



Lillesand kommune
Postboks 23
4791 LILLESAND

Deres ref.

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
2016/4478

Dato
21.06.2016

Fylkesmannens avgjørelse i klagesak: Justøyfamiliens bibelcamp sommeren 2016 (JFC) - miljørettet helsevern - klage på Lillesand kommunes vedtak etter klage på støy

Det vises til Fylkesmannens vedtak i saken datert 26.6.2015 der Justøyfamiliens bibelcamp (JFC) ble godkjent for 2015 med vilkår om evalueringer og «nedskalering av programmet» for 2016. Evalueringsrapport på 18 sider ble mottatt hos Fylkesmannen 14.12.2015.

Lillesand kommune godkjente søknaden om arrangement for 2016 i vedtak datert 15.3.2016. JFC sommerprogram strekker seg over 37 dager i perioden 24.6 til 30.7.2016. Det tilsvarer 5 helger i høysesongen. Vedtaket ble påklaget av naboene Geir Lae Solberg og Tore H. Eilertsen henholdsvis 3.4 og 4.4.2016. Kommunen fattet 3.5.2016 vedtak om å opprettholde godkjenningen av JFCs arrangement, og saken ble mottatt hos Fylkesmannen 6.5.2016.

Klagene er innkommet i rett tid. Fylkesmannen vurderer det slik at saken er godt nok opplyst. Fylkesmannen tar saken under behandling som en klagesak etter reglene for miljørettet helsevern, jf lov om folkehelse § 19. Forvaltningslovens bestemmelser gjelder.

Klagerne har fått delvis medhold i sin klage og JFC program for 2016 begrenses.

Om JFC og hyttene rundt:

JFC har beskrevet 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.»

I kommunens evalueringsrapport av 14.12.2015 skriver kommunelegen følgende om arrangementet som finner sted fra 24.6 til 30.7.2016:

«(...) aktivitetene på JFC er tilpasset barnefamilier og formidlingen av det kristne livssyn, noe som gjør at omgivelsene må påregne noe støy fra aktiviteten. JFC kan ikke karakteriseres som en tradisjonell campingplass. Det er rundt 100 arrangementer og 2000 gjestedøgn over 5-6 uker. En tradisjonell campingplass har ikke daglige arrangementer og større konserter ukentlig, og vil ikke virke inn på naboer i

samme grad som JFC. Driften skiller seg fra ordinær campingdrift ved at det kan kjøpes medlemskap og mye av driften bygger på dugnad og frivillighet (se siste avsnitt under 2. Internkontroll). Driften må ses helhetlig på, - all aktivitet og konsertvirksomhet med barn og voksne gjennom døgnet over 5- 6 uker. Det medtas at bruken av lydforsterkende utstyr kan forverre hyttenaboenes opplevelse av miljøstøy.»

Fylkesmannen var på befaring på området torsdag 12.3.2015 sammen med JFCs Morten Løvåsen og klager Geir Lae Solberg. Området ligger 6-700 meter fra havet om må betegnes som et attraktivt område for både camping og hytteliv. JFCs område er omkranset av en del hytter. Det som kan kalles «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, og også flere naboer vil være berørt av lyd fra aktivitetene på JFCs område.

Den nærmeste hytta ligger ca. 60- 65 meter unna teltet, og var forsøkt solgt, men det hadde på dette tidspunktet ikke lyktes. JFC hadde tilbudt seg å overta denne. Det må legges til grunn at problemet med å få solgt denne hytta hadde sammenheng med beliggenheten så nær teltet.

Det har oppstått en interessekonflikt mellom JFC og naboene. Naboene opplever JFC sin aktivitet som støyeende og svært plagsom og helseskadelig. JFC opplever arrangementet som glede og livsutfoldelse i pakt med sin religion.

Begge klagerne viser til den belastning det er å ha JFC så nær i sommertiden, og viser til Fylkesmannens føringer i 2015-vedtaket. De mener også at evalueringen fra kommunelegen skulle tilsi et annet utfall, og har kommentarer til internkontrollen og gjennomføring av denne.

Aktuelt hjemmelsgrunnlag for klagen:

Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) Kap 3 omhandler miljørettet helsevern, og § 19 gir alle dem som er part og 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.

Dokumenter i saken:

1. Brev til kommunen fra FMAV, datert 10.2.2016
2. Godkjenningssøknad fra JFC avslås av Lillesand kommune, 23.2.2016
3. Godkjenningssøknad fra JFC innvilges med vilkår av Lillesand kommune, 15.3.2016
4. Oversendelse av klage fra hyttenaboene Lae Solberg og Eilertsen, mottatt 6.5.2016
5. Brev fra klager Eilertsen, datert 10.5.2016
6. Brev fra kommuneoverlegen om internkontroll for JFC, datert 24.5.2016
7. E-post fra Lae Solberg, 30.5.2016
8. E-post fra Hanne Risvold om internkontroll og avvikling av JFC 2016, datert 1.6.2016

Fra 2015-saken: vi viser til sakens dokumenter og spesielt følgende:

- Kommunelegens evaluering av 2015 JFC sommercamp, 15.12.2015
- Fylkesmannens brev om evaluering og oppfølging, 9.12.2015
- Fylkesmannens brev om evaluering og oppfølging, 8.7.2015
- Fylkesmannens brev om videre prosess, 17.7.2015
- Fylkesmannens avgjørelse av JFC støyklage fra naboer 2015, datert 26.6.2015
- Fylkesmannens befaring, datert 4.3.2015
- Oversendelse av klagesak fra Lillesand kommune datert 3.3.2015

Vurdering:

Fylkesmannen vurderinger fra tidligere gjelder fremdeles: (sitat fra vårt vedtak av 26.6.2015)

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 døgnnet 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 total-belastningen i 2016 i samarbeid med kommunelegen i Lillesand. (sitat slutt)

Fylkesmannen vektlegger kommunelegen grundige evaluering av 14.12.2015. Det gjelder både av de tekniske sidene og de «miljømessige» sidene som skal vurderes. Evalueringen viser at aktiviteten til JFC påvirker hyttenaboene på en belastende måte. Inntrykket fra kommunelegen er at JFC ikke ønsker å nedskalere arrangementet, og at de ikke viser noen forståelse for at omfanget av aktiviteten deres har negativ påvirkning, sitat kommunelegens evaluering om viljen til å gjøre arrangementet mindre:

Det er flere signaler i JFS' egen evaluering og tidligere tilbakemeldinger og kommentarer som taler for at man mener å kunne fortsett som før.

JFC har likevel fått ros for å bestrebe seg på å holde seg innenfor de tidsgrenser og vilkår som er satt, slik at 2015 sesongen ble avviklet mer skånsomt enn foregående år.

Kommunelege konkluderer med at lyd som måles i dB oppleves helt annerledes for dem som plages av det som støy, enn for dem som deltar aktivt og gleder seg over det som skjer.

Fylkesmannen viser til følgende i konklusjonen fra kommunelegen:

Campingområdet er støyfølsomt bruksområde, på samme måte som tilstøtende hytteområder. Gjennomgangen viser hvordan ferie og fritidsområdene brukes med helt forskjellig utgangspunkt, og hvordan lydproduksjonen for campinggjestene oppleves som meningsfull og trivselsskapende, mens berørte hyttenaboer opplever den samme lydproduksjonen som støy som motvirker fremme av helse og trivsel. Alvoret i støyens negative virkninger blir ofte bagatellisert av alle som ikke selv er plaget av den p.g.a. «manglende bevis» for helseskader.

Kommunelegen mener at det i perioden 2013 -2015 er godtgjort at hyttenaboene får ødelagt trivsel i hvileperioder og får forstyrret søvn p.g.a. JFC's festivalliknende aktivitet over 5 uker.

Videre:

Det er fortsatt utfordringer m.h.t den samlede varighet av arrangementer enkelt dager, i tillegg til at 5 uker nesten kontinuerlig «festival» oppleves som en stor belastning for berørte hyttenaboer. Fylkesmannen har tidligere bedt JFC nedskalere sitt program. Kommunelegen mener dette gjelder aktivitet som **innebærer bruk av lydforsterkende utstyr** uansett om dette er ved sang, instrumentalbruk eller tale.

Det vises til Veileder IS-0327 side 7 som ikke skiller mellom det JFC kaller «konserter» og andre arrangement. Det avgjørende er at det benyttes lydanlegg og at det påvirker omgivelsene. Det er her tale om påvirkning av fysiologisk art (søvnforstyrrelser) og psykiske forstyrrelser (konsentrasjon, hvile, trivsel). Fylkesmannen vurderer det slik at de nærmeste hyttenaboene påvirkes signifikant i negativ retning både mht hvile, søvn, konsentrasjon og rekreasjon på hytta.

Fylkesmannen må vurdere saken ut fra «forholdsmessighetsprinsippet». Arrangementet for 2015 var godt i gang da Fylkesmannens vedtak forelå 26.6.2015, og vi fant vi det urimelig å gå inn med begrensninger midt i arrangementet og vektla sterkt at arrangementet måtte gjennomføres skånsomt. JFC har hatt god tid til å innrette seg og ta hensyn til naboene, og har anledning til å styre dette selv. Det ble gitt klare signaler i vårt vedtak av 26.6.2016 om at hele arrangementet måtte nedskaleres (nedskjæres), noe JFC ikke har gjort. Begrensninger i årets program er derfor å anse for forholdsmessige i forhold til partenes interesser.

Når det settes begrensninger i arrangementet vil Fylkesmannen understreke at dette skjer med den begrunnelse at det benyttes lydanlegg. Vi ønsker ikke å begrense muligheten for voksne eller barn som vil komme sammen og forkynne, be eller synge dersom det ikke benyttes lydanlegg eller trommeinstrumenter. Begrensningene er satt for å beskytte naboene.

Fylkesmannen fatter nytt vedtak om godkjenning for 2016 sesongen, jf forkehelseloven § 16 og forvaltningsloven 34, fjerde ledd. Fylkesmannen setter følgende begrensninger og vilkår for JFC sitt program:

1. Det gis tillatelse til å bruke lydanlegg i teltet på kveldstid inntil 20 ganger i perioden 24.6 til 30.7.2016.
2. Arrangement under pkt. 1 kan foregå på ukedagene fra søndag til torsdag. Fredag og lørdag skal være helt fri for benyttelse av alle lydanlegg. På de øvrige dagene utover 20 ganger skal lydanlegg ikke benyttes. Av disse 20 gangene kan det ved 6 anledninger benyttes instrumenter og eller sang, dvs. at dette omfatter alle typer arrangement der sang og musikk formidles via lydanlegg. Totalt har JFC 25 mulig dager å velge mellom. Det skal da være minimum 5 dager uten arrangement i perioden, og disse arrangementsfrie dagene må spres på fem ulike uker.
3. All bruk av høyttaleranlegg til lydprøver/øvelser, begrenses til maksimalt varighet på 45 minutter ved de tillatte 6 konsertene. Nødvendige lydprøver og tester til andre arrangement begrenses til 20 minutter.
4. Alle kveldsarrangement skal være avsluttet senest innen kl. 23.00 og skal vare maksimalt 2 timer fra oppstart.
5. Natverdgdudstjeneste ved havet lørdag 22.7 kan benytte lydanlegg dersom JFC ønsker det, og dette arrangementet telles ikke med under pkt 1.

6. Familiemøter/barnemøter med høytaleranlegg må avvikles skånsomt slik det har vært gjort i 2015. Disse skal ikke avvikles med lydanlegg på fredager eller lørdager, da disse dagene skal holdes fri, jf samme vilkår for teltmøter. Begrensningen gjelder kun hvis det benyttes høytaleranlegg.
7. Internkontrollen skal gjennomføres og dokumenteres for 2016 slik som kommunelegen har fattet vedtak om.
8. Kommunelegen må evaluere årets arrangement innen 1.11.2016. Det skal innhentes skriftlig uttalelse fra klagerne og JFC før rapporten skrives.
9. På bakgrunn av antall arrangementer og varighet av disse må JFC endelig dokumentere innendørs lydnivåer hos mest berørte hyttenaboer i løpet av sommersengen 2016. Dette vilkåret var også satt i 2015 uten at det ble gjennomført, og dette vil bli vektlagt dersom saken kommer opp igjen i 2017.
10. Teltdukene skal ikke være åpne under konsertarrangementer eller kveldsarrangementer. Blir det for varmt i teltet slik at det må luftes, må arrangementet avbrytes midlertidig mens det luftes, eller så må arrangementet avbrytes helt.
11. Alle lydforsterkende anlegg rigges med «limiter», slik at lydnivået ikke kan skrus opp.
12. JFC v/ Hanne Risvold må snarest og senest innen 30.6.2016 sende inn skriftlig revidert program til Fylkesmannen, kommunelegen og klagerne Eilertsen og Lae Solberg. Det reviderte programmet skal dekke hele perioden fra start til slutt. Dette er et vilkår for vårt vedtak og den videre gjennomføringen av JVCs sommerprogram.

Fylkesmannens vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf fvl. § 28. Klager står for øvrig fritt til å gjenoppta klagen i 2017 dersom JFC ikke gjennomfører programmet etter forutsetningene for vårt vedtak.

Med hilsen

Anne-Sofie Syvertsen (e.f.)
fylkeslege

Lasse S. Andersen
seniorrådgiver

Brevet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.
Saksbehandler:, tlf: 37 01 75 28

Kopi til:

Hanne Risvold v/ JFC	Fjellveien 2	4400	FLEKKEFJORD
Tore H. Eilertsen	Østbrenne 10	1339	VØYENENGA
Geir Lae Solberg	Tomineborgveien 36	3011	DRAMMEN
Lillesand kommune v/ kommunelegen	Postboks 23	4791	LILLESAND