



Martin Ladfors
Miljö- och hälsoskyddsinspektör
Telefon 08-508 28 959
martin.ladfors@miljo.stockholm.se

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholm

ÖVERKLAGANDE AV BESLUT OM TILLSYNSAVGIFT I KLAGOMÅLSÄRENDE ENLIGT MILJÖBALKEN

Remiss från länsstyrelsen, dnr 505-07-118791

Förslag till beslut

- 1 Avstyrka överklagandet
- 2 Åberopa förvaltningens tjänsteutlåtande som yttrande till länsstyrelsen

Gunnar Söderholm

Birgitta Björk

Sammanfattning

Den 9 november 2007 beslutade Miljö- och hälsoskyddsnämnden att ta ut tillsynsavgift om 18 400 kr för nedlagd handläggningstid under år 2007 i ärende gällande klagomål om störningar från verksamheten vid Valhallabageriet. Bageriet har överklagat beslutet hos länsstyrelsen, som har berett nämnden tillfälle att yttra sig över överklagandeskrivelsen samt ytterligare en skrivelse som kommit in till länsstyrelsen. Miljöförvaltningen anser att det i skrivelserna inte anförts några omständigheter som bör föranleda länsstyrelsen att göra någon ändring av beslutet.

Bakgrund

Till Miljöförvaltningen inkom den 25 april 2007 en anmälan från en boende på Valhallavägen 174. Klaganden uppgav att hon stördes av lukt och buller från den bageriverksamhet som bedrivs i huset.

Den 25 april 2007 uppmanades bageriet att undersöka orsaken till störningen och utreda vilka åtgärder som kan behöva vidtas. Verksamhetsutövaren inkom inte med yttrande och den 5 juni 2007 förelades Valhallabageriet därför att utreda klagomålen om lukt och buller samt redovisa vidtagna och planerade åtgärder och kostnader för dessa.

Den 9 juli 2007 redovisade bageriet en ofullständig rapport om vidtagna och planerade åtgärder för att undanröja lukt- och bullerstörningen. Av åtgärdsrapporten framgick att bageriets ventilation förändrats, men inte vilka förändringar som gjorts eller vilka kostnader som vidtagna och planerade åtgärder medfört eller kommer att medföra. Dessutom var inte ventilationsfrågan färdigutredd då det fortfarande var under utredning vilka möjligheter det fanns att dra ventilationen åt annat håll.

Den 15 augusti 2007 uppgav ytterligare en boende på Valhallavägen 174, att hon störs av lukt från bageriet. Lukten kom från bageriets nya ventilation, vilken har utblås precis under hennes sovrum- och vardagsrumsfönster.

Den 28 september 2007 genomförde Miljöförvaltningen en inspektion i båda klagandenas respektive bostäder. Vid inspektionstillfället konstaterade förvaltningen att lukt från bageriet utgör en olägenhet för människors hälsa i båda klagandenas bostäder.

Den 16 oktober 2007 förelade Miljö- och hälsoskyddsnämnden Valhallabageriet AB att ta fram ett fackmässigt utfört åtgärdsförslag på hur bageriets ventilation kan förbättras så att den konstaterade luktolägenheten från bageriet undanröjs i klagandenas respektive lägenheter. Detta föreläggande överklagades av Valhallabageriet den 6 november 2007.

Den 9 november 2007 beslutade Miljö- och hälsoskyddsnämnden att ta ut en tillsynsavgift om 18 400 kr för nedlagd handläggningstid i ärendet under 2007.

Först den 20 november 2007 upplyser Valhallabageriet att bageriets kostnader för den ventilationskanal som installerades under våren 2007 uppgick till ca 120 000 kronor.

Den 20 november 2007 inkom från bageriet ett åtgärdsförslag framtaget av Englund Teknik AB trots att de överklagat beslutet från den 16 oktober 2007. Åtgärdsförslaget är daterat den 15 november 2007 och grundar sig på en okulär besiktning som utfördes den 31 oktober 2007 av teknikbolaget. Kostnaden för de åtgärder som föreslogs har beräknats uppgå till ca 90 000 kronor.

Den 10 december 2007 överklagade Valhallabageriet Aktiebolag, nämndens avgiftsbeslut den 9 november 2007 (se bilaga 1).

Den 11 december 2007 beslutade Länsstyrelsen i Stockholms län att bifalla överklagandet av nämndens föreläggande från den 16 oktober 2007 om att inkomma med åtgärdsförslag. Länsstyrelsen beslutade härvid att upphäva föreläggandet och återförvisa ärendet till Miljö- och hälsoskyddsnämnden för förnyad handläggning. Som grund för beslutet angavs att nämndens föreläggande inte utformats på sådant sätt att bageriet fått ett tydligt besked om vad bageriet har att göra för att uppfylla kraven i föreläggandet.

Den 13 december 2007 skickade Miljöförvaltningen ett förtydligande av tidkort till Valhallabageriet. Av förtydligandet framgår att den post som redovisats den 7 november 2007 avser mottagen klagomålsanmälan den 25 april 2007.



Länsstyrelsen har den 8 januari 2008 begärt miljö- och hälsoskyddsnämndens yttrande över bageriets överklagande av avgiftsbeslutet samt över kompletteringen till överklagandet (se bilaga 2).

Förvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen vill inledningsvis framhålla att det som framförs i Valhallabageriets överklagandeskrivelse under avsnittet "Bakgrunden i korthet" rör konkreta frågor om förvaltningens handläggning i själva klagomålsärendet, vilket avgjorts av länsstyrelsen. Länsstyrelsens återförvisning av ärendet är inte av sådan karaktär som medför anledning att nedsätta tillsynsavgiften. Förvaltningen anser inte att dessa frågor nu ånyo ska prövas i förevarande ärende om avgift för tillsyn enligt miljöbalken.

Att kommunen är tillsynsmyndighet enligt miljöbalken (MB), framgår fullkomligt klart av 26 kap 3 § MB. Tillsynen ska säkerställa syftet med balken och för detta ändamål ska tillsynsmyndigheten på eget initiativ eller efter klagomål i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Till stöd för bedömningen av vilka åtgärder som behöver vidtas, finns de grundläggande bestämmelserna i 2 kap miljöbalken. Förvaltningen vill hävda att det är tillsynsmyndigheten som har att avgöra vilka åtgärder som ska vidtas för att syftet – säkerställande av balkens efterlevnad – ska uppnås.

När det gäller den nu aktuella frågan om tillsynsavgift vill förvaltningen först framhålla att en kommuns rätt att ta ut avgifter för tillsyn enligt miljöbalken finns angiven i 27 kap 1 § MB. Där stadgas att kommunfullmäktige får meddela föreskrifter om avgifter för kommunens kostnader för prövning och tillsyn enligt miljöbalken och dess följdföreskrifter. Stockholms kommunfullmäktiges föreskrifter om avgifter finns i taxan för miljö- och hälsoskyddsnämndens verksamhet enligt miljöbalken. Vad bolaget anfört om timavgiftens storlek m.m. är i allt väsentligt frågor som är rättskraftigt avgjorda i fullmäktiges lagakraftvunna beslut. Det kan därför inte prövas i förevarande ordning.

Av 2 § taxan framgår att avgift ska betalas av verksamhetsutövare inom Stockholms stad. Avgiftsskyldigheten innefattar den som rättsligt förfogar över mark, byggnad, anläggning eller anordning där sådan verksamhet har bedrivits eller bedrivs respektive den som annars är skyldig att avhjälpa olägenhet eller brist i sådan verksamhet. Valhallabageriet är en sådan verksamhetsutövare som kan omfattas av avgiftsskyldighet enligt taxan.

För tillsyn som inte berörs av fast årlig avgift ska avgift tas ut i form av timavgift, se 3 § c taxan. Enligt 7 § tas timavgift ut för varje påbörjad timme nedlagd handläggningstid. Med handläggningstid avses den sammanlagda tid som varje tjänsteman vid nämnden har använt för beredning, inspektion, föredragning och beslut i ärendet. I handläggningstiden ingår inte restid som vid ett restillfälle överstiger två timmar. Avgift tas inte ut för handläggning av a) klagomål där olägenhet inte föreligger och verksamhetsutövaren har uppfyllt kraven på egenkontroll och av b) överklaganden av nämndens eller överinstans beslut.



När det gäller nedsättning av avgifter anges i 9 § taxan att miljö- och hälsoskyddsnämnden får ändra en avgift om det finns särskilda skäl med hänsyn till en verksamhets art, omfattning eller tillsynsbehov.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens timtaxa på 800 kronor per timme (gällande under 2007) är fastställd av kommunfullmäktige och är beräknad på sådant sätt att den motsvarar myndighetens faktiska kostnad för en handläggningstimme. Enligt förarbetena till miljöbalken är en viss schablonisering vid utformningen av avgifterna nödvändig. Avgifterna måste dock stå i rimlig proportion till de kostnader den avgiftsskyldige genererar hos myndigheterna (se prop 1997/98:45 del 2, s 288). Och de får heller inte överskrida självkostnaden enligt kommunalrätten.

Miljöförvaltningen bokför noggrant all tid som läggs ner i ett tillsynsärende på ett separat tidkort. Denna tidsredovisning ligger sedan till grund för debiteringen av tillsynsavgift. Med hänsyn till att timavgiften är utformad så att den motsvarar en handläggningstimme samt att förvaltningen bokför den i ärendet faktiskt nedlagda tiden, innebär att den slutliga tillsynsavgiften enligt förvaltningens mening väl står i proportion till de kostnader den avgiftsbetalande skapat för myndigheten.

När det gäller Valhallabageriets invändningar gällande redovisningen på tidkortet får förvaltningen anföra följande.

Miljöförvaltningen bedömer att den tid som redovisats för samtliga händelser i ärendet är korrekt. De telefonsamtal som registrerats har i huvudsak varit samtal med bageriet samt den klagande och har varit relevanta för handläggningen. Förvaltningen noterar dessutom att tiden för samtal inkluderar den tid det tar att plocka fram aktuella handlingar samt den tid som åtgår för registrering i diariet efter samtalet.

Kostnaden för den inspektion som genomfördes i klagandenas bostäder innefattar inspektionstid inklusive förberedelser, efterarbete och restid för två inspektörer (fyra timmar per inspektör). Den tredje inspektören som närvarade vid inspektionen var enbart med i utbildningssyfte och detta debiterades inte bageriet. Vid ärenden gällande luktstörning är det i regel två inspektörer som gör olägenhetsbedömningen eftersom det i praktiken saknas mätmetoder och objektiva mätbara värden på området. När det gäller den ifrågasatta debiteringen av restid, finner förvaltningen skäl att påpeka att det i 7 § taxan anges att restid under två timmar ska debiteras.

Ärendemötet om 1 timme innefattar ett möte med berörd chef, ärendets handläggare samt ytterligare två erfarna handläggare. Posten avser 20 minuter nedlagd tid för respektive handläggare. Ärendemöte används för att avgöra hur komplexa ärenden ska handläggas vidare och innehåller en förberedande föredragning och praxisgenomgång.

Tre timmar för författande av beslut är det den faktiska tid som åtgick i det aktuella fallet. Tiden för beslut innefattar förutom själva författandet även föredragning och expediering av beslutet.

Eftersom bageriets åtgärdsrapport inte varit fullständig och då bageriet inte kunnat visa att dess vidtagna åtgärder avhjälpst störningen har miljö- och hälsoskyddsnämnden drivit ärendet vidare och riktat krav om en adekvat fackmässig utredning mot bageriet. Nämnden har dock inte, fram till tidpunkten för överklagandet krävt att bageriet ska vidta några specifika åtgärder utan bara ställt krav på utredning och upprättande av åtgärdsplan till underlag för nämndens vidare handläggning.

Enligt överklagandet påstår sig bageriet ha bibringats uppfattningen att nämnden godkännt det åtgärdsförslag som redovisades till förvaltningen den 9 juli 2007. Miljöförvaltningen vill framhålla att nämnden aldrig godkänner ett förslag till åtgärd. Nämnden bedömer rimligheten i föreslagna åtgärder och utifrån detta kan en verksamhet föreläggas att vidta åtgärder enligt inkommet åtgärdsförslag. Enligt 2 kap 2 § MB ska den som driver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning. Miljöförvaltningen anser att bageriet inte uppfyllt detta krav då bolaget redovisat en ofullständig utredning av störningen och ett bristfälligt åtgärdsförslag för att avhjälpa denna. Den omständigheten att bageriet inte fått omgående respons på redovisat åtgärdsförslag innebär inte att nämnden godkänner föreslagna åtgärder.

Valhallabageriet anför att de antar att den granskning av inkommen handling som förvaltningen enligt tidkortet har ägnat 1,5 timmar åt den 7 november 2007 avser granskning av bageriets överklagandeskrivelse daterad den 5 november 2007. Som förvaltningen redan förklarat i förtydligandet av tidkortet, daterat den 13 december 2007, avser detta mottagande och granskning av den anmälan som inkom till förvaltningen den 25 april 2007. Den aktuella posten har bokförts på tidkortet i efterhand och därav det missvisande datumet i tidkortet som bifogades avgiftsbeslutet. Nämnden debiterar inte tid för handläggning med anledning av överklaganden eftersom det saknas stöd för detta i taxan.

Miljöförvaltningen vill i sammanhanget även erinra om Valhallabageriets grundläggande skyldigheter att fortlöpande planera och kontrollera sin verksamhet för att motverka eller förebygga att verksamheten medför olägenheter för människors hälsa. Det är uppenbart att bolaget inte varit klart över sitt ansvar att motverka olägenheterna av sin verksamhet som sägs i 2 kap 3 § MB eller att löpande följa och skaffa sig fackmässig kunskap om dem och lämpliga försiktighetsmått mot dem på det sätt 2 kap 2 § MB föreskriver direkt för verksamhetsutövare. Förvaltningen anser att det är fullständigt fel att som görs i kompletteringsskriften tala om ett tillsynsmyndigheternas medverkandeansvar mot bakgrund av dessa grundläggande bestämmelser och mot bakgrund av den principiella bevisbördan i 2 kap 1 § MB för kunskapskravet och åtgärdandekravet som utövarna har.

I detta fall har olägenheter till följd av bageriets verksamhet konstaterats, vilket inte heller har ifrågasatts i sak av länsstyrelsen i beslutet den 11 december 2007. Av 7 § taxan framgår att avgift även tas ut i ärenden där olägenhet inte konstateras, men där verksamhetsutövaren inte har uppfyllt kraven på egenkontroll. En verksamhet med god



kontroll på sin verksamhet innebär normalt att tillsynsmyndigheten kan lägga ner mindre tid på tillsyn av verksamheten.

Valhallabageriet yrkar i sin kompletterande skrivelse den 21 december 2007 att bageriet helt bestrider betalningsansvar eller att det i vart fall föreligger sådana skäl att kravet på timavgift för tillsyn i det här fallet helt ska efterges. Förvaltningen anser yrkandet orimligt eftersom förvaltningen redan haft kostnaden för den lagligen utförda tillsynen mot de icke ifrågasatta olägenheterna.

Enligt 9 § taxan får nedsättning av avgift göras om det finns särskilda skäl med hänsyn till en verksamhets art, omfattning eller tillsynsbehov. Miljöförvaltningen anser att det i förevarande fall inte framkommit omständigheter som motiverar nedsättning eller efterskänkande av avgiften inom ramen för de grunder som anges i taxan. Förvaltningen vill hävda att den utredning som genomförts i ärendet inte på något sätt är onormalt omfattande för ett ärende av detta slag.

Sammanfattningsvis anser förvaltningen att Valhallabageriet inte anfört några skäl som ger länsstyrelsen anledning att ändra det överklagade beslutet om tillsynsavgift. Mot bakgrund av vad som anförts föreslår förvaltningen att miljö- och hälsoskyddsnämnden att avstyrker bifall till överklagandet i sin helhet.

Slut

Bilagor

- Bilaga 1 Överklagande av miljö och hälsoskyddsnämndens beslut
- Bilaga 2 Skrivelse till länsstyrelsen inkommen den 27 december 2007