

Handläggare
Lisa Gustafsson
Telefon: 08-508 27 991

Till
Till miljö- och
hälsoskyddsnämnden
2014-06-17 p.9

Överklagande av Mark- och miljödomstolens dom den 14 april 2014, mål nr M 7342-13, Lidret 6, rörande beslut om miljöstraffavgift

Utveckling av överklagandet till mark- miljööverdomstolen

Förvaltningens förslag till beslut

1. Fullfölja överklagandet och yrka att mark- och miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd och med upphävande av mark- och miljödomstolens beslut den 14 april 2014, mål nr M 7342-13, fastställer miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut den 25 september 2013.
2. Åberopa detta tjänsteutlåtande som grund för överklagandet.
3. Uppdra åt förvaltningschefen att företräda nämnden i ärendet.
4. Justera beslutet omedelbart.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Annkristin Axén
T.f. Avdelningschef

Bakgrund

Stockholms miljö- och hälsoskyddsnämnd beslutade den 25 september 2013 att påföra ägaren till fastigheten Lidret 6 en miljöstraffavgift för utebliven återkommande kontroll av oljecistern inom angivet intervall. Beslutet överklagades till mark- och miljödomstolen som den 14 april 2014 beslutade att upphäva miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut.

I Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2003:24 om skydd mot mark- och vattenförorening vid lagring av brandfarliga vätskor finns bestämmelser om kontroll av cisterner som bl. a. innefattar krav på fastighetsägaren att inom vissa tidsintervall utföra läckagekontroll (återkommande kontroll).

När det gäller påförande av miljöstraffavgift tillämpas förordning 1998:950 om miljöstraffavgifter för överträdelser som har ägt rum före den 1 juli 2012. För överträdelser som ägt rum efter den 1 juli 2012 tillämpas förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter. Detta ärende gäller en överträdelse som har ägt rum före den 1 juli 2012.

Av 1 § förordning (1998:950) om miljöstraffavgifter och punkt 6.14.3 i bilagan till förordningen, följer att myndigheten ska besluta om miljöstraffavgift för överträdelser av 8 kap. 5 och 6 §§ NFS 2003:24. Överträdelsen består i att inte utföra den återkommande kontrollen eller ta oljecistern ur bruk inom de i föreskrifterna angivna tidsintervallen.

Ärendet

Den 7 maj 2013 skickade miljöförvaltningen en uppmaning till ägaren av fastigheten Lidret 6 om att redovisa kontrollrapport från senaste utförda kontroll alternativt inkomma med en anmälan om cistern ur bruk. Av uppmaningen framgår att fastighetsägarens cistern skulle ha kontrollerats senast den 21 oktober 2011.

Den 12 juli 2013 meddelade fastighetsägaren att bergvärme håller på att installeras och att cisternen inom kort kommer att tas ur bruk. I augusti 2013 inkom fastighetsägaren med en anmälan om att cisternen tagits ur bruk den 19 augusti 2013.

Den 27 augusti 2013 skickade miljöförvaltningen ut en underrättelse om miljöstraffavgift till fastighetsägaren där fastighetsägaren även bereddes tillfälle att yttra sig. Av underrättelsen framgår att oljecisternen har ett kontrollintervall på 6 år och att detta grundas på att oljecisternen är en K-cistern med ej korrosionsbeständiga rörledningar. Vidare informerades fastighetsägaren om att en miljöstraffavgift om 2000 kronor ska tas ut vid överträdelse av bestämmelserna om kontrollintervall för cisterner enligt 1 § och punkt 6.14.3 i bilagan till förordningen (1998:950) om miljöstraffavgift.

Den 4 september 2013 inkom fastighetsägaren med ett yttrande. Av yttrandet framgick att fastighetsägaren trodde att kontrollintervallet för cisternen var 10 år, samt att han fått dessa uppgifter från den tidigare fastighetsägaren. Fastighetsägaren uppgav i yttrandet att han ville veta hur miljöförvaltningen hade meddelat att besiktningensintervall hade förändrats.

Den 20 september 2013 kontaktade miljöförvaltningen fastighetsägaren med anledning av att fastighetsägaren trodde att kontrollintervallet var 10 år på cisternen. Fastighetsägaren fick information om de uppgifter som fanns hos miljöförvaltningen om oljecisternen. Vidare informerades han om att det efter kontrollen 2005 gått ut en bekräftelse till honom på inkommen kontrollrapport där det framgick när nästa kontroll av cisternen skulle ske, vilket var senast den 21 oktober 2011.

Den 25 september 2013 beslutade miljö- och hälsoskyddsnämnden att påföra fastighetsägaren av Lidret 6 en miljöstraffavgift för utebliven återkommande kontroll av oljecistern inom angivet intervall.

Den 9 december 2013 överklagade fastighetsägaren nämndens beslut om miljöstraffavgift till mark- och miljödomstolen.

Den 14 april 2014 beslutade mark- och miljödomstolen att upphäva miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut. Domen har överklagats reservationsvis.

Förvaltningens synpunkter

Grund för prövningstillstånd

1. Grund för prövningstillstånd är att det *till ledning för rättstillämpningen behöver klargöras tillämpningsområdet för Naturvårdsverkets föreskrifter om återkommande kontroll*. Mot bakgrund av mark- och miljödomstolens uttalande i den överklagade domen råder nu osäkerhet om tillämpningsområdet för föreskrifterna om återkommande kontroll av oljecisterner. För att kunna planera sin verksamhet behöver tillsynsmyndigheterna vara säkra på att den tillsyn som bedrivs är lagligen grundad.

2. Härutöver anser miljö- och hälsoskyddsnämnden att mark- och miljödomstolen *till ledning för rättstillämpningen ska klargöra vilka krav på en underrättelse som kan ställas för att de straffrättsliga principerna enligt Europakonventionen ska anses uppfyllda*. Enligt nämndens uppfattning är det förhållandet att den som har påförts miljösanktionsavgiften tidigare har skickat in en kontrollrapport avseende samma oljecistern, och att nämnden i sin underrättelse och i beslutet om påförande av miljösanktionsavgift hänvisar till detta, tillräckligt för att den det berör ska förstå vilka faktiska omständigheter som ligger till grund för påförandet av miljösanktionsavgift. Det är av stor vikt för tillsynsmyndigheterna att kravet på tydlighet preciseras. Särskilt med beaktande av att merparten av landets tillsynsmyndigheter saknar personal med juridisk kompetens. I denna del anser förvaltningen att det finns skäl för ett mer generellt uttalande som kan tillämpas på samtliga bestämmelser i förordningen om miljösanktionsavgifter.
3. Miljöförvaltningen anser även att prövningstillstånd ska meddelas på den grunden att *det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till*.

Grunderna för begäran om prövningstillstånd är desamma som grunderna för yrkandet om att nämndens beslut ska fastställas och utvecklas närmare nedan.

Utveckling av talan

Mark och miljödomstolens skäl för att upphäva nämndens beslut

Mark- och miljödomstolen har grundat sin bedömning på att fastighetsägaren inte har fått en tillräckligt detaljerad underrättelse om de faktiska omständigheter som har legat till grund för att påföra honom miljösanktionsavgift.

Mark- och miljödomstolen inleder sitt resonemang med att redogöra för Högsta domstolens uttalanden om att miljösanktionsavgift enligt Europakonventionen är att jämställa med straff och, till följd härav, kraven på en tillräckligt tydlig gärningsbeskrivning och tydlig lagstiftning, se (NJA 2013 s.842).

Härefter övergår domstolen till frågan huruvida Naturvårdsverkets föreskrifter i 1 kap. 1 och 2 §§ NFS 2003:24 är tillräckligt tydliga såvitt avser tillämpningsområdet för föreskrifterna rörande återkommande kontroll av cistern. Mark- och miljödomstolen konstaterar att ordalydelsen i 1 kap. 1 och 2 §§ kan tolkas så att föreskrifterna om återkommande kontroll endast kan tillämpas på de i 2 § angivna anordningarna och vätskorna. Med hänsyn till den osäkerhet som finns rörande bestämmelsernas tillämpningsområde uttalar domstolen att tillämpningsområdet ska tolkas restriktivt och att kontrollskyldighet ska anses föreligga endast i de fall som anges i 1 kap. 2 § i föreskrifterna.

Härefter synes emellertid domstolen ändå göra sin bedömning med utgångspunkt i både 1 kap. 1 och 2 §§. Domstolen konstaterar härvid att

”oavsett hur man ser på frågan om räckvidden av 1 kap. 2 § framgår det i allt fall av 1 kap. 1 och 2 §§ att bestämmelsernas tillämpningsområde begränsas till situationer då cisternernas rymd överstiger 1 m³, med undantag för de fall då det rör sig om öppna cisterner ovan mark med anslutna markförlagda rörledning eller slangledning (här bortses från vad som sägs i 3 § rörande vattenskyddsområde och i 4 § angående tryckbärande anordningar). I dessa undantagsfall räcker det dessutom med att just rörledningarna eller slangledningarna är avsedda för förvaring av de i 1 § angivna vätskorna. I de andra fall som nämns i 1 och 2 §§ är föreskrifterna tillämpliga endast vid förvaring av vätskorna. Då krävs det enligt ordalydelsen också att förvaring sker inte bara i rörledningarna utan även i cisternerna.”

Härefter konstaterar mark- och miljödomstolen att det inte framgick av nämndens underrättelse till fastighetsägaren att anklagelsen gällde en öppen cistern ovan mark med anslutna markförlagda ledningar avsedd för förvaring av dieselbrännolja, eldningsolja eller spillolja. Inte heller angavs i underrättelsen några andra konkreta omständigheter förutom tidpunkten för kontrollskyldighet som – om i stället de förelåg – kunde göra den ifrågasatta gärningen konkret och begriplig för mottagaren och möjlig att bestraffa med miljöstraffavgift; t.ex. påståenden om cisternens rymd, huruvida det påstods att det var en öppen cistern och vad detta koduttryck i föreskrifternas definitioner betyder samt om cisternen eller rörledningen var belägen i eller ovan mark.

Nämnden har därmed enligt domstolen grundat sitt avgörande på en anklagelse som dels inte varit tillräckligt tydlig och detaljerad för att fastighetsägaren skulle kunna förbereda ett relevant försvar, dels inte innefattat påståenden om sådana gärningsmoment som – med beaktande av undantagen i skyldigheten att utföra återkommande kontroll av oljecisterner – var nödvändiga för att den ifrågasatta gärningen skulle vara straffbar genom påförande av miljöstraffavgift.

Förvaltningens tolkning av tillämpningsområdet för bestämmelserna om återkommande kontroll

Inledningsvis vill förvaltningen klargöra att förvaltningen anser att tillämpningsområdet för föreskrifterna om återkommande kontroll enligt NFS 2003:24 är det som följer av 1 kap 1 och 2 §§ i föreskrifterna läst tillsammans, dvs. föreskrifterna om återkommande kontroll är tillämpliga på bl.a. cisterner såväl i som ovan mark.

1 kap 1 § NFS 2003:24 ska läsas som en inledande bestämmelse om samtliga bestämmelser tillämpningsområde när det gäller förvaring av brandfarliga vätskor. Bland dessa bestämmelser finns bl.a. olika bestämmelser om läckagekontroll. Bestämmelsen reglerar tillämpningsområdet för samtliga bestämmelser i föreskrifterna.

Utöver de vätskor som anges omfattar 1 § bara cisterner i mark och rörledningar i mark som hör till cisterner ovan mark av bestämmelsen, dvs. cisterner ovan mark omfattas inte av bestämmelsen.

I 1 kap 2 § NFS 2003:24 utvidgas tillämpningsområdet såvitt avser bestämmelser om krav på information till tillsynsmyndigheten och återkommande kontroll vid förvaring av dieselbrännolja eller eldningsolja eller spillolja i öppen cistern ovan mark med tillhörande rörledningar, om cisternen rymmer mer än 1 m³ men högst 10 m³. Utvidgningen innebär således att när det gäller information till tillsynsmyndigheten och återkommande kontroll, gäller föreskrifterna även cisterner med tillhörande rörledningar ovan mark.

Enligt förvaltningens uppfattning är denna skrivning inte otydlig.

Denna tolkning har stöd i 8 kap. 1 § NFS 2003:24, av vilken framgår att öppna cisterner och rörledningar enligt 1 kap. 1–3 §§ ska genomgå kontroll enligt i bestämmelsen angiven tabell. Av

tabellen följer att återkommande kontroll ska genomföras för cistern i mark. En hänvisning görs till 1 kap 1 §. 1 kap. 1 och 2 §§ ska således läsas tillsammans med 8 kap. 1 §.

Tolkningen är i överensstämmelse med föreskrifternas ändamål, nämligen att förebygga att olja och andra brandfarliga vätskor läcker ut i mark. Risken för läckage blir inte mindre av att en cistern ligger i mark istället för ovan mark, snarare gäller det motsatta. Miljöförvaltningen har bedrivit tillsyn på cisterner i mark och när det gäller cisterner ovan mark endast om deras rörledningar är markförlagda. Förvaltningen har alltså endast bedrivit tillsyn på markförlagda cisternanläggningar, dvs. där någon del av cistern med tillhörande rörledningar och slangar är markförlagda. Miljöförvaltningen har inte bedrivit tillsyn på cisterner ovan mark som även har rörledningar ovan mark.

Förvaltningen konstaterar att domstolens tolkning av 1 kap 1 och 2 §§ NFS 2003:24, som återges i citatet ovan, inte överensstämmer med förvaltningens tolkning av ordalydelsen i bestämmelserna. Domstolen tolkar det nämligen som att det av 1 kap 1 och 2 §§ sammantaget framgår att bestämmelserna endast gäller cisterner ovan mark. Mark- och miljödomstolen utesluter alltså cisterner i mark från tillämpningsområdet trots att domstolen inte ens tillämpar den restriktiva tolkning, med tillämpning endast av 2 §, som domstolen själv förespråkar.

Miljöförvaltningen anser därför att mark- och miljödomstolens tolkning av innehållet i 1 kap 1 och 2 §§ är felaktig. Såsom domstolen återgett sin tolkning är den dessutom väldigt svår att förstå, dvs. förvaltningen anser att domstolens tolkning av vad som framgår av 1 kap 1 och 2 §§ i föreskrifterna är otydligt formulerad.

Sammantaget har mark- och miljödomstolens uttalande om en restriktiv tolkning av tillämpningsområdet för bestämmelserna om återkommande kontroll och domstolens tolkning av vad som framgår av 1 kap 1 och 2 §§ medfört att en osäkerhet har funnits hos förvaltningen, och andra tillsynsmyndigheter, om hur det fortsatta tillsynsarbetet med avseende på oljecisterner ska bedrivas. Förvaltningen anser att den tillämpning som förvaltningen hävdar är riktig. Med den av domstolen förordade restriktiva tillämpningen kan syftet med föreskrifterna inte säkerställas. Samtidigt riskerar nämnden att få sina framtida tillsynsbeslut rörande återkommande kontroll av cisterner upphävida om inte domen följs. Osäkerheten medför en svårighet

för tillsynsmyndigheterna att effektivt planera sin verksamhet. Mark- och miljödomstolen behöver därför klargöra innebörden av bestämmelserna om föreskrifternas tillämpningsområde.

Kravet på kommunikering av sakomständigheter till fastighetsägaren

Nämnden konstaterar att den aktuella cisternen är förlagd i mark. Med den restriktiva tolkning som mark- och miljödomstolen förordar, dvs. att endast 1 kap 2 § anger tillämpningsområdet för återkommande kontroll, är inte föreskrifterna om återkommande kontroll tillämpliga på den i målet aktuella cisternen. I sådant fall saknas förstås förutsättningar att påföra miljöstraffavgift. Samma sak gäller om mark- och miljödomstolens tolkning av vad som framgår av 1 kap 1 och 2 §§ föreskrifterna ska anses gälla (se citat ur domen ovan).

Om däremot den tolkning av föreskrifternas tillämpningsområde som förvaltningen gör ska gälla, omfattas cisterner i mark av reglerna om återkommande kontroll, dvs. den i målet aktuella cisternen omfattas.

Det krav som då kan ställas på tillsynsmyndigheten är att de faktiska omständigheter som föranleder att fastighetsägaren riskerar påförande av miljöstraffavgift kommuniceras med denne före påförandet. Miljöförvaltningen delar i denna del helt den uppfattning om krav på rättssäkerhet som HD i NJA 2013 s. 842 har gett uttryck för ska gälla vid påförande av miljöstraffavgift.

Miljöförvaltningen anser dock i förevarande fall att uppgifterna som angavs i underrättelsen har varit tillräckligt detaljerade för att fastighetsägaren ska ha förstått vilken typ av cistern som han innehar och därmed inom vilket kontrollintervall denna skulle ha kontrollerats enligt föreskrifterna i NFS 2003:24. Underrättelsen har alltså varit tillräckligt detaljerad för att han skulle förstå vad som läggs honom till last. Förvaltningen utvecklar denna uppfattning i följande stycke.

I den underrättelse som skickades till fastighetsägaren hänvisas till tidigare kontrollrapporter som denne och tidigare fastighetsägare har skickat in, se bilaga 1 och 2. Fastighetsägaren har dessutom fått en bekräftelse på mottagen kontrollrapport år 2005, se bilaga 3. Av kontrollrapporten som nuvarande fastighetsägare har lämnat in 2005 framgår att det rör sig om en

K-cistern i mark utanför skyddsområde med en volym på 3 m³ som innehåller vätskeslaget Eo1. Cisternen är tillverkad av PTC-tank och är installerad 1972. Cisternen är cylindrisk, utan bottenlutning och är placerad liggande. Det framgår att rörledningarna är placerade i mark och ej korrosionsbeständiga. Det framgår också att cisternen uppfyller de tekniska kraven för 6 års kontrollintervall enligt NFS 2003:24.

Miljöförvaltningen anser att en fastighetsägare måste anses förstå vad som läggs denne till last när det finns en hänvisning till en kontrollrapport som denne tidigare själv har lämnat in. I 8 kap 8 § NFS 2003:24 föreskrivs att kontrollrapport ska hållas tillgänglig av den som använder anordningen till dess anordningen varaktigt tagits ur bruk. Det kan därför inte anses orimligt att fastighetsägaren har tillgång till kontrollrapporten och kännedom om vad den innehåller. Det har inte framkommit eller ens påstått att det skulle finnas en annan cistern på fastigheten så att en förväxling skulle ha kunnat ske.

Särskilt om innehållet i en kontrollrapport

I ärenden som rör återkommande kontroll av öppen cistern har nämnden en kontrollrapport från den senast utförda återkommande kontrollen som underlag vid bedömning om bestämmelserna om miljöstraffavgift har överträtts. Kontrollrapporten utfärdas av ackrediterat företag.

I kontrollrapporten anges att cisternanläggningen uppfyller ställda tekniska krav för NFS 2003:24. Utöver denna generella hänvisning till NFS 2003:24 anges inte i kontrollrapporten all information som en handläggare egentligen behöver för att kunna bedöma om kraven i NFS 2003:24 omfattar den aktuella cisternanläggningen. Det framgår inte av kontrollrapporten om cisternen är trycksatt eller inte, vilket har direkt betydelse för frågan om det rör sig om en öppen cistern eller en trycksatt (olika föreskrifter). Kraven i NFS 2003:24 gäller endast öppna cisterner och en öppen cistern definieras som behållare med tillhörande utrustning för vätska där trycket ovanför vätskeytan är högst 0,5 bar eller inte understiger atmosfärtrycket med mer än 0,0065 bar. Eftersom NFS 2003: 24 endast omfattar öppna cisterner framgår det emellertid indirekt att det rör sig om en öppen cistern, eftersom det i rapporten anges att anläggningen uppfyller kraven i NFS 2003:24.

På samma sätt saknas i kontrollrapporten uppgifter om rörledningarnas diameter och tryck, vilka behövs för att veta vilken objektsgrupp enligt 8 kap 6 § NFS 2003:24 rörledningarna tillhör. Uppgifterna saknar emellertid betydelse för vilket kontrollintervall cisternen ska ha, dvs. de saknar betydelse för bedömningen av om det finns förutsättningar att påföra miljöskaktionsavgift. Däremot blir kontrollrapporten inte godkänd om rörledningarnas diameter och tryck inte uppfyller kraven enligt föreskrifterna. Det sagda innebär således att, även om uppgifterna inte anges i kontrollrapporten, det indirekt framgår av kontrollrapporten att rörledningarna uppfyller ställda krav på diameter och tryck eftersom kontrollrapporten är godkänd.

Förvaltningen anser mot denna bakgrund att det inte är nödvändigt ta upp mer detaljerad information om en cisternanläggning i en underrättelse om miljöskaktionsavgift än vad kontrollföretagen tar upp i sina kontrollrapporter, förutsatt att rapporten är fullständigt ifylld. Om aktuell fastighetsägare själv har lämnat in rapporten ska det dessutom räcka med en hänvisning till rapporten i underrättelsen.

Generellt krav på detaljeringsgrad i underrättelse om miljöskaktionsavgift

Om mark- och miljööverdomstolen bedömer det lämpligt önskar förvaltningen, utöver ett ställningstagande om kravet på detaljeringsgrad i förevarande fall, även ett generellt uttalande när det gäller frågan om vilket krav på detaljeringsgrad som kan ställas på en underrättelse inför påförande av miljöskaktionsavgift. Det är av stor betydelse för kommunala tillsynsmyndigheter som har till uppgift att påföra miljöskaktionsavgifter och som ofta saknar möjlighet till juridisk vägledning inom sina organisationer.

Förvaltningens sammanfattande synpunkter

Sammanfattningsvis anser miljöförvaltningen att det saknas grund för att upphäva nämndens beslut.

Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2003:24 om krav på återkommande kontroll omfattar den i ärendet aktuella cisternen. Detta framgår tydligt av 1 kap 1 och 2 §§ läst tillsammans med 8 kap. 1 § NFS 2003:24.

Fastighetsägaren har, i samband med att den senaste kontrollrapporten år 2005 lämnades in, informerats om när nästa återkommande kontroll av cisternen senast skulle genomföras.

Fastighetsägaren har ändå överskridit kravet på kontrollintervall för den i ärendet aktuella cisternen. Till följd av överträdelsen finns grund för påförande av miljöskaktionsavgift. Skäl att med stöd av 30 kap. 2 § andra stycket miljöbalken underlåta påförande av miljöskaktionsavgift har inte framkommit.

Det har inte heller rått något tvivel om vilken cistern nämnden har åsyftat i sin underrättelse till fastighetsägaren, som själv har lämnat in en kontrollrapport avseende cisternen 2005. Han har därför haft möjligheter att förstå vad som lagts honom till last inför att ett beslut om miljöskaktionsavgift skulle fattas. Fastighetsägaren har inte heller ifrågasatt att cisternen omfattas av föreskrifterna och kravet på återkommande kontroll. Däremot har han haft en annan uppfattning om tidsintervallet för kontrollerna. Det kan här konstateras att fastighetsägarens uppfattning om tidsintervallet inte har någon motsvarighet i föreskrifterna och att den endast grundar sig på något som den tidigare fastighetsägaren ska ha sagt. Det finns därför inte grund för att upphäva beslutet för att en tillräckligt tydlig anklagelse inte har gjorts av tillsynsmyndigheten.

Slutligen vill nämnden framhålla att vikten av att mark- och miljööverdomstolen i förevarande mål följer upp högsta domstolens dom den 18 oktober 2013 (NJA 2013 s. 842) med ett generellt uttalande om vilket krav på detaljeringsgrad i en underrättelse man kan ställa vid påförande av MSA.

SLUT

Bilagor

1. Bekräftelse från miljöförvaltningen om mottagen kontrollrapport 2005 samt kontrollrapport daterad den 21 oktober 2005 ingiven av fastighetsägaren
2. Kontrollrapport från 1993 ingiven av tidigare fastighetsägare
3. Mark- och miljödomstolens dom den 14 april 2014 i mål nr M 7342-13
4. Högsta domstolens dom den 18 oktober 2013 i mål T 5180-11, NJA 2013 s.842