

PM 2006 RVIII (Dnr 303-4684/2005)

Ändring av 38§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Remiss från Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Förlängd remisstid till 3 mars 2006

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen Ändring av 38§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, *bilaga*, översänds denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Viviann Gunnarsson anför följande.

Ärendet

Socialstyrelsen har utrett frågan om anmälningsplikt inom hälsoskyddsområdet med avseende på begränsningar och förtydliganden av anmälningsplikten.

Arbetet har resulterat i ett förslag till förändring av 38 § förordningen (1998:899) miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Syftet med förslaget är att anmälningsplikten i första hand ska omfatta verksamhet som innebär en förhöjd risk för olägenhet för människors hälsa. Ett ytterligare syfte är att värna om barnens skolmiljö. Förslaget är också motiverat ur rättssäkerhetssynpunkt eftersom den nuvarande anmälningsplikten uppfattas som otydlig. Gränsdragningen för vad som ska vara anmälningspliktigt är komplicerad för såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter.

Den föreslagna lydelsen har justerats och de viktigaste ändringarna och kompletteringarna är följande:

- De verksamheter och lokaler som ska anmälas under punkten 3 (lokaler där musik framförs) har specificerats.
- En tidsgräns för när anmälan ska göras har förts in i förslaget.
- En följdändring av miljö sanktionsavgiften vid utebliven anmälan föreslås.
- Texter med motivering, konsekvensanalys och bakgrund har utvecklats.
- En beskrivning av ärendets beredning och synpunkter på förslaget från de operativa tillsynsmyndigheterna bifogas.

Remisser

Ärendet har, med anledning av den korta remisstiden, endast remitterats till stadsledningskontoret som har inhämtat synpunkter från miljöförvaltningen.

Stadsledningskontoret kan konstatera att det fortfarande, trots föreslagna ändringar och med utgångspunkt i tillsynsmyndighetens perspektiv, finns oklarheter i texten om bl.a. vem och vad som berörs av anmälningsplikten - verksamhet, verksamhetsutövare eller lokal. Dessa otydligheter kan leda till tolkningsproblem vilket på ett negativt sätt kan inverka på tillsynsarbetet. Med anledning av remissens karaktär hänvisar stadslednings-

kontoret i övrigt till miljöförvaltningens kontorsutlåtande såsom varande experter inom aktuell lagstiftning och dess tillämpning.

Miljöförvaltningen välkomnar förslag till förändring av anmälningsplikten i 38 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Samtidigt anser förvaltningen att det är anmärkningsvärt att man inte tagit tillfället i akt att reda ut tidigare oklarheter i skrivningen som ger upphov till svårigheter i tolkningen. Miljöförvaltningen har tidigare framfört åsikten att det är verksamheten och inte lokalen som främst ska omfattas av anmälningsplikten. Miljöförvaltningen anser att den föreslagna ändringen inte klargör vad som ska gälla i detta avseende. I ett framtidsperspektiv anser förvaltningen att hälsoskyddets integrering med miljöskyddet bör fortsätta. Balkens anmälningsplikter kan behöva begränsas. Förvaltningen menar att detta kan lösas genom att Socialstyrelsen ges en föreskriftsrätt på området och genom att tillsynsmyndigheten ges enklare upplysning om verksamhetens existens. Ett slags obligatorisk registreringsplikt bör därför övervägas.

Mina synpunkter

Stockholms stad välkomnar förslaget till förändring av anmälningsplikten i 38 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Samtidigt kan det konstateras att det fortfarande, trots föreslagna ändringar och med utgångspunkt i tillsynsmyndighetens perspektiv, finns oklarheter i texten om bl.a. vem och vad som berörs av anmälningsplikten - verksamhet, verksamhetsutövare eller lokal. Dessa otydligheter kan leda till tolkningsproblem vilket på ett negativt sätt kan inverka på tillsynsarbetet. Jag delar stadsledningskontorets uppfattning och vill i övrigt hänvisa till miljöförvaltningens tjänsteutlåtande.

Jag föreslår med hänvisning till vad som ovan anförts att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på remissen Ändring av 38§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, *bilaga*, översänds denna promemoria.

Stockholm den 10 februari 2006

VIVIANN GUNNARSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Socialstyrelsen har utrett frågan om anmälningsplikt inom hälsoskyddsområdet med avseende på begränsningar och förtydliganden av anmälningsplikten.

Arbetet har resulterat i ett förslag till förändring av 38 § förordningen (1998:899) miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Syftet med förslaget är att anmälningsplikten i första hand ska omfatta verksamhet som innebär en förhöjd risk för olägenhet för människors hälsa. Ett ytterligare syfte är att värna om barnens skolmiljö. Förslaget är också motiverat ur rättssäkerhetssynpunkt eftersom den nuvarande anmälningsplikten uppfattas som otydlig. Gränsdragningen för vad som ska vara anmälningspliktigt är komplicerad för såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter.

REMISSER

Ärendet har, med anledning av den korta remisstiden, endast remitterats till stadsledningskontoret som har inhämtat synpunkter från miljöförvaltningen.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 26 januari 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Socialstyrelsen har utrett frågan om anmälningsplikt inom hälsoskyddsområdet med avseende på begränsningar och förtydliganden av anmälningsplikten.

Arbetet har resulterat i ett förslag till förändring av 38 § förordningen (1998:899) miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Syftet med förslaget är att anmälningsplikten i första hand ska omfatta verksamhet som innebär en förhöjd risk för olägenhet för människors hälsa. Ett ytterligare syfte är att värna om barnens skolmiljö. Förslaget är också motiverat ur rättssäkerhetssynpunkt eftersom den nuvarande anmälningsplikten uppfattas som otydlig. Gränsdragningen för vad som ska vara anmälningspliktigt är komplicerad för såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter.

Den föreslagna lydelsen har justerats och de viktigaste ändringarna och kompletteringarna är följande:

- De verksamheter och lokaler som ska anmälas under punkten 3 (lokaler där musik framförs) har specificerats.
- En tidsgräns för när anmälan ska göras har förts in i förslaget.
- En följdändring av miljöstraffavgiften vid utebliven anmälan föreslås.
- Texter med motivering, konsekvensanalys och bakgrund har utvecklats.
- En beskrivning av ärendets beredning och synpunkter på förslaget från de operativa tillsynsmyndigheterna bifogas.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stadsledningskontoret kan konstatera att det fortfarande, trots föreslagna ändringar och med utgångspunkt i tillsynsmyndighetens perspektiv, finns oklarheter i texten om bl.a. vem och vad som berörs av anmälningsplikten -verksamhet, verksamhetsutövare eller lokal. Dessa otydligheter kan leda till tolkningsproblem vilket på ett negativt sätt kan inverka på tillsynsarbetet.

Med anledning av remissens karaktär hänvisar stadsledningskontoret i övrigt till miljöförvaltningens kontorsutlåtande såsom varande experter inom aktuell lagstiftning och dess tillämpning.

Miljöförvaltningens yttrande av den 20 januari 2006 har i huvudsak följande lydelse.

Vi välkomnar förslag till förändring av anmälningsplikten i 38 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Samtidigt tycker vi att det är anmärkningsvärt att man inte tagit

tillfället i akt att reda ut tidigare oklarheter i skrivningen som ger upphov till svårigheter i tolkningen.

I ett framtidsperspektiv anser förvaltningen att hälsoskyddets integrering med miljöskyddet bör fortsätta. Balkens anmälningssplikter kan behöva begränsas. Förvaltningen menar att detta kan lösas genom att Socialstyrelsen ges en föreskriftsrätt på området och genom att tillsynsmyndigheten ges enklare upplysning om verksamhetens existens. Ett slags obligatorisk registreringsplikt bör övervägas.

Paragraf 38 innebär en svårighet när det gäller tolkning p.g.a. att den innehåller så skilda verksamheter i en och samma paragraf. Miljöförvaltningen har därför valt att dela upp svaret på denna remiss i olika delar. Dels en del där vi behandlar frågeställningar som gäller generellt för hela paragrafen dels synpunkter som rör de olika punkternas olika inriktningar: verksamhet med hygienisk behandling, verksamhet med exponering av musik med höga ljudnivåer samt verksamhet för undervisning och vård.

Uppdelningen medför att vi kan ha olika synpunkter för olika verksamheter, t ex att vi ser att kravet på tid för anmälan bör skilja sig åt beroende på om det är verksamhet med höga ljudnivåer eller lokaler för hygienisk behandling.

Synpunkter på hela 38§

Miljöförvaltning har tidigare framfört åsikten att det är verksamheten och inte lokalen som främst ska omfattas av anmälningssplikten. Miljöförvaltningen anser inte att den föreslagna ändringen klargör vad som ska gälla.

Förslaget innehåller anmälningssplikt både för lokaler och verksamheter, som miljöförvaltningen tolkar lydelsen. T ex i punkt 1 anges att det är verksamheten som ska anmälas, i punkt 3 anges för träningslokaler att det är lokalen som ska anmälas och i punkt 4 framgår det inte om det lokalen eller verksamheten som blir anmälningsspliktig. För att tydliggöra och förenkla tolkningar av paragrafen bör den ändras så att samma nomenklatur gäller för samtliga punkter i paragrafen.

Att det i sista stycket står att verksamhet som bedrivs vid *fast driftställe* ska anmälas senast sex veckor innan lokalen, anläggningen eller platsen tas i bruk leder till samma fundering avseende om det är lokalen eller själva verksamheten som ska anmälas.

Oklarheten i om det är lokal eller verksamhet som ska anmälas har betydelse för bl. a. följande scenarier;

- En verksamhet som bedrivs i en lokal som är anmäld och som byter lokal, men bedriver samma verksamhet i övrigt, ska med den nuvarande lydelsen åter göra en anmälan? Detta anser förvaltningen går emot principen om att det är verksamheten som är den anmälningsspliktiga.
- En annan verksamhet gäller om anmälningssplikt råder för nya verksamheter i lokaler som sedan tidigare är anmälda med den nuvarande formuleringen. Förvaltningen anser att det bör vara konsekvent att det är verksamheten och inte lokalen som styr anmälningssplikten. I detta exempel borde då den nya verksamheten vara anmälningsspliktig.
- Ett tredje exempel som är svårt att uttolka ur paragrafens lydelse är om en verksamhetsutövare som bedriver en anmäld verksamhet och som startar en liknande verksamhet i en annan lokal ska anmäla denna eller ej. Miljöförvaltningen anser att om det är att betrakta som en ny verksamhet och inte en utökning av befintlig verksamhet så bör anmälningssplikt råda.

Paragrafen behöver förtydligas avseende bl a de exempel som lyfts fram ovan. Detta så att det blir tydligt och enkelt för både verksamhetsutövare och tillsynsmyndighet att tolka om anmälningssplikt råder eller inte.

Verksamhet används stringent i hela paragrafen och i alla punkter. Som exempel kan det istället för träningslokal under punkt 3 anges verksamhet där allmänheten erbjuds gym eller gruppträning.

Fast driftställe som finns angivet i paragrafens sista stycke bör tas bort och istället ersättas med ”varaktig verksamhet” som också svarar bättre mot ”tillfällig verksamhet” som finns angivet nedan i samma stycke.

I handbok eller meddelandeblad bör det sedan preciseras vad som är att anse som tillfällig respektive varaktig verksamhet.

Skrivningen om anmälan behöver förtydligas i ytterligare två hänseenden. Dels ett klargörande om att det med en vecka menas 5 arbetsdagar dels att tidpunkten för anmälan räknas från den dag då anmälan inkommit till myndigheten.

Hygienisk behandling

Historiskt har den verksamhet som bedrivs i en "hygienlokal" kunnat ändrats betydligt utan att det fört med sig ett krav på ny anmälan enligt §38. Så som vi har tolkat det nya förslaget ska "verksamheten" likställas med verksamhetsutövaren och den lokal som (eventuellt) krävs för att bedriva verksamheten ska vara lämplig för den anmälda behandlingsformen, men detta framkommer inte tydligt i skrivningen.

För de behandlingsformer som, enligt förslaget, har kvar anmälningsplikt är det viktigare att deras egenkontroll, kunskapsnivå och hantering fungerar än att lokalen är anmäld sedan tidigare.

Miljöförvaltningen anser att det är viktigt att det framgår att det är verksamheten och inte lokalen som ska anmälas när det gäller dessa lokaler.

Frisersalonger är enligt remissförslaget undantaget från anmälningsplikten. Miljöförvaltningen undrar hur Socialstyrelsen ser på de frisersalonger som utför håltagning, i framför allt öron, där håltagningen utförs med en sk Blomdahls pistol. Det bör klargöras om detta verktyg är ett piercingverktyg enl. punkt 1 i förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Ska just dessa frisersalonger omfattas av anmälningsplikten till skillnad från andra salonger som inte utför någon håltagning?

Kravet på dokumenterad egenkontroll enl. egenkontrollsförordningen finns inte kvar för övriga frisersalonger då de inte är anmälningspliktiga längre. Frisersalonger hanterar dock ansenlig mängd kemikalier med hälso- och miljöpåverkan. Enligt miljöförvaltningens erfarenhet varierar kunskapen om t ex kemikaliehantering och ventilation hos verksamhetsutövare i denna bransch.

Miljöförvaltningen föreslår att frisersalonger även fortsättningsvis omfattas av anmälningsplikt. Om detta inte blir fallet måste det klargöras om frisersalonger som använder piercingverktyg ska omfattas av anmälningsplikten.

Sedan tidigare finns det oklarheter i anmälningskraven när det gäller så kallade salonger – verksamheter med flera olika behandlingsformer och/eller organisationsformer för ägande och drift. Med förslaget på ändring kan det förekomma fall där behandlingsformer som är anmälningspliktiga blandas med icke anmälningspliktiga och Miljöförvaltningen saknar fortfarande riktlinjer i förslaget hur sådana ärenden ska avgränsas.

Salonger med blandad verksamhet där det ingår anmälningspliktig verksamhet bör ha en gemensam anmälare.

Solarier - strålskyddsföreskriften

I Statens strålskyddsinstituts föreskrifter om solarier (SSI FS 1998:2) finns det angivet i 8§ att om solarier upplåts i en lokal ska anmälan göras till respektive kommuns miljö- och hälsoskyddsnämnd. Eftersom solarier föreslås att inte längre vara anmälningspliktiga i § 38 utgår Miljöförvaltningen från att denna lydelse ska ändras i föreskriften om solarier.

Det behövs ett tydliggörande över vad som räknas som tillfällig verksamhet och ambulerande verksamhet. Om Socialstyrelsen med ambulerande pierce/tatuerare menar behandling vid tillfälliga arrangemang och mässor så skiljer sig inte kraven på hygien och egenkontroll mot om verksamheten skulle bedrivas på en fast studio, snarare kan kraven vara högre och/eller svårare att uppfylla. Vid mässarrangemang blir otydligheten ännu större eftersom det inte heller framgår vem som ska anmäla eller när.

För verksamheter under punkt ett är det därför olyckligt om det är tillgången på fast driftsställe eller inte som ska vara avgörande om anmälan ska göras 6 eller 1 vecka innan verksamheten startar. Kravet på egenkontroll och hygienisk kunskap och hantering skiljer sig inte avsevärt i de olika fallen. Som exempel kan anges att fotvårdare kan arbeta som ambulerande, med behandling

i kundernas hem, men att verksamheten som bedrivs ändå är kontinuerlig och omfattande med samma krav på en god egenkontroll och hygienisk hantering.

Verksamheter med hygienisk behandling har inte heller någon koppling till lokala ordningsföreskrifter så som det finns till verksamheter med höga ljudnivåer.

Anmälan ska göras 6 veckor innan verksamheten startar oavsett om den kan anses vara varaktig, tillfällig eller ambulerande.

Miljöförvaltningen föreslår dessutom att det är mässarrangören som anmäler den eller de slags behandlingar som ska utföras på en mässa eller liknande tillfälliga arrangemang. Det är mässarrangören som har den faktiska rådigheten över att lokalerna anpassas till den behandling som verksamheterna ska utföra. Anmälan ska inkommit senast 6 veckor (30 arbetsdagar) innan mässan arrangeras för att myndigheten ska ha en möjlighet att behandla anmälan.

Miljösanktionsavgift - åtalsanmälan

Miljöförvaltningen tycker att det är bra att miljösanktionsavgiften höjs till 5000 kr vad gäller anmälningspliktiga hygienlokaler. Däremot kan det tyckas onödigt att även behöva göra åtalsanmälan om ett utdömande av miljösanktionsavgift gör att ingen annan påföljd ändå kommer på frågan från miljöåklagaren.

Miljöförvaltningen vill påpeka att om man slopar anmälningsplikten för ”lågriskverksamheter” som t ex frisörer och massörer så är det inte i första hand registerfrågan som försvåras utan möjligheten att kunna arbeta förebyggande med information och kontakter. Detta för att undvika att verksamhetsutövare får stora krav på åtgärder vid klagomålsärendet.

Miljöförvaltningen anser att slopandet av kravet på att den som ska påföras miljösanktionsavgift ska vara näringsidkare är bra. Om behandling utförs i form av verksamhetsutövare eller inte har ingen betydelse för den påverkan människors hälsa kan utsättas för. Däremot kvarstår begreppet yrkesmässigt i paragraf 38. Hur ska tillsynsmyndigheten tolka detta?

Exponering av höga ljudnivåer

Det är positivt att man nu föreslår införande av formella kravregler i syfte att underlätta tillsynsmyndighetens arbete med att tillse att verksamheter såsom konserter, diskotek, träningslokaler m.m. inte ger upphov till alltför höga ljudnivåer för besökande och kringboende.

Det är också bra att man föreslår tidsgränser och att de överensstämmer med anmälningstiderna för miljöfarlig verksamhet. Miljöförvaltningen är dock tveksam till förslaget för tillfälliga verksamheter. En vecka bedöms inte vara rimlig tid dels för myndigheten att bedöma inkommen anmälan och ställa eventuella krav dels för verksamheten att kunna agera utifrån ställda krav från myndigheten.

Anmälningstiden för tillfälliga verksamheter med exponering av höga ljudnivåer bör förlängas till två veckor. Anmälningsplikten enligt punkt 3 föreslås begränsas till verksamheter där människor exponeras för musik vid ljudnivåer på 90 dB eller mer. Att knyta upp anmälningsplikten till en specifik ljudnivå innebär en otydlighet både för verksamhet och tillsynsmyndighet. Förutom att göra en bedömning av om verksamheten i sig är anmälningspliktig krävs ytterligare en bedömning av om verksamheten genererar ljudnivåer på 90 dB eller mer. Förvaltningen föreslår att anmälningsplikten enligt punkt 3 knyts till användande av högtalarförstärkt musik och inte till viss decibelnivå.

Krav på att verksamheten är yrkesmässig

Anmälningsplikten föreslås begränsas till verksamheter som bedrivs yrkesmässigt. Denna inskränkning riskerar att få till följd att en stor del av de konserter som främst vänder sig till barn och ungdomar faller utanför det anmälningspliktiga området då dessa evenemang ofta anordnas av förskola, skola och ideella föreningar. För att möjliggöra en god kontroll av musikevenemang riktade till barn och ungdomar bör skrivningen således ändras så att även dessa verksamheter/evenemang omfattas.

I förslaget ställs frågan om det är möjligt att kanalisera ansökan om tillstånd eller anmälan enligt ordningslagen. Miljöförvaltningen avråder bestämt från detta. Erfarenheterna från dagens

hantering mellan myndigheter då anmälningstiden är kort talar för att anmälan ska göras direkt till berörd myndighet utan att kanaliseras.

Undervisningslokaler

Förvaltningen är positiv till borttagande av anmälningsplikt för de flesta nu upptagna verksamheter under punkt fyra men ser fördelar med att ha kvar anmälningsplikt för servicehus och verksamheter för långvård av äldre människor eftersom dessa bedöms utgöra särskilt utsatta grupper. Dessa vårdtagare har oftare begränsade möjligheter att själva välja vårdverksamhet och är ofta bundna till lokalen en längre tid och exponeras därmed mer för rådande inomhusmiljö/närmiljö.

Vi ser det som motiverat att behålla anmälningsplikt för servicehus och långvård av äldre människor.

Verksamheter för barn och ungdom

I punkt fyra nämns de verksamheter som föreslås omfattas av anmälningsplikten. Vad som inte framgår tydligt är om dessa verksamheter endast omfattar barn och ungdomar eller om de även inkluderar andra åldersgrupper och vad som definieras som barn och ungdom.

Förvaltningen föreslår att anmälningsplikten endast ska omfatta de verksamheter som i princip endast omfattar barn och ungdomar upp till 19 år, det vill säga till och med gymnasienivå, eftersom dessa grupper ska prioriteras vid tillsyn. Av förslaget framgår heller inte tydligt om det är verksamheten eller lokalerna som är föremål för anmälningsplikten.

Förvaltningen tolkar det som att en verksamhet som gjort en anmälan till oss inte behöver göra en nyanmälan om ytterligare lokaler tas i bruk av verksamheten. Vad som inte framgår av förslaget är vilka tidsgränser som gäller för anmälan vid överlåtelse av en verksamhet, t ex om en ny verksamhet tar över lokalen omgående eller om ett längre uppehåll görs vid överlåtelse av verksamhet.

Vi föreslår att en tidsgräns införs om när en anmälan om verksamhet ska göras på nytt vid överlåtelse efter att tidigare verksamhet upphört. Tidsgränsen föreslås vara att anmälan ska göras på nytt om verksamheten inte nyttjat lokalerna under ett års tid.