

Byrådet i Oslo, Rådhuset

Offentlig høring av forslag til planprogram for kommuneplanens arealdel - uttalelse fra Norsk forening mot støy

Norsk forening mot støy (Støyforeningen) er en landsdekkende medlemsorganisasjon som arbeider for å redusere støyplager og forebygge støybelastning i Norge, for derved å sikre bedre livskvalitet, folkehelse og bomiljø. Støyforeningen mottar årlig ca 2000 henvendelser om støy fra publikum, følger med på lovutviklingen om støy, har et fagnettverk og har en god oversikt over forskning om helsekonsekvenser av støyforurensning. Skadeomfanget fra støy er stort, og støy fremstår som en permanent folkehelsefare for store deler av befolkningen. Byen trenger konkrete planer og målrettet forvaltningspraksis for å bedre beskytte Oslos borgere mot helseskadelig støy, om man med rette skal kunne benytte honnørordet kvalitet som beskrivelse på byens utvikling.

6 av 10 Osloborgere bor i støyomgivelser som medfører helserisiko

I følge byens egen handlingsplan mot støy bor 61 % av Oslos befolkning i gul støysone eller det som verre er: rød støysone. ¹ Verdens helseorganisasjon (WHO) understreket i sin tilråding til skjerpede støykrav i Europa i 2018 ² at selv det å bo i gul støysone over tid øker risikoen for å pådra seg alvorlig sykdom og for tidlig død. Gjennom flere av Oslos reviderte handlingsplaner er det dokumentert at antall støyplagete vokser jevnt og trutt. En stor av denne økningen kan ikke forklares med trafikkvekst, men må tilskrives måten byen driver sin arealpolitikk. En stor del av støyplagene har sin opprinnelse på tegnebrettet.

Støyforeningen er derfor glad for å komme med innspill til forslag til planprogram. Vi vil benytte anledningen til å gi innspill som kan føre til et sunnere og bedre lyd miljø, såvel som sikre at byen beskytter utsatte, gode lyd miljøer. Vi ser at planprogrammet i sin nåværende form har betydelige mangler mht. støy. Vi forstår at programmet skal ta vare på mange hensyn, men vi vil søke å løfte Oslos støyutfordringer slik at den miljøforurensning som rammer flest mennesker i Oslo kan få en mer forsvarlig behandling.

¹ <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13287931-1533032776/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Bymiljøetaten/Kunngjøringer%20fra%20Bymiljøetaten/Handlingsplan%20mot%20støy%20-%20Oslo%20byområde%20-%202018-2023.pdf>

² https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/383921/noise-guidelines-eng.pdf

Planmessig svikt av byens støyplagete

Plan-og bygningsloven er ofte omtalt som vår viktigste folkehelselov. Foreningen ser daglig at både loven og praksisen i medhold av loven ikke oppfyller vedtatte mål og ambisjoner fra lovgiverne, eller statlige eller kommunale retningslinjer og føringer. Vi mener at Oslo kommunes mål om å redusere støyforurensning og antall støyutsatte ikke kan oppnås gjennom dagens planprosess og arealplan, gitt den jevne og pågående vekst i antall støyplagete i Oslo.

Veitrafikk, miljøforskriften og T-1442, støyklassekillet i Oslo

Veitrafikkstøy er den mest utbredte støyplagen, samtidig har Oslo kommune vedtatt Norges største avviksområde for utbygging i rød støysone, og fortetting og utbygging i støysoner i nabokommunene går også i høy fart. Vi ser ikke en praksis som forsvarlig forebygger støyplage. Derimot ser vi ofte konsulentutredninger om støy som tier om viktige støyutfordringer i prosjektene. Og vi ser ingen initiativ av betydning i planprogrammet for å bedre situasjonen for de hundretusen støyplagete langs byens hovedveinett. Disse kan ikke sviktes mer.

Planprogrammet må derfor også ta ansvar for å rette opp «feila fra i går». (jfr Alf Prøysen - Du skal få en dag i morgon). Kommunen må vie større oppmerksomhet til støyklassekillet i Oslo: de som bor nær nye infrastrukturprosjekter som oppfyller støygrensekravene i T-1442 - støyretningslinjen til plan- og bygningsloven, og alle dem (det store flertallet) som kun er beskyttet av støygrensene i forurensningsforskriften. Beregningsmåten for støy er også forskjellig, så i realiteten er det 15 dB forskjell i støybeskyttelsen de to regelverkene gir. Vi mener at Oslo bør ha som mål å forbedre situasjonen for alle dem som kun er beskyttet av støygrensen i forurensningsforskriften. Det bør være et selvstendig mål i planprogrammet. Fra utlandet ser vi eksempler på konkrete, evaluerbare målsettinger om støyreduksjon.

Alle dem som bor langs byens hovedveier har kun forurensningsforskriftens minimale støybeskyttelsen. Det er der byen med riktige tiltak kan oppnå sin største reduksjon i antall støyplagete. Vi mener at byen sviktet da den ikke gikk inn for E6 Oslo Øst, et prosjekt som alene ville ha gitt forsvarlige støyomgivelser for like mange mennesker som byens støyplagete befolkning vokser med i løpet av de femårsperiodene som støyhandlingsplanene omfatter. Det ville ha vært et historisk virkningsfullt støytiltak.

Kommuneplanens arealdel er en juridisk bindende, helhetlig plan for byen, og en av få muligheter til å takle støyforurensning. Det er ikke bare en plan for utbygging og byutvikling, men en plan som kan benyttes til å forbedre livskvaliteten og oppvekstmiljøet til alle byens borgere. Med den nye programplanen har Oslo muligheten til å gå fra tomme politiske løfter til konkrete løft som sikrer bedre bokvalitet og miljøvennlig byvekst. Med krav om både private og offentlige tiltak ved støykilden og god infrastrukturplanlegging før det tillates videre utvikling og utbygging. Det er den eneste måte å ivareta kommunens lovpålagte plikter overfor borgerne og politikernes mål.

Oslos neste støyhandlingsplanen vil dokumentere helsebyrden av støy

For å understreke prioriteten av støy, kan det nevnes at Oslos handlingsplaner mot støy tar sikte på å oppfylle kravene i miljøforskriftens krav om regelmessig støykartlegging. Forskriften er i henhold til EU's støydirektiv. Kartleggingsdirektivet blir nå endret slik at Oslos neste handlingsplan mot støy også skal beskrive den totale helsebyrden hos de støyplagete, i tråd med WHO. Denne totale sykdomssammenhengen med støy vil være offentlig, og ytterligere beskrive alvoret og ansvaret med å forsømme oppgaven med å redusere støy.³

Vi vil også peke TØI's nylige reviderte rapport om transportens eksternkostnader, der det ble beregnet eksterne samfunnskostnader forårsaket av henholdsvis støy, kø/forsinkelser, eksos/luftforurensing, CO2 utslipp, trafikkulykker⁴. I motsetning til tidligere ble støy i flere sammenhenger rangert som mest kostbare konsekvens, særlig i langs de mest trafikkerte veiene i de største byene. Det er helsebyrden som løfter støykonsekvensen så høyt i beregningene.

DETALJINNSPILL

1.1 En grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle

Vi opplever at programdokumentet inneholder alle de honnørord som man må påregne heretter vil kjennetegne hvert eneste grønnvaskingsprosjekt, utbyggingsplaner maskert som klimatiltak, men som først og fremst har profittmaksimerende effekt - tett, høyt, små leiligheter, og der ubrukelige balkonger pga støy og luftforurensing regnes som en del av utearealet.

Vi ønsker at klare, stringente, ambisiøse støykrav, totalt og som rekkefølgekrav vil kunne bidra til å skille skitt og kanel.

Vi frykter at manglende mål, strategier og tiltak for reduksjonen og trafikkstøy i Oslo kommune forårsaker en uoverkommelig hensiktskonflikt med revisjonen av arealdelen. Fortetting av indre byen og langs banenettet har hittil økt antall beboere som er utsatt for helsefarlig støy. Selve de mest optimistiske trafikkprognoser med nullvekst i kommuneplanen innebærer at flere og flere blir utsatt for helseskadelig støy på grunn av utbygging i røde og gule støysoner. Det er umulig å si at byutviklingen er bærekraftig og grønn når kommuneplanen tillater utbygging som utsetter beboerne for alvorlig støybelastning.

³ <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2020/apr/endring-av-stoydirektivet--metode-for-beregning-av-helseeffekt/id2740930/>

⁴ <https://www.toi.no/publikasjoner/eksterne-kostnader-ved-transport-i-norge-estimerer-av-marginale-skadekostnader-for-person-og-godstransport-article35997-8.html>

1.2

Mål, strategier og grenseverdier for reduksjonen av trafikkstøy, juridisk forankret som rekkefølgekrav i planbestemmelsene, er avgjørende viktig for å *“videreutvikle den sosialt bærekraftige hverdagsbyen i form av økt boligbygging i tråd med befolkningsveksten og med kvalitet, attraktive steder med fokus på nabolagsverdier, grønnstruktur og vassdrag (blågrønn struktur), nærmiljø, folkehelse og trygge, gode nabolag for alle”*.

2 Mål og føringer for planarbeidet

Klimaet er ikke den eneste miljøsak, og heller ikke den mest presserende. Forurensningen av boligmiljøene i Oslo kommune senker livskvalitet og produktivitet, forringer eiendomsverdier, fordyrer boliger, og er direkte ansvarlig for en stor folkehelsebyrde med tilhørende kostnader for helsevesenet.

I listen over mål og føringer mangler dokumenter med krav til støy- og luftforurensning, og listene mangler organisering og prioritering:

- 2.1 Nasjonale føringer - Nasjonal handlingsplan mot støy, folkehelseloven og forurensningsloven er ikke nevnt i listen, og begge to kaller på en reduksjon i (støy-)forurensning. Oslo har en egen støyforskrift som heller ikke er inkludert i listen. Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge gir grunn til å spørre om de i utgangspunktet kan få bo i rød støysone.
- 2.3 Kommunale føringer - Handlingsplanene mot støy- og luftforurensning er gjemt i konsekvensutredningstemaer og kunnskapsgrunnlag (s. 25). Handlingsplanen mot støy må også inneholde midler til å gjennomføre tiltak for å fortjene navnet handlingsplan. En mer ambisiøs innretning av «handlingsplanen» er også et kvalitetskjennetegn som ble etterlyst da ordningen ble evaluert av EU.⁵ Ubehagelige føringer for byutvikling må også inkluderes og prioriteres.
- 2.4 Evaluering av kommuneplanens arealdel 2015 - Evalueringen av avvikssoner for støy bør være gjennomført før planprogrammet fastsettes, da dette kan eventuelt fremvise behov for overordnede krav til reduksjonen av trafikkstøy. Det er utvilsomt at antall utsatte for helseskadelig støy i Oslo kommune har økt betydelig i avvikssonen, og en evaluering må omfatte:
 - En kost-/nytte analyse om reduksjon av trafikkstøy som inkluderer:
 - Økte helsekostnader for beboere i røde støysoner
 - Økte boligpriser på grunn av byggekostnader i forbindelse med støyisolering. Bør boliger i rød støysone oppfylle kravene til lydklasse B?
 - Forringede eiendomsverdier som hindrer utbygging

⁵ <http://www.stoyforeningen.no/Nyheter/Eurocities-anbefaler-hoeyere-ambisjoner-med-handlingsplaner-mot-stoey>

- Lønnsomheten av støydempende tiltak ved kilden og plankrav mot støy for både nye og eksisterende boliger
- Kvalitativ sammenligning av bomiljøer med og uten trafikkstøy
- Mulighet for gode arkitektoniske løsninger
- Mulighet til å beskytte barn og unges helse og miljø i avvikssonen. Bør man fraråde at barn får bo i rød støysone?
-

3 Plan- og utredningstemaer 3.1, 3.2, 3.4, 3.5 og 3.6

Det er nødvendig å forankre begrepene i utredningstemaene med klare definisjoner.

3.1 Klima- og miljøvennlig byvekst - Føringene i samfunnsdelen knyttet til støy- og luftforurensning er merkbart vage, og fører ikke til måloppnåelse med mindre de konkretiseres i planprogrammet og videre i arealplanen. T-1442 er en retningslinje som angir minstekrav, men utredning av mulighet for strengere krav og avvikling av avvikssonen bør inngå som tema. Kommuneplanens arealdel skal ikke kun omfatte nybygg men også konsekvenser til eksisterende boliger og boforhold. Definisjonen av "tilstrekkelig ivaretatt" støyhensyn må utdypes, dokumenteres og rettfærdiggjøres.

Innenfor avsnittet miljøvennlig byvekst bør man søke å utvikle noen spesielle stillesoner - f.eks i parker eller fellesområder - der man ved arkitektoniske grep, arealformasjoner og skjerming kan lage stille soner utendørs - som man med få skritt kan stige ut av eller inn, og kjenne fysisk på forskjellen mellom gjengs utelyd og stille soner. En bevissthetsutvidende akustisk opplevelse som vil tilføre nærområdene en karakteristisk verdi.

Ved omgjøring av veier til bygater må det kreves at støykrav i henhold til T 1442 oppfylles. Ved mindre omlegginger må det også foreligge konkret tall for støyreduksjon, f.eks fra 42 dB til 35 dB i forurensningsforskriften. Berørte naboer må orienteres om forskjellen.

Helsekonsekvenser og økonomiske konsekvenser til beboerne fra støy- og luftforurensning bør absolutt inngå i transportanalysen, og må videre være et tydelig tema i planprogrammet. Boligbygging i avvikssone bør oppfylle lydklasse B.

3.2 Økt boligbygging - Det er viktig at planprogrammet utreder ikke bare hvilke temaer er inkludert i bokvalitetsbegrepet, men utreder også hvordan dette skal helhetlig oppnås for alle i planen. Stille områder - nærmiljøenes akustiske gull og kilde til rekreasjon er sårbare og må bevares, eventuelt utvides om grep kan gjøre dette mulig.

3.3 Blågrønn og klimatilpasset by - Et meget viktig tema som er utelatt er stille områder, og dagens forringende situasjon, da Oslo kommune ikke klarer å sikre ordentlig stillesoner for beboerne, spesielt i indre by. Områdene er under press. Stille områder er som de truede isbreene - viktige, avtagende og meget vanskelige å gjenskape. Ekebergsletta er eksempel på en slik uheldig utvikling som må stoppes.

Stille områder er akustisk gull for mennesker og resterende biomangfold. Ikke en kvadratmeter mer av stille områder kan avgis.

Idrettsanlegg som en del av grønnstruktur og stille områder. Vi vil vise til siste reviderte versjon av retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging - T-1442/2021. I kap 5.5. sier den om forholdet til å plassere støyende nærmiljøanlegg i stille områder: støyende anlegg og virksomhet bør søkes lokalisert slik at støynivået ikke øker i stille områder, i natur- og friluftsområder og i verneområder der fravær av støy er viktig.

3.5 Aktiv bruk av plansystemet - Viktigere enn forenkling for å øke utbyggingstempoet er hvordan folkehelse skal sikres ved fortetting. Arealplanen er ikke kun en plan for utbygging, men kan også bidra til reparasjonen av skadene forårsaket av fortetting og årevis med manglende prioritering og handling når det gjelder støyforurensning. En forenkling må ikke gå på bekostning av disse hensynene.

Rekkefølgekrav blir avgjørende om Oslo kommune skal overholde Norges lover og redusere forurensning. Dagens plankrav om utredning av støy er kun et eksempel av sjekklister-(prosedyre-)lovgivning. Det må bli innført tilstrekkelige tiltak i form av rekkefølgekrav.

Bokkvaliteten og oppvekstmiljø må sikres gjennom kriterieanalyse i planprosessen, f.eks. ved et poengsystem, inkludert konsekvensene fra utbyggingen til kommunen og ikke bare lokalt.

Arealplanen bør også omfatte akustisk planlegging av det offentlige rom.

3.6 Konsekvensutredning - Støyforurensning er definitivt i endring og må utredes på nytt for hele kommunen. Staten har endret sin tilnærming til støy, og arealplanens konsekvensutredning bør inkludere helsekostnadene og samfunnsøkonomiske konsekvenser fra manglende støytiltak. Det bør utredes et alternativ til planen som analyserer lønnsomheten av tiltak mot forurensning og konsekvenser til livskvaliteten med og uten tiltak mot forurensning. Konsekvensene skal ikke bare fokusere på om forslaget til arealplan øker støyforurensning, men om det utsetter flere for helseskader selv ut fra dagens støynivå. Resultatene må presenteres og oppsummeres på en forståelig måte utover bruk av støykart og dB grenser. Det må også tas hensyn til atstøy i kombinasjon med luftforurensning akselererer negative helseeffekter.

Med vennlig hilsen

Ulf Winther

sign

Steven Gersh

sign



1963-2013, 50 ÅR FOR DIN HELSE

generalsekretær

seniorrådgiver