

Till länsstyrelsen i Skåne län

Dnr 505-38774-2018 Överklagande av miljöförvaltningens i Malmö stad beslut den 12 december 2018 om föreläggande om utredning av åtgärder mot trafikbuller (dnr MN 2018-06134 § 154)

I egenskap av ombud för Malmö stad (nedan Staden) utvecklar undertecknad överklagandet av rubricerat beslut enligt följande.

Yrkande

Staden yrkat även fortsatt att länsstyrelsen, med undanröjande av rubricerat beslut, förklarar att Staden saknar skyldighet att vidtaga de föreslagna åtgärderna.

Omständigheter

Skälighetsavvägning

Staden önskar inledningsvis framhålla att det utredningsmål som följer av föreläggandet inte svarar mot de utgångspunkter som Mark- och miljööverdomstolen i flera domar slagit fast (se bl.a. dom den 23 april 2012 i M 5958-11 och nu senast i dom den 12 september 2018 i M 6855-17). MÖD har då bl.a. uttalat att det generellt sett finns behov av att åtgärda trafikbuller i samhället samt att utgångspunkten är att åtgärderna ska syfta till att bullernivåerna begränsas till vad som motsvarar en god miljö. Vid prövning enligt miljöbalken har god miljö i praxis ansetts motsvara de riktvärden för buller som framgår av infrastrukturpropositionen (1996/97:53), vilket för ekvivalentnivå utomhus anges till 55 dB(A) vid fasad. MÖD har dock

då även uttalat att för buller i befintlig miljö ska fastigheter där bullernivån överstiger 65 dB(A) ekvivalent värde utomhus vid fasad anses vara rimliga att åtgärda. Vad som är möjligt får bedömas med utgångspunkt från vad som är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt med hänsyn till nyttan av skyddsåtgärderna och försiktighetsmåten i 2 kap. miljöbalken. Mot denna bakgrund har MÖD då fastslagit att den bullernivån som i dagsläget är relevant att utgå från för åtgärder är 65 dB(A) ekvivalent värde vid fasad. Om det saknas omständigheter som kunde motivera ingripande även vid lägre nivåer, anser domstolen att det inte är möjligt att kräva ingripanden i sådan miljö.

Redan mot ovan angiven bakgrund saknas stöd för den nivå som förvaltningen tagit till utgångspunkt för sitt föreläggande. I nu aktuellt fall saknas helt omständigheter som kunde grunda mer omfattande åtgärder än som MÖD funnit i stadgad praxis och inte heller har några sådana omständigheter anförts av förvaltningen.

Det syfte som förvaltningen synes ha med sitt föreläggande är vidare att på en mer övergripande nivå reglera bullernivåer vid olika fastigheter. Sådan mer övergripande reglering, som har karaktären av generell föreskrift, är inte heller möjlig att meddela i föreläggandets form. I detta sammanhang kan då även MÖD:s dom den 17 juni 2013 i M 10049-12 nämnas, vari även den omständigheten att skolor förekom i området som omfattades av föreläggandet inte föranledde annan bedömning än i ovan angivna avgöranden.

Förvaltningens föreläggande syftar därmed i detta fall till att nå nivåer, vid vilka åtgärder och försiktighetsmått skulle anses vara orimliga till sin omfattning och utformning. Den nytta som kunde uppnås med eventuella skyddsåtgärder och försiktighetsmått skulle därmed inte stå i rimlig proportion till kostnaden för åtgärderna. Någon skyldighet att utreda sådana orimliga åtgärder kan inte heller föreligga.

Sammantaget saknas således stöd för kravet på att utreda fastigheter som utsätts för nivåer under 65 dB(A). Vidare är föreläggandet därtill för generellt utformat för att kunna läggas till grund för krav på utredning, eftersom det saknas omständigheter som i sig kunde motivera sådant behov.

Lokalisering och adressat för föreläggande om skyddsåtgärder och försiktighetsmått

Till det ovan sagda önskar Staden även framhålla att Miljööverdomstolen genom dom den 19 april 2011 i M 4256-10 funnit att det i valet av adressat före förelägganden rörande förskoleverksamhet är just utövaren av sådan som ska väljas. MÖD har funnit att det ligger på utövaren av förskoleverksamhet att svara för lämpligheten i verksamhetens lokalisering, bl.a. med hänsyn till omgivningsbuller.

MÖD har då bl.a. framhållit att det av såväl 8 kap. 9-10 §§ plan- och bygglagen (2010:900) som Skolverkets allmänna råd för öppen förskola (2000:1) följer att det vid förskolor bör finnas tillgång till lämplig utemiljö. Beträffande förskolor får därmed såväl inom- som utomhusmiljön anses omfattas av bestämmelsen i 9 kap. 9 § miljöbalken.

Vidare uttalade MÖD att det för en verksamhet ska väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och detta då enligt 2 kap. 6 § miljöbalken. Vid de avvägningar som ska göras enligt nämnda bestämmelse måste beaktas de olägenheter som sedan tidigare förekommer på platsen. Genom att lokalisera en förskola vid trafikerade vägar blir olägenheterna från vägen i form av buller- och luftföroreningar något som kan drabba de barn som deltar i förskoleverksamheten. Förskoleverksamheten är dock inte, till skillnad från t.ex. en verksamhet som har till syfte att utnyttja en naturresurs på visst ställe, bunden till just den aktuella platsen och det är inte orimligt att kräva en annan lokalisering. Mot denna bakgrund fann MÖD att sådan lokalisering av förskoleverksamhet kan vara olämplig och att det ligger inom utövaren av förskoleverksamhetens ansvar att svara för att lokaliseringen är lämplig. Därmed är det denne som är den rätta adressaten för eventuella förelägganden och inte väghållaren.

Sammantaget är således Staden i sin egenskap av väghållare inte heller rätt adressat för utredningen av ljudnivån på hela vistelseytan. Även mot sådan bakgrund ska föreläggandet undanröjas.

Faktisk möjlighet

Avslutningsvis, och som en fortsättning av det ovan sagda, så konstaterar Staden att det är förskoleverksamheten som har möjlighet att påverka utformning och lokalisering av vistelseytan. Stadens saknar i egenskap av väghållare möjlighet att i rättsligt och faktiskt hänseende påverka sådan omständighet. Det är därmed även med beaktande av sådan utgångspunkt riktigt att det är utövare av förskoleverksamheten som har att svara för de förutsättningar som råder på vistelseytan. Att rättslig och faktisk möjlighet att påverka de omständigheter som omfattas av föreläggandet måste föreligga för att föreläggande ska få meddelas utgör en grundläggande förutsättning. När sådana möjligheter saknas kan inte föreläggande meddelas.

Staden önskar då även upplysa om att Staden efterfrågat information som kunde vara av betydelse för att utreda de omständigheter som förvaltningen önskar utreda och då i form av information som förvaltningen eller skolverksamheten ensamt har tillgång till. Staden har inte erhållit efterfrågad information. Sådan information har efterfrågats i det arbete som Staden redan genomfört för att kartlägga buller i stadens miljö och som bl.a. föranletts av de krav på sådan kartläggning som följer av författning, exempelvis i form av förordningen (2004:675) om omgivningsbuller. Kartläggningen har även omfattat nu aktuella skolor. Även mot sådan bakgrund kan konstateras att Staden inte kunde efterkomma de föreläggande som förvaltningen meddela och som även omfattar bullerskyddande åtgärder.

Sammanfattning

Staden anser att det saknas stöd för kravet på utredning som med de nivåer som anges i detta. Som MÖD slagit fast i ett stort antal domar är det inte rimligt att överväga åtgärder med dessa nivåer som utgångspunkt, om inte särskilda omständigheter föreligger. Några sådana omständigheter föreligger inte här.

Vidare är den rätta adressaten för förelägganden i fråga om aktuella omständigheter inte Staden i egenskap av väghållare, utan istället utövare av skolverksamheten. Även detta följer av avgörande från MÖD.

Avslutningsvis saknar Staden möjlighet att i faktisk och rättslig mening efterkomma meddelat föreläggande i alla delar, eftersom inte all erforderlig information finns tillgänglig för Staden och inte heller kan förväntas föreligga. Sådan information har inte heller tidigare har lämnats vid de förfrågningar som Staden gjort.

Stockholm den 11 januari 2019

Tomas Underskog