

Handläggare
Yohanna Fissihaie
Telefon: 08-508 28 999**Till**
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2016-08-30, p.7

Remiss inför revidering av cisternföreskrift NFS 2003:24

Remiss från Naturvårdsverket
Ärendenr: NV-06891-14

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna miljöförvaltningens yttrande som svar på remissen och överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till Naturvårdsverket.
2. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Peter Brådenmark
T f Avdelningschef

Sammanfattning

Naturvårdsverket har utarbetat ett förslag till revidering av Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2003:24) om skydd mot mark- och vattenförorening vid lagring av brandfarliga vätskor, bilaga 1. Promemorian har utarbetats i samverkan med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Promemorian har remitterats direkt till nämnden för att inhämta synpunkter och för att få en bredare bild av vilka konsekvenser förslaget kan medföra.

Tillsynen av cisternkontroll har två syften. Det ena är att kontrollera att brand- och explosionsrisk inte föreligger. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är ansvarig myndighet och

tillsynen utövas av den lokala räddningstjänsten. Det andra syftet är att förhindra läckage till mark och grundvatten. Ansvaret ligger på Naturvårdsverket och den lokala tillsynen bedrivs av kommunernas miljönämnder. Den faktiska kontrollen av själva cisternerna utförs av ackrediterade kontrollföretag.

Naturvårdsverket vill genom förslaget samordna verkets egna föreskrifter med MSBs föreskrifter.

Enligt miljöförvaltningen finns det dock en tvehågsenhet i Naturvårdsverkets förslag. Man kan inte utläsa om verket anser att oljecisterner utgör en miljörisk eller inte. Miljöförvaltningen anser att de cisterner som alltså finns kvar är en tillräckligt stor miljörisk för att motivera fortsatt tillsyn av cisternkontrollen. Därvid bör reglerna för tillsynsmyndigheten bli klara och tydliga för såväl landets kommuner som enskilda cisterninnehavare. De förenklingar som föreslås leder närmast till fördunkling och skapar enbart osäkerhet. Förvaltningen förordar därför att man behåller dagens system med två tillsynsmyndigheter som var och en utifrån sina utgångspunkter utövar tillsyn enligt två olika föreskrifter som i sin tur är anpassade och utformade efter respektive tillsynsområde.

Bakgrund

Bakgrunden till Naturvårdsverkets förslag på revidering av NFS 2003:24 är att flera myndigheter idag har föreskrifter med olika krav rörande cisterner. För cisterner innehållande brandfarliga vätskor gäller såväl Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2003:24) som MSB:s föreskrifter (MSBFS 2014:5). MSB:s föreskrifter omfattar idag inte de cisterner som regleras av Naturvårdsverkets föreskrifter. Naturvårdsverket menar att det medför problem och uppfattas som rörigt när två olika myndigheter har föreskrifter med tekniska krav på cisterner som till stora delar är lika men till vissa delar skiljer sig åt.

Naturvårdsverket har utrett och analyserat möjligheterna att upphäva alternativt att revidera Naturvårdsverkets föreskrift 2003:24 om skydd mot mark- och vattenförorening vid lagring av brandfarliga vätskor (cisternföreskriften).

En konsekvensutredning över ett eventuellt upphävande av föreskriften har varit på remiss. Utifrån de remissynpunkter som lämnades har Naturvårdsverket valt att revidera cisternföreskriften i

de delar som anses vara problematiska på så sätt att de innebär en dubbelreglering, d.v.s. de kapitel och bestämmelser som handlar om olika tekniska krav och kontroller. Naturvårdsverket föreslår i dessa delar en hänvisning till MSB:s föreskrifter. Naturvårdsverkets syfte med revideringen är att tekniska krav på cisternen och dess konstruktion m.m. enbart ska ingå i en föreskrift (MSB:s) medan krav kopplade till miljöskyddet ska regleras enbart i Naturvårdsverkets föreskrift.

Naturvårdsverket anser att det är motiverat att behålla vissa bestämmelser med hänsyn till miljöskyddet samt miljömålen *Giftfri miljö* och *Grundvatten av god kvalitet* eftersom detta inte regleras i MSB:s föreskrift. MSB:s föreskrift kan endast reglera brandfarliga vätskor medan Naturvårdsverkets föreskrift även omfattar spilloljor, som nödvändigtvis inte behöver vara brandfarliga utan kan vara enbart toxiska eller frätande och på så sätt är miljöfarliga.

Revideringen av Naturvårdsverkets föreskrifter har skett i samverkan med MSB. Svar på remissen ska lämnas till Naturvårdsverket senast den 1 september 2016.

Tillsynsansvar

Frågan om tillsynsansvarets fördelning tas inte upp i promemorian men efter dialog med MSB har förvaltningen fått bekräftat att det är kommunen som ska ha tillsynsansvaret. I lag (2010:101) om brandfarliga och explosiva varor regleras tillsynsansvaret när det gäller tillsynen över efterlevnaden av lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, däribland MSBFS 2014:5. Enligt 21 § första stycket lag (2010:101) om brandfarliga och explosiva varor är det den myndighet som prövar frågor om tillstånd enligt lagen som också har, inom sitt verksamhetsområde, tillsyn över efterlevnaden av lagen och föreskrifter och beslut som meddelats i anslutning till lagen. I 17 § andra stycket samma lag anges att frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor i övriga fall ska prövas av den kommun där hanteringen ska bedrivas. Detta innebär att det är den kommunala nämnd som prövar frågor om tillstånd enligt lagen som också har tillsynsansvaret. Det är således kommunen som avgör hur tillsynsansvaret ska fördelas.

Samma princip gäller tillsyn över miljöfarliga verksamheter, dit användande av oljecistern räknas. Enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken utövar varje kommun genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. Tillsynen över efterlevnaden av

Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2003:24) faller inom ramen för tillsynsansvaret enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken.

Syftet med förslaget att placera reglerna om tekniska krav enbart i MSB:s föreskrifter har varit att tillståndsprövning och tillsynsansvar ska ligga hos en och samma myndighet. Tanken är att detta ska främja enhetliga bedömningar av cisterner.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen anser att cisternkontrollen alltför är miljömässigt motiverad. De förenklingar som Naturvårdsverkets förslag syftar till skapar större problem än de löser. Förvaltningen förordar ett system med två parallella tillsynsmyndigheter och med två separata föreskrifter som var och en är utformade för att tillsyn och kontroll inom respektive tillsynsområde kan ske på bästa sätt.

Däremot kan det finnas skäl att samordna regelverket för hur en cistern skall vara beskaffad, tekniska krav, objektsdefinitioner, krav på certifiering, konstruktions och tillverkningskontroll m.m.

Nuvarande regler innebär att den som avser att installera en cistern skriftligen skall informera tillsynsmyndigheten (miljönämnden) om detta. Denna informationsplikt är sanktionerad med miljöstraffavgift (MSA).

Därefter skall olika kontroller ske av ett ackrediterat kontrollföretag. Kontroll skall ske vid:

- Installation
- Större renovering eller reparation
- Återkommande kontroller med intervaller på mellan 3-12 år beroende av cisternens konstruktion och var den är belägen

Om cisternägaren inte låter utföra kontroller i rätt tid kan han påföras MSA.

När en cistern tas ur bruk skall den kontrolleras och förslutas på visst sätt och anmälan härom skall ske till tillsynsmyndigheten (miljönämnden). Denna skyldighet är dock inte sanktionerad med MSA.

Tidigare regler

Tills för några år sedan skulle cisternägare skicka in de olika kontrollrapporterna till tillsynsmyndigheten. Denna skyldighet togs bort 2009 och istället blev det tillräckligt att cisterninnehavaren håller rapporten tillgänglig om tillsynsmyndigheten skulle efterfråga den.

Det har varit oklart om Naturvårdsverket avsåg att tillsynsmyndigheten inte längre regelbundet skulle kontrollera om de olika cisternkontrollerna utfördes i rätt tid eller ej. Eftersom man trots ändringarna behöll miljöstraffsavgifterna oförändrade fick det antas att i varje fall regeringen förväntade sig en fortsatt tillsyn av att kontrollerna skedde på rätt sätt.

När de nya reglerna trädde ikraft upphörde Miljöförvaltningen med att skicka påminnelser och utförde inte några kontroller under de första åren. Sedan gjordes en stickprovsundersökning som visade att mer än 50 % av cisternägarna inte hade utfört kontrollerna i rätt tid. Eftersom det är fråga om långa tidsintervall hade de flesta som inte utfört kontrollerna helt enkelt glömt bort att det var tid för ny kontroll. Det som syftade till en regelförenkling fick endast till följd att ett stort antal cisterninnehavare påfördes miljöstraffsavgift om 3000 kr. Brottet var i regel glömska.

Miljöförvaltningen återgick därför till de gamla rutinerna att i god tid påminna om att det var tid för cisternkontroll och infordrade rapporterna för att kontrollera att fastighetsägaren efterkommit påminnelsen.

Med hänsyn till förvaltningens erfarenhet av tillsynen av cisternkontroller förordar förvaltningen ett system med dubbel tillsyn med ett regelverk utformat och anpassat efter respektive tillsynsområde.

Förvaltningens förslag

Den första fråga som måste besvaras tydligt av Naturvårdsverket är huruvida verket anser att det är motiverat från miljösynpunkt med fortsatt tillsyn av cisternkontrollerna. Förvaltningen anser att det alltså finns skäl för sådan tillsyn. Det gäller särskilt inom vattenskyddsområden. Men med hänsyn till miljökvalitetsnormerna för vatten och de numera tämligen stränga krav som gäller för att enskilda kvalitetsfaktorer för ekologisk och kemisk status i stadens vattenförekomster inte försämrats, utgör cisterner i mark alltså en miljörisk. Det är visserligen ytterst sällsynt att nya cisterner

installeras, men de befintliga cisternerna har inte sällan tagits ur bruk utan att de tömts, rengjorts och förslutits på ett korrekt sätt. Bortglömda cisterner blir en miljörisk. Därför anser förvaltningen att det är motiverat med fortsatt tillsyn även från miljösynpunkt.

Under sådana förhållanden är det viktigt att tillsynsansvaret blir tydligt utpekad och att Naturvårdsverket redovisar tydligt vilken omfattning man anser vara lämplig. Enligt förvaltningens mening är det därför lämpligt att inte samordna reglerna om kontroller eftersom det medför en rad osäkerheter på det sätt som redovisats.

Man kan självklart tänka sig att räddningstjänsten tar över all kontroll och att MSB:s föreskrifter reglerar inte bara brandrisken utan jämväl miljörisken. Men enligt uppgift från Stor-Stockholms brandförsvaret har räddningstjänsten idag kontroll över cisterner som är över 10 m³. De finns idag 3-4 000 tillståndspliktiga verksamheter med sådana cisterner. Någon kontroll utövas inte över mindre cisterner 1-10 m³ och aldrig hos enskilda småhusägare som dominerar i miljöförvaltningens tillsyn. Tillsynsintervallen är delvis annorlunda än vad som följer av Naturvårdsverkets föreskrifter. Tillsynen sker när räddningstjänsten kontrollerar det systematiska brandskyddsarbetet hos verksamheterna. Det ter sig därför inte självklart att brandförsvaret skulle ta över miljöbalkstillsynen.

Naturvårdsverkets förslag innebär emellertid att miljöförvaltningar har kvar en del av tillsynen, men cisternägaren behöver endast anmäla installation av cistern och sedan informera tillsynsmyndigheten (miljöförvaltningen) när cisternen tagits ur bruk. Däremellan kan det förflyta tiotals år när tillsynsmyndigheten inte har någon information om hur de föreskrivna kontrollerna har genomförts. Det går inte att bedriva en tillfredsställande tillsyn med ett så knapphändigt regelverk.

Naturvårdsverket föreslår också att bestämmelserna skall vara sanktionerade med MSA. Det kan finnas skäl för det. Förvaltningens erfarenhet är att uteblivna kontroller i regel orsakas av glömska och okunskap inte av den förslagsgivares obstruktion och medvetna protest mot miljökraven.

Under sådana förhållanden är det rimligt att inte straffsanktionera bestämmelserna. Det leder till onödigt arbete med ingen eller ringa miljönytta. Det centrala är ju att kontrollerna sker på rätt sätt och i rätt tid så att miljörisken minimeras. Däremot behöver regelverket vara tydligt och tillsynsmyndigheten behöver kunna sätta kraft bakom kravet på kontroller m m för det fåtal cisterninnehavare som

inte efterkommer myndighetens begäran. I sådana situationer är dock vitesinstrumentet en bättre metod som tar sikte på att få de föreskrivna åtgärderna till stånd – inte att i efterhand straffa både onda och goda. Miljöförvaltningen behöver tydliga regler där kraven är tydliga så att det är möjligt att förelägga en cisternägare att utföra de kontroller som behövs för att minska miljörisken med cisterner. Det behövs också ett krav på att cisterninnehavarna skickar in kontrollrapporterna till förvaltningen.

Miljöförvaltningen synpunkt är således att i första hand behålla nuvarande system, men att föreskrifter vad gäller de tekniska kraven samordnas i den mån det är möjligt eftersom det är fråga om olika storlekar på cisterner. Reglerna behöver förtydligas och renodlas och bättre återspegla den omfattning som Naturvårdsverket anser att tillsyn skall bedrivas. Man kan dock avskaffa reglerna om MSA för utebliven kontroll av cisterner.

Förvaltningens synpunkter på de enskilda förslagen

Om Naturvårdsverket ändå väljer att genomdriva den samordning som det remitterade förslaget innebär har förvaltningen följande synpunkter. I vissa fall hanteras flera förslag i ett sammanhang eftersom de är av sådan karaktär att de behöver kommenteras i ett sammanhang. Samma sak gäller i de fall flera detaljändringar föreslås i ett kapitel i syfte att förtydliga eller förenkla föreskrifterna. Detta gäller exempelvis föreslagna ändringar av definitioner mm.

1 kap. 1 §

Naturvårdsverkets förslag:

Dessa föreskrifter gäller förvaring av dieselbrännolja eller eldningsolja med en flampunkt högre än 55°C eller spilloljor, i cisterner som rymmer mer än 1 m³ vätska, samt *anslutna* rörledningar och slangledningar.

Förvaltningens synpunkter:

Förvaltningen tillstyrker förslaget.

1 kap. 3 §

Naturvårdsverkets förslag:

Föreskrifterna innehåller också krav om mer än 250 liter brandfarlig vätska *eller spillolja* hanteras inom vattenskyddsområde.

Om vattenskyddsområdets skyddsföreskrifter innehåller strängare krav än dessa föreskrifter beträffande sekundärt skydd gäller de kraven.

Förvaltningens synpunkter:

Förvaltningen tillstyrker förslaget i 1 kap. 3 § och ser det som en miljömässig fördel att *spillolja* inkluderas som begrepp med avseende på vattenskyddsområden då spillolja inte nödvändigtvis behöver vara explosivt utan enbart kan vara miljöfarligt och toxiskt.

1 kap. 4 §Naturvårdsverkets förslag:

De anordningar som omfattas av dessa föreskrifter ska även uppfylla kraven som anges i 2-6 kap. i Myndigheten för samhällskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2014: 5) om cisterner och rörledningar för brandfarliga vätskor.

Förvaltningens synpunkter:

Förvaltningen avstyrker förslaget.

En viktig frågeställning i anslutning till den nu föreslagna ändringen är frågan om vem som är ansvarig tillsynsmyndighet. Förvaltningen anser att tillsynsansvaret av efterlevnaden av kraven som anges i 2-6 kap. MSBFS 2014:5 inte enbart fördelas med stöd av lagen om brandfarliga och explosiva varor. Genom den nu föreslagna hänvisningen i 1 kap. 4 § NFS 2003:24 föreskrivs samma krav i Naturvårdsverkets föreskrifter. Hänvisningen är bara ett annat sätt att formulera kraven. Därmed faller tillsynen av efterlevnaden av dessa krav även inom ramen för miljö- och hälsoskyddsnämndens ordinarie tillsynsansvar enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken. Förvaltningen anser att vad som ska gälla rörande tillsynsansvaret måste utredas och preciseras i föreskrifterna.

Var tillsynsansvaret hamnar kan få praktiska konsekvenser och få konsekvenser för effektiviteten i tillsynen. Om tillsynen över MSB:s föreskrifter respektive NV:s föreskrifter inte hamnar i samma kommunala nämnd kommer, såsom förvaltningen har tolkat Naturvårdsverkets intention, tillsynsansvaret över efterlevnaden av reglerna om återkommande kontroll av cisterner att hanteras av en annan tillsynsmyndighet än den nämnd som hanterar anmälningar om cistern tagen ur bruk, vilket faller inom ramen för tillsynsansvaret enligt 26 kap. 3 § miljöbalken. Att kunna upprätthålla ett register över befintliga cisterner bedöms nödvändigt för att kunna kontrollera efterlevnaden om reglerna i NFS 2003:24 om att ta en cistern ur bruk. Utan register kan man inte aktivt kontrollera att anläggningar som borde ha lämnat in en kontrollrapport ett år istället har tagit cisternen ur bruk. Förvaltningen anser att det inte går att självständigt upprätthålla ett

register om man inte också har tillsynsansvaret för de återkommande kontrollerna. Det krävs istället ett nära samarbete med den nämnd som utövar tillsynen över efterlevnaden av MSB:s föreskrifter.

Förvaltningen anser dessutom att förslaget inte innebär att det blir tydligare för cisternägare. Från en cisternägares perspektiv kommer en lagstiftning och en tillsynsmyndighet sannolikt bli två lagstiftningar och två tillsynsmyndigheter beroende på hur tillsynen har fördelats inom en kommun. Tidigare hade en cisternägare kontakt med endast en myndighet när det gäller miljöskyddet. Med en uppdelning av tillsynsansvaret kan en cisternägare, med de nya reglerna, först behöva meddela sin intention att installera en cistern till den tillsynsmyndighet som avses i NFS 2003:24 (den myndighet som utövar tillsyn med stöd av 26 kap. 3 § miljöbalken), se 3 kap.1 § nedan. När det sedan blir dags för själva installationen av cisternen är det till en annan tillsynsmyndighet som installationen ska anmälas. Det blir den kommunala nämnd som har tilldelats tillsynsansvaret över MSB:s föreskrifter där reglerna om installationskontroll och återkommande kontroll mm föreslås placeras.

Förvaltningen anser mot bakgrund av ovanstående att det ska föreskrivas att den kommunala nämnd som ansvarar för tillsynen enligt 26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken fortsatt ska ha tillsyn över kraven som anges i 1 kap. 4 §, dvs. kraven som anges i 2-6 kap. i MSB:s föreskrifter såvitt de avser miljöskyddet.

Slutligen innebär förslaget att det inte längre är möjligt att påföra miljöstraffavgift vid överträdelse av kraven. Detta diskuteras närmare nedan rörande förslag till upphävande av 8 kap.

2 kap.

Naturvårdsverkets förslag:

2 kap. om definitioner och förkortningar föreslås behållas med vissa förändringar och uppdateringar med motivering att vissa begrepp inte längre är relevanta då det har hunnit ske en del förändringar sedan föreskrifterna beslutades 2003. Syftet är att förtydliga och förenkla reglerna samt att reglerna ska vara kongruenta i förhållande till andra regler, däribland MSB:s föreskrifter.

Förvaltningens synpunkter:

Förvaltningen tillstyrker förslagen i 2 kap.

3 kap. 1 §Naturvårdsverkets förslag:

Den som avser att installera en anordning enligt 1 kap. 1 § eller den som avser att hantera mer än 250 liter brandfarlig vätska eller spillolja inom vattenskyddsområde enligt 1 kap. 3 § ska senast fyra veckor innan installationen påbörjas eller hanteringen inleds skriftligen informera tillsynsmyndigheten om detta. Informationen ska även innehålla kopia av tillverkningskontrollintyg.

Kravet på information gäller ej för de cisterner som omfattas av tillståndsplikt enligt Myndigheten för samhällskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2013:3) om tillstånd till hantering av brandfarliga gaser och vätskor.

Förvaltningens synpunkter:

Förvaltningen tillstyrker förslaget.

Se förvaltningens synpunkter under 1 kap. 3 § i fråga om miljömässiga fördelar att inkludera *spillolja* i NV:s föreskrifter.

I promemorian förslås vidare att man inte skiljer på anordningar inomhus respektive utomhus. Det innebär att undantaget från att informera tillsynsmyndighet för cisterner som installeras inomhus upphävs. Detta innebär att fler cisterner kommer att tillsynas och att tillsynsmyndigheten kan säkerställa att nödvändiga miljöskyddsåtgärder vidtas i samband med drift och urbruktagning. Förvaltningen bedömer att detta långsiktigt ökar miljönyttan.

Informationsskyldigheten preciseras till *4 veckor före installation eller hantering inleds* istället för *i god tid före installation eller hantering inleds* vilket eliminerar tolkningsutrymmet gällande tiden för att informera tillsynsmyndigheten.

3, 5-8 kap.Naturvårdsverkets förslag:

Hela 8 kap. NFS 2003:24 föreslås strykas liksom befintliga 3, 5, 6 och 7 kap. som bl.a. anger krav på tekniska egenskaper hos cisternerna samt krav på tillverkningskontroll.

Förvaltningens synpunkter:

Förvaltningen tillstyrker att kapitel 3, 5, 6 och 7 stryks

Förvaltningen avstyrker förslaget att ta bort reglerna om återkommande kontroll, dvs. motsvarande de regler som finns i 8 kap. NFS 2003:24 idag, och enbart hänvisa till kraven i 2-6 kap. i MSB:s föreskrifter. Genom att ta bort dessa regler är det inte längre möjligt att påföra miljö sanktionsavgift (MSA). Som förvaltningen anført är vitesinstrumentet en bättre metod för att säkerställa att cisternkontroller verkligen kommer till stånd. För att tillsynsmyndigheten ska kunna bedriva en effektiv tillsyn behövs verktyg som ger möjlighet till effektiv sanktionering.

Om Naturvårdsverket ändå väljer att inte förtydliga kraven på cisterninnehavaren att utföra kontroller m.m. så att effektiva föreläggande kan meddelas bör möjligheterna att påföra MSA behållas. Miljöförvaltningen anser att efterlevnaden av reglerna om kontroll är lägre om tillsynsmyndigheten inte aktivt bedriver tillsyn.

Se även förvaltningens synpunkter under 1 kap. 4 § i fråga om tillsynsansvarets placering.

SLUT

Bilaga

1. Promemorian
2. Tillsyn av oljecisternkontroll 2012 – *Kontrollerar villafastighetsägare sina oljecisterner utan uppmaning från tillsynsmyndigheten?*