

SAKSFRAMLEGG

Saksnr	Utvalg	Møtedato
19/23	Planutvalget - Ørland kommune	12.06.2019

REGULERINGSPLAN FOR ØRLAND FLYSTASJON - SØKNAD OM DISPENSASJON FRA REGULERINGSBESTEMMELSENE § 4.8

Rådmannens innstilling

I medhold til plan og bygningsloven §19-2 gis det følgende dispensasjon fra reguleringsplan §4.8 for Ørland flystasjon:

- Varig dispensasjon fra kravet til utendørs støynivå for videreføring av bebyggelse til huseiere som ønsker å bli boende i rød støysone
- Midlertidig dispensasjon fra kravet til utendørs støynivå frem til 31.12.2021 for de deler av støyavbøtende tiltak som i henhold til søknad ikke lar seg gjennomføre innen fristen.

Varig og midlertidig dispensasjon gis på følgende vilkår:

- For å sikre helheten i reguleringsplanen og spesielt interesser rundt landbruksdrift og kulturlandskap ikke blir vesentlig tilsidesatt, skal det ved stedbundet næring gis tilbud om delt bofunksjon for de som ønsker å bli boende i våningshus på gårder i rød støysone i henhold til reguleringsbestemmelsene §4.8.

Begrunnelse:

Med justert tidsfrist og angitt vilkår settes ikke hensynet bak bestemmelsen vesentlig til side. Videre anses nytten som klart større enn ulempene.

Sakens bakgrunn og innhold

Forsvarsbygg søker i brev datert 12.02.2019 om dispensasjon fra reguleringsbestemmelsene for Ørland flystasjon §4.8.2 om at tiltak skal være slutført senest 31.12.2019. Det søkes både om varig dispensasjon og midlertidig dispensasjon fra tidsfristen.

Lovgrunnlag

I henhold til plan og bygningsloven § 19-2 er det to krav som skal være oppfylt før kommunen kan gi dispensasjon:

1. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt.
2. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Innhold i søknader

Søknaden er en detaljering og spesifisering av søknad datert 20.04.2017. Søknaden datert 20.04.2017, som blant annet gjaldt:

«KMD satte frist for innløsning av støyømfintlig bebyggelse i rød støysone og støytiltak til 31.12.2019. De første F-35 flyene ankommer og skal tas i bruk 2 år før denne fristen, og det er med dette ikke mulig å overholde bestemmelsenes støykrav. Situasjonen forutsetter derfor at det gis dispensasjon fra kravet til utendørs støynivå og at foreløpig gjenværende støyømfintlig bebyggelse i rød støysone kan videreføres.»

Ørland kommune vurderte denne søknaden i brev datert 14.06.2017. I vurderingen ble det blant presisert følgende:

«Ørland kommune anser at utslippskravene i §4.8.2 ikke kommer til anvendelse før 31.12.2019. For flyaktivitet før denne datoen er det ikke påkrevet med dispensasjon. Dette er uavhengig av flytype eller nasjonalitet på fly så lenge flyvningen gjennomføres i henhold til flymønsteret som er lagt til grunn for støykart. Ørland kommune vil behandle dispensasjonssøknad for perioden etter 31.12.2019 etter en nærmere avgrensing av søknaden gjort i samarbeid med Forsvarsbygg.»

Forsvarsbygg søker i brev av 12.02.2019 om følgende dispensasjoner:

Varig dispensasjon:

1. Ørland kommune dispenserer fra kravet om utendørs støynivå, og godkjenner videreføring av bebyggelse til støyfølsom bruksformål i rød støysone, for de huseiere som har avslått tilbud om innløsning og velger å bli boende i rød sone.

Midlertidig dispensasjon frem til 31.12.2024:

1. Ørland godkjenner videreføring av bebyggelse til støyfølsom bruksformål i rød støysone for de huseiere som benytter sin disposisjonsrett på to år etter inngåelse av avtale om innløsning.
2. Ørland kommune godkjenner videreføring av bebyggelse til støyfølsom bruksformål i rød støysone for de gårdbrukere som ennå ikke har fått fremforhandlet en avtale om innløsning.
3. Ørland kommune godkjenner videreføring av bebyggelse til støyfølsom bruksformål i rød støysone for de huseierne som i 2019 bestemmer seg for støytiltak.
4. Ørland kommune godkjenner videreføring av bebyggelse til støyfølsom bruksformål i rød støysone for de fritidsboligeiere som velger støytiltak

For ytterligere informasjon om søknaden vises det til Forsvarsbygg sin søknad datert 12.02.2019.

Høring

Søknad om dispensasjon ble sendt på høring 08.05.2019.

I høringsbrevet er det angitt at administrasjonens foreløpige vurdering at vilkår 2 om at fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempen sannsynligvis er oppfylt.

Administrasjonen har derfor tydeliggjort at de ønsker en spesiell vurdering i høringen om den omsøkte dispensasjonene i realiteten endrer bestemmelsene og om dette kan kompenseres med vilkår om det skal gis tilbud om delt bofunksjon for våningshus i rød støysone.

Høringssvar

Trøndelag fylkeskommune skriver i sitt svar:

Fylkeskommunen skal ivareta kulturlandskapet i planområdet og vi anmoder om at saken også vurderes i lys av dette.

Ut fra de interesser fylkeskommunen skal ivareta har vi ikke avgjørende merknader til omsøkte dispensasjoner.

Vi vil allikevel tilrå kommunen å vurdere helheten i saken. Fylkeskommunen er til disposisjon dersom kommunen ønsker en nærmere dialog/rådgiving.

Vedørende midlertidig dispensasjon skriver Fylkesmannen i Trøndelag:

Fylkesmannen har ingen merknader til søknaden om midlertidig dispensasjon.

Vedrørende søknaden om varig dispensasjon henviser Fylkesmannen i Trøndelag til brev fra KMD, datert 10.08. 2015 og konkluderer videre:

Utover dette har Fylkesmannen ingen merknader.

Folkehelsevurdering

Ørland kommune foretok en grundig vurdering, med vektning og prioritering av de forskjellige samfunnsinteressene opp mot hverandre, da de vedtok reguleringsplan for Ørland flystasjon og kommuneplanen for Ørland i november 2014. Folkehelse på bakgrunn av støy, arbeidsforhold spesielt for bønder, kulturhistorie med mer var sentralt.

Administrasjonen mener det er viktig at disse hensynene ikke blir vesentlig tilsidesatt gjennom dispensasjoner.

Administrasjonens vurdering

Tilrettelegging for en velfungerende kampflybase har stor samfunnsmessig betydning. Det er likevel viktig å unngå at en gjennom dispensasjoner skal svekke planene og hensynet bak planbestemmelsene i forhold til andre samfunnsmessige interesser. Dette inkluderer at ingen innbyggere skal gjennom reguleringsplanen for Ørland flystasjon pålegges å flytte ut av rød støysone.

Bestemmelsen som det søkes dispensasjon fra har vært behandlet av KMD i brev datert 10.08.2015 «Reguleringsplan for Ørland hovedflystasjon - avgjørelse i innsigelsessak»

Vedtaket er omtalt kapittel «3 Krav til innendørs støyforhold for eksisterende bygninger utenfor planområdet dersom innløsning tilbys, men avslås (4.9.2 andre ledd andre punktum)»

KMD sin vurdering og konklusjon i dette kapittelet er:

«Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering

Klima- og miljødepartementet og Forsvarsdepartementet mener 42 dB er akseptabelt innendørs lydnivå når tilbud om innløsning avslås. Departementene begrunner dette med at det er lite ønskelig å videreføre støyfølsom bebyggelse i rød støysone.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet slutter seg til vurderingene og finner å kunne ta innsigelsen fra Forsvarsbygg til følge.

Den støyutsatte bebyggelsen ligger utenfor reguleringsplanen. Dette innebærer at gjennomføring av støyskjermingstiltak og innløsning må baseres på frivillige avtaler mellom Forsvarsbygg og bygningseiere. Departementet har forståelse for kommunens ønske om å sette en frist for når tiltak og innløsning skal være gjennomført, men mener den må være realistisk i forhold gjennomføringsmulighetene. Basert på innspill fra Forsvarsdepartementet endres fristen fra 31.12.2018 til 31.12.2019. En mer detaljert framdriftsplan må avklares i den støyfaglige utredningen.

Konklusjon

Kommunal- og moderniseringsdepartementet endrer ordlyden i bestemmelsen om innendørs støy når tilbud om innløsning avslås slik:

Dersom tilbud om innløsning avslås, skal innendørs lydnivå overholde

forurensningsforskriftens krav til innendørs støy (LpA24t 42 dB) overholdes.

Tiltak som er nødvendig for å nå de fastsatte støygrensene skal gjennomføres uten unødig opphold. Bygningsmessige tiltak og innløsning skal være sluttført senest 31.12.2019.

Ørland kommune har i sitt planarbeid lagt til grunn at fraflytting fra rød støysone er frivillig. Det har vært viktig at dette ikke bare er en teoretisk mulighet, men også er praktisk mulig uavhengig av personlig økonomi og mulighet for selv å gjøre ytterligere tiltak som for å kunne bli boende i rød støysone.

Behovet for å styrke landbruket, styre arealutviklingen mot landbruksformål og styrke kulturlandskapet var grunnlag for endring av kommuneplanen i 2016. Tilstedeværelse av gårdbrukere er viktig for effektiv landbruksdrift og vedlikehold av kultur- og naturmiljø.

For å hensynta helse, landbruk og kulturmiljø på en bedre måte, har Ørland kommune ønsket å se på muligheter for delt bofunksjon. I en avveining mellom samfunnsmessig nytte for at færrest mulig bor igjen i rød støysone satt opp mot den samfunnsmessige nytten av landbruk og kulturmiljø, anser administrasjonen at delt bofunksjon kun er aktuelt i forbindelse med stedbundet næring.

Delt bofunksjon innebærer at gårdbrukeren gis mulighet for redusert erstatning for våningshuset i rød støysone kombinert med at de gis mulighet for å etablere en bofunksjon utenfor rød støysone. Dette avbøtende støytiltaket er kun relevant i forbindelse med kampflybasen og vil ikke medføre presedens for annen støyende virksomhet. Videre vil det heller ikke unødig legge til rette for at folk blir boende i rød støysone uten at dette har stor samfunnsmessig betydning. Delt bofunksjon må anses å gi gode muligheter for å påvirke egen livssituasjon for gårdbrukeren og gi mulighet for å unngå vedvarende høy støyeksponering i perioder med spesielt høy flyaktivitet. Totalkostnaden for tiltaket forutsettes å bli lavere enn ved tilbud om full innløsning og ulempeserstatning slik som Forsvarsbygg i dag tilbyr gårdbrukere i rød støysone.

Forsvarsdepartement har beskrevet at de ikke ønsker å tilby delt bofunksjon fordi de ikke vil være ansvarlig for å legge til rette for eller stimulere til at folk blir boende i rød støysone. De mener at det dersom det foreligger endrede forutsetninger bør det foretas en helhetlig vurdering av behovet for endring av støybestemmelsene i planen.

Administrasjonen har vurdert flere forskjellige innstillinger i denne saken:

- *Dispensasjonen innvilges uten endringer*
Bestemmelsene om sluttidspunkt 31.12.2019 ble vedtatt av KMD 10.08.2015. Frist innen 31.12.2024 er mer enn en dobling av tidsfristen fra det opprinnelige vedtaket om ferdigstilling. Uten tungtveiende grunner ser ikke administrasjonen at dette kan aksepteres.
- *Dispensasjon innvilges delvis*
Administrasjonen anser at det i utgangspunktet ikke bør gis dispensasjon ut over 2 år etter den opprinnelige tidsfristen. I enkeltsaker kan det være tungtveiende grunner,

blant annet av hensyn til beboeren, men i denne saken gjelder det en generell endring for alle saker. Administrasjonen mener eventuelle ytterligere utvidelse av tidsfristen kan tas gjennom en dispensasjonssøknad for den enkelte sak.

- *Dispensasjon innvilges med vilkår*
KMD har i sin behandling av reguleringsplanen behandlet spørsmål om tidsfrist sammen med spørsmål om krav til tiltak for de som ønsker å bli boende. Administrasjonen mener eventuelle vilkår bør rette seg mot konsekvensene for denne gruppen. Et vilkår om delt bofunksjon for de som ønsker å bli boende i rød støysone går direkte på denne gruppen. Den samfunnsmessige nytten for landbruksdrift og kulturlandskap vil være størst for våningshus på gårder i rød støysone. Det foreslås derfor at vilkåret knytter seg til denne gruppen.
- *Gi avslag på dispensasjonen og avvente en reguleringsendring*
Det har blitt fremmet ide om å endre reguleringsplan for Ørland flystasjon for å bedre å sikre landbruk og kulturmiljø bedre på samme måte som det ble gjort ved endring av kommuneplanen i 2016. Administrasjonen i Ørland kommune ser ikke behovet for å endre støybestemmelsene i reguleringsplanen. Det er bedre å sette vilkår i denne dispensasjon. Om relevante vilkår påklages i dispensasjonsspørsmålet er det ikke større sannsynlighet for at tilsvarende bestemmelser vil bli akseptert av nasjonale myndigheter i en planprosess. En planprosess vil også kunne ta 1-2 år med de uheldige konsekvensene dette medfører.
- *Det gis avslag på dispensasjon*
Saken har tatt veldig lang tid da den første søknaden om dispensasjon ble levert 20.04.2017 og besvart 14.06.2017. Forsvarsbygg vil sannsynligvis ikke klare å overholde fristen for ferdigstilling av tiltak 31.12.2019. Administrasjonen mener det vil være uhensiktsmessig og lite fleksibelt fra kommune å gi avslag på søknaden.

Konklusjon

Administrasjonen anbefaler at dispensasjonen innvilges delvis og med vilkår. Midlertidig dispensasjon gis i 2 år, frem til 31.12.2021. Videre settes det vilkår om det ved stedbundet næring skal gis tilbud om delt bofunksjon for de som ønsker å bli boende i våningshus i rød støysone.

Vedlegg:

- 1 Reguleringsplan for Ørland flystasjon - Søknad om dispensasjon for reguleringsbestemmelsene
- 2 Høring - dispensasjon fra reguleringsplan for Ørland flystasjon
- 2 Fylkeskommunens uttalelse til søknad om dispensasjon fra reguleringsplan for Ørland flystasjon - Ørland kommune
- 2 Fylkesmannen fraråder - dispensasjon fra reguleringsplan - Ørland flystasjon - Ørland kommune
- 5 Reguleringsplan for Ørland flystasjon - Søknad om dispensasjon for reguleringsbestemmelsene § 4.8
- 6 Søknad om dispensasjon fra reguleringsplan for Ørland Hovedflystasjon

Saksprotokoll i Planutvalget - Ørland kommune - 12.06.2019

Behandling:

Planutvalget drøftet saken. Gjennom drøftingens signaler varslet Forsvarsbygg (representert i møtet) at de nok ikke ville akseptere innstillingen.

Votering

Rådmannens innstilling enstemmig vedtatt.

Vedtak:

I medhold til plan og bygningsloven §19-2 gis det følgende dispensasjon fra reguleringsplan §4.8 for Ørland flystasjon:

- Varig dispensasjon fra kravet til utendørs støynivå for videreføring av bebyggelse til huseiere som ønsker å bli boende i rød støysone
- Midlertidig dispensasjon fra kravet til utendørs støynivå frem til 31.12.2021 for de deler av støyavbøtende tiltak som i henhold til søknad ikke lar seg gjennomføre innen fristen.

Varig og midlertidig dispensasjon gis på følgende vilkår:

- For å sikre helheten i reguleringsplanen og spesielt interesser rundt landbruksdrift og kulturlandskap ikke blir vesentlig tilsidesatt, skal det ved stedbundet næring gis tilbud om delt bofunksjon for de som ønsker å bli boende i våningshus på gårder i rød støysone i henhold til reguleringsbestemmelsene §4.8.

Begrunnelse:

Med justert tidsfrist og angitt vilkår settes ikke hensynet bak bestemmelsen vesentlig til side. Videre anses nytten som klart større enn ulempene.