

Kritik mot Miljö- och byggnadsnämnden i Sollentuna kommun för handläggningen av anmälningar om verksamheter i strid med miljöbalken och detaljplan

Beslutet i korthet: En person anmälde störningar i sitt boende till kommunens miljö- och byggnadsnämnd. Nämnden handlade anmälan enligt byggnadslagstiftningen och bedömde att det saknades skäl att ingripa. Nämnden får kritik

1. för att den inte handlade anmälan även enligt miljöbalkens regler, och
2. för sin handläggning av klagandens begäran om överklagbara beslut.

Anmälan

AA framförde i en anmälan och komplettering till anmälan klagomål mot Miljö- och byggnadsnämnden i Sollentuna kommun och två tjänstemän där. Han uppgav bl.a. följande.

Han bor i en hyreslägenhet i en fastighet på Minervavägen i Sollentuna. Fastigheten ägs av det kommunala bostadsföretaget AB Sollentunahem. Den 3 april 2011 anmälde han skriftligen till nämnden att han upplevde stora olägenheter och störningar i sin boendemiljö, bl.a. i form av lukt i och ökad biltrafik omkring fastigheten. Dessa olägenheter orsakades av en byggfirma som bedrev verksamhet i en lokal i fastigheten. I anmälan påpekade han även att den aktuella verksamheten stod i strid mot detaljplanen. I efterföljande kontakter med nämnden uppgav bygglovsarkitekten BB att ärendet inte hade något diarienummer. Trots att han vid flera tillfällen kontaktade BB för att skynda på ärendet hände ingenting. Han anmälde även att några andra verksamheter som bedrevs i området stred mot detaljplanen. När han vände sig till nämnden med en begäran om att få överklagbara beslut i ärendena fick han i e-postmeddelande den 4 januari 2012 följande besked.

Hej!

Jag har pratat med vår jurist och även bygglovschefen om beslut för de aktuella ärendena. Det är så att kontoret måste debitera dig på minst två arbetstimmar om du vill ha ett beslut som kan överklagas. Kostnaden är 1 500 kr per ärende vi lägger upp och fattar beslut om. I övrigt är det kostnadsfritt att ta del av information om bygglovsplikten. Om du fortfarande vill ha beslut om alla de ärenden på olika adresser kan du vänligen meddela mig.

Mvh BB

Utredning

Sollentuna kommuns taxa för bygglovsverksamhet samt kart- och mätteknisk verksamhet begärdes in och granskades.

Muntliga upplysningar inhämtades från Miljö- och byggnadsnämnden den 27 januari 2012, varvid det framkom att något ärende enligt miljöbalken avseende fastigheten på Minervavägen inte fanns registrerat hos nämnden.

Miljö- och byggnadsnämnden anmodades att lämna upplysningar om handläggningen av ärendet och då främst över uppgiften att det skulle vara förenat med avgift att få klagomålsärenden upprättade och få överklagbara beslut. Vidare anmodades nämnden yttra sig över vilka överväganden som gjorts i anledning av att AA:s skrivelse till nämnden den 3 april 2011 inte resulterat i att något ärende enligt miljöbalken initierats. I sitt svar till JO framförde nämnden bl.a. följande.

- - -

Den inledande handläggningen på miljö- och byggnadskontoret

Den 3 april 2011 kommer en anmälan in till miljö- och byggnadsnämnden via mail från AA. Anmälan riktar sig mot det kommunala bostadsbolaget AB Sollentunahem och en byggfirma som bedriver verksamhet i AB Sollentunahems lokaler på bl.a. Minervavägen.

I sin anmälan anger AA både att verksamheten strider mot miljöbalken då den ger upphov till störningar i boendemiljön samt att verksamheten strider mot detaljplanen.

Dessa frågor hanteras inom samma nämnd men på olika enheter, miljö- och hälsoskydds-enheten samt bygglovs-enheten. Båda enheterna ingår i miljö- och byggnadskontoret.

När anmälan kom in diskuterade enheternas handläggare hur anmälan skulle hanteras. Gemensamt bedömdes att det skulle vara mer effektivt att driva ett ärende utifrån att verksamheten inte följde detaljplanen än utifrån miljöbalken. Vidare skulle verksamheten utredas om den saknade bygglov. Detta eftersom en förutsättning för etableringen av den, enligt anmälaren, störande verksamheten är avhängig vad detaljplanen medger som tillåten användning av lokalerna. Det bedömdes därför som rimligt att till att börja med utreda om verksamheten överhuvudtaget var tillåten enligt detaljplanen.

Handläggningen på miljö- och hälsoskydds-enheten

Utifrån skrivelsen bedömde miljö- och hälsoskydds-enheten att störningarna i boendemiljön var relativt begränsade. En olägenhet i miljöbalkens mening är en störning som kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig (9 kap. 3 § miljöbalken).

I skrivelsen anges att lukten av lösningsmedel/målarfärg kändes i trapphuset, och inte i något bostadsutrymme, vilket gör det mindre troligt att den påverkar hälsan menligt. Antalet fordonsrörelser på 35-70 per vecka är relativt begränsat, men skulle kunna utgöra en olägenhet, bland annat beroende på vilken typ av fordon och vilka tider som fordonsrörelserna sker.

Handläggningen på bygglovs-enheten

Den 12 april hänvisas AA till BB, bygglovsarkitekt för hantering av frågan om misstanke om verksamhet som strider mot detaljplanen. BB tar omgående inledande kontakter med fastighetsägaren Sollentunahem som meddelar att de enligt avtal har de inte gjort några bygglovspliktiga åtgärder och lovar att skicka kopia på avtalet till BB. BB har vidare telefonkontakt med AA som också skickar bilder som

exemplifierar olika aktiviteter i lokalen, t.ex. bilar som var parkerade på "hans gård" samt bild på eventuell "olovlig ateljé"

Vid de påföljande telefonsamtal BB har med AA förklaras att verkstaden inte bedöms som en överträdelse av planbestämmelse med hänvisning till Sollentunahems förklaring och hyresavtalet för lokalen. Har lokalen använts i strid mot detaljplanen och 10 år har förflutit utan ingripande måste användningen tillåtas på grund av preskription.

AA påpekar senare också att en ateljé har sin verksamhet utan bygglov och påtalar att det finns en ugn för keramik där. Även i denna fråga har BB givit klaganden muntligt besked om att lokalen använts för ändamålet i mer än 10 år och att den då inte är bygglovspliktig på grund av preskription.

AA nöjer sig inte med kontorets bedömning. BB förklarar att misstanke om överträdelse mot plan- och bygglagen inte räcker som bevis för att fatta ett beslut mot fastighetsägaren (bevisbördan är kommunens) och föreslår AA att begära beslut om bygglovsplikten (menar här ingripandebesked) för alla dessa eventuella olovliga åtgärder, för att få en möjlighet att överklaga. När AA får förklaringen att sådana beslut förenas med avgifter enligt kommunens taxa och som den sökande av lov måste betala, vill han återkomma. (enl. telefonsamtal med AA den 17 augusti 2011).

AA lämnar ingen ansökan eller uppgifter för beslut om planenligheten för dessa "åtgärder/objekt". I stället skickar AA ett mail med hot om att JO- anmäla kommunen.

En ny fråga om bygglovsplikt på Studievägen 2 ställdes den 30 november 2011. Frågan avsåg om en veterinärmottagning i närheten av hans bostad ansågs som planenlig. Efter mailväxling i frågan och utredning av BB om vilken hantering verksamheten innebär, får klaganden den 23 januari via mail besked om att även den lokalen bedöms som förenlig med detaljplanen.

AA frågar vid flera tillfällen hur han kan överklaga beskedet. BB har vid upprepade tillfällen förklarat processen för att få överklagbara beslut för de bedömningar som kontoret gör avseende lokalerna.

BB kommunicerar med klaganden för att få klartecken av honom innan kontoret fattar beslut och debiterar. AA upprepar sina frågor i stället för att acceptera att ansöka om prövningen och då betala avgift för ett beslut i frågorna om bygglovsplikt och kunna överklaga dem (ingripandebesked).

AA gör en anmälan till JO.

Miljö- och byggnadskontorets överväganden och åtgärder

Kontoret kan i efterhand konstatera att ett ärende enligt miljöbalken skulle ha startats och drivits parallellt med att frågan om verksamhetens tillåtlighet enligt detaljplanen utreddes.

Uppgiften att avgift skulle tas ut avser beslut om prövning av planenligheten eller lagligheten av en verksamhet. Detta följer av 10 kap. 2 § jämfört med 12 kap. 8 § (*rätteligen 11 kap. 5 §; JO:s anmärkning*) plan- och bygglagen (1987:10) samt vad avser ärende som påbörjats efter den 2 maj 2011 av 11 kap. 7 § jämfört med 12 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900). Här kan den klagande ses som sakägare enligt plan- och bygglagen och att beslut skulle gälla att få frågan om aktuella verksamhetens planenlighet eller laglighet prövad med beslut. I det här fallet att de eventuella olovliga verksamheterna måste tillåtas enligt plan- och bygglagen om liknande verksamhet funnits etablerad i mer än 10 år.

Avgifter för handläggning enligt plan- och bygglagens område sker enligt den av kommunfullmäktige fastställda taxan, se utdrag bilaga (*bilaga här utelämnad; JO:s anmärkning*). Om beslut i ärendet hade avsett t.ex. att lämna klagomål utan åtgärd med stöd av miljöbalken, utgår ingen avgift.

När kontoret lämnar besked om olika frågor som till exempel tolkning av en planbestämmelse eller bygglovsplikt är beskederna avgiftsfria. Däremot tas avgift ut

om någon vill ha ett ingripandebesked med stöd av PBL, se ovan. Ett beslut tar enligt praxis minst två timmar x timtaxan (taxa innan första juli 2011, 2 x 750 kronor = 1500 kronor och därefter enligt nya taxan 2 x 850 kronor = 1700 kronor).

Det är miljö- och byggnadskontorets uppfattning att vi förutom i registreringen av ärendet även brustit i kommunikationen gentemot klaganden om varför handläggningen helt gick över från miljöenheten till bygglovenheten.

Miljö- och byggnadskontoret konstaterar vidare att vi också borde ha varit tydligare om vilket lagrum som stödjer att avgift kan tas ut för den eventuella prövningen enligt plan- och bygglagen. Handläggningen har i tid varit lång och kan förklaras med bygglovenhetens mycket stora arbetsbelastning under perioden.

Bristerna beklagas och kommer att leda till att enheterna får ta del av ärendet och att rutinerna för hantering av klagomålsärenden förbättras, inom hela miljö- och byggnadsnämndens verksamhet. Miljö- och hälsoskydds-enheten har återupptagit handläggningen av ärendet om olägenhet gällande störande verksamhet för att komma till beslut om avslut alternativt förelägganden mot verksamhet om åtgärder.

Miljö- och byggnadskontoret vill understryka att klaganden dock har fått besked om kontorets bedömning av de olika aktuella verksamheternas laglighet enligt PBL.

AA kommenterade remissvaret.

Rättslig reglering

Den 2 maj 2011 trädde den nya plan- och bygglagen (2010:900), PBL, i kraft. Av övergångsbestämmelserna (punkten 2) framgår att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för mål och ärenden som påbörjats före den 2 maj 2011. För mål och ärenden som påbörjats före den 2 maj 2011 ska alltså plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, tillämpas. AA:s klagomål avser ärenden som påbörjats såväl före som efter den 2 maj 2011, varför redogörelsen nedan innefattar hänvisningar till både ÄPBL och PBL när så är behövligt.

Av 10 kap. 1 § ÄPBL framgår att byggnadsnämnden ska ta upp frågan om påföljd eller ingripande 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. Motsvarande reglering finns i 11 kap. 5 § PBL.

Enligt 11 kap. 7 § PBL är byggnadsnämnden skyldig att på begäran i ett skriftligt ingripandebesked redovisa om det i fråga om ett visst byggnadsverk har vidtagits någon åtgärd som enligt nämndens bedömning motiverar ett ingripande enligt kapitlet. Bestämmelsen ger den som t.ex. står i begrepp att förvärva fast egendom eller bevilja lån mot säkerhet av panträtt i fastighet eller tomträtt, möjlighet att få skriftliga upplysningar från byggnadsnämnden i fråga om ett ingripande enligt 11 kap. kan komma att beslutas. Även andra kan begära sådant besked och det krävs alltså inte att vederbörandes rätt ska vara berörd för att nämnden ska vara upplysningsskyldig (se Didón m.fl., Plan- och bygglagen, 1 juli 2012, Zeteo, kommentaren till 11 kap. 7 §). Paragrafens innehåll överensstämmer i huvudsak med 10 kap. 2 § ÄPBL.

Av 13 kap. 2 § 7 PBL framgår att ett ingripandebesked inte får överklagas. Inte heller sådana skriftliga upplysningar som lämnats med stöd av 10 kap. 2 § ÄPBL

får överklagas (se Didón m..fl., Tidigare Plan- och bygglagen, 1 oktober 2010, Zeteo, kommentaren till 10 kap. 2 §).

En byggnadsnämnd får enligt 12 kap. 8 § 1 PBL ta ut en avgift för ingripande-besked (jfr 11 kap. 5 § första stycket ÄPBL).

Partsbegreppet är centralt i förvaltningslagen (1986:223). Den som är part har rätt att ta del av det som tillförts ärendet (16 §), att lämna uppgifter muntligt (14 §), att bli kommunicerad (17 §) och att bli underrättad om beslut (21 §). Den som är sökande eller klagande har alltid partsställning. Däremot anses den som tar ett faktiskt initiativ till ett ärende genom en anmälan utan att ha någon närmare anknytning till ärendet inte ha partsställning (SOU 2010:29 s. 246). JO har dock i flera beslut ansett att en person i egenskap av ägare till en grannfastighet har rätt att påfordra prövning i sak av en begäran om ingripande mot en olovlig byggnadsåtgärd (se t.ex. JO 1990/91 s. 337). En sådan person ska alltså anses som part i förvaltningslagens mening. Den som är part har också rätt att överklaga myndighetens beslut, om det gått honom eller henne emot (22 §). I sådana fall där anmälaren inte är ägare till en grannfastighet eller sakägare av annan anledning kan däremot nämnden avsluta ärendet formlost. Självfallet bör dock nämnden ge anmälaren besked om ärendets utgång eftersom den enskilde annars förtas möjligheten att överklaga beslutet i ingripandefrågan och därmed få partsfrågan och talerätten prövad i högre instans (jfr JO 2012/13 s. 384).

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

Bedömning

Inledning

Av utredningen framgår att AA den 3 april 2011 gjorde en skriftlig anmälan till nämnden om att han upplevde störningar i sin boendemiljö. Störningarna orsakades enligt honom av ett företag som bedrev verksamhet i en lokal i den hyresfastighet som AA bodde i. AA påpekade även för nämnden att företagets verksamhet bedrevs i strid med detaljplanen. Nämnden påbörjade dock ingen handläggning enligt miljöbalken eftersom den bedömde att det skulle vara mer effektivt att börja med att utreda om verksamheten var tillåten enligt detaljplanen. Efter utredning i saken bedömde nämnden att det saknades skäl att ingripa mot den aktuella verksamheten. Även beträffande ett par ytterligare verksamheter som AA senare påtalat till nämnden som planstridiga bedömdes på samma sätt av myndigheten. När AA begärde att få överklagbara beslut av nämnden fick han besked om att detta skulle kosta 1 500 kronor per ärende.

Ett ärende enligt miljöbalken borde ha initierats

En kommunal nämnd har att utöva den tillsyn som följer av den eller de författningar som den är satt att tillämpa. Om ett ärende faller under flera av nämndens tillsynsområden, kan den naturligtvis inte själv välja att enbart utreda det inom ett av sina ansvarsområden. AA:s anmälan till nämnden avsåg både en begäran om tillsyn enligt miljöbalken och en begäran om ingripande enligt

bygglagstiftningen. Nämnden borde alltså redan när AA:s anmälan kom in till myndigheten även ha påbörjat handläggning enligt miljöbalken. För sin underlåtenhet i detta avseende förtjänar nämnden kritik.

Nämndens handläggning av AA:s begäran om överklagbara beslut

Av utredningen i ärendet framgår inte uttryckligen om nämnden tagit ställning till om AA var sakägare och därmed part i de olika ärendena eller inte.

Om nämnden gjorde bedömningen att AA var part i ärendena, hade det i enlighet med det ovan sagda ålegat nämnden att meddela beslut i ärendena. Om besluten hade gått AA emot, skulle nämnden dessutom ha gett honom besked om hur han skulle göra för att överklaga dem. I sådant fall har nämnden behandlat anmälningarna felaktigt.

För det fall nämnden inte ansåg att AA var part i de aktuella ärendena har myndigheten – i enlighet med vad jag redogjort för ovan – inte haft någon skyldighet att meddela honom beslut med överklagandehänvisningar i ärendena. I den situationen har nämnden således handlat korrekt genom att enbart tillställa AA besked i saken. Däremot var det naturligtvis fel av nämnden att besvara hans begäran om beslut med att hänvisa honom till att begära ingripandebesked eftersom syftet med sådana besked är något helt annat och då ingripandebesked inte heller är överklagbara. Nämnden borde istället ha informerat AA om att han kunde överklaga myndighetens besked till honom att den inte avsåg att ingripa mot de anmälda verksamheterna. För det fall AA hade kommit in med överklaganden skulle nämnden enligt 24 § förvaltningslagen ha prövat om dessa kommit in i rätt tid och i så fall enligt 25 § samma lag ha skickat överklagandena till överinstansen som hade haft att ta ställning till om AA hade rätt att överklaga nämndens ställningstagande.

Vad som i övrigt kommit fram i utredningen ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.