



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS  
Juridisk avdeling

Oslo kommune, Bydel Gamle oslo  
Postboks 9406 Grønland  
0135 OSLO

BYDEL GAMLE OSLO			
Saksnr.	06/1157		
Dato	19 MAI 2010		
Saksbeh	HEBR		
Arkivnr.	938	Dok.nr.	36
Avskr.måte		Sign.:	

Deres ref.: 2006/1157-      Deres dato: 21.10.2009      Vår ref.: 2009/22256 FM-J      Saksbehandler: Hege Skaanes Nyhus      Dato: 11.05.2010

**BYDEL GAMLE OSLO - STØY FRA BALLBINGE PÅ VALLEFELTET - KLAGE PÅ BYDELENS VEDTAK**

Vi viser til oversendelse av klagesak datert 21.10.2009. Vi beklager den lange saksbehandlingstiden.

Saken gjelder klage på støy fra ballbinge og bydelens vedtak om retting som følge av støyen. Bydelen mottok allerede sommeren 2006 en henvendelse fra beboer Jørn Tore Haugen i Vallefareet 23 om plagsom støy fra ballbingen på Vallefareet. Det er opplyst at det er aktiviteten i sene kveldstimer, og da av ungdom og voksne, som oppleves plagsom og forstyrrende.

Bydelen fattet følgende vedtak i brev datert 08.09.2009:

*"Lydnivået fra ballbingen som følge av bruken i sene kveldstimer når aktiviteten domineres av større ungdommer eller voksne etter klokken 2200, forårsaker støy for omliggende boliger i Vallefareet. Bydelsoverlegen mener støybelastningen er helseskadelig. Bydelen har delegert myndighet i henhold til kommunehelsetjenesteloven, herunder forskrift om begrenning av støy i Oslo. Med hjemmel i lov om helsetjenesten i kommunene § 4a-8 og forskrift om begrenning av støy §§ 1, 4 og 8 hjemlet i lov om helsetjenesten i kommunene, må Vålerenga Fotball sørge for at det iverksettes støydempende tiltak slik at grenseverdiene som er satt i saken overholdes. Frist for å iverksette og avslutte støyreducerende tiltak settes 1.mars 2010. Dette er et varsel om at tvangsmulkt vil bli gitt dersom fristen oversittes jfr. § 4a-9 i lov om helsetjenestene i kommunene og forskrift om fastsettelse av tvangsmulkt i medhold av lov om helsetjenesten i kommunen §§ log 3."*

Vedtaket er påklaget av Vålerenga Fotball v/Morten Sandnes, som er representert av advokat Ingjald Ørbeck Sørheim i brev av 29.09.2009. Det klages både på saksbehandlingen og rettsanvendelsen. Klager mener det er svakheter ved støymålingene som er foretatt, da det er episoder som er målt og at det ikke er sett hen til jevn belastning over tid. Videre hevder klager at det i bydelens vurdering er vist til at bruken av ballbingen om kvelden og natten kan medføre helserisiko for beboere, mens det i selve vedtaket er vist til at støybelastningen er helseskadelig. Klager mener at verken dokumentasjon eller argumentasjon kan stå for en så alvorlig konklusjon.

Bydelen tok ikke klagen til følge, og har oversendt saken til Fylkesmannen for videre behandling.

Det følger av kommunehelsetjenesteloven (khl.) § 4a-12 at fylkesmannen er klageinstans for vedtak truffet av kommunestyret eller kommunelegen.

### **Fylkesmannen ser slik på saken**

Bydelens vedtak er fattet med hjemmel i khl. § 4a-8, og det er samtidig varslet om at dersom ikke nødvendige tiltak blir iverksatt så vil kommunen fastsette tvangsmulkt i henhold til khl. § 4a-9.

Khl. § 4a-8 første ledd har følgende ordlyd:

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

Fylkesmannen skal ta stilling til hvorvidt det pålegg bydelen har rettet mot Vålerenga Fotball er gyldig. Følgende siteres fra kommunens vedtak:

*"... må Vålerenga Fotball sørge for at det iverksettes støydempende tiltak slik at grenseverdiene som er satt i saken overholdes".*

Vedtaket bygger på dokumentasjonen fra tre støymålinger utført av Helse- og velferdsetaten. Kommunen fremhever i sin klagebehandling at det ikke forelå standardisert metode for måling og beregning av støy fra ballbinger på tidspunktet for målingene. Siden det er en viss måleusikkerhet rundt måleresultatene og fordi ballbingen allerede var etablert, valgte bydelen derfor å fastsette 70 dB som grenseverdi i saken.

Det fremgår at Helse- og omsorgsdepartementets veileder for støyvurdering ved etablering av nærmiljøanlegg fra september 2006, IS-1S-1693, ble lagt til grunn. Der anbefales det en grenseverdi på 60-70 dB på uteplass og utenfor rom i nærliggende bebyggelse til støyfølsom bruk. Veilederen ble revidert i april 2009. Etter endringene anbefales 60 dB som grenseverdi for støy fra nærmiljøanlegg og det er tatt inn en standardisert målemetode for måling og beregning av støy fra ballbinger.

I forbindelse med revisjon av veilederen i 2009, er det angitt at:

*"En ballbinge/nærmiljøanlegg vil i utgangspunktet være å anse som en søknadspliktig konstruksjon etter plan- og bygningsloven, jf. § 93. Dette medfører muligheter til å fastsette konkrete bestemmelser om støy."*

Fylkesmannen legger til grunn at etablering av en ballbinge er et tiltak som i utgangspunktet vil falle inn under søknadsplikten etter plan- og bygningsloven. Den aktuelle ballbingen har imidlertid ikke blitt saksbehandlet på vanlig måte etter plan- og bygningsloven.

Bydelen har, etter henvendelse fra fylkesmannen, vært i kontakt med plan- og bygningsetaten, og det ser ut til at bygningsmyndigheten har funnet å kunne unnta oppføringen av ballbingen fra søknadsplikten i medhold av forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker § 5 nr. 4.

Vi har fått oversendt følgende korrespondanse mellom Jørn Tore Haugen i brev av 27.04.2005 og plan- og bygningsetaten brev uten dato:

*"Hei*

*Jeg noterer meg at det er ihverksatt byggeaktiviteter på Valle som tyder på at det skal bygges en ballbinge 50m nord-øst for Vallefaret 23.*

*Mitt spørsmål er om slike ballbinger må byggeanmeldes med tilhørende nabovarsel og i tilfelle, om dette er gjort?*

*I utgangspunktet har jeg ikke noe imot slike ballbinger så lenge støyforhold mot naboer blir ihensyntatt. Med bakgrunn i dette ønsker jeg derfor å sette meg inn i saken mhp plassering og hvilke støytiltak som vil bli ihverksatt.*

*Deres raske tilbakemelding imøtesees da byggeaktiviteten pågår for fullt."*

---

*"Det vises til Deres e-post av 27.04.2005*

*Plan- og bygningssetaten har tidligere uttalt følgende om ballbinger:*

*I utgangspunktet er ballbinger en varig konstruksjon og dermed søknadspliktige etter plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter. Plan- og bygningssetaten kan imidlertid gi unntak fra søknadsplikten for fotballbinger i henhold til forskrift om saksbehandling og kontroll § 5 nr. 4.*

*Ballbingen må ikke være i strid med reguleringsformålet på eiendommen. Den må typisk være regulert til byggeområde for boliger, skole, friområde eller tilsvarende. Dersom den er regulert til friområde med spesifisert underområde, må fotballbingen heller ikke komme i strid med dette underformålet. På større bolig-, skole, friområder eller tilsvarende, hvor det er stor avstand til nabo og plan- og bygningsloven ellers oppfylles, kan også fotballbinger unntas fra søknadsplikt. De kan også unntas der de ligger i tilknytning til eksisterende idrettsanlegg."*

*Basert på Deres beskrivelse av tiltaket finner etaten at etableringen av ballbinge vil være unntatt søknadsplikt etter plan- og bygningsloven."*

Fylkesmannen oppfatter det slik at kommunen på bakgrunn av en konkret vurdering har unntatt fotballbingen fra søknadsplikt.

Fylkesmannen legger til grunn at ballbingen etter kommunens fritak fra søknadsplikt er lovlig etablert i henhold til plan- og bygningslovgivningen. Det fremstår imidlertid som noe uklart om plan- og bygningssetaten har vurdert hensynet til støy ved avgjørelsen. Ballbingen er etter det opplyste plassert på Vallefeltet omtrent 40 m fra nærmeste boligblokk i Vallefaret, og støymålinger som er tatt viser overskridelser av grenseverdiene.

Fylkesmannen er av den oppfatning at rettingspålegg etter kommunehelsetjenesteloven er et virkemiddel som i utgangspunktet er dårlig egnet til å rette den støy som fremkommer ved barn og unges alminnelige lek og aktivitet. Dette er støy som vil variere sterkt i styrke og intensitet og støyens påvirkningseffekt på den enkelte mottager vil nok variere i sterkere grad enn for eksempel ved støy fra industri.

Der man imidlertid tilrettelegger for økt aktivitet på nærmere avgrensede arealer og derigjennom i større grad enn ellers påvirker en nærmere avgrenset krets av personer, kan det etter fylkesmannens syn være mer naturlig å benytte kommunehelsetjenesteloven som

virkemiddel såfremt helserisiko er påvist og det ikke er mulig å komme til andre løsninger gjennom minnelige ordninger for eksempel med tidsbegrensning av bruken.

-----

Bydelen har i varselet om vedtak, datert 04.06.2007 anført følgende:

*"Med hjemmel i lov om helsetjenesten i kommunene § 4a-8 og forskrift om begrensnng av støy §§ 1, 4 og 8 hjemlet i lov om helsetjenesten i kommunene, bør Vålerenga Fotball sørge for at det iverksettes støydempende tiltak slik at beboerne i Vallefaret ikke er plaget av støy etter klokken 2200."*

Det er dette varselet bydelen senere har vist til. Klagerne viser også til at det er støyen som påvirker nattesøvnen som er et problem. Fylkesmannen legger til grunn at det som er gjenstand for klage er støy fra ballbingen etter kl. 22.00 og fram til natten kan anses som avsluttet, dvs. ca. kl. 0700.

Det sentrale er om forholdet indirekte eller direkte har negativ innvirkning på helsen, altså om støyen fra ballbingen er av en slik karakter at den har negativ innvirkning på helsen til de som blir berørt.

Bydelen har som nevnt fastsatt 70 dB som grenseverdi i saken. Det er vist til at det i veilederen fra Helse- og omsorgsdepartementet anbefales 60-70 dB på uteplass og utenfor rom i nærliggende bebyggelse. Videre er det vist til IS-1694, veilederen for støyvurdering ved etablering av nærmiljøanlegg fra mai 2009. Bydelen begrunner grenseverdien på 70 dB med at ballbingen allerede er etablert.

Det er foretatt en rekke støymålinger som viser overskridelser av grenseverdiene. Den siste målingen ble gjennomført 14.05.2009, og viste at det fortsatt var overskridelser av grenseverdien på 70 dB. Vålerenga Fotball skulle iverksette tiltak for å rette dette innen 14 dager, men dette ble ikke gjort.

Hvorvidt det i den konkrete sak er forhold som er av en slik art at det medfører helseskade eller risiko for slik skade beror på et helsefaglig skjønn. Vurderingen må imidlertid ligge innenfor rammen av loven slik denne tolkes på bakgrunn av forarbeidene og andre rettskilder. I dette ligger bl.a. at ikke enhver indirekte eller avledet risiko for helseskade gir grunnlag for å kreve et forhold rettet. I tillegg oppstilles det som et krav at helserisikoen er dokumentert. Pålegget kan heller ikke gå lenger enn hva som kreves for å avverge helserisiko.

Bydelen har gitt følgende vurdering av helserisikoen forbundet med støyen fra ballbingen:

*"Bydelsoverlegen mener at bruken av ballbingen om kvelden og natten medfører en helserisiko for beboere med soveromsvindu ut mot ballbingen. Stadige oppvåkninger og jevnlig forstyrret nattesøvn kan gi stress og vedvarende fysiologisk aktivering som over tid kan bidra til å utvikle sykdom. Lyden når ballen treffer vantene gir impulsivstøy som er så høyt at man kan forvente at søvn og hvile kan bli betydelig påvirket hos beboerne."*

Målingene som er foretatt viser at det forekommer støy som går utover grenseverdien på 70 dB. Støynivået overskrider det som er anbefalt i Veileder for støyvurdering ved etablering av nærmiljøanlegg, IS-1693.

Fylkesmannen legger til grunn at støy om natten som overstiger grenseverdiene satt i ovennevnte varsel og vedtak, og som faktisk ligger over anbefalte grenser gitt i veilederen er av en slik karakter at de kan gi helseskade. Det vises bl.a. til følgende som er uttalt i Veileder for støyvurdering ved etablering av nærmiljøanlegg:

*"Lydbildet i en ballbinge består både av lyden fra menneskestemmer og fra teknisk støy som ballspark eller ball som smeller mot vegg. Denne veilederen tar utgangspunkt i de tekniske lydkildene. Den tekniske støyen har betydelige innslag av impulsstøy/slagstøy. det er veldokumentert at impulsstøy er ekstra belastende, og dermed kan bidra til å utløse helseplager. Verdens helseorganisasjon (WHO) anbefaler blant annet at det settes strenge krav til støykilder som er impulspreget for å unngå helseskader av støy."*

Videre gjengis følgende fra veilederen:

*"Forstyrrelse av søvn på grunn av støy regnes som en alvorlig negativ virkning av støy. Det er allment akseptert at uforstyrret søvn er en forutsetning for god fysiologisk og mental helse. Støy vil kunne endre det naturlige søvnmønsteret, vanskeliggjøre innsoving og føre til vekking. I tillegg foregår det en tolkning og bearbeiding av støy i hjernen under søvn, slik at de fysiologiske responsene på lyd kan være de samme som i våken tilstand. Sekundære virkninger av forstyrret søvn er ettereffekter dagen etter, som tretthet og redusert velvære, humør og yteevne. Eldre, personer med fysiske eller psykiske sykdommer og de med søvnproblemer fra før, er spesielt utsatt for støyinduserte søvnforstyrrelser."*

#### Forholdsmessighet

For å unngå urimelige avgjørelser og vilkårlighet må det ved vedtak om rettingspålegg etter khl. § 4a-8 foretas en forholdsmessighetsvurdering der fordelene og ulempene ved pålegget veies mot hverandre. Hvis det kan sies å være et misforhold mellom det som oppnås ved et slikt vedtak og kostnadene/ulempene ved dette, kan vedtaket være i strid med det ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipp om forholdsmessighet.

Fylkesmannen vil bemerke at behovet for tilrettelegging for barn og unges oppvekstmiljø er et forhold som ønskes vektlagt av myndighetene. I denne saken er det heller ikke fremkommet at beboerne i området ikke ønsker den aktivitet Vålerenga Fotball driver. Beboerne har opplyst at de ønsker begrensninger etter kl. 22.00. Vi kan således ikke se at det er uenighet mellom beboerne og klagerne mht. viktigheten av at barn og unge kan utføre fysisk aktivitet.

Det oppstilles i forbindelse med en planbehandling etter plan- og bygningsloven bl.a. krav om og til lekearealer i nærmiljøet. Selv om man i foreliggende sak ikke står ovenfor en planbehandling, vil de samme hensyn gjøre seg gjeldende. At det tilrettelegges for barn og unges lek i nærmiljøet er derfor etter fylkesmannens syn viktig. Det må også antas at støy fra barn og unges lek i nærmiljøet er en støy som innenfor rimelighetens grenser må aksepteres av omkringliggende naboer.

Det mest hensiktsmessige synes å være at ballbingen blir stengt kl. 22.00, for å sikre at det ikke kommer støy fra ballbingen. Vi kan ikke se at dette får negative konsekvenser for barn og unges aktiviteter, som klager påstår, da tiltakene gjelder for aktivitet etter kl. 22.00.

Når det gjelder spørsmålet om innfestingen av de støydempende mattene er forbedret på en slik måte at kravet i vedtaket allerede er innfridd, slik klager hevder, viser vi til hva kommunen uttaler i forbindelse med klagebehandlingen. Det faller utenfor denne klagebehandling å ta stilling til om dette tiltaket er tilstrekkelig.

Fylkesmannen er etter en samlet vurdering kommet til at det ikke er uforholdsmessig å kreve at det blir iverksatt tiltak som sørger for at støyen fra ballbingen reduseres til den satte grenseverdi.

### **Konklusjon**

Fylkesmannen finner etter dette at bydelen har hjemmel for sitt vedtak i khl. § 4a-8 og kan ikke se at vedtakets innhold er av en slik art, at dette skulle gi grunnlag for overprøving av kommunens skjønn.

Klagen har ikke ført fram. Fylkesmannens vedtak er endelig og kan ikke påklages.

Med hilsen

Odd Meldal  
seniorrådgiver

Hege Skaanes Nyhus  
seniorrådgiver

Godkjent og ekspedert i papirform uten underskrift.

Kopi til:

Adv. Ingjald Ørbeck Sørheim	Theodor Løvstadsvei 40	0286	OSLO
Valle borettslag v/ Jørn Tore Haugen	Vallefarete 23	0663	OSLO