

## **Kritik mot Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad för långsam handläggning av ett återförvisat ärende om tillsyn enligt miljöbalken**

---

### **Anmälan**

AA framförde i en anmälan till JO den 16 december 2013 klagomål mot Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms stad med anledning av handläggningen av ett tillsynsärende. Av anmälan med bilagor framgick bl.a. följande:

Den 12 maj 2009 lämnade företrädare för Bostadsrättsföreningen Vildsvinet 23 in en anmälan till miljö- och hälsoskyddsnämnden gällande klagomål på buller från bollspel och skrik från Hedvig Eleonoras skolgård efter skoltid. Efter viss utredning beslutade nämnden den 21 juni 2010 att lämna klagomålet utan ytterligare åtgärd. Bostadsrättsföreningen överklagade nämndens beslut till Länsstyrelsen i Stockholms län, som i ett beslut den 18 januari 2012 upphävde nämndens beslut och återförvisade ärendet till nämnden för vidare handläggning. Nämnden överklagade länsstyrelsens beslut till Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen. Nämnden återkallade sedermera överklagandet och domstolen skrev den 2 mars 2012 av målet. Vid tidpunkten för anmälan hade nämnden ännu inte meddelat något beslut i ärendet.

### **Utredning**

Dagboksblad i miljö- och hälsoskyddsnämndens ärende med dnr 2009-005804 begärdes in och granskades. Ärendet remitterades därefter till nämnden som uppmanades att lämna upplysningar om handläggningen av ärendet efter den 2 mars 2012. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur handläggningen överensstämmer med bestämmelsen i 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid ett sammanträde den 18 mars 2014 att anta följande tjänsteutlåtande från miljöförvaltningen som remissvar:

### **Sammanfattning**

Förvaltningen konstaterar att handläggningen av ärendet har tagit lång tid men att det finns skäl till det, bl.a. med hänsyn till ärendets karaktär och att det varit svårt att få tillträde till klagandenas bostäder för att kunna göra mätningar kvälls- och nattetid.

**Ärendet**

Den 12 maj 2009 inkom till miljöförvaltningen ett klagomål från Brf Vildsvinet 23 och en boende i föreningen om bullerstörningar från Hedvig Eleonora skolgård. I klagomålet framfördes att det förekommer störningar från ungdomar som vistas på skolgården kvälls- och nattetid. Senare har ytterligare en boende i föreningen tillkommit som klagande.

---

På skolgården ligger en bollplan som förvaltas av Skolfastigheter i Stockholm AB (SISAB). [---]

---

Den 21 juni 2010 beslutade miljö- och hälsoskyddsnämnden med stöd av delegation att lämna klagomålet om buller utan ytterligare åtgärd. [---]

Brf Vildsvinet 23 överklagade beslutet till länsstyrelsen.

I beslut den 18 januari 2012 upphävde länsstyrelsen det överklagade beslutet och återförvisade ärendet till nämnden för vidare handläggning. Som skäl för sitt beslut angav länsstyrelsen sammanfattningsvis följande. Det förelåg risk för olägenhet för människors hälsa mot bakgrund av de ljudnivåer som uppmätts vid klagandens fasad. De störande ljuden från bollspel var av sådan art att de inte skulle behöva tålas på en innergård som den nu aktuella. Det var dessutom inte utrett vilka ljudnivåer som aktiviteterna alstrade inne i bostäderna i klagandens fastighet. I nämndens beslut angavs att marken med bollplanen utgör allmän plats och att allmänheten därmed inte kan stängas ute. Vid kontroll av den detaljplan som gäller för fastigheten konstaterade dock länsstyrelsen att marken på innergården är avsedd för allmänt ändamål, vilket innebär att allmänheten får utestängas helt från området. Mot bakgrund av vad som anförts upphävde länsstyrelsen nämndens beslut och återförvisade ärendet för vidare handläggning.

Den 31 januari 2012 överklagade nämnden länsstyrelsens beslut reservationsvis till mark- och miljödomstolen och begärde anstånd med att utveckla sin talan till den 31 maj 2012. Som skäl för begäran angavs att nämnden avsåg inhämta ytterligare utredning, dels i form av utlåtanden från utbildningsnämnden och stadsbyggnadsnämnden och dels i form av ytterligare bullermätningar.

Den 16 februari 2012 beslutade mark- och miljödomstolen att inte medge det begärda anståndet samt förelade nämnden att komplettera sitt överklagande med yrkanden och grunder senast den 9 mars 2012. [---]

Den 28 februari 2012 inkom ett yttrande från stadsbyggnadskontoret, av vilket framgick att den aktuella marken (skolgården och tillfarten via gatan och in på gården) är betecknad som mark för allmänt ändamål i gällande detaljplan. Av yttrandet framgick att det inte förelåg några planmässiga hinder om fastighetsägaren ville låsa skolgården.

Den 1 mars 2012 återkallade nämnden sitt överklagande från mark- och miljödomstolen, varefter domstolen avskrev målet.

---

På eftermiddagen den 15 maj 2012 utförde miljöförvaltningen en inspektion samt ljudnivåmätningar i en bostad på första våningen i Brf Vildsvinets fastighet invid skolgården. Av inspektionsrapporten framgick att ett 50-tal skolbarn använde bollplanen vid mätningen. Lägenheten hade en vädringslucka och mätningar skedde med luckan öppen respektive stängd. De maximala och ekvivalenta ljudnivåerna överskred Socialstyrelsens riktlinjer för buller inomhus (SOSFS 2005:6) när vädringsluckan var öppen. Ljudnivåerna bedömdes utgöra olägenhet för människors hälsa. När vädringsluckan var stängd klarades riktvärdena. I rapporten angavs att förvaltningen bedömde att den enda rimliga åtgärden som kunde vidtas för att minska störningen kvälls- och nattetid var att begränsa allmänhetens tillträde till skolgården och bollplanen genom att låsa grinden vid skolgården kvälls- och nattetid samt att det vidtas åtgärder på staketet och grinden så att det inte går att ta sig över dem.

SISAB inkom med yttrande över inspektionsrapporten den 12 juni 2012. [---]

Även Hedvig Eleonora skola och Grundskoleavdelningen på utbildningsförvaltningen har inkommit med yttrande över inspektionsrapporten. [– – –]

Klagandena har inkommit med synpunkter på inspektionsrapporten samt på SISAB:s och utbildningsförvaltningens yttranden. [– – –]

Miljöförvaltningen gjorde därefter bedömningen att det skulle utföras mätningar av den faktiska ljudnivån när ungdomar använder skolgården och bollplanen. Den 6 juli 2012 skickades därför ett brev till klagandena med erbjudande om att ringa miljöförvaltningens jourbil för mätning när störningar pågår. Av en efterföljande e-postkonversation med en klagande, framgick att ingen av klagandena kunde medverka till mätningar under juli och augusti. En granne till dem uppgavs dock kunna vara behjälplig från och med den 13 augusti.

Ingen av klagandena kontaktade jourbilen för mätning under sommaren och hösten 2012. Klagandena erbjöds därför på nytt att kontakta jourbilen under tiden april–september 2013. Vidare ombads klagandena att göra noteringar om hur ofta störningarna skedde.

Ett nytt jourbilsbrev skickades till klagandena den 12 april 2013 tillsammans med en uppmaning att föra anteckningar över antalet störningstillfällen från t.ex. april–september. I brevet angavs att klagandena kunde dela ut brevet till samtliga i huset som kunde tänkas bli störda av ungdomar på skolgården.

I ett e-postmeddelande från en av klagandena den 9 maj 2013 angavs att störningar förekom inte bara mellan kl. 21.00–02.00. Bullret och aktiviteten på skolgården under kvällar och helger hade ökat markant efter att det byggts någon form av gunga bredvid fotbollsplanen. Det ställdes också en fråga om det fanns möjlighet att utföra mätning utöver jourbilstillfällena, framförallt på dagtid under helg. Liknande synpunkter framfördes i en skrivelse från den andra klagande daterad den 31 maj 2013.

I svar den 17 maj 2013 erbjöd miljöförvaltningen möjlighet till en mätning utöver jourbilstillfällena. Under tiden maj–juli skedde e-postkorrespondens mellan miljöförvaltningen och klagandena i syfte att få till stånd en ljudmätning. Ingen ljudmätning kom dock till stånd eftersom det var svårt att finna en tid som passade klaganden.

Den 29 september 2013 ringde en klagande till jourbilen kl. 22.10 och uppgav att det vistades störande ungdomar på skolgården. Eftersom jourbilen för tillfället befann sig på ett annat uppdrag, ringde inspektörerna tillbaka till klaganden kl. 23.15. Klaganden uppgav då att det var vakter på skolgården och att han skulle återkomma om störningarna skulle uppkomma igen, vilket han inte gjorde.

Den 30 september 2013 inkom samma klagande med ett e-postmeddelande i vilket angavs att störningsmönstret på lördagar brukade innebära att ungdomar samlades på gården på kvällen för att sedan dra ut på stan. Vid midnatt brukade de återkomma till innergården. När jourbilen ringde vid 23-tiden var det lugnt. Ungefär vid midnatt väcktes klaganden av rop och buller från innergården. Klaganden, som då hade gått och lagt sig, var väldigt trött och orkade inte kontakta jourbilen igen. Klaganden anförde att tidpunkten för bullerstörningar och tidpunkten för jourmätningar inte verkar sammanfalla och att det därför fanns två alternativ. Det ena var att mäta kontinuerligt och det andra att simulera störningar och mäta när det passar.

Den 16 oktober 2013 inkom en bullerlogg med noterade störningar från januari till september 2013. Loggen visade att det upplevts minst en störning om dagen under totalt ca 90 dagar under perioden. Loggen visade att störningarna eskalerade under de varmare månaderna maj–september. Bland de störande ljud som klagandena upplevt nämndes bl.a. skrik, rop moped- och billjud, hundskall, bolldunsar mot olika material och musik. Förvaltningen kunde konstatera att loggen innehöll många störningshändelser, men att det var svårt att värdera allvarligheten av dem enbart utifrån loggen.

I ett e-postmeddelande den 20 oktober 2013 meddelade en klagande att störningarna normalt var värre på lördagar än på fredagar. Vidare angav han att de fann det meningslöst att ringa jourbilen den 25 oktober eftersom störningarna sannolikt skulle komma att ha

upphört när jourbilen anlände. Han föreslog istället, som det får förstås, att inspektörerna skulle åka dit ändå och etablera sig i entrén åt gårdssidan.

#### Förvaltningens synpunkter

---

Förvaltningen delar klagandens uppfattning att handläggningen av ärendet har tagit lång tid. Ärendet inleddes i maj 2009 och har till dags dato ännu inte avgjorts, vilket beror på följande omständigheter.

Sedan det blev känt för nämnden att den aktuella marken utgör plats för allmänt ändamål och att allmänhetens tillträde till platsen därmed kan begränsas, har handläggningen inriktats på att försöka utreda vidden av störningarna från ungdomar som vistas på skolgården kvälls- och nattetid. Det har skett mätningar inomhus som visade på överskridna riktvärden med öppen vädringslucka. Mätningarna visade dock att riktvärdena klarades med stängd vädringslucka. Mätningarna skedde på dagtid när skolbarn vistades på skolgården. Av mätresultatet går det därför inte att dra några slutsatser om vilken ljudnivå störningarna utanför skoltid alstrar, även om förvaltningen av erfarenhet bedömer att ljudnivåerna från sådana störningar normalt är lägre än de som uppmätts från skolbarnen. Klaganden har dock uppgett att störningarna kvälls- och nattetid är av en annan karaktär. För att kunna konstatera huruvida störningarna kvälls- och nattetid utgör risk för olägenhet, behöver nämnden därför verifiera dem genom mätningar. För det fall det konstateras föreligga olägenhet blir graden av störning en faktor i bedömningen av vilka åtgärder som kan anses rimliga att kräva av ansvarig verksamhetsutövare i syfte att eliminera eller minska störningen.

Ärendet är svårutrett så till vida att störningarna som nu är föremål för utredning förekommer främst under den varmare årstiden samt att de sker på kvälls- och nattetid. Förvaltningens jourbil finns tillgänglig vissa helger för att det ska kunna göras inspektioner och mätningar vid störningar utanför ordinarie kontorstid, men det bygger på att den som är störd tar kontakt med jourbilen när störning pågår eller att det annars avtalas om när ett besök ska ske. Det finns alltid en risk för att jourbilen inte hinner fram i tid för att kunna göra en mätning.

I det aktuella fallet har klagandena erbjudits jourbil under två säsonger, vilket motsvarar totalt 9 tillfällen. Kontakt har dock skett endast en gång och då hade dessvärre störningen upphört när jourbilen ringde tillbaka efter att ha slutfört ett pågående uppdrag. För att ändå få till stånd en mätning har förvaltningen under sommarsäsongen 2013 erbjudit mätningar utöver jourbilstillfällena, även på helger efter att det påtalats att störningar numera pågår även under dagtid på helgerna till följd av att det installerats en gunga på skolgården. Tyvärr kom någon mätning inte till stånd p.g.a. att det var svårt att hitta ett tillfälle som passade klagandena.

I ett ärende som detta, där enskilda boendes intresse av en tyst och vilsam boendemiljö ställs mot det allmänna intresset av möjlighet att kunna utöva spontanidrott och lek, framstår det som mycket viktigt med ett ordentligt och rättvisande utredningsunderlag. En stängning av skolgården utanför skoltid skulle väsentligen försämra möjligheterna för barn och unga i närområdet att idka spontanidrott och lek, vilket vore till nackdel ur folkhälsosynpunkt.

---

För att få ett fullödigt underlag anser förvaltningen att behovet av att göra mätningar kvälls- och nattetid kvarstår. Mätningarna behöver då ske inomhus med stängd vädringslucka samt utomhus vid fasad. Inför sommarsäsongen 2014 avser förvaltningen därför att erbjuda klagandena nya tillfällen till mätningar. Mot bakgrund av tidigare svårigheter att få till mätningar, samt det förhållandet att ärendet pågått under lång tid, avser förvaltningen att redan nu begära in utredning från utbildningsnämnden med avseende på möjliga åtgärder för att minska eller eliminera störningen samt de ekonomiska konsekvenser åtgärderna medför. Avsikten är att handläggningen ska kunna skyndas på och ett beslut fattas så snart det finns ett tillräckligt underlag för bedömning.

Förvaltningen har förståelse för klagandenas synpunkt att ärendet dragit ut på tiden. Förvaltningen vill dock framhålla att så snart det stod klart att skolgården utgör mark för allmänt ändamål, har handläggningen syftat till att försöka verifiera störningen genom mätning. Eftersom mätningar av olika skäl inte kunnat ske, bl.a. eftersom klagandena varit bortresta under sommartid, samt det förhållandet att störningen är säsongsbunden och oregelbunden i tid, är det naturligt att handläggningen av ärendet pågått under lång tid.

Det kan ha förefallit vara enkelt för nämnden att förelägga SISAB och utbildningsnämnden att begränsa allmänhetens tillträde till skolgården under kvällar och helger. Det hade emellertid varit ett ytterst ingripande beslut med hänsyn till stadens policy att främja möjligheterna till spontanidrott. Det är dessutom inte klarlagt hur omfattande störningen är och det saknas även en uppskattning av vilka kostnader en stängning av skolgården skulle föranleda. Det har med andra ord saknats ett fullständigt underlag för ett sådant beslut, vilket är skälet till att ärendet dragit ut på tiden.

Det är därför förvaltningens uppfattning att handläggningen har skett så effektivt som omständigheterna medger. Det är dock förvaltningens förhoppning att ärendet ska kunna avgöras snarast. Så snart förvaltningen bedömer att det finns ett tillräckligt bra beslutsunderlag, kommer miljö- och hälsoskyddsnämnden att få ta ställning i ärendet.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret och gav in en skrivelse från bostadsrättsföreningen.

JO begärde den 11 november 2014 på nytt in dagboksblad i miljö- och hälsoskyddsnämndens ärende. Det framgick att nämnden ännu inte fattat något slutligt beslut i ärendet.

### **Rättslig reglering**

Enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken, MB, utövar den kommunala nämnd som fullmäktige bestämmer tillsyn över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. MB, med undantag för bl.a. sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd. Tillsynen ska enligt 26 kap. 1 § MB säkerställa syftet med balken och föreskrifter meddelade med stöd av denna. Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål, på eget initiativ eller efter anmälan, i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. En tillsynsmyndighet är skyldig att vara aktiv genom att utreda inkomna anmälningar om missförhållanden samt följa upp vidtagna åtgärder.

Enligt 7 § FL ska varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Det innebär bl.a. att ett ärende ska avslutas genom någon form av beslut inom rimlig tid.

### **Bedömning**

JO:s granskning är inte avsedd att föregripa eller ersätta den prövning av myndigheters beslut som kan ske i ordinarie ordning. Mot den bakgrunden uttalar jag mig inte närmare om miljö- och hälsoskyddsnämndens ställningstaganden och bedömningar i sakfrågan, utan mina uttalanden kommer endast avse den fråga som har remitterats.

Länsstyrelsen beslutade den 18 januari 2012 att upphäva miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut att lämna bostadsrättsföreningens klagomål på buller utan ytterligare åtgärd och återförvisade ärendet till nämnden för vidare handläggning. Miljö- och hälsoskyddsnämnden överklagade beslutet om återförvisning men återkallade sitt överklagande i början av mars 2012. Det innebär att nämnden därefter hade att återigen handlägga bostadsrättsföreningens klagomål.

När en överinstans har upphävt ett beslut på formella grunder och återförvisat ärendet för ny handläggning ska underinstansen göra om handläggningen och fatta ett nytt beslut i saken. Ärendet bör också betraktas som ett förtursärende och behandlas skyndsamt.

Av utredningen framgår att nämndens handläggningsåtgärder i tiden efter mars 2012 i huvudsak har gått ut på att försöka få till stånd mätningar för att verifiera omfattningen av bullret. Nämnden har uppgett att ärendet är svårutrett eftersom bullerstörningarna är säsongsberoende och uppkommer främst kvälls- och nattetid. Nämnden har också framfört att det är svårt att få tillträde till bostadslägenheterna för att utföra mätningar. Jag har förståelse för att dessa omständigheter kan försvåra utredningen i ärendet. Det är emellertid nämndens ansvar att driva fram ärendet till ett avgörande, vilket bl.a. innebär att nämnden har att vidta lämpliga och möjliga utredningsåtgärder. Jag har svårt att förstå att nämnden anser att handläggningen har skett så effektivt som omständigheterna medger. Enligt min uppfattning har handläggningen präglats av passivitet. Två år och åtta månader har gått efter återförvisningen. Det är oacceptabelt lång tid och nämnden förtjänar kritik för det.

Jag förutsätter att miljö- och hälsoskyddsnämnden fortsättningsvis prioriterar ärendet och driver det framåt mot ett slutligt avgörande.

Vad AA i övrigt har anfört föranleder inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.