



STORTINGET

Innst. 130 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 12:42 (2015–2016)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsforslag fra Per Olaf Lundteigen og Kjersti Toppe om ny § 111 andre ledd (om støy)

Til Stortinget

Sammendrag

Dokument 12:42 (2015–2016), grunnlovsforslag fremmet av Per Olaf Lundteigen og Kjersti Toppe, gjelder støy. Forslagsstillerne viser til at støy er et betydelig økende problem i byer og tettsteder, til tross for målsettingen om det motsatte.

Verdens helseorganisasjon har uttalt følgende:

«Støy er et miljøproblem som rammer svært mange mennesker i Norge i dag. Om lag 1,5 millioner nordmenn er utsatt for et gjennomsnittlig støynivå over Verdens helseorganisasjon sin anbefalte grense på 55 dB ved boligen sin, og rundt en halv million nordmenn er i stor grad plaget av støy. Støy i nærmiljø og i egen bolig fra kilder utenfor bolig, er et økende problem.

Støy bidrar til redusert velvære og mistrivsel, og påvirker derfor folks atferd og helsetilstand. Stress forårsaket av støy kan blant annet være en medvirkende årsak til forskjellige helseplager, for eksempel muskelspenninger og muskelsmerter, og en medvirkende årsaksfaktor for forhøyet blodtrykk og iskemisk hjertesykdom [sykdom som skyldes for liten blodtilførsel til selve hjertemuskelen].»

Forslagsstillerne viser også til at nyere forskning har dokumentert sammenheng mellom økt risiko for kreft og det å leve i gul støysoner.

Forslagsstillerne mener at alvoret i støyforurensningen fordrer juridisk bindende grenser for hva som kan

tolereres. Støy har i årenes løp vært søkt redusert og i visse situasjoner også helt fjernet. Allerede lenge før vi fikk den alminnelige straffelov av 1902 § 350 var det etablert regler om straffesanksjonert forbud mot at noen «ved ... støy eller annen utilbørlig atferd forstyrrer a) den alminnelige fred og orden ... c) omgivelsenes nattero ...». Bestemmelsen var den gang ikke en ny og fremmed fugl i norsk rettslig virkelighet, men et kasuistisk utslag av et generelt prinsipp om folks rett til rolige og fredlige omgivelser, jf. den gamle ordningen i Norge med at «den Pligt, det [Politiet] har til at vaage over den offentlige Ro og forhindre Rolighedsforstyrrelse» (Rt. 1897 side 727, se side 728).

En rekke politivedtekter for Oslo, Drammen (av 27. juni 2011 nr. 663), Kristiansund (av 11. juni 2014 nr. 714), Moss (av 11. juni 2014 nr. 713) og andre byer og tettsteder, f.eks. Vikna kommune (av 25. juni 2015 nr. 744), Nedre Eiker kommune (av 9. januar 2015 nr. 24), Rennebu kommune (av 23. juni 2016 nr. 811) m.fl. har bestemmelser om at ingen må forårsake «støy eller bråk som forstyrrer den alminnelige ro og orden». Det finnes også en lang rekke bestemmelser om plikten til å «overholde nattero etter kl. 23.00 og til kl. 06.00». Denne regels geografiske og diakrone omfang dokumenterer at vi her står overfor et generelt prinsipp.

Mht. grenser for tiltaksplikt praktiseres i dag forskrift om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) av 1. juni 2004 nr. 931, som i del 2, kapittel 5 omfatter støy. Tiltaksplikt utløses ved et gjennomsnittlig støynivå på 42 dBA innendørs. Tiltaksgrensen er å anse som minimumskrav, og forskriften ble kalt en «oppryddingsforskrift» for gammel støyproblematikk da den ble innført som del av den såkalte grenseverdiforskriften i 1998.

Forslagsstillerne viser til at retningslinjen for behandling av støy i arealplanlegging, T-1442/2012, utgjør et omfattende rammeverktøy for støy. Retningslinjen har ifølge forslagsstillerne likevel flere svakheter: Den er kun en anbefaling, den gjelder kun når aktuell planmyndighet vedtar å legge T-1442 til grunn, og den gjelder kun ved nye, støvende anlegg. Selv når T-1442 anvendes, svekkes støyvernet ved at terskelnivåene for støy ikke er juridisk bindende med mindre planmyndighet eller tiltakshaver vedtar dette. Toneangivende verb er *kan* eller *bør*, noen få ganger *skal*. Unntaksregler for boligbygging er svært utbredt. Dispensasjonsbestemmelser er utbredt. Det skal etter T-1442 ikke bygges støvfølsomme bygg i rød støysone, men det gis dispensasjoner i stor skala i kommuneplaner.

For forslagsstillerne er det viktig å sikre folk en rett til å bo i et helsemessig forsvarlig støysvakt miljø: Ingen lovverk setter konkrete krav til nabostøy, annet enn tekniske installasjoner. Lovverket rundt støy er vagt, upresist og spredt blant flere lover/forskrifter. Det er mye forvirring blant publikum og myndighetene om kravene.

Nivået for folks rett til støyfrie og i det minste støysvake omgivelser (ofte betegnet som tålegrensen) er vernet i grannelova av 16. juni 1961 nr. 15. I en høyesterettsdom i Rt. 2006 side 486 (Gardermoen) heter det bl.a. (avsnitt 75):

«I Ot.prp.nr.33 (1988-1989) uttaler departementet under henvisning til denne dommen (Rt-1983-152) at retningslinjene ikke vil være direkte bindende for tålegrensevurderingen, men et mulig moment i en bredere skjønnsmessig vurdering. Jeg deler dette syn, men understreker samtidig at retningslinjene for 2005 om forsvarlige støygrenser for boligbygging - utarbeidet fra dagens kunnskap om støyproblematikk- vil være av betydelig interesse i vår sak».

Forslagsstillerne slutter seg til regjeringens syn på at det

«[u]t fra et helsemessig synspunkt er ... sterkt ønskelig med tiltak som bringer støynivået ned for de som er mest støutsatt. En skjerpning av forskriftskravet anses som et hensiktsmessig virkemiddel for å bidra til å nå målet om 30 pst. reduksjon i antall personer som er utsatt for over 38 dB innendørs støynivå. Regjeringen tar derfor sikte på at en ytterligere satsing på tiltak for de som er utsatt for de høyeste støynivåene først og fremst skjer gjennom bruk av en forskriftsfestet tiltaksgrense. Den største fordel med en juridisk bindende grense er at den gir klare og forutsigbare rammer både for anleggseiere og boligeiere, og klart plasserer tiltakspikten hos anleggseierne». (Ot. prp. nr. 33 for 1988–1989 s. 8).

Høyesterett har i Rt. 1983 side 152 (von Krogh – støy fra motorvei) klarlagt at (s. 159)

«alle ansvarlige myndigheter, i hvert fall siden midten av 1970-årene, har erkjent at støyplagen var et alvorlig problem både trivsels- og helsemessig, og at

samfunnet måtte gjøre en innsats for å bekjempe den. Ansvarlige myndigheters syn på hvilken støyplage folk bør kunne utsettes for, vil være et moment som må tillegges betydning ved den rimelighetsvurdering som er det sentrale kriterium etter granneloven».

Forslagsstillerne mener erfaringene som er høstet fra utviklingen siden 1999, der støyplagene spesielt fra vei har vært stadig økende, gjør at juridisk forankring i forskrifter ikke er tilstrekkelig. De tiltaksgrenser som til nå har vært praktisert, har ikke vært tilstrekkelige til å redusere støyforurensning, eller til å redusere veksten i antall støyplagede. Den utøvende makt kan ikke være enerådende mht. hvorvidt tiltak skal iverksettes, slik det er nå. Vi må ta støyen – som særlig rammer de store byene og tettstedene – på største alvor. Det gjør vi ved å grunnlovfeste tiltaksplikt og -grenser ut fra helsemessige hensyn.

Forslagsstillerne fremmer følgende forslag:

«Alternativ 1:

Ny § 111 andre ledd skal lyde:

Enhver har rett til å bo og daglig ferdes i et miljø uten helseskadelig støy. Kongen skal fastsette tiltaksgrenser for utendørs og innendørs støy og se til at grensene ikke overskrides.

–

Alle har rett til å bu og dagleg ferdast i eit miljø utan helseskadeleg støy. Kongen skal fastsetje tiltaksgrenser for utandørs og innandørs støy og sjå til at grensene ikkje blir overskridne.

Alternativ 2:

§ 112 tredje ledd skal lyde:

[Som alternativ 1]

Nåværende § 112 tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

Alternativ 3:

§ 112 fjerde ledd skal lyde:

[Som alternativ 1]

Nåværende § 112 tredje ledd blir nytt femte ledd.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Dag Terje Andersen, Eva Kristin Hansen og Magne Rommetveit, fra Høyre, Svein Harberg og Bente Stein Mathisen, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og Ulf Leirstein, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Sosialistisk Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, og fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, viser til forslaget om endring av Grunnloven

§ 111 andre ledd (om støy). Det er i dag ulike bestemmelser knyttet til støy. Formålet med forslaget er å sikre juridisk bindende grenser for hva som kan tolereres av støynivå.

Komiteen deler forslagsstillernes oppfatning av at støy er et miljøproblem som også kan påvirke folkehelse negativt, og at folk bør sikres en rett til å bo i et helsemessig forsvarlig miljø. Komiteen mener av den grunn at det bør gjennomføres endringer i dagens lovverk for å forsterke folks vern mot støy, men at Grunnloven ikke er riktig sted å foreta en slik endring. Forslagsstillerne har i forslagsteksten selv gått inn på at det er mye forvirring rundt dagens lovverk. Komiteen mener at det for å rydde opp i dette vil være mer hensiktsmessig å gjøre en alminnelig lovendring med tilhørende utredning som kan se på hvordan en juridisk bindende grense kan fastsettes for hva som kan tolereres av støy.

Komiteen mener også at forslaget til grunnlovstekst er på et detaljnivå som åpner for en praksis som går i retning av en vesentlig utvidelse av Grunnloven, noe som på sikt kan svekke verdien av innholdet i den.

Komiteen vil på denne bakgrunn ikke bifalle forslaget i Dokument 12:42 (2015–2016).

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 12:42 (2015–2016) – Grunnlovsforslag fra Per Olaf Lundteigen og Kjersti Toppe om ny § 111 andre ledd (om støy) – samtlige alternativer – bifalles ikke.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 15. januar 2019

Dag Terje Andersen

leder

Torgeir Knag Fylkesnes

ordfører

