

## Kritik mot Länsstyrelsen i Skåne län för brister vid handläggningen av ett tillsynsärende enligt miljöbalken

---

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 12 januari 2009 förde AA fram klagomål mot Länsstyrelsen i Skåne län och en tjänsteman där. Han uppgav bl.a. följande.

Ystad kommun har genom flera domar fått tillstånd att utföra åtgärder för att förhindra erosion längs stränderna vid Löderups strandbad, men kommunen har inte följt villkor och åtaganden i domarna. Länsstyrelsen gjorde därför en åtalsanmälan för brottet otillåten miljöverksamhet. Det har dock visat sig att åtalsanmälan gjordes för sent; brotten hade preskriberats. Länsstyrelsen har inte heller på annat sätt ingripit enligt miljöbalken för att kommunen ska leva upp till sina skyldigheter som verksamhetsutövare.

### Utredning

Muntliga upplysningar och handlingar hämtades in från Länsstyrelsen i Skåne län. JO har också tagit del av Växjö tingsrätts, vattendomstolen, dom den 30 juni 1993, Svea hovrätts, Vattenöverdomstolen, dom den 20 mars 1995 och Växjö tingsrätts, miljödomstolen, dom den 31 augusti 2001.

En promemoria upprättades med följande innehåll.

#### Klagomålsärenden

En tillsynsmyndighet ska 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. Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs i det enskilda fallet (26 kap. 9 § miljöbalken).

I 16 kap. 12 § miljöbalken föreskrivs att överklagbara domar och beslut får överklagas – förutom av vissa organisationer och myndigheter – av den som domen eller beslutet angår, om avgörandet har gått honom eller henne emot.

Frågan om vem som har rätt att överklaga ett avgörande i ett ärende enligt miljöbalken har behandlats bl.a. i ett beslut av Högsta domstolen (NJA 2004 s 590 II).

Hos länsstyrelsen har handlagts ett antal klagomålsärenden som initierats av enskilda, bl.a. dnr 535-54861-07, 535-58446-08 och 535-83694-08. I dessa ärenden har länsstyrelsen bedömt att något ingripande enligt miljöbalken inte varit motiverat och

därför avslutat dem utan ytterligare åtgärd. Någon underrättelse om hur besluten kan överklagas har inte lämnats.

Det kan ifrågasättas om inte i vart fall Löderups Strandbads samfällighetsförening kan anses vara berörd av länsstyrelsens avgörande i ärende dnr 535-58446-08 på ett sådant sätt att föreningen har rätt att överklaga det. Av det aktmaterial som JO tagit del av kan dock inte utläsas vad som kan vara skälet till att länsstyrelsen inte lämnat någon underrättelse till föreningen om hur beslutet kan överklagas.

#### **Åtalsanmälan**

Genom Växjö tingsrätts, vattendomstolen, dom den 30 juni 1993 och Svea hovrätts, Vattenöverdomstolen, dom den 20 mars 1995 har – såvitt nu är av intresse – tillståndet avseende hövd nr 1, 4 och 6 förenats med villkor innebärande att hövden inte får utföras utan att föreskriven sandutfyllnad samtidigt sker. Av domarna framgår att arbetstiden för utförande av hövd nr 1, 4 och 6 gick ut den 30 juni 2003.

För otillåten miljöverksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller oaktsamhet bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i det tillstånd eller i det beslut om tillåtlighet, godkännande eller dispens som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken eller förordning (EG) nr 1907/2006 (29 kap. 4 § första stycket 2 miljöbalken).

En tillsynsmyndighet ska anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polis- och åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott (26 kap. 2 § första stycket miljöbalken).

Till länsstyrelsen har den 4 mars 2008 inkommit information från Ystad kommun om utförda arbeten enligt vattendomarna. Den 22 december 2008 gjorde länsstyrelsen en anmälan enligt 26 kap. 2 § miljöbalken (dnr 535-92205-08). Av anmälan synes framgå att länsstyrelsen grundat sina slutsatser enbart på det material som kom in till myndigheten den 4 mars 2008. Det har alltså dröjt drygt nio månader från det att materialet kom in till länsstyrelsen till dess att anmälan gjordes.

Länsstyrelsen i Skåne län anmodades att yttra sig enligt promemorian.

I remissvaret anförde länsstyrelsen följande.

---

I det i promemorian nämnda ärendet med diarienummer 535-58446-08 begärde Löderups Strandbads samfällighetsförening m.fl. intresseföreningar att länsstyrelsen såsom tillsynsmyndighet enligt miljöbalken skulle ålägga Ystads kommun att vidta åtgärder för att förhindra pågående erosion m.m. Klagomålen angavs gälla bristande sandutfyllnad, bristande underhåll på hövderna och bristande efterlevnad av Växjö tingsrätts, vattendomstolen, dom VA 14/1993. Dessförinnan hade länsstyrelsen öppnat ett tillsynsärende gentemot Ystads kommun efter anmälan från en privatperson som den 5 oktober 2007 ifrågasatte huruvida kommunen efterföljde ovanstående vattendom. Ärendet 535-58446-08 avslutades med ett meddelande den 30 mars 2009 med information om att handlingarna överskrevs på ärende 535-69944-07 som i huvudsak behandlade länsstyrelsens begäran om kontrolluppgifter från Ystads kommun avseende samtliga domar samt klagomålen på ofullständiga utfyllnader och bristande underhåll väster om hövd 4. Dock avslutades ärendet beträffande frågan om bristande underhåll på själva hövderna utan åtgärd efter ett fältbesök då länsstyrelsen gjorde bedömningen att hövdernas funktion var bibehållen. Samfällighetsföreningen meddelade muntligt vid ett möte med länsstyrelsen den 30 juni 2009 att hövderna i vissa delar var något ihopsjunkna, men att detta inte var den akuta frågan utan de uteblivna sandutfyllnaderna.

Den 6 juli 2009 beslutade länsstyrelsen att förelägga Ystads kommun att utföra erosionsförebyggande åtgärder i Ystad Sandskog och Löderups Strandbad. Beslutet expedierades till såväl kommunen som de intresseföreningar och enskilda personer som inkommit med klagomål och synpunkter under ärendets handläggning. Det skall tilläggas att ett flertal möten och skriftväxling skett med ovan nämnda parter

under tiden som länsstyrelsen haft erosionsproblemen under handläggning. Såväl kommunen som två av intresseföreningarna har överklagat länsstyrelsens föreläggande.

Länsstyrelsen har således vidtagit sådana åtgärder som den bedömt erforderliga genom föreläggandet. Därvid har de synpunkter och klagomål som framkommit från intresseföreningarna m.fl. beaktats och de har också givits möjlighet, och utnyttjat den, att överklaga länsstyrelsens beslut. Att beslutet om föreläggande kom att dra ut på tiden har till stor del sin orsak i omständigheter som redovisas nedan.

Av inhämtade uppgifter från berörd enhet har framkommit att det var svårt att juridiskt bedöma hur länsstyrelsen skulle agera eftersom arbetstiden för vattendomens verkställighet löpt ut. Det framstod inte som klart att det fanns fog för misstanke om miljöbrott. Detta framkom efter konsultation med någon av länsstyrelsens jurister. Samtidigt som handläggningen av de aktuella frågorna pågick, kom under sommaren 2008 ett antal akuta bevattningsärenden att kräva stora insatser i länsstyrelsens tillsynsarbete enligt miljöbalken. Ett flertal kontakter togs med kommunen och förhoppningen var länge att problemen skulle lösas genom att kommunen på frivillig väg skulle åta sig att redovisa och utföra nödvändiga åtgärder. Kommunens handlingsplaner kom in i olika omgångar och var alltför otydliga, vilket till slut ledde till att länsstyrelsen beslutade om föreläggandet.

För att kunna göra en objektiv bedömning av ärendet krävdes tolkningar av ett flertal juridiskt komplicerade domar där äldre domar i vissa delar ersatts av nyare domar. Inväntande av uppgifter från kommunen, konsultation av jurister m. fl. angående tolkningar av innebörden i domarna, klassificering av det misstänkta brottet samt stor ärendebelastning framförallt under våren och sommaren 2008 bidrog till att åtalsanmälan inte skedde omgående. Det kan medges att länsstyrelsen såsom tillsynsmyndighet enligt miljöbalken kunde ha prioriterat annorlunda och mer skyndsamt ha lämnat in en anmälan enligt 26 kap. 2 § första stycket miljöbalken om misstanke om brott.

---

JO har tagit del av Länsstyrelsens i Skåne län beslut den 6 juli 2009 i vilket länsstyrelsen har förelagt Ystad kommun att vid vite utföra sandutfyllnad (vid hövderna 1, 4 och 6) inom ett antal fastigheter vid Ystad sandskog och Löderups strandbad. Beslutet har överklagats till Växjö tingsrätt, miljödomstolen.

### **Rättslig reglering**

Enligt 26 kap. 3 § första stycket miljöbalken samt 4 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken och dess bilaga, punkten B7, utövar länsstyrelsen tillsyn över vattenverksamheter.

Tillsynen ska enligt 26 kap. 1 § miljöbalken 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.

En tillsynsmyndighet är skyldig att vid misstanke om brott anmäla överträdelse av bestämmelser i balken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten (26 kap. 2 § miljöbalken). Enligt förarbetena (prop. 1997/98:45, del 2, s. 267) ska tillsynsmyndigheten inte själv göra någon bedömning av om överträdelsen kan föranleda fällande dom eller om det är ett ringa brott utan anmäla de faktiska förhållandena så snart en straffbar överträdelse

kan konstateras. Gärningens allvar, om vårdslöshet eller uppsåt förelegat, vem som är ansvarig för överträdelsen i straffrättslig mening och liknande bedömningar ska ske i den efterföljande brottsutredningen.

En tillsynsmyndighet får vidare 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. Beslut om förelägganden eller förbud får förenas med vite (26 kap. 9 och 14 §§ miljöbalken).

Den som är berörd av en verksamhet på ett sådant sätt att han eller hon anses som sakägare enligt gällande praxis på miljöbalkens område har i allmänhet rätt att överklaga ett beslut genom vilket en tillsynsmyndighet kommit fram till att det inte finns skäl att ingripa med stöd av balken (jfr Miljööverdomstolens beslut den 25 oktober 2000 i mål M 3410-00 och beslut den 21 november 2000 i mål M 6544-00). Om ett beslut går en part emot och kan överklagas, ska denne också underlättas om hur det kan överklagas (21 § andra stycket förvaltningslagen [1986:223]).

I 7 § förvaltningslagen anges att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

## **Bedömning**

### **Åtalsanmälan**

Genom Växjö tingsrätts, vattendomstolen, dom den 30 juni 1993, Svea hovrätts, Vattenöverdomstolen, dom den 20 mars 1995 och Växjö tingsrätts, miljödomstolen, dom den 31 augusti 2001 har lämnats tillstånd för Ystad kommun att genomföra olika åtgärder för att komma tillrätta med erosion längs stränder utmed Löderups strandbad och Ystad sandskog. Ystad kommun lämnades tillstånd att utföra ett antal hövder och vågbrytare samt utvinna sand och utföra sandutfyllnad. Tillståndet avseende hövd nr 1, 4 och 6 förenades med villkor innebärande att hövden inte fick utföras (hövd nr 1 och 4) eller permanentas (hövd nr 6) utan att föreskriven sandutfyllnad samtidigt skedde. Av domarna framgår att arbetstiden för utförande av hövd nr 1, 4 och 6 gick ut den 30 juni 2003.

Den 5 oktober 2007 inkom till länsstyrelsen en anmälan från en person som ifrågasatte om Ystad kommun utfört föreskriven sandutfyllnad vid Löderups strandbad (hövd nr 1 och 4). Den 13 december 2007 begärde länsstyrelsen in kontrolluppgifter från Ystad kommun. Enligt begäran skulle kommun redovisa bl.a. vilka tillståndsgivna arbeten som utförts respektive återstod att utföra. Kommunen skulle också redovisa vilken sandutfyllnad som utförts med uppgift om plats, volym och tidpunkt för åtgärden. Den 4 mars 2008 inkom begärda kontrolluppgifter från kommunen. Den 10 december 2008 genomfördes ett möte mellan länsstyrelsen och kommun. Den 22 december 2008 anmälde länsstyrelsen misstanke om otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § punkten 2 miljöbalken till åklagare. Anmälan gällde att föreskriven sandutfyllnad inte utförts vid hövd nr 1, 4 och 6. Den 2 januari 2009 beslutade åklagaren att inte inleda förundersökning med hänvisning till att det anmälda brottet preskriberats den 30 juni 2008.

Som framgår av den rättsliga regleringen är en tillsynsmyndighet skyldig att göra en åtalsanmälan när den har anledning att misstänka att en straffbar överträdelse har begåtts. Det ligger i sakens natur att tillsynsmyndigheten utan dröjsmål genomför den utredning som behövs för ett ställningstagande i frågan om åtalsanmälan. En åtalsanmälan bör ske i nära anslutning till överträdelsen (jfr Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn, NFS 2001:3, till 26 kap. 2 § miljöbalken).

Av länsstyrelsens åtalsanmälan framgår att myndigheten grundat sin bedömning av huruvida någon straffbar överträdelse skett enbart på det material som den 4 mars 2008 kom in från Ystad kommun. Innehållet i det materialet var ägnat att ge länsstyrelsen anledning att omgående utreda frågan om åtalsanmälan. Länsstyrelsens ställningstagande i frågan dröjde dock drygt nio månader efter det att kontrolluppgifterna kom in till myndigheten. Brottet hade då preskriberats. Någon godtagbar förklaring till den utdragna handläggningen har inte framkommit. Ärendet om åtalsanmälan borde i stället, som länsstyrelsen själv medgett, ha prioriterats och därmed handlagts med större skyndsamhet.

#### Underrättelse om hur ett beslut kan överklagas

I skrivelser som kom in till länsstyrelsen den 13 augusti 2008 anmälde Löderups Strandbads samfällighetsförening m.fl. att Ystad kommun brustit i underhållet av hövderna och att föreskriven sandutfyllnad inte utförts. De hade därmed initierat ett klagomålsärende hos länsstyrelsen med begäran om ingripande enligt 26 kap. miljöbalken.

Den 30 mars 2009 avslutade länsstyrelsen klagomålsärendet i den del som avsåg brister i underhåll; myndigheten hade efter att ha utrett saken kommit fram till att det inte fanns anledning att ingripa. Anmälarna underrättades om innehållet i beslutet, men inte om hur det kunde överklagas. Härefter fortsatte handläggningen av klagomålsärendet i den del som avsåg sandutfyllnad. Genom ett beslut den 6 juli 2009 förelade länsstyrelsen Ystad kommun att vidta ytterligare sandutfyllnad. Löderups Strandbads samfällighetsförening m.fl. underrättades om hur föreläggandet kunde överklagas.

Det är uppenbart att länsstyrelsen gjort bedömningen att Löderups Strandbads samfällighetsförening m.fl. varit berörda av saken på ett sådant sätt att de enligt gällande praxis på miljörättens område ska betraktas som sakägare. Anmälarna, däribland samfällighetsförening, borde därmed även ha underrättats om hur beslutet den 30 mars 2009 kunde överklagas. Någon förklaring till att det inte skedde har inte framkommit.

#### Avslutning

Av utredningen hos JO framgår att länsstyrelsen inte utredde frågan om åtalsanmälan med den skyndsamhet som krävs. När åtalsanmälan till slut gjordes, efter en utredningstid om drygt nio månader, hade brottet preskriberats. Länsstyrelsen har inte heller underrättat berörda parter om hur ett beslut kan överklagas. Länsstyrelsen ska kritiseras för konstaterade brister i handläggningen.