

Handläggare
Per Lindqvist
Telefon: 08-508 28 704**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2015-11-17, p 11

Överklagande av beslut från länsstyrelsen om att återförvisa olägenhetsärende till miljö- och hälsoskyddsnämnden

Överklagande av beslut från länsstyrelsen 2015-10-23,
länsstyrelsens beteckning 5051-23772-2015

Förvaltningens förslag till beslut

1. Yrka att mark- och miljödomstolen i första hand upphäver länsstyrelsens beslut och fastställer miljö- och hälsoskyddsnämndens föreläggande, i andra hand upphäver länsstyrelsens beslut och återvisar ärendet till länsstyrelsen för förnyad prövning.
2. Åberopa detta tjänsteutlåtande som grund för nämndens talan.
3. Uppdra åt förvaltningschefen att företräda nämnden i ärendet.
4. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm
FörvaltningschefMonika Gerdhem
Avdelningschef

Sammanfattning

Detta är ett överklagande av ett beslut från länsstyrelsen om att upphäva ett överklagat föreläggande från miljö- och hälsoskyddsnämnden riktat mot en bostadsrättsförening om att låta utföra åtgärder och kontroller för fukt, ventilation, termiskt inomhusklimat och buller i en bostad.

Den 8 juni 2011 mottog miljöförvaltningen en olägenhetsanmälan från klaganden på Fatburgsgatan 18A i Stockholm. Enligt anmälan förekom störning på grund av fukt och mögel, inomhustemperatur, drag och störande ljud i klagandens bostad.

Den 16 mars 2012 förelade miljö- och hälsoskyddsnämnden Brf Dykärret 14 att för klagandens bostad låta utföra utredningar,

upprätta åtgärdsförslag och kostnadsberäkningar för åtgärder samt utföra åtgärd mot hissbuller i klagandens bostad. Föreningen överklagade beslutet.

Den 24 september 2014 beslutade länsstyrelsen att ändra på datumet för redovisning angivet i nämndens beslut (120316) men avslog överklagan i övrigt. Föreningen överklagade beslutet men återkallade senare överklagan.

Den 24 april 2015 inkom föreningen med redovisning av undersökningar vilka visade på allvarliga brister i inomhusmiljön. Föreningen uppgav att det i det här läget inte hade varit praktiskt möjligt att göra några kostnadskalkyler på de arbeten som ska utföras. Kostnaderna kan variera beroende på ambitionsnivå och utförare.

Den 29 maj 2015 förelade nämnden föreningen att vidta åtgärder och kontroller för inomhusmiljön i klagandens bostad. I motiveringen framförde nämnden angående avsaknad av kostnadsberäkning att nämndens uppfattning var att åtgärder måste genomföras och att inget åtgärdsförslag framstod som orimligt i förhållande till hälsonyttan. Föreningen överklagade beslutet.

Den 23 oktober 2015 beslutade länsstyrelsen att upphäva det överklagade beslutet i dess helhet och visa ärendet åter till miljö- och hälsoskyddsnämnden för erforderliga åtgärder. Länsstyrelsen anförde i skälen för beslutet att det inte hade framkommit något i ärendet som gav länsstyrelsen anledning att avvika från sin tidigare bedömning att föreningen ansvarar för olägenheterna enligt MB. Brf Dykärret 14 bedömdes därmed vara rätt adressat för de åtgärder som omfattades av föreläggandet. Eftersom det är fråga om så pass omfattande åtgärder är det dock enligt länsstyrelsens mening inte möjligt att göra en helhetsbedömning av föreläggandets rimlighet utan kännedom om åtminstone ungefärliga kostnader eller ett spann för kostnaderna.

Förvaltningen har överklagat länsstyrelsens beslut reservationsvis.

Förvaltningen anser i första hand att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och fastställa nämndens föreläggande. Bevisbördan för att åtgärderna skulle vara orimliga vilar på föreningen och inte nämnden.

I andra hand anser förvaltningen att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och återvisa ärendet till länsstyrelsen

för förnyad prövning. Eftersom även länsstyrelsen har en utredningsplikt borde länsstyrelsen inte ha upphävt nämndens beslut på grund av att underlag från föreningen saknades. Istället borde länsstyrelsens inom ramen för sin prövning ha förelagt föreningen att inkomma med det kompletterande underlag som länsstyrelsen anser sig behöva för att kunna fullgöra sitt utredningsansvar och fatta sitt beslut.

Bakgrund

Den 8 juni 2011 mottog miljöförvaltningen en olägenhetsanmälan från klaganden på Fatbursgatan 18A i Stockholm. Enligt anmälan förekom störning på grund av fukt och mögel, lufttemperatur, drag och störande ljud i klagandens bostad. Av inskickad dokumentation framgår att lägenheten är byggd 1992-1993 och att det är en vinds/etagelägenhet med takaltan och en bostadsyta på 163 m² samt att den är belägen på plan 5 och 6 i byggnaden. I anmälan uppgavs att man omedelbart efter tillträde (2008-11-28), men innan inflyttning, målade om delar av lägenheten och att målaren då påpekade att färgen inte torkade ordentligt på ett ställe i sovrumstak. Direkt efter inflyttning (2008-12-18) uppmärksammades att golven i lägenheten var kalla, speciellt längs väggarna. På vissa ställen noterades blåst eller kraftigt drag. Vidare angavs att direkt efter inflyttning uppmärksammades ett högt driftsljud och ett högt skärande bromsljud från hissen. Klaganden har bifogat konsultrapporter från undersökningar utförda genom klaganden

Enligt miljöförvaltningens noteringar är fastighetens byggnadsår 1907.

Mot bakgrund av befintliga utredningar i ärendet bedömde miljö- och hälsoskyddsnämnden att det förelåg olägenhet och risk för olägenhet för människors hälsa i bostaden och att Brf Dykärret 14 i egenskap av fastighetsägare ansvarade för att låta utföra kompletterande utredningar.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens utredningsföreläggande

Den 16 mars 2012 förelade miljö- och hälsoskyddsnämnden Brf Dykärret 14 att för klagandens bostad låta utföra utredningar för fukt, ventilation, värmeisolering med PE-folie och utföra åtgärd och utredning mot hissbuller. För upprättade åtgärdsförslag skulle kostnadsberäkningar för föreslagna åtgärder redovisas. Föreningen överklagade beslutet.

Den 24 september 2014 beslutade länsstyrelsen att ändra miljö- och hälsoskyddsnämndens föreläggande endast på så sätt att skriftlig redovisning skulle inkomma till nämnden senast 60 dagar efter att beslutet vunnit laga kraft. Länsstyrelsen avlog överklagandet i övrigt.

Föreningen överklagade länsstyrelsens beslut till Mark- och miljödomstolen. Föreningen återkallade emellertid sedermera sitt överklagande varvid länsstyrelsens beslut vann laga kraft.

Föreningens redovisning av utredning

Den 24 april 2015 inkom Brf Dykärret 14 med redovisning av utförda undersökningar. Föreningen meddelade att det i det här läget inte varit praktiskt möjligt att göra några kostnadskalkyler på de arbeten som ska utföras. Kostnaderna kan variera beroende på vilken ambitionsnivå man väljer och vem som utför det. Föreningen uppgav att man snarast kommer att ta upp en diskussion med klaganden om vem som ska göra vad, baserat på föreningens stadgar. Det bifogades rapporter från: Dry-IT AB daterad 150409 (utredning av inomhusmiljö och yttertak), KVS Montage AB daterad 150302 (ventilation) och Tunemalm Akustik AB daterad 150410 (hissbuller).

Dry-IT (utredning av inomhusmiljö och yttertak) angav under sin bedömning att det, utifrån de undersökningar som utförts, bedömdes föreligga brister i lägenhetens konstruktioner som berör det utvändiga och invändiga tätskiktet. Det bedömdes också finnas problem vad det gäller lägenhetens ventilation och ljudisoleringsförmåga. Via provtryckning/läckagesök av yttertakets tätskikt av plåt kunde det via den undersökningen som utförts konstateras att otätheter finns på flertalet platser. Via stickprovsmässiga provhål i ytterväggarna och även innertak kunde konstateras att brister finns i lägenhetens isolering och PE-foliens montering/täthet. Mikrobiella skador förekommer också på flera platser bakom väggarna. Det är svårt att fastställa orsaken till dessa skador. De kan bero på inomhusluft som har läckt ut i utrymmet eller att skadorna har funnits där när lägenheten byggdes. Fuktskadorna i sovrummet bedömdes bero på det vatten som läckt in i tak och väggkonstruktionen. I detta område behövs både sanering och avfuktning utföras. Dry-IT angav åtgärdsförslag för takläckage, fuktskador i sovrummet och PE-folie och isolering enligt nedan.

Takläckage

Vidta åtgärder och färdigställa tak enligt något av nedanstående alternativ:

- lägga om taket med ny plåt och underlagspapp. I samband med detta se över hela yttertaket råspont gällande eventuella skador som kan ha en negativ påverkan vad det gäller bärighet och funktion. Alternativt,
- kontrollera plåttaket genom en auktoriserad plåtslagare om möjligheten finns att utföra lokala tätningar av de platser där brister föreligger.

Fuktskador i sovrummet

Sanera samtliga skadade områden på yttertaket och sanera takstolarna från mikrobiellpåväxt. Därefter avfukta konstruktionen ner till godkända fuktvärden.

PE-folie och isolering

Samtliga skivmaterial av gips samt PE-folie och isolering mot kalla ytterväggar och takkonstruktioner rivs bort och kasseras. Därefter utföra vidare kontroller av yttertaket och befintliga takstolar för att fastställa omfattning och metod gällande sanering av mikrobiell påväxt.

KVS Montage AB (ventilation) angav i utlåtande att ventilations-systemet är uppbyggt av två stycken takfläktar och att dessa saknar ljuddämpare. Detta leder till att ljudnivån blir alldeles för hög då fläktarna är inställda på 67,5 l/s, vilket anges vara det som krävs för att ge rätt luftomsättning i berörd lägenhet. Lägesmarkering har utförts på båda tyristorn. Båda fläktarna måste vara i kontinuerlig drift. Antalet friskluftsventiler är underdimensionerade. Trots att tallriksventil i bastun är helt stängd så kommer det 5 l/s ur den. Detta beror på att det är otätt mellan tallriksventil och kanal. Köket saknar grundventilation då spisfläkten inte är i drift. Vid kontroll i inspektionsluckor såg man att tätskiktet ej är fackmässigt utfört. Nu dras luft in via otätheter i väggar m.m. då antalet friskluftsventiler är för få. Som åtgärdsförslag angav KGS Montage AB:

- bygga om ventilationssystemet så att man får ljuddämpare och att det blir endast ett system med kontinuerlig drift.
- köket kompletteras med ventilationskanal och en kontrollventil så man får ett kontinuerligt luftflöde i köket.
- kompletteras med flera friskluftsventiler.
- fräsa ur dörrposter mer så att luften lättare kommer in i badrummen.

Tunemalm Akustik AB (buller från hiss) angav att man utfört kontrollmätning av ekvivalenta och maximala ljudnivåer från hiss med maskinrummet intill Wikströms lägenhet. Ljudmätningarna har utförts för att kontrollera om ljudnivåerna minskat efter att dörren mellan sovrum och maskinrum försetts med tätningslister och hissmaskinen nyligen servats och smorts. Tunemalm hänvisade under kriterier till byggnadsregler.

Resultat

Sovr 1, plan 6, bakgrunds nivå 21 dBA eq, 24 dBA max.

Sovr 1, plan 6, uppmätt ljudnivå hiss 45 dBA eq, 64 dBA max.

Sovr 2, plan 6, bakgrunds nivå 21 dBA eq, 22 dBA max.

Sovr 2, plan 6, uppmätt ljudnivå hiss 25 dBA eq, 33 dBA max.

Vid mätning i sovrum 2 på plan 6 var dörren till sovrum 1 stängd.

Under rubriken kommentarer i utlåtandet uppgavs att såväl ekvivalenta som maximala ljudnivåer i sovrum 1 på plan 6 kraftigt överskrider kriterier och att i sovrum 2 på plan 6 uppfylls kriterierna. De höga nivåerna beror troligtvis inte enbart på för dålig ljudisolering hos dörren mellan hissmaskinrum och sovrum 1 på plan 6. Tunemalm misstänker att det kan vara en kombination av luftburet ljud och stomljud. För att avgöra vilka åtgärder som måste vidtas krävs kompletterande mätningar av ljud- och vibrationsnivåer för att utreda hur ljudet sprids från hissen till de olika rummen.

Miljö- och hälsoskyddsnämndens åtgärdsföreläggande

Den 29 maj 2015 förelade miljö- och hälsoskyddsnämnden Brf Dykärret 14 att för klagandens bostad på Fatbursgatan 18 A i Stockholm låta utföra fackmässiga åtgärder och kontroller enligt nedanstående.

1. Åtgärder och kontroller enligt åtgärdsförslag från Dry-IT AB daterat 2015-04-09, (bilaga2) avseende:

- a) Takläckage Vidta åtgärder och färdigställa tak enligt något av redovisade alternativ.
- b) Fuktskador i sovrummet
- c) PE-folie och isolering

2. Färdigställande av värmeisolering och PE-folie:

efter färdigställande av åtgärder/sanering/kontroller enligt punkt 1, fackmässigt färdigställa värmeisolering och PE-folie i syfte att riktvärden enligt Folkhälsomyndighetens allmänna råd om

temperatur inomhus (FoHMFS 2014:17) ska kunna innehållas samt bostadens lufttäthet och värmeisolering minst klara krav ställda i Svensk Byggnorm 1980

3. Lufttäthetsprovning:

efter färdigställande av åtgärder enligt punkt 2, låta utföra fackmässig lufttäthetsprovning av bostaden och redovisa uppmätt värde i oms/h.

4. Fackmässiga åtgärder för ventilationen enligt åtgärdsförslag från KVS Montage AB, daterat 2015-03-02, (bilaga 3).

Efter komplettering av friskluftsventiler/uteluftsventiler enligt åtgärdsförslaget ska ett uteluftsflöde ej understigande 0,35 l/s per m² golvarea uppnås. Åtgärder ska utföras med bästa möjliga teknik i syfte att motverka buller och drag.

5. Ventilationskontroll efter åtgärder:

- a) låta fackman mäta upp samtliga frånluftsflöden i bostaden.
- b) genom fackman redovisa antal uteluftsventiler, uteluftsventilernas märke/ modell, rumsplacering, och respektive ventils kapacitet för uteluftsflöde. Redovisningen ska avse hela lägenheten.

6. Ljudmätningar avseende buller från hiss enligt förslag från Tunemalm Akustik AB, daterat 2015 -04-10 avseende att: för sovrum 1 på plan 6, låta fackman inom akustik utföra kompletterande mätningar av ljud- och vibrationsnivåer för att utreda hur ljudet sprids från hissen (bilaga 4).

För säkerställande att sanering/åtgärder gällande fukt/mikrobiella skador samt isolering och PE-folie utförs fackmässigt från start till färdigställande skulle fackman inom fukt med kompetens som Byggdoktor (www.byggdoktor.com) eller diplomerad fuktsakkunnig (via Fuktcentrum, lth, www.fuktcentrum.lth.se) anlitas som sakkunnig.

Beslutet förenades med verkställighetsförordnande.

Skriftlig redovisning av ovanstående punkter samt dokumentation som styrker att sakkunnig inom fukt varit anlitad och tagit del av nämndens föreläggande skulle enligt beslutet vara inkommen till miljöförvaltningen **senast den 30 maj 2016**.

Nämnden bedömde att åtgärder måste genomföras. Några kostnadsberäkningar hade inte redovisats men nämnden ansåg att inget

åtgärdsförslag framstod som orimligt i förhållande till hälsonyttan. Sammantaget bedömde nämnden att det var rimligt att kräva att Brf Dykärret 14 låter utföra förelagda åtgärder och kontroller i syfte att undanröja olägenhet och risk för olägenhet för människors hälsa

Den 15 juni 2015 inkom ett överklagande från Brf Dykärret 14. Föreningen yrkade att länsstyrelsen i Stockholms län skulle undanröja miljö- och hälsoskyddsnämnden beslut och att föreläggandet i nämnda beslut (punkt 1-6) jämte vad som därtill förordnats i beslutet således ska upphävas. Föreningen ansökte om anstånd med att närmare utveckla sakomständigheter, grunder och inkomma med bevisuppgift i anledning av överklagandet.

Länsstyrelsens beslut

Den 23 oktober 2015 beslutade länsstyrelsen att upphäva det överklagade beslutet i dess helhet och visa ärendet åter till miljö- och hälsoskyddsnämnden för erforderliga åtgärder. Länsstyrelsen angav i sin motivering att det inte har framkommit något i ärendet som ger länsstyrelsen anledning att avvika från sin tidigare bedömning att föreningen ansvarar för olägenheterna enligt MB. Brf Dykärret 14 bedöms därmed vara rätt adressat för de åtgärder som omfattas av det aktuella föreläggandet. Vidare bedömde länsstyrelsen att utredningen i ärendet visar att den aktuella lägenheten har allvarliga brister. Enligt länsstyrelsens mening är föreläggandet i alla dess delar hälsomässigt motiverat enligt 2 kap. 3 § MB. Däremot bedömde länsstyrelsen att eftersom det är fråga om så pass omfattande åtgärder så är det inte möjligt att göra en helhetsbedömning av föreläggandets rimlighet utan kännedom om åtminstone ungefärliga kostnader eller ett spann för kostnaderna. Finns olika åtgärdsalternativ får alternativa beräkningar göras. Länsstyrelsen bedömde därför att ärendet inte är tillräckligt utrett.

Länsstyrelsen konstaterade vidare att nämnden i sitt beslut den 16 mars 2012 har förelagt Brf Dykärret 14 att inkomma med kostnadsberäkningar för de åtgärdsförslag som skulle tas fram och att bostadsrättsföreningen inte har efterkommit föreläggandet i denna del. Länsstyrelsen har därför erinrat nämnden om möjligheterna att vitesförelägga föreningen enligt 26 kap. 14 § MB alternativt ansöka om verkställighet av föreläggandet hos kronofogdemyndigheten enligt 26 kap. 17 MB.

Yrkande

Förvaltningen föreslår nämnden att i första hand yrka att mark- och miljödomstolen med upphävande av länsstyrelsens beslut fastställer

nämndens föreläggande, i andra hand yrka att mark- och miljödomstolen återvisar ärendet till länsstyrelsen för förnyad prövning.

Grunder

Av länsstyrelsens beslut följer att miljö- och hälsoskyddsnämndens föreläggande i alla dess delar är hälsomässigt motiverat. Likaså gör länsstyrelsen bedömningen att bostadsrättsföreningen i egenskap av verksamhetsutövare i miljöbalkens mening är ansvarig för att åtgärda de konstaterade olägenheterna. Länsstyrelsen anser emellertid att det förhållande att föreningen, trots föreläggande från nämnden, inte inkommit med en kostnadsberäkning avseende åtgärderna medför att det inte går att göra en bedömning av föreläggandes rimlighet. Länsstyrelsen anser mot denna bakgrund att ärendet inte är tillräckligt utrett varmed länsstyrelsen upphäver nämndens beslut.

Frågan som domstolen har att ta ställning till är om 2 kap. 7 § miljöbalken ställer krav på tillsynsmyndigheten att visa att åtgärderna är rimliga i förhållande till miljö- eller hälsonyttan, eller om det är verksamhetsutövaren som har att visa att förelagda åtgärder är orimliga. Eftersom föreningen i förevarande fall därtill inte inväntat att åtgärderna i sig är orimliga aktualiseras även frågan om utredningsskyldigheten för att pröva åtgärdernas rimlighet enligt 2 kap. 7 § miljöbalken faller på länsstyrelsen eller tillsynsmyndigheten.

Utveckling av förvaltningens förstahandsyrkande

Av 2 kap. 1 § miljöbalken följer att bevisbördan enligt miljöbalken vilar på verksamhetsutövaren. Av detta följer att det är verksamhetsutövaren som ska visa att ett krav på skyddsåtgärd eller andra försiktighetsmått i det enskilda fallet är orimligt (Kommentaren I, 2:32; prop. 1997/98:45 I s. 231 f.). Motsatsvis är det som utgångspunkt inte nämndens uppgift i egenskap av tillsynsmyndighet att visa att ett föreläggande är rimligt.

Förvaltningen anser därmed att det är föreningens ansvar att både påpeka och bevisa att en åtgärd är orimlig. Genom att nämnden förelade föreningen att redovisa en kostnadsberäkning har nämnden rimligen gjort det som kan förväntas inom ramen för nämndens utredningsplikt. Om föreningen vill göra invändning om att de förelagda åtgärderna blir orimligt dyra skulle det med fördel kunna ske inom ramen för prövningen av nämndens åtgärdsföreläggande.

Föreningen har emellertid inte ens påstått, vare sig i kommunikation med förvaltningen eller i överklagandet till länsstyrelsen, att åtgärderna i sig är orimliga. Förvaltningen anser därmed mot bakgrund av kravet på snabb och effektiv handläggning i 7 § förvaltningslagen (1986:223) och de konstaterade allvarliga olägenheter som måste åtgärdas, att det inte vore ändamålsenligt att, som länsstyrelsen föreslår, fördröja handläggningen av ärendet ytterligare genom att vid vite förelägga föreningen om att inkomma med en kostnadsberäkning.

Eftersom de förelagda åtgärderna är nödvändiga att utföra för att olägenheterna i bostaden skall undanröjas, och föreningen förelagts att inkomma med kostnadsberäkning och åtgärderna i sig inte kan bedömas vara orimliga, anser förvaltningen att åtgärderna måste vidtas oavsett om en kostnadsberäkning genomförts eller ej.

Mot denna bakgrund anser förvaltningen att mark- och miljödomstolen med upphävande av länsstyrelsens beslut ska fastställa miljö- och hälsoskyddsnämndens föreläggande.

Utveckling av förvaltningens andrahandsyrkande

För det fall mark- och miljödomstolen instämmer i länsstyrelsens bedömning anser förvaltningen att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut och återvisa ärendet till länsstyrelsen för förnyad prövning. Förvaltningen vill i detta sammanhang påminna om att även länsstyrelsen i egenskap av förvaltningsmyndighet har ett utredningsansvar (jfr. RÅ 1974 ref. 29). I linje med kravet på snabb och effektiv handläggning i 7 § förvaltningslagen borde länsstyrelsen därmed inte ha upphävt nämndens beslut på grund av att underlag från föreningen saknades. Istället borde länsstyrelsens inom ramen för sin prövning ha förelagt föreningen att inkomma med kompletterande underlag som länsstyrelsen anser sig behöva för att kunna fullgöra sitt utredningsansvar och fatta sitt beslut.

Skyndsam handläggning

Mot bakgrund av de allvarliga olägenheterna som konstaterats i lägenheten och att det är av stor vikt att dessa snarast åtgärdas, hemställer förvaltningen om en skyndsam handläggning av ärendet.

Bilagor

Bilaga 1. Föreläggande från miljö- och hälsoskyddsnämnden 150529.

Bilaga 2. Rapport från Dry-It daterad 150409.

Bilaga 3. Rapport från KVS Montage AB daterad 150302.

Bilaga 4. Rapport från Tunemalm Akustik AB daterad 150410.

Bilaga 5. Beslut från länsstyrelsen 151023.