

Annbjerg Skjævesland
Tretjønneveien 3
4633 Kristiansand

Tlf. 38 19 92 16

E-mail: ann_skjævesland@hotmail.com

Kristiansand 19.04.06

Arild Øien
Helse- og omsorgsdepartementet
Folkehelseavdelingen
Pb 8011
0030 OSLO

Herved oversendes kommentarer til høringsutkastet til veileder om støyvurdering ved etablering av nærmiljøanlegg.

Jeg har også lagt ved semesteroppgaven 'Rettsikkerhet i forvaltningen - med spesielt fokus på ballbingesakene i Mandal, Kristiansand og Grimstad', av M.K. Olsen. (Denne ble sendt som vedlegg via mail, 7.04.06, men da jeg ikke har mottatt bekreftelse på at den er kommet fram, sender jeg en papirkopi også).

Med vennlig hilsen


Annbjerg Skjævesland

Annbjørg Skjævesland
Tretjønneveien 3
4633 Kristiansand

Tlf. 38 19 92 16

E-mail: ann_skjaevesland@hotmail.com

Kristiansand 19.04.2006

**Kommentarer til 'Utkast til veileder om støyvurdering ved etablering av nærmiljøanlegg - høring'
(200601236/AO, 14.03.2006)**

Innledningsvis vil jeg takke for tilsendt høringsutkast, som jeg har lest med stor interesse, spesielt når jeg har sett på det i sammenligning med det første høringsutkastet (27.10.2005). Jeg har en del kommentarer som jeg mener er av stor betydning for at det arbeidet som er nedlagt fra departementenes side, skal ha den ønskede effekt. Dette kan høres pretensiøst ut, men min begrunnelse for å komme med en slik påstand er at jeg i løpet av de siste fem årene har måttet sette meg svært godt inn i alle sider ved problematikken i forbindelse med ballbinger, kanskje mer enn noen annen enkeltperson. Dessuten er jeg sannsynligvis den eneste på adresselista som har personlige erfaringer med støyskader påført av ballbinge.

Hva angår negative følger i forbindelse med ballbinger, så har også en rekke eiere og kommuner erfaringer med dette. Men for eierne gjelder erfaringene problemer i betydningen 'forhindringer i utbyggingsprosessen', samt ekstrautgifter. For kommunene innebærer problemet med feilplasserte ballbinger et stort dilemma i den forstand at man må finne vanskelig oppnåelige kompromissløsninger, noe som forårsaker masse administrativt belastende og kostbart merarbeid.

Når det gjelder produsenter, skoler, velforeninger, idrettslag, og Fotballforbundet - som til sammen utgjør en stor og innflytelsesrik gruppe - så har alle disse liten interesse av restriksjoner når det gjelder oppføring av ballbinger. Men fordi denne gruppen består av offentlige 'institusjoner' og et stort antall personer, har den naturlig nok stor tyngde når det gjelder påvirkningspotensiale.

Jeg er derfor klar over at mine argumenter vil møte stor motstand blant alle som ikke ser, eller er villig til å se, hvilke alvorlige samfunnsmessige problemer ballbingene representerer dersom kontrollen med byggingen av disse ikke kommer inn i tilfredsstillende regulerte former. Spørsmålet er derfor om det reviderte høringsutkastet er tilstrekkelig til å sikre en slik kontroll.

Den nye versjonen av høringsutkastet er klar når det gjelder målsettingen med veilederen, og beholder flere av de gode momentene fra det første utkastet. Men det nye utkastet har likevel en del alvorlige mangler. Jeg vil i det følgende presisere nærmere hva jeg sikter til.

Helsefaren forbundet med støy

Det er viktig at veilederen understreker *helsefaren* i forbindelse med impulsstøy - ikke bare at "impulslyd er ekstra plagsomt" (side 2) -, og at dB-målinger ikke er tilstrekkelig i forbindelse med

denne typen støy. Dette blir spesielt viktig fordi utkastets formulering "gi veiledning om støyvurderinger" (side 2, andre strekpunkt) åpner for "vurderinger" på skjønnsmessig grunnlag. Er man da ikke gjort eksplisitt oppmerksom på at impulsstøy kan føre til alvorlige helseskader, kan man med veilederen som grunnlag komme til å ta avgjørelser som kan få helsefarlige konsekvenser.

Det ville nok også være en fordel om helsefaren som er forbundet med støy fremheves allerede i forbindelse med formålet med veilederen. (I andre avsnitt side 2 kunne det for eksempel ha stått at veilederen skal "bidra med kunnskap om støy, støyplager og helsefare forbundet med støy".)

I tredje strekpunkt (samme sted) legges det opp til "føringer for en mer samordnet behandling av nærmiljøanlegg i fylker og kommuner". Slik veilederen i andre høringsutkast er utformet, gir den så stort rom for skjønnsmessige vurderinger, at man ikke vil oppnå tilstrekkelig grad av enhetlig behandling. Dermed vil situasjonen forbli uforandret med hensyn til sjansen for forskjellig behandling fra kommune til kommune og fra fylke til fylke når det gjelder ballbingsaker.

Støymålinger

Desibelmålinger er allerede nevnt. Dersom veilederen ikke understreker at det er impulsstøyen som er den mest helsefarlige støyen i ballbingsammenheng, og at denne ikke kan måles effektivt ved dB-målinger, kan det å følge veilederen resultere i at ballbinger fortsatt plasseres slik at helseskader oppstår. Det bør understrekes at kun tilstrekkelig betryggende avstand fra boligbebyggelse sikrer at man unngår helseproblemer.

Direkte helseskader er én ting. Men veilederen må også ta høyde for at beboere heller ikke skal *plages* av støy. I denne sammenhengen er det interessant at halvparten av intervjuobjektene ved en undersøkelse gjengitt i Helseeffekter av vegtrafikkstøy (Vegdirektoratet og Helsedirektoratet, 1991 - ny utgave kommer i år) svarte at de følte seg sterkt plaget av støy over 65 dBA, og tredjeparten følte seg sterkt plaget ved 55 - 64 dBA.

Plagethet relatert til døgnekvivalent utendørs støynivå ved bolig, prosent - avrundet tall

Støynivå	Sterkt plaget	Litt plaget	Ikke plaget
< 55 dBA	10	20	70
55-64,95 dBA	33	33	33
> 65 dBA	50	25	25

(Fra Kap. 4.9: ANDEL PLAGEDE PERSONER VED ULIKE STØYNIVÅER, side 14)

Når høringsutkastet anbefaler en nedre grenseverdi på 60 - 70 dB innebærer dette derfor at bortimot halvparten av berørte beboere kan komme til å føle seg sterkt plaget av styrkenivået på støyen. Impuls- og resonnansfaktoren kommer i tillegg.

I høringsutkastet av 27.10.05 påpekes det at dårlig vedlikehold og uheldig materialvalg kan føre til forhøyede støynivåer, og at "ballbinger som ligger lenger enn 100 meter unna nærmeste bolig [vil] kunne skape problemer" (side 4). Det bevilges som kjent ikke penger til vedlikehold. Ballbingene vil derfor avgi mer støy etter hvert som manglende vedlikehold gjør seg gjeldende. Dette betyr at også ballbinger plassert like utenfor den antydde 100-metersgrensen vil kunne føre til problemer på lengre sikt. Veilederen bør gjøre oppmersksom også på slike eventualiteter, sånn at ingen - etter at støyproblemer har oppstått - kan påberope seg at problemene skyldes mangelfulle departementale retningslinjer.

Generelt sett bør veilederen eksplisitt si at dersom man skal være noenlunde trygg på å unngå problemer i form av klager og søksmål som følge av helsemessige støyplager og støyskader, bør man tilstrebe en størst mulig avstand til boligbebyggelse. Når det antydes en minimumsavstand for rullebrettbaner på ca. 300 meter, burde man anbefale en sikker avstand også for ballbinger.

Støydemping

Veilederen synes å forutsette at ballbinger fortsatt kommer til å bli plassert slik at det oppstår problemer og konflikter. Denne slutningen trekker jeg på grunn av at utkastet legger så stor vekt på støydempende tiltak. Å antyde at støydempende tiltak kan kompensere for en plassering i for tett nærhet til boligbebyggelse, er ingen god løsning. Det viser seg at forsøk på støydemping, uansett type (vegger/murer, jordvoller, bruk av matter på veggene, beplantning), i de aller fleste tilfellene der det har vært forsøkt, ikke har tilstrekkelig grad av virkning i forhold til forventet resultat. Det er også relativt sett svært kostbart å støydempes.

Det vil imidlertid være mer kostnadskrevenende å flytte selve anlegget, og derfor vil eventuelle pålegg om retting resultere i forsøk på støydempende tiltak. Veilederen legger i realiteten opp til dette, ettersom den nevner en rekke tiltak som fremstilles som utbedringer som kan ha støydempende effekt. I tillegg åpner veilederen for muligheten til å fravike kravet om nedre grenseverdi for støy "hvis kostnadene med å begrense støyen er høye og overskrider nytteverdien". Denne formuleringen synes å undergrave selve formålet med veilederen. Hvis utbygger hevder at støydempende tiltak blir for kostbare, og at nytteverdien av ballbingen der den ligger er stor, vil ingenting skje med hensyn til å fjerne den helsefarlige støyen en feilplassert ballbinge produserer i forhold til nabolaget.

Støyskjerming omtales spesielt på side 6, og her nevnes balkong/terrasse som aktuelt uteområde for støyskjerming. Når man vet at lyden fra en ballbinge i stor grad sprer seg opp- og utover fra anlegget, må man nødvendigvis spørre seg hvordan man har tenkt å støyskjerm balkonger i etasjene over grunn-nivå i boligblokker som ligger ved en ballbinge.

I anledning 'topografi' nevnes muligheten til å utnytte denne i forbindelse med støyskjerming. Det nevnes derimot *ikke* at topografien rundt en ballbinge kan virke forsterkende på støyeffekten. Som ett eksempel (av flere mulige) på støyforsterkende topografi kan nevnes hva som skjedde da det ble reist en støyskjerm ved ballbingen på Levermyr i Grimstad. Den oppførte leca-muren fikk en forsterkende effekt på støyen, fordi hovedmengden av lyden da ble reflektert fra en bakenforliggende fjellvegg. Og for å understreke usikkerhetsmomentene i forbindelse med støyskjerming, kan det opplyses at denne støyskjermen ble bygget etter anbefaling fra en akustiker. (Jfr. utkastets anbefaling angående støydempende tiltak: "Her kan det være nødvendig å innhente fagkompetanse på støy og akustikk" (side 6, første avsnitt).)

Helseskader

Når det gjelder helseskader forårsaket av støy nevner veilederutkastet søvnforstyrrelser i et eget avsnitt (side 3). (I Menneskerettighetserklæringen er termen 'søvndeprivasjon' brukt, og denne termen burde kanskje også brukes i veilederen?) Men veilederutkastet nevner ikke **hørselsskader**. Dette er merkelig, spesielt fordi hørselsskader, i motsetning til en del andre støyforårsakete helseskader, er **uopprettelige**.

Man vet i dag en god del mer om hørselsskader enn hva man gjorde for bare få år siden (selv om Norge fortsatt ligger langt etter de fleste andre land, ifølge ekspertene). Jeg nevner noen eksempler.

- Nyere forskning har dokumentert at kvinner er mer utsatt for hørselsskader enn menn. (Dette er fysiologisk betinget.)
- Det er påvist at ansatte i barnehager er den yrkesgruppen som i dag er den mest utsatte når det gjelder hørselsskader. Tidligere har man antatt at tungindustrien var den farligste arbeidsplassen hørselsmessig. De fleste ansatte i barnehagene er som kjent kvinner.
- Mer enn 50 % av yrkesskader i arbeidslivet er relatert til hørselsskader.
- Hørselsskader er et aksellererende problem i dagens samfunn. (Det er ikke for ingenting at Arbeidstilsynet erklærte 2005 for 'Hørselens år'.) (Se vedlegg 2 og 3 om støy og hørselsskader (Arbeidstilsynet).)

All lyd/støy oppfanges gjennom hørselsorganene. Derfor må hørselsskader taes med i veilederen under helseskader som støy kan påføre.

Ansvar

Dersom veilederen skal kunne få den tilsiktede effekt som et hjelpemiddel for offentlige organer ved behandling av søknader om oppføring av ballbinger, må veilederen også klargjøre hva konsekvensene kan bli dersom anbefalingene veilederen gir ikke taes til følge. Ettersom økonomiske vurderinger i siste instans vil være utslagsgivende for utbyggernes avgjørelser, må de økonomiske følgene av en eventuell feilplassering framheves. Feilplasserte ballbinger har vist seg å bli svært kostbare, og de kan bli kostbare både for eier, for kommunen, for samfunnet generelt og for berørte naboer. (Omfattende utbedringstiltak som forsøk på støydemping, svære utgifter innen helsesektoren og trygdevesenet, erstatningskrav i forbindelse med sykemeldinger, uførhet og redusert boligverdi, for å nevne noen av de mest opplagte.)

I denne sammenhengen vil jeg vise til formuleringene i utkastet av 27.10.2005, som var inne på dette med ansvar. På side 2 står det: "Den som velger løsninger som i vesentlig grad avviker fra veiledningens anbefalinger, må være forberedt på å kunne dokumentere og begrunne sine valg, for eksempel i forbindelse med støyklager fra naboer. Ved en etterfølgende vurdering av aktsomhet eller forsvarlighet vil det være relevant å legge denne veiledningen til grunn." Dette er ikke inkludert i det siste utkastet. Det betyr igjen at det ikke stilles krav til ansvarlighet fra utbyggers side i forhold til eventuelle støyproblemer, og heller ikke gjøres det oppmerksom på hvilke krav utbygger/eier kan bli stilt overfor. Å unnlate å ta med dette vil innebære at brukerne desinformeres når det gjelder hvilke problemer de kan få ved ikke å ta de nødvendige forholdsregler ved vurdering av anleggets plassering.

Oppsummering

"Veilederen har som formål å sikre at støy som miljøfaktor blir tilstrekkelig utredet og vurdert når nye anlegg blir planlagt og utformet." (Høringsutkastet, side 2.) Slik høringsutkastet av 14.03.2006 foreligger, med langt større rom for skjønnsmessige vurderinger enn hva som var tilfellet med det første høringsutkastet, vil veiledningen neppe være til tilstrekkelig hjelp for dem som skal bruke den på de forskjellige nivåer i forvaltningen, slik at en oppnår "en mer samordnet behandling av nærmiljøanlegg i fylker og kommuner". Det faktum at det ikke gies langt mer restriktive anbefalinger for plassering i boligområder vil trolig også føre til at det oppstår nye, kostbare konflikter (menneskelig og økonomisk) når nye ballbinger skal oppføres.

Det er selvfølgelig vanskelig å utarbeide retningslinjer dersom mange motstridende interesser har innflytelse på utformingen, og derfor forsøker man å inngå 'kompromissløsninger' i utformings-sammenheng. Men retningslinjer som resulterer i at situasjonen stort sett forblir uforandret, er ingen parter tjent med. Utkastet til veileder slik det nå foreligger vil kunne ha en slik effekt. Det bør derfor rettes opp slik at det gir forvaltningsapparatet på kommunalt og fylkeskommunalt plan den hjelpen de trenger for å behandle disse sakene på en måte som alle parter bør kunne være fornøyd med.

Hvis Veilederen i praksis skal kunne være til den hjelp den er ment å være, må den ha med flest mulig av de faktorene som kommunene trenger ved vurderingen. Og den må ikke under noen omstendighet ha mangler som gjør at konflikter oppstår *når brukerne holder seg til de retningslinjene veilederen gir*. Veilederen må derfor utformes slik at forvaltningsapparatet i kommunene ikke kan skyldes på mangelfulle departementale retningslinjer etter å ha fulgt veilederen og problemene likevel har oppstått. Slik høringsutkastet av 14.03.2006 til ny veileder er utformet, er det stor fare for at det er nettopp dette som kan komme til å skje.

For å understreke viktigheten av klare formuleringer og restriktive retningslinjer vil jeg avslutningsvis henvise til to artikler om plassering av ballbinger fra den senere tid. (Se vedlegg 5 og 6. Jeg tar forbehold når det gjelder avisenes sitering av intervjuobjektene med hensyn til riktighet.)

Artikkelen fra Sarpsborg Arbeiderblad (vedlegg 5) nevner en minimumsavstand til bolig på 100 meter og et maksimum desibelnivå på 60 dB. Kommunens fagansvarlige for byggesaker mener at forhåndsdokumentasjon av støynivå ved kortere avstander enn 100 meter "kan bli vanskelig". Fordi Sarpsborg allerede har erfaring med feilplassering av ballbinger, er det sannsynlig at man der kommer til å velge betryggende marginer når det gjelder både avstand, desibel og dokumentasjon for å unngå ytterligere problemer.

Artikkelen fra Namdalsavisa (vedlegg 6) oppgir en minimumsavstand på 50 meter og at en ballbinge produserer et desibelnivå "på rundt 85 desibel". (Kombinasjonen av kort avstand og et støynivå på ca. 85 dB, slik det framstilles i avisa, er skremmende.) En avstand på 50 - 100 meter blir av fylkeslegen i Sør-Trøndelag betegnet som "såpass romslig" at den "vil sikre de helsemessige aspektene". Det sies ingenting om hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for denne uttalelsen, men fylkeslegen i Sør-Trøndelag har så vidt vites ikke praktisk erfaring med saker der ballbinger har forårsaket helseskade. Når man vet at samme fylkeslege var blant dem som gikk i bresjen for utarbeidelse av nye retningslinjer, og at vedkommendes uttalelser derfor må ansees å bli tillagt en viss vekt, blir et slikt skjønnsmessig utsagn desto mer betenkelig.

De to artiklene understreker to viktige momenter. For det første tolkes avstander og desibelnivåer fritt som gunstige eller utilstrekkelige alt etter hvilken innsikt og erfaring man har når det gjelder ballbinger. For det andre viser nettopp dette at antagelser basert på manglende praktisk erfaring

med problemene er et lite hensiktsmessig grunnlag å bygge på når man skal utarbeide retningslinjer. Da er det langt mer fruktbart heller å legge de erfaringer til grunn som man har fått de stedene der støyproblemer og helseskader faktisk har oppstått som følge av ballbingestøy. Bare da har man et forsvarlig grunnlag å bygge på.

Med håp om at departementene vil klare å utforme en endelig 'Veileder om støyvurdering ved etablering av nærmiljøanlegg' som vil være tilstrekkelig effektiv til at problemene man tar sikte på å fjerne, virkelig blir eliminert, ønsker jeg lykke til med den endelige utformingen.

Med vennlig hilsen


Annbjørg Skjævesland

Vedlegg: (sendes per post)

1. Oversikt over noen negative følger i forbindelse med plassering av ballbinger.
2. Arbeidstilsynets faktaside når det gjelder støy og hørselsskader. (Støy på arbeidsplassen)
3. Hørselsskadelig støy i arbeidslivet. (Arbeidstilsynet)
4. Artikkel angående støyforhold i barnehager og konsekvenser dette på sikt får for ansatte. (Stemmer og støy i barnehagen)
5. Artikkel fra Sarpsborg Arbeiderblad om departementale retningslinjer for ballbingers plassering i forhold til boliger (Krever egen støyvurdering).
6. Artikkel fra Namdalsavisa om plassering av ballbinger (Ballbinger ut av boligområder).
7. Semesteroppgave om emnet Rettssikkerhet i forvaltningen - med spesielt fokus på ballbingesakene i Mandal, Kristiansand og Grimstad.