



Kritik mot Miljönämnden i mellersta Bohuslän för underlåtenhet att åtalsanmäla misstanke om brott enligt miljöbalken

Beslutet i korthet: Enligt 26 kap. 2 § miljöbalken är en tillsynsmyndighet skyldig att anmäla överträdelser av bestämmelser i balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten om det finns en misstanke om brott. Miljönämnden kritiseras för att den underlåtit att anmäla att en musselodling under en tid bedrevs på strandskyddat område utan strandskyddsdispens.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 24 mars 2014 framförde Johan T. klagomål mot Miljönämnden i mellersta Bohuslän. Han hade synpunkter på att miljönämnden hade haft kännedom om att det bedrevs musselodling på strandskyddat område utan strandskyddsdispens men inte hade åtalsanmält detta.

Utredning

JO uppmanade miljönämnden att lämna upplysningar om det Johan T. hade anfört i sin anmälan samt redovisa sin bedömning av det som hade kommit fram.

Vid ett sammanträde den 29 april 2014 beslutade miljönämnden att anta förvaltningschefen Bo Hallgrens yttrande som sitt eget. Yttrandet hade följande innehåll:

Anmälan

Johan T. har anmält undertecknad till Riksdagens ombudsman (JO) där han enligt anmälan anser att miljö- och byggkontoret efter 31/12 2013 borde ha anmält till åklagare enligt MB 26:2 att musselodlingarna saknar strandskyddsdispens.

Administrativ bakgrund

Från och med 1 januari 2013 har Lysekil, Munkedal och Sotenäs kommuner en gemensam miljönämnd där Sotenäs kommun är värdkommun. Miljöenheten utgör i sin tur en del av miljö- och byggkontoret där undertecknad är förvaltningschef.

Mot denna bakgrund har undertecknad beslutat om att inte åtalsanmäla i ett ärende som har sitt ursprung i Lysekils kommun där länsstyrelsen 2008-11-04 utfärdat dispensen.

Kommunerna övertog 2009-07-01 den formella tillsynen över strandskyddet.

Aktuell juridik

För att odla fisk, kräftdjur och blötdjur krävs tillstånd enligt förordningen (SFS 1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen och enligt föreskrifter 2001:3) om odling, utplantering och flyttning av fisk.

Tillstånden är normalt tidsbegränsade enligt praxis till 5 år men kan ökas till 10 år. Förhållandet gäller inte skyddade områden där gäller 5 år. Länsstyrelsen är den myndighet som prövar tillåtligheten för odlingen och dess bestämmelser. Kopplat till tillståndet finns också bestämmelser/villkorat att innan den 1 mars varje år ska en anmälan göras till länsstyrelsen enligt SJVFS 1998:98 av odlaren om odling fortfarande bedrivs på platsen. Praxis är att ett tillstånd aldrig dras in utan samråd med verksamhetsutövaren trots utebliven anmälan 1 mars.

Att uppföra en musselodling kräver inte tillstånd för vattenverksamhet och betraktas inte heller som miljöfarlig verksamhet.

Dock kräver odlingen som sådan dispens från strandskyddet som beviljades av länsstyrelsen. Dispensen för strandskydd ska följa tidsperioden för tillståndet dvs. vanligtvis 5 år.

Aktuellt ärende

Aktuellt ärende beslutades av länsstyrelsen 2008-11-04 vilket sedan överklagades av Naturskyddsförening via juridiskt ombud till Miljödomstolen som fattade beslut i ärendet 2009-04-21 för att slutligen avgöras av Miljööverdomstolen 2010-08-24 MÖD 4240-09, dvs. nästan två års handläggnings/överklagandetid. Slutresultatet blev att tillstånd och strandskyddsdispens lämnades för odling 1 och 2 på kartan till 2013-12-31.

Prejudikat beslutade av överprövande myndigheter

Viktigt vid myndighetsutövning är att studera och dra lärdom av de prejudikat som fattas av överprövande myndigheter. Dessa domar ska sedan ligga till grund för kommande beslut som lokala myndigheter fattar. Ett sådant är Mark- och miljödomstolens dom från 2013-06-04 MÖD 2013:22. Där konstaterar domstolen att den långa handläggningstiden 2011-09-29 till 2013-06-04 (2 år) att det är skäligt att förlänga tillståndstiden från 2016 till 2018.

Vidare kan undertecknad utläsa från Miljööverdomstolens dom från 2007-06-25 MÖD 2007:10 att strandskyddsdispensen var rättsligen är avgjord då tillstånd enligt miljöbalken lämnades för aktuell musselodling.

Beslutsgrund

Miljö- och byggkontorets beslut att tills vidare inte åtalsanmäla bygger på följande:

1. Åtalsanmälan bygger på att miljö- och byggkontoret kan styrka det inträffade genom egen dokumentation som sedan utgör utredningsmaterial för åklagaren. Detta innebär i sak att vi måste ut på plats. Anmälan kan inte ske på hörsågen eller som i detta fall via Johan T. Miljö- och byggkontoret har bett kustbevakningen om hjälp med dokumentation men främst positionsbestämning.
2. Tillståndsbedömningen är det som enligt vår mening avgör eller styr om en odling ska finnas eller inte. Omfattningen regleras bl.a. av strandskyddsdispensen, se MÖD 4240-09. Således är den del som finns kvar inte hindrande för allmänheten eller stör friluftslivet. Slutsatsen blir att längre dispens skulle kunna ha lämnats men styrs av praxis 5 år.
3. Enligt tillstånd från länsstyrelsen ska anmälan lämnas in varje år 1 mars om odling fortfarande bedrivs på plats. Tillstånd dras aldrig in utan samråd från länsstyrelsen. Enligt våra noteringar har miljö- och byggkontoret inte erhållit någon sådan

information från länsstyrelsen varken 2013 eller 2014 vilket avsevärt hade underlättat vår fortsatta handläggning.

4. Ansökan om förnyad dispens är inlämnad 2014-01-23, dvs. några veckor för sent. Handläggning av detta ärende pågår.

5. Av Mark- och miljööverdomstolens dom MÖD 2013:22 framgår klart att långa handläggningstider/prövning med automatik innebär en förlängning av tillståndstiden. Visserligen är det retroaktiv men ändå vägledande.

Slutsats

Sammanvägs ovanstående är det undertecknads mening att åtalsanmälan tills vidare inte ska genomföras. Miljönämnden i mellersta Bohuslän kommer att presenteras denna skrivelse och innehåll vid nästkommande möte 29 april 2014. Resultatet och kommande beslut på mötet får visa huruvida man politiskt delar mitt beslut eller inte.

Verksamhetsutövaren har lämnat in sin ansökan 3 veckor för sent omfattande odlingar vi känt till i 5 år. Överklaganden har dragit ut 2 år på tiden. Sammanfattar man innehållet i punkterna är det enligt min mening tveksamt om miljöbrott verkligen begåtts. Rättssäkerheten för den enskilde sökanden måste respekteras. Johan T. delar inte denna uppfattning därav JO-anmälan.

Miljöfrågorna är viktiga för allmänheten där miljöbrott ska beivras. Förståelsen för myndigheternas beslut är viktig och får inte urholkas av beslut som uppfattas byråkratiska och saknar förankring i verkligheten.

Johan T. kommenterade miljönämndens yttrande.

Inför JO:s beslut i ärendet kompletterades utredningen med Miljööverdomstolens dom den 24 augusti 2010 i mål M 4240-09 samt miljönämndens beslut den 29 april 2014 i ärende med dnr MimB 2014/3025. Av handlingarna framgick bl.a. att nämnden den 29 april 2014 beslutade om dispens från strandskyddet för musselodlingen samt att dispensen ska gälla t.o.m. den 31 december 2019.

Rättslig reglering

Av 7 kap. 15 § miljöbalken, MB, framgår att det inom ett strandskyddsområde inte får utföras anläggningar eller anordningar om det hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt. Inte heller får det inom ett strandskyddsområde vidtas åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. Enligt 7 kap. 18 b § MB får kommunen, om det finns särskilda skäl, ge dispens från förbuden i 7 kap. 15 § MB.

Av 29 kap. 2 § första stycket 2 p. MB följer att den som med uppsåt eller av oaktsamhet vidtar en åtgärd som är förbjuden enligt 7 kap. 15 § MB döms för brott mot områdesskydd.

Enligt 2 kap. 9 § miljötillsynsförordningen (2011:13) har den kommunala nämnden ansvar för tillsynen i fråga om strandskyddet med ett visst undantag som inte är tillämpligt i detta fall. Enligt 26 kap. 2 § första stycket MB ska en tillsynsmyndighet anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har utfärdats med stöd av balken till Polis- eller Åklagarmyndigheten om det finns misstanke om brott. En tillsynsmyndighet

ska inte själv göra någon bedömning av om överträdelsen kan ge anledning till fällande dom eller om det är ett ringa brott utan ska anmäla de faktiska förhållandena så snart en straffbar överträdelse kan konstateras. Bedömningen av gärningens allvar och om det har förekommit vårdslöshet eller uppsåt samt liknande bedömningar ska göras i den efterföljande brottsutredningen (prop. 1997/98:45 del 2 s. 267). I Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn betonas att anmälan ska göras i nära anslutning till överträdelsen för att klargöra att förhållandet inte godtas av myndigheten (NFS 2001:3).

Bedömning

Av utredningen framgår att den aktuella musselodlingen är sådan att den kräver strandskyddsdispens. Vidare framgår att musselodlingen under en period bedrevs utan strandskyddsdispens samt att miljönämnden – som har tillsyn i fråga om strandskyddet och därför måste ha känt till att musselodlingen saknade strandskyddsdispens – trots detta inte åtalsanmälde verksamheten.

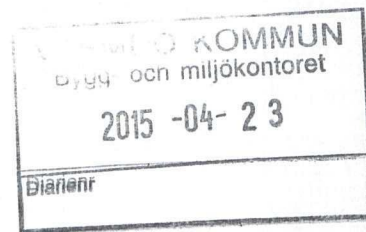
Som angetts är miljönämnden i egenskap av tillsynsmyndighet skyldig att göra en åtalsanmälan om det finns misstanke om brott enligt MB. Genom utredningen är det klarlagt att dispens från strandskyddet för musselodlingen gällde t.o.m. den 31 december 2013, att ansökan om förnyad strandskyddsdispens kom in till miljönämnden i januari 2014 samt att miljönämnden i ett beslut den 29 april 2014 medgav förnyad strandskyddsdispens. Musselodlingen bedrevs således utan dispens mellan den 1 januari och den 29 april 2014. Det kan alltså misstänkas att ett brott mot områdesskydd enligt 29 kap. 2 § första stycket 2 p. MB har begåtts. Det innebär att nämnden enligt 26 kap. 2 § första stycket MB är skyldig att göra en anmälan till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten.

Nämnden har i sitt svar till JO skrivit att det är tveksamt om miljöbrott verkligen har begåtts men inte närmare förklarat vad tveksamheten består i. Som jag redovisat under rubriken Rättslig reglering får tveksamhet av detta slag inte hindra nämnden från att fullgöra sin skyldighet att göra en anmälan. Det är en uppgift för rättsväsendet att ta ställning till om den anmälda överträdelsen kan leda till ansvar för någon.

Av nämndens svar till JO framgår vidare att ett skäl för att inte anmäla överträdelsen skulle vara att ett sådant beslut skulle uppfattas som byråkratiskt och sakna förankring i verkligheten. Det är ett egendomligt argument. Riksdagen har i MB bestämt hur misstankar om brott ska hanteras av myndigheterna. Riksdagens tanke är naturligtvis inte att en enskild myndighet ska vara fri att avstå från att tillämpa reglerna om man anser att de leder till ett byråkratiskt resultat som saknar förankring i verkligheten. Lagen gäller för alla, även för Miljönämnden i mellersta Bohuslän.

Nämnden ska alltså kritiseras för att den underlåtit att anmäla till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten att musselodlingen under en tid bedrevs utan strandskyddsdispens.

Vad som i övrigt har framförts ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalade från min sida.



Domstol: Mark- och miljööverdomstolen
Målnummer: M1002-14 **Avdelning:** 6

Referat: MÖD 2014:27

Avgörandedatum: 2014-05-07

Rubrik: Fråga om krav på återställningsarbete enligt miljöbalken är föremål för preskription då tio år förflutit sedan byggnad inom strandskyddat område uppförts ----- Två byggnader har utan strandskyddsdispens uppförts för mer än tio år sedan inom strandskyddat område. Då byggnadsnämnden vid vite förelagt fastighetsägaren att ta bort byggnaderna invände denne att byggnaderna hade uppförts för mer än tio år sedan och att föreläggandet var underkastat en allmän tioårig preskriptionstid och att preskription därför inträtt. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att miljöbalken, i motsatts till plan- och bygglagen, inte innehåller bestämmelser om preskription av krav på återställningsåtgärder. Då det var fråga om ett permanent intrång som alltjämt pågick fann domstolen att krav på återställandeåtgärder vid otillåten byggnation inom strandskyddsområde inte är föremål för preskription.

Lagrum: 7 kap. 15 § miljöbalken ([1998:808](#))

Rättsfall: -

Sökord:

- Återställningsskyldighet
- Preskription
- Strandskydd

Om bygglov och strandskydd för fastigheten Runmarö-Långvik 1:25

1. Länsstyrelsen har nu genom beslut 2015-04-20 för tredje gången återförvisat bygglovärendet för fastigheten Runmarö-Långvik 1:25 till kommunen på grund av felaktig handläggning.
2. Länsstyrelsen skriver i beslutet att *Länsstyrelsen finner att det av handlingarna i ärendet får anses **klarlagt** att uppförandet av byggnaden såväl påbörjats som slutförts under 2000-talet*. Vidare fortsätter länsstyrelsen med konstaterandet att "Bygglovet från 1987 kom alltså aldrig att utnyttjas och har upphört att gälla".
3. Länsstyrelsen har sålunda slagit fast att nämndens bedömning den 14 oktober 2014 att fastigheten har "erforderliga tillstånd" är felaktig. Den slutsatsen bekräftas också av utlåtandet från den sakkunnige, när det gäller tolkningen av flygfotografierna; ett utlåtande som nämnden nu har tillgång till, men som nämnden inte hade tillgång till vid sitt sammanträde i oktober 2014.
4. Vi kan alltså nu konstatera att det rör sig om en byggnad som har uppförts utan bygglov i ett strandskyddat område. I avgörandet MÖD 2014:27 konstaterade Mark- och miljööverdomstolen att miljöbalken, i motsatts till plan- och bygglagen, inte innehåller bestämmelser om preskription av krav på återställningsåtgärder. Det var liksom här fråga om ett permanent intrång i strandskyddat område och domstolen fann i det målet att krav på återställandeåtgärder vid otillåten byggnation inom strandskyddsområde inte är föremål för preskription.
5. Således ankommer det nu på nämnden, att förelägga fastighetsägaren att ta bort byggnaden med tillhörande anordningar. För tydlighetens skull vill vi påpeka, att den strandskyddsdispens som nämnden beviljade 2013 avsåg en tillbyggnad på den olovliga byggnaden, och då någon strandskyddsdispens aldrig har meddelats för byggnaden som sådan, saknar beslutet från 2013 rättsverkan.
6. Ytterligare kan vi inte underlåta att anmärka att stranddäcket som anlades för ett par år sedan saknar strandskyddsdispens, och att nämnden ännu inte har ingripit trots vetskap om däcket under flera års tid. Att uppföra anordningar av det slaget utan strandskyddsdispens är ett brott enligt 29 kap. 2 § miljöbalken, brott mot områdesskyddet. Det åligger tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. 2 § miljöbalken att anmäla misstanke om brott mot miljöbalken till polis eller åklagare. I Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn betonas också att anmälan ska göras i nära anslutning till överträdelsen för att klargöra att förhållandet inte godtas av myndigheten. I ett strandskyddsärende i Bohuslän kritiserade JO genom beslut 2015-03-25, dnr. 1806-2014, miljönämnden i mellersta Bohuslän för att ha underlåtit att anmäla brott mot strandskyddsföreskrifterna. JO avslutade sin beska kritik mot nämnden med följande uttalande: "Lagen gäller för alla, även för Miljönämnden i mellersta Bohuslän." Uttalandet skulle kunna omformuleras att gälla även för den aktuella nämnden i Värmdö kommun.

7. Vi vill framhålla att vi inte gör våra påpekanden för att vara småaktiga eller ogina mot en granne. Vi tycker emellertid att det är viktigt att allemansrätten upprätthålls till gagn för friluftslivet.
8. Vi har också under åren kunnat konstatera att nämnden genom sin passivitet har gett fastighetsägarna i vår omgivning intryck av att det är en accepterad ordning att genom installationer och andra anordningar smygprivatisera områden som rätteligen skulle vara allemansrättsligt tillgängliga för allmänheten. Fastighetsägarna har närmast bibringats intrycket att strandskyddsföreskrifterna är en illusion som kan åsidosättas. Det är en utveckling som är djupt olycklig och som strider mot det tillsynsansvar som nämnden har i fråga om miljöbalken och dess regler om strandskydd och allemansrätt.

Stockholm den 26 april 2015

Louise och Edvard Fleetwood