



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref
14/5302

Vår ref
15/28

Dato
16.03.2015

Innsigelsessak etter plan- og bygningsloven - reguleringsplan for Ørland kommune - innspill fra Helse- og omsorgsdepartementet

I forbindelse med Ørland kommunes behandling av reguleringsplan for hovedbasen for kampfly er det fremmet innsigelse til bestemmelsen om støy utenfor planområdet. Helse- og omsorgsdepartementet mener det er viktig at reguleringsplanen i tilstrekkelig grad vektlegger hensynet til befolkningens helse. Selv om driftsmønsteret ved en militær flybase har stille perioder, er det også skjerpene forhold som spiller inn.

Helse- og omsorgsdepartementet viser til brev av 7. januar 2015 vedrørende reguleringsplan for Ørland hovedflystasjon, og til befaringen 27. januar 2015. Saken gjelder Forsvarsbyggs innsigelse til Ørland kommunes vedtak til reguleringsplan av 13. november 2014. Innsigelsen gjelder reguleringsplanens punkt 4.9.2 om støy.

Forsvaret skal bygge ut Ørland hovedflystasjon som hovedbase for de nye F-35 flyene som ankommer i perioden 2017-2024. Utbyggingen krever blant annet utvidelse av dagens rullebane og innebærer tilnærmet dobling av flyaktiviteten i forhold til dagens aktivitetsnivå. Det er oppgitt at den nye flytypen F-35 støyer betraktelig mer enn dagens F-16. Det er derfor utarbeidet ny reguleringsplan.

Helse- og omsorgsdepartementet har innspill til behandlingen av innsigelsessaken til reguleringsplanen. Departementets innspill er utarbeidet i samarbeid med Nasjonalt folkehelseinstitutt, som er vårt fremste nasjonale kompetansemiljø for vurdering av helserisiko knyttet til eksponering for skadelige faktorer i omgivelsene.

Folkehelseinstituttets brev følger vedlagt. Brevet har litteraturhenvisninger som ikke gjentas her.

Kommunens reguleringsplanvedtak og innsigelsen fra Forsvarsbygg

Innsigelsen gjelder reguleringsplanens bestemmelse om støyforhold utenfor planområdet. I kommunens vedtak til reguleringsplan 13. november 2014 lyder bestemmelsen i punkt 4.9.2 som følger:

"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 slutført 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 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 tilfredsstillter Forurensningsforskriftens krav til innendørs lydnivå, faller plikten til å tilby innløsning for denne eiendommen bort.”

Helse- og omsorgsdepartementets innspill til behandling av innsigelsen

Regelverk som legges til grunn

Reguleringsplaner skal etter plan- og bygningsloven (pbl) § 3-1 fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid blant annet mellom sektormyndigheter. Blant de hensyn som skal ivaretas i planer er hensynet til befolkningens helse og hensynet til samfunnssikkerhet. Støyretningslinjen T-1442 kom i 2005, og grenseverdiene i retningslinjen er fastsatt på bakgrunn av en avveining av ulike hensyn, herunder helse og samfunnsøkonomi. T-1442 er et verktøy for å legge til rette for støyvurderinger i plansaker. Det er enklere å forebygge støyplage gjennom god arealplanlegging enn å avbøte i etterkant.

Forurensningsforskriften kapittel 5 og støyretningslinjen T-1442 har ulik funksjon og ulikt virkeområde. Begge regelverk forvaltes av Klima- og miljødepartementet, og vi viser til deres brev av 23. februar 2015 der KLD konkluderer med at det er støyretningslinjen T-1442 som gjelder i denne saken. Støyretningslinjen er ikke juridisk bindende, men forutsetter at man ved avvik begrunner hvordan man med alternative tiltak oppfyller intensjonen i retningslinjen.

Helsekonsekvenser av støy og miljømedisinsk vurdering av støyregelverket

Støy kan virke negativt på trivsel, prestasjonsevne, søvn, kommunikasjon og sosial atferd, samt bidra til stressrelaterte sykdommer. Det kan for eksempel påvises negativ innvirkning på hjerte-karsystemet og på barns læring. Kraftig støy kan forårsake hørselsskade. Folk som bor nær sivile eller militære flyplasser blir utsatt for støy. Selv om vi har mest kunnskap om effekter av støy fra sivile flyplasser har vi, slik Folkehelseinstituttet viser til i sitt brev, også grunnlag for å vurdere konsekvenser av støy fra militære flyplasser og jagerfly.

En rekke undersøkelser der man har sett på forholdet mellom støyeksponering og støyplage har dannet grunnlaget for fastsettelse av grenseverdier for transportstøy. Det er imidlertid stor individuell variasjon i støyplage. De anbefalte grenseverdiene i T-1442 er støyfaglig/miljømedisinsk forankret, men er samtidig satt slik at om lag inntil 10% av befolkningen fortsatt vil kunne være sterkt støyplaget ved disse eksponeringsnivåene.

Det finnes relativt få studier som har sett spesifikt på trivsels- og helsevirkninger av jagerflystøy spesielt. Således er det i støyretningslinjene heller ikke skilt på ulike luftfartskilder, men gitt felles retningslinjer for flytrafikken. Forsvarsbygg reiser derfor tvil om retningslinjenes gyldighet i forhold til virkninger på befolkningen av jagerflyaktivitet.

I sitt brev til Forsvarsdepartementet av 11.12.2014 anfører Forsvarsbygg at noen få jagerflyhendelser på formiddagen og ettermiddagen på hverdager vil utgjøre en unntakssituasjon, mens normalsituasjonen på Ørlandet vil være stille. For befolkningen i boligområder rundt kampflybasen vil lite aktivitet på kveldstid og nattestid være et gode. Samtidig vil vi peke på at det også er en rekke forhold ved dette driftsmønsteret som vil virke skjerpene. Det gjelder:

- Svært høye maksimale støynivåer

Svært høye lydnivåer kan gi fysiologiske reaksjoner som økt utskillelse av stresshormoner, økt puls og blodtrykk. Dette er en normal reaksjon, men over tid vil dette hos sårbare individer kunne utgjøre en risiko for sykdomsutvikling, jf. bl.a. Folkehelseinstituttets rapport "Virkninger av støy fra jagerfly på befolkningen nær militære flyplasser" fra 2011.

- Ikke tilgang til stille side av boligen

Tilgang til stille side av boligen er vist å redusere støyplage. For flystøy er dette vanskelig å oppnå, siden kilden kommer ovenfra. I følge retningslinjen T-1442 bør alle prosjekter med høy støy utenfor fasade besørge at hver bolig har en stille side. Fravær av tilgang til stille side og stille nærliggende områder for rekreasjon vil være sterkt skjerpene i perioder med høy aktivitet under øvelser. Ikke bare innendørs forhold, men sikring av gode utarealer for rekreasjon og innhenting kan være viktig for trivsel og velvære i et bomiljø.

- Svært stor belastning under øvelsesperioder

Langtidssituasjonen for befolkningen rundt kampflybasen inkluderer også periodene med øvelser, med langt større aktivitet, også aktivitet til andre tider av døgnet, inkludert kveld og noe på natt. Totalt er det estimert at det vil bli i overkant av 10 000 årlige avganger, alle ulike fly- og helikopteravganger medregnet. I tillegg kommer landinger, slik at det totale antallet årlige hendelser, hvorav mange vil ha svært høye maksimale støynivåer, vil bli ganske betydelig. Det er dette sammensatte bildet som må legges til grunn for vurderingen av mulig helserisiko, og betraktninger om hva som er forsvarlige eller tilstrekkelige tiltak. I tillegg kommer eksponering for vegtrafikkstøy knyttet til driften av basen.

Gjennomsnittsnivået vil i slike tilfeller være lite beskrivende for støyen som gir plagen, og svaret på hva som er verst eller best av lavere nivåer av mer kontinuerlig støyeksponering, eller færre svært høye hendelser er ikke gitt, i hvert fall ikke når det hovedsakelig er aktivitet hver virkedag.

- Effekt av endring

Etablering av den nye kampflybasen vil innebære en betydelig endring i støynivå for berørt befolkning. Eksponerings - respons kurvene som ligger til grunn for grenseverdiene er i hovedsak basert på data fra stabile støysituasjoner. I en

oppsummering av kunnskapsstatus fra 2009 konkluderes det med at det er overveiende støtte for at det fins en negativ effekt av endring, utover eksponeringseffekten.

- Høy støybelastning over lang tid

Det er lite som tyder på at folk tilvenner seg støy over tid, og spesielt hvis støyen er preget av høye nivåer på enkelthendelser. I forhold til helserisiko, er det vist at det er særlig langtidseksponering som kan bidra til sykdom. Det er stadig økende bevis for at trafikkstøy, inkludert flystøy, fører til negative virkninger på helsen etter flere års eksponering.

- Befolkningens helsetilstand

Videre vil vi nevne at i følge konsekvensutredningens temarapport om befolkningens helse og trivsel har Ørland kommune høyere dødelighet av hjerte- og karsykdommer og kreft samt høyere forekomst av type 2 diabetes og psykisk sykdom i forhold til fylket og landsgjennomsnittet. Kommunen toppe statistikken over sykefravær. Ut fra en helsefaglig vurdering vil dette kunne representere en sårbarhet for ytterligere stressfaktorer som kampflybasen og fremtidig støysituasjon representerer.

Det vil gjennom reguleringsplanen fastsettes hvilke støygrenser som skal ligge til grunn for tiltak og tilbud om innløsning. Helse- og omsorgsdepartementet mener at der støynivåene er så høye at beboere får tilbud om innløsning, vil de samme helsefaglige vurderingene innebære at boligene heller ikke vil være egnede som fritidsbolig.

Spesielt om skole og barnehage

Helse- og omsorgsdepartementet kan ikke se at det formelt er reist innsigelse til rekkefølgebestemmelsen til flytting av Hårberg skole i reguleringsplanen § 7.2.3. Beliggenhet for skolen var imidlertid tema under befaringen, og er kommentert i Forsvarsbyggs brev av 11. desember 2014. HOD har derfor innspill vedrørende skolen og til barnehage som ligger nære rød sone.

Hårberg skole ligger i reguleringsplanen på grensen til rød sone. Dette innebærer at både inne- og uteområdene daglig vil bli utsatt for støynivåer som vil forstyrre samtale og undervisning. Både innendørs og utendørs miljø er viktig ved en skole, da læring og sosialisering foregår begge steder. I støyrapporten fra Forsvarsbygg er støynivåene ved Hårberg skole vurdert opp i mot terskelverdiene 65 dBA og 85 dBA. Lydnivåer over 65 dBA vil kunne forstyrre en normal samtale utendørs slik at samtalen blir avbrutt. Terskelverdien 85 dBA er i følge støyrapporten valgt med tanke på at utendørs lydnivåer over dette nivået vil kunne forstyrre en normal samtale innendørs. Det fremgår av rapporten at ved Hårberg skole vil terskelverdiene kunne overskrides både ved landinger og avganger. Det fremgår videre av støyrapporten at man ved Hårberg skole i fremtidige øvingssituasjoner vil kunne regne med avbrutt/forstyrret samtale utendørs ca 34 ganger i løpet av en 12 timers periode på dagtid (ca 45 sekunder per hendelse, i overkant av 36 minutter til sammen). Terskelverdien på 85 dBA (ca 10-15 sekunder per hendelse) overskrides ca 17 ganger på dagtid under øvelser, og 11 ganger

under normalsituasjonen. Man må legge til grunn at disse forstyrrelsene også vil kunne føre til uro i klasserommet utover den tiden hendelsene pågår, slik det ble beskrevet under befaringen av en tidligere elev ved skolen. Det vil si at disse elevene mister en ikke ubetydelig andel av effektiv undervisningstid hver uke på grunn av støy knyttet til flybasen, i tillegg til et godt utemiljø. I tillegg kommer trafikkstøy som vi kunne bevitne under befaringen, som heller ikke er heldig i denne sammenheng, i det skolen var plassert ved hovedporten til basen.

I følge konsekvensutredningens temarapport om befolkningens helse og trivsel er Marihøna barnehage den barnehagen som ligger mest utsatt til, både i dag og i fremtidig situasjon. Den har i dag et ekvivalent støynivå på 57 dB, dvs. godt inne i gul sone. I fremtidig situasjon vil de få omkring 5 dB økning og havne på grensen mellom rød og gul sone. Dette er i tillegg en friluftsbarnhage med mye uteaktivitet. En slik betydelig støybelastning hver dag for barna og vil kunne ha store konsekvenser for barns læring og utvikling. Små barn har behov for mye søvn og har også deler av sin søvnperiode på dagtid ute i barnehager.

Krav til barnas fysiske og psykososiale skolemiljø er regulert i folkehelseloven og opplæringsloven. Folkehelseloven med forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler stiller krav til at skoler skal planlegges, bygges, tilrettelegges og drives slik at det fysiske og psykososiale miljøet er helsemessig tilfredsstillende. Forskriften § 21 stiller krav til at lokaler og uteområde skal ha tilfredsstillende lydforhold. Skoler skal være godkjent i henhold til forskriften § 6. Opplæringsloven kapittel 9a gir elever i grunnskolen og i videregående skole rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring. Opplæringsloven § 9a-2 stiller krav til at det fysiske miljøet skal være i samsvar med de faglige normer som fagmyndighetene til enhver tid anbefaler. Bestemmelsen inneholder de samme kvalitative krav til det fysiske miljøet som forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

Helse- og omsorgsdepartementet mener de støynivåene som er estimert innebærer at Hårberg skole ikke vil kunne oppfylle kravene i opplæringsloven og folkehelseloven med forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Skolen vil ikke kunne være godkjent etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler. Det samme må legges til grunn for Marihøna barnehage.

Håndtering av eventuelle skader og helseplager på lengre sikt

En reguleringsplan er et resultat av en prosess hvor ulike hensyn er søkt samordnet. Situasjonen kan imidlertid utvikle seg annerledes enn forutsatt på vedtakstidspunktet. Støygrenser settes for å forebygge negativ helsepåvirkning. Dersom kommunen ser hørselsskader eller andre helsekonsekvenser hos befolkningen ut over det som er lagt til grunn ved behandlingen av planen, vil kommunen kunne gripe inn. Kommunen har hjemmel til å gi ansvarlige virksomhet pålegg om for eksempel retting, jf. folkehelseloven kapittel 3 og forskrift om miljørettet helsevern. Det følger av forskrift

om miljørettet helsevern § 16 at kommunens eventuelle ikke-bruk av kompetanse også vil være et enkeltvedtak som kan påklages til Fylkesmannen.

Ved pålegg om retting etter folkehelseloven § 14 må det være et "forhold som kan ha negativ innvirkning på helsen" (vilkåret om helserisiko). Støy er en slik type forhold, jf. forskriften § 9 bokstav a. Det er ved bruk av rettingsbestemmelsen ikke et krav om at sykdom eller skade har oppstått, jf. formuleringen "kan ha negativ innvirkning". Ved vurdering av om et forhold oppfyller kravet til helserisiko, skal det tas utgangspunkt i helsebegrunnede normer krav eller normer, jf. forskriften § 3. Dette kan for eksempel være støyretningslinjen T-1442. For bruk av rettingsbestemmelsen er det et krav til forholdsmessighet mellom den helsemessige gevinst og vedtakets øvrige konsekvenser. Ved bruk av normer som for eksempel støyretningslinjen, der det allerede er gjort en avveining av helsemessige konsekvenser og andre viktige samfunnshensyn, vil kravet til forholdsmessighet i utgangspunktet anses ivaretatt gjennom bruk av normen.

Forskrift om miljørettet helsevern § 6 annet ledd legger til grunn at ved bruk av rettingsbestemmelsen skal tas hensyn til om forholdet allerede er vurdert i planlegging eller annen godkjenning etter annet regelverk. Bestemmelsen forstås slik at miljørettet helsevern-regelverket ikke skal benyttes til omkamp for lovlig fattede vedtak. Men dersom helsehensyn ikke reelt er tillagt tilstrekkelig vekt, eller et forhold har utviklet seg på en annen måte enn forutsatt, vil miljørettet helsevern-regelverket kunne gis anvendelse. Helse- og omsorgsdepartementet mener at det er uheldig om situasjonen utvikler seg slik at etterfølgende inngripen blir aktuelt. Departementet mener derfor det er viktig at hensynet til befolkningens helse tillegges tilstrekkelig vekt i arbeidet med reguleringsplanen.

Overførbarhet til andre saker

Helse- og omsorgsdepartementet mener at dette er en spesiell sak. Den omhandler reguleringsplanen for hovedbasen for kampfly. De beslutninger som tas i denne saken vil etter vårt syn i liten grad ha overføringsverdi for andre saker, både når det gjelder støynivå, støybilde og samfunnsmessige vurderinger.

Med vennlig hilsen

Elin Anglevik (e.f.)
avdelingsdirektør

Ragnhild Spigseth
fagdirektør

Vedlegg: Brev fra Nasjonalt folkehelseinstitutt av 16. februar 2015

Kopi:

Forsvarsdepartementet, Klima- og miljødepartementet og Nasjonalt folkehelseinstitutt