

**PM Rotel IX (Dnr KS 2020/850)**

## **Naturvårdsverkets förslag till nya föreskrifter om skydd mot mark- och vattenföroreningar vid hantering av oljor och brandfarliga vätskor**

Remiss från Naturvårdsverket

Remisstid den 26 september 2020

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.  
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

**Föredragande borgarrådet Katarina Luhr** anför följande.

### Ärendet

Naturvårdsverket har lämnat förslag på nya föreskrifter om skydd mot mark- och vattenföroreningar vid hantering av oljor och brandfarliga vätskor. De nya föreskrifterna innebär flera ändringar jämfört med de nu gällande föreskrifterna. Bestämmelserna har förtydligats och därutöver utökas till att även omfatta lösa behållare, till exempel sänks fat och tillämpningsgränsen till 150 liters behållare inom vattenskyddsområden. Krav införs på ackrediterad kontroll av sekundärt skydd för cisterner.

Förslaget bedöms innebära ökade administrativa kostnader för staden, som anses motiverade genom det utökade miljöskydd som bestämmelserna innebär.

Naturvårdsverket har skickat förslaget till staden för yttrande.

### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har in sin tur remitterat ärendet till dotterbolaget Stockholm Vatten och Avfall AB. På grund av den korta remisstiden har exploateringskontoret, miljöförvaltningen samt trafikkontoret besvarat remissen med kontorsyttranden, och Stockholms Stadshus AB besvarar den genom dotterbolagets Stockholm Vatten och Avfall AB:s yttrande.

*Stadsledningskontoret* ser positivt på förslaget som undanröjer oklarheter och ställer sig bakom miljöförvaltningens påpekande om att en paragraf behöver omarbetas.

*Exploateringskontoret* ser positivt på att föreskrifterna och anser i synnerhet att det är positivt att tillämpningsområden samt bestämmelser om krav på information förtydligas.

*Miljöförvaltningen* bedömer att förslaget i allt väsentligt är bra och genomtänkt men anser att 5 kap. 7§ behöver justeras då den utgår från fel premisser. Vidare menar förvaltningen att förslaget på nya miljöstraffavgifter behöver omarbetas.

*Trafikkontoret* är i stort positivt till förslaget men menar att konsekvenserna som det kommer att innebära för entreprenörer är svårbedömda.

*Stockholm Vatten och Avfall AB* ser positivt på förslaget men betonar att frågan om produkter som är miljöfarliga men inte brandfarliga bör utredas skyndsamt och inkluderas i ett miljöregelverk. Därutöver lämnar bolaget detaljerade synpunkter på förslaget.

## Mina synpunkter

Att skydda vår miljö på land såväl som under vattenytan och samtidigt värna om våra invånares hälsa är en av våra viktigaste uppgifter som kommun. I Stockholm har vi ambitiösa miljömål, däribland om ett giftfritt Stockholm och en god vattenstatus i samtliga våra vatten. Vi arbetar löpande med sanering av tidigare förorenade områden, men för att undvika nya miljö- och hälsofaror behöver en väsentlig del av arbetet handla om att förebygga föroreningar av mark och vatten. Därför välkomnar jag Naturvårdsverkets förslag till nya föreskrifter om skydd mot mark- och vattenföroreningar vid hantering av oljor och brandfarliga vätskor, som förtydligar de aktuella föreskrifterna.

I Stockholm är det miljö- och hälsoskyddsnämnden som bedriver tillsyn i detta verksamhetsområde. Som för övrig tillsyn enligt miljöbalken spelar det så kallade egenkontrollansvaret som åligger verksamhetsutövaren en viktig roll i arbete med att förebygga miljöskadliga händelser. Därför delar jag fullt miljöförvaltningens uppfattning att förslaget behöver justeras för att vara i linje med egenkontrollsprincipen som gäller för övrig utövning av tillsynsverksamhet enligt miljöbalken.

I övrigt hänvisar jag till stadens interna remissinstansers yttranden.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 16 september 2020

KATARINA LUHR

## Bilagor

1. Konsekvensutredningen – *Förslag till nya föreskrifter och upphävande av NFS 2017:5*
2. Författarsamling – *Naturvårdsverkets föreskrifter mot mark- och vattenföroreningar vid hantering av oljor och brandfarliga vätskor*
3. Förslag på miljöskaktionsavgifter i *förordning (2012:259) om miljöskaktionsavgifter*

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

## Remissammanställning

### Ärendet

Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2017:5) om skydd mot mark- och vattenförorening vid lagring av brandfarliga vätskor och spilloljor reglerar hur brandfarliga vätskor ska lagras och förvaras utifrån ett miljöskyddsperspektiv. För cisterner innehållande brandfarliga vätskor gäller även Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2018:3) om cisterner med anslutna rörledningar för brandfarliga vätskor.

Naturvårdsverket har tidigare fått synpunkter från såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter om att gällande bestämmelser i NFS 2017:5 har brister och upplevs som oklara. I vissa delar har även gränsdragningen gentemot MSBFS 2018:3 bestämmelser varit otydlig och en dubbelreglering har funnits. Mot bakgrund av detta har Naturvårdsverket arbetat fram ett förslag på nya föreskrifter som har remitterats till bland annat staden för yttrande.

Förslaget innehåller regler om lagring av bränslen och oljor både inom och utanför vattenskyddsområden. Föreskrifterna omfattar nu även lösa behållare till exempel fat. Reglerna har utökats och gäller vid en hantering av mer än 150 liter inom ett vattenskyddsområde och för mer än 1 kubikmeter utanför vattenskyddsområde.

I föreskriften finns regler om att information ska ges in till tillsynsmyndigheten innan installation av cistern påbörjas och innan det inom ett vattenskyddsområde ska hanteras mer än 150 liter olja eller brandfarlig vätska. Verksamhetsutövaren ska ge in kopior på genomförda kontroller av cisterner till tillsynsmyndigheten.

Inom ett vattenskyddsområde ska cisterner och lösa behållare ha ett sekundärt skydd. För cisterner föreslås kontrollen av sekundärt skydd skötas av ackrediterade kontrollorgan medan kontrollen av sekundärt skydd för lösa behållare föreslås skötas av tillsynsmyndigheten.

Flera av de föreslagna bestämmelserna är kopplade till påföljder för den som inte följer dem i form av miljöstraffavgifter. Naturvårdsverket föreslår därför även ändringar i förordningen (2012: 259) om miljöstraffavgifter.

### Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har in sin tur remitterat ärendet till dotterbolaget Stockholm Vatten och Avfall AB. På grund av den korta remisstiden har exploateringskontoret, miljöförvaltningen samt trafikkontoret besvarat remissen med kontorsyttranden, och Stockholms Stadshus AB besvarar den genom dotterbolagets Stockholm Vatten och Avfall AB:s yttrande.

### Stadsledningskontoret

**Stadsledningskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 18 augusti 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret bedömer att förslaget i allt väsentligt är bra och genomtänkt. Det är bra att föreskriften förtydligas och att oklarheter undanröjs.

Staden berörs på olika sätt av föreskriften. Indirekt berörs staden dels genom att upphandlade entreprenörer blir föremål för kraven på hur brandfarliga vätskor ska lagras och dels i egenkap av dricksvattenproducent och markägare. Staden påverkas även mer direkt som verksamhetsutövare där exempelvis Stockholm Vatten VA AB har ett antal behållare som träffas av föreskrifterna. Staden ansvarar vidare för att kontrollera att bestämmelserna i föreskriften följs genom miljö- och hälsoskyddsnämnden som utövar tillsynen i enlighet med miljöbalken. Stadsledningskontoret konstaterar att i och med att lösa behållare, exempelvis fat, omfattas av de nya föreskrifterna kommer det att leda till något ökad administrativ börda och kostnader för berörda entreprenörer och därmed eventuellt indirekt ökade kostnader för staden. Detta ligger i linje med principen om att förorenaren ska betala och för en verksamhetsutövare med väl fungerande egenkontroll rör det sig knappast om någon väsentligt utökad kostnad och borde inte heller vara särskilt kostnadsdrivande utifrån vad stadsledningskontoret kan bedöma.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har uppmärksammat att från ett tillsynsperspektiv är förslaget i 5 kap 7 § problematiskt. Att låta tillsynsmyndigheten agera kontrollfunktion är inte i enlighet med hur miljöbalkstillsynen i övrigt bedrivs. Den bygger istället på att verksamhetsutövaren är skyldig att ha kontroll över verksamheten, så kallat egenkontrollansvaret och tillsynsmyndighetens uppgift är att granska denna egenkontroll. En tillsynsmyndighet och ett kontrollorgan har olika uppgifter och funktionerna bör inte sammanblandas.

Stadsledningskontoret ställer sig även bakom det påpekande miljö- och hälsoskyddsnämnden har gjort att bestämmelserna om nya miljöstraffavgifter i förordning (2012:259) behöver förtydligas och eventuellt omarbetas. Som bestämmelsen nu är utformad ska avgiften påföras den som inte skickat in rapporten inom sex veckor från att kontrollen utförts men inte den som utfört en försenad kontroll och skickar in rapporten inom föreskriven tid. Det kan ifrågasättas om detta är en önskvärd ordning eller om två separata bestämmelser om miljöstraffavgift borde införas: En för ej inskickad rapport och en för överskridet kontrollintervall.

## **Exploateringskontoret**

**Exploateringskontorets** tjänsteutlåtande daterat den 1 juli 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret bedömer att stadens entreprenader berörs av dessa föreskrifter och anser att det är bra att föreskrifternas tillämpningsområde och bestämmelser om krav på information förtydligas.

Exploateringskontoret konstaterar att i och med att lösa behållare omfattas av de nya föreskrifterna kommer det att leda till något ökade administrativa kostnader för entreprenörer och därmed indirekt för staden. Men eftersom detta kommer att leda till ett stärkt miljöskydd ser ändå exploateringskontoret positivt på förslaget. Kontoret bedömer att den ökade administrativa kostnaden bör vägas upp av en minskad risk för förorening av mark och vatten, vilket kan förväntas leda till minskade framtida saneringskostnader.

I övrigt har inte exploateringskontoret några synpunkter på förslaget.

## **Miljöförvaltningen**

**Miljöförvaltningens** tjänsteutlåtande daterat den 16 juli 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen bedömer att förslaget i allt väsentligt är bra och genomtänkt.

Förvaltningen bedömer dock att föreskriftens 5 kap. 7 §, om sekundärt skydd för lösa behållare måste skrivas om då den utgår från fel premisser.

Förslaget till föreskriftstext lyder:

*5 kap. Krav på kontroll av sekundärt skydd för cisterner och lösa behållare inom vattenskyddsområde*

*7 § Sekundärt skydd för lösa behållare ska kontrolleras av tillsynsmyndigheten. Kontrollen ska omfatta kontroll av att det sekundära skyddet är tätt, hållbart och fungerande.*

Förvaltningen anser inte att det bör vara tillsynsmyndighetens uppgift att utföra en funktionskontroll av det sekundära skyddet för lösa behållare. Detta är egenkontrollsuppgifter som bör omfattas av verksamhetsutövarens egenkontroll.

Tillsynsmyndigheten bör inte kontrollera funktion eller tekniska åtgärder i övrigt utan brukar ha som uppgift att kontrollera verksamhetsutövarens egen dokumentation av den genomförda kontrollen. Förslaget lägger enligt förvaltningen uppgifter på tillsynsmyndigheten som inte är förenliga med systematiken i miljöbalken. Bland annat är det enligt 2 kap. miljöbalken den som bedriver eller avser bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som ska ansvara för att åtgärden uppfyller de krav som kan ställas.

Det finns också en skillnad mellan en tillsynsmyndighet och en kontrollmyndighet/ -organ som är viktig att bibehålla.

Förvaltningen föreslår att föreskrifterna justeras i den delen genom att innehavaren av lösa behållare inom vattenskyddsområde istället ska ha rutiner för att kontrollera det sekundära skyddet och att det i bestämmelsen ska specificeras med vilket intervall denna kontroll ska utföras.

Förvaltningen bedömer att förslaget på nya miljöstraffavgifter (förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter) behöver omarbetas. Eventuellt behöver även förtydligande bestämmelser införas i grundföreskriften.

Förvaltningen konstaterar att förslaget till ny bestämmelse om miljöstraffavgift innebär att straffavgift kan tas ut för att rapporten skickats in senare än sex veckor efter kontrollen genomförts. Det är därmed inte tydligt att straffavgift även kan tas ut när kontrollen i sig utförs för sent även om rapporten skickas in inom sex veckor från kontrollen. Utifrån legalitetsprincipen bör det därför inte vara möjligt att ta ut straffavgift för försenad kontroll.

Förvaltningen anser, utifrån vikten av att återkommande kontroller genomförs, att verket ska överväga miljöstraffavgift för utebliven kontroll, eller fundera över om det är tillräckligt preventivt att verksamhetsutövare påförs MSA när rapport inte skickats in inom sex veckor.

Förvaltningen föreslår att verket ska överväga att införa två separata bestämmelser i den nya föreskriften, en miljöstraffavgift för ej inskickad kontrollrapport och en MSA för överskridet kontrollintervall. Bestämmelserna anser förvaltningen ska hållas isär och inte bakas ihop. Sannolikt behöver även bestämmelsen i 3 kap. 3 § i föreskrifterna utökas och förtydligas så att det framgår att skyldigheten att genomföra återkommande kontroller även gäller enligt de nu aktuella föreskrifterna och inte bara enligt MSB:s föreskrifter.

Detta för att möjligheten att ta ut miljöstraffavgifter enligt 30 kap. 1 § miljöbalken är kopplad till föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken.

## **Trafikkontoret**

**Trafikkontorets** tjänsteutlåtande daterat den 3 augusti 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Trafikkontoret berörs av föreskriften i sin roll som beställare och verksamhetsutövare av olika verksamheter och entreprenader där brandfarliga vätskor och oljor hanteras. Kontoret är i stort positivt till de förslag och förändringar som förslaget innehåller men går inte in i detalj på de olika regleringarna i föreskriften. Förslaget kommer att ha betydelse för de entreprenörer som kontoret upphandlar då de behöver följa föreskriften om den beslutas.

Kontoret har i detta läge svårt att bedöma vilka konsekvenser förslaget kommer att innebära för entreprenörer. Utifrån den konsekvensutredning som finns med i remissen redovisas att ökad administration och ökade kostnader kommer att uppstå till följd av förslaget i form av redovisning till tillsynsmyndigheten och anpassning till de skärpta reglerna. Trafikkontoret instämmer i den bedömningen.

## Stockholm Vatten och Avfall AB

**Stockholm Vatten och Avfall AB:s** tjänsteutlåtande daterat den 17 augusti 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Syftet med Naturvårdsverkets förslag är att bestämmelser i nuvarande föreskrifter, NFS 2017:5 om skydd mot mark- och vattenförorening vid lagring av brandfarliga vätskor och spilloljor ska bli tydligare och lättare att tillämpa. Stockholm Vatten och Avfall (SVOA) berörs ur flera perspektiv, primärt som verksamhetsutövare då flera verksamheter inom bolaget hanterar oljor och brandfarliga vätskor, sekundärt även som vattenproducent då förslaget konkret skiljer på hantering inom och utanför vattenskyddsområde.

Som verksamhetsutövare inom vatten- som avfallsområdet, hanterar SVOA behållare som omfattas av förslaget, i enlighet med nuvarande tillstånd. I de fall tillstånd förändras kommer nuvarande hantering att ses över och anpassas till framtida krav

Ur ett perspektiv som dricksvattenproducent ser bolaget positivt på att förslaget innebär en lägre volymangivelse (från 250 l till 150 l), tydligare krav och även att kontroller föreslås ske mer systematiserat med en tidsangivelse på 6 veckor och egenkontroll samt att det sekundära skyddet blir mer fokuserat på funktionskrav. Det är även positivt att lösa behållare föreslås omfattas av förslaget och att det därmed inte bara gäller cisterner

En nackdel, vilket även nämns i stycke 2.1.4 i konsekvensutredningen, är att dessa föreskrifter inte innefattar de produkter som är miljöfarliga, men inte brandfarliga. Hur vattenskyddsområden ska skyddas från sådana produkter bör utredas skyndsamt för att sedan innefattas i ett miljöskyddande regelverk. Ur vattenskyddsområdesperspektiv bör detta vara en högt prioriterad fråga.

SVOA har även ett par detaljerade synpunkter:

- Föreskriften 3 kap 2§: Vad innebär en "sammanhängande period" i detta sammanhang? Detta bör tydliggöras.
- Föreskriften 4 kap 1§. Vad innebär en "regelbunden uppsikt" i detta sammanhang? Detta bör tydliggöras.
- Föreskriften 4 kap 4§: Bra med krav på tydlig information vid tänkbara läckagepunkter.

Eventuellt vore det också lämpligt med krav på tydlig information på flera platser inom och runt en anläggning som hanterar oljor och brandfarliga vätskor