



Dato: 04.03.2021

Vår arkivsakID: 20/2120

Deres referanse:

Saksbehandler: Marlin Øvregård Løvås

Gismarvik Vindkraft AS
Ullandhaugveien 150

4021 STAVANGER

Delegasjonssaknr. 151/21

Pålegg om utarbeidelse av helhetlig helsekonsekvensutredning – Gismarvik vindkraftverk

Vedtak:

Med hjemmel i lov om folkehelsearbeid §11 pålegger Tysvær kommune utbygger av Gismarvik vindkraftverk til å utarbeide en helhetlig helsekonsekvensutredning der minimum følgende forhold blir belyst og vurdert ut ifra planlagt utbygging og drift:

1. Helsekonsekvenser fra støy
 - a. Helseulemper ved støynivå $> L_{den}40$ dBA må særlig omtales
 - b. Infrastøy, hva sier forskning så langt
 - c. Kvalitet av beregningsmetodene
2. Helsekonsekvenser fra skyggekast
 - a. Det må kartlegges hva man vet så langt ut i fra erfaringer andre steder i landet, samt internasjonal forskning.
3. Helsekonsekvenser fra lysforurensning
 - a. Dersom man planlegger for høyintensitet lys, må dette særlig omtales
 - b. Visuell forurensning må omtales
 - c. Ved vurderingen må man ta høyde for om områdene er naturlig mørke områder, og ikke vil ha samme virkninger som fra en tidligere opplyst område (for eksempel by)
4. Helsekonsekvenser for tap av nærområder for friluftsliv, samt stress og psykiske påkjenninger.
5. Synergieffekter av samtlige overnevnte eksponeringer.
 - a. Det er særlig viktig å belyse samspillet mellom flere faktorer som forsterker hverandre slik at den kombinerte effekten blir større enn summen av de enkelte faktorenes bidrag.

Utredningen må gjennomføres av uavhengig fagkompetent personell. Hvor vurderingene baseres på litteraturgjennomgang skal dette være av anerkjente og fagfellevurderte studier.

Saksopplysninger

Gismarvik vindkraftverk har fått endelig konsesjon etter energiloven i vedtak fattet av OED den 05.10.2020. Konsesjonen har fått virkning som statlig plan i samme vedtak. Tysvær kommune har vært bekymret for at helseaspektet ved etableringen av vindkraftverket ikke har vært godt nok utredet i konsesjonsprosessen. I lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) § 11 står det;

«Kommunen kan pålegge den som planlegger eller driver virksomhet, eller den ansvarlige for forhold ved en eiendom, for egen regning å utrede mulige helsemessige konsekvenser av tiltaket eller forholdet. Slik utredning kan bare kreves dersom ulempene ved å foreta utredningen står i rimelig forhold til de helsemessige hensyn som tilsier at forholdet utredes.»

Kommunen har per telefon den 01.02.2021 informert utbygger om at en vurderer å pålegge en folkehelsekonsekvensutredning etter folkehelseloven § 11. Det vises også til tidligere uttaler gitt av Tysvær kommune i behandlingen av konsesjon til vindkraftverket etter energilovgivningen.

Vurdering

Formålet med folkehelseloven er å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevner sosiale helseforskjeller. Folkehelsearbeidet skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, jf. § 1 i loven. Folkehelseloven § 4 pålegger kommunen et generelt og selvstendig ansvar for folkehelsearbeidet.

Miljørettet helsevern er en del av folkehelsearbeidet, og kommunens virkemidler (konsekvensutredning, retting, stansing m.v.) er regulert i folkehelselovens kapittel 3. I forskrift om miljørettet helsevern § 7, 1. og 2. ledd står det:

«Virksomheter og eiendommer skal planlegges, bygges, tilrettelegges, drives og avvikles på en helsemessig tilfredsstillende måte, slik at de ikke medfører fare for helseskade eller helsemessig ulempe.

Med helsemessig ulempe menes forhold som etter en helsefaglig vurdering kan påvirke helsen negativt og som ikke er helt uvesentlig».

Tysvær kommune har mottatt flere bekymringsmeldinger vedrørende mulige helsekonsekvenser av Gismarvik vindkraftverk. Klagene har i hovedsak omtalt bekymringer rundt støy, infralyd og skyggekast. Det har vært saker i media senere år, hvor enkelt personer gir uttrykk for å oppleve helseulemper ved nærliggende vindkraftanlegg. Det beskrives på Folkehelseinstituttet (FHI) sine nettsider at vitenskapelig kunnskap om hvordan støy fra vindmøller virker på helsen, fortsatt er mangelfull.

Befolkningen eller grupper vil ved bygging av vindkraftverket være mer eller mindre eksponert for flere ytre eksponeringsfaktorer. Fysiske og sosiale aspekter i nærmiljøet vil og påvirkes. Det er utbygger sitt ansvar å dokumentere at vindkraftverket ikke vil gi helseskader for befolkningen.

Kommunen har gjennomgått konsesjonsprosessen til Gismarvik vindkraftverk. Man har enkeltvis omtalt støy, skyggekast og synlighet, samt friluftsliv og ferdsel, men kun i begrenset omfang. For støy viser man hovedsakelig til beregninger og akseptable støynivå ut i fra en årsmidlet Lden verdi.

Det er i den opprinnelige konsekvensutredningen fra 2011 tatt en enkeltvis konklusjon på helseulemper, hvor man eksempelvis ved støy oppsummerer med «ubetydelig» konsekvens. Når støynivået ikke er vurdert over en gitt grense, har man ikke vurdert avbøtende tiltak som nødvendig. Man har ikke vurdert helseulempene ved støy, når det er flere eksponeringsfaktorer som kan gi helseulemper.

Også når det gjelder skyggekast refereres det til beregninger og grenseverdier, uten at selve helseulempene blir omtalt. Heller ikke her er eksponeringsfaktoren vurdert opp mot øvrige eksponeringsfaktorene som kan gi helseulemper.

Det er utarbeidet nye visualiseringer, støysonekart og kart som viser skyggekast tilpasset den nyeste utbyggingsløsningen. Heller ikke disse dokumentene omtaler helseeffektene i særlig grad, annet enn at det er vist til anbefalte retningslinjer. I forbindelse med at kommunestyret skulle ha sak om Gismarvik vindkraftverk opp til behandling sendte utbygger den 01.10.2019 over et skriv, hvor det blant annet er omtalt oppdatert kunnskap på dette med infralyd, som ikke var et tema i den opprinnelige konsekvensutredningen.

Under punkt «Sammenstilling og anbefalinger» i den opprinnelige konsekvensutredningen beskrives det med en enkel setning: *«Samlet sett vurderes konsekvensene å være av ubetydelig til liten negativ effekt.»* Det er kjent at en eksponeringsfaktor vil kunne gi ytterligere helseulemper, dersom det er andre faktorer som påvirker i tillegg. Det fremstår ikke som om denne setningen er et uttrykk for at man faktisk har vurdert eksponeringsfaktorene opp mot hverandre. Underveis i prosjektet har det skjedd flere endringer i utforming av vindparken. Vurderinger som er gjort i forbindelse med endringssøknader er i stor grad basert på endret konsekvens i forhold til opprinnelig godkjent utbyggingsløsning.

På bakgrunn av gjennomgangen vurderer kommunen det til at det ikke er foretatt en helhetlig vurdering av helseeffektene vindkraftanlegget kan medføre. Dette på bakgrunn av at man ikke har utredet de negative synergieffektene av de samlede eksponeringene og konsekvensene disse vindturbinene kan gi. De ulike eksponeringene og helseeffekten, vurderes også til å være for lite omtalt. Å forholde seg til grenseverdier, gjør det ikke automatisk helsemessig forsvarlig. Opererer man samtidig med flere grenseverdier, kan totalsummen av helseulempene blir mer vesentlige.

I vurdering av miljørettet helsevernsaker, må kommunelegen ofte utøve helsemessig skjønn. Kvalitet av en eksponeringsfaktor og hvordan disse kan påvirke mennesker er viktig å få frem, da dette kan lage helseulemper også ved lavere verdier. Som beskrevet på FHI sine nettsider: *«Støy fra vindmøller kan oppleves som pulserende, hørbar som "svijs" fra møllevingene, og lydene kan høres gjennom hele døgnet i en stor del av året. Dette kan utløse betydelig ubehag, selv om støynivåene ikke er spesielt høye.»* Ved støynivå som er tett opp mot en grenseverdi må man tilstrekkelig belyse hvilke helseulemper dette kan medføre, særlig når man har andre eksponeringsfaktorer som også kan forsterke helseulempene. Kjente symptomer relatert til støy, er blant annet kvalme, svimmelhet, tinnitus, søvnmangel og hodepine. Uønsket lyd over lengre tid, kan føre til påvirkning av fysisk og psykisk helse. Støy kan utløse en stressreaksjoner som påvirker atferd, trivsel, hvile og søvn. Det er store individuelle variasjoner i sårbarhet for støy. Dette er eksempel på faktorer som enkeltvis ikke er belyst i tilstrekkelig grad i prosessen så langt.

I konsesjonsprosessen har man operert med årsmiddelverdi Lden på støy. Det vil være viktig å dokumentere hvordan det sikres at støynivåene ikke overstiger et maksimalt nivå som kan gi helseulemper og dokumentere at beregningsmetodene er gode nok, når man sammenlikner med faktiske målinger som nå er igangsatt andre steder i landet og når verdiene oppgis i årsmiddelverdien Lden.

Fra NVE sin veileder «Skyggekast fra vindkraftverk - Veileder for beregning av skyggekast og presentasjon av NVEs forvaltningspraksis» står det om skyggekast; *«Dels vil man oppleve dette som en sveipende skygge over en flate, dels vil man merke en hurtig veksling mellom direkte lys og korte glimt med skygge. Dette kan være sjenerende mens fenomenet pågår»*. Det må kartlegges hva man vet så langt ut i fra erfaringer andre steder i landet, samt internasjonal forskning på området. Det samme gjelder ved visuell forurensing, samt potensielle helseulemper ved tap av friluftsliv, stress og psykiske påkjenninger. Turgåing har blant annet stor betydning for både fysisk og mental helse, og verdien av turen avhenger i stor fra av estetikk og naturopplevelser.

Som beskrevet på FHI sine nettsider, vil visuelle effekter slik som refleksblink og skyggekast fra vindturbiner kunne forsterke støyplager. Det å bo i landlige omgivelser med variert terreng, lavt bakgrunnsstøynivå, og det å kunne se vindturbinene fra huset sitt, er faktorer som øker sannsynligheten for å bli plaget av støy fra vindmøller. Dette illustrere viktigheten i å vurdere synergi effekten av flere helseulemper.

Ettersom høyden på vindturbinene som skal bygges nå er større enn initialt planlagt, er helseulemper ved høyintensitetslys også en viktig eksponeringsfaktor som må vurderes enkeltvis og opp mot de øvrige eksponeringsfaktorene. OED har vurdert radarstyrte markeringslys som et godt avbøtende tiltak for å redusere ulemper ved høyintensitets belysning, og at et slikt system skal installeres så snart som mulig etter godkjenning av luftfartstilsynet. I helsekonsekvensvurderingen, må det tas høyde både for helseulemper dersom man får det godkjent, og dersom man ikke får godkjent radarstyrte lys.

Vi viser til brev fra Statsforvalteren i Rogaland til Sandnes kommune, planavdeling, Ref: 2020/1882:

«Av merknader til forskrift om miljørettet helsevern § 3 følger det at dersom det er bestemmelser innenfor forurensingssektoren eller plan- og bygningssektoren som skal ivareta helsehensyn, så skal kravene etter miljørettet helsevern i utgangspunktet ikke være strengere enn det som følger av slike myndighetskrav. Helsebegrunnede krav som er fastsatt av andre myndigheter kan være et uttrykk for hvor tålegrensen går etter miljørettet helsevernbestemmelsene. Imidlertid heter det videre i merknaden:

«Det er imidlertid en forutsetning at de aktuelle krav eller normer i annet regelverk er basert på en vurdering av helseisiko. Det er altså et krav at helsemessige implikasjoner ved et regelverk faktisk er tillagt vekt, dersom det skal tas utgangspunkt i dette regelverket ved vurderingen av hvorvidt denne forskriftens krav til

helsemessig tilfredsstillende drift skal anses oppfylt. Det vil ikke være nok at eksempelvis bare miljømessige implikasjoner er vurdert, eller at helse er nevnt som et hensyn uten at det reelt er tillagt vekt.

Uttrykket «tas utgangspunkt i» skal forstås slik at disse normene er gjeldende med mindre det foreligger særskilte forhold, for eksempel at enkeltpersoner totalt sett blir utsatt for en uforsvarlig stor miljøbelastning. Det kan også være et samvirke av ulike forhold. Selv om slike krav eller normer fra andre myndigheter skal være utgangspunkt for vurdering av helserisiko, vil summen av flere miljøfaktorer kunne utgjøre en større helsefare enn miljøfaktorene vil gjøre enkeltvis. Her vil det måtte foretas en helhetsvurdering av hvorvidt forholdene til sammen er over tålegrensen. (...) Forskriften her vil for eksempel ha betydning for forhold som ikke er nærmere regulert i støyforskriften, slik som maksimalstøy, støy på spesielle tider av døgnet, etc. Dette vil denne forskriften kunne fange opp.»

Vedrørende utarbeidelse av en helsekonsekvensutredning:

En helsekonsekvensutredning etter folkehelseloven § 11 bør inkludere forundersøkelse, utredning, analyse basert på kvalitative og kvantitative data, rapport med anbefalinger og oppfølging av dens anbefalinger.

Det vil være naturlig at man og i en HKU tar hensyn til internasjonal forskning på området, samt andres erfaringer og målinger på de ulike helseulempene som kartlegges. Lokale forhold må tas med i betraktning som topografi, forventinger til stillhet, byggeskikk, bruk av uteområder og holdninger til vindkraftverk. De aktuelle områder som blir berørt må vurderes konkret, ettersom forholdene og helseulempene vil være forskjellig fra sted til sted.

Bestemmelsen i folkehelseloven §11 krever at det foretas en konkret vurdering av om en konsekvensutredning skal pålegges ut ifra en avveining av ulempene ved en slik utredning holdt opp mot mulige helsemessige hensyn (forholdsmessighetsvurdering).

Pålegget vil føre til en betydelig økonomisk ulempe for utbygger. Folkehelseloven og forskrift om miljørettet helsevern, er likevel noe utbygger og alle virksomheter må forholde seg til. Det har vært flere media oppslag senere år, hvor personer ytrer at de opplever helseulempene ved nærliggende vindkraftanlegg. På FHI sine nettsider beskrives det: «*Vitenskapelig kunnskap om hvordan støy fra vindmøller virker på helsen er fortsatt mangelfull. Men vindmøller som avgir støy kan gi opphav til plage og søvnforstyrrelser dersom vindmølleparker etableres for nær bebyggelse. Det er store individuelle variasjoner i sårbarhet for støy.*» Vindkraft anlegget er et stort anlegg som skal stå i mange år, det er viktig at alle punkter er belyst med hensyn til innbyggerne i kommunen, men også for utbygger selv. Sett opp mot at man eventuelt må iverksette avbøtende tiltak i etterkant av driftsoppstart, vil det man kan gjøre forebyggende, være mer hensiktsmessig.

Det må dokumenteres at en uavhengig instans eller konsulentfirma har utført helsekonsekvensutredningen. Aktuelle parter må ha relevant fagekspertise innen miljø- og/eller yrkeshygiene, akustikk, samfunnsmedisin og/eller yrkesmedisin.

Frist for utførelse av arbeidet settes til **31.08.21.**

Med hilsen

Sigurd Eikje
Rådmann

Mariann Eintveit Lie
Kommuneoverlege

Dokumentet er sendt uten underskrift. Det er godkjent i samsvar med interne rutiner.

Klagerett

Saken er avgjort etter fullmakt, og du kan klage på Tysvær kommune sitt vedtak. Klage må sendes innen tre uker etter at du har mottatt dette brevet.

Eventuell klage sender du på e-post eller i brev.

Klagerett	Du har rett til å klage på vedtaket (forvaltningsloven §27 3. ledd).
Klageinstans	I de fleste sakene er det Fylkesmannen som er klageinstans. I noen saker er det formannskapet eller kommunestyret i Tysvær som er klageinstans.
Hvem kan du klage til?	Klagen sender du til Tysvær kommune. Dersom vedtaket vårt ikke endres som følge av klagen, sender vi klagen til klageinstansen for endelig vedtak.
Klagefrist	Klagefristen er tre uker fra den dagen du fikk dette brevet. Det er nok at klagen er postlagt før fristen går ut. Dersom du klager så sent at det kan være uklart for oss om du har klaget i rett tid, bør du opplyse om datoen for når du mottok brevet. <i>Dersom du klager for sent, kan vi se bort fra klagen.</i> Du kan søke om å få lengre klagefrist. Dette må i så fall begrunnes.
Innhold i klagen	Du må opplyse om hvilket vedtak du klager på, grunnen til at du klager, hvilke endringer du ønsker, og eventuelt andre opplysninger som kan ha noe å si for vår vurdering av klagen. Klagen må være underskrevet.
Utsettelse av gjennomføringen av vedtaket	Selv om du har klagerett, f.eks. på en tillatelse, kan dette vanligvis settes i verk med det samme. Du kan søke om å få utsatt gjennomføringen av vedtaket til klagefristen er ute eller til klagen er avgjort.
Rett til å se dokumentene og til å kreve veiledning	Med noen unntak har du rett til å se dokumentene i saken. Reglene om dette finner du i §§18 og 19 i forvaltningsloven. Ta i tilfelle kontakt med oss, så vil vi gi nærmere veiledning om retten til å klage, om framgangsmåten og om saksgangen ellers.
Kostnadene med klagesaken	Det er mulig å levere krav om å få dekket ekstra kostnader i forbindelse med klagesaken, for eksempel til advokathjelp. Hvis vedtaket blir endret til din fordel, kan du ha krav på å få dekket større kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket. Hvis det er trengs, vil klageinstansen orientere deg om retten til å kreve å få dekket saksomkostninger. Eventuelt krav om dekking av saksomkostninger må fremmes innen tre uker etter at det nye vedtaket ble gjort kjent for deg.
Klage til sivilombudsmannen	Hvis du mener at du er urettferdig behandlet av den offentlige forvaltningen, kan du klage til Sivilombudsmannen. Sivilombudsmannen kan ikke endre vedtaket, men kan gi sin vurdering av hvordan den offentlige forvaltningen har behandlet saken, og om det er gjort feil eller noe er forsømt. Dette gjelder ikke i saker som er avgjort av Kongen i statsråd. Da kan du ikke senere få saken din inn for Sivilombudsmannen.