

Allvarlig kritik mot Miljö- och byggnämnden i Ödeshögs kommun för handläggningen av ett ärende om bygglov enligt plan- och bygglagen (1987:10)

Beslutet i korthet: Miljö- och byggnämnden har handlagt ett ärende om bygglov för vindkraftverk på ett sätt som inte kan uppfattas som annat än ren obstruktion. Nämnden får därför allvarlig kritik.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 16 april 2013 framförde AA klagomål mot Miljö- och byggnämnden i Ödeshögs kommun och tjänstemän där med anledning av handläggningen av ett ärende om bygglov för uppförande av vindkraftverk. Av anmälan med bilagor framgick följande. En ansökan om bygglov för tolv vindkraftverk gavs in till miljö- och byggnämnden den 6 februari 2009. Ansökan ändrades den 20 december 2010 till att avse sex vindkraftverk. Därefter beslutade miljö- och byggnämnden vid tre tillfällen att återremittera ärendet till förvaltningen. Miljö- och byggnämnden hade ännu inte avslutat ärendet.

Utredning

Handlingar i nämndens ärende dnr BR 2010-0260 begärdes in och granskades.

Ärendet remitterades därefter till miljö- och byggnämnden som uppmanades att lämna upplysningar om och yttra sig över vad framfördes i anmälan samt redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Vid ett sammanträde den 19 augusti 2013 beslutade miljö- och byggnämnden att lämna yttrande i enlighet med miljöchefens tjänsteskrivelse den 10 juli 2013 och ett kompletterande svar från tre ledamöter i miljö- och byggnämnden.

Av miljöchefens tjänsteskrivelse framgick följande:

Sammanfattning

AA har framfört klagomål till JO, Riksdagens ombudsmän, gällande miljö- och byggnämndens handläggning av bygglovs- och miljöskyddsärende avseende Järnstadprojektet.

AA menar att tre ledamöter i miljö- och byggnämnden samt undertecknad miljöchef förhalat ärendet med hänvisning till att översiktsplanen måste bli färdig och att kompletteringar behövs.

Bemötande

En vindkraftsetablering kräver två prövningar hos kommunen, dels bygglov enligt plan- och bygglagstiftningen och dels en anmälan enligt miljöbalken. Undertecknad miljöchef har i prövningsfrågan ansvar för att anmälan enligt miljöbalken bereds så noggrant som möjligt och att förslag till beslut redovisas till nämnden.

Undertecknad har alltså inte ansvar för handläggningen enligt plan- och bygglagstiftningen. Dock, eftersom miljö- och byggnämnden har att fatta beslut enligt båda lagstiftningarna är det självklart att handläggandet av prövningsärendena sker parallellt och att beslut i nämnden tas vid samma tillfälle.

Vad gäller anmälan enligt miljöbalken anhängiggjordes denna hos kommunen först den 20 december 2010. I meddelande till sökanden Eolus Vind AB daterat 17 januari 2011 gavs besked att nämnden kommer att avvakta med handläggning av prövningsärendena till dess att ansökningar om bygglov för tre fritidshus behandlats. Dessa ligger i närheten av den planerade vindkraftsanläggningen.

Härefter har efter granskning av handlingarna begärts in kompletteringar av anmälan genom skrivelse daterad den 18 januari 2012. Dessa kompletteringar inkom den 12 mars 2012. Underrättelse utgick den 16 april 2012 med möjlighet för berörda sakägare att yttra sig över ansökan senast den 2 maj 2012. Med anledning av vad berörda sakägare framfört begärdes ytterligare uppgifter in från sökanden den 5 juni 2012. Dessa inkom den 3 juli 2012. Härefter har förslag till beslut i båda ärenden upprättats genom tjänsteskrivelse daterad 30 augusti 2012. Förslaget till beslut behandlades i nämnden den 12 september 2012 där nämndens majoritet återförvisade ärendet till förvaltningen. Ärendet har härefter varit uppe till behandling ytterligare två gånger, dels den 10 december 2012 och dels 4 mars 2013 men har vid båda dessa tillfällen återförvisats till förvaltningen. Motiveringen vid senaste tillfället då ärendet var uppe till behandling lyder enligt följande.

Ärendet återremitteras till förvaltningen med motivering:

Avvakta med beslut om bygglov och miljötillstånd för alla vindkraftverk i Ödeshögs kommun till dess att vindkraftprogrammet inarbetats i kommunens översiktsplan enligt kommunstyrelsens beslut 2013-01-30, § 5. Skälet är att undvika felaktiga beslut och feltolkning av kommunens planarbete.

Anledningen till detta beslut är att länsstyrelsen framfört synpunkter på den av kommunen antagna översiktsplanen beslutad i fullmäktige 2010-10-25. Länsstyrelsen menar att den del av översiktsplanen som behandlar vindkraftsfrågorna, redovisad som en bilaga kallad "Vindkraftsprogram", inte handlagts på korrekt sätt och därmed inte kan anses ha översiktsplanestatus. Just nu pågår ett omtag gällande denna del av översiktsplanen och man planerar ta beslut i fullmäktige i december 2013.

Undertecknad tillsammans med byggchefen har vid varje tillfälle som bygglovs- och miljöanmälan varit uppe till behandling i nämnden påtalat att pågående planeringsaktiviteter inte är skäl för att inte fatta beslut i prövningsärendena.

Bygglovsärendet

Som nämnts tidigare har inte undertecknad miljöchef ansvar för handläggningen av bygglovsfrågan. Eftersom nuvarande byggchef anställdes den 20 november 2012 kan han knappast ha något ansvar för det som inträffat före denna tidpunkt.

Bygglovsärendet påbörjades med en ansökan om förhandsbesked för att uppföra vindkraftverk i skogen söder om väg E4 vid Järnstad. Denna ansökan inkom till nämnden den 10 oktober 2008. Någon uppgift om hur många verk det skulle vara

uppgavs inte. Det nämndes också att två projektörer var intresserade av att driva projektet.

Härefter inkom ansökan om bygglov för 12 stycken vindkraftverk den 6 februari 2009. Någon anmälan enligt miljöbalken gjordes inte vilket är något förvånande då sökanden Eolus Vind AB är väl förtrogen med det regelverk som omgärdar etablering av vindkraft.

Enligt arkiverade handlingar framgår inte att någon aktivitet i bygglovsärendet skett fram till februari 2010 då nämnden mottog en inbjudan till myndighetssamråd som skulle äga rum på länsstyrelsen i Linköping den 16 mars 2010. (Det är möjligt att dåvarande byggchefen samrått med Eolus Vind AB om deras planer på att söka tillstånd enligt miljöbalken och att man kommit överens om att frysa handläggningen av bygglovet på kommunen. Några anteckningar om att ett sådant samråd skett finns emellertid inte.) Samrådshandlingar stämplades in på länsstyrelsen den 24 februari 2010 och diariefördes med dnr. 551-954-10. Uppenbarligen hade alltså Eolus Vind AB för avsikt att söka tillstånd enligt miljöbalken för uppförande av 12 stycken vindkraftverk i Järnstadsområdet. Ett tillstånd enligt miljöbalken enligt de provningsregler som trädde i kraft den 1 augusti 2009 medför att någon bygglovsprövning inte behövs. Fortsatt handläggning av bygglovsansökan hos kommunen kunde därmed avvaktas. Genom modifierad bygglovsansökan, nu ändrad från sex till tolv verk, inkommen till kommunen den 20 december 2010 påbörjades alltså ärendet på nytt. Nu tillkom också helt enligt reglerna en anmälan enligt miljöbalken.

Handläggningen av bygglovet har härefter skett enligt samma mönster som handläggningen av miljöanmälan.

Sammanfattande tankar

Ärendet om vindkraftsetablering i Järnstadsområdet är inte helt lätt att följa.

Ett försök att stolpa upp ärendet kan se ut så här

Ansökan om förhandsbesked för bygglov	oktober 2008
Ansökan om bygglov för 12 verk	februari 2009
Nya provningsregler för vindkraft	augusti 2009
Samråd inför tillståndsprövning enligt miljöbalken för 12 verk	mars 2010
Ansökan om bygglov för 6 verk	december 2012
Anmälan enligt miljöbalken	december 2012

Undertecknad anser att den riktiga starten på ärendet är 20 december 2010. Då finns båda ingredienserna med, dels bygglovsansökan och dels anmälan enligt miljöbalken. Dessutom har även sökanden visat obeslutsamhet hur de önskar få vindkraftsetableringen prövad i och med att handlingar inför tillståndsprövning enligt miljöbalken registrerats hos länsstyrelsen.

Tiden för handläggning med beaktande av ovan redovisade förutsättningar blir då ca 20 månader. Ett tillståndsärende hos länsstyrelsen har de senaste åren tagit i genomsnitt ca 18-24 månader. Skillnaden mellan sex vindkraftverk och sju som är gränsen för tillstånd är härfin. Prövningen av sex verk måste ske med samma noggrannhet och omsorg som prövning av sju verk.

Den fördröjning av ärendena som skett till följd av beslut i miljö- och byggnämnden har inte undertecknad tjänsteman någon rådighet över.

Av det kompletterande svaret från tre ledamöter i miljö- och byggnämnden framgick följande:

Undertecknade protesterar bestämt mot det osakliga och osanna påståendet att vårt motiv är att förhålla beslutet om vindkraftsetableringen i Järnstad och att vi därför skulle vara "maktfullkomliga" och handla i eget intresse.

Det är precis tvärtom: Vi skulle helst velat ta beslut så vi beklagar fördröjningen, men beslutet måste enligt vår uppfattning grundas på en folklig majoritet i fullmäktige genom en giltig översiktsplan. En översiktsplan för skogs- och övergångsbygden inklusive Järnstad har antagits av kommunfullmäktige, vilken varit en grund för våra tidigare vindkraftsbeslut. Först efter c:a 1,5 år yttrade sig emellertid Länsstyrelsen i Östergötland över planen. De menar att planen inte antagits korrekt så därför måste den *kompletteras/justeras*. Det handlar alltså inte om utarbetandet av en helt ny översiktsplan. Hösten 2012 sattes diskussioner och arbete i gång för att rätta till planen och våren 2013 beslöt kommunstyrelsen att gå vidare till kommunfullmäktige för att få en fungerande översiktsplan för vindkraftsetableringar i skogsövergångsbygden.

Tidigare nämnd har (efter påtryckningar från statsmakten) tagit beslut om uppförande av ett vindkraftverk utan översiktsplan (Krokek), vilket har orsakat stora problem för många parter, inte minst de närboende. För att inte skapa liknande problem så vill vi därför avvakta med samtliga beslut om vindkraftverk inklusive Järnstad tills kommunen har en gällande översiktsplan. Vårt politiska ställningstagande grundar sig alltså på att vi vill tillgodose alla medborgares demokratiska inflytande över beslut om samtliga vindkraftsetableringar genom en giltig plan från fullmäktige.

För oss är detta avgörande så att vi ska kunna stå till svars inför våra väljare och andra medborgare.

AA kommenterade remissvaret.

JO begärde in ytterligare handlingar i ärendet från nämnden och från Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen.

Bedömning

Den 2 maj 2011 trädde nya plan- och bygglagen (2010:900), PBL, i kraft och den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, upphörde att gälla. Enligt punkt 2 i övergångsbestämmelserna till PBL ska äldre föreskrifter fortfarande gälla för ärenden som har påbörjats före den 2 maj 2011. Det är därmed ÄPBL som är tillämplig i ärendet.

I ÄPBL finns inte någon motsvarighet till det uttryckliga kravet i 9 kap. 27 § PBL på att en byggnadsnämnd ska handlägga ärenden om bygglov och förhandsbesked skyndsamt och som huvudregel meddela beslut inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningskommissionen kom in till nämnden. Det betyder dock inte att det inte gäller något krav på skyndsamt i de bygglovsärenden som handläggs enligt ÄPBL. Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, ska nämligen varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. När ett ärende har inletts hos en myndighet är det myndigheten som svarar för att driva fram ärendet till ett avgörande.

Av utredningen i ärendet framgår att ansökan om bygglov för tolv vindkraftverk kom in till miljö- och byggnämnden den 6 februari 2009. Den 20 december 2010 ändrade sökandena sin ansökan till att gälla sex vindkraftverk. Den 17 januari 2011 meddelade nämnden att den skulle vänta med att handlägga ärendet till dess att den hade behandlat ansökningar om bygglov för vissa fritidshus. Därefter beslutade nämnden vid tre tillfällen att återremittera ärendet till förvaltningen. I ett beslut den 12 september 2012 återremitterade nämnden ärendet för samråd med länsstyrelsen om kommunens planprogram för vindkraftsutbyggnad. Den 10 december 2012

återremitterade nämnden ärendet på nytt, denna gång för att avvakta kommunstyrelsens eventuella beslut om en revidering av kommunens antagna vindkraftsprogram. Sedan Länsstyrelsen i Östergötlands län den 15 februari 2013 meddelat beslut med anledning av sökandenas överklagande återremitterade nämnden ärendet ännu en gång den 4 mars 2013, nu i avvaktan på att vindkraftsprogrammet skulle inarbetas i kommunens översiktsplan enligt kommunstyrelsens beslut den 30 januari 2013. Även detta beslut överklagades till länsstyrelsen, som den 5 september 2013 upphävde beslutet och återlämnade ärendet till nämnden för sakprövning av bygglovsärendet. Ödeshögs kommun och flera sakägare överklagade länsstyrelsens beslut till Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen. I ett beslut den 23 oktober 2014 avvisade mark- och miljödomstolen överklagandena.

Efter den ändrade ansökan om bygglov den 20 december 2010 dröjde det drygt 20 månader innan miljö- och byggnämnden den 12 september 2012 fattade ett beslut. Som framgått var det dock inte något ställningstagande till ansökan om bygglov utan innebar att ärendet återremitterades till förvaltningen. Inte heller i besluten den 10 december 2012 och den 4 mars 2013 tog nämnden ställning till ansökan om bygglov. De två senare besluten är enligt min uppfattning närmast att jämställa med beslut om anstånd. Nämnden har inte utvecklat skälen för dessa beslut. Enligt 8 kap. 23 § ÄPBL får en byggnadsnämnd besluta om anstånd med att avgöra en ansökan om bygglov bl.a. för att invänta att ett arbete för att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan som berör byggnaden eller marken avslutas. I det bygglovsärende som är aktuellt här fanns det emellertid inget lagstöd för att besluta om anstånd. Besluten att återremittera ärendet till förvaltningen medförde att handläggningen försenades. Besluten har därför inneburit att handläggningen inte är förenlig med skyndsamhetskravet i 7 § FL.

Sedan sökandena hade överklagat nämndens beslut den 10 december 2012 konstaterade länsstyrelsen i sitt beslut den 15 februari 2013 att det inte kunde anses innebära något annat än förhållning och passivitet från nämnden att avvakta kommunstyrelsens eventuella beslut. Länsstyrelsen förutsatte att nämnden snarast skulle se till att handläggningen avslutades och att ett slutligt beslut meddelades. Trots länsstyrelsens uttalanden återremitterade nämnden ärendet på nytt till förvaltningen den 4 mars 2013.

I sitt beslut den 5 september 2013 med anledning av överklagandet av nämndens sistnämnda beslut redovisade länsstyrelsen samma inställning och noterade att nämnden på ett flagrant sätt åsidosatt sina uppgifter.

Nämndens hantering av ärendet var uppseendeväckande och kan enligt min mening inte uppfattas som annat än ren obstruktion. Nämnden förtjänar därför allvarlig kritik.

Jag förutsätter att nämnden snarast avgör ärendet genom ett formligt beslut och emotser en kopia av detta beslut.

Ärendet avslutas.