



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref
13/433-

Dato
23.02.2015

Klima- og miljødepartementets vurdering av reguleringsplan for Ørland hovedflystasjon

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i brev av 18. desember 2014 bedt om uttalelse fra Klima- og miljødepartementet til reguleringsplan for Ørland hovedflystasjon.

Saken er brakt inn for Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse grunnet en uavklart innsigelse fra Forsvarsbygg til Ørland kommunes reguleringsbestemmelse 4.9.2 om støy utenfor planområdet. Fra Forsvarsbygg hevdes at bestemmelsen ikke er i tråd med forståelsen og praktiseringen av T-1442/2012 Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging, som er fastsatt av Klima- og miljødepartementet.

Innsigelsen fra Forsvarsbygg ble fremmet 26. august 2015 på bakgrunn av reguleringsbestemmelser til høring. Ørland kommune sluttbehandlet reguleringsplanen i kommunestyret 13. november 2015. Vedtaket var enstemmig. I sluttbehandlingen ble, etter Ørland kommunes oppfatning, *deler av* innsigelsen imøtekommet. Forsvarsbygg har i tilsvaret til sluttbehandlingen framholdt at vedtaket ikke imøtekommer deres innsigelse, og at innsigelsen opprettholdes.

Saken har ikke vært til mekling hos Fylkesmannen, siden både Ørland kommune og Forsvarsbygg har bekreftet overfor Fylkesmannen at mekling ikke er hensiktsmessig.

I oversendelsen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet skriver Fylkesmannen i sin samlede vurdering og tilråding:

«Fylkesmannen viser til sine tidligere uttalelser. Det er lagt ned mye arbeid fra embetets fagavdelinger i saken. Vi erkjenner likevel at det dreier seg om tunge prinsipielle spørsmål og avveininger som bør avgjøres på sentralt nivå, og oversender

derfor saken til departementet uten særskilt anbefaling.»

Det ble gjennomført møte og befaring i området 27. januar 2015, der blant andre Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet deltok. Kommunal- og moderniseringsdepartementet bad opprinnelig om uttalelse fra Klima- og miljødepartementet innen tre uker etter gjennomført befaring. Fristen er senere satt til 24. februar 2015.

Klima- og miljødepartementets vurdering og anbefaling vedrørende innsigelsen

Miljødirektoratet har ved brev av 11. februar 2015 avgitt sin faglige vurdering i saken til Klima- og miljødepartementet.

Ørland kommune vedtok i sluttbehandlingen 13. november 2014 følgende bestemmelser om støy:

«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 tilfredsstillende lydklasse C i NS 8175:2012. For eksisterende bygninger skal innendørs lydnivå tilfredsstillende lydklasse D angitt i NS 8175:2012. For disse bygninger skal lydklasse C søkes oppnådd der dette ansees 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 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, dog ikke lavere enn lydklasse D angitt i NS 8175:2012.

For eksisterende bygninger utenfor planområdet med støyfølsomt formål skal lydnivået ved utenfor rom med støyfølsomt formål ikke overstige $MFN_{day} \geq 100$ dBA eller $L_{den} = 62 \geq$ 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 nytteforhold kan det dispenseres fra kravet. Kravet skal ikke settes lavere enn forurensningsforskriftens krav til innendørs lydnivå (L_{pA24t} 42dB).

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 fremmet Forsvarsbygg i brev 26. august 2014 innsigelse til tidligere planutkast, som hadde liknende bestemmelser om støy. Innsigelsen gjelder punkt 4.9.2. Forsvarsbygg har ikke fremmet innsigelse til punkt 4.9.1.

Forsvarsbygg fremmet følgende forslag til 4.9.2 første og andre ledd:

«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.

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 tilfredsstillende Forurensningsforskriftens krav til innendørs lydnivå, faller plikten til å tilby innløsning for denne eiendommen bort.»

Hovedpunktene som må avklares i behandling av innsigelsen, kan dermed deles i tre:

1. Krav til utendørs støyforhold for eksisterende bygninger utenfor planområdet (4.9.2 andre ledd første punktum)
2. Krav til innendørs støyforhold for eksisterende bygninger utenfor planområdet (4.9.2 første ledd)
3. Krav til innendørs støyforhold for eksisterende bygninger utenfor planområdet dersom innløsning tilbys, men avslås. (4.9.2 andre ledd andre punktum følgende)

Klima- og miljødepartementet vil følge inndelingen ovenfor i den videre vurderingen av reguleringsbestemmelsen.

Utendørs støyforhold (4.9.2 andre ledd første punktum)

Vedtaket i Ørland kommune innebærer at støy ikke skal overstige L_{den} 62 dB. L_{den} er et mål på gjennomsnittlig støybelastning (A-veid ekvivalent støynivå for dag-kveld-natt), der det er gitt et «tillegg» på 5 dB for støy på kvelden og 10 dB for støy på natten. Grenseverdien er sammenfallende med grensen for rød sone (lik øvre grense for gul sone) for støykilden flyplass i tabell 1 i T-1442/2012 Retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging. I vedtaket angis at grensen skal gjelde «utenfor rom med støyfølsomt formål» for eksisterende bygninger med støyfølsomt formål.

I Forsvarsbyggs innsigelse foreslås i stedet en grense på L_{Aeq24h} 67 dB. Det vil si 5 dB høyere, samtidig som L_{Aeq24h} , i motsetning til L_{den} , ikke inneholder et tillegg for støy på kveld og natt. L_{Aeq24h} 67 dB er et høyere støynivå enn L_{den} 67 dB, hvor mye høyere avhenger av støynivået på kveld og natt. Ut fra Forsvarsbyggs beskrivelser i innsigelsen og på møtet under befaringen, antas at forslaget er basert på tiltaksgrensen for innendørs støy på L_{Aeq24h} 42 dB i forurensningsforskriften § 5-4, med et sjablongmessig tillegg på 25 dB som uttrykk for

forskjell i lydnivå utendørs sammenliknet med innendørs. Grensen er foreslått å gjelde eksisterende støysensitiv bebyggelse generelt. Videre er det i Forsvarsbyggs forslag angitt at grensen skal gjelde for innløsning. Dette må ses i sammenheng med at Ørland kommune i høringsversjonen av reguleringsbestemmelsen anga at funksjonen av sin grense var en innløsningsgrense.

Både Ørland kommune og Forsvarsbygg har i tillegg til grensen for gjennomsnittsstøy satt en grense for maksimalstøy på henholdsvis MFN_{day} 100 dB og MFN_{day} 105 dB. Vår forståelse er at det her er tatt utgangspunkt i vurderinger av hvilke lydnivåer som kan gi hørselsskade, og lagt inn ulike sikkerhetsmarginer til dette nivået.

Klima- og miljødepartementet viser til at de foreslåtte støygrensene baserer seg på to ulike regelverk/føringer: forurensningsforskriften og retningslinje for støy i arealplanlegging (T-1442/2012). Begge disse er fastsatt av Klima- og miljødepartementet. Miljødirektoratet har utarbeidet veileder T-2207/2006 til forurensningsforskriften kapittel 5 og veileder M-128/2014 til T-1442/2012.

Forurensningsforskriften § 5-4, jf. § 5-9, gir anleggseier (for militære flyplasser: Forsvarsbygg) plikt til å gjennomføre tiltak slik at støy i eksisterende bygninger ikke overstiger 42 dB $L_{pAeq24h}$. Denne bestemmelsen er en opprydningsbestemmelse.

Opprydningsbestemmelsen er ikke relevant i plansammenheng.

At bestemmelsen ikke er relevant i planlegging framgår blant annet klart i veilederen T-2207/2006 til forurensningsforskriften kapittel 5, s. 15 (vår understrekning):

«Forskriftens grenseverdi angir et minstekrav for miljøkvalitet i forhold til støynivå innendørs for eksisterende boliger/institusjoner. Nivået ligger betydelig over helsemessig anbefalte grenser, og mange som har støynivåer under tiltaksgrensen vil fremdeles kunne være sterkt støyplaget. Tiltaksgrensen må derfor ikke benyttes som kriterium for å vurdere akseptabelt støynivå i plansituasjoner i forhold til ny virksomhet eller endringer av eksisterende virksomhet som krever planbehandling. I slike tilfeller skal retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442) legges til grunn.»

Tilsvarende framgikk av kommentarene til § 1 i tidligere forskrift 4. oktober 2002 nr. 1089 om grenseverdier for støy, og forurensningsforskriften kapittel 5 var en videreføring av denne.

Opprydningsbestemmelsen bør også ses i sammenheng med andre del av nasjonalt mål 4.14, der det framgår at høy innendørs støy skal reduseres:

«Talet på personar utsette for over 38 dB innandørs støynivå skal reduserast med 30 prosent innan 2020 i høve til 2005.»

Tiltaksgrensen på 42 dB innebærer dermed at det ryddes opp i de verste tilfellene av støy over 38 dB. Det har også vært en intensjon om at tiltaksgrensen over tid skal senkes, jf. omtale i departementenes felles Handlingsplan mot støy, noe som isolert sett også taler for at en så høy grense som 42 dB innendørs støy ikke bør legges til grunn i planleggingssammenheng.

Den relevante statlige føringen i plansammenheng er altså retningslinje T-1442. En tilnærming der grensen settes til L_{Aeq24h} 67 dB med basis i forurensningsforskriften § 5-4 kan ikke føre fram. Det må i stedet vurderes om en grense på L_{den} 62 dB eller L_{Aeq24h} 67 dB er i tråd med T-1442.

Retningslinjen er veiledende, og ikke rettslig bindende. I det ligger en frihet til skjønnsmessige vurderinger som overlates til kommunene som planmyndighet. Vesentlige avvik fra retningslinjen kan imidlertid gi grunnlag for innsigelse.

Formålet med retningslinjen er å legge til rette for en langsiktig arealdisponering som forebygger støyplager. Dette gjøres gjennom å gi anbefalinger for støygrenser blant annet ved etablering av nye støykilder, slik at disse lokaliseres og utformes med tanke på å hindre nye støyplager. Ved en slik forebygging reduseres også behovet for opprydning i støybildet i etterkant som følge av oppståtte helseplager.

Bakgrunnen for retningslinjen er at støy, ofte i samspill med andre stressfaktorer, gir negative helseeffekter. Opplevelsen av å bli forstyrret under hvile og avkopling, i samtaler, eller i en arbeidssituasjon medvirker til mistrivsel og redusert velvære og påvirker derfor folks atferd og helsetilstand. Langvarig irritasjon over støy kan medvirke til sykdom, særlig hos de som ellers er disponert for sykdom. Det er påvist at støy kan gi kortvarige fysiologiske forandringer som er typiske for psykisk stress. Stress kan være en medvirkende årsak til ulike helseplager, for eksempel muskelspenninger og muskelsmerter, som er svært vanlige årsaker til sykemelding og uførhet. Det finnes også en rekke undersøkelser som viser økt risiko for høyt blodtrykk og utvikling av hjerte- og karsykdommer.

Det kan reises spørsmål om hvorvidt kampflybasen skal defineres som en ny virksomhet eller en endring av eksisterende virksomhet. Etableringen av Ørland som eneste hovedflystasjon medfører en tilnærmet dobling av flyaktiviteten i forhold til dagens aktivitetsnivå. I tillegg vil den nye flytypen, F-35, gi betraktelig mer støy fra hvert enkelt fly enn dagens F-16. Videre skal rullebanen nordover forlenges med om lag 600 meter. Endringene er også såpass vesentlige at det fastsettes ny plan etter plan- og bygningsloven. Klima- og miljødepartementet er derfor ikke i tvil om at endringen i alle tilfeller er såpass vesentlig at den vil være likestilt med ny virksomhet. Dette ville være oppfylt selv om ikke alle de nevnte forholdene var til stede.

For forsøksvis å trekke paralleller til andre saker, vil T-1442 komme til anvendelse ved planlegging av ny trasé for en eksisterende veg. Endringen i virksomhet her er av vesentlig større karakter enn dette.

T-1442 kommer til anvendelse både ved etablering av ny støyende virksomhet og ved utvidelse eller oppgradering av eksisterende virksomhet, forutsatt at endringen er så vesentlig at det kreves ny plan etter plan- og bygningsloven, se T-1442 kapittel 1. Hvorvidt kampflybasen skal ses på som en ny virksomhet eller en vesentlig utvidelse av den

eksisterende virksomheten ved flystasjonen, er dermed heller ikke avgjørende for om retningslinjen kommer til anvendelse.

Flyplass er i retningslinjen definert som «*Alle typer sivile og militære landingsplasser på sjø og på land for motordrevne luftfartøy, herunder helikopter*», se T-1442 kapittel 6.

Kampflybasen vil falle inn under dette.

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 kan særlig gjelde for militære flyplasser, som har begrenset aktivitet i forhold til sivile flyplasser. Samtidig er støyen fra militære fly høyere enn fra sivile fly. Flytrafikken følger ikke faste baner i samme grad som for blant annet veg og jernbane. Lydinnfall fra andre sider av bygninger, i større grad ovenfra, stiller utvidede krav til fasadeinstallasjon, og kan gjøre støydempingstiltak for utearealer vanskeligere. Eksempelvis er støyskjærmer, slik man etablerer ved veg, ikke en mulig løsning for støy ovenfra. 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.

Innsigelsen i denne saken gjelder en reguleringsbestemmelse til en reguleringsplan. For reguleringsplaner er de anbefalte støygrensene fastsatt i T-1442 tabell 3. Anbefalt grense når støykilden er flyplass er L_{den} 52 dB. Grensen gjelder for støynivå på uteoppholdsareal og utenfor vinduer til rom med støyfølsomt bruksformål. I tillegg anbefales en maksimalgrense for støynivå utenfor soverom på L_{5AS} 80 dB om natten.

For å supplere vurderingen kan det være naturlig å se hen til de anbefalte grensene i T-1442 kapittel 2 om kommuneplan, der områdene rundt støykilden deles inn i to støysoner:

- Rød sone, nærmest støykilde, angir et område som ikke er egnet til støyfølsomme bruksformål, og etablering av ny bebyggelse med støyfølsomt bruksformål skal unngås.
- Gul sone er en vurderingssone, hvor bebyggelse med støyfølsomt bruksformål kan oppføres dersom avbøtende tiltak gir tilfredsstillende støyforhold.

Nedre grense for gul sone samsvarer med de anbefalte støygrensene ved reguleringsplaner (L_{den} 52 dB og i nattperioden L_{5AS} 80 dB), mens øvre grense for gul sone/nedre grense for rød sone er L_{den} 62 dB og i nattperioden L_{5AS} 90 dB.

Ifølge retningslinjen punkt 3.1 kan de anbefalte støygrensene fravikes, dersom tiltakshaver gjennom en støyfaglig utredning har dokumentert at kostnadene ved støyisolering eller andre avbøtende tiltak er uforholdsmessig høye. Under møtet i forbindelse med befaringen ble det i Forsvarsbyggs presentasjon klargjort at Ørland kommune og Forsvarsbygg er enige om at alle boliger med støy over 67 dB skal tilbys innløst. Ifølge Forsvarsbygg gjelder dette anslagsvis 81 boliger. Videre vil boliger med støynivå mellom L_{den} 62 dB og L_{Aeq24h} 67 dB i praksis trolig bli tilbudt innløst med Ørland kommunes vedtak, mens de får tiltak for å redusere støy med Forsvarsbyggs forslag. Ifølge Forsvarsbygg gjelder dette anslagsvis 95 boliger. Kostnadsforskjellen vil dermed maksimalt være forskjellen mellom innløsning og tiltak på

disse 95 boligene. Kostnadene ved å gjennomføre tiltak for å bedre innendørs støyforhold er også høye for flystøy. I enkelte tilfeller vil tiltakskostnader kunne være høyere enn innløsningspris, slik at innløsning uansett vil foretrekkes.

Eventuelle tiltak vil neppe kunne forbedre utendørs støyforhold. I motsetning til hva gjelder for eksempel veg, er støyskjermer lite aktuelt når det meste av støyen kommer ovenfra. Klima- og miljødepartementet erkjenner at den grensen som settes for utendørs støy fra fly derfor i praksis kan bli en grense for innløsning, noe som slik sett gjør at en grense på 62 dB kan framstå streng. En høy grense medfører ikke at belastningen fra utendørs støy opphører, men at denne overføres fra anleggseier Forsvarsbygg (reduerte innløsningskostnader) til enkeltbeboerne (økt fare for helseplager).

Et forhold som har blitt trukket fram som mulig argument for en høy støygrense, er at støyen vanligvis vil opptre samlet i økter på dagtid på hverdager, med unntak av under større øvelser. Klima- og miljødepartementet er enig i at en forutsigbarhet for når støyen vil opptre kan være et argument for en høyere grense. Ut over dette er det ikke like klart i hvilken grad argumentet er relevant, siden de stille periodene vil inngå i beregningen av «gjennomsnittlig» støybelastning som ekvivalentnivå L_{den} gir uttrykk for. Det betyr at støyen i de aktive periodene vil måtte være tilsvarende høyere for å nå opp i samme ekvivalente støybelastning for beboerne.

For flystøy er den anbefalte grensen 3 dB lavere enn for vegtrafikk. Dette er begrunnet med at internasjonale undersøkelser viser at flystøy vurderes som mer plagsom enn vegtrafikkstøy ved samme ekvivalentnivå. Korreksjonen på 3 dB er laveste anbefalte korreksjonsfaktor i ISO-standard 1996-1:2003. Miljødirektoratet peker i sin uttalelse på at det i mai 2014 ble bestemt at korreksjonsfaktoren for flystøy skal skjerpes fra 3–6 dB til 5–8 dB i ISO-standard. Dette tilsier at det vil bli behov for å vurdere å skjerpe nasjonale grenseverdier for flystøy i Norge.

Etter Klima- og miljødepartementets syn taler dette også imot en liberal praktisering av flystøygrensene i tiden fram til denne vurderingen er foretatt. Dersom ny ISO-standard implementeres i retningslinjen, vil grensene reduseres til 47–50 dB for gul sone og til 57–60 dB for rød sone. Av hensyn til forutsigbarhet bør samtidig ikke praktiseringen være strengere enn det som følger av til enhver tid gjeldende retningslinje.

Videre vil støyen i øvingsperioder være høyere enn normalt, og mer støy ventes da også på kveld/natt. Usikkerhet i beregningene, blant annet omkring støyen fra nye F-35, kan også tale for et «føre var»-prinsipp for å unngå stort behov for opprydning i etterkant.

Ørland kommunes grense i reguleringsplanen samsvarer med øvre grense for gul vurderingssone, som er lik grensen for rød sone. Rød sone angir et område som ikke er egnet til støyfølsomme bruksformål. Videre har Ørland kommune ikke satt grense for støynivå på uteoppholdsareal, bare utenfor vindu til rom med støyfølsomt formål, i motsetning til hva som anbefales i retningslinjen. Ørland kommune har i sin vurdering strukket seg i retning av Forsvarsbygg, også noe inn i rød sone siden det ikke settes grense for uteareal.

Klima- og miljødepartementet ser ikke grunn til ytterligere lempning sammenliknet med rød sone i T-1442, og tilrår at Ørland kommunes grense på L_{den} 62 dB stadfestes.

Dette er i tråd med Miljødirektoratets vurdering. Miljødirektoratet har også foreslått en alternativ bestemmelse, der det åpnes for flere vurderinger mellom L_{den} 62 dB og L_{Aeq24h} 67 dB. Etter Klima- og miljødepartementets syn vil det med en slik bestemmelse være mer uklart hvilken grense som er juridisk bindende. Vi mener også at flere av de ovenfor nevnte hensynene taler for en konservativ tilnærming, og viser til at også Ørland kommunes vedtak innebærer at grensen settes noe inn i gjeldende rød sone.

Støysituasjonen rundt flyplasser er karakterisert ved høye 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 for støyserifisering 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 anbefaler.

I retningslinjen T-1442 anbefales maksimalnivåer for flystøy i nattperioden. Verken Ørland kommune eller Forsvarsbygg foreslår maksimalnivåer på natt. Ved den nye kampflybasen på Ørland vil det normalt ikke være aktivitet på natt. I tråd med veilederen M-128/2014 s. 16, kan beregning av maksimalstøynivåer unnlates dersom de ikke har betydning for støysonenes utbredelse. Klima- og miljødepartementet legger til grunn at dette er tilfellet her.

For dagtid framgår det ikke av selve retningslinjen at det anbefales maksimalnivåer for flystøy. Det følger likevel av anbefalingene i veilederen M-128/2014, se side 17, at dette er en nødvendig supplerings blant annet dersom svært støyende aktiviteter forekommer regelmessig med en hyppighet som ikke gir særlig utslag på de ekvivalentnivåbaserte støysonene. Dette vil særlig gjelde blant annet flyplasser med militær jagerflytrafikk.

Videre viser vi til at utviklingen i støykrav har medført lavere støy fra sivile fly over tid, mens man for militære fly ikke ser samme utvikling. Utviklingen for militære fly kan heller sies å gå i motsatt retning, for eksempel vil her de nye flyene F-35 medføre vesentlig mer støy pr. fly enn de gamle F-16. Klima- og miljødepartementet vil derfor tilrå at det fastsettes maksimalnivåer på dagtid, slik både Ørland kommune og Forsvarsbygg legger opp til.

Utgangspunktet for de foreslåtte maksimalnivåene synes å være hvilket nivå som gir hørselsskade, anslått til 115 dB. Dette er en svært snever tilnærming til de plagene som støyretningslinjen skal forebygge. Retningslinjen skal bidra til levelige boforhold og forebygge et større spekter av helseplager.

Dette utgangspunktet modifiseres imidlertid av at både Forsvarsbygg og Ørland kommune legger inn sikkerhetsmarginer til denne anslåtte hørselsskadegrensen, men ulike marginer.

Det kan være noe tvil om hvor langt ned denne grensen bør settes, og verken retningslinjen eller veilederen gir anbefalinger om et konkret maksimalnivå på dagtid. I retningslinjen anbefales et maksimalnivå på 90 dB i nattperioden som grense for rød sone. Denne skal også ivareta forebygging mot søvnforstyrrelser. Det vil ikke være rimelig å sette et maksimalnivå på dagtid like langt ned som i nattperioden.

Som en mulig tilleggsbetraktning kan det eventuelt skjenes til tidligere retningslinje T-1277/1999 gjaldt spesifikt for flystøy, men som ikke er gjeldende regelverk. Denne retningslinjen delte inn flystøybelastede arealer i fire soner, der sone I og II i stor grad tilsvarte dagens gule sone, og sone III og IV i stor grad tilsvarte dagens røde sone. For støysone III het det blant annet at «*Kommunane skal heller ikkje tillate etablering av flyplass eller utviding som aukar støynivåa merkbar ved eksisterande flyplass, slik at bygningar med støvfølsame bruksformål hamnar i sone III.*» Her var det i tillegg til ekvivalentnivåer fastsatt maksimalnivåer MFN_{day} . Nedre grense for sone III var i denne retningslinjen MFN_{day} 100 dB. Blant annet har grensene for ekvivalentnivåer blitt strammet inn med 3 dB sammenliknet med denne opphevede retningslinjen. Det vil likevel neppe være helt urimelig å legge til grunn et maksimalnivå i størrelsesorden MFN_{day} 100 dB.

Klima- og miljødepartementet mener at også Ørland kommunes vedtak om et maksimalnivå på 100 dB bør kunne tilrås stadfestet.

Klima- og miljødepartementet tilrår dermed at Ørland kommunes planbestemmelse 4.2.9 andre ledd første punktum stadfestes. Den tekniske angivelsen av grensene bør rettes noe i tråd med intensjonen, og vi tilrår følgende:

«For eksisterende bygninger utenfor planområdet med støvfølsomt formål skal lydnivået utenfor rom med støvfølsomt formål ikke overstige MFN_{day} 100 dB eller L_{den} 62 dB, angitt som beregnet frittfelt lydnivå.»

Innendørs støyforhold (4.9.2 første ledd)

Når det gjelder krav til innendørs støyforhold for eksisterende bebyggelse med støvfølsomt formål, har Ørland kommune og Forsvarsbygg liknende, men ikke lik, tilnærming. Ørland kommune formulerer et krav om lydklasse C (30 dB), som det kan dispenseres fra opp til lydklasse D (35 dB). Forsvarsbygg vil tilstrebe lydklasse C (30 dB), men sette krav om lydklasse D (35 dB).

Resultatet av begge forslagene til planbestemmelse vil dermed være at det på en viss andel bygninger gjøres tiltak slik at lydklasse C oppnås, og på de resterende gjøres tiltak slik at lydklasse D oppnås. Minimum lydklasse D vil alltid oppnås i begge alternativer. Det er imidlertid vanskelig å fastslå den nøyaktige forskjellen mellom de to alternativene, da verken kriteriene for dispensasjon fra C eller for å «tilstrebe» C er klargjort i tilstrekkelig grad. I begge tilfeller gjenstår et visst skjønn.

Forslagene skiller seg mest klart på to områder:

- Hvilken lydklasse som (i utgangspunktet) er juridisk bindende.

- Hvem gjenstående skjønn skal utøves av, og prosessen for dette.

I Ørland kommunes vedtak er lydklasse C bindende, mens i Forsvarsbyggs forslag er lydklasse D bindende. I Ørland kommunes vedtak vil gjenstående skjønn utøves av Ørland kommune gjennom behandlingen av dispensasjoner. I Forsvarsbyggs forslag vil skjønn utøves av Forsvarsbygg når det vurderes om lydklasse C skal tilstrebes. Det vil etter vår oppfatning likevel måtte gjøres en tolkning av Ørland kommune av om planbestemmelsen overholdes av Forsvarsbygg.

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, TA-2115, hvor det stod 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. Miljødirektoratet 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 Miljødirektoratet mener det er urimelig å sette samme krav til en militær flyplass med begrenset aktivitet.

Klima- og miljødepartementet slutter seg til Miljødirektoratets vurdering så langt.

Miljødirektoratet mener imidlertid at 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 kommune uttaler, mener Miljødirektoratet ikke er en praktisk god løsning.

Klima- og miljødepartementet er enig i at lydklasse D i mange tilfeller vil være det rimelige kravet å sette. Slik sett kan Ørland kommunes planbestemmelse framstå for streng. Samtidig viser vi til at intensjonen både ved Ørland kommune og Forsvarsbyggs alternativer er en fordeling mellom lydklasse C og D. I større grad enn Miljødirektoratet legger vi vekt på Fylkesmannens juridiske betenkning, der det blant annet framgår at uklare formuleringer som «tilstrebe» bør unngås, og at kommunen bør stille juridisk bindende støykrav med reguleringsbestemmelser som er så konkrete som mulige. Tilsvarende framgår også av T-1442 punkt 3.3. Klima- og miljødepartementet mener at dette ikke er godt nok ivaretatt i Forsvarsbyggs forslag.

Samtidig mener Klima- og miljødepartementets at Ørland kommunes vedtatte bestemmelse heller ikke er konkrete nok, siden kriteriene for dispensasjon ikke framgår tilstrekkelig. Resultatet av bestemmelsen vil avhenge av hvilke kriterier som settes.

Klima- og miljødepartementet tilrår derfor at Forsvarsbyggs innsigelse delvis tas til følge, på den måten at rommet for å begrense støytiltak til oppnåelse av lydklasse D bør være relativt stort. Det må fastsettes klare kriterier for når lydklasse D skal oppnås i stedet for lydklasse C, blant annet hvilket kost/nytte-forhold som anses som forsvarlig. Et utgangspunkt bør være at tiltakskostnader som overstiger verdien på boligen ikke er aktuelle, men det er gode grunner til å gå lavere enn dette. Vi foreslår at kriteriene konkretiseres så langt som mulig etter nærmere innspill fra Ørland kommune og Forsvarsbygg, og innarbeides i planbestemmelsen. Samtidig mener vi at eventuelt skjønn som vil måtte gjenslå selv etter den nærmere konkretiseringen, i utgangspunktet bør utøves av Ørland kommune, og at kriteriene derfor bør gjelde for dispensasjoner fra lydklasse C.

Klima- og miljødepartementet peker for øvrig på at krav til innendørs lydforhold for ny bebyggelse ikke er regulert i planbestemmelsen, men at det følger av byggt teknisk forskrift at det stilles krav om lydklasse C. Det er ikke nødvendig å regulere dette i planbestemmelsen.

Innendørs støyforhold dersom innløsning er tilbudt (4.9.2 andre ledd andre punktum følgende)

Dersom det tilbys innløsning, men det ikke oppnås avtale om dette, mener Ørland kommune at innendørs lydforhold for eksisterende bygninger med støyfølsomt forhold skal overholde grenseverdiene for lydklasse D (35 dB). Samtidig skal det kunne dispenseres opp til en grense på 42 dB.

Forsvarsbygg mener at forurensningsforskriftens krav til innendørs lydnivå skal gjelde i disse tilfellene, det vil si 42 dB. Samtidig presiseres at Forsvarsbyggs plikt til å tilby innløsning faller bort dersom det er gjennomført tiltak som tilfredsstiller denne grensen.

Klima- og miljødepartementet finner her grunn til å peke på at i forurensningsforskriften vil et tilbud om innløsning i enkelte tilfeller i seg selv kunne innebære at tiltakspikten anses oppfylt av forurensningsmyndigheten. Det vil si at kravet om å bringe støynivået under 42 dB faller bort i de tilfellene tilbudet om innløsning avslås, og ingen grense blir gjeldende. Denne

avgrensningen av tiltakspликтens omfang framgår i veileder TA-2207/2006 til forurensningsforskriften kapittel 5, se s. 19:

«Dersom det eneste aktuelle tiltaket er innløsning av bebyggelse eller gjennomføring av fasadetiltak, vil forurensningsmyndigheten kunne bestemme at et tilbud om innløsning eller tilbud om gjennomføring av fasadetiltak fremsatt overfor eier av eiendommen er tilstrekkelig til å anse tiltaksplikten som oppfylt.»

Det framgår klart at både Ørland kommune og Forsvarsbygg har til intensjon å peke på 42 dB-grensen, og det kan ut fra ovenstående derfor være noe uklart å benytte en formulering om hva som vil være «forurensningsforskriftens krav til innendørs lydnivå» når innløsning avslås.

I plansammenheng, der T-1442 gjelder, legges strengere miljønormer til grunn enn etter forurensningsforskriften, men det klargjøres ikke i retningslinjen og veilederen til denne hvilket nivå som skal gjelde dersom det tilbys innløsning som avslås.

Klima- og miljødepartementet slutter seg til Miljødirektoratets vurdering av at det ikke er grunnlag for å kreve lydklasse D (35 dB) 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.

Forsvarsbyggs innsigelse må forstås slik at de har akseptert en plikt til minimum å gjennomføre tiltak slik at innendørs støy bringes ned til 42 dB.

Klima- og miljødepartementet mener denne grensen kan være akseptabel når tilbud om innløsning avslås, og tilrår dermed at Forsvarsbyggs innsigelse tas til følge hva gjelder 4.9.2 andre ledd andre punktum følgende. Vi foreslår imidlertid en noe annen ordlyd enn i innsigelsen, mer i tråd med Ørland kommunes formulering. Vi mener samtidig det er rimelig å ta inn Forsvarsbyggs presisering av at innløsning ikke lenger er aktuelt når støytiltak i tråd med kravet er gjennomført. Noe annet ville medføre at Forsvarsbygg stod i fare for å måtte dekke kostnader dobbelt, først til tiltak og deretter til innløsning. Denne ordlyden tilrås:

«Dersom innløsning tilbys, men det ikke oppnås avtale om dette, skal Forsvarsbygg sikre at innendørs lydforhold ikke overstiger $L_{pAeq24h}$ 42dB. I de tilfeller huseier ikke ønsker innløsning og det er gjennomført tiltak som tilfredsstiller kravet, faller muligheten til senere innløsning for denne eiendommen bort.»

Klima- og miljødepartementet vil framheve at en slik bestemmelse gjør det viktig at prisen i innløsningstilbudet fastsettes på egnet måte. Dersom prisen framstår som urimelig, vil boligeier ha svake rettigheter som gjenstående alternativ til å takke ja til tilbudet. Takst bør fastsettes på objektivt grunnlag av uavhengige takstmenn. Klima- og miljødepartementet har ikke gått inn i – og har ikke forutsetninger for å vurdere – hvordan takstene er fastsatt så langt, men forutsetter at taksering sikres gjennomført på egnet måte.

Tidspunkt for gjennomføring av støytiltak (4.9.2 andre ledd)

Ørland kommune har avslutningsvis i planbestemmelsen 4.9.2 andre ledd også gitt en bestemmelse med frister for gjennomføring. Forsvarsbygg har i innsigelsen ikke fremmet tilsvarende. Ørland kommunes bestemmelse lyder:

«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.»

Vår forståelse er at fristene bygger på planlagt framdrift og at nye fly gradvis ankommer kampflybasen utover høsten 2017.

I tråd med retningslinjen punkt 3.3 bør det i reguleringsbestemmelser legges til grunn at støytiltak som hovedregel bør være utført seinest samtidig med at ny virksomhet eller utvidelse av eksisterende virksomhet er ferdigstilt. Om mulig bør støytiltak utføres tidlig i anleggsfasen slik at de får effekt også mot anleggsstøy.

Klima- og miljødepartementet mener at disse fristene bør kunne gi tilstrekkelig tid til å gjennomføre tiltakene og innløsning. Klima- og miljødepartementet mener samtidig det vil kunne være vanskelig for beboerne å ta stilling til et ev. tilbud om innløsning med grunnlag i beregnet framtidig støy. Ideelt sett bør beboerne gis mulighet til å oppleve de faktiske støyforholdene etter at kampflybasen er i mer normal drift. Vi oppfordrer til å ta høyde for dette i svarfristen for tilbudene om innløsning. Klima- og miljødepartementet tilrår at Ørland kommunes vedtak stadfestes.

Overførbarhet til andre saker

Klima- og miljødepartementet vil understreke at støybildet det er snakk om fra en kampflybase er så særegent at det på mange punkter ikke vil kunne oppstå liknede problemstillinger i andre saker. Blant annet er maksimalnivåene for støy fra de nye kampflyene betraktelig høyere enn for støy fra andre kilder. Vi legger derfor til grunn at Klima- og miljødepartementets vurderinger, og dessuten Kommunal- og moderniseringsdepartementets avveininger mellom samfunnshensyn, ikke automatisk vil være overførbare til saker med andre støykilder.

Klima- og miljødepartementets vurdering og anbefaling til andre forhold tilknyttet reguleringsplanen

Særskilt om barnehage og grunnskole (7.2.3 nr. 1)

Som bygninger med støyfølsomt bruksformål regnes ikke bare boliger, men også fritidsboliger, sykehus, pleieinstitusjoner, skoler og barnehager. Særlig grunnskoler og barnehager bør unngås i rød støysone. Hårberg skole og Marihøna barnehage er lokalisert i grenseområdene mellom gul og rød sone. Selv om tiltak gjennomføres for å bedre innendørs støyforhold, vil ikke utendørs støyforhold kunne bedres. For barn på grunnskole og barnehager vil mye av tiden være oppholdstid utendørs på dagtid, i den tiden det vesentlige av aktiviteten ved kampflybasen vil foregå. Ved større øvelser vil støynivåene være høyere enn i

normalsituasjonen. Klima- og miljødepartementet tilrår at Ørland kommunes vedtatte planbestemmelse 7.2.3 nr. 1 stadfestes. «Forurensar betaler»-prinsippet bør legges til grunn for taksering, men Klima- og miljødepartementet tar ikke stilling til hva som vil være rimelig takster.

Støy i anleggsfasen (7.3)

I planbestemmelsen 7.3 fastsettes blant annet at grenseverdiene i T-1442/2012 for støy fra bygg- og anleggsvirksomhet skal overholdes i anleggsfasen. Blant annet Hårberg skole, som er lokalisert like ved innkjøringen til Ørland hovedflystasjon, står i fare for å bli rammet av slik støy. Vedtaket er en direkte henvisning til grenseverdiene i den statlige retningslinjen, og Klima- og miljødepartementet tilrår at planbestemmelse 7.3 stadfestes.

Internasjonalt verdifulle våtmarksområder (4.3.4)

Klima- og miljødepartementet vurderer at naturmangfoldloven §§ 8-12, jf. § 7, er oppfylt i denne saken. Kunnskapsgrunnlaget viser imidlertid at flyaktiviteten på kampflyplassen vil kunne få negativ innvirkning på internasjonalt verdifulle våtmarksområder, områder som står på Ramsarkonvensjonens liste over internasjonalt verdifulle leve- og trekkområder for våtmarksfugl. I bestemmelsene til reguleringsplanen er det derfor i tråd med føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven i planbestemmelse 4.3.4 tatt inn punkter som skal sikre at vi får fram kunnskap om eventuelle støyeffekter på fuglelivet og andre miljøeffekter på omgivelsene i Grandefjæra. Bestemmelsene gir også grunnlag for å iverksette eventuelle avbøtende tiltak, dersom det viser seg nødvendig. Klima- og miljødepartementet vil understreke at det er svært viktig at bestemmelsene blir fulgt opp på en slik måte at en får et kunnskapsgrunnlag som gir den nødvendige fagkunnskapen for å kunne ivareta de internasjonale naturverdiene i samsvar med våre internasjonale forpliktelser.

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet tilrår at:

- Planbestemmelsen 4.9.2 første ledd presiseres, slik at Forsvarsbyggs innsigelse tas delvis til følge.
- Ørland kommunes planbestemmelse 4.9.2 andre ledd første punktum stadfestes.
- Forsvarsbyggs innsigelse til planbestemmelsen 4.9.2 andre ledd andre punktum følgende, tas til følge.
- Ørland kommunes frister i planbestemmelsen 4.9.2 andre ledd stadfestes.
- Ørland kommunes planbestemmelser 4.3.4, 7.2.3 nr. 1 og 7.3 stadfestes.

Med hilsen

Gudrun Schneider (e.f.)
fagdirektør

Øyvind Andreassen
Seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk, og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Kopi til:

Miljødirektoratet	Postboks 5672 Sluppen	7485	TRONDHEIM
Miljødirektoratet	Postboks 5672 Sluppen	7485	TRONDHEIM
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Postboks 4710 Sluppen	7468	TRONDHEIM