Hvordan styrke nordiske kommuners arbejde med vejtrafikstøj?

Claus Hedegaard Sørensen og Tore Leite
Transportøkonomisk institutt, Oslo

Hvordan styrke nordiske kommuners arbejde med vejtrafikstøj?

TemaNord 2006:581

© Nordisk Ministerråd, København 2006

ISBN 92-893-1412-5

Tryk: Ekspresen Tryk & Kopicenter

Omslagsfoto:

Oplag: 110

Trykt på miljøvenligt papir som opfylder kravene i den nordiske miljøsvanemærkeordning.

Publikationen kan bestilles på www.norden.org/order. Flere publikationer på

www.norden.org/publikationer

Printed in Denmark

Nordisk Ministerråd

Store Strandstræde 18

1255 København K

Telefon (+45) 3396 0200

Fax (+45) 3396 0202

Nordisk Råd

Store Strandstræde 18

1255 København K

Telefon (+45) 3396 0400

Fax (+45) 3311 1870

www.norden.org

Det nordiske samarbejde

Det nordiske samarbejde er en af verdens mest omfattende regionale samarbejdsformer. Samarbejdet omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige, samt de selvstyrende områder Færøerne, Grønland og Åland.

Det nordiske samarbejde er både politisk, økonomisk og kulturelt forankret, og er en vigtig medspiller i det europæiske og internationale samarbejde. Det nordiske fællesskab arbejder for et stærkt Norden i et stærkt Europa.

Det nordiske samarbejde ønsker at styrke nordiske og regionale interesser og værdier i en global omverden. Fælles værdier landene imellem er med til at styrke Nordens position som en af verdens mest innovative og konkurrencedygtige regioner.

Innhold

Forord	7
Sammendrag:	9
1. Problemstilling og metode	15
1.1 Tema	15
1.2 Afgrænsning	17
1.3 Problemformulering	19
1.4 Metode	20
2. Hvad påvirker den kommunale indsats mod vejtrafikstøj?	25
2.1 Miljøproblemer	25
2.2 Kommunen og omgivelserne	27
2.3 Den kommunale organisation	28
2.4 Kommunens nære omgivelser	29
2.5 Staten og tværgående netværk	30
2.6 Er opgaven institutionaliseret?	32
3. Vejtrafikstøj i Norden	33
3.1 Danmark	33
3.2 Sverige	41
3.3 Norge	51
3.4 Finland	59
3.5 Sammenligning	67
4. Case: Støjvold i Hørsholm, Danmark	71
4.1 Støjbeskyttelse i Hørsholm	71
4.2 Analyse af processen i Hørsholm	81
5. Case: Facadeisolering og støjskærme i Stockholm, Sverige	89
5.1 Støjbeskyttelse i Stockholm	89
5.2 Analyse af processen	95
6. Den kommunale støjpolitikks anatomi	105
6.1 Den kommunale organisation	105
6.2 Kommunens nære omgivelser	109
6.3 Staten og tværgående netværk	112
6.4 Opsamling	115
7. Konklusioner og anbefalinger	117
7.1 Vigtige forhold	117
7.2 Borgerstrategien og bureaukratstrategien	119
7.3 Behov for systematisk overblik	123
Summary	125
Liste over litteratur, interviewpersoner og andre informanter	131

Forord

I nærværende rapport er fokus på hvordan nordiske kommuners arbejde med vejtrafikstøj i situationer med eksisterende veje og boliger kan styrkes.

Arbejdet med rapporten er i hovedsagen forestået af Claus Hedegaard Sørensen, Transportøkonomisk institutt. Således har Tore Leite skrevet udkast på afsnit 3.3 og 3.4. Tor Lerstang har medvirket ved gennemførelse af interviews i Danmark (til kapitel 5), og har endvidere deltaget i drøftelse af rapportens struktur og analyser. Ronny Klæboe har givet gode råd, og Arvid Strand har kvalitetssikret rapporten. Eyolf Osmundsen, Miljøakustikk har læst og kommenteret et udkast til rapporten og studerende Louise Madsen Hvidegaard har transkriberet de danske interviews.

Indsamling og analyse af empiri er afsluttet ved årsskiftet 2005/2006, bortset fra afsnit 3.3 og 3.4, hvor empiri-indsamling og analyse er afsluttet i juni 2006.

Forfatterne ønsker at takke en række personer, som har spillet en væsentlig rolle i arbejdet med rapporten. Det gælder først og fremmest delvis 14 personer, som er blevet interviewet under arbejdet, og endvidere en meget lang række embedsmænd i Danmark, Sverige, Norge og Finland, som har brugt tid på at besvare konkrete skriftlige og mundtlige spørgsmål. Flere interviewpersoner og andre embedsmænd har endvidere kommenteret hele eller dele af rapportens analyser. Brian Kristensen og Hanne Lylov fra Miljøstyrelsen i Danmark har fungeret som en konstruktiv følgegruppe.

Rapporten er finansieret af Nordisk Ministerråd via Miljøstyrelsen i Danmark.

Oslo, november 2006

Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
institutchef

Arvid Strand
afdelingsleder

Sammendrag:

I de nordiske lande er ca. fem millioner mennesker udsat for vejtrafikstøj over WHO's anbefalede grænseværdier på 55 dB ved boligens facade.

I Danmark, Sverige, Norge og Finland findes i varierende form nationale ambitioner om at reducere vejtrafikstøj. Trods de nationale ambitioner har der hidtil været store vanskeligheder med at realisere dem, hvilket erkendes i alle fire lande. Der kan altså konstateres et gab mellem de politisk fastsatte, nationale mål på den ene side, og de faktiske resultater på den anden side. Dette gab er baggrunden for nærværende rapport. Udgangspunktet for rapporten er, at ihvertfald tre forudsætninger skal være tilstede for at opnå reduktion i støjen skabt af vejtrafikstøj. Det drejer sig om politisk vilje til at reducere støjen, viden om effektive virkemidler, og betingelser, som sikrer implementering. Betingelser for implementering er underbelyst i den eksisterende litteratur om støj, men er netop fokus i nærværende rapport.

Problemet med vejtrafikstøj håndteres langt henad vejen i forbindelse med opførelse af nye boliger og anlæg af nye veje. Det største problem eksisterer ved de mange eksisterende boliger ramt af vejtrafikstøj. De nordiske kommuner har et stort ansvar for at reducere denne støjgene, alene på grund af de mange mennesker, som bor i boliger langs det kommunale vejnet, og er belastet med vejtrafikstøj over 55 dB. I Danmark og Sverige er der tale om cirka 85 % og i Norge og Finland cirka 50 % af de, som er belastet over 55 dB. Også et EU direktiv fra 2002 sætter fokus på kommunernes rolle. Rapporten fokuserer således på vejtrafikstøj i situationer med eksisterende veje og boliger, og den fokuserer på kommunernes rolle.

Spørgsmålet som søges besvaret i rapporten er, hvilke forhold i den kommunale organisation og kommunens omgivelser som skal være tilstede for at kommuner i samarbejde med andre parter påtager sig en aktiv rolle i arbejdet med vejtrafikstøj i situationer med eksisterende veje og boliger.

De væsentligste elementer i projektets metode er:

- Studie af teoretisk og anden generel litteratur om miljøpolitik og kommuners arbejde.
- Studier af nationale dokumenter og retningslinier om støj.
- Omfattende korrespondence, samtaler og interviews med en lang række – primært – embedsmænd i Danmark, Sverige, Norge og Finland, fordi den eksisterende litteratur om kommuners arbejde med vejtrafikstøj er begrænset.

- Gennemførelse af to case-studier af hhv. Hørsholm Kommune i Danmark og Stockholms stad i Sverige. I case-studierne indgår både dokumentanalyser og kvalitative forskningsinterviews.
- Dialog med personer som har erfaring fra det empiriske felt. Forskningsinterviewene er i sig selv et element i en sådan dialog. Alle interviewpersoner og en række andre informerede iagttagere er endvidere blevet inviteret til at kommentere et udkast til rapporten, hvilket flere har benyttet sig af.

Rapportens analyser er struktureret ud fra en antagelse om, at kommunens prioriteringer er en funktion af tre forhold: 1) den kommunale organisation, dvs. politikere og embedsmænd i kommunen, 2) kommunens nære omgivelser, dvs. borgere, virksomheder og organisationer i kommunen, samt 3) staten og tværgående netværk. Der redegøres i rapporten mere præcist for, hvordan disse forhold kan tænkes at præge kommuners arbejde med vejtrafikstøj.

I rapporten analyseres vejtrafikstøjens omfang, de aktuelle mål og regelværk samt statens, kommuners og den forventede fremtidige indsats i hvert af landene Danmark, Sverige, Norge og Finland, og der foretages en sammenligning.

Der er gennemført to case-studier. Det ene af et støjprojekt i Hørsholm Kommune, Danmark, som endnu ikke er endelig besluttet og anlagt, hvilket dog forventes at ske. Projektet er bl.a. interessant, fordi det skal gennemføres ved samfinansiering mellem kommunen og to grundejerforeninger. Den afgørende årsag til, at projektet er nået så langt, er borgere, som vedholdende og over en meget lang årrække sætter støjvolden på kommunens dagsorden.

Det andet case-studie drejer sig om et støjprojekt i Stockholm, Sverige. I Stockholm har man i en årrække haft en ordning hvor kommunen anvender forholdsvis store beløb til beskyttelse mod trafikstøj ved det kommunale vejnet. Midlerne anvendes i al væsentlighed til vindues-tiltag på facaden, men også til støjskærme. Boligejerne bidrager selv med mellem 10 % og 50 % af den samlede udgift. Det er først og fremmest en aktiv og engageret Miljöförvaltning som man kan takke for den relativt store indsats for støjbeskyttelse. Miljöförvaltningens arbejde betegnes af en interviewperson som „et effektivt lobbyarbete“.

På baggrund af case-studierne og anden litteratur tegnes i rapporten billedet af det vi kalder den kommunale støjpolitik anatomi. Det vil sige forskellige karakteristika ved vejtrafikstøj som policyfelt i kommunerne. Det generelle billede er, at kommunerne har gode grunde til *ikke* at beskæftige sig med vejtrafikstøj ved eksisterende boliger. I den kommunale organisation er spørgsmålet kun i begrænset omfang genstand for politisk opmærksomhed. Hvor det kommunale arbejde med trafiksikkerhed betegnes som et spørgsmål om liv og død, omtales støjarbejdet som kosmetik. I mange kommuner er arbejdet præget af, at medarbejdere har opga-

ven som en deltidsopgave, og at støj ikke er klart knyttet til bestemte professioner. Dermed forringes muligheden for ildsjæle i embedsværket. Generelt er kommunerne presset økonomisk. De to cases viser, at det ikke er en let opgave at give sig i kast med vejtrafikstøj ved eksisterende boliger. Kun i de største kommuner kan man muligvis tegne et mere positivt billede.

I kommunernes nære omgivelser, hvor borgere, virksomheder og lokale organisationer findes, spiller det en rolle, at man ikke særligt præcist kan udpege hvad og hvem der forårsager vejtrafikstøj – det er jo alle bilerne. Desuden kommer vejtrafikstøj ofte langsomt og snigende samtidig med stigende trafik. Igen kan man konstatere, at et mere positivt billede kan tegnes i de største kommuner. Her kan reurbanisering skabe situationer, hvor ressourcestærke borgere bosætter sig i stærkt støjbelastede boliger, og stiller krav om kommunale tiltag.

Hvad angår staten og tværgående netværk kan der konstateres, at der netop i situationer med eksisterende veje og boliger kun i Norge eksisterer lovkrav til vejbestyrelser om at etablere beskyttelse ved boliger belastet med over 42 dB indendøre. I alle fire lande findes i værste fald ingen og i bedste fald begrænsede tilskudsmuligheder til kommunale aktiviteter, og de pædagogiske styringsmidler, dvs. faglig vejledning, publikationer, konferencer, m.m. er begrænsede. Støjnetværk er en mangelvare, som efterlyses ihvertfald i de svenske kommuner. Kun i Sverige er vejtrafikstøj et væsentligt tema i den landsdækkende, nationale kommuneorganisation, og de store, nationale miljøorganisationer beskæftiger sig ikke med emnet.

Det samlede billede er, at arbejdet med vejtrafikstøj i situationer med eksisterende veje og boliger generelt ikke ser ud til at være institutionaliseret, hverken i den kommunale organisation eller kommunens omgivelser. En undtagelse udgør muligvis de største kommuner, hvor forholdene kan være anderledes.

De to case-studier udgør eksempler på kommuner, som – på trods af de generelle rammebetingelser – gennemfører en indsats udover det sædvanlige for at reducere støj fra vejtrafik ved eksisterende boliger. På den baggrund og inspireret også af anden litteratur peger vi i rapporten på en række forhold, som er vigtige for at kommuner påtager sig en aktiv rolle i arbejdet med vejtrafikstøj ved eksisterende boliger.

I det vi har betegnet som den kommunale organisation ser det ud til at følgende forhold har positiv betydning:

- At kommunen har en god økonomi.
- At der på afgørende tidspunkter og på centrale poster sidder politikere, som er engagerede i spørgsmålet.
- At den kommunale forvaltning viser åbenhed overfor støjprojekter og fungerer som katalysator for projektet.

- At embedsmænd engageret i sagen gennemfører et aktivt, engageret og vedholdende arbejde. Det kan have betydning for at støjhensynet kan hitchhike med andre politikker.
- At den kommunale forvaltning har stor kompetence indenfor støj.
- At der findes ildsjæle på området, som „brænder“ for sagen.
- At den kommunale forvaltning formår at anvende de anledninger som opstår som et værktøj til at fremme arbejdet med vejtrafikstøj.
- At den kommunale forvaltning kontinuerligt gennemfører kortlægninger af behovet. Kortlægningerne gør forvaltningen i stand til på ethvert tidspunkt at kunne bringe støjproblemet på en administrativ eller politisk dagsorden.
- At den kommunale forvaltning kontinuerligt udarbejder statusrapporter til det politiske niveau. Disse statusrapporter sikrer at politikerne husker behovet for en indsats til bekæmpelse af vejtrafikstøj ved eksisterende boliger.
- At arbejdet med reduktion af støjgenen opnår en høj grad af institutionalisering, som betyder at der stort set aldrig stilles spørgsmål ved behovet for det arbejde, som udføres.

I kommunens nære omgivelser er det følgende forhold som har positiv betydning:

- At borgere klager til kommunen og dermed understreger behovet for en indsats.
- At borgere over en lang årrække gennemfører en vedholdende og tålmodig indsats, også selvom der sker udskiftninger i de aktives rækker.
- At borgerne formår at formulere sig og agere på en måde som politikere og embedsmænd har respekt for.
- At der opstår en konstruktiv dialog mellem borgere og politikere. Denne dialog kan evt. indebære samfinansiering.
- At borgerdeltagelsen institutionaliseres i processen, så borgere, politikere og embedsmænd i samarbejde udvikler projektet.

Hvad angår staten og tværgående netværk er det følgende forhold som har positiv betydning:

- At kommunen har mulighed for som tilsynsmyndighed at give vejbestyrelser pålæg om støjtiltag efter den nationale miljølovgivning.
- At der findes statslige tilskudsordninger til det kommunale støjarbejde. Det kan især have stor betydning for at komme igang med arbejdet.
- At der eksisterer statslige handlingsplaner og andre statslige publikationer, som kan fungere som et pædagogisk styringsmiddel.

- At der findes en ambitiøs statslig politik for reduktion af støjgenen ved det statslige vejnet, hvilket kan smitte af på den kommunale indsats.
- At staten over mange år sætter fokus på problemstillingen, hvilket kan have betydning som et pædagogisk styringsmiddel.

Med udgangspunkt i case-studierne skitseres til slut i rapporten to forskellige strategier, man kan forfølge for i øget omfang at få kommuner til at påtage sig en aktiv rolle i arbejdet med vejtrafikstøj ved eksisterende boliger. Det drejer sig om borgerstrategien og bureaukratstrategien. I borgerstrategien er det organisering af borgere i det vi har betegnet som kommunens nære omgivelser, som er den vigtigste drivkraft i at øge kommunens engagement. En forudsætning for strategien er altså borgergrupper som vil arbejde med vejtrafikstøj ved eksisterende boliger. Selvom enkeltkommuner kan vælge denne strategi, fordi forudsætningen er opfyldt, er det ikke givet, at staten kan vælge strategien, hvis man ikke kan forvente aktive og organiserede borgergrupper i de kommuner, hvor støjproblemet er størst. I bureaukratstrategien er det engagerede embedsmænd, som er den vigtigste drivkraft, og det er således en forudsætning, at der i kommunerne eksisterer en gren af forvaltningen som kan forventes at engagere sig i spørgsmålet om vejtrafikstøj ved eksisterende boliger. I begge strategier er også de lokale og nationale politikere centrale aktører, men de er ikke igangsættende drivkræfter, og i begge strategier spiller den kommunale organisation, kommunens nære omgivelser, staten og tværgående netværk en rolle, omend rollerne varierer indenfor de to strategier.

En konsekvens af borgerstrategien vil formentlig være, at det er ressourcestærke, engagerede borgere, som opnår reduktion af støjgenen, mens mindre ressourcestærke borgere ikke opnår noget. Man vil altså sandsynligvis opleve ulighed i form af stærkt støjbelastede boliger, som ikke får støjbeskyttelse, mens støjbeskyttelse etableres ved boliger, som kun i relativt begrænset omfang er udsat for støjbelastning. Hvad angår bureaukratstrategien, vil det formentlig især være større kommuner med større forvaltninger, som vil være i stand til at benytte sig af den strategi. Det skyldes at netop disse kommuner har tilstrækkelig volumen i forvaltningen til at have flere medarbejdere, der beskæftiger sig med vejtrafikstøj. En sandsynlig konsekvens af bureaukratstrategien er altså ulighed i indsatsen mellem små og store kommuner.

1. Problemstilling og metode

1.1 Tema

Støj fra vejtrafik er et stort miljøproblem. Ifølge Verdenssundhedsorganisationen, WHO, kan trafikstøj medføre gener og helbredseffekter som kommunikationsbesvær, hovedpine, søvnbesvær, stress, forøget blodtryk, forøget risiko for hjertekarsygdomme og hormonelle påvirkninger. Støj kan endvidere påvirke ydeevne og påvirke børns indlæring og motivation¹.

Cirka fem millioner mennesker i de nordiske lande er udsat for vejtrafikstøj over WHO's anbefalede grænseværdi på 55 dB ved boligens facade, og vejtrafik er langt den største kilde til støjbelastning².

I Danmark, Sverige, Norge og Finland findes i varierende form nationale ambitioner om at reducere vejtrafikstøj, mens vejtrafikstøj tilsyneladende spiller en mindre rolle på Island³. I Danmark blev i 1993 fastsat et mål om at nedbringe antallet af boliger belastet med støj over 65 dB til 50.000 inden 2010. Dette kvantitative mål er nu opgivet og erstattet af et langsigtet pejlemærke eller mål om, at trafikstøj skal begrænses til et niveau, som sikrer, at ingen udsættes for væsentlige negative sundhedspåvirkninger⁴. I Sverige findes et mål om at det antal mennesker, som udsættes for trafikstøj som overstiger nogle grænseværdier fastsat af Riksdagen skal være reduceret med 5 % i 2010 sammenlignet med år 1998⁵. I Norge skal den samlede støjplage i år 2010 være reduceret med 25 % i forhold til niveauet i 1999⁶. I Finland er maj 2006 vedtaget et nationalt støjbekæmpelsesprogram. Ifølge programmet skal i 2020 det antal personer, som bor i områder belastet med støj over 55 dB være reduceret med 20 % i forhold til antallet i 2003⁷.

Trods de nationale ambitioner har der hidtil været store vanskeligheder med at realisere dem. I den danske nationale vejstøjstrategi fra 2003

¹ WHO 2006a, 2006b, Vejstøjgruppen 2003: 19.

² I de enkelte nordiske lande er antallet af mennesker belastet med vejtrafikstøj på over 55 dB på facaden som følger: Danmark: 1.536.900 (Miljøministeriet 2003: 10; Vejstøjgruppen 2003: 10, beregnet på baggrund af 705.000 belastede boliger). Sverige: 1.456.400 (Naturvårdsverket 2002: 7). Norge: 1.400.000 (Statistisk Sentralbyrå 2005a og 2005b). Finland: Mellem 740.000 og 780.000 (Liikonen og Leppänen 2005). Beregningsmåden som anvendes i Norge afviger imidlertid fra beregningsmåden i de andre tre lande. Hvis de andre landes beregningsmåde anvendes, kan antallet af nordmænd belastet over 55 dB på facaden anslås til cirka 867.000 (se afsnit 3.3), og det samlede tal for Norden kommer ikke over 5 millioner.

³ Det omtales fx ikke i Islands nationale strategi for bæredygtig udvikling (Ministry for the Environment in Island 2002).

⁴ Regeringen, Danmark, 2002: 59.

⁵ Miljömålsrådet 2004b: 102.

⁶ Miljøverndepartementet 2005: 115.

⁷ Miljöministeriet, Finland 2006b.

konstateres det således, at „det er ikke lykkedes [...] at komme nærmere en realisering af den tidligere regerings mål fra 1993“⁸. I Sverige konstateres tilsvarende, at støjmålet bliver „svært att nå“⁹. I Norges „Nasjonal transportplan 2006–2015“ konstateres det, at målet „vil ikke bli oppnådd i perioden“¹⁰. I Finland konstaterer kommunikationsministeren, at et mål om at fjerne støjbelastninger fra vejtrafik over 65 dB „kommer [...] inte att nås“ med den nuværende finansiering¹¹.

Der kan altså konstateres et gab mellem de politisk fastsatte, nationale mål på den ene side, og de faktiske resultater på den anden side. Det gab er baggrunden for nærværende rapport. Udgangspunktet for rapporten er, at ihvertfald tre forudsætninger skal være tilstede for at opnå reduktion i støjen skabt af vejtrafik, hvilket illustreres i figuren nedenfor.

Figur 1.1 Tre forudsætninger for at opnå reduktioner i vejtrafikstøj

I Danmark, Norge, Sverige og Finland findes altså tilsyneladende på det nationale niveau politisk vilje til reduktion af vejtrafikstøj. Der har også i mange år været arbejdet med og udviklet virkemidler, som reducerer vejtrafikstøj. To nyere eksempler er „Nye veje til reduktion af vejtrafikens støjgener – et idékatalog“, som Miljøstyrelsen og Vejdirektoratet i Danmark udgav i 2004¹², samt publikationen „Noise reduction at the source“, som Transportøkonomisk institutt har udarbejdet for Nordisk Ministerråd¹³.

I meget begrænset omfang berøres i den eksisterende litteratur de betingelser som må opfyldes, for at politisk vilje og kendskab til effektive virkemidler resulterer i at virkemidlerne implementeres¹⁴. Vi kender ikke til studier som eksplicit sætter fokus på vanskeligheder med eller betingelser for implementering af national politik, hvilket er fokus i nærværende rapport.

⁸ Veststøjgruppen 2003: 6.

⁹ Regeringen, Sverige, 2005: 189.

¹⁰ Samferdselsdepartementet 2004: 202.

¹¹ Kommunikationsministeriet 2004a.

¹² Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet 2004.

¹³ Amundsen og Klæboe 2005.

¹⁴ Kolbenstvendt et al 2001 og Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet 2004 berører dog i et vist omfang spørgsmålet.

At sætte implementering på dagsordenen er ikke mindst interessant i lyset af et EU-direktiv fra 2002, hvorefter EU-medlemsstaterne skal sikre, at der senest midt i 2008 foreligger støjhandlingsplaner bl.a. for sammenhængende byområder med over 250.000 indbyggere, og senest midt i 2013 skal støjhandlingsplaner også foreligge for andre større, sammenhængende byområder¹⁵. Via EØS-samarbejdet gælder direktivet også for Norge og Island.

Direktivet indeholder krav om et minimum-indhold i disse handlingsplaner, men der er ikke krav om bestemte mål, grænseværdier eller tiltag. Direktivets effekt vil afhænge af national politisk vilje og mål, samt kundskab om virkemidler og betingelser for implementering. Denne rapport bidrager hvad angår betingelser for implementering.

1.2 Afgrænsning

Vejtrafikstøj skaber problemer for mennesker ved ophold både indendøre og udenfor. Således kunne projektet fx sætte fokus på vejtrafikstøj i parker eller i børneinstitutioner. I overensstemmelse med hovedprioriteringen i de nordiske lande er projektets fokus imidlertid på vejtrafikstøj ved og i boliger, selvom projektets resultater formentlig også kan være af interesse ved problemer med vejtrafikstøj i andre sammenhænge.

Betingelserne for at implementere tiltag som angriber problemet med vejtrafikstøj er forskellige afhængigt af om der er tale om nye eller eksisterende veje og boliger¹⁶.

	EKSISTERENDE VEJE	NYE VEJE
EKSISTERENDE BOLIGER	PLANLÆGNING KAN IKKE LØSE PROBLEMET.	VEJPLANLÆGNING
NYE BOLIGER	AREALPLANLÆGNING	AREAL- OG TRANSPORT-PLANLÆGNING

Figur 1.2 Vejtrafikstøj ved nye/eksisterende boliger og veje. Fokus i rapporten er på situationer med eksisterende veje og boliger.

Der eksisterer i Danmark, Norge, Sverige og Finland regler eller praksis, som så vidt muligt sikrer, at nye boliger ikke belastes med vejtrafikstøj over visse niveauer. Det tilsvarende gælder for nye veje. Reglerne eller praksis løser imidlertid ikke problemet med mange eksisterende støjramte boliger, herunder boliger, hvor støjbelastningen er steget som følge af øget trafik. Dog kræver norsk lovgivning en indsats overfor de værste støjramte boliger¹⁷. I flere tilfælde afhjælpes problemer i disse situationer

¹⁵ Directive: article 8.

¹⁶ Se nærmere i kapitel 3.

¹⁷ Statens forureningstilsyn 2004. Ifølge forurensningsforskriften skal ejere af bl.a. veje gennemføre tiltag inden 1. januar 2005, hvis støjen inden døre overskrider et døgnkvivalentniveau på 42 dB.

også i forbindelse med udvidelse eller ombygning af eksisterende veje, som i et vist omfang sidestilles med en situation med nye veje¹⁸.

I rapporten fokuseres på den af de fire skitserede situationer i figur 1.2, hvor det er vanskeligst at få gjort noget ved problemet med vejtrafikstøj, nemlig situationer med eksisterende boliger og veje. I situationer med eksisterende boliger og veje afgrænser vi os fra de situationer, hvor national lovgivning kræver en indsats (som tilfældet er med de værst ramte boliger i Norge), og vi afgrænser os fra situationer hvor problemet afhjælpes i forbindelse med ombygning eller udvidelse af en vejstrækning. Det er altså den vanskeligste situation, hvor eksisterende regler og praksis i ringest omfang bidrager til at afhjælpe problemet, vi sætter fokus på.

Principielt kan støj i situationer med eksisterende veje og boliger reduceres på tre forskellige måder¹⁹.

1. Ved kilden, hvilket drejer sig om teknologiske tiltag (køretøj, dæk, vejbelægning), nedsat hastighed og reduktion af trafikken (fx. overflytning til andre veje, bompenge/roadpricing, parkeringsbegrænsninger, satsning på kollektiv trafik) eller forbud mod særligt støjende køretøjer (fx lastbiler)
2. Under udbredelsen, hvilket vil ske i form af forskellige former for afskærmning (fx volde, skærme, erhvervsbyggeri, tunneler), vegetation og lignende.
3. Ved modtageren, hvilket kan dreje sig om facadeisolering og lokal afskærmning såvel som ændret bygningsanvendelse.

En stor indsats efter type 2 og 3 og til dels type 1 vil ofte være omkostningsfuld. I Danmark er det beregnet, at „hvis antallet af stærkt støjbelastede boliger skal reduceres markant“ kræver det finansiering på omkring 2,5 – 3 milliarder kr²⁰.

Man kan stille spørgsmålstegn ved, om de enkelte stater eller kommuner vil anvende så store beløb i overskuelig fremtid. Derfor eksisterer et behov dels for alternative finansieringsformer, dels for flere billige tiltag som type 1 også rummer. Dette projekt bidrager ikke hvad angår udvikling af virkemidler. Derimod vil alternative finansieringsformer være et særligt fokus, hvilket også er et tema i den danske vejstøjstrategi fra 2003²¹. Alternative finansieringsformer vil sætte sit præg på vores valg af cases, hvilket vi vender tilbage til senere i dette kapitel.

Vejbestyrelsesforholdene divergerer mellem de fire lande. Nogle lande har fx forholdsvis flere statslige eller kommunale veje end andre lande, og i nogle lande er også den regionale myndighed vejbestyrelse, hvilket ikke er tilfældet i andre. Uanset vejbestyrelsesforholdene, bærer de

¹⁸ Se kapitel 3.

¹⁹ Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet 2004: 61.

²⁰ Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet 2004: 16.

²¹ Vejstøjgruppen 2003: 50-51.

kommunale veje en stor andel af støjbelastningen. Både i Danmark og Sverige vurderes det, at trafikken ved de kommunale veje står for ca. 85 % af støjbelastningen. I Norge vurderes halvdelen af de støjramte boliger at ligge ved kommunale veje. I Finland vurderes det, at lidt over halvdelen af de mennesker, som bor i områder belastet med over 55 dB (A) bor langs kommunale veje²². Som lokal politisk enhed og som miljømyndighed har kommunerne desuden et ansvar for støjen fra de statslige veje som går gennem den enkelte kommune.

Det betyder, at der er stort behov for en indsats i kommunerne. Samtidig forholder det sig sådan, at det først og fremmest er staterne, som over en årrække har gennemført en systematisk og koncentreret indsats mod vejtrafikstøj ved eksisterende boliger langs statsvejene, mens kommunernes indsats er mere begrænset. Trods et stort behov for et kommunalt engagement i vejtrafikstøj ved eksisterende boliger, er det generelle billede altså en relativt begrænset indsats.

Endvidere betyder det førnævnte EU-direktiv fra 2002, at en række kommuner er udpeget som „competent authorities and bodies responsible for implementing this Directive“ og dermed ansvarlig for handlingsplaner som følge af direktivet²³. I rapporten fokuseres derfor på kommunernes indsats.

Samlet betyder de afgrænsninger, der er foretaget, at temaet om implementering af vejstøjreducerende national politik sætter fokus på de vanskeligste situationer, hvor der hidtil er gjort mindst. Det er konsekvensen af afgrænsningen til situationer med eksisterende veje og boliger, og til kommunerne.

1.3 Problemformulering

På baggrund af temaet og de gjorte afgrænsninger kan rapportens problemformulering præsenteres. Det spørgsmål som styrer arbejdet med rapporten lyder: *Hvilke forhold i den kommunale organisation og kommunens omgivelser skal være tilstede for at kommuner i samarbejde med andre parter påtager sig en aktiv rolle i arbejdet med vejtrafikstøj i situationer med eksisterende veje og boliger?*

Det vil fremgå af kapitel 2 hvilke typer af forhold i den kommunale organisation og i kommunens omgivelser, som gøres til genstand for analyse.

²² Se kapitel 3.

²³ Directive, article 4.

1.4 Metode

Rapportens empiri består for det første af officielle dokumenter, lovværk m.m. som beskriver mål, regelværk og statens, kommunernes og den forventede fremtidige indsats i hvert af landene Danmark, Sverige, Norge og Finland. Derudover er der gennemført en omfattende korrespondence og en lang række samtaler med embedsmænd, som er involveret i arbejdet med støj. For så vidt angår Finland har det på grund af sprog vanskeligheder været nødvendigt at gennemføre interviews med relevante embedsmænd, og der er gennemført tre interviews med ialt fire personer fra Helsingfors Stad, Vägförvaltningen og Miljöministeriet. Der er blevet taget såvel bånd som noter fra interviewene. Denne empiri er anvendt ved analysen i kapitel 3.

En anden væsentlig empiri består af to casestudier. I casestudierne sættes fokus på et bestemt tiltag eller en bestemt type af tiltag som er gennemført eller er under gennemførelse i en kommune. Det spørgsmål vi søger at besvare i case-studierne er, *hvorfor og hvordan det er lykkedes at få støjtiltag sat i værk*. Case-studiernes svar på det spørgsmål vil sætte os i stand til at sige noget om de betingelser som må være tilstede for at kommuner påtager sig en aktiv rolle i arbejdet med vejtrafikstøj ved eksisterende boliger, og dermed besvare problemformuleringen.

Anvendelse af casestudier rejser spørgsmålet om *generalisering*. I problemformuleringen rejses en forventning om at sige noget generelt vedrørende betingelserne for at nordiske kommuner tager en aktiv rolle i arbejdet med vejtrafikstøj. I sig selv er det ikke interessant at få detaljeret viden om sager fra to forskellige kommuner, hvis denne viden ikke kan fortælle noget generelt om problemstillingen.

Kvalitative casestudier er kendetegnet ved – i modsætning til kvantitative undersøgelser – at forskeren arbejder med en lille population men til gengæld mange variable. Når vi anvender casestudier skyldes det, at vi leder efter en type viden om støj og kommunalt engagement som ikke tidligere er studeret. Derfor kan vi ikke på forhånd specificere de relevante variable, men må være åbne for, at andre forhold end de først antagede viser sig at have betydning. Den problemstilling vi ønsker at studere er endvidere kendetegnet ved komplicerede årsagsforhold, derfor er case-studier velegnede.

Problemet med generalisering kan ikke overkommes, men det kan afhjælpes. Udgangspunktet er, at „det enestående forudsætter noget alment“ (Maaløe 1996: 21). Under særlige omstændigheder kan man fx lære noget generelt om fisk ved blot at studere en enkelt (Flyvbjerg 1992: 37). På samme måde kan man gennem to casestudier lære noget om den problemstilling vi her studerer. Det betegner man normalt som analytisk generalisation (Maaløe 1996: 21). De særlige omstændigheder som må være tilstede er teori, og anden generel viden.

I nærværende undersøgelse ligger teoretisk viden og studier af andre forhold til grund for den beskrivelse af, hvad der generelt påvirker en kommunal indsats på et policyområde, som tegnes i kapitel 2. Beskrivelsen udspringer altså enten af generaliseret viden eller af en anden kontekst end casestudiernes. Tilsvarende vil resultaterne fra casestudierne i kapitel 6 blive holdt op mod en sådan viden.

Foruden generalisering ved hjælp af teori og andre undersøgelser, kan casene vælges så mulighederne for at generalisere forbedres. Hvis et mønster kan iagttages i cases med forskellig kontekst er det alt andet lige en god indikator på, at man er på sporet af et generelt fænomen (Ander- sen 1997: 116–119). I studiet vælges derfor cases som er i forskellig kon- tekst. De kriterier vi lægger til grund for valg af cases er ejer/lejerbolig, rækkehus/etageejendom, stor/lille kommune, statslig/kommunal vej, for- skellige typer tiltag, samt forskellige lande.

Overvejelser om generalisering har betydning for valg af cases. Der er imidlertid også andre forhold som har påvirket *valg af cases*. Casene er således – foruden krav om forskellighed – valgt ud fra:

- At de har haft, eller ser ud til at få, et positivt resultat i forhold til reduktion af vejtrafikstøj. Den realiserede eller forventede positive gevinst skal være kortlagt af andre.
- Flere parter skal være involveret i casene, og de skal indeholde et element af alternativ finansiering, hvor to eller flere af disse parter altså deltager i finansieringen.

Der er tidligt i projektforløbet valgt to cases, dels en støjvold i Hørsholm, Danmark, dels facadeisolering og skærme i Stockholm, Sverige. Begge disse cases indeholder – som det vil fremgå i kapitel 4 og 5 – hhv. forven- tede og realiserede positive gevinster med hensyn til reduktion af vejtra- fikstøj. I Hørsholm er der tale om et enkelt projekt, som endnu ikke er endeligt gennemført, men det ser ud til, at det i denne relativt lille kom- mune lykkes at etablere en støjvold ved en statslig vej finansieret af en gruppe borgere og kommunen i fællesskab. Støjvolden giver både støjbe- skyttelse til en række boliger og til et udendørs areal. Der er altså tale om det vi har kategoriseret som reduktion af støj under udbredelse. I Stock- holm har man over en længere årrække gennemført en indsats på det kommunale vejnet som i omfang overgår den tilsvarende indsats i Kø- benhavn, Oslo og Helsinki²⁴. Den svenske stat og ejerne af boligerne, som støjbeskyttes bidrager også til finansiering af støjbeskyttelsen. Der er tale om initiativer, som vi har betegnet som reduktion af støj ved modta- geren.

De to cases er forskellige hvad angår alle de nævnte kriterier for for- skellig kontekst, selvom det dog i Stockholm både er ejer- og lejerboliger, etageejendomme og andre typer boliger som støjbeskyttes.

²⁴ Se kapitel 5

Empirien i casene består dels af skriftlige dokumenter, helt overvejende kommunens akter på sagen, dels af kvalitative forskningsinterviews. Hvad angår sagsakter har vi i Hørsholm gennemgået alle kommunens akter på sagen, og kopieret de mest centrale akter til nærmere analyse. I Stockholm har vi fået udleveret relevante dokumenter af en embedsmand i kommunen. Hvad angår interviews er der gennemført i alt 10 interviews, som fordeler sig som angivet i tabellen nedenfor i forhold til de enkelte cases og interviewpersonernes baggrund. En person er interviewet to gange.

Tabel 1.1: Interviewpersonernes fordeling efter baggrund og cases

	Hørsholm case	Stockholm case	I alt
Kommunale politikere	2	2	4
Kommunale embedsmænd	1	2	3
Borgere i kommunen/ Interesse-organisationer	2	1	3
I alt	5	5	10

Interviewene er ikke behandlet ens i Hørsholm casen og Stockholm casen. Interviewene fra Hørsholm er alle optaget på bånd og transkriberet i deres fulde længde. Kodning af interviewene er sket via programmet QSR N6. Interviewene i Stockholm er optaget på minidisk. Der er imidlertid samtidig skrevet referat af interviewene, og minidiskene er ikke transkriberet men er anvendt ved uklarhed i referatet. Alle interviewpersoner har godkendt de citater eller henvisninger til interviewet som anvendes i rapporten. Alle interviewpersoner har endvidere haft lejlighed til at kommentere et udkast til rapport, hvilket mange har benyttet sig af i større eller mindre omfang. Flere, andre embedsmænd i de nordiske lande er også blevet inviteret til at kommentere rapportens analyser.

Rapporten består af syv kapitler. Efter nærværende kapitel beskrives i kapitel 2 hvad der påvirker den kommunale indsats mod vejtrafikstøj. Det sker på baggrund af teori og eksisterende litteratur. Kapitlet kan også læses som en række bud på eller hypoteser om, hvad der skal til for at en kommune på trods af det generelle billede engagerer sig i arbejdet med vejtrafikstøj²⁵. I kapitel 3 giver vi for Danmark, Sverige, Norge og Finland et overblik over problemets omfang, nationale mål og regelværk, samt såvel statslige som lokale myndigheders indsats. Kapitlet har et

²⁵ Arbejdsmæssigt skrev vi samtidig med det kapitel 2, som her foreligger, et første bud på det vi kalder den kommunale støjpolitik anatomi, som i rapporten præsenteres i kapitel 6. Med Erik Maaløes udtryk kan man sige, at denne tidligere beskrivelse var udtryk for et scenario, dvs. „en a priori fortælling om de sammenhænge og data, man ud fra sine forudsætninger forventer vil vise sig i feltet. Dvs. en tentativ blanding af teori og forventede måleresultater og den/de virkeligheder, man står overfor at træde ind i“. Maaløe anbefaler sådanne scenarier ved arbejde med case-studier. „Meningen er ikke at binde sig a priori til sin teoretiske forforståelse. Tværtimod. Ideen er at tydeliggøre sig sine forudsætninger, så man ikke uafvidende lader sig binde af dem“ (Maaløe 1996: 129). Scenarier indgår i den analysestrategi, som Maaløe betegner som eksplorativ integration, hvilket er udtryk for en cirkulær eller iterativ forskningsproces mellem teori og empiri (Maaløe 1996: 95-97).

selvstændigt formål om at beskrive og sammenligne eksisterende forhold i de fire lande.

I kapitlerne 4 og 5 præsenteres to casestudier. Hvert casestudie indeholder et afsnit om processen i den studerede case og et afsnit hvor processen analyseres med henblik på besvarelse af rapportens problemformulering.

I kapitel 6 diskuterer vi på tværs af landebeskrivelser og case-studier forskellige karakteristika ved støj som policyfelt i kommunerne. I diskussionen inddrager vi også anden relevant litteratur. Kapitel 7 indeholder konklusioner og anbefalinger.

2. Hvad påvirker den kommunale indsats mod vejtrafikstøj?

Før det empiriske arbejde præsenteres, skal vi her redegøre for hvilke forhold som kan forventes at påvirke den kommunale støjbekæmpende indsats i situationer med eksisterende veje og boliger. Redegørelsen tager udgangspunkt i relevant teori og anden litteratur. De begreber og den struktur som her etableres vil være styrende for behandling af det empiriske materiale.

2.1 Miljøproblemer

Miljøproblemer kan karakteriseres ud fra to dimensioner: I hvilken grad miljøproblemerne bliver skabt koncentreret eller spredt, og i hvilken grad de skader eller ulemper som bliver skabt fordeler sig koncentreret eller spredt²⁶. Den første dimensionen handler altså om, hvorvidt miljøpåvirkningen skabes af identificerbare og afgrænsede kilder, fx kloakudslip fra et bestemt fabriksanlæg, eller hvorvidt miljøpåvirkningens oprindelse er vanskeligere at lokalisere. Et eksempel på det sidste kunne være udslip af CO₂ til atmosfæren, som kommer fra en lang række forskellige kilder: trafik, industri, husholdninger, m.m. Den anden dimension fokuserer på hvor ulemperne fra den pågældende miljøpåvirkning nedfælder sig. Mange udslip til et vandløb samler sig måske i en sø, som forurenes stærkt. Eller omvendt, udslip til et vandløb spredt sig måske ned gennem vandløbet og påvirker på den måde et større geografisk område²⁷.

Med udgangspunkt i disse to dimensioner kan man skitsere fire forskellige typer miljøproblemer, som det fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 2.1 Fire typer miljøproblemer

		Problemgenerering	
Fordeling af virkninger	Koncentreret	Koncentreret	Spredt
	Spredt	Lokalt problem Spredningsproblem	Ophøbningsproblem Alment problem

Naustdalslid 1994: 32

Vejtrafikstøj kan i denne terminologi betragtes som et *lokalt* miljøproblem i og med en konkret vej giver anledning til støj i et afgrænset bolig-

²⁶ Typologien er inspireret af en public choice tilgang til offentlig politik og forvaltning. Her fra Naustdalslid 1994: 31-32.

²⁷ Naustdalslid 1994: 31-33.

område²⁸. Man kan dog også se vejtrafikstøj som et *ophobningsproblem*: Biler fra mange forskellige steder koncentrerer på nogle få indfaldsveje til storbyer og skaber dér et problem²⁹. Forskellen er om man ser vejen eller bilerne som årsag til miljøproblemet.

De fire typer af miljøproblemer vil appellere til et forskelligt kommunalt engagement. Man kan antage at kommunen vil være mest interesseret i at komme af med miljøpåvirkninger, som kommer til udtryk indenfor egne grænser, dvs. lokale problemer og ophobningsproblemer. For så vidt angår de *lokale problemer* har kommunen de bedste muligheder for at løse eller afhjælpe problemet, fordi påvirkningen også skabes indenfor kommunens grænser. Et eksempel kan være vejtrafikstøj fra en vej som generer et boligområde i kommunen. Et problem som kommunen kan afhjælpe ved gennem trafiksanering at flytte trafikken til andre veje, ved støjsvag asfalt eller ved støjafskærmning eller facadeisolering. *Ophobningsproblemer* er det langt sværere for kommunen at gøre noget ved, da de produceres spredt og udenfor kommunens grænser. Ophobningsproblemer er karakteriseret ved at få eller en enkelt kommune rammes af problemerne, mens de er skabt i mange kommuner. Når det drejer sig om netop støj er der alene tale om ophobning i rum og ikke over tid. At problemet genereres spredt et sted og virkningen samles et andet sted skaber en asymmetri som kan gøre det vanskeligt at få problemerne løst. En kommune vil fx næppe engagere sig i at få biler, der trafikerer kommunen, til at køre med støjsvage dæk. Ophobningsproblemer kræver samarbejde mellem flere kommuner eller evt. en statslig indsats.

Spredningsproblemer er omvendt karakteriseret ved, at flertallet af kommuner har interesse i at få problemet løst, mens problemet er skabt i et fåtal af kommuner. Det tidligere nævnte eksempel med forurenende udslip til et vandløb, som samler sig i en sø er et eksempel. *Almene problemer* er karakteriseret ved, at alle kommuner vil have fordele, hvis mange nok gennemfører tiltag for at løse problemerne. Men for den enkelte kommune kan det ikke betale sig at gøre noget, bl.a. fordi kommunen ikke kan regne med at andre følger op. Dette betegnes ind imellem som fælledens tragedie. Andre kommuners tiltag vil også gavne en kommune som ikke gør noget. Udslip af CO₂ og drivhuseffekten kan tjene som eksempel. Almene problemer vil ofte være et statsligt (eller internationalt) ansvar³⁰.

Konklusionen på denne terminologi over miljøproblemer er, at vejtrafikstøj i høj grad kan betragtes som et lokalt problem, hvor vejen betragtes som kilde til støjen. Flere virkemidler er knyttet til denne måde at anskue vejtrafikstøj som problem, og man kan derfor på denne baggrund forvente at kommunen vil tage ansvar for arbejdet. Vejtrafikstøj kan imidlertid også betragtes som et ophobningsproblem, hvor omfanget af

²⁸ Naustdalslid 1994: 32.

²⁹ Hovik 1991: 100.

³⁰ Inspireret af Naustdalslid 1994: 32-36.

biltrafikken og bilernes teknologi ses som årsagen til problemet. Her kan man ikke forvente, at kommunerne vil spille en aktiv rolle.

2.2 Kommunen og omgivelserne

Vejtrafikstøj kan altså bl.a. betragtes som et lokalt miljøproblem, hvor man kan forvente at kommunen tager en aktiv rolle. Imidlertid er der ganske mange problemer fra mange forskellige policy-områder som har denne karakter. Selvom vejtrafikstøj betragtes som et lokalt problem, er der derfor ingen garanti for handling, for kommunen må prioritere mellem ganske mange forskellige, lokale problemer. Hvad påvirker om en kommune gør en indsats overfor et lokalt problem på et givet policy-område?³¹

En kommune er på én og samme tid en organisatorisk enhed og en arena for magtkampe mellem forskellige interesser. Kommunen eksisterer i omgivelser, som påvirker dens prioriteringer og valg. Vi vil påstå, at kommunens prioriteringer er en funktion af de forhold, som indgår i figu-

Figur 2-1 Kommunen og dens omgivelser

³¹ I forbindelse med forberedelserne til dette forskningsprojekt udarbejdede vi et arbejdsoplæg med fem hypoteser om forhold som vi forventede positivt ville påvirke kommunal implementering af støjtiltag. Disse hypoteser er kun i et vist omfang indarbejdet i dette kapitel. Det drejer sig om behovet for opmærksomhed fra politisk og administrativ ledelse, muligheden for policy-hitchhiking og forudsætningen om ressourcer i form af kompetence og finansiering. De resterende to hypoteser (initiativtagernes bevidsthed om konfliktintensitet og behovet for en klar implementeringsstruktur) har vi ikke forfulgt videre, fordi der i ingen af vore cases er tale om en top-down implementering, hvor disse hypoteser kunne vise sig væsentlige. Vore cases beskriver i højere grad bottom-up processer, hvor dannelsen af implementeringsstrukturen sker i den proces vi analyserer.

ren nedenfor: Den kommunale organisation, de fysiske nære omgivelser samt EU, staten og tværgående netværk.

2.3 Den kommunale organisation³²

Kommunen er en politisk ledet organisation af embedsmænd. Den politiske sammensætning af kommunalbestyrelsen må antages at spille en rolle for prioriteringer i kommunen. Nogle politiske partier og lokale lister lægger mere vægt på miljø end andre.

I kommunen er embedsværket imidlertid nok så vigtigt. Embedsmændene laver sagsforberedelsen til de kommunale politikere, som i de fleste tilfælde er fritidspolitikere, med fuldtidsarbejde ved siden af det politiske hverv. Embedsværkets fagsammensætning og organisation kan have betydning for de beslutninger som tages på dette niveau og for sagsfremstillingen til politikerne. Mange kompetente fagfolk på et givet policyområde vil formentlig fremme initiativer på netop det område.

Den kommunale organisation befolkes af individer. Som i andre organisationer bindes individerne sammen af formelle mål og procedurer såvel som uformelle rutiner og fælles forståelser. Traditioner spiller også en rolle. Samlet kan dette betegnes som rutinerede praksisser. Disse praksisser gør at kommunen ikke kan påvirkes i en hvilket som helst retning. Tidligere beslutninger sætter grænser for fremtidens valg, og man kan derfor tale om en vis sporafhængighed³³.

Ildsjæle er mennesker, som er særligt engagerede i forhold til en bestemt sag. En ildsjæl kan defineres som „en person der brænder for en sag“, og hvor „[d]er er et indre forhold mellem person og sag; sagen er ikke påtaget, men er en del af personens „projekt“ i.f.t. omverdenen. Ildsjælene *har* en sag, og *er* i gang“³⁴. Ildsjæle blandt politikere eller embedsmænd, kan spille en rolle for, at et policy-område får høj prioritet.

I den kommunale organisation kan såvel politikere som embedsmænd have forskellige interesser, som søges varetaget. Politikerne må forventes at arbejde for vælgeres og andre støtters interesser, embedsmændene kan antages at arbejde for at udvide netop det arbejdsområde de er sat til at varetage, både fordi de ser opgaverne som vigtige og identificerer sig med dem, og fordi det forbedrer advancementsmuligheder³⁵.

De økonomiske ressourcer som den kommunale organisation har til rådighed vil også præge prioriteringerne. Med mange ressourcer til rådig-

³² Inspireret af Banister 2002; Harsheim & Hovik 1995: 15-18; Hovik 1994: 192-201; Sørensen 2001: 41.

³³ Det billede af den kommunale organisation som her tegnes henter inspiration fra nyinstitutionel organisationssociologisk teori, fx March & Olsen 1989, 1994; Sørensen 2001.

³⁴ Læssøe 1991: 55.

³⁵ Dette syn på den kommunale organisation stammer fra det såkaldte konflikt- og forhandlingsperspektiv i organisationsteorien (Enderud 1991, Winther 1991). Om embedsmænds interesser se fx Christensen (1999), Jacobsen (1997).

hed kan kommunen alt andet lige prioritere at håndtere flere opgaver, end hvis det modsatte er tilfældet.

For policy-hensyn som ikke står stærkt, kan det være en fordel at hægte sig på andre politikområder – og argumentere ud fra hensynet til disse andre policy-hensyn for at opnå succes. Den type taktiske overvejelser kan betegnes som policy-hitchhiking. Hvis fx hensynet til trafiksikkerhed står stærkere i trafikdebatten end forskellige miljøhensyn, og hvis et givet tiltag – fx nedsat hastighed – både vil bidrage til at reducere mængden af dræbte og tilskadekomne i trafikken, og til at reducere fx støj eller luftforurening, så kan en politik for at reducere støj eller luftforurening hitchhike med trafiksikkerhed, og på den måde opnå succes³⁶.

2.4 Kommunens nære omgivelser

Den kommunale organisation bestemmer ikke frit og uafhængigt hvordan den skal handle. Den eksisterer i nogle omgivelser, som præger organisationen. En type af omgivelser er fysisk nære omgivelser i form af borgere, virksomheder og lokale organisationer. Borgerne har dels direkte politisk indflydelse ved kommunale valg, dels kan borgere, virksomheder og lokale organisationer udenfor valgene sætte spørgsmål på den lokale politiske dagsorden. Også ildsjæle i disse nære omgivelser kan i den forbindelse spille en rolle³⁷.

Borgerindflydelse mellem valgene er på nogle policy-områder institutionaliseret fx i form af brugerråd (skolebestyrelse, forældrebestyrelse, ældreråd, m.m.) og i form af høringer ved fysisk planlægning og byggeri.

I hvilket omfang og i hvilken grad et fænomen opleves som et problem af borgere, virksomheder og organisationer i kommunen vil spille en rolle for at aktører i disse nære omgivelser søger at påvirke kommunen til at engagere sig.

Ligesom der indenfor grænserne af den kommunale organisation vil eksistere forskellige interesser og dermed konflikter, vil det også være tilfældet i kommunens nære omgivelser³⁸.

Om aktører i disse omgivelser kan få kommunen til at engagere sig på et givet policy-område vil bl.a. afhænge af visse karakteristika ved den pågældende politik. Nogle af de karakteristika som generelt har betydning er følgende:

- Vil en given politik løse store *problemer* for mange borgere i kommunen eller vil politikken løse små problemer for få borgere?

³⁶ Flyvbjerg, Høj, Tholstrup 2003.

³⁷ Læssøe 1991: 55-63.

³⁸ Naustdalslid 1994: 34.

- Falder *fordelene* ved en given politik på en gruppe af borgere, som altså opnår entydige fordele, eller falder fordelene spredt, så ingen borgere vil lægge mærke til fordelene?
- Falder *omkostningerne eller ulemperne* ved en given politik på en bestemt gruppe af borgere, som altså vil opleve entydige ulemper, eller falder de spredt, så ingen borgere bemærker ulempen?

Ifølge teorien, er det mest sandsynligt, at kommunens nære omgivelser kan få engageret kommunen i en sag, hvis der er tale om et lokalt miljøproblem, som opleves af mange borgere i kommune, hvor en bestemt gruppe opnår entydige fordele og derfor vil gøre en aktiv, engageret indsats, mens omkostninger og ulemper er spredt over en stor gruppe (fx skatteborgere), som næsten ikke vil bemærke ulempen og derfor ikke engagere sig. Politikker hvor fordelene er koncentreret til en entydig gruppe af borgere, mens ulemper eller omkostninger er spredt betegnes ofte som klientpolitik. Mens entreprenørpolitik er betegnelsen på politikker, hvor omvendt fordelene er spredt og ulemper og omkostninger er koncentreret, hvilket skulle være politikker hvor sandsynligheden for vedtagelse og implementering er begrænset³⁹.

2.5 Staten og tværgående netværk

Den anden type omgivelser er fysisk længere væk, men ikke desto mindre betydningsfulde. Der er tale om krav til kommuner, hvoraf mange formuleres af statslige organisationer. På grund af statens krav til kommunerne, fremstilles kommunerne ofte som placeret i en dobbeltrolle, hvor de på den ene side er et redskab for implementering af statslig politik, og på den anden side også bygger på en lokal politisk repræsentation og dermed er en arena for at udtrykke lokale interesser, som befinder sig i det, vi her har betegnet som kommunens nære omgivelser⁴⁰.

Statens styringsmidler overfor kommunerne kan deles ind i tre typer:

- Regulative
- Økonomiske
- Pædagogiske⁴¹.

³⁹ Winter 1994: 33, 50-52.

⁴⁰ Naustdalslid 1994: 20.

⁴¹ Anderssen, Nenseth & Weigård (1992: 10-11) og Eckhoff (1983: 29-34) anvender en opdeling i normative, økonomiske og pædagogiske, og for Eckhoffs vedkommende også fysiske styringsmidler. Vi foretrækker at tale om regulative frem for normative styringsmidler, fordi begrebet norm både kan forstås som en regel som *skal* overholdes, hvilket er den forståelse Anderssen, Nenseth & Weigård lægger til grund, men også kan forstås som opfattelser af og rutiner for, hvad man *bør* gøre. Hvad angår fysiske styringsmidler finder vi ikke, at staten anvender dette virkemiddel med henblik på at få kommunen til at engagere sig i arbejdet med støj ved eksisterende boliger (men naturligvis i sin egen støjbeskyttende indsats), og omtaler derfor ikke dette styringsmiddel nærmere.

Regulative styringsmidler kan betragtes som de hårdeste og pædagogiske styringsmidler som de blødeste. Staten benytter sig af disse former for styring af kommunerne, dels i kombination med hinanden, dels hver for sig. Når det drejer sig om regulative styringsmidler kan det fx dreje sig om lovgivning som giver forbud eller påbud om en bestemt kommunal adfærd. Vi har her udvidet dette styringsmiddel til også at omhandle regler som giver andre myndigheder end staten adgang til at give forbud eller påbud. Økonomiske virkemidler drejer sig om at staten anvender økonomiske incitamenter med henblik på at fremme en bestemt kommunal adfærd, fx i form af tilskudsordninger til bestemte foranstaltninger. Pædagogiske virkemidler kan betragtes som statslige kampagner for at engagere sig i en bestemt opgave. Det kan fx dreje sig om faglig vejledning overfor kommunerne, udgivelse af publikationer, afholdelse af seminarer og konferencer, m.m. Man kan forestille sig både regulative og økonomiske statslige styringsmidler som i praksis fungerer som pædagogiske styringsmidler. Således kan lovgivning som sjældent anvendes fungere som et signal til kommunerne, og dermed som et pædagogisk styringsmiddel. Ligeledes kan meget begrænsede økonomiske tilskud til kommunerne være stort set uden økonomisk betydning for kommunerne, men have en signaleffekt som et pædagogisk styringsmiddel.

De krav, som kommunerne stilles overfor behøver imidlertid ikke have en nationalstatslig oprindelse. EU anvender også i et vist omfang styringsmidler overfor kommunerne som har samme karakter som de statslige. På støjområdet er EU-direktivet fra 2002, som både kræver kortlægning og handlingsplaner i større, sammenhængende byområder et eksempel. I rapporten går vi ikke nærmere ind i EU's rolle som en omgivelsesfaktor for nordiske kommuner.

Krav til kommunerne kan også opstå i forskellige typer af politiske og faglige netværk eller i netværk af kommuner. Disse netværk kan være sektororienterede og evt. gå på tværs af administrative niveauer som kommune, region og stat. I disse netværk dannes og formidles opfattelser af hvad kommuner, eller dele af den kommunale organisation, politikere af en bestemt observans, politikere indenfor et bestemt område (fx politikere i kommunernes miljøudvalg) eller bestemte professioner bør lægge vægt på i deres arbejde og hvordan arbejdet bør udføres. Gode, nye ideer kan på den måde sprede sig hurtigt til andre kommuner.

De forskellige netværk, landsforeninger af kommuner, konsulentfirmaer, tidsskrifter, og uddannelsesinstitutioner er ofte de væsentligste formidlere af sådanne krav til kommunerne⁴².

Selvom et givet problem som fx vejtrafikstøj kan betragtes som et *lokalt* problem er det altså ikke sikkert, at kommunen engagerer sig i at afhjælpe eller løse problemet. Vi har ovenfor argumenteret for en model,

⁴² Harsheim & Hovik 1995; Røvik 1998. Blandt andet indenfor nyinstitutional organisationsteori lægges vægt på organisationers omgivelser, og man taler om såkaldte institutionaliserede omgivelser, som skaber isomorfi (ens form), fordi omgivelsernes krav er så stærke, at alle organisationer må efterleve disse krav (Røvik 1998; Scott 1995).

hvorefter kommunens prioriteringer er en funktion af den kommunale organisation, kommunens fysiske nære omgivelser, samt staten og tværgående netværk. Når vi i problemformuleringen i kapitel 1 taler om „kommunens omgivelser“ er det altså såvel de fysiske, nære omgivelser, som staten og andre tværgående netværk vi har i tankerne.

2.6 Er opgaven institutionaliseret?

Når noget er institutionaliseret betyder det, at håndteringen i høj grad „sker af sig selv“, dvs. sker på baggrund af etablerede procedurer, rutiner og fælles forståelser. Når noget *ikke* er institutionaliseret, må der bevidste handlinger til hver gang der gennemføres et tiltag⁴³. Institutionalisering er ikke et spørgsmål om enten-eller. Fx kan varetagelse af et bestemt hensyn være stærkt eller svagt institutionaliseret.

Overfor har vi betegnet en kommunes prioritering af opgaver som en funktion af den kommunale organisation, de fysiske nære omgivelser samt staten og tværgående netværk. Hvis en kommunal opgave over en årrække er blevet institutionaliseret har der formentlig været en forudgående proces, hvor de tre nævnte forhold har spillet en rolle og været i et indbyrdes styrkeforhold som har ført til institutionalisering af den pågældende opgave. Hvis en given kommunal opgave i dag ikke er institutionaliseret er hver eneste beslutning om at gennemføre den pågældende opgave en kamp, hvor de tre nævnte forhold spiller ind og påvirker beslutningen om opgavens eventuelle prioritering.

Hvorvidt støjarbejdet er institutionaliseret, spiller en rolle for, hvordan vi må arbejde med de enkelte cases. I Hørsholm casen er arbejdet med vejtrafikstøj ved eksisterende boliger ikke institutionaliseret, og vi studerer derfor en aktuel proces om at gennemføre en konkret støjvold, en proces som dog også har historiske rødder. I Stockholm casen er støjarbejdet idag institutionaliseret og vi går derfor historisk til værks og spørger, hvorfor og hvordan arbejdet blev institutionaliseret.

Selvom dette kapitel er beregnet til at forklare hvilke forhold som må forventes at påvirke den kommunale indsats mod vejtrafikstøj, indeholder kapitlet også indirekte bud på, hvad der skal til for at kommunerne engagerer sig. Tilstedeværelse af bl.a. kommunale ildsjæle, god kommunal økonomi, aktiv lokalbefolkning, mange berørte, statslige tilskudsordninger, aktive miljøorganisationer, faglige netværk forbedrer alt sammen mulighederne for kommunalt engagement.

I arbejdet med casestudierne, vil beskrivelsen i kapitlet fungere som hypoteser, som vil blive afprøvet og korrigeret. Casestudierne indeholder jo netop eksempler på kommuner som gør noget ved vejtrafikstøj i områder med eksisterende veje og boliger.

⁴³ Se fx Jepperson (1991).

3. Vejtrafikstøj i Norden

Vejtrafikstøj er et stort problem i Danmark, Sverige, Norge og Finland. For hver enkelt af de fire lande skal vi her tilvejebringe et overblik over problemets omfang, nationale mål og regelværk, samt såvel statslige som lokale myndigheders indsats. Kapitlet afsluttes med en sammenligning på tværs af de fire lande.

3.1 Danmark

Problemets omfang og fordeling

I Danmark skønnes det, at omkring 705.000 boliger er belastet med vejstøj på over 55 dB ved facaden⁴⁴. Heraf vurderes 150.000 boliger stærkt belastet, dvs. med over 65 dB. Af hensyn til sammenligning med de andre nordiske lande har vi nedenfor omregnet antallet af støjbelastede boliger til antal *beboere* i støjbelastede boliger. Den nærmere fordeling indenfor de enkelte støjniveauer ser således ud:

Tabel 3.1: Fordeling af vejstøjbelastede mennesker i Danmark på støjniveauer

Undendørs døgnækvivalent støjniveau-interval ved facaden	Antal vejstøjbelastede mennesker
55–60 dB	741.200
60–65 dB	468.700
65–70 dB	272.500
Over 70 dB	54.500
I alt over 55 dB	1.536.900
I alt over 65 dB	327.000

Beregning på baggrund af Vejstøjgruppen 2003: 10⁴⁵.

Da der er knap 2,5 mio. boliger i landet, betyder det at ca. 28 % af boligerne i Danmark er belastet med støj over 55 dB⁴⁶. Antallet af støjbelastede boliger er noget større, end tidligere kortlægninger har vist. En tidligere kortlægning viste et samlet antal støjbelastede boliger over 55 dB

⁴⁴ Hvis ikke andet angives er målestørrelsen for støj i hele rapporten A-vejet døgnækvivalent (gennemsnitlige) støjniveauer, benævnt L_{Aeq24h} .

⁴⁵ I beregningen er taget udgangspunkt i et gennemsnitligt antal beboere pr. bolig i Danmark på 2,18. Det gennemsnitlige antal beboere pr. bolig kan imidlertid være anderledes for støjbelastede boliger. Gennemsnitstallet stammer fra Danmarks Statistiks oplysninger om et samlet befolkningstal på 5.427.459 og et samlet antal boliger på 2.487.910 (www.danmarksstatistik.dk, 24.03.2006).

⁴⁶ Vejstøjgruppen 2003: 10.

på ca. 500.000. Forskellen skyldes primært at en større del af vejnettet nu indgår i kortlægningen, og at støj fra flere veje til den enkelte bolig er taget med i den aktuelle kortlægning⁴⁷.

Det samlede offentlige vejnet i Danmark udgjorde pr. 1. januar 2005 ialt 72.257 km. Derudover findes private fællesveje og private veje, som der ikke findes nogen præcis opgørelse over. Omfanget af disse veje er imidlertid betydeligt mindre end i Sverige, Norge og Finland, og skønnes ikke relevante når det drejer sig om støj fra vejtrafikken⁴⁸. I Danmark er der vejbestyrelser for de offentlige veje på tre niveauer, idet staten, amterne (det regionale niveau) og kommunerne er vejbestyrelser⁴⁹. Langt de fleste veje er kommunale veje, men det er på de statslige veje, at der er mest trafik. I tabellen nedenfor kan man se sammenhængen mellem vejbestyrelser, vejlængde og støjbelastningen.

Tabel 3.2: Vejbestyrelser, vejlængde og vejstøjbelastede boliger i Danmark

	Vejlængde i km	Procent af vejnettet	Procent af vejstøjbelastede boliger
Statsveje	1.619	ca. 2 %	ca. 5–10 %
Amtsveje	9.702	ca. 13 %	ca. 5–10 %
Kommuneveje	60.894	ca. 84 %	ca. 85 %

www.vd.dk, 15.08.2005, Vejdirektoratet 2004: 62, Vejstøjgruppen 2003: 13⁵⁰.

Nationale mål og regelværk

Det kan diskuteres, om der i Danmark på nationalt niveau eksisterer et egentligt mål om reduktion i trafikstøjen. Det er i den danske regerings nationale strategi for bæredygtig udvikling fra 2002, at regeringen har udtrykt sig om spørgsmålet. I en indledning til et kapitel i strategien om transport står der, at „Regeringen har som langsigtede pejlemærker, at transportsektoren skal yde sit rimelige bidrag til reduktion af det nationale udslip af drivhusgasser, og at luftforurening fra trafikken ikke udgør en sundhedsfare for befolkningen. Trafikstøj skal begrænses til et niveau, som sikrer, at ingen udsættes for væsentlige negative sundhedspåvirkninger“⁵¹. Det er ikke klart, om pejlemærket kun gælder drivhusgasser og luftforurening, eller om det også gælder for støj, og formuleringen om pejlemærke og støj gentages ikke i den efterfølgende brødtekst. Et pejlemærke må formentlig betragtes som mindre forpligtende end et mål.

⁴⁷ Vejstøjgruppen 2003: 10.

⁴⁸ De private fællesveje skønnes at udgøre ca. 24.000 km (Vejdirektoratet 2004: 62). Private fællesveje er typisk små veje i boligområder.

⁴⁹ En ny kommunal og regional struktur er vedtaget i Danmark, og vil blive indført fra 1. januar 2007. Den indebærer bl.a. at amterne afskaffes og erstattes af større regioner. I den nye struktur vil der kun være vejbestyrelser for offentlige veje på to niveauer: staten og kommunerne.

⁵⁰ I tabellen er ikke medtaget veje i tilknytning til Storebæltsforbindelsen og Øresundsforbindelsen, som bestyres af Sund & Bælt Holding. Der er tale om 42 km (Se www.vd.dk, 15.08.2005).

⁵¹ Regeringen 2002: 59.

I en publikation udgivet af de nationale miljø- og vejmyndigheder i fællesskab omtales de citerede formuleringer både som „et ambitiøst langsigtet *mål*“ og som „et langsigtet *pejlemærke*“⁵².

Der er dog næppe tvivl om, at de nye formuleringer skal betragtes som et mindre ambitiøst mål end den tidligere regerings kvantitative mål fra 1993, hvorefter antallet af boliger belastet med over 65 dB på facaden skulle reduceres til 50.000 inden 2010. Regeringen har således tilsluttet sig strategien fra en tværministeriel såkaldt Vejstøjgruppe, og denne gruppe skriver om den tidligere regerings mål, at „dette mål [...] kun kan nås med meget store investeringer (ca. 7 mia. kr.) og på en ikke omkostningseffektiv måde. På denne baggrund foreslår Vejstøjgruppen, at indsatsen mod vejstøj planlægges over en længere tidshorisont, så denne kan tilrettelægges mere omkostningseffektivt“⁵³.

Miljøstyrelsen har i en vejledning fra 1984 opstillet vejledende grænseværdier for vejtrafikstøj. De vejledende grænseværdier er udtryk for den støjbelastning, som Miljøstyrelsen vurderer er miljømæssig acceptabel. Styrelsen anfører, at der ved fastsættelse af grænseværdierne er foregået en „afvejning mellem de virkninger støjen har på mennesker, og de samfundsøkonomiske hensyn“. Grænseværdierne er netop *vejledende* og ikke bindende, hvilket betyder, at de kan „lempes eller skærpes“ af myndighederne i konkrete tilfælde, og at grænseværdierne ikke etablerer retigheder⁵⁴.

De vejledende grænseværdier er følgende:

Tabel 3.3: Vejledende A-vejede døgnækvivalente grænseværdier for vejtrafikstøj i Danmark

Område	Vejledende grænseværdi	Undtagelse
Rekreative områder i det åbne land	max. 50 dB	
Rekreative områder i eller nær byzone, bl.a. kolonihaver (med bebyggelse), nyttehaver (uden bebyggelse) og turistcampingpladser.	max. 55 dB	For nyttehaver og turistcampingpladser kan der i særlige situationer accepteres støjniveauer op til 65 dB
Boligområder	max. 55 dB	I eksisterende tætte byområder kan det i særlige situationer være nødvendigt at acceptere støjniveauer op til 65 dB. I sådanne situationer bør tages særlige forholdsregler.
Offentlige formål	max. 55 dB	
Liberale erhverv	max. 60 dB	

Miljøstyrelsen 1984: 34

De vejledende grænseværdier for vejtrafikstøj retter sig mod situationer hvor der udlægges arealer til nyt byggeri, hvad enten det er langs eksiste-

⁵² Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet 2004: 15 og 48 - vor kursivering.

⁵³ Vejstøjgruppen 2003: 54 – parantesen i original. Regeringens tilslutning til strategien fremgår af Miljøministeriet 2003.

⁵⁴ Miljøstyrelsen 2004.

rende eller nye veje. Grænseværdierne indgår implicit i den såkaldte planlov, som regulerer fysisk planlægning i Danmark. Således kan kommuner kun udlægge støjbelastede arealer til støjfølsom anvendelse, hvis kommuner via afskærmning sikrer den fremtidige anvendelse mod støjgener⁵⁵. Der har over de senere år endvidere udviklet sig den praksis, at de vejledende grænseværdier også overholdes ved anlæg af nye veje.

Vejledningen forholder sig imidlertid ikke til støjulemper ved eksisterende boliger langs eksisterende veje, hvilket er fokus i denne rapport. Der er altså ikke fastsat grænseværdier og man kan heller ikke sige, at der eksisterer en bestemt praksis for støjramte boliger ved eksisterende veje⁵⁶. Miljøstyrelsen og Vejdirektoratet skriver imidlertid i en fælles publikation, at „de 55 dB er et godt mål for hvad der på mellem og langt sigt bør tilstræbes på facaden af disse boliger, i det omfang det teknisk og finansielt er muligt at reducere støjbelastningen“⁵⁷.

Hvad angår eksisterende støjramte boliger er der få retlige hjælpemidler i Danmark. Boliger har ikke retskrav på afhjælpning i form af støjafskærmning, facadeisolering, m.v. og en tilsynsmyndighed kan heller ikke give en vejbestyrelse påbud om at reducere støjgenen⁵⁸.

Ved større ombygning af boliger skal dog bygningsreglementets regler overholdes. Bygningsreglementet kræver, at ved nybyggeri og større ombygninger langs veje, der medfører et støjniveau over 55 dB ved den enkelte bolig, skal boligen isoleres for vejtrafikstøjen, således at støjniveauet indendøre i beboelsesrum ikke overstiger 30 dB⁵⁹.

Så vidt problemets omfang, de nationale mål og regelværket. Hvilken konkret indsats gennemføres i Danmark overfor eksisterende boliger ved eksisterende veje, og hvad kan forventes at ske fremover?

Statens indsats

På nationalt niveau er dels gennemført en indsats overfor statens veje af den nationale vejmyndighed, Vejdirektoratet, dels har staten ved økonomiske tilskud og anden støtte ansporet kommuner og amter til at gøre en indsats.

Det er på statens veje at den største og mest systematiske indsats er blevet gennemført. I perioden 1992 – 2002 har Vejdirektoratet løbende planlagt og udført støjreducerende tiltag langs det eksisterende statsvejnet. I tiårs-perioden har Vejdirektoratet anvendt over 200 mio. kr til opsætning af støjskærme og i mindre omfang til facadeisolering langs statsvejnettet. Ved facadeisolering gav Vejdirektoratet et tilskud, således at beboere også selv måtte betale en andel. Der er blevet ydet tilskud til facadeisolering på mellem 50 % og 90 % af udgiften afhængigt af støjni-

⁵⁵ Lov om planlægning 2004.

⁵⁶ Miljøstyrelsen 1984; Miljøstyrelsen 2004; Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet 2004: 41-42.

⁵⁷ Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet 2004: 41.

⁵⁸ Moe 2000: 65.

⁵⁹ Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet 2004: 41, 42.

veau. På de årlige finanslove har mellem fem og 30 mio. kr været afsat til formålet. Vejstøjgruppen vurderer, at støjen som følge af denne indsats løbende er dæmpet for ca. 5.000 boliger, hvor ca. 2000 havde et støjni-veau over 65 dB og ca. 3000 havde et støjniveau mellem 55 og 65 dB⁶⁰.

Trafikministeren har i 2004 besluttet, at der over en seksårs periode frem mod 2010 ialt skal anvendes 100 mio. kr til støjbekæmpelse langs statsvejnettet. Disse midler skal bl.a. bruges til forsøg med støjreducerende asfalt⁶¹.

Både i perioden 1992–2002 og perioden 2005–2010 har den danske stat således anvendt ca. 20 mio DKK årligt til bekæmpelse af vejtrafikstøj ved statens veje.

Staten har derudover ydet tilskud til aktiviteter i amter og kommuner. I perioden 1992–1995 administrerede Miljøstyrelsen en såkaldt Trafik- og Miljøpulje. Puljens midler blev anvendt som økonomisk støtte til konkrete projekter, hvis de konkrete projekter indgik som element i en kommunal såkaldt trafik- og miljøhandlingsplan. En evaluering viser, at der på den baggrund er udarbejdet 25 handlingsplaner med en målsætning om reduktion af støj, og 65 projekter med målsætning om reduktion af støj har modtaget støtte. De pågældende projekter kan have haft andre mål som primære⁶².

Også Trafikministeriet og Vejdirektoratet har forvaltet forskellige ordninger, hvorefter kommuner og amter bl.a. kunne søge om tilskud til støjreducerende foranstaltninger, bl.a. en såkaldt Sektorpulje og en Trafikpulje. I regeringens vejstøjstrategi fremgår det, at der har været tale om tilskud „i mindre omfang“. Der har bl.a. været ydet tilskud til støjprojekter i Århus Kommune, Randers Kommune og Grenaa Kommune⁶³, og der har været ydet tilskud til udarbejdelse af støjhandlingsplaner⁶⁴. Formålet med projekterne har ofte været at udvikle nye og mere effektive metoder til begrænsning af vejtrafikstøj⁶⁵.

Aktuelt findes ikke midler i Vejdirektoratet, som kommuner kan søge med henblik på støjreducerende aktiviteter ved kommunale veje. Der eksisterer aktuelt to andre muligheder for at opnå statslig støtte til en indsats på de kommunale veje. Den ene mulighed er i tilknytning til et arbejde, som Miljøstyrelsen har igangsat om udarbejdelse af en såkaldt kgebog om det der betegnes finansielle støjpartnerskaber. Som et led i arbejdet med kgebogen gennemføres 4–8 forsøg med støjpartnerskaber mellem kommuner og boligejerne, og Miljøstyrelsen har stillet 4 mio. kr til rådighed for de pågældende forsøg⁶⁶.

Den anden mulighed findes i forbindelse med byfornyelse. Lov om byfornyelse og udvikling af byer giver mulighed for, at kommuner både i

⁶⁰ Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet 2004: 35 og 96; Vejstøjgruppen 2003: 13–14.

⁶¹ Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet 2004: 96.

⁶² Miljøstyrelsen 1998: 54 og 62.

⁶³ Bendtsen 2003: 18; Olesen 2005: 14–17; Vejstøjgruppen 2003: 14; Vejdirektoratet 2005.

⁶⁴ Vejdirektoratet 1999.

⁶⁵ Vejstøjgruppen 2003: 14.

⁶⁶ Miljøstyrelsen 2005b.

forbindelse med det, der kaldes områdefornyelse og bygningsfornyelse kan modtage støtte fra staten. Varetægelse af hensynet til trafikstøj kan indgå i såvel områdefornyelse som bygningsfornyelse, men det kan ikke være udgangspunktet for at igangsætte tiltag efter loven.⁶⁷

Lov om byfornyelse og udvikling af byer trådte i kraft januar 2004. Den tidligere lov om byfornyelse fastsatte mulighederne for kommunal støtte lidt anderledes, og gav under ordningen om aftalt boligforbedring mulighed for statslige tilskud uden at den enkelte kommune selv bidrog⁶⁸.

Hvad angår pædagogiske styringsmidler udgav Miljøstyrelsen og Vejdirektoratet i 2004 *Nye veje til støjbekæmpelse i byer – et idékatalog*, som har til hensigt at give inspiration til kommunerne⁶⁹. Miljøstyrelsen har endvidere to gange i de senere år arrangeret særlige konferencer om støj⁷⁰, men disse konferencer er ikke tænkt som kontinuerligt tilbagevendende arrangementer.

Den kommunale og regionale indsats

Det er ikke let at få et overblik over indsatsen i kommuner og amter i Danmark. I de projekter, hvor staten yder tilskud, har kommunerne naturligvis også gjort en indsats. Det er først og fremmest landets to største kommuner, København og Århus, som har arbejdet med støj overfor eksisterende boliger⁷¹. Der er dog også mellemstore kommuner som har taget initiativer. Københavns Amt har besluttet, at der løbende skal opsættes støjskærme langs de eksisterende amtsveje, hvor det er muligt og hvor det giver et godt resultat. Siden 1990 har amtet hvert år anvendt ca. 2,3 mio. kr til støjskærme⁷².

Aktuelle og nyere kommunale initiativer overfor vejstøj ved eksisterende boliger kan sammenfattes i følgende initiativer:

⁶⁷ Ved områdefornyelse kan staten indenfor en årlig ramme på 50 mio. kr refundere op til 1/3 af en kommunes udgifter, dog højst 10 mio. kr (Lov om byfornyelse og udvikling af byer 2003: § 6, stk. 1 og § 7, stk. 1). I forbindelse med bygningsfornyelse i private udlejningsejendomme, ejerboliger og andelsboliger kan kommunen få refunderet 50 % af de kommunale udgifter (Lov om byfornyelse og udvikling af byer 2003: § 34, stk. 2). Forudsætningen for at gennemføre tiltag er at der er tale om boliger og områder som iøvrigt har behov for byfornyelse, hvilket for områdefornyelse i hovedsagen er tilfældet, når vi har at gøre med „nedslidte byormåder“ og „boligområder med store sociale problemer“ (Lov om byfornyelse og udvikling af byer 2003: § 3), og for bygningsfornyelse bl.a. er tilfældet, hvis boligerne er „opført før 1950 og er væsentligt nedslidt“ (Lov om byfornyelse og udvikling af byer 2003: § 8, stk. 1, § 21, nr. 1).

⁶⁸ Lov om byfornyelse 2003: § 106; Telefonsamtale Allan Pedersen, Socialministeriet; Michael Hansen, Bygge- og Teknikforvaltningen, Københavns Kommune.

⁶⁹ Miljøstyrelsen og Vejdirektoratet 2004.

⁷⁰ Det drejer sig om det såkaldte vejstøjseminar (Bentsen 2003) og den såkaldte støjmesse (se bl.a. Støjmessen 2004)

⁷¹ Vejstøjgruppen 2003: 15-16

⁷² Bendsen 2003: 17; Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet 2004: 96.

Tabel 3.4: Kommunale initiativer overfor eksisterende boliger og veje.

Kategori	Eksempler
Dæmpning ved kilden: Støjsvag asfalt	<i>Københavns Kommune:</i> Kommunen anvender i 2004 og 2005 ca. 10,5 mio. kr på at udlægge støjsvag asfalt på to af kommunens veje. Beløbet udgør den totale udgift. Merudgiften for at udlægge den støjsvage asfalt er estimeret til ca. 900.000 kr. (Københavns Kommune 2005; Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet 2004: 95).
	<i>Aalborg Kommune:</i> Kommunen har på en begrænset strækning gennemført et succesfuldt forsøg med støjsvag asfalt. Man vil nu lave en plan for anvendelse af denne type asfalt på flere af kommunens veje (Transportnyhederne 2005).
Dæmpning ved udbredelsen: Støjskærm/støjsvold	<i>Hørsholm Kommune:</i> Støjsvold og -skærm forventes opsat finansieret af kommunen, borgere og ved deponering af overskudsjord (Miljøstyrelsen 2004b).
	<i>Randers Kommune:</i> Etablering af støjsvold ved anvendelse af overskudsjord. Samtidig etableres en grøn korridor. Tilskud fra pulje i Vejdirektoratet (Bendtsen 2003: 22; Olesen 2005; Vejdirektoratet 2005b).
	<i>Greve Kommune:</i> Støjskærm ved motorvej med henblik på at nedbringe støjen ved udendørs opholdsarealer i boligbebyggelse (Vejdirektoratet 2005c).
	<i>Birkørød Kommune:</i> Støjskærm opført ved motorvej. Støjskærmen er pålagt gennem ny lokalplan som samtidig ændrer områdets status fra sommerhusområde til helårsbeboelse. Udgiften finansieres af grundejerforening, som opnår en grundværdistigning på grund af områdets ændrede status. Enkelte grundejere har også opført lokale støjskærme (Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet 2004: 98-99).
Dæmpning ved modtageren: Facadeisolering	<i>Københavns Kommune:</i> Facadeisoleringsordning mellem 1999 og 2003, hvor beboere kunne søge om tilskud som led i privat byfornyelse. I perioden er 60 mio kr anvendt som tilskud til at nedbringe støjniveauet for ca. 1000 boliger. Pengene er fordelt til andelsboligforeninger og private udlejningsejendomme. Alle midlerne modtog kommunen fra staten (Bendtsen 2003: 24; Københavns Kommune 2005; Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet 2004: 93; Telefonsamtale med Jakob Fryd, Miljøkontrollen, Københavns Kommune, og Michael Hansen, Plan & Arkitektur, Københavns Kommune).
	<i>Århus Kommune:</i> Kommunal facadeisoleringspulje som anvendes ved udvalgte strækninger. Målet er at sikre et indendørs støjniveau på 30 dB. Tilskud på 50 %. Fire mio. kr afsat over en årrække (Bendtsen 2003: 23; Iversen 2005; Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet 2004: 94).
Bredere initiativer: Støjhandlingsplaner	<i>Københavns Kommune:</i> Lokal støjhandlingsplan udarbejdes for bebyggelse langs én af Københavns mest trafikerede og støjbelastede strækninger. Der lægges vægt på dialog med borgerne. Blandt påtænkte virkemidler er nedsat hastighed, begrænsning af tung trafik, støjsvag asfalt, vindues- og altaninddækninger og støjruder, lokale støjskærme. Københavns Kommune har i 2003 bevilget 3,5 mio. kr. til handlingsplanen (Fryd 2005).
Helhedsorienteret støjbekæmpelse	<i>Grenaa Kommune:</i> Demonstrationsprojekt om helhedsorienteret støjbekæmpelse ved kombination af flere virkemidler: facadeisolering, afskærmning, trafiksanering og støjsvag asfalt. Tilskud fra statslig pulje (Bendtsen 2003: 18-19; Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet 2004: 94; Vejdirektoratet 2005a).
Trafik- og miljø- handlingsplaner	<i>Århus Kommune:</i> Støjbeskyttelsesprojekt ved etageboligområde. Der er dels opført traditionel støjskærm og et fælleshus til bebyggelsen som fungerer som støjskærm, dels monteret udhængsvinduer udenfor de almindelige vinduer til opholdsrum direkte ud mod den støjende vej (Vejdirektoratet 2005d).
	<i>Frederiksberg Kommune:</i> Trafik- og miljøhandlingsplan indeholder mål om reduktion af støjen ved kilden. Der gennemføres trafiksaneringsprojekter, nedsat hastighed og støjsvag asfalt (Marouf 2005).
	<i>Gladsaxe Kommune:</i> Handlingsplan for vejtrafikstøj er udarbejdet. Blandt tiltag i handlingsplanen er støjsvag asfalt, tilskud til facadeisolering og overtalelse af Vejdirektoratet og Københavns Amt til at etablere støjskærmning på det regionale vejnet i kommunen (Høj & Willestrup 2005).

Tabellen ovenfor prætenderer ikke at sammenfatte alle kommunale initiativer. Som nævnt findes der ikke i Danmark systematisk indsamlet information af alle kommunale initiativer overfor situationer med eksisterende boliger og veje, og det ligger udenfor dette projekts rammer at gennemføre en sådan dataindsamling.

Den fremtidige indsats

Vi vil afslutte dette afsnit med en analyse af de statslige udmeldinger, som formentlig kan give et fingerpeg om, hvilke initiativer, som fremover vil blive prioriteret. Regeringen har som nævnt i 2003 tilsluttet sig Vejstøjgruppens strategi for begrænsning af vejtrafikstøj. Vejstøjstrategien indeholder ti statslige initiativer. Alle ti initiativer indeholder elementer, som vil bidrage til at reducere støjbelastningen overfor situationer med støj ved eksisterende veje og boliger. Fem af de ti initiativer fokuserer på at dæmpe støjen ved kilden, først og fremmest ved anvendelse af støjsvage dæk og støjsvag asfalt, et initiativ vedrører dæmpning ved udbredelse og ét dæmpning ved modtageren, mens tre initiativer har en bredere karakter i form af vejledning og formidling⁷³.

Selvom det ikke indgår blandt de ti statslige initiativer foreslås det også i strategien, at man overvejer privat medfinansiering. Baggrunden er en husprisundersøgelse, som Miljøstyrelsen har fået foretaget. Undersøgelsen viser, at reduktioner i støjbelastningen kan forventes at føre til stigninger i ejendomsværdien. Det betyder altså, at boligejere ved at medfinansiere støjbeskyttende initiativer vil få en økonomisk fordel ud af investeringerne⁷⁴. Det skal understreges, at privat medfinansiering også tidligere har været anvendt, som det fremgår af eksemplerne i tabel 3.4, især i forbindelse med facadeisolering.

Overvejelserne om privat medfinansiering fik yderligere rykvind i *Nye veje til støjbekæmpelse i byer*, som Miljøstyrelsen og Vejdirektoratet udgav i fællesskab i 2004. I kataloget fokuseres på vejtrafikstøj ved eksisterende støjramte boliger, og ideen er at kommunen kan integrere støjreducerende aktiviteter i kommunens øvrige aktiviteter fx ved ombygning og udbygning af eksisterende byområder. I idekataloget slås imidlertid også på tromme for privat medfinansiering. Det påpeges, at for huse belastet med vejstøj over 55 dB, er det konstateret, at prisen falder med 1,2 % når støjen stiger en dB. Prisfaldet er større for huse, som ligger ud til en motorvej. Det svarer til at et hus på 2 mio. kr falder 24.000 kr i pris pr. dB⁷⁵.

I idekataloget understreger de statslige myndigheder, at „[s]tigninger i ejendomsværdien pga. støjreduktioner vil kunne anvendes som en del af grundlaget for, at ejerforeninger, grundejerforeninger, andelsboligfore-

⁷³ Vejstøjgruppen 2003: 55-60.

⁷⁴ Vejstøjgruppen 2003: 50, 51, 54.

⁷⁵ Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet 2004: 27.

ninger, almennyttigt boligbyggeri eller private udlejningsejendomme deltager i medfinansiering af støjreducerende tiltag“. En højere ejendomsverdi vil også resultere i højere skatteindtægter til kommune og amt, og i idékataloget luftes en tanke om, at „denne øgede skatteindtægt anvendes til helt eller delvist at finansiere støjreducerende tiltag“⁷⁶.

Privat medfinansiering følges også op af et arbejdsnotat om emnet, som Miljøstyrelsen har fået udarbejdet. I arbejdsnotatet nævnes Århus Kommunes facadeisoleringsspulje og Hørsholm Kommunes støjvold og –skærm som „de mest aktuelle og relevante“, særligt projektet i Hørsholm Kommune omtales detaljeret⁷⁷, ligesom projektet i Hørsholm har været genstand for en del presseomtale, og i denne forbindelse udlægges af Miljøstyrelsen som et særligt paradigmatisk eksempel på støjpartnerskab⁷⁸.

Den omtalte kagebog om støjpartnerskaber og den statslige støttemulighed som er etableret overfor kommuner der gennemfører projekter som støjpartnerskaber, har sit udgangspunkt i disse overvejelser.

På baggrund af de statslige udmeldinger, kan man forvente at støjindsatsen i Danmark ved situationer med eksisterende boliger og veje i de kommende år vil have et særligt fokus på kildeorienterede tiltag og støjpartnerskaber, og evt. kombinationer, hvor kildeorienterede tiltag finansieres af støjpartnerskaber. Dette fokus vil formentlig blive afspejlet i de støjhandlingsplaner som et EU-direktiv kræver udarbejdet i større, sammenhængende byområder⁷⁹.

3.2 Sverige

Problemet omfang

I Sverige opgøres støjbelastningen ikke – som i Danmark – i antallet af støjbelastede boliger, men i stedet i antallet af mennesker som et belastet med støj ved boligen. I en publikation fra 2002 vurderer Naturvårdsverket, at der i 2000 var ca. 1,46 millioner mennesker udsat for vejtrafikstøj over 55 dB ved husets facade, hvilket svarer til ca. 16 % af befolkningen. Heraf er ca. 255.000 udsat for støj over 65 dB⁸⁰.

⁷⁶ Begge citater fra Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet 2004: 93.

⁷⁷ Miljøstyrelsen 2005a.

⁷⁸ Jyllands-Posten 2004; Miljønyt 2004, Miljønyt 2005; Politiken 2004.

⁷⁹ Directive 2002/49/EC.

⁸⁰ Naturvårdsverket 2002: 7.

Tabel 3.5: Fordeling af støjbelastede mennesker i Sverige på støjniveauer

Undendørs døgnækvivalent støjniveauinterval ved facaden	Antal vejstøjbelastede mennesker
55–60 dB	764.200
61–65 dB	437.300
66–70 dB	234.900
Over 70 dB	20.000
I alt over 55 dB	1.456.400
I alt over 65 dB	254.900

Naturvårdsverket 2002:007

Vurderingen af, hvormange mennesker der er belastet med støj har ændret sig drastisk over de sidste ca. 30 år. Yderpunkterne var en vurdering i 1973 på 2,5 mio. mennesker og en vurdering i 1992 på 1,3 mio. mennesker. Forskellene skyldes formentlig primært forskellige metoder. Fra og med 1993 er den samme metode anvendt, og herefter er forskellene ikke så store. I en publikation fra 2002 skriver Naturvårdsverket, at der næppe er sket nogen ændring mellem 1995 og 2000⁸¹.

Støjbelastningen er hidtil blevet opgjort hvert femte år på nationalt niveau⁸². Det betyder også at der netop nu er relativ stor usikkerhed om tabellen ovenfor, da den er knap fem år gammel. Regeringen skriver i en publikation, at antallet af mennesker belastet med støj vurderes at være øget, hvilket formentlig også betyder at tallene i dag er højere end angivet ovenfor⁸³. Der er også andre eksempler på vurderinger i den retning⁸⁴.

Det offentlige vejnet i Sverige udgør ca. 138.000 km. Dertil kommer ca. 275.000 km enskilda (private) veje. De fleste af disse veje er skovbilveje, hvor der ikke bor mange mennesker. Der findes imidlertid også i begrænset omfang enskilda veje i boligområder. En repræsentant for Vägverket skriver om de enskilda veje, at „[v]i kan inte utesluta att dessa vägar och även enskilda vägar i övrigt totalt, utgör ett trafikbullerproblem som inte bör uteslutas“, men tilføjer, at „[t]yvärr vet vi inte någonting av detta mer än att det kan vara ett problem“⁸⁵. På den baggrund vil vi her koncentrere os om det offentlige vejnet. De offentlige veje er fordelt på to niveauer af vejbestyrelser (väghåller), staten er ansvarlig for ca. 98.000 km og kommunerne for ca. 40.000. De statslige veje er delt ind i nationale stamveje, øvrige rigsveje og länsveje⁸⁶. Länsstyrelserne, som er statens repræsentant på regionalt niveau (svarende nogenlunde til den danske

⁸¹ Naturvårdsverket 2002: 1, 3.⁸² Naturvårdsverket 2003: 18.⁸³ Regeringen 2005: 190.⁸⁴ Vurderingen er fx lidt højere i publikationer fra Boverket og Regeringen. Her vurderes det, at godt og vel 2 millioner mennesker er udsat for trafikstøj over 55 dB (A), og at ca 80 % af denne støj kommer fra vejtrafikken (Boverket 2003: 25-26; Regeringen 2006: 36). Det betyder, at godt 1,6 millioner mennesker bor i boliger udsat for over 55 dB ved facaden, hvilket er i overensstemmelse med Vägverket 2005b: 58. Der ligger næppe en konkret beregning til grund for denne vurdering.⁸⁵ E-mail Kjell Strømmer, Vägverket.⁸⁶ Vägverket 2003a: 11.

amtmand og den norske fylkesmann omend større og stærkere) står for prioritering af investeringerne på länsvejene.

Sammenhængen mellem vejbestyrelser, vejlængde og støjbelastningen for de offentlige veje fremgår af tabellen nedenfor.

Tabel 3.6: Vejbestyrelser, vejlængde og vejstøjbelastede mennesker i Sverige

	Vejlængde i km	Procent af vejnettet	Procent af vejstøjbelastede mennesker
Statsveje	98.000	ca. 71 %	ca. 15 %
Kommunale veje og gader	40.000	ca. 29 %	ca. 85 %

Vägverket 2003a: 11; Boverket 2003: 26⁸⁷.

Mål og regelværk

Riksdagen tog i 1998 beslutning om 15 såkaldte miljøkvalitetsmål, som senere er præciseret i delmål⁸⁸. Mål nr. 15 med overskriften „God bebyggd miljö“ er relevant i denne sammenhæng, og målet har følgende ordlyd: „Städer, tätorter och annan bebyggelse ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas“⁸⁹. I tilknytning til dette mål er formuleret 10 demål, hvoraf ét drejer sig om trafikstøj. Det lyder således: „Antalet människor som utsätts för trafikbuller störningar överstigande de riktvärden som riksdagen ställt sig bakom för buller i bostäder ska ha minskat med 5 % till år 2010 jämfört med år 1998“⁹⁰.

De riktvärden som her nævnes har samme karakter som de danske vejledende grænseværdier, dvs. at de er ikke retligt bindende. Det skal bemærkes, at riktvärdena er knyttet til trafik generelt og ikke specifikt til vejtrafik. De er endvidere vedtaget af *Riksdagen*.

Tabel 3.7: Riktvärden for trafikstøj vedtaget af Riksdagen

Område	Riktvärden
Ækvivalentniveau indendøre	30 dB
Maksimalniveau indendøre om natten	45 dB
Ækvivalentniveau ved facaden	55 dB
Maksimalniveau udenfor ved område i tilknytning til boligen	70 dB

Naturvårdsverket 2004

⁸⁷ Det fremgår at 20-25.000 personer på det statslige vejnet er belastet med støj ved facaden over 65 dB, og at det samme gælder for 160.000 -230.000 langs det kommunale vejnet (Bullerarbetsgruppen 2003: 23).

⁸⁸ Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet 1998.

⁸⁹ Miljömålsrådet 2004: 102.

⁹⁰ Miljömålsrådet 2004: 102.

Disse riktværdene retter sig mod situationen ved nybygning af boliger. Det bør bemærkes, at de også gælder ved nybygning eller væsentlig ombygning af trafikinfrastruktur.

Riktværdene er nogle, „som normalt inte bör överskridas“. Ved anvendelse af riktværdene „bör hänsyn tas till vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt“. Hvis niveauerne udenfor ikke kan realiseres, må man i stedet sikre, at niveauerne indendøre overholdes⁹¹.

Boverket, som er den ansvarlige myndighed for målet om en „God bebyggd miljö“, tolker de nævnte riktværdene således, at de „även ska gälla befintliga bostäder“⁹², og Vägverket stemmer i, at „[d]en långsiktiga målsättningen för befintlig miljö är densamma som vid nybyggnad och väsentlig ombyggnad“⁹³. Boverkets og Vägverkets synspunkt forekommer rimeligt da det nationale mål forholder sig til alle støjramte mennesker uanset om de bor i nye eller eksisterende boliger, og da målet er en reduktion i antallet af mennesker som belastes over riktværdene. De to verks tolkning har en vis støtte i den proposition fra regeringen, hvor de nævnte riktværdene vedtages. Her taler regeringen om et tiltagsprogram „mot störningar i *befintlig bebyggelse* av trafikbuller, syftande till att på sikt uppnå riktværdene inomus [...] bör genomföras för statlig infrastruktur“⁹⁴.

I Boverkets tolkning er det således, „att det är inomhusvärdena, dvs. de två första punktsatserna, som är de mest relevanta“⁹⁵. Som det fremgår i citatet ovenfor er det også støjen indendøre, som trækkes frem af regeringen. En såkaldt Bullerarbetsgrupp med repræsentanter for involverede statslige verk, Stockholms stad og Kommunförbundet har på den baggrund tolket støjålet derhen, at højst 800.000 personer må være udsat for støj fra vejtrafik over riktværdene indendøre år 2010⁹⁶.

På transportområdet generelt er fastsat seks delmål, hvoraf ét drejer sig om miljø. Delmålet er igen splittet op i forskellige miljøpåvirkninger. For netop trafikstøj har regeringen i 1996 fastsat en etape I for reduktion af trafikstøj ved eksisterende boliger. For så vidt angår støj fra vejtrafik er fokus i første etape på boliger med et støjniveau på eller over 65 dB på facaden⁹⁷. Fokus er altså på de værst støjramte boliger, dvs. boliger belastet med 65 dB eller derover⁹⁸.

I forlængelse af etape I målet formulerer regeringen i Vägverkets regeringsbrev for 2005 både et langsigtet mål og et mål for år 2005.

De to støj mål i regeringsbrevet tegner samlet følgende krav til Vägverket:

⁹¹ Boverket 2004: 27-30; Naturvårdsverket 2004, Regeringen, Sverige 1996.

⁹² Boverket 2003: 25.

⁹³ Vägverket 2001: 6.

⁹⁴ Regeringen, Sverige 1996: 43, vor kursivering.

⁹⁵ Boverket 2003: 25.

⁹⁶ Bullerarbetsgruppen 2003: 43.

⁹⁷ Regeringen, Sverige 1996: 43; Vägverket 1998: 16.

⁹⁸ En etape II for vej- og togstøj er ikke godkendt af regeringen, formentlig fordi etape I endnu ikke er gennemført. Vägverket har imidlertid allerede i 1998 udarbejdet et forslag til etape II for vejtrafikstøj, se Vägverket 1998 (E-mail Kjell Strømmer, Vägverket).

- Ingen beboere må i år 2007 være udsat for vejtrafikstøj over 65 dB ækvivalentniveau udenfor huset.
- Ved statslige veje skal dette krav være opfyldt allerede i 2005.
- I de tilfælde hvor støjniveauet udenfor huset ikke kan reduceres, må man i stedet reducere støjniveauet indendøre til riktvärden på 30 dB ækvivalentniveau.
- I 2005 skal Vägverket iværksætte tiltag mod vejtrafikstøj over 65 dB udenfor huset både langs det statslige og kommunale vejnet.
- På det kommunale vejnet gennemføres tiltag ved hjælp af statslige bidrag⁹⁹.

Det bør her bemærkes, at målene i regleringsbrevet primært fokuserer på udendørs støj, og først sekundært på støjen indendøre. Det står altså i modsætning til Boverkets fortolkning, hvor støjen indendøre vurderes at være mest relevant. Vägverket skriver dog i årsredovisningen for 2004, at verket først og fremmest arbejder på at reducere støjen indendøre¹⁰⁰, så i praksis eksisterer formentlig ingen modsætning. Det bør endvidere bemærkes, at Vägverket skal prioritere de statslige veje højest, men at verket også skal bidrage ved det kommunale vejnet.

Hvad angår retlige hjælpemidler eksisterer ikke en pligt for de svenske kommuner til at gennemføre tiltag ved eksisterende boliger, som er belastet med støj over et vist niveau. De svenske riktvärden er alene vejledende. Imidlertid eksisterer i miljøloven, den såkaldte miljöbalk, en mulighed for en tilsynsmyndighed til at give en vejbestyrelse pålæg (föreläggande) om at gennemføre støjreducerende foranstaltninger, hvis støjen kan „påverka hälsan menligt“¹⁰¹. Det er kommunerne som er tilsynsmyndighed for både det statslige og kommunale vejnet som findes i kommunerne¹⁰², og der er eksempler på gennemførelse af støjbeskyttende foranstaltninger på baggrund af, at kommuner ud fra bestemmelser i miljöbalken har givet pålæg¹⁰³. Også den tidligere miljöskyddslag indeholdt de samme muligheder¹⁰⁴.

Statens indsats

Det er på det statslige vejnet, at den mest koncentrerede indsats er blevet gennemført overfor eksisterende boliger belastet med vejtrafikstøj. Den langt største del af denne indsats har bestået i tiltag på facaden, primært udskiftning af vinduer eller montering af ekstra ruder med særlig god lydisolering. Der er imidlertid også gennemført afskærmning i form af støjvolde og støjskærme, og der er anlagt omfartsveje, blandt andet ved

⁹⁹ Näringsdepartementet 2004: 5.

¹⁰⁰ Vägverket 2005a: 26.

¹⁰¹ Miljöbalk 1998, kap. 2, § 3; kap. 9, § 1, pkt 3; kap. 9, § 3; kap. 26, §9.

¹⁰² Miljöbalk 1998, kap. 26, § 3

¹⁰³ Interview Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms stad.

¹⁰⁴ Miljöskyddslag (Sverige) 1969: § 1, stk 1, pkt. 3; § 5 og § 40.

europavejene 4 og 6. I meget begrænset omfang er også støjsvag asfalt blevet anvendt¹⁰⁵. I perioden 1997–2004 er antallet af boliger langs det statslige vejnet udsat for støj over 30 dB indendøre reduceret fra ca. 38.000 til ca. 10.400¹⁰⁶. Mellem 2002 og 2004 er hhv. 54 mio. SEK (2002), 81 mio. SEK (2003) og 93 mio. SEK (2004) blevet anvendt til formålet¹⁰⁷.

På det statslige vejnet lægges vægten altså på at dæmpe støjen ved modtageren (facaden). Nogen indsats foregår ved at dæmpe støjen under udbredelsen (afskærmning), mens en mere begrænset indsats er koncentreret om reduktion ved kilden (omfartsveje og støjsvag asfalt).

Når den statslige indsats er mere markant end den kommunale, kan noget af årsagen være målene i Vägverkets regleringsbrev, hvor det statslige vejnet har den højeste prioritet. Det betyder imidlertid ikke at målet om ved udgangen af 2005 at have gennemført tiltag ved alle boliger på det statslige vejnet som er belastet med over 65 dB ækvivalentniveau på facaden realiseres. I Vägverkets årsredovisning for 2004 skriver verket, at „[m]ålet att minska bullernivåerna inomhus för samtliga boende längs det statliga vägnätet med över 65 dB utomhus kommer sannolikt inte att nås förrän 2007“¹⁰⁸.

Foruden tiltag på det statslige vejnet yder staten målrettede tilskud til støjdæmpende aktiviteter på det kommunale vejnet. Siden 1992 har der eksisteret en ordning, som betyder, at staten efter ansøgning kan give 50 % i tilskud til støjdæmpende tiltag langs det kommunale vejnet. En forudsætning for tilskud er et støjniveau på facaden på mellem 60 og 70 dB, eller mellem 35 og 45 dB indendøre. Det er kommunerne som skal søge om tilskuddet, og de skal rette ansøgningen til Vägverket¹⁰⁹. Ifølge Boverket viser en undersøgelse, at kun 46 % af de kommuner som deltog i undersøgelsen kendte til ordningen, og kun 12 % af disse kommuner tilkendegav at de havde søgt og modtaget støtte. En embedsmand fra Vägverket, som administrerer ordningen, vurderer imidlertid at en del flere kommuner har modtaget tilskud efter ordningen. Han skønner, at 50–70 af Sveriges 290 kommuner har modtaget tilskud til støjdæmpende foranstaltninger¹¹⁰. Det er først og fremmest de allerstørste kommuner, som har gjort brug af ordningen¹¹¹. I 2003 og 2004 anvendte Vägverket hhv. 11 og 12 mio. kr på disse tilskud¹¹². Over de sidste fem år har antallet af personer som via tilskudsordningen har fået støjbeskyttende foranstaltninger udviklet sig fra ca. 1000 i år 2000 til ca. 3.600 i år 2004¹¹³.

¹⁰⁵ Naturvårdsverket 2002: 6-7; Telefonsamtale Kjell Strømmer, Vägverket.

¹⁰⁶ Vägverket 2005a: 26.

¹⁰⁷ Vägverket 2004c: 23; 2005a: 40.

¹⁰⁸ Vägverket 2005a: 26.

¹⁰⁹ Boverket 2003: 27; Näringsdepartementet 2004: 5; Vägverket 2004b.

¹¹⁰ E-mail Håkan Persson, Vägverket.

¹¹¹ Boverket 2003: 27; Lindqvist 2004: 12.

¹¹² Vägverket 2004c: 34 og 2005a: 41.

¹¹³ Vägverket 2005a: 41 og 2005b: 58.

Også før 1992 eksisterede muligheder for statstilskud bl.a. til støj-dæmpende foranstaltninger på det kommunale vejnet. Tilskuddet gik under navnet „bidrag till statskommunala vägar“¹¹⁴.

Naturvårdsverket har i cirka 20 år haft en ordning, hvorefter bl.a. kommuner kunne få gratis eksperthjælp i forbindelse med spørgsmål om støj. Det var konsulenter som varetog opgaven for Naturvårdsverket. Spørgsmålene kunne vedrøre tekniske spørgsmål om målings- og beregningsmodeller, vurdering af riktværden for støj samt kontrol og synspunkter på udførte måleresultater. Spørgsmål vedrørende støj fra trafik var mest udbredt. I de fleste tilfælde var der tale om mundtlige kontakter. Naturvårdsverket modtog cirka 100–150 henvendelser årligt, hvoraf de fleste kom fra kommunerne. Det er knap halvdelen af kommunerne som har benyttet sig af denne mulighed, først og fremmest mellemstore kommuner med 25 – 50.000 indbyggere, men 13 af de 20 største kommuner har også benyttet sig af eksperthjælpen i Naturvårdsverket. Ordningen ophørte ved udgangen af 2003 med den begrundelse at Naturvårdsverkets virksomhed havde udviklet sig til at blive mere almen og overordnet, og detaljspørgsmål om støj passede derfor ikke ind i verkets nye rolle¹¹⁵.

Kommunernes indsats

Sverige er formentlig det nordiske land, hvor de mest systematiske data om kommunernes arbejde med vejtrafikstøj foreligger. I 2004 udgav Boverket i samarbejde med Kommunförbundet, Naturvårdsverket og Stockholm kommunes Miljöförvaltning en rapport om arbejdet med trafikstøj i de svenske kommuner. Rapporten baserer sig på en spørgeskemaundersøgelse. Det fremgår af undersøgelsen, at der er gennemført tiltag mod vejtrafikstøj ved boliger i 173 kommuner, og det skønnes, at der i halvdelen af disse kommuner er gennemført tiltag på det kommunale vejnet. For de øvrige kommuner er der tale om tiltag, som Vägverket har gennemført. De tiltag kommunerne har gennemført er overvejende skærme og facade-tiltag, med skærme som det mest udbredte, og der er næsten alene tale om tiltag ved eksisterende støjramte boliger¹¹⁶.

Det er i de store bykommuner, at der foregår det mest aktive arbejde vedrørende eksisterende vejstøjbelastede boliger, helt overvejende i Stockholm, Göteborg og Malmö. Støjbeskyttelse af facaden er i centrum for arbejdet¹¹⁷.

Derudover er i Stockholm, Göteborg, Malmö og Lund etableret såkaldte miljøzoner. Det primære fokus for miljøzonerne er reduktion af luftforureningen, men reduktion af støjbelastningen er også et emne. I

¹¹⁴ E-mail Håkan Persson, Vägverket.

¹¹⁵ Lindqvist 2004: 11 og e-mail Allan Nilsson, Naturvårdsverket.

¹¹⁶ Lindqvist 2004: 10, 16; interview Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms stad.

¹¹⁷ Telefonsamtale Kjell Strömmer, Vägverket; Interview Reigun Thune Hedström, Sveriges Kommuner och Landsting. Det er også de største kommuner som har kortlagt vejtrafikstøj i hele kommunen, bl.a. Stockholm, Göteborg og Malmö (Boverket 2004a: 7).

miljøzonerne må kun tung trafik som tilhører en bestemt miljøklasse køre ind. I Stockholm er foretaget målinger, som viser at støjniveauet på en gade i miljøzonen er reduceret¹¹⁸. Stockholms stad skriver selv, at „[m]iljözonerna utgör en viktig del i det långsiktiga miljöarbetet för ett mindre bullrigt Stockholm“¹¹⁹.

I flere statslige publikationer peges på, at kommunernes indsats overfor vejtrafikstøj i situationer med eksisterende boliger og veje er begrænset. Naturvårdsverket skriver i 2002 efter at have haft kontakt med samtlige kommuner, at „[k]ontakerna med kommunerna visade inte på några stora insatser i bullerminskande åtgärder de senaste fem åren [omend] [e]nstaka bullervallar och skärmar har naturligtvis utförts“¹²⁰. Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet skriver, at „[m]ånga kommuner saknar [...] nödvändiga handlingsprogram för åtgärder i det kommunala vägnätet“¹²¹. Det fremgår af Boverkets spørgeskemaundersøgelse, at i 27 % af de kommuner som deltog i undersøgelsen eksisterer en handlingsplan for tiltag, eller kommunen er igang med at lave en handlingsplan¹²².

I en undersøgelse af arbejdet med trafikstøj i kommunerne i Stockholms län, svarer embedsmænd i kommuner, som ikke har gennemført foranstaltninger mod trafikstøj, „att området inte är prioriterat av politikerna och att det saknas resurser“. Det får bl.a. som konsekvens, at godkendte kommunale støjhandlingsplaner ikke gennemføres på grund af mangel på ressourcer, mens der kun i begrænset omfang er søgt om statslige bidrag¹²³.

I selvsamme undersøgelse er kommunale embedsmænd også blevet spurgt til samarbejdet mellem miljøkontoret og gatukontoret i kommunen. Næsten alle kommuner svarer at dette samarbejde fungerer „bra“ eller „mycket bra“. Hvad angår kommunernes samarbejde med trafikverket, såsom Vägverket og Banverket tilkendegiver flertallet af kommunerne, at samarbejdet fungerer „bra“, men en stor del af kommunerne finder, at samarbejdet fungerer „varken bra eller dåligt“¹²⁴.

Et mål for den interesse borgerne tillægger vejtrafikstøj er antallet af klager, som den enkelte kommune modtager. 84 % af de kommuner som deltog i den nævnte spørgeskemaundersøgelse modtog klager om trafikstøj højst en gang pr måned. 10 % af kommunerne modtog klager en gang om ugen eller oftere. Det er primært kommuner med over 30.000 indbyggere, som modtager klager. Det skal bemærkes, at tallene dækker klager over trafikstøj og ikke alene klager over støj fra vejtrafik, men vejtrafikstøj må forventes at være den helt dominerende årsag til klager. Lindqvist vurderer, at genen med trafikstøj er større end klagerne giver indtryk af.

¹¹⁸ Amundsen et al 2003: 4,5, 10.

¹¹⁹ Stockholms stad 2005a.

¹²⁰ Naturvårdsverket 2002: 5-6.

¹²¹ Regeringen (Sverige) 2005: 190.

¹²² Lindqvist 2004: 8. Se også Boverket 2003: 28.

¹²³ Hessleryd 2004: 15 og 19, citat p. 15.

¹²⁴ Hessleryd 2004: 17.

Det skyldes, at muligheden for at reducere støjen fra trafik opleves mere begrænset end muligheden for at reducere støj fra andre kilder¹²⁵.

Foruden hjælp fra staten kan kommunerne få hjælp til arbejdet med vejtrafikstøj via deltagelse i faglige netværk. Det kan være netværk mellem nabokommuner, med Länsstyrelsen eller indenfor kommunen. Imidlertid viser en undersøgelse, at kun ni svenske kommuner deltager i et støjnetværk, mens 45 % af kommunerne ser behov for et støjnetværk. Interesser findes også i de store kommuner. Af de 100 største kommuner er kun otte negative overfor et støjnetværk, og det samme er tilfældet for to af de 20 største kommuner¹²⁶.

I en undersøgelse af kommunerne i Stockholm län ser kommunernes embedsmænd behov for netværk med henblik på:

- At opnå ens sagsbehandling af støjsager på tværs af kommunegrænser.
- At mindre kommuner kan anvende et netværk til at drive større projekter.
- At etablere et forum for udveksling af erfaringer og viden samt opnå specialistkompetence.
- At løfte frem trafikstøj og dermed give området en højere status.

Forlag til emner et støjnetværk kan beskæftige sig med er mange: „[G]emensamma upphandlingar av konsulenter, gemensamt påverka politiker, driva gemensamma frågor gentemot trafikverken t ex enhetlig policy, fysisk planering, skyddsåtgärder, tillsyn, kartläggning, EU-direktiv, juridiska frågor, gemensamma riktvärden, kustnära problematik, genomfartstrafik, metodbeskrivning för att beskriva verkligheten samt länsstyrelsens roll och ansvar i frågan om bullerskyddsåtgärder och som regional samordnare“¹²⁷.

De nationale sammenslutninger af kommuner kunne spille en rolle for dannelse af netværk. En medarbejder i Sveriges Kommuner och Landsting siger imidlertid, at organisationen ikke har arbejdet med at etablere sådanne netværk. Det er imidlertid værd at bemærke, at Sveriges Kommuner och Landsting arbejder med vejtrafikstøj. Organisationen udgav i 1998 en håndbog til kommunerne om bekæmpelse af trafikstøj, og den afholdt i efteråret 2004 en række konferencer om støj for kommunale embedsmænd. Organisationen deltager også i projekter i samarbejde med de statslige verk¹²⁸.

¹²⁵ Lindqvist 2004: 11.

¹²⁶ Lindqvist 2004: 12.

¹²⁷ Hessleryd 2004: 16.

¹²⁸ Publikationen er Svenska Kommunförbundet 1998. Angående konferencerne se Svenska Kommunförbundet 2004. Henviser iøvrigt til interview med Reigun Thune Hedström, Sveriges Kommuner och Landsting, 02.11.2005. Kommunförbundet er med virkning fra 1. januar 2005 blevet slået sammen med Landstingsförbundet under det fælles navn, Sveriges Kommuner och Landsting.

Den fremtidige indsats

Hvilken fremtidig indsats kan forventes i Sverige? Vi vil her pege på tre sandsynlige fokuspunkter for den fremtidige indsats ved eksisterende boliger.

For det første må det forventes, at der i højere grad end hidtil vil blive lagt pres på kommunerne for at tage en mere aktiv rolle i arbejdet med vejstøj. Det er på de kommunale veje at de største problemer findes, og det er her indsatsen hidtil har været mest begrænset. Det forventes at Vägverket indenfor et par år har gennemført etapemål I overfor boliger ved de statslige veje, dvs. boliger belastet med over 65 dB. Det vil imidlertid ikke være tilfældet med de kommunale boliger, og i publikationer om forslag til nye etapemål betoner både Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA)¹²⁹ og den såkaldt Bullerarbetsgruppe bestående af alle relevante parter, at der er behov for en indsats på det kommunale vejnet¹³⁰. EU's støjdirektiv som kræver kortlægning og senere handlingsplaner for støj først i de største sammenhængende byområder men senere også i andre store, sammenhængende byområder kan tilsvarende stimulere til en mere aktiv kommunal rolle i støjarbejdet.

For det andet må en sådan indsats forventes at indebære fokus på støj-dæmpning ved modtageren i form af facadeisolering, udskiftning af vinduer og lignende samt lokale støjskærme. SIKA og Bullerarbetsgruppen har foreslået et nyt mål om trafikstøj til afløsning af det tidligere. I det nye mål fokuseres netop på riktvärdena indendøre¹³¹. En sådan prioritering vil være i overensstemmelse med Boverkets fortolkning af det overordnede støj mål om, at støjen indendøre er det mest relevante at fokusere på.

For det tredje udtrykkes i flere publikationer behovet for en indsats ved kilden, og her særligt i forhold til støjsvag asfalt. Således foreslår SIKA og Bullerarbetsgruppen som den anden tiltagstype „[e]tt särskilt program för emissionsbegränsning“ indeholdende støjsvag asfalt samt køretøjer og dæk som støjer mindre¹³². Vägverket skriver tilsvarende, at „[p]roblemen är helt orealistiska att bygga bort med riktade åtgärder såsom bullerskydd, fasadisolering och fönsterbyten. Det krävs också kraftfulla åtgärder för att minska emissionerna“¹³³.

¹²⁹ SIKA er en myndighed, der arbejder med udredninger, statistik samt prognose- og analysemetoder indenfor transportområdet. Se www.sika-institute.se.

¹³⁰ Bullerarbetsgruppen 2003: 45-46; SIKA 2003: 76.

¹³¹ Bullerarbetsgruppen 2003: 43-46; SIKA 2003: 65.

¹³² Bullerarbetsgruppen 2003: 43-46; SIKA 2003: 76. Den tredje type af tiltag består i et program for øget hensyntagen til støj i forbindelse med gennemførelse af tiltag, som påvirker trafikken og i forbindelse med planlægning af fysiske tiltag i samfundet. Denne type tiltag vil kun i mindre omfang påvirke eksisterende støjramte boliger (Bullerarbetsgruppen 2003: 44-46).

¹³³ Vägverket 2004a: 26.

3.3 Norge

Problemets omfang og fordeling

I Norge skønnes det at knap 1.400.000 personer er udsat for vejtrafikstøj på mere end 55 dB udendørs ved boligen. Heraf er ca. 165.000 mennesker stærkt belastet med støj på over 65 dB¹³⁴. Det skal imidlertid bemærkes, at støj i Norge beregnes på en anden måde end i Danmark, Sverige og Finland, idet facadereflektion indgår. Det betyder, at de norske tal på 55 dB og 65 dB svarer til hhv. 52 og 62 dB i de øvrige lande¹³⁵. For at kunne sammenligne de norske tal med tallene fra de andre tre lande, har vi foretaget en beregning baseret på interpolering i de enkelte intervaller, en beregning som er forbundet med betydelig usikkerhed. Beregningen viser imidlertid, at hvis beregningsmetoden fra de øvrige lande anvendes i Norge, så er der 867.001 mennesker belastet med støj over 55 dB udendørs ved boligen, heraf 65.758 belastet med støj over 65 dB.

Fastholdes udgangspunkt i den norske beregningsmetode, som er de tal norske myndigheder oplyser, så ser de støjramte personers fordeling på støjniveauer således ud:

Tabel 3.8: Fordeling af vejstøjbelastede mennesker i Norge på støjniveauer

Undendørs døgnækvivalent støjniveauinterval ved facaden	Antal vejstøjbelastede mennesker
55–60 dB	870.859
60–65 dB	353.251
65–70 dB	132.828
Over 70 dB	31.568
I alt over 55 dB	1.389.516
I alt over 65 dB	164.396

Statistisk sentralbyrå 2005b

Med et befolkningstal på ca. 4.600.000 betyder det, at ca. 30 % af befolkningen er belastet med støj over 55 dB. Hvis beregningsmetoden anvendt i de øvrige lande blev lagt til grund, ville resultatet være, at cirka 19 % af befolkningen var belastet med over 55 dB. Tallene er fra 2003, og den tidligere nationale måling tilsyneladende fra 1999. Ifølge disse målinger, som naturligvis baserer sig på den norske beregningsmetode, er antallet af personer belastet med støj over 55 dB øget med godt 72.000 i perioden. Tallet dækker dog over en *reduktion* i antallet af personer som har en bolig, der er belastet med støj over 70 dB¹³⁶. Tallene er behæftet med nogen usikkerhed, hvilket først og fremmest skyldes manglende data for trafik på de kommunale veje¹³⁷.

¹³⁴ Statistisk sentralbyrå 2005a.

¹³⁵ E-mail fra Kjell Strømmer, Vägverket, Eyjolf Osmundsen, Miljøakustikk AS og Ronny Klæboe, Transportøkonomisk institutt.

¹³⁶ Statistisk sentralbyrå 2005b.

¹³⁷ Statistisk sentralbyrå 2005a.

I Norge spiller begrebet „støjplage“ en central rolle i opgørelse af og fastsættelse af mål på støjområdet. Støjplagen beregnes på baggrund af et såkaldt støjplageindeks, og opgøres i et antal enheder SPI. Støjplageindekset tager hensyn både til de som er lidt plaget, noget plaget og stærkt plaget af støj, og det tager hensyn til forskelle i støjniveau og støjklidens egenskaber. Ved beregning af SPI indgår oplysninger om, hvormange personer som er udsat for støj af forskellig styrke, og en virkningskurve som viser hvor stor en andel af de udsatte som er plaget ved forskellige støjniveauer for den aktuelle støjkilde. En enhed SPI svarer fx til den samlede støjplage for to personer udsat for 69 dB vejtrafikstøj eller 65 dB flystøj¹³⁸. Omregnet til total støjplage (SPI) er der mellem 1999 og 2003 sket en øgning fra 424.000 SPI til 447.000 SPI¹³⁹.

Ifølge Statistisk sentralbyrå skyldes stigningen i SPI først og fremmest mere vejtrafik, men også flere boliger i trafikerede områder. Oslo og Akershus stod i perioden for 40 % af øgningen i SPI. Mest SPI kom fra kommunale veje og størstedelen af øgningen i perioden kom også i tilknytning til kommunale veje¹⁴⁰.

Det offentlige vejnet i Norge udgjorde 1. januar 2005 i alt 92.513 km, hvortil kommer 74.386 km private veje¹⁴¹. De private veje må antages at udgøre et mindre problem hvad angår vejtrafikstøj, og vi koncentrerer os i det følgende om de offentlige veje. De offentlige veje er delt ind på tre niveauer af vejbestyrelser. Staten er ansvarlig for ca. 27.000 km riksveje, fylkene (det regionalt administrative niveau) for andre ca. 27.000 km og kommunerne for ca. 38.000 km¹⁴². Selv om fylkene er vejbestyrelse, er det vejdirektøren i Statens vegvesens regioner, som har det praktiske ansvar og er sagsforberedende på fylkesvejene.

Sammenhængen mellem vejbestyrelser, vejlængde og støjbelastningen (over 55 dB) for de offentlige veje fremgår af tabellen nedenfor:

Tabel 3.9: Vejbestyrelser, vejlængde og støjbelastede mennesker i Norge

	Vejlængde i km	Procent af vejnettet	Procent af vejstøj-belastede mennesker
Riksveje	27.252	ca. 29 %	29 %
Fylkesveje	27.027	ca. 29 %	17 %
Kommuneveje	38.234	ca. 41 %	54 %

Brunvoll et al 2005: 33, Opplýsningsráðið for Veitrafikken AS 2004: 63-64, Statens forurensningstilsyn 2005a, Statens forurensningstilsyn 2006a

¹³⁸ Miljøverndepartementet 1999: 112 og 2005: 116; Statens forurensningstilsyn 2000: 9-14. Det norske begreb om støjplage har en vis lighed med det danske såkaldte støjbelastningstal, se Bendtsen 2003: 11.

¹³⁹ Statistisk sentralbyrå 2005a.

¹⁴⁰ Statistisk sentralbyrå 2005a.

¹⁴¹ Brunvoll et al 2005: 33.

¹⁴² Brunvoll et al 2005: 33.

Nationale mål og regelværk

Regeringens strategiske mål på støj er, at „[s]tøyp problemer skal forebygges og reduceres slik at hensynet til menneskenes helse og trivsel ivaretas“. I en stortingsmelding fra 1999 fastsatte regeringen det resultatmål, at „[s]tøyp plagen skal reduceres med 25 % innen 2010 i forhold til 1999“, et mål som Stortinget tilsluttede sig¹⁴³. Målet er defineret sådan, at det totale støjplageindeks i 2010 ikke må overskride 318.000 SPI.

Allerede ved fastsættelsen af resultatmålet i 1999 pointerede regeringen, at målet i 2005 skulle evalueres og eventuelt justeres¹⁴⁴. Denne evalueringen er gennemført af en embedsmandsgruppe med repræsentanter fra en lang række statslige direktorater samt Oslo Kommune¹⁴⁵. Statens forurensningstilsyn anbefaler i evalueringen et væsentligt mindre ambitiøst mål end det aktuelt gældende, nemlig en reduktion af støjplagen på omkring 10 % fra 1999 til 2020. Flere af de øvrige direktorater i embedsmandsgruppen finder imidlertid også dette mål for ambitiøst, og foreslår istedet at man fastsætter et mål som blot handler om at stoppe væksten i støjplagen¹⁴⁶. I embedsmandsgruppen er der til gengæld enighed om et andet mål, hvorefter der i 2020 skal være sket en 30 % reduktion i forhold til 1999 i det antal personer som i boligen er udsat for støj over 38 dB¹⁴⁷.

Der findes ikke noget specifikt mål for hvor stor en andel af det nationale støjsmål som vejsektoren skal stå for, men vejsektoren er også i Norge den mest betydelig kilde til støj, og realisering af det aktuelle mål vil derfor kræve betydelige tiltag inden for denne sektor. Direktoratene indenfor hele transportsektoren har henvist til, at de med de virkemidler de disponerer over kun vil formå at bidrage med en reduktion på fire procent i perioden 2006 til 2010 og med syv procent i perioden 2006 til 2015. Hvis andre virkemidler som nye internationale krav til støj fra bilmotorer og -dæk bliver vedtaget, så kan man opnå en reduktion fra trafikken på totalt 8–9 %. Direktoratene anser på den baggrund det nationale støjsmål for urealistisk¹⁴⁸. En ny regering, som trådte til i efteråret 2005, har imidlertid lovet at udarbejde en strategisk handlingsplan for at „innfri det nasjonale støymålet om å redusere støyplagene med 25 prosent i forhold til 1999-nivået innen 2010“¹⁴⁹.

I Norge reguleres støj med hjemmel i plan- og bygningsloven, forurensningsloven og kommunehelsetjenesteloven.

Kommunerne kan gennem plan- og bygningsloven sætte krav til det maksimale støjniveau i såkaldte reguleringsplaner og detailplaner, hvilket

¹⁴³ Citat fra Miljøverndepartementet 1999: 112; se også Energi- og miljøkomiteen 2000.

¹⁴⁴ Miljøverndepartementet 1999: 112.

¹⁴⁵ Statens forurensningstilsyn 2006a.

¹⁴⁶ Statens forurensningstilsyn 2006a:108. Statens vegvesen ønsker at befolkningstilvæksten indgår i måltal knyttet til støjplagen, og foreslår derfor et mål om at støjplagen i 2020 ikke må være øget med mere end 5 %.

¹⁴⁷ Statens forurensningstilsyn 2006a.

¹⁴⁸ Avinor et al. 2003:17.

¹⁴⁹ Arbeiderpartiet et al 2005: 24.

er arealplaner i lokalområder¹⁵⁰. Miljøverndepartementet har udarbejdet vejledende grænseværdier for behandling af støj i arealplanlægningen. Grænseværdierne gælder ved:

- etablering af nye boliger
- etablering af nye veje, samt
- udvidelse eller opgradering af veje¹⁵¹.

De vejledende grænseværdier som gælder for vejtrafikstøj er følgende:

Tabel 3.10: Vejledende grænseværdier for vejtrafikstøj i Norge.

Område	Vejledende grænseværdi
Opholdsarealer udendøre og udenfor værelser med støjfølsom anvendelse	55 dB L _{den}
Udenfor soveværelser om natten kl. 23–07	70 dB L _{5AF}

Grænseværdien om natten gælder statistisk maksimalniveau som overskrides for fem procent af hændelserne i løbet af natteperioden. (Miljøverndepartementet 2005b)

Retningslinierne er vejledende og ikke bindende for kommunerne¹⁵². Men ved at tilvejebringe en reguleringsplan eller detailplan efter plan- og bygningsloven kan kommunerne stille juridisk bindende støjkrav ved etablering af nye boliger og ved etablering, udvidelse eller opgradering af veje. Det betyder, at detailplaner som fx giver hjemmel til trafiksanering i et eksisterende boligområde kan indeholde bestemmelser om vejtrafikstøj. Samlet set har plan- og bygningsloven imidlertid mindre betydning for vejtrafikstøj i situationer med eksisterende veje og boliger¹⁵³.

I medfør af forurensningsloven er fastsat „Forskrift for begrænsning af forurensning“. Forskriften indeholder grænseværdier for indendørs støj, og har sin helt overvejende betydning i situationer med eksisterende veje og boliger. Grænseværdierne er bindende, hvilket betyder, at der skal iværksættes tiltag hvis støjen indendøre overskrider 42 dB. Dette er særligt relevant for trafikstøj. Det er ejeren af et støjende anlæg, som er ansvarlig for at gennemføre tiltag. Hvad angår vejtrafikstøj betyder det, at vejbestyrelsen har pligt til at sørge for at kravene til indendørs støj ikke overskrides. Ejeren af et anlæg har endvidere pligt til at kortlægge indendørs støjniveau ned til 35 dB. Hvis kortlægningen viser at grænseværdien på 42 dB står i fare for at blive overskredet, skal anlægsejeren udrede mulige tiltag som kan sikre at støjen ikke kommer til at overskride grænsen. Forskriftens grænseværdier gælder fra 1. januar 2005¹⁵⁴.

Blandt lovværket findes endelig kommunehelsetjenesteloven. Den omfatter faktorer som kan have konsekvenser for sundhed og dermed i

¹⁵⁰ Plan- og bygningsloven 2005.

¹⁵¹ Miljøverndepartementet 2005b: 3.

¹⁵² Miljøverndepartementet 2005b: 1 og 107.

¹⁵³ Kolbenstvedt et al. 2001:11.

¹⁵⁴ Statens forurensningstilsyn 2004.

princippet også støj i situationer med eksisterende veje og boliger¹⁵⁵. I medfør af loven er fastsat en såkaldt helseforskrift, som også inkluderer støj¹⁵⁶. Der findes tilsyneladende ingen eksempler på at kommunehelse-tjenesteloven har været anvendt til at gennemføre tiltag for boliger belastet med støj under grænseværdien på 42 dB i forurensningsforskriften¹⁵⁷.

Statens indsats

Den største indsats for at nå nationale støjmaal er sket i statsligt regi¹⁵⁸. Hvad angår det statslige vejnet anvendte staten i perioden 1976–1986 omkring 200 millioner NOK til støjskærme, hvilket resulterede i støjreduktion for ca. 11.000 boliger. Fra 1990 er udbygningen af hovedvejnettet tildels blevet finansieret via bompeng, og i nogle tilfælde har disse indtægter også finansieret støjtiltag. Et eksempel er omlægning af hovedvejen i Oslo Øst som blandt andet omfattede anlæg af tre tunneler for at sikre en mere effektiv trafikafvikling og et bedre miljø i bydelen. Efterfølgende miljøundersøgelser har vist at støjgenen blandt beboerne er blevet reduceret¹⁵⁹. Frem til år 2000 har indsatsen først og fremmest været rettet mod de boliger, som er udsat for udendørs støjniveauer over 65 dBA, og der har især været fokus på støjskærme og facadeisolering, dvs. reduktion af støj under udbredelse og ved modtageren¹⁶⁰.

I en stortingsmelding fra 2003 pointerer regeringen, at vejtrafikstøj er et vigtigt fremtidigt indsatsområde, og regeringen peger i meldingen særligt på behovet for forsøg med støjsvag asfalt og støjsvage dæk¹⁶¹. Således er der i Norge iværksat flere forsøgsprojekter med støjsvag asfalt¹⁶².

Fra 2000 har den væsentligste indsats været knyttet til bestemmelserne i forurensningsforskriften om et maksimalt indendørs støjniveau på 42 dB. Statens vegvesen har frem til 2006 gennemført tiltag på ca. 2.550 boliger langs riks- og fylkesveje. Tiltagene har bestået i facadeisolering, udskiftning af vinduer og afskærmning. Frem til fristen 1. januar 2005 er der gennemført tiltag ved alle boliger med en beregnet indendørs støj over 42 dB¹⁶³. I følge oplysninger fra Statens vegvesen er indsatsen på stats- og fylkesvejene beregnet til cirka 600 millioner NOK¹⁶⁴. Myndighederne antager imidlertid, at der efter dette tidspunkt kan være andre boliger som har overskredet grænseværdien¹⁶⁵.

Foruden indsatsen efter forurensningsforskriften gennemfører Statens vegvesen tiltag i form af støjisolering og støjskærme ved byggeri af nye

¹⁵⁵ Lov om helsetjenesten i kommunene 1982.

¹⁵⁶ Helse- og omsorgsdepartementet 2003.

¹⁵⁷ Telefonsamtale med Tore Kleffeltgård, Statens forurensningstilsyn.

¹⁵⁸ E-mail Gunnar Bratheim, Statens forurensningstilsyn; se også Kolbenstvedt et al. 2001.

¹⁵⁹ Kolbenstvedt og Fyhri 2004: 49; Bendtsen 2003.

¹⁶⁰ Bendtsen 2003; Miljøverndepartementet 1999.

¹⁶¹ Miljøverndepartementet 2003:119, jf. også Statens forurensningstilsyn 2000.

¹⁶² Aurlen 2005.

¹⁶³ E-mail Wenche Kirkby, Statens vegvesen.

¹⁶⁴ Statens vegvesen 2006.

¹⁶⁵ Statens forurensningstilsyn 2006a:109.

veje og udvidelse eller opgradering af eksisterende vej. Statens vegvesen sigter først og fremmest mod at gennemføre tiltag som sikrer overholdelse af grænseværdien på 55 dB undendørs. Hvis det ikke lykkes, er det normalt at gennemføre støjisloering med henblik på et indendørs støjniveau under 35 dB.

Den kommunale og regionale indsats

Aktiviteter med henblik på at reducere støj i kommunene har i de sidste 10 år tilsyneladende været begrænset. De fleste kommunale støjreducerende tiltag er de sidste 4–5 år en følge af forurensningsforskriftens grænseværdier. Statens forurensningstilsyn anslår at der er gennemført støjtiltag ved cirka 100 boliger langs kommunale veje¹⁶⁶.

Det er særligt de store byer som har gennemført tiltag for reduktion af vejtrafikstøj. I Oslo er støjreducerende aktiviteter udført i et samarbejde mellem to forskellige afdelinger, henholdsvis Helsevernetaten og Samferdselsetaten. Helsevernetaten har bidraget med data for at prioritere tiltag og har gennemført kontrolmålinger. Samferdselsetaten har været ansvarlig for planlægning og gennemførelse af tiltag.

Samferdselsetaten vurderer, at der i perioden 1982–2000 er blevet bevilget lidt over 100 millioner kroner til støjtiltag ved kommunale veje i Oslo. I den seks-årige periode 1999 til 2004 har kommunen anvendt cirka 32 mio. NOK. Heraf er cirka 2/3 anvendt for at opfylde kommunens forpligtelser efter forurensningsforskriften. Statens forureningstilsyn skønner at 60–70 boliger ved det kommunale vejnet i Oslo er blevet beskyttet efter forurensningsforskriftens bestemmelser¹⁶⁷. Det resterende beløb er anvendt til en tilskudsordning for boliger belastet med et indendørs støjniveau på under 42 dB. På grundlag af beregnede udendørs støjniveauer ydes således tilskud til støjafskærmning og -isolering¹⁶⁸.

En anden del af arbejdet i Oslo sker med hjemmel i en særlig forskrift for Oslo vedtaget med hjemmel i kommunehelstjenesteloven. Forskriften giver kommunen en generel hjemmel til at give pålæg når støj medfører fare for sundheden. Forskriften retter sig mod forskellige støjklender, men er også relevant for trafikstøj fra eksisterende veje. Blandt andet giver forskriften Helserådet¹⁶⁹ mulighed for at foreslå trafikrestriktioner overfor trafikmyndighederne, hvis trafikken i et boligområde medfører sundhedsskadelig støj¹⁷⁰. Forskriften er imidlertid komplementær i forhold til forurensningsforskriften.

Også andre store kommuner har gennemført aktiviteter for at reducere støj i boliger langs det kommunale vejnet. Det gælder blandt andet i Drammen, Trondheim og Tromsø. Statens forureningstilsyn vurderer, at

¹⁶⁶ Statens forurensningstilsyn 2006a: 109.

¹⁶⁷ Statens forurensningstilsyn 2006a: 109.

¹⁶⁸ Oslo Kommune, Samferdselsetaten 2005.

¹⁶⁹ Helserådet er den etat, der er ansvarlig for helstjenesten i en bydel.

¹⁷⁰ Oslo Kommune 1974, særligt § 11.

der udenfor Oslo er gennemført tiltag efter forurensningsforskriften på cirka 30–40 boliger¹⁷¹.

I Drammen har det særligt været en omlægning af hovedvejnettet i sentrum som har ændret støjniveauet¹⁷². Omlægningerne er gennemført i et samarbejde mellem Statens vegvesen, fylket og kommunen¹⁷³. Blandt tiltagene er indsnævring af gader og bredere fortove i aflastede centrumgader, tiltag som kommunen har bidraget til. En undersøgelse har vist, at antallet af boliger belastet med høj støj er reduceret betydeligt via tiltagene¹⁷⁴.

Trondheims miljøhandlingsplan indeholder mål om reduktion af vejtrafikstøj. De kommunale støjmål er ikke kvantitative, men det hedder at støjbelastningen skal reduceres til et tilfredsstillende niveau. Planen har også som langsigtigt mål at det antal personer som er stærkt generet af støj skal reduceres. I kommunens miljøforvaltning eksisterer en faggruppe, som arbejder med støj, og kommunen har udgivet en vejledning i „*Tiltak mot støy i Trondheim*“¹⁷⁵. Der forventes i perioden 2006–2009 anvendt seks millioner kroner til støjtiltag¹⁷⁶.

I Tromsø vedtog man i 1991 en målsætning om frem til 2005 at halvere antallet af personer som er stærkt plaget af støj¹⁷⁷. På den baggrund forventes i 2006 cirka seks millioner kroner anvendt til støjreducerende tiltag ved boliger langs det kommunale vejnet¹⁷⁸.

Den fremtidige indsats

I en udredning om støj fra 2006 er der lavet fremskrivning frem til 2010 og 2020. Ifølge basisfremskrivningen i udredningen vil støjplageindekset uden nye tiltag øge med henholdsvis 15 og 31 %. Væksten skyldes en kombination af befolkningstilvækst og trafikvækst, mens støjemissionen fra det enkelte køretøj reduceres lidt på grund af udskiftning af køretøjsparken. En mindre del af væksten skyldes en ny beregningsmetode¹⁷⁹.

Hvad kan forventes i forhold til den fremtidige støjpolitik i Norge? Vi ser tre tendenser, hvor den første drejer sig om en skærpelse af forurensningsforskriften med det vi har betegnet som tiltag ved modtageren. I den tidligere regerings stortingsmelding om *Rikets miljøtilstand* fra 2005 oplyses det, at tiltag for at overholde grænseværdierne efter forurensningsforskriften med få undtagelser er gennemført. Til gengæld åbner regeringen for at skærpe forurensningsforskriftens grænseværdi for inden-

¹⁷¹ Statens forurensningstilsyn 2006a:109.

¹⁷² Drammen kommune 2003.

¹⁷³ Statens vegvesen 2000.

¹⁷⁴ Fyhri 2004: 4.

¹⁷⁵ Statens vegvesen et al. 2002.

¹⁷⁶ Trondheim kommune 2005: 134.

¹⁷⁷ Karlstrøm 2001.

¹⁷⁸ Tromsø kommune 2005: 95.

¹⁷⁹ Statens forurensningstilsyn 2006a:77

dørs støj¹⁸⁰. Der findes for eksempel cirka 66.000 boliger belastet med indendørs vejtrafikstøj mellem 35 og 42 dB¹⁸¹. Hvis der indføres strengere krav til indendørs støj vil det medføre øget behov for facadetiltag og støjskærmning. Den nye norske regering har tilkendegivet at de vil udarbejde en strategisk handlingsplan for at sikre realisering af målet om en reduktion af støjplagen på 25 %¹⁸², og man kan forestille sig at en sådan handlingsplan vil indeholde forslag om skærpelse af grænseværdien i forurensningsforskriften. En tværministeriel arbejdsgruppe har således vurderet, at en skærpelse af grænseværdien i forurensningsforskriften er en forudsætning for at nå målet om en reduktion på 25 %. Som tidligere nævnt er målet imidlertid også under revision. Et flertal i arbejdsgruppen ønsker imidlertid at fastholde forurensningsforskriftens grænseværdi på 42 dB, men gruppen ønsker at skærpe ambitionsniveauet ved at ændre metoden for beregning af indendørsstøj. Denne ændring vil resultere i en skærpelse på cirka 1,5 til 2 dB og bevirke at mellem 5000 og 6000 boliger får nye støjreducerende tiltag¹⁸³.

For det andet kan forventes øget opmærksomhed om reduktion af støj ved kilden. I udredningen fra 2006 henvises til forskellige scenarier for støjreduktion. I det mest ambitiøse scenarium er der beregnet en mulig reduktion af støjplagen med cirka 30 %¹⁸⁴. Scenariet kræver en lang række tiltag ved kilden, således:

- Hurtig udskriftning af dæk som svarer til en reduktion af støjniveauet med gennemsnitligt 4 dB.
- Hurtig indfasning af biler med 6 dB reduktion af støj fra bilmotoren.
- Skiltet hastighed 10 km/t lavere på riksveje, og skiltede fartreduktioner fra 50 til 30 km/t på kommunale veje med høj SPI.
- Brug af støjsvage asfalt på 2000 km riks- og fylkesveje.

Det vil sandsynligvis vise sig vanskeligt at realisere scenariet. Uanset understreger det imidlertid et fokus på kildereducerende tiltag.

For det tredje har regeringen lagt vægt på behovet for en større indsats fra de kommunale myndigheder. Statens forurensningstilsyn har således beregnet, at der langs det kommunale vejnet er over 19.000 boliger med en indendørs støj på mellem 35 og 42 dB¹⁸⁵. En kommunal indsats skal blandt andet ske gennem de kommunale helsetjenester og gennem arealpolitikken. Hvad angår vejtrafikstøj i situationer med eksisterende boliger og veje er det særligt miljøzoner som trækkes frem som et element i arealpolitikken¹⁸⁶.

¹⁸⁰ Miljøverndepartementet 2005a:116-117

¹⁸¹ Statens forurensningstilsyn 2006b.

¹⁸² Arbejderpartiet et al. 2005: 24

¹⁸³ Statens forurensningstilsyn 2006a: 8, e-mail Tore Kleffelgaard, Statens forurensningstilsyn.

¹⁸⁴ Statens forurensningstilsyn 2006:77

¹⁸⁵ Statens forurensningstilsyn 2006b.

¹⁸⁶ Miljøverndepartementet 2005a:116-118

3.4 Finland

Problemets omfang og fordeling

Der er knyttet betydelig usikkerhed til opgørelsen over antal støjudsatte personer i Finland, og kortlægningsmetoderne regnes for å være grove¹⁸⁷. Miljöministeriet opgør derfor tallene over støjudsatte personer indenfor intervaller. Det skønnes således, at mellem 610.000 og 815.000 personer er udsat for vejtrafikstøj på mere end 55 dB udendørs ved boligen¹⁸⁸. Med et befolkningstal på ca. 5.200.000 betyder det, at mellem 12 og 16 procent af befolkningen er belastet med støj over 55 dB. De statslige, finske vejmyndigheder (Vägförvaltningen) påpeger at støjbelastningen er øget i løbet af 1990'erne på grund af øget vejtrafik, og de regner med at støjproblemerne langs vejnettet øger med omkring halvdelen af den årlige trafikvækst¹⁸⁹.

Vägförvaltningen er organiseret som en matriks med 9 vejregioner og enkeltstående projekter foruden en central administration¹⁹⁰. De statslige vejmyndigheder har ansvaret for alle statslige veje (landsvägar)¹⁹¹, mens kommunerne har ansvaret for de kommunale veje (gator). Det statslige vejnet i Finland udgjorde 1. januar 2006 i alt 78.000 km. De kommunale veje udgjorde cirka 26.000 km. Dertil kommer private veje på cirka 360.000 km. Private veje, som blandt andet omfatter skovveje, drives af private sammenslutninger og det vurderes, at disse veje ikke bidrager til støjgener¹⁹². Støj fra private veje er derfor ikke beregnet. Sammenhængen mellem vejbestyrelser, vejlængde og støjbelastningen for de offentlige veje fremgår af tabellen nedenfor:

Tabel 3.11: Vejbestyrelser, vejlængde og støjbelastede mennesker (55 dB) udendørs i Finland

	Vejlængde i km	Procent af det offentlige vejnettet	Procent af vejstøjbelastede mennesker
Statslige veje	ca. 78.000	75	46
Kommunale veje	ca. 26.000	25	54

Liikonen og Leppänen 2005

Tabellen viser at over halvdelen af de personer, som er udsat for støj over 55 dB bor langs de kommunale veje. For personer generet af støj fra statslige veje har Miljöministeriet i 2005 beregnet fordelingen på forskellige støjniveauer:

¹⁸⁷ Interview Anders Jansson og Tuula Säämänen, Vägförvaltningen.

¹⁸⁸ Liikonen og Leppänen 2005.

¹⁸⁹ Vägförvaltningen 2004: 32; Interview Anders Jansson og Tuula Säämänen, Vägförvaltningen.

¹⁹⁰ Vägförvaltningen 2004: 6.

¹⁹¹ Vägförvaltningen 2004.

¹⁹² Interview Anders Jansson og Tuula Säämänen, Vägförvaltningen.

Tabel 3.12: Fordeling af vejstøjbelastede mennesker i Finland på støjniveauer på det statslige vejnet

Udendørs døgnækvivalent støjniveau-interval ved facaden	Antal vejstøjbelastede mennesker
55–60 dB	221.000
60–65 dB	88.000
Over 65 dB	41.000
I alt over 55 dB	350.000
I alt over 65 dB	41.000

Liikonen og Leppänen 2005

Det antages at 390.000–430.000 personer er udsat for støj over 55 dB fra kommunale veje¹⁹³. Af disse bor cirka 200.000 i byer med over 50.000 indbyggere, mens cirka 120–130.000 bor i kommuner med mindre end 15.000 indbyggere. En særlig koncentration af støjudsatte personer findes i Helsingfors-regionen (med Esbo og Vanda), i Tampere og Lahti¹⁹⁴.

I Helsingfors alene antages det at cirka 42.000 personer er udsat for støj over 55 dB fra statslige veje, mens cirka 45.000 indbyggere vurderes udsat for støj på et tilsvarende niveau fra det kommunale vejnet¹⁹⁵. I Helsingfors findes ikke tal for antallet støjbelastede over 65 dB.

Nationale mål og regelværk

I Finland har støj været en del af miljøpolitikken siden midten af 1970'erne, men det har ikke haft stor politisk opmærksomhed¹⁹⁶. I 1987 vedtog man en selvstændig lov om støjbekæmpelse, men fra år 2000 blev støjregelværket i Finland integreret i den nye miljøskyddslag med tilhørende forskrifter¹⁹⁷.

Et kvantitativt mål for reduktion af eksisterende støjgener er i 2006 blevet vedtaget gennem regeringens nationale handlingsplan. Planen indeholder et nationalt mål om en reduktion på 20 % frem mellem 2003 og 2020 af de personer som bliver udsat for et udendørs støjniveau over 55 dB ved boligen. Målet kræver tiltag for ca. 200.000 mennesker. Det fremgår endvidere, at støjniveauet indendøre hverken om dagen eller natten må oversige regeringens retningslinier¹⁹⁸.

Vägförvaltningen vurderer, at det vil være nødvendigt med tiltag der berører vejstrækninger på cirka 1.600 km for at nå regeringens støjmål. De interviewpersoner vi har talt med understreger, at der aktuelt ikke er afsat tilstrækkelig midler til at gennemføre en så ambitiøs støjpolitik¹⁹⁹.

¹⁹³ E-mail fra Leena Silfverberg, Miljöministeriet.

¹⁹⁴ Liikonen og Leppänen 2005:18.

¹⁹⁵ Liikonen og Leppänen 2005:18; interview Heikki Hälvä, Helsingfors Stad.

¹⁹⁶ Interview Anders Jansson og Tuula Säämänen, Vägförvaltningen.

¹⁹⁷ Interview Anni Rimpiläinen, Miljöministeriet.

¹⁹⁸ Miljöministeriet, Finland, 2006b.

¹⁹⁹ Blandt andet interview Anders Jansson og Tuula Säämänen, Vägförvaltningen.

Vejledende grænseværdier for anbefalet maksimalt udendørs og indendørs støjniveau er fastsat af regeringen²⁰⁰. Der er fastsat grænseværdier for støj både for dagtid og nattetid. For Vägförvaltningen og i de store bykommuner er det særligt de vejledende grænseværdier om udendørs støj på 55 dB som er rettesnor. Selvom grænseværdierne kun er vejledende, bliver de i praksis stort set altid anvendt ved byggeri af boliger og veje. Grænseværdierne betyder, at der ikke må bygges nye boliger som overskrider grænseværdierne, med mindre der iværksættes tiltag for at reducere støjniveauet. Det tilsvarende gælder ved nye veje²⁰¹.

Tabel 3.13: Vejledende grænseværdier for vejtrafikstøj i Finland

Område	Vejledende grænseværdi – om dagen	Vejledende grænseværdi – om natten
Udendørs		
Boligområder, rekreativeområder i tæt bebyggelse, skoler, uddannelses og plejehinstitutioner	55 dB L _{Aeq} (7h00–22h00)	50 dB L _{Aeq} (22h00–07h00)
Nye boligområder	55 dB L _{Aeq} (7h00–22h00)	45 dB L _{Aeq} (22h00–07h00)
Rekreativeområder udenfor tæt bebyggelse, fritidshus og campingpladser	45 dB L _{Aeq} (7h00–22h00)	40 dB L _{Aeq} (22h00–07h00)
Indendørs		
Boliger, sygehuse, og andre overnatningssteder	35 dB L _{Aeq} (7h00–22h00)–	30 dB L _{Aeq} (22h00–07h00)
Uddannelsesinstitutioner og konferencesteder	35 dB L _{Aeq} (7h00–22h00)	-
Erhvervsliv og kontor	45 dB L _{Aeq} (7h00–22h00)	-

Miljöministeriet (Finland) 2006, Statsrådet (Finland) 1992.

Hvad angår støj i situationer med eksisterende veje og boliger fastslår den nye handlingsplan, at støjniveauet ved eksisterende boliger ikke må overstige 60 dB om dagen og 55 dB om natten²⁰², dvs. andre og højere grænseværdier end de som gælder ved nye boliger eller nye veje.

Bestemmelser med relevans for støj findes i flere finske love, bl.a. i markanvändnings- og bygglag²⁰³, landsvägslagen²⁰⁴, og lag om ersättning för miljöskador²⁰⁵. Særligt den finske markanvändnings- og bygglag indeholder relevante bestemmelser om støjreducerende tiltag, blant andet i forhold til byggetekniske krav²⁰⁶.

Hälsoskyddslagen definerer støj som en sanitær ulempe og kommunen kan kræve tiltag, hvis støjniveauet giver sundhedsskader for beboere²⁰⁷. Pålæg efter hälsoskyddslagen forudsætter imidlertid tilstedeværelse af betydelig sundhedsskade. Det kan fx være tilfældet, hvis det kan bevises

²⁰⁰ Statsrådet, Finland, 1992.

²⁰¹ Interview Anni Rimpiläinen, Miljöministeriet.

²⁰² Miljöministeriet, Finland, 2006b.

²⁰³ Markanvändnings- og bygglag 1999.

²⁰⁴ Landsvägslagen 2005.

²⁰⁵ Skade forårsaget af støj kan give grundlag for erstatning i henhold til (Lag om ersättning för miljöskador 1994, § 1, punkt 2).

²⁰⁶ Markanvändnings- og bygglag 1999, § 117.

²⁰⁷ Hälsoskyddslag 1994, §§ 26 og 27.

at et indendørs støjniveau er så højt, at det ødelægger nattesøvnen. I så fald vil det være husejer som er ansvarlig for udbedrende tiltag²⁰⁸. Vi kender ikke til aktuelle tilfælde, hvor loven har været anvendt ved generel trafikstøj fra en vej, selvom støjen har sundhedsskadelige konsekvenser.

Samlet set er den vigtigste del af regelværket orienteret mod nye boliger og nye vejprojekter²⁰⁹. Støj er således en integreret del af de miljøhensyn som skal tages i planlægningen. I regeringens nye handlingsplan fra 2006 pointeres imidlertid også behovet for tiltag ved eksisterende boliger med et udendørs støjniveau over 65 dB²¹⁰.

Statens indsats

Det er Miljöministeriet, som har det overordnede ansvar for støjpolitikken, mens de regionale miljøcentraler og kommunerne fungerer som tilsynsmyndighed efter miljøbeskyttelsesloven²¹¹, og er ansvarlige for støjbekæmpelse lokalt²¹².

Vägförvaltningen er ansvarlig for at gennemføre støjreducerende tiltag på de statslige veje. Det væsentligste tiltag ved eksisterende veje har været rettet mod at reducere udendørs støj, særligt ved anlæg af støjskærme. Interviewpersoner fra Vägförvaltningen anslår, at der i perioden 1997 til 2001 årligt er anvendt seks mio. euro til støjreducerende tiltag på det statslige vejnet. Mellem 2002 og 2006 er cirka to mio euro anvendt årligt. De årligt anvendte midler er altså blevet reduceret væsentligt²¹³.

Der har de sidste 6–7 år været gennemført forsøgsprojekter med støjsvag asfalt på cirka 200 vejstrækninger. Der har været tale om både statslige og kommunale veje – hvad angår kommunale veje særligt i Helsingfors. Vägförvaltningen eksperimenterer med asfalt med moderat støjreducerende effekt, for dermed at opnå en længere levetid for vejbelægningen end ved belægning med høj støjreducerende effekt. Støjsvag asfalt indgår i dag ikke i den ordinære vedligeholdelse af vejnettet²¹⁴.

En ministeriel arbejdsgruppe har beskrevet behovet for udvikling og vedligehold af det statslige transportnet i perioden 2004–2013. Kun i hovedstadsregionen foreslår arbejdsgruppen specifikke tiltag til støjbekæmpelse ved vejanlæg. Tiltagene løber op i cirka 20 mio. euro²¹⁵. Andre støjtiltag vil være integreret i de enkelte, nye vejprojekter²¹⁶.

Hvis staten bygger en ny vej, deles stat og kommune om udgiften til støjtiltag. Staten betaler 75 % og kommunen betaler 25 %. Hvis der etab-

²⁰⁸ Interview Anni Rimpiläinen, Miljöministeriet.

²⁰⁹ Interview Anders Jansson og Tuula Säämänen, Vägförvaltningen.

²¹⁰ Miljöministeriet, Finland, 2006b.

²¹¹ Miljöskyddslag, Finland, 2000, §22.

²¹² Miljöministeriet, Finland, 2006a.

²¹³ Interview Anders Jansson og Tuula Säämänen, Vägförvaltningen.

²¹⁴ Interview Anders Jansson og Tuula Säämänen, Vägförvaltningen.

²¹⁵ Kommunikationsministeriet 2004b: 22–24.

²¹⁶ Interview Heikki Hälvä, Helsingfors Stad.

leres nye boliger i områder belastet af vejtrafikstøj fra en statsvej er det kommunen som alene er ansvarlig for evt. støjreducerende tiltag²¹⁷.

Kommunikationsministeriet oplyser, at udgifterne til de mest akutte støjtiltag langs det statslige vejnet vil beløbe sig til cirka 50 millioner euro frem til år 2020. Disse tiltag omfatter cirka 50 steder hvor det tilsammen bor omkring 41.000 personer. Vägförvaltningen forventer imidlertid, at antallet af støjskærme, som kan bygges frem til år 2010 vil være begrænset med dagens bevillinger. Der er med andre ord behov for øremærkede midler til støjreducerende tiltag²¹⁸.

Der eksisterer ingen almene statslige støtteordninger for støjisolering af facader eller øget brug af støjreducerende vinduer. Sådanne tiltag må idag finansieres af boligejeren. Ved byggeri af nye eller udvidelse af eksisterende veje gives dog i nogen grad compensation til eksisterende boliger, som bl.a. bruges til støjisolering²¹⁹. I regeringens nationale handlingsplan fra 2006 forudsætter man et øget samarbejde mellem stat og kommuner, og regeringen vil deriblandt udrede forskellige muligheder for statslige støtteordninger²²⁰.

En ordning med systematisk vejledning af kommunerne og deltagelse i faglige netværk findes ikke, men Miljöministeriet og Mellersta Finlands Miljöcentral arrangerer hvert andet år såkaldte støj dage overfor kommunerne. Disse dage fungerer samtidig som katalysator for at danne faglige netværk. De finske miljøorganisationer har frem til i idag ikke viet området så stor opmærksomhed, men det forventes at de vil blive mere aktive fremover²²¹.

Den kommunale og regionale indsats

De regionale miljøcentraler spiller en central rolle med at kontrollere om kommunerne overholder bestemmelser i den finske markanvändnings- och bygglag. De støtter endvidere kommunerne i deres arbejde med at kortlægge støj²²². Således er det miljøcentralernes rolle at følge med i, hvordan støjbelastningen udvikler sig og hvilke støjreducerende tiltag som iværksættes indenfor de enkelte regioner. Hvad angår kortlægning er nogle miljøcentraler særligt aktive. Det gælder fx Nylands Miljöcentral, som lavede sit første støjhandlingsprogram for cirka 25 år siden. Nylands Miljöcentral dækker bl.a. hovedstadsområdet²²³.

Miljöcentralerne for Sydvästra Finland og Nyland er ansvarlige for de regioner som har de største støjgener fra trafikken. Sydvästra Finlands

²¹⁷ Kommunikationsministeriet 2004a. Kommunen kan dog i forbindelse med udarbejdelse af lokalplan for evt. nye boliger i et støjbelastet område, kræve udgifter til støjbeskyttelse dækket af den der opfører de nye boliger.

²¹⁸ Interview Tuula Säämänen og Anders Jansson, Vägförvaltningen.

²¹⁹ Interview Anders Jansson og Tuula Säämänen, Vägförvaltningen.

²²⁰ Miljöministeriet, Finland, 2006b.

²²¹ Interview Anni Rimpiläinen, Miljöministeriet.

²²² E-mail Leena Silfverberg, Miljöministeriet.

²²³ Interview Anders Jansson og Tuula Säämänen, Vägförvaltningen.

miljöcentral har i sit miljøprogram for 2005 fastsat et mål om at reducere antallet af personer som udsættes for støj, og at bevare eksisterende støjfrie rekreative områder. Målet skal opnås ved at integrere hensyn til støj i al planlægning, ved at etablere støjbeskyttede områder, og ved udarbejdelse af handlingsprogrammer for støjbekæmpelse i byerne²²⁴.

Kommunernes aktiviteter for at reducere støjbelastningen er særligt knyttet til trafikplanlægning og til kommunernes rolle som planmyndighed i henhold den finske markanvendings- og byggelag. I en kortere periode var kommunerne forpligtede til at udarbejde støjhandlingsplaner, mens de i dag er forpligtede til at udarbejde miljøhandlingsplaner. Aktuelt er der altså ingen krav om at kommunene skal have handlingsplaner som inkluderer støjreducerende tiltag.

Der findes ikke en samlet oversigt over støjreducerende tiltag gennemført af finske kommuner. Det er derfor vanskeligt at tilvejebringe en samlet oversigt over kommunale tiltag. Interviewpersonerne antager, at aktiviteten i kommunerne generelt er begrænset og tiltagene sporadiske. Blant de byer udenfor Helsingfors-regionen som nævnes er Tampere, Turku, Oulu og Jyväskylä²²⁵.

I kommunerne er der tilsyneladende få ressourcer til at arbejde med vejtrafikstøj. I Helsingfors er der således bare én person ansat til at arbejde med vejtrafikstøj²²⁶, og Helsingfors er en stor kommune med ca. 560.000 indbyggere.

Helsingfors Stad samarbejder om støj med kommunerne Esbo og Vanda²²⁷. Generelt er den systematiske erfaringsudveksling mellem kommunene imidlertid begrænset. Således giver en interviewperson fra Helsingfors udtryk for, at kommunen har begrænset kendskab til støjarbejdet i andre store kommuner som Turku og Tampere.

Finlands Kommunförbund havde for cirka 20 år siden et vigtigt fagmiljø omkring støj, og besad en omfattende teknisk kompetence. På det tidspunkt kunne forbundets aktiviteter vedrørende støj sammenlignes med de aktiviteter som idag foregår i Sveriges Kommuner og Landsting²²⁸. I dag er aktiviteten imidlertid væsentlig mere begrænset, og den er idag mest koncentreret til at deltage ved udarbejdelse af statslige handlingsprogrammer og lignende. Forbundet deltog således i arbejdsgruppen som udarbejdede forslag til et nationalt mål og en national handlingsplan for støjbekæmpelse. I det arbejde satte forbundet ifølge en interviewperson især fokus på de økonomiske konsekvenser som programmet vil få i kommunerne²²⁹.

²²⁴ Sydvästra Finlands miljöcentral 2004.

²²⁵ Interview Anders Jansson og Tuula Säämänen, Vägförvaltningen.

²²⁶ Interview Anni Rimpiläinen, Miljöministeriet.

²²⁷ Interview Heikki Hälvä, Helsingfors Stad.

²²⁸ Interview Anders Jansson og Tuula Säämänen, Vägförvaltningen.

²²⁹ Interview Anni Rimpiläinen, Miljöministeriet.

Kommunerne oplever ofte enkeltprotester mod vejtrafikstøj fra husejere og lokale borgergrupper. Protesterne gælder ofte krav om støjafskærmning i boligområder.

Den støjbekæmpende indsats i Helsingfors har haft fokus på fysisk planlægning. Der har imidlertid også været gennemført tiltag overfor situationer med eksisterende veje og boliger, hvor særligt støjafskærmning har været i fokus²³⁰.

I Helsingfors er cirka 45.000 personer ved det kommunale vejnet udsat for støj over 55 dB, og målet for støjpolitikken er at reducere antallet. Kommunen har udvalgt en række særligt belastede strækninger, hvor mange boliger er belastet med over 65 dB ved facaden. Ved disse strækninger vil der blive gennemført tiltag, så 2.000 færre personer udsættes for støj over 55 dB. Tiltagene er beregnet til at koste cirka 14,5 millioner euro²³¹.

Det er vanskeligt at vurdere, hvor mange midler som er blevet anvendt til vejstøjreducerende tiltag ved eksisterende boliger i Helsingfors. Til idag er der bygget cirka 40 km støjafskærmning, og kommunen anvender cirka en mio. euro om året til støjtiltag langs eksisterende kommunale veje. Udskiftning af vinduer sker i nogen grad i forbindelse med istandsættelse af ældre boliger, men der foreligger ikke tal for omfanget. Kommunen rådgiver husejere, men kommunen giver ikke støtte eller lån til isolering af facader eller udskiftning af vinduer²³².

Helsingfors Stad har også gennemført tiltag med nedsat hastighed til 30 og 40 km i timen. Disse tiltag blev primært gennemført for at forbedre trafiksikkerheden²³³. Kommunen deltager også i et pilotprojekt om støjsvag asfalt. Ved større trafikomlægninger er støjhensynet blevet eksplicit fremført som et argument for at gennemføre projektet. Omlægning af veje vurderes også, men det er dyrt og det tager lang tid at gennemføre sådanne tiltag²³⁴.

Den fremtidige indsats

Ifølge vores interviewpersoner har støj frem til idag ikke været et centralt politisk tema i Finland. Det begrænsede politiske fokus resulterer i tilsvarende få ressourcer²³⁵. Det kan imidlertid se ud til at dette vil ændre sig fremover. I maj 2006 blev den nationale handlingsplan vedtaget. Handlingsplanen er orienteret mod reduktion af støj i alle sektorer, og ikke specifikt i transport- eller vejsektoren²³⁶. Den sætter fokus på forebyg-

²³⁰ Interview Heikki Hälvä, Helsingfors Stad.

²³¹ Interview Heikki Hälvä, Helsingfors Stad.

²³² Interview Heikki Hälvä, Helsingfors Stad.

²³³ E-mail Anders Jansson, Vägförvaltningen.

²³⁴ Interview Hälvä, Helsingfors Stad.

²³⁵ Interviews Heikki Hälvä, Helsingfors Stad; Anders Jansson og Tuula Säätänen, Vägförvaltningen.

²³⁶ Miljöministeriet, Finland, 2004b.

gende tiltag ved kilden efter markanvændings- og bygglagen²³⁷. Den indeholder imidlertid også tiltag mod eksisterende støjgener, men det har mindre betydning, hvilket betyder at fx vejtrafikstøj ved eksisterende boliger har begrænset opmærksomhed. Blandt de tiltag som foreslås for at reducere eksisterende støjgener fra vejtrafik er:

- Støjkortlægning og handlingsplaner skal udarbejdes i kommuner med stor støjbelastning og der skal sættes af tilstrækkelige midler til finansiering af tiltag.
- Øget anvendelse af støjsvag asfalt og støjsvage dæk.
- Forbedret støjisolering af bygninger i centrumsområder.
- Information om centrale støjkloder, støjudsatte områder og støjudsatte personer.

De økonomiske og administrative konsekvenser af at gennemføre handlingsplanen er blevet analyseret. En realisering af alle prioriterede tiltag vil årligt kræve yderligere cirka 30 millioner euro²³⁸. Der er imidlertid ikke forslag om øremærkede bevillinger hverken til kommunerne eller Vägförvaltningen for at implementere planen. Derfor er alle vores interviewpersoner skeptiske overfor, om handlingsplanen lader sig realisere²³⁹. Interviewpersonerne fra Vägförvaltningen forventer, at øremærkede tiltag ikke vil blive besluttet i 2006, men måske vil blive introduceret senere²⁴⁰. En interviewperson fra Miljöministeriet forestiller sig iøvrigt, at en eksisterende ordning om statslig støtte til tiltag med det formål at reducere boligens energiforbrug, vil blive udvidet til også at inkludere støjtiltag²⁴¹.

Summa summarum: Idet reduktion af støj ved kilden tillægges øget betydning i regeringens nye handlingsplan, kan man forvente at kildereduktion vil få øget betydning fremover – også i situationer med eksisterende veje og boliger. Støjafskærmning og facadeisolering må dog fortsat forventes at spille en rolle, og regeringens nye signaler tyder på, at der vil blive afsat midler også til isolering af boligfacader²⁴².

²³⁷ Statsrådet 2006.

²³⁸ Miljöministeriet, Finland, 2004b.

²³⁹ Interview Heikki Hälvä, Helsingfors Stad; Anders Jansson og Tuula Säämänen, Vägförvaltningen; Rimpilainen, Miljöministeriet.

²⁴⁰ Interview Anders Jansson og Tuula Säämänen, Vägförvaltningen.

²⁴¹ Interview Anni Rimpiläinen, Miljöministeriet.

²⁴² Interviews Anders Jansson og Tuula Säämänen, Vägförvaltningen, og Rimpilainen, Miljöministeriet, Miljöministeriet, Finland, 2006b.

3.5 Sammenligning

Problemets omfang

Problemet med vejtrafikstøj er stort i alle de fire lande. Danmark og Sverige har begge en befolkningsgruppe belastet med støj over 55 dB ved boligens facade, som er i omegnen af 1½ million. Den belastede befolkning i Finland er cirka halvdelen, og hvis de andre landes beregningsmetode anvendes i Norge kan antallet af vejstøjbelastede over 55 dB i Norge anslås til tal i omegnen af, men dog noget over det finske niveau. Set i forhold til befolkningstallet i hvert land betyder det at andelen af befolkningen eksponeret i Danmark er væsentligt større (28 %) end tilfældet er i Sverige og Finland (12–16 %). Med den beregningsmetode norske myndigheder anvender bliver andelen af befolkningen belastet over 55 dB cirka 30 %, men beregnet på baggrund af den metode de øvrige lande anvender, kan andelen af den norske befolkning istedet anslås til cirka 19 %. Det er bemærkelsesværdigt, at det er i Danmark langt den største befolkningsgruppe belastet med over 65 dB findes. Således er i Danmark ca. 327.000 mennesker belastet over dette niveau ved boligens facade. Mens der i Sverige med et langt større befolkningstal er 254.900, og i Norge og Finland væsentligt færre.

I denne rapport er fokus på kommunerne, og det er derfor interessant hvor stor en del af de støjramte boliger, som ligger langs det kommunale vejnet. Danmark og Sverige er de lande med den absolut største andel af støjbelastede mennesker langs det kommunale vejnet (ca. 85 %), mens andelen i Norge og Finland er godt 50 %. Sammenlignet med den andel det kommunale vejnet udgør af landets samlede vejnet, er det særligt bemærkelsesværdigt, at de svenske kommunale veje med kun ca. 29 % af det samlede vejnet har så stor en andel af befolkningen belastet med over 55 dB ved boligen. Forklaringen er formentlig, at det store statslige vejnet primært eksisterer udenfor byerne, og dér genererer en forholdsvis lille støjbelastning af boliger og mennesker²⁴³.

Det må understreges, at der er usikkerhed om opgørelsen af disse tal, og de forskelle som vi har påpeget derfor må tages med forbehold.

Mål og regelværk

På nationalt niveau varierer målene mellem de fire lande. I Sverige, Norge og Finland eksisterer foruden kvalitativt formulerede mål, også kvantitative mål om en bestemt reduktion i støjgenen indenfor en årrække. I Sverige findes også den slags mål hvad angår støj specifikt fra vejtrafik. De nationale mål er i Danmark alene formuleret kvalitativt.

Vejledende grænseværdier for trafikstøj eller vejtrafikstøj eksisterer i alle fire lande. Grænseværdierne retter sig i alle landene mod etablering

²⁴³ Telefonsamtale Kjell Strømmer, Vägverket.

af nye boliger. I Sverige, Norge og Finland gælder grænseværdierne endvidere anlæg af nye veje, og i Danmark er det praksis at grænseværdierne også anvendes i sådanne situationer. I Sverige og Norge gælder grænseværdierne endvidere ved ombygning eller opgradering af vejinfrastruktur. Både i Sverige og Danmark tilkendegiver ansvarlige nationale myndigheder at grænseværdierne også bør være sigtemålet for eksisterende støjramte boliger, mens man i Finland har fastsat andre grænseværdier som tilstræbes ved eksisterende boliger.

Norge er det eneste af de fire lande, hvor lovgivning giver ejeren af et støjende anlæg pligt til at reducere støjen, hvis en bestemt grænse overskrides. I vores sammenhæng betyder det, at alle vejbestyrelser inden 1. januar 2005 måtte sikre, at ingen bolig havde et indendørs støjniveau fra vejtrafik over 42 dB. Det fremgår af den såkaldte forurensningsforskrift.

Den svenske stat stiller et særligt retligt instrument til rådighed for de kommunale miljømyndigheder. Således eksisterer i den svenske miljølov, den såkaldte miljöbalk, en mulighed for en tilsynsmyndighed til at give en vejbestyrelse pålæg (föreläggande) om at gennemføre støjreducerende foranstaltninger, hvis støjen har sundhedsmæssige konsekvenser. Og der findes rent faktisk eksempler på gennemførelse af støjbeskyttende foranstaltninger efter sådanne pålæg. I både Norge og Finland tilvejebringer sundhedslove i princippet nogle tilsvarende muligheder. I Norge bliver den såkaldte kommunehelsetjenestelov imidlertid „overhalet“ af forurensningsforskriften med grænsen for indendørs støj på 42 dB, og i Finland kan den såkaldte hälsoskyddslag næppe anvendes ved generel vejtrafikstøj.

Staternes indsats

I alle fire lande foregår den statslige indsats for at reducere vejtrafikstøj ved eksisterende boliger først og fremmest på det statslige vejnet, og i alle fire lande kan man – sammenlignet med det kommunale vejnet – konstatere at det er her den største støjbekæmpende indsats foregår. I alle fire lande anvendes tiltag ved kilden, under udbredelse og ved modtagelsen, men der kan konstateres en forskellig vægtning mellem de fire lande. Hvad angår tiltag ved kilden forekommer Danmark at prioritere støjsvage asfaltbelægninger højere end de øvrige lande. Det kan forklares med, at de øvrige lande ved vintertid har en stor andel pigdæk, som i særlig grad slider på støjsvage asfaltbelægninger. Norge har imidlertid også gennemført en stor indsats ved kilden, men da i form af omlægning af trafik i tunneler, bl.a. i Oslo. Anlæg af omfartsveje har også været et instrument på det statslige veje i Sverige.

I Finland er den statslige indsats først og fremmest koncentreret til etablering af forskellige former for støjafskærmning, altså tiltag under støjens udbredelse. Mens indsatsen i Oslo særligt siden 2000 på grund af forurensningsforskriftens krav har været koncentreret om facadeisolering,

herunder udskiftning af vinduer, og lokal støjafskærmning, dvs. tiltag i hovedsagen ved modtageren. På grund af forurensningsforskriftens krav, overskygger de beløb den norske stat i de senere år har anvendt på begrænsning af genen fra vejtrafikstøj ved eksisterende boliger langt de beløb som Danmark, Sverige og Finland har anvendt på tilsvarende tiltag.

For så vidt angår økonomiske styringsmidler overfor kommunerne, anvendes aktuelt støtteordninger til kommunale tiltag i Sverige. I 2003–2004 anvendte staten cirka 11–12 millioner DKK årligt til formålet. I Danmark eksisterede også tidligere væsentlige kommunale støtteordninger, men aktuelt er støttemulighederne meget begrænsede. Støtteordninger eksisterer ikke i Norge, og i Finland er det kommunerne, som støtter statens støjtiltag. Når staten bygger en vej og støjtiltag er nødvendige, må kommunen således betale 25 % af udgiften til støjtiltag. Støjtiltag som følge af kommunale vejanlæg og som følge af etablering af boliger ved kommunale såvel som statslige veje må kommunerne selv finansiere.

Hvad angår pædagogiske styringsmidler eksisterede i Sverige i en 20 årig periode en ordning med eksperthjælp formidlet af Naturvårdsverket, en ordning som imidlertid ophørte ved udgangen af 2003. Tilsvarende ordninger eksisterer heller ikke i de andre tre lande, men i Finland arrangerer Miljöministeriet hvert andet år såkaldte støj dage overfor kommunerne. Den danske Miljøstyrelse har også lavet støjarrangementer for kommunerne, men det er ikke en fast tilbagevendende begivenhed.

Kommunernes indsats

Det er svært at få overblik over det kommunale støjarbejde, og ikke mindst det arbejde som foregår ved situationer med eksisterende veje og boliger. Den tilgængelige information er begrænset og usystematisk. I nyere tid er det alene i Sverige, at der er gennemført en spørgeskemaundersøgelse, som giver et vist overblik over hvad der foregår i kommunerne.

I alle fire lande er det imidlertid i de store byer arbejdet med vejtrafikstøj først og fremmest foregår: København og Århus; Stockholm, Göteborg og Malmö; Oslo, Drammen, Trondheim og Tromsø; og Helsingfors, Lahti og Tampere. Det er i de fire landes hovedstadsområder at den største aktivitet foregår.

Generelt beskrives kommunernes aktiviteter hvad angår vejtrafikstøj ved eksisterende boliger ofte som begrænset. I Danmark findes kommunale tiltag ved kilden, under udbredelse og ved modtageren. I Sverige er skærme og facadeisolering de mest udbredte kommunale tiltag. I Norge dominerer i disse år forurensningsforskriftens krav om et maksimalt indendørs støjniveau på 42 dB også i kommunerne, som derfor først og fremmest gennemfører tiltag ved modtageren. I Finland er støjafskærmning det vigtigste tiltag, et tiltag, som fx Helsingfors Stad har taget i anvendelse. I Danmark spiller også det regionale administrative niveau (amterne) en rolle ved bekæmpelse af vejtrafikstøj. Det gælder ihvertfald

Københavns Amt. Nogle af de finske miljöcentraler er også aktive på støjområdet.

Blandt de nationale kommune-sammenslutninger forekommer det svenske, Sveriges Kommuner och Landsting, at være det mest aktive hvad angår vejtrafikstøj. Tilsyneladende har det finske, Finlands Kommunförbund, for cirka 20 år siden haft en tilsvarende aktivitet. Støjnetværk mellem kommuner forekommer mest udbredt i Sverige, men de svenske kommuner tilkendegiver alligevel behov for mere netværk.

Den fremtidige indsats

EU's støjdirektiv²⁴⁴ vil i de kommende år stille krav om kortlægning og handlingsplaner i alle større, sammenhængende byområder. Det i sig selv vil formentlig give de nordiske kommuner en stærkere rolle i arbejdet med vejtrafikstøj ved eksisterende boliger. Herudover er der specifikke grunde i de enkelte lande til at lægge vægt på den kommunale indsats.

I alle fire lande er der endvidere en betydelig fokus på kildeorientering i det fremtidige arbejde. Det er her først og fremmest teknologiske tiltag, som er i fokus: Dæk, asfalt og køretøjer, som resulterer i mindre støj.

Derudover varierer vore forventninger til den fremtidige indsats mellem de enkelte lande. I Danmark er der særlig fokus på privat medfinansiering via de såkaldte støjpartnerskaber. Både i Sverige og Norge forventer vi et fokus på reduktion af støj ved modtageren i form af facadeisolerings og udskiftning af vinduer. En sådan indsats vil i Norge være en konsekvens af en evt. skærpelse af grænseværdien i forurensningsforskriften eller af et nyt mål som er relateret til indendørs støj. I Sverige følger et sådant fokus i givet fald af et muligt nyt mål, som vil koncentrere sig om de indendørs grænseværdier (riktvärden). Ifølge Finlands nye støjhandlingsplan vil den kommende indsats først og fremmest være koncentreret om reduktion ved kilden.

Såvidt problemets omfang, nationale mål og regelværk og de statslige og lokale myndigheders indsats i Danmark, Sverige, Norge og Finland. I de næste to kapitler analyseres to case-studier, som netop er eksempler på kommuner, som gennemfører en indsats ud over det sædvanlige for at reducere støj fra vejtrafik ved eksisterende boliger.

²⁴⁴ Directive 2002.

4. Case: Støjvold i Hørsholm, Danmark

4.1 Støjbeskyttelse i Hørsholm

Helsingørmotorvejen er Danmarks ældste motorvej. Den ligger på Sjælland, nord for København. På en strækning af ca. 3 km skærer den igennem Hørsholm Kommune fra nord til syd. Hørsholm Kommune er en mellemstor kommune med ca. 25.000 indbyggere. I kommunen er der vest for motorvejen landområder med enkelt gårde, mens der øst for motorvejen er en del bebyggelse. Fra nord mod syd er der tale om

- Christianshusvej (Grundejerforeningen Christianshusvej)
- Bakkehusene (Grundejerforeningen Bakkehusene)
- Stampevænget og Ringvej (Grundejerforeningen Stampevænget og Grundejerforeningen Svenstrup), og
- Kolonihaver (Hørsholm Haveforening)

(se kort på næste side)

I dette afsnit redegør vi for beslutningsprocessen med etablering af støjbeskyttende foranstaltninger ud for Stampevænget/Ringvej og Bakkehusene. Støjbeskyttelse er endnu ikke anlagt og alle beslutninger er ikke på plads, men det ventes at arbejdet kan påbegyndes i 2006. I næste afsnit analyserer vi processen med henblik på at vurdere hvilke forhold som har haft betydning for, at processen nu ser ud til at resultere i at støjbeskyttelse etableres.

Tabel 4.1: De vigtigste begivenheder i Hørsholm casen

Vigtige begivenheder vedrørende støjvolden i Hørsholm

1990: Første borgerhenvendelse til kommunen om støjplagen.
1996: Kommunen satser sammen med Nordforbrænding på en løsning med slagger.
1998: Kontaktudvalget etableres.
1999: Skitseprojekt foreligger.
2000: Afslag fra amtet på løsning med slagger.
2001: Kommunen satser på en løsning med overskudsjord.
2002: Kommunalt krav om samfinansiering understreges.
2004: Grundejerforeningen Bakkehusene beslutter at deltage i samfinansiering.
2005: På årets kommunale budget indgår midler til etablering af støjvold.
Grundejerforeningen Svenstrup beslutter at deltage i samfinansiering

Vejdirektoratet eller Nordforbrænding?

At dømme efter sagsakterne i Hørsholm Kommune er det i 1990, at Teknik- og Miljøudvalget, som er et udvalg af politikere under kommunalbestyrelsen, første gang behandler en henvendelse fra borgere i kommunen om at etablere støjbeskyttende foranstaltninger langs Helsingørmotorvejen.

Helsingørmotorvejen er en statsvej, og både borgere og Hørsholm Kommune retter i begyndelsen af 1990'erne henvendelse til Vejdirektoratet, som er en styrelse under Trafikministeriet med ansvar for de statslige veje. Spørgsmålet er om Vejdirektoratet helt eller delvist vil finansiere støjbeskyttelsen. Det er direktoratet ikke indstillet på. Ganske vist eksisterer midler til støjbeskyttende foranstaltninger langs motor- og hovedlandeveje i Danmark, men de midler skal anvendes til de værst støjramte boliger, dvs. boliger belastet med et døgn gennemsnit på over 65 dB, og så hårdt beregnes de pågældende boliger i Hørsholm Kommune ikke belastet af støj. „Der er således ikke udsigt til, at der indenfor en overskuelig årrække vil blive etableret støjdæmpende foranstaltninger langs Helsingørmotorvejen i Hørsholm Kommune“, skriver direktoratet i et brev til kommunen sommeren 1996²⁴⁵.

Samtidig med kommunens henvendelser til Vejdirektoratet er der drøftelser med Nordforbrænding, som er et fælleskommunalt affaldsselskab. Ideen er, at Nordforbrænding kan bidrage til at etablere støjvolden ved at levere slaggemateriale, dvs. restaffald fra forbrændingsprocessen. Det er en billig måde at etablere støjvolden på, og det løser samtidig et deponeringsproblem. Der udtrykkes også forventning om, at støjprojektet kan få „andel i den besparelse, der måtte være [for Nordforbrænding] i forhold til anden bortskaffelse af slagge“²⁴⁶. Den nuværende formand for Teknik- og miljøudvalget siger i et interview, at når en løsning med slagge kommer ind i billedet, så „var det jo helt klart for at finde en økonomisk rigtig løsning“²⁴⁷. Anvendelse af slaggemateriale kræver imidlertid en godkendelse fra den regionale myndighed, Frederiksborg Amt.

Skitseprojekt

Kommunen ser så optimistisk på mulighederne for på denne måde at etablere en støjvold, at kommunen i slutningen af 1990'erne ønsker udarbejdet et skitseprojekt, hvor alternative løsninger for etablering af eventuel støjbeskyttelse vurderes²⁴⁸.

Efteråret 1998 søger kommunen midler fra en såkaldt Sektorpulje i Vejdirektoratet til arbejdet med skitseprojektet. Sektorpuljen kan søges til mange forskellige foranstaltninger, herunder støjbekæmpelse. I ansøgningen henvises til den daværende regerings mål om reduktion af antallet

²⁴⁵ Vejdirektoratet 1996.

²⁴⁶ Hørsholm Kommune 1999.

²⁴⁷ Interview Anders Borgen, formand for Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune.

²⁴⁸ Carl Bro 1998.

af boliger belastet med over 65 dB, men det fremgår også af ansøgningen, at støjen ved de værst ramte boliger i den nuværende situation uden støjbeskyttelse er beregnet til mellem 64 og 65 dB. Støjbeskyttelse af de pågældende boliger vil således ikke bidrage til at realisere regeringens målsætning²⁴⁹. Det er imidlertid ikke noget, som Vejdirektoratet lægger vægt på i det afslag som kommer godt fem måneder senere. Her pointeres blot, at hvad angår støj, har man prioriteret at få udarbejdet lokale støjhandlingsplaner fremfor konkrete støjprojekter²⁵⁰.

I foråret 1999 foreligger det skitseprojekt, som kommunen har bestilt. I skitseprojektet er der udført støjeregninger og opstillet generelle forslag til støjbeskyttelse langs al kommunens bebyggelse umiddelbart øst for motorvejen. Det fremgår at den største støjbelastning er i Hørsholm Haveforening, hvor de grunde, som ligger tættest på motorvejen er belastet med et døgnniveau på over 70 dB. Det er imidlertid kun i forhold til Stampevænget/Ringvej og Bakkehusene, at skitseprojektet er konkret. Det fremgår, at ca. 85 boliger i dette område er belastet med over 55 dB ved boligfacaden eller på primære opholdsarealer, hvoraf 20 boliger er belastet med ca. 65 dB på udendørs opholdsarealer²⁵¹.

Tabel 4.2: Den politiske styring af Hørsholm Kommune

<p>Den politiske styring af Hørsholm Kommune</p> <p>Kommunalbestyrelsen er kommunens højest besluttende organ. Kommunalbestyrelsen som sad frem til udgangen af 2005 havde 15 medlemmer med denne sammensætning:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Det Konservative Folkeparti: 9 • Venstre, Danmarks liberale parti: 3 • Tværpolitisk liste: 3 <p>Under kommunalbestyrelsen eksisterede fire udvalg som bestod af politikere. Udvalgene kan beslutte i nogle sager og udtaler sig før andre sager på kommunalbestyrelsens dagsorden behandles. Det vigtigste udvalg er Økonomiudvalget, hvor borgmesteren er formand. Et andet udvalg er Teknik- og Miljøudvalget, som i denne periode havde en formand fra Det Konservative Folkeparti.</p> <p>Borgmesteren er valgt af kommunalbestyrelsen, og er formelt leder af den kommunale forvaltning. Borgmesteren kom fra Det Konservative Folkeparti.</p>

Hørsholm Kommune 2005c og 2005d.

Når kolonihaverne med de høje belastninger ikke prioriteres og heller ikke spiller en rolle i resten af processen, så skyldes det formentlig, at de borgere, som anvender kolonihaverne ikke har henvendt sig til kommunen og brokket sig over støjen. Som formanden for Teknik- og Miljøudvalget siger: „Vi har ikke haft konkrete henvendelser fra dem, men hvis de ønsker at tage det op, så er vi fordomsfri, det vil jeg da gerne stå til rådighed for“²⁵², og et andet medlem af udvalget uddyber: „Hvad haveforeningen angår, så tror jeg i virkeligheden, at de mennesker, der har

²⁴⁹ Hørsholm Kommune 1998b.

²⁵⁰ Vejdirektoratet 1999.

²⁵¹ Carl Bro 1999: 5, 6, 13.

²⁵² Interview Anders Borgen, formand for Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune.

deres havehus derude, det er mennesker, der måske har sådan en lidt mere beskeden tilgang. De er godt klar over, at de fik en have lige op til motorvejen, og der ville selvfølgelig være trafik på motorvejen. Det har de så ikke gjort noget ved“²⁵³. Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier fastsætter samme grænse for kolonihaver med bebyggelse som for boligbebyggelse, så det er formentlig alene fraværet af et politisk pres fra kolonihavernes brugere, som betyder, at de ikke prioriteres.

Det er det rådgivende ingeniørfirma, Acoustica-Carl Bro, som har haft opgaven med skitseprojektet, og de foreslår tre alternative former for støjbeskyttelse: 1) En traditionel støjskærm, 2) En jordvold, plus i den nordlige ende en traditionel skærm, og 3) En kombination af støjskærm og jordvold plus en traditionel skærm i den nordlige ende. Når der må etableres en støjskærm istedet for en vold i den nordlige ende, skyldes det et vådområde, hvor det ikke er muligt at etablere volden. Støjbelastningen ventes reduceret med 8–10 dB. Alternativ 2 er billigst med en anslået pris på 3 mio. kr, dog er udgifter til køb af de arealer, hvor støjbeskyttelsen skal placeres og beplantning af støjvolden ikke medregnet i udgifterne²⁵⁴.

På et møde i kommunens Teknik- og Miljøudvalg i april 1999 beslutter udvalget, at der skal arbejdes videre med alternativ 2 – i form af en støjvold med slagger, og at grundejerne som minimum skal betale 1/3 af den totale udgift²⁵⁵. Kommunens Økonomiudvalg, hvor borgmesteren er formand, tilslutter sig senere, at grundejerne som minimum skal betale 1/3 af udgiften²⁵⁶.

I april 2000 søger amtet påny Vejdirektoratet om økonomisk støtte til projektet. Denne gang søges ikke om midler til et skitseprojekt, men midler til at realisere selve projektet²⁵⁷. Men heller ikke denne gang imødekommes ansøgningen²⁵⁸.

Slagger eller overskudsjord?

Med skitseprojektet og Teknik- og Miljøudvalgets beslutning kan Nordforbrænding og Hørsholm Kommune gå videre overfor amtet med de nødvendige tilladelser til at anvende slagger i støjvolden²⁵⁹. Svaret fra amtet kommer efter godt et år. Amtet finder, at en støjvold med slagger vil udgøre en trussel mod grundvandet, som i Danmark anvendes til drikkevand. Amtet vil derfor ikke give den nødvendige tilladelse²⁶⁰.

Det er en slem bet for kommunen og for Nordforbrænding. Nordforbrænding skriver bittert i et brev, „at amtet ikke på noget tidspunkt har

²⁵³ Interview Peter Antonsen, medlem af Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune.

²⁵⁴ Carl Bro 1999, Hørsholm Kommune 1999.

²⁵⁵ Hørsholm Kommune 1999: 191.

²⁵⁶ Hørsholm Kommune 2002a.

²⁵⁷ Hørsholm Kommune 2000a.

²⁵⁸ Vejdirektoratet 2000.

²⁵⁹ Nordforbrænding 1999.

²⁶⁰ Frederiksborg Amt 2000.

ønsket den pågældende støjvold opbygget af slagger²⁶¹. Kommunens Teknik- og Miljøudvalg beslutter på den baggrund, „at lade forvaltningen overveje, om projektet kan fremmes på et andet grundlag“²⁶².

Sommeren 2001 foreslår forvaltningen, at man til støjvolden anvender overskudsjord istedet for slagger. Amtet har netop udarbejdet en strategi for placering af ren overskudsjord for at hjælpe entreprenører og bygherrer af med overskudsjord og for at undgå uønsket deponering tilfældige steder. I strategien indgår placering af overskudsjord i støjvolde²⁶³. Samtidig har et entreprenørfirma uopfordret fremsendt et forslag til etablering af en støjvold med overskudsjord, og tilbudt at udføre arbejdet gratis. Teknik- og Miljøudvalget tilslutter sig forvaltningens forslag²⁶⁴.

Krav om samfinansiering

Allerede i 1999 bliver det politisk besluttet, at medfinansieringen mindst skal udgøre 1/3. Det modtages ikke positivt i grundejerforeningerne. En repræsentant for Grundejerforeningen Bakkehusene fortæller, at grundejerforeningen dengang konkluderede, at „så var man ikke interesseret“²⁶⁵, og den daværende formand for Grundejerforeningen Svenstrup siger, at foreningen havde „en klar opfattelse af, at det er en kommunal opgave“²⁶⁶.

Sommeren 2002 bliver det krav imidlertid understreget. Da holder kommunen møde med repræsentanter for beboerne i området. Kommunens økonomiske situation er forværret, og formanden for Teknik- og Miljøudvalget indleder ifølge referatet mødet ved at sige: „Jeg må desværre meddele, at som den økonomiske situation ser ud nu, vil der højst sandsynligt ikke være politisk opbakning til at etablere en støjvold de næste 4 år“, og han tilføjer: „Flere i kommunalbestyrelsen er yderligere af den opfattelse, at etablering af støjvolde ikke er en kommunal opgave“. Vi har spurgt udvalgsformanden hvem i kommunalbestyrelsen, som repræsenterede denne holdning, og han siger i dag, at på dette tidspunkt var den generelle holdning i kommunalbestyrelsen, at etablering af støjvolde ikke var en kommunal opgave²⁶⁷.

Men der er alligevel muligheder: „Der vil være en væsentlig større chance for at få projektet igennem, hvis de interesserede grundejere kan stille med en vis medfinansiering“, siger formanden for Teknik- og Miljøudvalget på mødet med beboernes repræsentanter, og pointerer senere, at „jo større andel af egenbetaling, jo større er chancerne for at projektet kan realiseres [...] Der skal ihvertfald mindst 1/3 til“²⁶⁸.

²⁶¹ Nordforbrænding 2000.

²⁶² Hørsholm Kommune 2001, se også Hørsholm Kommune 2000b.

²⁶³ Hørsholm Kommune 2001a.

²⁶⁴ Hørsholm Kommune 2001b.

²⁶⁵ Interview Christian Gyntelberg, formand for bestyrelsen i Grundejerforeningen Bakkehusene.

²⁶⁶ Interview Henning Frederiksen, tidligere formand for Grundejerforeningen Svenstrup.

²⁶⁷ Email Anders Borgen, formand for Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune.

²⁶⁸ Hørsholm Kommune 2002.

Januar 2003 følger den samme meddelelse fra kommunen. Formanden for Teknik- og Miljøudvalget skriver til repræsentanter for beboerne i området, at „der ikke for den kommende fireårige budgetperiode er afsat midler til etablering af en støjvold langs Helsingørmotorvejen“. Hvis beboerne selv ønsker at fortsætte arbejdet, vil kommunen være behjælpelig ved forhandlinger om køb af de nødvendige arealer, og kommunen vil hjælpe med information, m.v. Og han afslutter brevet med endnu engang at pointere kravet om samfinansiering: „Såfremt der er sikkerhed for, at beboerne vil bidrage med et væsentligt beløb til støjvolden, vil jeg være positiv indstillet på at medtage dette til næste års budgetforhandlinger uden at der hermed er nogen garanti for at Kommunalbestyrelsen vil bevillige det nødvendige beløb“²⁶⁹.

Når kravet om samfinansiering opstår skyldes det dels, som formanden for Teknik- og Miljøudvalget siger, at der politisk var „forskellige holdninger til, hvorvidt det overhovedet var en kommunal opgave at gå ind i og kigge på sådan en støjskærm i og ud til boligområder“²⁷⁰, dels at kommunen jo har „en stor portefølje af opgaver, og når husholdningspengene skal tælles op, så laver man en prioritering, og der har støjvolden altså ikke været ret højt prioriteret“²⁷¹. Kompromisset mellem synspunktet om, at støjvolden ikke er en kommunal opgave og ønsket om alligevel at aflaste de pågældende boliger fører til kravet om samfinansiering. Samfinansiering var „den måde hvorpå jeg kunne sætte nøglen i sagen igen. Overhovedet løfte den, for ellers var tommelfingeren nedadrettet“, fortæller formanden for udvalget²⁷².

Det er særligt én af grundejerforeningerne, nemlig Grundejerforeningen Bakkehusene, som griber bolden, hvilket bl.a. skyldes, at der er kommet „nogle nye beboere“, som en repræsentant for foreningen siger²⁷³. De henvender sig til en entreprenør, som vil opføre støjvolden gratis, og tager kontakt til en anden grundejerforening i området, Grundejerforeningen Svenstrup, som også kontakter interesserede entreprenører. Bestyrelsen fra Bakkehusene „optager også dialog“, som bestyrelsesformanden udtrykker det med en grundejerforening, som ligger længere væk, øst for Helsingørmotorvejen, og får dem til at henvende sig til Hørsholm Kommune²⁷⁴. Kommunen modtager også underskrifter fra beboere i dette område til „snarest at etablere støjvold langs østsiden af Helsingørmotorvejen“²⁷⁵. Når beboerne ved Stampevænget ikke engageres, selvom de ligger nærmere ved motorvejen, så skyldes det formentlig,

²⁶⁹ Hørsholm Kommune 2003.

²⁷⁰ Interview Anders Borgen, formand for Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune. Se også Hørsholm Kommune 2002.

²⁷¹ Interview Anders Borgen, formand for Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune.

²⁷² Interview Anders Borgen, formand for Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune.

²⁷³ Interview Christian Gyntelberg, formand for bestyrelsen i Grundejerforeningen Bakkehusene.

²⁷⁴ Grundejerforeningen Breeltegård 2002; interview Christian Gyntelberg, formand for bestyrelsen i Grundejerforeningen Bakkehusene.

²⁷⁵ Hørsholm Kommune 2002c.

at støjbelastningen er mindre her, fordi langt de fleste boliger ligger lavt i landskabet, bag en bakke.

På et møde i begyndelsen af 2004 mellem kommunen og de to grundejerforeninger opstår konsensus om en løsning med følgende indhold:

- Beboerne finansierer støjskærm og beplantning på støjvolden til anslået 1 mio kr.
- Beplantning og den fremtidige vedligeholdelse af området mellem volden og bebyggelsen påhviler grundejerforeningerne.
- Hørsholm Kommune finansierer køb af arealet, som støjbeskyttelsen skal etableres på²⁷⁶.

I dialogen med kommunen understreger grundejerforeningerne blandt andet, at en støjvold vil øge ejendomsværdien af boligerne, hvilket vil give „et højere grundlag for ejendomsskatter“²⁷⁷. Det lader imidlertid ikke til at have spillet nogen rolle i kommunen. Formanden for Teknik- og miljøudvalget svarer på et spørgsmål herom: „Nej. Det er ikke noget vi kalkulerer med“²⁷⁸. Og en afdelingsleder i den relevante afdeling i kommunens administration svarer tilsvarende, at hun ikke tror at det er noget politikerne har overvejet. Det er ihvertfald ikke noget, som forvaltningen har gjort opmærksom på²⁷⁹.

Aktive borgere

På en generalforsamling i august 2004 beslutter man i Grundejerforeningen Bakkehusene at medfinansiere projektet med ialt 600.000 kr, idet Grundejerforeningen Ringvej forventes at betale 400.000 kr. For hver husstand beløber udgiften sig til ca. 870 kr årligt²⁸⁰. I bestyrelsens præsentation af projektet til generalforsamlingen fremhæver bestyrelsen tre argumenter:

1. Støjbeskyttelsen vil skabe en generel værdistigning og salgbarhed af hver enkelt husstand. Bakkehusene sælges idag til et beløb på ca. 300.000 kr lavere end andre, tilsvarende huse i kommunen, og ejendomsmæglere vurderer, at en støjvold vil reducere forskellen.
2. Ved etablering af støjvolden vil foreningen kunne udnytte området øst for støjvolden til et rekreativt område.
3. Reduceret støjniveau i bebyggelsen²⁸¹.

²⁷⁶ Hørsholm Kommune 2004a.

²⁷⁷ Grundejerforeningen Bakkehusene, 2003.

²⁷⁸ Interview Anders Borgen, formand for Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune.

²⁷⁹ Interview Katrine Langer, afdelingsleder, Vej- og Ejendomsafdelingen, Hørsholm Kommune.

²⁸⁰ Grundejerforeningen Bakkehusene 2004.

²⁸¹ Grundejerforeningen Bakkehusene 2004; Carl Bro 2005.

Vi har spurgt formanden for Grundejerforeningen Bakkehusene hvilken betydning de tre argumenter hver for sig spiller for beboerne i Bakkehusene. Han tror, at „de fleste er mest interesseret i at få støjnedsettelsen. Det er det, der tæller mest. At man også får en højere boligværdi, det er bare ekstra dejligt. Havde vi skulle sælge projektet uden en værdiforøgelse, så tror jeg såmænd også, det var lykkedes“. Argumentet med det rekreative areal tillægger han heller ikke væsentlig betydning, men betegner det som noget „visionshalløj“²⁸². At støjargumentet er det væsentligste bekræftes også af de interviewede politikere²⁸³.

Som følge af beslutningen på generalforsamlingen, afsætter Hørsholm Kommune på 2005-budgettet 1½ mio. kr til støjprojektet²⁸⁴, og får lavet nye beregninger af støjbelastningen. Den nye beregning adskiller sig imidlertid ikke fra de tidligere. „Det fremgår, at støjbelastningen er ≥ 60 dB ved nærmeste husrække i Bakkehusene og ved nærmeste husrække på Ringvej, dog ≥ 65 dB ved 3 af boligerne. Støjbelastningen er ≥ 55 dB ved nærmeste husrække i den øvrige del af de berørte boligområder“, skriver konsulenten. Ifølge konsulentens støjkort er det ialt godt 70 boliger, som ifølge beregningerne er belastet med over 55 dB på facaden. Efter etablering af den påtænkte støjbeskyttelse vil støjen blive reduceret med 5–10 dB²⁸⁵.

Grundejerforeningen Svenstrup, hvis grundejere bor på Ringvej, beslutter på et møde i oktober 2005 at deltage i støjvoldsprojektet med de forudsatte 400.000 kr²⁸⁶.

Ved bebyggelsen nord for Bakkehusene, Christianshusvej, er man nu også ved at blive interesseret i at etablere støjbeskyttelse via samfinansiering, og kommunen indleder sommeren 2005 et samarbejde med Grundejerforeningen Christianshusvej om en etape 2 af støjprojektet²⁸⁷.

Statslige puljemidler?

I løbet af processen har kommunen flere gange holdt møde med grundejerne til de arealer, hvorpå støjvolden skal placeres. Den ene ejer har hver gang tilkendegivet, at han ikke er interesseret i at sælge jorden. På et møde i foråret 2005 foreslår han, at kommunen inddrager området til byzone, så han kan bygge boliger. I den forbindelse vil han gerne anlægge en støjskærm²⁸⁸.

Det er imidlertid ikke en løsning, som kommunen bakker op om. På et møde i Teknik- og Miljøudvalget i juni 2005 beslutter udvalget om nød-

²⁸² Interview Christian Gyntelberg, formand for bestyrelsen i Grundejerforeningen Bakkehusene.

²⁸³ Interview Peter Antonsen, medlem af Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune., Interview Anders Borgen, formand for Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune.

²⁸⁴ Hørsholm Kommune 2004b.

²⁸⁵ Carl Bro as 2005.

²⁸⁶ Bakkehusene 2005.

²⁸⁷ Hørsholm Kommune 2005b.

²⁸⁸ Hørsholm Kommune 2005b.

vendigt at ekspropriere området²⁸⁹. I udvalget sidder fem politikere fra kommunalbestyrelsen. Tre fra Det Konservative Folkeparti, som udgør flertallet i kommunalbestyrelsen og har borgmesterposten, én fra partiet Venstre og én fra en tværpolitisk liste. Venstres medlem i udvalget tager afstand fra ideen om ekspropriation, og medlemmet fra den tværpolitiske liste siger i et af vores interview, at han ikke er afklaret. Generelt finder han, at „der virkelig skal noget saftigt på bordet, før man skal gøre det [anvende ekspropriation]“²⁹⁰.

Op til mødet i udvalget har forvaltningen fået Vejdirektoratet til at vurdere prisen på den støjskærm, som skal placeres i den nordlige del af området. Det viser sig nu, at den vil koste ca. 2,8 mio. kr, altså betydeligt mere end den ene million kr, som man hidtil har forventet kunne finansiere såvel skærm som beplantning. Forvaltningen vurderer at en passende pris for at købe de nødvendige arealer er 550.000 kr. Det vil sige en samlet pris på projektet, som overskrider de ialt 2,5 mio kr, som er til rådighed fra henholdsvis kommunen (1,5 mio) og grundejerforeningerne (1 mio)²⁹¹.

Det er imidlertid forventningen, at entreprenørerne skal betale for at komme af med jorden til støjvolden, en betaling, som kan bruges til at finansiere det samlede projekt²⁹².

På mødet i udvalget sætter man også sin lid til de forsøgsmidler med støjpartnerskaber, som Miljøstyrelsen på det tidspunkt er i færd med at oprette. Op til mødet betegner forvaltningen den nye ordning som en pulje, der „vil støtte projekter økonomisk, hvor private og kommuner går sammen om at støjbekæmpe – efter samme model som projektet ved Bakkehusene. Formålet er at fremme den type projekter“²⁹³. Den oplysning bliver vel modtaget i kommunen. Afdelingslederen betegner politikernes reaktion som „vilde og blodige“²⁹⁴.

Det er ikke underligt, at forvaltningen i Hørsholm Kommune forventer at komme i betragtning i forbindelse med ordningen om støjpartnerskaber. I en rapport, Miljøstyrelsen har udgivet under overskriften „Udredning af muligheder for privat medfinansiering ved reduktion af vejstøj“ indgår eksemplet fra Hørsholm Kommune som det mest omtalte²⁹⁵. Miljøstyrelsen har også i udtalelser til pressen peget på Hørsholm Kommune som det paradigmatiskke eksempel på støjpartnerskaber²⁹⁶.

Da ordningen officielt præsenteres over sommeren 2005, og kommunerne indbydes til at søge midler til støjpartnerskaber fremgår det imidlertid, at ordningen alene omfatter reduktion af „vejtrafikstøj ved kom-

²⁸⁹ Hørsholm Kommune 2005b.

²⁹⁰ Interview Peter Antonsen, medlem af Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune.

²⁹¹ Hørsholm Kommune 2005a.

²⁹² Telefonsamtale Peder Nørremark, Hørsholm Kommune.

²⁹³ Hørsholm Kommune 2005b.

²⁹⁴ Interview Katrine Langer, afdelingsleder, Vej- og Ejendomsafdelingen, Hørsholm Kommune.

²⁹⁵ Miljøstyrelsen 2005a.

²⁹⁶ Jyllands-Posten 2004; Miljønyt 2004; Miljønyt 2005; Politiken 2004.

muneveje²⁹⁷, og altså ikke statslige veje som tilfældet er i Hørsholm Kommune.

Da vi afslutter arbejdet med casen lader denne detalje imidlertid ikke til at genere kommunen. Her har man alligevel tænkt sig at søge penge efter denne ordning, og evt. afslag om midler fra puljen forventes ikke at have konsekvenser for gennemførelse af støjprojektet²⁹⁸.

4.2 Analyse af processen i Hørsholm

Hvorfor bliver støjvolden i Hørsholm sandsynligvis realiseret? Det er spørgsmålet vi nu skal forsøge besvare.

Den kommunale organisation

Politisk har vejtrafikstøj ikke stor bevågenhed i Hørsholm. Området tillægges ikke særlig betydning i kommunens handlingsplan for trafik og miljø fra 1997, hvor ambitionen er at „bevare den lille støjbelastning“²⁹⁹. Kommunen følger Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier ved nybyggeri. Men det er første gang, at kommunens politikere skal tage beslutning i en sag om etablering af støjbeskyttende foranstaltninger ved eksisterende boliger. Den konkrete sag virker ikke til at have haft stor opmærksomhed i Teknik- og Miljøudvalget. Som nævnt tidligere, var det udvalgets generelle holdning i 2002, at støjvolde ikke var en kommunal opgave, og formanden for Teknik- og Miljøudvalget bemærker, at støjvolde ikke var højt prioriteret i kommunen³⁰⁰. I spørgsmålet om ekspropriering er der også en vis uenighed i udvalget mellem på den ene side flertallet, som består af Det Konservative Folkeparti, og på den anden side mindretallet bestående af Venstre og den tværpolitiske liste.

Formanden for udvalget har imidlertid engageret sig i den konkrete sag. Hans udgangspunkt har som han selv siger været, at „vi som myndighed og som kommune på en eller anden måde skal sørge for, at det er tåleligt at bo i de områder, som er trafik- og støjbelastet“³⁰¹, og som vi skitserer i procesbeskrivelsen blive nøglen rent politisk at indgå en aftale om samfinansiering.

For både politikerne og embedsværket bærer sagen præg af, at det er første gang. Håndteringen af denne type sager er ikke institutionaliseret, der er intet „plejer“. En repræsentant for grundejerforeningerne betegner forvaltningens indsats som „meget søgende“, hvilket han beskriver som en proces, hvor embedsmændene „hele vejen igennem“ spørger sig selv, „hvad gør vi så og hvad skal der til, hvem gør hvad og hvordan gør man

²⁹⁷ Miljøstyrelsen 2005b.

²⁹⁸ Telefonsamtale Peder Nørremark, Vej- og Ejendomsafdelingen Hørsholm Kommune.

²⁹⁹ Hørsholm Kommune 1997: 35.

³⁰⁰ Interview Anders Borgen, formand for Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune.

³⁰¹ Interview Anders Borgen, formand for Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune

sådan, og hvem kan vi søge bedste facts fra, osv.“³⁰². En anden beskriver situationen for den ansvarlige afdelingsleder i kommunen „som Moses ved Det Røde Hav, fordi det er et nyt felt for hende“³⁰³. Ord som „samarbejdsvillige“, „positive“ og „konstruktive“ hæftes imidlertid også på forvaltningen³⁰⁴. Afdelingslederen selv taler om, at arbejdet har „taget enormt lang tid, og det er ærgerligt“, men understreger samtidig, at „det er jo ikke noget vi har tilsidesat, og sagt, at det har vi ikke tid til“³⁰⁵.

Forvaltningens kompetence på feltet er begrænset. Der er ikke nogen egentlig støjekspert i Teknik- og Miljøforvaltningen. „Vi er ikke så mange“, som afdelingslederen siger, „og vi laver tusinde forskellige ting, og de ting vi ikke har kompetence til – det er mange – der får vi bistand fra andre“. Forvaltningen har derfor via konsulenter købt de kompetencer, som kommunens forvaltning ikke selv besidder.

I forvaltningen findes ikke ildsjæle på netop dette felt, men afdelingslederen finder generelt, at ildsjæle kan gøre en forskel: „Jeg tror, hvis der sidder nogle ildsjæle, at der kan man som embedsmand gøre en del“³⁰⁶.

Ressourcer i form af tid og penge har også spillet en rolle i processen. En repræsentant for en af grundejerforeningerne siger, at „vi kunne have været meget længere i processen, hvis [kommunen] havde afsat nogle kompetente ressourcer til at definere støjvoldens størrelse og opsætning og udformning, og havde lavet tekniske undersøgelser som gjorde, at vi havde et meget fastere projektgrundlag“. Når det ikke er sket, finder han at det dels skyldes en kombination af den søgende og nølende stil kommunen har udvist, dels er „et udslag af manglende ressourcer“³⁰⁷. Fra forvaltningens side pointeres også manglen på ressourcer i form af tid. „Det er simpelthen det arbejdspress vi ellers har her“, siger afdelingslederen³⁰⁸.

Hvad angår de økonomiske ressourcer forholder det sig anderledes. En repræsentant for grundejerforeningerne forklarer kommunens krav om medfinansiering af støjvolden med henvisning til, at „det er noget med at prioritere kommunepengene“. En forklaring, som kunne tyde på at kommunekassen er slunken³⁰⁹, hvilket åbenbart også er tilfældet i sommeren 2002, hvor kravet om medfinansiering understreges med bl.a. henvisning til en forværret kommunal økonomi. Hørsholm Kommune er dog en relativt velhavende kommune sammenlignet med andre danske kommuner. Selv med en god økonomi, må en hvilken som helst kommune naturligvis prioritere mellem aktiviteterne. Men når Hørsholm kommune stiller krav om at borgerne medfinansierer støjvolden, er forklaringen også den generelle opfattelse i Teknik- og Miljøudvalget om, at etablering af støjvolde

³⁰² Interview Christian Gyntelberg, formand for bestyrelsen i Grundejerforeningen Bakkehusene.

³⁰³ Interview Henning Frederiksen, tidligere formand for Grundejerforeningen Svenstrup.

³⁰⁴ Interview Christian Gyntelberg, formand for bestyrelsen i Grundejerforeningen Bakkehusene.

³⁰⁵ Interview Katrine Langer, afdelingsleder, Vej- og Ejendomsafdelingen, Hørsholm Kommune.

³⁰⁶ Interview Katrine Langer, afdelingsleder, Vej- og Ejendomsafdelingen, Hørsholm Kommune.

³⁰⁷ Interview Christian Gyntelberg, formand for bestyrelsen i Grundejerforeningen Bakkehusene.

³⁰⁸ Interview Katrine Langer, afdelingsleder, Vej- og Ejendomsafdelingen, Hørsholm Kommune.

³⁰⁹ Interview Christian Gyntelberg, formand for bestyrelsen i Grundejerforeningen Bakkehusene.

slet ikke er en kommunal opgave. Efter forespørgsel har kommunens forvaltning fundet ét eksempel på samfinansiering. Det drejer sig om anlæg af en større rundkørsel på en amtsvej i Hørsholm. Her bidrog et større firma og Hørsholm kommune med hver en mio. kr, hvorefter amtet besluttede at anlægge rundkørslen³¹⁰. Selvom kommunen flere gange har haft samfinansiering i tankerne, er der ikke andre eksempler på projekter, som gennemføres via samfinansiering med borgerne³¹¹.

Kommunens nære omgivelser

I afsnit 2.4 omtalte vi nogle forhold, som har betydning for om de nære omgivelserne kan opnå et kommunale engagement overfor en given politik eller sag. Det er godt 70 boliger, som er belastet med støj over 55 dB, og det er primært disse boliger, som vil opleve en forbedring, selvom andre boliger beliggende længere mod øst også vil nyde godt af reduceret støj. Det er altså en lille del af Hørsholm Kommunes indbyggere, som er berørt af problemet, selvom en repræsentant for Bakkehusene Grundejerforening siger, at „det er klart, det er noget, der giver stemmer i tilfælde af, at man gør noget, der er godt for Bakkehusene“³¹². I betragtning af, at kun ca. tre boliger er belastet med støj på over 65 dB (A), er der – sammenlignet med støjbelastningen andre steder i landet – heller ikke tale om store ulemper. Hvad angår fordelingen af omkostninger vil alle kommunens borgere komme til at betale en lille smule over skatten, mens de berørte borgere selv bærer de øvrige omkostninger. Tager man udgangspunkt i afsnit 2.4 er mulighederne for, at Hørsholm kommune skulle engagere sig i støjbeskyttende foranstaltninger ved Helsingørmotorvejen, altså relativt dårlige.

Alligevel oplever vi i casen, at de berørte borgere formår at få bragt spørgsmålet på den politiske dagsorden. Alle interviewpersoner er enige om, at det først og fremmest er grundejerforeningernes fortjeneste, at støjbeskyttelse nu ser ud til at blive til noget. Afdelingslederen i kommunen siger, at „hvis der ikke havde været noget beboerpres, så havde vi ikke stået her, tror jeg“³¹³. Formanden for kommunens Teknik- og Miljøudvalg taler om „et stort engagement fra borgernes side“, som han betegner som „utrolige kreative i positiv forstand“³¹⁴, og en anden politiker i udvalget betegner grundejerforeningernes indsats således: „De har holdt på, altså de har ikke givet op, har ikke taget et nej for et nej. Henvendelser og skrevet og brugt de kanaler de har. Jeg kender selv en, der bor derude, som også har snakket med mig om det. „Nu må I se at få det gjort og sådan noget““³¹⁵. De to repræsentanter for grundejerforeningerne me-

³¹⁰ E-mail Katrine Langer, afdelingsleder, Vej- og Ejendomsafdelingen, Hørsholm Kommune.

³¹¹ Interview Katrine Langer, afdelingsleder, Vej- og Ejendomsafdelingen, Hørsholm Kommune.

³¹² Interview Christian Gyntelberg, formand for bestyrelsen i Grundejerforeningen Bakkehusene.

³¹³ Interview Katrine Langer, afdelingsleder, Vej- og Ejendomsafdelingen, Hørsholm Kommune

³¹⁴ Interview Anders Borgen, formand for Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune

³¹⁵ Interview Peter Antonsen, medlem af Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune..

ner også, at deres rolle har været afgørende. En siger: „Vi har lavet et stort stykke arbejde, og jeg tror ikke, at det var kommet videre uden os“³¹⁶. Og en anden repræsentant lægger vægt på „det pres med, at hver eneste gang, der er nogen beboere, det behøver ikke kun være formænd, det kan også være almindelige beboere, enten her fra Ringvej eller fra Bakkehusene, der møder [formanden for Teknik- og Miljøudvalget] i byen, så kommer der så lige en stikpille: „Nå, hvad bliver det til, sker der noget, osv.“³¹⁷. Anderledes med kolonihaverne mod syd, hvor ingen borgere henvender sig til kommunen og kræver handling.

Den kommunale afdelingsleder og formanden for Teknik- og Miljøudvalget lægger ikke alene vægt på, at borgernes indsats har været stor, men understreger også, at *måden* de har ageret på har haft betydning. Fx siger afdelingslederen, at „vi har haft en rigtig god dialog med grundejerforeningerne derude, og der har været en masse barrierer vi skulle over, og det har taget lang tid. Men vi har en rigtig god lille gruppe, som vi snakker med, og som også selv ønsker at gøre nogle ting. De er meget ivrige med at undersøge ting, og det kan ikke være bedre, end at have sådan en gruppe, som selv vil arbejde for sagen“³¹⁸. Formanden for Teknik- og Miljøudvalget siger tilsvarende, at de repræsentanter fra grundejerforeningerne, som han har haft kontakt til er „nogle mennesker, som har syn for og respekt for den måde, hvorpå en kommune arbejder“³¹⁹.

Støjbeskyttelsen har også været en stor sag på bestyrelsesmøderne i de to involverende grundejerforeninger. Repræsentanten for den ene grundejerforening siger, at „det har været det største, eller det ene store initiativ som har været på hvert eneste bestyrelsesmøde de sidste tre år“³²⁰, og repræsentanten for den anden siger, at „det ihvertfald har været et fast punkt på samtlige bestyrelsesmøder“³²¹.

Hverken trafikstøj generelt eller det konkrete projekt har imidlertid været et tema i kommunale valgkampe i Hørsholm, hvilket bekræftes af flere interviewpersoner³²².

Det bør bemærkes, at Hørsholm Haveforening, som er udsat for den største støjbelastning – i modsætning til de to grundejerforeninger – ikke har advokeret for deres sag og heller ikke får nogen støjbeskyttelse.

Vi omtalte i kapitel 2 muligheden for, at støj kan hitchhike med andre, stærkere policyhensyn. For så vidt angår den interne proces i Bakkehusene er det ikke støj som hitchhiker, men andre hensyn som værdistigning, øget salgbarhed og rekreative områder, som hitchhiker med støjhensynet.

³¹⁶ Interview Christian Gyntelberg, formand for bestyrelsen i Grundejerforeningen Bakkehusene.

³¹⁷ Interview Henning Frederiksen, tidligere formand for Grundejerforeningen Svenstrup

³¹⁸ Interview Katrine Langer, afdelingsleder, Vej- og Ejendomsafdelingen, Hørsholm Kommune.

³¹⁹ Interview Anders Borgen, formand for Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune.

³²⁰ Interview Christian Gyntelberg, formand for bestyrelsen i Grundejerforeningen Bakkehusene.

³²¹ Interview Henning Frederiksen, tidligere formand for Grundejerforeningen Svenstrup

³²² Interview Henning Frederiksen, tidligere formand for Grundejerforeningen Svenstrup; interview Peter Antonsen, medlem af Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune..

Staten og tværgående netværk

I afsnit 2.5 delte vi statens styringsmidler overfor kommunerne op i regulative, økonomiske og pædagogiske styringsmidler. Hvad angår regulative styringsmidler tilbyder staten ingen hjælp i casen fra Hørsholm. De pågældende boliger har ikke retskrav på etablering af støjbeskyttelse, og Miljøstyrelsens vejledende grænseværdier gælder kun, når der er tale om nybyggeri af boliger.

Spørgsmålet om, hvordan evt. støjbeskyttelse skal finansieres, dominerer hele processen. Det er omdrejningspunktet. Flere gange forsøger kommunen at få Vejdirektoratet til at finansiere tiltag. Ideen om en støjvold af slagter opstår bl.a. fordi Nordforbrændings fordel ved at kunne få løst et problem måske kan resultere i et økonomisk bidrag fra affaldsselskabet. Overskudsjord bliver den alternative løsning, fordi entreprenører ved anvendelse af overskudsjord tilbyder at etablere støjvolden mere eller mindre gratis, og kommunen satser endog på at entreprenører vil betale for at komme af med jorden. Og endelig rejses kravet om samfinansiering fordi kommunen ikke vil finansiere hele projektet. Et krav der rejses med særlig styrke, da kommunens økonomiske situation i 2002 forværres. Øgede ejendomsskatteindtægter som følge af de støjbeskyttede huses øgede værdi anvendes som argument af Grundejerforeningen Bakkehuse- ne. Ifølge politikerne har dette argument dog ikke betydning i den politiske proces. På grund af motorvejens status som statsvej er der også forventninger til, at staten vil bidrage til støjbeskyttelsen. „Jeg har så også en forventning til, at der er nogle muligheder, når vi kommer helt hen, hvor vi skal have økonomien til at nå“, som det formuleres af formanden for Teknik- og Miljøudvalget³²³.

Finansieringen har altså stor bevågenhed i processen fra start til slut, hvilket indikerer at statslige økonomiske styringsmidler i form af tilskudsordninger til støjafskærmning m.m. kan have betydning for udfaldet af tilsvarende processer. Bl.a. på baggrund af processen i Hørsholm siger afdelingslederen i kommunen: „Puljeordninger det er jo simpelthen en genial gulerod. Vi nævnte den her miljøpulje [puljen om støjpartnerskaber] lige før sommerferien, og så er de [politikere] jo vilde og blodige“³²⁴. Som det fremgår af afsnit 3.1 kan midler fra partnerskabspuljen imidlertid ikke anvendes ved støjbeskyttelse fra en statsvej, som tilfældet er i Hørsholm, og aktuelt kan Hørsholm Kommune ikke få de midler, som den danske trafikminister over en årrække har afsat til støjbekæmpelse langs statsvejnettet. Dertil er støjbelastningen for lille. I den konkrete proces spiller statslige midler en begrænset rolle. Da kommunen i 2004 beslutter at afsætte penge på 2005-budgettet til støjforanstaltninger ved motorvejen ingår eventuelle bidrag fra partnerskabspuljen heller ikke

³²³ Interview Anders Borgen, formand for Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune.

³²⁴ Interview Katrine Langer, afdelingsleder, Vej- og Ejendomsafdelingen, Hørsholm Kommune.

i overvejelser. „På det tidspunkt ved vi ikke noget om det“, siger formanden for Teknik- og Miljøudvalget³²⁵.

Hvad angår statens pædagogiske styringsmidler er betydningen begrænset i casen. Flere interviewpersoner henviser dog til Vejdirektoratets rolle som vejledende. Afdelingslederen i kommunen siger, at Vejdirektoratet „har udgivet de her manualer med gode projekter, med eksempler fra forskellige steder, hvor man også kan se priser. Ja, jeg synes, de gør et godt stykke arbejde“³²⁶. Repræsentanterne fra grundejerforeningerne henviser også til Vejdirektoratet, både til enkelte medarbejdere, som har været behjælpelige ved henvendelser, til direktoratets hjemmeside og til idékataloget fra 2004, „Nye veje til støjbekæmpelse“, som direktoratet udgiver i samarbejde med Miljøstyrelsen³²⁷. En af repræsentanterne betegner dog direktoratets hjælp mest som „sympati tilkendegivelser“³²⁸.

Foruden vejledning i forbindelse med det konkrete projekt, kan udgivelser over en årrække fra såvel Vejdirektoratet som Miljøstyrelsen have spillet en rolle for at skabe en øget generel opfattelse i samfundet af, at det er vigtigt at afhjælpe genen fra trafikstøj, hvilket kan gøde jorden for projektet i Hørsholm. Det er imidlertid ikke et synspunkt som interviewpersonerne forfægter.

Udenfor staten er der heller ikke megen hjælp at hente. Afdelingslederen siger forespurgt, at hun deltager i faglige netværk om trafikplanlægning og trafiksikkerhed, hvor man også kommer ind på vejbumper og støj. Men netværk som har vejtrafikstøj som et centralt omdrejningspunkt deltager hun ikke i. „Jeg er ikke engang klar over om der findes nogle“, siger hun. Heller ikke de nationale, danske miljøorganisationer har fokus på vejtrafikstøj. „Det kunne de jo sagtens have. Men det har de ikke. Det er ikke en af deres mærkesager“, siger afdelingslederen³²⁹. En søgning på „trafikstøj“ på hjemmesiden for den største miljøorganisation i Danmark, Danmarks Naturfredningsforening giver da heller ikke et eneste resultat³³⁰. Grundejerforeningerne har heller ikke haft kontakt til miljøorganisationer³³¹.

Opsamling på analysen

Vi ved endnu ikke om det projekt, som er beskrevet ovenfor realiseres, men det er sandsynligt at den stund en stor del af finansieringen er på plads, og Teknik- og Miljøudvalget har tilkendegivet vilje til – om nød-

³²⁵ Interview Anders Borgen, formand for Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune.

³²⁶ Interview Katrine Langer, afdelingsleder, Vej- og Ejendomsafdelingen, Hørsholm Kommune.

³²⁷ Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet 2004; interview Henning Frederiksen, tidligere formand for Grundejerforeningen Svenstrup; interview Christian Gyntelberg, formand for bestyrelsen i Grundejerforeningen Bakkehusene

³²⁸ Interview Christian Gyntelberg, formand for bestyrelsen i Grundejerforeningen Bakkehusene.

³²⁹ Interview Katrine Langer, afdelingsleder, Vej- og Ejendomsafdelingen, Hørsholm Kommune.

³³⁰ Søgning gennemført 22.09.2005 på www.dn.dk.

³³¹ Interview Henning Frederiksen, tidligere formand for Grundejerforeningen Svenstrup.

vendigt – at ekspropriere de arealer hvor støjafskærmningen skal etableres.

Den afgørende årsag til at projektet er nået så langt er, at nogle borgere, som trods udskiftninger i de aktives rækker, vedholdende og over en meget lang årrække sætter spørgsmålet på kommunens dagsorden, og de gør det på en måde, som kommunens politikere og embedsmænd har respekt for. Det er bemærkelsesværdigt, at borgerne formår at bringe spørgsmålet om støjbeskyttelse så langt. For det første er der – sammenlignet med støjproblemer i mange andre kommuner – tale om et relativt begrænset problem for en relativt begrænset del af kommunens borgere. For det andet er der i processen stort set ingen hjælp at hente fra statslige styringsmidler.

Kommunens politikere og forvaltning har ikke erfaring med denne type støjprojekter. Arbejdet er ikke institutionaliseret. Helt anderledes foregår kommunens arbejde med trafiksanering, hvor man systematisk sanerer prioriterede områder, og hvor der hvert år afsættes en million kroner på kommunens budget til arbejdet³³².

Formanden for kommunens Teknik- og Miljøudvalg har imidlertid engageret sig i sagen, og han lancerer ideen om samfinansiering, som bliver nøglen til at bringe projektet videre. Kommunen har tidligt stillet sig til rådighed som katalysator for projektet, hvormed vi mener, at forvaltningen har undersøgt forskellige muligheder for på en billig måde at etablere støjbeskyttelse, og har fået skitseprojektet udarbejdet.

Casen understreger, at borgere uden synderlig megen hjælp fra andre sider *kan* bringe spørgsmål om støjbeskyttelse på den lokale politiske dagsorden, og – formentlig – opnå en beslutning i deres favør.

³³² Interview Anders Borgen, formand for Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune; interview Katrine Langer, afdelingsleder, Vej- og Ejendomsafdelingen, Hørsholm Kommune.

5. Case: Facadeisolering og støjskærme i Stockholm, Sverige

5.1 Støjbeskyttelse i Stockholm

I Stockholm har man i dag en ordning, hvor kommunen i den otte-årige periode mellem 1997 og 2004 har anvendt 140,2 millioner kr. til beskyttelse mod trafikstøj ved det kommunale vejnet, hvilket betyder at 4.000–5.000 mennesker årligt har fået reduceret støjbelastningen. Midlerne er i al væsentlighed blevet anvendt til facade-tiltag, dvs. først og fremmest vindues-tiltag (fönster-åtgärder), men også udskiftning af ventilatorer, som ikke er tilstrækkeligt lyddæmpende. Boligejerne har selv bidraget med oftest 10 %, men i nogle tilfælde op til 50 % af den samlede udgift. En mindre del af midlerne er blevet anvendt til at bygge skærme³³³. Der er altså helt overvejende tale om det vi har betegnet som tiltag ved modtageren, men i begrænset omfang også tiltag under støjens udbredelse.

Tabel 5.1: De vigtigste begivenheder i Stockholm casen

Vigtige begivenheder vedrørende facadetiltag i Stockholm

1976: Bullerskyddsgruppen etableres.
1986: Handlingsprogram för åtgärder mot vägtrafikbuller i befintlig miljö vedtages.
1992: Forlig Dennispaketet mellem Moderaterna, Socialdemokraterna og Folkpartiet liberalerna.
1995: Bidrag til støjbekæmpelse fra Arbetsmarknads- och utbildningsnämnden.
1997: Kommunstyrelsen vedtager en omfattende fremtidig satsning på bekæmpelse af vejtrafikstøj ved eksisterende boliger.

Den ordning, som eksisterer i Stockholm er mere omfattende end ordninger for støjbekæmpelse ved eksisterende boliger i de andre nordiske hovedstæder. Stockholm er således den hovedstad i Norden, som siden slutningen af 1990'erne har anvendt flest midler på tiltag, der har til formål at reducere genen fra vejtrafikstøj ved eksisterende boliger på det kommunale vejnet. Det gælder uanset om man sammenligner de anvendte midler med eller uden statstilskud. Uden statstilskud er det årlige beløb anvendt i Stockholm siden slutningen af 1990'erne godt syv gange så stort som det årlige beløb anvendt i København i de tre år 2003–2005, og godt dobbelt så stort som det årlige beløb anvendt i Oslo og Helsingfors³³⁴. Det er

³³³ Stockholms stad 2003: 4-5 samt kopi af overhead med titlen „Bulleråtgärder 1995–2004“ som er modtaget fra Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms stad.

³³⁴ Kursen 06.12.2005 mellem diverse valutaer er anvendt ved beregningen. Medregnes de midler Helsingfors Stad anvender på det statslige vejnet bliver resultatet, at Stockholm og Helsingfors anvender nogenlunde samme beløb på støjbekæmpelse ved eksisterende boliger.

baggrunden for at vi har valgt Stockholms arbejde med facadeisolering som en case i projektet³³⁵.

Tabel 5.2: Den politiske styring i Stockholms stad

<p>Den politiske styring af Stockholms stad</p> <p>Kommunalfullmäktige er stadens højest besluttende organ. Der er 101 medlemmer. Ved sidste valg i 2002 blev mandaterne fordelt sådan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Socialdemokraterna: 35 • Moderaterna: 27 • Folkpartiet liberalerna: 17 • Vänsterpartiet: 11 • Miljöpartiet: 6 • Kristdemokraterna: 5 <p>Kommunstyrelsen udtaler sig i alle spørgsmål som de kommunalfullmäktige tager beslutning om. Kommunstyrelsen har 13 medlemmer.</p> <p>Borgerrådsberedningen består af otte styrende borgerråd, som hver for sig er chef for en afdeling, en såkaldt rotel. Der findes fx en Gatu- och fastighetsrotel og en Miljö- och konsumentrotel. foruden de otte styrende borgerråd er der fire oppositionsborgerråd i Borgerrådsberedningen. Borgerrådene er heltidspolitikere. Borgerrådsberedningen udtaler sig i alle spørgsmål som kommunstyrelsen behandler. Det er flertallet blandt de kommunalfullmäktige som beslutter hvem der skal besætte posterne som styrende borgerråd. Aktuelt er borgerrådene fordelt således:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Socialdemokraterna: 6 styrende borgerråd • Vänsterpartiet: 1 styrende borgerråd • Miljöpartiet: 1 styrende borgerråd • Moderaterna: 3 oppositionsborgerråd • Folkpartiet Liberalerna: 1 oppositionsborgerråd <p>Facknämder er udvalg af politikere fra alle partier. Der er aktuelt 15 facknämder der findes fx et Trafiknämnd og et Miljö- och hälsoskyddsnämnd. Hvert nämnd har en forvaltning med embedsmænd som varetager det daglige arbejde.</p>

Stockholms stad 2005b: 38–41; Stockholms stad 2005c.

I afsnittet redegør vi for processen, som førte til, at Stockholm i slutningen af 1990'erne gennemførte en væsentlig udvidelse af en allerede eksisterende ordning med tiltag mod vejtrafikstøj ved eksisterende boliger, og kom op på det niveau, vi har omtalt ovenfor. I næste afsnit analyserer vi processen med henblik på at vurdere, hvilke forhold som har haft betydning for beslutningen.

Bullerskyddsgruppen

I Stockholm gennemføres det første arbejde med vejtrafikstøj i begyndelsen af 1970'erne. Det sker i form af et udredningsarbejde med henblik på at undersøge de tekniske, økonomiske og juridiske muligheder for at re-

³³⁵ Stockholm er ganske vist også en større kommune med et indbyggertal knap ½ gang større end indbyggertallet i København, Oslo og Helsingfors. Men også set i forhold til indbyggertallet er indsatsen størst i Stockholm. Stockholm har ca. 760.000 indbyggere (http://www.stockholm.se/templates/template_121.asp, 07.10.2005). København ca. 500.000 indbyggere (http://www.sk.kk.dk/tal_fakta/befolkning.html, 10.11.2005). Oslo ca 530.000 indbyggere (<http://www.oslo.kommune.no/dok/felles/publ/brosjyrer/hovedstaden/befolkningindex.asp>, 10.11.2005). Helsingfors ca. 560.000 indbyggere (<http://www.hel.fi/english/info/facts.html>, 10.11.2005).

ducere støjproblemet. Det fører bl.a. til, at der i 1976 etableres en såkaldt Bullerskyddsgruppe med repræsentanter fra forskellige kommunale forvaltninger. De vigtigste deltagere i gruppen er de forvaltninger, som idag hedder Trafikkontoret og Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen. Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen fungerer som sekretariat for gruppen³³⁶.

Der gennemføres frem til midten af 1980'erne tiltag ved kilden. Fx indkøbes busser til Storstockholms Lokaltrafik, som er mindre støjende, og der indføres forbud mod, at køretøjer over 3,5 tons trafikerer vejnettet om natten. Hvad angår aktiviteter rettet mod begrænsning af støjen ved modtageren, er der frem til midten af 1980'erne først og fremmest tale om udredning og kortlægning samt projekteringsaktiviteter. Et beløb på mellem 3 og 15 mio SEK anvendes i perioden til støjdæmpende foranstaltninger³³⁷.

Finansieringen udgør tilsyneladende et centralt problem. I 1983 gør den ansvarlige borgarråd de fremtidige aktiviteter afhængig af statslige tilskud. Overfor kommunstyrelsen konstaterer han, at „[i]nnan regeringen tagit definitiv ställning till finansiering av bullerskyddsåtgärder i befintlig miljö anser jag inte att kommunen ska fortsätta sitt projekteringsarbete i samma omfattning som hittills“³³⁸.

Det 10-årige handlingsprogrammet

I begyndelsen af 1986 vedtager Stockholms stad et 10-årigt støjbeskyttende program. Programmet har sit udgangspunkt i det kortlægnings- og projekteringsarbejde, som Bullerskyddsgruppen har udført, og ifølge programmet skal kommunen over en 10-årig periode anvende ca. 110 mio. SEK til at gennemføre tiltag ved de steder i det kommunale vejnet, hvor støjen ved vejkanterne overstiger 75 dB. Af de 110 mio SEK forventes en del finansieret af statslige tilskud, de såkaldte „bidrag till statskommunala vägar“, og en anden del forventes finansieret af ejere til de ejendomme, hvor der gennemføres tiltag på facaden³³⁹.

Når ejerne forventes at medfinansiere støjbeskyttende tiltag, skyldes det dels at de vil kunne øge lejeindtægten, dels at driftsudgifterne kan mindskes bl.a. fordi bedre vinduer også reducerer udgifterne til opvarmning³⁴⁰.

Stockholms stad kommer imidlertid ikke til at anvende så mange penge på handlingsprogrammet som forventet. Det skyldes for det første, at

³³⁶ Stockholms stad 1985b: 6-7. Vi anvender i kapitlet de aktuelle betegnelser for såvel Trafikkontoret som Trafiknämnden, også i de situationer, hvor der egentlig er tale om forgængerne bl.a. i form af Gatu- och fastighetskontoret og Gatu- och fastighetsnämnden.

³³⁷ Stockholms stad 1985b: 6, 8. I et notat fra 1985 konstaterer Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen, at i perioden 1976 – 1984 har „[f]ör konkreta åtgärder mot buller i befintlig miljö [...] ca 3 miljoner kr använts“ (Stockholms stad 1985b: 8), men et andet sted fremgår det samme år, at der er udført tiltag ved det mest udsatte vejnet på 15 mio SEK (Stockholms stad 1985a: 3).

³³⁸ Stockholms stad 1985b: 7.

³³⁹ Stockholms stad 1985a: 1.

³⁴⁰ Stockholms stad 1985b: 11.

Vägverket overtager vejbestyrelsesansvaret for – og dermed også ansvaret for at gennemføre støjtiltag på – nogle veje, som tidligere var kommuneveje. For det andet skyldes det mere omkostningseffektive tekniske løsninger, og for det tredje afsætter kommunen simpelthen ikke de nødvendige midler. „Stadens arbete har bedrivits i varierande omfattning under åren på grund av brist på tilldelade medel“, skriver kommunens Miljöförvaltning senere. Kun ialt 20 mio kr har kommunen ved udgangen af 1993 spenderet på 10-årsprogrammet³⁴¹. Forvaltningen vurderer samtidig at en fuldførelse af 10-årsprogrammet kun vil koste yderligere 15–20 mio SEK for kommunen. Når det kan gøres så billigt skyldes det en lavkonjunktur i byggebranchen, som resulterer i lavere byggepriser.

I 1993 er der på Trafikkontorets budget kun afsat 1 mio SEK til arbejdet og i november ser der slet ikke ud til at der vil være midler til støjarbejdet i 1994. En situation, som Miljöförvaltningen i efteråret 1993 finder stærkt problematisk: „Det föreligger därmed en betydande risk för att det fastställda bullerskyddsprogrammet fördröjs eller rent av aldrig fullföljes, trots sin begränsade ambitionsnivå“, skriver forvaltningen³⁴².

Året før er imidlertid sket noget, som giver Miljöförvaltningen tro på, at arbejdet med vejtrafikstøj kan opnå en højere prioritering.

Dennispaketet

I efteråret 1992 har de tre store svenske partier, Moderaterna, Socialdemokraterne og Folkpartiet liberalerna indgået slutforlig om den såkaldte Dennispakke³⁴³. Forliget indgås mellem de tre partiers afdelinger i Stockholms stad og i Stockholms län (de regionale niveau). Forliget godkendes imidlertid senere af riksdag, regering, landsting og berørte kommuner³⁴⁴.

Dennispaketet består først og fremmest af en lang række infrastrukturprojekter for vej og kollektiv trafik i Stockholm og omegn på knap 36 milliarder SEK. Projekterne skal gennemføres i perioden 1992–2006.

Det fremgår af forligsteksten, at vejinfrastrukturen skal finansieres af bilafgifter, og det samme gælder for en række andre såkaldt „väganknutna investeringar“. Blandt disse tilknyttede investeringer er „Åtgärder i gatusystemet, bullerskydd mm“ på ialt 730 mio kr., et beløb som altså også skal finansieres af bilafgifter. Det fremgår ikke af forligsteksten hvor stor en del af de 730 mio, som skal anvendes til netop støjbeskyttelse, men teksten giver indtryk af en høj prioritering, og det er eksisterende støjramte boliger og vejtrafikstøj, som står i centrum. I teksten formuleres det således: „Medel reserveras för åtgärder som leder till minskade trafikbullerstörningar i befintliga bostadsfastigheter och uppförande av bul-

³⁴¹ Stockholms stad 1993b: 2.

³⁴² Miljöförvaltningen 1993a: 3.

³⁴³ Det første forlig om Dennispaketet foregik under ledelse af den tidligere riksbankschef, Bengt Dennis, hvorfra navnet stammer (Stockholms stad 2005d).

³⁴⁴ Stockholms stad 2005d; Överenskommelse om infrastrukturens utbyggnad i Stockholmsregionen 1992: 1, 37.

lerskydd längs gator och vägar med bullerproblem inom regionen“, og det pointeres, at der er behov for „omfattande skyddsåtgärder“.³⁴⁵

Når støj får så høj en prioritering i Dennispaketet har det formentlig flere årsager. For det første udsættes Dennispaketet allerede ved fødslen for omfattende kritik, både fra partier som står udenfor forliget, og fra forskellige organisationer. Kritikken tager især udgangspunkt i et miljøperspektiv: „Kritikken bottnade framför allt i att de olika projekten som Dennispaketet omfattade inte skulle medföra någon förbättring av miljön i Stockholm“, skriver Stockholms stad på sin hjemmeside³⁴⁶. Ifølge embedsmænd på Trafikkontoret og i Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen er det netop denne kritik, som fører til at store midler afsættes til støjbeskyttende foranstaltninger. Politikerne måtte etablere en vis balance mellem på den ene side hensynet til fremkommelighed som blev varetaget ved den omfattende udbygning af infrastruktur og på den anden side hensynet til miljø, som bl.a. kunne varetages ved at afsætte midler til støjbekyttelse³⁴⁷.

For det andet, hænger det sammen med det kortlægnings- og projekteringsarbejde som foreligger fra Bullerskyddsgruppen, og for det tredje spiller det en rolle at der på statsligt niveau i disse år arbejdes med en „Handlingsplan mot buller“.³⁴⁸

Trussel om pålæg

Dennispaketet er altså en del af bagtæppet for Miljöförvaltningens udspil i 1993. Forvaltningen ønsker en høj prioritering af støjbeskyttende foranstaltninger ved eksisterende boliger, og den foretager derfor to handlinger.

I lyset af de begrænsede midler som afsættes til gennemførelse af 10-årsprogrammet truer forvaltningen med at opfordre Miljö- och hälsoskyddsnämnden til i sin egenskab af tilsynsmyndighed at give pålæg til Trafiknämnden i sin egenskab af vejbestyrelse (vaghåller) om at gennemføre tiltag på en række vejstrækninger i medfør af miljöskyddslagen³⁴⁹. Opfordringen formuleres i et udkast til indstilling til Trafiknämnden, som ifølge interviewpersonerne cirkulerer blandt embedsmænd på alle niveauer i de to forvaltninger, men ikke i denne udformning tilsendes Miljö- och hälsoskyddsnämnden.

En interviewet embedsmand fra Trafikkontoret siger, at man dér tog truslen meget alvorligt, og at den bidrog til at kontorets ledelse indså, at man måtte sætte flere penge af til støjdæmpende aktiviteter³⁵⁰.

³⁴⁵ Överenskommelse om infrastrukturens utbyggnad i Stockholmsregionen 1992: 5, 29 (citát).

³⁴⁶ Stockholms stad 2005d.

³⁴⁷ Interview Ulf Nehrfors, Trafikkontoret, Stockholms stad; interview Magnus Lindqvist, Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen, Stockholms stad.

³⁴⁸ Utredningen för en handlingsplan mot buller 1993.

³⁴⁹ Stockholms stad 1993a: 1.

³⁵⁰ Interview Ulf Nehrfors, Trafikkontoret, Stockholms stad.

Efter forhandlinger mellem de to forvaltninger opnås en vis grad af fælles forståelse om en højere prioritering af støjbekæmpelse, og Miljöförvaltningen udarbejder en ny indstilling til Miljö- och hälsoskyddsnämnden. Her taler förvaltningen om „en gemensam syn och uppfattning“³⁵¹. Förvaltningen nævner, at muligheden for at give pålæg efter miljöskyddslagen eksisterer, men pointerer også det vil være „otillfredsställande för alla inblandade parter“ hvis det skulle blive måden man arbejder på³⁵².

Implementering af beslutningerne fra Dennispaketet er et andet spørgsmål, som optager Miljöförvaltningen i efteråret 1993. Förvaltningen er interesseret i at så mange penge som muligt af de 730 mio SEK til „Åtgärder i gatusystemet, bullerskydd, mm“ anvendes til støjbekæmpelse. Med udgangspunkt i Bullerskyddsgruppens kortlægnings- og projekteringsarbejde foreslår förvaltningen derfor at omkring halvdelen af beløbet, 315 mio SEK, anvendes til arbejdet. 315 mio SEK er prisen for at gennemføre tiltag ved boliger som er belastet med over 67 dB på facaden, og som ikke indgår i det eksisterende 10-års program³⁵³. Förvaltningen indstiller til Miljö- och hälsoskyddsnämnden at fortsætte planlægnings- og udredningsarbejdet med dette økonomiske udgangspunkt, og nämnden godkender indstillingen i slutningen af 1993.

Den store satsning

I 1995 er der på statsligt niveau afsat midler til kombinerede beskæftigelses- og miljøtiltag. I Stockholm fordeles midlerne af Arbetsmarknads- och utbildningsnämnden, og i 1995 bevilges 8,5 mio kr. til støjbekæmpende foranstaltninger. Midlerne er vigtige, fordi de fungerer som en katalysator for at komme igang med et arbejde i større målestok, siger en interviewperson³⁵⁴.

Truslen om at give pålæg efter miljöskyddslagen og de afsatte midler til støjarbejde i Dennispaketet resulterer i en bedre dialog og fælles forståelse mellem Trafikkontoret og Miljökontoret, og i 1996 fremlægger de to forvaltningsenheder for første gang en *fælles* rapport om 10 årsprogrammet med forslag til det fremtidige arbejde.

I den fælles rapport indstiller de to forvaltninger, at der fremover i en otte-årig periode anvendes 200 mio SEK til støjbekæmpelse med 25 mio SEK pr. år. Det er altså færre penge end Miljöförvaltningen forestillede sig umiddelbart efter forliget om Dennispaketet, men en fordeling af de 730 mio SEK har tilsyneladende fundet sted, hvor 200 mio. er sat af til støjarbejdet. Med en sådan anvendelse af midlerne, vil „en stor del av de bostäder som utsätts för höga ljudnivåer från vägtrafikken (>65dBA) [...] vara åtgärdade år 2005“, skriver de to forvaltninger, og betegner beløbet

³⁵¹ Stockholms stad 1993b: 4.

³⁵² Stockholms stad 1993b: 3.

³⁵³ Stockholms stad 1993c; Slb-analys 1993

³⁵⁴ Stockholms stad 1995; interview Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms stad.

som „ett mycket angeläget tillskott i arbetet med att förbättra bullersituationen i staden“³⁵⁵.

Det bør bemærkes, at de to forvaltninger i indstillingen netop forholder sig til boliger belastet med over 65 dB på facaden. Et mål, som er i overensstemmelse med det etape I mål for vejtrafikstøj, som regeringen fastsætter i 1996, og som afspejler sig i Vägverkets regleringsbrev.

Ved behandlingen i de respektive nämnd er repræsentanter fra Moderaterna og Folkpartiet liberalerna kritiske og bemærker, at støj ikke kan undgås, og at omkostningerne til den foreslåede indsats er lovligt store. De får ført det synspunkt til referat, at „[f]ör att staden ska kunna fungera krävs transporter av olika slag – person-, varu- och tjänstetransporter. Dessa kan inte ske ljudlöst. Staden bör naturligtvis fortlöpande arbeta med att minimera bullret i Stockholm, men detta kan inte ske till vilket pris som helst och var som helst. Det finns många andra angelägna områden vilka också kräver resurser“³⁵⁶. Trods indvendinger godkendes indstillingen fra de to forvaltninger enstemmigt på et møde i Kommunstyrelsen den 9. april 1997³⁵⁷.

Dermed er den store Stockholm-satsning på vejtrafikstøj ved eksisterende boliger besluttet.

1997 er året, og som det fremgår spiller forliget om Dennispaketet en helt central rolle for at midlerne afsættes. Interessant er det derfor, at 1997 også er året, hvor forliget om Dennispaketet endegyldigt falder sammen. En politiker blandt vore interviewpersoner siger, at der var krisemøder hver måned indenfor koalitionen af forligspartier³⁵⁸, og i februar 1997 beslutter regeringen på baggrund af kritik og projekter som ikke lader sig gennemføre at „upplösa“ forliget om Dennispaketet³⁵⁹.

Da Kommunstyrelsen den 9. april vedtager at satse 200 mio. over otte år på bekæmpelse af vejtrafikstøj ved eksisterende boliger, er det altså to måneder efter at forliget om Dennispaketet er ophævet.

5.2 Analyse af processen

Spørgsmålet vi nu skal besvare er hvad der har gjort det muligt for Stockholms stad at beslutte en så forholdsvis omfattende indsats på at reducere generne fra vejtrafikstøj ved eksisterende boliger?

³⁵⁵ Stockholms stad 1996: 8.

³⁵⁶ Stockholms stad 1997: 5.

³⁵⁷ Stockholms stad 1997.

³⁵⁸ Interview Margareta Olofsson (Vänsterpartiet), tidligere miljøborgarråd og formand for Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stockholms stad.

³⁵⁹ Stockholms stad 2005d.

Den kommunale organisation

Spiller det en rolle hvilke politiske partier, som sidder på magten i Stockholm? Spørgsmålet må besvares for to forskellige situationer.

Et par interviewpersoner finder det betydningsfuldt, at det netop var en venstrekoalition med en politiker fra Vänsterpartiet som var miljøborgarråd og formand for Miljö- och hälsoskyddsnämnden i årene mellem 1994 og 1998, da de vigtigste beslutninger blev taget³⁶⁰. Det kan imidlertid konstateres, at beslutningen i 1997 om at prioritere en større indsats godkendes enstemmigt, selvom de højreorienterede partier udtaler nogen skepsis. Én interviewperson har ikke indtryk af, at den politiske kulør havde betydning for beslutningerne på det tidspunkt³⁶¹.

Hvad så med årene efter beslutningen i 1997? I årene fra 1998 til 2002, hvor det er højresiden som har magten kan man ikke se ændringer i den økonomiske prioritering af indsatsen. Nogle interviewpersoner giver den forklaring, at „problemet var accepteret“ og at „man accepterede at der var sat et arbejde igang“³⁶². Ud af fire interviewpersoner siger de tre, at vejtrafikstøj aldrig har spillet en rolle i kommunale valgkampe, mens en tidligere borgarråd for trafikspørgsmål pointerer, at en „[s]atsning på bullerdämpande åtgärder“ faktisk var et af Socialdemokraternas „99 steg til ett bättre Stockholm“, som partiet gik til valg på i 2002. Han finder at de centrale spørgsmål ved de sidste 3–4 valg har været trafik og boliger, en cocktail som også giver rum for trafikstøj ved eksisterende boliger. Han lægger vægt på, at Socialdemokraterna i Sverige prioriterer de lokale miljøproblemer som fx trafikstøj, i modsætning til Miljöpartiet i Sverige og Arbeiderpartiet i Norge, som prioriterer de store miljøspørgsmål som fx klimaproblemerne. Også denne politiker pointerer dog, at der idag ikke fra politisk hold stilles spørgsmål ved indsatsen³⁶³. Med terminologien fra kapitel 2 ville vi sige, at indsatsen er institutionaliseret.

Stockholm er en stor kommune, og kommunens størrelse resulterer i store forvaltninger, hvor flere medarbejdere kan arbejde med vejtrafikstøj, selvom der i Miljöförvaltningen og Trafikkontoret ikke findes medarbejdere, som alene beskæftiger sig med vejtrafikstøj ved eksisterende boliger. I hver af de to forvaltninger er omkring fem medarbejdere involveret i dette arbejde³⁶⁴.

³⁶⁰ Interview Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms stad; interview Margareta Olofsson (Vänsterpartiet), tidligere miljøborgarråd og formand for Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stockholms stad.

³⁶¹ Interview Ulf Nehrfors, Trafikkontoret, Stockholms stad.

³⁶² Interview Margareta Olofsson (Vänsterpartiet), tidligere miljøborgarråd og formand for Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stockholms stad.

³⁶³ Interview Roger Morgert (Socialdemokraterna), tidligere trafikborgarråd, Stockholms stad; Socialdemokraterna i Stockholm 2002.

³⁶⁴ Interview Ulf Nehrfors, Trafikkontoret, Stockholms stad.

14 årsager til en høj prioritering af støj-arbejdet i Stockholm – notat fra en medarbejder i Miljöförvaltningen, Stockholms stad:

- Dennispaketet.
- Ökad medvetenhet om bullerfrågorna. Bl a genom Handlingsplanen och andra publikationer (forskning).
- Ett uppdämt behov då bulleråtgärder dithills genomförts i begränsad omfattning (1 mkr/år).
- Effektivt lobbyarbete från MF [Miljöförvaltningen], bl a genom beskrivningar av det omfattande behovet.
- Föreläggande enligt ML [Miljölagen] från MF till GFK [Gatu- och fastighetskontoret]. Åtminstone hot om detta.
- Ett väl dokumenterat underlag. Kartläggningar som beskriver gatusträckor och fastigheter med stort behov av bullerskydd.
- En väl fungerande arbetsgrupp inom staden med representanter från MF, GFK, SBK [Stadsbyggnadskontoret].
- Ett inarbetat och beprövat system för det administrativa arbetet med fönsteråtgärder och skärmar.
- Uppföljningar som visar på positiva effekter hos berörda.
- Redovisningar med jämna mellanrum till politikerna.
- Vägverkets målsättning att åtgärda alle > 65 dBA till 2003/2005 har inneburit draghjälp. „Vi ska inte vara sämre än Vägverket“.
- Kostnaden för bulleråtgärder bliver efterhand en naturlig del i budgetarbetet. Ingen nyhet, utan ett löpande behov. Då kostnaden någon gång ifrågasatts har vi hänvisat till de stora återstående behoven.
- Hög kunskapsnivå inom staden. Stockholm deltar i regionala, nationella och internationella sammanhang inom bullerområdet.
- Det statliga bidraget samt andra bidrag från arbetsmarknads och utbildningsnämnden.

Særligt Miljöförvaltningen besidder et højt vidensniveau indenfor arbejdet med støjbeskyttelse, og kommunens medarbejdere deltager i regionale, nationale og internationale netværk indenfor støjområdet. Der er flere eksempler på, at Miljöförvaltningen i samarbejde med nationale myndigheder indgår i nationale udredninger om trafikstøj³⁶⁵ eller i udredninger som har en generel national interesse³⁶⁶. En medarbejder i Miljöförvaltningen finder, at det i de tidlige faser af processen var vigtigt, at forvaltningen besad en omfattende kompetence, og ikke måtte købe sig til kompetence hos konsulenter, hvilket i høj grad er tilfældet idag³⁶⁷.

Den store satsning på at reducere problemet med vejtrafikstøj er ikke mindst skabt af en engageret kommunal miljøforvaltning. Det er vores indtryk, at der i Miljöförvaltningen er embedsmænd som kan betegnes som ildsjæle hvad angår vejtrafikstøj.

Miljöförvaltningen bruger den anledning, som Dennispaketet skaber til at beskrive hvor stort behovet er for en indsats, og opnår på den måde at der på tværs af forvaltninger opnås en fælles forståelse af problemets omfang og investeringsbehovet. Det arbejde som siden 1976 er foregået med kortlægning og projekter skaber muligheder for at forvaltningen kan løfte støjspørgsmålet, når anledninger byder sig. Hyppige rapporter til politikerne om den hidtidige indsats og det fremtidige behov trækker i samme retning. En medarbejder i forvaltningen beskriver indsatsen som et „effektivt lobbyarbejde“³⁶⁸. Man kan se støjhensynets placering i Den-

³⁶⁵ Fx Bullerarbeitsgruppen 2003; Hessleryd 2004; Lindqvist 2004.

³⁶⁶ Ericson et al 2004.

³⁶⁷ Interview Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms stad.

³⁶⁸ Personligt notat modtaget fra Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms stad. Se også tekstboksen.

nispaketet som et eksempel på det vi i afsnit 2.3 omtalte som policy-hitchhiking. Støjhensynet hitchhiker med udbygning af infrastruktur.

Overfor Trafikkontoret truer Miljöförvaltningen i 1993 med at anvende bestemmelser i miljöskyddslagen, hvis Trafiknämnden ikke i sin egen skab af vejbestyrelse (väghåller) afhjælper problemet ved de værst støjramte boliger³⁶⁹. En trussel som tages alvorligt og som er muliggjort af den svenske miljølovgivning.

Den høje prioritering er ikke kommet i stand uden konflikter. Men idag kan indsatsen betragtes som institutionaliseret. En interviewperson skriver til os i et notat at „[k]ostnaden för bulleråtgärder blir efterhand en naturlig del i budgetarbetet. Ingen nyhet, utan ett löpande behov“. En situation der passer godt overens med den beskrivelse vi i afsnit 2.6 gav af institutionaliserede handlinger, som noget der på baggrund af etablerede procedurer, rutiner og fælles opfattelser, sker af sig selv. Det hænder dog stadig at der stilles spørgsmål ved indsatsen, men de situationer klarer Miljöförvaltningen ved at henvise til behovet som findes godt dokumenteret via kortlægninger. „Då kostnaden någon gång ifrågasatts har vi hänvisat till de stora återstående behoven“, skriver interviewpersonen i notatet³⁷⁰.

Begge de to interviewede politikere peger på, at Stockholm i sammenligning med mange andre byer i og udenfor Sverige har en god økonomi. De tilføjer ydermere, at det i Stockholm aldrig er et problem at finde midler til investeringer³⁷¹. God økonomi og rigelighed med investeringsmidler kan også være en forklaring på Stockholms høje prioritering af at reducere genen fra vejtrafikstøj.

I afsnit 2.3 pointerede vi muligheden for det vi betegnede som policy-hitchhiking. I denne sag, hvor støjbeskyttelsen helt overvejende drejer sig om forbedring af vinduerne, kunne man forestille sig, at støj hitchhikede med et politisk ønske om at reducere varmemeforbruget. Alle interviewpersoner fra Stockholm pointerer imidlertid, at det ikke er tilfældet. Hverken politisk eller blandt embedsmænd i kommunen har det været fremført som et argument for støjarbejdet, at varmemeforbruget samtidig reduceres. Men det er naturligvis et argument, som spiller en rolle for boligejerne³⁷². I det omfang man kan tale om policy-hitchhiking ift. støj og varmemeforbrug, er det altså hensynet til reduceret varmemeforbrug, som hitchhiker med støjhensynet, og ikke omvendt.

Uden betydning for det beslutningsforløb vi her forfølger, ser det ud til at et eksempel på støjhensynets policy-hitchhiking med trafiksikkerhed

³⁶⁹ Miljöförvaltningen 1993a.

³⁷⁰ Personligt notat modtaget fra Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms stad. Se også tekstboksen.

³⁷¹ Interview tidligere statsråd for trafik, Roger Mogert (Socialdemokraterna), Stockholms stad, og tidligere miljøborgarråd, Margareta Olofsson (Vänsterpartiet).

³⁷² Interview Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms stad; interview Margareta Olofsson (Vänsterpartiet), tidligere miljøborgarråd og formand for Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stockholms stad; interview Ulf Nehrfor, Trafikkontoret, Stockholms stad; og interview Roger Mogert (Socialdemokraterna), tidligere trafikborgarråd, Stockholms stad.

eksisterer i Stockholm. Som led i stadens trafiksikkerhedsprogram har man fra februar 2005 indført 30 km-zoner på lokalgader i staden³⁷³, et tiltag, som også vil have positiv betydning for reduktion af vejtrafikstøj³⁷⁴.

Kommunens nære omgivelser

I Stockholm blev ca. 150.000 mennesker i 2003 eksponeret for støj på mere end 55 dB ved facaden, dvs. knap 20 % af befolkningen. Af disse 150.000 mennesker var ca. 60.000 udsat for mere end 65 dB ved facaden, dvs. knap 8 % af befolkningen³⁷⁵. Sammenlignet med København er der ikke tale om en stor støjbelastning ud af en befolkning på 760.000 indbyggere. I Københavns Kommune er ca. 2/3 af boligerne i kommunen belastet med støj over 55 dB, mens knap 18 % er belastet med støj over 65 dB³⁷⁶. Det er bemærkelsesværdigt, at andelen af boliger belastet med over 55 dB i Stockholm kommune ikke er større end tilfældet er i Hørsholm Kommune³⁷⁷.

Med terminologien fra afsnit 2.4 kan man sige, at relativt få har store ulemper og vil opnå store fordele ved tiltag samtidig med at mange vil få små omkostninger ved tiltag betalt over skatten.

Det er indtrykket, at støj har relativt stor bevågenhed blandt kommunens borgere. Således modtager kommunen årligt mellem 100 og 200 klager over vejtrafikstøj, klager som i hovedsagen vedrører det kommunale vejnet. Udover de registrerede klager modtager forvaltningerne dagligt flere andre forespørgsler om støj, som ikke registreres³⁷⁸. Også de politikere vi har interviewet pointerer, at de får henvendelser om støj fra borgerne³⁷⁹. Miljöforvaltningen tolker klagerne som udtryk for „ett generellt ökat intresse och medvetenhet om miljö- och hälsofrågor“³⁸⁰, og en interviewperson skriver i et notat til os, at der i 1997, hvor den årlige sum til vejstøjbeskyttelse stiger drastisk eksisterer „[e]tt uppdämt behov“, en formulering som også kan ses som udtryk for et vist pres fra de støjramte borgere.

³⁷³ Stockholms stad 2005b: 22.

³⁷⁴ Interview Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms stad.

³⁷⁵ Stockholms stad 2003: 2.

³⁷⁶ Københavns Kommune 2004: 46. En rapport fra 1990 viser den samme tendens. Ifølge rapporter var andelen af boliger belastet med støj ved boligen på over 65 dB følgende: Stockholm 15 %, København 17 % og Oslo 24 %. Også i 1990, dvs. mens 10 års programmet er under implementering og før beslutningen om den store satsning i 1997, ser støjbelastningen ud til at være mindre i Stockholm sammenlignet med København og Oslo (Lerstang 1990: 7).

³⁷⁷ Stockholms stad 2003: 6; Hørsholm Kommune 1997: 35.

³⁷⁸ Til sammenligning skønner en medarbejder i Miljøkontrollen, Københavns Kommune, at de årligt modtager mellem 50 og 100 klager over vejtrafikstøj (E-mail Jakob Fryd, Miljøkontrollen, Københavns Kommune).

³⁷⁹ Interview Roger Mogert (Socialdemokraterna), tidligere trafikborgarråd; interview Margareta Olofsson (Vänsterpartiet), tidligere miljøborgarråd.

³⁸⁰ Stockholm Stad 2003: 7.

En embedsmand i Trafikkontoret siger, at mange som henvender sig kommer fra et stille villakvarter i udkanten af Stockholm, men for nylig er flyttet til centrum, hvor der er langt mere vejtrafikstøj³⁸¹.

Trods borgerinteressen er det imidlertid bemærkelsesværdigt, at der tilsyneladende ikke findes interesseorganisationer i Stockholm som beskæftiger sig med vejtrafikstøj ved eksisterende boliger. Vi har henvendt os til Svenska naturskyddsförening, som er den største svenske miljøorganisation med en afdeling i Stockholm. En medarbejder i Stockholm-afdelingen svarer, at „[t]yvärr har vi i Stockholms naturskyddsförening ingenting som kan hjälpa dig“, og på nationalt niveau svarer en repræsentant fra forening, at „[t]yvärr kan jag inte påstå att vi har gjort något riktat på just bullerproblemen“, men tilføjer, at „[d]ock tas de ofta upp i sambandet med trafikplanering m m.“³⁸². Den sidste tilføjelse må forstås sådan, at netop vejtrafikstøj ved eksisterende boliger, ikke indgår i foreningens arbejde. Det er også en opfattelse, som bekræftes af alle interviewpersonerne³⁸³.

En af vore interviewpersonen siger, at Hyresgästföreningen i Stockholm, som lejerorganisation med 145.000 medlemmer alene i Stockholm regionen, definitivt har været aktive i arbejdet med trafikstøj³⁸⁴. Det er imidlertid ikke en opfattelse vi har fået bekræftet ved henvendelse til foreningen. På foreningens nationale hjemmeside fremgår det ganske vist, at der er oprettet en „arbetsgrupp vars uppgift är att tillvarata medlemmarnas berättigade krav på ett boende i en, från hälsosynpunkt, acceptabel bullermiljö såväl inom- som utomhus“³⁸⁵. Men ved henvendelse til Stockholm afdelingen er svaret, at man ikke arbejder med vejtrafikstøj³⁸⁶. Det er en opfattelse som også bekræftes af de øvrige interviewpersoner fra Stockholm³⁸⁷.

Samlet set er det vores opfattelse, at de nære omgivelser har begrænset betydning som forklaring på Stockholms – sammenlignet med andre kommuner – omfattende indsats på at reducere generne fra vejtrafikstøj.

Staten og tværgående netværk

Staten spiller tilsyneladende en betydelig rolle for Stockholms omfattende satsning på støj.

³⁸¹ Interview Ulf Nehrfors, Trafikkontoret, Stockholms stad.

³⁸² E-mail Maja Larsson, Stockholm naturskyddsförening; og e-mail Magnus Nilsson, Svenska Naturskyddsföreningen. Opfattelsen bekræftes også ved telefonisk samtale med Mårten Wallberg, Svenska naturskyddsförening.

³⁸³ Interview Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms stad; interview Margareta Olofsson (Vänsterpartiet), tidligere miljøborgarråd og formand for Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stockholms stad; interview Ulf Nehrfors, Trafikkontoret, Stockholms stad; og interview Roger Mogert (Socialdemokraterna), tidligere trafikborgarråd, Stockholms stad.

³⁸⁴ Interview Roger Mogert (Socialdemokraterna), tidligere trafikborgarråd.

³⁸⁵ <https://www.hyresgastforeningen.se/eprise/main/hgf/index.html>, 24.03.2006.

³⁸⁶ E-mail fra Annika Eriksson, Hyresgästföreningen i Stockholm.

³⁸⁷ Interview Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms stad; interview Margareta Olofsson (Vänsterpartiet), tidligere miljøborgarråd og formand for Miljö- och hälsoskyddsnämnden, Stockholms stad; interview Ulf Nehrfors, Trafikkontoret, Stockholms stad.

Hvad angår regulative styringsmidler eksisterer ikke en pligt for kommunerne til at gennemføre en indsats ved bestemte støjniveauer, som tilfældet er i Norge med den såkaldte forurensningsforskrift. De svenske riktvärden er alene vejledende. Imidlertid eksisterer i den tidligere miljöskyddslag og den nuværende miljöbalken en mulighed for en tilsynsmyndighed til at give en vejbestyrelse pålæg (föreläggande) om at gennemføre støjreducerende foranstaltninger. Som det fremgår truer Miljöförvaltningen i sin egenskab af tilsynsmyndighed med at anvende denne mulighed overfor Trafiknämnden, en trussel som får betydning for Stockholms prioritering af støjproblemet. Det bliver ved truslen, men der er ikke desto mindre tale om en national lovbestemmelse, som bidrager til en indsats overfor vejtrafikstøj.

Hvad angår økonomiske virkemidler, har – som nævnt – staten siden 1992 ydet tilskud til støjtiltag langs det kommunale vejnet. I perioden 1997 til 2004 har det resulteret i et tilskud på 35,1 mio. SEK af en samlet kommunal udgift til støjbeskyttelse på 140,2 mio. SEK, altså i gennemsnit ca. 25 % statsligt tilskud. Tilskuddet kan være på op til 50 % af de kommunale udgifter. Når det tilskud, som Stockholms stad har modtaget, ikke er større, skyldes det, at der er mange ansøgere, og Vägverket har kun en begrænset sum til rådighed.

Hvilken rolle spiller dette statslige tilskud? Det første bidrag fra den kombinerede beskæftigelses- og miljøfremme ordning har stor betydning for at komme igang med arbejdet i en større målestok, som en interviewperson siger³⁸⁸. Efter beslutningen om den store indsats i 1997 er det imidlertid vores vurdering, at det statslige tilskud har mindre betydning. På det tidspunkt er prioritering af støjarbejdet accepteret, og arbejdet ville i stor udstrækning finde sted også uden statens økonomiske hjælp. Det er også flere af interviewpersonernes opfattelse, fx siger en medarbejder i Trafikkontoret, at „Stockholm havde lavet samme indsats om bidraget ikke havde eksisteret“³⁸⁹. En anden interviewperson påpeger imidlertid, at statsbidraget har „en större roll i mindre kommuner. För de kan det till och med ha en avgörande roll“, og han tilføjer, at forvaltningen også i Stockholm har „använt statsbidraget som argument då vi föreslår för politiker vad som ska göras. Svårt att avgöra vilken betydelse det har haft, men jag tror att det hjälpt arbetet och vår argumentation genom åren“³⁹⁰. Læren fra Stockholm er, at statslige bidrag har stor betydning, når man skal have en kommune til at kaste sig over et nyt område, som kommunen idag ikke prioriterer. „Fra begyndelsen var det en forudsætning“, som en af vore interviewpersoner siger. I en indledende fase havde bidraget betydning i dialogen med andre forvaltninger og med politikerne³⁹¹. Men når arbejdet først er accepteret og besluttet – og institutionaliseret (hvilket

³⁸⁸ Interview Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms stad.

³⁸⁹ Interview Ulf Nehrfors, Trafikkontoret, Stockholms stad.

³⁹⁰ E-mail Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms Stad.

³⁹¹ Interview Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms stad.

mest sandsynligt vil finde sted i de store kommuner) – så har statens bidrag mindre betydning.

Den svenske stat er også i besiddelse af pædagogiske virkemidler, som har haft betydning for processen i Stockholm. I et notat fra Miljöförvaltningen peger man særligt på, at „[b]ullerfrågorna har uppmärksamhets alltmer bl a genom utredningen Handlingsplan mot buller“, som er en statslig handlingsplan fra 1993³⁹². Et andet forhold som trækkes frem af embedsmænd er etape I målet om at gennemføre tiltag ved alle boliger belastet med over 65 dB på facaden, således som det omtales i Vägverkets regleringsbrev. Dette mål har „inneburit draghjälp“. Synspunktet i kommunen har tilsyneladende været, at „Vi ska inte vara sämre än Vägverket“, som det formuleres af en interviewperson³⁹³.

Under de pædagogiske styringsmidler vil vi også omtale, at den svenske stat historisk set går tidligt igang med vejtrafikstøjarbejdet. Et eksempel er Naturvårdsverkets ordning med eksperthjælp som etableres i begyndelsen af 1970'erne. Den svenske stats mangeårige fokus på problemstillingen kan have sat væsentlige spor som påvirker en kommunal beslutningsproces som den i Stockholm.

Udover statens aktiviteter kan faglige og politiske netværk spille en rolle. Politikerne deltager ikke i netværk om støj³⁹⁴. Hvad angår faglige netværk for embedsmænd deltager embedsmænd i Trafikkontoret og især i Miljöförvaltningen i flere aktiviteter som skaber netværk. Ifølge en embedsmand i Miljöförvaltningen, deltager forvaltningen i aktiviteter sammen med Länsstyrelsen i Stockholm län og de andre 25 kommuner i länet. Fra årsskiftet 2005/6 etableres et formelt netværk i Stockholm län af kommunale embedsmænd og politikere, som arbejder med støj. Som repræsentant for de svenske kommuner har Stockholm i flere tilfælde deltaget i nationale udredninger, og forvaltningen deltager også i støjmøder med de nationale verk. I efteråret 2004 arrangerede Svenska Kommunförbundet en række heldagsseminarer forskellige steder i Sverige for embedsmænd, som arbejder med støj, også på disse seminarer deltog Miljöförvaltningen i Stockholm med oplæg. Endelig deltog kommunen i en arbejdsgruppe, som tilvejebragte grundlaget for EU-direktivet om støj fra 2002³⁹⁵.

Det er indtrykket, at Stockholms stad er drivende ihvertfald i de svensk baserede netværk. Netværkene bidrager formentlig til at sikre et højt kompetence- og informationsniveau blandt de af kommunens embedsmænd som arbejder med støj. Selvom det er indtrykket, at Stockholm som en kommune med store erfaringer på området giver mere end tager i de fleste netværk.

³⁹² Stockholms stad 2003: 4.

³⁹³ Personligt notat modtaget fra Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms stad. Se også tekstboksen.

³⁹⁴ Interview Rolf Mogert (Socialdemokraterna), tidligere trafikborgarråd, Stockholms stad; Interview Margareta Olofsson (Vänsterpartiet), tidligere miljøborgarråd, Stockholms stad.

³⁹⁵ Interview Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms stad. Interview Ulf Nehrfors, Trafikkontoret, Stockholms stad.

Opsamling på analysen

Casen i Stockholm adskiller sig på flere måder fra casen i Hørsholm. Hvor det i Hørsholm er aktive borgere, som har hovedfortjenesten for, at sagen er kommet så langt, er det i Stockholm først og fremmest en aktiv og engageret Miljöförvaltning som man kan takke for beslutningen om den store satsning i 1997. Et „effektivt lobbyarbejde“ som det beskrives.

Miljöförvaltningen får imidlertid væsentlig hjælp af statslige regulative, økonomiske og pædagogiske styringsmidler, som de dygtigt formår at anvende. Det var sandsynligvis ikke lykkedes at etablere en stor satsning i Stockholm uden hjælp fra staten. Dennispaketet, som ikke har støjbekæmpelse som et udgangspunkt, spiller også en væsentlig rolle.

Idag er støjarbejdet i Stockholm karakteriseret ved en høj grad af institutionalisering – endnu et forhold hvor Stockholm adskiller sig fra Hørsholm. Udgiften til støjtiltag er idag „en naturlig del af budgetarbejdet. Ingen nyhet, utan et löpande behov“, som en embedsmand skriver. Fra politisk hold stilles ikke spørgsmål ved indsatsen. Hyppige afrapporteringer til politikerne om den hidtidige indsats og det fremtidige behov betyder at arbejdet fastholdes i politikernes bevidsthed.

Når der idag ind imellem internt i den kommunale forvaltning stilles spørgsmål ved indsatsen henviser Miljöförvaltningen til behovet, som findes godt dokumenteret via kortlægninger.

6. Den kommunale støjpolitiks anatomi

Vi vil her analysere det vi kalder den kommunale støjpolitiks anatomi, dvs. forskellige karakteristika ved vejtrafikstøj som policyfelt i kommunerne. Empirisk tager analysen udgangspunkt i de to foregående kapitler. Men vi vil også inddrage andre empiriske studier, som har relevans i den sammenhæng.

6.1 Den kommunale organisation

Det er vores vurdering at vejtrafikstøj ved eksisterende boliger er genstand for begrænset politisk opmærksomhed. Det er tilfældet i Hørsholm, hvor kommunens handlingsplan for trafik og miljø fra 1997 ikke er særlig ambitiøs hvad angår vejstøj, hvor det kan diskuteres om støjvolde overhovedet er en kommunal opgave, og hvor det er første gang kommunens politikere skal tage beslutning i en sag om vejtrafikstøj ved eksisterende boliger. Hverken trafikstøj generelt eller det konkrete projekt har været et tema i kommunale valgkampe i Hørsholm. Erfaringerne fra Hørsholm er i overensstemmelse med en norsk – ca. 10 år gammel – undersøgelse som viser, at kommunerne prioriterer trafik lavt som miljøproblem.

Den norske undersøgelse viser imidlertid også, at der i prioritering af trafik eksisterer en forskel mellem store og små kommuner, hvor store kommuner med stor befolkningstæthed i højere grad prioriterer trafik³⁹⁶. Det er en observation, som er i overensstemmelse med erfaringerne fra Stockholm, hvor en interviewperson siger, at trafik og boliger har været det centrale spørgsmål ved de sidste 3–4 valg, og hvor støjdæmpende tiltag indgik som ét blandt Socialdemokraternes „99 steg til et bättre Stockholm“ ved sidste valg. Han pointerer dog, at andre partier så vidt han husker ikke havde støj med i valgprogrammet. De tre øvrige interviewpersoner siger, at vejtrafikstøj aldrig har spillet en rolle i kommunale valgkampe, så nogen stor rolle spiller vejtrafikstøj næppe i kommunale valgkampe i Stockholm³⁹⁷. Et begrænset politisk fokus på vejtrafikstøj er også indtrykket, når man ser i Stockholms stads årsrapport for 2004. Hverken i afsnittet om trafik eller i afsnittet om miljø omtales kommu-

³⁹⁶ Hovik 1994: 184, 199.

³⁹⁷ Det er den umiddelbare vurdering, at vejtrafikstøj heller ikke har spillet en stor rolle i kommunale valgkampe i København, men fra valget i efteråret 2005 findes dog et eksempel på, at den daværende miljøborgmester forsøgte at inddrage vejtrafikstøj som et tema i valgkampen (Jyllands-Posten 2005).

nens indsats mod vejtrafikstøj³⁹⁸. Det er tilfældet selvom Stockholm i sammenligning med de andre nordiske hovedstæder har gennemført en stor indsats.

Det er den generelle holdning blandt de interviewede personer i både Hørsholm og Stockholm, at vejtrafikstøj har mindre politisk bevågenhed end fx trafiksikkerhed. En politiker fra Hørsholm siger, at trafiksikkerhed indgår i valgkampene mens støjvolden i Hørsholm aldrig har været nævnt i en valgkamp. Han giver den forklaring, at trafiksikkerhed i sidste ende opfattes som et spørgsmål om „liv og død“ og han udlægger holdningen i Hørsholm sådan, at „det vigtigste er jo simpelthen at passe på børn i trafikken“. I modsætning hertil udlægger han holdningen til støjvolden som „sådan en slags kosmetik“ og en „ansigtsløftning“, selvom han understreger, at han selv ser støjvolden som mere end kosmetik³⁹⁹.

Også interviewpersoner fra Stockholm peger på, at trafiksikkerhed politisk er højere prioriteret end vejtrafikstøj. En af de interviewede giver samme forklaring som i Hørsholm: I modsætning til situationen ved trafiksikkerhed, så dør man ikke af støj⁴⁰⁰. Sammen med en anden interviewperson fra Stockholm henviser han til, at den svenske nollvision for trafiksikkerhed har bidraget til at give spørgsmålet om trafiksikkerhed en høj prioritering i det svenske samfund⁴⁰¹. Stockholms stads årsrapport for 2004 giver også indtryk af en højere prioritering af trafiksikkerhed. Trafiksikkerhed omtales således i årsrapportens afsnit om trafik⁴⁰².

Vores vurdering af den politiske opmærksomhed omkring vejtrafikstøj svarer til konklusionerne fra en såkaldt støjmesse, som blev afholdt i København oktober 2004, og hvor de danske kommunalpolitikeres bevågenhed overfor vejtrafikstøj blev vendt. I referatet fra støjmessen står der bl.a.: „Støj har ikke de lokale politikeres bevågenhed“ og „[b]eslutningstagere i kommunerne har generelt ikke tilstrækkeligt fokus på vejstøj som problem, hvilket er en barriere for at gøre mere for at reducere støjen. På trafikområdet er det trafiksikkerhed og fremkommelighed der for tiden er på den lokalpolitiske dagsorden“. En folketingspolitiker „indrømmede“ ifølge referatet, at han i sit tidligere virke som kommunalpolitiker ikke havde været opmærksom på vejstøj som noget der skulle prioriteres⁴⁰³.

Når vejtrafikstøj er genstand for begrænset politisk opmærksomhed, følger også, at indsatsen ikke i særlig stor grad divergerer afhængig af politisk kulør. Det er tilfældet i Hørsholm og det er i hovedsagen tilfældet i Stockholm efter beslutningen i 1997, omend det kan bemærkes at Socialdemokraterne har støjbekæmpelse med i valgprogrammet.

Selvom arbejdet med vejtrafikstøj kun i begrænset omfang afhænger af politisk kulør, må det tillægges en vis betydning, at der på vigtige tids-

³⁹⁸ Stockholms stad 2005b: 22, 23.

³⁹⁹ Interview Peter Antonsen, medlem af Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune.

⁴⁰⁰ Interview Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms stad.

⁴⁰¹ Interview Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms stad; Ulf Nehrfors, Trafikkontoret, Stockholms stad.

⁴⁰² Stockholms stad 2005b: 22.

⁴⁰³ Støjmessen 2004.

punkter på centrale poster i begge caseforløb findes politikere, som er engagerede i spørgsmålet. I Hørsholm engagerer formanden for Teknik- og Miljøudvalget sig i sagen og lancerer ideen om samfinansiering, som bliver nøglen til at bringe projektet videre. I Stockholm tillægges det betydning af nogle interviewpersoner, at det netop var en venstrekoalition med en politiker fra Vänsterpartiet, som var miljøborgarråd og formand for Miljö- och hälsoskyddsnämnden i de afgørende år mellem 1994 og 1998.

De to cases viser en forskel mellem små og store kommuner hvad angår kompetence på området. I en lille kommune som Hørsholm er forvaltningens kompetence begrænset, og der er ingen støjekspert i Teknik- og Miljøforvaltningen. Forvaltningen må via konsulenter købe sig til de nødvendige kompetencer. Det betyder også, at man i Hørsholm ikke finder ildsjæle på netop vejtrafikstøj i forvaltningen. Situationen i Hørsholm er helt i overensstemmelse med en norsk undersøgelse, hvor man peger på at det i mange kommuner er få medarbejdere, som beskæftiger sig med støj. „Mange med ansvar for støjspørsmål har dette som en deltidsoppgave“, som det formuleres i undersøgelsen⁴⁰⁴. I et dansk seminar om vejstøj kom det også frem, at der ikke er tilstrækkelig viden i de kommunale forvaltninger og blandt politikerne⁴⁰⁵. Det svenske Boverket efterlyste tilsvarende i 2003 „ökad beredskap i kommunerna“ samt „kunskap och organisation“⁴⁰⁶.

Anderledes i Stockholm som er en stor kommune, hvor mange medarbejdere både i Miljöförvaltningen og Trafikkontoret er beskæftiget med vejtrafikstøj ved eksisterende boliger, og hvor der er ressourcer til at opbygge betydelig kompetence og deltage i en lang række regionale, nationale og internationale netværk. Den større forvaltning betyder også, at man i Miljöförvaltningen kan finde ildsjæle indenfor området.

En medarbejder fra Trafikkontoret i Stockholm fortalte i et interview om hans situation i 1993, da han som uddannet ingeniør kom til kontoret, og begyndte at beskæftige sig med vejtrafikstøj. Han havde stort set ingen kvalifikationer hverken på støj eller akustik, og måtte efteruddanne sig via „learning by doing“⁴⁰⁷. Den førømtalte norske undersøgelse peger tilsvarende på det problem, at støj ikke klart og entydigt er knyttet til bestemte uddannelser, hvorfor der ikke er nogen bestemte professioner som i udgangspunktet har kvalifikationer til at beskæftige sig med opgaven, og som oplever det som naturligt at tage ansvar for arbejdet: „Støj er nærmest et ikke-eksisterende tema på høyskoler og universiteter. Det er også et begrænset tilbud når det gjelder etterutdanning“, skriver man i den norske undersøgelse⁴⁰⁸.

⁴⁰⁴ Kolbenstvedt et al 2001: II, 102, citat p. 102.

⁴⁰⁵ Bendtsen 2003: 23.

⁴⁰⁶ Boverket 2003: 28.

⁴⁰⁷ Interview Ulf Nehrfors, Trafikkontoret, Stockholms stad.

⁴⁰⁸ Kolbenstvedt et al 2001: II, 102.

Begge cases er eksempler på, at det ikke er en let opgave for kommunerne at give sig i kast med og prioritere arbejdet med vejtrafikstøj ved eksisterende boliger. I Hørsholm oplever man at arbejdet tager „enormt lang tid“. De første akter på sagen er fra 1990, det er nu knap 7 år siden et skitseprojekt til støjvolden forelå, og endnu er de endelige beslutninger ikke på plads. I Stockholm indledes arbejdet i begyndelsen af 1970'erne og i 1980'erne vedtages 10-årsprogrammet og tiltag gennemføres i mindre skala, men det er først i 1997 at en stor prioritering af området vedtages i Kommunestyrelsen. Casene understreger, at det ikke er let at bryde med eller ændre eksisterende prioriteringer og rutinerede praksisser for at give plads til støjarbejdet.

Men casen fra Stockholm er altså et eksempel på, at det kan lade sig gøre. Casen viser, at en stærk miljøforvaltning i en stor kommune efter et langvarigt, vedholdende „lobbyarbejde“ – som en embedsmand kalder det – kan spille en afgørende rolle og lykkes med at få kommunens politikere til at vedtage en stor satsning på bekæmpelse af vejtrafikstøj ved eksisterende boliger.

Generelt ser kommunerne sig som økonomisk pressede i disse år. Det skyldes ikke mindst at flere statslige opgaver lægges på kommunernes skuldre. Den ovenfor nævnte norske undersøgelse pointerer, at „mange kommuner har svært begrensede ressourcer til arbejdet med støjsager“⁴⁰⁹. Når dette er tilfældet med generelle støjsager må det også forventes at være tilfældet når det drejer sig om boliger belastet med vejtrafikstøj fra eksisterende veje. På et dansk vejstøjseminar med kommunale embedsmænd i 2003 blev manglen på økonomiske ressourcer også trukket frem af flere oplægsholdere⁴¹⁰. Den svenske regering skriver i 2005 tilsvarende, at „[b]risten på tid och resurser gör att många, särskilt mindre, kommuner prioriterar den lagstadgade tillsynen“⁴¹¹. Når netop Hørsholm og Stockholm har formået at prioritere støjarbejdet højere end man normalt ser, kan en årsag være at begge kommuner tilsyneladende har en god økonomi. Det er ikke sikkert, at man ville finde tilsvarende prioriteringer i fattige kommuner.

Vejstøjbelastede boliger ved eksisterende veje kan betragtes isoleret som en beskyttelsesopgave, der alene har til formål at afhjælpe netop dette isolerede problem. Men løsninger kan også betragtes ud fra et princip om sektorintegration (Sørensen 2001, European Environmental Agency 2005). I denne sammenhæng betyder princippet, at hensynet til vejtrafikstøj må integreres i forbindelse med andre kommunale opgaver, fx. ved byfornyelse, trafiksanering eller vejvedligeholdelse. Et dansk såkaldt idékatalog har lagt særlig vægt på denne vinkel (Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet 2004).

⁴⁰⁹ Kolbenstvedt et al 2001: II.

⁴¹⁰ Bendtsen 2003: 22, 23.

⁴¹¹ Regeringen, Sverige 2005: 343.

Ingen af casene tyder på, at det er let på den måde at integrere arbejdet med vejtrafikstøj i andre opgaver. I Hørsholm har man i en årrække arbejdet med trafiksanering, men ikke i den forbindelse indtænkt arbejdet med vejtrafikstøj. I Stockholm har Miljöförvaltningen ønsket at kommunen anlagde et bredere perspektiv på støjarbejdet, som ikke alene satte fokus på støjbeskyttelse. Således har forvaltningen ønsket trafikregulering og støjsvage vejbelægnings, som ville reducere støjen ved kilden. Det ønske har imidlertid ikke vundet genklang i Bullerskyddsgruppen. En interviewperson fra Miljöförvaltningen vurderer at årsagen skal findes i det forhold, at de embedsmænd på Trafikkontoret, som arbejder med drift af vejnettet, ikke ser reduktion af vejtrafikstøj som en del af deres arbejde⁴¹².

6.2 Kommunens nære omgivelser

Det ligger i kommunens dobbeltrolle, at den udgør en arena for at udtrykke lokale interesser. Hvilke opgaver kommunen skal varetage, og hvordan det skal gøres påvirkes derfor af borgere, virksomheder og organisationer i kommunen.

Spørgsmålet er, om disse nære omgivelser kan forventes at bringe problemet med vejtrafikstøjbelastede boliger ved eksisterende veje på den kommunale dagsorden og påvirke kommunerne til at gøre noget ved problemet?

Det kan først slås fast, at der næppe er mange eksempler på, at borgernes indflydelse mellem valgene er institutionaliseret når det drejer sig om vejstøjbelastede boliger ved eksisterende veje. Anderledes ved planlægning af nyt byggeri eller nye veje, som ofte vil kræve fysisk planlægning med dertil knyttede høringer af borgerne. I Hørsholm-casen institutionaliseres *i processen* borgerindflydelse, idet repræsentanter for grundejerforeningerne inviteres til møder og inddrages i kommunens beslutninger, men det er ikke et samarbejde som er etableret *på forhånd*.

De to cases er helt forskellige hvad angår borgerengagement. I Hørsholm-casen er borgernes engagement en afgørende årsag til at projektet er nået så langt som tilfældet er. Casen understreger, at borgere med stor vedholdenhed og over en lang årrække kan sætte spørgsmål om beskyttelse mod vejtrafikstøj ved eksisterende boliger på den kommunale dagsorden. Det er en konklusion som også bakkes op i referatet fra den før omtalte støjmesse. Her pointeres det, at „[b]orgergrupper, der er tilstrækkeligt markante kan få gennemført støjreduktioner i deres lokalområde. Borgerne selv har således en mulighed for at sætte støj højere på den lokalpolitiske dagsorden“⁴¹³. I referatet fra støjmessen præsenteres det imidlertid også som et synspunkt, at „der ikke sker noget lokalt uden

⁴¹² Interview Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms stad.

⁴¹³ Støjmessen 2004.

stærkt organiserede borgergrupper“⁴¹⁴. De to cases viser, at der *kan* ske noget på baggrund af aktiviteter fra borgergrupper (Hørsholm), men de viser også, at organiserede borgere ikke er en forudsætning for at der sker noget (Stockholm).

I Stockholm klager borgerne over gener fra vejtrafikstøj, men der er ikke nogen organisering af borgerne, som arbejder for at reducere genen. Hverken den lokale afdeling af Sveriges naturskyddsförening eller Hyresgästföreningen i Stockholm har engageret sig som advokater i arbejdet med at reducere støjbelastningen. Vi vil her forsøge at forklare det relativt begrænsede borgerengagement, man oplever i Stockholm, og som vi vurderer også gør sig gældende i mange andre kommuner.

Vejtrafikstøjen har en karakter som betyder, at de nære omgivelser i begrænset omfang sætter det på den kommunale dagsorden. Med undtagelse af situationen ved etablering af nye veje eller boliger, så er et karakteristika, at ansvaret for og tidspunktet for vejtrafikstøjs opståen som problem et givet sted er diffust. Selvom vejtrafikstøj betragtes som et *lokalt* problem og stammer fra en konkret vejstrækning, er synderen ikke konkret. Det er trafikken på vejen som skaber støjen, og biltrafikanter er de fleste af os i større eller mindre omfang. Dertil kommer, at vejtrafikstøj i situationer med eksisterende boliger og veje er et problem, som er tæt forbundet med stigende trafik. Da boligerne blev bygget eller vejen blev anlagt var trafikken ofte mindre. Trafikvækst over mange år har imidlertid skabt støjproblemet. Derfor kan problemets opståen ikke tidsfæstes, vejtrafikstøj kommer langsomt og snigende. Ydermere er akustiske målinger eller faglige beregninger ofte nødvendige for at give støjproblemet legitimitet.

Det forholder sig anderledes ved forurening fra en virksomhed, hvor ansvaret kan placeres præcist. Det samme er tilfældet, når en bils hastighed over fartgrænserne er årsag til et alvorligt uheld. I modsætning til situationen ved et alvorligt trafikuheld er der ikke nogle konkrete begivenheder, som giver efterdønninger i den lokale presse, og dermed opnår betydelig symbolværdi⁴¹⁵. Formanden for Teknik- og Miljøudvalget i Hørsholm Kommune forklarer i et interview, hvordan folk er enormt engagerede og tager spørgsmålene meget seriøst, når der er borgermøder med trafiksikkerhed på dagsordenen⁴¹⁶. I spørgsmål om trafiksikkerhed er problemets legitimitet åbenbar.

⁴¹⁴ Støjmessen 2004.

⁴¹⁵ Solheim har i den forbindelse talt om at „[e]n fordel med trafiksikkerhet som tema er at ulykker er så synlige og deres effekter så åbenbart negative. Eksistensen av konflikter eller manglende vilje til å gjennomføre tiltak må derfor motvirkes ved å 'utnytte' ulykkene for alt de er verd. Det er ikke tilfeldig at en del større sikkerhetstiltak nettopp kommer på steder eller i områder der det har skjedd ulykker“ (Solheim 1999: 67).

⁴¹⁶ Interview Anders Borgen, formand for Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune. Katrine Langer, afdelingsleder i Vej- og Ejendomsafdelingen og Peter Antonsen, medlem af Teknik- og Miljøudvalget, begge Hørsholm Kommune, giver udtryk for de samme synspunkter på borgernes syn på trafiksikkerhed.

Vi omtalte i afsnit 3.2 en undersøgelse fra Boverket, hvor det påpeges, at borgerne oplever begrænsede muligheder for at reducere vejtrafikstøj, hvorfor klagerne er relativt få. Forklaringen kan netop være at ansvaret for og tidspunktet for vejtrafikstøj opståen er diffust⁴¹⁷.

Et andet karakteristika ved vejtrafikstøjen kan forklares med udgangspunkt i de karakteristika ved miljøproblemer og ved offentlig politik, som omtales i afsnit 2.1 og 2.4. Uanset om man betragter vejtrafikstøj som et problem der genereres koncentreret (en given vej) eller spredt (alle bilerne forskellige steder fra), så er ulempen sjældent spredt over hele kommunen, men derimod koncentreret til nogle boliger langs særligt trafikbelastede vejstrækninger. En kommunal indsats vil derfor kun være til fordel for beboere i netop disse boliger i kommunen, hvilket kan begrænse det kommunale engagement. Dette karakteristika gælder dog også for mange andre kommunale opgaver. I casene fra Hørsholm og Stockholm hvor der er tale om samfinansiering, kan man dårligt betegne støjbeskyttelsen som det vi har omtalt som klientpolitik. For når der er tale om samfinansiering er det jo kun en del af omkostningerne som er spredte. Klientpolitik vurderes ellers at have de bedste muligheder for at blive vedtaget og implementeret.

Det er imidlertid bemærkelsesværdigt, at støjniveauet og omfanget af boliger, som er belastet, ikke ser ud til at være en afgørende årsag til at en kommune beslutter og implementerer tiltag som reducerer støjgenen. I sagen fra Hørsholm er det godt 70 boliger som er belastet med støj over 55 dB og kun ca. tre boliger er belastet med støj over 65 dB på facaden. Sammenlignet med støjbelastningen andre steder i landet, er der ikke tale om et højt støjniveau og mange støjbelastede boliger. I Stockholm er der til gengæld et højt støjniveau og mange støjbelastede boliger, men i sammenligning med København – som ikke har gennemført så stor en indsats – er støjniveauet og antallet af støjbelastede boliger temmelig begrænset. I Stockholm er ca. 8 % af befolkningen belastet med støj over 65 dB på husets facade, mens 18 % af boligerne i København er belastet på samme niveau.

At dømme efter disse to cases er støjniveauet og antallet af støjbelastede boliger altså ikke afgørende for om en kommune går ind i arbejdet med at reducere støjgenen fra vejtrafik. Med udgangspunkt i disse to cases kan man således stille spørgsmål ved hvor stor betydning *antallet* af borgere som er berørt af problemer, fordele og ulemper har for den kommunale indsats.

Hvorvidt borgerne vil formå at engagere kommunen vil afhænge af hvor ressourcestærke de generede borgere er. I casen fra Hørsholm er der uden tvivl tale om borgere som kan formulere sig, og agere på en måde som politikere og embedsmænd har respekt for. I Stockholm fortæller en interviewperson, at mange klager for nylig er flyttet til centrum fra et stille villakvarter i udkanten af Stockholm, og nu oplever langt mere vej-

⁴¹⁷ Lindqvist 2004: 11. Se også afsnit 4.1.

trafikstøj⁴¹⁸. I begge tilfælde er der tale om ressourcestærke borgere. Omvendt med de borgere i Hørsholm som anvender haveforeningen, hvor de er udsat for væsentlig større støjbelastning end beboerne i Bakkehusene og Ringvejen. Brugere af haveforeningen beskrives som mennesker med „en lidt mere beskeden tilgang“, de har ikke engageret sig i støjbeskyttelse. Og de får heller ikke nogen beskyttelse.

Man kan endvidere forvente, at krav om samfinansiering lettest lader sig realisere når der er tale om ressourcestærke borgere. En af vore interviewpersoner fra Hørsholm formulerer det sådan, at „det måske [er] lidt lettere at tale samfinansiering i et kvarter, der er beboet af forholdsvis ressourcestærke mennesker. Altså jeg kunne godt forestille mig, at det var svært at få samfinansiering for en støjvold i Ishøj“⁴¹⁹. Ishøj er en forstadskommune til København, som er kendt for at have mange socialt belastede borgere.

Situationen i Stockholm kan forklares med den generelle udvikling, som betegnes som reurbanisering eller gentrificering. Betegnelserne er udtryk for det forhold at veluddannede, ressourcestærke mennesker i disse år flytter til indre boligområder i de større byer og dér bosætter sig i ældre, ofte dårligt isolerede boliger⁴²⁰. Kombinationen af ressourcestærke borgere, vejtrafikstøj og boliger, som kun dårligt holder støjen ude, kan forventes at resultere i borgeraktiviteter for at få kommunen til at engagere sig i problematikken. I Stockholm har denne kombination imidlertid ikke resulteret i organiserede borgeraktiviteter.

6.3 Staten og tværgående netværk

Staten er en væsentlig aktør i kommunernes omgivelse. Hvad gør staten for at sætte vejtrafikstøj i situationer med eksisterende boliger på kommunernes dagsorden?

Hvad angår regulative styringsmidler er der i Danmark, Norge, Sverige og Finland fastsat vejledende grænseværdier som gælder ved nybyggeri og i praksis også ved anlæg af nye veje. Disse grænseværdier gælder imidlertid *ikke* i situationer med eksisterende boliger og veje. Dog er det indtrykket, at statslige myndigheder i Danmark og Sverige forsøger at etablere disse grænseværdier som det man i praksis må stræbe efter også i disse situationer. På et vejstøjseminar i Danmark i 2003 efterlyste flere kommunale embedsmænd en „hjemmel til at gøre noget ved vejtrafikstøjen ved eksisterende veje og boliger“, for eksempel i form af „bindende [i stedet for vejledende] grænseværdier for eksisterende boliger i lovgivningen“⁴²¹.

⁴¹⁸ Interview Ulf Nehrfors, Trafikkontoret, Stockholms stad.

⁴¹⁹ Peter Antonsen, Teknik- og Miljøudvalget, Hørsholm Kommune.

⁴²⁰ Hjorthol & Lian 2004: 6-10.

⁴²¹ Bendtsen 2003: 22, 23.

I Norge gælder endvidere den såkaldte forurensningsforskrift fra 1997. Ifølge forskriften må ingen boliger pr. 1. januar 2005 være belastet med støj inden døre over 42 dB⁴²². Det er ejeren af støjilden, som har ansvar for at gennemføre nødvendige støjreducerende tiltag. For så vidt angår vejene betyder det, at de enkelte vejbestyrelser har ansvaret. Det er det eneste eksempel på lovgivning i Norden, som etablerer et lovkrav overfor vejbestyrelser om reduktion af støjgenen ved eksisterende boliger.

I Sverige kan kommunen som tilsynsmyndighed give en vejbestyrelse (väghåller) pålæg (föreläggande) om at gennemføre støjtiltag. Det er en bestemmelse, som er blevet anvendt i Sverige, og som Miljöförvaltningen anvender som en trussel i casen fra Stockholm.

Staten kan også via økonomiske virkemidler søge at påvirke kommunerne. Det kan ske via tilskudsordninger til kommunale støjdæmpende aktiviteter. Aktuelt findes muligheder i Sverige og i Danmark, mens der ikke eksisterer tilskudsordninger for kommunale støjdæmpende aktiviteter i Norge og Finland.

På den danske støjmesse blev muligheden for statslige tilskud til kommunale aktiviteter vendt. En statslig pulje blev omtalt som det „brækjern“, som kommunale embedsmænd kan anvende til at sætte støj på den lokalpolitiske dagsorden. Landspolitikere, som deltog i messen betonedede at støjbekæmpelse på kommuneveje er en kommunal opgave, men var åbne overfor muligheden for „en beskeden [statslig] medfinansiering, for at sætte en udvikling i gang“⁴²³.

Finansiering via statslige midler er et centralt omdrejningspunkt i begge cases. Spørgsmålet er, om opmærksomheden på statslige midler blot er udtryk for en kommunal interesse i at få andel i statslige midler, eller om de statslige midler er en betingelse for at kommunerne engagerer sig i aktiviteter som dæmper støjgenen. Det er vores vurdering, at statslige tilskud har betydning som lokkemad, hvis staten ønsker at få kommuner til at beskæftige sig med opgaver, som de ikke idag beskæftiger sig med eller for at få kommuner til at øge en i forvejen beskeden indsats. Men når arbejdet er igang, når det er accepteret eller institutionaliseret i kommunens praksis, så spiller statslige tilskud tilsyneladende en mindre rolle.

I Hørsholm betegner en afdelingsleder puljeordninger som „simpelthen en genial gulerod“⁴²⁴, og det er vores opfattelse at statslige tilskud tidligt i processen, formentlig kunne have stimuleret kommunens engagement. Men idag hvor projektet er accepteret blandt politikere, da har de statslige tilskud ingen betydning, og da kommunen i 2004 besluttede at afsætte penge til støjvolden på budgettet for 2005 kendte man ikke til den partnerskabspulje, som Miljøstyrelsen havde under etablering.

⁴²² Statens forurensningstilsyn (2004).

⁴²³ Støjmesse 2004. På et dansk vejstøjseminar i 2003 blev behovet for „en statslig økonomisk indsats“ også efterlyst (Bendtsen 2003: 25).

⁴²⁴ Interview afdelingsleder Katrine Langer, afdelingsleder, Vej- og Ejendomsafdelingen, Hørsholm Kommune.

I Stockholm er situationen ligeledes, at de 8,5 mio SEK, som støjarbejdet i 1995 modtager fra Arbetsmarknads- och utbildningsnämnden har stor betydning, fordi de fungerer som en katalysator for at komme igang med et arbejde i større målestok, som en interviewperson siger. Men den indsats, som er gennemført efter beslutningen om den store satsning i 1997 ville finde sted uanset statslige tilskud. Idag er indsatsen institutionaliseret og tilskud på området har formentlig ingen betydning for statens prioriteringer.

At statslige tilskud ikke længere har samme betydning, betyder naturligvis ikke, at kommunerne undlader at søge penge, når muligheden byder sig. Derfor søger både Hørsholm Kommune og Stockholms stad statslige midler til støjarbejdet. Når politikere i Teknik- og Miljøudvalget i Hørsholm er „vilde og blodige“ da de hører om partnerskabspuljen, er det formentlig netop fordi de gerne vil have del i disse penge og ikke fordi midlerne har konsekvenser for den støjvold som i praksis allerede er accepteret politisk.

Pædagogiske styringsmidler, hvor staten forsøger at skabe en opfattelse i kommunerne om, at de har et ansvar for, og bør tage initiativer overfor vejtrafikstøj ved eksisterende boliger er statens tredje styringsmiddel. I casen fra Hørsholm spiller sådanne styringsmidler en begrænset rolle. Forespurgt nævner interviewpersoner udgivelser fra Vejdirektoratet og Miljøstyrelsen som anvendelige. Casen fra Stockholm viser, at statslige handlingsplaner og den opmærksomhed som de afføder bidrager til at bringe processen videre. Ligeledes spiller statens ambitioner for det statslige vejnet en rolle ud fra den tankegang, at „[v]i skal inte vara sämre än Vägverket“⁴²⁵. I den sammenhæng kan både det statslige etape I-mål om at beskytte alle boliger belastet med over 65 dB på facaden, og det forhold at den svenske stat anvender ganske store summer på at reducere støjgenen ved boliger langs statsvejnettet, være af betydning. Information om støjs sundsmæssige virkninger kan også betragtes som et pædagogisk styringsmiddel.

Et andet pædagogisk styringsmiddel er den ordning med eksperthjælp til kommunerne, som Naturvårdsverket drev i 20 år, men som blev afskaffet for et par år siden. 100–150 henvendelser modtog man årligt, hvoraf de fleste kom fra kommunerne. Selvom også store kommuner benyttede sig af ordningen, fremgår det ikke af casen, at den har spillet en rolle i Stockholm.

Politiske eller faglige netværk kan også stimulere kommunerne til at gøre en indsats. Som vi omtalte i afsnit 3.2 er 45 % af de svenske kommuner interesseret i at deltage i støjnetværk. Imidlertid deltager kun ni svenske kommuner i netværk om støj. Ingen af de interviewede politikere i Stockholm har deltaget i netværk, hvor vejtrafikstøj har været et omdrejningspunkt. En norsk undersøgelse viser, at netværk knap eksisterer

⁴²⁵ Personligt notat modtaget fra Magnus Lindqvist, Miljöförvaltningen, Stockholms stad.

på støjområdet: „Undersøgelsen afdekker [...] at det er få faglige støjfora sentralt og lokalt som kan gi faglig støtte for arbeidet“⁴²⁶.

Noget tyder på, at de landsdækkende kommunale sammenslutninger kun i Sverige spiller en rolle som netværk for vejtrafikstøj. En søgning på „trafikstøj“ og „trafikkstøy“ på hhv. Kommunernes Landsforenings og Norske Kommuners Sentralforbunds hjemmeside giver ihvertfald ingen resultater, hvilket også er tilfældet med en søgning på både „buller“ og „noise“ på hjemmesiden for Kommunförbundet i Finland. Derimod giver en søgning på „trafikbuller“ hjemmesiden for Sveriges Kommuner och Landsting 11 resultater⁴²⁷. Det er nævnt tidligere, at Sveriges Kommuner och Landsting har medarbejdere, som beskæftiger sig med vejtrafikstøj.

De store nationale miljøorganisationer kunne engagere sig i at få bragt spørgsmålet om vejtrafikstøj på den kommunale dagsorden. Som nævnt i afsnit 5.2 er det imidlertid ikke noget, som optager Svenska Naturskyddsförening. En norsk undersøgelse peger ligeledes på, at de store miljøorganisationer i Norge ikke vier området interesse (Kolbenstvedt et al 2001: II og 102)⁴²⁸. Det er også tilfældet i Finland⁴²⁹. Som omtalt i afsnit 4.2 giver et blik på hjemmesiden for den største miljøorganisation i Danmark, Danmarks Naturfredningsforening, samme indtryk. En søgning på „trafikstøj“ på foreningens hjemmeside giver ingen resultater⁴³⁰.

6.4 Opsamling

Udgangspunktet for denne gennemgang af den kommunale støjpolitikks anatomi er, at kommunens prioriteringer er en funktion af karakteristika ved den kommunale organisation, kommunens fysiske nære omgivelser samt staten og tværgående netværk.

Det generelle billede er, at kommunerne har gode grunde til *ikke* at beskæftige sig med vejtrafikstøj ved eksisterende boliger. I *den kommunale organisation* er spørgsmålet kun i begrænset omfang genstand for politisk opmærksomhed. Hvor det kommunale arbejde med trafiksikkerhed betegnes som et spørgsmål om liv eller død, omtales støjarbejdet som kosmetik. I mange kommuner er arbejdet præget af, at medarbejdere har opgaven som en deltidsopgave, og at støj ikke er klart knyttet til bestemte professioner. Dermed forringes muligheden for ildsjæle i embedsværket. Generelt er kommunerne presset økonomisk. De to cases viser, at det ikke er en let opgave at give sig i kast med vejtrafikstøj ved eksisterende boliger. Kun i de største kommuner kan man tegne et mere positivt billede.

⁴²⁶ Kolbenstvedt 2001: 101.

⁴²⁷ Hjemmesidernes adresser er hhv. www.kl.dk, www.ks.no, www.kommunerna.net og www.skl.se. Alle søgninger gennemført 22.09.2005, dog søgningen på Finlands Kommunförbund den 21.11.2005.

⁴²⁸ I Norge eksisterer til gengæld Norsk forening mot støj, www.stoyforeningen.no, 28.03.2006.

⁴²⁹ Se afsnit 3.4.

⁴³⁰ Hjemmesidens adresse er www.dn.dk. Søgning gennemført 22.09.2005.

I kommunernes *nære omgivelser*, hvor borgere, virksomheder og lokale organisationer findes, spiller det en rolle, at vejtrafikstøj ved eksisterende boliger er karakteriseret ved et diffust ansvar for og tidspunkt for problemets opståen. Vejtrafikstøjen kommer ofte langsomt og snigende.

Igen må man konstatere at et mere positivt billede kan tegnes i de største kommuner. Reurbaniseringen kan skabe situationer, hvor ressourcestærke borgere bosætter sig i stærkt støjbelastede boliger, og stiller krav om kommunale tiltag.

Hvad angår *staten og tværgående netværk* kan der konstateres, at der netop i situationer med eksisterende veje og boliger kun i Norge eksisterer et lovkrav til vejbestyrelser om at etablere beskyttelse ved boliger belastet med over 42 dB indendøre. I Sverige og Danmark findes begrænsede tilskudsmuligheder til kommunale aktiviteter, og de pædagogiske styringsmidler er relativt få.

Støjnetværk er en mangelvare, som efterlyses ihvertfald i de svenske kommuner. Kun i Sverige er vejtrafikstøj et væsentligt tema i den landsdækkende, nationale kommuneorganisation, og de store nationale miljøorganisationer beskæftiger sig ikke med emnet.

Det samlede billede er, at arbejdet med vejtrafikstøj i situationer med eksisterende veje og boliger generelt ikke ser ud til at være institutionaliseret hverken i den kommunale organisation eller kommunens omgivelser. En undtagelse udgør muligvis de største kommuner, hvor forholdene kan være anderledes.

Den centrale del af projektets empiri er bygget op omkring de to case-studier af Hørsholm Kommune og Stocholms stad. De to kommuner udgør eksempler på, at kommuner trods de generelle rammebetingelser kan gennemføre en indsats udover det sædvanlige. På baggrund af erfaringerne fra de to case-studier skal vi i næste og afsluttende kapitel besvare spørgsmålet om, hvad der skal til for at kommuner påtager sig en aktiv rolle i arbejdet med vejtrafikstøj ved eksisterende boliger.

7. Konklusioner og anbefalinger

Det spørgsmål vi har sat os for at besvare i dette projekt er, hvilke forhold i den kommunale organisation og i kommunens omgivelser, som skal være tilstede for at kommuner i samarbejde med andre parter påtager sig en aktiv rolle i arbejdet med vejtrafikstøj i situationer med eksisterende veje og boliger.

Der findes ikke ét svar på spørgsmålet. I Hørsholm er det aktive borgers bestræbelser som er hovedårsagen til, at der formentlig etableres støjafskærmende tiltag i kommunen. I Stockholm har en aktiv Miljöförvaltning hovedfortjenesten for at Stockholms stad siden 1997 har anvendt en relativt stor sum penge på facadeisolering og støjskærme. Men der er andre aktører og andre forhold som også har påvirket de beslutninger, der er taget i Hørsholm og Stockholm. Vi er dog ikke stødt på forhold som falder uden for den struktur som etableres i kapitel 2. Således forekommer det rigtigt, at det er i den kommunale organisation, i kommunens nære omgivelser og i staten og tværgående netværk at man skal lede efter forhold som påvirker den kommunale prioritering af arbejdet med vejtrafikstøj.

7.1 Vigtige forhold

På baggrund af de to case-studier og på baggrund af anden litteratur, som er omtalt tidligere, kan vi pege på en række forhold som ser ud til at have betydning for en aktiv kommunal rolle ved bekæmpelse af vejtrafikstøj ved eksisterende boliger. På baggrund af det empiriske materiale kan vi imidlertid ikke trække nogen af de pågældende forhold frem hverken som nødvendige eller tilstrækkelige betingelser for en aktiv kommunal indsats. Men desto flere af de pågældende forhold som er repræsenteret i en kommune og desto større vægt de har, jo større vil sandsynligheden – alt andet lige – være for at en given kommune påtager sig en aktiv rolle i arbejdet med vejtrafikstøj ved eksisterende boliger.

I det vi har betegnet som *den kommunale organisation* kan vi i den ene eller begge cases konstatere at følgende forhold har positiv betydning:

- De to kommuner har ifølge interviewpersonerne en god økonomi. I Stockholm understreges det særligt, at kommunen har opbygget en kapital som muliggør investeringer.
- I begge cases er der afgørende tidspunkter, hvor der på centrale poster sidder politikere, som er engagerede i spørgsmålet.

- I Hørsholm viser forvaltningen åbenhed overfor ideen om en evt. støjafskærmning og fungerer som katalysator for projektet.
- I Stockholm casen spiller et aktivt, engageret og vedholdende „lobby-arbete“ fra embedsmænd i Miljöförvaltningen en afgørende rolle. Det spiller en rolle for, at støjensynet hitchhiker med udbygning af infrastruktur i forbindelse med Dennispaketet.
- Den kommunale forvaltning i Stockholm – særligt Miljöförvaltningen – har stor kompetence indenfor støj.
- Det er vores vurdering, at der i Miljöförvaltningen i Stockholm findes ildsjæle på området, som altså ifølge definitionen på en ildsjæl i afsnit 2.3 „brænder“ for sagen.
- Miljöförvaltningen i Stockholm formår at anvende de anledninger som opstår som et værktøj til at fremme arbejdet med vejtrafikstøj.
- Miljöförvaltningen i Stockholm gennemfører over en meget lang årrække kortlægninger af behovet. Kortlægningerne gør forvaltningen i stand til på ethvert tidspunkt at kunne bringe støjproblemet på en administrativ eller politisk dagsorden.
- Miljöförvaltningen i Stockholm udarbejder kontinuerligt statusrapporter om indsatsen til det politiske niveau. Disse statusrapporter (redovisninger) sikrer at politikerne husker behovet for en indsats til bekæmpelse af vejtrafikstøj ved eksisterende boliger⁴³¹.
- På et tidspunkt opnår arbejdet med facadeisolering og støjskærme i Stockholm en høj grad af institutionalisering, som betyder at der stort set aldrig stilles spørgsmål ved behovet for det arbejde, der udføres.

I *kommunens nære omgivelser* er det følgende forhold som har positiv betydning i den ene eller begge cases:

- Både i Hørsholm og Stockholm er der borgere som klager til kommunen og dermed understreger behovet for en indsats.
- I Hørsholm oplever vi over en lang årrække en vedholdende og tålmodig indsats fra borgerne, omend der er udskiftninger i de aktives rækker. I begge cases er der tale om processer over adskillige år.
- I Hørsholm formår de organiserede borgere i de to grundejerforeninger at formulere sig og agere på en måde som politikere og embedsmænd har respekt for. Der er tale om ressourcerstærke borgere.
- I Hørsholm går grundejerforeningerne konstruktivt i dialog med politikerne, om det som politikerne præsenterer som den eneste gangbare vej: samfinansiering.
- I Hørsholm oplever vi at borgerdeltagelsen institutionaliseres i processen, så borgere, politikere og embedsmænd i samarbejde udvikler projektet.

⁴³¹ Frugten af løbende statusrapporter til et politisk niveau er tidligere understreget i evaluering af en indsats vedrørende trafikssikkerhed i Odense, Danmark (Lerstang et al 1991: 95).

Det er bemærkelsesværdigt, at støjniveauet og andelen af kommunens borgere som er belastet ser ud til at spille en mindre rolle. Støjniveauet og antallet af belastede boliger er – sammenlignet med mange andre danske kommuner – begrænset i Hørsholm, og i Stockholm er andelen af belastede boliger mindre end i fx Oslo og København. Trods relativt lave støjniveauer kan mange borgere have *oplevet* støjen som meget generende. Casene antaster således ideen i afsnit 2.4 om at genens størrelse og antal berørte har betydning for om en kommune engagerer sig i arbejdet med vejtrafikstøj.

Hvad angår *staten og tværgående netværk* er det følgende forhold som har positiv betydning i den ene eller begge cases:

- Kommunens mulighed for som tilsynsmyndighed at give vejbestyrelser pålæg om støjtiltag efter miljøloven spiller en rolle i Stockholm casen selvom det bliver ved truslen.
- Især det første statslige bidrag til støjarbejdet i Stockholm, et bidrag som skaffes til veje via en ordning for kombineret beskæftigelses- og miljøfremme, har stor betydning for at komme igang med arbejdet.
- I Stockholm og Hørsholm spiller statslige handlingsplaner og andre statslige publikationer en rolle som et pædagogisk styringsmiddel.
- De mål som den svenske stat sætter for reduktion af støjgenen ved det statslige vejnet smitter af på den politik som Stockholms stad fastsætter.
- Den svenske stats mangeårige fokus på problemstillingen kan også have betydning som et pædagogisk styringsmiddel.
- Den kommunale forvaltning i Stockholm og særligt Miljöförvaltningen deltager i en lang række regionale, nationale og internationale netværk, som bidrager til at sikre et højt kompetence- og informationsniveau.

7.2 Borgerstrategien og bureaukratstrategien

Det er muligt at skitsere to forskellige strategier som man kan forfølge for i øget omfang at få kommuner til at påtage sig en aktiv rolle i arbejdet med vejtrafikstøj ved eksisterende boliger. Det drejer sig om borgerstrategien og bureaukratstrategien. Borgerstrategien er inspireret først og fremmest af casen fra Hørsholm. I borgerstrategien er det organisering af borgere i det vi har betegnet som kommunens nære omgivelser, som er den vigtigste drivkraft i at øge kommunernes engagement. Bureaukratstrategien er inspireret først og fremmest af casen fra Stockholm. I bureaukratstrategien er det engagerede embedsmænd som er den vigtigste drivkraft. Ordet „bureaukrat“ har i hverdags sproget ofte en negativ klang. Sådan er det ikke ment her. Det anvendes her synonymt med ordet em-

bedsmand. I begge strategier er også de lokale og nationale politikere centrale aktører, men de er ikke igangsættende drivkræfter.

I begge strategier spiller den kommunale organisation, kommunens nære omgivelser samt staten og tværgående netværk en rolle. Men rollerne varierer indenfor de to strategier. De to strategier kan kombineres.

En forudsætning for *borgerstrategien* er tilstedeværelsen af aktive og organiserede borgergrupper som vil arbejde med vejtrafikstøj ved eksisterende boliger. Selvom enkeltkommuner kan vælge denne strategi, fordi forudsætningen er tilstede, er det ikke givet at staten kan vælge denne strategi hvis man ikke kan forvente aktive og organiserede borgergrupper i de kommuner, hvor støjproblemerne er størst.

For at bidrage til borgerstrategien må kommunen institutionalisere borgerdeltagelse i vejtrafikstøj ved eksisterende boliger. Dvs. etablere en formel platform, hvor borgere, som ønsker støjbeskyttelse etableret kan henvende sig og få en dialog med embedsmænd og evt. politikere i kommunen. Et element i kommunens arbejde inden for borgerstrategien kan også være kortlægninger over kommunens værst ramte boliger. Kortlægningerne må i pædagogisk og let overskuelig form formidles til borgerne. Man kan forvente at samfinansiering vil stå centralt i borgerstrategien. I det omfang det er tilfældet, må kommunen informere borgerne om muligheden. Kommunen kan fx udarbejde en folder som beskæftiger sig med kortlægning, muligheden for samfinansiering og eksempler på projekter kommunen (eller andre kommuner) har gennemført i samarbejde med borgerne.

For at stimulere borgerstrategien vil det i mange tilfælde være afgørende, at lokale miljøorganisationer, lejerorganisationer og grundejerorganisationer engagerer sig i vejtrafikstøj. Disse organisationer kan – som en del af det civile samfund – bidrage til at skabe interesse for støjproblemet og hjælpe borgere med at organisere sig i forhold til konkrete projekter. For miljøorganisationerne kan arbejde med vejtrafikstøj måske bygge bro til nye potentielle medlemmer.

Hvis de lokale miljøorganisationer og lejerorganisationer m.v. skal begynde at interessere sig for støjproblematikker, kan det formentligt lettest ske ved at de nationale moderorganisationer beskæftiger sig med problematikken.

I borgerstrategien kan staten indføre tilskudsordninger. Tilskudsordningerne kan være rettet direkte til grupper af borgere, som etablerer støjbeskyttende foranstaltninger uanset om der er tale om projekter som gennemføres i samarbejde med kommunen og om der er tale om samfinansiering. Eller tilskudsordningen kan – ligesom den danske Miljøstyrelses midlertidige pulje til støjpartnerskaber – være rettet til kommuner som etablerer tiltag via samfinansiering med borgerne.

Indenfor borgerstrategien er en væsentlig rolle for staten at informere offentligheden om støjens konsekvenser for sundhed, om tiltag som gennemføres, og om erfaringer med borgerinitierede aktiviteter. Statens in-

formationer kan formentlig bedst formidles via landsdækkende medier eller direkte til fx miljø- og lejerorganisationer⁴³². Man kan forestille sig, at staten som et led i borgerstrategien etablerer en ordning med ekspert-hjælp, hvor det er borgerne som kan henvende sig for at få hjælp.

En konsekvens af borgerstrategien vil formentlig være, at det er ressourcestærke, engagerede borgere, som opnår reduktion af støjgenen, mens mindre ressourcestærke borgere ikke opnår noget. Man vil altså sandsynligvis opleve ulighed i form af stærkt støjbelastede boliger som ikke opnår støjbeskyttelse, mens støjbeskyttelse etableres ved boliger, som kun i relativt begrænset omfang er udsat for støjbelastning. Hvis samfinansiering er et krav vil denne ulighed blive særlig tydelig.

En forudsætning for *bureaukratstrategien* er, at der i kommunerne eksisterer en gren af forvaltningen som kan forventes at engagere sig i spørgsmålet om vejtrafikstøj ved eksisterende boliger.

Kommunen må ansætte ildsjæle, som brænder for arbejdet med vejtrafikstøj ved eksisterende boliger. Kommunale embedsmænd som arbejder med trafik og embedsmænd som arbejder med miljø må etablere et konstruktivt samarbejde om støjindsatsen.

Kommunale embedsmænd, som arbejder indenfor feltet må engagere sig i netværk med embedsmænd i andre kommuner og evt. med embedsmænd på det regionale og statslige niveau for at øge kompetencen og informationsniveauet. For mindre kommuner kan netværk med nabokommuner være en forudsætning for at løfte større støjopgaver.

Kommunens ansvarlige for støjindsatsen må gennemføre kortlægninger om problemets omfang i kommunen. Kortlægninger er et vigtigt instrument når enhver relevant anledning skal anvendes til at gøre opmærksom på støjproblemet og på mulige løsninger. Det gælder både anledninger som opstår i forvaltningen og som opstår på det politiske niveau. EU-direktivet fra 2002 kræver netop kortlægninger, og disse kortlægninger kan vise sig at blive et vigtigt instrument i bureaukratstrategien⁴³³.

Med henblik på at engagere det politiske niveau må embedsværket kontinuerligt udarbejde statusrapporter til politikerne over den hidtidige indsats. Statusrapporterne bidrager til at sikre politisk opbakning. Politisk opbakning kan vise sig afgørende for den kommunale støjindsats.

Det kommunale embedsværk kan overveje muligheden for policy-hitchhiking med andre hensyn som blandt politikere og opinionen betragtes som vigtigere en støj. Det kan fx være tilfældet med trafiksikkerhed. Det vil sige istedet for eller som supplement til specifikke støjtiltag, kan embedsmænd engagere sig i fx nedsat hastighed med henvisning til hensynet til trafiksikkerhed, og dermed opnå fordele for støjhensynet.

⁴³² I Borgerstrategien vil staten altså søge at påvirke den kommunale politik ved at påvirke opinionen. Naustdalslid har generelt udlagt muligheden således: „Det kan også være relevant for staten å påvirke den kommunale politikken ved å påvirke opinionen. I dette perspektivet kan miljøin-formasjon til befolkninga og støtte til miljøorganisasjonar slik at dei kan stille krav til lokale po-litikarar, vere ein måte å påvirke rammene for den lokale politikken på slik at miljøsakene får større gjennomslag“ (Naustdalslid 1994: 42).

⁴³³ Directive: article 7.

I bureaukratstrategien har borgerne rollen som klagere. Mange klager til kommunen understreger behovet for en indsats, og de kan være et vigtigt instrument for engagerede embedsmænd. Staten kan i bureaukratstrategien bringe en lang række styringsmidler i anvendelse. Staten kan – som i Norge – gøre det til en pligt for alle vejbestyrelser (herunder kommunerne) at reducere støjgenen ved særligt støjramte boliger. Staten kan også – som i Sverige – udstyre den kommunale tilsynsmyndighed med en mulighed for at give vejbestyrelser pålæg som reduktion af støjgenen.

Staten kan endvidere – som det aktuelt er tilfældet i Sverige – etablere forskellige former for tilskudsordninger til kommuner som etablerer støjbeskyttende foranstaltninger. En sådan ordning kan evt. målrettes mod kommuner med særligt store støjproblemer, som ikke har institutionaliseret en praksis for at afhjælpe problemet.

Hvad angår statens pædagogiske styringsmidler er det vigtigt med realistiske og høje statslige mål og ambitioner for så vidt angår det statslige vejnet. Sådanne statslige ambitioner og mål kan indebære „draghjælp“ i kommunerne som det udtrykkes af en interviewperson i Stockholm.

Trafik- og miljøministerier kan i samarbejde med undervisningsministerier sikre at støj får en stærkere placering i én eller flere relevante uddannelser, således at der i kommunerne over en årrække vil være embedsmænd som oplever at støjbekæmpelse er noget de har kvalifikationer til at beskæftige sig med, og som det er naturligt at tage ansvar for. Der må ligeledes etableres efteruddannelsesmuligheder for kommunale embedsmænd som får støjarbejdet som en opgave. Efteruddannelse kan etableres af staten, som fx de støj dage Miljöministeriet i Finland afholder hvert andet år. Men det kan også etableres i regi af de nationale kommuneorganisationer, i stil med de konferencer som Sverige Kommuner och Landsting afholdte i efteråret 2004. Efteruddannelse kunne også etableres i nordisk regi.

Staten kan etablere ordninger med eksperthjælp i stil med den ordning som Naturvårdsverket i Sverige havde i en 20-årig periode, og som knap halvdelen af de svenske kommuner benyttede sig af.

Staten, de nationale kommuneorganisationer og faglige organisationer har i bureaukratstrategien også et ansvar for at etablere støjfaglige netværk. Det er i den forbindelse tankevækkende, at 45 % af de svenske kommuner ser behov for støjnetværk, og af de 100 største, svenske kommuner er kun otte negative overfor et sådant netværk. Det svenske Miljömålsrådet har også anbefalet, at der etableres netværk mellem kommuner og regioner⁴³⁴.

Det vil især være større kommuner med større forvaltninger, som vil være i stand til at benytte sig af bureaukratstrategien. Det skyldes, at netop disse kommuner har tilstrækkelig volumen i forvaltningen til at have

⁴³⁴ Miljömålsrådet 2004b: 88. På et dansk vejstøjseminar for embedsmænd i 2003 blev der også udtrykt „behov for erfaringsudveksling“, hvilket er ét blandt flere formål med netværk (Bendtsen 2003: 23).

flere medarbejder, der beskæftiger sig med vejtrafikstøj. Strukturreformer i de nordiske lande som fører til større kommuner forbedrer således betingelserne for bureaukratstrategien. I mindre kommuner, som fx Hørsholm, vil forudsætningen om at en gren af forvaltningen er engageret i spørgsmålet om vejtrafikstøj ved eksisterende boliger sjældent være opfyldt. En sandsynlig konsekvens af bureaukratstrategien er altså ulighed i indsatsen mellem små og store kommuner. Med omfattende netværk, eksperthjælp og efteruddannelse kan denne forskel mellem små og store kommuner reduceres.

7.3 Behov for systematisk overblik

I både borgerstrategien og bureaukratstrategien spiller staten en væsentlig rolle. Det er naturligt. Det er staterne, som i Danmark, Sverige, Norge og Finland har sat nationale mål eller pejlemærker for reduktion af problemet med vejtrafikstøj, og selvom en stor del af indsatsen må foregå i kommunerne er det derfor uomgængeligt at staten har et stort ansvar. Staten kan i forskellige kombinationer anvende regulative, økonomiske og pædagogiske styringsmidler overfor kommunerne, og vi har under de to strategier peget på forskellige muligheder.

Med henblik på at afklare og styrke statens bestræbelser på at øge kommunernes indsats, er der behov for et overblik over, hvad der foregår i kommunerne og hvilke behov kommunerne har for hjælp. I modsætning til andre områder, fx trafikikkerhed, har det i arbejdet med nærværende projekt været slående så lidt og usystematisk information der eksisterer om kommunernes arbejde med vejtrafikstøj ved eksisterende boliger. Det er bemærkelsesværdigt, at det – ihvertfald i nyere tid – alene er det svenske Boverket som har gennemført en spørgeskemaundersøgelse, som giver et vist overblik over hvad der foregår i kommunerne og hvilken hjælp de har behov for⁴³⁵. De kortlægninger som nu skal gennemføres som konsekvens af EU direktivet fra 2002 vil bidrage til at skabe overblik over problemet omfang. Men det vil ikke i sig selv give indtryk af kommunernes behov for kompetence, netværk og anden støtte fra staten. Det anbefales at de enkelte nordiske stater igangsætter undersøgelser med henblik på at skaffe sig et overblik over kommunale aktiviteter på området og kommunernes behov for hjælp. En sådan indsats kunne evt. foregå i regi af Nordisk Ministerråd.

⁴³⁵ Lindqvist 2004.

Summary

How to encourage traffic noise abatement in Nordic municipalities?

In the Nordic countries approximately five million people are exposed to road traffic noise above 55 dB at the front of the houses, which is WHO's recommended limit value.

Denmark, Sweden, Norway and Finland all have ambitious national targets regarding reduction of traffic noise exposure in residential areas. However, it seems difficult to reach these targets. A gap exists between politically determined national targets on the one hand, and achievements on the other, a gap which constitutes the starting point for this report.

We expect that no less than three prerequisites should be fulfilled to achieve reduction in road traffic noise nuisance. Hence, national political determination to reduce noise, knowledge about efficient means, and conditions which ensure implementation. The existent literature hardly touches upon conditions for implementation. That however, is the focus of the present report.

Road traffic noise to some extent is considered when planning new dwelling or new roads. The more difficult problem is noise nuisance in situations of existent dwelling and roads. Some of the responsibility for reducing road traffic noise lies with the municipalities. Hence, in Denmark and Sweden 85% of the persons living in dwelling exposed to road traffic noise above 55 dB live by municipal roads. In Norway and Finland the equivalent numbers are approximately 50%. Furthermore, an EU Directive from 2002 stresses the role of the municipalities.

Hence, this report focuses on road traffic noise in situations of existent dwelling and roads, and it focuses on the role of the municipalities. In the report we look for conditions to make municipalities actively provide for and implement road noise abatement measures in situations of existent dwelling and roads.

The main methodological steps have been:

- Studying theoretical and other literature which in a general manner address environmental policy and municipal priorities.
- Studying national documents and guidelines regarding noise.
- Compiling information through contacts and interviews with – first of all – civil servants in Denmark, Sweden, Norway and Finland. It has shown necessary because the existent literature on municipalities' efforts regarding noise traffic abatement is limited.

- Accomplishing two case studies of processes in the municipality of Hørsholm, Denmark, and in the City of Stockholm, Sweden. The case studies include document analyses as well as qualitative research interviews.
- Dialogue with experienced practitioners. One instrument in this dialogue has been the research interviews. Furthermore, interviewees and other informed observers have been invited to comment on a draft of the report.

It is an assumption in the analyses that three conditions influence how the municipalities prioritize among political issues. Hence, 1) the municipal organisation, that is politicians and civil servants in the municipality, 2) the municipal organisation's close surroundings, that is citizens, business and NGO's, and 3) the national state and transverse networks. In the report, we explain how these conditions might influence the municipalities' efforts regarding road traffic noise abatement.

In a chapter we deal with the scope of road traffic noise nuisance, the present national targets, legislation and guidelines, the states' and the municipalities' efforts as well as expected characteristics of the future efforts in Denmark, Sweden, Norway and Finland.

Two case studies have been carried out. The first regards noise protection in the municipality of Hørsholm, Denmark. A project which so far is not finally decided and constructed, but we expect it will happen. Co-financing between the municipality and two associations of house-owners is an important element in the project. Active and persistent citizens are to be credited for bringing the issue to the municipal political agenda.

The other case study regards noise protection in Stockholm, Sweden. For a period of years, the City of Stockholm has spent comparably large amounts of money on traffic noise abatement by the municipal roads. The money most of all is used for windows measures. The house owners themselves pay between 10% and 50% of the total costs. This scheme was realised mainly due to an active and enthusiastic Environmental Administration in the city administration.

Taking point of departure in the case-studies as well as literature, we draw a picture of the anatomy of the municipal noise abatement policy. That is, characteristics of road traffic noise abatement as a policy field in municipalities. The general picture is that one should *not* expect that municipalities would deal with road traffic noise abatement in existent dwelling. In the municipal organisation the issue only to a limited extent seems to be object for political attention. While the issue of traffic safety is characterised as a question of living or dying, noise abatement is characterised as cosmetics. In many municipalities noise abatement often is influenced by the fact that it is a part time job for the civil servants involved, and furthermore, in no professions noise abatement is seen as a core task. For these reasons we do not find many dedicated individuals within noise abatement. Lack of economic means also constitute a reason for not

picking up the problem of road traffic noise. Both case studies show that it is not an easy task for municipalities to engage in road traffic noise abatement in existent dwelling. Only in the largest municipalities the picture seems to be more positive.

In the municipal organisation's near surroundings, where we find citizens, business and local organisations, it is of importance that the problem of road traffic noise in existent dwelling is characterised by diffuse responsibility. Furthermore, it is not possible to determine exactly when the problem arose. Road traffic noise is a phenomenon which appears slowly and slinking. For the largest municipalities it seems however possible to draw a more positive picture. Hence, re-urbanisation or gentrification can create circumstances where citizens with plenty of resources take up dwelling in areas with traffic noise nuisance, and demand municipal abatement measures.

Regarding the states and transverse networks, only Norwegian legislation requires that the road authorities establish noise protection by dwelling exposed to more than 42 dB inside the house. In all four countries presently no or few financial state contributions are available for municipal activities in the field of road traffic noise. Also the national states' pedagogic policy instruments are limited. At least in Swedish municipalities, professional noise networks are demanded, but few networks exist. Only in Sweden road traffic noise is an important topic in the national organisation of municipalities, and in all four countries, the large, national environmental NGO's do not deal with the topic.

All in all, abatement of road traffic noise nuisance in general does not seem to be institutionalised, nor in the municipal organisation neither in the near surroundings, though possibly, the large municipalities represent an exception to this rule.

The report's two case studies constitute examples of municipalities which - in spite of the general framework conditions - are carrying out extraordinary efforts to reduce road traffic noise. Inspired by the case studies as well as literature, we highlight in the report some conditions which are important for making municipalities actively provide for and implement road noise abatement measures in situations of existent dwelling and roads.

In the municipal organisation the following conditions seem to impact positively:

- That the municipality is in good economic condition.
- That the politicians enthusiastic for the issue are in power and pay attention at decisive phases of the process.
- That the municipal administration is open towards noise abatement projects, and thus, function as a catalyst.

- That civil servants involved in noise abatement are active, persistent and dedicated. Such characteristics influence the possibility of traffic noise abatement measures hitch-hiking with other policies.
- That the municipal administration possesses solid competences within the field.
- That dedicated individuals which are committed to the issue exist.
- That the municipal administration is capable for using any opportunity to advance road noise abatement measures.
- That the municipal administration continuously conducts mapping of the need for initiatives. Such mapping makes the administration capable of placing noise abatement on the political agenda.
- That the municipal administration continuously prepares status reports to the politicians. These status reports ensure that the politicians remember the need for abatement of road traffic noise in existent dwelling.
- That road traffic noise abatement in existent dwelling attain a high level of institutionalisation, the consequence being that the need of abatement efforts is hardly ever questioned.

In the municipal administration's near surroundings the following conditions seem to impact positively:

- That citizens complain of noise nuisance and hence emphasise the need for abatement efforts.
- That citizens over a number of years patiently and persistently continue to stress the need of noise abatement policies and/or measures.
- That citizens are capable to express themselves and behave in ways which politicians and civil servants respect.
- That a positive dialogue is obtained between citizens, civil servants and politicians. This dialogue can imply co-financing as an element.
- That citizens' participation is institutionalised, the consequence being that citizens, politicians and civil servants in cooperation develop noise abatement policies and measures.

Regarding the national state and transverse networks the following conditions seem to impact positively:

- That the municipality as a regulatory authority and due to environmental legislation can order road authorities to provide noise abatement measures.
- That financial state contributions are available for municipal activities in the field of road traffic noise. This in particular is important at initial phases.
- That state action plans and state publications exist which can function as pedagogic policy instruments.

- That the state heads for ambitious policies in the field of road traffic noise in situations of existent dwelling and roads. Such policies might stimulate municipal efforts.
- That the state over a period of years has paid attention to the issue. For the municipalities, persistent state efforts function as a pedagogic policy instrument.

By the end of the report, we outline two different strategies which can be pursued to increase municipal provision for and implementation of road noise abatement measures in existent dwelling. Hence, the citizen strategy and the civil servant strategy. Within the citizen strategy the main driving force is organised citizens in the municipal administration's near surroundings. Within the civil servant strategy enthusiastic civil servants are the main driving force. In both strategies local and national politicians are important, but they are not initiating driving forces. In both strategies the municipal organisation, the municipal administration's near surroundings as well as the state and transverse networks play important roles, although the roles vary within the two strategies.

Liste over litteratur, interviewpersoner og andre informanter

Litteraturliste

- Amundsen, Astrid & Ronny Klæboe (2005): *Noise reduction at the source*. TØI rapport 806.
- Amundsen, Astrid H., Marika Kolbenstvedt & Tor Lerstang (2003): *Miljøzoner – bedre miljø i byer og tettsteder. Muligheter og utfordringer*. TØI rapport 630.
- Andersen, Svein S. (1997): *Casestudier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Anderssen, Kjeld, Vibeke Nenseth & Jarle Weigård (1992): *Innledning*. I Jarle Weigård, Kjeld Anderssen, Leon Aurdal & Vibeke Nenseth: *Lokal statlig styring. Lokale statsetaters rolle i den statlige styringen av kommunesektoren*. Oslo: NIBR-rapport 1992:4.
- Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti & Senterpartiet (2005): *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005–09*. Finnes på <http://odin.dep.no/filarkiv/260512/regjeringsplattform.pdf>, 07.02.2006.
- Aurlien, Håkon (2005): *Norske veger på støytoppen*. I *Vegen og vi*, nr. 6, 07.04.2005.
- Avinor, Jernbaneverket, Kystverket, Statens vegvesen (2003): *Forslag til nasjonal transportplan 2006–2015*. Oslo: Statens vegvesen. Finnes på <http://www.vegvesen.no/ntp/2006-2015/planforslaget.html>, 03.05.2006.
- Bakkehusene (2005): *NYT FRA BESTYRELSEN. STØJVOLD* (Notat fra november 2005). Finnes på www.bakkehusene.net, 15.11.2005.
- Banister, David (2002): *Overcoming Barriers to Implementation*. Draft Paper for Presentation at STELLA Focus Group 5 on Institutions, Regulations and Markets in Transportation Meeting i Brussels 26th–27th April 2002.
- Bendtsen, Hans (2003): *Noter fra seminar om veistøj*. April 2003. København: Atkins Danmark.
- Bendtsen, Hans (2005): *Lokal indsats mod veistøj*. Byplan nr. 3.
- Boverket (2003): *Fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet. God bebyggd miljö*. Finnes på <http://www.boverket.se/novo/filelib/arkiv11/publikationerfulltext/slutrapportgbm.pdf>, 28.07.05.
- Boverket (2004): *Tillämpning av riktvärden för trafikbuller vid planering för och byggande av bostäder*. Finnes på <http://www.boverket.se/novo/filelib/arkiv11/rapporter/buller.pdf>, 24.11.2005.
- Brunsson, Nils & Johan P. Olsen (1997): *The Reforming Organization*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Brunvoll, Frode, Jan Monsrud, Magrete Steinnes, Asbjørn Willy Wethal (2005): *Samferdsel og miljø. Udvalgte indikatorer for samferdselssektoren*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Finnes på http://www.ssb.no/emner/01/rapp_200526/rapp_200526.pdf, 07.02.2006.
- Bullerarbetsgruppen (2003): *Förslag till mål och åtgärdsprogram för trafikbuller till år 2010 samt behov av mål-, mått- och metodutveckling. Underlagsrapport om buller till Etappmål för en god miljö*. Finnes på http://www.sika-institute.se/utgivning/2003_2_u3.pdf, 23.08.2005.
- Carl Bro (1998): *Opgavebeskrivelse* (Brev fra Carl Bro A/S til Hørsholm Kommune, 16.10.1998).
- Carl Bro (1999): *Støjafskærmning Hørsholm Kommune. Skitseforslag marts 1999*.
- Carl Bro (2005): *Hørsholm Kommune – støjafskærmning. Revideret trafikstøjbe-
regning* (Teknisk notat og tegninger fra

- Carl Bro A/S til Hørsholm Kommune, 25.04.2005).
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1999): *Det tidløse ministerstyre*. I Jørgen Goul Andesen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Togeby & Signild Vallgård (red.): *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Cohen, Michael D., James G. March & Johan P. Olsen (1972): *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. I Administrative Science Quarterly, vol 17, March, no.1.
- Directive 2002/49/EC of the European Parliament and the Council of 25 June 2002 relating to the assessment and management of environmental noise.
- Drammen kommune (2003): *Kommuneplan for Drammen 2003–2014*. Findes på:
[http://politiker.drammen.kommune.no/buskerud/drammen/drammenpol.nsf/0/E70B4DF1B64701DDC1256F95003EFB3C/\\$FILE/Kommuneplan.pdf](http://politiker.drammen.kommune.no/buskerud/drammen/drammenpol.nsf/0/E70B4DF1B64701DDC1256F95003EFB3C/$FILE/Kommuneplan.pdf)
- Eckhoff, Torstein (1983): *Statens styringsmuligheter, særlig i ressurs- og miljøspørsmål*. Oslo: TANUM-NORLI A/S.
- Enderud, Harald (1991): *Beslutninger i organisationer. I adfærdsteoretisk perspektiv*. København: Fremad.
- Energi- og miljøkomiteen (2000): *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand og om tilleggs melding til St. meld nr. 8 (1999–2000)*. Innst. S. nr. 256 (1999–2000). Findes på
http://www.stortinget.no/cgi-wif/wiftdles?doc=/usr/www/stortinget/inns/inns-199900-256.html&emne=rikets+milj%dtilstand&ting=innon+innog+innsn+innsg&sesjon=1999-2000+1999-00&komite=energi*&, 07.02.2006.
- Ericson, Ulla, Stefan Erson, Claes Halling, Magnus Lindqvist, Pär Wessman, Leif Åkerlöf (2004): *Trafikbuller och planering II. Störningar från trafikbuller I nybyggda bostäder*. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län, Miljöförvaltningen i Stockholms stad.
- European Environment Agency (2005): *Environmental policy integration in Europe. State of play and an evaluation framework*. København: EEA Technical report no. 2. Findes på http://reports.eea.eu.int/technical_report_2005_2/en, 22.09.2005.
- Flyvbjerg, Bent (1991): *Rationalitet og magt. Bind I*. København: Akademisk Forlag.
- Flyvbjerg, Bent (1992): *Magt og rationalitet. Forelæsning ved forsvaret for doktorafhandling 'Rationalitet og magt'*, Aalborg Universitetscenter, fredag den 1. november. I Samfundsøkonomen nr. 2, marts.
- Flyvbjerg, Bent, Jakob Høj & Søren Tholstrup (2003): *'Hitch-hiking' kan sikre CO₂-reduktioner!*. Stads- og Havneingeniøren, vol. 94, no. 12, December 2003.
- Frederiksborg Amt (2000): *Anmeldelse af anvendelse af slagter til indbygning i støjvold ved Stampevej, Hørsholm Kommune* (Brev fra Frederiksborg Amt til Nordforbrænding, 30.11.2000).
- Fryd, Jakob (2005): *Lokal støjhandlingsplan for Folehaven – et pilotprojekt om at begrænse støj i et boligområde*. I Dansk Vejtidskrift 6/7.
- Fyhri, Aslak (2004): *Vegpakke Drammen. Mellomundersøgelse av bomiljøet 1998–2003*. TØI rapport 757. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Grundejerforeningen Bakkehusene (2003): *Støjvold langs Helsingørsmotorvejen – Bakkehusene & Ringvejen* (Brev fra Grundejerforeningen Bakkehusene til Hørsholm Kommune, 07.12.2003).
- Grundejerforeningen Bakkehusene (2004): *Indkaldelse til ekstraordinær generalforsamling 31/8 2004 kl. 20.00*.
- Grundejerforeningen Breeltegård (2002): *Vedr.: Etablering af støjvold langs østsidan af Helsingørsmotorvejen ud for Bakkehusene*. (Brev fra Grundejerforeningen Breeltegård til Hørsholm Kommune, 21.04.2002).
- Harsheim, Janike & Sissel Hovik (1995): *Kommunal iværksætning av nasjonal miljøpolitikk. Underveisrapport fra prosjektet „Lokalpolitikernes rolle i den kommunale miljøplanleggingen“*. MILKOM notat 4/95. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning og Norges forskningsråd.
- Helse- og omsorgsdepartementet (2003): *FOR-2003-04-25 nr. 426: Forskrift om miljørettet helsevern*. Findes på <http://www.lovdata.no/for/sf/ho/ho-20030425-0486.html>, 27.06.2006.
- Hessleryd, Eva (2004): *Buller i den byggda miljön. En redovisning om bullerarbetet i Stockholms läns kommuner*. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län.

- Hjorthol, Randi & Jon Inge Lian (2004): *Samfunnsmessige trender – betydning for mobilitet og transport i storbyområdet*. TØI rapport 718. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Hovik, Sissel (1991): *Kommunestørrelse – og kommunalt miljøvern*. I Naustdalslid, Jon (red.): *Kommunestørrelse, autonomi og likhet*. NIBR Rapport 1991: 26.
- Hovik, Sissel (1994): *Prioriteringer i kommunalt miljøvern*. I Naustdalslid, Jon & Sissel Hovik (red.): *Lokalt miljøvern*. Oslo: TANO forlag og Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hälsoskyddslag 19.8.1994/763. Findes på <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1994/199407663>, 04.05.2006.
- Høj, Jakob & Martin Willerup (2005): *Kommunal støjhandlingsplan med udnyttelse af GIS*. I Dansk Vejtidskrift nr. 6/7.
- Hørsholm Kommune (1997): *Handlingsplan for trafik og miljø*. Hørsholm Kommune. Hørsholm: Hørsholm Kommune.
- Hørsholm Kommune (1998a): *Vedr.: Overvejelser om alternative muligheder for etablering af støjafskærmning langs Motorvejen* (Brev fra Hørsholm Kommune til tre grundejere. 16.03.1998).
- Hørsholm Kommune (1998b): *Notat vedrørende: Ansøgning til Sektorpulje 1998* (14.09.1998).
- Hørsholm Kommune (1998c): *Støjvold ved Helsingør-Motorvejen – Valg af rådgiver* (30.09.1998).
- Hørsholm Kommune (1998e): *Mødereferat* (af møde 08.12.1998)
- Hørsholm Kommune (1999): *Støjafskærmning ved Helsingør Motorvejen – valg af støjafskærmning* (Notat til Trafik- og Miljøudvalget 21.04.1999).
- Hørsholm Kommune (2000a): *Ansøgning om andel i Vejdirektoratets rådigheds-pulje til opførelse af en: Støjvold langs Helsingørmotorvejen i Hørsholm Kommune* (Brev fra Hørsholm Kommune til Vejdirektoratet, 17.04.2000).
- Hørsholm Kommune (2000b): *Støjafskærmning langs Helsingør-motorvejen* (Brev fra Hørsholm Kommune til medlemmerne i Kontaktudvalget, 20.12.2000).
- Hørsholm Kommune (2001a): *Notat. Genoptagelse af projektet til støjvold langs Helsingør-motorvejen* (27.06.2001).
- Hørsholm Kommune (2001b): *Støjvold ved Helsingør-motorvejen* (Notat fra møde i Teknik- og Miljøudvalget 08.08.2001).
- Hørsholm Kommune (2002a): *Støjvold langs Helsingørmotorvejen* (Brev til repræsentant for Bakkehusene Grundejerforening 14.01.2002).
- Hørsholm Kommune (2002b): *Notat. Støjvold – Mødereferat* (Referat fra møde mellem Hørsholm Kommune og grundejer, 04.02.2002).
- Hørsholm Kommune (2002c): *Mødereferat. Referat fra møde om støjvold langs Helsingørmotorvejen onsdag d. 19-06-2002* (20.06.2002).
- Hørsholm Kommune (2003): *Vedrørende etablering af støjvold langs Helsingør Motorvejen* (Brev fra Hørsholm Kommune til beboerrepræsentanter, 15.01.2003).
- Hørsholm Kommune (2004a): *Referat fra møde om støjvold langs Helsingørmotorvejen* (10.02.2004).
- Hørsholm Kommune (2004b): *Notat. Møde med beboere fra Bakkehusene vedr. Støjvold* (18.10.2004).
- Hørsholm Kommune (2005a): *Notat. Støjvold – Mødereferat* (18.04.2005).
- Hørsholm Kommune (2005b): *Teknik- og Miljøudvalget. Støjvold langs Helsingørmotorvejen ved Bakkehusene* (15.06.2005).
- Hørsholm Kommune (2005c): *Organisationsplan og styrelsesvedtægt*. Findes på <http://www.horsholm.dk/hotel/horshome.nsf/Docs/A7CB9A9A3E9B78A241256786002E120B?opendocument&expand=2.2.1>, 14.12.2005.
- Hørsholm Kommune (2005d): *Kommunalbestyrelses-medlemmer i valgperioden 1. januar 2002 til 31. december 2005*. Findes på <http://www.horsholm.dk/hotel/horshome.nsf/Docs/2ECCA677BAA600F041256786002E18C9?opendocument&expand=2.2.3>, 14.12.2005.
- Hørsholm Kommune (1998d): *Mødereferat* (af møde 26.11.1998).
- Iversen, Anton (2005): *Støjpulje til facadeisolering i Århus – 175 boliger er nu forbedrede*. I Dansk Vejtidskrift nr. 6/7.
- Jacobsen, Dag Ingvar (1997): *Administrasjonens makt – om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Jepperson, Ronald L. (1991): *Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism*. I Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (eds.): *The New Institutionalism*

- in *Organizational Analysis*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Jyllands-Posten (2005): *50.000 støjplagede borgere er kommet i klemme*.
- Jyllands-Posten Internetavisen (2005): *Borgere skal selv betale for støjbe- grænsning*, 11.08.2005.
- Karlstrøm, Svein Gunnar (2001): *Tromsø- pakke II – støj og luftforurensning*. Ind- legg under forum for helse og miljø, 01.02.2001. Findes på <http://www.tromso.kommune.no>, 03.05.2006.
- Kihlman, Tor (2003): *Ett praktiskt exem- pel på en implementering*. I Ljud- landskap för bättre hälsa: Årsrapport 2002.
- Kolbenstvedt, Marika, Aslak Fyhri (2004): *Veger til bedre bymiljø. Miljøundersø- kelsen Oslo Øst 1987-2002*. TØI rapport 743. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Kolbenstvedt, Marika, Astrid Helene Amundsen, Tor Lerstang & Eyjolf Osmundsen (2001): *Mye skrik og lite ull? Dagens støyregelverk i praksis*. TØI rapport 546. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Kommunikationsministeriet (2004a): *Kommunikationsministerns svar på riks- dagens skriftliga spørsmål, 23. novem- ber 2004*. Findes på www.mintc.fi, 22.08.2005.
- Kommunikationsministeriet (2004b): *Riktlinjer för trafikledspolitiken i Fin- land för åren 2004–2013. Ministerar- betsgruppens betänkande*. Kommunika- tionsministeriets publikationer 9/2004.
- Københavns Kommune (2004): *Forslag til Trafik- og Miljøplan 2004. Offentlig hø- ring til 31. oktober 2004*. København: Københavns Kommune.
- Københavns Kommune (2005): *Anvendel- se af midler til støjbekæmpelse i Køben- havns Kommune* (Notat fra Miljøkontrol- len til borgmester for Miljø- og Forsy- ningsforvaltningen Winnie Berndtson, udateret).
- Lag om ersättning för miljöskador 19.8.1994/737. Findes på <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1994/19940737>, 04.05.2006.
- Lag om införande av miljöbalken (1998:811). Findes på http://62.95.69.15/cgi-bin/thw?%24%7BHTML%7D=sfst_lst&%24%7BHTML%7D=sfst_dok&%24%7BSNHTML%7D=sfst_err&%24%7BMAXPAGE%7D=26&%24%7BTRIPSHOW%7D=format%3DTHW&%24%7BBASE%7D=SFST&%24%7BFORD%7D=FINND&%24%7BFREETEXT%7D=&BET=1998%3A811&RUB=&ORG=&%24%7BSORT%7D=%C5R%2CLPNR, 10.11.2005.
- Landsvägslagen, 23.06.2005/503. Findes på <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2005/20050503>, 22.06.2006.
- Lerstang, Tor (1990): *Nordiske storbyers trafik og miljø. Oppsummering av etappe I*. Notat 0912. Oslo: Transportøkon- omisk institutt.
- Lerstang, Tor; Jan Usterud Hanssen; Edvin Frøysadal; Katrine Næss Kjørstad (1991): *Nordiske storbyers trafikk og miljø. Etappe II – studier av utvalgte tiltak*. Rapport 0076. Oslo: Transport- økonomisk institutt.
- Liikonen, Larri og Paula Leppänen (2005): *Altistuminen ypäristömelulle Soumessa. Tilannekatsaus 2005, Ympäristoministe- riö*.
- Lindqvist, Magnus (2004): *Trafikbullersi- tuationen i Sveriges kommuner. Resultat från enkätundersökning 2003*. Karlskro- na: Boverket
- Lov om byfornyelse og udvikling af byer. Lov nr. 1234 af 27.12.2003. Findes på http://www.social.dk/tvaergaende_indgange/lovgivning/Forskrifter_i_fuld_tekst/Love/lov_om_byfornyelse.html, 21.11.2005.
- Lov om byfornyelse. Lovbekendtgørelse nr. 260 af 07.04.2003. Findes på http://www.social.dk/tvaergaende_indgange/lovgivning/Forskrifter_i_fuld_tekst/Love/lov_om_byfornyelse_1997_u dg.html, 21.11.2005
- Lov om helsetjensten i kommunene. LOV- 1982-11-19 nr. 66. Findes på <http://www.lovdata.no/all/nl-19821119-066.html>, 03.05.2006.
- Lov om planlægning (planloven), lovbe- kendtgørelse nr 883 af 18/08/2004. Fin- des på <http://www.retsinfo.dk/GETDOCI/ACCN/A20040088329-REGL>, 02.05.2006.
- Læssøe, Jeppe (1991): *Borgerdeltagelsen i projekt grøn kommune i Ballerup. Barri- erer og potentialer for en borger- involvering i udviklingen af et bæredyg- tigt lokalsamfund*. Lyngby: Danmarks Tekniske Højskole, Tværfagligt Center.

- Miljøstyrelsen (2005b): *Tilskud til forsøg med støjpartnerskaber i kommuner*. Fin-des på www.mst.dk, 18.11.2005
- Miljøstyrelsen & Vejdirektoratet (2004): *Nye veje til støjbekæmpelse i byer – et idékatalog*. København: Vejdirektoratet.
- Miljøverndepartementet (1997): *Grense-verdier for lokal luftforurensning og støj*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet (1999): *Regjerin-gens miljøvernpolitik og rikets miljøtil-stand*. Stortingsmelding nr. 8 (1999–2000). Fin-des på <http://odin.dep.no/md/norsk/dok/regpubl/stmeld/022005-040006/dok-bn.html>, 07.02.2006.
- Miljøverndepartementet (2003): *Regerin-gens miljøvernpolitik og rikets miljøtil-stand*. Stortingsmelding nr. 25 (2002–2003). Fin-des på <http://odin.dep.no/md/norsk/dok/regpubl/stmeld/022001-040020/dok-bn.html>, 25.04.2006.
- Miljøverndepartementet (2005a): *Regerin-gens miljøvernpolitik og rikets miljøtil-stand*. Stortingsmelding nr. 21 (2004–2005). Fin-des på <http://odin.dep.no/md/norsk/dok/regpubl/stmeld/022001-040025/dok-bn.html>, 07.02.2006.
- Miljøverndepartementet (2005b): *Ret-ningslinje for behandling av støy i arealplanleggingen (T-1442)*. Fin-des på <http://odin.dep.no/filarkiv/236266/T-1442.pdf>, 03.05.2006.
- Ministry for the Environment in Iceland (2002): *Welfare for the Future. Iceland's National Strategy for Sustainable Deve-lopment 2002–2020*. Reykjavik: Mi-nistry of the Environment. Fin-des på <http://eng.umhverfisraduneyti.is/publicat-ions/nr/393>, 10.05.05.
- Moe, Mogens (2000): *Miljøret*. Køben-havn: Forlaget Thomsdon A/S
- Maaløe, Erik (1996): *Case-studier af go-om mennesker i organisationer*. Køben-havn: Akademisk Forlag.
- Naturvårdsverket (2002): *Uppskattnig av antalet exponerade för vägtrafikbuller överstigande 55 dB(A)*. Fin-des på <http://www.naturvardsverket.se>, 23.08.2005.
- Naturvårdsverket (2003): *Hur påverkar miljön människors hälsa? Mått och re-sultat från miljöövervakningen*. Fin-des på <http://www.naturvardsverket.se>, 23.08.2005 .
- Naturvårdsverket (2004): *Buller og riktvärden*. Fin-des på <http://www.naturvardsverket.se/dokume-nt/lagar/buller/buller.htm>, 24.08.2005.
- Naustdalslid, Jon (1994): *Miljøproblema, staten og kommunane*. I Naustdalslid, Jon & Sissel Hovik (red.): *Lokalt miljø-vern*. Oslo: TANO forlag og Norsk insti-tutt for by- og regionforskning.
- Nordforbrænding (1999): *Anmeldelse af slageanvendelse til støjafskærmning i Hørsholm Kommune* (Brev fra Nord-forbrænding til Frederiksborg Amt, 05.10.1999).
- Nordforbrænding (2000): *Genanvendelse af slagger i støjvold* (Brev fra Nord-forbrænding til Hørsholm Kommune, 05.12.2000).
- Näringsdepartementet (2004): *Reglerings-brev för budgetåret 2005 avseende Väg-verket , m.m. inom utgiftsområde 22*. Kommunikationer. Fin-des på <http://webapp.esv.se/statsliggaren>, 10.05.05.
- Ohm, Anne & Mads Påbøl Jensen (2003): *Strategi for begrænsning af vejtrafikstøj – Delrapport 3. Virkemidler og sam-fundsøkonomiske beregninger*. Arbejds-rapport fra Miljøstyrelsen, nr. 54.
- Olesen, Jonas Hammershøj (2005): *3 bydele uden støjgener*. I Dansk Vejtids-skrift nr. 6/7.
- Oppgavefordelingsutvalget (2000): *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. NOU 2000: 22.
- Opplysningsrådet for Veitrafikken AS (2004): *Bil og vei. Statistikk 2004*. Oslo: Opplysningsrådet for Veitrafikken AS.
- Oslo Kommune (1974): *FOR-1974-10-09-2: Forskrift om begrenning av støy - tillegg til helseforskriftene*. Fin-des på: <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/lf/lf/1f-19741009-0002.html>, 03.05.2006.
- Oslo Kommune, Samferdselsetaten (2005): *Støtteordning for støyutsatte bo-liger* (udateret notat).
- Plan- og bygningsloven. LOV-1985-06-14-77. Fin-des på <http://www.lovdata.no/all/nl-19850614-077.html>, 03.05.2006.
- Politiken (2004): *Privat vold mod støj*, 11.12.2004.
- Regeringen (Danmark) (2002): *Fælles fremtid – udvikling i balance. Danmarks nationale strategi for bæredygtig udvik-ling*. København: Miljøministeriet. Fin-des på www.mst.dk, 03.05.05.

- Regeringen (Sverige) 1996: *Proposition 1996/97: 53. Infrastrukturinriktning för framtida transporter*. Findes på www.lagrummet.se, 29.08.2005.
- Regeringen (Sverige) (2005): *Proposition 2004/05:150. Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*. Findes på <http://www.regeringen.se/sb/d/4431/a/44128>, 28.06.2006.
- Regeringen (Sverige) (2006): *Proposition 2005/06:160. Moderna transporter*. Findes på <http://www.regeringen.se/content/1/c6/06/07/77/0082fedf.pdf>, 24.03.2006.
- Rhodes, Rod (2000): *The Governance narrative: Key findings and lessons from the ESCR's Whitehall Programme*. I Public Administration vol 78 (2).
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Samferdselsministeriet (2004): *Nasjonal transportplan 2006–2015. Stortingsmelding nr. 24*. Oslo: Samferdselsministeriet. Findes på www.odin.no, 03.05.05.
- Schofield, Jill & Charlotte Sausman (2004): *Symposium on Implementing Public Policy: Learning from Theory and Practice. Introduction*. I Public Administration vol 82, no. 2.
- Scott, W. Richard (1995): *Institutions and Organizations*. Thousands Oaks m.fl.: SAGE Publications.
- Sehested, Karina (2003): *Bypolitik mellem hierarki og netværk*. I Karina Sehested (red.): *Bypolitik – mellem hierarki og netværk*. København: Akademisk Forlag.
- SIKA (2003): *Etappmål, för en god miljö*. Sika Rapport 2003: 2. Findes på http://www.sika-institute.se/utgivet_fr.html, 29.08.2005.
- Slb-analys (Stockholms luft- och bulleranalys): *Rapport 1993-11-30. Prioriteringslista för bullerskyddsåtgärder i befinnlig miljö efter år 2005 det vill säga efter utbyggnad av trafiksystemen enligt Dennisöverenskommelsen*.
- Socialdemokraterna i Stockholm (2002): *99 steg till ett bättre Stockholm*. Findes på <http://www.stockholm.socialdemokraterna.se/>, 08.12.2005.
- Solheim, Trygve (1999): *Null drepte i trafikken – fra visjon til gjennomførbare tiltak. Sammendragsrapport fra en studie av gjennomføringspotensialet for mulige tiltak under null-visjonen*. TØI rapport 448. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Statens forurensningstilsyn (2000): *Mulige tiltak for å redusere støy. Framskrivninger til 2010 og oppsummering på tvers av kilder*. SFT-rapport 1714. Findes på <http://www.sft.no/publikasjoner/luft/1714/ta1714.pdf>, 07.02.2006.
- Statens forurensningstilsyn (2004): *FOR 2004-06-01 nr. 931: Forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften)*. Findes på <http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldrens?usr/www/lovdata/for/sf/md/xd-20040601-0931.html>, 03.05.2006.
- Statens forurensningstilsyn (2005a): *Miljøstatus i Norge: Veitrafikk*. Findes på <http://www.miljostatus.no/templates/PrintThemePage.aspx?id=3033>, 22.09.2005
- Statens forurensningstilsyn (2005b): *Veileder til Miljøverndepartementets retningslinje for behandling av støy i arealplanlegging*. Findes på http://www.sft.no/publikasjoner/luft/2115/ta2115_del2.pdf, 24.11.2005.
- Statens forurensningstilsyn (2006a): *Fornyet satsning på støy. Rapport fra direktoratetsgruppe, SFT*. Findes på <http://www.sft.no/nyheter/dbafile14974.html>, 02.05.2006.
- Statens forurensningstilsyn (2006b): *Støyutsatte boliger i fylkene. Fylkesvis kartlegging av innendørs støynivå i boliger*. Findes på <http://www.sft.no/arbeidsomr/luft/stoy/dbafile6756.html>, 02.05.2006.
- Statens vegvesen (2000): *Revidert avtale om vegpakke Drammen. Framforhandlet 24.08.2000*. Findes på: <http://www.vegvesen.no/servlet/Satellite?blobcol=urlpdf&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobtable=SVVvedlegg&blobwhere=1054629725256&ssbinary=true>, 03.05.2006.
- Statens vegvesen (2006): *Hva gjør Statens vegvesen? Statens vegvesen gjennomfører tiltak mot støy både på eksisterende boliger og ved nye veganlegg*. Findes på <http://www.vegvesen.no/servlet/Satellite?cid=1133261185850&pagename=vegvesen%2FPage%2FSVVsubSideInnholdMal&c=Page>, 02.05.2006.
- Statens vegvesen, Trondheim kommune, Jernbaneverket region nord, Sør-Trøndelag fylkeskommune (2002): *Tiltak mot støy i Trondheim. En innføring i hvordan ulike tiltak mot støy kan bidra til å redusere støyplagene der du bor*

- eller planlegger å bygge. Findes på <http://www.trondheim.kommune.no/content.apx?thisId=978956220>, 03.05.2006.
- Statistisk sentralbyrå (2005a): *Støyplage i Norge 1999–2003. Veitrafikken årsak til økt støyplage*. Findes på <http://www.ssb.no/magasinet/miljo/art-2005-08-25-01.html>, 22.09.2005.
- Statistisk sentralbyrå (2005b): *Miljøstatus i Norge: Antall personer utsatt for støy*. Findes på <http://www.miljostatus.no/templates/report.aspx?id=4930&språk=NO&dsID=STUP&rID=VEITRAFIKK>, 06.02.1006.
- Statsrådet (Finland) (1992): *Statsrådets beslut om riktvärden för bullernivå (Statsrådsbeslut 993/1992)*. Findes på: <http://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/1992/19920993>, 02.05.2006.
- Statsrådet (Finland) (2006): *Statsrådets principbeslut om bullerbekämpning*. Helsinki: Statsrådet.
- Stockholm stad (1997): *Bilaga 8:4 till kommunstyrelsens protokoll den 9 april 1997, § 6. Redovisning av bullerskyddsutbyggnad enligt stadens handlingsprogram mot vägtrafikbullerstörningar samt förslag till fortsatt arbete*.
- Stockholms stad (1985a), Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen: *Förslag till handlingsprogram för åtgärder mot vägtrafikbuller i befintlig miljö* Ufra Planeringsavdelningen til miljö- och hälsoskyddsnämnden, 03.04.1985).
- Stockholms stad (1985b), Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen: *Underlag till handlingsprogram för åtgärder mot vägtrafikbuller i befintlig miljö* (Promemoria fra Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen, 03.04.1985).
- Stockholms stad (1993a), Miljöförvaltningen: *Redovisning av pågående bullerskyddsutbyggnad mot vägtrafikbuller enligt kommunstyrelsens fastställda handlingsprogram samt förslag till fortsatt utbyggnad* (Udkast til redegørelse fra Miljöförvaltningen Avdelningen för plan och trafik til miljö- och hälsoskyddsnämnden, 16.11.1993).
- Stockholms stad (1993b), Miljöförvaltningen: *Lägesrapport av pågående bullerskyddsutbyggnad enligt stadens bullerskyddsprogram* (Rapport fra Avdelningen för plan och trafik til miljö- och hälsoskyddsnämnden, 30.11.1993).
- Stockholms stad (1993c), Miljöförvaltningen: *Redovisning av behovet och prioritering av bullerskyddsåtgärder i befintlig miljö inom ramen för planerade miljöförbättrande åtgärder i staden* (Rapport fra Avdelningen för plan och trafik til Miljö- och hälsoskyddsnämnden, 29.11.1993).
- Stockholms stad (1996), Gatu- och fastighetskontoret, Miljöförvaltningen: *Redovisning av bullerskyddsutbyggnad enligt stadens handlingsprogram mot vägtrafikbullerstörningar samt förslag till fortsatt arbete* (Rapport fra de to forvaltninger til Gatu- och fastighetsnämnden og Miljö- och hälsoskyddsnämnden, 29.04.1996)
- Stockholms stad (2000), Miljöförvaltningen: *Kartläggning av vägtrafikbuller i Stockholms stad 1999* (Fra Avdelningen för Plan och trafik till Stockholms Miljö- och hälsoskyddsnämnd).
- Stockholms stad (2003), Miljöförvaltningen: *Stockholms stads åtgärder mot buller från det kommunale vägnätet. Redovisning av resultat samt begäran om fortsatt arbete* (Fra Avdelningen Plan och miljö, 16.12.2003).
- Stockholms stad (2005a): *Trafikbuller*. Findes på http://www.stockholm.se/templates/template_134.asp_Q_number_E_33654_A_, 10.05.2005.
- Stockholms stad (2005b): *Stockholms stads årsredovisning 2004*. Stockholm: Stockholms stad.
- Stockholms stad (2005c): *Så styrs Stockholms stad*. Findes på http://www.stockholm.se/templates/template_121.asp_Q_mainframe_E_template_120.asp_Q_number_E_57085_A_category_E_12814_A_cat1_E_163_A_cat2_E_12815_A_cat3_E_12864_A_cat4_E_24_A_c_E_12864_A_name_E_Dennis_F6verenskommelsen, 07.12.2005.
- Stockholms stad (2005d): *Dennisöverenskommelsen*. Findes på http://www.stockholm.se/templates/template_121.asp_Q_mainframe_E_template_120.asp_Q_number_E_57085_A_category_E_12814_A_cat1_E_163_A_cat2_E_12815_A_cat3_E_12864_A_cat4_E_24_A_c_E_12864_A_name_E_Dennis_F6verenskommelsen, 07.12.2005.
- Stockholms stad (1995), Arbetsmarknadsbyrån: *Angående projektmedel till bullerbekämpning* (Brev med bilag fra Arbetsmarknadsbyrån til Gatu- och fastighetskontoret, 20.10.1995)
- Støjmessen (2004): *Stand 6 – Fremtidens perspektiver, visioner og EU direktivet*. Referat fra stand 6 på en såkaldt støjmesse afholdt i København i oktober

2004. Referatet modtaget fra Lars Kragh Jespersen, Vejdirektoratet, Danmark.
- Svenska Kommunförbundet (2004): *Visst kan man bygga i byllriga miljöer* (folder udgivet af det der i dag hedder Sveriges Kommuner och Landsting).
- Sydvästra Finlands Miljöcentral (2004): *Bullerbekämpning. Dokument 11.03.2004*. Findes på <http://www.environment.fi/default.asp?node=9353&lan=sy>, 04.05.2006.
- Sørensen, Claus Hedegaard & Terje Assum (2005): *Muligheder og barrierer for trafiksikkerhedsarbejdet i Sverige – en analyse af Vägverket og andre aktører*. TØI-rapport 759.
- Sørensen, Claus Hedegaard (2001): *Kan Trafikministeriet klare miljøet? Om integration af miljøhensyn i trafikpolitik og institutionelle potentialer og barrierer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, Claus Hedegaard (2005): *New Conditions for Decision-making and Coordination in Transport? Corporation and Division in the Danish Railway Sector*. I Thomsen, Thyra Uth, Lise Drewes Nielsen & Henrik Gudmundsson (red.): *Social Perspectives on Mobility*. Aldershot: Ashgate.
- Transportnyhederne (2005): *Mindre bilstøj i Aalborg*. Transportnyhederne 26.05.2005.
- Tranøy, Bent Sofus & Øyvind Østerud (red.) (2001): *Den fragmenterte staten. Reformer, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tromsø kommune (2005): *Økonomiplan 2006–2009. Rådmannens forslag*. Findes på: <http://www.tromso.kommune.no/assets/13211/6677/okonomiplan.doc>, 03.05.2006.
- Trondheim kommune (2005): *Økonomiplan for 2006–2009. Forslag fra rådmannen*. Findes på: <http://www.trondheim.kommune.no/content.ap?thisId=1117611536>, 03.05.2006.
- Utredningen för en handlingsplan mot buller (1993): *Handlingsplan mot buller*. SOU 1993: 65.
- Vejdirektoratet (2005c): *Støjafskærmning ved Dønnergården*. Findes på <http://www.vejsektoren.dk/wimpprint.asp?page=document&objno=87030>, 17.08.2005.
- Vejdirektoratet (2004): *Statsvejnettet. Oversigt over tilstand og udvikling. Rapport 290*. København: Vejdirektoratet.
- Vejdirektoratet (2005a): *Støjdæmpning langs Centerringgaden i Grenaa*. Findes på <http://www.vejsektoren.dk/wimpprint.asp?page=document&objno=87028>, 17.08.2005.
- Vejdirektoratet (2005b): *Tre bydele uden støj*. Findes på <http://www.vejsektoren.dk/wimpprint.asp?page=document&objno=87849>, 17.08.2005.
- Vejdirektoratet (2005d): *Støjafskærmning i Norgesparken*. Findes på <http://www.vejsektoren.dk/wimpprint.asp?page=document&objno=87862>, 17.08.2005.
- Vejdirektoratet (Danmark) (1996): *Støjgener langs Helsingørmotorvejen i Hørsholm* (brev fra Vejdirektoratet til Hørsholm Kommune, 19.07.1996).
- Vejdirektoratet (Danmark) (1999): *Sektorpulje 1998* (Brev fra Vejdirektoratet til Hørsholm Kommune, 26.02.1999).
- Vejdirektoratet (Danmark) (2000): *Ansøgning til Rådighedspuljen* (Brev fra Vejdirektoratet til Hørsholm Kommune, 14.07.2000).
- Vejstøjgruppen (Miljøministeriet, Finansministeriet, Trafikministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Justitsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003): *Forlag til strategi for begrænsning af vejtrafikstøj*. København: Miljøstyrelsen. Findes på www.mst.dk, 03.05.05.
- Vägförvaltningen (2004): *Road Facts 2004*. Helsinki: Finnish Road Administration. Findes på <http://www.tiehallinto.fi/pls/wwwedit/docs/4438.PDF>, 03.05.2006.
- Vägverket (1998): *Vägtrafikbuller. Vägverkets förslag till mål och åtgärder för att minska antalet utsatta enligt regeringsuppdrag, etapp 2*. Publikation 1998: 103. Borlänge: Vägverket.
- Vägverket (2001): *Bullerskyddsåtgärder – allmänna råd för Vägverket*. Findes på <http://www.vv.se/filer/publikationer/bullerskyddsatgard200188.pdf>, 28.07.05.
- Vägverket (2003a): *Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportsystemet 2004–2015*. Publikation 2003: 86. Borlänge: Vägverket.
- Vägverket (2003b): *Förstudie. Förslagshandling. E20 Bullerskyddsåtgärder i centrum i centrala Partille*. Göteborg: Vägverket Region Väst.

- Vägverket (2004a): *Miljömålen: allas vårt ansvar. Vägverkets remissvar på miljömålsrådets fördjupande utvärdering*. Findes på http://miljomal.nu/las_mer/rapporter/deFacto/fu_04_remiss/vagverket.pdf, 28.07.05.
- Vägverket (2004b): *Handbok för statsbidrag till vissa kollektivtrafikanläggningar m.m.* Borlänge: Vägverket.
- Vägverket (2004c): *Årsredovisning 2003*. Publikation 2004: 28. Findes på http://www.vv.se/filer/2980/arsredov_2003.pdf, 01.11.2004.
- Vägverket (2005a): *Årsredovisning 2004*. Publikation 2005: 29. Findes på http://www.vv.se/filer/publikationer/arsredov_2004.pdf, 01.11.2005.
- Vägverket (2005b): *Vägtransportsektorn 2004. Sektorsredovisning*. Publikation 2005: 28. Findes på http://www.vv.se/filer/publikationer/vts_sektorsredov_2004.pdf, 01.11.2005.
- WHO (World Health Organization) (2006a): *Noise and Health*. Findes på <http://www.euro.who.int/noise/>, 30.06.2006.
- WHO (World Health Organization) (2006b): *Children, noise and health*. Findes på http://www.euro.who.int/Noise/Activities/20030123_2, 30.06.2006.
- Winter, Søren (1990): *Integrating Implementation Research*. I Dennis Palumbo & Donald J. Calista (red.): *Implementation and the Policy Process. Opening up the black box*. New York, Westport, Connecticut, London: Greenwood Press.
- Winter, Søren (1991): *Udviklingen i beslutningsprocesteori: en introduktion*. I *Politica* nr. 4.
- Winter, Søren (1994): *Implementering og effektivitet*. Herning: Systime.
- Överenskommelse om infrastrukturens utbyggnad i Stockholmsregionen (Underskrevet forlig mellem Moderaterna, Socialdemokraterna og Folkpartiet liberalerna 29.09.1992).

Liste over interviewpersoner og de vigtigste andre informanter

Danmark

Antonsen, Peter (Tværpolitisk Liste), medlem af kommunalbestyrelsen, Hørsholm Kommune, medlem af Teknik- og Miljøudvalget.

Bendtsen, Hans, Vejdirektoratet.

Borgen, Anders (Det Konservative Folkeparti), medlem af kommunalbestyrelsen, Hørsholm Kommune, formand for Teknik- og Miljøudvalget.

Frederiksen, Henning, tidligere formand for Grundejerforeningen Svenstrup.

Fryd, Jakob, Miljøkontrollen, Københavns Kommune

Gyntelberg, Christian, formand for Grundejerforeningen Bakkehusene.

Hansen, Michael, Bygge- og Teknikforvaltningen, Københavns Kommune.

Kristensen, Brian, Miljøstyrelsen

Langer, Katrine, Vej- og Ejendomsafdelingen, Hørsholm Kommune.

Michelsen, Lene Nøhr, Vejdirektoratet

Mohr, Karin Østerberg, Vej- og Ejendomsafdelingen, Hørsholm Kommune

Nørremark, Peder, Vej- og Ejendomsafdelingen, Hørsholm Kommune

Pedersen, Allan, Socialministeriet

Sverige

Hedström, Reigun Thune, Sveriges Kommuner och Landsting.

Jardbrink, Mikael, Boverket.

Lindqvist, Magnus, Miljöförvaltningen, Stockholms stad.

Mogert, Roger (Socialdemokraterna), tidligere trafikborgarråd, Stockholms stad.

Nehrfors, Ulf, Trafikkontoret, Stockholms stad.

Nilsson, Allan, Naturvårdsverket.

Olofsson, Margareta (Vänsterpartiet), tidligere miljøborgarråd og formand for Miljö- och halsoskyddsnämnden, Stockholms stad.

Persson, Håkan Vägverket

Strömmer, Kjell, Vägverket.

Wallberg, Mårten, Naturskyddsföreningen i Stockholms län.

Norge

Bratheim, Gunnar, Statens forurensningstilsyn.

Gislerud, Anne, Samferdselsetaten, Oslo Kommune.

Kirkeby, Wenche, Statens vegvesen.

Kleffeldgård, Tore, Statens forurensningstilsyn.

Marstein, Anne, Rambøll.

Finland

Hälvä, Heikki, Helsingfors Stad (Helsingin kaupunki, City of Helsinki).

Jansson, Anders, Vägförvaltningen (Tiehallinto, Finnish Road Administration).

Rimpiläinen, Anni, Miljöministeriet (Ymparisto, Finnish Ministry of Environment).

Silfverberg, Leena, Miljöministeriet (Ymparisto, Finnish Ministry of Environment).

Säämänen, Tuula, Vägförvaltningen (Tiehallinto, Finnish Road Administration).

Island

Gretarsson, Baldur, Island Road Administration.

Gudmundsson, Jóhann, Ministry of Communications.

EU

Bäckman, Anna, Miljøagenturet.