

## **Initiativärende mot en kommunal nämnd angående handläggningen av tillsynsärenden enligt miljöbalken och djurskyddslagen (1988:534)**

---

### **Initiativet**

Till JO inkom under hösten 2006 uppgifter om att det förelåg brister i Miljö- och byggnämndens i Värmdö kommun handläggning av ett djurskyddsärende avseende hundhållning. Från nämnden inhämtades de beslut som meddelats samt ärendeutskrifter i nämndens ärenden avseende den aktuella hundhållningen. Vad som framkommit sammanställdes i en promemoria enligt följande.

Djurägaren medgavs den 22 oktober 1996 tillstånd för hållande av 10 vuxna yorkshireterrier. Miljö- och hälsoskyddsnämnden (numera Miljö- och byggnämnden) i Värmdö kommun beslutade den 12 november 2002 (dnr 2000-2257) att med stöd av 16 § djurskyddslagen (1988:534) återkalla tillståndet. Dessutom beslutade nämnden att med stöd av 26 kap. 9 och 14 §§ miljöbalken förbjuda hållande av hundar på fastigheten och vid vite om 50 000 kr förelägga djurägaren att snarast, dock senast sex månader från delfående av beslutet, upphöra med all hundhållning på fastigheten. Delgivning av beslutet skedde den 24 februari 2003.

Miljö- och byggnämnden beslutade den 9 september 2003 att hos länsrätten hemställa om utdömmande av det förelagda vitet, att med stöd av 16 § djurskyddslagen återkalla kenneltillståndet samt att med stöd av 26 kap. 9 och 14 §§ miljöbalken förbjuda hållande av hundar på fastigheten och vid vite om 100 000 kr förelägga djurägaren att snarast och senast fyra månader från delfående av beslutet upphöra med all hundhållning på fastigheten. Delgivning av detta beslut skedde den 14 januari 2004.

Nämndens ansökan om utdömmande av det i beslutet den 12 november 2002 förelagda vitet kom in till Stockholms tingsrätt, Miljödomstolen, den 17 oktober 2003. Ansökan synes dock dessutom ha getts in till Länsrätten i Stockholms län som den 6 juli 2004 avskrev målet (nr 18623-03) från vidare handläggning med hänvisning till att nämnden samma dag hade återkallat sin ansökan.

Nämnden beslutade den 15 juni 2004 att hos miljödomstolen hemställa om utdömmande av det i beslutet den 9 september 2003 förelagda vitet samt att med stöd av 26 kap. 9 och 14 §§ miljöbalken förbjuda hållande av hundar på fastigheten och vid löpande vite om 20 000 kr per månad förelägga djurägaren att snarast och senast tre månader från delfående av beslutet upphöra med all hundhållning på fastigheten. Delgivning av detta beslut synes ha skett den 21 april 2005.

Nämndens ansökan om utdömmande av det i beslutet den 9 september 2003 förelagda vitet kom in till miljödomstolen den 6 juli 2005.

Med anledning av nämndens ansökningar förpliktade miljödomstolen den 23 mars 2006 i mål nr M 522-03 och M 27298-05 djurägaren att till staten utge vite med sammanlagt 150 000 kr. Av inhämtade upplysningar framgår att miljödomstolens dom har överklagats och att Svea hovrätts, Miljööverdomstolen, mål nr M 3590-06 inte är avslutat.

Länsrätten avvisade den 11 augusti 2006 i mål nr 15669-06 en ansökan från nämnden om utdömande av vite med hänvisning till att det enligt 20 kap. 2 § 8 miljöbalken är miljödomstol som prövar sådana frågor enligt balken. Nämnden skickade den 15 augusti 2006 ansökningen om utdömande av vite till miljödomstolen.

I dagboksbladen förekommer ett stort antal anteckningar om klagomål på störningar från hundhållningen samt om vanvård av hundar. Bland annat kom det under mars månad 2005 in uppgifter till nämnden om att en hund som en person skulle köpa från djurhållaren var undernärdd och hade hjärtfel. Hunden hade därför lämnats tillbaka. I ärendet (dnr 2005-633) förekom också uppgifter om att hunden hade behandlats illa av djurhållaren. Den ansvarige handläggaren gjorde den 5 september 2005 följande anteckning i diariet: "Uppgifterna i klagomålet är noterat. Ärendet bedöms dock inte att kunna drivas vidare (civilrättsligt)." Därefter finns ingen ytterligare åtgärd antecknad i det ärendet.

Den 31 mars 2005 genomfördes en oanmäld inspektion på fastigheten (dnr 2005-745). Djurhållaren var inte hemma. Från inspektionen noterades bl.a. att ett par yorkshireterrier var instängda i ett rum, att golvet var smutsigt och att det fanns flera högar med avföring från hundar på en fönsterbräda. Ett planerat besök som ursprungligen hade bokats in med djurhållaren till den 26 april 2005 sköts på dennas initiativ upp fem gånger och genomfördes den 3 oktober 2005 (i beslutet om omhändertagande anges tidpunkten till den 1 september 2005, se dock dagboksbladet.) Nämnden noterade att det trots att bostaden/kennel lokalen var städad luktade kraftigt av avföring och urin från hundarna. Veterinären som var med vid inspektionen kontrollerade cirka tio hundar utan att notera någon anmärkning om vanvård men att djurhållaren svårigen kunde sköta ett så stort antal hundars behov av vård, rastning och social stimulans. Risken för otillåtna parningar bedömdes vara stor med efterföljande djurskyddsproblem såsom förlossningskomplikationer för unga tikar. Risken för spridning av smittsamma sjukdomar bedömdes också som stor när så många hundar levde tätt och tvingades uträtta sina behov inomhus.

Därefter begärde nämnden den 26 augusti 2006 hjälp från polismyndigheten för att kunna genomföra en oanmäld inspektion. Denna inspektion genomfördes den 19 september 2006 och nämnden beslutade samma dag (dnr 2005-745) att omedelbart omhänderta samtliga hundar enligt 32 § första stycket 1 och 3 djurskyddslagen. Beslutet underställdes Länsstyrelsen i Stockholms län och nämnden anmälde samtidigt att det fanns förutsättningar att enligt 29 § djurskyddslagen besluta om förbud för djurhållaren att ha hand om djur. Länsstyrelsen beslutade den 12 oktober 2006 (dnr 2821-06-73196 och 2821-06-73197) att nämndens beslut skulle bestå samt att beslutet skulle gälla även efter omhändertagandet födda och ofödda valpar. Vidare beslutade länsstyrelsen att tills vidare förbjuda djurhållaren att ha hand om hundar.

Av handlingarna framgick sålunda att nämnden den 12 november 2002 förbjöd hållande av hundar på den aktuella fastigheten och att hundhållningen upphörde först genom nämndens ingripande enligt djurskyddslagen den 19 september 2006.

Jag beslutade att i ett initiativärende utreda nämndens handläggning av ärendena.

### Utredning

Miljö- och byggnämnden anmodades att göra en utredning och yttra sig. Nämnden anförde i ett yttrande den 12 december 2006 följande.

## Ärendet

I september 2006 omhändertogs samtliga hundar vid en kennel utan tillstånd. Länsstyrelsen beslutade om djurförbud och att djuren skulle säljas. Ingripandet skedde efter en serie anmälningar och beslut som överklagats. Kommunens ansats att med föreläggande sätta kraft bakom beslut har inte ”vunnit laga kraft” förrän dom meddelades i Miljööverdomstolen den 11 november 2006.

## Bakgrund

Den 22 oktober 1996 gav miljö- och hälsoskydds nämnden tillstånd att på rubricerad fastighet hålla tio yorkshireterrier. Sedan ett flertal klagomål på störningar från kennelverksamheten inkommit till nämnden beslutade nämnden att begränsa antalet hundar till fyra (1997-06-17). Beslutet överklagades och länsstyrelsen biföll överklagan 1998-08-20 och upphävde nämndens beslut. Miljö- och hälsoskydds nämnden beslutade att överklaga länsstyrelsens beslut. Länsrätten avslög 1999-04-08 överklagan. Miljö- och hälsoskydds nämndens beslut 1997-06-17 grundar sig på hälsoskyddslagen och begreppet sanitär olägenhet som ansågs föreligga med en verksamhet med tio hundar som orsakade påtagliga störningar för grannarna.

Efter förnyade klagomål på verksamheten beslutade nämnden 2002-11-12 att med stöd av miljöbalken förbjuda hållande av hundar på fastigheten vid vite om 50 000 kronor. Samtidigt återkallades tillståndet till kennelverksamhet enligt djurskyddslagen. Beslutet delgavs hundägaren 2003-02-24.

Miljö- och byggnämnden beslutade 2003-09-09 att döma ut förelagt vite och vid vite av 100 000 kronor förelägga hundägaren att senast fyra månader efter delfäendet ha upphört med hundhållningen. Beslutet delgavs hundägaren 2004-02-14. Miljö- och byggnämnden beslutade hemställa om utdömmande av förelagt vite 2004-06-15 samt att med stöd av miljöbalken förbjuda hundhållning på fastigheten vid löpande vite om 20 000 kr/månad.

Miljödomstolen beslutade 2006-03-27 att djurägaren förpliktigas att till staten utge vite med 150 000 kronor. Beslutet överklagades. Miljööverdomstolen beslutade 2006-11-06 att inte meddela prövningstillstånd. Miljödomstolens dom står fast.

Under tiden inkom nya klagomål på störningar och vanvård av hundarna. Därför företogs en inspektion 2005-03-31. Då bedömdes att veterinär bör kontrollera hundarna och avgöra om någon vanvård kan konstateras. På grund av svårigheter att få kontakt med hundägaren och därmed tid för inspektion sköts inspektionen upp till efter sommaren och utfördes först 2005-10-03. Ägaren till kenneln har satt i system att inte svara eller öppna då förvaltningen tagit kontakt.

Veterinären undersökte tio hundar och kunde inte konstatera vanvård eller sjukdomar hos hundarna. Dock bedömdes förhållandena sådana att en oanmäld inspektion borde genomföras efter ett tag. Avsikten var att genomföra denna före sommaren 2006, men av olika skäl gick det inte att samordna en insats från fyra organ förrän september 2006. Då fann man 146 hundar som omhändertogs av polisen. Hundarna fördes till hundstallet . . . Veterinären konstaterade inte direkt vanvård av djuren, men en undermålig och direkt olämplig miljö samt bristande pälsvård. Efter några veckor beslutades om djurförbud och försäljning av hundarna.

## Förvaltningens bedömning

Störning från det stora antalet hundar har varit omfattande och beslut har tagits med stöd av miljöbalken för att få stopp på de olägenheter som verksamheten förorsakat grannar.

På grund av svårighet att delge hundägaren fattade beslut och den långa handläggningstiden i miljödomstolen har ärendet dragit ut på tiden och inte avgjorts i Miljööverdomstolen förrän fyra år efter nämndens beslut om förbud att hålla hundar på fastigheten.

Klagomål och misstankar om vanvård av hundarna inkom under 2005 men framför allt sommaren 2006. Med anledning härav gjordes inspektion med deltagande av veterinär på hösten 2005 och med veterinär och polis i september 2006.

Miljö- och byggnämndens beslut 2006-06-07 skickades till länsrätten med hemställan om utdömande av vite. Tyvärr skickades beslutet till fel instans vilket innebar att ärendet översändes till miljödomstolen först den 15 augusti 2006.

Som framgår av ovanstående bakgrundsbeskrivning har nämndens tillsynsverksamhet i huvudsak behandlats i enlighet med hälsoskyddslagen och miljöbalkens bestämmelser om sanitär olägenhet. Då misstankarna framfördes om att brister i hundhållningen förekom började ärendet även hanteras enligt djurskyddslagen. Lagens bestämmelser var grund för beslut om omhändertagande av 146 hundar i september 2006.

Miljö- och byggförvaltningen insåg tidigt att kennelägaren inte borde få syssla med hunduppfödning, men kunde först sen vanvård konstaterats och verifierats av länsstyrelse/länsrätt nå sitt mål om ett slut med verksamheten. Reglerna om störning leder inte till något snabbt resultat eftersom de kan överklagas i instans efter instans.

Vi konstaterar att verksamheten under senaste året gått helt överstyr och att hundägaren förmodligen gömt undan ett flertal hundar vid tidigare inspektioner. – –  
– Vi är trots allt av den uppfattningen att ärendet handlagts i enlighet med den tillsynsverksamhet som ålägges nämnden enligt miljöbalk och djurskyddslag. Visst är handläggningen utdragen och inte helt i linje med förvaltningslagens regler, men det hänger samman med kraven på rättssäkerhet.

## Bedömning

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet. JO kan inte ändra eller upphäva myndigheternas beslut. Granskningen är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat ske i ordinarie ordning. JO uttalar sig således inte om vilka beslut som handläggningen av ett ärende bör utmynna i eller om ett beslut är riktigt i sak.

Nämnden har i detta ärende haft att tillämpa såväl bestämmelser i djurskyddslagen som i miljöbalken. Bestämmelserna i djurskyddslagen avser att tillförsäkra att djur behandlas väl. Miljöbalken innehåller bestämmelser till skydd för människors hälsa och för miljön.

Enligt 16 § djurskyddslagen krävs tillstånd till t.ex. kennelverksamhet. Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till att den sökande kan anses lämplig att bedriva verksamheten och att de anläggningar i vilka verksamheten skall bedrivas är lämpliga från djurskyddssynpunkt. Ett tillstånd kan återkallas. Nämndens beslut att återkalla ett tillstånd får överklagas hos länsstyrelsen, 38 § djurskyddslagen. Nämnden kan bestämma att beslutet skall gälla omedelbart även om det överklagas (se 74 § andra stycket djurskyddsförordningen [1988:539] samt, för tiden innan den 1 juli 2006, 39 § andra stycket djurskyddslagen). Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna i 16 § kan enligt 36 § djurskyddslagen dömas till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är att anse som ringa skall inte dömas till ansvar.

Nämnden beslutade den 12 november 2002 att återkalla tillståndet att driva kennelverksamhet. Beslutet, som delgavs verksamhetsutövaren den 24 februari 2003, har inte överklagats och har vunnit laga kraft under mars månad 2003. Efter denna tidpunkt har således kennelverksamheten bedrivits utan tillstånd. Av handlingarna framgår inte att nämnden i anslutning till detta gjort några särskilda överväganden enligt djurskyddslagstiftningen. Nämnden kände till att det fanns ett mycket stort antal hundar på fastigheten och fick i vart fall under mars 2005 del av uppgifter om vanvård av hundar. Trots detta dröjde det till september 2006 innan nämnden i ett beslut grundat på djurskyddslagen tog ställning till hundhållningen. Jag ser mycket allvarligt på detta dröjsmål. Jag ifrågasätter också nämndens beslut den 9 september 2003 att återkalla ett tillstånd som genom ett lagakraftvunnet beslut redan var återkallat.

Parallellt med djurskyddsärendet har nämnden handlagt ett ärende enligt miljöbalken. I beslutet den 12 november 2002 förbjöd nämnden med stöd av 26 kap. 9 och 14 §§ miljöbalken hållande av hundar på den aktuella fastigheten samt förelade djurägaren vid vite av 50 000 kr att snarast dock senast sex månader efter delfående av beslutet upphöra med hundhållning. Av ett tjänsteutlåtande som upprättats inför nämndens beslut framgår att förvaltningen gjorde bedömningen att kennelverksamheten utgjorde en olägenhet för de närboende. Bland annat åberopades 9 kap. 3 § miljöbalken och 36 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Sedan detta beslut har vunnit laga kraft har nämnden ansökt om utdömmande av vitet. Nämnden har därefter i ytterligare vitesförelägganden försökt förmå djurägaren att upphöra med verksamheten. Handläggningen i dessa delar tyder på att nämnden aktivt försökt att komma till rätta med de olägenheter som bedömts föreligga.

När det gäller nämndens ansökningar om utdömmande av vite anmärker jag följande. En ansökan om utdömmande av vite prövas enligt huvudregeln av länsrätt (se lagen [1985:206] om viten). Har vitet förelagts med stöd av miljöbalkens regler prövas dock frågan av miljödomstolen (1 § andra stycket viteslagen och 20 kap. 2 § miljöbalken). Uppenbarligen har dessa bestämmelser inte varit helt kända för nämnden eftersom ansökan vid två tillfällen gjorts till fel instans. Av handlingarna framgår emellertid att ansökningarna har kommit miljödomstolen till handa. Den felaktiga hanteringen har dock fått till följd att handläggningen onödigt fördröjts.

En ansökan om utdömmande av vite som ställts till miljödomstolen och som beslutats av nämnden den 15 juni 2004 har inte kommit in till miljödomstolen förrän den 6 juli 2005. Den utdragna handläggningen förefaller svårförklarlig. Nämnden har uppgett att delgivningssvårigheter i vissa fall medfört en lång handläggningstid. Det nu påtalade dröjsmålet kan dock inte förklaras med delgivningssvårigheter. Ett beslut om att hos domstol ansöka om utdömmande av ett vite kan inte överklagas av verksamhetsutövaren och behöver inte heller delges denne.

Enligt min uppfattning har nämndens handläggning försvårats av och blivit otydlig på grund av att nämnden handlagt ärenden som styrs av olika regelsystem i samma beslut. Naturligtvis kan det vara så att en verksamhet eller störningskälla ger upphov till olika typer av problem som nämnden har att ta ställning till och det kan i sådana fall vara lämpligt att handlägga de olika frågorna i ett sammanhang. Många gånger kan det dock vara lämpligt att hantera de skilda ärendetyperna i separata beslut. I vart fall måste ett eventuellt gemensamt beslut utformas så att det tydligt framgår vilka överväganden som har gjorts i de olika delarna och hur beslutet i respektive del kan överklagas.

I detta fall har nämnden haft att pröva verksamheten utifrån såväl djurskyddslagens som miljöbalkens bestämmelser. I ett och samma beslut har nämnden (se t.ex. beslut den 9 september 2003) hemställt om utdömande av ett tidigare förelagt vite, med stöd av djurskyddslagen återkallat ett kenneltillstånd samt med stöd av miljöbalken vid nytt vite förelagt verksamhetsutövaren att upphöra med verksamheten. Utöver det faktum att det är olika överväganden som skall göras i de olika sakfrågorna är det också olika bestämmelser om hur besluten kan överklagas. En ansökan om utdömande av vite kan som tidigare nämnts inte överklagas utan den skall direkt lämnas till den domstol som har att pröva frågan, ett återkallande av ett kenneltillstånd överklagas hos länsstyrelsen och ett föreläggande enligt miljöbalken överklagas hos miljödomstol. Med hänsyn till det sagda borde nämnden enligt min mening i allt fall när det gäller djurskyddsrespektive miljöbalksärendena ha handlagt dem i skilda beslut.

Med dessa uttalanden och med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.