



Likelydende brev til:
Folkeaksjonen Redd Eidangerfjorden
Skjelsvik Vel
Solheim hytteforening
Grenland Havnevesen
Porsgrunn kommune
(se adresseliste siste side)

Breviksterminalen - Klager på vedtak vedrørende støygrenser fra Folkeaksjonen Redd Eidangerfjorden, Skjelsvik Vel og Solheim hytteforening

Vi viser til Porsgrunn kommunes oversendelse datert 07.01.2004, registrert her 16.01.2004.

Fylkesmannens hjemmel

Fylkesmannen er klageinstans for klager på vedtak etter kommunehelsetjenesteloven kapittel 4a om miljørettet helsevern truffet av kommunestyret eller kommunelegen jf. kommunehelsetjenesteloven § 4a-12.

Fylkesmannens kompetanse er hjemlet i forvaltningsloven § 34, som bl.a. sier at:

"Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken til underinstansen til helt eller delvis ny behandling."

Saksforhold

Bystyret i Porsgrunn behandlet 04.09.03 sak 0052/03 om støygrenser for Nordsjøterminalen (også kalt Breviksterminalen) på Tangen i Brevik.

Bystyret fattet følgende vedtak (forkortet):

"Breviksterminalen pålegges å begrense støyen til omgivelsene. Følgende grenseverdier skal gjelde for driften av terminalen:

<i>Mandag-fredag</i>	<i>0600 – 1800</i>	<i>Leq: <55dBA utendørs</i>
<i>Lørdag</i>	<i>0700 - 1800</i>	<i>Leq: <55dBA utendørs</i>
<i>Kveld alle hverdager</i>	<i>1800 – 2200</i>	<i>Leq: < 45dBA utendørs</i>
<i>Søn- og helligdager</i>	<i>0700 – 2200</i>	<i>Leq: < 50dBA utendørs</i>
<i>Natt</i>	<i>2200 – 0600/0700</i>	<i>Leq: <30dBA innendørs med lukket vindu</i>
<i>Natt</i>	<i>2200 – 0600/0700</i>	<i>Lmax: <45dBA innendørs med lukket vindu</i>
<i>Natt</i>	<i>2200 – 0600/0700</i>	<i>Leq: < 45dBA utendørs"</i>

Vedtaket ble påklaget fra tre berørte parter, jf brev til Porsgrunn kommune fra Folkeaksjonen Redd Eidangerfjorden 16.09.03. og 06.10.03, fra Skjelsvik vel 18.10.03 og Solheim hytteforening 27.10.03. Klagene fra de to førstnevnte partene er identiske, mens Solheim hytteforening har egen formulering. Fylkesmannen i Telemark velger å behandle klagene samlet, og vi gjengir her i korttekst det vi oppfatter er de 7 vesentlige klagepunktene. Disse kan leses i sin helhet i nevnte brev.

Klagepunkt 1: Anbefaling fra Avdeling for miljørettet helsevern er ikke fulgt. Støygrensene som ble vedtatt følger ikke Porsgrunn kommunes fagavdelings sterke anbefaling i saken. Vedtaket ser helt bort fra både kommuneoverlegens og Avdeling for miljørettet helseverns anbefalinger. (Klage fra Redd Eidangerfjorden og Skjelsvik Vel).

Klagepunkt 2: Normer for ekvivalentstøy der det inntreffer hyppige tilfeller av impulsstøy blir ikke fulgt. (Klage fra Redd Eidangerfjorden og Skjelsvik Vel).

Klagepunkt 3: Bystyret vedtar at støymåling skal skje innendørs med lukkede vinduer og ventiler. (Klage fra Redd Eidangerfjorden, Skjelsvik Vel og Solheim hytteforening).

Klagepunkt 4: Eidangerfjorden er primært et bo- og rekreasjonsområde. (Klage fra Redd Eidangerfjorden og Skjelsvik Vel).

Klagepunkt 5: Hellås som naturvernområde. (Klage fra Redd Eidangerfjorden og Skjelsvik Vel)

Klagepunkt 6: Støygrensene for kl. 1800-2200 på søndager og helligdager er økt med 5dBA i forhold til på hverdager. (Klage fra Redd Eidangerfjorden).

Klagepunkt 7: Storhavn på dette stedet er i konflikt med overordnede nasjonale og internasjonale mål for forurensning. (Klage fra Solheim hytteforening).

Klagen ble behandlet av bystyret i sak nr. 0017/03 27.11.03. Bystyrets vedtak hadde følgende ordlyd:

”1. Bystyret kan ikke se at klagene fra Folkeaksjonen Redd Eidangerfjorden , Solheim hytteforening og Skjelsvik Vel inneholder vesentlige nye momenter, og opprettholder bystyrets vedtak i sak 0052/03.

2.Klagen oversendes Fylkesmannen i Telemark til avgjørelse.

Regelverk

Fylkesmannen har lagt følgende regelverk til grunn for behandlingen av klagesaken:

- Kommunehelsetjenesteloven, §§ 1-1, 1-2, 4a-2, 4a-8 og 4a-12, i kraft fra 01.01.1984
- Forskrift om miljørettet helsevern, §§ 6, 7 og 9 bokstav a), i kraft fra 01.07.2003
- Veileder i miljøretta helsevern, august 2003
- Forvaltningsloven, lov av 10.februar 1967
- Retningslinjer for begrensnig av støy fra industri m.v. TA-506, Statens forurensningstilsyn, utgave mars 1985, (hjemlet i forurensningsloven)

Nytt støyregelverk på gang

Statens forurensningstilsyn (SFT) har våren 2004 hatt en nasjonal høringsrunde på nytt støyregelverk. Dette tar sikte på å få et enklere regelverk å forholde seg til, samtidig som

det er et mål å følge EU og WHO's direktiver. SFT har som mål at det nye støyregelverket skal gjelde fra høsten 2004, men Miljøverndepartementet har dette fortsatt til behandling.

Dagens regelverk gjelder derfor inntil videre. Klagen er behandlet og avgjort etter dagens regelverk og den gjeldende forståelsen av dette. Fylkesmannen er imidlertid kjent med forslaget fra SFT til ny retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging og har tatt hensyn til dette i vurderingene. Slik vi oppfatter SFTs forslag dreier dette seg kun om en mindre justering av gjeldende støyretningslinjer.

Bakgrunn for fylkesmannens vurdering

Kommunens hjemmelsgrunnlag

Fylkesmannen gir Porsgrunn kommune medhold i at Kommunehelsetjenesteloven gir relevant hjemmelsgrunnlag for vedtaket som definerer grenseverdiene for støy ved havneterminalen. Kommunen har hjemlet vedtaket slik (utdrag av hjemlene):

Kommunehelsetjenesteloven §4a-8 om retting: *"Kommunestyret kan pålegge forhold ved en eiendom eller virksomhet i kommunen rettet hvis forholdet direkte eller indirekte kan ha negativ innvirkning på helsen, eller det er i strid med bestemmelser gitt i medhold av dette kapitel..."*

Forskrift om miljørettet helsevern

§6: *"Kommunen skal føre tilsyn med at denne forskriften overholdes og treffe de nødvendige enkeltvedtak hjemlet i kapittel 4a i lov 19.november 1982 nr.66 om helsetjenesten i kommunene...."*

§3: *"Helsehensyn skal så langt som mulig ivaretas gjennom ordinære prosesser knyttet til planlegging og godkjenning av virksomheter og eiendommer. Der annet regelverk fastsetter helsebegrunnede krav eller normer, skal det tas utgangspunkt i disse ved vurderingen av hvorvidt forskriftens krav til helsemessig tilfredsstillende drift, jf. kapittel 3, er oppfylt."*

§7: *"Virksomheter og eiendommer skal planlegges, bygges, tilrettelegges, drives og avvikles på en helsemessig tilfredsstillende måte, slik at de ikke medfører fare for helseskade eller helsemessig ulempe....."*

Generell lovforståelse

De rettslige vurderingstemaene som denne klagesaken omhandler spesielt er begrepene "negativ innvirkning på helsen" og "medfører fare for helseskade eller helsemessig ulempe".

Med helsemessig ulempe menes forhold som etter en helsefaglig vurdering kan påvirke helsen negativt og som ikke er helt uvesentlig. Med det menes at forholdet må være av en viss alvorlighet eller overstige et minstemål av akseptabel helserisiko, før det anses som helsemessig ulempe.

En viss grad av alminnelig risiko må nødvendigvis aksepteres i samfunnet. Det aller meste kan utgjøre en potensiell fare for omgivelsene, men det er verken ønskelig eller praktisk mulig å regulere enhver negativ helsemessig påvirkning. Forhold som ikke går

utover dagliglivets alminnelige risiko vil ikke omfattes av forskriften. Forhold som etter en helsefaglig vurdering må anses å være av liten betydning vil altså falle under tålegrensen.

Det bør vanligvis kunne henvises til dokumentasjon når det er grunn til å anta at en virksomhet kan føre til helsemessig ulempe eller fare for helseskade. Det er imidlertid ingen forutsetning at det skal foreligge klar dokumentasjon før kommunen ved sin helsetjeneste skal engasjere seg og gi eventuelle pålegg. Det eksisterer et "føre-var"-prinsipp ved at det ofte vil være en usikkerhet og hvis man venter til full visshet, og sykdommen allerede er oppstått, er man for sent ute.

Støy, trivsel og helse

Fylkesmannen har forståelse for at virksomheten på havneterminalen lett kan skape konflikter på grunnlag av støy. Dette er en kjent problemstilling i forhold til gods-håndtering. Spesielt containere kan gi mye lyd, og med terminalens plassering når lyden langt og mange.

På den annen side må innbyggerne til en viss grad akseptere støyende virksomhet som en nødvendig del av samfunnet. Hovedspørsmålet blir da hvor tolerante man skal være i forhold til uønsket lyd.

Støy kan virke som en uspesifikk stressfaktor både på dagtid og om natten. Effekten vil være avhengig av så vel akustiske faktorer som forhold ved situasjonen og personen som opplever støyen. I flg Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse fra 1997 får 200 000 mennesker i Norge søvnen sin forstyrret på grunn av støy.

Klagerne i denne saken mener at støyplagen er alvorlig, og den oppleves av mange. Spesielt støy på natta og forstyrrelser av søvn trekkes fram. Det påstås at dette går ut over opplevd livskvalitet, trivsel og helse hos de berørte.

Forskning viser tydelige sammenhenger mellom støy, søvn og helse. I all enkelhet er årsaksforholdene slik at en stadig avbrutt søvn og/ eller mangel på søvn vil påvirke graden av våkenhet neste dag. Redusert våkenhet medfører økt risiko for ulykker, vantrivsel, redusert arbeidskapasitet og redusert evne til å ta kloke avgjørelser. Stadig avbrutt eller mangel på søvn over tid kan gi stressreaksjoner selv hos ellers friske mennesker, for eksempel i form av hjerte- og karlidelser, diabetes type 2 og psykiske lidelser.

Folkehelseinstituttet har i forbindelse med SFTs prosjekt "Nytt støyregelverk" gjort en helsefaglig utredning som grunnlag for begrensning av støynivå om natten. Søvnforstyrrelser anses som en av de mest alvorlige helseeffektene ved støy. Søvnmangel er en belastning for organismen og kan bidra til utvikling og forverring av sykdomstilstander. (Kilde: Rapport 2003:6 Støy og søvnforstyrrelser, Folkehelseinstituttet)

Støy fra Breviksterminalen

Støyplagene som følge av virksomheten ved havneterminalen i Brevik er vel dokumentert, bl.a. gjennom enkeltpersoners klager, organiserte aksjoner fra velforeninger, Grenland Havnevesens konsekvensutredning og Porsgrunn kommunes behandling av støygrenser for terminalen. Saken har vært mye omtalt i lokale media, og det er et stort engasjement i saken.

Havneterminaler generelt har en felles utfordring når det gjelder å skape minst mulig lyd. Det ligger i godstrafikkens natur at støy lett blir en uønsket bivirkning. Støyproblemer er derfor godt kjent fra andre tilsvarende terminaler i Norge, bl.a. i Oslo (Ormsund) og Stavanger. Da reguleringsplanen for Breviksterminalen var på høring i 1990, kommenterte fylkesmannen den gang at terminaler kan gi støyulemper som må vurderes nærmere i utbyggingsplaner.

Selv om Breviksterminalen har eksistert siden begynnelsen på 90-tallet, er det spesielt fra ca 1998-99 at trafikken har økt og støyen blitt en ulempe som har skapt reaksjoner. Samtidig er det også presentert planer om fortsatt utvidelse av trafikken i forbindelse med terminalen.

I Grenland Havnevesens konsekvensutredning av 01.03.02 for den planlagte utvidelsen av Breviksterminalen er støy og vibrasjoner viet stor plass. I sammendraget står:
”Støyberegningene viser at selve terminaldriften med de tiltak som er iverksatt vil gi et støybidrag som er innenfor de retningslinjene SFT har satt for støy fra industri... Støy fra båter kan imidlertid gi overskridelser av disse retningslinjene.”

Utredningen sammenstiller også konsekvensene av 1) hvis terminalen ikke utvides (0-alternativet) og 2) hvis terminalen utvides i følge planene. Støy og vibrasjoner fremstilles som et tema med høy verdi/ viktighet. Ved 0-alternativet er omfanget av støy og vibrasjoner lite med liten negativ konsekvens. Utbyggingsalternativet vil i følge utredningen ikke endre dette.

Det spesielle i Brevik er at havneterminalen ligger i et område tett opp mot helårsboliger, hytter og godt besøkte friluftsområder. Selv om avstanden i meter kan virke tilstrekkelig, gir landskapet minimal beskyttelse mot støy. Den åpne fjorden bærer lyd over lang avstand, og det er kommet inn støyklager fra opptil flere kilometers hold. De mest alvorlige klagenes gjelder støyende virksomhet om natta, slik at søvnen forstyrres. Støyen er både preget av smell/ høye lydimpulser og et jevnt bakgrunnsnivå.

Det er gjort støymålinger på noen utvalgte tidspunkter en rekke steder i Eidangerfjorden. Fylkesmannen har ikke vurdert støymålingenes kvalitet, men ved de stikkprøver som Grenland Havnevesen har utført nattetid i 2001-2004 er det registrert opptil 60 dB(A) som maksimalnivå og et ekvivalentnivå opptil 49,8 dB(A) ved berørt bolig. Det hevdes at støyreducerende tiltak gjennomført på terminalen i 2001 har medført reduserte maksimalnivåer og redusert hyppighet av støyhendelser.

Imidlertid foregår det ingen kontinuerlig støymåling. Det er dermed vanskelig å få et fullstendig bilde av støysituasjonen, og det er vanskelig å sammenholde støyklager med pålitelige måleverdier. Fordi støy oppleves forskjellig, vil det også være store individuelle forskjeller på hvilke terskler de berørte innbyggerne har, både i forhold til å oppfatte lyden som støy og i forhold til å klage offentlig.

Klager på støy kommer fra flere områder, som stort sett ligger innenfor en sektor av ca 180 grader fra terminalen. Det betyr at selv om værforholdene kan påvirke lyden, vil det ved nesten alle vindretninger være fastboende, hyttefolk eller andre som er berørt.

Økonomiske hensyn

Vedtaket om støygrensene ved Breviksterminalen er gjort ut fra en avveining mellom to vesentlige hensyn. Det ene er økonomisk lønnsomhet for havneterminalen og den betydning terminalen har for det lokale næringsliv og sysselsetting, mens det andre vesentlige hensynet er naboers opplevelse av støy som belastning.

Grenland har mange større industribedrifter, og samtlige har grenseverdier for støy i sin konsesjonsavtale. Støyforurensningen overvåkes både som en del av bedriftenes internkontroll og eksternt av Statens forurensningstilsyn.

Prinsippet som følges er at uansett hvilken betydning en bedrift har som bidragsyter til lokal, regional eller nasjonal økonomi, er det grenser for hvor mye bedriften kan være til ulempe for helse og miljø. Dette gjelder både for store og små bedrifter. Det er et generelt krav ved etablering av forurensende virksomhet at bedrifter og lokale myndigheter må tilstrebe å finne en lokalisering med færrest mulige ulemper.

Breviksterminalen har fått vedtatt sine grenseverdier for støy etter kommunehelsetjenesteloven, og SFT har ikke kommet i den posisjon at de har kunnet gi konsesjonsgrenser for støy. Porsgrunn kommune har selv tatt opp denne aktuelle saken, fordi det har vært mye uro omkring hvilke støygrenser som skal gjelde ved terminalen.

Prinsippet om forholdsmessighet ved bruk av lovhjemmel

Saken om støygrenser er hjemlet i kommunehelsetjenesteloven og dermed fremmet som et tiltak innen kommunens helsetjeneste. I lovens forskrift om miljøretta helsevern, § 6 annet ledd, står det:

”Ved vurderingen av om kommunen skal kreve retting etter § 4a-8 i lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene skal det ses hen til den helsemessige gevinst som oppnås ved vedtaket i forhold til vedtakets øvrige konsekvenser...”

Dette uttrykker *prinsippet om forholdsmessighet* ved vedtak gjort med hjemmel i § 4a-8. I denne saken kan det synes som om kommunen har valgt et vedtak som har gitt store reaksjoner fra naboer, mens vedtaket har gitt havneterminalen få begrensninger utover det som kan være deres reelle forventninger til rammevilkår, vurdert ut fra nasjonale retningslinjer. Grenland Havnevesen har ikke påklaget kommunens vedtak om grenseverdier.

Fylkesmannen kjenner ikke til argumentene som kom fram i bystyredeebatten. Men i saksutredningen kommer det fram verdiberegninger av havneterminalens økonomiske betydning, mens verdiberegningene for den berørte befolkningens støyopplevelse savnes.

Fylkesmannen er inneforstått med at på dette området er god målemetodikk generelt sett vanskelig tilgjengelig. Likevel bør det være et mål å benytte beregningsmetoder som kan gi et rettferdig bilde for sammenligning av a) havneterminalens økonomiske produksjonsbidrag for en region og b) den samme terminalens bidrag til livskvalitet for en del av den samme regionens befolkning.

Rådmannens saksframlegg til bystyredeebatten inneholder argumenter som både går til fordel for regionens økonomi og lokalbefolkningens helse og trivsel. I rådmannens saksutredning verdisettes Breviksterminalens næringsmessige produksjon som en gevinst med et stipulert antall kroner. Dersom det settes krav til sammenlignbare størrelser blir

da spørsmålet når det gjelder forholdsmessighet: - hva er kostnaden i kroner for de konsekvenser støy påfører den berørte befolkningen? Hvilken økonomisk verdi har uavbrutt søvn, og hvilke kostnader kan forårsakes av stadig avbrutt søvn?

Kravet om forholdsmessighet i kommunens vedtak om havneterminalens støygrenser vil være enklere å tilfredsstillere, dersom de motstridende argumentene kan beskrives med lik måleenhet. Den økonomiske verdi av god livskvalitet, helse og trivsel er imidlertid vanskelig å fastsette.

Likevel savner vi et forsøk fra administrasjonen i Porsgrunn kommune på å framstille en sammenligning av de motstridende verdier som står på spill i støykonflikten. Dette er også en innvending som i ettertid kan rettes mot Konsekvensutredningen om Breviksterminalen av 1.mars 2002.

Vurdering av de enkelte klagepunkter

Klagepunktene vurderes i forhold til de rettslige vurderingstemaene i de lov- og forskriftsbestemmelsene som anvendes i saken. Vi viser her til vårt avsnitt om generell lovforståelse på side 3.

Ad klagepunkt 1: Bystyret har ikke fulgt kommunehelsetjenestens anbefalinger

Saken dreier seg i hovedsak om hvilke støygrenser som skal gjelde for virksomheten på Breviksterminalen. I følge gjeldende nasjonale støyregelverk er det et visst rom for skjønn, og Porsgrunn bystyre har fattet sitt vedtak ut fra en totalvurdering. Slik fylkesmannen leser argumentene har bystyret gjort en avveining mellom hensynet til de berørte innbyggernes opplevelse av plagethet fra støy og de økonomiske interesser havneterminalen har for kommunen og distriktet for øvrig.

I sakspapirene til Porsgrunn kommune foreligger flere ulike forslag til vedtak. Kommuneoverlegens, avdeling for miljørettet helsevern og rådmannens vurderinger følger saken, og i debatten i helse- og sosialutvalget, formannskapet og bystyret kommer det også fram en mengde forslag fra de politiske representantene.

I klagen på vedtaket fremheves at bystyret ikke har fulgt sterke anbefalinger fra kommunens egen helsefaglige kompetanse. Bl.a. klages det på at kommuneoverlegens råd ikke er fulgt opp i vedtaket. I følge kommunehelsetjenesteloven § 3-5 om medisinsk faglig rådgivning skal *"..kommunelegens tilråding og begrunnelse alltid følge saken når kommunen behandler saker om miljørettet helsevern.."* Kommuneoverlegen i Porsgrunn har altså i kraft av sin stilling en selvstendig rett og plikt til å uttale sitt helsefaglige skjønn overfor administrasjonen og politikerne.

Den avgjørende myndighet i saken har imidlertid Porsgrunn bystyre, jf. kap. 4a i kommunehelsetjenesteloven. Det vedtaket som bystyret har gjort er dermed gjeldende som Porsgrunn kommunes standpunkt, mens øvrige forslag har status som faglig rådgivning og politiske synspunkter.

Kommunehelsetjenesteloven § 4a-2 sier videre om kommunestyrets saksbehandling at *"..avgjørelsene, herunder enkeltvedtak, skal være i samsvar med helsetjenestens formål, jf. §1-2"*.

Lovens formålsparagraf uttrykker at *”..kommunen ved sin helsetjeneste skal fremme folkehelse og trivsel og gode sosiale og miljømessige forhold, og søke å forebygge og behandle sykdom, skade eller lyte...”*

Loven har altså en generelt formulert intensjon, som gir grunnlag for tolkninger. Når loven brukes i forhold til støy som ulempe, må bystyret forholde seg til det nasjonale støyregelverket og utvise skjønn ut fra dette.

Både bystyret og kommunelegen skal i sin vurdering ta utgangspunkt i hvilken lydpåvirkning som er helsemessig forsvarlig. Førrende for dette er de støygrenser som er satt i nasjonale regelverk og anbefalinger, men det bør også tas hensyn til de subjektive plager som den berørte befolkningen opplever av havnevirksomheten. I klagen vises det til et vesentlig antall personer som har reagert offentlig på støy fra havneterminalen.

Veileder om miljørettet helsevern, utgitt av Sosial- og helsedirektoratet i august 2003, oppfordrer imidlertid til en viss grad av forsiktighet i slike saker, der det ikke er definert absolutte grenser for når en miljøpåvirkning overskrider en terskel for helseskade. Vi siterer fra side 46 om ”Føre-var-prinsippet”: *”En forutsetning for å anvende føre-var-prinsippet i miljørettet helsevern vurderinger er at en har påvist mulige alvorlige skadelige effekter av et forhold, men at vitenskapen ikke klarer å beregne den nøyaktige risiko.”*

I forskrift om miljøretta helsevern, som trådte i kraft 1.juli 2003, stilles det ikke noe krav om fare for kun helseskade, men også fare for helseulempe nevnes. Forskriftens § 7 omtaler de overordnede kravene til virksomheter som påvirker omgivelsene. Vi siterer: *”Virksomheter og eiendommer skal planlegges, bygges, tilrettelegges, drives og avvikles på en helsemessig tilfredsstillende måte, slik at de ikke medfører fare for helseskade eller helsemessig ulempe. Med helsemessig ulempe menes forhold som etter en helsefaglig vurdering kan påvirke helsen negativt og som ikke er helt uvesentlig.”*

§ 9a) i samme forskrift fastsetter videre at *”ved etablering og bruk av støykilder skal det tilstrebes lavest mulig støynivå. Støy og vibrasjoner skal ikke medføre helsemessig ulempe eller overskride helsemessig forsvarlig nivå.”*

Med dette som utgangspunkt er det en klar forventning til Breviksterminalen om å påføre omgivelsene færrest mulige negative belastninger, og det er samtidig en forventning til Porsgrunn bystyre om å ta slike hensyn når det vedtar terminalens rammevilkår i forhold til miljø.

Når det gjelder de konkrete støygrenser Porsgrunn bystyre har valgt, kommenteres dette i forhold til de neste klagepunktene.

Fylkesmannens konklusjon: Porsgrunn bystyre har benyttet sin rett til ikke å følge anbefalingene til kommuneoverlegen og avdelingen for miljørettet helsevern. Fylkesmannen finner at bystyret ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til formålsparagrafen i kommunehelsetjenesteloven og bestemmelsene i forskrift om miljøretta helsevern.

Ad klagepunkt 2: Normer for impulspreget støy er ikke fulgt

Klagerne hevder at høye smell og impulslyder er det som preger terminalvirksomheten og som påfører størst ulempe. I klagen vises det til at både rådmannens innstilling og bystyrets vedtak ikke har tatt hensyn til at støyens alvorlige karakter bør framtvinge en

ytterligere skjerpning av støygrensene. Som nevnt under våre kommentarer til klagepunkt 1 (over) er det bystyrets vedtak som er interessant i denne saken og ikke rådmannens forslag. Vi har imidlertid merket oss at bystyret har mer liberale støygrenser enn administrasjonen.

Når det gjelder hvilke støygrenser som kan aksepteres fra havneterminalen, er dette som nevnt tidligere til en viss grad en vurderings sak. Gjeldende regelverk må imidlertid legges til grunn. Det betyr at Retningslinjer for begrenning av støy fra industri m.v., TA-506, utgitt av Statens forurensningstilsyn i 1985, skal benyttes. Dette synes det også å være en enighet om hos klagerne og Porsgrunn kommune.

TABELL TA-506

Retningslinjer for begrenning av støy fra industri m.v., SFT 1985.

Område	Dag kl. 6-18	Kveld kl. 18-22 samt søn- og helligdag kl. 06-22	Natt kl. 22-06
Boligområde og område med undervisningslokaler	50	45	40
Område som benyttes til hyttebebyggelse og rekreasjonsformål	40	35	35

Merknader: Tallene oppgitt i tabellen er ekvivalent lydnivå i dB (A). Dersom støyen omfatter tydelige enkelttoner og/eller impulslyd skal grenseverdien for ekvivalentnivået reduseres med 5 dB. Høyeste lydnivå skal ikke overskride grenseverdien for ekvivalentnivået med mer enn 10 dB.

TA-506 angir ulike støygrenser for dag, kveld og natt. Det skilles også mellom hverdag og søn-/helligdag, og det er ulike grenser for boligområder i forhold til hytte-/rekreasjonsområder. Videre skiller regelverket, som klagerne savner i bystyrets vedtak, mellom støy med mye innslag av høye maksimalverdier (impulsstøy) og jevn støy.

TA-506 har status som en veiledende retningslinje. Dermed kan den ikke oppfattes like forpliktende som en forskrift eller lov. Fylkesmannen har likevel valgt å legge de anbefalte grenseverdier for støy i retningslinjen TA-506 til grunn for sitt teknisk-hygieniske og helsefaglige skjønn.

Fylkesmannen henviser til TA 506 fordi retningslinjene er faglig aksepterte grenser i forhold til de rettslige vurderingstemaene ”negativ innvirkning på helsen og fare for helseskade/ helseulempe”.

Når Porsgrunn bystyre har vedtatt støygrenser for havneterminalen, er det ikke tatt hensyn til de spesielle ulempene som impulsstøyen gir. I følge TA-506 skal støygrensene reduseres med 5dBA (decibel), dersom det er mye impulsstøy i forhold til om det bare er relativt jevn støy. Det er den impulspregede støyen fra havneterminalen som er mest plagsom.

Porsgrunn bystyre har gjort et vedtak som i stor grad følger støygrensene fastsatt for Ormsundterminalen i Oslo i 1996, et vedtak som ble stadfestet uten endringer i mars 2000. Fylkesmannen i Oslo har vedtatt disse støygrensene ved behandling av klage fra

Oslo havnevesen på bydelsutvalgets (Ekeberg – Bekkelaget) vedtak. Det har også vært store naboreaksjoner på støyforholdene ved terminalen i Oslo.

Når det gjelder Ormsundterminalen har det i ettertid blitt diskutert i hvilken grad støygrensene skal være førende for annen havnevirksomhet i Oslo og andre steder. I Oslo kommunes reguleringsforslag av 1.mars 2004 til ny containerterminal på Sydhavna (Sjursøya) uttaler kommunens plan- og bygningsetat at: *”Støygrensene som Fylkesmannen vedtok for Ormsund kan betraktes som en ”dispensasjon” i påvente av avvikling av Ormsundterminalen og fristilling til byutvikling”.*

Kystverket Sørøst har ledet en konsekvensutredning for Sydhavna. I sluttokumentet datert 24.mai 2004 kommenterer Kystverket s.18 når det gjelder støy: *”Oslo Havnevesen har besluttet at man i reguleringsbestemmelsene legger til grunn de grenser som ligger i forslaget til nye planretningslinjer. På denne måten vil ønskene fra Fylkesmannen og Plan- og bygningsetaten bli imøtekommet. Disse retningslinjene medfører skjerpede krav.”*

Oslo kommune planlegger å flytte all containervirksomhet fra andre havner i Oslo til Sydhavna innen 2008. Kommunens ”Fjordbyvedtak” fra 19.01.2000 sier videre at alle containerhavner bør søkes samlet i en regional løsning utenfor Oslo kommune fra 2011.

Fylkesmannens konklusjon: Porsgrunn bystyre har ikke tatt tilstrekkelig hensyn til at støyplagen vesentlig dreier seg om impulsstøy. Bystyret har ikke benyttet muligheten som støyregelverket gir til å skjerpe støygrensene på dette grunnlaget..

Ad klagepunkt 3: Støymåling innendørs

Porsgrunn bystyre har vedtatt at støygrensene når det gjelder maksimalverdier på natta skal gjelde innendørs. Støymålinger på natta må dermed gjøres i boligers og hytters soverom når vinduene er lukket. Kun gjennomsnittstøyen for natta skal, i følge vedtaket, måles utendørs.

Klagerne hevder at kommunen ikke har anledning til dette, uten samtidig å stille garantier for at berørte beboere får gratis støydempning og effektive lufteventiler. Fylkesmannen ser at vedtaket til Porsgrunn bystyre vil være vanskelig å følge opp i praksis. Vi har også i tidligere uttalelser til Grenland Havnevesen og Porsgrunn kommune presisert behovet for at støymålinger bør skje utendørs.

Både Folkehelseinstituttet (FHI) og Statens forurensningstilsyn (SFT), som begge innehar nasjonal kompetanse på støy, helse og miljø, forutsetter at folk må sove med vinduer åpne om natta, dersom det ikke er installert fullverdige ventilasjonssystem. God inneluft er en betingelse for god søvnkvalitet. Dersom beboere må sove med vinduer lukket, uten annen ventilasjon og med støy i tillegg, vil dette samlet kunne utgjøre en klar helsemessig ulempe.

Når Porsgrunn kommune vedtar innendørs støygrenser, bør det samtidig uttrykkes hva som aksepteres av utendørs støy ved soveromsveggen. Faglig dokumentasjon viser generelt at et vindu i luftestilling demper støyen med ca 15 dBA, mens et lukket vindu med vanlig konstruksjon demper støyen med 25-30 dBA. Det betyr at de støygrensene Porsgrunn bystyre i praksis har vedtatt er 70-75 dBA (maksimalverdi) og 55-60 dBA (gjennomsnittsverdi), målt rett på utsiden av soverommene til de mest berørte boliger og hytter.

Klagerne hevder at kommunen må bekoste støydempingstiltak og ventilasjon for beboerne med grenseoverskridende støy om natta. Fylkesmannen tar ikke stilling til et eventuelt erstatningsansvar i denne saken.

Fylkesmannens konklusjon: Porsgrunn bystyre har vedtatt støygrenser som er upraktiske å måle eller som vil kreve beregninger som lett kan bli unøyaktige. Innendørs støygrenser vil kreve bygningsmessige utbedringstiltak for mange berørte og i mindre grad sette krav til støykilden. Bystyrets vedtatte støygrenser innendørs kan komme i konflikt med samme vedtaks grenseverdi utendørs. Bystyret har ikke vektlagt kvalitet på opphold i friluft og søvn med åpent vindu.

Ad klagepunkt 4: Eidangerfjorden som bolig- og rekreasjonsområde

De fleste hytter i Porsgrunn kommune ligger plassert i eller i nær tilknytning til Eidangerfjorden. Det er stor utfart hit, spesielt om sommeren, og området har en stor verdi som rekreasjonsområde for hele nedre Telemark.

Eidangerfjorden inngår også i Oslofjordprosjektet, som Miljøverndepartementet har satt i gang for å sikre befolkningen viktige rekreasjons- og friluftsområder. Området forvaltes som en ressurs av nasjonal betydning, og det er laget egne rikspolitiske retningslinjer (RPR) for dette.

Flere attraktive boligfelt er bygget ut nær fjorden de seinere årene, og i følge kommuneplanen til Porsgrunn er det satt av ytterligere områder som vil få utsikt mot fjorden og kunne bli berørt av støy fra terminalen. Eldre og godt etablerte boligstrøk er også innenfor terminalens støysoner.

Når Eidangerfjorden fremstilles primært som et bolig- og rekreasjonsområde er dette korrekt ut fra gjeldende kommuneplan for Porsgrunn, men med unntak i ett vesentlig område. Industri- og havnevirksomheten ved sementfabrikken på Dalen ved Brevik har lang historie, og støy fra denne virksomheten er blitt et forhold som lokalbefolkningen har lært seg å leve med. Imidlertid er det fastsatt strenge støygrenser til sementfabrikken, og det er også fastsatt støygrenser for senere etablert industri på området (NOAH). Støyens karakter er jevn, døgnkontinuerlig og med få hendelser som gir høye lydnivåer.

Da Breviksterminalen ble regulert som industrihavn i 1991 nært sementfabrikken, ble det ikke vedtatt egne reguleringsbestemmelser for terminalen i forhold til støy og miljøpåvirkning. Områdene langs Eidangerfjorden har vært i bruk som bolig-, hytte- og rekreasjonsområder i lang tid før Breviksterminalen ble etablert. Selv om sementfabrikken også produserer støy, øker aktiviteten på Breviksterminalen den samlede støybelastning i området. Spørsmålet om "hvem-som-kom-først" (tidsprioriteten) bør etter fylkesmannens mening tillegges betydning når myndighetene vurderer den helsemessige ulempe som støy i dette tilfelle innebærer.

Støy fra havneterminalen forringer bo- og oppholdskvaliteten i deler av områdene ved og i Eidangerfjorden. Porsgrunn kommune tillater samtidig mer boligbygging, ikke minst i Bergsbygda. Med flere innbyggere som utsettes for støy vil sannsynligheten øke for en vedvarende konflikt mellom havnevirksomheten og lokalbefolkningen/ fritidsbrukerne.

Porsgrunn bystyre har hjemlet sitt vedtak i kommunehelsetjenesteloven. Denne loven §1-1 sier at ”..kommunen skal sørge for nødvendig helsetjeneste for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen”.

Mange av de som plages av støy er folk som oppholder seg på hyttene i Eidangerfjorden og som ofte ikke er boende i Porsgrunn kommune. Hyttebeboere og turister oppholder seg ikke like mye i Eidangerfjorden som fjordens fastboende, men den tiden de er der er viktig rekreasjon for å skaffe overskudd til hverdagens krav. Hyttebeboere/turister har også krav på helsetjeneste fra Porsgrunn kommune, som i dette tilfelle altså er forebyggende miljøtiltak, nemlig støygrenser fastsatt etter kommunehelsetjenesteloven.

I SFTs retningslinjer for industristoff (TA-506) tas det spesielle hensyn til hyttebebyggelse og rekreasjonsformål, slik at støygrensene faktisk er satt gjennomgående 5 dBA lavere enn for boligområder. Selv om disse spesielle hensyn til stille områder vurderes sløyfet i retningslinjene, kunne Porsgrunn bystyre likevel tatt slike hensyn i sitt vedtak. Bystyret har derimot hevet støygrensene i forhold til de som er retningsgivende for boligområder, og dermed fått større avstand til anbefalte grenseverdier for hyttebebyggelse og rekreasjonsformål.

Fylkesmannens konklusjon: Eidangerfjorden var bolig- og rekreasjonsområde i lang tid før Breviksterminalen ble etablert. Porsgrunn bystyre har valgt støygrenser som overskrider de nasjonale retningslinjene.

Ad klagepunkt 5: Hellås

Når det gjelder problemstillingen med Hellås som bevaringsverdig naturområde er dette ikke berørt i Porsgrunn bystyres vedtak. Vi vil derfor ikke kommentere Hellås i denne klagesaken, som dreier seg om støy.

Fylkesmannens konklusjon: Ikke relevant for støygrense.

Ad klagepunkt 6: Støygrense på søn- og helligdager

I bystyrets vedtak skiller det ikke mellom dag og kveld på søn- og helligdager når det gjelder støygrenser. Samme gjennomsnittsverdi gjelder fra kl. 0700 til 2200 på søn- og helligdager (50 dBA, målt utendørs), mens de øvrige dager går skillet mellom dag og kveld kl. 1800.

Klagerne kan ikke akseptere at høyere støy tillates på kveldstid søn- og helligdager enn øvrige dager (45 dBA ekv.). Fylkesmannen har forståelse for dette, i og med at søn- og helligdager er spesielt viktige for manges rekreasjon. Betydningen av dette understrekes bl.a. ved at det i Norge fins et eget lovverk om vern av helligdagsfred.

Fylkesmannens konklusjon: Bystyret har ved fastsettelse av støygrense på søn- og helligdager ikke tatt hensyn til at støy forventes lavere på kveldstid enn på dagtid.

Ad klagepunkt 7: Storhavn

Når det gjelder klage på støygrensene som er vedtatt for Breviksterminalen, er fylkesmannens vurderinger nevnt tidligere, jfr. klagepunktene 1, 3 og 4. I forhold til Solheim hytteforenings påstand om at ”storhavn på dette stedet (Brevik) er i konflikt med overordnede nasjonale og internasjonale mål for forurensning” behandler fylkesmannen

ikke dette som et klagepunkt, men tar dette som en meningsytring i tillegg til klagers innvendinger mot de fastsatte støygrensene.

Fylkesmannens konklusjon: Ikke relevant for støygrense

Oppsummert konklusjon

Vilkårene for kommunestyret til å pålegge retting av støyforholdene ved Breviksterminalen etter kommunehelsetjenesteloven § 4a-8 er til stede. Fylkesmannen viser bl.a. til § 9a) i forskrift om miljøretta helsevern, som sier at: ”Ved etablering og bruk av støykilder skal det tilstrebes lavest mulig støynivå. Støy og vibrasjoner skal ikke medføre helsemessig ulempe eller overskride helsemessig forsvarlig nivå”.

Støyproblemene berører et stort antall personer, både fastboende og ferierende, i et område som i nasjonal målestokk har fått spesielle vernehensyn med hensyn til friluftsliv. Støyen er delvis uforutsigbar ved sitt impulspreg, og den forekommer hele døgnet.

Fylkesmannen har i sitt helsemessige og hygieniske skjønn bl.a. vektlagt SFTs retningslinje TA-506 for fastsetting av grenseverdier.

Fylkesmannen viser til ”føre-var-prinsippet”. De støynivå som Porsgrunn kommunes vedtak tillater vil kunne gi helsemessig ulempe for et ikke ubetydelig antall beboere. Den mest alvorlige ulempe er nattstøy, som kan gi gjentatte søvnforstyrrelser. Disse kan igjen føre til utvikling av helseplager.

Etter kommunehelsetjenesteloven § 4a-8 kan kommunestyret pålegge retting, men har ingen plikt til retting. Her kommer prinsippet om forholdsmessighet inn, der de helsemessige konsekvensene avveies i forhold til øvrige konsekvenser av vedtaket. Med utgangspunkt i Grenland Havnevesens egne støyberegninger og støymålinger bør en endring av bystyrets vedtatte støygrenser være gjennomførbart.

Stortingsmelding nr. 16 (2002-2003), *Folkehelsemeldinga*, beskriver støy som en av de store gjenværende miljøproblemene i Norge. I følge *Folkehelse rapporten 2002* utsettes om lag 25% av befolkningen for støynivåer over anbefalte grenseverdier. Ca 5 % oppgir at de har problemer med søvnen pga. støy.

Regjeringen har en klar målsetting om at støyproblemet skal reduseres. Det nasjonale resultatmålet i følge *Handlingsplan miljø og helse* er at støyplagen skal reduseres med 25% innen 2010 i forhold til 1999.

For å nå målet om redusert støy er det nødvendig med en samlet offensiv. De lokale helse- og miljømyndighetene tillegges en sentral rolle ved å ha fokus på støy i plansaker og i andre sammenhenger for å forebygge og redusere støykonflikter.

Det er viktig både å bekjempe støy og ta vare på naturens stillhet som verdi for livskvalitet og helse.

Fylkesmannen tillegger hensyn til de helsemessige konsekvenser avgjørende vekt.

Fylkesmannens vedtak

Fylkesmannens vedtak bygger på en totalvurdering og legger til grunn gjeldende regelverk, bl.a. kommunehelsetjenesteloven og forskrift om miljøretta helsevern, jf. avsnittene foran i brevet om fylkesmannens hjemmel, regelverk og bakgrunn for fylkesmannens vurdering. Vedtaket er som følger:

Klagene tas delvis til følge. Vedtakets pkt. 1) i sak 0052/03 i Porsgrunn bystyre omgjøres når det gjelder grenseverdier. Følgende korrigeringer og tillegg på grenseverdiene, alle målt utendørs ved de mest utsatte boliger og etter gjeldende veiledninger og anerkjent praksis, gjelder for driften ved terminalen:

- a. *Mandag-lørdag kl. 0600-1800:*
Lekv <55 dBA reduseres til Lekv <50 dBA.
- b. *Kveld alle hverdager kl. 1800-2200:*
Lekv < 45 dBA endres ikke.
Det innføres i tillegg en grense Lmax 55 dBA.
- c. *Søn- og helligdager kl. 0700-2200:*
Lekv < 50 dBA reduseres til Lekv < 45 dBA.
Det innføres i tillegg en grense Lmax 55 dBA.
- d. *Natt 2200-0600/0700:*
Lekv < 45 dBA reduseres til Lekv < 40 dBA.
Det innføres i tillegg en grense Lmax 55 dBA.
Lekv <30 dBA og Lmax <45 dBA innendørs med lukket vindu oppheves.

Bystyrets vedtak pkt. 2): ”*Grenland Havnevesen skal jevnlig rapportere støy målinger til Porsgrunn kommune ved avdeling for Ytre miljø og helse. Målingene offentliggjøres av avdelingen på kommunens nettsider*” opprettholdes, men får følgende tillegg:

Grenland Havnevesen skal innen 4 måneder legge fram et forslag til måleprogram, som skal godkjennes av Porsgrunn kommune med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven.

Bystyrets vedtak pkt. 3) opprettholdes. Dette lyder slik:

Det forutsettes at Grenland Havnevesen viderefører sitt arbeide med støyreducerende tiltak ved terminalen med sikte på å ha så gode naboforhold som mulig.

Fylkesmannens vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningslovens § 28.

Med hilsen

Arne Malme
Fung. fylkesmann

Ottar T. Christiansen
Fylkeslege

Kopi:

Helse- og omsorgsdepartementet, Postboks 8011 Dep, 0030 Oslo
Miljøverndepartementet, Postboks 8013 Dep, 0030 Oslo
Sosial- og helsedirektoratet, Postboks 7000 St Olavs plass, 0130 Oslo
Statens forurensningstilsyn, Postboks 8100 Dep, 0032 Oslo
SFT i Grenland, Statens hus, Gjerpensgt. 18, 3708 Skien
Kystverket Sørøst, Serviceboks 625, 4809 Arendal
Porsgrunn kommune, avd. miljø- og helsevern, Postboks 128, 3901 Porsgrunn
Fylkesmannens miljøvern avdeling, her

Adresseliste:

Folkeaksjonen Redd Eidangerfjorden v/ Jan Erik Lunde, Kikutvn.6, 3941 Porsgrunn
Skjelsvik vel v/ Stein Helleborg, Damfaret 4, 3943 Porsgrunn
Solheim hytteforening v/ Bjørn Krogsrud, Ulesundvn. 215, 3939 Porsgrunn
Porsgrunn kommune v/ ordføreren, Postboks 128, 3901 Porsgrunn
Porsgrunn kommune v/ rådmannen, Postboks 128, 3901 Porsgrunn
Grenland Havnevesen, Strømtangveien, 3950 Brevik