

Kritik mot Miljö- och byggnadsnämnden i Filipstads kommun för bl.a. långsam handläggning av ett klagomålsärende

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 8 maj 2008 klagade AA och BB på Miljö- och byggnadsnämnden i Filipstads kommun och två tjänstemän där. I anmälan med bilagor anförde de i huvudsak följande.

I omedelbar anslutning till deras bostadsfastighet på Strandkullevägen i Filipstad finns en grannfastighet där det bedrivs verksamhet i form av lastbilsverkstad med tillhörande service av lastbilar och entreprenadmaskiner. Verksamheten, som bedrivs alla veckans dagar, även tidigt morgnar och sena kvällar, ger upphov till olägenheter för de närboende. Det är fråga om bl.a. vibrationer och skakningar inomhus samt buller och trafikstörningar. Fastigheten där verksamheten bedrivs hålls inte i vårdat skick. De har tillsammans med sina grannar vid upprepade tillfällen från år 2005 påtalat dessa olägenheter för miljö- och byggnadsförvaltningen. Miljö- och byggnadsnämnden är skyldig att vidta åtgärder enligt gällande lagar och förordningar, men ingenting har gjorts.

Utredning

Muntliga upplysningar hämtades in från miljö- och byggnadsnämnden den 28 augusti 2008. Miljö- och byggchefen CC uppgav i huvudsak följande.

Det finns två pågående ärenden (2005-391 och 2006-156) och ett avslutat ärende (2007-436) som rör Specialmaskiner AB i Filipstad. Ärende 2005-391 avser tillsyn och initierades genom en anmälan från närboende den 29 september 2005. Den senaste händelsen i det ärendet registrerades den 26 maj 2008 och avsåg att kommunen tagit emot analyssvaret från en bullermätning. De närboende har även begärt att det ska genomföras vibrationsmätningar. Enligt nämndens konsult är det inte tekniskt möjligt att genomföra några vibrationsmätningar i detta fall. Ärende 2006-156 avser anmälan enligt 21 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Anmälan kom in den 13 mars 2006. Den bullerutredning som gjorts i tillsynsärendet ska också ligga till grund för prövningen i anmälningsärendet. Eftersom det enligt konsulten inte verkar vara meningsfullt att genomföra några vibrationsmätningar, gör han bedömningen att anmälningsärendet

är klart för avgörande. Ambitionen är att det ska kunna tas upp i nämnden senast under oktober månad 2008. Ärende 2007-436 är avslutat. Det avsåg ett tillsynsbesök i oktober 2007 hos verksamhetsutövaren. Ett protokoll har upprättats över det tillsynsbesöket.

Miljö- och byggnadsnämnden anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över AA:s och BB:s anmälan. I remissvaret anfördes följande (bilagor utelämnas här).

[.]

Klagomål rörande Plan- och bygglagen

På fastigheten S 1:55 har det funnits bilverkstad/bilförsäljning sedan 1950-talet. Om- och tillbyggnad har skett i många omgångar. 1960 uppfördes en tvätthall vid bilverkstaden, 1972 tillbyggnad av bilverkstaden, 1979 om- och tillbyggnad med lastbilsverkstad och 1984 tillbyggnad av lastbilsverkstad (bilaga 1). Fastigheten är belägen inom detaljplan F 421 (bilaga 2). S 1:55 köptes 2001 (bilaga 3) av Filipstads specialmaskiner AB som bedriver verksamhet inom rivningsbranshen, virkestransport och snöröjning. I lastbilsverkstaden görs service på företagets enheter.

BB och AA köpte fastigheten S 1:50 2004 (bilaga 4).

För att få en överblick av området redovisas en karta (bilaga 5) samt detaljplan F 422 (bilaga 6) över närområdet. På fastigheten T 1 finns en dagligvarubutik (före detta lastbilsverkstad), på T 2 ett lastbilsföretag som transporterar mjölk och på S 1:56 ett företag med lyftkranar. Verksamheten som funnits på S 1:55 har varierat genom årens lopp men alltid haft samma syfte med bil- och lastbilsverkstad samt bilförsäljning med tillhörande uppställningar. Att begära in bygglov för ändrad användning för fastigheten har därför aldrig varit aktuellt vilket påtalats för BB vid telefonsamtal men även vid besök på miljö- och stadsarkitektkontoret.

Klagomål rörande miljökontorets hantering av ärendet.

Miljö- och stadsarkitektkontoret har sedan våren 2005 mottagit klagomål från grannar till Filipstads Specialmaskiner. De första klagomålen framfördes på telefon i slutet av juni 2005 där tre grannar klagade på både hög trafikbelastning, buller, vibrationer och skräpig tomt. 2005-06-28 gjorde dåvarande handläggare av ärendet en skrivelse till Filipstads specialmaskiner där de uppmanades att hålla sina bullernivåer inom Naturvårdsverkets riktlinjer för buller.

2005-09-29 inkommer per telefon nya klagomål på Filipstads specialmaskiners verksamhet och 2005-12-07 meddelade miljöpolis i Karlstad att BB hade polisanmält företaget. Enligt polisanmälan hävdade BB bland annat att avfettningsmedel rann ut på marken när Filipstads specialmaskiner tvättade sina fordon. Dåvarande handläggare tillskriver Filipstads specialmaskiner 2005-12-15 och beslutar att företaget endast får tvätta sina fordon på iordningställd tvättplatta. I samma tillskrivning begär dåvarande tjänsteman att Filipstads specialmaskiner ska inkomma med olika typer av information i syfte att klassificera verksamheten. Detta för att underlätta framtida tillsyn.

Regelbunden kontakt mellan miljö- och stadsarkitektkontoret och Filipstads specialmaskiner hålls under vintern/våren 2006 i syfte att utreda de klagomål som inkommit samt att få in information om företaget. Beslut kommuniceras, information efterfrågas och delar av den information som kommunen efterfrågar om Filipstads specialmaskiners verksamhet inkommer i form av brev från Filipstads specialmaskiner. 2006-04-25 tar miljöpolis kontakt med dåvarande handläggare och meddelar att åklagare inte kommer att behandla den polisanmälan som BB ställt mot Filipstads specialmaskiner. Åklagaren lägger ner ärendet.

Arbetet med att få in information från Filipstads specialmaskiner för att kunna klassificera verksamheten fortsätter under sommaren 2006.

Under hösten 2006 och fram till slutet av februari 2007 är den dåvarande handläggaren av ärendet till stor del sjukskriven innan hon i början av mars 2007 går på semester och därefter på mammaledighet. Eftersom Filipstads kommun endast har en miljöinspektör för detta med sig en vakans under denna tid vilket medför konsekvensen att ärendet inte utreds under den här tiden.

Vikarierade miljöinspektör CC (idag tf. enhetschef) tar därefter över ärendet och får relativt omgående telefonsamtal från BB där han framför klagomål på Filipstads specialmaskiner. Miljöinspektören träffar under våren 2007 BB utanför Filipstads specialmaskiner där han framför klagomål på Filipstads specialmaskiners verksamhet. Miljöinspektören ägnar stor tid under våren och sommaren att sätta sig in i ärendet. BB kontakter miljöinspektören ett flertal gånger och framför klagomål, bland annat på buller, vibrationer och hög trafikbelastning utanför BB:s fastighet. 2007-09-28 gör miljöinspektören och dåvarande förvaltningschefen, tillika byggnadsinspektören, DD tillsyn på Filipstads specialmaskiner enligt Miljöbalken 26 kap 3§ med avseende på kemiska produkter och över den miljöfarliga verksamhet som företaget utövar. Vid tillsynen överlämnades även Naturvårdsverkets föreskrifter för externt industribuller (SNV RR 1978:5 rev. 1983) till verksamhetsutövaren. 2007-12-18 skickar BB, AA och EE, ytterligare ett brev där de bland annat kräver svar om vad kommunen tänker göra åt buller, tung trafik, tomgångskörning och den boendemiljö som de upplever är under all kritik på grund av Filipstads specialmaskiners verksamhet.

På grund av att klagomålen fortsatte beslutade 2008-02-13 den nu tillförordnande enhetschefen CC att Filipstads specialmaskiner skulle göra en buller- och vibrationsmätning. CC bedömde att en buller- och vibrationsmätning var nödvändig för att kunna bemöta de klagomål som inkommit från grannarna. Buller- och vibrationsmätningen skulle genomföras av extern konsult. När, hur och på vilket sätt buller- och vibrationsmätning skulle utföras bestämdes av konsulten som löpande informerade enhetschefen om situationen.

Eftersom Filipstads specialmaskiner ställde sig positiv till mätningarna förenades åtgärderna inte med ett föreläggande.

Bullermätningen gjordes av Previa 2008-04-17 (bilaga 7). För bedömning av ljudnivåerna använde konsulten Naturvårdsverkets föreskrifter för externt industribuller (SNV RR 1978:5 rev. 1983).

Vibrationsmätning skulle ha gjorts av företaget Bergsäker. Konsulten bedömde dock att en vibrationsmätning inte är befogad då de eventuella vibrationer som skulle kunna uppstå av verksamheten inte bedöms mätbara. Vibrationsmätningar görs enligt konsulten vanligtvis på platser där sprängnings- och rivningsarbeten pågår. Miljö- och stadsarkitektkontoret beslutade med anledning av detta att en vibrationsmätning inte var befogad.

Sammanfattande kommentarer

Miljö- och stadsarkitektkontoret är av den meningen att förvaltningen, med de resurser som finns tillgängliga, har gjort allt de har kunnat i ärendet. Miljö- och stadsarkitektkontoret bedömer att 100-tals timmar har lagts ner i ärendet, både i form av tillsyn på plats, telefonsamtal, handläggning av inkommet material från främst BB:, information för Miljö- och byggnadsnämnden och utdelande av kartor och detaljplaner som BB: begärt. De längre uppehållet av ärendehantering mellan hösten 2006 och början av april 2007 förklaras med vakans på tjänsten miljöinspektör pga. sjukdom och mammaledighet. Mellan 1 januari 2008 och 2 juni 2008 var tjänsten som miljöinspektör återigen vakant på grund av mammaledighet men då arbetade tf. enhetschefen CC med ärendet parallellt med sin chefstjänst.

Vad det gäller de brev som grannarna skickat till förvaltningen är både tf. enhetschefen CC och tidigare förvaltningschef DD av den synpunkten att breven har

bemötts, både genom aktiv utredning av klagomålen men även genom direkta svar till BB i telefon.

Båda de JO-anmälda tjänstemännen, tf. enhetschef CC och tidigare förvaltningschef DD bestrider härmed JO-anmälan.

[.]

AA och BB kommenterade remissvaret samt inkom med ytterligare handlingar. Bl.a. framkom att miljö- och byggnadsnämnden den 22 oktober 2008, § 135, beslutat att inte vidta någon åtgärd med anledning av framställda klagomål och att AA och att BB överklagat det beslutet till länsstyrelsen.

Rättslig reglering

Enligt 26 kap. 3 § miljöbalken utövar den kommunala nämnd som fullmäktige bestämmer tillsyn över bl.a. miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. miljöbalken, med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd. Tillsynen ska enligt 26 kap. 1 § säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats 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. Av 26 kap. 9 § framgår att en tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska efterlevas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

En byggnadsnämnd ska enligt 11 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10) övervaka efterlevnaden av lagen och med stöd av lagen meddelade föreskrifter och beslut. I 10 kap. plan- och bygglagen finns bestämmelser om påföljder och ingripanden vid överträdelse m.m. Byggnadsnämnden ska 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, ska nämnden se till att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat, om inte lov till åtgärden meddelas i efterhand.

När någon vänder sig till en kommunal nämnd i dess egenskap av tillsynsmyndighet och begär ett ingripande mot en olägenhet som anmälaren anser sig drabbad av uppkommer ett ärende hos myndigheten. En tillsynsmyndighet är skyldig att vara aktiv genom att bl.a. utreda inkomna anmälningar om missförhållanden samt följa upp vidtagna åtgärder. Etthängiggjort ärende ska alltid avslutas genom ett formligt beslut av något slag. Innebörden av beslutet avgörs av omständigheterna i det enskilda fallet. Ett beslut 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 klagorendet avslutas utan åtgärd. Det kan också röra sig om ett beslut där sakfrågan inte behandlas utan i stället går ut på t.ex. avvisning eller avskrivning av en anmälan.

JO har i flera tidigare beslut (se t.ex. JO 1990/91 s. 337) uttalat att en sakägare, t.ex. en granne eller närboende som berörs av olägenheter, har rätt att inom rimligt tid få ett formligt beslut som han, om det går honom emot, kan överklaga. Även när den som har inkommit med ett klagomål inte berörs av beslutet i sådan mån att han eller hon har rätt att överklaga beslutet kan det, med hänsyn till intresset av att upprätthålla allmänhetens förtroende för myndigheterna, i många fall vara lämpligt att underrätta klaganden om hur ärendet har avgjorts.

I 7 § förvaltningslagen (1986:223) anges att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten efter-sätts.

Av 15 § förvaltningslagen framgår att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling och som kan ha betydelse för utgången i ärendet ska antecknas av myndigheten, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Från rättssäkerhetssynpunkt är det emellertid viktigt att också uppgifter som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter, utan enbart rör ärendets yttre gång, i stor utsträckning dokumenteras. Sådana uppgifter kan gälla att kontakt förekommit med parter, andra personer eller myndigheter eller att handläggaren besökt den plats ärendet rör. Även om dokumentationen av det nu nämnda slaget inte har betydelse för utgången av ärendet är den ändå av stort värde. Den är en förutsättning för insyn i och kontroll av verksamheten både från den egna förvaltningsledningen och från utomstående tillsynsmyndigheter. Även parter och allmänhetens insyn i myndighetens verksamhet underlättas av detta slags dokumentation. Till detta kommer att ett handlägggarbyte i hög grad försvåras av brister i beskrivningen av vad som har förekommit i ett ärende.

Bedömning

Begäran om ingripande enligt miljöbalken och plan- och bygglagen

AA och BB har vid upprepade tillfällen vänt sig till miljö- och byggnadsnämnden i Filipstads kommun med klagomål på verksamheten på en grannfastighet. Klagomålen har avsett olägenheter i form av användning och utsläpp av kemikalier, trafikbelastning, buller, tomgångskörning, vibrationer och skakningar samt att grannfastigheten inte hålls i vårdat skick.

Klagomålen i detta fall har aktualiserat tillämpning av både miljöbalkens regler om skyddet för människors hälsa och miljön och plan- och bygglagens regler om att fastigheter ska hållas i vårdat skick. Det är i sådana fall fråga om olika rättsliga överväganden som ska göras för de problem som klagomålen avser. Handläggningen bör därför ske i skilda ärenden som avslutas genom separata beslut.

Handläggningstiden

Klagomålen anmäldes hos miljö- och byggnadsnämnden under våren 2005 och avslutades genom ett beslut av nämnden den 22 oktober 2008, dvs. först efter cirka tre och ett halvt år. Av remissvaret kan utläsas att nämnden i en skrivelse till verksamhetsutövaren i juni 2005 uppmanat denne att ”hålla sina bullernivåer inom Naturvårdsverkets riktlinjer för buller” samt att den dåvarande handläggaren i en

skrivelse i december 2005 beslutade att ”företaget endast får tvätta sina fordon på iordningställd tvättplatta”. Från hösten 2006 till september 2007 synes några utredningsåtgärder i klagomålsärendet över huvud taget inte vidtagits. Den 28 september 2007 genomfördes ett tillsynsbesök som tog sikte på hanteringen av kemiska produkter och den 13 februari 2008 togs initiativ till en buller- och vibrationsmätning. Resultatet av bullerutmätningen diariefördes den 26 maj 2008. Några andra åtgärder som har varit ägnade att utreda klagomålen synes inte ha vidtagits.

Det är självfallet inte godtagbart att ett av enskilda personer anhängiggjort ärende inte slutligt prövas under så lång tid. De skäl som angetts – personalomsättning, sjukdom och föräldraledighet – fritar inte nämnden från dess ansvar för att handläggningen tillåtit dra ut på tiden.

Dokumentation

Det förefaller också brista i nämndens dokumentation av vad som hänt i ärendet. I remissvaret har anförts att ett flertal telefonsamtal förevarit i ärendet. Detta framgår inte av den ärendeutskrift som inhämtats. Det kan också konstateras att de inledande klagomålen, som enligt remissvaret gjordes redan våren 2005, inte dokumenterats i ärendet.

Övrigt

Vad som i övrigt har framkommit i ärendet ger inte anledning till något uttalande eller någon åtgärd.

Avslutning

Ärendet avslutas med en erinran om den kritik som uttalats mot miljö- och byggnadsnämnden när det gäller brister i dokumentationen samt för den utdragna handläggningstiden.