



Louise Englund
Miljö- och hälsoskyddsinspektör
Telefon 08-508 28 942
louise.englund@stockholm.se

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
MHN 2012-01-17 p 8

ÖVERKLAGANDE AV BESLUT OM MILJÖSANKTIONSavgift FÖR UTEBLIVEN CISTERNKONTROLL, REPLIKEN 5, STOCKHOLM

Remiss från mark- och miljödomstolen, mål nr 3809-11

Förslag till beslut

- 1 Miljö- och hälsoskyddsnämnden medger bifall till överklagandet.
- 2 Miljö- och hälsoskyddsnämnden uppdrar åt förvaltningschefen att företräda nämnden i ärendet.
- 3 Beslutet justeras omedelbart.

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Jeanette Hagberg
Tf avdelningschef

Sammanfattning

Detta är ett yttrande till mark- och miljödomstolen angående ett överklagat beslut om miljöskaktionsavgift för utebliven kontroll av cistern. Anstånd med att inkomma med yttrande har beviljats till den 20 januari 2012.

Den 25 november 2008 inrättades Östra Mälarens vattenskyddsområde. Till följd av beslutet halverades kontrollintervallet för oljecisterner. Det nya vattenskyddsområdet kungjordes den 26 november 2008. Information om inrättande av vattenskyddsområde och ändrat kontrollintervall gick ut till berörda fastighetsägare under 2009 och 2010.

Den 7 mars 2011 underrättades fastighetsägaren till Repliken 5 om att nämnden kunde komma att påföra miljöskaktionsavgift till följd av det ändrade kontrollintervallet. Den 15 juni 2011 beslutade nämnden att påföra miljöskaktionsavgift för utebliven kontroll av oljecistern. Vid bedömningen av om miljöskaktionsavgift skulle påföras har nämnden tagit hänsyn till att fastighetsägaren dels skulle få skälig tid att boka in kontroll, dels också har svårigheter att låta utföra kontroll under tid som tjäle finns i marken. Nämnden har därför bedömt att det inte är skäligt att utföra kontroll före den 31 maj 2009. Fastighetsägare, vars kontrolltid efter införandet av vattenskyddsområdet har halverats och kontrolltidpunkt infallit före eller i samband med dagen för kungörelsen av beslutet, har därför haft en respit fram till den 31 maj 2009 med att utföra kontrollen.

Fastighetsägaren till Repliken 5 överklagade beslutet om miljöskaktionsavgift. I överklagandet framhölls att det inte funnits möjlighet att utföra kontroll enligt det nya kontrollintervallet dagen innan det nya vattenskyddsområdet kungjordes. Fastighetsägaren ansåg sig inte heller haft anledning att tro att något annat datum för kontroll gällde än det som miljöförvaltningen angav den 19 januari 2006, då miljöförvaltningen meddelade att rubricerad anläggning uppfyller ställda krav och att nästa kontroll ska ske senast den 8 december 2011.

Vid ett närmare övervägande, och då särskilt med beaktande av tidigare lämnad information om när nästa kontroll skulle varit utförd, anser nämnden numera att den rättsliga osäkerheten med avseende på hur kontrollskyldigheten påverkas av inrättandet av vattenskyddsområdet inte ska ligga den enskilde fastighetsägaren till last. Istället anser nämnden att de nya strängare reglerna innebär att kontroll skulle ha skett inom tre år från vattenskyddsområdets inrättande, dock senast inom sex år från föregående kontroll. Mot bakgrund av det anförda medger miljö- och hälsoskyddsnämnden bifall till överklagandet.

Bakgrund

I Naturvårdsverkets föreskrift (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 fastighetsägare att inom vissa angivna tidsintervall utföra läckagekontroll.

Den 25 november 2008 inrättades Östra Mälarens vattenskyddsområde. I och med det började strängare regler om läckagekontroll att gälla enligt NFS 2003:24 innebärande att kontrollintervallet för cisterner halverades från 6 år till 3 år respektive från 12 år till 6 år beroende på vilken typ av cistern det är fråga om.

Beslutet om vattenskyddsområde kungjordes den 26 november 2008 i Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet och tidningarna Mitt i; Huddinge, Botkyrka/Salem och Järfälla/Upplands-Bro. Information från Stockholm Vatten AB, om inrättande av

vattenskyddsområdet, har skickats ut till berörda fastighetsägare under våren 2009 i samband med vattenräkningen.

Den 12 oktober 2010 skickade miljöförvaltningen ut information om nytt kontrollintervall till berörda fastighetsägare inom vattenskyddsområdet.

Den 26 januari 2011 skickade miljöförvaltningen en skrivelse till ägaren av fastigheten Repliken 5 om att inkomma med en kopia till miljöförvaltningen på den senaste kontrollrapporten och/eller anmälan om att cistern tagits ur bruk. Syftet var att kontrollera om cisternkontrollen gjorts inom föreskrivet tidsintervall.

Den 7 februari 2011 inkom fastighetsägaren med yttrande över miljöförvaltningens skrivelse daterad den 26 januari 2011. I yttrandet framgick att fastighetsägaren hade planerat att låta utföra kontrollen under september 2011. Till yttrandet bifogades kopia av kontrollrapport för senast utförda besiktning av cisternen, daterad 2005-12-08.

Den 7 mars 2011 bekräftade miljöförvaltningen i en skrivelse till fastighetsägaren att oljecistern med tillhörande rörledningar har fått ändrat kontrollintervall till 3 år. Nästa kontroll efter den kontroll som utfördes den 8 december 2005 skulle därmed ha varit utförd senast den 25 november 2008. Samma dag underrättades fastighetsägaren även om att miljö- och hälsoskyddsnämnden kan komma att fatta beslut om miljöstraffavgift om 2 000 kr med stöd av 1 § och punkt 6.14.3 i bilagan till förordningen (1998:950) om miljöstraffavgift om kontroll inte har utförts. Vidare informerade miljöförvaltningen i en separat skrivelse om att nästa återkommande kontroll av cistern inklusive tillhörande rörledningar skulle ske senast den 31 maj 2011 samt att kontrollrapporten skulle inkomma till miljöförvaltningen senast den 30 juni 2011.

Den 22 mars 2011 inkom fastighetsägaren med yttrande över miljöförvaltningens skrivelser daterade den 7 mars 2011. Enligt fastighetsägaren meddelade miljöförvaltningen den 19 januari 2006 att rubricerad oljecistern uppfyller ställda krav och att nästa kontroll ska ske senast den 8 december 2011. Vidare ifrågasatte fastighetsägaren hur han skulle ha kunnat utföra kontroll enligt nytt kontrollintervall när kontrollen skulle ha utförts dagen innan länsstyrelsens beslut om vattenskyddsområde kungjordes.

Den 7 juni 2011 inkom fastighetsägaren med kontrollrapport från kontroll utförd den 12 maj 2011.

Den 13 juni 2011 beslutade miljö- och hälsoskyddsnämnden att påföra fastighetsägaren en miljöstraffavgift för utebliven redovisning av oljecisternkontroll.

Den 15 juni 2011 bekräftade miljöförvaltningen att kontrollrapport från kontroll den 12 maj 2011 hade mottagits. Miljöförvaltningen informerade också om att nästa återkommande kontroll av cistern ska ske senast den 12 maj 2014.

Den 6 juli 2011 överklagades beslutet om miljöstraffavgift. Fastighetsägaren hänvisade till att miljöförvaltningen den 19 januari 2006 hade meddelat att rubricerad

anläggning uppfyller ställda krav och att nästa kontroll skulle ske senast den 8 december 2011. Vidare ansåg fastighetsägaren att han inte hade någon möjlighet att utföra kontroll innan den 25 november 2008 eftersom länsstyrelsen utlyste beslutet om nytt kontrollintervall den 26 november 2008. Fastighetsägaren hänvisade också till miljöförvaltningens skrivelse från den 7 mars 2011, där det framgår att nästa kontroll ska ske senast den 31 maj 2011.

Grunderna för överklagandet

Fastighetsägaren ifrågasätter beslutet om miljöskaktionsavgift eftersom det inte var möjligt för honom att utföra kontroll av cisternen enligt det nya kontrollintervallet dagen innan det nya vattenskyddsområdet kungjordes. Fastighetsägaren har också anfört att det finns en grundsyn inom gällande rätt att beslut inte har retroaktiv verkan.

Fastighetsägaren anser sig inte ha haft anledning att tro att något annat datum för kontroll gällde än det som miljöförvaltningen angav den 19 januari 2006, då miljöförvaltningen meddelade att rubricerad anläggning uppfyller ställda krav och att nästa kontroll skulle ske senast den 8 december 2011.

Vidare har fastighetsägaren hänvisat till miljöförvaltningens skrivelse daterad den 7 mars 2011, enligt vilken rubricerad anläggning uppfyller ställda krav. I och med det godkände miljöförvaltningen anläggningen och visade att anläggningen uppfyllde miljökraven även fr.o.m. den 26 november 2008.

Förvaltningens synpunkter

Med anledning av fastighetsägarens invändningar om dels vad han har haft anledning att utgå från med anledning av miljöförvaltningens tidigare lämnande meddelande om när nästa kontroll senast skulle utföras, dels om retroaktiv verkan av beslut, vill förvaltningen framhålla följande. Frågan om när rapporteringsskyldighet enligt de nya strängare reglerna kan ha uppkommit är enligt förvaltningens uppfattning inte självklar. Särskilda bestämmelser som reglerar när de strängare reglerna ska börja gälla för befintliga oljecisterner i ett område som omvandlas till ett vattenskyddsområde saknas. Beslutet om införande av vattenskyddsområdet har kungjorts på ett korrekt sätt den 26 november 2008. Härutöver har ett särskilt meddelande sänts ut från Stockholm Vatten under våren 2009 där fastighetsägarna informerats om att införandet av vattenskyddsområdet kan komma att medföra andra krav på dem som fastighetsägare. Någon särskild information om att beslutet innebär ett ändrat kontrollintervall för oljecisterner har dock inte sänts ut. En annan omständighet som bör beaktas är att nämnden, som klaganden har anfört, i samband med att tidigare cisternkontroller har genomförts, i sin bekräftelse om mottagen kontrollrapport till fastighetsägarna har angett när nästkommande kontroll senast ska ske. Eftersom dessa meddelanden har sänts ut innan vattenskyddsområdet inrättades

överensstämmer de inte med de kontrollintervall som numera gäller. Detta förhållande kan ha bidragit till att fastighetsägarna har varit i villfarelse om vad som gäller.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har emellertid i det nu överklagade beslutet om påförande av miljöskaktionsavgift utgått från att det förändrade kontrollintervallet gäller från den 26 november 2008 och att rapporteringsskyldigheten ska räknas från senast utförda kontroll. Vid bedömningen har nämnden utgått från följande resonemang. Vid vattenskyddsområdets bildande fick fastighetsägarnas cistern ett förändrat kontrollintervall från 6 till 3 år. Då senaste kontroll utförts 2004 skulle nästa kontroll behövt vara utförd redan 2007, ett år innan cisternen fått förändrat kontrollintervall. Det vore dock en orimlighet att kräva cisternkontroll före kungörelsen om vattenskyddsområdets inrättande. Nämnden har ansett att kontrollskyldighet tidigast kan uppkomma den 26 november 2008 med tillägg för viss tid för att kunna planera in en kontroll. Mot bakgrund av att det vid denna tidpunkt normalt sett finns tjäle i marken bedömdes det inte heller skäligt att kräva att kontroll skulle ha genomförts vid denna tid och under den normala vintersäsongen. Vid bedömningen har nämnden därför utgått från att kontroll skäligen borde varit utförd senast den 31 maj 2009. Denna skälighetsavvägning framgår tyvärr inte av det överklagade beslutet, men saknar i detta fall betydelse eftersom någon kontroll inte skett före den 31 maj 2009.

Som tidigare anförts finns en osäkerhet om när den nya kontrollen skulle ha ägt rum efter det att vattenskyddsområdet inrättades. Nämndens tidigare ståndpunkt har utgått från vikten av att cisterner inom vattenskyddsområdet kontrolleras så att de inte utgör en fara för miljön i området. Det saknas närmare regler härom och ett vägledande uttalande från Mark- och miljödomstolen i detta hänseende skulle underlätta handläggningen av andra ärenden som rör samma principfråga.

Nämnden har numer emellertid intagit en annan ståndpunkt om när skyldigheten att iaktta 3-årsintervallet skall börja gälla när ett vattenskyddsområde införs. I avsaknad på tydliga övergångsbestämmelser eller eljest närmare reglering i Naturvårdsverkets föreskrifter om skydd mot mark- och vattenförorening vid lagring av brandfarliga vätskor (NFS 2003:24), har nämnden efter närmare övervägande ansett att 3 p i övergångsbestämmelserna i den angivna föreskriften bör vara vägledande. Därvid har förhållandevis långa övergångstider angetts. Således anser nämnden numera att kontroll av en cistern skall ske senast tre år efter det att ett vattenskyddsområde inrättats, dock senast sex år från det att den föregående kontrollen infördes.

Med hänsyn härtill och med särskilt beaktande av lämnad information om när nästa kontroll skulle varit utförd anser nämnden att grund för miljöskaktionsavgift inte föreligger. Mot bakgrund av det anförda medger miljö- och hälsoskyddsnämnden bifall till överklagandet.

Slut



Bilagor

- Bilaga 1 Miljö- och hälsoskyddsnämndens beslut om miljösanktionsavgift, daterad 2011-06-15
- Bilaga 2 Överklagande från ägaren till fastigheten Repliken 5, daterad 2011-07-06