

Initiativärende mot Miljö- och byggnadsnämnden i Ystads kommun angående ett policybeslut av nämnden

Initiativet

Vid min inspektion av Miljö- och byggnadsnämnden i Ystads kommun den 23-25 april 2002 (JO:s ärende dnr 1267-2002) antecknades i protokollet under punkten 3.6 bl.a. följande.

3.6 Ett policybeslut av nämnden

Miljö- och byggnadsnämnden behandlade vid sammanträde den 26 oktober 2000 frågan om prioritering av bristfälliga enskilda avlopp i samband med avloppsinventering. Av protokollet framgick bl.a. följande. I Ystads kommun finns ett stort antal avlopp som kräver åtgärder. För att nämnden skall ha en rimlig chans att ställa krav på samtliga och på bästa sätt få en totalt sett minskad miljöbelastning från de enskilda avloppen i kommunen måste de med störst utsläpp prioriteras högst. Efter drygt fyra års inventeringsarbete har antalet ansökningar om dispens och uppskov med åtgärder ökat. Frågan om uppskov/dispens finns inte upptagen i nämndens policy, eftersom det i miljöbalken inte finns något sådant utrymme. Möjligen skulle ålderspensionärer som har avlopp där miljöbelastningen bedöms vara relativt liten och som ansöker om uppskov/dispens kunna hamna längst ned på prioriteringslistan, vilket skulle innebära att det dröjer många år innan det blir aktuellt med krav på åtgärder av de lägst prioriterade avloppen. Nämnden beslutade vid sammanträdet följande.

- krav på åtgärd av bristfälliga enskilda avlopp skall meddelas i enlighet med en prioriteringslista efter utsläppens omfattning och miljöpåverkan,
- ålderspensionärer som ansöker om uppskov eller dispens med åtgärd av sina bristfälliga enskilda avlopp får lägst prioritet i de fall utsläppen är relativt små och därmed endast ger upphov till en låg miljöbelastning,
- uppskofs- eller dispensansökningar av ekonomiska eller andra skäl beaktas inte.

Vid granskningen uppmärksammades flera ärenden (dnr 2001.0152, 2001.0157) där ansökningar från ålderspensionärer om dispens för åtgärd av bristfälliga avlopp resulterat i beslut att inte kräva någon åtgärd förrän högre prioriterade ärenden är avslutade. I besluten hänvisades till nämndens policybeslut. Sökandena informerades också om att detta i praktiken innebar att de hade en "frist" på något eller några år.

Efter att inspektionen hade avslutats anmodades nämnden att göra en utredning och yttra sig beträffande lagligheten av nämndens policybeslut.

Utredning

Nämnden anförde följande.

Bakgrund

Den som blir lågprioriterad enligt policyn, vilket är möjligt för pensionär eller icke pensionär, hamnar i en egen grupp av lågprioriterade avlopp (=lägst prioriterade) med någon form av längre gående rening. I denna lägst prioriterade grupp finns alla avlopp med mindre omfattande miljöbelastning där huvudkravet är att det inte är fråga om direktutsläpp. Avsikten är att samtliga icke direktutsläpp (dvs. lågprioriterade avlopp) kommer att få krav på åtgärder i ett samlat grepp från miljö- och byggnadsnämndens sida, när alla direktutsläpp är åtgärdade. Alla avlopp som är förbjudna (enligt 12 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd är avlopp utan längre gående rening än slamavskiljning förbjudna om det inte är uppenbart att utsläppet kan ske utan risk för olägenheter för människors hälsa eller miljön) är högt prioriterade eftersom vi där kräver snara åtgärder.

Att den primära orsaken till att den aktuella policyn antogs var just att likställighetsprincipen i kommunallagen skulle kunna uppfyllas. Tidigare fanns nämligen en generell dispensmöjlighet vid 65 års ålder liksom övriga kommuner i området tillämpat. Dessa dispenser håller på att ses över. Den rådande resursbristen krävde någon form av prioritering varför avloppens miljöpåverkan istället skulle vara styrande, vilket var grundtanken med policyn. Den vanligaste sortens dispensansökningar var av typen åldersdispens, vilket gjorde det praktiskt att nämna ålderspensionärer som en enskild grupp i policyn.

Slutsats

Att policyn kan tolkas så som JO har gjort, nämligen att endast ålderspensionärer placeras i en särskild allra lägst prioriterad grupp och därmed skulle behandlas särskilt är kanske möjligt men alltså felaktigt. Avsikten är och har alltså varit annorlunda, dvs. att man lätt skulle kunna avvisa dispensansökningar med hänvisning till att man i stället, som övriga, blir lågprioriterad under förutsättning att avloppet inte är direkt förbjudet. Sedan policyn antogs har därför ingen grupp av människor särskilt gynnats eller missgynnats.

Miljö- och byggnadsnämnden vill också nämna att policyn håller på att skrivas om för att fler feltolkningar inte skall kunna göras i framtiden.

Bedömning

Enligt vad som framkommit har det i ärendet aktuella policybeslutet den 26 oktober 2000 sin grund i att miljö- och hälsoskyddsnämnden gjort en prioritering beträffande befintliga avlopp inom kommunen utifrån den miljöbelastning som de medför. Nämnden antog vissa riktlinjer för prioriteringen. I policyn sägs särskilt att ålderspensionärer som ansöker om uppskov eller dispens med åtgärd av sina bristfälliga avlopp får lägst prioritet i de fall utsläppen är relativt små och därmed endast ger upphov till en låg miljöbelastning. Någon annan grupp av enskilda nämns inte i policybeslutet. Jag fann med hänsyn till detta anledning att utreda frågan om lagligheten av policyn. Enligt likställighetsprincipen skall nämligen kommuner behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 2 § kommunallagen, 1991:900).

Som även nämnden har påtalat i ärendet kan policyn i den nu aktuella delen tolkas som att endast ålderspensionärer placeras i en särskild allra lägst prioriterad grupp. Riktlinjer med en sådan innebörd framstår som mycket tveksamma med hänsyn till likställighetsprincipen. Det förefaller högst sannolikt att det finns andra enskilda än

ålderspensionärer som har avlopp med relativt små utsläpp som endast ger upphov till en låg miljöbelastning, och som därför borde behandlas enligt samma principer som angetts beträffande ålderspensionärer.

Nämnden har emellertid i remissyttrandet framfört att policyn inte skall tolkas på det nyss angivna sättet. Enligt nämnden kan även andra enskilda än ålderspensionärer tillhöra den lägst prioriterade gruppen. Jag anser dock att policyn har fått en mindre lämplig utformning genom vad som angetts särskilt angående ålderspensionärer och jag noterar att nämnden har framfört att policyn skulle skrivas om.

Avslutningsvis vill jag erinra om att miljö- och byggnadsnämnden som tillsynsmyndighet inom kommunen skall anmäla överträdelser av bestämmelser i miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott (26 kap. 2 § första stycket miljöbalken).

Med dessa uttalanden avslutar jag initiativärendet.