



## Uttalelse

Sak: 2017/760

### Retting av støyforhold – bruk av lydanlegg på en sommerleir

*Saken gjelder støy fra lydanlegg på en sommerleir. Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder traff vedtak om retting av støyforholdene etter regelverket om miljørettet helsevern. Bakgrunnen for rettingsvedtaket var klager på støy fra hyttenaboer. Vedtaket begrenset antall ganger og tidspunkter lydanlegg kunne brukes, og hva det kunne brukes til.*

*Ombudsmannen er kommet til at Fylkesmannen ikke i tilstrekkelig grad har angitt det rettslige grunnlaget for å pålegge retting av støyforholdene, og at Fylkesmannens vedtak ellers ikke er godt nok begrunnet når det gjelder vilkårene for retting i folkehelseloven.*

### Sakens bakgrunn

Justøyfamiliens bibelcamping (JFC) har siden 1964 avholdt sommerleir på Justøya i Lillesand kommune. Sommerleiren varer omtrent fem uker, og det er anslått at den har over 35 000 besøkende hvert år, og at det er plass til ca. 200 campingvogner på plassen. Det avholdes flere møter og konserter i en teltkirke og et barnetelt på området. Teltkirken/hovedteltet har plass til ca. 800 mennesker.

Hyttenaboer til bibelcampen har i flere år klaget på støy fra lydanlegget som brukes under sommerleiren. Lillesand kommune og Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder har derfor vurdert bibelcampens virksomhet etter regelverket om miljørettet helsevern. Denne saken gjelder Fylkesmannens vedtak 21. juni 2016, som innebar en rekke begrensninger i bibelcampens bruk av lydanlegg under sommerleiren i 2016. For helhetens skyld gjengis også hovedtrekkene i forvaltningens tidligere saksbehandling her.

I forkant av sommerleiren i 2014 hadde kommunen pålagt bibelcampen å utføre støymålinger. I en støyrapport fra Sinus 27. august 2014 fremgikk det at «[v]ed daglig drift er lydbidraget fra hovedteltet og barneteltet innenfor grenseverdiene satt av Lillesand

kommune med god margin», og at «[v]ed den konsert med høyest lydnivå tilfredsstilles anbefalte grenseverdier gitt i [Helsedirektoratets] veileder IS-0327 med en margin på 7dB ved den hytta som har høyest lydnivå». Med grenseverdier satt av Lillesand kommune siktet Sinus her til støykrav i bibelcampens tillatelse etter plan- og bygningsloven til å oppføre teltkirken.

Lillesand kommune behandlet bibelcampens program for sommeren 2015 i vedtak 3. mars 2015. Kommunen viste til Helsedirektoratets veileder, Musikkannlegg og helse, IS-0327, punkt 5.1.2 om anbefalte grenseverdier når det avholdes flere enn seks arrangementsdager per år, samt til punkt 5.2.1 om at «[d]et er vanlig å godta inntil seks dager med konserter eller arrangementer for en enkelt lokalitet». Kommunen påpekte at bibelcampen hadde søkt om seks konserter, men at skillet mellom disse konsertene og «daglig drift» virket kunstig, at all utsendt lyd gjennom døgnet fra alle arrangementene bidrar til støyopplevelsen, og at det «foreligger en kronisk støybelastning mot hytteområdene». Om Sinus' rapport 27. august 2014 skrev kommunen at «det må legges strengere grenseverdier for lydnivå utendørs ved hyttenaboer til grunn enn den standard SINUS har benyttet», hvilket betyr at «den omtalte margin ved konsert i et enkelt måletilfelle på 7dB utenfor 1 hytte vurderes medisinskfaglig ikke som et bevis på at det ingen støyplage eksisterer». Kommunen viste til at det her «ikke er tale om sporadiske spredte 6 arrangementer over 1 år, men daglig vedvarende og omfattende lydbelastning over 5 uker», og at campingområdet ligger i et støyfølsomt bruksområde.

Kommunen ga på denne bakgrunn «medisinskfaglig råd» om at bibelcampen blant annet må utøve internkontroll, dokumentere innendørs lydnivåer hos mest berørte hyttenaboer, at ingen arrangementer skal foregå etter kl. 23.00, at all bruk av lydanlegg til lydprøver/øvelser skal begrenses til 30 minutter, at teltene ikke brukes til øving, og at alle lydanlegg utstyres med «limiter» for å kontrollere lydnivået. Samtidig viste kommunen til at «[d]en mest effektive måten å redusere støyplagene på er å innføre begrensninger i programmet, slik at antall dager med arrangementer reduseres og/eller typen arrangementer endres eller fordeles på en annen måte».

Fylkesmannen stadfestet kommunens vedtak 26. juni 2015 med enkelte tillegg. Fylkesmannen påpekte at bibelcampens arrangement, som pågår i flere uker midt i sommersesongen, helt klart er i overkant av hva som er akseptabelt over tid. Fylkesmannen la til grunn at naboene utsettes for betydelig «miljøstøy», og at dette har negativ virkning på helsen. Det ble vist til Helsedirektoratets veileder, IS-0327, punkt 7.2, hvor det fremgår at «miljøstøy» er «[u]ønsket lyd fra trafikk, industri, tekniske installasjoner og nabolagsaktiviteter» som «normalt ikke kommer opp i hørselsskadelige lydnivåer for berørte naboer, men kan gi betydelig plage og redusert trivsel». Om Sinus' støyrapport skrev Fylkesmannen at denne ikke kan gi et enkelt svar, blant annet fordi det har vært ulike oppfatninger om grenseverdier i saken, og fordi Fylkesmannen må se på den samlede påvirkningen aktivitetene har på omgivelsene. Fylkesmannen presiserte at det gis tillatelse til seks konsertarrangementer i 2015 og uttrykte at bibelcampen «må nedskalere programmet og minske totalbelastningen i 2016 i samarbeid med kommunelegen i Lillesand». På grunn av den korte tiden som gjenstod før oppstart av sommerleiren, fant Fylkesmannen det likevel uforholdsmessig å gå direkte inn og kutte i programmet for 2015.

Lillesand kommune vurderte bibelcampens sommerleirprogram for 2016 – som denne saken gjelder – første gang i vedtak 23. februar 2016. Bibelcampens søknad ble da avslått. I avslaget la kommunen til grunn at søknaden ikke dokumenterte hvordan bibelcampen ville etterleve forskriftskrav, anbefalingene i Helsedirektoratets veileder, IS-0327, eller Fylkesmannens varslar om at programmet må nedskaleres.

Etter endret søknad og klage fra bibelcampen vedtok kommunen 15. mars 2016 likevel å godkjenne søknaden. Hyttenaboer plaget av støy klaget på vedtaket, men kommunen besluttet 3. mai 2016 ikke å ta klagen til følge. I oversendelsen til Fylkesmannen 3. mai 2016 presiserte kommunen at forskjellen på vedtakene 23. februar 2016 og 15. mars 2016 i hovedsak var en presisering fra bibelcampen om at det maksimalt skulle forekomme seks «konsertlignende arrangementer» med langt lavere lydutsendelse enn det som har vært vanlig ved tidligere arrangementer.

Fylkesmannen behandlet saken i vedtak 21. juni 2016, hvor det hovedsakelig ble vist til føringene i vedtaket 26. juni 2015. Fylkesmannen viste også til en vurdering fra kommunelegen i Lillesand 14. desember 2015 om at «det i perioden 2013-2015 er godt gjort at hyttenaboene får ødelagt trivsel i hvileperioder og får forstyrret søvn pga. JFC's festivalliknende aktivitet over 5 uker». Fylkesmannen la til grunn at de nærmeste hyttenaboene påvirkes signifikant i negativ retning både med hensyn til hvile, søvn, konsentrasjon og rekreasjon. Fylkesmannen vedtok derfor en rekke begrensninger i programmet. Vedtaket innebar blant annet at bibelcampen bare kunne bruke lydanlegg i teltet på kveldstid 20 ganger i løpet av sommerleiren som skulle vare fra 24. juni til 30. juli 2016, og at lydanlegget bare kunne brukes til instrumenter og sang seks av disse gangene. Vedtaket innebar ikke begrensninger i antall arrangementer uten bruk av lydanlegg. Videre kunne lydanlegget ikke brukes på fredager og lørdager, og de resterende fem dagene lydanlegget ikke kunne brukes måtte spres på fem ulike uker. Videre måtte all bruk av lydanlegg til lydprøver og øving begrenses til 45 minutter ved de seks gangene bibelcampen kunne benytte lydanlegget til instrumenter og sang, og 20 minutter ved de øvrige arrangementene. Vedtaket innebar også at alle kveldsarrangementer måtte avsluttes senest kl. 23.00 og vare maksimalt to timer. Fylkesmannen besluttet 1. juli 2016 ikke å ta bibelcampens omgjøringsbegjæring til følge.

På vegne av bibelcampen klaget advokat Solveig Løhaugen til ombudsmannen på Fylkesmannens vedtak 21. juni 2016.

I klagen anførte advokaten at bibelcampens program for 2016 oppfylte kravene i folkehelseloven og forskrift om miljørettet helsevern. Hun anførte at det ikke er hjemmel til å begrense bibelcampens virksomhet så lenge lydnivået ikke overskrider en tålegrense som følger av regelverket for støy. Hun viste til at Fylkesmannen ikke har tatt utgangspunkt i støymålinger, definert tålegrense for støy og vurdert de ulike aktivitetene i programmet opp mot dette. Hun opplyste at Fylkesmannens vedtak innebar at over halvparten av programmet for 2016 ikke kunne gjennomføres, og at de fleste møtene, samt alle de viktige helgearrangementene, måtte flyttes.

## Ombudsmannens undersøkelser

Etter å ha innhentet saksdokumentene fant ombudsmannen grunn til å stille Fylkesmannen enkelte spørsmål om saken.

Ombudsmannen ba om en redegjørelse for hva Fylkesmannen har truffet vedtak om, og hva som er det rettslige grunnlaget for vedtaket. Bakgrunnen for spørsmålet var at det i vedtaket 21. juni 2016 fremgikk at saken gjaldt «godkjenning» av bibelcampens program for 2016, samtidig som hjemmelen for å kreve søknad etter regelverket om miljørettet helsevern, eller hvilke bestemmelser det ble gitt godkjenning etter, ikke fremgikk. Fylkesmannen hadde vist til folkehelseloven § 16, men denne bestemmelsen gjelder stansing – og ikke godkjenning – av virksomheter og aktiviteter. Vilklårene for stansing var heller ikke omtalt i vedtaket. Fylkesmannen hadde videre vist til Helsedirektoratets veileder, Musikkanlegg og Helse, IS-0327, om at «gjentatte søvnforstyrrelser» og «ødelagt trivsel i hvileperioder» kan være relevante helseplager fra lyd, men ikke hvilken lov- eller forskriftsbestemmelse veilederen var vurdert opp mot. Det rettslige grunnlaget for vedtaket fremstod derfor uklart. Heller ikke Lillesand kommunes vedtak 15. mars 2016 – som Fylkesmannen klagebehandlet – inneholdt eksplisitte hjemmelshenvisninger. I tillegg til å opplyse om vedtakets hjemmel ba vi Fylkesmannen redegjøre for vilklårene bestemmelsen oppstiller og det aktuelle rettslige vurderingstemaet.

Fylkesmannen svarte at vedtaket 21. juni 2016 er et rettingsvedtak etter folkehelseloven § 14, selv om dette ikke fremgår eksplisitt av vedtaket. Fylkesmannen la til grunn at «det er uheldig at hjemmelsbruken er uriktig og upresis, og at dette har ført til formelle saksbehandlingsfeil», men at vedtaket likevel er gyldig fordi Fylkesmannen har holdt seg innenfor den myndighet de er gitt gjennom loven og fordi de riktige vurderingstemaene er tilstrekkelig vurdert og begrunnet, jf. forvaltningsloven § 41. Videre svarte Fylkesmannen at de burde vurdert og reparert kommunens mangel på eksplisitte lovhenvisninger, men at kommunen «har holdt seg innenfor sitt myndighetsområde, og at manglende henvisninger til godkjenning etter folkehelselovens § 10 ikke kan ha betydning for utfallet av saken».

Fylkesmannen viste til vilklåret i folkehelseloven § 14 første ledd første punktum om at kommunene kan pålegge retting av forhold som «direkte eller indirekte kan ha negativ innvirkning på helsen» eller er i strid med bestemmelser gitt i medhold av folkehelseloven kapittel 3 om miljørettet helsevern. Fylkesmannen fremholdt at vilklåret er oppfylt da de «har fastslått at det foreligger helserisiko for naboene pga. miljøstøy over tid», og at «[k]ommunelegen påviste at de anbefalte grenseverdiene i noen tilfeller var overskredet, og at dette utgjør en helserisiko». Videre viste Fylkesmannen til forskrift om miljørettet helsevern § 9 første ledd bokstav a) om at støy ikke skal medføre «helsemessig ulempe eller overskride helsemessig forsvarlig nivå», og uttalte at «[d]et er dette som er vilklåret for å pålegge retting etter § 14.»

Om kravet til forholdsmessighet i folkehelseloven § 14 første ledd annet punktum viste Fylkesmannen til at prinsippet ble «utførlig» drøftet i vedtaket 21. juni 2016. Fylkesmannen påpekte at inntrykket i 2016 var at bibelcampen ikke ønsket å innrette seg etter føringene i vedtaket fra Fylkesmannen i 2015, og at forholdsmessighetsprinsippet derfor ikke ble tillagt samme vekt i bibelcampens favør som året før. Fylkesmannen påpekte videre at det ikke er

tale om å stanse virksomheten, men å regulere tidspunkter og hyppighet av bruk av lydanlegget.

I tilknytning til spørsmålet om rettslig grunnlag spurte ombudsmannen hvilken betydning de anbefalte grenseverdiene i Helsedirektoratets veileder, IS-0327, har i denne saken. Vi ba også om en kommentar til bibelcampens anførsel om at det ikke er hjemmel til å begrense virksomheten så lenge den ikke bryter en definert tålegrense for støy. Videre ba vi Fylkesmannen begrunne hvorfor det ble lagt begrensninger i bruken av lydanlegg uavhengig av støynivået, i stedet for å fastsette en støygrense som bibelcampen måtte rette seg etter, samt gi en nærmere begrunnelse for de konkrete begrensningene Fylkesmannen hadde satt. Vi ba også Fylkesmannen utdype uttalelsene i vedtaket om at dB-målinger ikke gir et entydig svar i denne saken, og svare på om ikke ulike meninger om støygrenser og totalbelastningen på omgivelsene er forhold som vil inngå i avveiningen som foretas når det fastsettes en støygrense.

Til dette svarte Fylkesmannen at de har tatt utgangspunkt i grenseverdiene i veilederen, IS 0327, punkt 5.1.1 og 5.1.2, og at de – i likhet med kommunelegen – har lagt til grunn at enkelte målinger fra Sinus har overskredet disse. Fylkesmannen svarte imidlertid at de «i mangel av oppdaterte og sikre lydmålinger, samt det voldsomme omfanget av hele arrangementet, [har] måtte gjøre en skjønnsmessig vurdering». Fylkesmannen viste til at «[d]et må tas utgangspunkt i retningslinjene, for deretter å vurdere den konkrete helserisikoen», og at «man ikke kan legge klart definerte tålegrenser til grunn i alle saker, men at en skjønnsmessig vurdering inngår i vurderingen av hva som kan aksepteres». Fylkesmannen viste særlig til omtalen av «miljøstøy» i veilederen IS-0327.

I undersøkelsesbrevet ba ombudsmannen videre om en tilbakemelding på om bibelcampen hadde gjeldende tillatelse etter plan- og bygningsloven til å sette opp telt på campingplassen, der helserisikoen ved støy var vurdert, da Fylkesmannen behandlet programmet for sommerleiren i 2016, og hvilken betydning denne tillatelsen i så fall har. Videre ba vi om en bekreftelse på at gjeldende plangrunnlag ikke oppstiller relevante støykrav, og at Lillesand kommune ikke har angitt egne grenseverdier for lyd ved denne typen arrangementer. Avslutningsvis ba vi om en klargjøring av hvilket faktum Fylkesmannen hadde lagt til grunn med tanke på støynivået fra bibelcampen, samt at Fylkesmannen kommenterte dette støynivået sammenlignet med eventuelle støykrav i tillatelser etter plan- og bygningsloven og anbefalingene i Helsedirektoratets veileder, IS-0327.

Fylkesmannen svarte at området der campingplassen ligger, er regulert til «Bebyggelse og anlegg – Fritids- og turistformål» i kommuneplanens arealdel, og bekreftet at plangrunnlaget ikke stiller krav til støy fra virksomheten. Videre ble det opplyst at Fylkesmannen ga tillatelse 5. november 2014 etter plan- og bygningsloven til midlertidig oppsetting av teltkirke i perioden 15. juni til 10. august hvert år. Tillatelsen ble gitt på vilkår om at lydnivået ikke overskrider nærmere angitte dB-grenser. I tillatelsen fremgår det at grensene var i henhold til anbefalte verdier i byggeteknisk forskrift (TEK10), retningslinjer i T-1442 og Norsk Standard (NS) 8175:2012, samt Sinus' vurderinger av støyforholdene. På bakgrunn av dette fant Fylkesmannen at tiltaket objektivt sett ikke medfører ulemper av et slikt omfang eller en slik karakter at det er til «vesentlig ulempe for omgivelsene», jf. plan- og bygningsloven § 30-5 første punktum.

Fylkesmannen besvarte ikke spørsmålet om hvilket faktum de har lagt til grunn med tanke på støynivået fra bibelcampen direkte, men opplyste at de ikke har kunnet stadfeste eksakt hvor ofte og i hvilket omfang de anbefalte grenseverdiene i Helsedirektoratets veileder, IS-0327, er overskredet og at de «ikke vet nok om den eksakte styrken av lyden pga. at det var behov for bedre målinger». Noen nærmere redegjørelse for den faktiske støyen fra bibelcampen opp mot kravene i byggetillatelsen fremgikk ikke.

Advokat Løhaugen kom med merknader til Fylkesmannens svar på vegne av bibelcampen i brev 9. mars 2018. Advokaten gjentok at «regelverket må forstås slik at en virksomhet må forholde seg til en tålegrense, og kan ha lovlig drift så lenge denne ikke overskrides». Hun anførte at «veilederen og regelverket legger opp til at det skal defineres en tålegrense for lyd», og at det «ikke [har] rettskildemessig støtte når man i Fylkesmannens vedtak kun begrenser antall dager møtevirksomhet kan avholdes».

Advokaten viste til at IS-0327 punkt 5 drøfter og definerer hva som vil være relevante grenseverdier, og at tidspunktet på døgnet det brukes lyd og antall timer og dager det spilles, vil ha betydning for tålegrensen. Videre viste hun til at «[i] alt regelverk som gjelder lyd er det en absolutt nedre grense for hva som er definert som helseskadelig», og at «[d]et er denne som fremkommer i tabellen og i veilederen punkt 5.1.2 og som også følger av byggt teknisk forskrift». Hun påpekte at «[m]ålingene fra Sinus viser at arrangementer med bruk av lydanlegg på camping kan være innenfor disse aller strengest mulige lydkrav», og anførte at forvaltningen ikke under noen omstendighet har hjemmel til å stanse disse arrangementene. Videre påpekte hun at «[s]iden virksomheten drives i et begrenset tidsrom og har et lydnivå i absolutt nedre grense av det som kan defineres som helseskadelig, er det etter vår oppfatning ikke riktig å legge til grunn samme tålegrense som om virksomheten hadde drift på natt og 360 dager i året».

Fylkesmannen kom ikke med merknader til advokatens brev.

## **Ombudsmannens syn på saken**

### *1. Rettslig grunnlag og begrunnelse*

Legalitetsprinsippet slår fast at tyngende vedtak må ha hjemmel i lov eller forskrift med hjemmel i lov. Videre følger det av forvaltningsloven § 24 at enkeltvedtak skal grunngis. I henhold til forvaltningsloven § 25 skal begrunnelsen vise til de regler og faktiske forhold vedtaket bygger på. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller problemstillingen vedtaket bygger på. Videre bør hovedhensynene som har vært avgjørende for forvaltningens skjønn nevnes. Plikten til å begrunne vedtak skal blant annet sikre at de som er berørt får nødvendig og tilstrekkelig informasjon til å forstå forvaltningens avgjørelse, se blant annet ombudsmannens uttalelse 6. desember 2017 (SOM-2016-2083). Krav om begrunnelse oppfordrer også til større grundighet og nøyaktighet, noe som i neste omgang vil føre til flere materielt sett riktige avgjørelser.

Fylkesmannen har i vedtaket 21. juni 2016 vist til folkehelseloven § 16 om stansing av virksomheter og aktiviteter. Vilkårene for stansing er imidlertid ikke omtalt i vedtaket. I svaret på ombudsmannens undersøkelsesbrev har Fylkesmannen opplyst at hjemmelen for

vedtaket er folkehelseloven § 14 om retting. Denne bestemmelsen er ikke nevnt i vedtaket. Fylkesmannen har dermed ikke på en tilfredsstillende måte angitt det rettslige grunnlaget for å pålegge bibelcampen å rette støyforholdene.

Slik saken er fremstilt for ombudsmannen, synes også flere av de øvrige vedtakene i saken etter regelverket om miljørettet helsevern å ha mangelfulle hjemmelshenvisninger. Både kommunen og Fylkesmannen har i hovedsak vist til Helsedirektoratets veileder, IS-0327, men det fremgår ikke hvilken lov- eller forskriftsbestemmelse veilederen er vurdert opp mot. Veilederen er som kjent ikke rettslig bindende, og den kan ikke benyttes som rettslig grunnlag for slike tyngende og bindende vedtak som denne saken gjelder. Vedtakene inneholder også i betydelig grad gjengivelser fra kommunelegens vurderinger og partenes anførsler, uten at det fremgår presist hva som er det relevante rettslige vurderingstemaet. Videre er Lillesand kommunes avgjørelser i saken formulert og omtalt som «medisinskfaglig råd», hvilket er egnet til å skape uklarhet knyttet til om det er truffet bindende enkeltvedtak eller ikke.

Samtidig som Fylkesmannen nå har presisert at det rettslige grunnlaget er folkehelseloven § 14 om retting, er forvaltningens vedtak i saken omtalt som «avslag» og «godkjenning» av søknader fra bibelcampen. Når Fylkesmannen i svarbrevet hit omtaler kommunens manglende henvisning til godkjenning etter folkehelseloven § 10, antar vi at Fylkesmannen sikter til at det i forskrift om miljørettet helsevern § 14 første ledd tredje strekpunkt, jf. folkehelseloven § 10, fremgår at campingplasser skal melde til kommunen før oppstart og ved vesentlige utvidelser og endringer, og at det i annet ledd fremgår at dersom meldingen «[a]vdekker forhold som gjør at forskriftens krav om helsemessig forsvarlig drift ikke etterleves, kan kommunen kreve retting etter folkehelseloven § 14 før oppstart og utvidelse eller endring av virksomheten».

Ombudsmannen er enig med Fylkesmannen i at begrepsbruken ikke nødvendigvis er avgjørende her, og går derfor ikke nærmere inn på dette, men påpeker at saken blir unødvendig uoversiktlig når forvaltningen ikke er konsekvent og tydelig ved angivelsen av det rettslige utgangspunktet. Ombudsmannen finner også grunn til å minne om at forvaltningslovens regler om klagerett og toinstansbehandling av enkeltvedtak innebærer at Fylkesmannen ikke kan treffe vedtak om retting uten at kommunen har vurdert dette virkemiddelet i vedtaket Fylkesmannen har til klagebehandling. Det fremgår også av folkehelseloven § 14 at det er kommunen som kan pålegge retting. Slik vedtakene i denne saken er formulert, fremstår det svært uklart hva Lillesand kommune har truffet vedtak om og hva Fylkesmannen har klagebehandlet. For ordens skyld nevnes det at spørsmålet om det kan kreves melding etter folkehelseloven og forskrift om miljørettet helsevern, ikke har vært gjenstand for ombudsmannens undersøkelser i saken.

## *2. Nærmere om Fylkesmannens begrunnelse for retting*

For å kunne gi pålegg om retting etter folkehelseloven § 14 må to vilkår være oppfylt. Det første er vilkåret om helserisiko. Det betyr at det må foreligge et forhold som «kan ha negativ innvirkning på helsen» direkte etter loven, eller som er i strid med bestemmelser gitt i medhold av folkehelseloven kapittel 3 om miljørettet helsevern, jf. første ledd første punktum

Forskrift om miljørettet helsevern – som er gitt i medhold av folkehelseloven kapittel 3 – oppstiller i § 7 første ledd et generelt og grunnleggende krav til helsemessige forhold ved virksomheter og eiendommer. For støy er dette spesifisert i § 9 bokstav a, hvor det fremgår at «[v]ed etablering og bruk av støykilder skal det tilstrebes lavest mulig støynivå», og at «[s]tøy og vibrasjoner skal ikke medføre helsemessig ulempe eller overskride helsemessig forsvarlig nivå». Med «helsemessig ulempe» menes «forhold som etter en helsefaglig vurdering kan påvirke helsen negativt og som ikke er helt uvesentlig», jf. § 7 annet ledd.

Videre må ulempene ved å foreta rettingen stå i rimelig forhold til de helsemessige hensyn som tilsier at forholdet rettes, jf. folkehelseloven § 14 første ledd annet punktum.

Ordlyden i folkehelseloven § 14 om at et forhold «kan ha negativ innvirkning på helsen» er skjønnsmessig og åpner for en bred helsefaglig vurdering. I forarbeidene, Prop. 90 L (2010 2011) s. 216, fremgår det at vilkåret om helserisiko kan innebære at det foreligger en fare for helseskade eller helsemessig ulempe. Forholdet må etter en helsefaglig vurdering påvirke helsen negativt og være over en viss tålegrense. For å vurdere om det foreligger et forhold som kan ha negativ innvirkning på helsen, må det gjøres en helsefaglig vurdering som baseres på tilgjengelig kunnskap om påvirkningsfaktorenes innvirkning på helsen.

I forarbeidene fremgår det videre at krav eller normer gitt av helsemyndighetene, eller helsebegrunnede krav eller normer gitt av andre myndigheter, er relevante i vurderingen av om et forhold kan ha negativ innvirkning på helsen direkte etter folkehelseloven § 14, samt at det skal tas utgangspunkt i slike helsefaglige krav eller normer ved vurderingen av om et forhold er i strid med funksjonskrav i forskrift om miljørettet helsevern, jf. Prop. 90 L (2010-2011) s. 216. Dette prinsippet følger også av forskriften § 3, hvor det står at «[h]elsehensyn skal så langt som mulig ivaretas gjennom ordinære prosesser knyttet til planlegging og godkjenning av virksomheter og eiendommer», og at «[d]er annet regelverk fastsetter helsebegrunnede krav eller normer, skal det tas utgangspunkt i disse ved vurderingen av hvorvidt forskriftens krav til helsemessig tilfredsstillende drift, jf. kapittel 3, er oppfylt». Helsedirektoratet har i merknad til forskriften § 3 lagt til grunn at forskriftskravene «i utgangspunktet ikke [vil] være strengere enn det som følger av slike myndighetskrav», og at «[h]elsebegrunnede krav som er fastsatt av andre myndigheter, kan altså gi uttrykk for hvor tålegrensen går etter denne forskriften».

Det kan likevel ikke ut fra slike krav eller normer uten videre trekkes en slutning om helserisiko i den enkelte sak. Av forarbeidene til folkehelseloven fremgår det at regelverket om miljørettet helsevern har en viktig funksjon som sikkerhet for befolkningen der forhold som utgjør en helserisiko ikke fanges opp av nasjonale grenseverdier, og at en konkret vurdering av mulig helsekonsekvens skal være avgjørende for om det for eksempel skal kreves retting av et forhold i en virksomhet, jf. Prop. 90 L (2010-2011) s. 142 og 217.

Selv om det i støysaker normalt vil være tilstrekkelig at virksomheter holder seg innenfor en støygrense, kan vilkåret om helserisiko i folkehelseloven § 14 være oppfylt også der støynivået isolert sett ikke overskrider anbefalte eller fastsatte støygrenser, men der lydnivået, hyppigheten og varigheten totalt sett medfører at belastningen blir for stor. Det avgjørende for om tålegrensen i den enkelte sak er overskredet, må være en konkret, helhetlig og helsemessig vurdering av den samlede påvirkningen på omgivelsene.



Fylkesmannen har etter en slik helhetsvurdering kommet frem til vilkåret om helserisiko er oppfylt i denne saken. Hvilken innvirkning støyen fra sommerleiren faktisk har på helsen til hyttenaboene, og om belastningen totalt sett er for stor, er i all hovedsak en medisinskfaglig vurdering basert på faktiske forhold på stedet, som ombudsmannen vil være tilbakeholden med å overprøve.

Som nevnt er det imidlertid relevant å se hen til helsefaglige krav eller normer ved vurderingen av helserisikoen for naboene, jf. Prop. 90 L (2010-2011) s. 216. Helsefaglige krav eller normer er normalt fastsatt på bakgrunn av en bred vurdering av motstridende hensyn. Der støyen fra bibelcampen ikke overskrider støygrenser i slike krav eller normer, vil dette være et moment som i helhetsvurderingen vil tale mot at vilkåret om helserisiko i folkehelseloven § 14 første ledd første punktum er oppfylt. Helsefaglige krav eller normer er også relevante i vurderingen av om kravet til forholdsmessighet i folkehelseloven § 14 første ledd annet punktum er oppfylt. Det fremgår av forarbeidene at «[d]er slike normer benyttes som grunnlag for å angi tålegrensen etter folkehelselovens bestemmelser om miljørettet helsevern, vil dette kunne få betydning for forholdsmessighetsvurderingen i den enkelte sak, da forholdsmessighetsvurderingen kan ha vært gjort på forhånd gjennom fastsettelse av normene». Videre fremgår det at «[k]ravet til forholdsmessighet og hensynet til forutberegnelighet og helhetlig planlegging tilsier at rettingskompetansen benyttes med varsomhet i tilfeller hvor det foreligger et planvedtak etter plan- og bygningsloven eller hvor det er gitt konsesjon eller godkjenning etter annet regelverk, jf. Prop. 90 L (2010-2011) s. 217.

Dette innebærer at bibelcampens tillatelse etter plan- og bygningsloven til oppføring av teltkirken, hvor det er lagt inn konkrete vilkår om støy fra virksomheten, og de anbefalte grenseverdiene i Helsedirektoratets veileder, IS-0327, vil danne et naturlig utgangspunkt for vurderingen av om vilkåret om helserisiko er oppfylt i denne saken, og om begrensningene som treffes er forholdsmessige. Etter ombudsmannen syn må strengere krav til bibelcampens virksomhet være konkret begrunnet i helsemessige hensyn som ikke er tilstrekkelig ivaretatt i tillatelsen og veilederen, jf. ombudsmannens uttalelse 13. desember 2006 (SOMB-2006-78).

Fylkesmannen har imidlertid ikke i vedtaket eller svaret på ombudsmannens undersøkelsesbrev vurdert støykravene som fremgår av tillatelsen etter plan- og bygningsloven. Fylkesmannen opplyser å ha tatt utgangspunkt i de grenseverdiene for støy som fremkommer i Helsedirektoratets veileder punkt 5.1 og har opplyst at grenseverdiene «i noen tilfeller er overskredet». Det er imidlertid ikke redegjort nærmere for hvilke støyresultater som er lagt til grunn for bibelcampens virksomhet, eller hvordan disse stiller seg sammenlignet med grenseverdiene som anbefales i veilederen. Fylkesmannen har hovedsakelig vist til mangler ved støymålingene som er foretatt og påpekt at de ikke vet nok om den eksakte styrken av lyden fra bibelcampen.

Fylkesmannen har dermed ikke på en tilfredsstillende måte konkretisert og begrunnet hvorfor helserisikoen ikke er tilstrekkelig ivaretatt i tillatelsen etter plan- og bygningsloven eller de anbefalte grenseverdiene i veilederen. Ut i fra Fylkesmannens begrunnelse er det derfor vanskelig å vurdere om Fylkesmannen har tatt et riktig rettslig utgangspunkt for vurderingen av om vilkårene for retting i folkehelseloven § 14 er oppfylt. Særlig synes

Fylkesmannens forholdsmessighetsvurdering å være for dårlig begrunnet, jf. forvaltningsloven § 25.

Kravet til forholdsmessighet i folkehelseloven § 14 første ledd annet punktum innebærer at det skal foretas en avveining av motstridende hensyn, og at det må være forholdsmessighet mellom de plikter den ansvarlige pålegges og hva som vil oppnås med pålegget, jf. Prop. 90 L (2010-2011) s. 217.

Om dette skrev Fylkesmannen i vedtaket 21. juni 2016 at bibelcampen ikke selv hadde nedskalert arrangementet sitt for å ta hensyn til naboene, til tross for Fylkesmannens føringer i vedtaket 26. juni 2015. Noen konkret vurdering av bakgrunnen for og forholdsmessigheten av de enkelte begrensningene Fylkesmannen satt, fremgikk imidlertid ikke. Heller ikke i svaret på ombudsmannens undersøkelsesbrev har Fylkesmannen redegjort nærmere for de konkrete begrensningene Fylkesmannen har satt når det gjelder bibelcampens bruk av lydanlegg, slik ombudsmannen ba om. Ombudsmannen kan derfor vanskelig se at Fylkesmannen har foretatt en tilstrekkelig vurdering av forholdsmessigheten ved begrensningene som er satt.

For det første har ikke Fylkesmannen vurdert om helserisikoen for naboene kan avverges ved mindre inngripende tiltak. Bibelcampen har anført at Fylkesmannen må fastsette en støygrense. Til dette har Fylkesmannen indikert at det ikke er støynivået i seg selv som utgjør en helserisiko i denne saken, men varigheten og hyppigheten av bibelcampens arrangementer. Fylkesmannen har imidlertid ikke vurdert hvilken effekt det ville hatt å fastsette en støygrense som tar høyde for disse forholdene, og hvorfor en slik støygrense ikke er tilstrekkelig til å forhindre helserisikoen for naboene. Fylkesmannen har i vedtaket satt vilkår om bruk av «limiter» på lydanlegget, men det fremgår ikke hvilket lydnivå denne skal settes til. Hvordan vilkåret er egnet til å forebygge helserisikoen fremstår derfor uklart.

Videre har ikke Fylkesmannen gitt en konkret begrunnelse for hvorfor det kun kan benyttes lydanlegg 20 ganger, til tross for at kommunen etter en helsefaglig vurdering godkjente bibelcampens program uten en slik begrensning. Dette skulle Fylkesmannen ha redegjort nærmere for. Begrunnelsen for at lydanlegget kun kan brukes til instrumenter og sang seks av de 20 gangene lydanlegget kan brukes, uavhengig av støynivået, fremstår også uklar. Helsedirektoratets veileder, IS-0327, angir anbefalte grenseverdier ved henholdsvis færre og flere enn seks arrangementer. Videre følger det av punkt 5.2.1 at kommuner som har regulert antall konserter som kan gjennomføres på ulike lokaliteter der naboer er utsatt for støyplass, vanligvis godtar inntil seks dager med konserter eller arrangementer for en enkelt lokalitet, men færre dersom disse er sammenhengende dager. Slik saken er fremstilt, har imidlertid ikke Lillesand kommune vedtatt en slik regulering. Videre har bibelcampen anført at kravet om seks arrangementer innebærer at bibelcampen sammenlignes med større konserter med vesentlig høyere lydnivå som avviker fra bibelcampens virksomhet. Heller ikke begrensningen om seks arrangementer synes derfor å være tilstrekkelig begrunnet.

Videre har ikke Fylkesmannen begrunnet hvordan bruk av lydanlegg på fredag og lørdag fører til helserisiko for hyttenaboene, og hvilken betydning helgearrangementene har for bibelcampen.

Fylkesmannen har presisert at vedtaket 21. juni 2016 kun regulerer bruk av lydanlegg og ikke innebærer en begrensning i antall arrangementer som kan avholdes i teltene. Bibelcampen har imidlertid anført at det ikke er mulig å avholde møter i teltene uten lydanlegg når det er mer enn 50 personer tilstede, og at Fylkesmannens vedtak derfor i praksis innebærer at det ikke vil være mulig å avholde flere enn 20 arrangementer i teltene, og at over halvparten av arrangementene må flyttes. Hvilken betydning dette vil ha for bibelcampens videre drift, synes heller ikke å være tilstrekkelig vurdert av Fylkesmannen.

### 3. Avslutning

Det knytter seg etter dette begrunnet tvil til forhold av betydning for saken, jf. sivilombudsmannsloven § 10. Ettersom sommerleiren for 2016 allerede er gjennomført, er det ikke aktuelt å be Fylkesmannen vurdere vedtaket 21. juni 2016 på nytt. Ombudsmannen ber imidlertid Fylkesmannen om å merke seg vurderingene i denne uttalelsen og ta disse i betraktning ved fremtidige klagebehandlinger av vedtak etter regelverket om miljørettet helsevern. Ombudsmannen ber også Fylkesmannen om å orientere kommunen om uttalelsen.

Oslo, 18.05.2018

Aage Thor Falkanger  
sivilombudsmann

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevet underskrift.*