

Handläggare
Mats Gille

Miljöförvaltningen
Uppsala kommun
753 75 UPPSALA

Diarienummer
DNR 2019-009043-HS

Datum
2021-09-09

Yttrande med anledning av Miljöförvaltningens förslag till beslut i ärende med dnr 2019-009043-HS

Inledning

Härmed inges Uppsala kommun Skolfastigheter AB:s ("Skolfastigheter") svar med anledning av Miljöförvaltningens förslag till beslut daterat den 10 augusti 2021 angående Kvarngårdesskolan och Kvarngårdets Fritidsklubb.

Inledningsvis vill påpekas det faktum att Skolfastigheter inte tillställts aktuell kommunikering på erforderligt vis. Kommunikering har aldrig skickats till Skolfastigheter från Miljöförvaltningen. Skolfastigheter tog del av kommunikeringen först den 30 augusti 2021 (cirka tre veckor efter att kommunikeringen borde ha kommit Skolfastigheter tillhanda) och då genom information från andra aktörer som för sin del mottagit motsvarande kommunikering. Skolfastigheter har alltjämt gjort sitt yttersta för att inom gällande tidsram besvara skrivelsen.

Skolfastigheter motsätter sig Miljöförvaltningens förslag till beslut i dess helhet. Beslutsförslaget ger inte en rättvisande bild av vare sig historiken eller den rådande situationen. Den utredning som beslutsförslaget grundar sig på är dessutom utförd på felaktiga premisser ledande till stora ekonomiska konsekvenser. Miljöförvaltningen har inte beaktat samtliga relevanta omständigheter eller övervägt alternativa lösningar i relevant mån. Det saknas grund för att beslutet ska gälla med omedelbar verkställighet. Förslaget strider även mot principen att beslut om vitesföreläggande måste ha vunnit laga kraft innan verkställighet kan ske. Det föreslagna vitesbeloppet är därtill oskäligt högt.

Utveckling av Skolfastigheters inställning redovisas i det följande.

Bakgrund

En fuktbesiktning genomfördes på Kvarngårdesskolan och Kvarngårdets fritidsklubb ("Skolan") första gången i december 2016 och fuktskador påvisades. Skolfastigheter har under åren därefter vidtagit flera åtgärder i enlighet med lämnade rekommendationer och de förhållanden som varit kända. Att Skolfastigheter inte vidtagit den av Miljöförvaltningen rekommenderade åtgärden att sanera fuktskador i yttervägg har att göra med att fastigheterna ska rivas och att detta kompenseras med andra förebyggande åtgärder.

Det stämmer inte att åtgärder inte har vidtagits eller att Skolfastigheter inte följt tidigare förelägganden. Skolfastigheter har endast tillställts ett föreläggande, daterat den 6 maj 2021, vilket har efterlevts.

Direkt efter fuktbesiktningen som genomfördes i december 2016 vidtogs de första åtgärderna på Skolan. Bland annat utfördes luftprover som inte visade på avvikande värden. Från år 2017 utökades ventilationen till dygnet runt för ett ökat luftombyte i lokalerna.

Den 17 januari 2020 genomförde Miljöförvaltningen en inspektion på Skolan med fokus på bland annat tidigare konstaterade fuktskador. Det beslut om föreläggande som fattades den 16 mars 2020 var ställt till utbildningsnämnden, inte Skolfastigheter, och tycks främst ha avsett städrutiner. Detta föreläggande saknar relevans för huruvida det föreligger skäl för det nu föreslagna beslutet, riktat mot Skolfastigheter.

Under år 2020 anlätades Polygon/AK-konsult av Skolfastigheter för fler åtgärdsförslag utifrån befintliga fuktskador. Ytterligare åtgärder vidtogs utefter utredarens rekommendationer. Bland annat ställdes luftrenare upp i skolan. Eftersom skolan planerades att evakueras och rivas, lämnade utredaren då även förslag om att sätta skolan i övertryck som alternativ till att påbörja renovering av skolan, vilket även gjordes.

Med anledning av beslut från Miljöförvaltningen i april 2021 utfördes därefter en ny skadeutredning ("Utredningen"). Redan innan föreläggandet vunnit laga kraft påbörjade Skolfastigheter arbetet med att uppfylla kraven i enlighet med föreläggandet. Resultatet rapporterades i tid och i enlighet med uppställda krav. Det stämmer att två salar och fritidshuset inte utreddes. Denna utredning är dock beställd och kommer att redovisas under kommande vecka, se ärende 114734, [Bilaga 1](#). Miljöförvaltningen har inte tidigare påtalat att föreläggandet inte skulle ha efterlevts.

Utredningen

Den skadeutredning som genomfördes i april 2021 till följd av Miljöförvaltningens föreläggande och som ligger till grund för det aktuella beslutsförslaget har utgått från premissen att Skolan alltjämt ska vara i bruk. Med anledning härav är de åtgärder som nu föreslås för att åtgärda befintliga fuktskador baserade på felaktiga förutsättningar. För det fall att skadeutredaren hade utgått ifrån det faktum att Skolan skulle rivras hade med största sannolikhet de åtgärder som föreslagits sett annorlunda ut. Det finns ingen rimlig koppling mellan att besluta om åtgärder vars underlag och förutsättningar bygger på att Skolan ska fortsätta att vara i bruk, när Skolan de facto ska rivras inom en snar framtid. Miljöförvaltningen har dessutom att beakta beslutets ekonomiska konsekvenser. Att då fatta ett beslut om omfattande renoveringsåtgärder baserat på en bedömning som inte har beaktat faktiska omständigheter ter sig inte försvarbart.

Rådande situation på Skolan

Miljöförvaltningen förmedlar inte en rättvis bild av situationen på Skolan. Från det att fuktskador påvisades under år 2016 har Skolfastigheter endast mottagit ett klagomål. Den klagomålsanmälan inkom i november 2020 och avsåg dålig arbetsmiljö i byggnad C2. Denna lokal har sedermera utrympts och är inte längre i bruk. I övrigt har det till Skolfastigheter inte inkommit några signaler om att någon mår dåligt på skolan. Miljöförvaltningens påstående att det är ”känt att barn och personal i skolan har hälsorelaterade besvär som kan kopplas till brister i inomhusmiljön på skolan” är felaktigt och saknar konkret underlag. Skolfastigheter har inte fått information eller har idag vetskap om att det skulle ha förekommit klagomål av en sådan stor omfattning som Miljöförvaltningen gör gällande. De få klagomål som förekommit bör även sättas i relation till det faktum att det går 600 elever på Skolan som har en total yta om 3 350 kvm. Skolfastigheter har, från det att fuktskador påvisades under år 2016, vidtagit åtgärder för att minimera risken för människors hälsorelaterade besvär. För det fall att det skulle inkomma klagomål kopplat till byggnadsrelaterad ohälsa så omhändertas detta av Skolan för att hitta en lösning.

Miljöförvaltningen har i sitt förslag inte tagit rimlig hänsyn vare sig till vilken typ av fuktskador som föreligger och den begränsade risk för människors hälsa som föreligger, eller till den riskbedömning som lämnats in med redovisad analys och förslag på alternativa åtgärder.

Riskbedömningen tar avstamp i Utredningen och har haft som syfte att säkra upp inomhusmiljön på Skolan fram till dess att evakuering sker. Ytterligare åtgärder som föreslagits är bland annat rengöring av ventilationskanaler och luftdon, tätning av läckande

taklucka i byggnad B3, extra kontroller av styr/flöden under kommande år, kortare intervaller mellan filterbyte i ventilationsaggregat, utökad städning, bortsortering av dammsamlade möbler samt regelbundna kontroller. Det finns således en riskbedömning med åtgärder och planering för hur verksamheten på Skolan ska kunna fortsätta bedrivas på ett säkert sätt även under den kommande terminen. Inför höstterminen 2021 vidtogs ett flertal åtgärder för att säkerställa inomhusmiljöns kvalitet. Redan i juni 2021 beställdes en stickprovskontroll avseende september/oktober 2021 för att mäta fuktkvoten i tidigare fuktskadad syll i yttervägg, se ärende 111587, [Bilaga 2](#). Vid terminsstart kontrollerades att alla aggregat fortfarande hade övertryck. En extra rengöring av samtliga ventilationskanaler och luftdon genomfördes och alla luftfilter i aggregaten byttes ut. Även tätning av taklucka har gjorts, se mejlbekräftelse avseende ärende 111485, [Bilaga 3](#).

Av Utredningen framgår att fuktskador endast förekommer i ytterväggar och mot den kalla sidan. Risken för dessa fuktskadors påverkan på inomhusmiljön är svårbedömd. För att minimera risken och säkerställa att inomhusmiljön alltså bibehålls säker, fram till dess att lokalerna evakueras, kan lokalerna sättas i övertryck för att på så sätt trycka ut luften. Denna metod har rekommenderats av skadeutredaren som en alternativ, kortsiktig lösning. Det framgår inte av vilken konkret anledning denna lösning inte skulle vara fungerande även för den kvarstående tiden, särskilt med beaktande att det endast rör sig om månader innan lokalerna kommer att rivas. Miljöförvaltningens motivering att ”det kan finnas viss risk med att sätta skolbyggnader i övertryck under en längre period, då det kan finnas en risk för nya fuktskador på grund av konvention” är inte tillfredsställande. Lösningen är inte avsedd för en längre tid och Skolan kommer att ha evakuerats innan eventuellt nya fuktskador hunnit uppstå. Slutsatsen motsägs dessutom av utlåtandet från skadekonsulten att ”i en sådan här skolbyggnad med förmodad liten isolermängd så behöver detta inte betyda speciellt stora problem då det i så fall även innebär stort värmeläckage”.

Miljöförvaltningen skriver i sitt förslag att det idag är okänt exakt vad eller vilka ämnen som medför hälsopåverkan men att det ”[s]annolikt finns någon form av cocktaileffekt, där låga koncentrationer av flera olika ämnen och partiklar samverkar”. Det framgår även att det är okänt för forskarna exakt hur dessa effekter ser ut samt att dos-responssamband inte förekommer i diskussioner om inomhusmiljö. Att basera ett så ingripande beslut som det nu föreslagna på spekulationer kring en icke vetenskapligt vedertagen ”cocktaileffekt” kan inte anses rimligt eller väl avvägt i relation till övriga omständigheter.

Miljöförvaltningen tycks inte överhuvudtaget ha beaktat några alternativa lösningar innan det aktuella beslutsförslaget. Detta trots att Miljöförvaltningen är medvetet om den pågående processen med att evakuera och riva skolan. Det framstår som att Miljöförvaltningen inte har gjort en erforderlig skälighetsbedömning med beaktande av samtliga relevanta omständigheter eller ens övervägt möjliga alternativa lösningar.

Skolfastigheter erinrar om att följande omständigheter bör beaktas vid den sammanlagda bedömningen av nödvändiga åtgärder för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö.

- Den renovering som beslutsförslaget uppställer är mycket omfattande. Det är inte praktiskt möjligt att utföra renoveringen inom den tid som framgår av beslutsförslaget. Det är heller inte ekonomiskt försvarbart att utföra den typ av renoveringar som föreslås utifrån det faktum att Skolan ska rivas drygt fem månader efter det datum som föreläggandet ska börja gälla. Beslutsförslaget avser alltså att reglera en mycket begränsad period med omfattande, kostsamma och i längden helt onödiga åtgärder, som dessutom inte är praktiskt genomförbara innan den 1 januari 2022. Detta är inte rimligt. Alternativa lösningar finns och borde beaktas.
- Den befintliga risken för skador eller olägenheter är inte överhängande. Befintliga fuktskador är konstanta och förväntas enligt Utredningen inte att markant förvärras inom en snar framtid. Åtgärder har vidtagits och kommer fortsättningsvis att vidtas i den mån som krävs för att ytterligare stävja denna risk och därmed minimera risken för människors ohälsa. Risken för människors ohälsa är inte så akut att beslutsförslaget kan anses motiverat utifrån den grunden. Med hänsyn till de fåtal klagomål som inkommit under perioden 2016–2021, särskilt i relation till skolans storlek samt de tillfälliga åtgärder som vidtagits, har risken för människors ohälsa minimerats. Majoriteten av lokalerna har aldrig varit föremål för klagomål och byggnad C2 har redan utrymts.
- Anledningen till att evakueringen blivit senarelagd är att upphandlingen överklagades och att processen pågick i över nio månader. Denna process är nu helt avslutad varför nytt datum för evakuering och rivning står fast och inte kommer att ändras. Evakueringsskolan är upphandlad och klar och kommer vara färdig till höstterminen 2022. Skolans samtliga byggnader kommer alltså med all säkerhet inte längre vara i bruk från juni 2022.

Frågan om omedelbar verkställighet och vite

Av förarbetena till 26 kap. 26 § miljöbalken (1998:808) följer att de beslut som meddelas med anledning av åsidosättande av de allmänna hänsynsreglerna bör gälla först sedan de vunnit laga kraft. Eftersom det inte framgår direkt av de allmänna hänsynsreglerna vilka åtgärder som skall vidtas eller som inte får vidtas måste skälighetsbedömningar göras vid tillämpningen av dessa regler. I de fall den som berörs av ett tillsynsbeslut inte delar tillsynsmyndighetens bedömning bör frågan prövas av domstol innan verkställighet får ske (prop. 1997/98:45, del 2 s. 285).

Det aktuella förslaget avser inte en sådan situation där skyndsamma åtgärder krävs för att förhindra skador eller olägenheter (se prop. som ovan). Risken för olägenhet är inte så överhängande att det finns skäl att avvika från huvudregeln om att ett beslut med anledning av miljöbalkens allmänna hänsynsregler åsidosatts bör gälla först då beslutet vunnit laga kraft (jfr MÖD 2016:3). De fuktskador som beslutsförslaget bygger på har funnits sedan åtminstone år 2016 och har inte väsentligen försämrats sedan dess. Av Utredningen framgår att de fuktnivåer som uppmättes generellt låg under kritisk nivå för mögeltillväxt, vilket tyder på att skadorna är mer eller mindre konstanta och att skadan sannolikt inte kommer att drastiskt förvärras under de kommande månaderna. Det finns således inget stöd i underlaget för att det skulle föreligga ett behov av akuta åtgärder i den bemärkelsen som krävs för ett verkställighetsförordnande.

Det finns inte någon historik i ärendet om att villkor i tillståndsbeslut eller föreskrifter, som har meddelats med stöd av balken, inte har iakttagits (se prop. som ovan), eller något som tyder på att så inte skulle ske även fortsättningsvis. Skolfastigheter har dessutom redan inlett förfarande med att utföra renovering i enlighet med skadeutredningen (se budget och erbjudande från entreprenör från den 10 juni 2021, [Bilaga 4](#)) vilket visar att det inte finns fog för att misstänka att Skolfastigheter AB inte kommer att följa de beslut som Miljö- och hälsoskyddsnamnden kan komma att fatta.

Till detta ska beaktas principen att ett beslut om vitesföreläggande måste ha vunnit laga kraft innan verkställighet kan ske (jfr prop. 1984/85:96 s. 42). Vitesbeloppet är dessutom oskäligt högt. Vid ett vitesbelopps bestämmande bör även omständigheter så som angelägenhetsgraden av de påbud eller förbud som föreläggandet avser beaktas (se prop. som ovan s. 27). Med hänsyn till att risken för olägenhet inte är överhängande är inte heller angelägenhetsgraden så hög som vitesbeloppet påvisar.

Slutsats

Beslutsförslaget är grundat på en utredning som i sin slutsats inte utgått ifrån korrekta premisser. De åtgärder som föreslås är av denna anledning felaktiga och även orimliga ur ett ekonomiskt perspektiv. Åtgärderna är inte heller rimligt avvägda med beaktande av att risken för människors ohälsa kan minimeras och avser en mycket begränsad tid.

Det saknas stöd för att det föreslagna beslutet och vitet ska förenas med omedelbar verkställighet. En skälighetsbedömning tycks inte ha gjorts och har i vart fall inte motiverats. Huvudregeln är att beslut av detta slag ska börja gälla först när beslutet vunnit laga kraft. Det saknas skäl att frångå denna regel i förevarande fall, särskilt när förslaget även omfattar vite, som dessutom är omotiverat högt. Eftersom Skolfastigheter inte delar tillsynsmyndighetens beslut bör frågan prövas av domstol innan verkställighet får ske.

Uppsala kommun Skolfastigheter AB

Mats Gille
Fastighetsförvaltare