

Lang saksbehandlingstid i sak om miljørettet helsevern – støy fra trafikk og utesteder

22.8.2025 (2025/524)

Saken gjelder Oslo kommunes saksbehandling i en sak om miljørettet helsevern. En rekke sameier og enkeltpersoner, herunder klageren, hadde siden 2022 sendt et stort antall klager på støy fra trafikk og utesteder i Frognerveien i Oslo kommune. Kommunen hadde ikke fattet vedtak etter reglene om miljørettet helsevern i folkehelseloven, selv om Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus ved to anledninger hadde bedt kommunen om å følge opp saken etter disse reglene.

Sivilombudet kom til at kommunens saksbehandlingstid i saken på omtrent 3 år, uten at det hadde blitt fattet et vedtak og uten at kommunen kunne opplyse om når den forventet å fatte et vedtak, ikke var i tråd med forvaltningsloven § 11 a første ledd om at forvaltningen skal behandle og avgjøre saken «uten ugrunnet opphold».

På bakgrunn av den lange saksbehandlingstiden og av hensyn til sakens art, forutsatte Sivilombudet at kommunen snarest fatter vedtak i saken. Ombudet ba

om å bli orientert om sakens utfall senest innen 31. oktober 2025 ved oversendelse av vedtaket i saken.

Sakens bakgrunn

(1) Siden 2022 har en rekke sameier og enkeltbeboere i og i nærheten av Frognerveien i Oslo kommune sendt klager på støy til kommunen og andre offentlige etater. De har klaget på at det flere dager i uken på kvelds- og nattestid er mange drosjer som konkurrerer om kundene til utestedene som har inngang fra Frognerveien. Drosjene stopper i veien og blokkerer hverandre og annen trafikk, herunder kollektivtrafikk. Dette fører til langvarig tuting fra trafikantene i Frognerveien. Klagene gjelder også høy musikk fra utestedene i Frognerveien og støy fra folkeansamlinger utenfor utestedene. Beboerne har opplyst i klagene at støyen fører til tap av nattesøvn flere dager i uken – spesielt torsdag, fredag og lørdag.

(2) Oslo kommune bydel Frogner har i en helsefaglig uttalelse 25. september 2023 til politiet beskrevet forholdene for beboerne i Frognerveien slik:

«For beboerne i gaten er dette en vedvarende krise. Nattesøvnen blir stadig forstyrret. Småbarnsforeldre fortviler over at barna våkner. Nyfødte spedbarn får ikke sove og gråter på kveld og natt. Foreldre blir søvndepriverte. Balkongene kan ikke benyttes på grunn av all støyen. På varme dager får man ikke luftet. Da velger man heller å sove med dårlig innelima for ikke å våkne opp av all tutingen. Over tid er belastningen stor og helseplagene betydelige.

Denne saken har pågått over lang tid, uten at det har kommet noen gode tiltak som kan redusere støybelastningen for beboerne. Drosjene stanser til tross for «stans forbudt»-skilt. Så hver torsdag, fredag, og lørdag fra rundt kl 21 om kvelden til 3-4 om natten vil beboerne i nedre del av Frognerveien i overskuelig fremtid være plaget av nærmest uutholdelig støy fra tutende drosjebiler som gir blaffen både i trafikkskiltene og øvrig trafikk, i en desperat kamp etter kunder.

[...]

Det er hevet over tvil at den helsemessige belastningen øker dersom man ikke finner en løsning på dette. Hvis beboerne opplever at både BYM, politiet og bydelen trekker på skuldrene og uttrykker maktesløshet overfor problemet med drosjetutingen, vil det øke helseplagene og føre til oppgitthet og fortvilelse for dem.»

(3) Av sakens dokumenter fremgår det at politiet jevnlig har satt opp midlertidige innkjøring forbudt-skilt én til tre netter i uken. Slik saken er opplyst her, synes omfanget av skiltingen og politiets tilstedeværelse for å håndheve skiltingen å variere avhengig av politiets kapasitet.

(4) A (klageren) er blant dem som har sendt klager til kommunen og en rekke andre offentlige etater, herunder Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus. I Statsforvalterens brev 22. mai 2024 og 7. januar 2025 til Oslo kommune bydel Frogner ba

Statsforvalteren bydelen om å behandle saken etter reglene om miljørettet helsevern i folkehelseloven kapittel 3. I sistnevnte brev anmodet Statsforvalteren bydelen om å vurdere om det var grunnlag for tilsyn og pålegg om retting. Statsforvalteren påpekte at også en beslutning om å ikke pålegge retting vil være et enkeltvedtak som kan påklages til Statsforvalteren.

(5) Klageren brakte saken inn for ombudet ved klage 25. januar 2025. Klageren viste til at sameiet over flere år har henvendt seg til kommunen og andre offentlige instanser vedrørende støyproblematikken, uten at problemet har blitt løst. Klageren skrev blant annet at manglende tiltak kan føre til brudd på folkehelseloven, og at situasjonen krever rask og effektiv håndtering.

Våre undersøkelser

(6) Vi fant grunn til å undersøke deler av saken nærmere med Oslo kommune. I brev 11. april 2025 ba vi kommunen opplyse om status i saken og om det var fattet et vedtak etter reglene om miljørettet helsevern i folkehelseloven kapittel 3. Dersom saken ikke var ferdig behandlet, ba vi kommunen opplyse om når den forventet å fatte et vedtak. Vi ba også kommunen opplyse om årsaken til saksbehandlingstiden, og om kommunen mente at saksbehandlingen var i tråd med forvaltningsloven § 11 a første ledd om at forvaltningen skal «forberede og avgjøre en sak uten ugrunnet opphold». I brevet viste vi til at Statsforvalteren ved to anledninger har bedt kommunen om å følge opp saken etter reglene om miljørettet helsevern.

(7) Oslo kommune bydel Frogner svarte i brev 8. mai 2025 at bydelen ikke har fattet et vedtak etter reglene om miljørettet helsevern, og at saken ennå ikke er ferdig behandlet. Klageren ga merknader til brevet i e-post 25. mai 2025. Kommunen har gitt merknader til klagerens e-post i brev 10. juni 2025.

(8) Kommunen viste til at støyproblematikken i Frognerveien er komplisert, og at saken berører ansvarsområdet til flere kommunale etater. Bydelen forklarte at den har funnet det hensiktsmessig å forsøke å løse saken med andre virkemidler enn å fatte et vedtak, herunder ved dialog med Bymiljøetaten, politiet, Ruter og Sporveien. Bydelen mente at dialog, samarbeid og utprøving av løsninger på tvers av etater utgjør en viktig del av saksbehandlingen, slik at saken blir så godt opplyst som mulig før et vedtak treffes, jf. forvaltningsloven §17.

(9) Bydel Frogner skrev at en politisk beslutning i 2020 om «frislipp på antall drosjeløyver» har medført «en ekstrem vekst i antallet taxier i Oslo», og at Bymiljøetaten ikke lenger kan regulere antall drosjeløyver i Oslo kommune. Videre skrev bydelen at politiet har myndigheten til å følge opp forstyrrende kjøring og unødige støy. Bydelen viste til at hovedtiltaket for å redusere støyen i dag derfor er at politiet setter opp midlertidige innkjøring forbudt-skilt natt til lørdag og søndag, og at politiet har opplevd at dette har god effekt. Ifølge bydelen har politiet opplyst at de planlegger å fortsette med dette «så lenge de har kapasitet».

(10) Bydelen skrev videre at et vedtak etter forskrift om miljørettet helsevern ville i denne saken bli rettet mot Bymiljøetaten, fordi det er «Bymiljøetaten som forvalter gaten og har ansvaret for trafikksikkerheten i Frognerveien». Bydelen viste til at den har hatt god og tett dialog med Bymiljøetaten, og at Bymiljøetaten har uttrykt at tiltak som oppføring av bom eller stenging av veien for trafikk ikke er hensiktsmessig. Bydelen mente at et vedtak etter reglene om miljørettet helsevern «på nåværende tidspunkt ikke ville ført til noen andre løsninger enn de som nå blir gjennomført i Frognerveien».

(11) Kommunen opplyste ikke om når den forventet å fatte et vedtak, men skrev at den fortløpende vurderer om den skal fatte et vedtak etter reglene om miljørettet helsevern, og at «[b]åde et vedtak om retting og et vedtak om å ikke pålegge retting er da aktuelt».

(12) Blant annet på bakgrunn av det ovenstående mente kommunen at saksbehandlingen var i tråd med forvaltningsloven § 11 a.

(13) I klagerens e-post 25. mai 2025 ble det blant annet gjort gjeldende at kommunen ikke kan forholde seg passiv ved å unnlate å fatte et vedtak, og at dagens situasjon verken er i tråd med forvaltningsloven § 11 a eller folkehelseloven. Klageren påpekte videre at kommunen må fatte et vedtak for å åpne for klageadgang.

(14) I e-post 31. juli 2025 fra klageren til Sivilombudet, politiet og bydelsoverlegen i bydel Frogner skrev klageren blant annet at «[d]et oppleves som om klagene forsvinner i systemet uten felleskoordinering eller håndheving». Klageren viste videre til at politiet ofte svarer at de ikke har kapasitet til å prioritere forholdet når beboerne ringer og klager på støy.

Sivilombudets syn på saken

1. Rettslige utgangspunkter

1.1. Reglene om miljørettet helsevern

(15) Folkehelseloven § 1 om lovens formål fastslår at «folkehelsearbeidet skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse». Videre skal loven «sikre at kommuner, fylkeskommuner og statlige helsemyndigheter setter i verk tiltak og samordner sin virksomhet i folkehelsearbeidet på en forsvarlig måte» og «legge til rette for et langsiktig og systematisk folkehelsearbeid».

(16) Reglene om miljørettet helsevern fremgår av folkehelseloven kapittel 3 og forskrift om miljørettet helsevern.

(17) Miljørettet helsevern omfatter «de faktorer og forhold i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen», blant annet biologiske, kjemiske, fysiske og sosiale miljøfaktorer, jf. folkehelseloven § 8 første ledd. Kommunen skal føre tilsyn med disse faktorene, jf. folkehelseloven § 9 første ledd.

(18) Videre skal kommunen «fremme folkehelse innen de oppgaver og med de virkemidler kommunen er tillagt, herunder ved lokal utvikling, planlegging, forvaltning og tjenesteyting», jf. folkehelseloven § 4 annet ledd. Helsehensyn skal «så langt som mulig ivaretas gjennom ordinære prosesser knyttet til planlegging og godkjenning av virksomheter og eiendommer», jf. forskrift om miljørettet helsevern § 3 første punktum.

(19) Kommunen har myndighet til å gi pålegg om retting, jf. folkehelseloven § 14. Retting kan bare pålegges dersom ulempene ved å foreta rettingen står i rimelig forhold til de helsemessige hensyn som tilsier at forholdet rettes, jf. første ledd annet punktum. Herunder skal det «tas hensyn til om forholdet allerede er vurdert i planlegging eller annen godkjenning etter annet lovverk», jf. forskrift om miljørettet helsevern § 4 tredje ledd annet punktum. I merknadene til folkehelseloven § 14 i Prop. 90 L (2010-2011) kapittel 22 er det presisert at selv der det på forhånd er foretatt en slik vurdering, kan det oppstå følger av det endelige vedtaket som man ikke kunne overskue. Dette er blant annet begrunnet med at «[s]aken kan utvikle seg annerledes enn det som var forutsetningen på vedtakstidspunktet». Det fremgår av merknadene at for slike tilfeller «kan det være aktuelt å benytte folkehelselovens bestemmelser om miljørettet helsevern som sikkerhetsnett for å fange opp forhold som utgjør en helserisiko».

(20) Har noen bedt kommunen om å gi pålegg om retting etter folkehelseloven § 14, er avgjørelsen et enkeltvedtak selv om pålegg ikke blir gitt, jf. forskrift om miljørettet helsevern § 16 andre ledd. Kommunens enkeltvedtak kan påklages til statsforvalteren, jf. bestemmelsens første ledd.

1.2. Kravene til saksbehandlingstid

(21) Etter forvaltningsloven § 11 a første ledd skal forvaltningen behandle og avgjøre saker «uten ugrunnet opphold». Kravet til saksbehandlingstiden avhenger blant annet av sakens art og omfang, herunder hvor komplisert saken er.

(22) Årsaken til tidsbruken er relevant. Hvilke ressurser det aktuelle forvaltningsorganet har til rådighet og forvaltningsorganets totale arbeidsbelastning, kan ha betydning for om saken er avgjort «uten ugrunnet opphold». De øvrige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, blant annet kravet til en forsvarlig opplysning av saken i forvaltningsloven § 17 første ledd, vil kunne begrunne en lengre behandlingstid i kompliserte og prinsipielle saker, se blant annet ombudets uttalelse 24. januar 2025 (SOM-2024-4690). Lang liggetid (der saken ligger ubehandlet eller uten at det foretas noen saksbehandlingsskritt) vil lettere anses som et «ugrunnet opphold», som medfører at behandlingstiden i saken er i strid med forvaltningsloven § 11 a enn der saken løpende har vært under aktiv oppfølging.

(23) Etter Sivilombudets syn er saker om miljørettet helsevern en sakstype der sakens art kan tilsi en rask saksbehandling. Denne saken gjelder støyforhold som leder til omfattende tap av nattesøvn for en stor gruppe personer, deriblant barn. Sakens art medfører derfor at kravene til saksbehandlingstiden skjerpes.

(24) Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8, jf. artikkel 1, og Grunnloven § 102, jf. § 92, pålegger staten en plikt til å sikre blant annet den enkeltes rett til respekt for sitt privatliv, sitt familieliv og sitt hjem. Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har fastslått at statens manglende inngrep i støyforurensing etter forholdene kan innebære et brudd på EMK artikkel 8, jf. eksempelvis EMDs dom 16. november 2004 Moreno Gómez mot Spania. Forstyrrende støy fra et utested, særlig på nattestid i helger, hadde pågått over flere år uten at den spanske staten hadde grepet inn tilstrekkelig. EMD konkluderte med at staten hadde brutt sin plikt til å sikre klagerens rett til respekt for sitt hjem og sitt privatliv.

(25) I saker som berører barn er barnets beste et grunnleggende hensyn ved vurderingen av hvor lang saksbehandlingstiden kan være, jf. Grunnloven § 104 andre ledd og Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Barn er en særlig sårbar gruppe med en annen tidsoppfatning enn voksne, og lange behandlingstider vil normalt ramme barn hardere enn voksne, se ombudets uttalelse 24. januar 2025 (SOM-2024-4690).

(26) At saken berører de ovennevnte konvensjons- og grunnlovfestede rettighetene gir støtte for ombudets syn om at sakens art tilsier en rask saksbehandling.

2. Kommunens saksbehandlingstid

(27) Slik saken er opplyst her, har det gått omtrent 3 år fra første klage ble sendt til Oslo kommune i 2022, uten at det har blitt fattet et vedtak, og uten at kommunen kan opplyse om når den forventer å fatte et vedtak.

(28) Ombudet legger til grunn at det i saken har vært tatt flere saksbehandlingsskritt i denne perioden. Herunder har kommunen hatt kontakt med andre organer og besvart klager og henvendelser. Oslo kommune bydel Frogner's begrunnelse for ikke å fatte et vedtak er i hovedsak at den har forsøkt å løse problemet gjennom andre virkemidler enn å fatte et vedtak, særlig gjennom dialog og utprøving av tiltak i samarbeid med andre etater, herunder Bymiljøetaten og politiet. Bydelen har også anført at denne dialogen og dette samarbeidet er nødvendig for at saken skal være så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak etter reglene om miljørettet helsevern, jf. forvaltningsloven § 17.

(29) Sivilombudet har forståelse for at saken er komplisert. Ombudet er enig i at innhenting av informasjon gjennom utprøving av tiltak i samarbeid med for eksempel Bymiljøetaten og politiet, kan utgjøre en del av saksbehandlingen og opplysningen av saken og dermed begrunne en lengre saksbehandlingstid enn i mindre kompliserte saker.

(30) Ombudet bemerker imidlertid at slike forhold ikke kan begrunne at kommunen over lang tid unnlater å fatte et vedtak. Det er viktig at kommunens interne organisering i ulike etater – eller samhandling mellom offentlige organer – med hvert sitt ansvarsområde ikke fører til uklare ansvarsforhold og ansvarspulverisering, se til sammenligning ombudets uttalelse 27. juni 2024 (SOM-2023-2420). Den interne oppgavefordelingen i kommunen har, i hvert fall som det klare utgangspunkt, ikke betydning i vurderingen av hva som utgjør

«ugrunnet opphold» i behandlingen og avgjørelsen av saken, jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd.

(31) I tillegg til å bidra til saksopplysningen, har utprøvingen av tiltak, slik som politiets midlertidige skilting, bidratt til å avhjelpe noe av støyproblematikken. Det fremstår imidlertid slik at politiet har begrenset kapasitet til å følge opp tiltakene, og klageren opplyser at støyforholdene fremdeles er svært belastende for beboerne i Frognerveien. Slik saken er opplyst her, har de iverksatte tiltakene hatt begrenset effekt, blant annet på grunn av politiets manglende kapasitet. Kommunen har heller ikke opplyst om hva som gjenstår av saksutredningen før et vedtak kan fattes, og videre framdrift i saken er derfor uklar. Forsøk på ulike løsninger og utprøving av tiltak kan uansett ikke begrunne verken en saksbehandlingstid på omtrent tre år eller at kommunen på ubestemt tid unnlater å fatte et vedtak under henvisning til saksopplysningen.

(32) Kommunen har i brev 10. juni 2025 vist til at retting etter folkehelseloven § 14 bare kan pålegges dersom «ulempene ved å foreta rettingen står i rimelig forhold til de helsemessige hensyn som tilsier at forholdet rettes», og at kommunen derfor ikke kan fatte et hvilket som helst vedtak, men må se hen til «hvilke konsekvenser vedtaket vil ha for den vedtaket er rettet mot, og for samfunnet ellers.»

(33) Dersom kommunen mener at det ikke foreligger grunnlag for å gi pålegg om retting, må den i stedet fatte et vedtak om å ikke pålegge retting. Når kommunen over lang tid unnlater å fatte et vedtak, blir klageren i realiteten avskåret fra å få saken overprøvd av et overordnet organ gjennom klageadgangen.

(34) Bydel Frogner har anført at et eventuelt vedtak etter reglene om miljørettet helsevern må rettes mot Bymiljøetaten, og at et eventuelt vedtak ikke vil føre til noen andre løsninger enn dagens situasjon.

(35) I tråd med prinsippet om at ombudets kontroll med forvaltningen skal være etterfølgende, har ombudet ikke funnet grunn til å ta stilling til hvem et eventuelt vedtak bør rettes mot eller hva det bør gå ut på. Kommunens antagelse om at et vedtak ikke vil føre til en annen løsning enn dagens situasjon, kan ikke begrunne at kommunen unnlater å fatte et vedtak, sett i lys av at et vedtak eventuelt kan gå ut på at det ikke gis pålegg om retting og at også et slikt vedtak kan påklages.

(36) I lys av de kravene som må stilles til saksbehandlingstiden i denne saken, som redegjort for over, er ombudet kommet til at kommunen ikke har «behandlet og avgjort saken uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven § 11 a første ledd.

Konklusjon

(37) Sivilombudet er kommet til at kommunens saksbehandlingstid på omtrent 3 år i denne saken, uten at det har blitt fattet et vedtak og uten at kommunen kan opplyse om når den forventer å fatte et vedtak, ikke er i tråd med forvaltningsloven § 11 a første ledd om at forvaltningen skal behandle og avgjøre saken «uten ugrunnet opphold».

(38) På bakgrunn av den lange saksbehandlingstiden og av hensyn til sakens art, forutsetter Sivilombudet at kommunen snarest fatter vedtak i saken. Ombudet ber om å bli orientert om sakens utfall senest innen 31. oktober 2025 ved oversendelse av vedtaket i saken.

22.8.2025 (2025/524)