



Geir Lae Solberg
Tomineborgveien 36
3011 DRAMMEN

Deres ref.

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
Sak nr. 2014/4602 / FMAALSA

Dato
26.06.2015

Fylkesmannen i Aust-Agders avgjørelse i klagesak om Miljørettet helsevern: klage fra naboer til Justøyfamiliens bibelcamp sommeren 2015 - Lillesand kommune

Det vises til klage fra Geir Lae Solberg. Klagen gjelder uønsket støy. Klager har over tid hatt klager på driften av Justøyfamiliens bibelcamp (JFC), siste gang kommunen fattet vedtak var 20.8.13, sak 13/2471. Kommunelegen i Lillesand har nå fattet nytt vedtak i saken 3.3.2015 vedtak 13/2471.

- Fylkesmannen stadfester kommunelegens vedtak, men med enkelte tilføyelser.

Bakgrunn:

Geir Lae Solberg (heretter: *klager*) viser til at det ble klaget på støy fra JFC til Lillesand kommune i 2013 og 2014. Klager hevder det er begått feil i saksbehandlingen og peker spesielt på kommunelegens rolle. I juni 2014 søkte (JFC) om godkjenning av seks større arrangementer og 80 mindre arrangementer. Kommunelegen påla JFC å utføre støymålinger, noe som etter klagers påstander ikke ble etterkommet i 2014 som er følge av tidspress og ferietid.

Vedtak som er fattet i sakens anledning:

Kommunelegen har fattet vedtak 3.3.2015, med henvisning til vurdering og medisinskfaglige råd, datert 20.8.13, sak 13/2471-2. Kommunelegen vurderer saken slik at det kan avholdes inntil seks arrangementer pr år. I sommerperioden gjelder det 23.6.2015 til 2.8.2015. Videre under forutsetning av at det skulle foretas lydmålinger i og rundt «storteltet». Det vises videre til «Oppsummering av sesongen 2014 i SINUS rapport dat. 27.8.14 (sak.nr. 13/2471 -17)» der det fremgår at det var i alt syv konserter, og dette ligger innenfor det som kommunelegen mener er akseptabelt. Ved såkalt «daglig drift» i barnetelt som ikke karakteriseres som kveldskonserter, er lydnivået tilfredsstillende. Arrangement skal avsluttes innen kl. 23.00 Lydprøver skal begrenses, og telt skal ikke benyttes til øving.

Klagers lydlogg/målinger legges ikke til grunn pga. Sinus dine faglige innvendinger. Kommunelegen konkluderer med at den samlede påvirkningen av støyen er en for stor belastning for naboene og at den må begrenses, og JFC må komme med tiltak for å begrense støyen i god til innen sommersesongen 2015. JFC pålegges å iverksette internkontroll og andre tiltak.

Aktuelt hjemmelsgrunnlag for klagen:

Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) Kap 3 omhandler miljørettet helsevern, og § 16 gir alle som berøres av tiltak en klagerett på kommunens vedtak.

Folkehelseloven § 8. Virkeområde og forskrifter

Miljørettet helsevern omfatter de faktorer i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen. Disse omfatter blant annet biologiske, kjemiske, fysiske og sosiale miljøfaktorer.

Forskrift til folkehelseloven i medhold av lovens § 8:

§ 2. Virkeområde

Forskriften gjelder for private og offentlige virksomheter og eiendommer hvis forhold direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen. Forskriften gjelder ikke miljømessige forhold som oppstår i boliger og på fritidseiendommer, hvis ikke slike forhold kan virke inn på omgivelsene utenfor boligen eller fritidseiendommen.

§ 4. Kommunens ansvar

Kommunen skal arbeide for å fremme folkehelse og bidra til å sikre befolkningen mot faktorer i miljøet som kan ha negativ innvirkning på helsen, blant annet ved å ivareta hensynet til helse og trivsel i planlegging etter plan- og bygningsloven og godkjenning av virksomhet etter annet lovverk.

§ 9. Helsemessige ulemper som virksomhet eller eiendom påfører omgivelsene

Virksomheter og eiendommer skal planlegges, drives og avvikles, slik at følgende krav til miljøfaktorer overholdes når det gjelder den belastning omgivelsene påføres:

- a) Ved etablering og bruk av støykilder skal det tilstrebes lavest mulig støynivå. Støy og vibrasjoner skal ikke medføre helsemessig ulempe eller overskride helsemessig forsvarlig nivå.

§ 12. Ansvar og internkontroll

Den ansvarlige for en virksomhet eller en eiendom skal sørge for at det innføres og utøves internkontroll for å påse at kravene i kapittel 3, 3a og 4 etterleves. Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å etterleve kravene i denne forskriften.

Forholdet til annet regelverk:

Det legges opp til at Kap 3 i Folkehelseloven og forskriften om miljørettet helsevern skal være en sikkerhetsventil der det oppstår helseplager, og at man bør se slike saker i sammenheng med øvrig lovverk på området. F eks godkjenning og vedtak etter Plan og bygningsloven.

Fakta grunnlag

JFC beskriver seg selv på følgende måte på nettsiden:

«JFC er en selvstendig og selveiende evangelisk virksomhet med en økumenisk profil. Det kristne søskenfelleskapet er viktigere enn organisasjonsendringer. Overordnet mål for all virksomhet er: Enhet i Kristus slik det er beskrevet i Joh. 17. 20-22. Målsettingen av virksomheten ved JFC skal være å lede mennesker til personlig tro på Jesus som sin frelser, og til et liv som Jesu disippel.»

Fylkesmannen har vært på befaring på området torsdag 12.3.2015 sammen med JFCs Morten Løvåsen og klager. Nabohyttene (16 stk) i området ligger tett omkring campingplassen, de er

plassert noe opp i terrenget og de ligger fra 100 – 210 meter unna teltområdet der det spilles musikk og foregår aktiviteter. Hyttene ligger noe ulikt i terrenget og ikke alle er like påvirket av støy. Klagerne Solberg og Eilertsen bor i hver sin hytte i det området som er mest berørt. Den nærmeste hytta ligger ca. 60- 65 meter unna teltet, og er forsøkt solgt, men det har ikke lyktes. JFC har tilbudt seg å overta denne. Det antas at problemet med å få solgt har sammenheng med beliggenheten så nær teltet.

Klager skriver: «*Det er spesielt tydelig at når ikke ledelsen er å tilstede, har møtene og øvingene en klar tendens til å bli høyere og lengre. Varigheten pr. dag var sommeren 2014 i snitt ca 3,5 timer på kvelden og ca 2 timer på formiddagen.*» Han sier at teltveggen ofte er åpen når det er varmt på sommeren.

Klager har laget en egen logg med lydmålinger som er lagt ved, og sier det er dokumentert at flere arrangementer ikke har sluttet før kl. 23.00, og i enkelte tilfeller ikke før kl. 24.00. Lydloggen til klager viser at det ofte er mer enn 55 dB. Det varierer i styrke oppover med enkelte svært høye målinger, de fleste ligger dog i området 55 – 65 + dB. Han har nå bedt retten om midlertidig forføyning parallelt med at klagen behandles av Fylkesmannen. Saken behandles i Kritiansand tingrett 2.juli 2015.

Tore Eilertsen er hyttenabo og har også sendt inn klage og stiller seg bak Lae Solberg og viser til andre naboer og Velforeningen som gjentatt ganger har henvendt seg til JFC. JFC v/ Morten Løvåsen har i tilsvaret trukket frem Sinus sine rapporter og mener at kommunelegen ikke har lagt nok vekt på dem. Det tilbakevises at JFC har dårlig internkontroll og at ledelsen følger med. Videre at kommunelegen tar feil når han legger til grunn at det er flere enn 6 arrangementer som krever godkjenning, og at det ikke forekommer at arrangementer pågår etter kl. 24.00. Slik JFC ser det, er det klart skille mellom konserter og andre arrangementer. Det bestrides at teltet ikke er egnet som konsertsted. JFC ser det ikke som sin oppgave å dokumentere lydnivået inne hos hyttenaboer og at det er feil å underlegge JFC strenge krav enn det byggesaksavdelingen i kommunen har lagt til grunn.

Fylkesmannen legger til grunn JFCs opplysninger jf tilsvaret v/ Løvåsen pkt. 1: om at barnemøtene varer i inntil 1 time og at formiddagsarrangementene er ganske «stille og rolige». Det opplyses om at kveldsmøter (oftest oppstart kl. 19.30) varer fra 1,5 til 2 timer. Sinus sine lydmålinger legges til grunn av Fylkesmannen, jf tilsvaret v/ Løvåsen pkt 2. Disse lydmålingene er omfattende og gjort av fagfolk. Fylkesmannen kan ikke se at det hefter noe ved disse som skulle tilsi at de er feil. De kan likevel ikke gi et enkelt svar på denne saken. Solbergs egne målinger kan ikke ukritisk legges til grunn, men de peker i retning av nødvendigheten av å dokumentere innendørs lysstyrke, jf tilsvaret v/ Løvåsen pkt. 3).

Det er noe uklart for Fylkesmannen hva som skiller de ulike «konsertene» jf tilsvaret v/ Løvåsen, pkt. 4. Vi viser videre til våre vurderinger under om hva som er «støy» for enkelte og oppleves som positivt av andre.

Hva som er å anse som «kontroll» på arrangementene vises til drøftingen om internkontroll, jf tilsvaret v/ Løvåsen pkt.5. I pkt. 6 tas de økonomiske aspekter ved driften opp. Klagers poeng er etter Fylkesmannens oppfatning å i første rekke å peke på at økonomiske hensyn *kan* virke som en pådriver i forhold til aktivitetsnivået. Omfanget av programmet er kjernen av det Fylkesmannen skal vurdere i saken. Om driften går med økonomisk overskudd eller ikke er ikke relevant for Fylkesmannens vurdering, men kan være et moment i «forholdsmessighetsvurderingen».

Vurdering:

Det som må vurderes i denne saken er om hyttenaboene får «ødelagt trivsel i hvileperioder» eller om det kan føre til søvnforstyrrelser, se veilederen IS-0327 s. 5 om hva som skal vurderes i klagesaker etter miljørettet helsevern. Organiske hørselsskader er ikke aktuelt å vurdere for naboene.

Campingplassen har eksistert siden 1964, og hyttene er kommet til i ettertid. Driften har gradvis utviklet seg til det omfang den har i dag. JFC har en legitim interesse i at man prøver å drive med en sunn økonomi og at det er nok inntekter til driften. Aktivitetene tilpasses gjestenes kristne livssyn, og opplegget er ment å passe også for barnefamilier. Hyttenaboene må således påregne noe støypåvirkning fra JFC.

En persons opplevelse av støy vil alltid være subjektiv, i tillegg til det som kan måles i desibel. Samme lyd kan oppfattes forskjellig: som plagsom, nøytral eller ønsket, eller at det skifter periodevis hvordan man reagerer på en lyd. Og man må ta hensyn til i hvilke perioder støyen opptrer, varigheten, monotoni/pulsering, frekvens osv. Vurdering av støy kan derfor være vanskelig. I denne saken er det opplagt at det som naboene oppfatter som bråk og støy, for andre er en kilde til livsglede, fri religionsutøvelse og positivitet, se veilederen IS-0327 side 17: «Uønsket lyd fra trafikk, industri, tekniske installasjoner og nabolagsaktiviteter kalles ofte miljøstøy. Dette er støy som normalt ikke kommer opp i hørselsskadelige lydnivåer for berørte naboer, men kan gi betydelig plager og redusert trivsel. Plagethet er den mest studerte virkningen av miljøstøy. Det å være plaget av støy er en følelsesmessig reaksjon, gjerne knyttet til forstyrrelse av en aktivitet som søvn, hvile, kommunikasjon eller konsentrasjon. I tillegg kan støy utenfra påvirke folks adferd, som for eksempel redusere bruk av uteområder og balkonger, at vinduer må holdes lukket samt endre bruken av rom innendørs.»

De tilfellene Fylkesmannen er kjent med fra tidligere, så har problemstillingen vært at campingplasser plages av uønsket industristøy. Forskrift om miljørettet helsevern skal være en sikkerhetsventil der det oppstår helseplager, og at man bør se slike saker i sammenheng med øvrig lovverk på området. Støy fra driften fra en campingplass omfattes av forskriften om miljørettet helsevern.

Støymålinger alene vil ikke gi klare eller enkle svar. Man må vurdere støyen i forhold til hva man må regne med på et sted med denne type aktiviteter. Vind og vær kan være faktorer som spiller inn og som må avveies.

Prinsippet om «Forholdsmessighet» er viktig i den sammenheng, dvs. at Fylkesmannen veier tiltakshavers (JFC) interesser opp mot det omgivelsene må tåle. Begge parter bruker området til ferieformål, men med helt forskjellig utgangspunkt.

Vi legger til grunn de målinger som er gjort av Sinus. Det som måles er imidlertid å betegne som «miljøstøy», dvs. ulike typer og periodevis vedvarende lydbølger fra JFC, og dB-målinger vil ikke gi noe entydig svar i denne saken der det har vært forskjellige meninger omkring «grenseverdier».

Fylkesmannen må også se på det totale «trykket» / den samlede påvirkning som aktivitetene har på omgivelsene. Programmet for JFCs bibelcamp er tettpakket med ulike aktiviteter som samlet utgjør en påvirkning på naboene. JFC kan ikke karakteriseres som en tradisjonell eller vanlig «campingplass». Det som er spesielt med JFC er at det er rundt 90 arrangement tettpakket i 6 uker. En mer tradisjonell campingplass har ikke daglige arrangement og større konserter ukentlig, og vil ikke virke inn på naboer i samme grad som JFC. Arrangementet har preg av å være en type festival eller leir: det kan kjøpes medlemskap, Det aller meste drives på dugnad og frivillig basis. Det følger med visse forpliktelser med medlemskap. Fylkesmannen har i tidligere saker vært tilbakeholden med å karakterisere lyd fra barns lek som «støy». Det samme vil gjelde for alminnelig religionsutøvelse i samband med

lovsang/preken, der dette i seg selv sett ikke vil bli betegnet som «støy». Vi må likevel se driften av JFC under ett, og vurdere aktivitetene samlet sett i forhold til den påvirkning som naboene utsettes for, og se på utviklingen av teknisk lydutstyr som har vært stor de senere år. Fylkesmannen vurderer det slik at den «miljøstøy» som hyttenaboene utsettes for er betydelig, og at dette har negativ innvirkning på helsen. Veilederen IS-0327 legger til grunn at miljøstøy fra musikk er like skadelig som f.eks. trafikkstøy. Vi er enige i vurdering fra kommunelegen om «all utsendt lyd gjennom døgnet bidrar til støyopplevelsen.» Hyttenaboene får i stor grad «ødelagt trivsel i hvileperioder» og vi legger til grunn at denne type stresspåvirkning også kan føre til søvnforstyrrelser.

Økonomi er relevant i forhold til hvilke tiltak det er rimelig å pålegge JFC. Det er opplyst at de har lite gjeld, og derfor legges til grunn det er de er i stand til å bære en del kostnader for å avbøte, og måle støy. Det er tiltakshaver som normalt bærer slike kostnader.

Fylkesmannen vurderer det slik at totalbelastningen for naboene er stor, og at dette store arrangementet som pågår i flere uker midt i sommersesongen helt klart er i overkant av hva som er akseptabelt over tid. Ut fra forholdsmessighetsprinsippet finner vi det for sterkt å direkte gå inn og kutte i programmet til JFC. JFC må nedskalere programmet og minske totalbelastningen i 2016 i samarbeid med kommunelegen i Lillesand.

Videre drift:

God internkontroll vil sikre at driften gjøres så skånsom som mulig for naboene og omgivelsene, og vil ansvarliggjøre JFC i driften. Vi viser til veileder IS-1104 side 32: «Internkontroll innebærer at en virksomhet selv må arbeide systematisk for å sikre virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav i regelverket. Det vil være viktig at virksomheter har et etablert opplegg for hvordan den negative helsepåvirkningen kan reduseres, uavhengig av hvorvidt virksomheten sysselsetter arbeidstakere eller ikke. Med internkontrollprinsippet kan ikke en virksomhet lene seg tilbake og vise til at det er en tilsynsmyndighet som skal passe på at regelverket overholdes. Virksomhetene skal selv kontrollere at lover og regler etterleves.»

Fylkesmannen er av den oppfatning at alle arrangement enkelt kan dokumenteres skriftlig i egnet skjema: ansvarlig person, start/stopp-tidspunkter, avvik fra programmet, vurdering av om lydnivået overskrider forventet omfang og om det er innenfor de rammer som er gitt mv.

De føringer som er gitt av kommunelegen for videre drift anser vi som rimelige og som å stå i forhold til den belastning omgivelsene påføres. Fylkesmannen stadfester langt på vei kommunelegen vedtak, med noen tilføyelser for å sikre bedre planlegging i 2016. Vi understreker viktigheten av dialog og dokumentasjon rundt hvert enkelt arrangement, slik at JFC og hyttenaboene unngår stadige klagesaker og søksmål fremover. Det vil være viktig å ta med kommunelegen i Lillesand på dette. Det er også enkelte ting Fylkesmannen vil ha en redegjørelse for å sikre at avviklingen av sommerens 2015 program foregår på en forsvarlig måte, se vedtaket under.

Fylkesmannen vedtak stadfester langt på vei kommunelegen vedtak, med noen tilføyelser og tidsfrister:

- Det gis tillatelse til inntil 6 konsertarrangementer i sommerperioden, jf kommunelegen vedtak. I programmet er det 10 arrangement som kalles konsert eller minikonsert, familiekonsert, lovsangkonsert og «Bluegrass band». I tillegg er det uklart om andre også opptre med instrumenter av ett visst omfang, f. eks. Håkon Fagervik som er sanger og predikant. Vi ber om at JFC redegjør for programmet sitt i detalj, slik at det er klart hvilke arrangement som inngår i de seks omsøkte arrangement. JFC kan selv velge hvilke arrangementer som eventuelt skal utgå fra programmet og hvilke som skal gå som planlagt. Fylkesmannen ber om at dette foreligger innen 6.7.2015

- Kveldsarrangementer som ikke er «konserter» som krever godkjenning, skal ikke vare mer enn inntil 2 timer hver kveld og skal være avsluttet senest kl. 23.00. Disse skal være vesentlig lavere i dB enn de andre hovedarrangementene som betegnes som «konserter».
- Familiemøtene og barnemøtene må avvikles skånsomt i forhold til naboene. Selv om støymålinger viser at disse ikke ligger over anbefalte grenseverdier, så inngår disse møtene i det naboene opplever som «miljøstøy». Se neste punkt om internkontroll.
- JFC må utøve internkontroll etter forskrift om Miljørettet helsevern. Internkontrollen skal være skriftlig. Et forlag / plan for fremdrift skal oversendes oss innen 6.7.2015. Det skal sikres at arrangementer avvikles innenfor de rammer som er gitt, og ansvarsforhold skal være klart og driften dokumentert.
- På bakgrunn av antall arrangementer og varighet av disse må JFC endelig dokumentere innendørs lydnivåer hos mest berørte hyttenaboer i løpet av sommersengen 2015.
- Ingen arrangementsaktivitet med lydanlegg og sang/forkynnelse, bruk av instrumenter/sang må foregå etter kl. 23.00.
- All bruk av høyttaleranlegg til lydprøver/øvelser, begrenses til maksimalt varighet på 45 minutter ved såkalte «konserter». Nødvendige lydprøver og tester til andre arrangement begrenses til 20 minutter.
- Teltene benyttes ikke til øving.
- Teltdukene skal ikke være åpne under konsertarrangementer eller kveldsarrangementer.
- Alle lydforsterkende anlegg rigges med «limiter», slik at lydnivået ikke kan skrus opp.
- JFC må ta initiativ til at felles møte med klager og Lillesand kommune når sesongprogrammet er gjennomført, slik at man kan evaluere sesongen og se på om belastningen har vært akseptabel for naboene. Kommunelegen og klager må informeres om utkast til 2016 programmet i god tid, slik at man kan komme i dialog og eventuelt fremme nye klager for 2016 sesongen.

Fylkesmannens vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf fvl. § 28. Klager står for øvrig fritt til å gjenoppta klagen i 2016 dersom JFC ikke gjennomfører programmet etter forutsetningene for vårt vedtak.

Med hilsen

Anne-Sofie Syvertsen
fylkeslege

Brevet er elektronisk godkjent og sendes uten underskrift.
Saksbehandler: Lasse Svenstrup Andersen, telefon: 37017528

Kopi til:

Justøyfamiliens bibelcamp v/

Danemyr, Justøy 4780

BREKKESTØ

Morten Løvåsen
Lillesand kommune
Kristiansand tingrett

Postboks 23 4791
Postboks 515 4605
Lundsiden
Østbrenne 10 1339

Lillesand
KRISTIANSAND S
VØYENENGA