

Konsekvensutredning

Förslag till nya föreskrifter
och upphävande av NFS 2017:5

Innehåll

1	INLEDNING	3
1.1	Syfte	3
1.2	Bakgrund till dagens reglering	4
1.3	Olika lagar, olika tillsynsmyndigheter	5
2	PROBLEMBESKRIVNING	7
2.1	Tillämpningsområde	7
2.2	Definitioner	8
2.3	Information till tillsynsmyndigheten	10
2.4	Kontroll av sekundärt skydd	10
2.5	Undantag	12
2.6	Övergångsbestämmelserna	12
3	METOD OCH AVGRÄNSNINGAR	13
3.1	Samverkan med MSB	13
3.2	Samverkan med HaV	13
3.3	Extern referensgrupp	13
3.4	Dialog med Swedac	13
3.5	Dialog med Keml	14
3.6	Begränsningar i utredningen	14
4	UTREDNINGSLTERNATIV	15
4.1	Val av utredningsalternativ	15
4.2	Nollalternativet	15
4.3	Förordat förslag på nya föreskrifter	15
4.4	Avgränsning av utredningsalternativ	18
5	IDENTIFIERADE KONSEKVENSER	21
5.1	Konsekvenser för verksamheter	21
5.2	Konsekvenser för enskilda, organisationer och föreningar	23
5.3	Konsekvenser för miljöskyddet	24
5.4	Konsekvenser för tillsynsmyndigheten	24
5.5	Konsekvenser för Länsstyrelsen	26
5.6	Konsekvenser för centrala myndigheter	26
5.7	Konsekvenser för övriga aktörer	26
5.8	Övriga konsekvenser	27
6	ÖVRIGA BEDÖMNINGAR	28
6.1	Överensstämmelser med EU-regleringar	28
6.2	Tidpunkt för ikraftträdande	28
	KÄLLFÖRTECKNING	29

1 Inledning

För cisterner innehållande brandfarliga vätskor gäller såväl Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2017:5) om skydd mot mark- och vattenförorening vid lagring av brandfarliga vätskor och spilloljor som Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2018:3) om cisterner med anslutna rörledningar för brandfarliga vätskor.

Myndigheternas föreskrifter enligt ovan har upprättats i samverkan och föreskrifterna reglerar tillsammans de tekniska krav, krav på kontroller och miljöskydds krav som gäller vid hantering av brandfarliga vätskor och spilloljor i cisterner. Samarbetet mellan myndigheterna har lett till ett mer enhetligt regelverk med syfte att undvika dubbelreglering och därtill påföljande tillämpningssvårigheter.

Branschen, verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter har efter att vägledningen om tillämpning av NFS 2017:5 varit ute på remiss inkommit med synpunkter på att NFS 2017:5 har brister och att bestämmelserna upplevs som oklara. Mot bakgrund av den rättsosäkerhet och de tillämpningssvårigheter som har uppkommit till följd av de otydliga bestämmelserna har Naturvårdsverket arbetat fram ett förslag på nya föreskrifter.

Detta avsnitt beskriver bakgrunden till dagens reglering och vad Naturvårdsverket vill uppnå med det förordade förslaget.

1.1 Syfte

Syftet med denna konsekvensutredning är att analysera vilka konsekvenser, i enlighet med förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, som Naturvårdsverkets förordade förslag på nya föreskrifter skulle medföra. Konsekvensutredningen utgår från dagens regelverk, dvs. Naturvårdsverkets nu gällande föreskrifter, NFS 2017:5. Detta innebär att NFS 2017:5 utgör ett nollalternativ och representerar det alternativ som gäller i det fall förordat förslag inte kommer att tillämpas.

Syftet med de nya föreskrifterna är att bestämmelserna ska bli tydligare och lättare att tillämpa. Genom en tydligare reglering förstärks miljöskyddet. De nya föreskrifterna syftar till att ytterligare förtydliga avgränsningen gentemot MSBFS 2018:3 och fylla igen de luckor som fortsatt visat sig finnas för att ett ändamålsenligt egenkontroll- och tillsynsarbete ska kunna bedrivas.

I syfte att stärka miljöskyddet behöver tillämpningsområdet i förslaget på nya föreskrifter anpassas till de förutsättningar som gäller för dagens verksamheter. Detta avser exempelvis att cisterner med eldningsolja för privat bruk inte längre används i samma omfattning som tidigare. Naturvårdsverket anser dock att cisterner innehållande eldningsolja fortsatt ska omfattas av föreskrifternas tillämpningsområde.

I arbetet med att ta fram förslag på nya föreskrifter har Naturvårdsverket samarbetat med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Havs- och vattenmyndigheten (HaV), Sveriges kommuner och regioner (SKR) och branschorganisationer (SPT, STOR och SPBI).

Målgrupperna är verksamhetsutövare, tillsynsmyndigheter och tillsynsvägledande myndigheter.

1.2 Bakgrund till dagens reglering

Naturvårdsverkets föreskrifter gällande cisterner upprättades första gången år 1990, då med stöd av den numera upphävda miljöskyddslagen (1969:387). Naturvårdsverkets föreskrifter tillkom bl.a. för att Sprängämnesinspektionens föreskrifter (numera under MSB:s myndighetsansvar) inte behandlade cisterner där endast små brand- och explosionsrisker förekom, t.ex. markförlagda cisterner för förvaring av diesel- och eldningsolja.

Naturvårdsverkets föreskrifter gällande hantering av brandfarliga vätskor i cisterner har sedan de först utkom ändrats och reviderats ett flertal gånger. Under 2000-talet reviderades dåvarande SNFS 1990:5 med tillhörande allmänna råd 90:17 om skydd mot vattenförorening vid hantering av brandfarliga vätskor och ersattes av SNFS 2000:4. Föreskriften och de tillhörande allmänna råden upphävdes därefter. Nästa föreskrift, NFS 2003:24, ändrades sedan genom beslut om ändring vid ytterligare två tillfällen, den 6 december 2006 (NFS 2006:16) och den 29 april 2009 (NFS 2009:3).

Förutom Naturvårdsverket är även MSB föreskrivande myndighet vad gäller cisterner. Naturvårdsverket och MSB nyttjar vid föreskrivning om krav på cisterner olika bemyndiganden. Naturvårdsverket nyttjar ett bemyndigande i 14 kap. miljöbalken i syfte att skydda mot mark- och vattenförorening. MSB nyttjar på motsvarande sätt ett bemyndigande i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, LBE, med syfte att minska risken för brand och explosion. Gemensamt för båda myndigheternas respektive föreskrifter är att föreskrifternas syften till viss del tillgodoses genom reglering av tekniska krav på cisterner och rörledningar, krav på installation

samt krav på kontroller under den tid som cisterner och rörledningar är i drift. De båda myndigheternas föreskriftsarbete föranleder därmed samverkan. Även om dessa krav i första hand regleras i MSB:s föreskrifter, utgör de en grundläggande förutsättning för att en cistern ska anses uppfylla kraven i 2 kap. miljöbalken.

För cisterner innehållande brandfarliga vätskor har såväl Naturvårdsverkets tidigare föreskrifter, NFS 2003:24, som MSB:s tidigare föreskrifter, MSBFS 2014:5, varit gällande. Båda dessa föreskrifter har innefattat bestämmelser avseende tekniska krav och kontroller som till viss del inneburit en dubbelreglering. Denna dubbelreglering och därtill påföljande tillämpningssvårigheter låg till grund för att både Naturvårdsverket och MSB upprättade nya föreskrifter som gäller från och med 1 juli 2018. Naturvårdsverkets föreskrifter, NFS 2017:5, ersätter tidigare föreskrifter NFS 2003:24. MSB:s föreskrifter, MSBFS 2018:3, ersätter tidigare föreskrifter MSBFS 2014:5.

NFS 2017:5 och MSBFS 2018:3 reglerar således tillsammans tekniska krav, krav på kontroller, handhavande och miljöskydds krav vid hantering av brandfarliga vätskor och oljor i cisterner. MSB:s föreskrifter (SÄIFS 2000:2) om hantering av brandfarliga vätskor med ändringar i SÄIFS 2000:5 reglerar hantering av brandfarliga vätskor i lösa behållare.

Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2017:5 innefattar, till skillnad från MSBFS 2018:3, även hantering av spilloljor i cisterner. Kategorin spilloljor har lyfts in i tillämpningsområdet på grund av att oljor relativt ofta förvaras i markförlagda cisterner, exempelvis på bensinstationer, och för att det ofta inte är känt vilken flampunkt som spilloljan har. Spilloljor behöver inte alltid vara brandfarliga men kan vara toxiska eller frätande, dvs. miljöfarliga.

Syftet med Naturvårdsverkets nu gällande föreskrifter NFS 2017:5 är sammanfattningsvis att förhindra förorening av mark och vatten vid hantering av brandfarliga vätskor eller spilloljor förvarade i cisterner, särskilt utifrån riskerna vid läckage och överfyllnad. Tillsammans med MSBFS 2018:3 ska de täcka in de krav som ställs beträffande cisterner vad avser krav på såväl konstruktion, installation som kontroller under den tid som cisternen är i drift, så att ett godtagbart miljöskydd nås utan en dubbelreglering.

1.3 Olika lagar, olika tillsynsmyndigheter

I och med att Naturvårdsverket och MSB som föreskrivande myndigheter nyttjar olika bemyndiganden är det också olika tillsynsmyndigheter som ska utföra tillsyn av cisternerna beroende på vilka föreskrifter som tillämpas. En

cistern eller lös behållare kan således tillsynas både utifrån NV:s och MSB:s föreskrifter, dvs. både av miljönämnden respektive räddningsnämnden. På samma sätt som samverkan sker mellan Naturvårdsverket och MSB behöver därför samverkan även ske inom kommunen, särskilt för de kommuner där miljökontor och räddningstjänst organisatoriskt hanteras inom olika nämnder.

2 Problembeskrivning

Utifrån Naturvårdsverkets interna analys gällande oklarheter kopplat till nu gällande föreskrifter, och med utgångspunkt från inkomna synpunkter från bl.a. branschorganisationer och tillsynsmyndigheter, så redovisas i detta avsnitt en sammanställning av vilka frågor som behöver ses över och vad som ligger till grund för förtydliganden och revideringar i Naturvårdsverkets förordade förslag till nya föreskrifter.

2.1 Tillämpningsområde

2.1.1 Tillämpning såväl inom som utanför vattenskyddsområde

NFS 2017:5 gäller både inom och utanför ett vattenskyddsområde. Detta går att utläsa av 1 kap. 1 § men det framgår inte direkt i föreskrifterna. Denna otydlighet har lett till olika tolkningar och rättsosäkerhet. För att kunna uppnå syftet med föreskrifterna, dvs. att stärka miljöskyddet, är det nödvändigt att tillämpningsområdet förtydligas i detta avseende.

2.1.2 Tillämpning vad gäller lösa behållare

Utifrån syftet att stärka miljöskyddet och i och med risker för spill vid handhavande bör de nya föreskrifterna inkludera hantering i lösa behållare såväl inom som utanför vattenskyddsområden. Enligt branschen kan risker för stöld av bränsle i befintliga cisterner utgöra incitament till att hantering i lösa behållare kan komma att bli en vanligare förekomst.

Spill vid ett enskilt tillfälle kan förefalla ske i obetydligt mängd men mindre och frekvent förekommande spill riskerar med tiden att orsaka mark- och vattenförorening av större betydelse. Krav på sekundärt skydd vid hantering i lösa behållare inom vattenskyddsområde reglerades tidigare i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2003:24) om skydd mot mark- och vattenförorening vid lagring av brandfarliga vätskor.

2.1.3 Volymreglering vid hantering inom vattenskyddsområden

Nu gällande volymreglering vad gäller hantering inom vattenskyddsområden uppgår till 250 l brandfarliga vätskor och spilloljor. En vanligt förekommande lös behållare är fat med en volym motsvarande ca 150 l. Den nu gällande volymangivelsen på 250 l bör därmed ses över utifrån föreskrifternas syfte.

2.1.4 Vätskor som inte är brandfarliga och inte är oljor

Det har till Naturvårdsverket inkommit synpunkter gällande den avgränsning av produktgrupper som NFS 2017:5 omfattar, dvs. brandfarliga vätskor och spilloljor. Det har ifrågasatts varför inte fler produktgrupper regleras i föreskrifterna. Oljor som inte är brandfarliga och inte heller utgör spilloljor kan innebära lika stor skada för miljön och människors hälsa som brandfarliga vätskor. Miljöskyddet bör därför vara lika starkt för sådana oljor som för spilloljor och brandfarliga oljor. Hanteringen av sådana produkter, t.ex. tallolja och paraffinolja, är dock varken reglerad i MSB:s eller Naturvårdsverkets föreskrifter. Behovet av skydd inom vattenskyddsområde vid hantering av sådana produkter bör ses över och bedömning av om det är motiverat att utvidga föreskrifternas tillämpningsområde med hänsyn till den risk för skada som sådana produkter kan medföra för miljön och människors hälsa, särskilt med fokus på hantering inom vattenskyddsområden. Även om en sådan utvidgning kan framstå som önskvärt finns det flera problematiska aspekter. I dagsläget finns inga uppgifter om vilka produkter som skulle omfattas eller om deras användning är tillräckligt utbredd för att motivera införandet av ett skydd. Det är vidare oklart om man skulle hitta en lämplig definition eller om man ska beakta och anpassa föreskrifterna till annan reglering.

2.2 Definitioner

2.2.1 Cistern

Definitionen av cistern i NFS 2017:5 utgår från trycket över vätskeytan. Definitionen är densamma som i MSBFS 2018:3. Cisterner kan på så sätt skiljas ut gentemot övriga anordningar som definieras utifrån tryck och används i andra regelverk, som exempelvis tryckkärl och vakuumpkärl. Naturvårdsverket har inte för avsikt att ta fram en egen definition av cistern utan använder sig av MSB:s gällande definition. Definitionen i NFS 2017:5 kvarstår, dock föreslås en språklig revidering så att den blir identisk med MSB:s definition.

2.2.2 Lös behållare

MSB anger en definition av lös behållare i sina hanteringsföreskrifter, SÄIFS 2000:2. Denna definition av lös behållare innefattar bl.a. en avgränsning gentemot ADR-godkända transportbehållare. På motsvarande sätt som för cisterndefinitionen avser Naturvårdsverket inte ta fram en egen definition av lös behållare utan MSB:s gällande definition avses skrivas in i föreskrifterna.

2.2.3 Dubbelmantlade rör- och slangledningar

I NFS 2017:5 anges i definitionen att dubbelmantlade rör- och slangledningar ska larma vid läckage. Larm vid läckage bör dock lämpligen inte anges i själva definitionen av dubbelmantling utan larmsystemet utgör istället en separat skyddsanordning för att tidigt upptäcka ett läckage. Definitionen bör således justeras i detta avseende.

2.2.4 Hantering

Definitionen av hantering i NFS 2017:5 överensstämmer med den i 14 kap. 2 § miljöbalken. Miljöbalkens definition av hantering är heltäckande och omfattar även när en kemisk produkt transporteras. Definitionen i aktuellt sammanhang kan dock upplevas som otydlig om hantering även innebär transport, detta mot bakgrund av avgränsningen gentemot ADR-föreskrifterna. MSB:s definition av hantering i SÄIFS 2000:2 innefattar också transport och är i huvudsak överensstämmande med definitionen i NFS 2017:5. Naturvårdsverket anser att någon ändring i eller tillägg till definitionen i föreskrifterna inte är aktuell utan att ett förtydligande istället bör hanteras genom den kommande vägledningen om tillämpningen av föreskrifterna.

2.2.5 Invallning

Enligt definitionen i NFS 2017:5 är invallning en yta under tak som förhindrar att regn- och smältvatten ansamlas m.m. Invallning är enligt NFS 2017:5 ett exempel på sekundärt skydd, vilket har formulerats som ett absolut krav för cisterner ovan mark inom vattenskyddsområdets primära och sekundära skyddszon. Branschens tydliga uppfattning är att invallning inte är den mest ändamålsenliga lösningen eller den enda lösningen för att upprätthålla erforderligt skydd mot läckage, överfyllnad och spill. Branschen anser att kravet på invallning samtidigt är onödigt betungande för verksamhetsutövarna. I remissvaren har det även framkommit att invallning oftast inte fångar upp läckage som sker via avluftningsrör vid överfyllning. Vidare framgår av remissvaren att ett tak kan försvåra brandsläckningsarbete. Det finns också en definition av invallning i SÄIFS 2000:2 som skiljer sig något från den i NFS 2017:5. Definitionen av invallning i NFS 2017:5 bör ses över och synkroniseras mot MSB:s gällande definition i SÄIFS 2000:2.

2.2.6 Sekundärt skydd

Definitionen av sekundärt skydd enligt NFS 2017:5 innefattar skydd mot läckage och överfyllnad. I och med att risk för förorening av mark och vatten även är tydligt kopplat till spill vid handhavande bör det av definitionen specifikt framgå att det sekundära skyddet även innefattar skydd mot spill. Detta är av särskild betydelse i det fall lösa behållare innefattas av föreskrifternas bestämmelser. Definitionen av sekundärt skydd

bör därmed förtydligas så att syftet med det sekundära skyddet även avser skydd mot spill vid handhavande.

2.2.7 Spillolja

Vad gäller definitionen av spillolja i NFS 2017:5 hänvisas till definitionen i avfallsförordningen (2011:927). Definitionen av spillolja i avfallsförordningen kommer att ändras på så sätt att bl.a. eldningsolja, vegetabilisk smörolja och oljehaltigt drivmedel inte längre omfattas av definitionen. Bedömning bör därmed göras med avseende på om den snävare definitionen i avfallsförordningen ska gälla eller om föreskrifterna ska regleras utifrån en annan definition av spillolja.

2.3 Information till tillsynsmyndigheten

2.3.1 När kopior på genomförda kontroller ska ges in

Det är inte reglerat i NFS 2017:5 när kopior på genomförda kontroller enligt 3 kap. 1 § ska ges in till tillsynsmyndigheten. I vägledningstexten anges att dessa moment ska ske så att tillsynsarbetet inte försvåras (*inom rimlig tid*). Detta skapar rättsosäkerhet och oklarheter i tillsynsarbetet. Frågan är om dessa moment bör regleras så att verksamhetsutövare måste agera inom en bestämd tid. En annan frågeställning är om det är ändamålsenligt att återinföra sanktionsmöjligheter med miljöstraffavgifter vid överträdelse.

Det kommer att ske en översyn av behovet vad gäller miljöstraffavgift.

2.3.2 När information om att en cistern ska tas ur bruk ska ske

Det är inte heller reglerat i NFS 2017:5 när information om att en cistern tas ur bruk ska ske. På samma sätt som i stycket ovan gällande när kopior på genomförda kontroller ska ges in skapar detta en rättsosäkerhet och oklarheter i tillsynsarbetet. Frågan är om även detta bör regleras så att verksamhetsutövare måste agera inom en bestämd tid och om det är ändamålsenligt att återinföra sanktionsmöjligheter med miljöstraffavgifter vid överträdelse.

Det kommer att ske en översyn av behovet vad gäller miljöstraffavgift.

2.4 Kontroll av sekundärt skydd

2.4.1 Kontroll av sekundärt skydd

Frågor som avser tekniska aspekter och kontroll har tagits bort från Naturvårdsverkets föreskrifter och hör numera under MSB:s ansvarsområde.

Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2017:5 innefattar således inte tekniska krav och krav på teknisk kontroll, till skillnad från Naturvårdsverkets tidigare föreskrifter NFS 2003:24.

MSBFS 2018:3 har upprättats utifrån syftet att minska risken för brand och explosion och tillämpas därför inte med avseende på andra vätskor som inte är brandfarliga. I och med att MSBFS 2018:3 har sitt bemyndigande i LBE omfattar inte föreskrifterna kontrollen av sekundärt skydd som är kopplat till skyddet av miljön och människors hälsa. I det nu gällande förslaget till vägledning om tillämpning av NFS 2017:5 har angetts att kontrollen av sekundärt skydd borde omfattas av tillsynsmyndighetens ordinarie tillsynsarbete. Invändningar mot detta har framförts av både branschen och miljönämnderna. För att hantera detta har branschen på eget initiativ tagit fram en kontrollblankett avseende det sekundära skyddet. Kontrollen kan då genomföras i samband med kontroll av cisterner enligt MSBFS 2018:3, dock blir genomförandet av kontrollen för det sekundära skyddet frivillig. Det har uttryckts en oro över att en kontroll på frivillig basis inte kommer att fungera ändamålsenligt eftersom det också innebär en extra kostnad för verksamhetsutövare. Det kommer också innebära en svårighet för tillsynsmyndigheterna att hantera situationer i de fall det inte har gjorts en frivillig kontroll, dvs. i de fall där tillsynsmyndigheten som ska genomföra kontrollen. En annan frågeställning är hur kontrollen av sekundärt skydd kan lösas för lösa behållare som inte omfattas av branschens frivilliga kontroll.

2.4.2 Ackrediterad kontroll av sekundärt skydd

Kontrollen av sekundärt skydd kan i vissa situationer vara svårt att genomföra utan specialanpassad utrustning, exempelvis gällande cisterner under mark. Branschens åsikt är att det enda sättet att uppnå en rättssäker och enhetlig kontroll av sekundärt skydd är genom att den utförs av ackrediterande kontrollorgan. Eftersom kontrollen av cisterner länge har utförts av ackrediterade kontrollorgan anses det lämpligt att utöka ackrediteringen så att den också omfattar kontrollen av det sekundära skyddet. Det är dock en kostnad för verksamhetsutövarna. Frågan är också om kontrollens omfattning kräver ackreditering eller om det kan genomföras under enklare former.

2.4.3 Definition av kontrollorgan och typer av kontroll

Motsvarande definitioner i MSBFS 2018:3 gällande ackrediterade kontrollorgan, installationskontroll, revisionskontroll och återkommande kontroll är aktuella att ange i de nya föreskrifterna.

2.5 Undantag

Naturvårdsverket har tagit del av synpunkter från branschen och tillsynsmyndigheter vad gäller kravet på att tillsynsmyndigheten endast i det fall det finns synnerliga skäl får medge undantag från kraven i dessa föreskrifter. Utifrån synpunkterna bör motiveringen till synnerliga skäl ses över.

2.6 Övergångsbestämmelserna

Branschen har framfört synpunkter på övergångsbestämmelserna vad gäller införande av sekundärt skydd och betonar vikten av att dessa bestämmelser ska vara rimliga med avseende på genomförandetiden. Branschen hänvisar till övergångsbestämmelse p 5 i MSBFS 2018:3, där pågående arbete med att befintliga varmförzinkade rörledningar i mark som inte är fuktisolerade endast får användas fram till den 1 juli 2022 utan korrosionsskydd. Denna övergångsbestämmelse i MSBFS 2018:3 sträcker sig över 10 år, från 2012-2022. Vad gäller övergångsbestämmelsen för införande av sekundärt skydd enligt NFS 2017:5 begränsar sig denna till ca 3,5 år, från juli 2018 till jan 2022. Branschen anser att tiden enligt denna övergångsbestämmelse är orealistisk.

3 Metod och avgränsningar

3.1 Samverkan med MSB

Naturvårdsverket och MSB har under flera år samverkat vad gäller reglering av hantering av brandfarliga vätskor i cisterner. I och med att förslaget på nya föreskrifter innefattar hantering i lösa behållare så behöver bestämmelserna kopplas mot MSB:s föreskrifter SÄIFS 2000:2 om hantering av brandfarliga vätskor. MSB har ett pågående arbete med översyn av SÄIFS 2000:2. Genom samverkan mellan myndigheterna avser Naturvårdsverket att i möjligaste mån att ta höjd för MSB:s eventuella uppdateringar eller justeringar av SÄIFS 2000:2 under arbetet med upprättande av de nya grundföreskrifterna.

Samverkan med MSB har skett både i referensgruppen och i enskilda möten.

3.2 Samverkan med HaV

Samverkan med HaV har skett i och med att regleringen berör hantering inom vattenskyddsområden. Samverkan med HaV har skett både i referensgruppen och i enskilda möten.

3.3 Extern referensgrupp

Naturvårdsverket har samverkat med centrala myndigheter, branschorganisationer och SKR genom att bilda en extern referensgrupp. Referensgruppen har haft som syfte att diskutera lämpliga avgränsningar och ändringar under arbetet med att ta fram ett förslag till nya föreskrifter. Syftet med referensgruppsarbetet har också varit att tillsammans landa i en bild av olika aktörers utgångspunkter utifrån gällande föreskrifter, att tillsammans analysera begrepp och få en helhetsbild över vilka krav som ställs av de olika berörda myndigheterna samt vilka krav som slutligen är rimliga att ställa i de nya föreskrifterna. Referensgruppen har bestått av representanter från MSB, HaV och SKR. Från branschen har representanter från SPT, STOR och SPBI deltagit.

3.4 Dialog med Swedac

Vad gäller möjligheter, former och uppskattade kostnader för ackrediterad kontroll av sekundärt skydd har dialog även förts med Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac).

3.5 Dialog med KemI

I samband med upprättandet av nya föreskrifter har tillämpningsområdet gällande produktgrupper setts över. Inom referensgruppen konstateras att biodrivmedel och biobränslen är aktuella produktgrupper att hantera inom det nya grundföreskrifterna. Vad gäller avgränsning av produktgrupper har dialog även förts med Kemikalieinspektionen (KemI).

3.6 Begränsningar i utredningen

I dialogen med branschorganisationer och tillsynsmyndigheter har det varit en utmaning att klargöra lämplig kravnivå vad gäller miljöskyddet kopplat till lösa behållare. Utredningen har således avgränsats och inte inkluderat en analys av när riskerna för spill vid hantering av lösa behållare är som störst och inom vilka anläggningar. Underlaget för en sådan analys har varit för begränsat och inte rymts inom ramen för detta uppdrag.

4 Utredningsalternativ

4.1 Val av utredningsalternativ

I detta avsnitt beskrivs vilka utredningsalternativ som studerats i konsekvensutredningen. Två utredningsalternativ har identifierats, dels ett nollalternativ och dels ett alternativ som innebär upphävande av nu gällande föreskrifter NFS 2017:5 och ett upprättande av förordat förslag på nya föreskrifter.

1. **Nollalternativet** – att behålla föreskrifterna så som de ser ut idag
2. **Förordat alternativ** – förordat förslag på nya föreskrifter inklusive upphävande av NFS 2017:5

4.2 Nollalternativet

Nollalternativet innebär att dagens reglering behålls. Detta alternativ innebär således att de oklarheter som finns i gällande föreskrifter kvarstår. Det innebär vidare att det sekundära skyddet fortfarande inte kommer att kontrolleras genom ackrediterad kontroll och att lösa behållare inte omfattas av föreskrifterna.

4.3 Förordat förslag på nya föreskrifter

Förordat förslag på nya föreskrifter beskrivs i avsnitt 4.3.1 - 4.3.8 enligt nedan. Under respektive avsnitt kopplas förslaget till problembeskrivningen i kapitel 2 i detta dokument.

4.3.1 Tillämpningsområde

I syfte att klargöra föreskrifternas tillämpningsområde och stärka miljöskyddet innefattar förordat förslag på nya föreskrifter följande tillägg och klargöranden:

- Förtydligande i 1 kap. 1 § vilka bestämmelser som avses gälla inom respektive utanför vattenskyddsområde.
- Förtydligande i 1 kap. 1 § att föreskrifterna även innefattar hantering i lösa behållare.
- Med motivet att stärka miljöskyddet bör volymreglering ske utifrån volymen av behållaren fat, dvs. 150 l. Detta förs in i föreskrifternas 1 kap. 1 §.

I syfte att stärka miljöskyddet omfattar förordat förslag till föreskrifter hantering i lösa behållare. Spill vid ett enskilt tillfälle kan förefalla ske i

obetydlig mängd men mindre och frekvent förekommande spill riskerar med tiden att orsaka mark- och vattenförorening av större betydelse. Under referensgruppsarbetet för framtagande av förslag på nya föreskrifter (se avsnitt 3.3 ovan) har det konstaterats att spill sker i sådan omfattning att det utgör en betydande miljöaspekt vid hantering och lagring av brandfarliga vätskor och spilloljor. En utökning av tillämpningsområdet i detta avseende anses lämpligt mot bakgrund av att föreskrifterna syftar till att åstadkomma ett fullgott skydd mot förorening av mark och vatten och att lösa behållare tidigare hade ingått i tillämpningsområdet för NFS 2003:24.

Förordat förslag innefattar vidare en reglering utifrån en mindre volym på 150 l, vilket är en anpassning till den fathantering som är vanligt förekommande för de verksamheter som hanterar brandfarliga vätskor och oljor i lösa behållare. Liksom i NFS 2017:5 begränsas inte hanteringen till yrkesmässig hantering utan avser även hantering för privat bruk.

4.3.2 Definitioner

Synkronisering mellan Naturvårdsverkets och MSB:s föreskrifter

Definitionerna i de nya föreskrifterna synkroniseras ytterligare mot de definitioner som återfinns i MSB:s föreskrifter, såväl i MSBFS 2018:3 som i SÄIFS 2000:2. På så sätt blir MSB:s och Naturvårdsverkets regelsystem än mer enhetliga och risken för begreppsförvirring begränsas ytterligare.

Definition av spillolja

I förordat förslag till nya föreskrifter avses tillämpningsområdet inte avgränsas till den kommande ändringen av definitionen av spillolja i avfallsförordningen (2011:927). Den kommande definitionen i avfallsförordningen är snävare. Naturvårdsverket intention är dock att de vätskor som idag omfattas av spilloljebegreppet fortsatt ska omfattas av föreskrifterna och avser därför att justera definitionen så att den fortsättningsvis kommer att ha samma omfattning. Detta innebär att en egen definition av begreppet ”olja” kommer att användas som har samma omfattning som nuvarande spilloljebegreppet i avfallsförordningen. Naturvårdsverket är medveten om att begreppet ”olja” kan komma att leda till viss otydlighet med tanke på begreppets allmänna karaktär och breda användningsområde. Bedömningen har dock gjorts att det inte är lämpligt att ha ett eget spilloljebegrepp i föreskrifterna som inte överensstämmer med den kommande definitionen i avfallsförordningen.

Tillämpningsområdet ska således fortsatt avse de oljor som ingår i den nu gällande definitionen av spillolja, dvs. samma tillämpningsområde som i NFS 2017:5. Således sker i praktiken ingen ändring gentemot nuvarande föreskrifter men istället för spilloljor så behöver produktgruppen justeras till oljor. Oljor definieras därmed som spilloljor med tillägg för de oljor som tas

bort i och med ändringen, dvs. spillolja enligt definitionen i avfallsförordningen (2011:927) samt eldningsolja, vegetabilisk smörjolja och oljehaltigt drivmedel. Författningsändringen avseende spilloljebegreppet föreslås träda i kraft den 5 juli 2020.

Definition av hantering

Definitionen av hantering har i huvudsak samma innebörd som i MSBFS 2018:3 men kommer i förordat förslag att fortsatt kopplas till definitionen i miljöbalken. I miljöbalkens begrepp ingår transporter. Lösa behållare som kommer att omfattas av föreskrifternas tillämpningsområde omfattas också av MSB:s föreskrifter (MSBSF 2018:5) om transport av farligt gods på väg och i terräng (ADR-S) när dessa transporteras. För att undvika otidigheter ska transporter som omfattas av MSBSF 2018:5 undantas.

Definition av invallning

Vad gäller definitionen av invallning föreslås MSB:s definition gälla.

Definition av sekundärt skydd

Vad gäller begreppet sekundärt skydd förtydligas att innebörden inte endast avser läckage och överfyllnad utan även innefattar skydd mot spill. Det sekundära skyddet kan således bestå av flera anordningar eller skyddsmekanismer, vilka var och en för sig, i delar eller som en helhet syftar till att uppfylla specifika krav kopplat till läckage, överfyllnad respektive spill.

4.3.3 Sekundärt skydd som funktionskrav

I och med att kravet på sekundärt skydd föreslås att formuleras som ett funktionskrav, dvs. kravet beskriver vad som ska uppnås istället för att ställa krav på att en viss teknisk lösning som ska användas, kan skyddsanordningarna anpassas utifrån utformningen av de enskilda anläggningarna. I nollalternativet, NFS 2017:5, utgör invallning ett absolut krav vid hantering i cisterner ovan mark inom vattenskyddsområde.

4.3.4 Information till tillsynsmyndigheten

Det är inte reglerat i NFS 2017:5 när kopior på genomförda kontroller enligt 3 kap. 1 § ska ges in till tillsynsmyndigheten eller när information om att en cistern tas ur bruk ska ske enligt 6 kap. I förordat förslag anges en tid motsvarande sex veckor. En specifik tidsangivelse skapar en större rättssäkerhet i tillsynsarbetet. En tidsaspekt motsvarande sex veckor är den vedertagna tid som gäller för anmälningspliktiga miljöfarliga verksamheter. Förseelserna kan förslagsvis sanktioneras med miljöstraffavgift.

4.3.5 Ackrediterad kontroll av sekundärt skydd gällande cisterner

I syfte att samordna den ackrediterade kontrollen för cisterner enligt MSBFS 2018:3 med kontrollen av det sekundära skyddet föreslås att ackrediterad kontroll även ska gälla för det sekundära skyddet gällande cisterner. På så sätt erhålls en samlad kontroll av oberoende kontrollorgan istället för att tillsynsmyndigheterna belastas av detta tillsynsarbete. Ackrediterad kontroll skulle underlätta för verksamhetsutövarna i och med att det sekundära skyddet skulle kontrolleras av samma kontrollorgan och i samma intervall som cisternerna, i de fall dessa cisterner omfattas av MSBFS 2018:3.

4.3.6 Ackrediterad kontroll av sekundärt skydd gällande lösa behållare

Till skillnad från sekundärt skydd för cisterner föreslås att sekundärt skydd avseende lösa behållare inte omfattas av krav på ackrediterad kontroll i förordat förslag till nya föreskrifter. Naturvårdsverket bedömer att det inte är rimligt att kräva att alla verksamhetsutövare som hanterar lösa behållare ska åläggas att genomföra ackrediterad kontroll av det sekundära skyddet.

4.3.7 Undantag

För bedömning av undantag från föreskrifterna i enskilda fall förordas att undantagsbestämmelsen avser särskilda skäl istället för synnerliga skäl. Särskilda bedöms fortfarande utgöra tillräckligt hårda krav för undantag samtidigt som en viss flexibilitet ges för tillsynsmyndigheter att göra bedömningar i det enskilda fallet.

4.3.8 Övergångsbestämmelserna

Naturvårdsverket anser inte att övergångstiden i förordat förslag på nya föreskrifter kan likställas med det mer omfattande rörprojektets tioåriga övergångstid¹. Med ett funktionskrav istället för ett absolut krav anser Naturvårdsverket att en övergång kan genomföras under en mer begränsad tidsperiod. En kortare övergångsperiod kan också motiveras med att ett funktionskrav är mer flexibelt.

4.4 Avgränsning av utredningsalternativ

4.4.1 Alternativ innefattande ett upphävande av NFS 2017:5

I samband med upprättandet av NFS 2017:5 genomfördes en konsekvensutredning som innefattade alternativet att Naturvårdsverkets föreskrifter gällande cisterner upphävdes i sin helhet och att reglering av cisterner endast skulle ske genom MSB:s föreskrifter. Sammanfattningen

¹ MSBFS 2018:5, Övergångsbestämmelse p 5

vad gäller analysen av detta utredningsalternativ var att miljöskyddet fick en alltför svag ställning. Då detta alternativ redan har analyserats inom ramen för Naturvårdsverkets arbete med gällande föreskrifter, och mot bakgrund av att denna analys genomfördes relativt nyligen (år 2015 och 2016), så har Naturvårdsverket valt att inte beskriva detta alternativ närmare i denna konsekvensutredning.

4.4.2 Avgränsning vad gäller tillståndspliktig verksamhet

Av 1 kap. 4 § framgår att föreskrifterna inte gäller hantering som är tillståndspliktig enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) eller som prövats inom ramen för en annan tillståndspliktig verksamhet enligt miljöbalken. Det har av tillsynsmyndigheter framförts att många och särskilt äldre tillstånd där hantering/lagring i cisterner ingår saknar eller har bristande villkor utan tillräckligt eller lämpligt skydd. Frågan har därför väckts om inte föreskrifterna också ska kunna omfatta sådana tillståndspliktiga verksamheter. Naturvårdsverket anser dock att en sådan utökning av föreskrifternas tillämpningsområde inte skulle vara lämpligt av flera skäl. Historiskt har föreskrifterna alltid fokuserat på C- eller U-verksamheter², där prövningen är begränsad eller där det saknas lagkrav till följd av verksamhetens mindre eller ringa påverkan på miljön och människors hälsa. Tillståndspliktiga verksamheter genomgår omfattande prövningar, där tillsynsmyndigheter har möjlighet att lämna synpunkter på exempelvis ansökan, utredningar, verksamhetens tekniska beskrivning och komma med villkorsförslag. Dessa verksamheter har en mycket större miljöpåverkan och kontrolleras samt tillsynas på ett annat sätt än mindre verksamheter. Tillståndet efter en sådan omfattande prövning förutsätts att genom villkor reglera all påverkan på miljön och människors hälsa som verksamheten har, där även hantering/lagring i cisterner ingår. Skulle tillsynsmyndigheten göra bedömningen att ett tillstånd inte omfattar hantering/lagring i cisterner har den möjlighet att med stöd av 26 kap. 9 § tredje stycket miljöbalken förelägga verksamhetsutövaren om vissa försiktighetsmått förutsatt att föreläggandet inte begränsar tillståndets rättskraft enligt 24 kap. 1 § miljöbalken.

4.4.3 Avgränsning vad gäller tillämpade produktgrupper

I arbetet med att utreda en möjlig utökning av föreskrifternas tillämpningsområde med andra produktgrupper har dialog förts med KemI och frågan har parallellt diskuterats i referensgruppen. En utökning utifrån begreppet

² En C verksamhet är en anmälningspliktig miljöfarlig verksamhet. Vilka verksamheter som utgör C – verksamheter listas i miljöprövningsförordningen (2013:251, MPF), jfr 1 kap. 10 § MPF. U-verksamheter eller övriga miljöfarliga verksamheter är varken tillståndspliktiga eller anmälningspliktiga. Dessa verksamheter anses minst miljöfarliga eller miljöstörande och ska självfallet följa miljöbalkens regler.

farligt avfall har utretts men slutsatsen är att begreppet inte är en lämplig utgångspunkt. Detta dels pga. att det ska handla om avfall (enl. 15 kap. 1 § miljöbalken), dels pga. att hantering av farligt avfall redan är reglerad. Utdrag från KemI:s produktregister har analyserats men det finns ingen naturlig avgränsning av produktgrupper i registret som direkt går att applicera inom ramen för detta uppdrag. I samråd med MSB har även begreppet ”icke-brandfarliga vattenförorenande vätskor” som används i standarden SS-EN 12285-3:2019 diskuterats. Enligt MSB finns det inte någon lista eller tydlig definition/avgränsning av denna typ av vätskor utan bedömningen sker utifrån flampunkten. Således finns det utifrån begreppet ovan ingen tydlig avgränsning för att kunna göra ett urval ur KemI:s produktregister.

Vad gäller utökningen av produktgrupper har det i referensgruppen konstaterats att utgångspunkten bör vara att på ett tydligt sätt kunna avgränsa produktgrupper kopplat till drivmedel och ta höjd för framtida utveckling av fordonsbränslen. Branschorganisationer har i samband med referensgruppsmöten påpekat att en utökning skulle kunna vara möjlig för de drivmedel som fortsatt kan användas i förbränningsmotorer. I enlighet med direktiven 2009/28/EG³ och (EU) 2015/1513⁴ har Sverige krav på sig att främja förnybara energikällor, vilket sker genom bl.a. hållbarhetskriterier som ska vara uppfyllda enligt lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen, HBF. Det konstateras emellertid att de allra flesta biodrivmedel och flytande biobränslen som avses enligt ovan klassificeras som brandfarliga vätskor. Således omfattas dessa drivmedel och bränslen redan av föreskrifternas tillämpningsområde och behovet att lägga till någon ytterligare produktgrupp anses därmed inte föreligga. Förordat förslag på nya föreskrifter innefattar därmed inga tillkommande produktgrupper.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG (förnybartdirektivet)

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1513 av den 9 september 2015 om ändring av direktiv 98/70/EG om kvaliteten på bensin och dieselbränslen och om ändring av direktiv 2009/28/EG om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor (ILUC-direktivet) i de delar som avser ändringarna i direktiv 2009/28/EG

5 Identifierade konsekvenser

I det här kapitlet redogörs för den förändring som ett upprättande av nya föreskrifter skulle innebära samt vilka konsekvenser förändringen skulle medföra för verksamheter, miljöskyddet, olika myndigheter samt övriga berörda.

5.1 Konsekvenser för verksamheter

De verksamheter som berörs av de nya föreskrifterna är verksamheter där brandfarliga vätskor och oljor hanteras. Exempel på sådana verksamheter är drivmedelsanläggningar, lantbruksverksamhet och entreprenadarbeten. Berörda anläggningar kan således vara både större och mindre verksamheter. De verksamheter som berörs av såväl nollalternativ som förordat förslag på nya föreskrifter utgör U- respektive C-verksamheter⁵.

Nollalternativet innebär att de oklarheter som finns i gällande föreskrifter kvarstår. Det innebär vidare att det sekundära skyddet fortfarande inte kommer att kontrolleras genom ackrediterad kontroll och att lösa behållare inte omfattas av föreskrifterna. Detta kan dels leda till olika tillämpningar i kommunerna runt om i landet, dels till osäkerhet vid rättstillämpningen hos bl.a. domstolarna. Naturvårdsverket konstaterar att tillämpningen av gällande föreskrifter varken underlättar eller främjar egenkontrollen respektive tillsynsarbetet.

5.1.1 Tillämpningsområdet

Tillämpning vad gäller lösa behållare

Nu gällande föreskrifter NFS 2017:5 avser cisterner och inte lösa behållare. Förslaget på nya föreskrifter återupptar dock det krav på sekundärt skydd vid hantering i lösa behållare som ingick i tillämpningsområdet för Naturvårdsverkets tidigare föreskrifter, NFS 2003:24. I och med att lösa behållare föreslås omfattas av de nya föreskrifterna kommer dessa behållare att omfattas av både krav på information enligt 3 kap. 1 § och krav på sekundärt skydd inom vattenskyddsområde. Eftersom NFS 2017:5 endast har varit gällande en kortare tidsperiod (sedan den 1 juli 2018) så bedöms konsekvenserna av ett krav på sekundärt skydd avseende lösa behållare inte innebära någon större omställning eller några större kostnader för verksamhetsutövarna. Kostnadsmässigt kommer en mindre administrativ kostnad att tillkomma i samband med informationskravet inför påbörjad hantering i lösa behållare. Denna administrativa kostnad utgör en

⁵ Se avsnitt 4.4.2 ovan.

engångskostnad i samband med informationstillfället. Informationskravet kräver enligt de föreslagna föreskrifterna inte någon omfattande redovisning men krav på informationens omfattning kan variera utifrån tillsynsmyndighetens bedömning i det enskilda fallet. Mot bakgrunden av begränsade krav på informationens omfattning uppskattas även tidsåtgången för denna administrativa hanteringen som liten.

I de fall lösa behållare flyttas korta sträckor inom ett visst område blir informationskravet enligt 3 kap. 1 § orimligt betungande för verksamhetsutövaren. Informationskravet för lösa behållare gäller, utifrån föreslagen formulering i 3 kap. 2 §, på sådant sätt att information enbart ska lämnas fyra veckor före den första hanteringen. På så sätt kan den administrativa kostnaden kopplat till informationskravet fortsatt vara begränsad.

Volymreglering vid hantering inom vattenskyddsområden

I och med att volymen vid hantering föreslås sänkas från 250 l till 150 l skärps miljökraven. Verksamheter som tidigare enbart har hanterat enskilda fat under 250 l kommer således att träffas av föreskrifterna. Antalet verksamhetsutövare vars verksamhet kommer att träffas av föreskrifterna kommer därmed att öka. Antalet verksamhetsutövare som kommer att beröras är inte möjligt att ange eftersom dessa verksamheter till viss del utgör s.k. U-verksamheter, där det inte finns någon statistik att tillgå. I och med volymsänkningen kan egenkontrollen och skyddsmekanismer avseende sekundärt skydd inom verksamheter komma att behöva ses över, revideras eller utökas. Detta medför framförallt en mindre tillkommande administrativ kostnad i samband med informationskravet enligt 3 kap. 2 § för lösa behållare. Tillkommande kostnader för införande av sekundärt skydd för lösa behållare bedöms vara begränsad. Det sekundära skyddet är formulerat som ett funktionskrav, där verksamhetsutövaren kan motivera en lösning som är lämplig för det specifika fallet.

5.1.2 Sekundärt skydd som funktionskrav

I och med att det sekundära skyddet formuleras som ett funktionskrav blir det mer flexibelt för verksamhetsutövarna att anpassa den tekniska lösningen för det sekundära skyddet avseende den specifika verksamheten eller anläggningen. Emellertid ställs höga krav på verksamhetsutövarna och branschen att i tillräcklig grad redogöra för och motivera den valda lösningen för tillsynsmyndigheten. En mindre administrativ kostnad kan tillkomma för handläggning hos tillsynsmyndigheten. Kostnaderna för det sekundära skyddet kan bli lägre med föreslaget funktionskrav jämfört med nollalternativets absoluta krav på invallning som gäller enligt NFS 2017:5.

5.1.3 Kopior på genomförda kontroller och information om när cistern tas ur bruk

I och med den föreslagna tidsangivelsen på sex veckor blir kraven på verksamhetsutövaren tydligare och egenkontrollen kan utföras på ett mer ändamålsenligt sätt. Tidsangivelsen avser således mer en fråga om verksamhetsutövarnas planering av verksamheten snarare än en tillkommande kostnad för verksamheten.

5.1.4 Ackrediterad kontroll av sekundärt skydd för cisterner

För anläggningar som redan har ackrediterad kontroll av cisterner kommer den ackrediterade kontrollen av sekundärt skydd av cisterner medföra kostnader kopplade till administration och kontroll. Kostnadsökningen kommer dock inte att bli av någon större omfattning, detta då den begränsas av att kontrollen dels genomförs i samband med den övriga kontrollen enligt MSBFS 2018:3, dels för att kontrollen endast genomförs var 6:e eller var 12:e år.

För de verksamhetsutövare som ska utföra kontroll av sekundärt skydd utan att cisternerna omfattas av krav på kontroll enligt MSBFS 2018:3 kommer en ny kostnadspost att tillkomma för administration och kontroll. Kostnaden bedöms dock vara begränsad och följer kontrollperioderna på vart 6:e eller vart 12:e år.

5.2 Konsekvenser för enskilda, organisationer och föreningar

Varken i förslaget till nya föreskrifter eller i nu gällande föreskrifter avgränsas hantering till yrkesmässig hantering. Enskilda, föreningar och organisationer kan därmed komma att beröras i större omfattning i det fall lösa behållare kommer att omfattas av föreskrifterna och utifrån föreslagen volymsänkning vid hantering. I och med att informationskravet inte bedöms vara betungande anses dock de administrativa kostnaderna och uppskattad tidsåtgång för administration bli begränsade. Tillkommande kostnader för införande av sekundärt skydd för lösa behållare bedöms vara begränsad. Det sekundära skyddet är formulerat som ett funktionskrav, där verksamhetsutövaren kan motivera en lösning som är lämplig för det specifika fallet.

5.3 Konsekvenser för miljöskyddet

5.3.1 Tillämpningsområdet

Det sekundära skyddet föreslås förtydligas och åsyfta skyddsmekanismer för såväl läckage, överfyllnad som spill. Vid hantering av lösa behållare finns en problematik kopplat till risker med spill. Visserligen är spill av mindre omfattning men mer frekventa. Genom att föreskrifterna avser innefatta lösa behållare kommer miljöskyddet att stärkas.

Med en volymangivelse på 150 l stärks miljöskyddet inom vattenskyddsområden ytterligare i och med att det blir svårare att dela upp en viss volym på mindre volymenheter.

5.3.2 Sekundärt skydd som funktionskrav

Funktionskravet kommer att medföra att verksamhetsutövarna kan behöva redogöra för och motivera den valda lösningen av sekundärt skydd för tillsynsmyndigheten, om den begär det. Tillsynsmyndigheten bör kunna ta hjälp av rekommendationer från branschen vid bedömningen av lämpliga anordningar som ska ingå i det sekundära skyddet. Miljöskyddet påverkas således inte negativt av att ett funktionskrav införs i föreskrifterna.

5.3.3 Kopior på genomförda kontroller och information om när cistern tas ur bruk

Genom att tillsynsmyndigheten hålls informerad och att det finns en angiven tid för när denna information ska ges in underlättas och främjas tillsynsarbetet, vilket i sin tur stärker miljöskyddet.

5.3.4 Ackrediterad kontroll av sekundärt skydd för cisterner

Genom ackrediterad kontroll av det sekundära skyddet för cisterner säkerställs att erforderliga skyddsmekanismer installeras, används och fungerar.

5.4 Konsekvenser för tillsynsmyndigheten

Det är kommunen som utför tillsynen på cisterner genom räddningsnämnden, utifrån MSBFS 2018:3, och miljönämnden, utifrån NFS 2017:5. Miljönämnden har i övrigt alltid möjlighet att tillsyna cisterner med stöd av miljöbalkens generella hänsynsregler.

Krav på kontroll av cisterner innehållande brandfarliga vätskor sker i enlighet med MSBFS 2018:3. Enligt förordat förslag på nya föreskrifter regleras krav på kontroll av sekundärt skydd i Naturvårdsverkets föreskrifter.

Naturvårdsverket förutsätter att det sker samverkan mellan kommunens miljönämnd och räddningsnämnd i tillsynsfrågor för ett ändamålsenligt tillsynsarbete.

Nollalternativet innebär att dagens reglering bibehålls. Detta alternativ innebär således att de oklarheter som finns i gällande föreskrifter kvarstår. Det innebär vidare att det sekundära skyddet fortfarande inte kommer att kontrolleras genom ackrediterad kontroll och att lösa behållare fortsatt faller utanför föreskrifternas tillämpningsområde.

5.4.1 Tillämpningsområdet

I och med ett utökat tillämpningsområde kommer tillsynsarbetet att hantera fler aspekter, vilket inledningsvis kan kräva extra resurser från tillsynsmyndigheten. Genom tydligare bestämmelser bedöms emellertid tillsynsarbetet främjas.

5.4.2 Sekundärt skydd som funktionskrav

Ytterligare krav kommer att ställas på tillsynsmyndigheten för bedömning av lämpliga anordningar för det sekundära skyddet i det enskilda fallet. Detta kan föranleda ett ökat tillsynsbehov.

5.4.3 Kopior på genomförda kontroller och information om när cistern tas ur bruk

För tillsynsmyndigheten kommer tillsynsarbetet att underlättas i och med att tidsangivelsen preciseras både vad gäller kontrollrapporter som när en cistern tas ur bruk. På så sätt blir det en mer enhetlig hantering mellan kommunerna.

I och med att kontrollrapporter fortsatt ska skickas in kommer det kommunala tillsynsregistret att kunna uppdateras och upprätthållas. På så sätt ges förutsättningar för ett ändamålsenligt tillsynsarbete.

5.4.4 Ackrediterad kontroll av sekundärt skydd för cisterner

Genom införandet av ackrediterad kontroll av sekundärt skydd för cisterner kommer tillsynsmyndighetens tillsynsarbete att underlättas.

5.4.5 Kontroll av sekundärt skydd för lösa behållare

Tillsynsmyndighetens tillsynsarbete gällande kontroll av lösa behållare tillkommer i och med att lösa behållare inte omfattas av nu gällande föreskrifter.

Enligt tidigare föreskrifter, se 10 kap. 3 § NFS 2003:24, ställdes krav på sekundärt skydd för lösa behållare inom vattenskyddsområde.

Tillsynsmyndighet var då, liksom i förordat förslag på föreskrifter, ansvarig för kontrollen av det sekundära skyddet avseende lösa behållare.

Tillsynsarbetet, med utgångspunkt från förslaget på nya föreskrifter, kommer att utökas vad gäller lösa behållare i och med att bestämmelserna även avser lösa behållare utanför vattenskyddsområde.

5.5 Konsekvenser för Länsstyrelsen

En konsekvens som nya grundföreskrifter skulle medföra för länsstyrelserna är att de kan underlätta i rollen som vägledande myndighet gentemot kommunerna. Till en början kommer det att finnas ett ökat behov av vägledning, vilket kräver mer resurser av länsstyrelserna.

5.6 Konsekvenser för centrala myndigheter

Upprättande av nya grundföreskrifter berör främst Naturvårdsverket, MSB och HaV. Till en början kommer det att finnas ett ökat behov av vägledning vilket kräver mer resurser av de centrala myndigheterna.

Även Swedacs verksamhet, som nationellt ackrediteringsorgan, kommer att beröras i och med att myndigheten ansvarar för säkerställande av att kontroller genomförs på ett tillförlitligt och enhetligt sätt. Med tillkommande kontroller av sekundärt skydd kommer mer resurser att krävas av Swedac.

5.7 Konsekvenser för övriga aktörer

5.7.1 Ackrediterade kontrollorgan

De ackrediterade kontrollorganen kommer att beröras i och med att de ansvarar för genomförandet av kontrollerna avseende det sekundära skyddet för cisterner. Tidsangivelsen på sex veckor innebär att verksamhetsutövarna kan komma att ställa tydligare tidskrav vad gäller rapportering från den genomförda kontrollen.

5.7.2 Närmast berörda och miljöorganisationer

Naturvårdsverket har inga uppgifter på att miljöorganisationer eller andra föreningar skulle beröras av upphävandet.

5.7.3 Övriga

Övriga, t.ex. konsulter, kan också komma att beröras.

5.8 Övriga konsekvenser

Naturvårdsverket bedömer att förslaget inte leder till några negativa konsekvenser för jämställdhet, brottslighet, den offentliga servicen i olika delar i landet, integrationspolitiska målen eller medföra konsekvenser för den personliga integriteten.

6 Övriga bedömningar

6.1 Överensstämmelser med EU-regleringar

Naturvårdsverket anser att upphävandet av nu gällande föreskrifter och upprättande av nya grundföreskrifter inte påverkar de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

6.2 Tidpunkt för ikraftträdande

Tidpunkten för upphävandet är tänkt att sättas något år framåt i tiden. Hur lång tid som kommer att behövas vet Naturvårdsverket inte ännu, utan tiden kommer att sättas med beaktande av de synpunkter som kommer in under remissrundan. Hänsyn kommer också att tas till föreslagen författningsändring avseende spilloljebegreppet i avfallsförordningen, vilket träder i kraft den 5 juli 2020. I samband med att Naturvårdsverkets föreskrifter upphävs kommer de nya grundföreskrifterna att börja gälla.

Källförteckning

Lagstiftning

SNFS 1990:5 med tillhörande allmänna råd 90:17

Naturvårdsverkets föreskrifter (SNFS 2000:4) och allmänna råd om skydd mot mark- och vattenförorening vid lagring av brandfarliga vätskor

Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2003:24) om skydd mot mark- och vattenförorening vid lagring av brandfarliga vätskor

Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2017:5) om skydd mot mark- och vattenförorening vid hantering av brandfarliga vätskor och spilloljor

MSBFS 2018:3 föreskrifter och allmänna råd om cisterner med anslutna rörledningar för brandfarliga vätskor

SÄIFS 2000:2 föreskrifter och allmänna råd om hantering av brandfarliga vätskor