

## **Anmälan mot Bygg- och tekniknämnden i Nyköpings kommun angående underlåtenhet att vidta åtgärder mot överträdelser av bestämmelserna om strandskydd och bygglov m.m.**

---

### **Anmälan**

AA klagade i en anmälan till JO den 17 maj 2006 på Bygg- och tekniknämnden i Nyköpings kommun och anförde bl.a. följande. Fastigheten H 4:6 var tidigare en obebyggd fastighet men är numera fullständigt privatiserad och naturen på fastigheten är skövlad. De åtgärder som vidtagits är bl.a. kalhuggning, muddring, utbredning av muddermassorna i den tidigare sankastrandskogen, anläggande av en väg och en gräsmatta samt uppförande av bryggor och en friggebod. Verksamheten har pågått i åtta-nio år. Länsstyrelsen påvisade detta för kommunen, som är tillsynsmyndighet, och gjorde en polisanmälan under 2004. Därefter har förstörelsen fortsatt. Kommunen har haft vetskap om saken redan före polisanmälan men tycks mena att den inte skall vidta åtgärder eftersom ärendet skall gå till åtal. Hos kommunen har en allvarlig jävsituation förelegat. Fastighetsägaren arbetar nämligen på kommunens avdelning för dessa ärenden, Bo och Bygga.

### **Utredning**

Muntliga upplysningar hämtades in från kommunens avdelning Bo och Bygga. Det kom då fram bl.a. följande. Vid sökning i diarierna inom miljönämnden och bygg- och tekniknämnden återfanns ett ärende gällande fastigheten H 4:6. Ärendet hade dnr A 2004-00489 och gällde eventuell överträdelse av strandskyddsbestämmelserna.

Handlingarna i ärendet översändes till JO.

Bygg- och tekniknämnden anmodades därefter den 20 juni 2006 att göra en utredning och yttra sig över handläggningen av ärendet. I remissvaret den 22 augusti 2006 anfördes bl.a. följande.

Efter mottagande av JO:s remisshandlingar 2006 06 21 har ytterligare synpunkter/frågor mm från anmälaren inkommit till nämnden 2006 07 24 (brevet dock daterat 2006 07 25), se bilaga 1, som rör handläggningen angående samma ärende/fastighet. Nämnden har därför valt att ta med dessa frågor i sitt bemötande av anmälan, då svaret på frågorna till stor del också kan ses som svar och redogörelse av ärendet i övrigt.

Inledningsvis kan konstateras att det är riktigt att en av hälftenägarna till den aktuella fastigheten, BB, sedan lång tid tillbaka är anställd som administrativ chef vid Serviceenheten vid Bygg- och tekniknämndens (BTN) förvaltningskontor, kallat "Bo och Bygga". – – –

#### Inhämtad utredning

När det gäller den praktiska handläggningen av ärendet har följande redogörelse inhämtats från nämndens handläggare, bygglovsarkitekt CC, som uttalat följande:

Kommunens tillsynsråden i sammanhanget

Kommunen handlägger tillstånds- och tillsynsärenden enligt plan- och bygglagen (PBL). I det aktuella fallet skall kommunen ta ställning till frågan om bygglov för uppförande av sjöbod. Lov enligt PBL krävs varken för vägar, bryggor, trädfällning, plantering, fordonsframförande eller för ändring av marknivåer utanför detaljplan.

Kommunen handlägger vidare, efter länsstyrelsens bemyndigande, frågor om strandskydd enligt miljöbalken (MB). Strandskydd gäller vid fastigheten intill 100 meter från strandlinjen. Inom strandskydd får ingen ny åtgärd utföras som avhåller allmänheten från att vistas på platsen eller som väsentligt skadar livsbetingelserna för växt- eller djurarter. Dispens från strandskydd får ges om det finns särskilda skäl. Strandskyddsfrågor kan t.ex. gälla sjöbodar, stängsel, bryggor och vägar. Även åtgärder som markarbeten, avverkning, plantering, park- och trädgårdsanläggningar kan givetvis beröras av strandskydd. Upplag av muddermassor skall enligt MB anmälas till kommunen.

I anmälares skrivelse 2006 07 25 berörs förutom ovanstående frågor, där kommunen har tillsynsansvar, även frågor där kommunen ej har tillsynsansvar. Frågor om vattenverksamhet, t ex muddring, utfyllnad och ändring av strandlinjens läge, regleras i andra delar av MB, vilka handläggs av länsstyrelsen.

– – –

Redogörelse för kommunens ageranden med utgångspunkt från de uppräknade "otillbörliga åtgärderna" i klagandens brev 2006 07 25.

*"Muddring i sjön; Sand och grus har körts ut som utfyllnad såväl i sjön som på land"*

Dessa två åtgärder berör främst vattenverksamhet enligt MB och ingår i länsstyrelsens tillsynsansvar. Handläggande tjänsteman på länsstyrelsen har gjort anmälan till åklagare, se nedan.

*"Avverkning av strandskog; Upplag av muddringsmassor som fyllts ut i den sankta strandskogen; Sand och grus har körts ut som utfyllnad såväl i sjön som på land"*

Ingen lovplikt enligt PBL föreligger för sådana åtgärder. Däremot skall uppläggning av muddermassor anmälas till kommunen, vilket ej skett. Åtgärderna kan tänkas avhålla allmänheten från att beträda området, och livsbetingelserna för befintlig flora och fauna har troligen förändrats så mycket att åtgärderna strider mot strandskyddsbestämmelserna. Misstanke om brott inom kommunens tillsynsområde kunde således inte uteslutas, varför anmälan gavs in till polis/åklagare 2004 09 13.

Här kan nämnas att Byggenheten i samråd med kommunekologen och länsstyrelsen bedömt att mark, vatten och vegetation knappast går att återställa – eventuella försök skulle troligen bara förvärra redan uppkomna skador för djurlivet. Därför har frågan om att föreslå bygg- och tekniknämnden att ev. utfärda föreläggande om ett återställande av naturen ej tagits fram. En strandskoning som förhindrar ytterligare för djurlivet skadlig grumling av vattnet har utförts av fastighetsägaren.

*"Väg har anlagts till fastigheten"*

Helt nya vägar inom strandskyddsområde fordrar dispens. I övrigt föreligger ej bygglovsplikt för interna fastighetsvägar. Kommunen har ej haft anledning att tro att befintlig väg skulle ha varit nyanlagd. Förbättringar och underhåll kräver ej strandskyddsdispens. Inga åtgärder har därför vidtagits i detta avseende.

*”En byggnad har uppförts på fastigheten och en brygga har anlagts”*

En sjöbod har uppförts i strid mot strandskyddsbestämmelserna. Även denna åtgärd har anmälts till åklagare 2004 09 13. Byggnaden har dessutom uppförts utan erforderligt bygglov. Ansökan om bygglov och strandskyddsdispens har i efterhand lämnats till BTN. Byggenheten bedömde det därvid lämpligt att avvakta med beslut i bygglovsärendet tills åklagare och domstol gjort sin prövning. Ansökan avseende sjöbod har sedan kompletterats för att även avse strandskyddsdispens för brygga.

---

### **Sammanfattning**

Den 16 april 2004 fick BTN/kommunen genom meddelande från länsstyrelsen kännedom om till dem inkomna anonyma anmälningar avseende diverse ingrepp i landskapet – åtgärder som bl.a. kunde beröra strandskyddet på aktuell fastighet. Det har inte gått att finna något som verifierar att kommunen känt till dessa pågående åtgärder innan dess. Anmälarens insinuationer om att så skulle vara fallet kan därför inte ytterligare kommenteras. Platsbesök, kontakter med berörda fastighetsägare och samråd med länsstyrelsen ägde rum i april och augusti 2004. Utifrån bl. a. de iakttagelser som gjordes vid besöken beslutades att inge en anmälan 2004 09 13 enligt 26 kap. 2 § MB till åklagarkammaren i Nyköping avseende ”åtgärder i strid mot strandskyddsbestämmelserna med mera”. Länsstyrelsen gjorde samtidigt en motsvarande anmälan avseende ifrågasatt olovlig vattenverksamhet (muddring mm).

De två anmälningarna resulterade efter polisutredning i att miljöåklagaren under våren 2006 utfärdade ett strafföreläggande för fastighetsägarna till H 4:6 avseende brott mot miljöbalkens bestämmelser om vattenverksamhet (länsstyrelsens tillsynsområde). Åklagaren valde dock att ej gå vidare med frågan om eventuellt brott mot strandskyddsbestämmelserna (kommunens tillsynsområde). De straffrättsliga konsekvenserna av fastighetsägarnas olovliga åtgärder är därmed utagerade. Att detta tagit närmare ett och ett halvt år efter att anmälan gjordes från kommunens sida är inget som kommunen råder över.

Efter detta återstår, som kommunen ser det, två huvuddelar av ärendets fortsatta handläggning, dels pröva frågan om eventuellt föreläggande om återställande av naturen på fastigheten, dels prövning av ansökan om strandskyddsdispens för sjöbod och brygga samt frågan om bygglov för sjöboden. Dessa frågor kommer att behandlas i BTN under den närmaste tiden. Nämndens beslut avseende bygglov kan då överklagas av berörda grannar och andra sakägare. Beslut avseende ev. dispens från strandskyddet kan överklagas av Naturvårdsverket.

När det gäller frågan om föreläggande om återställningsåtgärder på fastigheten är det enligt samstämmiga uppfattningar från kommunens och länsstyrelsens naturvårdsexperter inte tillrädligt att söka återställa marken till det ursprungliga (om det ens är möjligt) eftersom redan uppkomna skador på växt- och djurlivet då troligen ytterligare skulle förvärras. Det troliga är därför att det ej kommer att utfärdas något föreläggande om återställande. Vad gäller ansökan om bygglov och dispens från strandskyddet är detta ännu inte färdigberett varför det är för tidigt att uttala sig om utgången härav.

### **Nämndens avslutande synpunkter**

BTN:s samlade uppfattning är att ärendet handlagts i enlighet med gällande lagstiftning både vad gäller den formella hanteringen som den sakliga. Kommunen har, efter man fått kännedom om den misstänkt olovliga verksamheten på fastigheten, efter egen utredning och inom skälig tid reagerat på adekvat sätt genom att anmäla det inträffade till polis och åklagare för vidare handläggning. Att kommunen ej vidtagit några ytterligare åtgärder (t ex föreläggande om återställande e d) innan den straffrättsliga delen av ärendet är avgjord synes inte rimligt att göra. Kommunen har ej heller några fysiska maktmedel för att förhindra ev. pågående icke lagenliga verksamheter och kan heller inte vidta formella åtgärder inom de tillsynsområden som tillkommer annan myndighet, t ex länsstyrelsen.

Den omständigheten att ärendet, som rör en person som tillika är anställd vid nämndens förvaltningskontor, handlagts av annan handläggarpersonal inom samma kontor kan anses som en delikatessjävssituation går inte att förneka. Nämnden och hos den verksam personal har dock inte kunnat se någon laglig, praktisk väg att undkomma detta ofrånkomliga jävsförhållande. Ärendet rör verksamhet, som endast kan och får handläggas av kommunens byggnadsnämnd, och detta ansvar kan och får inte läggas över på annan varför nämnden och dess personal sett sig tvingade att efter bästa sakliga förmåga ändå handlägga ärendet och bortse från det ev. jävet. Samråd har förekommit mellan kommunen och länsstyrelsen huruvida länsstyrelsen skulle kunna "ta över" handläggningen från nämnden vad avser främst strandskyddsfrågan. Eftersom hanteringen av strandskyddsfrågorna är överförda från länsstyrelsen till kommunens byggnadsnämnd har länsstyrelsens jurister dock ansett att det inte gått att göra detta i ett enskilt, pågående ärende.

AA kommenterade remissvaret och framställde nya klagomål.

Från kommunen inhämtades bl.a. bygg- och tekniknämndens beslut den 19 december 2006 gällande fastigheten H 4:6. Nämnden beslutade bl.a. att meddela strandskyddsdispens för uppförande av sjöbod och för iläggande av flytbrygga, att förbjuda fastighetsägarna att sköta öppna ytor inom strandskydds-zonen som gräsmatta och att utföra standardhöjande åtgärder på den enkla traktorväg/stig som anlagts inom strandskydds-zonen, att förelägga fastighetsägarna vid vite om 20 000 kr att senast den 31 mars 2009 och i samråd med kommunekologen utföra strandskoning med grus utmed de tidigare upplagda muddermassorna, att bevilja bygglov för sjöbod och att ta ut en byggnadsavgift. Beslutet överklagades av bl.a. AA. Länsstyrelsen i Södermanlands län beslutade den 27 juni 2007 att avslå överklagandet såvitt avsåg bygglovet och att avvisa överklagandet i övrigt.

Handlingarna i ärendet med dnr L 2004-00950 om bygglov och strandskyddsdispens på fastigheten H 4:6 översändes från kommunen till JO.

### **Rättslig reglering**

I 26 kap. miljöbalken finns bestämmelser om tillsyn. Tillsynen skall enligt 26 kap. 1 § säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av denna. Tillsynsmyndigheten skall 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. I 26 kap. 2 § anges att tillsynsmyndigheten skall anmäla överträdelser av bestämmelserna i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott. Av 26 kap. 9 § framgår att en tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken skall efterlevas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas. Beslut om förelägganden eller förbud får enligt 26 kap. 14 § förenas med vite.

Byggnadsnämnden skall enligt 11 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10), PBL, övervaka efterlevnaden av lagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter och beslut. I 10 kap. PBL finns bestämmelser om påföljder och ingripanden vid överträdelser m.m. Byggnadsnämnden skall enligt 10 kap. 1 § ta upp frågan om påföljd

eller ingripande enligt detta kapitel så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelserna om byggande i lagen eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. När en åtgärd som kräver bygglov har vidtagits utan lov, skall nämnden se till att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat, om inte lov till åtgärden meddelas i efterhand. Av 10 kap. 4 § framgår att om någon utan lov utför en åtgärd som kräver bygglov, skall byggnadsavgift tas ut. I 10 kap. 27 § finns preskriptionsregler avseende påföljder och ingripanden vid överträdelser.

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

## **Bedömning**

### **Jäv**

AA har gjort gällande att jäv förelegat hos kommunen eftersom en av ägarna till den aktuella fastigheten var anställd vid bygg- och tekniknämndens förvaltningskontor. Huruvida de som handlade de aktuella ärendena var jäviga eller inte är en bedömningsfråga. JO är som regel återhållsam med att uttala sig i sådana frågor. Jag anser inte att det finns skäl att i detta fall frångå den principen. Huruvida nämndens beslut har tillkommit på grund av jäv har dessutom i första hand varit en fråga för överinstansen att bedöma.

### **Underlåtenhet att vidta åtgärder**

Som framgår av den nyss lämnade redovisningen skall en tillsynsmyndighet enligt 26 kap. 1 § miljöbalken kontrollera efterlevnaden av balken och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. En byggnadsnämnd skall enligt 10 kap. 1 § PBL ta upp frågan om påföljd eller ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av lagens bestämmelser om byggande.

Den 16 april 2004 fick kommunen genom handlingar från länsstyrelsen kännedom om att åtgärder hade vidtagits på fastigheten H 4:6. Under månaderna därefter gjordes besök på platsen, kontaktades berörda fastighetsägare och samråddes med länsstyrelsen. En ansökan om bygglov och strandskyddsdispens för en sjöbod och en brygga kom in till kommunen den 16 augusti 2004. Den 13 september 2004 skickade kommunen en anmälan enligt 26 kap. 2 § miljöbalken till åklagarkammaren i Nyköping angående åtgärder i strid med strandskyddsbestämmelserna m.m. Först den 19 december 2006 fattade bygg- och tekniknämnden beslut om bygglov, strandskyddsdispens, föreläggande, förbud m.m. Nämnden har i remissvaret uppgett att det inte var rimligt att vidta ytterligare åtgärder innan den straffrättsliga delen av ärendet var avgjord. Någon närmare förklaring till varför det inte var rimligt har inte lämnats. Jag för min del kan inte se något skäl till att bygg- och tekniknämnden avvaktat den straffrättsliga prövningen. Tillsynsmyndighetens skyldighet att anmäla misstänkta brott mot miljöbalken till polis- eller åklagarmyndigheten innebär inte att myndighetens åligganden för att säkerställa syftet med och kontrollera efterlevnaden av balken sätts ur spel i avvaktan på en dom eller ett beslut. Jag är således kritisk till nämndens handläggning i denna del.

## Övrigt

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande av mig.

Ärendet avslutas.