

# **Dokument nr. 4**

(2005–2006)

**Melding for året 2005**

fra

**Stortingets ombudsmann  
for forvaltningen**

Avgitt til Stortinget i mars 2006

avgjørende synes å være når klagefristen begynte å løpe. Det fremgår av de tilsendte saksdokumenter at kommunens vedtak i saken er datert 26. august 2003, og at dette gikk i gjenpart til bl.a. Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Fylkesmannen opplyste i klagen 22. september 2003 at vedtaket først ble mottatt der 5. september 2003. Det fremgår av saksfremstillingen til planutvalgets møte 13. oktober 2003 bl.a. at å avvise klagen på det grunnlag at den var for sent innkommet «er vurdert som ikke realistisk, idet en disputt om postgang og loggføring både hos avsender og mottaker ikke kan forventes å få et definitivt og entydig utfall. Klagen ble derfor regnet som rettidig fremsatt og tatt under behandling». Fylkesmannen i Buskerud avviste derimot i vedtak 26. januar 2004 klagen fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus som for sent fremsatt under henvisning til at tiltakshaver og fylkeskommunen mottok vedtaket fra kommunen 29. august 2003. Fylkesmannen i Buskerud fant det mest sannsynlig at Fylkesmannen i Oslo og Akershus også hadde mottatt dette samme dag. Videre fremgikk det at arkivet hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus hadde opplyst at «det er store etterslep («overligg») når det gjelder registrering på inngående post». Fylkesmannen i Buskerud la etter dette til grunn at klagefristen utløp 19. september 2003 og at klagen datert 22. september 2003 var for sent fremsatt. Det ble videre lagt til grunn at Fylkesmannen i Oslo og Akershus kunne lastes for fristoversittelsen, og det ble derfor ikke gitt oppreisning.

En postgang på ca. 10 dager på et brev innen samme fylke synes uvanlig lang. Selv om jeg har forståelse for at kommunen i utgangspunktet må kunne stole på fylkesmannens opplysninger om når klagen var mottatt, kan jeg ikke se annet enn at kommunen burde undersøkt dette nærmere. Kommunen kunne med enkelhet, slik Fylkesmannen i Buskerud synes å ha gjort, ha kontaktet Fylkesmannen i Oslo og Akershus og bedt om nærmere opplysninger, dette kunne vært gjort telefonisk. Jeg legger til grunn at kommunen da ville fått opplyst at den påstemplede mottaksdato ikke samsvarte med den dagen brevet faktisk ble mottatt. Videre kunne kommunen sjekket med de øvrige kopimottakerne av kommunens brev 26. august 2003 når disse mottok vedtaket. Kommunens vurdering, jf. saksfremstillingen til møte 13. oktober 2003, om at en slik undersøkelse ville ende med en disputt om postgang og loggføring, synes hypotetisk og lite saklig.

Jeg må etter dette be kommunen om å behandle erstatningskravet på nytt. Mine merknader foran knytter seg til spørsmålet om det foreligger ansvarsgrunnlag. Klagerne har i brev hit lagt ved dokumentasjon for de beløp de krever erstattet. Disse oversendes for ordens skyld. Jeg har imidlertid ikke vurdert om det foreligger årsakssammenheng mellom kommunens håndtering av saken og det påberopte tapet. Dette fordi saksbehandlingen herfra er etterfølgende og kommunen ikke selv har vurdert denne siden av saken.»

Lørenskog kommune kom i sin fornyede vurdering til at det forelå et erstatningsbetingende ansvarsgrunnlag. Klagerne ble tilkjent erstatning for sitt økonomiske tap, med unntak av kravet om delvis dekning av saksbehandlingsgebyr som etter kommunens syn ikke hadde sammenheng med den uaktomme opptreden.

## 79.

### Reduksjon i skytetider på grunn av støyplager

(Sak 2004/2710)

*En pistolklubb klaget hit over Fylkesmannen i Aust-Agders vedtak om å pålegge klubben å redusere skytetidene for å redusere støyplagene for naboene. Vedtaket var truffet med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven. Fylkesmannen hadde to år tidligere ikke funnet grunn til å gripe inn mot skytebanen etter forurensningsloven.*

*Ombudsmannen la til grunn at kommunehelsetjenesteloven ga tilstrekkelig hjemmel for fylkesmannens vedtak. De medisinskfaglige vurderingene som lå bak fylkesmannens vedtak, kunne ombudsmannen ikke overprøve, og han hadde heller ingen innvendinger mot forholdsmessigheten av pålegget.*

Pistolklubben tok i 1967 til å bruke den aktuelle skytebanen.

I de senere år har berørte naboer klaget over så vel støyproblemer som det som er oppfattet som sikkerhetsmangler ved aktiviteten på skytebanen. Arendal kommune har på bakgrunn av naboklagene vurdert flere tiltak for å kunne imøtekomme naboenes situasjon. På bakgrunn av støymålinger kommunen hadde foretatt i februar 2002, ble fylkesmannen bedt om å vurdere skytebaneaktiviteten etter forurensningslovens regler. Den saken ble avsluttet ved fylkesmannens brev 1. juli 2002 til kommunen. I brevet ga fylkesmannen uttrykk for at det «tidvis [har] vært ulovlig bruk av banen både når det gjelder våpentyper og skytetider», men konkluderte med at det ikke var «grunn til å hevde at virksomheten er vesentlig endret etter 1993 da nye retningslinjer trådte i kraft». Retningslinjene det siktes til, er Miljøverndepartementets rundskriv T-2/93 Begrensning av støy fra skytebaner – behandling etter forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Fylkesmannen fant ikke grunnlag for å starte konsesjonsbehandling etter forurensningsloven. Fylkesmannen oppfordret kommunen i stedet til å utarbeide reguleringsplan for området, og anbefalte den også om å gå i dialog med pistolklubben for å komme frem til reduserte skytetider og bruk av mindre støyende våpen.

Etter at kommunen i 2003 foretok nye støymålinger, ble pistolklubben anmodet om selv å komme med forslag til begrensninger som kunne begrense støyen fra skyteaktivitetene. Kommunen varslet samtidig at dersom det ikke fremkom forslag som

kunne anses som «tilstrekkelige», ville den pålegge endringer i medhold av kommunehelsetjenesteloven kap. 4a.

Pistolklubben besvarte kommunens henvendelse, og gjorde rede for at den mente allerede å ha iverksatt flere støydepnende tiltak. Klubben stilte seg derfor negativ til ytterligere reduksjon av skytetidene.

Kommunen kom tilbake til saken og ga uttrykk for at de støydepnende tiltak som var utført, ble ansett utilstrekkelige. Den mente det bare var reduksjon i skytetidene som ville gi den ønskede reduksjon av støynivået. Kommunen vedtok så å pålegge pistolklubben å begrense skytetidene fra kl. 1000–2100 til kl. 1500–1900 tirsdager og torsdager, og fra kl. 1100–1700 til kl. 1200–1500 lørdager. På søndager kunne det bare skytes stevner, begrenset til to pr. år. Det ble videre besluttet at det i perioden 15. juni–15. august overhodet ikke kunne skytes på banen. Vedtaket ble fattet etter rettingsbestemmelsen i kommunehelsetjenesteloven § 4a-8.

Vedtaket ble påklaget til fylkesmannen, som stadfestet kommunens vedtak.

Pistolklubben klaget til ombudsmannen. I klagen ble det i det vesentlige gjort gjeldende at fylkesmannens vedtak uriktig ikke hadde skilt mellom støy fra forskjellige våpentyper. Det var ikke hjemmel for å forme et generelt forbud mot enhver skyteaktivitet utenom de angitte skytetidene. Fylkesmannen hadde heller ikke vurdert betydningen av at reguleringsplanen for området ble utarbeidet flere år etter at skytebanen ble tatt i bruk, og således heller ikke betydningen av at naboene bevisst har bosatt seg i et område i nærheten av skytebanen. Det ble dessuten gjort gjeldende at støy målingene som lå til grunn for vedtaket, ikke var fagmessige. Fylkesmannen hadde dessuten uriktig lagt til grunn at pistolklubben hadde «akseptert» støy målingene. Videre ble det hevdet at vedtaket var uforholdsmessig, og at det i stor grad heller ikke var begrunnet. Fylkesmannen hadde dessuten feilaktig lagt til grunn at banen ikke sikkerhetsmessig var vurdert av kommunen eller annen myndighet. Videre var det uriktig lagt til grunn at banen opprinnelig var en miniatyrskytebane. Pistolklubben hevdet at banen hele tiden hadde vært en pistolskytebane, men med en tilliggende miniatyrskytebane.

Saken ble herfra forelagt Fylkesmannen i Aust-Agder.

Til saksbehandlingen og støy målingen ble det spurt om fylkesmannens merknader til hvorfor en representant for beboerne – men ikke pistolklubben – var representert under den støy målingen som lå til grunn for vedtaket. I klagen hit var det fremholdt at klubben hadde ytret ønske om å være til stede under fylkesmannens befaringsfor å overvåke støy målingen. Det ble også spurt om grunnlaget for en bemerkning i vedtaket om at pistolklubben ikke hadde noen anmerkninger mot den foretatte støy målingen. Det ble dessuten spurt om det var blitt foretatt en ny

støy måling i forbindelse med fylkesmannens behandling av saken.

Videre ble det bedt om fylkesmannens syn på om Miljøverndepartementets rundskriv T-2/93 var anvendelig i saken, og i bekreftende fall om støy målingen tilfredstilte de kravene til gjennomføring og rapportering som ble stilt i rundskrivet.

Til realiteten i saken ble det spurt om hvordan fylkesmannen vurderte støy plagen fra de forskjellige våpentypene som klubben benyttet og om betydningen av dette for fylkesmannens vedtak. Det ble derest bedt opplyst om det forhold at det var kommet til ny bebyggelse etter at skytebanen ble etablert, tilsier at rettingspålegg etter kommunehelsetjenesteloven § 4a-8 må anses uforholdsmessig.

På bakgrunn av at fylkesmannen i vedtaket hadde gitt uttrykk for «bekymring for det som kan se ut som en manglende sikkerhetsvurdering av baneanlegget», ble det spurt om hva som var grunnlaget for den bekymring fylkesmannen ga uttrykk for. Det ble også spurt om hvordan den hadde virket inn på vedtaket.

Fylkesmannen hadde videre i vedtaket vist til at det opplevdes som et problem at vedtatte skytetider ikke holdes, og fylkesmannen hadde sterkt oppfordret klubbens medlemmer til å respektere skytetidene «i den grad dette var riktig». Det ble herfra spurt om fylkesmannen la til grunn for vedtaket at klubben ikke overholdt skytetidene, og hva fylkesmannen i så fall bygget sitt syn på.

Endelig ble det bedt opplyst om fylkesmannen hadde vurdert støy problemene ved skytebanen i forhold til forskrift om miljørettet helsevern av 25. april 2003 nr. 486 § 3.

Fylkesmannens svarte bl.a.:

«Fylkesmannen vil innledningsvis bemerke at den aktuelle saken har en lang historie der velforeningen gjentatte ganger har påklaget forhold knyttet til støy og sikkerhet. Pistolklubben er kjent med dette, og det har vært en forutgående prosess der pistolklubben har hatt god anledning til medvirkning herunder til å framskaffe data på støy nivå. Det er etter det vi kan se ikke lagt fram slike data. Saksbehandling i vår sak 2004/2652 har få henvisninger til tidligere saker om samme forhold da vi har lagt til grunn at dette er velkjent for partene. For oversiktens skyld, vedlegges hele sakskomplekset, dvs. Fylkesmannens saker 2002/1040 og 2003/3002.

I det følgende svares på Sivilombudsmannens spørsmål i den rekkefølge de tas opp i brevet:

1. Støy målinger. Det ble gjort støy målinger i 2002 der pistolklubben var representert, se vedlegg 1. Det ble gjort to nye støy målinger i 2003 uten at pistolklubben ble varslet. Kommunen begrunner dette med at realistiske målinger kun var mulig uten forutgående varsel. Det er god overensstemmelse mellom alle målinger, og i tillegg til miljøhygieniker fra kommunen deltok også audiøfysiker uten tilknytning til kommunen. Vindforhold er beskrevet i resultatet. For å få et bilde av forholdene, og et inntrykk av hvordan støyen

virket, ble det fra Fylkesmannen foretatt en befaring 26.06.04. Det ble ikke gjort noen målinger, og det ble vurdert som vesentlig at befaringen skjedde på en tilfeldig dag uten at klubben ble varslet. Grunnen til at Fylkesmannen skriver at det ikke er noen anmerkninger om støymålingen og resultatet av denne, er at det ikke kan ses at det er tatt noe initiativ fra klubben for å gjøre egne målinger eller at dette på annen måte problematiseres. Tvert imot innrømmes langt på vei at det er støyplager, jf f.eks styremøte i [pistolklubben] 2000, se vedlegg 8. Vår oppfatning er at det ikke er støynivået som er stridstema, men om dette representerer helsefare. T-2/93 er anvendt i Fylkesmannens behandling av saken etter forurensingsloven, (vår sak 2002/1040), og målingene viser støy over de angitte grenseverdier, se vedlegg 4.

2. Vurdering av støynivå for den enkelte våpentype

- Fylkesmannen har ikke vurdert den enkelte våpentype for seg. Vårt syn er at det er den skytepraksis som pistolklubben praktiserer og helserisikoen relatert til denne som er vurderingstema. Det er et faktum at det har vært dårlig dokumentert hvilke tillatelser som er gitt fra etablering og fram til i dag, men at det i brev av 27.06.03 gis godkjenning for pistolbanen. Fylkesmannen legger til grunn at det har vært skyting med varierende våpentyper, og at det har vært avvik både fra avtalte skytetider og godkjente våpentyper, jf. Fylkesmannens brev av 01.07.02. Det er også et faktum at banen har vært dårlig sikret med hensyn til hvem som har brukt banen og hvilke våpen som er brukt. Fylkesmannen mener derfor at kommunens vurdering om at det er regulering av skytetidene som er det eneste praktiske og gjennomførbare virkemiddel, har mye for seg. Det har ikke lyktes kommunen å få partene enige om et aktivitetsnivå som både tar hensyn til støyproblematikk og til klubbens behov for trening. For å underbygge dette noe mer, vil vi vise til at det fremdeles avholdes stevner [...] i strid med kommunens vedtak om innskrenkninger i skytetidene, se vedlegg 7 og 2.
- Når det gjelder etableringstidspunkt for boligene og skytebanene, legges til grunn at boligfeltet ble etablert ca 1970. Første dokumentasjon på skytebanen er fra 1969, men da for en bane og en aktivitet som ikke har noe med pistolklubben å gjøre. Videre foreligger korrespondanse og godkjenning fra 1981 og 1985. Etter vårt syn er det ikke dokumentert noen etablert praksis fra tiden før boligetableringen for skyting av den art og det omfang som har vært praktisert de senere år som medfører at rettingspålegget er uforholdsmessig tyngende.
- Forholdet mellom forskrift om miljørettet helsevern (fmh) og forurensningsloven, jf. T-2/93. Fmh har i § 3 en bestemmelse om forholdet til annet regelverk. Konkret i denne saken innebærer det at normene for støy i T-2/93 langt på vei er rettslig bindende i den forstand at det normalt ikke kan settes strengere krav i medhold av fmh. Alle målinger viser for høye stø-

yverdier både i henholdt til krav i T-2/93 og støyforskriften. Reguleringstidspunkt er nevnt over.

- Sikkerhet er et relevant moment i vurderingen av helse og miljø, jf fmh § 1, men ble kun påpekt som en bekymring og var ikke førende for vårt vedtak. Vår bekymring for sikkerheten ved skytebanen er begrunnet i det faktum at banen ligger i umiddelbar nærhet av boligområder og turstier. Velforeningen har ytret klar bekymring, jf f.eks. brev fra velforeningen av 05.03.03 og brev fra Fylkesmannen datert 01.07.02. Det kan også opplyses at Forsvarsbygg nylig har vurdert sikkerheten, og i brev av 02.11.04 fremgår det at banen ble stengt umiddelbart, se vedlegg 6. Etter det vi kjenner til er banen enda ikke åpnet pga manglende sikkerhetstiltak.
- Når det gjelder skytetider og overholdelse av disse, er dette så vidt kommentert før, bl.a. ved henvisning til pistolklubbens nettsider der aktivitetsplaner kan ses, jf. vedlegg 2. Vedtaket er imidlertid kun basert på en vurdering av helserisiko knyttet til skytestøy.
- Forhold til annet regelverk. Det vises til det som er sagt over.»

Pistolklubbens advokat kom tilbake til saken. Han tilbakeviste «på det sterkeste det» at pistolklubben ikke hadde forsøkt å medvirke til en løsning i saken, og fremholdt at klubben innenfor sine begrensede økonomiske ressurser hadde forsøkt å redusere støyplagen mest mulig. Han fremholdt videre at kommunen ikke hadde vært villig til å bistå med midler eller faglig støtte for å redusere støyplagen.

Til fylkesmannens merknader om sikkerhetsaspektene ved skytebanen fremholdt advokaten at sikkerheten ved skytebanen skal vurderes av politiet etter et annet regelverk enn kommunehelsetjenesteloven. Påpekte sikkerhetsmangler var av beskjeden karakter, og ville bli rettet opp i nær fremtid. Han mente derfor at sikkerhetsmangler var saken uvedkommende, og at sikkerhetsmanglene uansett ikke ville bli redusert ved at skytetidene ble innskrenket.

Om historikken rundt skytebanen, anførte advokaten at den skytebanen fylkesmannen viste til – en miniatyrskytebane som er lagt ned for lenge siden og som aldri har tilhørt pistolklubben – ikke var den samme som denne saken gjelder. Det ble lagt ved flere avisutklipp som var ment å dokumentere at pistolklubbens aktiviteter tok til før 1969. Det ble anført at det tidligere ble avholdt betydelig flere stevner med flere deltagere og mer støyende våpen.

Advokaten avviste videre at det ble avholdt stevner i strid med kommunens vedtak. Det stevnet fylkesmannen viste til [...] ble avholdt innenfor vedtakets angivelse av skytetider på lørdager, og således ikke i konflikt med vedtaket.

Fylkesmannen hadde ikke ytterligere merknader til saken.

### Ved avslutningen av saken uttalte ombudsmannen:

«Fylkesmannens vedtak er truffet etter kommunehelsetjenesteloven 19. november 1982 nr. 66 § 4a-8, der første ledd lyder slik:

«Kommunestyret kan pålegge forhold ved en eiendom eller virksomhet i kommunen rettet hvis forholdet direkte eller indirekte kan ha negativ innvirkning på helsen, eller det er i strid med bestemmelser gitt i medhold av dette kapittel».

Bestemmelsen fremgår av lovens kapittel om «miljørettet helsevern». Lovens § 4a-1 første ledd definerer miljørettet helsevern slik:

«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».

Det avgjørende for om og i hvilket omfang helsemyndighetene har adgang til å gripe inn etter reglene om miljørettet helsevern, er således om det foreligger forhold som kan ha negativ innvirkning på helsen. Det fremgår av fylkesmannens vedtak 28. juni 2004 at fylkeslegen vurderte støyplagen for naboene slik at det kunne «konstateres at støynivået representerer en fare for beboerne rundt skytebanen». Det er blant annet vist til målinger foretatt utenfor husveggen til naboer som viser støyverdier på opptil 77 dB. De medisinskfaglige vurderinger som ligger til grunn for fylkesmannens vedtak, kan jeg vanskelig overprøve. Jeg har imidlertid ingen innvendinger mot at det er sett hen til grenseverdiene som fremgår av rundskriv T-2/93, slik fylkesmannen har gjort.

I fylkesmannens vedtak skilles det ikke mellom ulike typer våpen. Selv om enkelte typer våpen nok kan støye mindre enn andre, må det avgjørende for adgangen til å kreve retting være den samlede helse risiko og støybelastning som de berørte naboer utsettes for. Jeg antar ellers at det vil være enklere å etterleve et rettingsvedtak som gir anvisning på tidsbegrensninger enn vedtak som sondrer mellom ulike typer våpen.

Etter undersøkelsen av saken her, er det fremdeles noe uklart om skytebanen ble etablert før den omkringliggende bebyggelse, og hvilket aktivitetsnivå banen opprinnelig hadde. Det er heller ikke av vesentlig betydning for saken, idet det avgjørende etter kommunehelsetjenestelovens regler om miljørettet helsevern er hvorvidt tiltaket i dag kan ha negativ innvirkning på helsen. Derimot kan det ha betydning for om rettingsvedtaket må anses forholdsmessig at pistolklubben har drevet sin virksomhet i lang tid. Fylkesmannen har uttrykkelig vurdert hvorvidt pålegget om reduksjonen av skytetidene kan anses forholdsmessige, og fylkesmannens vurdering her har jeg ingen avgjørende innvendinger mot.

Om støymålingene som ligger til grunn for kom-

munens vedtak har vært utført på en fagmessig måte, kan ombudsmannen vanskelig ta stilling til. Kommunehelsetjenesteloven stiller ikke spesifiserte krav til hvordan støymåling til bruk for rettingsvedtak skal foregå, og rundskriv T-2/93 kommer direkte til anvendelse bare ved behandling etter forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Jeg kan derfor ikke se at det kan rettes rettslige innvendinger mot at det ble bygget på støymålinger som ble foretatt i forbindelse med fylkesmannens behandling av skytebanesaken etter forurensningsloven. For tilliten til det vedtaket som er truffet, hadde det vært en fordel om pistolklubben hadde vært representert under de målingene som ble foretatt i 2003 og under fylkesmannens befarung i juni 2004. Imidlertid kan jeg ikke se at det er påvist forhold som kan gi grunnlag for at dette har hatt innflytelse på vedtaket. Jeg forutsetter imidlertid at fylkesmannen her, i samråd med pistolklubben, på ny vurderer om de tidspunkter for bruken av skytebanen som er fastsatt fortsatt er adekvate.»

### Landbruk, boplikt

#### 80.

#### Jordloven § 12 fjerde ledd – «driftsenhet»

(Sak 2004/2263)

*Statens landbruksforvaltning (SLF) hadde lagt til grunn at to eiendommer var å anse som en driftsenhet, jf. jordloven § 12 fjerde ledd, og at deling derfor krevde samtykke fra landbruksmyndighetene. Eiendommene var ved en tilfældighet kommet på samme eierhånd og hadde aldri vært drevet sammen.*

*Ombudsmannen mente det var anstrengt å si at eiendommene er å anse som en eiendom, og at forholdet derfor ikke omfattes av delingsforbudet i jordlovens § 12 fjerde ledd. Ombudsmannen kom til at det forelå begrunnet tvil om den lovforståelsen SLF hadde lagt til grunn og anbefalte SLF å foreta en fornyet vurdering av saken.*

*SLF omgjorde deretter vedtaket og la til grunn at eiendommene ikke utgjør en driftsenhet etter jordloven § 12 fjerde ledd.*

X er et lite gårdsbruk og har tidligere tilhørt familien til klagerens mor. Klageren kjøpte eiendommen av sin onkel i 1946. Eiendommen består av våningshus, kårbolig, driftsbygning og stabbur. Grunnarealet utgjør fulldyrket mark på ca 47 dekar, beiteareal på ca 19 dekar og skog på ca 266 dekar. X har enerett til et beiteområde på heimstølen samt enerett til beite i skogen. Til eiendommen ligger ca 20 % av langstølen hvor gården eier 4½ løbel av totalt 25. Langstølen består av beitemark, fiskevann og reinjaktterreng på til sammen ca 5.000 dekar. I tillegg har X sammen med noen andre små gårder i distriktet rett til beite/utmarksområde på totalt ca 16.000 dekar. X