

## Sammendrag:

# Mye skrik og lite ull? Dagens støyregelverk i praksis

Støy er det miljøproblem som i dag plager flest personer i Norge. I alt er ca 1,3 mill personer i Norge utsatt for støynivåer over 50 dBA døgnekvivalent støynivå. Regjering og storting har som mål at støyplagen i Norge skal reduseres med 25% innen 2010.

Et hensiktsmessig regelverk vil være ett av flere virkemidler for å nå det nasjonale målet. Stortinget har derfor ønsket en gjennomgang av støyregelverket og bruken av dette. Temaet er også aktuelt sett i lys av endringer i oppgavefordelingen mellom stat, fylke og kommune, og i relasjon til Planlovutvalgets arbeid med endringer i plan- og bygningsloven.

Miljøverndepartementet har på denne bakgrunn engasjert Transportøkonomisk institutt (TØI) og Miljøakustikk AS til å gjennomføre en undersøkelse av gjeldende regelverk på støyområdet, hvordan det brukes i praksis, hvilke avvik som forekommer og hvordan regelverket eventuelt kan forbedres.

## Problemstillinger, avgrensninger og opplegg

Hovedformålet med undersøkelsen har vært å klargjøre om regelverket er hensiktsmessig mht å forebygge nye støyproblemer og mht å forbedre situasjonen i eksisterende områder. Sentrale problemstillinger under arbeidet har vært:

- Blir støyproblem og støykrav i tilstrekkelig grad fulgt opp i planlegging, gjennomføring og drift av tiltak?
- I hvilken grad blir krav og anbefalinger i ulike deler av regelverket fulgt eller fraveket?
- Er regelverket brukervennlig og tilstrekkelig kjent for aktørene, og får de god nok informasjon og veiledning?
- Har aktørene tilstrekkelig kompetanse og nok ressurser til støyarbeidet?
- Hvordan er forholdet mellom regelverket for støy og andre virkemidler som trengs i støyarbeidet?

Med støyregelverket forstås her lover, forskrifter, rundskriv og veiledende retningslinjer fra departementene.

Fokus ligger på plan- og bygningsloven og forurensningsloven med tilhørende forskrifter og retningslinjer. Det er her vi har de viktigste mulighetene til å forebygge støyproblemer ved nye planer og å gjennomføre avbøtende tiltak i allerede utbygde områder. I tillegg har vi sett på kommunehelsetjenesteloven som gir regler for helse-tjenestens arbeid med bl a lokale plan- og byggesaker og klager fra befolkningen.

Undersøkelsen har to hoveddeler: En gjennomgang og systematisering av regelverket og en vurdering av hvordan regelverket blir brukt i praksis. Beskrivelsen av regelverket danner referanserammen for kartlegging og vurderinger i prosjektet. Følgende delstudier er foretatt:

- Spørreskjemaundersøkelse blant fylkesmennenes miljøvernavdelinger og fylkeslegene
- Undersøkelse av praksis i noen kommuner når det gjelder støyspørsmål ved bruk av intervjuer og spørreskjemaer innhentet av Norsk forening mot støy
- Gjennomgang av konsekvensutredningssaker (KU-saker), innsigelsessaker og utslippstillatelser relatert til støy
- Gjennomgang av behandlingen av støy i Nasjonal transportplan (NTP)

De sakstypene vi har sett spesielt på, er valgt fordi de dels gjelder virkemidler som skal ivareta miljøhensyn (arealplanlegging i kommunene, KU-saker, utslippstillatelser), dels kan illustrere konflikter i støyarbeidet (innsigelser) og dels representerer store miljøutfordringer (samferdssektoren).

## Regelverket er komplekst, fragmentert og lite oppdatert

Regelverket bærer preg av at de ulike deler er kommet til ulike tidspunkter. Det er komplekst – med ulike bestemmelser, hjemler, retningslinjer, muligheter for sanksjoner og former for kontrollutøvelse for forskjellige støykilder. Det er også fragmentert, dvs at regelverket finnes i et stort antall dokumenter. Dette kan gjøre det vanskelig å se helheten i regelverket på støyområdet.

Regelverket inneholder få bindende støykrav. De sterkeste virkemidlene og kravene i regelverket, byggeforskriftenes krav til nye bygninger, gjelder innendørs støy. Samtidig er det nasjonale støymålet relatert til utendørs støy. Det fins ingen bindende støykrav for anlegg av nye transport- og industrivirksomheter, og heller ikke anbefalinger for alle transportgrener.

Når det gjelder opprydding av eksisterende problemer, gir grenseverdiforskriften bindende krav. Støygrensene i denne er imidlertid vesentlig mindre strenge enn kravene til nye boliger. Oppfølging av disse kravene vil således på langt nær sikre tilfredsstillende støyforhold for beboerne.

KU-bestemmelsene, som spesielt skal ivareta miljøhensyn, gjelder store tiltak og kan medføre at man antar at det ikke er behov for å redegjøre for støy i ikke-meldpliktige tiltak. For at støy skal bli vurdert i vanlige plan- og byggesaker, må kommunen eller tiltakshaver erkjenne at støy kan bli et problem.

Anbefalte planleggingsgrenser i retningslinjer får ikke juridisk kraft uten at dette konkret vurderes og vedtas som planbestemmelse. Muligheten for utvidet bruk av plan- og bygningslovens §26 til å fastsette bestemte støykrav ble først avklart av Justisdepartementet i 2000, og ser ikke ut til å være godt nok kjent i kommunene.

## Kunnskap, informasjon og veiledning er mangelfull

Fylkemennenes miljøvernodelinger er stort sett fornøyd med den informasjon og veiledning de får fra sentrale myndigheter, mens bare tre fylkesleger mener dette. Både miljøvernodelingene og fylkeslegene savner seminarer og fora der en kan diskutere løsninger på forskjellige konkrete saker, og tolkninger av regelverket.

Undersøkelsen avdekker at det er få faglige støyfora regionalt og lokalt som gir faglig støtte for arbeidet med støy. De regionale etatene driver i liten grad med generell kunnskapsformidling til kommunene, ut over det som er knyttet til spesifikke saker. Kommunene savner derfor mer informasjon og i en brukervennlig form tilpasset den enkelte kommunes behov. Dette er særlig viktig da mange kommuner har svært begrensede ressurser til arbeidet med støysaker. Nesten alle med ansvar for støy spørsmål har dette som en deltidsoppgave.

Kunnskapen om støy er spredt og har en relativt svak profesjonstilknytning. Støy er nærmest et ikke-eksisterende tema på høyskoler og universiteter. Det er også et begrenset tilbud når det gjelder etterutdanning.

## Støy er lite fokusert i kommunenes overordnede planlegging

Fylkesmennenes miljøvernodelinger finner ikke kommunenes støyhåndtering tilfredsstillende og har ikke selv sterkt nok prioritert sitt ansvar for å påse at kommunen ivaretar støyhensyn i sin planlegging. Kun i to av fylkene mener de at støy er tilfredsstillende behandlet i kommunenes arealplaner. Selv om aktørene følger regelverkets formalkrav, f eks krav til utredninger og dokumenter i KU-saker, og en i utstrakt grad henviser til Miljøverndepartementets retningslinjer vedrørende støynivåer, er det grunn til å stille spørsmål om de føringer kommunenes overordnede planer i dag gir er gode nok for å styre detaljplanleggingen.

Kommunene omtaler sjelden støy i overordnede planer. I KU-saker behandles støy på et relativt generelt nivå og gjerne i relasjon til ulike avbøtende tiltak. Det ser ikke ut til at kommuner eller regionale myndigheter legger vekt på å bruke arealplanleggingen til å forebygge støyproblemer eller til å håndtere konflikter mellom støy og andre hensyn. Løsningen av problemene skyves til detaljplannivået eller til byggesakene, noe som blant annet resulterer i at utendørs støyproblemer ikke blir løst.

Det ligger også en utfordring i at retningslinjene til plan- og bygningsloven og forurensningsloven ikke tar opp viktige støytemaer som f eks helsevirkninger, risikogrupper og samspillseffekter. Slike forhold blir dermed ikke behandlet i kommunens planer og utredninger.

En overordnet problemstilling er knyttet til forholdet mellom regulering etter plan- og bygningsloven i forhold til ulike særlover, som f eks forurensningsloven. Planlovutvalget peker i sin innstilling (NOU 2001:7) på at det er et kunstig skille mellom regulering av fysisk utforming og virksomhet og trekker fram regulering av støyforhold som et eksempel. Utvalget vil i neste fase av sitt arbeid vurdere hvilke forhold som bør reguleres innenfor de ulike lovverk. Å følge Planlovutvalgets arbeid, og gi innspill til dette, vil være særdeles viktig ved en samlet vurdering av støyregelverket.

## Støyhensyn blir ikke godt nok ivaretatt i detaljplanleggingen

Kommunene utformer sjelden egne støykrav tilpasset den aktuelle situasjonen, men har ofte med en henvisning til departementets retningslinjer. Dette betyr at detaljeringsgraden mht støykrav ikke blir særlig mer presis jo lavere ned i planhierarkiet en kommer. Det er særlig T-8/79 om vegtrafikkstøy som brukes. Retningslinjene for industristøy ser ut til å være lite kjent i kommunene.

Støyproblemer i detaljplanleggingen henger gjerne sammen med at støyspørsmål ikke er tilfredstillende løst i kommunenes overordnede planlegging. De største utfordringene ser i dag ut til å være knyttet til fortetting av sentrumsområder, utbygging langs trafikkerte veier og lokalisering av støyende industri og annen virksomhet nær boliger, institusjoner og friluftsarealer. Her kan hensynet til støy og andre lokale miljøhensyn lett komme i konflikt med kravet til en langsiktig samordning mellom transport og utbygging med sikte på å begrense transportomfanget, jfr RPR for samordnet areal- og transportplanlegging.

Støyhensyn er en viktig grunn for innsigelser, men det er ikke vanlig at hensynet til støy blir utslagsgivende, Miljøverndepartementets avgjørelser i slike saker, gir flere eksempler på at støyhensyn har måttet vike for ønsket om å sikre utbygging i sentrale byområder. Det er likevel nødvendig å tydeliggjøre hvordan støy skal behandles og avveies i planleggingen. Dette bør følges opp, bl a ved revisjon av RPR for samordnet areal- og transportplanlegging.

I konfliktsaker kan det se ut til at behandlingen av støyproblemer skyves til byggesaksnivået. Dette forutsetter at støyproblemer kan håndteres med støyisolering og lignende tiltak. Støy på de nære utearealene og ønsket om å kunne luften gjennom åpne vinduer, ser ut til å bli tilsidesatt i disse sakene. Dette representerer en stor utfordring framover, ikke minst sett i lys av at det nasjonale målet for reduksjon av støyplage er knyttet til utenivået.

Det ser ut til at det sjelden gis dispensasjoner knyttet til støy i reguleringssaker. Dette kan henge sammen med den generelle karakter på de bestemmelser som brukes, men også med at planer endres slik at dispensasjon ikke blir nødvendig.

## Byggeforskriftenes krav synes å bli fulgt, men blir ikke kontrollert

Byggeforskriftenes krav ser i hovedsak ut til å bli fulgt – i hvert fall i søknader, kontrollplaner og ferdigmeldinger. Det søkes svært sjelden om dispensasjon fra disse kravene. Ansvar for at kravene ivaretas er primært lagt til byggherren. De kommunale myndigheters tilsyns- og kontrollansvar blir i liten grad ivaretatt gjennom systematiske stikkprøver og kontroller. Utfordringer framover ligger i vurdering av kriterier og behov for verifiserte kontroller og om forskriftens virkeområde bør utvides til flere kilder og områder. Temaer som ikke er godt nok regulert er blant annet bygge- og anleggstøy, uten-dørs støy fra tekniske installasjoner, støy fra diskotek og musikk fra bevertningssteder.

## Støy står sentralt i saker etter forurensningsloven

Forurensningsloven er primært rettet mot å forebygge støy fra industri og annen støyende virksomhet. Støy er et vanlig problem i mange bedrifter og virksomheter og 30 – 50% av konsesjonsakene har også støykrav. Dispensasjoner når bedriftene har behov for økt virksomhet, f eks om natten, er ikke uvanlig og kan antas å medføre økte støyplager for befolkningen. Utfordringer framover ligger i å øke oppmerksomheten om støy som helseproblem og i større grad å trekke helsetjenesten på regionalt og lokalt nivå inn i behandlingen av konsesjonssaker. Det kan også se ut til at rutiner for kontroll av de vilkår som gis bør gjennomgås.

Med grenseverdiforskriften som kom i 1997, har en også fått et virkemiddel for å håndtere støy fra eksisterende virksomhet. Forskriften med veiledning har klare krav til støynivå, gir tiltakshaverne et klart ansvar og har også klare tidsfrister for når ulike oppgaver og tiltak skal være gjennomført. Det ser ut til tiltakshaverne så langt følger opp forskriftens krav og det er gitt få dispensasjoner. Samtidig er tiltaksfristen først i 2005, og flere søknader om dispensasjon kan trolig ventes innen den tid. Miljøvernnavdelingene peker på behovet for oppfølging av forskriften, økonomiske virkemidler fra sentralt hold og på at en må ta i bruk et bredere spekter av tiltak (kildepemning).

En gjennomgang av hvordan støy er håndtert i Nasjonal transportplan og regionale handlingsprogram i veg- og jernbaneetatene, tyder på at grenseverdiforskriftens krav til støynivå innendørs vil bli fulgt opp for veg- og jernbanetransport. I en sektor med et godt utbygd planapparat fra sentralt til lokalt nivå, og med gode rutiner for sentral veiledning og regional oppfølging, vil klare mål, krav og tidsfrister bli fulgt. Samtidig står en overfor store utfordringer i forhold til den nasjonale målsettingen, om å redusere støyplagen utendørs.

## Helsetjenesten har ikke ressurser til miljørettet helsevern

I henhold til kommunehelsetjenesteloven skal kommunenes helsetjeneste ha oversikt over miljøforhold som kan ha betydning for folks helse og sørge for at evt problemer blir rettet opp. Den skal også gi råd til andre kommunale myndigheter om miljørettet helsevern. I dag har kommunene ikke kapasitet til å ivareta disse oppgavene på en tilfredsstillende måte.

I følge fylkeslegene er det ingen fylker der helsetjenesten i alle kommuner følger opp de forskjellige oppgavene de har etter §1-4 i kommunehelsetjenesteloven. For enkelte av punktene i § 1-4 er det flere fylker der ingen kommuner har fulgt opp de aktuelle oppgavene. Av de ulike virkemidlene kommunehelsetjenestelovens §4a gir, er det særlig konsekvensvurderinger og retting som blir brukt i kommunenes arbeid. Straff og tvangsmulkt ser ikke ut til å bli brukt. Når helsetjenesten uttaler seg, henviser de oftest til de støykrav som finnes i gjeldende regelverk for øvrig.

Forskriften om miljørettet helsevern i skoler og barnehager ser ut til å være fulgt opp, og alle institusjoner i de kommuner vi så på er godkjent. Det er imidlertid sjelden foretatt egne verifiserende støy målinger og praksis mht til kontroll og oppfølging er varierende. At denne forskriften og byggeforskriften stiller samme krav til nye bygg, kan gi en dobbelt godkjenning- og kontrollprosess og er et forhold en bør se nærmere på.

Heller ikke fylkeslegene, som har det overordnede ansvar for å føre tilsyn med at kommunene, ivaretar sine oppgaver fullt ut. Kun 2 av 16 fylkesleger fører tilsyn, og da bare med enkelte av kommunene i sitt fylke. I gjennomsnitt bruker fylkeslegene rundt et ukeverk i løpet av et år på støyrelaterte saker. Fylkeslegene er bekymret over en generelt manglende oppmerksomhet om støy som kilde til helseproblemer, sykdom og mistrivsel.

At støyhensyn ikke blir godt nok ivaretatt i den kommunale planlegging og byggesaksbehandling, eller i saker etter forurensningsloven, vil kunne resultere i at kommunenes innbyggere blir utsatt for en uønsket støybelastning og dermed klager på støy. Støy nattestid ser ut til å være særlig problematisk. På det tidspunktet folk klager, kan det imidlertid være vanskelig å finne gode løsninger på støyproblemene. Ofte blir imidlertid sakene løst gjennom dialog mellom partene, det såkalte helsediplomati.

## En samlet støyforskrift med tilhørende veiledning foreslås

Hovedkonklusjoner fra undersøkelsen er at:

- Det er nødvendig med én samlet forskrift og veiledning for støybehandling etter plan- og bygningsloven. Forskriften bør ta for seg samtlige støykilder og ta stilling til hvilke krav som skal gjøres bindende ute og inne, og hvilke som skal gis som anbefalinger. Forskriften bør utformes slik at den kan nyttes også i saker etter forurensningsloven og kommunehelsetjenesteloven. Spørsmålet om å utvikle hjemmelsgrunnlaget bør tas opp i relasjon til Planlovutvalgets arbeid.
- En må få gjennomført en tyngre og mer forpliktende behandling av støyspørsmål i den overordnede planlegging i fylker og kommuner. Det bør skje en presisering av hva slags retningslinjer og bestemmelser som er aktuelle å knytte til overordnede arealplaner, f.eks. i kommuneplanens arealdel, og vises eksempler på aktiv behandling av støyspørsmål i denne sammenheng.
- Når det gjelder detaljplanlegging i kommunene, trengs en aktiv formidling overfor kommunene om formelle muligheter og eksempler på detaljerte bestemmelser som kan regulere støy i tilknytning til regulerings- og bebyggelsesplaner.
- Det er nødvendig med en mer konkret behandling av støyspørsmål i RPR for samordnet areal- og transportplanlegging med sikte på å få et bedre grunnlag for avveininger og løsninger bl a i fortettings- og utbyggingsplaner i sentrale byområder.
- Kriteriene for å kreve konsekvensutredning (KU) etter plan- og bygningsloven med utgangspunkt i støy som vesentlig forurensning (Vedlegg 2 – saker) bør vurderes nøye med sikte på bedre å fange opp aktuelle saker. En undersøkelse og oppfølging av støybehandlingen i alle KU-saker med utgangspunkt i NIBR/DN's database er ønskelig.
- I byggesaker og saker etter kommunehelsetjenesteloven trengs mer omfattende verifiserende målinger og kontroller av støyforhold og overholdelse av vilkår enn det som er dagens praksis. Hvor stort behovet er, må undersøkes nærmere.
- Innenfor sektorplanleggingen bør arbeidet med Nasjonal transportplan følges opp med sikte på å få utviklet støy mål og verktøy som særlig kan vise i hvilken grad regjeringens mål om reduksjon i samlet utendørs støyplage blir fulgt opp.
- Kunnskapsformidling og faglige nettverk må styrkes. Det bør gjennomføres flere regionale samlinger med sikte på informasjon og utveksling av eksempler og erfaringer. Faglige fora og nettverk på støyområdet bør kartlegges. Et målrettet etterutdanningstilbud til alle de ulike profesjonene som har støy som en del av sitt arbeidsområde bør utvikles.
- Det er nødvendig å sette av mer ressurser til det forebyggende støyarbeidet, slik at fagmyndigheter, bl a på regionalt nivå, mer aktivt kan følge opp sine veilednings- og tilsynsoppgaver og ta initiativ til seminarer og diskusjoner med kommuner, tiltakshavere og interesseorganisasjoner.