



Catrine Eckers
Miljö- och hälsoskyddsinspektör
Telefon 08-508 28 904
catrine.nordling@miljo.stockholm.se

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

YTTRANDE ÖVER DEBASER PRODUKTION HB:S ÖVERKLAGANDE AV LÄNSSTYRELSENS BESLUT

Remiss från Miljödomstolen (mål nr. M 4099-07)

Förslag till beslut

- 1 Avstyrka bifall till överklagandet och att Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut från den 31 oktober 2005 fastställs
- 2 Åberopa Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande som yttrande i ärendet

Gunnar Söderholm

Martina Bengtsson

Sammanfattning

Miljöförvaltningen utförde den 24 maj 2005 en ljudnivåmätning vid en konsert på Debaser, Karl Johans Torg. Ljudnivån uppmättes till 105 dBA ekvivalentnivå och 119 dBA maxnivå. Ljudnivån överskred Socialstyrelsens riktvärden (100 dBA ekvivalentnivå och 115 dBA maxnivå) för höga ljudnivåer och bedömdes utgöra en risk för olägenhet för människors hälsa p.g.a. hörselskador. Miljö- och hälsoskyddsnämnden förelade Debaser Produktion HB i ett delegationsbeslut den 31 oktober 2005 om att upprätta och redovisa ett egenkontrollprogram som skulle säkerställa att ljudnivån på Debaser inte överskrider 100 dBA i ekvivalentnivå och 115 dBA i maxnivå där publik vistas. Debaser överklagade detta beslut. Den 9 maj 2007 fattade Länsstyrelsen beslut i ärendet. Länsstyrelsen gjorde samma bedömning som Miljö- och hälsoskyddsnämnden. Debaser Produktion HB överklagade även Länsstyrelsens beslut. Den 7 augusti 2007 gav Miljödomstolen Miljö- och hälsoskyddsnämnden tillfälle att yttra sig över kompletteringen av Debaser Produktion HB:s överklagan. Förvaltningen anser inte att något väsentligt nytt framkommit i kompletteringen. Överklagandet bör därför avslås.

Bakgrund

Under våren och sommaren 2005 genomförde Miljöförvaltningen ett flertal ljudnivåmätningar på olika platser där höga ljudnivåer förekommer i staden. Ljudnivåmätningarna ingick i Socialstyrelsens nationella tillsynsprojektet- Höga ljudnivåer. En av ljudnivåmätningarna i projektet utfördes vid en konsert med Trettioåriga Kriget på Debaser på Karl Johans Torg den 24 maj 2005. Resultatet från mätningen kommunicerades med Debaser i slutet av maj 2005.

Ljudnivåmätningen genomfördes i syfte att kontrollera om Socialstyrelsens Allmänna råd om höga ljudnivåer (SOSFS 2005:7) innehölls. Riktvärdet enligt dessa råd är 100 dBA i ekvivalent ljudnivå och 115 dBA i maximal ljudnivå. Dessa riktvärden tillämpas vid bedömningar av om olägenhet för människors hälsa föreligger enligt 9 kap. 3 § miljöbalken. Mätningen utfördes enligt Sveriges provnings- och forskningsinstituts standard (SP Info 2004:45) för mätning av höga ljudtrycksnivåer.

Ljudnivån vid konserten med Trettioåriga Kriget på Debaser uppmättes till 105 dBA ekvivalentnivå och 119 dBA maxnivå. Ljudnivån överskred Socialstyrelsens riktvärden för höga ljudnivåer och bedömdes utgöra en risk för hörselskador.

I ett delegationsbeslut den 31 oktober 2005 förelade Miljö- och hälsoskyddsnämnden Debaser Produktion HB om att upprätta och redovisa ett egenkontrollprogram som skulle säkerställa att ljudnivån på Debaser inte överskrider 100 dBA i ekvivalentnivå och 115 dBA i maxnivå där publik vistas. Egenkontrollprogrammet skulle redovisas till Miljöförvaltningen senast 30 dagar efter delgivning.

Den 14 november 2005 inkom en överklagan från Debaser Produktion HB. Det huvudsakliga skälet som uppgavs i överklagandet var att Miljö- och hälsoskyddsnämndens bruk av lagrummet strider mot den grundlagskyddade yttrandefriheten och rätten till framförande av konstnärligt verk. Vidare uppgavs bl.a. att miljöbalkens skyddsområde endast avser ofrivillig exponering. Överklagandet sändes till Länsstyrelsen för vidare prövning.

Den 27 december 2005 erhöll Miljöförvaltningen resultatet från loggning av ljudnivåer vid konserter på Debaser. Ekvivalenta ljudnivåer hade loggats från den 21 september till den 17 december 2005. Ljudnivåerna under denna period överskred inte riktvärdet 100 dBA ekvivalent.

Den 9 maj 2007 fattade Länsstyrelsen beslut i ärendet (se bilaga 1). Länsstyrelsen gjorde samma bedömning som Miljö- och hälsoskyddsnämnden. Debaser Produktion HB överklagade Länsstyrelsens beslut. Den 7 augusti 2007 fick Miljö- och hälsoskyddsnämnden en skrivelse från Miljöödomstolen, Nacka Tingsrätt, där nämnden

ges tillfälle att yttra sig över kompletteringen av Debaser Produktion HB:s överklagan (se bilaga 2).

Förvaltningens synpunkter

LAGSTIFTNING

Enligt 2 kap. 1 § miljöbalken ska en verksamhetsutövare kunna visa att verksamheten följer de förpliktelser som följer av 2 kapitlets allmänna hänsynsregler.

Alla som bedriver en verksamhet ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning för att skydda människors hälsa mot skada eller olägenhet (2 kap. 2 § miljöbalken).

En verksamhetsutövare ska vidta de försiktighetsåtgärder som krävs för att förhindra att olägenhet för människors hälsa uppstår (2 kap. 3 § miljöbalken).

Enligt 9 kap. 3 § miljöbalken avses med olägenhet för människors hälsa störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

Enligt 9 kap. 9 § miljöbalken ska lokaler för allmänna ändamål brukas på ett sådant sätt att olägenhet för människors hälsa inte uppkommer. Det är ägaren eller nyttjanderättshavaren till lokalen som ska vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja olägenheter för människors hälsa.

Den som bedriver en verksamhet som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa ska fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Den som bedriver sådan verksamhet ska lämna förslag till kontrollprogram om tillsynsmyndigheten begär det (26 kap. 19 § miljöbalken).

Riktvärden för höga ljudnivåer finns i Socialstyrelsens allmänna råd om höga ljudnivåer (SOSFS 2005:7). Dessa allmänna råd är ett stöd för tillämpningen av 9 kap. 3 § och 26 kap. 19 § miljöbalken. Riktvärdena är framtagna för platser och lokaler där hög musik spelas. Riktvärdet för höga ljudnivåer för lokaler eller platser dit barn under 13 års ålder inte har tillträde är 100 dBA för ekvivalent ljudnivå och 115 dBA för maximal ljudnivå.

SYNPUNKTER PÅ DEBASER PRODUKTION HB:S ÖVERKLAGAN

Debaser Produktion HB har i sitt överklagande anfört ett antal grunder för att beslutet ska ändras. Nedan bemöter förvaltningen dessa grunder. Utdrag ur Debaser Produktion HB:s överklagande redovisas i kursiv stil nedan.

Debaser: Miljöbalkens skyddsregler syftar till att skydda människors hälsa i omgivningen till närliggande miljöfarlig verksamhet. Debasers besökare kan inte beskrivas som människor i omgivningen utan som avtalsslutande part, som genom att betala inträde

frivilligt tar del av den konsertverksamhet som Debaser tillhandahåller. Miljö- och hälsoskyddsnämndens tillämpning av miljöbalken gör att avtalsfriheten begränsas. Miljöbalken ska inriktas på sådana situationer där tredje man ofrivilligt utsätts för exponering av sådan miljöfarlig verksamhet som kan innebära risk för att skada uppkommer. Debasers besökare utsätts inte för ofrivillig exponering. Som exempel skulle alkoholkonsumtion kunna likställas med exponering av de ljudtrycksnivåer som människor utsätts för vid besök på en konsert. Trots att alkoholintag medför en risk för ohälsa, är det individen som själv beslutar om risken och bär det yttersta ansvaret för eventuella konsekvenser av alkoholkonsumtionen.

Miljöbalken syftar till att skydda människors hälsa mot olägenhet. En bedömning av om olägenhet för människors hälsa föreligger enligt 9 kap. 3 § miljöbalken ska göras utifrån en störnings allvarlighet och frekvens.

Reglerna i miljöbalken med tillhörande lagstiftning är, i huvudsak, en offentligrettslig reglering som syftar till att skydda miljön och människors hälsa. Den syftar på en rad områden att ingripa i just avtalsfriheten. Det gäller t ex hyreslagstiftning där hyreslagens regler verkar parallellt med miljölagstiftningen. Detsamma gäller t.ex. konsertverksamhet. Syftet med bestämmelserna är ju just att människor inte skall komma till skada vid bl.a. musikframträdanden.

Det finns inte skäl att nu närmare utreda de allmänna principerna för förhållandet mellan civilrätt och offentlig rätt. Förvaltningen kan bara konstatera att klaganden har fel i detta avseende och att det vore välkommet om domstolen härvidlag upplyser klaganden om i varje fall de elementära grunderna för miljölagstiftningen. För övrigt torde även civilrätten sätta gränser för vilka skador man kan åsamka varandra i ett avtalsförhållande, men den frågan ankommer det inte på nämnden att reda ut.

En olägenhet för människors hälsa kan uppkomma på olika platser och i olika lokaler. Den som bedriver verksamheten på en plats eller i en lokal har rådighet och skyldighet enligt miljöbalken att förhindra att olägenhet uppkommer. Som besökare kan man inte själv i förväg bedöma om ljudnivån är skadlig eller inte. Miljöförvaltningen får årligen ta emot klagomål från besökare till konserter om att ljudnivån varit för hög och att de har fått tillfälliga eller i värsta fall permanenta skador på hörseln. Antalet hörselskador i befolkningen ökar, därmed även samhällets kostnader. Debaser likställer individens eget ansvar då det gäller höga ljudnivåer med alkoholkonsumtionen. Förvaltningen anser att jämförelsen haltar då individen här inte själv kan påverka ljudnivån. I detta fall handlar det alltså om den rådighet och det ansvar en verksamhetsutövare har över hur hög ljudnivå besökaren utsätts för. Förvaltningen vill i sammanhanget framhålla att stadgad praxis inte kräver att någon utsätts ofrivilligt för att definitionen av olägenhet för människors hälsa ska vara uppfylld och att det därigenom ankommer på utövaren att beakta de skaderisker verksamheten ger upphov till.

Debaser: Att den som går till en affär eller en motionslokal inte ska behöva riskera skador på hörseln när denne handlar eller motionerar kan tyckas självklart och i sådana

sammanhang torde beslut av den innebörd som Miljö- och hälsoskyddsnämndens fylla en funktion. Att detsamma skulle gälla en rockklubb där besökarnas mål just är att utsätta sig för hög ljudvolym ter sig dock nästan absurt. Debaser anser att det skulle vara tillfyllest att som verksamhetsutövare tillse att deras besökare underrättas och upplyses om den ljudtrycknivå som hålls och att den kan orsaka skador på hörseln. Detta skulle kunna ske genom varningsskyltar och erbjudande om gratis/fria öronproppar.

Miljöförvaltningen ser det som en självklarhet att ingen ska behöva utsättas för risk för hörselskador oavsett om det är en besökare i en motionslokal eller en konsertlokal. Miljöbalken innehåller inga undantag härvidlag. Förvaltningen vill också framhålla att gällande riktvärden för höga ljudnivåer har hållits vid de flesta av inspektionerna som förvaltningen utfört på andra konserter. T.ex. så innehölls gällande riktvärden vid Metallicas konsert på Stadion den 12 juli 2007. Enligt försiktighetsprincipen, 2 kap. 3 § miljöbalken, så ska försiktighetsåtgärder vidtas redan då det föreligger en risk för olägenhet. Grundprincipen i miljölagstiftning är att det i första hand är källan som ska åtgärdas, d.v.s. musikkällan i detta fall. Den ska anpassas så att riktvärden klaras. Utöver detta är naturligtvis öronproppar och information om ljudnivåer ett bra sätt att som verksamhetsutövare erbjuda ett särskilt skydd och/eller information till besökarna. Sådana försiktighetsmått säkerställer inte att besökare inte drabbas av en hörselskada. Besökare kan ofta själva inte avgöra om ljudnivån är skadligt hög förrän efter konserten när det redan kan vara för sent. Besökare vill helst undvika öronproppar då dessa förändrar ljudupplevelsen- inte sällan på ett sämre sätt än en sänkning av ljudnivån. Miljöförvaltningen anser inte att det finns något rättsligt stöd för att Debaser som verksamhetsutövare efter eget gottfinnande kan lägga över ansvaret på besökaren om att skydda hörseln.

Debaser: Debaser har investerat i bästa tillgängliga ljudteknik och gör dagligen kontroller, samt upprättar dokumentation som omfattar mer än vad som krävs enligt branschpraxis och miljöbalkens regler om egenkontroll.

Miljöförvaltningen anser självklart att det är bra att Debaser självmant har investerat i bästa tillgängliga ljudteknik och att dagliga kontroller utförs. Resultatet från den loggning som Debaser redovisat visar att den ekvivalenta ljudnivån inte överskred gällande riktvärden. Den maximala ljudnivån har inte redovisats. Någon redovisning av hur kontrollerna utförts, rutiner för egenkontrollen etc. har inte heller redovisats till Miljöförvaltningen. Om rutiner och försiktighetsmått finns och Debaser har en fungerande egenkontroll ifrågasätter Miljöförvaltningen varför Debaser inte har inkommit med en redovisning enligt föreläggandet.

Debaser: Ekvivalentnivån är olämplig för att styra musikaliska framföranden, som bygger på dynamik och variation. Vidare tar Socialstyrelsens riktlinjer inte hänsyn till vissa grundläggande sakomständigheter. T.ex. synes Socialstyrelsen utgå från att konserter- inne som ute- i stort sett är jämförbara. Så är det naturligtvis inte. Att avseende en mindre lokal tro att man genom att endast sänka ljudnivån skulle kunna

efterkomma Socialstyrelsens riktlinjer är att underskatta de rent tekniska besvären. Som exempel kan nämnas att ett "normalt" trumspel, på ett vanligt trumset, genererar en ljudtrycksvolym på 104 dBA, helt utan teknisk utrustning.

Det finns riktvärden för både ekvivalent ljudnivå och för maximal ljudnivå. Detta innebär att ljudnivån kan variera över tiden, d.v.s. både vara högre och lägre än riktvärdet för ekvivalent ljudnivå. Det är den "genomsnittliga" ljudnivån under konserten som man mäter vid ekvivalent ljudnivå. Den ekvivalenta ljudnivån får inte överskrida 100 dBA. Enstaka ljudtoppar får dock inte överskrida riktvärdet för maximal ljudnivå som är 115 dBA. Ljudförhållandet vid en konsert utomhus blir annorlunda jämfört med ljudförhållandet i en lokal inomhus. Det är dock så att en ljudnivå på 105 dBA ekvivalent är lika skadlig oavsett om den förekommer inomhus eller utomhus. Risken för skador är beroende av ljudnivån, inte lokalen. Detta kan därför innebära att en åtgärd genom att endast sänka volymen inte är tillräcklig. Det kan även bli nödvändigt att vidta åtgärder på den tekniska utrustningen och på lokalen som sådan. Miljöförvaltningen anser att allt detta inryms i verksamhetsutövarens ansvar enligt miljöbalken och därmed omfattas i egenkontrollansvaret.

Debaser: Ljudvolymen i musik utgör inte en fristående och oberoende parameter, utan är en viktig och ofta avgörande del av det konstnärliga framförandet och innehållet. Rätten till yttrandefrihet och framförande av konstnärligt verk är i Sverige grundlagsskyddad. En tillämpning av Miljöbalkens regler i strid med dessa regler skulle innebära ett oproportionerligt ingrepp liksom en grundlagsstridig rättstillämpning.

De svenska grundlagarna ger inte stöd för Debaser att inte följa gällande miljö- och hälsoskyddsregler.

Debaser har gjort gällande att det ingår i yttrandefriheten att framföra konstnärliga verk inför publik på sådant sätt att olägenheter för människors hälsa uppstår. I varje fall skulle det gälla om den skadelidande har medgett att framträdandet kan vålla skada på denne. Det är enligt förvaltningen en felaktig ståndpunkt. Grundlagarna – och inte minst Regeringsformen som det här närmast är fråga om – innehåller en rad inskränkningar för att garantera människors säkerhet m.m.

Det ankommer, som tidigare anförts, inte på nämnden att bemöta dessa principiella ställningstaganden. Det finns dock skäl att nämna att förvaltningen ser dessa ståndpunkter som så långsökta att de närmast har karaktären av okynnesinvändningar när de anföras av ombud med någon erfarenhet av svensk rättstillämpning.

Miljöförvaltningen föreslår därför sammanfattningsvis att Miljö- och hälsoskyddsnämnden avstyrker bifall till överklagandet och yrkar att nämndens beslut från den 31 oktober 2005 fastställs.



Slut

Bilagor

Bilaga 1 Länsstyrelsens beslut, den 9 maj 2007

Bilaga 2 Debaser Produktion HB:s komplettering av överklagande, den 27 juli 2007