

Handläggare
Karin Hultman
Telefon: 08-508 281 25

Till
Miljö- och hälsoskyddsnamnden
2016-04-12

Yttrande till mark- och miljödomstolen i mål M 1210-16; Utvecklande av nämndens yrkanden och grunder för överklagande av länsstyrelsens beslut i fråga om hög inomhustemperatur

Förvaltningens förslag till beslut

1. Yrka att mark- och miljödomstolen upphäver länsstyrelsens beslut och fastställer nämndens beslut om att lämna klagomålen utan åtgärd.
2. Åberopa detta tjänsteutlåtande som grund för nämndens talan i målet
3. Uppdra åt förvaltningschefen att företräda nämnden i ärendet.
4. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Monika Gerdhem
Avdelningschef

Sammanfattning

Nämnden har genom beslut den 12 januari 2015 lämnat klagomål om bl.a. hög inomhustemperatur utan ytterligare åtgärd eftersom mätning i den klagandes bostad visat temperaturer under Folkhälsomyndighetens allmänna råd (FoHMFS 2014:17) för när fortsatt utredning av inomhustemperaturer behöver vidtas.

Nämndens beslut överklagades till länsstyrelsen, som den 8 februari 2016 beslöt att återförvisa ärendet till nämnden i denna del eftersom det i detta fall behöver vidtas ytterligare mätningar under några sommandagar för att det ska gå att få en uppfattning om huruvida de uppmätta temperaturerna är varaktiga och för att ge ett säkrare underlag för olägenhetsbedömningen.

Nämnden har överklagat länsstyrelsens beslut reservationsvis och utvecklar med detta tjänsteutlåtande nämndens yrkande och grunderna för talan.

Yrkande

Miljöförvaltningen föreslår att nämnden yrkar, att länsstyrelsens beslut om att återförvisa ärendet ska upphävas och att nämndens beslut om att lämna klagomålen utan ytterligare åtgärd ska fastställas.

Grunder för talan

Förvaltningen anser att den mätning som har vidtagits i den klagandes bostad överensstämmer med Folkhälsomyndighetens allmänna råd för inomhustemperatur. Mätningarna visar att temperaturen i bostaden vid mättillfället inte översteg 26 °C vilket är det riktvärde vid vilket Folkhälsomyndigheten enligt de allmänna råden rekommenderar fortsatt utredning. Förvaltningen anser det således vara visat att det inte föreligger någon risk för olägenhet till följd av höga temperaturer i bostaden och att det därmed inte finns skäl att vidta ytterligare mätningar. Vidare menar förvaltningen att det inte har framkommit några sådana särskilda omständigheter som skulle kunna föranleda ett längre gående behov av mätningar än vad som ges i de allmänna råden.

Länsstyrelsens beslut om återförvisning kan i förlängningen få till följd att fastighetsägaren eller nämnden behöver utföra utredningar som visar sig onödiga och därmed för med sig onödigt höga utredningskostnader vid handläggning av liknande ärenden.

Bakgrund

Klagomål inkom den 3 december 2013 från en boende på Elfvingården, Lyckovägen 9 i Äppelviken. Elfvinggården är ett kollektivhus för ensamstående kvinnor. De anmälda klagomålen avsåg fuktskada i bostadens kök och hög inomhustemperatur under perioden juni till september. Fastighetsägarna kontaktades av miljöförvaltningen men avhördes inte. Den 20 augusti 2014 meddelade den klagande att fuktskadan hade åtgärdas men att det fortfarande var problem med höga temperaturer i lägenheten. Miljöförvaltningen bokade in en tid för inspektion den 3 september 2014. Vid tillsynsbesöket gjordes en mätning som pågick mellan 14.50 och 15.20 varvid lufttemperaturen mättes i enlighet med Folkhälsomyndighetens allmänna råd på tre punkter, i tre höjder på vardera punkten. Mätningen visade på temperaturer mellan 24,3 och 24.6 °C. och en operativ temperatur om 24.4 °C 0,6 meter över golvet. Vid mätningen rådde meteorologiska sommarförhållanden, vädret var klart, temperaturen utomhus uppgick till 20 °C och

samtliga fönster var stängda. En indikativ kontroll av bostadens ventilation utfördes även vid inspektionstillfället varvid inga anmärkningar kunde noteras. I yttrande över inspektionsrapporten anförde den klagande i huvudsak att utomhustemperaturen vid mättillfället inte varit representativ och att inomhustemperaturen varit över 26 °C under somrarna de senaste åren, trots fördragna persienner och täckande gardiner.

Folkhälsomyndighetens allmänna råd (FoHMFS 2014:17) anger att utredning om för höga (eller låga) inomhustemperaturer skall utföras i två steg. En indikerande mätning som bör innehålla kontroll av lufttemperatur, lufrörelser och golvtemperatur. Om den indikerande mätningen visar på temperaturer under 20 °C eller över 26 °C sommartid skall fortsatt utredning ske.

Eftersom de uppmätta temperaturerna samtliga låg inom det intervall när fortsatt utredning inte behöver ske, beslöt nämnden genom delegationsbeslut den 12 januari 2015 att lämna klagomålen avseende fuktskada samt hög inomhustemperatur i lägenheten utan ytterligare åtgärd.

Nämndens beslut överklagades av den boende som bl.a. yrkade att hyresvärden skulle erbjuda henne ersättningsboende. I fråga om inomhustemperaturen anförde klaganden i huvudsak följande. Hyresvärden utförde i juni 2013 en temperaturmätning i bostaden under tre dygn. Avsikten var att fönstren skulle vara stängda under mätningen vilket enligt klaganden var omöjligt till följd av fuktskadan som då fanns i bostaden. Mätningarna föranledde att hyresvärden satte in tonade fönster och persienner i lägenheten vilket endast minskade inomhustemperaturen marginellt. Temperaturen i lägenheten ligger mellan 26 °C och 33 °C dygnet runt under perioden juni till augusti. De mätningar som företogs av miljöförvaltningen den 3 september 2014 är inte rättvisande eftersom någon mätning inte vidtogs i sovalkoven samt att det inte rådde sommarlika förhållanden vid tiden för mätningen. Hyresvärden har, enligt klaganden, angett att det är byggnadstekniska orsaker till de höga temperaturerna i bostaden och enligt nämnden kan det då ställas krav på åtgärder. Temperaturen i lägenheten kan inte jämföras med andra lägenheter i huset eftersom värmen sannolikt stiger upp underifrån där det finns korridorer med stora fönsterväggar. Dessutom finns det en handdukstork som inte går att stänga av i den klagandes bostad. Bostaden är inte lämplig för bostadsändamål varför hyresvärden ska evakuera den klagande. Det går inte att visats i lägenheten innan kl. 12 på dagen utan att ha alla fönster vidöppna och det fungerar inte att sova i lägenheten med öppna fönster eftersom lägenheten ligger på första våningen. Vidare

har den klagande medicinsk utrustning och mediciner i bostaden som inte tål temperaturer över 25 °C.

Länsstyrelsen beslöt den 8 februari 2016 att upphäva nämndens beslut och återförvisa ärendet till nämnden för fortsatt handläggning. Länsstyrelsen delade nämndens bedömning att de vid inspektionstillfället uppmätta temperaturerna låg under Folkhälsomyndighetens rekommenderade värde för fortsatt utredning, och att utomhustemperaturen om 20 °C vid mättillfället var representativ för att kunna mäta sommartemperaturen inomhus. Länsstyrelsen anser emellertid att den utförda mätningen endast har skett vid ett tillfälle och anser att en mätning inte ger tillräckligt underlag i detta fall för att bedöma om temperaturen i lägenheten utgör en olägenhet för människors hälsa eller inte. För att få en uppfattning om huruvida uppmätta temperaturer är varaktiga anser länsstyrelsen att det i detta fall behöver göras mätningar under ytterligare några dagar under sommarperioden vilket skulle utgöra ett säkrare underlag för olägenhetsbedömningen.

Miljöförvaltningen överklagade länsstyrelsens beslut reservationsvis den 19 februari 2016 och har efter hemställan beviljats anstånd med att inkomma med utvecklande av talan till den 14 april 2016, dvs. till efter nämndsammanträdet den 12 april 2016.

Möjligheten att överklaga ett beslut om återförvisning

Av bestämmelsen i 34 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) framgår att en talan mot beslut varigenom mål återförvisas till lägre instans endast får föras om beslutet innefattar avgörande av fråga som inverkar på målets utgång, dvs. om det innebär ett ställningstagande i sakfrågan. Denna princip får enligt Mark- och Miljööverdomstolen anses tillämplig även på återförvisningsbeslut som fattas av en förvaltningsmyndighet, t ex ett beslut av länsstyrelsen att återförvisa ett ärende till en miljönämnd.

Miljöförvaltningen är väl medveten om att det enligt den senaste praxisen från Mark- och miljööverdomstolen finns begränsningar när det gäller möjligheten att överklaga ett beslut om återförvisning av ett ärende för ytterligare utredning, jmf. Mark- och miljööverdomstolens dom den 24 juni 2014 i mål nr M 4244-14. Av domskälen framgår bl.a. att motivet till att inte tillåta ett överklagande av ett återförvisningsbeslut är att en part inte ska kunna förhålla processen. Av rättegångsskäl bör dock sådana beslut kunna överklagas som innefattar ställningstaganden som binder underinstanserna, i annat fall kan part gå miste om möjligheten att få prövat det ställningstagande som ryms i återförvisningen.

Återförvisas ett mål endast för att utredningen ska kompletteras finns enligt Mark- och Miljööverdomstolen inte något sådant

rättsskyddsbehov utan tvärtom talar just effektivitetsskäl för att inte tillåta ett överklagande. Det förutsätter dock att det i återförvisningsbeslutet inte finns några uttalanden i någon fråga som inverkar på målets utgång, t.ex. om prövningsramen påverkas eller anvisningar ges om hur sakfrågan ska bedömas.

I det nu aktuella ärendet talar just effektivitetsskäl för att länsstyrelsens återförvisningsbeslut skall upphävas. Syftet bakom Folkhälsomyndighetens allmänna råd om att företa mätningar av inomhustemperaturen i en bostad i två steg – en indikerande mätning och eventuell fortsatt utredning – torde motiveras av att inte ådra en fastighetsägare eller det allmänna onödiga utredningskostnader.

När en överprövande myndighet ställer längre gående utredningskrav än vad som framgår av allmänna råd och praxis kan det leda till onödiga utredningar och bristande effektivitet. Förvaltningen anser därför att det måste gå att överklaga ett sådant avgörande, av såväl effektivitets- som av rättssäkerhetsskäl. Det gäller särskilt när det inte har framkommit några omständigheter i det enskilda fallet som motiverar ett sådant längre gående utredningsansvar.

I förevarande fall har länsstyrelsen gjort bedömningen att det i det enskilda fallet finns skäl att utreda temperaturen i den klagandes bostad under en längre period än vad som framgår av de allmänna råden utan att länsstyrelsen anför vad som särskilt påkallar ytterligare mätningar i det enskilda fallet. Avgörandet får enligt miljöförvaltningen konsekvenser i miljöförvaltningens utövande av tillsyn vid klagomål om inomhustemperatur. Miljöförvaltningen vill i detta sammanhang påpeka att mark- och miljödomstolen nyligen i mål M 2174-15 slog fast att det är Folkhälsomyndighetens allmänna råd (FoHMFS 2014:17) som ska vara styrande för nämnden i bedömningen om ytterligare mätningar erfordras.

Miljöförvaltningen menar sammanfattningsvis att ett förfarande där länsstyrelsen ställer strängare utredningskrav än vad som framgår av allmänna råd och praxis, utan att närmare motivera desamma, riskerar att leda till en situation där nuvarande system med bl.a. Folkhälsomyndigheten som tillsynsvägledande myndighet urholkas om sådana beslut inte går att överklaga.

Skäligheten i nämndens beslut

I och med länsstyrelsens nu överklagade beslut skiftar sakfrågan enligt miljöförvaltningens mening från att avse själva klagomålet om höga inomhustemperaturer till att gälla frågan om i vilken utsträckning ett klagomål rimligen ska behöva utredas för att nämnden ska anses ha haft fog för att avsluta ärendet utan att vidta åtgärd.

Förvaltningen anser att temperaturmätningarna i den klagandes bostad har utförts helt i enlighet med Folkhälsomyndighetens allmänna råd om temperatur inomhus. Temperaturmätningar har utförts i bostaden genom att den operativa temperaturen har mätts, vilket är längre gående än att utföra indikativa mätningar. Den operativa temperaturmätningen har visat att riktvärdet på 26 °C klaras med marginal och det har därför inte bedömts vara nödvändigt att vidta mer omfattande utredningar om temperaturen i bostaden. Syftet med en indikerande mätning är att den sker vid ett enskilt tillfälle som bedöms som representativt för de rådande förhållandena i bostaden.

Miljöförvaltningen har i fråga om höga inomhustemperaturer inte fått in några ytterligare klagomål från boende i fastighetens ca 300 lägenheter. Inte heller fastighetsägaren har fått in några klagomål på för höga temperaturer. Vad den klagande har anfört ifråga om att temperaturen i lägenheten inte kan jämföras med andra lägenheter i huset, eftersom värmen sannolikt stiger upp underifrån där det finns korridorer med stora fönsterväggar, saknar enligt miljöförvaltningen grund eftersom golvtemperaturen vid den operativa mätningen visade samma temperatur som lufttemperaturen. Bostäderna i fastigheten får istället anses vara utformade på liknande sätt och det finns inget tecken på någon tillskjutande värme från intilliggande lokaler eller liknande.

Sammantaget anser miljöförvaltningen att det inte finns några uppgifter i det enskilda ärendet som föranleder ett behov av ytterligare temperaturmätningar, även med beaktande av att den klagande skulle kunna anses vara känsligare än normalt. När det gäller möjligheten att varaktigt mäta temperaturen vill miljöförvaltningen även anföra att förvaltningen saknar utrustning och resurser för att låta utföra långtidsmätningar och att det inte kan anses vara påkallat med ytterligare ca 2-3 tillsynsbesök när det är påvisat att det vid den första mätningen inte förelåg någon risk för olägenhet. Sådan tillsynstid torde inte heller kunna debiteras fastighetsägaren eftersom den indikerande mätningen inte gav skäl för fortsatt utredning.

Miljöförvaltningen menar att länsstyrelsen genom sitt beslut ställer för långtgående krav på utredning när det gäller inomhustemperaturen i den klagandes bostad. Detta särskilt sett till att det inte har framkommit några sådana omständigheter i det enskilda fallet som föranleder ett längre gående utredningsbehov. Miljöförvaltningen menar att nämnden har haft fog för sitt beslut att lämna klagomålen utan ytterligare åtgärd och att länsstyrelsens beslut innebär ett alltför stort avsteg från Folkhälsomyndighetens allmänna råd.

Miljöförvaltningen anser mot denna bakgrund att det finns grund för att ta upp nämndens överklagande till prövning och att beslutet om att återförvisa ärendet till nämnden ska upphävas.

Bilagor

1. Länsstyrelsens beslut 2016-02-08 i ärende 5051-5614-2015
2. Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut 2015-01-12 i ärende 2013-016745