

Justitieombudsmannen  
Nils-Olof Berggren

## Kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för långsam handläggning av ett ärende rörande bullerstörningar från ett nöjesfält (Gröna Lund)

---

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 20 mars 2000, begärde AA att JO skulle granska Miljö- och hälsoskyddsnämndens i Stockholms kommun handläggning av ett ärende rörande bullerstörningar från nöjesfältet Gröna Lund. Han var missnöjd med att nämnden inte hade vidtagit några åtgärder, trots att klagomål rörande buller hade framförts till nämnden redan år 1995. I anmälan och därtill fogade handlingar anfördes bl.a. följande.

Miljöförvaltningen har ”i dialog med Gröna Lund” utarbetat förslag till bullerreducerande åtgärder sedan 1995. Trots detta har bullernivåerna ökat kontinuerligt under denna tid. Redan vid mätningar 1998 konstaterades att bullret överskred de riktvärden som gäller för externt industribuller med sådan marginal att det borde ha föranlett omedelbara bullerreducerande åtgärder.

### Utredning

I en tjänsteanteckning upprättad hos JO den 19 april 2000 efter telefonsamtal med en tjänsteman vid miljöförvaltningen i Stockholms kommun upptogs följande.

Förvaltningen hade för avsikt att ärendet skulle ha tagits upp på miljö- och hälsoskyddsnämndens sammanträde i början av april, men nämndens ordförande delade inte den uppfattningen och ärendet togs inte upp. Avsikten är dock fortfarande att det skall tas upp men tjänstemannen vet inte när. Hon har förstått att politikerna i nämnden förhandlar direkt med ledningen för Gröna Lund.

Anmälan remitterades till miljö- och hälsoskyddsnämnden för utredning och yttrande rörande handläggningen och handläggningstiden av ärendet. Nämnden anförde i sitt remissvar den 6 juni 2000 följande.

Miljöförvaltningen får, i fråga om den infordrade utredningen av handläggningen och handläggningstiden i ärendet, åberopa vad som anförts i tjänsteutlåtande från den 13 januari 2000 beträffande bakgrunden till ärendet och ärendets handläggning, samt vad som i övrigt framgår av den till ombudsmannen tidigare infordrade akten i ärendet.

Härutöver antecknar förvaltningen att handläggningen av ärendet har komplicerats av flera faktorer, vilket även framgår av förvaltningens tidigare tjänsteutlåtande.

Ärendet anmäldes till förvaltningen av AA sommaren 1995. Klagomål har inkommit varje säsong sedan dess, från boende i Djurgårdsstaden, från allmänheten samt från AA. Klagomålen har avsett bullerstörningar från Gröna Lunds verksamhet – musikbuller från utomhuskonserterna, åkattraktioner och uteserveringar, annat buller från åkattraktioner (maskinljud, skrik och skrån), buller från varutransporter och sophantering, buller från bedrivna bygg och rivningsarbeten efter stängningsdags respektive efter säsongens slut, buller i anslutning till personalens hemgång samt fläktbuller. Verksamhetens öppettider har även kritiserats. Bullerstörningar har också framförts beträffande andra verksamheter i området.

Bolaget har underrättats om dessa klagomål och uppmanats att vidta åtgärder samt att planera sin verksamhet för att reducera bullerstörningarna. Informationen och uppmaningarna har framförts skriftligen, via ett flertal telefonsamtal samt vid åtta möten – fr o m den 6 februari 1996 t o m den 15 mars 2000. Vid två tillfällen, 1997 respektive 1998, har inspektion och ljudnivåmätning för bedömning av störningarna utförts hos klagande av förvaltningen. Flera rapporter om åtgärder och förslag på åtgärder samt mätprotokoll har lämnats av bolaget, vilket förvaltningens tidigare tjänsteutlåtande visar.

Förvaltningen bedömde att de kontakter som inledningsvis togs med bolaget från förvaltningens sida var tillräckliga. Denna bedömning grundades på att klagomålen inkom i flera omgångar och var ofokuserade med ospecifika yrkanden, vilket medförde en osäkerhet beträffande bullerstörningarnas omfattning och ursprung. Därutöver tillkommer det faktum att verksamheten är omfattande och varierad. Vidare att förvaltningen har begränsade resurser för den tillsyn som kan bedrivas i ett enskilt ärende.

Då klagomålen inte upphörde trots förvaltningens upprepade anmaningar och bolagets utfästelser om åtgärder har tillsynen av verksamheten intensifierats, vilket bl.a. resulterade i att en handlingsplan för verksamheten upprättades 1998.

För att illustrera svårigheten att bedöma störningarna kan nämnas att vid ärendets påbörjande 1995 anfördes att klagomålen avsåg bullerstörningar från gamla scenen och "andra ljudstörningar" t.ex. discojet (åkattraktion). Under efterföljande säsong 1996 inkom även klagomål om musikbuller från café Cirkus, Hasselbacken, Lingården samt Skansen.

Det har tagit tid innan förvaltningen erhållit ett heltäckande bedömningsunderlag, vilket försvårat tillåtlighetsprövningen. Bolaget har sent presenterat en utredning av bullerstörningarnas omfattning.

Eftersom verksamheten endast bedrivs under ca fyra månader per år har även detta bidragit till att ärendet haft en utdragen tidsutdräkt.

Miljöförvaltningen anser att det i sammanhanget bör framhållas att det saknas rättspraxis om bullerkrav mot nöjesparker. Vidare att det inte heller finns någon tillsynsvägledning eller anvisningar för verksamheter av detta slag.

Mot bakgrund av ovanstående och de svårigheter som presenterats medger förvaltningen att handläggningstiden blivit utdragen och beklagar detta.

I slutet av år 1999 förklarade förvaltningen för bolaget att förhållandena krävde ett avgörande och föreslog nämnden den 25 januari 2000 ett beslut på sätt som framgår av tjänsteutlåtandet. Miljö- och hälsoskydds-nämnden fann emellertid anledning att återremittera ärendet.

### Övrigt

AA anför i sin skrivelse att bullerstörningarna eskalerat. Enligt vad förvaltningen erfar finns det ingen utredning av hur bullerstörningarna i området utvecklats genom åren.

Ärendet har ännu inte tagits upp på föredragningslistan för nämndsammanträdena under våren. Förvaltningens tillsyn av verksamheten fortsätter således utan något beslut. Bolaget kommer att föreläggas att till förvaltningen redovisa ett kontrollprogram.

AA kommenterade remissvaret och vidhöll sin kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens akt lånades in och granskades, varvid framkom bl.a. följande. Den 25 januari 2000 beslutade nämnden att återremittera ett förslag till beslut till miljöförvaltningen med följande motivering. ”Gröna Lund har vidtagit ett antal åtgärder för att minska bullernivåerna. Gröna Lund har därmed visat att bolaget tar bullerfrågorna på stort allvar. Miljö- och hälsoskyddsnämnden återremitterar därför ärendet. Förvaltningen ska i dialog med Gröna Lund utarbeta förslag till åtgärder för att lösa bullerproblematiken. Därefter bör förvaltningen snarast återkomma till nämnden med åtgärdsförslagen och tidsplanen för genomförande av dessa.” Vidare beslutade nämnden den 24 maj 2000 om ett kontrollprogram för AB Gröna Lunds Tivoli. Gröna Lund har också vidtagit vissa bullerdämpande åtgärder.

I beslut den 18 december 2001 anförde *JO Berggren* följande.

JO:s tillsyn avser i första hand kontroll av att myndigheterna och deras befattningshavare i sin verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. Däremot brukar JO inte pröva myndigheternas ställningstaganden i sakfrågor, i synnerhet om besluten bygger på lämplighetsöverväganden eller förutsätter särskild sakkunskap. Jag har därför begränsat min utredning till att avse frågan huruvida miljö- och hälsoskyddsnämndens handläggning varit korrekt från formell synpunkt.

Vidare skall JO enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet normalt inte utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det, se 20 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. I AA:s anmälan, som kom in till JO den 20 mars 2000, redogörs för händelser från 1995 och framåt. Min granskning kommer med hänsyn till vad som anförts om JO:s granskningsverksamhet att avse det som inträffat från mars 1998, men det som framkommit om förhållandena dessförinnan ligger givetvis som ett allmänt underlag för min bedömning.

De klagomål som AA och andra närboende anförts hos miljöförvaltningen har hos förvaltningen gett upphov till ett ärende angående en ifrågasatt sanitär olägenhet enligt hälsoskyddslagen (1982:1080). Lagen har den 1 januari 1999 upphört och bestämmelserna rörande olägenheter för människors hälsa återfinns numera i 9 kap. miljöbalken samt i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Miljö- och hälsoskyddsförfattningarna innehåller inga föreskrifter om handläggningstider för ärenden av nu aktuellt slag. Därmed gäller den allmänna regeln i 7 § förvaltningslagen (1986:223) att partsärenden skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Det ankommer på nämnden att driva fram ärendet till ett avgörande, dvs. ett formellt beslut.

Innebörden av nämndens beslut avgörs av omständigheterna i det enskilda fallet. Beslutet kan bestå i ett föreläggande till den som är ansvarig för en störande verksamhet eller t.ex. vara ett konstaterande att ingen störning förekommer, varför klagotärendet avslutas utan åtgärd. Om klaganden anser att eventuellt vidtagna åtgärder inte är tillräckliga, har han eller hon rätt att överklaga för att försöka få till stånd mera kraftigt verkande åtgärder.

Som tillsynsmyndighet rörande frågor om hälsoskydd har miljö- och hälsoskyddsnämnden en allmän skyldighet att vara lyhörd för befogade klagomål och se till att överträdelser av gällande hälsoskyddsbestämmelser för en verksamhet möts med de åtgärder som påkallas av omständigheterna. I ärendet framfördes klagomål rörande buller från Gröna Lund till miljö- och hälsoskyddsnämnden redan sommaren 1995. Något formellt slutligt beslut har ännu inte fattats i nämnden. En sådan tidsutdräkt är naturligtvis inte acceptabel. Ärendet borde långt tidigare ha behandlats i nämnden med ett slutligt beslut som kunnat överklagas. Av utredningen i ärendet framgår visserligen att miljöförvaltningen under handläggningstiden vidtagit flera åtgärder, bl.a. bullermätningar för att utreda klagomålen, samt också att miljöförvaltningen lämnat nämnden förslag till slutligt beslut i ärendet. Kvar står dock att ärendet ännu efter drygt sex år inte kunnat slutföras.

Vid min prövning av klagomålen hos JO har jag självfallet inte tagit ställning till den kritik som har anförts rörande bl.a. bullerstörningar genom verksamheten vid Gröna Lund. Jag har inte heller tagit ställning till lämpligheten av vidtagna åtgärder eller förslag hos nämnden. Jag kan dock mot bakgrund av vad som har förekommit konstatera att det sätt på vilket nämnden har drivit ärendet inte är förenligt med de krav på bl.a. snabbhet i handläggningen som jag förut har redogjort för. Nämnden har härigenom enligt min uppfattning brustit i sin uppgift som tillsynsmyndighet.

Med den uttalade kritiken avslutar jag ärendet.