

Miljødirektoratet
Postboks 5672
7485 TRONDHEIM

Deres ref.:
2019/13547

Vår ref. (saksnr.):
20/6299 - 14

Saksbeh.:
Ina Rognerud, 959 18 187

Dato:
15.10.2020

Høring av forslag til endring av retningslinje for behandling av støy i arealplanleggingen (T-1442) - Oslo kommunes uttalelse

Vi viser til e-post datert 08.09.2020 fra Miljødirektoratets Merete Gynnild om ovennevnte med frist for uttalelse satt til 25.09.2020.

Vedlagt følger Oslo kommunes uttalelse avgitt 08.10.2020.

Høringsportalen er stengt, og dokumentet sendes derfor til Miljødirektoratets postmottak med kopi til saksbehandler.

Med vennlig hilsen

Sigurd Knudsen
plan- og utbyggingssjef

Ina Rognerud
spesialrådgiver

Kopi til:
Miljødirektoratet v/Merete Gynnild
Plan- og bygningsetaten

Vedlegg
Byrådets sak nr.: 41/20 - Høring av forslag til endring av retningslinje for behandling av støy i arealplanleggingen (T-1442) - Oslo kommunes uttalelse

Fra: Postmottak Miljødirektoratet (post@miljodir.no)

Sendt: 15.10.2020 08:08:19

Til: Postmottak Miljødirektoratet

Kopi:

Emne: Høring av forslag til endring av retningslinje for behandling av støy i arealplanleggingen (T-1442) - Oslo kommunes uttalelse

Vedlegg: Høring av forslag til endring av retningslinje for behandling av støy i arealplanleggingen (T-1442) - Oslo kommunes uttalelse.pdf;Byrådens sak nr. 4120 - Høring av forslag til endring av retningslinje for behandling av støy i arealplanleggingen (T-1442) - Oslo kommunes uttalelse.pdf

Fra: noreply@altinn.no <noreply@altinn.no>

Sendt: torsdag 15. oktober 2020 07.40

Til: Postmottak Miljødirektoratet <post@miljodir.no>

Emne: Ny melding tilgjengelig i Altinn.no for MILJØDIREKTORATET

En ny melding til Miljødirektoratet (org.nr 999601391) fra Byrådsavdeling for byutvikling er tilgjengelig på <https://www.altinn.no> med tittelen «Høring av forslag til endring av retningslinje for behandling av støy i arealplanleggingen (T-1442) - Oslo kommunes uttalelse».

Husk at du må ha rollen «Post/arkiv» i Altinn for å lese meldingen. Du finner mer informasjon om post fra det offentlige via Altinn på <http://www.ks.no/mottakavpostgjennomsvart>. Dokumentene sendes kun elektronisk og vil ikke blir ettersendt som brevpost.

Byrådets sak

Vår ref. (saksnr.):
20/6299 - 7

Byrådets sak nr.:
41/20

Vedtaksdato:
08.10.2020

Høring av forslag til endring av retningslinje for behandling av støy i arealplanleggingen (T-1442) - Oslo kommunes uttalelse

Saksfremstilling:

Det vises til e-post datert 08.09.2020 fra Miljødirektoratet vedrørende forslag til endring av retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging (T-1442). Ved en feil er ikke den ordinære høringssaken datert 17.08.2020 sendt til Oslo kommune. Oslo kommune har fått én ukes utsatt frist for uttalelse til 25.09.2020.

Vedtakskompetanse:

Myndighet til å avgi uttalelse er av Oslo bystyre delegert til byrådet med videredelegering til byrådene, jf. byrådets vedtak av 03.07.2001, sak 1360, jf. bystyrets vedtak av 30.05.2001, sak 218.

Vedtak/Oslo kommunes uttalelse:

Oslo kommune viser til e-post av 08.09.2020 fra Miljødirektoratet angående forslag til endringer i retningslinje for behandling av støy i arealplanleggingen (T-1442).

Om prosessen

Etter Oslo kommune sin vurdering er prosessen rundt revisjonen av retningslinjen kritikkverdig når det gjelder involvering av kommunene. Det er beklagelig at Miljødirektoratet ikke har sendt saken til Oslo kommune via ordinær høring. Kort frist innebærer at kommunen ikke har hatt mulighet for å legge til rette for den prosessen som er nødvendig ved en høring av dette omfanget. Kommunen er heller ikke involvert underveis i revisjonsprosessen, verken gjennom deltagelse i spørreundersøkelsen eller i arbeidsgruppen. Oslo kommune vil minne Miljødirektoratet om at det er kommunene som planmyndighet som har det operative ansvaret for å følge opp og iverksette føringene i retningslinjen både i egenplanlegging og ved saksbehandling av innsendte planer.

Oslo kommune opplever forholdet mellom gjeldende T-1442 og veilederen M-128 som delvis uklar og selvmotsigende, noe Miljødirektoratet er kjent med. Dette ble blant annet drøftet i felles møte mellom Plan- og bygningsetaten, Miljødirektoratet, Direktoratet for byggkvalitet, Statens vegvesen og Fylkesmannen i Oslo og Viken den 19.11.2018. Også i lys av dette er det overraskende at Miljødirektoratet ikke har sett det nødvendig å involvere kommunene som planmyndighet i arbeidet med revisjonen.

Det er viktig at veilederen er tilpasset ulike geografiske kontekster, eksempelvis komplekse bysituasjoner, og de problemstillingene vi som planmyndighet møter i vårt arbeid for å sikre

helsefremmende by- og bomiljøer. Det er viktig at statlige myndigheter gis tydelig forståelse for at kommunene opplever ulike utfordringer både med hensyn til støy, kollektivtilbud og sentralitet og at dette særlig har implikasjoner for handlingsrommet på utstrekning av mulighet for bygging i røde støysoner.

Oslo kommune forventer at Miljødirektoratet i arbeidet med revidert veileder M-128 involverer kommunale planmyndigheter, for eksempel i referansegrupper. Oslo kommune ber om å få delta i en referansegruppe eller bli involvert på annen måte. Oslo kommune ber om tilbakemelding på hvordan arbeidet med veilederen vil legges opp, og hvordan Oslo kommune skal involveres i arbeidet.

Generelle merknader

Oslo kommune slutter seg i hovedsak til endringene som er foreslått i revidert retningslinje. Vi mener endringene vil gjøre det enklere å håndtere oppfølging av retningslinjen i arealplanleggingen og at det foreligger noen helt nødvendige presiseringer i dette forslaget. Oslo kommune vurderer imidlertid at enkelte av føringene knyttet til støy i arealplanleggingen kan være tydeligere, herunder gjelder dette forvaltningspraksis. Veiledningen som skal utarbeides blir viktig for god forståelse av retningslinjen.

Retningslinjen og den påfølgende revisjon av veilederen bør være presis på forholdet mellom T-1442 og TEK hva gjelder innendørs støy. Det er videre en vesentlig kvalitet å kunne åpne vindu og balkongdører i boliger, og dette bør så langt som mulig kunne ivaretas selv der det er krav til balansert ventilasjon m.m. Dette bør tydeliggjøres i veilederen til retningslinjen når denne revideres.

Oslo kommune slutter seg til at det blir henvist til anbefalingene i retningslinjen for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging (T-1520) i den nye retningslinjen T-1442, og at dette hensynet vektlegges i større grad enn tidligere. Anbefalingene bør gjelde både ved nybygg og ved endring og utbedring av eksisterende bygg og anlegg, noe som bør gå frem av retningslinjen under relevante punkter.

Det er videre positivt at retningslinjen også vil omhandle sumstøy gjennom å inkludere en metode for beregning, som er presentert av SINTEF.

Merknader til kapittel 1

Av kapittel 1.2 i revidert retningslinje går blant annet følgende frem: «I denne retningslinjen er det derfor gjennomgående lagt vekt på tre vesentlige kvalitetskrav som bør ivaretas i alle prosjekter:

- Tilfredsstillende støynivå innendørs i henhold til TEK
- Tilgang til egnet uteoppholdsareal med tilfredsstillende støynivå
- Tilgang til stille side»

Oslo kommune vurderer at det bør gå tydeligere frem at kvalitetskravene er en viktig hensikt med retningslinjen og at kvalitetskravene normalt skal ivaretas i alle prosjekter, for eksempel at teksten endres som følger: «*En viktig målsetting med denne retningslinjen er derfor at følgende tre vesentlige kvalitetskrav normalt skal ivaretas i alle prosjekter.*»

Oslo kommune er enig i at dette er vesentlige kvaliteter og synes det er bra dette er tydeliggjort i retningslinjen. Det er en tett kobling mellom dette kapittelet og neste om begrepsavklaring, og det er viktig at denne sammenheng ivaretas også etter høring. Samtidig stiller Oslo kommune spørsmål ved anbefalingene i kapittel 4 vedrørende planlegging av ny støyfølsom bebyggelse,

der det blant annet går frem at «*høyt støynivå bør gi høy terskel for å akseptere planlegging av boenheter uten stille side*». Dette oppfattes som vagt, og spørsmålet er om høyt støynivå kombinert med manglende stille side i det hele tatt kan regnes som tilstrekkelig i henhold til kvalitetskravene.

I kapittel 1.3 gjøres det begrepsavklaringer hvor det blant annet skilles mellom stille side, dempet fasade og støyeksponert fasade. Det er behov for å definere også begrepet «utenfor vinduer til rom med støyfølsomt bruksformål» (jf. tabell 2). Oslo kommunes erfaring med håndtering av støy i arealplanlegging tilsier at kapittelet omfatter helt nødvendige presiseringer for å sikre at vi på en god måte kan ivareta spørsmål om støy og bo- og bykvalitet. Vi vurderer det derfor som positivt og viktig at stille side nå defineres som den siden av boenheten som har støynivå under grenseverdier, uten at det er gjort tiltak på eller ved fasade. Retningslinje og veileder må være tydelig på at man ikke kan «bygge seg ut av» en støysone kun gjennom fasadetiltak, selv om man ved disse oppnår å komme under grenseverdier på alle fasader. Dempet fasade bør kun benyttes ved rom som ikke har støyfølsomt bruksformål. Det må tydeliggjøres i veilederen hvordan dette kan løses, og det bør også gjennomføres en evaluering av praktiseringen av dempet fasade.

Merknader til kapittel 2

Oslo kommune etterlyser en presisering av at det bør tas hensyn til samlet støybelastning for flere kilder når det gjelder å tilfredsstille grenseverdiene utenfor vinduer og på uteoppholdsareal gitt i tabell 2 (kapittel 2.1). Det anbefales at dette også inkluderes i beskrivelsen av samlet støybelastning gitt i kapittel 2.5. Dette bør ses opp mot metoden for sumstøyberegning som SINTEF har beskrevet i vedlegget.

Oslo kommune mener i hovedsak føringene knyttet til stille områder er relevante og gode. Det er etter vårt skjønn imidlertid viktig at Miljødirektoratet er tydelig på at retningslinjen omhandler *stillhet og støy i parker og naturområder* og ikke om ivaretagelse av parker, naturområder og rekreasjon i sin alminnelighet. Forslaget til retningslinje blir for eksempel derfor noe vid når man anbefaler at det skal avsettes parker og arealer i kommuneplan (jf. kapittel 2.3.1, andre avsnitt). Å ivareta og beskytte grønt- og naturområder er viktige av mange årsaker, og retningslinjen bør derfor avgrenses til å omhandle viktigheten av å ivareta forhold som har med støy og stillhet å gjøre i slike områder.

Blant ulike arealer hvor stillhet er viktig, vil også større områder for organisert idrett og aktivitet for barn og unge være områder hvor stillhet er viktig samtidig som aktivitet pågår. Park og idrettsanlegg som benyttes som tilleggsareal til skoler og barnehager må tilfredsstille samme støykrav som uteområdene til skoler og barnehager.

Merknader til kapittel 3

Overordnet slutter Oslo kommune seg til føringer for hvilke hensyn som bør ivaretas på de ulike plannivåene (kommuneplan og reguleringsplan).

Retningslinjen legger opp til at kommuneplanen skal avklare hvilke områder som egner seg for ny støyfølsom bebyggelse og hvilke som ikke gjør det, mens reguleringsplan skal handle om hvordan et areal kan utformes. Dette er et hensiktsmessig overordnet prinsipp, men i store bykommuner vil det i praksis kunne være nødvendig å undersøke mulighetene for hva man konkret får til nærmere i område- og detaljplanleggingen. Vi opplever ikke at forslaget til ny retningslinje er til hinder for dette.

Oslo kommune mener det må vurderes i forbindelse med veiledningen om kommuneplaner og reguleringsbestemmelser kan ta høyde for fremtidig situasjoner og endringer for eksempel når

det gjelder samlet støybelastning, herunder på hvilket tidspunkt av døgnet støybelastningen skjer.

I kapittel 3.1.2 siste avsnitt går det frem av siste avsnitt at det i kommuneplanen ikke bør «åpnes for følsom arealbruk i områder hvor det er overlappende soner for støy og luftkvalitet, hvor én av disse er i rød sone». Her må man også ta hensyn til ulikhet i kommuners situasjon. En slik føring ville i Oslo kommune medføre at store deler av indre by ikke kunne bebygges med støyfølsomme bruksformål. Det er helt urealistisk og vil i praksis ha medført økt støy- og luftforurensning i Oslo og langs våre innfartsårer i nabokommuner, fordi man da må bygge på steder med mindre mulighet for gange, sykkel og kollektivbruk. Luftforurensning er vanskeligere enn støy å håndtere i konkrete prosjekter og i situasjoner hvor det er en kombinasjonsutfordring vil vi i Oslo kommune ha tydelig fokus på å sikre mest mulig tilfredsstillende støynivåer på uteoppholdsareal.

Oslo kommune mener det er hensiktsmessig at avvikssone som begrep er foreslått tatt ut av retningslinjen. Nå er føringen at det i utgangspunktet ikke bør tillates ny støyfølsom bebyggelse i rød støysone, men at det gjennom kommuneplanen kan defineres unntak for prioriterte sentrums- og utviklingsområder, det vil si en avveining mot hensynet til samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Utstrekningen av disse unntakene defineres gjennom kommuneplanens temakart, hensynssoner og/eller bestemmelser. Vi slutter oss til at dette er hensiktsmessig, og vi er positive til at kapittel 3.1.3 er tydelig på at det ved åpning for bygging i rød støysone bør legges vekt på tilgang til kvalitativt gode grøntområder og tilrettelagte uteoppholdsarealer i tilknytning til planområdet.

Samtidig vil vi bemerke viktigheten at av at det i praksis tas reelt hensyn til at landets kommuner er svært ulike og at dette medfører behov for ulikt omfang og utstrekning på områder som skal kunne gis unntak fra den generelle føringen mot bygging av støyfølsomme bruksformål i rød sone. Her skal støyhensynet avveies mot samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, og dette er etter Oslo kommunes skjønn en avveining som også må gjøres i lys av et regionalt perspektiv.

I kapittel 3.2 knyttes teksten kun til etablering av ny bebyggelse, men en reguleringsplan kan også omfatte ny støyende virksomhet og nye støyende anlegg. Dette bør presiseres. I kapittel 3.2.1 går det frem at det i reguleringsplanprosessen skal avklares om planområdet er utsatt for støy. Her bør også influensområdet til planen inkluderes, da ny støyende virksomhet (som ny vei eller bane) ofte kan medføre økt støynivå ved de nærliggende boligene utenfor planområdet.

Merknader til kapittel 4

Tilstrekkelig søvn er avgjørende for at vi skal fungere godt både fysisk og psykisk. I kapittel 4.1 går følgende frem: «*Flest mulig soverom og oppholdsrom for støyfølsom bruk bør plasseres mot stille side*». Det må tydeliggjøres i veiledningen hva dette vil innebære i praksis.

Oslo kommune vurderer det som positivt at det innføres kvalitetskriterier ved bruk av dempet fasade (jf. kapittel 4.1.1). Dette gjelder både krav til utforming av dempet fasade og kvaliteter som skal kunne kompensere for tap av stille side i de tilfeller stille side for enkelte boenheter ikke kan oppnås. Vi anbefaler at denne problemstillingen vurderes og presiseres nærmere i veiledningen. Etter vårt skjønn er dette de vesentligste endringene som er foreslått, og det er viktig at dette ivaretas også etter høring.

I forslagets kapittel 4.1.3 går følgende frem: «*Byggesaksmyndigheten kan i enkelttilfeller vurdere å tillate gjenoppbygging, ombygging og utvidelse av eksisterende bygninger i en støysone, selv om kvalitetskravene ikke blir fullt ut tilfredsstillt. Dette anbefales ikke dersom det*

skal etableres flere boenheter». Vi savner en nærmere forklaring på hva som gjelder for skole, barnehage og helsehus.

Oslo kommune er positive til at retningslinjen i kapittel 4.2 slår fast at ved planlegging av helsebygg for langtidsopphold bør beboerrom behandles som en boenhet og kvalitetskrav oppfylles, og at alle beboerrom bør ha vindu mot stille side. Dette er en viktig presisering som det er viktig at opprettholdes også etter høring.

I kapittel 4.3 *Kvalitetskrav ved planlegging av skoler og barnehager* er det presisert at det bør legges spesielt vekt på å sikre stille og egnede utearealer med god kvalitet og med støyforhold under grenseverdi i tabell 2. Oslo kommune forstår det slik at det vesentligste når det gjelder skoler og barnehager er at det etableres egnede uteareal som ivaretar støykravene og vi slutter oss til det. Fasade i rød støysone bør kunne vurderes, dersom oppholdsarealer ute og inne ivaretar støykravene, og plasseringen bidrar til at skolen fungerer godt i sin bymessige sammenheng, og som møteplass for nærmiljøet. Det er samtidig viktig å bruke støyskjerm kun når dette er nødvendig, noe som særlig kan være en utfordring ved endring av eksisterende anlegg. Vi stiller videre spørsmål ved om det er slik at TEK legger tilstrekkelige føringer for de andre kvalitetskravene, og at ytterligere presiseringer derfor ikke er nødvendig i retningslinjen. Dette bør i så fall tydeliggjøres i kapittel 4.3 eller innledningsvis i retningslinjen, jf. også våre generelle merknader om dette innledningsvis. Hvis forholdene over ikke er godt nok ivare tatt i TEK, bør det ivaretas i retningslinjen. Beregning av sumstøy bør også inkluderes i planleggingen av skole og barnehager.

Det er videre ikke godt nok beskrevet hvilke rom i skoler og barnehager som defineres som støyfølsom bruksformål. Kommunen har erfaring med at det kan oppstå diskusjoner med utbygger om hvilke rom i skoler og barnehager som defineres som støyfølsom bruk. Det håper vi kan unngås med en klargjøring i retningslinjen.

Merknader til kapittel 5

Begrepet «vesentlig økning i støy nivå» er benyttet i kapittel 5.1, 5.2.1 og 5.3.1 i forbindelse med at en støyende virksomhet eller et støyende anlegg skal regnes som «nytt» eller «endret». Oslo kommune mener det må presiseres i veiledningen hva som ligger i dette. I nåværende retningslinje nevnes + 3 dB-økning, med anbefaling om at det da skal utløse oppdaterte støykrav. Til sammenligning vil en +5 til 6 dB økning oppfattes som en vesentlig endring i støy nivå, mens + 3 dB gjerne omtales som at det oppleves som merkbart. Slik det fremstår er det uklart når det er «vesentlig økning i støy nivå» (gjelder for ny støyende virksomhet, dvs. kapittel 5.3.1) og når det er «økt produksjon» (gjelder for eksisterende virksomhet, dvs. kapittel 5.3.2).

I kapittel 5.3 omtales videre støyende virksomhet som blant annet industri- og næringsvirksomhet. Oslo kommune gjør oppmerksom på at generell næringsvirksomhet som sådan ikke er nevnt i støykildene i tabell 2. Vi er kjent med problematikken med varelevering til butikker som ofte medfører industrilignende støy tidlig på morgenen, og som gjerne kan sammenlignes med nattkravet på $L_{pAF} \max \leq 60$ dB for «Øvrig industri» i tabell 2.

Merknader til kapittel 6

I forslag til retningslinje kapittel 6.2 anbefales det at det ved alle prosjekter hvor det forventes at støygrensene i tabell 3 overskrides, skal utarbeides en plan for håndtering av støy i bygge- og anleggsfasen. I tillegg til beskrivelse av prognoser som viser støy nivåer og støyutbredelse, samt avbøtende tiltak, som det går frem av forslaget, bør en slik plan omfatte andre forhold, som eksempelvis oversikt over omgivelser, herunder sårbare institusjoner/bygg, plan for støymålinger, naboinformasjonsplan, herunder behandling av henvendelser fra naboer, internkontroll og avvikshåndtering og eventuell trafikkplan ved økt transport og bruk av

tungtransport. En vurdering av dette bør inngå i arbeidet med veilederen, sammen med en nærmere beskrivelse av når det er hensiktsmessig med støyprognoser og støymålinger og hva de kan benyttes til.

Oslo kommune mener videre det er behov for en presisering i kapittel 6.2.1. Her heter det at det i kommuneplanen bør tas inn en «bestemmelse som setter krav om at det vurderes behov for en plan for håndtering av støy i bygge- og anleggsfasen, og at planen skal sendes inn samtidig med søknad om igangsettingstillatelse». I praksis vil sjelden en bestemmelse om at noe skal «vurderes» fungere hensiktsmessig. Avsnittet bør omformuleres til at kommuneplanen bør ha bestemmelse som setter krav om plan for håndtering av støy for tiltak hvor det forventes at støygrenser i tabell 3 overskrides i bygge- og anleggsperioden.

Avbøtende tiltak bør planlegges i samarbeid med helsemyndighet i tidlig fase av reguleringsplanleggingen, jf. kapittel 6.2.2, slik at prosjektet kan planlegges for en smidig gjennomføring. I tillegg til informasjon og dialog, kan retningslinjen eller veiledning til denne med fordel omhandle hvordan utbygger skal håndtere klager på støy.

Det må også komme frem av retningslinjen eller veileder hvilke krav som stilles til utbygger når det gjelder informasjon om tiltak til naboer og andre berørte, jf. kapittel 6.3.1 Av retningslinjen bør det gå frem hvordan informasjon og varsling kan tilpasses ulike behov. Skoler, barnehager og helseinstitusjoner med sårbare brukere krever som oftest tettere dialog og varsling underveis i byggefasen for å kunne innrette driften etter støynivåene og type arbeid som utføres.

I Oslo kommune er bygg- og anleggsstøy regulert gjennom forskrift om begrensning av støy. Helsemyndigheten behandler søknader om dispensasjon fra støyforskriften ved nødvendige avvik fra forskriften. I tillegg til støyforskriften som gjelder i Oslo kommune, har kommunene følgende hjemmel og lovgrunnlag i folkehelseloven: Etter forskrift om miljørettet helsevern §§ 7 og 9, skal virksomheter planlegges og drives slik at støy og vibrasjoner ikke medfører helsemessig ulempe eller overskrider helsemessig forsvarlig nivå. Ved etablering og bruk av støykilder skal det tilstrebes lavest mulig støynivå. Det er støygrensene i T-1442 som legges til grunn når kommunen vurderer helsemessig ulempe og helsemessig forsvarlige støynivåer. Kommunen kan etter folkehelseloven kreve forhold som medfører mye støy rettet, dersom det kan medføre negativ innvirkning på folks helse. I tillegg vil annet lovverk også regulere aktiviteten, for eksempel gjelder dette politivedtekter, lov om helligdagsfred mv. Et annet virkemiddel for å unngå unødvendige støyplager i befolkningen er dialog og medvirkning mellom kommune og utbygger tidlig i planleggingsfasen. Vi mener andre aktuelle virkemidler, herunder viktigheten av gode prosesser, bør vurderes tatt inn som et eget kapittel i retningslinjen eller eventuelt omtales i veilederen.

Arild Hermstad

byråd for byutvikling