

Anmälan mot Byggnadsnämnden i Ängelholms kommun angående handläggningen av ett ärende om bygglov

Anmälan

I en anmälan mot Byggnadsnämnden i Ängelholms kommun klagade D.I. AB (i det följande bolaget), genom AA, på handläggningen av ett ärende om bygglov för nybyggnad av ett vindkraftverk på fastigheten S 1:4. Bolaget anförde bl.a. följande. Ansökan om bygglov gjordes i mars 2003 och först två år senare beslutade nämnden att avslå ansökan. Nämnden dröjde med beslut i ärendet bl.a. med hänvisning till arbetet med en översiktsplan. Efter överenskommelse med planarkitekten återkallade bolaget andra ansökningar för att få bifall till denna ansökan.

Bolaget bad att få återkomma med skadeståndsanspråk.

Till anmälan fogades bl.a. byggnadsnämndens beslut den 15 mars 2005 att avslå bolagets ansökan om bygglov. Som skäl för beslutet angavs att förutsättningar saknades att ge lov enligt 8 kap. 12 § plan- och bygglagen (1987:10), då det med stöd av de bedömningar som gjorts i vindkraftspolicy och översiktsplan visat sig att kraven i 2 kap. och 3 kap. 1 och 2 §§ plan- och bygglagen inte var uppfyllda.

Utredning

Byggnadsnämndens handlingar i ärendet hämtades in.

Anmälan remitterades därefter till byggnadsnämnden för utredning och yttrande. I remissen angavs att nämnden även borde yttra sig över formerna för kommunikering med sökanden av tjänsteutlåtandet.

I byggnadsnämndens remissvar anfördes bl.a. följande.

Byggnadsnämnden delar inte anmälarens beskrivning och bedömning av hur ärendet handlagts och beslutats. Byggnadsnämnden/stadsarkitektkontoret har inte fördröjt eller förhalat ärendet. Handläggningen har istället varit inriktad på att få fram nödvändigt beslutsunderlag.

En helhetsbild som beslutsunderlag

Handläggning av bygglovsansökningar för vindkraft är komplicerad och tar tid. Det är anläggningar med stor och svårbedömd omgivningspåverkan som berör allmänna och enskilda intressen och ett vindkraftsprojekt måste bedömas i ett hel-

hetsperspektiv samman med andra vindkraftsprojekt. Beslut i vindkraftsärenden förutsätts numera grundas på översiktlig planering, inte enbart utredningar av enskilda ärenden. Handläggningen av det aktuella ärendet har därför varit inriktad på att få fram det översiktliga planeringsunderlaget och få en helhetsbild av vindkraftsutbyggnaden för att kunna fatta ett välgrundat beslut. Ängelholms kommun har för ändamålet utarbetat en vindkraftspolicy som är en övergripande avvägning mot andra intressen och övergripande bedömning av var vindkraftsutbyggnad kan vara lämplig. I kommunens översiktsplan har möjliga platser studerats och värderats närmare och i översiktsplanen har kunnat göras en helhetsbedömning av vad som är lämplig total utbyggnad i kommunen. Översiktsplanen genomgår omfattande samråds- och utställningsskeden med möjligheter till insyn och påverkan.

När aktuell ansökan inlämnades pågick samråd om översiktsplanen. Handläggningen av bygglovsansökan inriktades på att invänta utfallet av samrådet för översiktsplanen och utarbetandet och godkännandet av ett utställningsförslag. I det skedet beräknades ett välgrundat bygglovsbeslut kunna fattas. Översiktsplanens utställningsförslag blev dock starkt fördröjt (oklarhet om flygplatsens bullerstörningar) och i det läget bedömdes att vindkraftsärendena fick avgöras med översiktsplanen i befintligt skede. Översiktsplanen ställdes dock slutligen ut under senhösten 2004, utställningen avslutades i december. Översiktsplanen har antagits i juni 2005.

Översiktsplanens roll i tillståndsprövningen enligt PBL och MB beskrivs i följande utdrag ur Boverkets handbok Planering och prövning av vindkraftsanläggningar, 2003.

I en tillståndsprocess enligt MB behandlas endast det aktuella projektet och dess konsekvenser. Alternativa platser ska visserligen studeras i MKB, men att bedöma hur många vindkraftsanläggningar som är lämpligt för en trakt sett i ett helhetsperspektiv, hur det nu aktuella projektet ska ställas i relation till andra tänkbara projekt etc. är inte möjligt utifrån ett enstakaprojekt. För det krävs en mer samlad analys över bygden och regionen – en översiktlig planering med tillhörande konsekvensbedömning. Varje tillståndsprövning för vindkraftsanläggningar förutsätts därför föregås av och grundas på en kommunal översiktsplan eller regionala planer och program, som tagits fram i dialog med berörda intressen. Förutsättningar, konsekvenser och konflikter med andra mark- och vattenanvändningsintressen måste belysas och olika tänkbara områdets för- och nackdelar analyseras och vägas mot varandra. Detta gäller både för havet och för land. En sådan planeringsprocess är viktig inte minst för att kommunikationen med medborgarna ska bli bra. De människor som bor och verkar i de trakter där vindkraftsutbyggnad kan bli aktuell ska erbjudas möjlighet att vara med och påverka lokalisering och utformning av anläggningarna. Delaktighet på ett tidigt stadium är av avgörande betydelse.

Ett avgörande beslutsunderlag i vindkraftsärenden kan vara om försvaret har invändningar. Accepterar försvaret inte ett vindkraftverk kan beslutet om bygglov endast bli ett avslag och bygglovsärendet avslutas lämpligen utan närmare prövning. Den översiktliga planeringen av vindkraftsutbyggnaden försvaras av att försvaret av sekretesskäl inte fullt ut vill ta ställning till översiktliga riktlinjer såsom vindkraftspolicy och översiktsplan. Dessa dokument är i Ängelholm upprättade utan att försvarets invändningar är fullt kända. Först vid prövning av enskilda ärenden fås försvarets bedömning. Översiktliga avvägningar i vindkraftspolicy och översiktsplan kan därför visa sig behöva modifieras när enskilda ärenden börjar prövas. Vindkraftsansökningarna i Ängelholm har därför handlagts parallellt med varandra bland annat av det skälet att försöka få en samlad bild av försvarets ställningstagande.

Efter en kommunikation av översiktlig karaktär med försvaret om alla inläggande ansökningar om vindkraftverk fick stadsarkitektkontoret i juli 2004 besked att bland andra Spannarps-ärendet förhoppningsvis skulle få positivt svar vid en prövning. I september 2004 konstaterade stadsarkitektkontoret och den sökande att försvarets formella yttrande över ansökan skulle inhämtas av den sökande. 2005-01-18 inkom försvarets positiva besked till stadsarkitektkontoret.

En annan för helhetsbilden väsentlig del var att utröna vilka av alla de 27 inläggande vindkraftsansökningarna som hade fortsatt aktualitet. Alla sökande tillskrevs 2004-05-24 med en förfrågan om ansökningen fortfarande var aktuell.

I brevet uppmanades de sökande att återkalla ansökningar som inte längre var aktuella. I breven informerades om att ärendena skulle komma att bedömas mot riktlinjer i vindkraftspolicy och översiktsplan. I vissa ärenden, exempelvis Spannarps-ärendet, meddelades att stadsarkitektkontoret avsåg att föreslå avslag på ansökan med hänvisning till riktlinjer och restriktioner i kommunens vindkraftspolicy. Det tog ett antal månader att få in aktualitetsförklaringar från alla sökande.

BB/CC återkallade i detta sammanhang en ansökan och två ansökningar övertogs av annan sökande.

Krav på detaljplan

Till frågan om hur lovansökningar av vindkraftverk handläggs hör, att för de vindkraftsärenden som byggnadsnämnden bedömer vara möjliga för positiva besked om bygglov skall, enligt vindkraftspolicy och översiktsplan, en prövningsprocess med detaljplan inledas.

Kommunicering med sökanden

Stadsarkitektkontorets tjänsteutlåtande till byggnadsnämndens sammanträde 2005-03-15 sändes med post 2005-03-10 till den sökande samtidigt som det liksom alla övriga sammanträdeshandlingar sändes ut till byggnadsnämndens ledamöter. Tjänsteutlåtandet åtföljdes av ett brev med upplysning att ärendet skulle behandlas 2005-03-15 och att den sökande härmed gavs tillfälle att yttra sig i enlighet med föreskrifterna i PBL 8 kap 22 §.

Den sökande tog inte någon kontakt med stadsarkitektkontoret eller byggnadsnämnden före nämndens sammanträde. Den sökande har i brev, daterat 2005-03-14, inkommet till stadsarkitektkontoret 2005-03-18, klargjort att något svar inte kommer att lämnas över tjänsteutlåtandet utan att ärendet kommer att föras vidare med överklagande, JO-anmälan och eventuellt skadeståndsanspråk.

Arbetsbelastning

Stadsarkitektkontoret har haft en stor och ökande ärendemängd och därför har successivt bemanningen förstärkts. Periodvis har därför kontoret haft en hård arbetsbelastning, påverkad även av de naturliga kapacitetsförluster som uppstår vid återbesättning av tjänster. Under sådana förhållanden kan emellanåt ärenden inte handläggas med den snabbhet som alla önskar sig. Det betyder dock inte att ärenden fördröjs eller förhalas.

Bolaget bereddes tillfälle att yttra sig men hördes inte av.

Länsstyrelsens beslut den 13 juli 2006 med anledning av bolagets överklagande av byggnadsnämndens beslut hämtades in. I beslutet fann länsstyrelsen att nämnden inte med tillräckliga skäl visat att det aktuella vindkraftverket var olämpligt på angiven plats och att ansökan därför inte kunde avslås på de av nämnden anförda skälen. Länsstyrelsen beslutade att upphäva byggnadsnämndens avslagsbeslut och att återförvisa ärendet till nämnden för ny handläggning. Byggnadsnämnden har överklagat länsstyrelsens beslut.

Bedömning

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. I

detta ligger även att ärendet inom rimlig tid skall avslutas genom någon form av beslut.

Påbörjas arbete för att anta, ändra eller upphäva detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan som berör den fastighet som en ansökan om lov avser får byggnadsnämnden enligt 8 kap. 23 § plan- och bygglagen besluta om anstånd med avgörandet om lov till dess att planarbetet har avslutats. Om kommunen inte har avgjort planärendet inom två år från det att ansökningen om lov kom in till byggnadsnämnden, skall dock ansökningen avgöras utan dröjsmål.

Bolagets ansökan om bygglov kom in till byggnadsnämnden den 12 mars 2003. Den 18 mars 2003 skickade stadsarkitektkontoret en skrivelse till bolaget och uppgav bl.a. att ansökan avsåg en plats som enligt den av kommunfullmäktige antagna vindkraftspolicyn inte var lämplig för vindkraft och att beslut därför sannolikt kunde fattas utan kompletteringar i ärendet. Vid denna tidpunkt pågick samråd om en ny översiktsplan i kommunen och handläggningen av bygglovsansökan inriktades på att invänta utfallet av samrådet samt utarbetandet och godkännandet av ett utställningsförslag. I det förslag till ny översiktsplan som var föremål för samråd hade kommunens vindkraftspolicy införlivats. Utställningsförslaget blev fördröjt och under våren 2004 bedömde stadsarkitektkontoret att vindkraftsärendena i kommunen skulle avgöras utan ett godkänt utställningsförslag. Den 24 maj 2004 skickade stadsarkitektkontoret en skrivelse till bolaget i vilken bolaget uppmanades att senast den 28 juni 2004 meddela om ansökan fortfarande var aktuell. I skrivelsen angavs att stadsarkitektkontoret avsåg att föreslå byggnadsnämnden att avslå ansökan med hänvisning till kommunens vindkraftspolicy. Stadsarkitektkontoret angav också att i översiktsplaneförslaget ingick ingen vindkraftsutbyggnad på platsen för ansökan. Bolaget meddelade kontoret den 9 juni 2004 att ansökan fortfarande var aktuell. I september 2004 kom bolaget och stadsarkitektkontoret överens om att bolaget skulle hämta in ett yttrande från försvaret. Försvarets positiva besked kom in till kontoret i januari 2005. Den 15 mars 2005 beslutade byggnadsnämnden att avslå bolagets ansökan om bygglov. Under de två år som ärendet handlades hos nämnden efterfrågade bolaget ett flertal gånger beslut i ärendet.

Byggnadsnämnden har inte hänvisat till förhållanden som enligt 8 kap. 23 § plan- och bygglagen tillåter anstånd. Något beslut om anstånd har inte heller meddelats. Mot bakgrund av den ovan nämnda regleringen i förvaltningslagen och plan- och bygglagen hade nämnden därför att med normal skyndsamhet, utan längre avbrott i handläggningen, avgöra ärendet om bygglov. Enligt min mening borde byggnadsnämnden ha fattat beslut i ärendet långt tidigare än vad som skedde.

Av 8 kap. 22 § tredje stycket plan- och bygglagen framgår att ärenden om lov inte får avgöras utan att sökanden underrättats om det som tillförts ärendet genom andra än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Byggnadsnämnden får dock avgöra ett ärende utan att så skett, om det är uppenbart onödigt att sökanden yttrar sig.

Den sökande bör naturligtvis få skäligt rådrum att avge yttrande. Stadsarkitektkontorets tjänsteutlåtande skickades till bolaget den 10 mars 2005 för yttrande i enlighet med 8 kap. 22 § plan- och bygglagen. Bolagets ansökan behandlades på nämndens möte den 15 mars 2005. Enligt min mening var tiden mellan kommunikering och sammanträdet allt för kort.

Vad som har kommit fram i ärendet ger i övrigt inte anledning till något uttalande från min sida.

Upplyningsvis får meddelas att JO inte kan pröva frågor om skadestånd.

Ärendet avslutas.