



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060110

DOM
2014-06-24
Stockholm

Mål nr
M 4244-14

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts dom 2014-04-04 i mål nr M 5964-13, se bilaga

KLAGANDE

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun
Box 8136
104 20 Stockholm

MOTPART

R W

SAKEN

Tillsynsåtgärder mot buller på X i Stockholm; nu fråga om avvisning

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Mark- och miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd.
2. Mark- och miljööverdomstolen upphäver mark- och miljödomstolens dom och avvisar Miljö- och hälsoskyddsnämndens i Stockholms kommun överklagande till mark- och miljödomstolen av länsstyrelsens beslut.

Dok.Id 1153713

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.avd6@dom.se
www.svea.se

Telefax
08-561 675 59

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00-15:00

BAKGRUND

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholms kommun (nämnden) beslutade den 12 maj 2011 att inte vidta någon åtgärd med anledning av klagomål från R W avseende trafikbuller. R W överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) som upphävde nämndens beslut och återförvisade ärendet till nämnden för fortsatt handläggning med motiveringen att det inte var klarlagt huruvida det fanns behov av bullerskyddsåtgärder eller inte. Länsstyrelsen ansåg att det inte var tillräckligt att göra en rimlighetsbedömning av bullernivån utifrån beräknade nivåer i bullerkartläggningen utan att det fanns behov av en mätning på plats.

Nämnden överklagade beslutet till mark- och miljödomstolen som avvisade överklagandet med motiveringen att kommunala nämnder inte i praxis tillerkänts rätt att överklaga ett beslut varigenom ett av nämnden meddelat gynnande beslut ändrats eller upphävts då beslutet inte har ansetts gå emot de allmänna intressen som kommunen har att företräda. Mark- och miljödomstolen menade att nämndens beslut att inte vidta åtgärder inte är ett sådant förpliktande beslut eller avslagsbeslut vars ändring i länsstyrelsen föranleder klagorätt för nämnden och inte heller att länsstyrelsens återförvisningsbeslut är ett sådant beslut som kan anses gå emot de allmänna intressen som nämnden har att företräda.

Nämnden överklagade beslutet till Mark- och miljööverdomstolen som undanröjde mark- och miljödomstolens beslut och återförvisade målet till mark- och miljödomstolen för prövning i sak. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att talan mot beslutet enligt grunderna för 34 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) endast får föras om beslutet innefattar avgörande av fråga som inverkar på målets utgång, dvs. innebär ett ställningstagande i sakfrågan. Länsstyrelsen har gjort en annan bedömning än nämnden när det gäller behovet av utredning och därmed fann Mark- och miljööverdomstolen att beslutet innefattade ett avgörande av en fråga som inverkar på målets utgång. Dessutom fann Mark- och miljööverdomstolen, i motsats till mark- och miljödomstolen, att nämndens beslut att inte vidta åtgärder är ett sådant beslut vars ändring föranleder klagorätt för nämnden.

Efter prövning i sak avslog mark- och miljödomstolen i den nu överklagade domen nämndens överklagande. Mark- och miljödomstolen, som ansåg att länsstyrelsens beslut om återförvisning var riktigt, instämde i länsstyrelsens bedömning att det förelåg en viss osäkerhet vad avser de beräkningar som gjorts för bullernivån vid och i R Ws bostad och att osäkerheten i beräkningarna ger upphov till tveksamheter kring ljudnivån.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Nämnden har överklagat mark- och miljödomstolens dom och yrkat att Mark- och miljööverdomstolen, med upphävande av mark- och miljödomstolens dom, ska fastställa nämndens beslut.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd och tar upp målet till omedelbart avgörande.

En fråga som tidigare varit aktuell i målet är om länsstyrelsens beslut att återförvisa ärendet till nämnden för ytterligare utredning är överklagbart. Motsvarande fråga har varit aktuell i skilda avgöranden vid domstolen och har bedömts på olika sätt. Mot den bakgrunden finner Mark- och miljööverdomstolen nu skäl att åter ta upp frågan.

Enligt 34 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) får talan mot beslut, varigenom mål återförvisas till lägre instans, endast föras om beslutet innefattar avgörande av fråga som inverkar på målets utgång, dvs. innebär ett ställningstagande i sakfrågan. Denna princip får anses tillämplig även på återförvisningsbeslut som fattas av förvaltningsmyndighet, i detta fall på länsstyrelsens beslut.

Motivet för att inte tillåta ett överklagande av ett återförvisningsbeslut är att en part inte ska kunna förhålla processen (jfr Fitger m.fl., Rättegångsbalken 4, s. 54:8). Av rättsskyddsskäl bör dock sådana återförvisningsbeslut 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 (se Bertil Wennergren, Förvaltningsprocesslagen 6 upplagan, s. 406). Återförvisas ett mål endast för att utredningen ska kompletteras finns inget sådant rättsskyddsbehov utan tvärt om talar just effektivitetsskäl för att inte tillåta ett överklagande (se SOU 2010:29 s. 629). Det förutsätter dock att det i återförvisningsbeslutet inte finns några uttalanden i någon fråga som inverkar på målets utgång, t.ex. genom att prövningsramen påverkas eller anvisningar ges om hur sakfrågan ska bedömas.

Länsstyrelsen har i sitt beslut uttalat att det finns behov av ytterligare bullerutredning men inte gjort några uttalanden i frågan om bulleråtgärder ska begäras av nämnden eller inte, dvs. den fråga ärendet rör. Länsstyrelsens avgörande innefattar således inte något ställningstagande som inverkar på ärendets utgång och det är därför inte överklagbart. Mark- och miljödomstolens dom ska därför upphävas och Miljö- och hälsoskyddsnämndens överklagande till mark- och miljödomstolen av länsstyrelsens beslut avvisas. Det innebär att länsstyrelsens beslut att återförvisa ärendet till nämnden står fast.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättslagmännen Per-Anders Broqvist och Lars Dirke samt hovrättsråden Lars Borg (deltar inte i beslutet om prövningstillstånd) och Anna Tiberg, referent.
Föredragande har varit Camilla Fylkehed.



NACKA TINGSRÄTT
Mark- och miljödomstolen

DOM
2014-04-04
meddelad i
Nacka Strand

Mål nr M 5964-13

KLAGANDE

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholm
Box 8136
104 20 Stockholm

MOTPART

R W

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Stockholms läns beslut 2012-11-30 i ärende nr 5051-17893-2011, se bilaga 1

SAKEN

Om att lämna klagomål om buller utan åtgärd för X i Stockholm

DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen avslår överklagandet.

Dok.Id 362163

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 1104 131 26 Nacka Strand	Augustendalsvägen 20	08-561 656 00 E-post: mmd.nacka@dom.se www.nackatingsratt.domstol.se	08-561 657 99	måndag – fredag 08:30-16:00 -

BAKGRUND

Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Stockholm (nämnden) beslutade 2011-05-12 att lämna R Ws klagomål till nämnden avseende buller utan åtgärd. R W överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) som i beslut 2012-11-30 upphävde nämndens beslut och återförvisade ärendet till nämnden för fortsatt handläggning. Nämnden överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen som avvisade överklagandet med hänvisning till att nämnden saknade rätt att överklaga beslutet. Nämnden överklagade detta beslut till Mark- och miljööverdomstolen som upphävde beslutet och återförvisade målet till mark- och miljödomstolen för prövning i sak.

YRKANDEN M.M.

Nämnden har yrkat att mark- och miljödomstolen med ändring av länsstyrelsens beslut ska fastställa nämndens beslut 2011-05-12 att lämna klagomålet utan åtgärd. Nämnden har till stöd för sitt överklagande anfört i huvudsak följande. Enligt stadens bullerkartläggning är den dygnsekvivalenta ljudnivån vid den värst utsatta fasaden på R Ws villabostad i det lägre spannet på 50-55 dB(A). Fastigheten uppfyller därmed inte de kriterier som staden satt upp för att erhålla bidrag för bullerskyddsåtgärder. Den ekvivalenta ljudnivån ska enligt stadens bullerskyddsprogram vara minst 62 dB(A) vid fasad för att erbjudas bullerskyddsåtgärder. Beräkningarna är fullgoda som underlag för bedömning av om det föreligger olägenheter till följd av buller. En normal fasaddämpning förefaller det långsiktiga målet på 30 dB(A). Med en normal fasaddämpning förefaller det långsiktiga målet på 30 dB(A) ekvivalent ljudnivå inomhus klaras med marginal i R Ws bostad.

I Stockholm finns cirka 170 000 personer som har en ljudnivå som överstiger 55 dB(A), nämnden har vid avvägning bedömt att alla fastigheter inte kan åtgärdas på en gång. Valet att prioritera de värsta utsatta fastigheterna är ekonomiskt rimligt och miljömässigt motiverat. Mätningar av buller görs endast undantagsvis. Beräkningar

av ljudnivån ger generellt sett ett mer tillförlitligt bedömningsunderlag än ljudmätningar.

Den största bullerkällan vid X är Råckstavägen. Ljudnivån 50-55 dB(A) är beräknad utifrån trafikflödet 3 700 fordon per dygn utifrån trafikflöden år 2001-2002. En trafikmätning från år 2011 på Råckstavägen visar att trafikflödet var cirka 4 400 fordon per dygn. Trafikflödet på X har legat oförändrad på 1 200 fordon per dygn år 2001-2002 och år 2009.

Det är orimligt att trafikkontoret, i egenskap av trafikhuvudman, ska utföra enskilda mätningar vid klagandens bostad eftersom den bullerkartläggning som finns över stadens alla gator ger ett bra underlag för vilka områden som ska prioriteras för åtgärder och vidare utredningar.

Under de senaste tio åren har befolkningen i området (Råcksta) ökat med 2 000 personer, barn och unga står för en stor del av ökningen. För att R Ws bostad ska bli aktuell för bullerskyddsåtgärder krävs att trafikflödet har mer än tredubblats sedan år 2011. Utifrån dessa uppgifter bedömer nämnden att det inte finns anledning att tro att en så pass kraftig trafikökning har skett under en tvåårsperiod.

R W har beretts tillfälle att yttra sig över nämndens överklagande men inte avhörts.

DOMSKÄL

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut.

Utgångspunkten vid en bedömning av om och vilka bullerdämpande åtgärder som bör vidtas är att åtgärderna ska syfta till att begränsa bullernivåerna så att dessa inte är högre än vad som motsvarar en god miljö. En god miljö anses motsvara de bullervärden för nybyggnad av bostäder och nybyggnation eller väsentlig

ombyggnad av trafikinfrastruktur som framgår av Infrastrukturpropositionen (prop. 1996/97:53), se t.ex. MÖD 2007:16 och 2008:27. I Infrastrukturpropositionen anges dessa värden, såvitt avser vägtrafikbuller, som 55 dB(A) ekvivalentvärde utomhus vid fasad och 30 dB(A) ekvivalentvärde inomhus (prop. 1996/97:53 s. 43 f). Vid avgörande om det kan anses rimligt att vidta åtgärder för att uppnå dessa värden måste det göras en bedömning i varje enskilt fall. Åtgärderna som leder till att värdena för inomhusmiljö kan klaras ska prioriteras (prop. 1996/97:53 s. 50 f). Den aktuella bullersituationen måste ställas mot vilken bullerreducering som är tekniskt möjlig och ekonomiskt rimlig att åstadkomma. Vidare kan andra omständigheter, exempelvis en större ombyggnad av infrastrukturen, få betydelse på vilka krav som kan ställas på bullerdämpande åtgärder (jfr. t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom 2005-10-18 i mål M 6047-04). För infrastrukturen gäller att ett åtgärdsprogram, för att på lång sikt uppnå riktvärdena inomhus, i en första etapp bör avse minst de fastigheter som exponeras av trafikbuller om 65 dB(A) ekvivalentnivå såvitt avser vägtrafikbuller utomhus (prop. 1996/97:53 s. 43 f). Nämnden har uppgett att staden överväger att utföra bullerdämpande åtgärder när ljudnivån överstiger 62 dB(A) vid fasad.

Nämnden har gjort gällande att R Ws bostad inte överskrider de värden som anges i Infrastrukturpropositionen och att underlaget är tillräckligt för att göra denna bedömning. Mot bakgrund härav prövar mark- och miljödomstolen inledningsvis frågan om underlaget i målet är tillräckligt för att bedöma ljudnivåerna vid och i R Ws bostad.

Stockholms stad har, i enlighet med förordningen (2004:675) om omgivningsbuller, upprättat ett åtgärdsprogram för 2009-2013. Nämnden har i sitt överklagande bifogat en bullerkarta, varpå klagandens bostad är utsatt. Av denna karta framgår att den ekvivalenta ljudnivån vid R Ws fasad uppgår till 50 dB(A) på de värst utsatta ställena. Nämnden har i yttrande till mark- och miljödomstolen dock uppgett att den ekvivalenta ljudnivån vid R Ws fasad uppgår till 50-55 dB(A) på de värst utsatta ställena. Nämnden har uppgett att beräkningen 50-55 dB(A) är gjord utifrån trafikflödet 3 700 fordon per dygn på Räckstavägen och att

en trafikmätning 2011 utvisade att det fanns ett trafikflöde om 4 400 fordon per dygn. Nämnden uppger vidare att trafikflödet har legat oförändrat på 1 200 fordon per dygn mellan år 2001-2002 och 2009 för X. Av länsstyrelsens beslut framgår dessutom att länsstyrelsen ansett att en, vid tiden för länsstyrelsens beslut, aktuell bullerkarta utvisade att bullernivån på X uppgick till 50-59 dB(A) ekvivalentvärde. Det har således redovisats olika uppgifter om ljudnivåerna vid R Ws fastighet.

I utredningsmaterialet saknas uppgifter avseende om och i sådant fall hur det förhållande att det är fråga om en korsning vid den aktuella fastigheten påverkar bullernivån. Det framgår inte att någon hänsyn har tagits till denna faktor. I utredningsmaterialet finns inte heller några uppgifter om och i sådant fall hur kollektivtrafiken, främst i form av bussar, kan påverka ljudmiljön i R Ws bostad.

Såvitt gäller inomhusmiljön har nämnden uppgett att en fasad vanligen dämpar buller med cirka 30 dB(A). Den dämpande effekten är dock beroende på hustyp, fönstertyp och andra omständigheter i det enskilda fallet. I målet finns inget underlag som kan föranleda någon mer specifik slutsats om vilken dämpande effekt fasaden på det aktuella huset kan ha på ljudet i R Ws bostad.

Mark- och miljödomstolen finner mot bakgrund av vad som anförts att det föreligger viss osäkerhet vad avser de beräkningar som gjorts för bullernivån vid och i R Ws bostad. Osäkerheten i beräkningarna ger upphov till tveksamheter kring ljudmiljön i R Ws bostad. Behovet av bullerdämpande åtgärder och vilka eventuella åtgärder som är ekonomiskt rimliga ska prövas i varje enskilt fall. Mot bakgrund av att det saknas tillförlitliga uppgifter om ljudmiljön vid och i R Ws bostad kan någon sådan avvägning inte göras. Mark- och miljödomstolen anser mot bakgrund härav att länsstyrelsens beslut om återförvisning var riktigt. Nämndens överklagande ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 2 (DV 427)

Överklagande senast den 2014-04-25. Prövningstillstånd krävs.

I domstolens avgörande har deltagit tingsfiskalen Cornelia Svensson, ordförande,
och tekniska rådet Gisela Köthnig.