



Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Oslo, 11.02.2015

Deres ref.:
13/433

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2013/4517

Saksbehandler:
Karl Rickard Persson

Ørland kampflyplass - uttalelse i innsigelsessak

I forbindelse med Ørland kommunes behandling av reguleringsplan for Ørland Flystasjon har Forsvarsbygg fremmet innsigelse til planbestemmelsens § 4.9.2 - støy utenfor planområdet. Innsigelsen er fremmet fordi Forsvarsbygg mener Ørland kommune går lengre enn det som er innenfor forståelsen og praktiseringen av Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging T-1442/2012 når det gjelder støytiltak i eksisterende bygninger utenfor planområdet og grense for innløsning av fast eiendom.

Etter Miljødirektoratets vurdering bør innsigelsen til § 4.9.2 - første ledd, om innendørs lydforhold, tas til følge fordi klasse C bør være ambisjonsnivået ved tiltak på eksisterende boliger og klasse D bør aksepteres når det blir uforholdsmessig kostbart å oppnå klasse C. Vi mener det er formildende at aktiviteten på flyplassen er begrenset i forhold til en sivil flyplass. Innsigelsen til § 4.9.2 - andre ledd, om maksimalt tillatt utendørs lydnivå, bør etter vår vurdering ikke tas til følge fordi grenseverdiene i reguleringsbestemmelsene som er vedtatt av Ørland kommune 13.11.2014 er i tråd med T-1442/2012 og tilhørende veileder M-128/2014. Grensene som Forsvarsbygg legger opp til er basert på tiltaksgrensen i forurensningsforskriften, som er ment å skulle rydde opp i utilfredsstillende forhold ved eksisterende aktivitet. Vi mener dette vil være et for lavt ambisjonsnivå for utendørs lydforhold for boliger i forbindelse med ny aktivitet, som her ved Ørlandet kampflyplass.

Fire av de vernede våtmarksområdene i Ørland er inkludert på Våtmarkskonvensjonens liste (Ramsarlisten) over verdens viktige våtmarksområder. Norge er spesielt forpliktet til å følge opp områder med slik Ramsarstatus. Råd om oppfølgende undersøkelser og overvåking, skadebegrensningstiltak og kompensasjonsareal for de store naturmangfoldverdiene i disse områdene bør etter vår vurdering følges opp i planvedtaket.

Miljødirektoratet viser til brev datert 18. desember fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet med aktuelle saksdokumenter vedlagt, og til møte og befaring 27. januar 2015 med deltagelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Forsvarsbygg, Folkehelseinstituttet, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag, Ørland kommune, Sør-Trøndelag Fylkeskommune, Støygruppa Ørland, Ørland bondelag, Fosna-folket avis og Miljødirektoratet.

Vi forutsetter at sakens dokumenter og fakta er kjent for partene i saken.

Bakgrunn for innsigelsen

Ørland kommune vedtok den 13.11.2014 følgende bestemmelser om støy (bestemmelsene er tatt med i sin helhet):

4.9 Støy

Aktiviteten, herunder flyvirksomheten som følge av planen skal ikke medføre støy som gir høyere støybelastning enn følgende:

4.9.1 Innenfor planområdet

For ny bebyggelse skal innendørs lydnivå tilfredsstille lydklasse C i NS 8175:2012. For eksisterende bygninger skal innendørs lydnivå tilfredsstille lydklasse D angitt i NS 8175:2012. For disse bygningene skal klasse C søkes oppnådd der dette anses praktisk mulig både mht. rene bygningstekniske forhold og innenfor et forsvarlig kost nytte-forhold.

4.9.2 Utenfor planområdet

For eksisterende bygninger utenfor planområdet med støyfølsomt formål skal innendørs lydforhold overholde grenseverdier for lydklasse C angitt i NS8175:2012. Der dette ikke er praktisk mulig mht. rene bygningstekniske forhold eller ikke er gjennomførbart innenfor et forsvarlig kost nytte-forhold kan det dispenseres fra kravet, dog ikke lavere enn lydklasse D angitt i NS 8175:2012. For eksisterende bygninger utenfor planområdet med støyfølsomt formål skal lydnivået utenfor rom med støyfølsomt formål ikke overstige MFNday \geq 100 dBA eller Lden \geq 62 dBA, angitt som beregnet frittfelt lydnivå.

Dersom innløsning tilbys, men det ikke oppnås avtale om dette skal innendørs lydforhold fra aktiviteten ved flystasjonen som følge av gjennomføring av planen, overholde grenseverdier for lydklasse D angitt i NS 8175:2012. Der dette ikke er praktisk mulig mht. rene bygningstekniske forhold eller ikke er gjennomførbart innenfor et forsvarlig kost-nytte-forhold kan det dispenseres fra kravet. Kravet skal ikke settes lavere enn forurensningsforskriftens krav til innendørs lydnivå (LpA24t 42 dB).

Hvor det er nødvendig å gjøre tiltak (innløsning eller bygningsmessige tiltak) for å nå de støykrav som er satt skal tiltak gjennomføres uten unødig opphold. Bygningsmessige tiltak skal være sluttført senest 31.12.2017. Eventuell innløsning skal være gjennomført senest 31.12.2018.

I forkant av kommunens endelige behandling av planen hadde Forsvarsbygg fremmet innsigelse mot tidligere planutkast, hvor bestemmelsene om støy var tilnærmet lik. Innsigelsen ble bare delvis tatt til følge ved den endelige behandlingen av kommunestyret den 13.11.2014, og reguleringsplanen ble dermed sendt til departementet for endelig avgjørelse av vedtak. Både Ørland kommune og

Forsvarsbygg bekreftet overfor Fylkesmannen at mekling ikke var hensiktsmessig, da partenes holdninger i forhold til innsigelse var kjent.

Når det gjelder støyforholdene innenfor planområdet (jfr. pkt. 4.9.1) foreligger det ikke innsigelse på dette punktet. Innsigelsen fra Forsvarsbygg omhandler støyforhold utenfor planområdet (jfr. pkt. 4.9.2, første og andre ledd).

Bestemmelsene i 4.9.2, første ledd omhandler Ørland kommunes krav om at klasse C skal tilfredsstilles, men der dette ikke er mulig mht. rene bygningstekniske forhold eller ikke er gjennomførbart innenfor et forsvarlig kost-nytte-forhold kan det dispenseres fra kravet, men dog ikke lavere enn lydklasse D angitt i NS 8175:2012. I forslaget til Forsvarsbygg benyttes lydklasse D i NS 8175:2012 som hovedregel for å gjennomføre støydempende tiltak. Forsvarsbygg sitt forslag er begrunnet i at veilederen til T-1442 frem til februar 2014 har angitt at for eldre boliger er realistisk utgangspunkt for ambisjonsnivå for innendørs døgnequivivalent lydnivå 35 dB, dvs. grenseverdi tilsvarende lydklasse D i NS 8175, og at denne grenseverdien har vært praktisert for flystøy i lengre tid i overensstemmelse med myndighetenes intensjon med retningslinjen. Forsvarsbygg foreslår i brev datert 28.08.2014 følgende formulering av dette leddet i bestemmelsene:

For eksisterende bygninger utenfor planområdet bør innendørs lydforhold fra aktiviteten ved flystasjonen som følge av gjennomføring av planen, tilstrebe grenseverdier for lydklasse C angitt i NS 8175:2012. Der dette ikke praktisk mulig mht. rene bygningstekniske forhold eller ikke er gjennomførbart innenfor et forsvarlig kost-nytte-forhold skal lydklasse D angitt i NS 8175:2012 overholdes.

Bestemmelsene i 4.9.2, andre ledd omhandler kravene som kommunen har satt til maksimalt tillatt støynivå utenfor boligene. Forsvarsbygg foreslår følgende formulering av dette leddet i bestemmelsene:

Innløsning tilbys eksisterende støysensitiv bebyggelse med lydnivå $MFN_{day} \geq 105$ dB eller $LA_{eq24h} \geq 67$ dB angitt som beregnet frittfelt lydnivå. Dersom huseier ikke ønsker innløsning, plikter Forsvarsbygg å tilfredsstille gjeldende Forurensningsforskrifts krav til innendørs lydnivå. I de tilfeller huseier ikke ønsker innløsning og det er gjennomført tiltak som tilfredsstiller Forurensningsforskriftens krav til innendørs lydnivå, faller plikten til å tilby innløsning for denne eiendommen bort.

Miljødirektoratets vurdering

Etablering av Ørland som eneste hovedflystasjon for forsvaret medfører en tilnærmet doubling av flyaktiviteten i forhold til dagens aktivitetsnivå. Det er også oppgitt at den nye flytypen, F-35, støyer betraktelig mer enn dagens F-16, og at rullebanen nordover skal forlenges med omtrent 600 meter. I tillegg fremkom det på befaringen at det er omfattende helikoptervirksomhet på flyplassen. Samlet vil dette medføre en betydelig støyutfordring som vil få store konsekvenser for arealbruken også utenfor planområdet.

Flystøy har noen egenskaper som gjør den forskjellig fra andre typer støy. Varigheten av en enkelt støyhendelse er lang og nivåvariasjonene er store. Det kan oppleves lange perioder uten støyende aktivitet. Dette gjelder særlig for militære flyplasser, som har begrenset aktivitet i forhold til sivile flyplasser. Flytrafikken følger ikke faste baner i samme grad som for f.eks. veg og bane. Lydinnfall fra andre sider av bygninger stiller utvidede krav til fasadeisolasjon, og kan i noen grad

vanskeliggjøre støydempingstiltak i forhold til utearealer. Flystøyens spesielle frekvensinnhold er slik at store energibidrag ligger i ørets mest følsomme område, og gjør at flystøy ved lave nivåer lettere kan oppfattes selv med høyere bakgrunnsstøy. En rekke undersøkelser viser at flystøy er mer plagsomt enn støy fra landbasert trafikk (veg/bane) ved samme tidsmidlede støynivå over døgnet. Flytrafikk har derfor 3 dB lavere anbefalt grenseverdi i T-1442/2012 enn vegtrafikk. Korreksjonen på -3 dB er innenfor anbefalte rammer i ISO-standard 1996-1:2003. I mai 2014 ble det imidlertid bestemt at korreksjonsfaktoren for flystøy skal skjerpes fra 3-6 dB til 5-8 dB i ISO-standarden. Dette tilsier at det vil bli behov for å vurdere å skjerpe nasjonale grenseverdier for flystøy i Norge. Norge har to nasjonale mål for støy; støyplagen skal reduseres med 10 prosent innen 2020 i forhold til 1999 og antall personer utsatt for over 38 dB innendørs støynivå skal reduseres med 30 prosent innen 2020 i forhold til 2005. Utviklingen i støybelastning, hovedsakelig knyttet til vegtrafikk, tilsier at det vil være vanskelig å nå disse målene, særlig for innendørs støynivå.

Innendørs lydnivå i eksisterende boliger

Siden det er vanskelig å sikre gode utendørs lydforhold ved boliger som ligger nær flyplasser, mener Miljødirektoratet det er viktig å sikre at berørte naboer til den nye kampflybasen får tilfredsstillende innendørs lydforhold. T-1442/2012 og M-128/2014 viser til klasse C i NS 8175:2012 som anbefalt innendørs krav til boliger. Forsvarsbygg viser til forrige versjon av M-128/2014, TA-2115, hvor det sto at for eldre bebyggelse i gul sone vil klasse D i NS 8175:2012 ofte være et utgangspunkt for ambisjonsnivået ved tiltak når det gjelder flystøy. Denne formuleringen ble fjernet i siste versjon av veilederen, som kom februar 2014. Årsaken til dette var at formuleringen var tatt ut av T-1442 ved revideringen i 2012, som igjen skyldtes at formuleringen var tatt ut fra NS 8175 i 2005. I tidligere versjon av NS 8175 var det uttrykt at for eldre bebyggelse kunne det være aktuelt å tillate klasse D fremfor klasse C hvis dette var vanskelig å oppnå. Dette ble imidlertid misbrukt/feiltolket, og flere bygg fikk dårligere lyd kvalitet enn hva som var tilsiktet med standarden. Derfor ble denne formuleringen tatt ut av NS 8175 ved revidering i 2005.

Tidligere formulering i NS 8175 omhandlet ikke spesielt flystøy. Det vil ofte være vanskeligere og mer kostbart å støyisolere bygninger mot flystøy enn annen type støy. I motsetning til de fleste andre støykildene (f.eks. veg/bane) kommer flystøy også ovenfra, og innebærer at også takene må støyisoleres. Miljødirektoratet mener at klasse C bør være ambisjonsnivået ved tiltak på eksisterende boliger. Likevel bør klasse D aksepteres når det blir uforholdsmessig kostbart å oppnå klasse C. Vi mener også det er formildende at aktiviteten på flyplassen er begrenset i forhold til en sivil flyplass. Ved etablering av Gardermoen flyplass ble det satt strengere grenseverdier for innendørs lydnivå i eksisterende boliger enn det retningslinjen legger opp til. Likevel, driftsmønster og trafikkmengde på Ørland kampflyplass gjør at vi mener det er urimelig å sette samme krav til en militær flyplass med begrenset aktivitet.

Miljødirektoratet mener Forsvarsbygg sitt forslag til bestemmelse om at klasse C skal tilstrebes, men der det ikke er praktisk mulig mht. rene bygningstekniske forhold eller ikke er gjennomførbart innenfor et forsvarlig kost nytte-forhold skal klasse D overholdes, er innenfor intensjonen til støyregelverket. En situasjon hvor kommunen skal gi dispensasjon fra kravet om klasse C i hvert tilfelle, som Ørland kommunes uttaler, mener vi ikke er en praktisk god løsning.

Maksimalt tillatt utendørs lydnivå

Støysituasjonen rundt flyplasser er karakterisert ved høge lydnivåer fra enkelthendelser. Hvis det kun stilles krav til ekvivalent lydnivå kan man risikere at man ikke fanger opp de forhold som har størst betydning for daglig opplevd støyplage. Militære jagerfly er ikke underlagt det internasjonale regelverket i forhold til støysertifisering som sivile fly må forholde seg til. Maksimalnivåene fra jagerfly kan være svært høye i nærområdene ved flyplasser, og dersom en flyplass har få flybevegelser kan områdene være uegnet til bebyggelse selv om ekvivalentnivåene ikke er høyere enn det som T-1442/2012 tillater. Det er i dette tilfellet derfor foreslått å bruke en modell hvor man bruker en kombinasjon av både maksimalt utendørs lydnivå og døgnekvivalent utendørs lydnivå som kriterium for tillatt maksimalt utendørs støynivå ved boliger med støyømfintlig bruksformål (hvor verdiene for utbredelse av støykoter for maks- og ekvivalentnivå er tilnærmet sammenfallende). Forsvarsbygg foreslår at grensen skal settes ved boliger hvor lydnivå ≥ 105 dB MFNday (maksnivå) eller ≥ 67 dB LAeq24h (ekvivalentnivå). De har da tatt utgangspunkt i forurensningsforskriftens kapittel 5 og tilhørende tiltaksgrense til innendørs lydnivå på 42 dB LpAeq, 24 h (ekvivalentnivå), og at lydisolerende tiltak gir en demping på 25 dB. Miljødirektoratet mener det er feil å benytte grenseverdien til forurensningsforskriften til dette formålet. Intensjonen med forurensningsforskriftens kapittel 5 om innendørs lydforhold er å sørge for opprydding i de aller mest utsatte tilfellene ved å redusere støyplagen for de med høyest innendørs støynivå, i tråd med det nasjonale målet om å redusere antall personer over 38 dB innendørs støynivå. Vi viser til pågående arbeid som innebærer en vurdering av å skjerpe denne tiltaksgrensen. En ev. skjerpelse vil innebære at tiltaksgrensen endres fra 42 dB med lukkede ventiler til enten 42 dB med åpne ventiler eller 40 dB med lukkede ventiler.

Når det i plansammenheng skal settes grenseverdier for tillatt utendørs lydnivå er det Miljødirektoratet sin klare anbefaling at grenseverdiene i T-1442/2012 benyttes. Grensen for rød sone i T-1442/2012 er 62 dB, som er grensen Ørland kommune har satt i reguleringsplanen, sammen med en maksimumsgrense på 100 dB. I M-128/2014 spesifiseres det at alle eksisterende bygninger med støyfølsomt bruksformål som er innenfor rød sone for ny flyplass bør vurderes for tilbud om innløsning, avhengig av bygningens standard og utendørs støynivå. Dette pga. begrensede muligheter for effektive tiltak i forhold til utendørs støynivå. Således mener Miljødirektoratet at grensen for akseptert utendørs støynivå som kommunen har satt er i tråd med anbefalingene i T-1442/2012 og M-128/2014. Samtidig gir ikke bestemmelsene satt av Ørland kommune rom for å vurdere hvorvidt innløsning skal tilbys eller ikke, noe som T-1442/2012 legger opp til. Vi mener det bør gjøres vurderinger for hver enkelt bolig som ligger i rød sone, for å avveie om boligen skal innløses eller ikke. Dette avhenger blant annet av innendørs lydforhold og tilgang til uteområder med tilfredsstillende lydforhold. En alternativ reguleringsbestemmelse som Miljødirektoratet mener godt ivaretar støyhensynet til berørte boliger og intensjonen til T-1442/2012 og M-128/2014 vil være at alle boliger hvor lydnivå ≥ 105 dB MFNday eller ≥ 67 dB LAeq24h tilbys innløsning, mens resterende boliger som kommer i rød støysone (MFNday ≥ 100 dBA eller Lden ≥ 62 dBA) vurderes for innløsning.

Kommunens vedtatte bestemmelse skiller seg fra tidligere forslag ved at formulering om plikt til innløsning er tatt ut. Det er heller satt maksimumskrav til utendørs støynivå. Videre er det satt krav til støynivå utenfor rom med støyfølsomt bruksformål. Grensene er de samme som i kommunens opprinnelig foreslått bestemmelse innebar plikt til å tilby innløsning. Som kommunen påpeker, kan

grensen for noen slå annerledes ut nå enn før, avhengig av om rom med støyfølsomt formål vender mot eller fra støykilden. Her har kommunen kommet Forsvarsbygg noe i møte.

Dersom det tilbys innløsning og huseier ikke ønsker dette, må Forsvarsbygg tilfredsstillende gjeldende forurensningsforskrifts krav til innendørs lydnivå (42 dB). Dette er et minimumskrav. Ørland kommunes bestemmelse om at boliger hvor eier ikke ønsker innløsning av eiendom skal tilstrebende klasse D i NS 8175:2012 (35 dB) mener vi ikke det er grunnlag for å kreve etter T-1442/2012 og tilhørende veileder M-128/2014. Årsaken til at det anbefales en streng praksis som begrenser alternative tiltak til innløsning, er at bygninger med støyfølsomt bruksformål i rød sone for flystøy i utgangspunktet er lite ønskelig på grunn av de høye utendørs støynivåene, og at kostnader ved fasadetiltak er svært høye.

Forholdet til våtmarksområdene med internasjonal status - Ramsarområde

Miljødirektoratet viser til Fylkesmannens miljøvernaveidings faglige råd om å gjennomføre oppfølgende undersøkelser/overvåking av de viktige våtmarksområdene i Ørland kommune. Fire av de vernede våtmarksområdene i Ørland er siden 1985 innskrevet på våtmarkskonvensjonen (ofte kalt Ramsarkonvensjonen) sin liste over verdens viktige våtmarker under betegnelsen Ørland våtmarkssystem (*Ørland Wetland System*). Dette innebærer at Norge har særskilte forpliktelser når det gjelder forvaltning av disse områdene, inkludert å hindre forhold utenfor som kan påvirke de økologiske forholdene negativt inne i selve verneområdet, herunder for eksempel støy, forurenset avrenning med videre. Ut fra de store miljøbelastningene våtmarksområdene, spesielt Grandefjæra, kommer til å bli utsatt for og statusen på naturmangfoldverdiene i disse områdene mener Miljødirektoratet at oppfølgende undersøkelser/overvåking må prioriteres og settes i gang snarest, slik reguleringsbestemmelsene legger opp til, og slik Fylkesmannens miljøvernaveidning tilrår. Slike undersøkelser er et nødvendig grunnlag for å kunne vurdere effekter av den planlagte aktiviteten ved flystasjonen, og hvordan skadebegrensingstiltak og kompenserende areal for å sikre naturmangfoldverdiene må iverksettes.

Gitt statusen for Ørland våtmarkssystem, forutsetter Miljødirektoratet at det som en del av miljøoppfølgingsprogrammet knyttet til utbyggingen, må vurderes skadebegrensingstiltak og kompenserende arealer for å sikre verdiene i Ramsarområdet. Vi tilrår også at behov for bedre utredning av tilstand for bløtbunnsfauna, vannplanter og makroalger i forhold til langvarig eksponering av næringsstoffer og miljøgifter i Grandefjæra følges opp i planvedtaket, slik Fylkesmannens miljøvernaveidning påpeker. Det samme gjelder undersøkelser av påvirkning på fuglelivet av lavfrekvent lyd og vibrasjoner.

Miljødirektoratets konklusjon

Når det gjelder Forsvarsbygg sin innsigelse til Ørland kommunes vedtatte reguleringsbestemmelse § 4.9.2 - første ledd om innendørs lydforhold, mener Miljødirektoratet at innsigelsen bør tas til følge. Bestemmelsesformuleringen som Forsvarsbygg foreslår i brev datert 28. august 2014 mener vi er i tråd med intensjonen til T-1442/2012 og tilhørende veileder M-128/2014.

Når det gjelder Forsvarsbygg sin innsigelse til Ørland kommunes vedtatte reguleringsbestemmelse § 4.9.2 - andre ledd om maksimalt tillatt utendørs lydnivå, mener Miljødirektoratet at innsigelsen ikke bør tas til følge. Grenseverdiene i reguleringsbestemmelsene på dette punktet, vedtatt av Ørland kommune 13.11.2014, er i tråd med intensjonen til T-1442/2012 og tilhørende veileder M-128/2014. Bestemmelsene gir imidlertid ikke rom for å vurdere om hvorvidt boliger skal innløses i rød sone

eller ikke, noe vi mener bør inn i en reguleringsbestemmelse. Miljødirektoratet mener heller ikke det er i tråd med T-1442/2012 og M-128/2014 å kreve lydklasse D i boliger der huseier avslår tilbud om innløsning av eiendom.

Miljødirektoratet anbefaler at de råd som er gitt i forhold til vern om og forvaltning av de store naturmangfoldverdiene knyttet til våtmarksområdene i Ørland kommune med Ramsarstatus følges opp i planvedtaket. Det gjelder råd om innhold og innretning på oppfølgende undersøkelser og overvåking, skadebegrensingstiltak, kompensasjonsareal og bedre utredninger av viktige temaer som Fylkesmannens miljøvernavdeling har påpekt.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Ellen Hambro
direktør

Bjørn Bjørnstad
avdelingsdirektør