsorgsdepartementet. (2009). Samhandlingsreformen – Rett behandling – på rett sted – til rett tid. (St.meld.nr 47, 2008-2009). Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet (2013). Folkehelsemeldingen – God helse – felles ansvar. (Meld. St. 34 (2012-2013)). Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet

Ot.prp.nr 32 (2007-2008) Lov om planlegging og byggesaksbehandling

Prop. 90 L (2010-2011) Lov om folkehelsearbeid

St.meld. nr 47 (2008-2009). Oslo: Helsedirektoratet, «Samhandlingsreformen – Rett behandling – på rett sted – til rett tid

Forskrift

Forskrift om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift 2010) til plan- og bygningsloven. Oppdatert i 2017.

Retningslinjer, veiledere og rundskriv

Berglund, Birgitta, Lindvall, Thomas, Schwela, Dietrich H & World Health Organization. Occupational and Environmental Health Team. (1999). *Guidelines for community noise*. Geneva: World Health Organization, Hentet fra:
<https://www.who.int/docstore/peh/noise/Commnoise4.htm>

Brundtland. Verdenskommisjonen for miljø og utvikling. *Vår felles framtid*. Tiden Norsk Forlag (1987)

Helsedirektoratet, *Samhandlingsreformen og ny folkehelselov: Behov for «samfunnskompetanse» i kurs- og utdanningstilbud. Drøfting- og prosessnotat*. (09/2011)
Hentet fra:
<https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/312/Samhandlingsreformen-og-ny-folkehelselov-behov-for-samfunnskompetanse-i-kurs-og-utdanningstilbudet-IS-1931.pdf>

Helsedirektoratet, *Miljørettet helsevern – lokalt folkehelsearbeid*. (2017). Hentet fra:
<https://helsedirektoratet.no/folkehelse/folkehelsearbeid-i-kommunen/veivisere-i-lokale-folkehelsetiltak/miljorettet-helsevern-lokalt-folkehelsearbeid#kunnskapsgrunnlag>

Husbanken, *Hva er helhetlig boligplanlegging i kommunen?* (2018). Hentet fra:
<https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/helhetlig-boligplanlegging-hva-er-det/hva-er-helhetlig-boligplanlegging-i-kommunen>

Klima- og miljødepartementet, *Nasjonale og vesentlige interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis*. (10.06.2016) Hentet fra:
<https://www.hordaland.no/globalassets/for-hfk/plan-og-planarbeid/kommunal-planlegging/rundskriv--klargjoring-av-miljoforvaltningens-innsigelsespraksis.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Lovendring skal styrke lokaldemokratiet og kommunelat selvstyre* (28.12.2017), Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/lovendringer-skal-styrke-lokaldemokratiet-og-kommunalt-selvstyre/id2582919/>

Miljødirektoratet, *Veileder til retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging, M-128* (2014). Hentet fra:

<http://www.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M128/M128.pdf>

Miljødirektoratet, *Vegtrafikk*. Hentet fra: <http://www.miljodirektoratet.no/no/Tjenester-og-verktoy/Veileder/Veiviser-til-stoyregelverket/Stoykilde/Vegtrafikk/>

Miljøverndepartement, *Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442)*, (2005) Senere oppdatert i 2012 og 2016. (Merk: Miljøverndepartementet har endret navn til Klima- og miljødepartementet)

Rundskriv H-2/14, *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven* (17.02.2014) Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan--og-bygningsloven/id751295/>

World Health Organization, *Environmental Noise Guidelines for the European Region* (2018) Hentet fra: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/383921/noise-guidelines-eng.pdf?ua=1

Rapporter

Aasvang, Gunn Marit. Krog, Norunn Hjertager. Engdahl, Bo Lars. *Støy, helseplager og hørselstap i Norge* (2018) Folkehelseinstituttet. Hentet fra:

<https://www.fhi.no/nettpub/hin/miljo/stoy/>

Folkehelseinstituttet, *Flystøy kan gi helseplager hos innbyggerne rundt Gardermoen* (2017).

Hentet fra: <https://www.fhi.no/nyheter/2017/flystoy-kan-gi-helseplager-hos-innbyggere-rundt-gardermoen/>

Folkehelseinstituttet, *Støy, helseplager og hørselstap i Norge* (2018) Hentet fra:

<https://www.fhi.no/nettpub/hin/miljo/stoy/>

Folkehelseinstituttet, *Støyforurensning rammer flest og antallet øker* (2017). Hentet fra:

<https://www.fhi.no/nyheter/2017/stoyforurensning-rammer-flest-og-antallet-oket/>

Forsvarsbygg, Statens vegvesen, Jernbaneverket, OSL/Avinor, *Utfordringer knyttet til forståelse av støyretningslinjen T-1442*. (2014) Hentet fra: <http://84.49.104.166/eInnsyn/RegistryEntry/ShowDocument?registryEntryId=263159&documentId=407822>

Helsedirektoratet, *Folkehelsearbeid – veien til god helse for alle*, (2010) Hentet fra: <https://helsedirektoratet.no/Lists/Publikasjoner/Attachments/651/Utviklingstrekkrapport-2010-folkehelsearbeidet-veien-til-god-helse-for-alle-engelsk-IS-1846-bokmal.pdf>

Miljødirektoratet, *Støy og helse* (2017). Hentet fra: <http://www.miljostatus.no/tema/stoy/stoy-og-helse/>

Miljødirektoratet, *Støy*, (2017). Hentet fra: <http://www.miljostatus.no/tema/stoy/Rapport>

Ording, Oda. *Ny rapport: Flere enn antatt lever med helsefarlig støy*, NRK. 30.10.2018. Hentet fra: <https://www.nrk.no/norge/ny-rapport-flere-enn-antatt-lever-med-helsefarlig-stoy-1.14243384>

Planlovutvalgets andre delutredning, Bedre kommunal og regional planlegging etter plan, og bygningsloven, NOU 2003:14

SINTEF rapport STF40 A02052; Dose-respons-sammenhenger i støyregelverket (2002)

Litteratur og artikler

Backer, Inge Lorange, Grunnlovfesting av miljørettslige prinsipper, 6/1990 av, Institutt for offentlig retts skriftserie, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo

Helgesen, M. K., & Hofstad, H. (2014). Determinants in Norwegian Local Government Health Promotion – Institutional Perspectives Technology, Communication, Disparities and 32 Government Options in Health and Health Care Services. Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited

Kommunesektorens organisasjon (KS), *Kommunens rolle som arealplanmyndighet – debatthefte*, desember 2012. Hentet fra: <https://www.ks.no/globalassets/vedlegg-til-hvert-fagomrader/samfunn-og-demokrati/samferdsel-plan-og-miljo/planfaglige-rad/arealplanmyndighet---trykket-hefte.pdf>

Krog, Norun Hjertager. Refsnes, Magne. Aasvang, Gunn Marit. Låg, Marit. Øvrevik, Johan. *Flystøy og luftforurensning ved flyplasser: Mulige helsekonsekvenser ved Oslo lufthavn*. Folkehelseinstituttet. 2017

Mæland, J.G. (2009) Hva er HELSE. Oslo: Universitetsforlaget

Winge, Nikolai K., Fredrik Holth, (2017) *Plan og bygningsrett*, 1. utgave, Oslo Universitetsforlaget

WHO (1948). WHO definition of health. Hentet fra: <http://www.who.int/about/mission/en/>

Øverby, N. C., Torstveit, M. K., & Høigaard, R. (2011). *Folkehelsearbeid*. Høgskoleforlaget

Dokumenter

Bergen kommune, Bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel 2010 Hentet fra:

https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00184/Bestemmelser_og_ret_184189a.pdf

Forvaltningspraksis

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, *Avgjerd i klagesak om flystøy i Bergen*, (2016). Hentet fra: <https://www.fylkesmannen.no/nb/Sogn-og-Fjordane/Plan-og-bygg/Plan--og-bygningsrett/Avgjerd-i-klagesak-om-flystoy-i-Bergen/>

Klage, Bergen – gnr 106 bnr 887 – Hjellestad – flystøy, Fylkesmannens referanse: 2012/5557 421.3 (14.03.2016) Hentet fra:

<https://www.fylkesmannen.no/contentassets/e7419e86b34343059e34a512921d7b89/klage---bergen---gnr-106-bnr-887---hjellestad---flystoy.pdf>

Miljøverndepartementets avgjørelse av innsigelser til kommuneplanens arealdel (24.04.2013).

Hentet fra:

https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00163/Milj_verndepartemen_163818a.pdf

Multiconsult, *Støyrappport, rammesøknad*. Flystøyfaglig utredning for enebolig med Gnr 106 bnr 887, Bergen (2013). Hentet fra:

http://www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak/0/VEDLEGG/2015455344-4252090.pdf

Oppsummering fra dialogmøte mellom Fylkesmannen i Hordaland og Bergen kommune.

Fylkesmannens referanse 2010/113328 421.3

Oversendelse for behandling av Fylkesmannens innsigelse til kommunedelplan for Birkeland, Liland, Ådland og Espeland, PlanID 6102000, Bergen kommune, 27.07.2018. Hentet fra:

<file:///C:/Users/Abc/Downloads/Oversendelse%20for%20behandling%20av%20fylkesmannens%20innsigelse%20til%20Kommunedelplan%20for%20Birkeland,%20Liland,%20%C3%85dland%20og%20Espeland%20-%20PlanID%2061020000.PDF>

Oversendelse av innsigelsessak for boligområde B5 (19.01.2018) Hentet fra:

<http://zerovillage.no/wp-content/uploads/2018/02/kdp-bl%C3%A5e-ovsersending-av-innsigelse-til-Departementet.pdf>

Lister over figurer

Figur 1: Oversikt over helsedeterminanter, Dahlgren, G., & Whitehead, M. (2006). European strategies for tackling inequities in health: Levelling up Part 2. Studies on social and economic determinants of population health