



TØI rapport
546/2001

Mye skrik og lite ull?

Dagens støyregelverk i praksis

Marika Kolbenstvedt
Astrid Helene Amundsen
Tor Lerstang
Eyjolf Osmundsen

*Copyright ©Transportøkonomisk institutt, 2001
Denne publikasjonen er vernet i henhold til Åndsverkloven av 1961*

ISSN 0802-0175
ISBN 82-480-0231-4

Oslo, desember 2001

Forord

Støy medfører omfattende plager i den norske befolkningen. 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 bedt om å få en redegjørelse for dagens støyregelverk og dispensasjonspraksis, med sikte på å klarlegge om det fungerer tilfredsstillende med henhold til å forebygge støyproblemer og støykonflikter. En gjennomgang av dagens regelverk og de ulike aktørers praksis, er også viktig sett i lys av eventuelle 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 dagens praksis og bruk av støyregelverket. Resultatene presenteres i denne rapporten.

Avdelingsleder Marika Kolbenstvedt (TØI) har vært prosjektleder og har skrevet rapporten i samarbeid med daglig leder Eyjolf Osmundsen (Miljøakustikk as), forskningsleder Tor Lerstang (TØI) og forsker Astrid Helene Amundsen (TØI). Samtlige har deltatt i prosjektets ulike delundersøkelser og utformingen av opplegget for disse. I tillegg har forsker Jan Usterud Hanssen bidratt. Avdelingssekretær Laila Aastorp Andersen har stått for endelig tekstbehandling og layout.

Arbeidet har vært fulgt av en referansegruppe der rådgiver Anne H Johannessen, Miljøverndepartementet, rådgiver Tore Kleffeldgard og rådgiver Gunnar Bratheim, begge SFT, har deltatt. Forskningsleder Ronny Klæboe har stått for generell kvalitetssikring og advokat Dag Holmen for kvalitetssikring av regelverksbeskrivelsen.

Oslo, desember 2001

TRANSPORTØKONOMISK INSTITUTT

Knut Østmoe
instituttssjef

MILJØAKUSTIKK AS

Eyjolf Osmundsen
daglig leder

Innhold

Sammendrag	I
1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn	1
1.2 Undersøkelsens problemstillinger	1
1.3 Definisjoner og avgrensninger	2
1.4 Undersøkelsens opplegg	3
1.4.1 Spørreundersøkelse blant fylkesmennenes miljøvernavdelinger og fylkeslegene	3
1.4.2 Undersøkelse av praksis i noen kommuner	4
1.4.3 Analyse av spørreskjemaer fra Norsk forening mot støy	5
1.4.4 Gjennomgang av KU-saker relatert til støy	5
1.4.5 Gjennomgang av innsigelsessaker relatert til støy	5
1.4.6 Støy i konsesjonstillatelser/utslippssaker behandlet av SFT	6
1.4.7 Behandling av støy i Nasjonal transportplan (NTP)	6
2. Oversikt over støyregelverket	7
2.1 Lovverkets intensjoner	7
2.1.1 Lover undersøkelsen fokuserer på	7
2.1.2 Andre relevante lover	8
2.2 Oversikt over virkemidler i lover med forskrifter	9
2.3 Forskrifter og retningslinjer til plan- og bygningsloven.....	11
2.3.1 Arealplanlegging	11
2.3.2 Konsekvensutredning (KU)	13
2.3.3 Innsigelse.....	15
2.3.4 Byggesaksbehandling.....	16
2.4 Forskrifter og retningslinjer knyttet til forurensningsloven	16
2.4.1 Behandling av utslippssøknader.....	16
2.4.2 Grenseverdiforskriften	18
2.5 Kommunehelsetjenesteloven med forskrifter	19
2.5.1 Helsetjenestens ansvar og oppgaver.....	19
2.5.2 Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv	19
2.5.3 Kinaputforskriften	20
2.5.4 Normer for kommunale helseforskrifter.....	20
2.5.5 Støyforskriftene for Oslo.....	21
2.6 Oppsummering	21
3. Konkrete krav og anbefalinger – eksempel transport og industri	22
3.1 Ulike krav/anbefalinger knyttet til bolig	22
3.1.1 Konkrete støykrav til nye og eksisterende boliger	24
3.1.2 Konkrete støykrav vs retningslinjer	24
3.1.3 Innendørs og utendørs støy	25
3.1.4 Maksimale støygrenser.....	26
3.2 Støygrenser og usikkerhet i måling/beregning av støy.....	26
3.3 Regelverkets krav og anbefalinger i forhold til folks reaksjoner	27
3.3.1 Støyplage ved ulike støynivåer - virkningskurver	27
3.3.2 Støyplage ute og inne	28
3.3.3 Betydning av støykrav i ulike klasser	28
3.3.4 Forhold som påvirker graden av støyplage	29
3.4 Oppsummering	29

4. Støy i planlegging etter plan- og bygningsloven.....	31
4.1 Støy i plansaker – generelle utfordringer	31
4.1.1 Arealplansaker i kommunene.....	31
4.1.2 Miljøvernabdelingenes behandling av kommunenes planer	32
4.2 Typer støykilder i ulike saker	33
4.2.1 Støykilder i arealplansaker	33
4.2.2 Støyproblemer i kommunene	33
4.3 Utfordringer i overordnet planlegging.....	34
4.3.1 Utfordringer i følge FMVA.....	34
4.3.2 Erfaringer fra noen kommuner.....	35
4.3.3 Innsigelser til kommunedelplaner	36
<i>Eksempler på avgjørelse i innsigelse til kommunedelplan</i>	<i>37</i>
4.4 Eksempler på omtale av støy	38
4.4.1 Eksempel på uttalelse fra FMVA	38
4.4.2 Eksempler på omtale av støy i kommune(del)planer	38
4.5 Støy i konsekvensutredninger	39
4.5.1 Omfang og typer saker relatert til støy.....	39
4.5.2 Behandling av støy i meldinger med utredningsprogram	40
4.5.3 Støy i konsekvensutredninger og sluttdokumenter	41
4.5.4 Omtale av støy i anleggsfasen.....	42
4.5.5 Oppfølging av regelverket.....	43
4.6 Oppsummering	43
5. Støy i detaljplanlegging etter plan- og bygningsloven.....	45
5.1 Støyutfordringer i detaljplaner	45
5.1.1 Problemtyper	45
5.1.2 Regulering av fysiske ressurser vs virksomheter	45
5.2 Ulike typer detaljplaner	46
5.3 Støykrav som ofte brukes	47
5.3.1 Bruk av departementets retningslinjer.....	47
5.3.2 En illustrasjon av støykrav på ulike plannivåer	48
5.3.3 Dispensasjoner i reguleringssaker	49
5.4 Innsigelser – en illustrasjon på konflikter	50
5.4.1 Omfang saker relatert til støy	50
5.4.2 Typer saker behandlet av FMVA	51
5.4.3 Støyrelaterte saker avgjort av MD	52
5.5 Oppsummering	53
6 Støy i byggesaker etter plan- og bygningsloven	55
6.1 Bruk av byggeforskriftenes krav	55
6.2 Kontroll og oppfølging.....	55
6.3 Oppsummering	56
7. Støysaker etter forurensningsloven.....	57
7.1 Støy i konsesjonsbehandling/utslippstillatelser.....	57
7.1.1 Omfang og typer saker	57
7.1.2 Eksempler på saker og vilkår	58
7.1.3 Utfordringer i konsesjonssaker.....	59
7.2 Grenseverdiforskriften.....	59
7.2.1 Ulike aktørers oppfølging	59
7.2.2 Kommunene og grenseverdiforskriften.....	60
7.3 Dispensasjoner og konflikter	61
7.3.1 Dispensasjoner fra utslippstillatelser.....	61
7.3.2 Dispensasjoner fra grenseverdiforskriften.....	62
7.4 Oppsummering	62

8. Støy i saker etter kommunehelsetjenesteloven.....	64
8.1 Overvåking og tilsyn av kommunene.....	64
8.1.1 Fylkeslegens ivaretagelse av sitt ansvar.....	64
8.1.2 Fylkeslegenes vurdering av kommunehelsetjenestens arbeid.....	64
8.2 Erfaringer fra kommunehelsetjenesten.....	65
8.3 Støy i skoler og barnehager.....	67
8.4 Klager fra publikum på plagsom støy.....	68
8.4.1 Klager fra publikum og forebyggende støyarbeid.....	68
8.4.2 Klagebehandling i kommunene.....	68
8.4.3 Fylkeslegenes behandling av klager på kommunale helsevedtak.....	69
8.4.4 Fylkesmannens behandling av klager på kommunale helsevedtak.....	69
8.5 Oppsummering.....	70
9. Håndtering av støy i Nasjonal transportplan (NTP).....	71
9.1 Nasjonal transportplan 2002-2011 (NTP).....	71
9.2 Oppfølging av NTP med sentrale retningslinjer.....	72
9.2.1 Departementenes retningslinjer.....	72
9.2.2 Etatenes retningslinjer.....	72
9.3 Vegdirektoratets handlingsprogram.....	73
9.3.1 Handlingsprogram for stamvegene.....	73
9.3.2 Handlingsprogram for fylkene.....	74
9.3.3 Regionenes handlingsprogram i forhold til det nasjonale støymålet.....	75
9.4 Støy i Jernbaneløpene handlingsprogram.....	76
9.4.1 Jernbaneløpene sentralt.....	76
9.4.2 Arbeidet i regionene.....	76
9.5 Oppsummering.....	77
10. Brukernes vurdering av støyregelverket og andre virkemidler.....	79
10.1 Mangler i støyregelverket.....	79
10.1.1 FMVAs vurderinger.....	79
10.1.2 Uklarheter knyttet grenseverdiforskriften.....	81
10.1.3 Fylkeslegenes vurdering.....	81
10.1.4 Kommunale synspunkter på regelverket.....	82
10.2 Veiledning og informasjon.....	83
10.2.1 Informasjon fra sentrale myndigheter til FMVA og FL.....	83
10.2.2 Synspunkter på foreliggende veiledere.....	84
10.2.3 Informasjon fra FMVA og FL til kommuner m fl.....	84
10.2.4 Kommunenes vurdering av informasjonen.....	86
10.2.5 Temaer der kommunene ønsker informasjon og opplæring.....	87
10.3 Kompetanse og ressurser.....	88
10.3.1 Tid brukt på støysaker hos FMVA og FL.....	88
10.3.2 Kompetanse og ressurser i fylkene.....	88
10.3.2 Kompetanse og ressurser i kommunene.....	89
10.4 Ansvarsdeling og samarbeid.....	89
10.4.1 Samarbeidet mellom kommunale aktører.....	90
10.4.2 Rollefordeling mellom FMVA og FL.....	90
10.5 FoU om det kommunale støyarbeidet.....	91
10.6 Utdfordringer og forbedringsmuligheter.....	91
11. Konklusjoner og forslag til forbedringer av regelverket.....	95
11.1 Situasjonen når det gjelder dagens regelverk.....	96
11.2 Et samlet støyregelverk bør utvikles.....	98
11.3 Fokus på overordnede planer og konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven.....	98

11.4	Nye krav til detaljplaner etter plan- og bygningsloven	99
11.5	Økt kontroll av byggesaker	100
11.6	Kunnskapsformidling og faglige nettverk	101
11.7	Ressurser til forebyggende støyarbeid.....	101
12	Referanser.....	103
12.1	Lover med tilhørende forskrifter mv	103
12.1.1	Plan- og bygningsloven.....	103
12.1.2	Forurensningsloven	104
12.1.3	Kommunehelsetjenesteloven.....	104
12.1.4	Andre lover.....	105
12.2	Andre offentlige dokumenter	105
12.3	Støyhåndtering i kommunal planlegging, håndbøker mv.....	105
12.4	Støy i NTP	106
12.5	Andre referanser	107
12.6	Arbeidsdokumenter fra prosjektet	107

Forkortinger som brukes i teksten:

BE	Statens byggetekniske etat
DN	Direktoratet for naturforvaltning
FL	Fylkeslegen
FMVA	Fylkesmannens miljøvernavdeling
JBV	Jernbaneverket
KU	Konsekvensutredning
LV	Luftfartsverket
MD	Miljøverndepartementet
NIBR	Norsk institutt for by- og regionforskning
NTP	Nasjonal transportplan
PBL/pbl	Plan- og bygningsloven
RPR	Rikspolitiske retningslinjer
RPB	Rikspolitiske bestemmelser
SFT	Statens forurensningstilsyn
TØI	Transportøkonomisk instiutt
VD	Vegdirektoratet

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Støy medfører omfattende plager i den norske befolkningen. I alt er ca 1,3 mill personer i Norge utsatt for støynivåer over 50 dBA døgnekvivalent støynivå. Ca 440 000 av disse er utsatt for over 60 dBA, et nivå langt over de veiledende grenser støyregelverket i dag angir (SFT 2000). Vegtrafikk er den viktigste støykilden og medfører at ca 500 000 personer over 16 år er plaget av støy ute ved boligen (Kolbenstvedt 1998).

Støy påvirker menneskers fysiske og mentale helse og kan medføre plager, mistriksel, søvnforstyrrelser og stress. Støy gir også kommunikasjonsforstyrrelser, noe som er av betydning for sosial kontakt, læring og konsentrasjon (WHO 1995 og 2000, Kolbenstvedt m fl 2000).

Regjering og Storting har som mål at støyplagen i Norge skal reduseres med 25% innen 2010 (St meld nr 8 (1999-2000)). Et hensiktsmessig regelverk vil være ett av flere virkemidler for å nå det nasjonale målet, jfr Innst. S. nr. 256 (1999-2000). Stortinget har i den sammenheng bedt om å få en redegjørelse for dagens støyregelverk og dispensasjonspraksis.

En gjennomgang av hvordan dagens regelverk fungerer og de ulike aktørers praksis er også viktig, sett i lys av at oppgavefordelingen mellom stat, fylke og kommune kan bli endret (St meld nr 31 (2000-2001), Inst S nr 307 (2000-2001) og i relasjon til endringer i plan- og bygningsloven, jfr Planlovutvalgets innstilling (NOU 2001:7).

Miljøverndepartementet har på denne bakgrunn engasjert Transportøkonomisk institutt (TØI) og Miljøakustikk AS til å gjennomføre en undersøkelse av dagens bruk av støyregelverket. Resultatene presenteres i denne rapporten. Arbeidsdokumenter utarbeidet i prosjektet er listet i referanselisten.

1.2 Undersøkelsens problemstillinger

Miljøverndepartementet ønsket gjennom undersøkelsen å få klarlagt om regelverket fungerer tilfredsstillende i forhold til å forebygge støyproblemer og støykonflikter. Følgende oppgaver ble definert:

- Beskrivelse av gjeldende regelverk på støyområdet – lover, forskrifter og veiledende retningslinjer mht innhold, krav, ansvar og myndighet.
- Kartlegging av avvik, dvs dispensasjoner fra lovfestede støykrav, overskridelser av veiledende støygrenser, støyrelaterte dispensasjoner fra vedtatte planer og bestemmelser samt dispensasjoner i byggesaker hvor støy er ett av flere temaer til vurdering.

- Oversikt over hvilke virkemidler som i dag brukes for å redusere støy; regelverk, informasjon, FoU og andre tiltak og erfaringer med disse.
- Oversikt over brukernes vurdering av forbedringsmuligheter og forslag til konkrete forbedringer.

Sentrale problemstillinger gjennom arbeidet har vært:

- Er regelverket hensiktsmessig for å forebygge nye støyproblemer og for å forbedre situasjonen i eksisterende områder?
- Blir støyproblem og støykrav i tilstrekkelig grad fulgt opp i planlegging, gjennomføring og drift av tiltak?
- I hvilken grad blir konkrete krav og anbefalinger i ulike deler av regelverket fulgt eller fraveket?
- Hvordan er forholdet mellom regelverket for støy og andre virkemidler i støyarbeidet, f eks etter plan- og bygningsloven?
- Er regelverket brukervennlig og tilstrekkelig kjent for aktørene?
- Har aktørene tilstrekkelig kompetanse og nok ressurser for støyarbeidet?
- Får aktørene god nok støtte gjennom informasjon, veiledning og faglige nettverk?

1.3 Definisjoner og avgrensninger

Med støyregelverket forstås her:

- Spesielle bestemmelser om støy i lover, forskrifter, rundskriv, retningslinjer og tilhørende veiledere fra departementene.
- Generelle deler av lover, bestemmelser og retningslinjer som kan brukes i arbeidet med støysaker.

En rekke norske lover har relevans for arbeidet med støyproblematikk. I denne undersøkelsen ligger fokus, i henhold til departementets ønsker, på plan- og bygningsloven og forurensningsloven. Det er innenfor disse lovene med tilhørende forskrifter og retningslinjer 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 helsetjenestens arbeid med bl a lokale plan- og byggesaker og klager fra befolkningen.

Undersøkelsen omfatter utendørs og innendørs støy som kan medføre belastninger på steder der mennesker ferdes og oppholder seg til daglig. Fokus ligger således mer på regelverk rettet mot å ”skjerme” mottaksstedet enn på regelverk rettet mot selve kildene. Ut fra dette har vi avgrenset oss mot produktkontrollen og andre lover som stiller krav knyttet til enkelte produkter, maskiner, kjøretøy og lignende (emisjonskrav). Vi har videre, i henhold til departementets ønsker, avgrenset oss mot arbeidsmiljølovgivningen.

Andre lover som er relevante for støyspørsmål er friluftsløven, motorferdselsloven, vegtrafikkloven, luftfartsloven, jernbaneløven og granneløven. Disse blir

kort omtalt i avsnitt 2.1, men en vurdering av praksis knyttet til disse lovene inngår ikke i denne undersøkelsen.

Undersøkelsen er begrenset til erfaringer fra perioden 1997 til 2001.

1.4 Undersøkelsens opplegg

Undersøkelsen har to hoveddeler: En gjennomgang og systematisering av regelverket og en vurdering av hvordan regelverket blir brukt i praksis. Beskrivelsen av regelverket, jfr kapittel 2 og 3, danner referanserammen for kartlegging og vurderinger i prosjektet. Følgende delstudier er foretatt:

- Spørreskjemaundersøkelse blant fylkesmannens miljøvernavdelinger og fylkeslegene.
- Undersøkelse av praksis i noen kommuner når det gjelder støyspørsmål ved hjelp av intervjuer og et spørreskjema innhentet av Norges forening mot støy.
- Gjennomgang av KU-saker relatert til støy.
- Gjennomgang av innsigelsessaker relatert til støy.
- Gjennomgang av data om støy i utslippstillatelser.
- Gjennomgang av støybehandling 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 gjelder kilder som representerer store miljøutfordringer (samferdselssektoren).

1.4.1 Spørreundersøkelse blant fylkesmennenes miljøvernavdelinger og fylkeslegene

For å få en oversikt over behandlingen av støysaker på regionalt og kommunalt nivå, har vi gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot fylkesmennenes miljøvernavdelinger (FMVA) og fylkeslegene (FL). Spørreundersøkelsen utgjør et av hovedelementene i undersøkelsen av praksis.

Spørreskjemaer ble først testet ut i et par fylker. Skjemaene ble deretter sendt ut fra Miljøverndepartementet. De som ikke hadde svart innen fristen ble også kontaktet pr telefon. Det innkom svar fra alle miljøvernvdellingene og 16 fylkesleger. Skjemaet kunne også besvares elektronisk av de som ønsket det. 5 personer benyttet seg av dette.

Spørreskjemaene hadde både spørsmål med faste svarkategorier og åpne spørsmål der FMVA og FL kunne gi mer utdypende svar. Skjemaene til FMVA og FL hadde 39 hhv 26 hovedspørsmål. Spørreskjemaer med totalt antall svar i ulike kategorier fins i eget arbeidsdokument (TØI arb dok SM/1343/01).

Datamaterialet gir kunnskap om antall og typer støysaker som fylkesmannen og fylkeslegen har hatt til behandling i relasjon til plan- og bygningsloven, forurensningsloven og helselovgivningen. Videre gir svarene informasjon om hvordan støyarbeidet vurderes i ulike saker i kommunene, samferdselsetatene og blant pri-

vate utbyggere. En gruppe spørsmål tar for seg selve regelverket, den informasjon som gis og hvilke forbedringer som ønskes. Det er også spurt om hvilke støykilder som medfører de største utfordringene.

Til slutt i skjemaet ble FMVA og FL spurt om hvilke utfordringer der ser for ulike aktører mht til å nå det nasjonale støymålet. Svarene her gjengis samlet i kapittel 10, men er ellers tatt med i de kapitler der det aktuelle temaet behandles.

Svarene ble gitt under forutsetning av at de ikke skulle kunne tilbakeføres til personer eller til de enkelte fylker. I rapporten blir resultater fra undersøkelsen behandlet for alle fylkene under ett.

1.4.2 Undersøkelse av praksis i noen kommuner

For å få en mer kvalitativ innsikt i det lokale støyarbeidet og praksis hva gjelder bruk av støyregelverket, har vi foretatt en studie i fire kommuner i Akershus og Vestfold. Også her ble svarene gitt under forutsetning av at de ikke skulle knyttes til personer eller bestemte kommuner.

Kommunestudien er ikke ment å gi et representativt bilde av støyarbeidet i kommunene. Dette vil kreve en langt mer omfattende undersøkelse. Vår studie i hadde følgende formål:

- Få et bilde av plassering av ansvar og organisering lokalt og samarbeid på tvers av etater.
- Kontrollere opplysninger fra de andre delundersøkelsene.
- Få fram konkrete eksempler på kommunale planer, vedtak, bestemmelser og retningslinjer.
- Få noe mer kunnskap om sammenhenger i behandling av støy i arealplanlegging og byggesaksbehandling og faktorer som ser ut til å svekke støykrav og støyhensyn i ulike saker.
- Få innblikk i praktisering av regelverkets faste og veiledende støykrav, ulike typer dispensasjons- og klagesaker og begrunnelser for disse.
- Få fram kommunale synspunkter på regelverkets utforming, muligheter for forbedring samt forutsetninger for oppfølging av støykrav og – hensyn.

Ved valg av kommuner la vi vekt på å få med ulike kommunetyper, byer og tettsteder, samt kommuner med flere støyproblemer. Vi ønsket vanlige kommuner og ikke kommuner i spesielle situasjoner, som f.eks kommuner nær Gardermoen. Tabell 1.1 beskriver noen kjennetegn ved de valgte kommunene.

Tabell 1.1: Noen kjennetegn ved utvalgte eksempelkommuner

Kjennetegn	Middels stor bykommune	Bykommune, flere tettsteder	Tettsteds-kommune i vekst	Landkommune med tettsteder
Folkemengde, ca	40.000	24.000	30.000	13.000
Folkevekst	Moderat	Moderat	Sterk	Svak
Viktigste støyproblem	Veger, industri, havn, terminaler	Veger, havn, industri	Veger, pukkverk	Veger, skytebaner, pukkverk

© TØI 2001

Det ble foretatt intervjuer/struktureerte samtaler med sentrale medarbeidere i plan-, bygge-, helse- og miljøetatene samt innhentet dokumenter fra ulike saker som

kunne representere kommunens praksis på området. Stikkord for temaer til intervjuene fins i eget arbeidsdokument (TØI arb dok SM/1348/01).

1.4.3 Analyse av spørreskjemaer fra Norsk forening mot støy

Norsk forening mot støy sendte våren 2000 ut skjemaer til alle norske kommuner v/rådmennene. I Oslo kommunene ble skjemaene levert til bydelsdirektørene. I alt fikk støyforeningen inn 117 svar fra rådmenn/bydelsdirektør og 103 fra ulike kommunale etater. Vi har innenfor prosjektet kodet og bearbeidet disse skjemaene og foretatt en grov analyse av resultatene (TØI arb dok SM/1353/01).

Svarprosenten, sett i forhold til antallet kommuner, er forholdsvis lav, og representativiteten dermed usikker. Svarene kan likevel gi et inntrykk av enkelte sider ved støyarbeidet i kommunene og dermed supplere de øvrige undersøkelsene i det foreliggende prosjektet.

1.4.4 Gjennomgang av KU-saker relatert til støy

Konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven er et sentralt virkemiddel i arbeidet med å forebygge miljøproblemer som støy. Vi ønsket å se på behandlingen av støytemaet i en del typiske KU-saker fra perioden 1997 og frem til i dag.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Direktoratet for naturforvaltning (DN) har en samkjørt database over KU-saker i Norge. Basen omfatter i alt 364 saker på ulike stadier i KU-prosessen og dermed med ulik tilgang på dokumenter. Det ble foretatt et søk på kriteriet støy i KU-databasen og tilgjengelig dokumentasjon i NIBRs bibliotek ble vurdert (TØI arb dok SM/1336/01). På basis av dette ble 14 KU-saker i samråd med NIBR, som Miljøverndepartementets kompetansesenter på KU-spørsmål, valgt ut for nærmere studier.

For perioden 1997–2001 fant vi bare én vedlegg II-sak, dvs der støy var en utløsende faktor for KU, jfr avsnitt 2.3.2. I de øvrige valgte sakene er støy et av flere temaer som behandles. Disse sakene har vært utredningspliktige som tiltak etter listen i vedlegg I til KU-forskriften. Sakene er fordelt på tiltakstypene veg, jernbane, havn, fly, industri og næringsvirksomhet, massetak og skyte- og øvingsfelt. En oversikt over de valgte prosjektene fins i tabell 4.7.

Ved dokumentgjennomgangen har vi valgt å se etter generelle trekk mht regeloppfølging og beskrivelse av støytemaet. Datagrunnlaget omfatter samlet sett både utredningsprogrammer, selve KU-rapporten og sluttdokument.

1.4.5 Gjennomgang av innsigelsaker relatert til støy

For å få et innblikk i mulige konflikter mellom støy og andre planhensyn, har vi sett på i hvilken grad støykrav har vært grunnlag for innsigelse fra ulike myndigheter i plansaker etter plan- og bygningslovens regler. Vi har her dels brukt en oversikt for år 1999 utarbeidet av Miljøverndepartementet (Plannytt mars 2000) og dels dokumenter vedrørende avgjørelser i de syv støyrelaterte saker som ble avgjort av departementet fra 1998 til 2001. Tabell 4.5 og 5.1 gir en oversikt over sakene.

Departementet har data om alle plansaker med innsigelse, men uten angivelse av innsigelsesgrunnlag i PlanSaksRegisteret. Ut fra at det er få saker relatert til støy, ble det ikke funnet hensiktsmessig å foreta en detaljert gjennomgang i arkivet.

1.4.6 Støy i konsesjonstillatelser/utslippssaker behandlet av SFT

Når det gjelder temaet støy i utslippssaker etter forurensningsloven, har Statens forurensningstilsyn (SFT) gjort et søk i sin konsesjonsdatabase INKOSYS. Basen ble etablert i 1992, men omfatter alle gyldige konsesjonssaker SFT og fylkesmennene har behandlet for industri, massetak mv helt fra 1970-tallet. Basen omfatter ikke skytebaner og motorsportanlegg. Søket ga informasjon om antall støyrelaterte saker av ulike type.

SFT har også bidratt med informasjon om krav/vilkår de vanligvis stiller i støy-saker og om typer dispensasjoner som kan gis.

1.4.7 Behandling av støy i Nasjonal transportplan (NTP)

Samferdselssektoren omfatter flere viktige støykilder. Det er derfor foretatt en egen studie av hvordan nasjonale støymål og støykrav er implementert i Nasjonal transportplan (NTP) og sektorens egne handlingsprogrammer (TØI arbeidsdokument TR/1082/01). Regionalt er studien avgrenset til vegsektorens oppfølging i fylkene Hordaland, Nordland og Vestfold samt til jernbanesektorens oppfølging.

Arbeidet er basert på en gjennomgang av NTP, sentrale veiledere og lokale handlingsprogrammer. Det er også foretatt endel oppklarende informantintervjuer. Det er sett på bruk av støymål, målparametere for støy og utførte virkningsberegninger.

2. Oversikt over støyregelverket

I dette kapitlet gis en generell oversikt over hvilke muligheter de viktigste lovene med tilhørende forskrifter og retningslinjer gir mht til å forebygge og rette opp støyproblemer. Mer konkrete støykrav og anbefalinger behandles i kapittel 3.

En mer detaljert oversikt over de regler som kan brukes til å håndtere ulike støykilder finnes i den nettopp utgitte Støyhåndboka (Solberg 2001). Støyhåndboka gjennomgår også de ulike typer krav og beregningsmetoder som regelverket foreskriver. Det vises også til SFTs nettsider www.sft.no og www.miljostatus.no, som gir data om støy og om regelverket.

2.1 Lovverkets intensjoner

Støy blir i varierende grad nevnt i selve lovverket. Støy må derfor ofte sees i sammenheng med mer generelle intensjoner, f eks om å begrense miljø- og helseproblemer.

2.1.1 Lover undersøkelsen fokuserer på

Plan- og bygningsloven skal legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet. Dette skal skje gjennom inngrep i planleggingen og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak. Loven håndheves av planmyndigheter på stats-, fylkes- og kommunenivå. Miljøverndepartementet er fagdepartement og overordnet sentral myndighet for lovens plandel. Miljøverndepartementet har derfor myndighet til å utforme forskrifter til plandelen, endre kommuneplaner, avgjøre klager på kommunale vedtak i regulerings- og bebyggelsesplaner, stadfeste reguleringsplaner hvor det foreligger innsigelse mv. Kommunaldepartementet er sentral myndighet for resten av loven, blant annet byggesaksdelen og utformer forskrifter til bygningsdelen av loven og avgjør klager på kommunale enkeltvedtak. Fylkesmannen skal uttale seg til kommunale arealplaner som statlig fagmyndighet for støy. *Plan- og bygningsloven av 14.06.1985 nr. 77.*

Forurensningsloven har bl a som formål å verne det ytre miljøet mot forurensning. Loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon eller selvfornyelse. Etter loven (§ 7) må ingen forurense uten at dette er tillatt med direkte hjemmel i loven eller som følge av at det er gitt utslippstillatelse. Loven håndheves av forurensningsmyndighetene på riks-, fylkes- og kommunalt nivå. Miljøverndepartementet er øverste forvaltningsorgan. Myndighet til å forvalte loven og til å treffe vedtak i medhold av den, er i stor grad delegert til Statens forurensningstilsyn (SFT) og fylkesmannen, *Lov om vern mot forurensninger og om avfall av 13.03.1981 nr. 6.*

Kommunehelsetjenestelovens formål er å fremme folkehelse, trivsel og gode sosiale og miljømessige forhold. Dette skal skje gjennom forebyggende, behandlende og informerende virksomhet. Loven håndheves av kommunestyret. Vesentlige deler av avgjørelsesmyndigheten i loven kan delegeres til kommunelege eller kommunal etat. På sentralt nivå er Sosial- og helsedepartementet øverste forvaltningsmyndighet med Statens helsetilsyn og fylkeslegen som tilsynsorganer. *Lov om helsetjenesten i kommunene av 19.11.1982 nr. 66.*

2.1.2 Andre relevante lover

Denne utredningen er som nevnt, se avsnitt 1.3 avgrenset mot produktkontroll- og arbeidsmiljølovgivningen. Andre lover av betydning i kommunenes planlegging og miljø- og helsearbeid er:

Friluftslovens formål er å verne naturgrunnet og sikre allemannsretten og på den måten bevare og fremme en friluftaktivitet som er helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig. Loven håndheves av friluftorganene på stats-, fylkes- og kommunalt nivå, dvs Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, fylkesmennene og kommunestyrene. Viktige deler av myndigheten kan delegeres til andre organer på fylkes- eller kommunalt nivå. Miljøverndepartementet er den overordnede sentrale myndigheten. Direktoratet for naturforvaltning har overordnet statlig fagansvar. *Lov om friluftslivet av 28.06.1957 nr. 16.*

Motorferdselsloven har som formål å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen. Loven håndheves av Miljøverndepartementet, fylkesmennene og kommunestyrene. Kommunale vedtak kan påklages til fylkesmannen. *Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag. L 10.06.1977 nr. 82.*

Vegtrafikkloven gjelder for all trafikk med motorvogn og for annen ferdsel på steder hvor motorvogn brukes. Kjøretøyer skal være slik at de kan brukes uten å volde ulempe. Loven har flere forskrifter som regulerer støyforhold. Trafikkreglene som er en forskrift gitt i medhold av vegtrafikkloven, bestemmer bl a at det er forbudt med unødvendig kjøring med motorkjøretøy i boligområder. Kjøretøyforskriftene stiller krav vedrørende støyemisjon fra kjøretøyene. Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet, Biltilsynet og politiet håndhever lovverkets bestemmelser. *Vegtrafikklov. L 18.06.1965 nr. 4.*

Veglovens formål er å regulere planlegging, bygging og drift av veger. I tillegg skal loven bl a sikre at det tas hensyn til naboene, et godt miljø og samfunnsinteresser ellers. Hvis ikke annet er bestemt i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven, skal det ved offentlig veg være byggegrenser som tar hensyn til miljøet på naboeiendommene til vegen. Loven håndheves av Samferdselsdepartementet. *Veglov, L 21.06.1963 nr. 23.*

Jernbaneloven gjelder anlegg og drift av alle typer sporbunden transport. Gjennom forskrift eller enkeltvedtak kan Samferdselsdepartementet fastsette vilkår, som bl a kan omfatte støyskjerming, for tillatelse til å drive jernbanevirksomhet (§ 6). I forskriftene til loven er det generelle krav til støy og vibrasjoner. Skinner, ledningsnett, rullende materiell mm skal være utformet og vedlikeholdt slik at en kan tilfredsstille kravene til støy og vibrasjoner. Loven

håndheves av Samferdselsdepartementet og Jernbanetilsynet. *Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporveg, tunnelbane og forstadsbane m.m. (jernbaneloven). L 11.06.1993 nr 100.*

Luftfartsloven med forskrifter regulerer all luftfart i Norge. Alle fly skal tilfreds- stille krav til luftdyktighet og miljødyktighet. Ut fra sertifiseringskravene til støy i konvensjonen om internasjonal sivil luftfart (3. utgave juli 1993, vedlegg 16, bind 1) er visse flytyper ikke tillatt brukt i Norge. Luftfartsloven hjemler også forskrifter som regulerer støyforhold ved anlegg og drift av landingsplasser til all- menn og ikke allmenn bruk. Loven håndheves av Samferdselsdepartementet og Luftfartstilsynet. *Lov om luftfart (luftfartsloven). L 11.06.1993 nr 101.*

Granneloven slår fast at *ingen må gjøre noe som urimelig eller unødvendig er til skade eller ulempe på naboeiendom (§2)*. Loven krever videre at det skal utstedes nabovarsel før ny virksomhet igangsettes. Tvister etter loven håndteres av dom- stolene og det kan gis skadebot eller kreves vederlag. *Grannelova av 16 juni 1961 nr.12.*

2.2 Oversikt over virkemidler i lover med forskrifter

Det norske lovverket regulerer hovedtrekkene i de prosesser som skal følges og de virkemidler som kan brukes for å ivareta lovverkets intensjoner. Lovene angir ulike aktørers ansvar, men stiller sjelden bestemte krav til innholdet i planer, ved- tak mv. Innholdskrav med sikte på å regulere støynivået vil vi normalt finne i for- skrifter, retningslinjer, standarder mm. Hvordan regelverket skal fortolkes i prak- sis, vil i mange tilfeller være beskrevet i egne veiledere.

Tabell 2.1 gir en oversikt over virkemidler, sanksjonsmidler, mulighet for dispen- sasjon samt de viktigste myndighetsutøverne som denne undersøkelsen fokuserer på.

Plan- og bygningsloven og kommunehelsetjenesteloven er rettet mot all virksom- het i kommunen, mens forurensningsloven er rettet mot spesielle kilder som kan medføre forurensning. Plan- og bygningsloven har en rekke virkemidler som kan brukes for å legge til rette for at kommunens arealbruk og utbygging ikke skal medføre støy eller andre problemer for innbyggerne. Også forurensningsloven er forebyggende gjennom at det må gis tillatelse til utslipp. Med grenseverdi-for- skriften, jfr avsnitt 2.4.2, er det gitt muligheter for å rette opp problemer i eksiste- rende områder. Også kommunehelsetjenesteloven gir myndighetene mulighet for å rette opp forhold som kan medføre fare for befolkningens helse.

Deler av lovverket og enkelte forskrifter hjemler muligheter for at myndighetsut- øverne kan dispensere fra regelverket. Forurensningsmyndigheten kan f.eks. i en sak hvor utslippstillatelse er gitt på visse betingelser ”*opphøve eller endre vil- kårene i tillatelsen eller sette nye vilkår, og om nødvendig kalle tillatelsen til- bake.*” Disse generelle mulighetene foreligger også mht håndhevelse av grense- verdiforskriften. Etter plan- og bygningsloven kan kommunen gi varige eller mid- lertidige dispensasjoner i plan- og byggesaker, dersom ikke annet er bestemt i loven. I kommunehelsetjenesteloven er det ingen bestemmelser om dispensa- sjoner.

Tabell 2.1 viser også at en rekke offentlige aktører er involvert i støyarbeidet på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå. Det at forskjellige organer har ansvar for ulike støyproblemer, kan komplisere arbeidet med støy.

Tabell 2.1: Virkemidler for å regulere støyproblemer i plan- og bygningsloven, forurensningsloven og kommunehelsetjenesteloven med forskrifter

	Plan – og bygningsloven	Forurensningsloven	Kommunehelsetjenesteloven
Forskrifter	- Forskrift om KU - Byggeforskriften/ Teknisk forskrift	- Meldepliktforskriften - Grenseverdiforskriften	- Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. - Kinaputforskriften
Kilder	- Alle	- Industri - Skytebaner - Motorsportsbaner - Samferdsel (veg, bane, fly, havn)	- Alle
Virkemidler	Riksnivåplaner - RPR, RPB Innsigelser til arealplaner Fylkesplaner - Retningslinjer for arealbruk Kommuneplaner - Mål for utvikling - Kommuneplanens arealdel - Retningslinjer for sektorene Reguleringsplan - Restriksjonsområder rundt flyplass og skytebaner - Reguleringsbestemmelser - Bebyggelsesplan Konsekvensutredninger - Melding/Utredningsprogram - Konsekvensutredning (KU) - Sluttdokument Bebyggelsen - Byggetillatelse - Kontroll - Brukstillatelse Ferdigattest	Utslippstillatelse: - Meldeplikt - Konsekvensanalyser - Vilkår - Eiendomsinnløsning Tilsyn: - Opplysning - Gransking - Undersøkelser Grenseverdiforskrift: - Kartlegging - Tiltaksvurdering - Tiltaksgjennomføring	- Overvåke - Medvirke (råd, uttalelser, deltagelse) - Konsekvensutredning - Opplysning - Gransking - Retting
Sanksjonsmidler	- Nekte utbygging - Sanksjonsmidler knyttet til ulovlig utbygging	- Nekte utslippstillatelse - Bøter og/eller fengsel inntil 3 mnd	- Stansing av virksomhet - Tvangsmulkt - Bøter og/eller fengsel inntil 3 måneder
Dispensasjonsmuligheter	Kommunen kan med enkelte unntak gi varig eller midlertidig dispensasjon fra lovens bestemmelser, vedtekter og forskrifter.	Grenseverdier og øvrige vilkår kan endres etter en konkret vurdering og godkjenning av forurensningsmyndigheten i hver enkelt sak.	Loven har ingen bestemmelser om dispensasjoner.
Myndighetsutøver	- Kommunestyret - Ansvarlig myndighet KU - Fylkestinget - Fylkesmannen - Kommunaldept - Miljøverndept - Kongen	- Kommunestyret - Fylkestinget - Fylkesmannen - Statens forurensningstilsyn - Miljøverndept - Kongen	- Kommunestyret (vanligvis delegert til kommunelegen) - Fylkeslegen - Statens helsetilsyn - Sosial- og helsedep - Kongen

© TØI 2001

Hvilke av regelverkets virkemidler som kan brukes, er avhengig av om det dreier seg om å *forebygge støyproblemer* i forbindelse med nye planer eller om å *reduere eksisterende problemer*. Dette er søkt vist i tabell 2.2.

Tabell 2.2: Aktuelle virkemidler for forebygging hhv retting av støyproblemer i plan- og bygningsloven, forurensningsloven og kommunehelsetjenesteloven med forskrifter

	Forebygging av nye støyproblemer	Retting av eksisterende støyproblemer
Plan- og bygningsloven Plandelen	I planlegging av ny arealbruk kan det tas hensyn til støy ved fastsetting av arealbruk og i planbestemmelser. Kontroll av faktisk plangjennomføring iht f eks reguleringsbestemmelser.	Omregulering, f eks av trafikkområder. Kontroll av faktisk plangjennomføring iht f eks reguleringsbestemmelser.
Plan- og bygningsloven Bygningsdelen	I nye bygg er det krav i byggeforskriftene til lydisolasjon og støynivå. Kontroll av bygninger i hht krav.	Kontroll av bygninger i hht krav.
Forurensningsloven	Ved søknad om tillatelse til utslipp av forurensninger fra bedrifter kan det fastsettes grenser for støy.	Krav til støyutslipp for eksisterende virksomhet hvor det kreves konsesjon for forurensende utslipp.
		Med hjemmel i grenseverdiforskriften kreves retting av støy fra samferdsel eller industri over en gitt innendørs grenseverdi innen 1.1.2005.
Kommunehelsetjenesteloven	Påvirke den løpende kommunale planlegging og saker etter plan- og bygningloven og forurensningsloven.	Retting på grunnlag av enkeltvedtak av alle typer støyforhold i eksisterende situasjoner som kan medføre fare for helseskade.
	I Oslo: Egne støygrenser for bygge- og anleggsvirksomhet.	
	Godkjenning av støyforholdene i nye skoler og barnehager mm.	Godkjenning av støyforhold i eksisterende skoler og barnehager mm.
	Forbud mot bruk av kinaputter ol.	

© TØI 2001

2.3 Forskrifter og retningslinjer til plan- og bygningsloven

2.3.1 Arealplanlegging

Det fins ingen forskrifter til plan- og bygningsloven som spesifikt behandler støy. Hensynet til støy i planleggingen er regulert ved at Miljøverndepartementet for enkelte støykilder har utarbeidet retningslinjer hvor det gis anbefalinger om hvilke støygrenser som kan legges til grunn ved planbehandling, se også kapittel 3. Retningslinjer finnes for vegtrafikkstøy, flystøy og skytebaner:

T-8/79 *Retningslinjer for vegtrafikkstøy – planlegging og behandling etter bygningsloven. Miljøverndepartementet 29.08.1979.* Retningslinjene inneholder anbefalte støygrenser utenfor og inne i bygninger for bruk ved planlegging eller ved utvidelse av veg. Retningslinjene beskriver også hvilke saksbehandlingsprosedyrer som skal følges.

T-2/93 *Retningslinjer for begrenning av støy fra skytebaner – behandling etter forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Miljøverndepartementet 25.01.1993.* Retningslinjene beskriver hvordan skytestøy fra skytebaner skal måles og beregnes og hvilke støygrenser som anbefales.

T-1277 (1999) *Retningslinjer etter plan- og bygningslova om arealbruk i flystøysoner. Miljøverndepartementet 08.10.1999. (Erstatter T-22/84 av 15.10.84).*
Retningslinjene definerer støysoner rundt flyplasser for bruk i forbindelse med nye flyplasser, utvidelse av flyplasser og behandling av byggesaker i flystøysoner. For hver flystøysone er det gitt anbefalinger om anbefalt arealbruk.

Andre retningslinjer fra Miljøverndepartementet med relevans for at støyarbeidet, er:

T-1/86 *Retningslinjer for fylkesmannens medvirkning som statlig fagmyndighet for støy ved planer etter bygningsloven. Miljøverndepartementet 25.02.1986.*
Her presiseres Fylkesmannens ansvar for å påse at kommunene tar de nødvendige støyhensyn i den kommunale planlegging.

T-5/93 *Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging. Miljøverndepartementet 1993.* Hensikten med retningslinjene er å oppnå en bedre samordning av arealplanlegging og transportplanlegging både i kommunene og på tvers av kommuner, sektorer og forvaltningsnivåer. Retningslinjene redegjør for nasjonale mål av betydning for areal og transportplanlegging, klargjør viktige prinsipper for hva som bør vektlegges i planleggingen samt peker på samarbeidsbehov og ansvar i gjennomføringen.

Sosial- og helsedepartementet har også gitt ut retningslinjer for hvordan enkelte planaktører skal samarbeide med helsemyndighetene:

l-32/90 *Retningslinjer for behandling av flystøysaker som gjelder både samferdsels- og helsemyndighetene. Sosialdepartementet 30.05.1990.* Her presiseres samferdsels- og helsemyndighetenes ansvar for å varsle hverandre før vedtak fattes i saker som angår flystøy.

Det har, inntil Justisdepartementet (brev av 10.07.2000) utredet forholdet, vært uklart hvor langt det er mulig å gå i reguleringssaker mht å fastsette bindende støygrenser. I sin utredning uttaler Justisdepartementets lovavdeling at: ”man med medhold i plan- og bygningslovens § 26 kan sette som vilkår at bruken av et areal eller en bygning ikke kan være slik at støyutslippet overskrider nærmere fastsatte grenser. Bestemmelsen hjemler også forbud - begrunnet i støyhensyn - mot nærmere angitte aktiviteter i nærmere angitte tidsrom, mao regler om åpningstid/skytetider”.

Justisdepartementets avklaring ble omtalt i Planju§§ (nr 2, 2000). Miljøverndepartementet sendte tidsskriftet med følgebrev til kommunene, fylkeskommunene og fylkesmennene i desember 2000. Saken er også tatt opp av Planlovutvalget (NOU 2001:7), se nærmere omtale i avsnitt 5.1.2. I mesteparten av den perioden denne undersøkelsen omfatter, 1997 – 2001, har det derfor trolig vært tvil om fortolkningen av plan- og bygningsloven på dette punktet. Denne tvilen er nå ryddet av veien gjennom lovavdelingens uttalelse.

Plan- og bygningslovens § 7 inneholder generelle regler for dispensasjon. Når det foreligger *særlige grunner* kan kommunen etter søknad gi varig eller midlertidig dispensasjon fra lovens bestemmelser, vedtekter og forskrifter, hvis ikke noe annet fremgår av den aktuelle bestemmelsen. Dispensasjonsadgang i arealplansaker, bygging i 100-m beltet langs sjøen, plikt til utarbeidelse av reguleringsplan og midlertidig forbud mot deling og byggearbeid, er lagt til kommunenes faste planutvalg. For endring og reparasjon av bestående bygning

kan kommunen, i henhold til plan- og bygningslovens § 88, på visse betingelser gi dispensasjon fra lovens bestemmelser, vedtekter og forskrifter.

Generelt gjelder at vedtak om dispensasjon skal begrunnes. Det gjelder særlige regler for saksbehandlingen som forutsetter varsling av naboer og høring hos berørte sektormyndigheter og fylkeskommunen før vedtak fattes av kommunens faste planutvalg.

I retningslinjene for vegtrafikkstøy (T-8/79) gis det anvisning om grenseverdiene hvis kostnadene ved alternative løsninger ikke står i rimelig forhold til de støy-messige fordelene som oppnås. I retningslinjene for støy fra skytebaner (T-2/93) er det ingen tilsvarende anvisning om fravikelse fra bestemmelsene. I retningslinjene for arealbruk i flystøysoner (T-1277/1999), gis det anvisning om at anbefalte arealbruksbegrensninger kan fravikes hvis en annen arealbruk har store fordeler. Tilsvarende regler var det også i de tidligere flystøyretningslinjene (T-22/84). Forutsetningen var imidlertid en helhetlig vurdering og at innendørs støybelastning holdes på et akseptabelt nivå.

2.3.2 Konsekvensutredning (KU)

Regelverket knyttet til konsekvensutredninger er viktig for å synliggjøre støykonflikter i forbindelse med større utbyggingstiltak. Konsekvensutredninger skal sikre at virkninger for miljø, naturressurser og samfunn av et tiltak tas i betraktning under planlegging av tiltaket og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket kan gjennomføres. I plan- og bygningslovens kap. VII er det satt krav til konsekvensutredning. Gjeldende krav er nærmere utdypet i *Forskrift om konsekvensutredninger av 21.05.1999 nr. 502*. Forskriften erstatter den tidligere *Forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningslovens kapittel VII-a av 13.12.1996 nr. 1145*.

En fullstendig konsekvensutredning består blant annet av følgende dokumentasjon (Miljøverndepartementet 1999):

- *Melding* fra tiltakshaveren med informasjon om tiltaket, aktuelle alternativer og mulige virkninger. Meldingen skal også ha et *Utredningsprogram* der det fastsettes hvilke undersøkelser som må til for å få belyst de vesentligste konsekvensene av tiltaket.
- *Konsekvensutredning* fra tiltakshaveren der konsekvensene av tiltaket med aktuelle alternativer utredes. I tillegg skal mulige avbøtende tiltak utredes, sammen med eventuelle måter å forhindre mulige negative virkninger.
- *Sluttdokument* fra ansvarlig myndighet med en kort oppsummering av tidligere dokumentasjon, det valgte alternativ og krav til tiltakshaver om eventuelle oppfølgende undersøkelser og et eventuelt krav om overvåkning.

Formålet med KU-bestemmelsene er å klargjøre virkningene av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn. Tiltak som antas å medføre slike konsekvenser, skal meldes og konsekvensutredes. Det skilles mellom:

- Tiltak som alltid skal meldes og konsekvensutredes fremgår av Vedlegg I i forskriften. De viktigste tiltakene i støymessig sammenheng er større samferdselstiltak (veg, bane, flyplass, havn), større militære skyte- og øvings-

områder, større industri- og næringstiltak og store energiverk. Typisk kostnadsramme er over 400 mill kr fordelt over 5 år (industri, veg).

- Tiltak der KU skal vurderes i forhold til fem sett av miljøkriterier beskrives i Vedlegg II i forskriften. Støy er behandlet i § 4.5.c i dette vedlegget. Det kreves melding og konsekvensutredning for tiltak som gir en *vesentlig økning* i antall personer som utsettes for støy ut over grensene som anbefales for hhv vegtrafikkstøy, flystøy og industristøy¹. Referanse til andre støykilder er ikke nevnt.

KU-forskriftens bestemmelser omfatter kun meget store tiltak (Vedlegg I) og tiltak med ”vesentlige” støymessige virkninger (Vedlegg II). Støyutredning av andre tiltak i arealplansammenheng er dermed avhengig av at planmyndigheten eller tiltakshaver erkjenner problemet.

Til KU-bestemmelsene (fra 1999) har Miljøverndepartementet gitt ut flere rundskriv:

- T-1170 (1997)* *Kriterier for vurdering av Vedlegg II-tiltak. Forskriftens §§ 4 og 7.*
Rundskrivet beskriver kriterier for vurdering av Vedlegg II-tiltak. Tiltak som framgår av Vedlegg II skal meldes og konsekvensutredes dersom tiltaket gir vesentlig økning i antall personer som utsettes for støy utover grensene som gjelder for hhv vegstøy, flystøy og industristøy, eller som gir vesentlig økning i støynivå for personer som i dag utsettes for støynivåer ut over grenseverdiene i rundskriv T-8/79 om vegtrafikkstøy, T-22/84 om flystøy og av juni 1975 om industristøy². Det regnes som en vesentlig økning av støyen om mer enn 200 personer vil bli rammet av støy over anbefalte støygrenser. En økning av støyen med mer enn 5 dBA for over 200 personer eller mer enn 10 dBA for over 100 personer, regnes også som en vesentlig støyøkning. Disse tiltakene er meldepliktige.
- T-1177 (1997)* *Konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. (Veileder i arbeidet med de enkelte tema, opptrykk av kap. IV i T-1015/1994).* Veilederen omhandler § 4.5c om meldepliktige støyende tiltak i vedlegg II i KU-forskriften. Det presiseres at støyende meldepliktige tiltak ikke er avgrenset til veg, fly og industri som nevnt i KU-forskriftens vedlegg II § 4.5c, men gjelder alle støyende tiltak. For bane anbefales brukt retningslinjene for vegtrafikkstøy, og for mer stasjonære kilder som havner, avfallsanlegg etc anbefales retningslinjene for industristøy brukt. Videre gis det for meldepliktige, støyende bedrifter anvisning om hvordan støybelastet influensområde skal avgrenses, hvordan eksisterende situasjon i influensområdet skal beskrives, hvordan tiltakets støyimmisjon skal beskrives, opplysninger om avbøtende tiltak prinsipielt og aktuelle beregningsmetoder. Innledningsvis henvises det til nasjonale målsettinger og aktuelle retningslinjer. Henvisningen til retningslinjene er ikke oppdatert.
- T-1281 (1999)* *Konsekvensutredninger etter plan- og bygningslovens kap VII-a m. forskrift om konsekvensutredninger av 21. mai 1999.* Særtrykk av lov og forskrift.
T-2/2000 *Rundskriv om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven (erstatte T-1/97).* Rundskrivet gir en samlet fremstilling av bestemmelsene om konsekvensutredninger (KU) i plan- og bygningslovens kap. VII-a og

¹ Referansen til industristøygrensene er ikke korrekt.

² Dette er referansen som oppgis i rundskrivet, men det skulle trolig stått TA-506 (1985).

tilhørende forskrift.

T-1380 (2001) Avklaring om konsekvensutredning av tiltak på vedlegg II i forskrift om konsekvensutredninger av 21. mai 1999. Veileder for tiltakshaver, ansvarlig myndighet og regionale myndigheter innen landbruk og miljøvern. Denne veilederen erstatter T-1170, og inneholder ingen saklige endringer på støyfeltet annet enn en oppdatering av rundskrivene det henvises til.

Ut over anledningen kommunene har til å gi varig eller midlertidig dispensasjon fra plan- og bygningslovens bestemmelser, vedtekter og forskrifter når det foreligger særlige grunner (jfr avsnitt 2.3.1), er dispensasjoner ikke omtalt i KU-forskriften eller veiledningsmaterialet. Tiltak etter vedlegg I til forskriften skal alltid konsekvensutredes.

2.3.3 Innsigelse

Innsigelse innebærer at kommunen mister retten til egenerkjennelse av kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Innsigelse kan fremmes av statlige fagmyndigheter, fylkeskommunen og nabokommune og skal være forankret og grunnlagt ut fra nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer f eks i form av stortingsmeldinger, langtidsprogrammer fra regjeringen, rikspolitiske retningslinjer, fylkesplaner, rundskriv og retningslinjer i tilknytning til et lovverk, som f eks vegnormalene etter vegloven eller kriterier for støy og forurensende utslipp etter forurensningsloven, jfr Miljøverndepartementets Rundskriv T-5/95:

T-5/95 *Retningslinjer for bruk av innsigelser i plansaker etter plan- og bygningsloven. Miljøverndepartementet 1995.* Rundskrivet klargjør at adgangen til å gjøre innsigelse bare omfatter viktige konfliktsaker, og at adgangen skal brukes etter at ordinær medvirkning er gjennomført. Berørte statlige fagorgan, fylkeskommune og nabokommune har adgang til å gjøre innsigelse der kommunale planer er i strid med nasjonale og viktige regionale interesser.

Lovgrunnlaget for å gi innsigelse for de tre ulike typer arealplaner fremgår av plan- og bygninglovens § 20-5 (kommuneplaner), § 27-2 (reguleringsplaner) og § 28-2 (bebyggelsesplaner). Innsigelse må ikke forveksles med klage, som først kan fremmes når kommunene har fattet planvedtak med endelig virkning.

Planlovutvalget (NOU 2001:7) peker på at selv om innsigelse er et vanlig fenomen, er det grunn til å tro at ordningen har sin største betydning som ”ris bak speilet”. Et eksempel er at innsigelsesmyndigheter i et betydelig antall saker varsler om at det vil bli fremmet formell innsigelse dersom planforslaget ikke gjøres om, noe som ofte fører til at forslaget endres. En undersøkelse ved NIBR viste at 75% av sakene var avgjort før saken kom så langt som til mekling hos fylkesmannen (Holsen 1996). Planlovutvalget har i sin delutredning pekt på at det på bakgrunn av innsigelsesordningens betydning for forståelsen av myndighetsfordelingen i plansystemet, er uheldig at grunnlaget ikke framgår klarere av lovens bestemmelser. Utvalget går derfor inn for å utvikle klarere kriterier for å gi innsigelse, samt å begrense mulighetene til å gi innsigelse til fordel for mer aktiv tidlig medvirkning i planleggingen.

2.3.4 Byggesaksbehandling

Krav til nye bygninger er gitt i *Forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk av 22.01.1997 nr. 33*. Denne forskriften omtales ofte som ”Teknisk forskrift - TEK”. Forskriftens § 8-42 omhandler beskyttelse mot støy. Det kreves at lydforholdene (lydisolasjon, etterklangstid, støy mm) i nye bygninger er slik at det ved normal bruk ikke oppstår vesentlig støyplage for brukerne.

Konkrete krav til lydforhold i nye bygninger som forutsettes å ikke gi vesentlig støyplage, er gitt i *Norsk standard, NS 8175(1997): Lydforhold i bygninger. Lydklasser for ulike bygningstyper*. Standarden inneholder en klasseinndeling i fire klasser med de strengeste lydkravene i klasse A og de svakeste i klasse D, se også avsnitt 3.3.3. Kravene i teknisk forskrift fra 1997 anses å være oppfylt når grenseverdiene i klasse C i standarden er oppfylt. NS 8175 gjelder for boliger, skoler og andre bygninger til undervisning, barnehager, fritidshjem, sykehus og pleieanstalter o l, overnattingssteder og til en viss grad også arbeidslokaler og kontorer. Teknisk forskrift og NS 8175 omtales ofte som byggeforskriftene.

Statens byggetekniske etat har utarbeidet en veileder til teknisk forskrift: *REN Veiledning til teknisk forskrift til plan- og bygningsloven, 1997*, som utdyper regelverket, beskriver løsningsmåter og fremgangsmåter samt ”kokebok-løsninger” eller ”preaksepterte løsninger”.

Teknisk forskrift omtaler ikke dispensasjoner ut over anledningen til kommunene til å gi varig eller midlertidig dispensasjon fra plan- og bygningslovens bestemmelser, vedtekter og forskrifter når det foreligger særlige grunner, jfr avsnitt 2.3.1.

I *REN Veiledning til teknisk forskrift til plan- og bygningsloven, 1997*, beskrives forutsetningene for dispensasjon i byggesaker på nye og bestående bygg. Hovedregelen er at det ikke gis dispensasjon i normaltillfeller. De ”særlige grunnene” må generelt være tungtveiende for å oppnå dispensasjon for forhold som berører tilgjengelighet, helse, miljø og sikkerhet. For arbeider på eksisterende byggverk hvor det ofte kan være vanskelig å tilfredsstille byggeforskriftskravene fullt ut, kreves det ikke at det må foreligge ”særlige grunner”. Av den grunn er det enklere å få dispensasjon for arbeider på eksisterende bygg, men arbeidene må likevel være helse- og brannmessig forsvarlige.

2.4 Forskrifter og retningslinjer knyttet til forurensningsloven

2.4.1 Behandling av utslippssøknader

Forurensningsmyndigheten kan etter søknad tillate virksomhet som forurenser (§ 11). Virksomheter som kan medføre større forurensningsproblemer kan pålegges å melde dette til forurensningsmyndigheten (§ 13). Hvilke virksomheter som alltid er meldepliktige er angitt i *Forskrift om meldeplikt etter forurensningsloven av 11.07.1993 nr 1327*.

I alt er 15 bransjer angitt som meldepliktige, bl a petrokjemisk industri og oljeraffinerier, cellulose- og papirfabrikker, gruvedrift, koks- og gassverk, sementfabrikker, større forbrenningsanlegg og metallurgisk industri. Rundskriv TA-506/-1985, som kun er veiledende, nevner i tillegg pukkverk, skipsverft, gassturbin og varmekraftverk. Rundskriv T-2/93 som også er veiledende, angir at nye skytebaner som overskrider de veiledende støygrensene, også er meldepliktige. Om

motorsportbaner, pukkverk og terminaler mm er meldepliktige er mer uklart, men flere slike anlegg er gitt utslippstillatelse.

Forurensningsmyndigheten kan for meldepliktige virksomheter kreve en konsekvensanalyse (§ 13). Når det gis tillatelse til forurensende utslipp kan forurensningsmyndigheten fastsette nærmere vilkår (§ 16) knyttet til utslippstillatelsen.

Til hjelp for forurensningsmyndigheten i behandlingen av utslippssøknader hvor støy er tema, har Miljøverndepartementet utgitt retningslinjer med veiledende anbefalinger om støygrenser:

- TA-506 (1985) *Retningslinjer for begrenning av støy fra industri m.v. Statens forurensningstilsyn, mars 1985.* Retningslinjene inneholder bl a anbefalte grenseverdier for industristøy.
- TA-590 *Veiledning for måling av støy fra industri – immisjonsmålemetode. Statens forurensningstilsyn (udatert).* Retningslinjene inneholder detaljerte anbefalinger om hvordan man skal måle ekstern industristøy. Retningslinjene fastslår at grenseverdiene i TA-506 fortsatt gjelder. På den annen side gis det likevel anbefalinger som endrer på støygrensene mht om refleksjonsbidrag fra nærliggende fasade skal regnes med eller ikke og om kravene til maksimalstøy bare skal gjelde om natten. Disse uklarhetene kan skape problemer i den konkrete saksbehandlingen.
- T-2/93 *Retningslinjer for begrenning av støy fra skytebaner – behandling etter forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Miljøverndepartementet 25.01.1993.* Retningslinjene beskriver hvordan skytestøy fra skytebaner skal måles og beregnes og hvilke støygrenser som anbefales.
- TA-1770 (2000) *Måleanvisning for støy fra motorsportbaner. SFT 2000.* Disse retningslinjene gir en gjennomgang av hvordan støy fra motorsportbaner kan måles i praksis.
- TA-1771 (2000) *Støy fra motorsport i Norge. SFT 2000.* Dette er en generell veiledning og grunnlagsrapport vedrørende støy fra motorsport i Norge. Det gis en beskrivelse av typer baneritt, kjøretøytper, støyberegningmetodikk, støydempingstiltak, regler og praksis i andre land, frekvensnivåer mm.
- TA-1773 (2000) *Veiledning og retningslinjer for støy fra motorsportbaner i Norge.* Det henvises til disse retningslinjene og støygrensene i rundskriv TA-1770/2000 og TA-1771/2000, men i følge opplysninger fra SFT (mail av 11.12.01) ligger disse i Miljøverndepartementets lokalmiljøavdeling i påvente av ferdigstillelse av reviderte retningslinjer for industristøy. I mellomtiden brukes de svenske retningslinjene: Statens Naturvårdsverk meddelande 8/1975, Riktlinjer för buller från motorsport- og bilprovsningsbanor.

Kun industristøyretningslinjene (TA-506) inneholder veiledning om fravikelse fra grenseverdiene: *”Det kan etter omstendighetene gjøres unntak fra retningslinjene dersom bare et fåtall bolighus mv utsettes for støy over de angitte grenser.”* Når vedtak om støyutslipp med grenseverdier er vedtatt, må aktivitet som bryter med konsesjonsvilkårene godkjennes av forurensningsmyndigheten etter søknad. (Opplysninger gitt av SFT i notat av 26.10.01.) § 18 i forurensningsloven gir forurensningsmyndigheten anledning til å oppheve eller endre vilkårene i tillatelsen eller sette nye vilkår, og om nødvendig kalle tillatelsen tilbake.

Sosial- og helsedepartementet har gitt retningslinjer for hvordan miljø- og helsemyndigheter skal samarbeide:

I-33/90 *Retningslinjer for behandling av saker som berører både miljøvern- og helsemyndighetene. Sosialdepartementet 07.06.1990.* I disse retningslinjene presiseres nødvendigheten av at miljømyndighetene (vanligvis forurensningsmyndighetene) varsler og innhenter uttalelse fra helsemyndighetene og omvendt i helse- og miljøsaker, før vedtak fattes.

2.4.2 Grenseverdiforskriften

Forurensningsloven har ikke hatt bestemmelser om transport før Miljøverndepartementet i 1997 vedtok grenseverdiforskriften. *Forskrift om grenseverdier for lokal luftforurensning og støy. Kgl.res. 30. mai 1997.* Forurensning fra det enkelte transportmiddel (emisjon) er fastsatt i andre lover som produktkontrollloven, vegtrafikkloven, luftfartsloven mm.

Formålet med grenseverdiforskriften er å fremme menneskers helse og trivsel ved å fastsette minstekrav til luftkvalitet og støynivå. Eiere av veger, jernbaner, landingsplasser for fly, transportterminaler, industribedrifter og konsesjonspliktige fyringsanlegg har:

- *Kartleggingsplikt* (§ 5). Alle helårsboliger, utdanningsinstitusjoner, barnehager og helseinstitusjoner med innendørs døgnekvivalent støynivå over 35 dBA skal kartlegges. Kartleggingen skal oppdateres minst hvert fjerde år.
- *Tiltaksutredningsplikt* (§ 6). Hvilke tiltak som trengs for å bringe støynivået innendørs under døgnekvivalent 35 dBA skal utredes.
- *Tiltaksplikt* (§ 8). I alle bygninger med innendørs døgnekvivalent støynivå over 42 dBA skal tiltak gjennomføres innen 01.01.2005. Anleggseier kan også velge en lavere tiltaksgrense.

Statens forurensningstilsyn har gitt ut en veileder til forskriften:

TA-1556 *Veiledning til forskrift om grenseverdier for lokal luftforurensning og støy. (1998)* *Veiledning nr. 98:03.* Her klargjøres intensjonene med forskriften. Det utdypes hvordan forskriften skal oppfylles og når pliktene etter forskriften skal være oppfylt. Kartleggingen skulle være ferdig før 31.12.1999 og oppdatert innen 31.12.2002. Innen 31.12.2001 skal alle boliger over kartleggingsgrensen være tiltaksvurdert. I veiledningen vises det til at det skal utarbeides supplerende dokumenter, bl a om hvordan kartleggingen skal rapporteres og om forenklet regnemetode for beregning av innendørs flystøy. I veilederen anbefales SFT at 30 dBA skal brukes som målsetting for tiltaksutredning, mens forskriften krever 35 dBA.

Grenseverdiforskriften skal følges opp av eierne av forurensningskildene. Fylkesmannen skal føre tilsyn med gjennomføringen. Kommunale plan- og helsemyndigheter har et viktig ansvar for lokale miljøproblemer og har adgang til å delta i arbeidet med tiltaksutredning selv om de ikke er tiltakshavere.

Forurensningsmyndigheten kan ifølge § 10 i grenseverdiforskriften endre, omgjøre eller oppheve vedtak om gjennomføring av tiltak i spesielle saker, bl a i innløsningsaker, saker hvor eier motsetter seg tiltak, saker der fordelene for tiltakshaver av ikke å gjennomføre tiltaket langt overstiger ulempen for de som berøres, mm. Iht SFT (opplysninger okt 01) vil det normalt ikke bli gitt dispensasjon til å unnlate å gjøre tiltak innen 1.1.2005.

2.5 Kommunehelsetjenesteloven med forskrifter

2.5.1 Helsetjenestens ansvar og oppgaver

Loven inneholder en generell bestemmelse (§ 1-4) om at kommunens helsetjeneste bl a skal:

- Ha oversikt over de faktorene som kan virke inn på helsetilstanden i kommunen.
- Medvirke til at helsemessige hensyn ivaretas av andre offentlige organer som har en virksomhet som har betydning for helsetjenestens arbeid.
- Av eget tiltak gi informasjon om faktorer som påvirker helsen til offentlige organer med ansvar for å iverksette tiltak som kan påvirke folks helse.

Lovens kapittel 4a omhandler miljørettet helsevern. Miljørettet helsevern omfatter alle faktorer som til enhver tid kan ha innvirkning på helsen. Dette kan være biologiske, kjemiske, fysiske og sosiale miljøfaktorer, dvs også støy. Bestemmelsene om miljørettet helsevern gir kommunen myndighet til å:

- Kreve opplysninger av virksomhet som kan påvirke folks helse.
- Kreve granskning av eiendom eller virksomhet.
- Kreve retting av forhold som direkte eller indirekte kan ha negativ innvirkning på helsen.
- Ilegge tvangsmulkt ved oversittelse av frister.
- Stanse virksomhet som medfører overhengende helsefare.
- Straffe overtredelser med bøter og fengsel.

Kommunen har ansvar for at de ansatte får påkrevet videre- og etterutdanning (§ 6-2). Statens helsetilsyn skal føre medisinsk-faglig tilsyn med at kommunene har en forsvarlig og hensiktsmessig helsetjeneste og at regelverket innen helsetjenesten blir kjent og overholdt (§ 6-3).

Kommunehelsetjenesten har således to hovedoppgaver. Den første og viktigste er at den skal gi råd og innspill til andre etater for å ivareta helseforhold, dvs at de skal være en aktiv påvirkningspartner. Den andre hovedoppgaven er å fungere som et sikkerhetsnett for publikum vedrørende klager på støy og bidra til at støyproblemer løses, om nødvendig med bruk av retteparagrafen (§4a-8).

Det finnes ingen bestemmelser i kommunehelsetjenesteloven som gir hjemmel for at det kan dispenseres fra lovens bestemmelser.

2.5.2 Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv

I tilknytning til kommunehelsetjenesteloven er det utarbeidet *Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. av 01.12.1995 nr. 928*. Det er eksplisitt slått fast at disse virksomhetene skal ha tilfredsstillende lydforhold innendørs og på utearealene, dvs at forskriften også gjelder eksisterende virksomhet.

Forskriften gjelder planlegging, tilrettelegging og drift av barnehager, skoler ol. Leder av virksomheten har ansvar for at bestemmelsene i forskriften følges, og for at det er etablert et internkontrollsystem for dette. Kommunestyret skal føre tilsyn med at forskriftene overholdes og godkjenner alle virksomheter som kommer inn under forskriften.

Statens helsetilsyn har utgitt et rundskriv om hovedpunktene i forskriften og en rettleiding i forståelsen av forskriftens bestemmelser:

- IK-48/95 Rundskriv vedrørende forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.*
- IK-2619 Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. (1998). Veilederen påpeker at lydforholdene er tilfredsstillende når lydkravene i byggeforskriftene er tilfredsstilt. For forhold som ikke omfattes av byggeforskriftene gir veiledningen anbefalinger om grenseverdier.*

Kommunestyret kan i særskilte tilfeller gi dispensasjon fra bestemmelser i denne forskriften. Bestemmelsen er med for "ikke fullstendig å utelukke muligheten for å gjøre unntak i enkelte særskilte tilfeller". Denne dispensasjonsbestemmelsen er antagelig ikke i samsvar med forvaltningslovens § 40 om at en forskrift ikke kan fravikes med mindre hjemmelsloven gir adgang til det. I kommunehelsetjenesteloven er det ingen bestemmelser om dispensasjon, jfr avsnitt 2.5.1.

2.5.3 Kinaputtforskriften

Kommunehelsetjenesteloven har også en annen forskrift med konkrete krav på et bestemt virksomhetsområde: *Forskrift om forbud mot omsetning og bruk av farlig smellende pyrotekniske varer som kinaputter, kasteknall, knallkorker og liknende av 11.04.1975 nr. 04*. Iht. denne forskriften er omsetning og bruk av farlig smellende pyrotekniske varer som kinaputter, kasteknall, knallkorker ol forbudt.

Da den såkalte Kinaputtforskriften kom i 1975 var slike smellende varer et stort problem, bl a for barn og unges hørsel. Med forskriften fikk helsemyndighetene et effektivt virkemiddel og allerede året etter var problemet håndtert, noe som illustrerer de muligheter et klart regelverk kan gi.

2.5.4 Normer for kommunale helseforskrifter

Sentrale helsemyndigheter utarbeidet på 1920-tallet normer for lokale helseforskrifter. Normene er endret flere ganger. Mange kommuner har f eks tatt med følgende bestemmelser i sine lokale helseforskrifter:

- *"Kommunestyret (helserådet) har anledning til å forby bedrifter anlagt på steder hvor de kan medføre hygieniske ulemper i form av sterk støy (§59)."*
- *"For eksisterende bedrifter kan det kreves tiltak hvis fabrikken lager mer støy enn det som er naturlig for denne bedriftstypen (§60)."*

De lokale helseforskriftene var hjemlet i sunnhetsloven, men gjelder fortsatt etter sunnhetslovens opphevelse. De har nå hjemmel i kommunehelsetjenesteloven, inntil de erstattes av en sentral forskrift. Et forslag til slik sentral forskrift med tittelen *"Generell forskrift om miljørettet helsevern"* har vært på interdepartemental høring, og vil nå bli sendt på allmenn høring. Mulig ikrafttreden kan være fra 1.1.2003 (ref: pers. meddelelse, Helsetilsynet). Hvis forskriften vedtas i nåværende form, vil den inneholde generelle bestemmelser om at støykrav anses tilfredsstillt når gitte allmenne normer for støy er fulgt.

2.5.5 Støyforskriftene for Oslo

Pr dato er det bare Oslo som har helseforskrifter relatert til støy. Disse vil oppheves når det kommer ny landsomfattende forskrift om miljørettet helsevern. Forskriftene gjelder generelt for all støy som kan medføre helseskade. Søvnforstyrrelser, ødelagt trivsel, hørselstap mm regnes som helseskade. *Forskrifter om begrensning av støy. Tillegg til helseforskriftene for Oslo by, 01.10.1975.*

Forskriften inneholder alminnelige bestemmelser om støy og et kapittel (II) med særbestemmelser om bygge- og anleggsstøy som gir konkrete støygrenser som skal overholdes. Kapittel I med alminnelige bestemmelser pålegger eiere og brukere av maskiner og anlegg en generell plikt om ikke å støye mer enn nødvendig. Kapittel III gir adgang til å dispensere fra lovens bestemmelser. Dispensasjon fra bestemmelsene om bygge- og anleggsstøy kan begrunnes med utføring av livsviktige arbeider, ivaretagelse av viktige samfunnsmessige interesser eller andre særlige grunner.

2.6 Oppsummering

Regelverket bærer preg av de ulike deler er kommet til ulike tidspunkter. De forskjellige delene har ulik oppbygging og inneholder umotiverte forskjeller i grenseverdisettingen. Regelverket er komplekst – med ulike bestemmelser, hjemler, retningslinjer, muligheter for sanksjoner og former for kontrollutøvelse for forskjellige støykilder. Det er også fragmentert, dvs at det finnes i et stort antall dokumenter. Dette kan gjøre det vanskelig å se helheten i reguleringene på støyområdet. At mange aktører har ansvar vil også ha betydning for muligheten for å ivareta støyhensyn.

Vi kan også konstatere at regelverket inneholder få bindende støykrav. For at støy skal bli vurdert i 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. KU-bestemmelsene, som spesielt skal ivareta miljøhensyn, gjelder normalt svært store tiltak. Vanlige tiltak i byer og tettsteder vil som regel ikke utløse utredningsplikten.

3. Konkrete krav og anbefalinger – eksempel transport og industri

Det er i forskriftene vi finner regelverkets mest konkrete støykrav. I tillegg finnes veiledende grenseverdier i retningslinjer, veiledninger, nasjonale og internasjonale standarder, andre lands støygrenser og etablert praksis. Pålagte og anbefalte støygrenser er forskjellige for ulike støykilder og også for ulike mottagere. Krav og anbefalinger er vanligvis forskjellige for nye tiltak og for eksisterende områder.

Vi skal her se på regler for støy fra transport- og industrivirksomhet som er de kilder som plager flest mennesker der de bor (SFT 2000, Kolbenstvedt 1998 m fl) og illustrere hva kravene betyr i forhold til grad av plage. Regelverket har tilsvarende krav og anbefalinger knyttet til skytestøy, støy fra motorsport, bygge- og anleggsstøy, støy fra havneaktivitet, støyende fritidsaktiviteter mm samt krav til lydisolering i bygninger, jfr Støyhåndboka (Solberg 2001).

3.1 Ulike krav/anbefalinger knyttet til bolig

For å illustrere de mange ulike typer krav og anbefalinger regelverket rommer, har vi valgt å se på de som gjelder i og ved boliger. Tabell 3.1 – 3.4 gir en oversikt over krav/anbefalinger knyttet til transport- og industristøy inne i og ved boliger. Krav til støynivå er gitt som ekvivalentverdier, tabell 3.1 og 3.2, og maksimalgrenser, tabell 3.3 og 3.4

Tilsvarende krav/anbefalinger er gitt for institusjoner som skoler, barnehager og sykehus og de er ofte noe strengere enn kravene til støy i og ved boliger. Disse går vi ikke i detalj inn på her, men viser til Støyhåndboka som gir en god oversikt (Solberg 2001). For enkelte støykilder finnes også krav til avstand fra støykilde og videre til hvilke beregningsmetoder som skal brukes.

Tabell 3.1: Støykrav for bolig inne, relatert til samferdsels- og industristøykilder i forskrifter og retningslinjer/anbefalinger. Døgnkvivalent støynivå i dBA (trivsel)

Referanse:	Bindende krav		Anbefalte støygrenser ved planlegging av ny virksomhet eller utvidelse av eksisterende			
	BF'97 ¹⁾ NS 8175	Grenseverdi- forskriften	T-8/79 veg	"Praksis" bane	T-1277 fly ²⁾	TA-506 industri
Mottaker:	Nytt bygg	Eks bygg	Eks bygg	Eks bygg	Eks bygg	Eks bygg
Veg	30	42	30-35			
Bane	30	42		30-35		
Fly	30	42			30-35	
Industri	30	42				ingen

© TØI 2001

1) Tabellen viser krav i klasse C, jfr avsnitt 2.3.4

2) Oppført grense gjelder byggemeldepliktige rehabiliteringsarbeider. For ikke byggemeldepliktige arbeider er kravet antagelig 35-40 dBA. Det er vanskelig å tolke veiledningen på dette punkt.

Tabell 3.2: Støykrav for utearealer ved bolig, relatert til samferdsels- og industristøykilder i forskrifter og retningslinjer/anbefalinger. Døgnkvivalent støynivå i dBA (trivsel)

	Bindende krav	Anbefalte støygrenser ved				
		Bygging av ny bolig	Planlegging av ny virksomhet eller utvidelse av eksisterende			
Referanse:		BF'97/ ¹⁾ NS 8175	T-8/79 veg	"Praksis" bane	T-1277 fly	TA-506 industri
Mottager:		Nytt bygg	Eks bygg	Eks bygg	Eks bygg	Eks bygg
Veg	ingen	55	55-60			
Bane	ingen	55		55-60		
Fly	ingen	55			ingen	
Industri	ingen	55				Dag: 50 Kveld: 45 Natt: 40

© TØI 2001

1) Tabellen viser krav i klasse C, jfr avsnitt 2.3.4

Tabell 3.3: Støykrav for bolig inne, relatert til samferdsels- og industristøykilder i forskrifter og retningslinjer/anbefalinger. Maksimalt støynivå i dBA (Søvn)

	Bindende krav		Anbefalte støygrenser ved planlegging av ny virksomhet eller utvidelse av eksisterende			
	Referanse:	BF'97 ¹⁾ NS 8175	Grenseverdi- forskriften	T-8/79 veg	"Praksis" bane	T-1277 fly ²⁾
Mottaker:	Nytt bygg	Eks bygg	Eks bygg	Eks bygg	Eks bygg	Eks bygg
Veg	45	Ingen	Natt 45-55			
Bane	45	Ingen		Natt 45-55		
Fly	45	Ingen			Natt 45-50	
Industri	45	Ingen				Ingen
Tekn.instal- lasjoner ³⁾	27 32A – 47C	Ingen				

© TØI 2001

- 1) Tabellen viser krav i klasse C, jfr avsnitt 2.3.4
- 2) Oppført grense gjelder byggemeldepliktige rehabiliteringsarbeider. For ikke byggemeldepliktige arbeider er det antagelig ingen grenser. Det er vanskelig å tolke veiledningen på dette punkt.
- 3) Øverste linje gjelder støy fra service- og næringsvirksomhet og nederste linje boligtekniske installasjoner. A står for måleenheten dBA og C for måleenheten dBC.

Tabell 3.4: Støykrav for utearealer ved bolig, relatert til samferdsels- og industri-støykilder i forskrifter og retningslinjer/anbefalinger. Maksimalt støynivå i dBA (Søvn)

	Bindende krav	Anbefalte støygrenser på uteareal v/ bolig ved planlegging av ny virksomhet eller utvidelse av eksisterende			
		Referanse:	T-8/79 Veg	"Praksis" bane	T-1277 fly
Mottaker:		Eks bygg	Eks bygg	Eks bygg	Eks bygg
Veg	Ingen	Ingen ¹⁾			
Bane	Ingen		Ingen		
Fly	Ingen			Ingen	
Industri	Ingen				Dag: 60 Kveld: 55 Natt: 50

© TØI 2001

- 1) Ingen anbefalinger på uteareal, men utenfor fasade 70-80 dBA.
- 2) Omdiskutert om det finnes dag- og kveldskrav. Iht rundskriv TA-590 om måling av industristøy står det at "de anbefalte grenseverdiene i TA-506 gjelder fortsatt" et annet sted står det at fastsettelse av maksimale lydnivåer er begrenset til natta. Det er også omdiskutert om grenseverdiene forutsetter måling med 3 dB tillegg for fasaderefleksjon eller ikke slik det er forutsatt i TA-506, men ikke i TA-590.

3.1.1 Konkrete støykrav til nye og eksisterende boliger

For de som bygger nye boliger (byggeforskriften) og for oppryddingstiltak etter grenseverdiforskriften er det klare grenseverdier som skal tilfredsstilles, jfr tabell 3.1 og 3.3.

Selv om byggeforskriftene er klare med konkrete krav til lyd, så er de ikke alltid like klare og entydige i praksis. Til tross for en generell bestemmelse i teknisk forskrift om at det ved normal bruk av en bygning ikke skal oppstå vesentlig støyplage for brukerne, så dekker ikke NS 8175 alle tenkelige støysituasjoner. For eksempel dekker ikke byggeforskriftene krav knyttet til støy fra menneskelige aktiviteter i naboelighet eller fra aktivitet i forretningen under som får varelevering kl 5 om morgenen. At også slike kilder medfører problemer, fremgår av data fra Norsk forening mot støy, se tabell 4.4.

Byggeforskriftene gjelder dessuten kun for tekniske installasjoner som benyttes til drift av bygningen og tekniske installasjoner i service- og næringsvirksomhet. Alle private tekniske kilder er unntatt. Et stort problem mange steder i dag er musikkstøy fra diskoteker og restauranter til langt på natt. Dette er også mangelfullt regulert. I alle disse sakene må ofte helsetjenesten ”etter at skaden har skjedd” rydde opp med enkeltvedtak etter kommunehelsetjenesteloven.

På enkelte felter kan byggeforskriftene også være vanskelig å etterleve i praksis. I flystøybelastede områder har byggeforskriftene krav om støy innendørs gitt som døgnequivallent og maksimalt lydnivå. I rundskriv T-1277/2000, som omhandler hvordan flystøy skal behandles i plan- og byggesaker, brukes helt andre målestørrelser, og det er ingen enkel konvertering fra den ene til den andre målestørrelsen. På dette feltet mangler det veiledning og plassering av ansvar for hvem som skal tallfeste utendørs flystøynivå.

For de som bygger nye boliger er det i Norsk Standard NS 8175 krav til at støy fra trafikk i tunneler og kulverter (dvs strukturlyd) ikke overskrider grenseverdiene til tekniske installasjoner i bygninger. Dette kravet brukes av og til også i planleggingen av nye baneanlegg. Vibrasjoner bør tilfredsstille klasse C i Norsk Standard NS 8176.

Støygrensene i tabell 3.1 viser at det er stor forskjell på støygrensene som gjelder for nye boliger (byggeforskriftene) og de som brukes i forbindelse med oppryddingstiltak etter grenseverdiforskriften. At det er slik kan bl a forklares ut fra forutsetningen om å rydde opp hos de som har det verst først.

3.1.2 Konkrete støykrav vs retningslinjer

For de som planlegger samferdselstiltak er grenseverdiene mer flytende, jfr tabell 3.1 – 3.4. Grenseverdiene vil måtte hentes fra retningslinjer med anbefalinger eller fra ”etablert praksis”. Dette forutsetter kunnskap og spesiell årvåkenhet om støy fra planleggernes side. Anbefalte grenseverdier får dessuten ikke bindende virkning uten at dette konkret vedtas i f eks en reguleringsbestemmelse etter plan- og bygningsloven. De anbefalte planleggingsgrensene er dessuten doble. På visse vilkår kan man fravike den laveste grenseverdien. Dette forutsetter at det gjøres en konkret vurdering, f eks en kost/nytteanalyse. Men i denne analysen vil det være vanskelig å tallfeste nytteverdien av bedre helse vs en eksakt beskrivelse av kost-

nadene. Siden kravene står i en veiledning, er antagelig motivasjonen for en slik vanskelig utredning begrenset. Av den grunn vil 35 dBA lett kunne bli brukt som grenseverdi for planlegging. Grenseverdiforskriften forsterker dette ved ikke å pålegge kartlegging og tiltaksutredning under 35 dBA. Dette kan oppfattes slik at det ikke er noe støyproblem under denne grensen.

Støygrensene i tabell 3.1 og 3.3 viser at støygrensene for nye boliger i arealplanleggingen kan praktiseres mindre strengt enn byggeforskriftenes krav til nye boliger. Ved planlegging av samferdselstiltak aksepterer man på visse vilkår noe større støyplage i befolkningen enn når befolkningen selv bygger bolig.

De klareste retningslinjene gjelder vegtrafikk, noe som er rimelig da dette er en av de største kildene til støyplager. For støy fra bane finnes ingen veiledning om hvordan man skal ta hensyn til støy i arealplanleggingen. Av den grunn er det etter hvert blitt etablert en praksis med å bruke retningslinjene for veitrafikkstøy (T-8/79) også som retningslinjer for luftledet lyd fra baneanlegg. I tillegg vil det ved planlegging av baneanlegg være nødvendig å fastsette krav til strukturlyd og vibrasjoner. På dette feltet er det også en praksis som ikke er nedfelt i retningslinjer.

Retningslinjene for flystøy (T-1277) omhandler arealbruken i flystøybelastede områder (soner). Innenfor flystøysonene bestemt av nåværende og fremtidig støybelastning, er det gitt anbefalinger om arealbruk til støyfølsomme formål som kommunene anmodes om å implementere i sin plan- og byggesaksbehandling. I denne implementeringen vil hensynet til flystøy kunne veies opp mot andre planhensyn. Et viktig element for å unngå oppføring av bygninger til støyfølsomme bruksformål i de mest støyutsatte flystøysonene, er båndlegging av restriksjonsområder rundt flyplassene.

Industriøygrensene er også relativt entydige, jfr tabell 3.1 og 3.4. Disse er imidlertid ikke bindende uten at de konkret er vedtatt i en reguleringsbestemmelse, i en utslippstillatelse eller i et enkeltvedtak etter kommunehelsetjenesteloven. Men i praktiseringen av industriøygrensene er det kommet inn mye tvil om tolkningen av retningslinjene.

For det første er det omdiskutert om retningslinjene anbefaler krav til maksimalstøy på dag- og kveldstid. Iht rundskriv TA-590 om måling av industristøy står det at *”de anbefalte grenseverdiene i TA-506 gjelder fortsatt”*. I TA-506 er det krav til maksimalstøy for både dag-, kvelds- og nattperioden. I TA-590 står det at fastsettelse av maksimale lydnivåer er begrenset til natta. For det andre er det omdiskutert om grenseverdiene forutsetter måling med 3 dB tillegg for fasaderefleksjon eller ikke, slik det er forutsatt i TA-506, men ikke i TA-590.

3.1.3 Innendørs og utendørs støy

Støygrensene i tabell 3.2 og 3.4 viser at det ikke finnes bindende krav til utendørs støy ved boligfasade eller på uteareal. Hvis man skal sikre et fredfylt uteareal ved nye boliger eller muligheter for å sove uforstyrret med åpne vinduer, må dette konkret vedtas f.eks. som en reguleringsbestemmelse, jfr avsnitt 2.3.1. Som veiledning i slike saker er det gitt anbefalte grenser i T-8/79 for vegtrafikkstøy og i TA-506 for industristøy. I tillegg er det visse anbefalinger i NS 8175 (byggeforskriftene). I konkrete saker vil det ofte være anbefalingene om utendørs støy ved

boligfasade og på utearealer som vil være vanskeligst å tilfredsstille. Innendørs vil man alltid kunne bygge tilstrekkelig støyreduksjon inn i fasadene. Ute vil det umiddelbart være færre tiltak, men arealbruken kan planlegges slik at støyproblemene blir minst mulige.

Anbefalte støygrenser utendørs er vesentlig strengere for planlegging av industri enn for planlegging av samferdselsanlegg. En annen viktig forskjell er at retningslinjene for industristøy kun har støygrenser utendørs og ingen anbefalinger om innendørs støygrenser. Dette innebærer at industrivirksomheter ikke kan bruke fasadeisolering av støyutsatte boliger som støyreduserende tiltak slik samferdselsstatene kan. Bedriftene må løse støyproblemene i bedriften eller på overføringsveien. I tillegg må de forholde seg til grenseverdier som er vesentlig strengere, både mht anbefalte ekvivalentverdigrænser og maksimalgrenseverdier (spesielt på dag- og kveldstid).

3.1.4 Maksimale støygrenser

Grenseverdiene i tabell 3.4 viser at det bare finnes maksimale støygrenser til industristøy utendørs. Dette kan skyldes at krav til maksimalt støynivå først og fremst skal sikre uforstyrret søvn innendørs. Kravene til høyeste støynivå fra industrivirksomhet er, hvis en trekker fra vanlig fasadeisolering med vinduene lukket, sammenlignbare med innendørskravene i NS 8175 (byggeforskriftene) til maksimalstøy fra tekniske installasjoner, jfr tabell 3.3.

Tabell 3.4 viser også at det ikke er satt krav til maksimalstøy i grenseverdiforskriften. Dette betyr at grenseverdiforskriften ikke primært er rettet mot å rydde opp i støysituasjoner som forstyrrer søvn. Man har prioritert å rydde opp i forhold til støysituasjoner som oppleves som mest plagsomme innendørs. I denne oppryddingen vil man selvsagt også bidra til å redusere søvnproblemer på grunn av støy.

3.2 Støygrenser og usikkerhet i måling/beregning av støy

For beregning og måling av støy, finnes det en rekke standardiserte metoder. Hvilken metode som skal benyttes, er vanligvis angitt i forskriftene eller i retningslinjene sammen med lydkravene. Dette kan f.eks være en henvisning til NS 8172 for måling av støy fra tekniske installasjoner eller til NS 1874 for måling av støy fra vegtrafikk. Måling av industristøy utføres vanligvis etter TA-590 og målinger av lydisolasjon i bygninger utføres etter standardene i serien NS-EN ISO 140-4. Tilsvarende finnes det internasjonalt aksepterte metoder for beregninger.

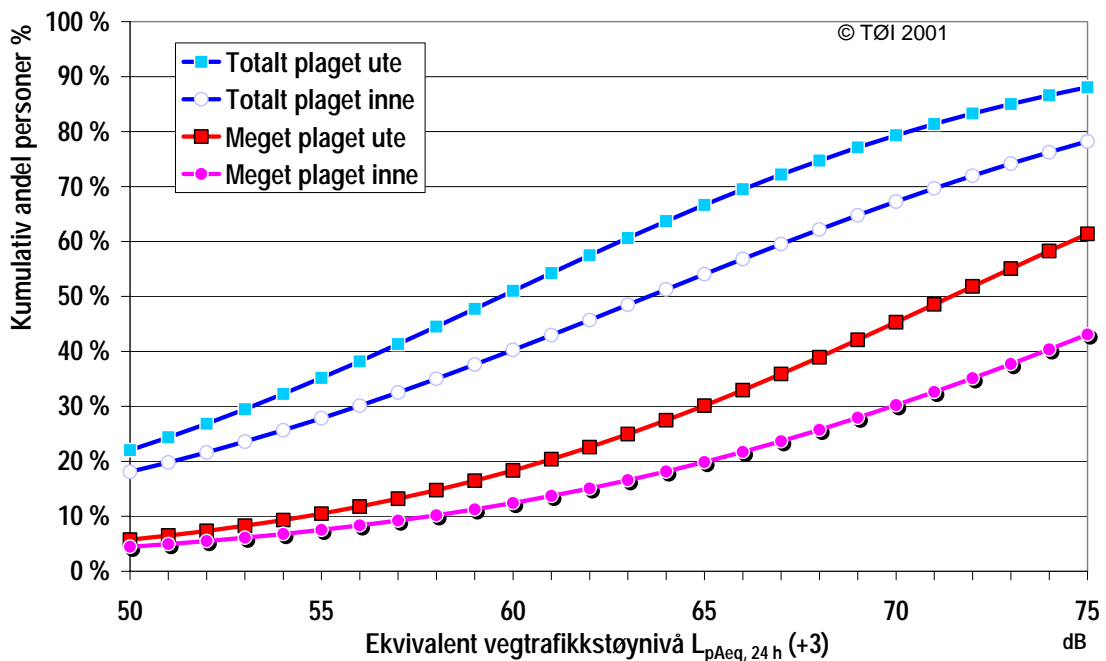
Alle målinger og beregninger av støy er beheftet med usikkerhet. I mange av metodene er usikkerheten angitt. I metoden for måling av industristøy, er det vist hvordan usikkerheten i en måling kan bestemmes ved gjentatte, uavhengige målinger. Ofte kan det være vanskelig å fastsette usikkerheten. Men vanligvis varierer usikkerhetsanslagene fra ± 1 dB til ± 5 dB eller mer, for ± 2 standardavvik som med 95% sannsynlighet viser en sann verdi innenfor de angitte grenser.

3.3 Regelverkets krav og anbefalinger i forhold til folks reaksjoner

3.3.1 Støyplage ved ulike støynivåer

Det lydnivå folk utsettes for, ligger vanligvis under nivåer som kan gi hørselsskader. Men støynivåer langt under dette kan oppleves som plagsomme, påvirke folks søvn, fysiske og mentale helse og trivsel. En rekke undersøkelser viser at graden av støyplage øker med støynivået. Det gjennomsnittlige ekvivalentnivået er av særlig betydning for trivsel og velvære, mens maksimalnivået påvirker søvnen (Kolbenstvedt m fl 2000).

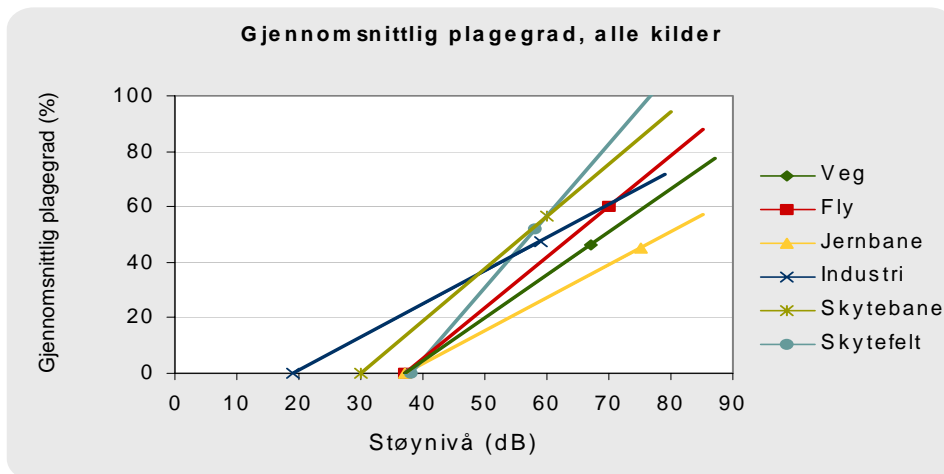
Sammenhengen mellom støynivå og plagegrad er illustrert i figur 3.1. Kurvene viser andel meget eller sterkt plagede henholdsvis total andel plagede i befolkningen ved ulike innendørs og utendørs vegtrafikkstøynivåer. Virkningskurvene er basert på data fra fem norske miljøundersøkelser (Klæboe 2001) og beregnet med Nordisk beregningsmetode for støy anno 1990. Døgnkvivalent støynivå under 50 dB er kodet som 50 dB. For å gi et anslag på grad av innendørs plage ved de lavere støynivåer, se avsnitt 3.3.2, har vi sett på utendørs nivåer tilsvarende aktuelt innenivå + 27 dB. I praksis vil forskjellen variere etter bygningstype, isolering mv.



Figur 3.1: Virkningskurver for støyplage. Andel meget/sterkt plagede og total andel plagede ved ulike ekvivalente vegtrafikkstøynivåer (dBA) inne i og ute ved boligen. Ordinale logitmodeller basert på data fra fem miljøundersøkelser. Kilde: Klæboe 2001

Det nasjonale støymålet er relatert til en støyplageindeks (SPI) som angir summen av all støyplage i landet og tar med både plagede og sterkt plagede personer. Støyplageindeksen (SPI) beregnes på grunnlag av kunnskap om hvordan gjennomsnittsmenneskets grad av støyplage øker med økende *utendørs* støybelastning. De internasjonale dose-responskurver som SPI bygger på, kan også illustrere sammenhengen mellom støynivå og plager, se figur 3.2. SPI beregnes ved at man

multipliserer antall personer utsatt for ulike støynivåer fra en kilde (i 5 dB intervaller) med gjennomsnittlig plagegrad for det aktuelle støynivået. Gjennomsnittlig plagegrad kan man finne ved å bruke ligningene for de ulike plagegradskurvene. Hvordan SPI beregnes, er detaljert beskrevet i SFT (2000) og på nettet, www.miljøstatus.no.



Figur 3.2: Kurver for sammenhengen mellom gjennomsnittlig plagegrad og støynivå fra ulike kilder. Døgnkvalivalent støynivå i dB(A) med 3 dB fasaderefleksjon (Kilde: SFT 2000)

3.3.2 Støyplage ute og inne

En rekke miljøundersøkelser viser at støyplagene er større ute enn inne i boligen. Dette skaper særlige utfordringer ved håndtering av plan- og byggesaker i henhold til et regelverk der det ikke fins bindende krav til utendørs støy.

Figur 3.1 viser at ca 35% vil være plaget ved et utendørs støynivå på 55 dBA. Det er dette nivået som anbefales i flere støyretningslinjer, jfr tabell 3.2. Går en opp til øverste anbefalte grense for utendørs støy, dvs 60 dBA, vil ca 20% være sterkt eller meget plaget og ca 50% totalt være plaget av støy.

Hvis vi ser på et innenivå på 30 dBA, her satt tilsvarende et utenivå på 57 dB, vil vil ca 9% av befolkningen være sterkt eller meget plaget og totalt 32% plaget. Dette er det nivå byggeforskriftene angir og retningslinjene for vegtrafikkstøy (T-8/79) anbefaler, jfr tabell 3.1. Øker støynivået til 42 dBA inne i boligen, dvs til grenseverdi-forskriftens tiltaksgrense, vil ca 20% være meget eller sterkt plaget og hele 65% plaget totalt sett.

3.3.3 Betydning av støykrav i ulike klasser

Enkelte av kravene i klasse C i byggeforskriftene til støy fra tekniske installasjoner og andre utendørs kilder (veg, fly, bane, industri etc), er vist i tabell 3.1 og

3.2. Om klasse C heter det: *"Inntil 20 % av berørte personer i boliger kan forventes å bli forstyrret av lyd og støy (NS8175) i denne klassen."* I klasse B som er 5 dB strengere, anses lydforholdene som betraktelig bedre og en anser at; *"berørte personer kan bli forstyrret av lyd og støy til en viss grad"*. I klasse A som har ytterligere 5 dB strengere grenseverdier, vil: *"berørte personer kun unntaksvis bli forstyrret av støy"*.

Klasse D anbefales bare brukt i forbindelse med rehabiliteringsprosjekter når det ikke er mulig å tilfredsstille byggeforskriftenes krav i klasse C. Det heter her: *"En stor andel av personer kan forventes å bli forstyrret av lyd og støy i klasse D"* (NS 8175).

I alle flerfamiliehus av tre med horisontal deling mellom leilighetene og med etasjeskiller av tre, vil de fleste være misfornøyd med lydforholdene selv om anbefalt minstekrav i byggeforskriftene etter klasse C er tilfredsstilt. Vanlig gange på gulvet i etasjen over og naboens TV/stereoanlegg gir så høye lydnivåer at mange opplever situasjonen som spesielt plagsom.

3.3.4 Forhold som påvirker graden av støyplage

Når støysituasjonene oppleves som plagsom, skyldes det både nivå, karakter, antall støyhendelser, forutsigbarhet, når støyen inntreffer og hva vi gjør akkurat da. Andre faktorer som spiller inn, er personlige egenskaper, forventninger, erfaringer og også hvilke andre belastninger folk eventuelt er utsatt for i løpet av dagen eller der de bor.

Vi vet at enkelte grupper er spesielt følsomme for støy og utgjør risikogrupper (se f eks Fyhri 1999). Videre vet vi at folk, som er utsatt for flere miljøulemper samtidig reagerer sterkere på hver enkelt ulempe enn de som bare er belastet med ett miljøproblem (se f eks Klæboe m fl 2000). Det er viktig å være klar over at det å være utsatt for flere miljøbelastninger, i dag er den vanlige situasjonen i byer og tettsteder. Av de som plages av en miljøulempe, er ca 80 % i hele den norske befolkningen plaget av en annen ulempe i tillegg (Klæboe og Kolbenstvedt 1999).

De konkrete krav og anbefalinger i dagens regelverk tar i liten grad høyde for å håndtere ulike samspillseffekter. De ulike deler av regelverket gjelder en og en kilde. Et unntak er grenseverdiforskriftens bestemmelser om å vurdere summen av belastninger (§§ 5-9).

3.4 Oppsummering

Regelverkets sterkeste krav er byggeforskriftenes bindende krav for nye boliger. En har ikke tilsvarende strenge krav for de viktige nære utearealene. Samtidig er det nasjonale støymålet om en reduksjon i plage på 25 % relatert til utendørs støy og en støyplageindeks (SPI)³. Dagens regelverk stiller ikke noen krav eller an-

³ Det er ikke vanskelig å beregne endring i SPI forutsatt at databasene som beskriver støybelastningen oppdateres, og at det etableres regler for hvordan forbedringer i innendørs støybelastning som følge av bygningsmessige tiltak skal omregnes til en jevn god reduksjon i utendørs støybelastning. For enkeltprosjekter vil det være mulig å beregne endring i SPI hvis utendørs støybelastning før og etter tiltak er kjent.

befalinger knyttet til akseptert antall plagede/sterkt plagede eller til annen indeks som kan angi akseptert nivå for virkninger på befolkningen. Det vil således være vanskelig å knytte planer, utbygging og forbedring i henhold til regelverket direkte til regjeringens mål om støyreduksjon.

Det fins ingen bindende støykrav for anlegg av nye transport- og industrivirksomheter, og heller ikke anbefalinger for alle transportgrener. Det er derfor nødvendig med blant annet bindende reguleringsbestemmelser for å håndtere de store støyutfordringene i samferdselssektoren.

Når det gjelder opprydding av eksisterende problem, gir grenseverdiforskriften bindende krav. Disse er imidlertid langt mer liberale enn kravene til nye boliger. Oppfølging av disse kravene vil således på langt nær sikre tilfredsstillende støyforhold for beboerne.

Ved reduksjon av støyplager i befolkningen, må en også ta hensyn til at flere støykilder kan virke sammen og forsterke eller maskere effekter av en bestemt støykilde. Dette er det i liten grad tatt høyde for i dagens regelverk.

4. Støy i planlegging etter plan- og bygningsloven

I dette kapitlet vurderes støybehandling i saker etter plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter og retningslinjer. Selv om de ulike ledd/nivåer i planprosessen i en bestemt sak henger nært sammen, har vi valgt å skille mellom overordnet planlegging og detaljplanlegging. I dette kapitlet ligger fokus på generelle utfordringer og overordnet arealplanlegging. Vi ser også på konsekvensutredning som er et av regelverkets nøkkelvirkemidler når det gjelder å forebygge støyproblemer. Støy i detaljplanlegging og innsigelsessaker behandles nærmere i kapittel 5.

Fremstillingen bygger på et spørreskjema besvart av fylkesmennenes miljøvernmyndigheter i samtlige fylker, intervjuer og studier av utvalgte saker i noen kommuner samt av 14 saker relatert til KU. Når det gjelder hvilke støykilder som gir opphav til saker i kommunene, har vi også sett på spørreskjemaer innhentet av Norsk forening mot støy.

4.1 Støy i plansaker – generelle utfordringer

4.1.1 Arealplansaker i kommunene

Det er fylkesmannen som har ansvar for å tilse at kommunene behandler støyhensyn i planleggingen på en tilfredsstillende måte (MD rundskriv T-1/86). Fylkesmannens miljøvernmyndigheter (FMVA) ble i spørreundersøkelsen spurt om sitt inntrykk av kommunenes behandling av støy som tema i ulike plansaker, se tabell 4.1.

Tabell 4.1: FMVAs vurdering av i hvilken grad støy er tilfredsstillende behandlet i kommunenes ulike arealplantyper samt i KU-saker. Antall fylker (N=18)

Type plan	Ja, tilfredsst.	I varierende grad	Ikke tilfredsst.	Ubesvart
Kommuneplanens arealdel	2	11	5	-
Kommunedelplan	2	13	2	1
Reguleringsplan	2	14	2	-
Bebyggelsesplan	2	12	2	2
Konsekvensutredning	12	4	2	-

© TØI 2001

FMVAs hovedinntrykk er at praksis i kommunene er svært varierende. Det mest alvorlige resultatet er at bare 2 av 18 miljøvernmyndigheter mener at kommunenes overordnede arealplanlegging ivaretar støyhensyn på en tilfredsstillende måte. Situasjonen er ikke bedre når det gjelder detaljplanleggingen. De største utfordringene ser ut til å ligge i kommuneplanenes arealdel. Mest tilfredsstillende blir støy behandlet i KU-saker, men disse sakene er få, jfr avsnitt 4.5.

FMVA mener det er behov for en betydelig kompetanseheving i kommunene på støyområdet, se også avsnitt 10.3. Det er viktig å øke fokus på støy som en del av det forebyggende helsearbeid. Det er nødvendig å bedre kunnskapen om støy for dermed å øke motivasjonen for å ta støyproblemer på alvor og for å finne gode løsninger. utfordringer ligger særlig i å bevisstgjøre politikerne, slik at de i større grad tar ansvar for støy.

4.1.2 Miljøvernavdelingens behandling av kommunenes planer

FMVAs egen innsats for å øke fokus på støytemaet i kommunenes planlegging omfatter blant annet forhåndskonferanser, faglige uttalelser og forslag til de planer kommunene utarbeider samt informasjon om regelverket.

FMVA er i dag i inngrep med de fleste kommunale plantyper, se tabell 4.2. Men det ser ikke ut til at FMVA konsekvent tar for seg de overordnede planer som omfatter fylkets eller kommunenes behandling av støy. Det er bare i en tredjedel av fylkene som FMVA gir faglige uttalelser/forslag knyttet til temaet støy til alle overordnede planer i fylkeskommunen og kommunene. I resten av fylkene uttaler de seg om enkelte planer.

Tabell 4.2: FMVAs arbeid med støy. Frekvens faglige uttalelser/forslag knyttet til temaet støy i ulike plan saker. Antall fylker (N=18)

Type plan	Alle planer	Enkelte planer	Ingen planer	Ubesvart	Antall uttalelser pr år	X pr fylke pr år
Fylkesplaner	6	9	3	-	Ikke spurt	-
K-planens generelle del	6	10	2	-	Ikke spurt	-
K-planens arealdel	7	11	0	-	Fra 0- 10	3,3 – 4,2
Kommunedelplan	7	11	0	-	Fra 0-10	2,7 – 4,2
Reguleringsplan	6	12	0	-	Fra 5-100	32,0 -35,6
Bebyggelsesplan	1	12	2	3	Fra 0-50	7,2 -9,7
Forhåndskonferanser i arealplansaker	0	15	3	-	Ikke spurt	

© TØI 2001

I snitt har hvert fylke årlig ca 4 saker knyttet til kommuneplanens arealdel og like mange knyttet til kommunedelplaner. Når det gjelder antall uttalelser ligger det største arbeidet uten tvil i reguleringssaker. Her har FMVA i snitt vel 30 saker til uttalelse årlig, varierende fra 5 til 100 mellom fylkene.

I de fleste fylkene holdes det forhåndskonferanser i enkelte saker. I flere av våre samtaler med kommune, ble betydningen av forhåndskonferanser og dialog tidlig i prosessen understreket som svært viktig. Gjennom å bringe aktørene sammen tidlig, kan en ofte finne løsninger og unngå konflikter og innsigelsessaker. Dette ville også forplikte de regionale myndigheter til en mer samordnet planprosess. Kommunene føler i dag ikke at de får nok støtte og veiledning mht håndtering av støytemaet, jfr avsnitt 10.2.4.

Det er grunn til å stille spørsmål ved om FMVA, med de ressurser og den kompetanse de i dag besitter, kan ivareta sitt ansvar overfor kommunene, jfr rundskriv T-1/86. Flere FMVA peker i sin angivelse av utfordringer framover, på at de i større grad burde prioritere arbeidet med overordnet arealplanlegging og legge opp til bedre rutiner for dette arbeidet. Gjennom dette ville de i større grad kunne bidra til å forebygge og begrense uheldig arealbruk av betydning for støyforholdene. De

peker også på at de burde skaffet seg en bedre oversikt over dagens støysituasjon som grunnlag for sitt arbeid.

4.2 Typer støykilder i ulike saker

4.2.1 Støykilder i arealplansaker

I perioden 1997 – 2001 er det særlig saker relatert til vegtrafikk og industri som FMVA har behandlet i arealplansaker, se tabell 4.3. Disse kildene er også, sammen med pukkverk og skytebaner, solid representert i konfliktsaker.

Tabell 4.3: Støykilder som har vært håndtert i ulike sakstyper hos FMVA i perioden 1997-2001. Antall fylker som har oppgitt den aktuelle støykilden som en av de fire vanligste kildene til den aktuelle typen saker (N=18)

Kilde	Arealplaner	Innsigelser	KU-saker	Klagesaker
Veg	15	13	4	11
Fly	5	2		4
Bane	2	1		
Industri	9	5	2	11
Pukkverk/massetak	5	10	3	10
Havner/terminaler	2		3	1
Motorsportanlegg	5	1		4
Skytebaner	6	5		8
Annet	1		1	3

© TØI 2001

I de kommuner vi besøkte, var det de samme kilder som ble oppfattet som mest problematiske. De sliter særlig med vegtrafikkstøy, ikke minst i forbindelse med utbygging av nye boligområder. I tillegg har de fire kommunene enkeltsaker knyttet til de andre støykildene.

4.2.2 Støyproblemer i kommunene

Svar på spørreskjemaer innhentet av i 2000, viser at de aller fleste kommunene har støysaker årlig (jfr TØI arb dok SM/1353/01). Kommunale etaters svar på spørsmål fra Norsk forening mot støy om hva som de viktigste kildene til støyproblemer, gir samme bilde som det som er framkommet i andre deler av den foreliggende undersøkelse.

Vegtrafikk oppfattes som det største støyproblemet i kommunene og nevnes av 55%, se tabell 4.4. Støy fra industri og skytebaner er andre viktige kilder til støysaker. Men også støykilder som ikke det ikke fins krav eller anbefalinger for i regelverket, jfr avsnitt 3.1.1, kan medføre store problemer. I 33% av kommunene peker etatene på nabostøy som en kilde til støysaker og i 25% på støy fra restauranter.

Tabell 4.4: Støykilder til kommunale saker, oppgitt av kommunale etater som svar på et skjema fra Norsk forening mot støy. Flere kilder kunne oppgis. Prosent av totalt antall etater (N=103)

Kilde	Prioritering eller avkryssing uten prioritering						Total andel
	1	2	3	4	5-8	Uten	
Vegtrafikk	14,6	8,7	5,8	1,0	1,9	23,3	55,3
Industri	4,9	9,7	1,9	1,9	1,0	21,4	40,8
Nabo	1,9	6,8	3,9	3,9	2,0	14,6	33,0
Skytebane	1,9	1,0	3,9	1,0	5,9	16,5	30,1
Restaurant og lignende	6,8	1,0	2,9	1,9	3,9	8,7	25,2
Pukkverk	3,9	1,9	3,9	1,0	1,0	11,7	23,3
Jernbane	3,9	1,0	3,9	2,9		8,7	20,4
Fly	6,8	2,9	1,0		1,0	8,7	20,4
Vifter		5,8		2,9	2,9	8,7	20,4
Motorsport	1,9			1,9	2,0	8,7	14,6
Fritidsstøy	1,9		2,9	1,0	1,0	7,8	14,6
Skytefelt				1,0	2,9	6,8	10,7
Terminal	1,0	1,0	2,9		2,9	1,9	9,7
Bensinstasjon	1,0	1,0			1,0	4,9	7,8
Kjøpesenter	1,0	1,0				1,9	3,9
Parkering	1,0			1,0		1,0	3,0
Båt						1,9	1,9
Annet	4,9	1,0	1,9			6,8	14,6
Ikke svart på spm							9,7

© TØI 2001

4.3 utfordringer i overordnet planlegging

Viktige virkemidler for en samlet styring av støyproblemer i kommunene ligger i den overordnede kommuneplanleggingen; kommuneplanens arealdel, kommunedelplaner med tilhørende bestemmelser, handlingsprogrammer og lokale retningslinjer. Med disse virkemidlene kan det legges viktige føringer på detaljplanlegging og utbygging med sikte på å forebygge framtidige støyproblemer og å håndtere allerede eksisterende støyproblemer.

4.3.1 utfordringer i følge FMVA

Bare i to fylker er FMVA tilfreds med kommunenes håndtering av støy i den overordnede planleggingen, jfr tabell 4.1. utfordringene ligger, i følge FMVA, blant annet i at:

- En ikke forebygger støyproblemer og hindrer ny arealbruk som vil gi økt støyplage, f eks gjennom revisjon av arealplaner der naboskap mellom boliger og industri, havner eller terminaler medfører støyproblemer.
- Det vedtas planer som vil kunne øke støyproblemene, f eks pekes på nye veger og problemer knyttet til bygging i støysoner og fortetting i sentrale byområder.
- Press fra utbyggerne kan medføre at kommunene gjør avvik fra regelverkets støykrav/anbefalinger.
- Støyhensyn er lavt prioritert i kommuner med synkende folketall, spesielt hvor en ønsker nye virksomheter og flere boliger.

Økt bruk av plan- og bygningslovens virkemidler, synes å kreve økt kompetanse i de kommunale etater og en økt bevissthet om støyproblemenes betydning blant kommunale politikere.

4.3.2 Erfaringer fra noen kommuner

Å gi et fullstendig bilde av kommunenes håndtering av støyhensyn krever mer inngående studier enn det som er gjort innenfor dette prosjektet. Vårt inntrykk etter å ha studert støyhåndtering i noen kommuner, er imidlertid at FMVAs vurderinger godt beskriver den kommunale virkelighet.

Støy er ikke et politisk viktig tema, det står ikke på dagsorden. Dette kan illustreres ved at det ikke er noe tydelig tema i de kommuneplanene vi så på. I en av kommunene ble det imidlertid understreket at et generelt mål om å begrense trafikkmiljøproblemer også inkluderer støy. Andre kommuner har enkelte formuleringer i tilknytning til kommuneplanens arealdel.

Vi fant ingen eksempler på at kommunene har vedtatt egne retningslinjer for støy. Uansett plansak og plannivå, vil angivelser av støynivå i hovedsak fremkomme som en henvisning til Miljøverndepartementets ulike retningslinjer og anbefalinger i disse. Det kan således konstateres at denne delen av regelverket er hyppig brukt i kommunene. Samtidig kan det være en svakhet at omtalen av støy som regel begrenser seg til en slik henvisning og at en ikke går mer detaljert inn på støyforholdene i den aktuelle sak.

Det ser også ut til at kommunene i liten grad selv foretar utredninger av støyforholdene. De overlater dette til tiltakshaver eller utbygger. Tendensen er forsterket de seinere år og innsendte saker utgjør i dag flertallet av sakene. Dette gjelder både i saker etter plan- og bygningsloven og forurensningsloven.

Den klart største utfordringen når det gjelder støy i plansammenheng er utbygging av boliger i allerede støybelastede områder, spesielt områder nær veger og i sentrumsområder med sterk trafikk. Kommunene opplever her en klar konflikt mellom ulike miljøhensyn; fortetting for å begrense transportomfang og miljøproblemer knyttet til støy og forurensning ellers. I en kommune ble det pekt på at sentrale myndigheter lett kommer med krav og mål, men at de i liten grad gir kommunen støtte i konkrete saker eller er villige til å avklare hvordan slike konflikter skal håndteres.

Det ser ut som det er to vanlige hovedtyper av løsninger på konflikten mellom trafikk og boligbygging:

- I mindre kommuner, med god arealtilgang, bruker en avstand til veg som løsning. Planlagte boliger flyttes lenger unna vegen. Dette kan være en uheldig løsning, da det seinere gjerne ville komme søknader om dispensasjon fra avstandskravet. Det kan også være en dårlig arealøkonomi og gi høye infrastrukturkostnader ved nybygging.
- I kommuner med arealknapphet, og der en ønsker å bygge ut i sentrale deler av kommunen, skyves løsningen av problemene til neste og lavere plannivå. I kommundeplan kan det vises til at støyproblemer skal løses på reguleringsplannivå, i reguleringsplanen kan det vises til bebyggelsesplan og i denne kan en vise til selve byggesaken og krav til boligen, jfr eksempel i avsnitt 5.3.2.

FMVA pekte på press fra utbyggerne som en forklaring til at støyhensyn ikke alltid blir ivaretatt. I enkelte kommuner er en tett dialog med utbyggerne nødvendig for å sikre gjennomføring av planer slik at kommunale mål kan nås. For å håndtere dette, bruker en av de kommunene vi så på utbyggingsavtaler i stedet for kommunedelplaner. Avtalen beskriver hvem som har ansvar for hva og når det skal skje og skaper den nødvendige forutsigbarheten for investorene (og kommunen) og sikrer gjennomførbarhet. Dette innebærer at det i utgangspunktet er de private investorene som utarbeider reguleringsplanene for områdene. Støy er imidlertid ikke et tema i disse avtalene.

Med utbygger sterkt inne tidlig i planleggingen, er det også klart at endringer i markedet vil kunne gi føringer på muligheten for å sikre lyd kvalitet. Hvis det f eks er planlagt at et næringsbygg skal skjermes boliger fra støy, men markedet for slike bygg forsvinner, vil det bli et press for å benytte arealene til boliger.

4.3.3 Innsigelser til kommunedelplaner

Innsigelsessaker er et uttrykk for konflikter mellom kommunen, nabokommuner, fylkeskommunen eller regionale statlige myndigheter som må søkes løst gjennom forhandlinger og evt sentral avgjørelse i departementet, se avsnitt 2.3.3. Vi har sett på de syv innsigelsessaker knyttet til støy som Miljøverndepartementet avgjorde i perioden 1998-2001. To av disse gjaldt kommunedelplaner, se tabell 4.5. Innsigelser knyttet til reguleringsplaner behandles i avsnitt 5.4.

Tabell 4.5: Innsigelsessaker relatert til støy i kommunedelplaner avgjort av Miljøverndepartementet (MD) 1998-2001. Kilde: MDs arkiv

År	Type saker	Bakgrunn for innsigelse Ansvarlig for innsigelse med fet skrift	Miljøverndepartementets avgjørelse
2000	Nytt dobbeltspor Oslo-Ski	JBV ønsker annet alt. enn kommunen av øk- grunner. SFT støtter kommunen av støyhensyn	Tatt til følge. MD legger vekt på kollektivtilbudet. Forutsetter støydempende tiltak i reguleringsplan.
2001	Byggeområde for boliger på tidligere forsvarsområde	FK m fl ønsker området til friluftsmål. FM peker på støy fra et havneområde og hensynet til barns interesser.	Ikke tatt til følge. Hensynet til støy forutsettes ivaretatt i det videre planarbeid.

© TØI 2001

FK = fylkeskommunen, FM = fylkesmannen, JBV = Jernbaneverket

Den ene av disse sakene gjaldt utbygging av nytt jernbanespor gjennom tettsted og den andre et byggeområde for boliger på et tidligere forsvarsområde. I det første tilfellet var den berørte kommunen skeptisk til Jernbaneverkets valgte alternativ som ville medføre støyproblemer og SFT støttet kommunen. I det andre tilfellet var det fylkesmannen og fylkeskommunen som var negative til kommunens utbyggingsplaner.

I begge tilfelle ble hensynet til støy tillagt mindre vekt i Miljøverndepartementets avgjørelse enn hensynet til kollektivtrafikktilbudet i den ene saken og muligheten for boligutbygging i den andre. Departementet mente her at støyhensynet kunne håndteres i detaljplanleggingen, dvs tilsvarende forskyvning av realitetsvurderingen av støy til lavere nivå som vi også finner i kommunenes planbehandling.

Eksempler på avgjørelse i innsigelse til kommunedelplan

Eksempel 1:

”Miljøverndepartementet godkjenner kommunedelplan for xxxx. Innsigelsene fra fylkeskommunen og fylkesmannen er etter dette ikke tatt til følge. Det knytter seg ikke friluftsinnteresser av nasjonale eller regional betydning til denne delen av xxx som tilsier at kommunens planarbeid settes til side. Hensynet til barn og unge og til støy forutsettes ivaretatt i det videre planarbeid.”

Eksempel 2:

”I denne saken er det konflikt mellom to ulike miljøhensyn. På den ene siden hensynet til en langsiktig utvikling av et miljøvennlig transportsystem tilpasset utbyggingsmønsteret, og på den annen side lokalmiljøhensyn knyttet til støy og terrenginngrep.

I henhold til Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, bør planlegging av utbyggingsmønsteret og transportsystemet samordnes slik at det legges til rette for en mest mulig effektiv, trygg og miljøvennlig transport.....

Ved utforming av boligområder og transportsystem skal det tas hensyn til statlige normer og retningslinjer for miljøkvalitet, herunder støyforhold. I st melding nr. 8 (1999-2000) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand er det fremmet målsetting om at støyplagen skal reduseres med 25 % innen 2010.

Departementet forutsetter at lokale støydempende tiltak for å oppfylle støyretningslinjene blir innarbeidet i reguleringsplanen for prosjektet. De avbøtende tiltak innarbeides i planen, slik at arealinngrepet reduseres og ulempene i anleggsperioden blir minst mulig.....”

4.4 Eksempler på omtale av støy

4.4.1 Eksempel på uttalelse fra FMVA

Når det gjelder FMVAs arbeid med kommunenes overordnede planlegging, varierer deres uttalelser i de fleste tilfelle fra sak til sak. Bare to FMVA oppgir at de bruker standardformuleringer. Eksempler på slike standardformuleringer er som følger.

Eksempler på uttalelse fra FMVA i arealplansaker

Eksempel 1

”Mange mennesker er i dag utsatt for støy og vi anser det som svært viktig at støyproblemer forebygges og reduseres slik at hensynet til menneskenes helse og trivsel ivaretas. Det er et nasjonalt mål at støyplagen skal reduseres med 25 % innen 2010 i forhold til 1999 (jfr St. meld. 24 2000-2001).”

Eksempel 2

”Det er utarbeidet retningslinjer for kommunene som skal legges til grunn for planlegging av boliger (Jfr T-8/79). Et viktig planleggingsprinsipp er at større veger og støyømfintlige områder skal legges adskilt. Dersom boligområder skal legges i nærheten av hovedveg må det legges vekt på å hindre støyulempene ved en hensiktsmessig planløsning. I slike tilfeller skal det alltid gjennomføres støyberegninger. For boliger med høye støynivåer utenfor fasaden er det spesielt viktig at det legges opp til uteområder med akseptable støyforhold. Spesielle skjermingstiltak kan ivareta dette hensynet. Det er også viktig å planlegge slik at støyømfintlige rom som for eksempel soverom vender bort fra støykilden.”

4.4.2 Eksempler på omtale av støy i kommune(del)planer

Vi fant som nevnt få grundige omtaler av støy i kommuneplaner, men nedenfor er vist noen eksempler på støyomtale som angir hvordan støy kan behandles i detaljplanleggingen. Se også avsnitt 4.3.3 om innsigelser til kommunedelplaner.

Eksempel fra kommuneplanens arealdel med utfyllende bestemmelser

I planen legges det vekt på fortetting og arealøkonomisering. For et av de fremtiggende utbyggingsområdene gis det bestemmelser om at ”miljøulempene fra ny E18 utredes, spesielt mht støy.

I tillegg er det et eget punkt 1.3 om støyskjerming (jfr. PBL § 20-4, 2. ledd bokstav d):
”For planlagte boligområder beliggende inntil hovedvegnettet og Vestfoldbanen forutsettes støyforholdene vurdert og støydempende tiltak innarbeidet i reguleringsplaner på en slik måte at utendørs støy nivå ikke overstiger 55 dbA.”

Under punkt 1.4 om barns og unges interesser er det bestemmelse om at *”Lekeplasser skal ha et utendørs støy nivå under 55 dbA.”* og *”Arealer og anlegg som brukes av barn og unge skal være sikret mot forurensning, støy, trafikkfare og annen helsefare.”*

Eksempel fra kommunedelplan for et sentrumsområde

I planen inngår følgende krav i § 1.8 Før utbygging: ”For planlagte boligområder beliggende inntil hovedvegnettet forutsettes støyforholdene vurdert og støydempende tiltak innarbeidet i reguleringsplaner på en slik måte at minimumskravene i Miljøverndepartementets rundskriv T-8/9 ikke overskrides.”

I § 1.9 om barn og unges interesser er det bestemmelser om at ”Lekeplasser skal ha et utendørs støy nivå under 55 dbA.” og at ”Arealer og anlegg som brukes av barn og unge skal være sikret mot forurensning, støy, trafikkfare og annen helsefare.”

4.5 Støy i konsekvensutredninger

4.5.1 Omfang og typer saker relatert til støy

Hensikten med regelverket for konsekvensutredninger er å sikre at konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn blir utredet og at alternativer vurderes samt evt at avbøtende tiltak blir planlagt. I henhold til plan- og bygningslovens kapittel VII-a vil det ved tiltak av en viss størrelse eller type (jfr T-1281) bli utløst krav om en særskilt KU (Vedlegg I til forskriften). I tillegg kan også støyhensyn utløse KU-krav, dersom støy nivået medfører ”vesentlig forurensning” (vedlegg II til forskriften).

Både gjennomgang av NIBR/DNs KU-database og spørreundersøkelsen til FMVA indikerer at støy svært sjelden er utløsende faktor i KU-saker. Bare i ett fylke har FMVA krevd KU der støy var en av årsakene til ”vesentlig forurensning”. Dette gjaldt ny nasjonalhavn i Breivika i Troms. Dette er også den eneste saken i KU-databasen.

Massetak/pukkverk, vegtrafikk og industri/næringsbygg er de KU-saker der støy oftest kommer inn i bildet. Av de 364 sakene som ligger i NIBR/DNs KU-database, gjelder rundt 30% massetak eller steinbrudd, 24 % av sakene omhandler veger og 18% er industri- og næringsbygg, se tabell 4.6. Når det gjelder massetak ble meldeplikten endret i 1996, og mange saker er derfor fra tidlig 1990-tall.

Tabell 4.6: Oversikt over antall støyrelaterte saker registrert i NIBR/DNs KU database for perioden 1990 –2001 ⁴

Tiltakstype	Antall	%
Veg	87	24
Jernbane	42	12
Havn	18	5
Fly	11	3
Industri- og næringstiltak	67	18
Massetak/pukkverk	111	30
Skyte- og øvingsbaner	5	1
Andre	23	8
Total	364	101

© TØI 2001

⁴ KU-basen har en sak fra 1990 og noen flere fra 91 og 92. NIBRs base ble opprettet i 1993/94 og DNs i 1997/98 og har etter det vært samkjørte. En har i ettertid lagt inn noen eldre saker fra før 1993. Fra 2002 skal KU-databasen overføres til DN.

En fullstendig KU-dokumentasjon består av melding, utredningsprogram, konsekvensutredning og sluttokument fra ansvarlig myndighet, jfr avsnitt 2.3.2. Vi skal nedenfor kommentere omtalen av støy i de 14 KU-saker vi har sett på. Sakene er listet i tabell 4.7.

Tabell 4.7: Støy i KU-saker. Utvalgte undersøkelsesobjekter fra NIBR/DNs KU-database med tilhørende dokumentasjon tilgjengelig i NIBRs bibliotek

Nr	År	Prosjekt/type tiltak	Sted	Dokumentasjon ¹⁾
Veg/bane/fly/havner/terminaler				
230	99	E16 Rørvik- Vik	Hole, Buskerud	Ku
365	99	Dobbeltspor Sandnes/Stavanger, jernbane	Rogaland	Meld/Up/Slutt
437	00	Tromsø havn, Breivika (Vedlegg II –sak)	Tromsø	Meld (høring)
315	00	Industrikai Flesland, Fana	Bergen /Hordaland	Ku
267	99	E134 Gvammen – Århus	Seljord/Telemark	Meld/Up/Ku/Slutt
217	96	Ny flyplass i Båtsfjord	Båtsfjord/Finnmark	Meld
345	96/99	Ny godsterminal i Trondheimsregionen	Trondheim	Meld/Up
Massetak/Steinbrudd				
357	99	Steinbrudd Dyrstad, Bremanger	Sogn og Fjordane	Meld/Up/Ku
254	97/99	Utvidelse av Vang grustak	Hamar /Hedmark	Meld/Ku
272	97/98	Steinbrudd på Steinshøgda	Bærum /Akershus	Meld/Up/Ku
Industri /næring og lignende				
293	98/99	Utvidelse av Norsk Gjenvinningsanlegg på Haraldsrud	Oslo	Meld/Up/Ku/Slutt
379	98/99	Utvidelse av industriområde på Otnes	Ulsteinvik/Møre og Romsdal	Meld/Up/Ku/Slutt
349	98	Sørkedalsveien	Oslo	Meld/Up/Ku
Skytefelt				
156	97	Øvings og skytebane for hæren i Romerike	Akershus	Up/Ku

© TØI 2001

1) Meld = Melding, Up = Utredningsprogram, Ku = Konsekvensutredning, Slutt = Sluttokument.

4.5.2 Behandling av støy i meldinger med utredningsprogram

I hovedsak ser det ut til at forskrifter og veiledning vedrørende meldingers og utredningsprogrammets utforming blir fulgt av tiltakshavere som planlegger virksomhet som kan medføre støyproblemer. Alle meldingene har på en eller annen måte beskrevet støyproblemer, men i varierende omfang. Hvor inngående støy er beskrevet (status, behov for videre undersøkelse, antatte virkninger av tiltaket), avhenger av hvor omfattende støyproblemet antas å bli.

Alle utredningsprogrammene nevner at støyberegninger vil bli foretatt, men kun et fåtall henviser til gjeldende regler og støykrav for det aktuelle tiltaket, se eksempel i boks nedenfor. I de fleste tilfellene er det vanskelig å si noe om hvor omfattende de aktuelle støyberegningene vil bli og hvilken metode som skal benyttes. På grunn av det begrensede antall prosjekter i undersøkelsen er det ikke mulig å se noen tendenser mht forskjeller i behandling mellom ulike tiltakshavere.

Eksempler på beskrivelser av støy i utredningsprogram

Eksempel 1 - vegsak

”Støy fra vegtrafikken beregnes og støysituasjonen ved tunnelmunningen spesifikt. Effekten av avbøtende tiltak skal beskrives.”

Eksempel 2 – jernbanesak

”Antall berørte boliger med ekvivalent støynivå over 55 dBA utenfor fasade beregnes, både for drifts – og anleggsfase. Særlig følsom bebyggelse med støynivå over 50 dBA i driftsfasen identifiseres og kartfestes.

Ekvivalent støynivå beregnes i friluftsområder, hvis fravær av støy er en vesentlig del av kvaliteten.

Bebygde områder over og nær tunnel vurderes med tanke på mulige problemer med strukturlyd. Bebygde områder nær trasèen beskrives i forhold til mulig vibrasjonsproblem. Problemområder og antall boliger beskrives.

Mulige avbøtende tiltak:

- ulike varianter av støyskjermer*
- skjermenes plassering langs trasè og i tilknytning til boliger*
- erstatningsboliger i anleggsfasen for utsatte beboere*

Produkt

Støykortkart og tabeller over antall berørte boliger. Oversiktskart over problemområder for støy, vibrasjon og strukturlyd.”

4.5.3 Støy i konsekvensutredninger og sluttdokumenter

Omtalen av støy i konsekvensutredninger har en jevnere kvalitet enn i meldinger og utredningsprogram. I det store og hele synes det som om oppgaver som fastlegges i utredningsprogrammet blir fulgt opp i konsekvensutredningen. Det ser også ut til at anbefalinger vedrørende KU gitt av Miljøverndepartementet i rundskriv og veiledninger følges (se f eks T-1281).

Ting som omtales er blant annet endringer i forhold til dagens situasjon, avbøtende tiltak, typer undersøkelser som er gjennomført og opplegg for eventuelle oppfølgende undersøkelser. Når det gjelder støynivå som skal brukes, refereres det stort sett alltid til de aktuelle støyretningslinjene (T-8/79, TA-506 og lignende). Et tema som flere neglisjerer, er utendørs støy både på nære arealer og i friluft- og nærturområder. Beregninger og vurdering av avbøtende tiltak gjelder i all hovedsak innendørs støy.

De store samferdselsprosjektene har en jevn kvalitet når det gjelder temaet støy, mens det er større variasjon der tiltakshaver er en privat bedrift. Det er samtidig i samferdsels sakene at anbefalingene i regelverket (bl a T-8/79) kan bli overskredet. Dette skyldes i hovedsak prosjektenes plassering i forhold til boligområder. Støyhensyn ser i liten grad ut til å påvirke valg av utbyggingsalternativ. Fokus ligger på avbøtende tiltak som støyskjerming, fasadeisolering og innløsning.

I de sakene vi har sett på, er støy et av flere miljøproblemer. Vi finner likevel ikke noen omtale av samspillseffekter mellom støy og andre miljøproblemer, jfr avsnitt

3.3.4. Dette kan ha sin forklaring i at samspillproblematikk ikke er nevnt i KU-veilederne, og i at den kunnskap som finnes på området ikke er godt nok kjent.

Det er sjelden at en omtaler støyens ulike helse- og trivselsvirkninger. Vurderinger av støysituasjonen og endringer i denne gjøres ut fra støynivå og ikke ut fra omfanget av plager og andre virkninger for befolkningen eller for spesielle risikogrupper. Dette er ikke overraskende, da regelverket med veiledning ikke tar opp dette.

Eksempel på omtale av støy i KU (vegsak), der gjeldende støykrav vil bli overskredet, og tiltak må iverksettes

Metodebeskrivelse:

”Antall støyutsatte boliger og institusjoner er vist i tabell xx. Det er lagt inn skjermingstiltak for enheter som overstiger grenseverdiene til SFT (50-55 dBA). For boligene som ikke får redusert støynivået tilstrekkelig med skjerm, er det lagt inn fasadetiltak. (I dokumentet finnes en tabell som viser beregnet antall boliger der det er behov for de forskjellige type tiltakene.) Støyskjerming, fasadetiltak og innløsning av boliger inngår i anleggskostnadene. Ulempekostnadene for de som er sterkt plaget av vegtrafikkstøy er beregnet med EFFEKT.”

Avbøtende tiltak:

”For å bøte på støyplagene, vil det bli foretatt støyskjerming. Effekten av skjermer, valler og murer er en reduksjon på 5-15 dBA på støynivået i uterom. I tillegg er det mulig å redusere innendørs støynivå med forholdsvis enkle fasadetiltak. Mer detaljerte støyberegninger vil bli gjennomført i forbindelse med reguleringsplanlegging, og det vil bli utarbeidet detaljerte planer for støyskjermingstiltak. Eksakte høyder og lengder på støyskjermer, samt hvilke enheter det anbefales gjennomført fasadetiltak for, vil da fremkomme.

(Støysonekart er vedlagt.)

Når det gjelder de industri- og næringstiltakene som vi har sett på, var det sjelden flere enn 2-4 boenheter som ble utsatt for støynivåer over gjeldende anbefalinger (jfr TA-506). Med noen unntak ble likevel aktuelle tiltak også beskrevet/nevnt i denne type saker.

Utredningene benytter forskjellige beregningsmetoder, og støy måles forskjellig avhengig av støykilde. Dette kan trolig skape problemer for kommunale saksbehandlere, som har et begrenset antall saker av denne typen i løpet av et år. I flere av sakene er det utarbeidet støykotekart.

Siden mange av sakene i NIBR/DNs KU-database er under behandling, har vi bare sett på tre sluttmeldinger. §14 i T-1281 om sluttokumentets innhold er stort sett overholdt. Støy omtales først og fremst i de tilfeller der det var uklareheter i konsekvensutredningens beskrivelser. Overvåking av støyhåndteringen og hvem som er ansvarlig for dette er også nevnt.

4.5.4 Omtale av støy i anleggsfasen

I retninglinjenes (T-1281, vedlegg IV) står det at støy skal beskrives og beregnes både for drifts- og anleggsperioden. Støy i driftsperioden er omtalt i alle de 14 sakene. Støy i anleggsfasen er nevnt i de fleste sakene og noen har også foretatt

beregninger, mens andre har nevnt at det vil oppstå forskjellige typer støy i anleggsfasen, uten å beregne hvor omfattende dette problemet eventuelt vil bli.

Det kan være vanskelig å si noe konkret om støy i anleggsfasen i en KU. F eks kan det foreligge inntil 15 alternativer i en vegsak, alle med forskjellige mulige driftsopplegg. SFT opplyser at noe som begynner å bli vanligere nå, er at det stilles krav om et miljøoppfølgingsprogram for anleggsfasen, som behandler denne type problemstillinger. De viser blant annet til Jernbaneverkets programmer for utbyggingen Skøyen – Asker og for krengetogstiltak på Østfoldbanen.

4.5.5 Oppfølging av regelverket

Når det gjelder KU-saker, ser det i hovedsak ut til at tiltakshaverne utfører de ulike ledd i prosessen slik regelverket med veiledning forutsetter. Det er imidlertid hva som blir vurdert i de ulike leddene som er viktig i forhold til å sikre at ulike miljøhensyn blir ivare tatt, og dermed om intensjonen i regelverket er oppfylt. Et viktig spørsmål vil her være sammenhenger mellom KU-sak og plansak og om KU tilfører kunnskap om støy til planbehandlingen. Dette spørsmålet vil imidlertid kreve en særskilt undersøkelse med dokumentstudier og intervju av ulike aktører i et utvalg saker hvor planbehandlingen er ferdig gjennomført.

Som nevnt, se tabell 4.1, mener FMVA i 12 fylker at kommunenes behandling av støy i KU-saker er tilfredsstillende. I 4 fylker er kvaliteten varierende og i 2 er de ikke tilfredsstillende. 8 (av 11 svar) har også inntrykk av at utviklingen har vært positiv. Det er særlig vegetaten som er blitt flinkere til å håndtere støyproblemer. For massetak og andre kilder er det mer varierende.

I de fylkene som ikke mener at støy i KU-saker behandles tilfredsstillende, peker FMVA på følgende problemer:

- Manglende kompetanse på støy i kommunene
- For svake støykrav i utredningsprogram
- Manglende oppfølging av FMVAs tilrådninger
- Manglende oppfølging av støyhensyn i den videre planlegging

Manglende oppfølging av KU går både på planlegging og gjennomføring av tiltak. FMVA mener at kommunene må bli mer beviste på å følge opp med planbestemmelser og ved utforming av detaljplaner. Videre må kommunene bli flinkere til å følge opp byggherrer, og kreve dokumentasjon på at støyhensyn ivaretas både under bygging og ved ferdigstillelse, jfr kapittel 6.

4.6 Oppsummering

I arealplanleggingen i kommunene er det vegtrafikk/veganlegg, pukkverk/massetak og industri som har gitt opphav til flest støysaker i perioden 1997-2001. FMVA regner med at disse kildene også framover vil representere de største utfordringene. I tillegg pekes på skytebaner, motorsport, turistflyving, vindmøller og vifteanlegg.

Det er grunn til å stille spørsmål ved om de føringer kommunenes overordnede planer i dag gir er gode nok for å styre detaljplanleggingen. Bare to FMVA finner kommunenes støyhåndtering tilfredsstillende, og de har ikke selv sterkt nok prioritert sitt ansvar for å påse at kommunene ivaretar støyhensyn i sin planlegging. Støyproblemer betraktes i stor grad som noe som kan løses med avbøtende tiltak eller i detaljplanleggingen.

Vi har ikke funnet at bestemte støykrav er tilsidesatt i formelle dispensasjonssaker for godkjente arealplaner i de undersøkte kommunene. Innenfor det begrensede utvalg av kommuner som er undersøkt synes hovedforklaringen å være at det dels er satt få støykrav i planbestemmelser til kommuneplaner, og dels at de støybestemmelser som brukes i liten grad blir fulgt opp konkret, noe som eventuelt kunne gitt grunnlag for dispensasjonssøknad.

Vi kan konstatere at regelverkets formalkrav følges, f.eks. krav til utredninger og dokumenter i KU-saker. Men støytemaet blir sjeldnere realitetsbehandlet. Kommunene omtaler sjelden støy i overordnede planer. I KU-saker behandles støy på et relativt generelt nivå eller i relasjon til ulike avbøtende tiltak. Det ser ikke ut til at kommuner eller sentrale myndigheter legger vekt på bruke arealplanleggingen til å forebygge støyproblemer eller til å håndtere konflikter mellom støy og andre hensyn. Løsningen av problemene skyves delvis til detaljplannivået eller til byggesakene, noe som blant annet resulterer i at utendørs støyproblemer ikke blir løst.

KU-dokumenter knyttet til samferdselstiltak synes å ha en høyere kvalitet enn de som gjelder andre tiltak. Samtidig er utfordringene større her mht til å sikre at anbefalte støynivåer ikke overskrides. En utfordring er å se på om behandlingen i KU-saker blir fulgt opp i planbehandling. Dette har vi ikke gått inn på her. En annen ligger i oppfølging og gjennomføring av avbøtende tiltak.

Problemene ved behandling av støy i arealplanleggingen er særlig knyttet til foretting av sentrale områder, økning av trafikken og utendørs støyproblemer. Her kommer hensynet til støy og andre lokale miljøhensyn lett 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.

Kommunene har ikke egne overordnede retningslinjer for støy, men bruker oftest regelverket, dvs. Miljøverndepartementets ulike rundskriv med anbefalte støynivåer. Det ligger en utfordring i at de retningslinjer som fins, ikke tar opp flere viktige støytemaer som f.eks. helsevirkninger, risikogrupper og samspillseffekter. Slike forhold blir dermed ikke behandlet i kommunenes planer og utredninger.

5. Støy i detaljplanlegging etter plan- og bygningsloven

Gjennom detaljplanleggingen, regulerings- og bebyggelsesplaner med bestemmelser, kan arealbruken i kommunen bindes konkret. Dessuten er det som vi har sett, dette plannivået kommunene viser til når det gjelder støytemaet. Detaljplanene er således viktige for den praktiske håndtering og forebygging av støyproblemer i kommunene. Reguleringssaker er også den arealplantype der FMVA oftest gir uttalelser til kommunenes planer, jfr tabell 4.1.

I dette kapitlet skal vi se på eksempler på håndtering av støy i reguleringsplaner i noen kommuner samt på bruken av innsigelser for å ivareta støyhensyn. Når det gjelder innsigelser bygger vi bl a på spørreundersøkelsen blant FMVA og på data om de saker Miljøverndepartementet har avgjort i perioden 1998-2001.

5.1 Støyutfordringer i detaljplaner

5.1.1 Problemtyper

Det er naturlig nok de samme støykilder som skaper problemer på detaljplan-nivået, som en sliter med i kommunen ellers. Mange saker er knyttet til vegtrafikk og industri, pukkeverk/massetak og skytebaner, jfr tabell 4.3.

En står også overfor de samme konflikttemaer eller utfordringer som i de overordnede planene. Vi kan med basis i de erfaringer vi har innhentet fra noen utvalgte kommuner, ikke se at den overordnede planleggingen gir særlig støtte for detaljplanleggingen.

Det er i det store og hele de samme utfordringene detaljplanleggingen må håndtere som den mer overordnede planleggingen, blant annet:

- Fortetting med boligbygging i områder som fra før av har store trafikk- og støyproblemer, f eks i sentrumsområder og ved knutepunkter
- Annen utbygging langs trafikkerte veger
- Lokalisering av støyende industri, havnevirksomhet, pukkverk, skytebaner mv nær boliger, institusjoner, leke- og friluftsområder.

5.1.2 Regulering av fysiske ressurser vs virksomheter

Planlovutvalget peker i sin første delinnstilling (NOU 2001:7) på at skillet mellom regulering av fysisk utforming og virksomhet på mange måter er et kunstig skille.

Utvalget sier blant annet:

”Ifølge tradisjonell oppfatning har plan- og bygningsloven først og fremst vært en lov for

regulering av landets fysiske ressurser. Regulering av aktiviteter og virksomheter som finner sted innenfor planområdet er derfor noe som ifølge denne oppfatningen, ikke kan hjemles i plan- og bygningsloven.”

Som eksempel på at nyere juridisk teori vil gi en annen fortolkning, vises til Justisdepartementets avklaring av at § 26 med utgangspunkt i lovens formålsparagraf gir en vid hjemmel for å regulere virksomhet ut fra støyforhold når det har betydning for omgivelsene og folk i strøket, se også avsnitt 2.3.1. De peker videre på at denne rettsoppfatningen er basert på flere dommer i Høgsterett.

Utvalget eksemplifiserer forskjellen på følgende måte:

”Hvis en tar støy fra en bedrift som eksempel vil den ene oppfatningen innebære at reguleringsbestemmelsene må nøye seg med å si noe om utformingen av støymurer og bygninger, mens den andre oppfatningen innebærer at selve utslippsnivået fra virksomheten kan reguleres, f eks ved at det gis strengere restriksjoner på støy nattestid.”

Utvalget mener at reguleringsbestemmelser kan utvikles som verktøy for å ivareta krav til virksomheter.

Problematikken dreier seg således i stor grad om oppgavefordelingen mellom aktivitet etter plan- og bygningsloven på den siden og ulike konsesjonsordninger etter særlovgivningen, f eks forurensningsloven på den annen side. Utvalget vil i sin neste delutredning vurdere hvilke forhold som bør reguleres innenfor de ulike lovverk.

5.2 Ulike typer detaljplaner

Plan- og bygningsloven hjemler to typer detaljplaner; reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. Planene med bestemmelser er juridisk bindende og skal utarbeides når dette er bestemt i kommuneplanens arealdel. For større bygge- og anleggsarbeider skal det alltid utarbeides reguleringsplan. Omfanget av slike planer skal ikke være større enn at de kan gjennomføres innen rimelig tid.

Med *reguleringsplan* forstås etter plan- og bygningsloven en detaljplan med tilhørende bestemmelser som regulerer utnytting og vern av grunn, vassdrag, sjøområder, bebyggelse og det ytre miljø og kan omfatte ett eller flere av de formål som er fastsatt i plan- og bygningslovens §§ 25 og 26. Fastsetting av reguleringsformål, bebyggelsens karakter og graden av utnytting må gjøres av kommunestyret som reguleringsmyndighet. Det kan ikke gis reguleringsbestemmelser som overlater til andre organer å fastsette dette. Loven gir mulighet, men ikke plikt, til å fastsette reguleringsbestemmelser til planen. Reguleringsplaner kan derfor være svært ulike av omfang og detaljeringsgrad. Valg av utforming vil bli avhenge av tidligere planavklaring (kommuneplan), hvor komplisert plansituasjonen er, og hvor langt en er kommet i prosjektavklaring.

I byer og tettsteder er det normalt å gi relativt detaljerte bestemmelser om bebyggelsens plassering og utforming med hjemmel i lovens § 26. Justisdepartementets avklaring, jfr avsnitt 2.3.1, viser at § 26 gir en vid hjemmel til å regulere virksomhet ut fra hensynet til støyforhold når det har betydning for omgivelsene og folk i strøket. I tillegg til formelle reguleringsbestemmelser med juridisk virkning vil omtalen av planen i saksdokumentene ofte omfatte viktige forutsetninger som er relevante for gjennomføring av planen. Dette kan være bestemmelser som er fast-

lagt gjennom f eks byggeforskrifter og andre lover eller bestemmelser til kommuneplanens arealdel.

En enkel form for reguleringsplan, *flatereguleringsplan*, kan være hensiktsmessig å utarbeide for større prosjekter hvor utbyggingen skal skje i etapper over tid, jfr plan- og bygningsloven § 24. Dette kan være en plan som avklarer utbyggingsformål, hovedvegnett og utnyttelsesgrad. Det er da vanlig å stille krav om bl a rekkefølgen for gjennomføringen av de forskjellige byggetrinn, hvilke infrastrukturtiltak som må være gjennomført før utbygging kan skje og om bebyggelsesplaner som fastlegger hvordan hvert delområde løses i detalj.

Der kommunene bruker flatereguleringsplaner for å binde arealbruken i et større område, vil hensynet til støy kunne fremkomme i generelle bestemmelser. Den nærmere konkretisering av støyforholdene vil med flateregulering måtte gjøres i bebyggelsesplaner med bestemmelser for deler av områdene. De kommuner som benytter flateregulering, mener derfor det er viktig at dette plannivået beholdes i plan- og bygningsloven.

Bebyggelsesplan er en detaljplantype for enkle utbyggingssituasjoner eller for en ytterligere detaljering av en reguleringsplan. Den skiller seg fra reguleringsplanen ved at den vedtas med endelig rettsvirkning av det faste utvalget for plansaker i kommunen. Bebyggelsesplanen har samme rettsvirkning som reguleringsplan. Slike planer vil utfylle og detaljere planen den vedtas med grunnlag i, og kan bare utarbeides for områder hvor dette er bestemt i planbestemmelsene til kommuneplan eller reguleringsplan.

En bebyggelsesplan består av et plankart med de samme typer formål som reguleringsplan og samme type bestemmelser etter plan- og bygningsloven §26, se foran.

5.3 Støykrav som ofte brukes

5.3.1 Bruk av departementets retningslinjer

Detaljplanleggingen kan både utnyttes til å forme bebyggelsen slik at støyproblemer unngås og til å stille bestemte krav til støynivå.

I reguleringsbestemmelser kan det gis klare anvisninger knyttet til støy, jfr avsnitt 2.3.1 og 5.1.2. Kommunene har sjelden egne retningslinjer, men viser vanligvis til Miljøverndepartementets ulike rundskriv. Retningslinjene for vegtrafikkstøy, T-8/79, er mest brukt og kjent. Retningslinjer for industristøy er mindre kjent. Man tenker seg trolig at dette håndteres etter forurensningsloven. Noen eksempler på bestemmelser er gitt nedenfor.

Dette betyr at kommunene også på reguleringsplannivået bruker generelle og grove henvisninger til retningslinjer. Det er sjelden at de gjør realitetsvurderinger av støysituasjonen eller utarbeider operative krav. Det ser heller ikke ut til at kommunene tar konkret stilling til hvilket støynivå i retningslinjene som skal følges. Dette betyr at utbygger i flere tilfelle står forholdsvis fritt mht å velge nederste eller øverste grense, jfr tabell 3.1 – 3.4. Ikke alle er klar over at det i retningslinjenes tekst forutsettes at de øvre verdier bare kan brukes på grunnlag av

en grundig vurdering. Denne skal blant annet inneholde en vurdering av kost-nytte forhold.

Eksempel på reguleringsbestemmelser

- "a) Veitrafikkstøy må ikke overskride verdiene i Miljøverndepartementets rundskriv T-8/79 eller senere vedtatte forskrifter, vedtekter eller retningslinjer. For bebyggelse som er utsatt for høyere nivå enn fastsatt, skal fasader og vinduer lydisoleres i samsvar med kravene.*
- b) Tilfredsstillende inneklimate må sikres, jfr Statens helsetilsyns rundskriv IK-39/91: "Normer for inneluftkvalitet" eller senere vedtatte forskrifter, vedtekter eller retningslinjer.*
- c) Støykrav gjeldende for bygging i Oslo kommune gjøres gjeldende i byggeperioden.*
- d) Anlegg og tiltak skal være ferdig ved innflytting.*
- e) ..."*

Det kan som nevnt, jfr avsnitt 2.3.1, også brukes andre typer bestemmelser i kommunenes detaljplaner, blant annet knyttet til anleggstøy, tidsrekkefølge og angivelse av støyverdier for ulike tidspunkter på døgnet. En kommentar fra FMVA til en reguleringsplan kan illustrere dette.

Eksempel på uttalelse fra FMVA i regulerings sak

"Det er svært viktig at støysaker blir tilstrekkelig opplyst. Før denne saken legges ut på offentlig ettersyn, må det utarbeides støykart med støykoter for den aktivitet som planlegges på området. Det må komme klart frem om støyberegningen er gjort med eller uten avbøtende tiltak. Det forutsettes videre at støyanalysene følges opp ved at konkrete støydempende tiltak tegnes inn i reguleringsplankartet. Det kan gis bestemmelser til planen som angir når det kan være aktivitet på stedet."

5.3.2 En illustrasjon av støykrav på ulike plannivåer

Som nevnt, skyves ofte håndteringen av støy fra plannivå til plannivå. Det kan i tillegg se ut som om detaljeringsgraden med hensyn til krav likevel ikke blir stort mer presis jo lavere ned i hierarkiet en kommer.

I det følgende er det vist et eksempel på at samme støykrav, med henvisning til Miljøverndepartementets retningslinjer, gjentas fra plan til plan. Dette illustrerer etter vår oppfatning at kommunen ikke konkret tar stilling til kravene, men tar dem med som en slags forsikring eller "helgardering". Dette underbygges også av at de krav som angis ikke alltid er konsistente.

Eksempel på støykrav fra utbygging av et nytt sentrum på de ulike plannivåer

Konsekvensutredning

I saken redegjøres det i korte trekk for støykonsekvensene av planområdets nærhet til RV xx. Støyvurderingen er basert på oppføring av en ny bygning skal fungere som en miljøskjerm. Det konkluderes med at det nye sentrumsområdet er godt skjermet for trafikk. For ikke skjermet boligbebyggelse sier utredningen at det: *”må gjennomføres fasadetiltak for å tilfredsstille krav til innendørs støynivå, tilsvarende de som er angitt i T-8/79”*.

Bestemmelser i flatereguleringsplan

I alle boligområdene settes det for utearealene som betingelse at *”de skal ha støyforhold som gjør dem egnet for opphold (Miljøverndepts. rundskriv T-8/79)”*.

I en egen paragraf om ”Miljøbestemmelser” gis det følgende krav:

”Veitrafikkstøy må ikke overskride verdiene i Miljøverndepartementets rundskriv T-8/79 eller senere vedtatte forskrifter, vedtekter eller retningslinjer. For bebyggelse som er utsatt for høyere nivå enn fastsatt, skal fasader og vinduer lydisoleres i samsvar med kravene. Tilfredsstillende inneklima må sikres, kfr Statens helsetilsyns rundskriv IK-39/91: ”Normer for inneluftkvalitet” eller senere vedtatte forskrifter, vedtekter eller retningslinjer. Støykrav gjeldende for bygging i Oslo kommune gjøres gjeldende i byggeperioden. Anlegg og tiltak skal være ferdig ved innflytting.”

Bestemmelser i bebyggelsesplan for delområde

I saken gjentas de samme beregningene som i reguleringsplanen som viser at nordre del av planområdet er utsatt for støy opp mot 60 – 65 dBA i 2015. I bebyggelsesplanbestemmelsene står det i § 6 under miljøbestemmelser følgende om støy:

”Støyskjermende tiltak:

Fasader, vinduer og uteoppholdsarealer i tomtens nordøstre hjørne skal lydisoleres i samsvar med kravene i Miljøverndepartementets rundskriv T-8/79 eller senere vedtatte forskrifter, vedtekter eller retningslinjer.”

I eksemplet ovenfor er det en klar inkonsistens mellom kravet om at T-8/79 skal benyttes, og det forhold at området vil bli belastet med et støynivå på 60-65 dBA. Bebyggelsesplanens bestemmelser er her brutt allerede før utbyggingen starter.

5.3.3 Dispensasjoner i reguleringsaker

Våre kommuneintervjuer tyder ikke på at dispensasjoner i reguleringsaker er hyppig forekommende. Det ble likevel nevnt at press fra større utbyggere for å sikre lønnsomhet, kan medføre avvik: Dette er omtalt i avsnitt 4.3.2, og eksemplifisert ved at planlagt støy-skjermende næringsbygg i en endret markedsituasjon kan bli erstattet med boliger, som dermed vil bli støybelastet.

At det ikke er så mange klare dispensasjonssaker, kan henge sammen med at planene med bestemmelser ikke gir en realitetsvurdering av støyforholdene, og med at det ikke fins bindende støykrav til planleggingen.

Andre momenter er:

- Der det er satt støykrav, f eks ved henvisning til T-8/79, oppfattes dette normalt å være så generelle krav at det ikke skaper grunnlag for formelle dispensasjonssaker.
- Planer endres, slik at dispensasjon i den strenge forstand av begrepet ikke blir nødvendig.
- Krav – f eks mht støy på utearealer - fravikes uten at dette blir viet oppmerksomhet.
- Manglende kontroll/oppfølging fra kommunen. De fleste kommuner utfører få støymålinger og er avhengig av konsulentbistand.

Vårt generelle inntrykk er, at avvik fra lovverkets intensjoner i kommuneplanleggingen ikke skjer som dispensasjoner, men heller ved at eventuellet støykonflikter skyves til neste trinn i planleggingen, jf avsnitt 4.3.2 og 4.6. Å klargjøre hva ulike faktorer betyr i en slik prosess, krever mer omfattende kommunestudier enn de vi har hatt anledning til i denne undersøkelsen.

5.4 Innsigelser – en illustrasjon på konflikter

5.4.1 Omfang saker relatert til støy

Innsigelse innebærer at kommunen mister retten til egengodkjenning av kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Innsigelse kan fremmes av statlige fagmyndigheter, fylkeskommunen og nabokommune og skal være forankret og grunnlagt ut fra nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer f eks i form av stortingsmeldinger, langtidsprogrammer fra regjeringen, rikspolitiske retningslinjer, fylkesplaner, rundskriv og retningslinjer i tilknytning til et lovverk, som f eks vegnormalene etter vegloven eller kriterier for støy og forurensende utslipp etter forurensningsloven, jf avsnitt 2.3.3. Innsigelsessaker kan derfor gi et inntrykk av hvilken type reguleringssaker som er problematiske.

I en tidligere utredning om innsigelser som virkemiddel i arealplanleggingen, viser Holsen (1996) at støy og støyberegninger er et av de tre viktigste grunnlagene for innsigelser og varsel om innsigelser. 19,3 % eller en femtedel av alle innsigelser som gis er knyttet til støy. Andre viktige faglige begrunnelser gjelder RPR og vegsaker. Det er fylkesmannen som står for de aller fleste støyinnsigelsene.

I perioden 1997-2001 har de fleste (16 av 18) FMVA sendt varsel om innsigelse der støy var en av de utløsende faktorene. I snitt har FMVA i perioden årlig sendt ca 6 varsler, varierende fra 0 – 20. I 15 (av 18) fylker har de også gitt innsigelse begrunnet i støy. Svært få av sakene går helt til Miljøverndepartementet.

Miljøverndepartementet behandler årlig ca 30 innsigelsessaker og i snitt får kommunene medhold i ca halvparten av sakene. Av de sakene som ble avgjort i 1999, ble 18 tatt til følge, 7 delvis tatt til følge og i 5 tilfelle ble innsigelsen ikke tatt til følge (PlanNytt mars 2000).

Det er bare en eller et par saker hvert år som er knyttet til en støykonflikt. Totalt ble syv slike saker avgjort av Miljødepartementet i perioden 1998 – 2001. Regule-

ringsakene er beskrevet i tabell 5.1. I tillegg var det to saker vedrørende kommunedelplaner, se tabell 4.5.

5.4.2 Typer saker behandlet av FMVA

Sakene FMVA har behandlet, har i perioden 1997-2001 først og fremst vært knyttet til veganlegg og pukkverk/massetak, se tabell 4.3. Typiske grunnlag for innsigelse er :

- Manglende støyberegninger eller vurderinger i reguleringsplanen
- Vegbygging i boligområder, boligområder/hyttfelt planlagt nær veg, skytebaner, flyplass, industrivirksomhet og massetak
- Eldrehjem/barnehager planlagt nær trafikert veg
- Fortetting i boligområder nær jernbane, terminaler med mer
- Støykrav for natt ikke overholdt
- Mangler tiltak i reguleringsbestemmelsene

Det ser ikke ut til å ha skjedd noen større endringer i typen innsigelsessaker i perioden 1997-2001. Bare fire (av 18) FMVA peker på slike endringer. I et av fylkene har fylkesmannen i den aktuelle perioden endret sin praksis for bruk av innsigelse. Innsigelsessaker fremmes nå hovedsakelig bare i regulerings- og byggeplansaker dersom støyutredning mangler.

I spørreskjemaet ble FMVA bedt om å beskrive prosessen for de fire siste innsigelsessakene de hadde hatt. I alt ble det registrert 56 saker, hvorav prosessen ikke var avsluttet for 23 saker. Av de resterende 33 var 27 løst på uformelt plan eller ved at planen ble endret.⁴ ble løst gjennom mekling hos fylkesmannen og kun var sendt til Miljøverndepartementet for avgjørelse.

En annen kommenter fra miljøvernavingdelingene var at terskelen for å fremme innsigelse er blitt vesentlig høyner i perioden. Dette kan tyde på at en gjør mer for å løse saken på andre måter, med møter og varsel om innsigelse. Det nevnes også at vegetaten og kommunene har blitt flinkere til å omtale støy som problem, og å vise til aktuelle tiltak i planer og planbestemmelser.

5.4.3 Støyrelaterte saker avgjort av MD

De saker som ikke blir løst gjennom FMVAs behandling, vil måtte gå til Miljøverndepartementet. De syv støyrelaterte sakene Miljøverndepartementet avgjorde fra 1998 – 2001, jfr tabell 4.5 og 5.1, omfatter både saker der manglende ivaretagelse av støyhensyn er et grunnlag for innsigelsen og saker med andre grunnlag, men der støy trekkes inn i saken av fylkesmannen, DN eller SFT.

Tabell 5.1: Innsigelsessaker relatert til støy i reguleringsplaner, avgjort av Miljøverndepartementet (MD) 1998-2001. Kilde: MDs arkiv

År	Type saker	Type plan	Bakgrunn for innsigelse Ansv. for innsigelse med fet skrift	MDs avgjørelse Støyhensyn ivaretatt vist med fet skrift
1998	Boliger i sterkt trafikkbelastet område	Reg.plan	FM og SV mener normer for vegtrafikkstøy vil overskrides. SFT legger vekt på sentrumsboliger	Ikke tatt til følge
1999	Badeland, brannstasjon og byutvikling	Reg.plan	SV mener planen ødelegger framtidige transportløsninger. SFT mener støy- og luftkrav ikke blir ivaretatt	Tatt til følge med unntak av rampe MD mener krav vedr støy kan ivaretas i detaljplan og reg.best..
1999	Omregulering sentralt område til boliger	Reg.plan	FM mener planen bryter med gjeldende støyretningslinjer og RPR for barn. DN, SFT og BFD støtter	Tatt til følge MD mener det må finnes løsninger som ivaretar støyhensyn
2000	Byggeområde for boliger i flystøysone	Reg.plan	FM mener planen er i strid med retningslinjer for arealbruk i støysoner. SFT støtter	Tatt til følge. MD legger vekt på retningslinjene
2000	Næringspark og boliger på område med stor trafikk	Reg.plan	FM mener anbefalte støykrav etter pbl ikke følges. SFT støtter FM. FK er uenig	Ikke tatt til følge. MD legger vekt på fortetting i sentrale bystrøk.

© TØI 2001

FK = fylkeskommunen, FM = fylkesmannen, JBV = Jernbaneverket, DN = Direktoratet for naturforvaltning, BFD = Barne- og familiedept, SV = Statens vegvesen

Bare i to av sakene vinner støyhensyn fram. Dette gjelder boligbygging i en flystøysone og i et sterkt trafikkert sentrumsområde, der planene vil gi klare brudd på retningslinjene. I flere tilfelle peker Miljøverndepartementet imidlertid på at støyhensyn må søkes ivaretatt i den videre planlegging. Signaleffekten av departementets avgjørelser i forhold til kommunenes egen støybehandling, må ikke undervurderes.

Disse konfliktene illustrerer at ulike miljøhensyn kan stå i motsetning til hverandre. Støyhensyn og oppfølging av de støynivåer retningslinjer anbefaler, må i disse sakene vike for hensynet til et godt kollektivtilbud eller behovet for fortetting i sentrale byområder med sikte på å begrense transportomfanget. Dette tilsier behov for en aktiv oppfølging av støyhensyn i retningslinjer og veiledning rettet mot bl a fortetting og knutepunktsutvikling, jfr RPR for samordnet areal- og transportplanlegging.

Eksempel på innsigelsessak som gjelder fortetting

Utgangspunktet for fylkesmannens innsigelse er de føringer som er gitt i rundskriv T-1/86. Fylkesmannen legger vekt på at veiledende normer for trafikkstøy vil overskrides, da støynivået ved fasaden ligger på 71 dBA. Det forventes også at trafikken vil øke.

Departementet bemerker at fortetting i sentrum ”er i tråd med de rikspolitiske retningslinjer for areal- og transportplanlegging (RPR-ATP) hvor det er en målsetting å utvikle et arealbruk og transportsystem som legger til rette for arealøkonomisering.....

Støy og luftforurensning vil ofte være et problem i disse områdene og lokalisering av boliger langs støyutsatt veg stiller spesielle krav til boligene og støyskjerming. Miljøverndepartementet mener derfor at det har vært riktig av fylkesmannen å still krav til kommunene om bedre støyberegninger og vurderinger av støynivå i løpet av planprosessen.

Departementet ser vanskelighetene med å finne løsninger som tilfredsstillende alle krav i gjeldende retningslinjer for støy, samtidig som kommunen legger opp til større utnyttelse av arealene innenfor sentrum til boligformål, jfr RPR-ATP. Departementet legger derfor vekt på at planene slik den nå er utformet gir tilfredsstillende støyforhold for inne- og uteoppholdsarealer. Det ligger godt til rette for å utforme bebyggelse og uterom slik at det gir skjermede uteoppholdsarealer. Departementet legger også vekt på at en utbygging av tomter vil kunne gi positive effekter for omkringliggende boliger.”

5.5 Oppsummering

Støyproblemer i detaljplanleggingen henger gjerne sammen med manglende styring av støyspørsmål i kommunenes overordnede planlegging. Store utfordringer ser i dag ut til å være knyttet til fortetting av sentrumsområder, utbygging langs trafikkerte veger og lokalisering av støyende industri og annen virksomhet nær boliger, institusjoner og friluftsarealer.

Støyhensyn er en viktig grunn for innsigelser, men det er ikke vanlig at hensynet til støy blir utslagsgivende for miljøverndepartementets avgjørelser. Det er flere eksempler på at støyhensyn kan måtte vike for departementets vektlegging av behovet for utbygging i sentrale byområder, jfr RPR for samordnet areal- og transportplanlegging. Støyproblemer inne kan håndteres med støyisolering, mens støy på de nære utearealene lett blir den tapende part i disse sakene. Dette representerer et alvorlig problem, ikke minst sett i lys av at det nasjonale målet for støyreduksjon er knyttet til utenivået.

Kommunene utformer sjelden egne støykrav tilpasset den aktuelle situasjonen, men henviser til departementets retningslinjer, særlig T-8/79, dvs at detaljeringsgraden mht støykrav ikke er særlig presis, selv på detaljplannivå.

Det er sjelden krav til støy realitetsvurderes. Sannsynligvis vedtas planer med henvisning til T-8/79, selv om kravet ikke er mulig å tilfredstille i praksis. Spesielt problematisk vil det ofte være å tilfredsstille kravene til støybelastning utendørs. En reell vurdering av støy i plansaker, forutsetter at man viser hvordan støyproblemene kan løses.

Det ser ut til at det sjelden gis dispensasjoner knyttet til støy i reguleringsaker. Dette kan henge sammen med den generelle karakter på de bestemmelser som brukes, at planer endres slik at dispensasjon ikke blir nødvendig eller at kommunene i liten grad følger opp med undersøkelser og kontroll.

En mer overordnet problemstilling er knyttet til forholdet mellom regulering etter plan- og bygningsloven og forholdet 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. Regulering av støyforhold trekkes fram 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, vil derfor være særdeles viktig for de som skal foreta en samlet vurdering av støyregelverket.

6 Støy i byggesaker etter plan- og bygningsloven

Det er lang tradisjon i Norge for at nye bygg skal tilfredsstillende byggeforskriftene. Forskriftene er av den grunn klare og entydige med konkrete krav til lyd, se omtale i kapittel 2 og 3. Selv om kontrollen med lydforhold kan være mangelfull, er sannsynligvis bruken av standardiserte løsninger med på å sikre rimelig gode lydforhold.

I dette kapitlet beskrives hvilke utfordringer teknisk etat/bygningsetaten i noen kommuner ser, når det gjelder å ivareta støyhensyn i byggesaker.

At alle de støykilder som oppleves som problematiske ikke er regulert i byggeforskriftene, er tidligere drøftet i avsnitt 3.1.1 og 4.2.2.

6.1 Bruk av byggeforskriftenes krav

Inntrykket i de kommuner vi undersøkte, er at byggeforskriftenes krav blir fulgt i de aller fleste byggesaker. Kommunene gir pålegg om at lydkrav i forskriftene må følges.

Det er vanlig med forhåndskonferanse i større byggesaker. Videre er det vanlig å bruke *kontrollplaner* på byggemeldestadiet. De større firmaene har egne kontrollplaner på ferdigutfylte skjemaer. Kontrollplanen er en sjekklister som også i nødvendig grad omfatter lydforhold. Ved søknad om ferdigattest kreves *kontrollerklæring*, dvs et papir som forteller at utbygger har fulgt kontrollplanen.

Man kjenner ikke til at det er gitt dispensasjon fra kravene i NS 8175.

Regelverket har ikke krav til bygge- og anleggsperioden. Oslo kommunes støyforskrifter, se avsnitt 2.5.5, har en bestemmelse om bygge- og anleggsstøy som brukes av andre kommuner. Disse støygrensene brukes også mye av byggherrer i forbindelse med entreprisekontrakter.

6.2 Kontroll og oppfølging

En ting er å se at kravene er ivaretatt i byggesøknader/meldinger. For å sikre tilfredsstillende støyforhold, må en også ha systemer for oppfølging og kontroll av at det faktisk er de bygg som er godkjent som blir bygget.

I byggesektoren som i andre virksomheter er det lagt opp til at det er virksomheten selv som gjennom sin internkontroll må sørge for at forutsetninger i en godkjent sak blir fulgt. Dagens regelverk bygger på at myndighetene skal stole på aktørene. I forbindelse med at det skal gis ferdigattest, skal som regel en form

for kontrollplan med påtegning av at oppgaver er utført i henhold til planen, leveres av byggherren.

Myndighetenes oppgave er å foreta stikkprøver på at dette faktisk er gjort. I våre eksempelkommuner har en i liten grad verifiserende kontroller eller rutiner for å foreta stikkprøver. Med et unntak foretas ikke kontrollmålinger. Dette betyr at en regner med at byggherren følger opp i henhold til kontrollplaner og internkontrollforskriften. At dette kan romme farer, kan illustreres med en uttalelse fra den ene bygningsinspektøren vi intervjuet: *”Byggherrene kan beskrive forholdene som tilfredsstillende, men når en befarer bygningen kan det være en helt annen bygning.”*

Hvis det skulle komme en klage før det er gitt ferdigattest, vil det imidlertid kreves dokumentasjon og en vil be om innsyn i kontrolldokumentasjonen. Hvis kommunene har behov for å forstå dokumentasjonen kan de i prinsippet bruke uavhengige konsulenter. Dette skjer imidlertid svært sjelden i støysaker. I en kommune ble det nevnt at de i slike saker vil kunne be helsetjenesten om assistanse til kontrollmålinger.

Ved klager som kommer etter at ferdigattest er gitt, må dette ordnes sivilrettslig.

6.3 Oppsummering

Byggeforskriftenes krav og bestemmelser gitt i reguleringsplaner, 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. Den kommunale saksbehandlingen er imidlertid i stor grad en ren dokumentkontroll. Dette understøttes av resultater fra en doktorgradsavhandling ved NTNU (Horjen 2001).

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, men det fins unntak der kommunen aktivt foretar kontroller. Det er ønskelig med bedre kunnskap om hvordan internkontrollen på byggeområdet fungerer i praksis og om hvilke krav til akustisk kompetanse det stilles til tiltakskravene.

Utfordringer framover ligger også i hvilke forhold som skal reguleres i byggeforskriftene. Temaer som kanskje ikke er godt nok regulert er støy fra næringsvirksomheter og industri, utesteder, naboer, bygge- og anleggstøy samt utendørs støy.

7. Støysaker etter forurensningsloven

Forurensningsloven skal verne det ytre miljøet mot forurensning, herunder støy. Mens plan- og bygningsloven skal håndtere kommunenes samlede arealbruk og utbygging, er forurensningsloven rettet mot bestemte støykilder. Det viktigste virkemidlet er prosessen rundt konsesjoner/utslippstillatelser og fra 1997 grenseverdiforskriften som er rettet mot å håndtere de største støyproblemene i eksisterende områder.

I dette kapittel beskrives de sentrale myndighetenes og kommunenes arbeid med disse bestemmelsene. Samferdselssektorens arbeid med grenseverdiforskriften behandles i kapittel 9. Når det gjelder klager fra publikum på støyforhold, har vi valgt å behandle disse samlet i kapittel 8.

Framstillingen bygger på spørreundersøkelsen til FMVA, samtaler i noen kommuner og informasjon fra SFT.

7.1 Støy i konsesjonsbehandling/utslippstillatelser

7.1.1 Omfang og typer saker

Forurensningsloven skal som beskrevet i avsnitt 2.1 og 2.4, regulere utslipp fra bestemte typer anlegg. Statens forurensningstilsyn (SFT) og fylkesmannen er ansvarlig konsesjonsmyndighet, avhengig av type virksomhet.

Tall fra SFTs konsesjonsdatabase, INKOSYS, tyder på at støy er et vanlig miljøproblem i mange bedrifter og virksomheter. Totalt har SFT over tid håndtert 727 konsesjonssaker for bedrifter, hvorav 339 (47%) med støykrav. Fylkesmennene har 1037 saker registrert i basen, hvorav 312 (30%) med støykrav (Datasøk foretatt av SFT okt 2001).

Svar gitt i vår spørreundersøkelse viser at de aller fleste fylkene (16 av 18) i perioden 1997-2001 har behandlet utslippssaker der støy var den utløsende faktoren. Omtrent like mange (17 av 18) har behandlet saker der støy ble vurdert sammen med andre faktorer. Tabell 7.1 gir en oversikt over antall saker hos fylkesmennene i perioden 1997 – 2001.

I snitt har fylkene i perioden hatt ca 6 saker der støy var utløsende faktor og ca 13 saker der støy var et av flere forhold som ble behandlet.

Det ser ut til at pukkverk/massetak er den virksomhet som oftest gir opphav til egne utslippssaker begrunnet i støy, se tabell 7.1. De er også den virksomhet som, sammen med industri og skytebaner, det oftest blir stilt støykrav til i saker der støy er blitt vurdert eller kommer inn som et av flere temaer under konsesjonsbehandlingen.

Tabell 7.1: Antall utslippssaker etter Forurensningsloven begrunnet eller relatert til støy behandlet av FMVA i perioden 1997-2001 etter kilde. (N=18 fylker)

Kilde:	Støy utløsende faktor		Støy vurdert under konsesjonsbehandling		Flest saker totalt
	Antall	Snitt alle fylker	Antall	Snitt alle fylker	1 av 4 kilder
Industri	0-3	0,7	0-15	3,9	10
Terminaler mv	0	0	0-1	0,1	0
Andre; veg, fly mv	0-2	0,3	0-12	1,8	5
Skytebaner	0-5	1,6	0-15	3,2	10
Motorsportanlegg	0-2	0,2	0-2	0,4	5
Pukkverk	0-9	3,0	0-15	4,0	14
Snitt alle saker	-	5,8	-	13,4	-

© TØI 2001

Et spørsmål om hvilke støykilder som har gitt opphav til flest saker av ulike type, både arealplansaker og utslippssaker, ga samme bilde. Siste kolonne i tabell 7.1 viser de fire viktigste støykildene hva gjelder utslippssaker.

Også SFTs konsesjonsdatabase (INKOSYS) viser at industrivirksomhet og mange pukkverk/massetak medfører støyproblemer. Av de 33 pukkverk som er registrert har 23 (70%) konsesjonskrav knyttet til støy. Andre virksomheter som ofte utløser slike krav er skipsverft (82%) og mekaniske verksteder (76%) (Datasøk foretatt av SFT okt. 2001). Basen har ikke data om skytebaner og motorsportanlegg.

7.1.2 Eksempler på saker og vilkår

Krav til støy fra industribedrifter stilles i form av vilkår i enkeltkonsesjoner og gjelder normalt tillatt støynivå ved nærmeste bolig. Når forurensningsmyndigheten gir tillatelse til forurensende støyutslipp, brukes som regel de anbefalte grensene i TA-506: ”Retningslinjer for begrenning av støy fra industri mv”, se avsnitt 2.4.1. Dersom en virksomhet ønsker å drive på en måte som bryter med konsesjonsvilkårene, må det søkes om dette i hvert enkelt tilfelle.

FMVA behandler sakene fra sak til sak, og bare i tre fylker oppgir de at de bruker standardformuleringer. Eksempler på vilkår som kan bli gitt i slike saker, er:

- Krav om at SFTs anbefalinger vedr støynivå for industri (TA-506) skal overholdes.
- Krav til maksimalt støynivå i anleggsperioden.
- Vilkår for tillatte driftstider og støynivåer.
- Pålegg til tiltakshaver om å varsle fylkesmannen ved endringer av forutsetningene.

SFT opplyser at andre vilkår kan være at:

- Grenseverdier både skal gjelde støy forårsaket av virksomheten **og** fra inn- og uttrafikk ved bedriftsområdet. Vanligvis blir dog ikke slik trafikk inkludert i støykravet.
- Bedriften må gjennom målinger dokumentere at støykravene blir overholdt. Ved overskridelse må tiltak settes i verk umiddelbart og ny støymåling gjennomføres i etterkant.

Nedenfor er vist et eksempel på hvordan SFT kan formulere støyvilkår i en konsesjonssak.

Eksempel på støyvilkår i konsesjonssak (fra SFT)

”Bedriftens bidrag til støy i omgivelsene skal ikke medføre overskridelser av følgende grenser for ekvivalent kontinuerlig støynivå i dBA, målt ved nærmeste bolig, eller annen bolig som eventuelt blir mer støyutsatt:

- * Hverdager 0600 – 1800: 55 dBA*
- * Kveld 1800 – 2200, søn- og helligdager 0600 – 1800 45 dBA*
- * Natt: 2200 – 0600: 40 dBA*
- * Gjelder fra: xxxxx*

Høyeste maksimale lydnivå målt i dBA-fast skal ikke overstige grenseverdien for ekvivalentnivået med mer enn 10 dBA.”

Miljøvernavdelingene opplyser at kommunene i mange tilfelle gir høringssvar til utslippssaker og at de gjerne tar hensyn til deres kommentarer, se tabell 7.2.

Tabell 7.2: Hyppighet av kommunale høringssvar til utslippssaker og FMVAs håndtering av disse. Antall som oppgir ulik frekvens (N=18 fylker)

	Ja, ofte	Ja, av og til	Nei	Ikke svart
Kommunene gir høringssvar til utslippssaker	6	9	3	-
FMVA tar svarene til følge	7	8	0	3

© TØI 2001

7.1.3 utfordringer i konsesjonssaker

Miljøvernavdelingene peker på at de ser behov for å øke fokus på forebygging av støyproblemer. Dette gjelder både saker etter plan- og bygningsloven og forurensningsloven. De ønsker å øke kapasiteten til behandling av konsesjonssaker vedrørende støyende virksomheter.

En annen utfordring ligger i spørsmålet om hvilken rolle helsetjenesten skal ha i slike saker. Enkelte utsagn fra helsetjenesten i kommunene tyder på at de ikke alltid føler de blir trukket godt nok inn i utslippssaker. Et eksempel på dette gjaldt en industribedrift der SFT hadde gitt utslippstillatelse som inneholdt støygrenser, men ikke hadde kontrollert at disse grensene ble overholdt. Helsetjenesten ble ikke involvert i saksbehandlingen etter forurensningsloven pga manglende oversendelse internt i kommunen.

7.2 Grenseverdiforskriften

7.2.1 Ulike aktørers oppfølging

Grenseverdiforskriften skal håndtere de største støyproblemene i eksisterende områder. Den pålegger tiltakshaverne å gjennomføre kartlegging, tiltaksutredning og tiltak. Tiltak skal være gjennomført innen 1.1 2005. Frister for kartlegging og tiltaksutredning er gitt i rundskriv TA-1556/98 (Veiledningen), jfr avsnitt 2.4.2. An-

svaret for å følge opp at de pålagte oppgaver blir gjennomført i henhold til tidsfristene tilligger fylkesmannen som forurensningsmyndighet, dog med unntak for industri der SFT har dette ansvaret. Tabell 7.3 viser hvordan FMVA vurderer de ulike aktørenes oppfølging så langt.

Tabell 7.3: FMVAs vurdering av ulike aktørers oppfølging av oppgaver i henhold til tidsfrister gitt i grenseverdiforskriften med veiledning. Antall fylker (N=18 fylker)

Oppfølging	Kommuner		Samferdsels- etater		Private bedrifter		Transport- selskaper	
	Kart- legging	Tiltaks- planer	Kart- legging	Tiltaks- planer	Kart- legging	Tiltaks- planer	Kart- legging	Tiltaks- planer
Er i rute	1	2	10	7	1	2	2	2
Stort sett i rute	7	3	7	9				
Følger ikke opp	3	3			1	1	1	1
Vet ikke	3	2		1	6	4	5	4
Ikke aktuelt	2	5			6	7	7	7

© TØI 2001

Samferdselsetatene ligger i følge FMVAs vurdering gjennomgående godt i rute i henhold til tidsfristene i veiledningen, se også kapittel 9. Det er innenfor deres ansvarsområde at grenseverdiforskriften, ut fra problemomfang, vil ha størst betydning. FMVA har ikke så god kjennskap til fremdriften til private bedrifter og transportselskaper.

Mulige hindringer for oppnåelse av grenseverdiforskriftens intensjoner kan ligge i mangel på ressurser til de tiltak som vil bli nødvendige å sette i verk. Dette gjelder kanskje særlig private virksomheter og kommunale veger, mens det i samferdselssektoren er satt av ressurser til tiltak. Miljøvernavingene peker på behovet for oppfølging av forskriften og for økonomiske virkemidler fra sentralt hold - en statlig støyhandlingplan blir nevnt. Behovet for oppfølging fremkommer også i en studie av forvaltning av støysaker i Oslo og Akershus (AsplanViak 1996).

7.2.2 Kommunene og grenseverdiforskriften

Kommunene har som tiltakshaver for kommunale veger et eget ansvar for å følge opp grenseverdiforskriften, jfr avsnitt 2.4.2. En del FMVA stiller spørsmål om kommunenes rolle mht til dette arbeidet.

Av de kommuner vi undersøkte, hadde tre forholdt seg aktivt til forskriften, mens en ikke kjente til forskriften. Enkelte har kartlagt støy fra de kommunale vegene og vist hvor det kan bli aktuelt med tiltak. De er imidlertid på etterskudd mht tiltaksutredninger. En mulig grunn til dette kan være mangel på ressurser avsatt til støyformål. Når tiltaksfristen nærmer seg, må kommunens politikere velge om de skal prioritere ressurser til støytiltak eller oppfyllelse av andre forskrifter innen f eks eldreomsorg.

Kommunene er ellers i ulik grad informert om andre anleggseieres aktiviteter og kartlegging. Vegkontorene er av de som gir rimelig god informasjon, men kommunene vet ikke alltid hvilke eiendommer som er kartlagt, hvilken støybelastning disse har og hvilket resultat tiltaksvurderingene har gitt. Det er vesentlig at kommunen får slik informasjon, da dette kan være tiltak som krever regule-

ringsmessig behandling (f eks skjerming, omlegging av vegger etc) og/eller byggeommeldinger.

7.3 Dispensasjoner og konflikter

7.3.1 Dispensasjoner fra utslippstillatelser

Ifølge SFT følges normalt de anbefalte støygrenser i TA-506. I henhold til pkt. 4 i rundskrivet kan det imidlertid gis dispensasjon der få boliger er utsatt for støy over anbefalt grense. SFT har ikke statistikk som kan si noe om omfang og for hvilke typer virksomhet dispensasjoner er oftest forekommende. Det er mest vanlig å gi dispensasjoner til etablerte bedrifter som har vanskeligheter med å holde støynivået innenfor SFTs retningslinjer.

Regelverket har ikke klare regler for støynivå ved dispensasjoner. Avvik fra gitte grenseverdier i retningslinjene må vurderes fra sak til sak. En vanlig dispensasjon er å høyne støynivået til 55 dBA på dagtid. Andre kan være å gi tillatelse til at bedriften kan overskride støykravene et visst antall døgn i året eller at det gis lov til å drive om natten, noe som kan gi grunnlag for klager fra befolkningen, se avsnitt 8.4. Et eksempel på en endret utslippstillatelse gitt av en fylkesmann, er vist i boks nedenfor. Et eksempel på en endret utslippstillatelse gitt av en fylkesmann, er vist i boks nedenfor.

Eksempel på utslippstillatelse for pukkverk gitt av fylkesmannen

”Viser til Deres søknad av 23. april 2001 om korrigerende av utslippstillatelse hva angår bruk av finknuseverk. Søknaden gjelder pkt 0.3 D i utslippstillatelse av 1. mars 2001 hvor det er fastsatt begrensninger i bruk av eksisterende finknuseverk der det er oppsatt i dag. Dette fordi plasseringen ikke er skjermet og at verket skal flyttes inn i bruddet. Begrensning er satt til 5 dager pr. år.

De søker nå om at dette endres fordi kun 5 dagers drift pr. år av finknuseverket vil gjøre det umulig å drive pukkverket etter dagens behov og omfang. Som forutsetning for en justering nevner De muligheten til å legge driften til dager det ikke er folk tilstede på nærliggende hytter og at driften skjer innenfor allerede vedtatte ukedager og klokkeslett. Med de forutsetninger De nå legger til grunn finner fylkesmannen å innrømme en mere fleksibel bruk av finknuseverket.

Vedtak nytt pkt D:

Eksisterende finknuseverk kan brukes mandag – fredag mellom kl. 0700 – kl. 1800 når det ikke er folk tilstede på hyttene i Granvika hyttefelt. Det skal likevel arbeides for at denne produksjon snarest mulig flyttes inn til permanent oppstilling i bruddet.

Denne endring av utslippstillatelse av 1. mars 2001 er gitt med hjemmel i forurensningslovens § 18 om endring og omgjøring av tillatelse.

***Klage:** Denne endring er et vedtak som kan påklages til Statens forurensningstilsyn innen 3 uker etter at melding om vedtaket er mottatt. En eventuell klage skal begrunnes og sendes fylkesmannen i Nord-Trøndelag.”*

For noen industrigrener kommer det nokså jevnlig søknad om dispensasjon når det gjelder støy. For industribedrifter med utslippstillatelse er søknadene oftest knyttet opp mot dispensasjon for å drive helgearbeid eller 24 timer (strengere

støykrav om natten) i stedet for normalt 8 eller 16 timer. Grunner til dette kan være at bedriften har trøbbel med tidsfrist for ferdigstilling av en kontrakt, at den har fått inn et hasteoppdrag eller at det er oppstått en akuttsituasjon.

Et typisk eksempel er skipsverft hvor ordrene varierer, og det ofte kan være nødvendig med arbeid i helgene for å ferdigstille et oppdrag eller de får inn en båt som er skadet og som må repareres så fort som mulig osv. Søknadene blir som regel innvilget mot at det gis nabovarsel med begrunnelse, slik loven krever.

7.3.2 Dispensasjoner fra grenseverdiforskriften

Grenseverdiforskriften gir adgang til dispensasjon, jfr avsnitt 2.2 og 2.4.2. SFT opplyser at de ikke gir dispensasjoner knyttet til enkeltsaker med henvisning til grenseverdiforskriften. Forskriftens grenseverdier skal innfris innen 1.1.2005 og det vil normalt ikke bli gitt dispensasjon til å unnlate å gjennomføre tiltak innen den fastsatte fristen.

Heller ikke hos fylkesmannen ser det ut til at dispensasjonsadgangen er benyttet i særlig grad. Bare i tre fylker opplyses at noen har søkt om å få utsatt tidsfristen for tiltaksplanen, gitt i veilederen (TA-1556). En sak gjaldt en kort utsettelse av fristen som følge av en vegomlegging, der søknaden ble innvilget og en annen gjaldt en kommune som kom seint i gang med utredningen. Videre har to prosjekter søkt om å få slippe å iverksette tiltak innen fristen på grunn av endrede forutsetninger 2-8 år etter fristens utløp. I de to sistnevnte tilfellene ble søknadene avslått.

Dette illustrerer at en forskrift med klare krav til støynivå, som angir et klart ansvarsforhold for tiltakshaverne og også klare tidsfrister for når ulike oppgaver skal være gjennomført, har rimelig gode muligheter til å bli fulgt opp. Samtidig har tiltakshaverne så langt arbeidet med kartlegging og tiltaksplaner. Hva som faktisk vil bli gjennomført, kan en først avgjøre i 2005 som er fristen for å gjennomføre planlagte tiltak.

7.4 Oppsummering

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 fra 30 – 50 % av konsesjonsakene har også støykrav. Det fins ikke tall for omfanget av dispensasjoner eller for i hvilken grad gitte krav følges opp med kontrollmålinger. 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 og ikke minst støy fra vegtrafikken. Forskriften med veileder har klare krav til støynivå, angir ansvarsforhold for tiltakshaverne og også tidsfrister for når ulike oppgaver og tiltak skal være

gjennomført. Det ser ut til tiltakshaverne så langt følger opp forskriften med veiledning og det er gitt få dispensasjoner. FMVA vurderer samferdselssektoren som mest pliktoppfyllende. Samtidig er tiltaksfristen først i 2005, og flere søknader om dispensasjon kan trolig ventes innen den tid.

Mulige hindringer for oppnåelse av grenseverdiforskriftens intensjoner kan ligge i mangel på ressurser til de tiltak som vil bli nødvendige å sette i verk. Dette gjelder kanskje særlig private virksomheter og kommunale veger, mens det i den statlige samferdselssektoren er satt av ressurser til tiltak. Miljøvernavingene peker på behovet for oppfølging av forskriften, økonomiske virkemidler fra nasjonale myndigheter og på at en må ta i bruk et bredere spekter av tiltak (kildedemping).

8. Støy i saker etter kommunehelsetjenesteloven

Helsetjenesten i kommuner og fylker har mange viktige oppgaver i det forebyggende og løpende arbeidet med støysaker, se avsnitt 2.5.1. I dette kapitlet beskrives hvordan fylkeslegene vurderer sitt og kommunenes miljørettede helsearbeid på støyområdet ut fra svar på en spørreskjemaundersøkelse til alle fylkene. Synspunkter fra enkelte kommuner er også innhentet.

Vi har videre samlet alt stoff om klager fra publikum på plagsom støy og dårlige lydforhold til dette kapitlet, da slike klager som kommer etter at plan- og byggesaker er avsluttet og konsesjoner behandlet ofte må behandles med hjelp av kommunehelsetjenesteloven. Vi har her også sett på svar på spørreskjemaer innhentet av Norsk forening mot støy.

Helsetjenestens informant- og rådgiverrolle og mer detaljerte vurderinger av regelverket behandles i kapittel 10.

8.1 Overvåking og tilsyn av kommunene

8.1.1 Fylkeslegens ivaretagelse av sitt ansvar

I henhold til kommunehelsetjenesteloven skal kommunenes helsetjeneste blant annet ha oversikt over og kartlegge miljøforhold som kan ha betydning for folks helse og sørge for at evt problemer blir rettet opp. Fylkeslegene har det overordnede ansvar for å føre tilsyn med at kommunene ivaretar sine oppgaver.

I dag ser det ikke ut til at fylkeslegene ivaretar denne oppgaven godt nok. Bare i to av 16 fylker oppgir fylkeslegen at de fører tilsyn med kommunene – og da bare i enkelte kommuner. At praksis er svært varierende, er i samsvar med det inntrykk vi fikk gjennom kommuneintervjuene. Grunnen til at fylkeslegene ikke makter å følge opp sitt ansvar ligger i manglende kapasitet og ressurser, se avsnitt 10.3.

At behovet for slikt tilsyn er til stede, kan illustreres ved de klagesaker på enkeltvedtak fylkeslegene får oversendt fra fylkesmannen eller fra publikum på kommunens behandling av støysaker, jfr avsnitt 8.4.

8.1.2 Fylkeslegenes vurdering av kommunehelsetjenestens arbeid

Fylkeslegenes generelle inntrykk er at kommunehelsetjenesten i perioden 1997-2001 bare i enkelte kommuner har utført de oppgavene de er pålagt etter kommunehelsetjenesteloven (§1-4) med hensyn til støy, jfr avsnitt 2.5. Tabell 8.1 viser hvordan fylkeslegene vurderer den kommunale innsatsen mht ulike deler av kommunehelsetjenesteloven.

Tabell 8.1: FLs vurdering av i hvilken grad kommunenes helsetjeneste følger opp sine oppgaver innenfor miljørettet helsevern i relasjon til støy, etter § 1-4 og 4a i kommunehelsetjenesteloven. Antall fylker (N=16)

Oppgaver for helsetjenesten	Ja, alle kommunene	Ja, enkelte kommuner	Nei, ingen kommuner	Vet ikke
<i>Generelle oppgaver gitt i § 1-4</i>				
Tar støy med i sine helseplaner	0	11	5	
Har oversikt over støyforhold som helsemessig påvirkningsfaktor	0	7	6	3
Medvirke til at helsehensyn med støy som påvirkningsfaktor ivaretas av andre offentlige etater	0	10	4	2
Underrette andre berørte fagmyndigheter i støysaker	0	7	2	7
<i>Spesifikke oppgaver gitt i §4a</i>				
Bruker § 4a-5 om konsekvensvurdering	0	8	5	3
Bruker § 4a-6 om pålegg om opplysningsplikt	0	3	7	6
Bruker § 4a-7 om granskning	0	5	6	5
Bruker § 4a-8 om retting	0	8	4	4
Bruker § 4-9 om tvangsmulkt	0	2	10	4
Bruker § 4a-10 om stansing	0	5	7	4
Bruker § 4a-11 om straff	0	0	12	4

© TØI 2001

Ikke i noen av fylkene er tilstanden tilfredsstillende i alle kommunene, men i mange fylker er det enkelte kommuner som ivaretar sine oppgaver. De oppgaver som ser ut til bli ivaretatt av flest kommuner, er å ta med støy i egne helseplaner samt å medvirke til at andre aktører tar hensyn til støy sitt arbeid.

Hvis vi ser på bruken 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 av kommunene, men i enkelte kommuner har en brukt retten til å stanse tiltak (5 av 16 fylker).

At lovens virkemidler ikke blir brukt i større grad, har trolig sammenheng med at kommunene mangler kompetanse og ressurser. 11 fylkesleger (av 16) har inntrykk av det fins tilstrekkelig kompetanse i enkelte av kommunene i fylket, mens fire mener at det ikke fins i noen av kommunene. Selve regelverkets utforming og veiledning om dette kan selvsagt også spille inn. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 10.

Andre forhold som FL mener kan spille inn, er liten politisk og administrativ vilje til å iverksette tiltak samt en generelt manglende oppmerksomhet om støy som kilde til helseproblemer, sykdom og mistrivsel. Det trengs også bedre oversikt over dagens støysituasjon og lokale handlingsplaner forankret i kommuneplanen.

8.2 Erfaringer fra kommunehelsetjenesten

I spørreskjemaene fra Norsk forening mot støy, ble det spurt om hvilke etater/-instanser som jobber med støysakene. Svarene viser at kommunehelsetjenesten oppfattes som den helt sentrale aktør i støyarbeidet, både av rådmenn og etater.

Dette kan ha sammenheng med det store antall klager på plagsom støy, som kommunehelsetjenesten har et særlig ansvar for. Teknisk etat følger som nummer to.

Vårt inntrykk ut fra kommuneintervjuene er at den kommunale helsetjenesten sliter litt med å ivareta sin rolle som rådgiver og "vaktbikje" overfor de øvrige kommunale etatene. De er sjelden involvert i byggesaker, og i varierende grad i plansaker. Det ser ut til at de fleste får plansaker når de legges ut til offentlig høring og i flere av kommunene kan de delta på møter i planutvalg/teknisk utvalg. Det er imidlertid bare unntaksvis at de kan stille i slike møter eller har kapasitet til å uttale seg til plansakene.

Eksempel: Orientering om behandling av støysaker utarbeidet i en kommune

"Formålet med saken var å orientere om ulike støysaker som mottas av helseseksjonen og få en politisk tilslutning til bruk av ulike forskrifter og retningslinjer for saksbehandling av forskjellige klager på støy.

Det konkluderes med følgende:

"Kommunehelsetjenestelovens kap 4a "Miljørettet helsevern" er lovgrunnlaget ved behandling av støysaker.

I saker med støy fra industrivirksomhet og støy fra bygge- og anleggsvirksomhet benyttes Oslo helseråds støyforskrifter, Statens forurensningstilsyns retningslinjer for støy, samt lokale helseforskrifter for XXXX som grunnlag for vurderingen.

Ved klagesaker på støy fra restaurant/diskotek/bar benyttes kommunehelsetjenesteloven, lokale helseforskrifter for XXXX, byggeforskrifter, samt ulike byggdetaljblad.

Ved klagesaker på veitrafikkstøy benyttes kommunehelsetjenesteloven, lokale helseforskrifter for XXXX, Miljøverndepartementets retningslinjer for veitrafikkstøy, Oslo helseråds støyforskrifter, forurensningsloven med forskrifter (nye forskrifter i løpet av 1997).

Ved klagesaker på fritidsaktiviteter benyttes kommunehelsetjenesteloven. Ved klager på for høyt lydnivå inne på diskotek/bar/kino o.l. vil H/S utvalgets vedtak i sak nr. 37/90 "Helseskadelig støy fra diskotekvirksomhet mm" benyttes. Ved klager på ferje- og båtstøy vil Oslo helserådes støyforskrifter, samt forskrifter til produktkontrollloven benyttes som vurderingsgrunnlag.

Støy må tillegges større vekt ved plansaker og bruksendringer. Endring av virksomhet som ikke medfører bruksendring ifølge plan- og bygningsloven, men som innebærer økt støy kan bli pålagt "gjennomføre konsekvensutredning etter kommunehelsetjenesteloven § 4a-5"

Retningslinjene for støysaksbehandling fokuserer mye på opprydding i eksisterende forhold og lite på forebyggende virksomhet etter khtjl §1.4."

En av kommunene har en et tverrfaglig planforum som møtes månedlig. Her tar en opp aktuelle plansaker, det gis informasjon og problemer kan diskuteres. En av hensiktene med møtet er at kommunen skal ha én holdning utad i plansaker. Helsetjenesten gir råd og innspill om støy "over bordet" i møtet. Når plansakene har kommet litt lenger gis det skriftlige råd og anbefalinger. Helsetjenesten i denne kommunen føler at de kommer godt inn i plansakene.

Helsetjenesten bruker som regel de krav/anbefalinger vedrørende støygrenser som regelverket gir. Det ble også nevnt at en bruker Folkehelsas (1998) normer for innemiljø, som har et kapittel om støy. I en av kommunene har helsetjenesten en

”orientering om behandling av støysaker” som helse- og sosialutvalget ga sin tilslutning til i 1997. Trykksaken beskriver hvilke retningslinjer som finnes på støy og hvordan disse skal brukes ved vurdering av publikumsklager på plagsom støy og i helsetjenestens rådgivning i plansaker.

8.3 Støy i skoler og barnehager

Til kommunehelsetjenesteloven fins det forskrifter knyttet til miljørettet helsevern, herunder støy- og lydforhold, i skoler og barnehager samt til bruk av smellende pyrotekniske varer, jfr avsnitt 2.5. Vi stilte derfor FL spørsmål om hvordan saker etter disse forskriftene behandles. Svarene er vist i tabell 8.2.

Tabell 8.2: Kommunehelsetjenestens oppfølging av spesielle støyrelaterte forskrifter. Antall fylker (N=16)

Forskrift	Ja, i alle kommuner	Ja, i enkelte kommuner	Nei, ikke i noen kommuner	Vet ikke
Støy i skoler og barnehager	0	12	1	3
Bruk av farlige pyrotekniske varer	0	1	5	10

© TØI 2001

Flere fylkesleger er ikke godt nok kjent med kommunenes bruk av disse forskriftene. Forskriften om støy i barnehager og skoler er fulgt opp i enkelte kommuner i ti av fylkene, mens Kinaputtforskriften ikke ser ut til å være i utstrakt bruk etter FLs kjennskap.

I de fire kommunene vi besøkte, har en fulgt opp forskriften om miljørettet helsevern i skoler og barnehager og samtlige institusjoner er godkjent. Når forskriften kom tok det lang tid før prosessen kom i gang. I Akershus fikk en hjelp av fylkeslegen som laget et spørreskjema som skolene og barnehagene kunne besvare. På dette grunnlaget kunne kommunelegene fremme saker for helse- og sosialutvalget om godkjenning.

Det ser ikke ut til at støyforhold sto sentralt ved godkjenningen i våre eksempelkommuner. Dette til tross for at støy kan være et omfattende problem i mange skoler og barnehager (se f eks Glad m fl 2001). Det ble ikke satt noen vilkår for godkjenning knyttet opp mot støy. Det er kun unntaksvis blitt gjennomført kontrollmålinger av støy. Mange skoler er blitt oppgradert mht ventilasjon, noe som har medført støyproblemer. Der kommunehelsetjenesten har utstyr for å måle støy, kan de likevel ikke måle om kravene til etterklangstid er overholdt.

Det er også varierende praksis når det gjelder oppfølging og inspeksjon. Om det er avvik fra lydkravene blir ikke verifisert med kontroller, ”man bruker ørene”.

I en av kommunene ble det pekt på at forskriften for skoler og barnehager, i hvert fall for nye bygg, overlapper byggeforskriftene. Dette kan medføre dobbelt saksbehandling på støyområdet, noe som skulle være unødvendig.

8.4 Klager fra publikum på plagsom støy

8.4.1 Klager fra publikum og forebyggende støyarbeid

Når støyhensyn ikke blir godt nok ivaretatt i den kommunale planlegging og byggesaksbehandling eller i saker etter forurensningsloven, kan en risikere at kommunenes innbyggere blir utsatt for en uønsket støybelastning. Dette vil igjen kunne resultere i klager fra publikum.

Klager fra publikum på plagsom støy kan dermed være et uttrykk for mangler i den løpende saksbehandling i kommuner og hos sentrale myndigheter. På det tidspunktet folk klager, kan det ofte være langt vanskeligere å finne gode løsninger på støyproblemene enn om dette hadde blitt gjort tidligere i den løpende saksbehandling.

Spørreskjemaene til Norsk forening mot støy viser at tre fjerdedeler av rådmennene oppgir at en eller flere av støysakene i kommunen i 1999 var en klage på uønsket støy. Av de kommunale etatene mente 67% at kommunenes arbeid med støysaker hovedsakelig skjer gjennom planarbeid eller etter eget initiativ, mens 59,2% mente det skjer som følge av klagesaker. Flere etater, 33%, oppga begge mulighetene. Svar på støyforeningens spørreskjema viser at 35 % av etatene oppgir at kommunene har støymålingsutstyr. Selv om 60% ikke har slikt utstyr, er det bare 1 kommune som har planer om å skaffe det.

8.4.2 Klagebehandling i kommunene

Klager fra publikum på plagsom støy kommer både til teknisk sektor og til helse-tjenesten i kommunene. Det er et rimelig godt samarbeid i slike saker. Teknisk sektor vil ofte sende klagen videre til kommunelegen eller helsekonsulenten og de på sin side vil gjerne søke å utvikle løsninger i samarbeid med teknisk sektor.

Kommunelegen har etter kommunehelsetjenesteloven, et klart ansvar for klager på plagsom støy. En av kommunelegene vi intervjuet, beskrev prosessen slik: Alle som klager bes om å sende den skriftlig. Klagen sendes til påklaget som bes om kommentar. Gjennom denne kommunikasjonen og samtaler, evt møter mellom partene kommer de vanligvis frem til løsninger uten at det fattes vedtak om retting. I denne saksbehandlingen er det vanligvis ikke nødvendig med målinger og det er ikke nødvendig å forholde seg til grenseverdier. Det er dette fylkeslegen kaller "helsediplomati".

Noen eksempler på støykilder som skaper støyproblemer og som ble nevnt i kommunene, var:

- Industri som driver om natten, også der dette ikke er tillatt.
- Transport til og fra industri, terminaler, massetak, kaianlegg osv. Spesielt er folk opptatt av kjøring, parkering og biler som står med motoren i gang om natten.
- Punktstøy, blant annet fra ventilasjonsanlegg. Her er det sjelden snakk om nivåer ut over grenseverdier.

Ofte får en forespørsel om å foreta støymålinger, men det har kommunene vanligvis ikke mulighet til. Svar på støyforeningens spørreskjema viser at 35 % av eta-

tene oppgir at kommunene har støymålingsutstyr. Selv om 60% ikke har slikt utstyr, er det bare 1 kommune som har planer om å skaffe det.

8.4.3 Fylkeslegenes behandling av klager på kommunale helsevedtak

Fylkeslegene skal behandle klagesaker på kommunale helsevedtak med støy som tema. Nesten alle de fylkeslegene som besvarte spørreskjemaet (15 av 16) oppgir at de får slike saker oversendt fra fylkesmannen. I snitt får de årlig 1,8 slike saker, varierende fra 0-8. De fleste fylkeslegenes inntrykk er at de får alle slike saker (9 av 13 svar) eller de fleste (4 av 13 svar).

I sine uttalelser bruker fylkeslegene i hovedsak (13 av 16) foreliggende retningslinjer som grunnlag. Men de må også bruke faglig skjønn, spesielle helsemessig begrunnelser og rimelighetsvurdering avhengig av mulige avbøtende tiltak.

Enkelte fylkesleger (6 av 16) får også henvendelser fra publikum om at klager til helsetjenesten på plagsom støy ikke blir behandlet i enkelte av kommunene. I snitt får disse seks fylkeslegene fra 1-5 saker pr år.

Fire fylkesleger har også fått henvendelser fra publikum i enkelte av fylkets kommuner om at kommunenes helsetjeneste ikke har den nødvendige fagkunnskap eller forvaltningsmessige kompetanse i støysaker. FL ser det som en utfordring å bidra til å heve kompetansen i kommunene.

Fylkeslegene er opptatt av å beholde sin klagebehandlingsfunksjon i forbindelse med kommunale enkeltvedtak. Det blir fra enkelte pekt på at fylkeslegen burde overta dette ansvaret fra fylkemannen. En viktig utfordring er å sørge for at kommunene opprettholder privatpersoners rett til å klage på plagsomme støyforhold. Enkelte er bekymret for at mulighetene er blitt redusert som en følge av at fastlegeordningen har redusert småkommunenes tilgang på helsepersonell med kjennskap til miljørettet helsevern.

8.4.4 Fylkesmannens behandling av klager på kommunale helsevedtak

Fylkesmannen er klageinstans på kommunale vedtak etter kommunehelsetjenesteloven. I spørreskjemaet til FMVA spurte vi derfor også om omfanget av og grunnen til klagesaker/anker fra private aktører. Alle fylkene har slike saker (17 av 18). I snitt behandler fylkemannen vel 6 klagesaker i løpet av et år, varierende fra 1-30 saker. Det ser ut til at FL i de fleste tilfelle får oversendt de klagesaker de skal ha fra fylkesmannen. De opplever også at deres helsefaglige vurderinger blir tatt hensyn til.

De støykilder som i perioden 1997-2001 har gitt opphav til flest klager på kommunale vedtak, er vegtrafikk, industri og pukkverk/massetak, jfr tabell 4.1. Typiske klagesaker er knyttet til økning i støynivå og virksomhet som ikke følger de fastlagte regler, f eks:

- Klager på støy fra vegtrafikk, jernbane og fly
- Skytebaner med skyting utenom fastsatt tid
- Pukkverk, industri og motorsportanlegg
- Virksomhet med aktiviteter i helger eller nattetid (uteservering, transportterminaler, konserter mm)

Fylkemannens klagefunksjon er viktig for å bli oppmerksom på problemer som ikke fanges opp i forbindelse med plan- og byggesaksbehandling eller i tillatelser om utslipp etter forurensningsloven.

8.5 Oppsummering

I henhold til kommunehelsetjenesteloven skal kommunenes helsetjeneste blant annet ha oversikt over og kartlegge miljøforhold som kan ha betydning for folks helse og sørge for at evt problemer blir rettet opp. Videre skal den gi råd til andre kommunale myndigheter om miljørettet helsevern. I dag har kommunene ikke kapasitet til å ivareta disse oppgavene på en tilfredsstillende måte. De har ikke tid til å stille i møter i tekniske utvalg eller å uttale seg til alle viktige plansaker.

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 av kommunene, men enkelte kommuner har brukt retten til å stanse tiltak. Når helsetjenesten uttaler seg, velger de som oftest fra menyen av støykrav som fins i gjeldende regelverk.

Forskriften om miljørettet helsevern i skoler og barnehager ser ut til å være fulgt opp i de kommuner vi så på. I disse er alle skoler og barnehager godkjent. Det er imidlertid sjelden foretatt egne støymålinger og praksis mht til kontroll og oppfølging er varierende. At denne forskriften og byggeforskriften stiller samme krav til nye bygg, kan gi en dobbelt godkjennings- 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, har nok ressurser til å ivareta denne oppgaven godt nok. Bare i to av 16 fylker oppgir fylkeslegene at de fører tilsyn med kommunene, og da bare i enkelte kommuner.

Fylkeslegene er bekymret over at det er liten politisk og administrativ vilje til å iverksette tiltak. Dette henger sammen med en generelt manglende oppmerksomhet om støy som kilde til helseproblemer, sykdom og mistrivsel. De mener det lokale støyarbeidet kan styrkes gjennom bedre oversikt over dagens støysituasjon og lokale handlingsplaner forankret i kommuneplanen.

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 sakene løst gjennom dialog mellom partene, det såkalte helse-diplomati.

Det er viktig å sørge for at kommunene opprettholder privatpersoners rett til å klage på støyproblemer, dvs å ha et sikkerhetsnett for den øvrige saksbehandlingen. Med krav om skriftlig klage og manglende kommunale ressurser til å foreta målinger, er det grunn til å stille spørsmål ved om terskelen for klager er lagt for høyt.

9. Håndtering av støy i Nasjonal transportplan (NTP)

Samferdselssektoren er en stor kilde til støyplager og må som tiltakshaver følge regler i både plan- og bygningsloven og forurensningsloven. Sektoren har et eget rullerende plansystem, med NTP og handlingsprogrammer. I dette kapitlet beskrives hvordan støy håndteres innenfor sektorens egne planer. Sektorens rolle i andre plansaker er beskrevet i kapittel 4 og 5.

Fremstillingen bygger på en gjennomgang av NTP-dokumenter, sentrale retningslinjer samt handlingsprogrammer for tre fylker. Undersøkelsen er begrenset til veg- og jernbanetransport.

9.1 Nasjonal transportplan 2002-2011 (NTP)

I gjeldende Nasjonal transportplan (Stortingsmelding nr 46 (1999-2000)) er bedret trafiksikkerhet og fremkommelighet åpenbart prioritert. Støy tas opp sammen med andre miljøutfordringer og omtales generelt flere steder. De tiltak som nevnes er ikke rettet mot å fjerne kilden til støyen, f.eks. å begrense trafikken, men gjelder ulike tilnærminger for å kunne skjerme støyutsatte områder og personer. Det er boliger, institusjoner og friområder som behandles. Arbeidsplasser og trafikantene selv er ikke et tema.

Det vises også til Stortingsmeldingen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand og den her angitte nasjonale målsettingen om 25 % reduksjon av utendørs støyplage fra 1999 – 2010 (jfr St.meld.nr 8 (1999-2000)). I NTP står også at *”virkemidler for å nå dette målet i større grad må rettes mot støykilden. Verktøy og metoder for beregning av støyplager og effekter av ulike tiltak vil i denne forbindelse bli nærmere vurdert”*. Det heter videre at resultatmålet vil bli evaluert og eventuelt justert i 2005 for å *”sikre at det er i tråd med hva som er et samfunnmessig og miljømessig fornuftig nivå”*.

Når det gjelder konkretisering, henviser NTP til samferdselssektorens miljøhandlingsplan (Samferdselsdepartementet 1998, N-0518) og til de fylkesvise handlingsprogrammene. Handlingsplanen tar mht støy utgangspunkt i grenseverdiforskriften til forurensningsloven, jfr avsnitt 2.4.2. For planlegging av nye veganlegg legges strengere støynormer til grunn. Her vil man forholde seg til Miljøverndepartementets retningslinjer med anbefalte støynivåer (T-8/79), jfr avsnitt 2.3.1.

I NTP er det beregnet at 95 600 personer vil være sterkt plaget av støy ved planperiodens start, se tabell 9.1. I perioden 2002-2005 vil tiltakene i anbefalt strategi avhjelpe plagene for til sammen 8 400 personer. Reduksjonen antas relativt sett å bli størst for jernbanen. Det meste av virkningen beregnet for hele perioden (2002-2011) forutsettes å komme i den første fireårsperioden på grunn av grenseverdiforskriften.

Tabell 9.1: Beregnet endring i antall personer svært plaget av støy fra veg og bane, absolutt og prosent, som følge av anbefalt strategi. (Kilde: St.meld.nr. 46 (1999-2000), tabell 13.3)

Kilde	Situasjon 2002	Endring 2002 -2005		Endring 2002-2011	
		Antall personer	Prosent %	Antall personer	Prosent %
Jernbane	8400	-1500	-18	-2200	-26
Veg	87200	-6900	-8	-10000	-9
Sum	95600	-8400	-9	-12200	-13

© TØI 2001

9.2 Oppfølging av NTP med sentrale retningslinjer

9.2.1 Departementenes retningslinjer

Vegdirektoratet og de to departementene (Fiskeri og Samferdsel) arbeidet parallelt med retningslinjer for oppfølgingen etter Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2002-2011. Departementenes retningslinjer (av 25.10.2000 og av 20.02.2001) er rettet mot de fire transportetatene samlet, og gir prinsipielle anvisninger for etatenes arbeid. Retningslinjene viser konkret til beskrivelsen av Regjeringens miljøvernpolitikk på transportområdet slik den er beskrevet på s. 37 i NTP (Stortingsmelding nr 46 (1900-2000)).

For støy skal ”antall personer svært plaget av støy (jernbane og veg)” brukes som måleparameter. Det forutsettes at det i tilknytning til budsjettproposisjonene hvert år skal rapporteres om utviklingen og om årsaker til eventuelle avvik. Videre heter det at det er ”en viktig oppgave i forbindelse med utarbeidelsen av de sektorvise handlingsprogrammene å kvalitetssikre virkningsberegningene gjennom et mer detaljert beslutningsgrunnlag”.

9.2.2 Etatenes retningslinjer

Vegdirektoratets retningslinjer (VD 2000) for vegkontorenes arbeid med de fylkesvise handlingsprogrammene er mer detaljerte og utfyllende enn departementenes retningslinjer.

I del I ”Grunnlag for prioriteringer” (VD oktober 2000) omtales Regjeringens nasjonale støymål som en viktig premisse for transportpolitikken (kap 6, s. 51). Det slås entydig fast at ”grenseverdiforskriftens støykrav skal være innfridd innen 1. januar 2005” (s. 7). Under avsnitt 2.3 (Overordnede prioriteringer innenfor miljø) heter det at vegkontorenes handlingsprogram skal beskrive tiltak og anslå kostnader for å innfri forskriftens krav. I post 30 (riksveginvesteringer) påpekes det at grenseverdiforskriften medfører at store deler av ressursene må gå til støyskjerming, fasadeisolering og andre tiltak som kan bidra til at kravene oppfylles (s. 21).

I del II ”Disposisjon for vegkontorenes handlingsprogram” (VD november 2000 og vedleggsdel datert desember 2000) gis en anvisning for ønskede tabelloppsett og tekstforslag for handlingsprogrammene. Retningslinjene forutsetter også at det beregnes hvordan viktige natur- og kulturmiljø påvirkes av investeringene, nærmere bestemt hvor mange/hvor store kulturminner, kulturmiljø og kulturlandskap som berøres av støynivåer over 55 dBA.

Vegdirektoratets veileder for "Virkningsberegninger" (VD november 2000) gir bl a en oversikt over resultatdokumentasjonssystemet for miljø, RDS. Det gjøres klart at det strategiske målet er at "*støyproblemer skal forebygges og reduseres slik at hensynet til menneskenes helse og trivsel ivaretas*" (vedlegg 2, s. 105). Nøkkeltall for støy som skal inngå i arbeidet med handlingsprogrammet er "antall personer svært plaget av støy fra vegtrafikk (PSP)". For investeringer på riksvegstrækninger skal PSP beregnes ved hjelp av VSTØY. For mindre investeringer er det gitt en kort anvisning for behandling av støy (s. 81). Virkningen av endrete fartsgrenser på antall støyplagede er forutsatt beregnet spesielt med VSTØY (s. 89-94).

I veilederen om virkningsberegninger redegjøres det for den støyplageindeks (SPI) som det nasjonale støymålet er relatert til. Denne omfatter både de som er litt plaget, noe plaget og sterkt plaget av støy. Vegkontorene skal ikke beregne SPI i sine handlingsprogrammer. Vegdirektoratet vil selv gjøre de nødvendige omregningene for landet som helhet.

Jernbaneverket har ikke utarbeidet tilsvarende, detaljerte retningslinjer, men de fire regionene har utarbeidet handlingsplaner basert på departementenes retningslinjer i løpende kontakt med Jernbaneverket sentralt. Innenfor Jernbaneverket har man et eget "støyforum" som møtes flere ganger i året. Arbeidet i regionene er påvirket av instruksjer sendt ut i brevform (e-mail).

9.3 Vegdirektoratets handlingsprogram

For vegsektoren skjer oppfølgingen på to nivåer:

- En strekningsvis handlingsplan for stamvegnettet utarbeidet av Vegdirektoratet
- Handlingsprogram for riksvegene i det enkelte fylket utarbeidet av Vegkontorene.

9.3.1 Handlingsprogram for stamvegene

Vegdirektoratets strekningsvise handlingsprogram omtaler prioriterte prosjekter (oppstart eller gjennomført) i perioden 2002-2005 rutevis. Mange prosjekter berører mer enn ett fylke og en kan derfor ikke fordele de strekningsvise investeringene på fylkene. Støy behandles generelt og tas i liten grad opp konkret i tilknytning til omtalen av enkeltprosjekter. Handlingsprogrammet gir dermed ikke grunnlag for å vurdere i hvilken grad det enkelte prosjekt på stamvegene bidrar til å redusere støyulempene fra vegtrafikken eller om Miljøverndepartementets anbefalte retningslinjer er fulgt, slik NTP angir at de skal.

Handlingsprogrammet for stamveger har virkningsberegninger for total reduksjon i antall støyplagede og personer utsatt for > 42 dBA innendørs, se tabell 9.2. Det er ikke oppgitt hvor mange som i utgangspunktet er svært plaget eller utsatt for innendørs vegtrafikkstøy over 42 dBA og hvordan situasjonen antas å være ved slutten av perioden. Vegdirektoratet vil kvalitetssikre beregningene før budsjettproposisjonen for 2002 presenteres.

Tabell 9.2: Virkningsberegninger for strekningsvise investeringer på stamvegnettet i perioden 2002-2005 (Kilde: Statens vegvesen, Forslag til handlingsprogram for strekningsvise investeringer på stamvegnettet, tabell 3.1)

Måleparameter for støy	2002	2003	2004	2005	2002-2005
Reduksjon i antall personer svært plaget av vegtrafikkstøy	210	70	410	120	820
Reduksjon i antall personer utsatt for mer enn 42 dBA innendørs vegtrafikkstøy	155	21	217	13	406

© TØI 2001

Handlingsprogrammet viser også antall kulturminner og hvor store arealer som er beregnet å bli berørt av de samlede strekningsvise stamveginvesteringene i perioden 2002-2005, se tabell 9.3.

Tabell 9.3: Inngrep og/eller nærføring i verdifulle natur- og kulturmiljø. (Kilde: Statens vegvesen, Forslag til handlingsprogram for strekningsvise investeringer på stamvegnettet, tabell 3.2)

Inngrep og/eller nærføring til formelt vernede eller formelt foreslått vernede områder:	
Kulturminner (nærføring>55 dBA)	43 (antall)
Kulturmiljø (nærføring>55 dBA)	11 (dekar)
Inngrep og/eller nærføring til kulturlandskap som er gitt nasjonal verdi (nærføring over 55 dBA)	
	178 (dekar)

© TØI 2001

9.3.2 Handlingsprogram for fylkene

Vi har sett på handlingsprogrammene fra Hordaland, Nordland og Vestfold. Alle tre har fulgt malen (disposisjonen) i Vegdirektoratets retningslinjer. Støy er i noen grad omtalt i teksten bl a med henvisning til grenseverdiforskriften, som står i fokus i vegkontorenes arbeid. I Nordland er det også referert til det nasjonale støymålet, men det er ikke foreslått tiltak i forhold til dette (s. 8). Resultatet av virkningsberegningene er vist i tabellform, totalt for perioden 2002-2005 (del A) og for hvert år (del B). Virkningen av endrede fartsgrenser er skilt ut og i sin helhet lagt til 2002.

Grenseverdiforskriftens krav er at målet (0) skal nås i 1/1-2005. Denne fristen forventes holdt i de tre fylkene vi har sett på, se tabell 9.4.

Tabell 9.4: Antall personer utsatt for mer enn 42 dBA innendørs støy fra vegtrafikk. (Kilde: Vegkontorenes handlingsprogram, vedleggsdelene, tabell 39)

	Hordaland	Nordland	Vestfold
Endringer som følge av tiltak i 2002-2005	-1415	0	-504
Forventet situasjon 1/1-2002	1606	0	455
Forventet situasjon 1/1-2006 uten nye tiltak	1415	0	417
Forventet situasjon 1/1-2006 med nye tiltak	0	0	0

© TØI 2001

I Hordaland er 100 hus med 400 boliger undersøkt med tanke på tiltak etter grenseverdiforskriften og det er gjort tiltak på ca 35 hus. Selv om vegkontoret mener å ha erfaring for at mange hus har lavere støynivå enn beregningene tilsier, vil man undersøke alle de 400 boligene og 6 institusjoner før det tas avgjørelser om tiltak. Det er satt av 80 millioner til støytiltak i Bergen i fireårsperioden (s 14). I tillegg trenges det 2 millioner kroner til tiltak andre steder i fylket.

I Nordland uttaler vegkontoret at vegtrafikken ikke skaper ”*spesielt store miljøproblemer i Nordland når det gjelder støy og forurensning*”. Man har likevel utført detaljerte beregninger av utendørs støynivå med NBstøy og innendørs støynivå etter NBIs håndbok 47 for alle bygninger som med VSTØY er beregnet å ha et innenivå over 39 dBA.

I Vestfold pekes på at oppfølging av kravene i grenseverdiforskriften innen 2005 gir sterke føringer på prioriteringene i første fireårsperiode og at store ressurser må avsettes til fasadeisolering, støyskjerming og andre tiltak. Støytiltakene er beregnet å koste 75 millioner kroner fordelt over årene 2002-2004. Dette sies å medføre at arbeid med gateopprusting i byer og tettsteder i større grad må gjennomføres i perioden 2006-2011. Vegkontoret peker også på at det er urealistisk å få alle tiltaksutredningene klare til 1.1.2002. Det er behov for bedre bemanning og det ”*vil være en kontinuerlig og lærende prosess frem til utgangen av 2003*” (vedleggsdel s 23).

I hht retningslinjene fra Vegdirektoratet kan vegkontorene om ønskelig velge et høyere ambisjonsnivå enn 42 dBA. Vegkontoret i Vestfold har valgt å sette 40 dBA som nedre grense for støyskjermingstiltak. Derved mener man å kunne skjerme sammenhengende strekninger og fange opp usikkerheter i registreringene. Også de 669 personer som er utsatt for støynivå mellom 40 og 42 dBA vil få redusert støynivået i innendørs oppholdsrom til under 35 dBA. Støytiltakene vil i hovedsak bestå av fasadeisolering av oppholdsrom i kombinasjon med en mindre lokal støyskjerm på enkelte eiendommer.

Handlingsprogrammene gir også en oversikt over reduksjon i antall svært støyplagede personer, se tabell 9.5. Men vi kan ikke ut fra vegkontorenes handlingsprogrammer vurdere i hvilken grad en følger Miljøverndepartementets anbefalte grenseverdier (T-8/79) for aktuelle utbyggingsprosjekter.

9.3.3 Regionenes handlingsprogram i forhold til det nasjonale støymålet

Måloppnåelsen for det nasjonale målet om 25 % reduksjon av utendørs støyplage, kan ikke vurderes ut fra de regionale handlingsprogrammene. Det nasjonale målet er relatert til total støyplage målt ved SPI-indeksen, mens sektorenes handlingsprogram bruker antall sterkt plagede som måleparameter. Det er her fastlagt at det er Vegdirektoratet som skal foreta en samlet beregning av utviklingen i forhold til det nasjonale målet.

I den grad utviklingen i antall svært støyplagede kan gi en indikasjon på utviklingen mht støyplage (målt ved SPI), tyder beregninger i NTP, jfr tabell 9.1, på at vegsektorens bidrag vil bli forholdsvis beskjedent. Antall sterkt plagede vil bare reduseres med 9 % i NTP-perioden. Beregningen i NTP er et anslag gjort tidlig i planprosessen. For å få et inntrykk av utviklingen slik den ser ut etter at regionene har utarbeidet mer konkrete planer, har vi i tabell 9.6 sett på tilsvarende tall fra de tre vegkontorene vi har undersøkt.

Bidraget fra vegsektoren i disse tre fylkene er ikke betydelige når det gjelder å redusere antall personer som er svært plaget av støy. Vi vet ikke hvordan utviklingen har vært i disse fylkene i perioden 1999-2002, men det er sannsynlig at det står mye igjen til perioden 2006-2010 hvis endring i antall svært plagede kan ses som en indikasjon i forhold til det nasjonale resultatmålet (SPI).

Tabell 9.5: Antall personer som er svært plaget av støy samt endring i %. (Kilde: Vegkontorenes handlingsprogram, vedleggsdelene, tabell 38)

	Hordaland	Nordland	Vestfold
Endringer som følge av tiltak i 2002-2005	-611	-20	-364
Forventet situasjon 1/1-2002	13165	1638	4635
Forventet situasjon 1/1-2006 <u>uten</u> nye tiltak	13027	1685	4574
Forventet situasjon 1/1-2006 <u>med</u> nye tiltak	12416	1665	4332
Endring i perioden 2002 – 2005 i %	- 5,7 %	+ 1,6 %	- 6,5 %

© TØI 2001

9.4 Støy i Jernbaneverkets handlingsprogram

9.4.1 Jernbaneverket sentralt

I Jernbaneverkets handlingsprogram fokuseres det på grenseverdiforskriften. Det vises til kgl res av 30. mai 1997 som forutsetter at tiltaksutredninger foreligger innen utgangen av 2001. I tillegg sies det at det er viktig å ta hensyn til det nasjonale resultatmålet (s. 37). Endring i antall personer som er svært plaget av støy er satt som måleparameter for støy.

Jernbanen synes å få til en forholdsmessig større reduksjon i antall sterkt plagede (26 %) enn vegsektoren, se tabell 9.1. Dette utgjør likevel et mindre antall personer og vil dermed ikke kunne bidra vesentlig til måloppnåelse for samferdselssektoren totalt sett.

Jernbaneverket har satt opp en rekke prioriteringer som skal ligge til grunn for regionenes planarbeid. Blant annet heter det at ”Hvis kostnadsforskjellen ikke er betydelig, bør en så langt som mulig gjennomføre tiltak i forhold til utendørs støy. Dette kan gi den tilleggsfordelen at nærliggende støyutsatte boliger som ikke faller inn under tiltaksplikten, også får redusert støynivå som følge av støyskjerming”.

Det stilles også støykrav til nytt materiell og uttales at skinnesliping i gjennomsnitt kan redusere støynivået med 3-4 dB.

9.4.2 Arbeidet i regionene

Jernbaneverkets regioner utførte i 1999 en detaljert støykartlegging med utgangspunkt i grenseverdiforskriften og de har utarbeidet handlingsplaner på fylkesnivå. Nordisk Beregningsmetode for Togstøy, NoMeT, ble benyttet til å beregne utendørs døgnekvivalent støynivå. For beregning av innendørs støy har Jernbaneverket utarbeidet en egen veileder. Resultatet for alle jernbanestrekninger i landet er dokumentert fylkesvis på kartbilag i 1:5000.

Man holder nå på med å utarbeide tiltaksplaner (fase 2) ved å gå nærmere inn på de eiendommer som er beregnet til å være utsatt for støy fra jernbanen på over 42 dBA. Dette skal gi grunnlag for endelig tiltaksprioritering. For å være sikker på at alle aktuelle hus blir vurdert, har regionene et lavt anslag for verdien av lyd-demping gjennom fasade. Kostnader er beregnet for tiltak som vil bringe støynivået under 35 dBA innendørs, dvs et høyere ambisjonsnivå enn det grenseverdiforskriften gir.

Jernbaneverket sentralt har laget en sammenstilling av regionenes forslag til handlingsprogram. Denne har vært på høring i fylkeskommunene. De samlede kostnadene for å tilfredsstille grenseverdiforskriftens krav er for perioden 2002-2004 grovt anslått til 265 millioner kroner.

Jernbaneverket har fått beregnet for hvor mange boliger det må gjennomføres tiltak i de tre fylkene som vi brukte som eksempel for vegsektoren, se tabell 9.6. Tiltak i disse boligene vil bli utført i perioden 2002-2004.

Tabell 9.6: Fylkesvis oversikt over beregnet antall boliger og personer utsatt for innendørs støy over 42 dBA døgnekvivalent fra jernbane og der det skal gjennomføres tiltak innen 2005. (Antall personer pr bolig satt til 2,4) Kilde: Handlingsprogram for Jernbaneverket, JBV 2001. Høringsforslag

Fylke	Antall boliger	Antall personer
Hordaland	116	278
Nordland	20	48
Vestfold	36	86

© TØI 2001

For samtlige jernbanestrekninger i landet regner man med at antallet personer som er svært plaget av støy vil bli redusert med 6 960 som følge av de direkte støytiltakene (JBV 2001). Denne beregningen er i henhold til tiltaksgrensen. Mange som ligger innenfor kartleggingsgrensen, men under tiltaksgrensen, vil også få bedre forhold. Man regner dessuten med at andre tiltak vil bidra til å redusere antallet som er svært plaget av støy.

9.5 Oppsummering

Mange hensyn og faktorer ligger til grunn for utarbeidelsen av sektorenes handlingsprogrammer. Målsettingene er primært knyttet opp mot trafikkikkerhet, fremkommelighet og miljø. Bare når det gjelder støy er det fastsatt konkrete målsettinger i form av forskrift med tidsangivelse for tiltak (grenseverdiforskriften). Det er lagt stor vekt på å oppfylle disse kravene både for veg- og jernbanesektoren og å rydde opp i problemer i eksisterende områder. Såfremt de tre fylkene vi har sett på som eksempler er representative, synes det som forskriftens grenseverdier for innendørs støy skal bli nådd innen 2005, dvs at de alvorligste støyproblemene forårsaket av disse kildene vil bli håndtert. Etatene har til dels satt seg høyere ambisjoner enn det som er påkrevd, og også boliger med lavere verdier enn tiltaksgrensen vil få en bedret støysituasjon.

Grenseverdiforskriften gjelder eksisterende områder. Det er ut fra handlingsprogrammene ikke lett å vurdere hvordan støy vil bli håndtert i nye utbyggingsprosjekter. Ingen av de fylkesvise handlingsprogrammene for vegsektoren eller Jernbaneverkets handlingsprogram tar spesielt opp hvilke støykrav som skal ligge til grunn for planlegging av de enkelte, nye prosjektene som inngår i handlingsplanene, jfr avsnitt 3.1.1. I Nasjonal transportplan legges det imidlertid til grunn at Miljøverndepartementets anbefalte retningslinjer (T-8/79) bør følges ved nye tiltak.

I en sektor med et godt utbygd planapparat fra sentralt til lokalt nivå og med gode rutiner for sentral veiledning og regional oppfølging, vil oppgaver med klare mål, krav og tidsfrister bli gjennomført. Det er likevel slik at transportsektorene

fokuserer på sterkt plagede og i mindre grad synes å ha ambisjoner når det gjelder mer omfattende og typiske støynivåer som befolkningen belastes med.

Utfordringene i forhold til det nasjonale støymålet er store. Siden grenseverdiformskriftens krav gjelder innendørs støynivå, vil ikke samferdselssektorens innsats redusere støynivået utendørs. At man er vant til å bruke sterkt plaget (PSP) som måleparameter for støy i sektorens løpende planlegging og programmering, kan skape en viss treghet mht å ta en ny støyindikator (SPI) i bruk.

I den grad utviklingen i antall svært støyplagede innendørs kan gi en indikasjon på utviklingen mht total støyplage (målt ved SPI), tyder beregninger i NTP på at vegsektorens bidrag vil bli forholdsvis beskjedent. Antall sterkt plagede vil bare reduseres med 9 % i NTP-perioden. Jernbanen synes å få til en forholdsmessig større reduksjon i antall sterkt plagede (26 %), men dette utgjør likevel et mindre antall personer og vil dermed ikke kunne bidra vesentlig til måloppnåelse for samferdselssektoren totalt sett.

10. Brukernes vurdering av støyregelverket og andre virkemidler

I tidligere kapitler har vi gått gjennom saker i tilknytning til ulike deler av regelverket, og faglige og tematiske utfordringer relatert til disse sakene. I dette kapittel skal vi ta for oss hvordan selve regelverket oppfattes av de som skal bruke det i sin daglige praksis.

Både på regionalt og kommunalt nivå blir det gitt uttrykk for at det ikke nødvendigvis er regelverket som er hovedproblemet i støyarbeidet. Vi ser derfor også på andre virkemidler som er viktige for å følge opp det regelverket som fins og for en effektiv støybehandling, dvs veiledning, informasjon, kompetanse og ressurser og samarbeid.

Vi bygger her på spørreundersøkelsen blant FMVA og FL samt på synspunkter framkommet gjennom intervjuer og spørreskjemaer i noen kommuner.

10.1 Mangler i støyregelverket

En forholdsvis stor andel av svarene fra FMVA og FL tyder på at regelverket oppfattes som mangelfullt eller uklart, se tabell 10.1. FL finner regelverket for helse-tjenesten mer uklart enn det øvrige støyregelverket. Årsaker til at regelverket oppfattes som mangelfullt, er vist i tabell 10.2.

Tabell 10.1: FMVA og FL sin vurdering av om støyregelverket er mangelfullt eller ikke. Antall fylker (N=18 og 16)

Del av regelverket	FMVAs vurdering			Fylkeslegens vurdering		
	Mangelfullt Uklart	OK	Vet ikke Ikke svart	Mangelfullt Uklart	OK	Vet ikke Ikke svart
Plan- og bygningsloven og forurensningsloven m forskrifter og retningslinjer	10	7	1	8	3	5
Kommunehelsetjeneste loven med forskrifter og retningslinjer	Ikke spurt	Ikke spurt		11	5	

© TØI 2001

Tabell 10.2: Grunner til at FMVA og FL oppfatter regelverket som mangelfullt. Flere grunner kunne oppgis. Antall fylker (N= 18 og 16)

Del av regelverket	Ikke oppdatert	Komplisert	Uoversiktlig	Annet	Vet ikke Ikke svart
FMVAs vurdering av plan- og bygningsloven og forurensnings-loven m forskrifter og retningslinjer	8	4	4	2	2
FLs vurdering av Kommunehelsetjenesteloven m forskrifter	3	2	6	4	-

© TØI 2001

10.1.1 FMVAs vurderinger

Både FMVA og FL har utdypet og konkretisert mangler og uklarheter. FMVA (10 besvarelser) mener at det fleste retningslinjene trenger en oppdatering. Dette gjelder bl a:

- T-8/79 mangler oppdatering og har lite ambisiøse mål
- T-1/86 er ikke oppdatert i forhold til nyere signaler fra MD/SFT om fylkesmannens medvirkning og rolle i plansaker som omhandler støy.
- T-1277 og T-1/86 er ikke godt nok samkjørt
- TA-506 trenger en gjennomgang. Kravene er ofte umulig å overholde for eksisterende virksomhet, spesielt maks lydnivå på 10 dBA høyere enn anbefalt ekvivalentnivå.
- Det er behov for en klargjøring av forurensningslovens fullmaktsbestemmelse når det gjelder regulering av forurensning fra transport (§5). Dette er et felt som oppfattes som uoversiktlig av både FMVA og FL.

Enkelte FMVA (5 av 18) har også kommentarer til støykriteriene i Forskrift om konsekvensutredninger av 21.mai 1999, jfr avsnitt 2.3.2. De peker på at:

- Teksten i forskriften forutsetter at dagens støy nivåer er kjente, noe som ofte ikke er tilfelle. Dette gjør det vanskelig å si noe om økning i antall støyutsatte personer. En burde muligens innføre obligatoriske støymålinger.
- Det er behov for å konkretisere forskriften noe, spesielt punkt 5c, da den er vanskelig å bruke i praksis.
- Teksten burde vært formulert slik at tiltakshavers ansvar for å dokumentere om tiltaket utløser KU-plikt eller ikke var tydeligere. Opplysningsplikten etter § 8 synes alene å gi for svake signaler til potensielle tiltakshavere som forholder seg til vedlegg II.
- Kriteriene har så høyt ”innslagspunkt” at de i praksis anses som uaktuelle. F eks kan en vegbygging tre - tidoble trafikkmengden før krav om KU utløses. Som nevnt i avsnitt 2.3.2 skal KU iverksettes ved ”vesentlig støymessige virkninger”, angitt til 5 dBA for 200 personer eller 10 dBA for 100 personer.

Videre mener miljøvernavdelingene at regelverket har store huller:

- Det mangler retningslinjer for jernbanestøy, og det er også ønskelig med norske retningslinjer for støy fra motorsport. (TA-1773 om støy fra motorbaner ligger i følge SFT, til behandling i Miljøverndepartementet, jfr avsnitt 2.4.1.
- Det er behov for retningslinjer for støy fra ”turistflygning” (for eksempel sightseeing og fallskjermhopping) med helikoptre og småfly over tettsteder og friluftsområder (landingsplasser).
- Det savnes klarere retningslinjer som tar for seg problematikken knyttet til konflikter mellom målet om fortetting/utbygging nær knutepunkt og støykravene, jfr avsnitt 4.3.2 og 5.1.1.

Et annet forhold som kan svekke støyarbeidet, er at støygrensene i de forskjellige forskriftene og støyretningslinjene varierer for mye (TA-506 er ”streng” mens blant annet grenseverdiforskriften er alt for ”snill”). Det savnes mer samkjørte

støymål for ulike typer virksomhet, og også en bedre samordning av målemetodene.

10.1.2 Uklarheter knyttet grenseverdiforskriften

FMVA peker videre på at det har vært en tendens til at flere aktører, også kommunene, blander sammen retningslinjene gitt i T-8/79 og grenseverdiforskriftens krav. Til tross for at det klart fremgår av veiledningsmaterialet at den gjelder oppgradering av eksisterende områder, er en redd for at grenseverdiforskriftens mer liberale støygrenser kan ha en viss påvirkningskraft på grensesettingen i nye støysaker og på enkeltvedtak i klagesaker, f.eks. i helsetjenesten. Forskriftens svakere støykrav kan gi føringer på behandlingen av støy i plansammenheng og fungere som en sovepute.

At kommunene kan være uklare på dette punkt, er kanskje ikke overraskende da det fins eksempler på at også sentrale myndigheter har gitt misvisende veiledning på dette punktet. Et eksempel er veiledningen i lydkapittelet i REN veiledning til teknisk forskrift (Statens byggetekniske etat (BE) 1997).

I veiledningen til § 8.4 i teknisk forskrift, forutsettes det at det ved plassering av bygninger er tatt hensyn til støybelastede områder i reguleringsplanen iht plan- og bygningslovens § 26. Boliger, skoler mm må ikke plasseres slik at utendørs støy overskrider angitte akseptable grenseverdier. Det vises til at støybestemmelser reguleres av ulike myndigheter etter forskjellige forskrifter og retningslinjer. Som eneste eksempel nevnes grenseverdiforskriften.

Videre gis det i et avsnitt om utendørs støyforhold opplysninger om at Miljøvern-departementet i grenseverdiforskriften har gitt grenseverdier for støynivå ved boliger, barnehager, utdanningsinstitusjoner og helseinstitusjoner. Det angis at disse kan brukes for å dekke de områder som det byggetekniske regelverket ikke regulerer og ved fastsettelse av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.

I en nettutgave til ny veileder til teknisk forskrift som ligger på BEs hjemmesider er det første eksemplet delvis rettet opp, men det siste eksemplet er fortsatt med i utkast til ny veileder.

10.1.3 Fylkeslegenes vurdering

Fylkeslegene (9 besvarelser) mener at grensesnittet mellom de ulike lover og dermed myndigheter er uklart. De peker bl.a. på at:

- Det mangler en sentral støyforskrift. Nå er forskriftene og rundskrivene hjemlet i forskjellige lover og det kan være vanskelig å finne frem.
- Støy ligger i gråsonen mellom helse- og forurensningsmyndighetene. Det blir derfor uklart hva som gjelder, hvem som gjør hva osv.
- Arbeidet er ikke godt nok samordnet faglig og forvaltningsmessig.

Deres forslag er at en bør samle regelverket for støy i en forskrift, hjemlet i kommunehelseloven (§4a-1,2).

Fylkeslegene mener videre at de kommunale helseforskriftene, hjemlet før rundt 1980 (avfall/renovasjon, camping, forsamlingslokaler, hytteområder mm) trenger

en oppdatering. Det er blant annet flere viktige støykilder som ikke reguleres av gjeldende regelverk:

- Kommunehelseloven med forskrifter mangler hjemmel for å fatte vedtak i forkant av potensielt støyende arrangementer (billøp, konserter, båtrace med mer).
- Den type støy som i dag oppleves som belastende, er i liten grad regulert (viftestøy, musikkstøy nattestider, nabostøy, gressklippere mm)
- Regelverket tar mest hensyn til støyforebyggende tiltak inne i hus, utvendig støy ivaretas ikke på samme måte.
- Det mangler støykrav med utgangspunkt i virkninger på folks helse.

Det er også vanskelig å tolke reglene og forskriftene, noe som fører til at en må bruke skjønn. Samtidig påpekes at regelverket ikke er hovedproblemet, men kompetanse, organisering og ressurser på kommunalt nivå.

10.1.4 Kommunale synspunkter på regelverket

Også de kommunale aktørene vi intervjuet, ble bedt om å komme med synspunkter på dagens regelverk. De kommunale vurderinger er i stor grad sammenfallende med de som ble gitt av FMVA og FL. Dog var understrekningen av at mangel på ressurser er et langt større problem for støyarbeidet enn selve regelverket, enda mer fremtredende i kommunene.

Det ble blant annet påpekt at det kommer en rekke bestemmelser fra sentrale myndigheter som avspeiler at det er for stor avstand og liten forståelse for kommunenes problemer. Samtidig gir sentrale myndigheter liten støtte når det gjelder avveiningen mellom ulike hensyn. Viktige momenter som fremkom, var:

- Behovet for oppdatering er stort. Det ble sagt at det er pinlig å vise til eldgamle forskrifter og retningslinjer. At store deler av regelverket er gammelt skaper også usikkerhet blant de som skal bruke det.
- Det ville være en stor fordel om alle retningslinjer ble samlet et sted i en pakke, både plankrav og byggeforskrifter. Det ville også være en fordel med regler som bestemte akseptabelt støynivå for mottakere heller en regler for de ulike virksomheter/produkter. Et regelverk for eksisterende boliger og veier savnes.
- Det er spesielt vanskelig å få forståelse for utendørs støygrenser. Utbyggerne presser på for økt arealutnyttelse og har dessuten nå hovedansvaret for å lage detaljplaner etter plan- og bygningsloven.
- Plan- og bygningsloven har med tiden fått større betydning i støyarbeidet, og færre saker tas nå etter kommunehelsetjenesteloven. Dette oppleves som hensiktsmessig, da en med kommunehelsetjenesteloven ofte kommer inn i saker da mye er etablert og kostnadene for tiltak vil være store. Samtidig finner enkelte kommuner at det er svært verdifullt at helsetjenesten på et tidlig tidspunkt trekkes inn i behandlingen av saker etter plan- og bygningsloven, slik at eksisterende problem kan bli vurdert.
- Det bør foretas en vurdering av forholdet mellom byggeforskriftene og forskriften om miljørettet helsevern i skoler og barnehager. Godkjenning og

kontroll etter begge disse forskriftene kan lett medføre dobbeltarbeid i kommunene.

Et annet tema der det nok vil være ulike oppfatninger i kommunene eller mellom sektorer i kommunene, gjelder spørsmålet om støykravenes juridiske tyngde. Noen mener at de krav som skal stilles bør ha forskriftsstatus, da det vil forenkle den kommunale behandling. anbefalinger kan lettere overprøves av politikerne i konfliktsituasjoner. Andre er bekymret for at et strengere regelverk vil kunne bli "en klamp om foten". Det er OK med noen strengere krav – men deretter må det være fleksibilitet.

Det kom også noen synspunkter på at de støynivågrenser som brukes i dag er altfor liberale. Dette gjelder f.eks. grenseverdiforskriftens krav, krav som utløser KU på støyområdet og anbefalingen om 55 dBA for utendørs støy. Videre ble det pekt på at det burde stilles krav om avstander til veg. Et annet ønske er krav om vurdering av sosiale konsekvenser og ikke bare fysiske miljøfaktorer.

10.2 Veiledning og informasjon

Veiledning og informasjon er nødvendig for å sikre at dagens regelverk blir brukt. Dette gjelder ikke minst da regelverket er komplisert og uklart, jfr. avsnitt 10.1. Her har både sentrale og regionale myndigheter et ansvar.

10.2.1 Informasjon fra sentrale myndigheter til FMVA og FL

De fleste FMVA (10 av 18) mener at de får tilstrekkelig informasjon og veiledning fra sentrale myndigheter og mange mener også at de foreliggende veiledere er gode nok (8 av 18). Fylkelegene er mindre fornøyd, og bare 3 av 16 mener at den informasjon de får er tilstrekkelig. I dag får de i hovedsak informasjon og faglig veiledning gjennom diverse skriv. Men seminarer og løpende kontakt er også en viktig kanal for FMVA, se tabell 10.3.

Tabell 10.3: Måter FMVA og FL får informasjon og faglig veiledning fra sentrale myndigheter på. Flere svar kunne oppgis. Antall fylker (N=18 og 16)

Type informasjon/veiledning	Til FMVA	Til Fylkeslegen	Til Fylkeslegen
	fra MD, SFT m fl.	fra helsemyndighet	fra MD, SFT m fl.
Diverse skriv	17	15	16
Seminarer	12	3	3
Løpende kontakt	11	3	1
Møter	2	0	0
Annet	3	1	1

© TØI 2001

I miljøvernavdelingene savnes fagsamlinger og fora for utveksling av erfaringer med saksbehandlere på temaet støy hos SFT, MD og også de andre avdelingene hos fylkesmannen. De ønsker mer informasjon om hvordan FMVA best kan håndtere støy på kommuneplannivå (forebygging), og at den informasjon som sendes fra sentralt hold er mer samlet og systematisk.

Fylkeslegene savner også møter og seminarer med sentrale myndigheter der blant annet endringer og oppdateringer av regelverket kan diskuteres. Det kunne også vært gitt mer informasjon og veiledning om fortolkningen av lovverket. En peker på at temaet synes å være dødt og lurert på om det skyldes intern kompetansestrid mellom miljø og helse.

10.2.2 Synspunkter på foreliggende veiledere

Hoveddelen av den informasjon som gis fra sentrale myndigheter, er skriftlig. Gode veiledere er derfor et viktig element i informasjonsarbeidet overfor de som skal håndtere støy i praksis. FMVA mener at det trengs nye og oppdaterte veiledere på følgende områder:

- Retningslinjer for behandling av støy fra motorsport, hjemlet i plan- og bygningsloven og forurensningsloven.
- Veilederen for måling av industristøy (TA- 590) er tunglest og bør oppdateres.
- Det er behov for en veileder som tar for seg problemet anleggsstøy i tettbygde områder.
- TA- 1556 (veileder til grenseverdiforskriften) er for omfattende. Den er delvis uegnet som veileder for anleggseiere og bør forenkles.
- TA-0901 (friluftsområder) har en uklar status i forhold til de andre veilederne, på grunn av avvikende grenseverdier. (Denne har vi ikke sett på i dette prosjektet.)
- Det er behov for veiledere for vegtrafikk, motorsport, ”turistflyvning” og for utesteder i/nær boligområder.
- Det trengs en bedre veileder om fylkesmannens rolle som statlig fagmyndighet i støysaker.

Samtidig peker de på at før det eventuelt utarbeides nye veiledere, bør hele regelverket samordnes bedre. En eksempelsamling med gode løsninger på støyproblemer og eksempler på forskjellige typer tiltak, blir også etterpurt.

10.2.3 Informasjon fra FMVA og FL til kommuner m fl

Alle FMVA er i kontakt med kommunene i forbindelse med enkeltsaker. Men ut over dette driver bare 7 FMVA med generell kunnskapsformidling i forbindelse med støyregelverket. Eksempler på slik kunnskapsformidling er:

- Møte/seminar med grenseverdiforskriften som tema
- Fagsamlinger for saksbehandlere i kommunene
- Diverse rundskriv/informasjonsbrev til kommunene og andre aktører
- Kurs og opplæring i forbindelse med lokale støyfora
- Informasjonsmøter i kommunene.

Heller ikke fylkeslegene driver utstrakt informasjonsarbeid overfor kommunene ut over enkeltsaker. 6 av 16 fylkesleger opplyser at de har gjennomført tiltak, blant annet har de:

- Medvirket på kurs og seminarer med helsepersonell på kommunalt nivå om støy og støyforebyggende arbeid.
- Hatt konferanse for kommunalt personell, med presentasjon av nytt regelverk og kartlegging av kommunenes befatning med støysaker.
- Undervist på høyskoler.
- Bistått med håndtering av forskriften om miljørettet helsevern/støy i skoler og barnehager etter kommunehelsetjenesteloven.

Et eksempel på brev fra FMVA med informasjon til kommunene om regelverket og ulike krav er vist i boks nedenfor.

Eksempel på brev med støyinformasjon fra FMVA til kommunene

”Støyhensyn i kommunal planlegging - retningslinjene

Ulike typer støy har øket i omfang og har blitt et samfunnsproblem. Støy kan gi opphav til :

- *Plager, mistrivsel.*
- *Søvnforstyrrelser.*
- *Forstyrrelse av kommunikasjon.*
- *Helseproblemer som stress, magesår, høyt blodtrykk, kreft osv.*

Pr. i dag er det kartlagt at 1.331000 personer i Norge er utsatt for over 50 dB(A) døgnkvalivalent støyinnivå (Lekv) og av dette 439000 personer over 60 dB(A) Lekv, (SFT – rapport 1714/2000).

Kunnskapen om støy og de problemer støy fører med seg er ingen ny kunnskap. Men fordi støyhensyn ikke har fått nødvendig oppmerksomhet i kommunal planlegging har fylkesmannen funnet det nødvendig og hensiktsmessig gjennom dette rundskriv å gi en oversikt over de retningslinjer og øvrige hjelpemidler som finnes for vurdering og avklaring av støykonsekvenser i den kommunal planlegging.

I rundskriv fra Miljøverndepartementet er det ovenfor kommunene påpekt at det skal tas støyhensyn i kommunal planlegging og at fylkesmannen skal påse at dette blir gjort. Departementet minner også om at i følge plan – og bygningslovens bestemmelser om kommuneplanarbeidet og regulerings-planarbeidet, skal kommunen på et tidlig tidspunkt i planleggingen ta kontakt med bl.a. offentlig myndighet som har interesser å ivareta. Og slik fagdepartementet for offentlig planlegging må forstås legges ansvaret for nødvendig klarering av støy i plansaker, på kommunen.

Retningslinjer og rundskriv fra Miljøverndepartementet (Md) og Statens forurensningstilsyn (SFT)

Her gjengis nummer og tittel på rundskriv T-1/86, T-8/79, TA-506, T-2/93 og T-1277.

Beregningsmetoder, rapporter og veiledning om støymåling:

Vegtrafikkstøy. Md og Statens vegvesen juni 1979 : Håndbok - 064 , Nordisk beregningsmetode for vegtrafikkstøy forenklet og komplett metode, med praktiske eksempler som tillegg til håndboken. I spesielle tilfeller kan vegkontoret i Nord - Trøndelag yte bistand til klargjøringer av detaljer etc. i beregningsmetoden. Vegkontoret tar imidlertid ikke på seg å utføre støyberegninger.

Eksempel på brev med støyinformasjon fra FMVA til kommunene forts.
Støy fra skinnegående trafikk. SFT og NSB juli 1984 : Beregningsmetode for støy fra skinnegående trafikk.
Motorsport. Statens Naturvårdsverk (Sverige) : 1975: 6 - Retningslinjer for støy fra motorsport og bilprøvingsbaner. Statens Naturvårdsverk : Meddelelse 8/1983, støy fra motorsportsbaner – beregningsmodell. Miljøstyrelsen (Danmark) : Veiledning nr. 7/1984 , Støy fra motorsportsbaner.
Støymåling. SFT: TA 590 – Veiledning for måling av støy fra industri. Måleprosedyre er også oppgitt i TA-506, jfr. pkt.4.
Statens vegvesen: Håndbok - 065 , Støyskjermer.
SFT 95:02 - Grønne støyskjermer.
SFT 94:21 Støy i frilufta – og rekreasjonsområder.
SFT - rapport nr.68, Støy fra mekaniske verksteder.
SFT- rapport nr. 70, Beregningsmetode for støy fra skytebaner. (finnes også i EDB-versjon)
SFT- rapport nr. 75 , juni 1986 - Veiledning om utendørs støy, regler beregning/måling og tiltak
SFT februar 2000 - 1714/2000 – mulige tiltak for å redusere støy.

Innendørs støy :

- *Krav til innvendig støy i boliger, helseinstitusjoner, skoler m.v. er satt i MD's rundskriv T-8/79 om vegtrafikkstøy. Rundskrivet skal sikre et akseptabelt innvendig støynivå i arealplaner som omfatter vegtrafikk og støyømfindlig bebyggelse. Kravene er differensiert mellom planlagt bebyggelse og eksisterende bygg.*
- *Forskrift om krav til byggverk og produkter av 22.januar 1997 nr.33. Det vises til forskriftenes kap. VIII Miljø og Helse, § 8-42 Beskyttelse mot støy. Disse tekniske forskrifter til plan – og bygningloven setter krav til den enkelte bygning i byggesaksprosessen.*

Opprydding:

I tillegg til det regelverk som finnes på støy i en plansituasjon er det vedtatt ”Forskrift om grenseverdier for lokal luftforurensning og støy”. Forskriften er fastsatt av Md i mai 1997 i medhold av lov om vern mot forurensning og om avfall. Denne forskrift gjelder eksisterende bebyggelse og skal legges til grunn for kartlegging og utredning av nødvendig oppryddingsbehov. Grenseverdiene skal altså ikke brukes for ny bebyggelse.”

10.2.4 Kommunenes vurdering av informasjonen

Kommunene får i hovedsak skriftlig informasjon om støy, slik som rundskriv og retningslinjer. Flere pekte på at de nok ikke har hatt god nok intern oppfølging når det gjelder dette. Intervjuene i kommunene avdekket at alle deler av støyregelverket ikke var kjent. Dette gjaldt f eks støykrav i NS 8175, grenseverdiforskriften, SFTs retningslinjer for industristøy og den nye fortolkningen av plan- og bygningslovens § 26.

Det ble fra flere understreket at informasjon som skal nå fram i kommunene må være kort og oversiktlig. I kommunene sorteres informasjon ut fra det som er viktig for kommunen. De makter ikke å holde seg oppdatert om alle slike rundskriv.

Økt hensyn til støy som reguleres gjennom veiledninger og rundskriv, krever mer kompetanse og tid enn det kommunene vanligvis har til rådighet. Retningslinjer må dessuten vurderes fra sak til sak, dvs det burde vært mer forskrifter. Bedre informasjon og veiledning er spesielt viktig med tanke på de i kommunene som bare av og til kommer bort i støysaker.

Teknisk sektor, plan- og byggetaten, fikk en god del informasjon om støy i 1998, etter at grenseverdiforskriften og nye byggeforskrifter kom. Flere av kommunerepresentantene ønsker imidlertid et bedre kurstilbud og flere møter på støyområdet. Utsendelse av skriv og brevskrivning gir ingen god prosess. Fra en intervjuperson ble det stilt spørsmål om FMVA ”bare er en postkasse for MD?”

Et faglig forum eller nettverk, der de som arbeider med støy kan møtes og drøfte aktuelle støysaker, kunne gi en viktig støtte for støyarbeidet. 7 FMVA og 4 FL oppgir at det fins et faglig nettverk for støy i fylket. De viktigste deltakerne i disse nettverkene er: fylkesmannen, fylkeskommunen, fylkeslegen, vegkontoret og kommunene.

Slike nettverk var ikke godt kjent i de kommuner vi besøkte. Andre fora som ble nevnt under intervjuene og der støy tidvis har vært tema, var blant annet; Planforum og forum for Miljørettet helsevern. De kommuneleger vi snakket med, får i varierende grad støtte av fylkeslegen. I Akerhus holdes månedlige møter for alle kommunelegene der de blir minnet på støy som et viktig helsetema.

Byggetekniske etater fra hele landet har årlige samlinger der byggesaksregler tas opp. Støy har ikke vært et tema på disse, noe som burde vært aktuelt ved endringer i regelverket og i forbindelse med nye nasjonale mål og lignende.

I de kommuner vi besøkte, gis det ikke ut noen almen informasjon på støyområdet. Både FMVA og FL nevner informasjon om støysituasjonen til politikerne som en viktig kommunal formidlingsoppgave, nødvendig for å sette støy på dagsordenen.

10.2.5 Temaer der kommunene ønsker informasjon og opplæring

To tredjedeler av de kommunale etatene oppga i spørreskjemaet fra Norsk forening mot støy at de har behov for informasjon og opplæring. Det er forholdsvis mange, 49,5%, som har behov på mer enn et område. Fra en tredjedel til halvparten av kommunene peker på behov for mer informasjon og opplæring på de ulike temaer, se tabell 10.4. Størst er behovet når det gjelder støy i plansammenheng.

Tabell 10.4: Informasjons- og opplæringsbehov på ulike temaer oppgitt av etatene på spørreskjemaer innhentet av Norsk forening mot støy. Prosent av totalt antall etater (N=103)

Tema	Prioritering eller avkryssing uten prioritering						Total andel
	1	2	3	4	5-8	Uten	
Støy i plansammenheng	24,3	7,8	5,8	1,9	1,9	8,7	50,5
Saksbehandling	13,6	8,7	5,8	1,0	1,9	7,8	38,8
Støymåling/beregning	4,9	8,7	5,8	6,8	2,9	7,8	36,9
Kartlegging	3,9	8,7	6,8	2,9	4,9	3,9	31,1
Støyanalyse/utredning	3,9	8,7	5,8	2,9	2,9	4,9	29,1

© TØI 2001

10.3 Kompetanse og ressurser

Viktige forutsetninger for et effektivt støyarbeide i tillegg til selve regelverket, er selvsagt den kompetanse de som jobber med støysaker har, og hvor mye tid de kan avsette til arbeidet. At dette i dag er en mangelvare framkom tydelig både i spørreundersøkelsen og i kommunesamtalene.

10.3.1 Tid brukt på støysaker hos FMVA og FL

Hos FMVA er det i snitt ca 2,5 personer, varierende fra 1-6 personer, som jobber med støysaker. Tilsvarende tall for FL er ca 1,9, varierende fra 1-3 personer.

Vi spurte FMVA og FL hvor mye tid de har avsatt til å behandle støyrelaterte spørsmål i løpet av et år. Svarene er vist i tabell 10.5. Vi ser at fylkeslegene har svært lite tid avsatt til dette arbeidet, de aller fleste kan bruke mindre enn 1 ukeverk pr år til støysaker. Hos FMVA har en betydelig mer tid.

Til sammen bruker alle landets fylkesleger således ikke mer enn ca 2-3 månedverk på støyrelatert arbeid. Miljøvernavdelingene bruker mer, i alt anslagsvis 4-5 årsverk på landsbasis.

Tabell 10.5: Tid brukt til støyrelatert arbeid i løpet av et år hos FMVA og FL. Antall fylker med ulik tidsbruk (N= 18 og 16)

	< 1 ukeverk	1- 5 ukeverk	5uv -3 mndverk	3-6 mndverk	6-12 mndverk	> 1 årsverk
FMVA	-	3	8	5	2	0
Fylkeslegen	13	2	1	-	-	-

© TØI 2001

10.3.2 Kompetanse og ressurser i fylkene

Det er naturlig nok personer med helt ulik kompetanse som arbeider med støy hos FMVA og FL. Miljøvernavdelingenes personale har bakgrunn som ingeniører/sivilingeniører, jurister, naturforvaltere eller har planfaglig bakgrunn, mens de som jobber med støy hos fylkeslegene er leger, sykepleiere, jurister og personer med helsefaglig bakgrunn.

Det er altså svært ulik profesjonsbakgrunn blant de som er ansvarlige for støysaker. Sett i sammenheng med at regelverket er komplisert og at støytiltakene er svært forskjellige, indikerer dette noen av utfordringene en står overfor i støyarbeidet.

De fleste FMVA (11 av 18) og FL (13 av 16) mener de har tilstrekkelig eller delvis tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å ivareta sine oppgaver på støyområdet. De som ikke tilfreds med situasjonen, peker på følgende mangler:

- En trenger mer fagkompetanse og flere folk. Bemanningen er så liten at hver medarbeider må dekke flere fagområder, og det mangler derfor særskilt kompetanse på området.
- Manglende kapasitet fører til at saker knyttet til miljørettet helsevern blir nedprioritert i helsetjenenesten. Det blir ofte også for liten tid til å holde seg oppdatert.

- Medarbeiderne har lite "formell kompetanse" på støy, noe som henger sammen med at støytemaet er lite omtalt ved universiteter og høyskoler.
- En mangler opplæring og oppdatering og savner et kurstilbud på området.
- Det er vanligvis få saker på de enkelte områder. Dette gjør det vanskelig å holde seg à jour og å holde kunnskap ved like. Det blir ofte til at en må lese seg til kunnskap når saken skal behandles.
- Støy er et vanskelig tema faglig sett. Det er alltid behov for kunnskap på et så komplisert fagområde (beregning, måling, regelverk osv).

Både FMVA og FL mener at en av utfordringene framover er å prioritere støyarbeidet høyere, heve kompetansen og å få bedre rutiner for arbeidet. Dette vil, gitt knappe ressurser, kreve en omprioritering av oppgaver.

10.3.2 Kompetanse og ressurser i kommunene

I de kommuner vi besøkte er mangelen både på tid og kompetanse åpenbar. Dette gjelder ikke minst kommunelegene som har en rekke funksjoner å fylle innenfor ulike former for deltidsstilling. De har heller ikke medarbeidere med akustisk kompetanse med sikte på kontroll og målinger i relasjon til klagesaker. I enkelte tilfelle har kommunelegen et mindre budsjett som brukes til konsulenthjelp.

I de tekniske etater har en ikke egenkompetanse på støy. De kommuner vi besøkte har ikke eget måleutstyr og budsjettet for konsulentstøtte er begrenset. En av kommunene opplyste at de har et godt samarbeid med vegkontoret som også bistår med støyspørsmål for kommunale veger.

De vi intervjuet viser ellers til at det vil være tiltakshavers ansvar å ta hensyn til støy i utbyggings- og byggesaker. Det er ofte også utbyggerne som vil stå for KU- og reguleringsakene og det er da de som må hente inn støykompetanse fra konsulenter.

Selv om kommunene har lite ressurser, utfører de oftest støyarbeidet selv. Dette ble oppgitt av 81,6% av kommunale etater, som svar på et spørsmål fra Norsk forening mot støy om hvem som utfører arbeidet med støysaker i kommunene. Videre bruker opp mot 40% konsulenter, i tillegg eller i stedet for eget arbeid. Mer sjelden er det å håndtere støysakene gjennom interkommunalt samarbeid. 14,6% oppgav dette alternativet.

Å vurdere situasjonen i kommunene krever mer omfattende undersøkelser enn de vi har foretatt. Vi mener likevel det er grunn til å peke på at manglende kompetanse og tid til arbeidet ser ut til å være hindringer når det gjelder et aktivt, forebyggende arbeid på støyområdet og for å kontrollere at tiltakshavere gjør det de skal.

10.4 Ansvarsdeling og samarbeid

En rekke offentlige aktører er involvert i støyarbeidet på kommunalt, fylkeskommunalt og statlig nivå, jfr tabell 2.1. Det er ikke samme organ som har ansvar for ulike støyproblemer, noe som åpenbart kompliserer arbeidet.

I tillegg er mange offentlige etater under stadige omorganiseringer, de skifter navn og myndighet og ansvar endres. Dette gjør det vanskelig å ha oversikt over hvem som har ansvar for hva. Svært få vil trolig kunne beskrive hvem som er helsemyndighet etter kommunehelsetjenesteloven i en kommune eller hvem som er forurensningsmyndighet og hva disse myndighetene har som særskilt ansvarsområde. Tilsvarende vil det være i plan- og byggesammenheng hvor mange etater har ansvar og myndighet for konsekvensutredninger og i byggesaker hvor byggherre og utførende entreprenør har egenkontrollansvar.

Vi har i denne undersøkelsen ikke fokusert spesifikt på ansvarsdeling og samarbeid mellom aktørene, men enkelte forhold ble tatt opp i spørreundersøkelsen og samtalene i kommunene. Disse blir kommentert nedenfor.

10.4.1 Samarbeidet mellom kommunale aktører

I de kommunene vi hadde intervjuer i, er samarbeidet mellom de ulike sektorene av varierende omfang og kvalitet. Vi har inntrykk av at samarbeidet mellom teknisk sektor og helsetjenesten fungerer rimelig bra når det gjelder håndteringen av klager fra publikum, jfr avsnitt 8.4. I det forebyggende arbeidet knyttet til plan- og byggesaker, er samarbeidet mer problematisk.

Enkelte av de vi intervjuet, mente at kommunehelsetjenesten ikke blir trukket inn i relevante saker i tide og at deres synspunkter ikke blir vektlagt. Å bli varslet gjennom offentlig ettersyn er ikke godt nok. I andre kommuner blir helsetjenesten innformet i plansaker, deltar i møter i planutvalget, arbeidsgrupper knyttet til kommuneplanen og liknende – men har ikke selv kapasitet til å følge opp alle saker. Praksis er således varierende og et godt fungerende og tverrfaglig Planforum for tidlig diskusjon om saker ville gi et bedre samarbeid.

En stor utfordring i støyarbeidet ligger i forholdet mellom administrasjon og de politiske organer. I dag ser det ikke ut til at politikerne oppfatter støy som et viktig tema. Det ble også nevnt at kommunene har større problem med forholdet til sentrale myndigheter enn til andre kommunale aktører. Men i flere av kommunene har de et bra samarbeid med vegkontoret i støysaker.

10.4.2 Rollefordeling mellom FMVA og FL

Både fylkesmannen og fylkeslegen har viktige roller i forhold til overvåking av og støtte til kommunenes virksomhet, se kapittel 2. Både FMVA og FL ble spurt om de mener rollefordelingen mellom dem er funksjonell. Det ser ut til at miljøvern-avdelingene har lite kontakt med fylkeslegen, da det er fylkesmannen som har den formelle kontakten i f eks klagesaker.

10 FMVA (av 18) svarer at de ikke vet om rollefordelingen er funksjonell eller ikke og de vet heller ikke om fylkesmannen følger de råd som gis av FL. Det er derfor vanskelig å peke på om noe burde vært annerledes. Av de resterende åtte mener seks at rollefordelingen er funksjonell. Disse åtte mener videre at fylkesmannen i hovedsak følger de rådene fylkeslegen gir (4 alltid og 4 av og til). Det pekes imidlertid på at kommunehelsetjenesteloven i begrenset grad benyttes i saker relatert til støy, og at fylkeslegen sjelden går inn i enkeltsaker.

Det er flere fylkesleger som mener rolledelingen er funksjonell (12 av 16). De mener at de i de aller fleste tilfelle får de saker de skal ha, f eks klager på kommunale helsevedtak, fra fylkesmannen. De samme personene (12 av 16) har også inntrykk av at fylkeslegens vurderinger i klagesaker alltid tas til følge av fylkesmannen.

Enkelte fylkesleger mener likevel at de burde være klageinstans i støysaker. Fylkesmannen har etter deres oppfatning ikke tilstrekkelig kompetanse når det gjelder støyens virkninger på befolkningens helse.

Når det gjelder rollefordelingen, blir det også uttrykt usikkerhet mhp fremtiden, ved miljøvernavdelingens mulig endrede organisatoriske tilknytning.

10.5 FoU om det kommunale støyarbeidet

En annen aktivitet som kan støtte støyarbeidet, er kunnskapsutvikling gjennom forskning og utredning. Departementet nevnte derfor FoU i sin liste over virkemidler de ønsket synspunkter på. Et spørsmål om dette til FMVA og FL avdekket at FMVA ikke i noe fylke har tatt initiativ til egne FoU-prosjekter, mens en av fylkeslegene har gjort det. Dette prosjektet gjelder etablering av et etterutdanningsopplegg på temaet støy og støybekjempelse.

Det foreligger få studier av støyarbeidet i kommunene. De vi har funnet er av eldre dato (f eks Ringheim 1985) eller mindre omfattende forprosjekter (Løfsgaard 1997). I forbindelse med regjeringens mål om støyreduksjon ble det foreslått en vesentlig økning av støyforskningen. Pr dato er det i NFR satt av ca 2 mill kr årlig til dette under PROFO-programmet. Etter det vi har kjennskap til, er støyarbeidet i kommunene ikke tatt opp som tema i denne sammenheng.

10.6 utfordringer og forbedringsmuligheter

Fylkenes miljøvernavdelinger og fylkeslegene ble til slutt i spørreskjemaet bedt om å angi de viktigste utfordringene og oppgavene i fylket når det gjelder oppfølging av det nasjonale resultatmålet for støy. Kommentarene ble gitt i relasjon til ulike aktører. Svarene er gjengitt i tabell 10.6 – 10.8, og kan stå som en oppsummering av de svakheter FMVA og FL ser mht regelverket og andre forutsetninger for et effektivt støyarbeid. Svar knyttet til bestemte støykilder er ikke tatt med her.

Tabell 10.6: Utfordringer og oppgaver FMVA og FL ser for sin virksomhet i støyarbeidet fremover, spesielt i relasjon til å nå den nasjonale målsettingen om å redusere støyplagene i befolkningen. (N=18 og 16 fylker)

Utfordringer FMVA og FL er enige om	Utfordringer FL ser	Utfordringer FMVA ser
<i>Fylkeslegen</i>		
Heve kompetansen på støy og miljørettet helsevern i fylket og kommunene, særlig de små	Bedre samordningen av den statlige innsatsen på støyområdet. Heve egenkompetansen Kapasitet og prioriteringer, trenger mer ressurser til tilsyn og rådgivning. Føre tilsyn og bidra til at regelverket blir kjent og overholdes i kommunene. Forbedre regelverket.	Sørge for at kommunene opprettholder privatpersoners mulighet til å klage på støysaker. Mangler konkrete støykrav i forhold til helse. Bruken av kommunehelseslovens §4a er lite effektiv/hensiktsmessig.
<i>Fylkesmannen (FMVA)</i>		
Behandling av klagesaker. Heve støykompetansen i fylket og kommunene. Bedre opplæring. Heve egenkompetansen.	Bedre samordningen av den statlige innsatsen på støyområdet. Bedre samordning med fylkeslegen. Større forståelse for at det i klagesaker vil være helsefagelige og skjønnsvurderinger knyttet til helsefare/helserisiko. Ha oppmerksomhet på støy som kilde til helseproblemer, sykdom og mistrivsel.	Bedre oversikt over støyproblemene (bl a dagens omfang). Bedre rutiner/prioriteringer av saker etter plan- og bygningsloven. Har få virkemidler andre enn motsigelsesretten i reg.planer. Fokuser på forebygging, å redusere uheldig arealbruk. Avveiningen mellom fortetting og støy. Manglende vilje til å satse på kollektivtransport. Oppfølging av grenseverdiforskriften. Avklare ansvaret for rapportering fra en del kildeiere. Øke kapasiteten på behandling av konsesjonssaker fra støyende virksomheter.
<i>Begge aktører</i>		
	Politisk og administrativ vilje til å iverksette støyreduserende tiltak. Bruke flere virkemidler for å få kommunene til å følge opp.	

© TØI 2001

FMVA og FL er enige om at de begge har et ansvar for å heve støykompetansen i fylket og kommunene. De er også enige om at det ligger en utfordring i klagesaker, som vil være FMVAs viktigste støyansvar hvis de blir overflyttet til fylkeskommunen (jfr oppgavefordelingsutvalget). FMVA er ellers meget opptatt av at planbestemmelsene etter plan- og bygningsloven burde brukes mer aktivt, slik at støyproblemene kan forebygges.

Tabell 10.7: utfordringer og oppgaver FMVA og FL ser for fylkeskommunen og kommunene fremover, spesielt i relasjon til å nå den nasjonale målsettingen om å redusere støyplagene i befolkningen. (N=18 og 16 fylker)

Utfordringer FMVA og FL er enige om	Utfordringer FL ser	Utfordringer FMVA ser
<i>Fylkeskommunen</i>		
Vektlegge støy mer i sin planlegging. Øke aktiviteten på feltet (og komme mer på banen). Behov for klargjøring av fylkeskommunens rolle i forhold til det nasjonale støymålet. Evt endringer i regelverket må tilpasses ny oppgavefordelingen.	Innarbeide støy som deltema i fylkesplanene. Utvikle virkemidler i oppfølgingsarbeidet.	Bidra til gode planprosesser ovenfor kommunene. Øke bruken av virkemidler som innsigelse og pålegg.
<i>Kommunene</i>		
Klargjøre ansvarsforhold Behov for betydelig kompetanseheving i mange kommuner mht behandling av støysaker Økt kunnskapen om støy og støyreduserende tiltak. Øke oppmerksomhet og bevissthet om støy som kilde til helseproblemer, sykdom og mistrivsel. Kommunal helse må mer frem i søkelyset. Politisk og administrativ vilje og motivasjon til å ta støy på alvor, til å iverksette støyreduserende tiltak.	Fremskaffe oversikt over dagens situasjon. Utarbeiding av lokale handlingsplaner forankret i kommuneplanen. Manglende ressurser, prioriteringer og hensyntagen til støy i planleggingen og gjennomføring av tiltak. Virkemidler i oppfølgingsarbeidet. Oppfølging av støy, også i de tilfellene der det ikke er lovpålagt.	Oppfølging av gjeldende regelverk. Aktiv bruk av kommunehelseloven på "redusert trivsel" saker. Bruk av pbl i forebyggende arbeide. Hindre ny arealbruk som vil bidra til økt støyplage. Revisjon av arealplaner der naboskap mellom industri, havner, terminaler og boliger er årsak til problemer. Problemer med bygging i støysoner (fortetting). Utbyggere presser kommunene til å gi for mange dispensasjoner. Prioriteringen av støy i kommuner preget av synkende folketall.

© TØI 2001

Når det gjelder de utfordringer fylker og kommuner står overfor, er FL og FMVA enige på en rekke punkter, se tabell 10.7. På begge nivåer er det et stort behov for å øke oppmerksomheten om støyproblemer, både blant administrasjon og politikere, og å heve kompetansenivået om støy og støytiltak. Ikke minst ser begge at det er behov for å øke fokus på støy som et helseproblem. En savner også en mer helhetlig tenkning i planarbeidet, slik at en i tillegg til fysiske miljøfaktorer også måtte vurdere sosiale konsekvenser.

Et annet forhold både FMVA og FL peker på, er uklare ansvarforhold. Det er vesentlig å klargjøre hvordan ansvaret for støy vil bli når fylkeskommunen trolig får en endret oppgavestruktur etter 1.1.2003. Evt regelendringer må sees i sammenheng med den nye oppgavefordelingen. Det er også behov for en klargjøring av ansvarsforhold mellom ulike kommunale aktører.

Både FMVA og FL mener at de private aktører trenger bedre innsikt i støy-konsekvenser, se tabell 10.8, blant annet som grunnlag for å bli motivert til å ta støyproblemer på alvor og finne gode løsninger. Når det gjelder sektoretatene, er utfordringene avhengig av hvilken sektoretat en tenker på.

Tabell 10.8: utfordringer og oppgaver FMVA og FL ser for sektoretater og private aktører fremover, spesielt i relasjon til å nå den nasjonale målsettingen om å redusere støyplagene i befolkningen. (N=18 og 16 fylker)

Utfordringer FMVA og FL er enige om	Utfordringer FL ser	Utfordringer FMVA ser
<i>Sektormyndigheter</i>		
	Bedre vurderingene av helseforhold ved utbygging (helsemynd). Redusere støy for arbeidstakere (arbeidstilsynet). Utredninger og utbygging (teknisk etat). Vegtrafikkstøy (vegvesenet). Styrke samhandling og informasjon.	Ta i bruk et bredere spekter av tiltak (kildedemping) Bør få innsigelsesrett mhp støy. Kravene i grenseverdiforskriften til samferdselssektoren bør skjerpes (innendørs støy på 42 dBA er for høyt!). Iverksette tiltak for å kunne tilfredstille kravene i GV-forskriften innen fristen. Kompetanseheving.
<i>Private aktører</i>		
Kunnskap og motivasjon til å ta støyproblemene på alvor og finne gode løsninger. Bedre innsikt i støykonsekvenser, om støy som kilde til helseproblemer, sykdom og mistrivsel.	Forholde seg til lover og regler (gjøre seg kjent med disse?) Oppfølging av støy, også i de tilfellene der det ikke er lovpålagt Ta hensyn til omgivelsene og regelverket (for eksempel flyklubber, skytebaner, båtstevner, motorkrossbaner med mer).	Avklare hvordan status på støy skal beskrives (hvilken situasjon skal målet vurderes opp mot?) Økonomiske virkemidler fra sentralt hold, for å påse at nødvendige kildetiltak blir iverksatt.

© TØI 2001

Kommunene fikk også spørsmål om de viktigste utfordringene i støyarbeidet fremover. Deres synspunkter overensstemmer i stor grad med de FMVA og FL gir uttrykk for. Fra flere ble som nevnt understreket at det ikke er regelverket som er problemet, men mangel på ressurser og kapasitet i kommunene og fra sentrale og regionale myndigheter. Det som trengs er mer ressurser til å følge opp det regelverket som finnes og mer penger til støytiltak, f eks statlige handlingsplaner.

11. Konklusjoner og forslag til forbedringer av regelverket

Undersøkelsen viser at det ikke finnes noe samlet regelverk på støyområdet som kan legges til grunn for planlegging, utbygging og drift av tiltak. Mange aktører ønsker et mer samlet regelverk, med mer bindende krav og et mer samlet ansvar for oppfølging sentralt og lokalt. Hovedkonklusjoner når det gjelder forbedringer av regelverket og oppfølging av dette, er:

- 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 bør det gjennomføres mer omfattende verifiserende målinger og kontroller av støyforhold og overholdelse av vilkår, enn det som er dagens praksis.
- Innenfor sektorplanleggingen bør arbeidet med Nasjonal transportplan følges opp med sikte på å få utviklet mer dekkende støy mål. Det må utvikles verktøy som direkte kan vise blant annet i hvilken grad regjeringens mål om reduksjon i samlet 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. Det bør tas initiativ til utvikling av et målrettet etterutdanningstilbud til alle de ulike profesjonene som har støy som en del av sitt arbeidsområde.
- 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.

11.1 Situasjonen når det gjelder dagens regelverk

Regelverket inneholder ingen bindende støykrav i *plansaker* etter plan- og bygningsloven. Miljøverndepartementets retningslinjer for vegtrafikkstøy (T-8/79), som omfatter anbefalte grenser for støy utenfor og inne i bygninger, har størst anvendelse i ulike sammenhenger. Også retningslinjer for begrensning av støy fra industri etter forurensningsloven (TA-506 og TA-590) med anbefalte grenseverdier for industristøy, finner en viss anvendelse i plansaker. I tillegg finnes retningslinjer for begrensning av støy fra skytebaner (T-2/93), om arealbruk i flystøysoner (T-1277) og en omforent praksis mht støy fra skinnegående trafikk som enkelte ganger anvendes i plansaker.

Når det gjelder *innsigelser* i plansaker og *konsekvensutredning* av større tiltak etter plan- og bygningsloven, finnes ingen konkrete krav til behandlingen av støy. En kan imidlertid kreve konsekvensutredning for visse typer tiltak etter gjeldende bestemmelser dersom bestemte kriterier for støy som vesentlig forurensning oppfylles. Når det gjelder innsigelser, er det gitt få føringer for hvordan støy skal behandles. For eksempel er ikke støy som tema behandlet i et så sentralt dokument som Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (T-5/93).

Når det gjelder *byggesaker* etter plan- og bygningsloven, legges byggeforskriftene fra 1997 til grunn. Forskrift og tilhørende standard og veiledning gjelder for lydforhold i boliger, skoler, barnehager, fritidshjem, sykehus, pleiehjem mv. Kravene er detaljerte og vårt inntrykk er at forskriftens krav formelt sett blir fulgt i de aller fleste byggesaker. Det er normalt ikke anledning til å dispensere fra kravene som er satt i Norsk Standard. Undersøkelsen har heller ikke gitt opplysninger om noen dispensasjonspraksis av betydning. Et problem med byggesaker er imidlertid at kommunene i liten grad utfører verifiserende målinger, men legger tiltakshavers kontrollplaner og kontrollerklæringer til grunn for godkjenningen.

Støy som *forurensning* reguleres av forurensningsloven, som omfatter en meldeplikt for virksomheter som medfører forurensning. Som støtte for behandling av *konsesjonssaker* anvendes ulike retningslinjer for støy fra industri, skytebaner og motorsport. Forurensningsmyndigheten kan for meldepliktige tiltak kreve en særskilt konsekvensanalyse. Når det gis tillatelse til forurensende utslipp, kan myndigheten fastsette vilkår. Slike vilkår kan omfatte at retningslinjenes anbefalte støy nivåer skal overholdes, at det settes vilkår for tillatte driftstider med tilhørende støy nivåer, krav til maksimalt støy nivå i anleggsperioden, krav om dokumentasjon og målinger mv.

Fylkesmannen, ved miljøvernavdelingene, har i dag etter særskilt rundskriv (T-1/86), ansvar for å øve tilsyn med kommunenes saksbehandling i støysaker. Dette gjelder både etter plan- og bygningsloven og forurensningsloven. Undersøkelsen viser at etatene trenger mer kapasitet til å gjennomføre tilsyn, veiledning og forebyggende arbeid, samt å kunne involvere kommunene og helsetjenesten på en bedre måte i saksbehandlingen. Dette gjelder spesielt arbeidet med å utvikle et sterkere fokus på støy i arealplanleggingen.

Grenseverdiforskriften etter forurensningsloven skal regulere arbeidet med de største støyproblemene i eksisterende områder. Den har utløst kartlegging og tiltaksvurdering i relasjon til eksisterende transportinfrastruktur, industribedrifter og konsesjonspliktige fyringsanlegg. Dette har, som undersøkelsen viser, fått spesielt stor betydning for pågående planlegging innen transportsektoren med utgangspunkt i forskriftens grenseverdier. Arbeidet synes stort sett å være i rute når det gjelder samferdselsetater som Statens vegvesen, Jernbaneverket og Luftfartsverket. Praksis synes mer ujevn i kommunene og i industrien som berøres av forskriften, og de synes å være noe på etterskudd i arbeidet med tiltaksutredninger.

Når det gjelder *dispensasjoner* fra vilkår i utslippstillatelser etter forurensningsloven, finnes ingen samlet oversikt over dette. Ettersom det ikke finnes noen klare regler for når dispensasjon kan gis, behandles dette fra sak til sak, med varslings- og klageadgang. Når det gjelder grenseverdiforskriften, er det normalt ikke gitt adgang til utsette fristen for å gjennomføre tiltak (1.1.2005). Det er registrert få søknader hos fylkesmennene om utsettelse av frister.

Støysaker behandles også med hjemmel i *kommunehelsetjenesteloven*. Loven legger vekt på forebyggende helsearbeid i kommunene og at helsetjenesten skal gi råd og innspill til andre etater for å ivareta helseforhold. Dessuten legges det opp til en aktiv rolle i behandling av enkeltsaker ved at helsetjenesten fungerer som et sikkerhetsnett, f.eks. når publikum ønsker at uakseptable forhold blir rettet opp. I dag har helsemyndighetene på lokalt nivå ikke kapasitet til å følge opp lovens krav og intensjoner og fylkeslegene har ikke tilstrekkelig kapasitet til å føre tilsyn med arbeidet i kommunene.

Etter kommunehelsetjenestelovens bestemmelser er det utarbeidet enkelte forskrifter, bl.a. om *miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.* Statens helsetilsyn har utgitt veiledning til forskriften og presisert at krav til støynivå både i eksisterende og nye institusjoner må følge byggeforskriftens spesielle krav, samt gitt andre anbefalinger som ikke omfattes av byggeforskriften. Vår analyse indikerer at forskriften blir fulgt opp, slik at institusjonene blir formelt godkjent.

Verifiserende kontroll og oppfølging varierer imidlertid sterkt, noe som kan ha sammenheng med små ressurser til å ivareta forebyggende helsearbeid i kommunene. Kommunehelsetjenesten ønsker selv å være vesentlig mer aktiv i støysaker, særlig gjennom tidlig samråd i plansaker og som høringsinstans i utslippssaker. Helsetjenesten peker også på at det er behov for mer samordnet saksbehandling ved godkjenning av byggesaker og etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.

11.2 Et samlet støyregelverk bør utvikles

Undersøkelsen viser at *det ikke finnes noe samlet regelverk på støyområdet* og som kan legges til grunn for planlegging, utbygging og drift av tiltak. Mange aktører viser til behovet for et mer samlet regelverk med mer bindende krav og et mer samlet ansvar for oppfølging på ulike nivåer sentralt og lokalt. I dag finnes mange ulike støykrav, støymål og anbefalinger, formidlet av ulike myndigheter på sentralt, regionalt og kommunalt nivå og med aktører på støyområdet med forskjellig profesjonsbakgrunn som arkitekter, ingeniører, planleggere, leger, jurister og naturforvaltere.

Dagens regelverk har i tillegg vært utarbeidet på høyst ulike tidspunkt i en 20 – 30 års periode og både forskrifter og veiledere mangler oppdatering. Inntrykket av fragmentering blir forsterket når vi konstaterer at behandling av støy i kommuner og hos fylkesmannen i beste fall er en deltidsaktivitet for en eller flere fagpersoner. F eks viser undersøkelsen at til fylkesmannens miljøvernavdelinger samlet bruker ca 5 årsverk til støyspørsmål, mens fylkeslegene bare bruker 2-3 månedsverk til sammen på landsbasis.

Våre informanter peker i stor grad på at *plan- og bygningsloven gir muligheter* for å gi både overordnede og detaljerte føringer i støyarbeidet, og at det er naturlig å utvikle og forsterke særlig planbehandlingen i kommunene hva gjelder støy. Også Planlovutvalget har slått til lyd for en mer aktiv holdning bl a når det gjelder bruk av reguleringsbestemmelser og såkalte funksjonskrav i planleggingen.

Videre viser undersøkelsen klart at støyarbeidet svekkes som følge av at få krav er gitt som forskrift, men kun er anbefalinger som i større grad kan fravikes på de ulike trinn i prosessen. For mange støykilder finnes verken krav eller anbefalinger.

I utgangspunktet vil vi tilrå at det utarbeides en samlet forskrift og veiledning for støybehandling etter plan- og bygningsloven og at spørsmålet om eventuelt behov for utvidet hjemmelsgrunnlag tas opp av Planlovutvalget. Forskriften bør utformes slik at den også kan benyttes i saker etter forurensningsloven og kommune-helsetjenesteloven.

Forskriften bør ta for seg samtlige støykilder, også de som det i dag ikke finnes retningslinjer for. Krav til støy i uteområder står svakt i mange plansaker og bør vies særskilt oppmerksomhet Videre tilrås at det foretas en vurdering av hvilke krav som bør gjøres bindende og hvilke som kan gis som anbefalinger.

11.3 Fokus på overordnede planer og konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven

Det forebyggende arbeid med støyspørsmål i *overordnede planer (kommune- og fylkesplaner) etter plan- og bygningsloven* fungerer ikke godt nok. Dels inneholder slike planer få, om noen, generelle retningslinjer og dels er det liten grad av kontakt om slike spørsmål mellom fylkesmannen, fylkeskommuner og kommuner. Enkelte kommuner har tatt inn noen bestemmelser og henvisning til retningslinjer i kommuneplanens arealdel og i kommunedelplaner for sentrumsområder. Der

dette forekommer, synes bestemmelsene å være relativt generelle og slik at en som oftest forutsetter at problemer skal løses senere i detaljplanleggingen.

Viktige problemstillinger knyttet til støy i arealplanlegging gjelder særlig fortetting i sentrale områder med stor trafikk, nye transportløsninger som kan medføre trafikkøkning og lite tilfredsstillende støynivåer utendørs ved boliger, institusjoner og i oppholds- og lekeområder. Hensynet til støy og andre lokale miljøproblemer kommer her lett i konflikt med ønsket om bedre langsiktig samordning mellom arealbruk og transport med sikte på å begrense transportomfanget.

Vi foreslår at en etablerer en tyngre og mer forpliktende behandling av støy-spørsmål i den overordnede planleggingen. Dette kan dels skje gjennom en presisering av hva slags retningslinjer og bestemmelser som særlig er aktuelle å knytte til overordnede arealplaner og dels ved formidling av konkrete eksempler fra kommunal praksis i ulik sammenheng, f.eks kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner for bestemte områder.

Vi konstaterer at støy i liten grad alene, eller i kombinasjon med annen forurensning, utløser krav om *konsekvensutredning* etter plan- og bygningsloven. Normalt blir støy behandlet på linje med andre miljøspørsmål i konsekvensutredninger som etter forskrift kreves for bestemte typer tiltak.

Med utgangspunkt i NIBR's og DN's database for konsekvensutredninger er det ønskelig å få etablert en mer kontinuerlig systematisering av støytemaets behandling i lovbestemte konsekvensutredninger i Norge, bl a for å sikre en mer konsistent praksis på tvers av tiltakstyper og sektorer og som grunnlag for å vurdere gjeldende kriterier for å kunne kreve KU på grunnlag av støy som "vesentlig forurensning" i såkalte vedlegg II- saker.

Innenfor den *overordnede planleggingen i transportsektoren* i Nasjonal transportplan synes grenseverdiforskriftens krav å bli fulgt opp. Det har likevel innenfor prosjektet ikke vært mulig å vurdere i hvilken grad det nasjonale målet om reduksjon i støyplagene utendørs vil bli fulgt opp. Transportplanene fokuserer i stor grad på reduksjon i sterkt støyplagede og grenseverdiforskriftens krav til støy inne, og ikke de støyproblemer som er de vanlige i byer og tettsteder og som gir omfattende plager i befolkningen.

Det er nødvendig å gjennomføre en særskilt oppfølging av støybehandling i samferdselssektoren. Det bør utvikles verktøy som mer direkte kan vise blant annet i hvilken grad regjeringens mål om reduksjon i samlet utendørs støyplage blir fulgt opp.

11.4 Nye krav til detaljplaner etter plan- og bygningsloven

I *regulerings- og bebyggelsesplaner* gjelder utfordringene de samme områder og situasjoner som for den overordnede planlegging etter plan- og bygningsloven. I tillegg vil det forekomme en rekke enkeltsaker knyttet til bestemte tiltak som industri, pukkverk, skytebaner mv.

Kommunene utformer hyppigere støykrav i bestemmelser til detaljplaner, men likevel sjelden på en måte som er tilpasset den aktuelle situasjonen. Normalt hen-

vises til generelle departementale retningslinjer med veiledende støygrenser, noe som i prinsippet er samme løsning som velges for enkelte overordnede kommunale planer. Vanligst er bruk av T-8/79 for vegtrafikkstøy, mens retningslinjer for annen type støy, f.eks. industristøy, er mer sjelden i bruk. I noen grad brukes det bestemmelser som retter seg mot forutsetninger for senere byggesaksbehandling.

Ettersom støysspørsmålene tenderer til stadig å bli skjøvet videre fra ett planstadium til det neste, ser det ut som om realitetene i støyproblemene blir tilslørt av generelle henvisninger og utsettelse til lavere plannivå. utfordringene blir da i prinsippet de samme som for kommuneplanleggingen, nemlig å formidle til kommunene hva slags retningslinjer og bestemmelser som er aktuelle å knytte til reguleringsplaner og bebyggelsesplaner.

En oppfølging av støy i detaljplanleggingen bør også fange opp situasjoner og behov som naturlig kan gi bidrag til Planlovutvalgets videre arbeid. Utvalget har bl a i sin første delutredning pekt på at det er et kunstig skille mellom regulering av fysisk utforming og virksomhet, og trukket fram støyforhold som et eksempel. Utvalget ønsker å se nærmere på bruken av funksjonskrav i bestemmelser knyttet til arealplaner, noe som langt på vei kan anvendes innenfor dagens hjemmelsgrunnlag. Det pekes i denne sammenheng på behovet for å utarbeide mer veiledningsmateriell til loven hvor det vises hvordan dette kan gjøres, noe som sammenfaller godt med våre anbefalinger.

Vi foreslår en aktiv formidlingsinnsats overfor kommunene om muligheter til å sette detaljerte støykrav etter plan- og bygningslovens § 26. Her må det gis gode eksempler på nye typer reguleringsbestemmelser mv. Det er dessuten behov for å formidle gode eksempler på utforming av planbestemmelser i ulike plansituasjoner, f.eks. i tilknytning til fortetting i sentrale områder, industri, pukkverk og skytebaner mm.

Analysen viser at støyhensyn er en viktig grunn for innsigelser til kommunale arealplaner. De fleste sakene som går til sentral avgjørelse er reguleringsplaner hvor en eller flere regionale statlige myndigheter har fremmet innsigelse etter plan- og bygningslovens regler, noe som innebærer at kommunenes adgang til egengodkjenning etter lovet blir opphevet. I flere av de undersøkte sakene har støyhensyn måttet vike i forhold til andre viktige miljø- eller samfunnshensyn. I disse avveiningene står ønsket om fortetting og utbygging i sentrale områder sentralt, noe som bl a er signalisert i Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for areal- og transportplanlegging. De vanskelige avveiningene i innsigelsesakene gjenspeiler svært godt dilemmaer i dagens planlegging i byer og tettsteder.

Vi vil tilrå at en i den pågående revisjon av de nåværende RPR, eksplisitt behandler støyproblemet og supplerer med nødvendig veiledning om hvordan støyhensyn kan innarbeides i samordnete areal- og transportplaner og planer som bl a omfatter fortetting og knutepunktsutvikling.

11.5 Økt kontroll av byggesaker

Undersøkelsen gir, hva gjelder byggesaksbehandling, lite grunnlag for å sette søkelyset på selve regelverket og tilhørende veiledning. Vi konstaterer at aktiviteten når det gjelder kontroll og oppfølging i kommunene i stor grad er knyttet til dokumentkontroll og at kommunene i liten grad kontrollerer de faktiske støynivåer.

Dette oppfattes som problematisk i flere kommuner ettersom de ikke kan innestå for at de faktiske støyforhold blir tilfredsstillende. I den grad det i regulerings- og bebyggelsesplaner er lagt til grunn at spesielle krav skal tilfredsstilles, kan dette forsterke behovet for en mer aktiv oppfølging. Også i saker etter kommunehelsetjenesteloven synes behovet for en økt kontrollinnsats å være påkrevd.

Vi vil tilrå at det i byggesaker og saker etter kommunehelsetjenesteloven gjennomføres mer omfattende verifiserende målinger og kontroller av støyforhold og overholdelse av vilkår enn det som er dagens praksis. Kravene til akustisk kompetanse hos tiltakshavere i plan- og byggesaker bør skjerpes. En person med akustisk kompetanse bør være med som kvalitetssikrer av de akustiske forholdene i ethvert prosjekt. En viss prosentandel av alle nybygg bør kontrollmåles, f.eks minimum en leilighet i hvert hus med flere leiligheter.

11.6 Kunnskapsformidling og faglige nettverk

Dagens regelverk finnes i ulike lover, forskrifter, rundskriv og veiledere. Kunnskapen om støy sitter dessuten spredt og har en relativt svak profesjonstilknytning. Mange med ansvar for støyspørsmål har dette som en deltidsoppgave. Undersøkelsen avdekker også at det er få faglige støyfora sentralt og lokalt som kan gi faglig støtte for arbeidet.

I de fleste kommunene finnes ikke noen aktive nettverk på støyfeltet. Organisasjoner, som f.eks Norges naturvernforbund, er ofte ikke vurdert som aktuell interessepart i støysaker.

Vi vil tilrå at det startes en aktiv kunnskapsformidling på støyområdet, og at det på regionalt nivå gjennomføres samlinger med deltakelse fra fylkesmennene, fylkeslegene, sektoretater og kommunene. På slike samlinger må det gis generell informasjon om regelverket, diskuteres samordningsspørsmål, enkeltsaker og eksempler og drøftes eventuelle forsknings- og utviklingsoppgaver på støyområdet. Vi vil også tilrå at det tas initiativ til utvikling av et målrettet etterutdanningstilbud til alle de ulike profesjonene, som i offentlig forvaltning og privat virksomhet, har støy som en del av sitt arbeidsområde.

Både arbeidet med grenseverdiforskriften og pågående reformer i relasjon til Planlovutvalgets arbeid vil kunne være aktuelle temaer. Regionale samlinger kan omfatte 3-4 fylker og samtlige sektorer med ansvar på området.

En særskilt oppgave bør være å kartlegge faglige nettverk på området på en mer systematisk og detaljert måte enn det som har vært mulig i prosjektet. Dette bør omfatte nasjonale og regionale organisasjoner og nettverk, og også en konkret vurdering av omfanget av aktiviteten på støyområdet.

11.7 Ressurser til forebyggende støyarbeid

Analysen viser at det i dag brukes relativt små ressurser til veiledning, tilsyn og saksbehandling i støyspørsmål i kommuner og hos ansvarlige myndigheter på fylkesnivå. Samlet i Norge synes innsatsen i stor grad å være knyttet opp til behandling av enkeltsaker, og slik at miljøvernavdelingene og fylkeslegene i mindre grad

fungerer proaktivt med veiledning overfor kommuner og tiltakshavere. Også tilsynsoppgaver synes i dag relativt lavt prioritert.

Vi tilrår at det settes av mer ressurser til det forebyggende støyarbeidet, slik at fagmyndigheter bla på regionalt nivå mer aktivt kan følge opp veilednings- og tilsynsoppgaver og ta initiativ til informasjon, seminarer mv overfor kommuner, sektormyndigheter, tiltakshavere og interesseorganisasjoner når det gjelder formelle og praktiske spørsmål i støyarbeidet

12 Referanser

12.1 Lover med tilhørende forskrifter mv

12.1.1 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven av 14.06.1985 nr. 77 med senere endringer av 16.06.1994 nr. 20 og 24.02.1997 nr. 146.

Forskrift om konsekvensutredninger etter plan- og bygningslovens kapittel VII-a av 13.12.1996 nr. 1145, revidert 21.05.1999 nr.502. Miljøverndepartementet.

Forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk av 22.01.1997 nr. 33. (BF 97). Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Justisdepartementet 2000

Plan- og bygningsloven § 26 – reguleringsbestemmelser om støy. Brev av 10.07.2000.

Miljøverndepartementet (Rundskriv og veiledere):

- T-8/79. Retningslinjer for vegtrafikkstøy – planlegging og behandling etter bygningsloven.
- T-22/84. Retningslinjer om arealbruk i flystøysoner ved planer etter bygningsloven.
- T-11/86. Retningslinjer for fylkesmannens medvirkning som statlig fagmyndighet for støy ved planer etter bygningsloven.
- T-2/93. Retningslinjer for å begrense støy fra skytebaner – behandling etter forurensningsloven og plan- og bygningsloven.
- T-5/93. Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging.
- T-1015. Konsekvensutredninger. Veiledning i plan- og bygningslovens bestemmelser. 1994. (Erstatter T-746).
- T-5/95. Retningslinjer for bruk av innsigelser i plansaker etter plan- og bygningsloven.
- T-1177. Konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. (Veileder i arbeidet med de enkelte tema, opptrykk av kap. IV i T-1015/1994). 1997.
- T-1170. Kriterier for vurdering av vedlegg II-tiltak. 1997.
- T-1277. Retningslinjer etter plan- og bygningsloven om arealbruk i flystøysoner. 1999 (erstatter T-22/84).
- T-1281. Konsekvensutredninger etter plan- og bygningslovens kap VII-a m. forskrift om konsekvensutredninger av 21.05.1999.
- T-2/2000. Rundskriv om konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. (Erstatter T-1/97).
- T-1380/2001. Avklaring om konsekvensutredning av tiltak på vedlegg II i forskrift om konsekvensutredning av 21.05.1999.

Norges byggstandardiseringsråd

- Lydforhold i bygninger. Måling av lydnivå fra tekniske installasjoner. Norsk standard NS 8172.
- Lydforhold i bygninger. Måling av etterklangstid i rom. Norsk Standard NS 8173.
- Lydforhold i bygninger. Måling av lydnivå fra veitrafikk. Norsk Standard NS 8174.
- Lydforhold i bygninger. Lydklassifisering av ulike bygningstyper: Lydklasser for ulike bygningstyper. Norsk standard NS 8175.

- Vibrasjoner og støt – Måling i bygninger av vibrasjoner fra landbasert samferdsel og veiledning for bedømmelse av virkning på mennesker. NS 8176. 1999.
- Lydforhold i bygninger- Del 4: Feltnmålinger av luftlydisolasjon mellom rom. NS-EN ISO 140-4 akustikk.
- Lydforhold i bygninger- Del 5: Feltnmålinger av luftlydisolasjon av bygningsdeler i yttervegg og av yttervegger. NS-EN ISO 140-4 akustikk.
- Lydforhold i bygninger- Del 7: Feltnmålinger av trinnluftlydisolasjon av gulv NS-EN ISO 140-4 akustikk.

Statens byggetekniske etat:

- 1990: Veiledning til Byggeforskrift 1987.
- 1997: REN Veiledning til teknisk forskrift til plan- og bygningsloven, 1997.

12.1.2 Forurensningsloven

Lov om vern mot forurensninger og om avfall av 13.03.1981 nr. 6.

Forskrift om meldeplikt etter forurensningsloven av 11.07.1993 nr 1327.

Forskrift om grenseverdier for lokal luftforurensning og støy. Kgl.res. 30. mai 1997.

Grenseverdier for lokal luftforurensning og støy. Forskrift, T-1239. 1. juli 1997.

Statens forurensningstilsyn:

- TA- 590. Veiledning for måling av støy fra industri – immisjonsmålemetode. Rundskriv av 1984.
- TA- 506. Retningslinjer for begrenning av støy fra industri mv. Rundskriv av 1985.
- TA-1556: Veiledning til forskrift om grenseverdier for lokal luftforurensning og støy. Veiledning nr. 98:03.
- TA- 1770. Måleanvisning for støy fra motorsportbaner. 2000.
- TA- 1771. Støy fra motorsport i Norge. 2000.
- TA- 1773. Veiledning og retningslinjer for støy fra motorsportbaner i Norge. (Ikke utgitt pr 1.12.01.)

12.1.3 Kommunehelsetjenesteloven

Lov om helsetjenesten i kommunene av 19.11.1982 nr. 66. Sist endret 1.7.2001. Sosial- og helsedepartementet.

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. av 01.12.1995 nr. 928. Sosial- og helsedepartementet.

Forskrift om forbud mot omsetning og bruk av farlig smellende pyrotekniske varer som kinaputter, kasteknall, knallkorker og liknende av 11.04.1975 nr. 04. Sosial- og helsedepartementet.

Sosialdepartementet:

- I-32/90. Retningslinjer for behandling av flystøysaker som gjelder både samferdsels- og helsemyndighetene. Rundskriv av 30.05.1990.
- I-33/90: Retningslinjer for behandling av saker som berører både miljøvern- og helsemyndighetene. Rundskriv av 07.06.1990.
- I-48/95: Rundskriv vedrørende forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler .
- Normer for kommunale helseforskrifter av 31.07. 1957.

Statens helsetilsyn 1998

Veileder til forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v., IK 2619. 1998.

Rundskriv vedrørende forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. IK 48/95. 1995.

Statens institutt for folkehelse 1998

Anbefalte faglige normer for inneluft. Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Folkehelsa på oppdrag fra Sosial- og helsedepartementet. (erstatte IK 39/91).

12.1.4 Andre lover

Lov om friluftslivet av 28.06.1957 nr. 16.

Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag. L 10.06.1977 nr. 82.

Grannelova av 16 juni 1961 nr.12.

Vegtrafikkloven av 18. juni 1965.

Vegloven. L 21.06 1963 nr 23.

Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane med mer (jernbaneloven). L 11.06.1993 nr 100.

Lov om luftfart (luftfartsloven). L 11.06.1993 nr 101.

12.2 Andre offentlige dokumenter

Kommunal- og arbeidsdepartementet

Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling. St meld nr 31 (2000-2001).

Miljøverndepartementet

Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand. St.meld.nr. 8 (1999-2000).

Samferdselsdepartementet:

- Miljøhandlingsplan for samferdselssektoren 1998. N-0518.
- Nasjonal transportplan 2002-2011. St. meld. Nr. 46 (1999-2000).
- Inns.t S. Nr. 307 (2000-2001) Om oppgavefordeling.

Energi- og miljøkomiteen 1999

Innst. S. Nr. 256 (1999-2000). Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand og om tilleggsmelding til St.meld.nr.8 (1999-2000).

Norges offentlige utredninger 2001

Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning. NOU 2001:7

12.3 Støyhåndtering i kommunal planlegging, håndbøker mv

Oslo kommune 1975

Forskrifter om begrensning av støy. Tillegg til helseforskriftene for Oslo by, 01.10.1975.

Asplan Viak 1996

Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Forvaltning av Støysaker. Sandvika.

Homb, A og Hveem, S 1999

Isolering mot utendørs støy. Oslo, Norges byggforskningsinstitutt. NBI håndbok 47.

Holsen, T 1996

Innsigelser som virkemiddel i arealplanlegging. Oslo, Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR rapport 1996:13.

Horjen, F 2001

Pbl-97 i et huseier perspektiv. Doktoravhandling ved Norges tekniske og naturvitenskapelige universitet i Trondheim. Fakultet for arkitektur, plan og billedkunst, Institutt for bygningsteknologi.

Løfsgaard, B E 1997

Kommunestøyprosjektet – Forprosjekt våren 1997. Oslo, Norsk forening mot støy.

Miljøverndepartementet:

- Fra ide til virkelighet. Plannytt 1/2000. T-1310 (mars).
- Planjuss nr 2/2000. T-1348 (desember).

Ringheim, M 1985

Kommunal praksis ved bruk av Miljøverndepartementet sine retningslinjer for vegtrafikkstøy. Oslo, KILDE Akustikk. KILDE rapport 136.

Solberg, S:

- Støyhåndbok for saksbehandlere i kommunene. SFT rapport TA-938. Oslo 1999.
- Støyhåndboka. En veileder for støyarbeidet. SFT rapport TA-1827/2001. Utgitt i samarbeid med Luftfartsverket, Sosial- og helsedepartementet, Statens byggetekniske etat, Jernbanelverket og Vegdirektoratet. Oslo 2001.

Statens forurensningstilsyn 2000

Mulige tiltak for å redusere støy - rapport 1714/2000.

12.4 Støy i NTP

Jernbanelverket 2001

Handlingsprogram for Jernbanelverket 2002-2005. Høringsforslag. Mars 2001.

Jernbanelverket Region Sør 1999

Støykartlegging etter Forskrift om grenseverdier for lokal forurensning og støy.

Fremstilling av beregningsresultat langs jernbanenettet i vestfold. Juni 1999.

Nordland fylkeskommune 2001

Nasjonal transportplan 2002-2011, handlingsprogram. Fylkestingsak 76/01.

Nordisk ministerråd 1996

Railway traffic noise – Nordic prediction method. Tema Nord Environment. Rapport 1996:5224. (NoMeT).

Statens vegvesen Hordaland:

- NTP. Nasjonal transportplan . Handlingsprogrammet 2002-2011. 15.mars 2001.
- Nasjonal transportplan. Handlingsprogrammet 2002-2011. Vedleggsdel.

Statens vegvesen Nordland:

- Handlingsprogram 2002-2011. Hoveddel. 15.mars 2001.
- Handlingsprogram 2002-2011. Vedleggsdel. 15.mars 2001.

Statens vegvesen Vegdirektoratet:

- Handlingsprogram 2002-2011. Retningslinjer del I. Grunnlag for prioriteringer. Oktober 2000.
- Handlingsprogram 2002-2011. Retningslinjer del II. Disposisjon for vegkontorenes handlingsprogram. Hoveddel. November 2000.

- Handlingsprogram 2002-2011. Retningslinjer del II. Disposisjon for vegkontorenes handlingsprogram. Vedleggsdel. Desember 2000.
- Handlingsprogram 2002-2011. Veileder om virkningsberegninger. November 2000.
- Handlingsprogram 2002-2011. Forslag til strekningsvise investeringer på stamvegnettet. Mars 2001.

Statens vegvesen Vestfold:

- Nasjonal transportplan 2002-2011. Forslag til handlingsprogram for riksveger. Mars 2001.
- Nasjonal transportplan 2002-2011. Forslag til handlingsprogram for riksveger. Vedleggsdel. Mars 2001.

12.5 Andre referanser

Fyhri, A 1999

Støyopplevelse. Faktorer og forhold som har betydning. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI notat 1131/99.

Glad, A, Amundsen, A H og Klæboe, R 2001

Virkninger av støy på barn i læresituasjoner. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 519.

Klæboe, R 2001

Virkningskurver for støyplage i og utenfor bolig. Ordinale logitmodeller basert på 5 miljøundersøkelser. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI arbeidsdokument SM/1354/01.

Klæboe, R, Kolbenstvedt, M Clench-Aas, J og Bartonova, A 2000

Oslo traffic study – part 1: an integrated approach to assess the combined effects of noise and air pollution on annoyance. Atmospheric environment. Vol 34 (27), page 4727-4736.

Kolbenstvedt, M 1998

Miljøbelastninger i Norge. Noen resultater fra levekårsundersøkelsen 1997. Oslo, TØI, notat 1104/98.

Kolbenstvedt, M og Klæboe, R 1999

Environmental annoyance in Norway 1997. Ft. Lauderdale, INCE. Proceedings of the 1999 international congress on noise control engineering pp 1343-136.

Kolbenstvedt, M, Solheim, T og Amundsen, A H 2000

Miljøhåndboken. Trafikk og miljøtiltak i byer og tettsteder. Oslo, Transportøkonomisk institutt. ISBN 82-480-0147-4.

Verdens helseorganisasjon (WHO):

- Community noise. 1995.
- Community noise 2000.

12.6 Arbeidsdokumenter fra prosjektet

Amundsen, A H og Kolbenstvedt, M 2001

Behandling av temaet støy i konsekvensutredninger. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI arbeidsdokument SM/1336/01.

Amundsen, A H og Kolbenstvedt, M 2001

Bruk og vurdering av støyregelverket. Resultater fra spørreundersøkelsen blant fylkesmannens miljøvernavdeling og fylkeslegene. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI arbeidsdokument SM/1343/01.

Kolbenstvedt, M 2001

Støyarbeidet i kommunene. En grov analyse av støyforeningens undersøkelse. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI arbeidsdokument SM/1353/01.

Kolbenstvedt, M, Lerstang, T og Osmundsen, E 2001

Lokal håndtering av støysaker – valg av kommuner og aktuelle spørsmål. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI arbeidsdokument SM/1348/01.

Osmundsen, E, Lerstang, T, Kolbenstvedt, M og Usterud Hansen, J 2001

Bruk og vurdering av støyregelverket. Referater fra intervjuer i noen kommuner. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI arbeidsdokument SM/1344/01. Internt.

Usterud Hanssen, J og Lerstang, T 2001

Implementering av nasjonale støykrav i NTP. Mål, prioriteringer og status. Oslo, Transportøkonomisk institutt. TØI arbeidsdokument TR/1082/2001.



Miljøstatus i Norge

■ Tilbakemelding ■ English ■ Veiviser



- ▶ Tema
 - ▶ Biologisk Mangfold
 - ▶ Friluftsliv
 - ▶ Kulturminner
 - ▶ Vann
 - ▶ Kjemikalier
 - ▶ Avfall
 - ▶ Klima, luft og støy
 - ▶ Polarområdene
 - ▶ Internasjonalt samarbeid
- ▶ Data og statistikk
- ▶ Miljøstatus i fylkene
- ▶ Aktuelt
- ▶ Søk
 - ▶ Fritekstsøk
 - ▶ Søk med emneord
 - ▶ Leksikon
- ▶ Bilder
- ▶ Lenker
- ▶ Internett og miljø i skolen
- ▶ Om nettstedet



Ansvarlig redaktør: Statens forurensningstilsyn

Hurtigvalg

Aktuelle saker

- Nye jakttider for 2002-2007
 Direktoratet for naturforvaltning (DN) har fastsatt nye jakttider fra 1. april 2002 til og med 31. mars 2007. (14.02.02)
- Dioksinutslipp kraftig ned
 Utslippene av dioksiner til luft ble redusert med 74 prosent fra 1990 til 2000. (24.01.02)
- Klimautslipp litt ned i 2000
 De norske klimagassutslippene gikk ned med 1 prosent i 2000. Siden 1990 har Norges samlede klimagassutslipp økt med mer enn 6 prosent. (24.01.02)



- ⊕ Nyheter
- ⊕ Emner
- ⊕ Forbrukerstoff
- ⊕ Akutt forurensning
- ⊕ Om SFT
- ⊕ Ledige stillinger
- ⊕ Publikasjoner
- ⊕ Regelverk
- ⊕ Skjemaer
- ⊕ Lenker
- ⊕ Bedriftsspesifikk miljøinformasjon



Miljøverndepartementet
Direktoratet for naturforvaltning
Riksantikvaren
Norsk Polarinstitutt
Statens kartverk

Fylkesmannens miljøvern-avd.
Forskningsinstituttene

Spørreundersøkelse om SFTs nettsted

(mer søk)

Si din mening om www.sft.no og bli med i trekningen av tre fleece-jakker med SFTs logo. Vi jobber hele tiden for at nettstedet skal bli en best mulig tjeneste. Nå har du muligheten til å påvirke videre utvikling. Det tar deg fem minutter å [svare på undersøkelsen](#). (14.02.02)

Industrikraft Midt-Norge i Skogn søker om å endre utslippstillatelsen

Industrikraft Midt-Norge søker om endret tillatelse til utslipp av forurensning til luft og vann fra gasskraftverket på Skogn i Levanger kommune. [Les mer](#) (14.02.02)

Revisjon av retningslinjer for industristøy

SFT foreslår overfor Miljøverndepartementet å revidere retningslinjene for støybegrensning fra industrien. [Les mer](#) (12.02.02)

flere nyheter :

- [Ny forskrift skal redusere utslipp ved brenning av avfall](#) (12.02.02)
- [Endret innsamling av bilvrak](#) (12.02.02)
- [Ny forskrift om innsamling og gjenvinning av kasserte dekk](#) (12.02.02)
- [Norske Skog Skogn og Elkem Aluminium Mosjøen søker om nye utslippstillatelser](#) (11.02.02)
- [Statleg beredskapsutstyr langs kysten](#) (06.02.02)

Statens forurensningstilsyn (SFT)

Strømsveien 96, Postboks 8100 Dep, 0032 Oslo | Tlf: 22 57 34 00 | Faks: 22 67 67 06 | E-post: postmottak@sft.no

Egne nettsteder

Miljøstatus i Norge

Miljøets tilstand og utvikling

Miljøreferanser

Norske miljøpublikasjoner

Helse, miljø og sikkerhet (HMS)

Informasjon, regelverk, publikasjoner

Environmental Assistance

Miljøforvaltningens bistandsarbeid

Nettverk for miljølære

Møteplass for skolen

Abonner på nyheter

Gratis nyheter per e-post

Kontakt oss

Pressekontakter

Telefon og e-post til alle ansatte

Tilbakemelding

Aktuelle saker

Farlige produkter og leker

Stofflisten

Lokale klimaplaner

Aktuelle publikasjoner

Bedriftenes egenrapportering

Utslipp av klimagasser

Støy