

FAQ för tillsynsmyndigheter

Svar på vanliga frågor från tillsynsmyndigheter vid tillämpningen av Naturvårdsverkets föreskrifter om skydd mot mark- och vattenförorening vid hantering av brandfarliga vätskor och spilloljor, NFS 2021:10.

Innehåll

För vilka cisterner och behållare gäller de nya föreskrifterna?	3
Kan en IBC vara en cistern?	3
Vem är tillsynsmyndighet för reglerna i NFS 2021:10?	4
Hur fördelas ansvaret mellan tillsynsmyndigheterna vid tillsyn av cisterner och lösa behållare?	4
När kan tillsynsmyndigheten ställa krav utifrån 2 och 26 kap. miljöbalken?	6
I vilka verksamheter finns cisterner och lösa behållare som träffas av de nya föreskrifterna?	6
Hur får tillsynsmyndigheten kännedom om att det finns cisterner och lösa behållare som kräver tillsyn?	7
Gäller de nya föreskrifterna vid tillsyn av tillståndspliktig verksamhet?	7
Vilka uppgifter bör informationen enligt 3 kap. 1–2 §§ innehålla?	7
Vilka kontrollrapporter ska hållas tillgängliga för vilken tillsynsmyndighet?	8
Kan tillsynsmyndigheten bara kräva kontroll av det sekundära skyddet och inte själva cisternen?	9
När är det möjligt att ta ut miljöstraffavgift (MSA) för överträdelsen i 3 kap. 1 § första stycket NFS 2021:10?	9
När är det möjligt att besluta om undantag från föreskrifterna enligt 8 kap. NFS 2021:10?	9

För vilka cisterner och behållare gäller de nya föreskrifterna?

Bestämmelserna i NFS 2021:10 gäller för cisterner med anslutna rör- och slangledningar samt lösa behållare innehållande brandfarliga vätskor och spilloljor, utifrån de volymgränser som finns angivna i 1 kap. 2 §. Vid hantering inom vattenskyddsområdet gäller bestämmelserna vid en hantering som omfattar mer än 150 l vid ett och samma tillfälle och utanför vattenskyddsområde är motsvarande volym 1 m³. Volymgränsen avser därmed den sammanlagda volymen som hanteras, vilket innebär att det inte går att undkomma de reglerade volymgränserna genom att dela upp hanteringen i flera mindre kärl.

Begreppet cistern definieras på olika sätt i olika lagstiftningar och det finns inte en enkel och avgränsande definition att luta sig emot. En cistern som uppfyller definitionen i 2 kap. NFS 2021:10 och de tekniska kraven i MSBFS 2018:3 är lämplig som behållare för förvaring av brandfarlig vätska eller spilloljor för permanent bruk, såväl i som ovan mark. En cistern ska enligt 2 kap. 7 § MSBFS 2018:3 även ha en tillverkningsskylt.

Inom kategorin lösa behållare finns flera olika sorters kärl. Ett sådant kärl kan vara en flaska, burk, dunk, fat eller annan flyttbar behållare. Med lösa behållare avses behållare, dvs. andra behållare än cisterner, som är flyttbara till sin karaktär. Lösa behållare inkluderar sådana behållare som är tillverkade, avsedda och anpassade för att användas för transport, t.ex. IBC-behållare ADR-tankar. Tekniska krav på lösa behållare finns angivna i MSBFS 2023:2 och krav på transportbehållare finns angivna i MSBFS 2022:3. En lös behållare som uppfyller de tekniska kraven i MSBFS 2023:2 eller MSBFS 2022:3 är lämplig som behållare för förvaring av brandfarlig vätska eller spilloljor för tillfälligt bruk ovan mark.

Kan en IBC vara en cistern?

Eftersom en IBC-behållare saknar flera tekniska delar som en cistern ska ha enligt MSBFS 2018:3 kan en IBC-behållaren inte anses utgöra en cistern. I NFS 2021:10 behandlas de därför som en lös behållare.

En IBC (Intermediate Bulk Container) är en behållare med en volym om maximalt 3 000 l och som används för transport och förvaring av farligt gods. IBC-behållare kan tillverkas av plast men kan också vara gjorda i plåt. En vanlig form är en kubisk behållare i plast med volymen 1000 l (1 m³). Dessa förses ofta med ett yttre skydd i form av en gallerbur i metall.

En IBC-behållare ska vara märkt med information om bl.a. typ av förpackning, vad den är tillverkad av, eventuellt tryck (för hantering av flytande farligt gods), tillverkningsår av mera. Förvaras farligt gods i den ska behållaren förses med ett UN-nummer.

Enligt 3 kap. 3 § MSBFS 2023:2 får en IBC användas stationärt om den förses med nivåmätning, överfyllningsskydd och avluftning samt i övrigt uppfyller krav bland

annat kopplat till påfyllningsplatsen och låsning. Det gör att en IBC i mångt och mycket kan *likna* en cistern, men den saknar fortfarande vissa konstruktionsmässiga egenskaper som en cistern ska ha enligt MSBFS 2018:3.

Vem är tillsynsmyndighet för reglerna i NFS 2021:10?

Tillsynsmyndigheter för kontroll av NFS 2021:10 är den kommunala nämnd som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, Förvarsinspektören för hälsa och miljö eller länsstyrelsen.

Tillsynsmyndigheten för vattenskyddsområdet har ansvaret för tillsynen över efterlevnaden av vattenområdets föreskrifter, och tar inte i någon del över tillsynsansvaret enligt NFS 2021:10. Det innebär alltså att i ett vattenskyddsområde som är inrättat av länsstyrelsen kommer den kommunala tillsynsmyndigheten att bedriva all tillsyn kopplat till NFS 2021:10.

Det skulle dock kunna finnas situationer där en föreskrift för ett vattenskyddsområde ställer liknande krav som enligt Naturvårdsverkets föreskrift, och då kan också gränserna för tillsynsansvaret bli otydliga. I de fallen får reglerna i miljötillsynsförordningen (2011:13), MTF, angående hur ansvaret ska fördelas tillämpas. Av 1 kap. 17 § första stycket MTF framgår att tillsynsmyndigheterna ska samordna tillsynen om det är ändamålsenligt och möjligt. I 2 kap. 2 § MTF anges att om flera myndigheter har tillsynsansvaret för ett tillsynsobjekt får dessa komma överens om hur ansvaret ska fördelas.

Hur fördelas ansvaret mellan tillsynsmyndigheterna vid tillsyn av cisterner och lösa behållare?

Hur Naturvårdsverkets och MSB:s föreskrifter hänger ihop

Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2021:10) reglerar krav om ändamålsenliga skyddsanordningar som syftar till att förebygga förorening av mark och vatten.

MSB:s föreskrifter fokuserar på tekniska krav och krav på kontroller vid hantering av brandfarliga vätskor i cisterner, med det övergripande syftet att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador som kan uppkomma genom brand eller explosion. Notera dock att cisterner innehållande spilloljor som inte är brandfarliga inte omfattas av MSB:s föreskrifter.

Syftet med Naturvårdsverkets föreskrifter, NFS 2021:10, tillgodoses till viss del genom den reglering av tekniska krav, krav på installation och krav på kontroller som ställs för cisterner i MSBFS 2018:3. Även om tekniska krav på cisterner och lösa behållare i första hand regleras i MSB:s föreskrifter, är det viktigt att dessa krav är uppfyllda för att behållaren också ska anses vara lämplig utifrån ett miljö-

och hälsoskyddshänseende. Att de tekniska kraven är uppfyllda är en förutsättning för att behållaren ska kunna uppfylla kraven i 2 kap. miljöbalken. NFS 2021:10 har därför utformats och anpassats utifrån MSB:s regelverk. Naturvårdsverket har utformat de nya föreskrifterna i syfte att minimera dubbelreglering när det gäller tekniska krav och krav på tekniska kontroller för cisterner.

Tillsynsmyndighet för NFS 2021:10 är vanligen den kommunala miljönämnden. För MSBFS 2018:3, MSBFS 2022:3 och MSBFS 2023:2 är det vanligen den kommunala räddningstjänsten som är tillsynsmyndighet. Det finns således ett behov av dialog och samverkan de båda tillsynsmyndigheterna emellan.

För att en cistern eller en lös behållare ska kunna uppfylla kraven utifrån miljöbalkens regler behöver även kraven i MSB:s föreskrifter vara uppfyllda. Vid tillsyn utifrån NFS 2021:10 behöver alltså beaktas om cisternen eller behållaren uppfyller de tekniska kraven i MSB:s relevanta föreskrifter.

Förutsättningar för dialog och samverkan

Hur dialog och samverkan lämpligast bör ske beror bl.a. på hur kommunerna fördelar ansvaret mellan miljöbalkens tillsynsfrågor och de tillsynsfrågor som rör lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) och lag (2006:263) om transport av farligt gods (LGE). Tillsyn enligt LBE genomförs av MSB för vissa försvarsrelaterade verksamheter och för civila verksamheter av kommunerna (ofta kommunal räddningstjänst). För miljöfarliga verksamheter, exempelvis verksamheter som omfattas av tillämpningsområdet av dessa föreskrifter, som finns inom ett vattenskyddsområde kan flera myndigheter ha tillsynsansvar enligt miljöbalken om det är länsstyrelsen som har beslutat om vattenskyddsområdet. Även om det kan finnas en stor variation när det gäller ansvarsfördelning inom kommuner eller tillsynsansvar, finns det ett behov av dialog och samordning för att få till en ändamålsenlig tillämpning och tillsyn.

Exempel på frågor för samverkan

Exempel på när där de olika tillsynsmyndigheterna kan behöva dela information om tekniska alternativt miljömässiga aspekter med varandra är inför, vid eller efter tillsynsbesök. Utifrån tillsynsperspektivet och miljöskyddet är viktigt att tillsynsmyndigheten tar del av innehållet i kontrollrapporter för cisterner. Miljönämnden kan exempelvis vid behov ta kontakt med räddningstjänsten i fråga om mer tekniska frågor.

Notera att den kommunala räddningstjänsten vanligtvis är tillståndsmyndighet när det gäller tillstånd för hantering av brandfarlig vara. Hantering av större mängder brandfarlig vara är tillståndspliktig och tillstånd söks i den kommun där verksamheten ska bedrivas. För mer information, se Tillstånd för brandfarliga och explosiva varor (msb.se). När tillstånd söks med stöd av LBE kan också ge tillfälle för dialog för de olika nämnderna inom kommunen.

När kan tillsynsmyndigheten ställa krav utifrån 2 och 26 kap. miljöbalken?

Bestämmelserna i NFS 2021:10 utgör minimikrav. Detta innebär att det kan finnas särskilda förutsättningar i ett enskilt fall som föranleder strängare krav än vad som ställs i föreskrifterna. Det är alltså tillsynsmyndigheten som i det enskilda fallet bedömer vad som krävs utifrån de förhållanden som råder för den specifika verksamheten på den specifika platsen. Detta innebär också att tillsynsmyndigheten vid behov i det enskilda fallet och om det är motiverat och rimligt kan ställa ytterligare eller strängare krav på hanteringen än de som regleras i föreskrifterna.

Platsen där en cistern eller lös behållare ska placeras bör alltid väljas med stor omsorg med avseende på risker för skador på miljön. Inom vattenskyddsområdets vattentäktzon, primära zon och sekundära zon bör förvaring och hantering av brandfarliga vätskor och spilloljor undvikas helt. Går det inte att undvika att en cistern placeras inom ett vattenskyddsområde och dessutom i närheten av en dagvattenbrunn eller vattendrag inom vattenskyddsområde ska nödvändiga skyddsåtgärder vidtas enligt kraven i föreskrifterna. Om en cistern placeras eller om hantering i lösa behållare sker i närheten av en dagvattenbrunn eller vattendrag utanför ett vattenskyddsområde kan krav på motiverade och lämpliga skyddsåtgärder ställas med stöd av 2 kap. och 26 kap. miljöbalken.

En annan viktig utgångspunkt i tillsynen är att miljöbalkens regler generellt gäller parallellt med annan lagstiftning. Tillsynsmyndigheten kan därmed alltid agera med stöd av miljöbalkens regler om bristande uppfyllelse av krav utifrån annat regelverk riskerar påverka människors hälsa och miljön negativt. Ett exempel är om det finns regler som gäller utifrån LBE och som ska vara uppfyllda för att få till en miljömässigt säker hantering. Det innebär att tekniska krav enligt MSB:s föreskrifter, behöver vara uppfyllda för att en cistern även ska anses uppfylla kraven i 2 kap. miljöbalken. Även om krav på teknisk kontroll av cisterner inte regleras i NFS 2021:10 kan tillsynsmyndigheten alltså ändå fortsatt bedriva tillsyn enligt miljöbalken avseende dessa anläggningar.

Tillsynsmyndigheterna bör föra dialog och samverkan där ett sådant behov uppstår.

I vilka verksamheter finns cisterner och lösa behållare som träffas av de nya föreskrifterna?

Verksamheter som hanterar brandfarliga vätskor och spilloljor i cisterner eller lösa behållare är exempelvis bensinstationer och sjömackar, anläggningsentreprenörer, skogsskötselföretag, bilserviceverkstäder, lantbruksverksamhet och byggsektorn.

Hur får tillsynsmyndigheten kännedom om att det finns cisterner och lösa behållare som kräver tillsyn?

Tillsynsmyndigheten kan bland annat få information genom anmälningar av miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. 6 c § miljöbalken, men cisterner och lösa behållare förekommer även hos verksamheter som inte omfattas av anmälningsplikt, s.k. U-verksamheter. Information om sådana verksamheter behöver hämtas in på andra sätt. NFS 2021:10 har informationskrav i 3 kap. 1–2 §§. Information kan inhämtas även med hjälp av krav i annan lagstiftning, t.ex. vid bygglovsplikt vid entreprenadarbeten, tillståndsplikt för hantering av brandfarlig vara och anmälningsplikt för skogsavverkningar.

Tillsynsmyndigheten kan även på egen hand behöva göra inventeringar för att finna verksamheter som omfattas av föreskrifterna. Det kan t.ex. ske genom riktade tillsynskampanjer i samverkan med andra myndigheter.

Det har sedan år 2003 funnits krav på att informera tillsynsmyndigheten vid installation av cisterner inom vattenskyddsområden, ytterligare informationskrav har tillkommit från 2017. Det kan därför finnas information hos tillsynsmyndigheterna om var det finns cisterner och lösa behållare som kräver tillsyn.

Gäller de nya föreskrifterna vid tillsyn av tillståndspliktig verksamhet?

NFS 2021:10 gäller inte för tillståndspliktiga verksamheter, i det fall hanteringen har ingått i tillståndsprövningen. Om hanteringen har ingått i tillståndsprövningen så regleras detta antingen genom det allmänna villkoret eller genom särskilda villkor i tillståndet. Om cisterner och lösa behållare har ingått i tillståndsprövningen ska tillsynsmyndigheterna inte kontrollera verksamheten utifrån dessa föreskrifter. Då är det istället villkoren i tillståndet som gäller och som ska kontrolleras. Tillsynsmyndighet för en tillståndspliktig verksamhet kan vara en annan än tillsynsmyndigheten för tillämpningen av NFS 2021:10.

Exempel på tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter, där det sker hantering av brandfarliga vätskor och spilloljor i cisterner eller lösa behållare är raffinaderier, tåktverksamheter och flygplatser.

Vilka uppgifter bör informationen enligt 3 kap. 1–2 §§ innehålla?

Vad som bör ingå i informationen till tillsynsmyndigheten enligt 3 kap. 1–2 §§ är generellt inte av samma omfattning som för en anmälan enligt 9 kap. 6 c §

miljöbalken. Omfattningen och detaljeringsgraden av informationen som lämnas in bör utgå ifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I frågan om hantering i cisterner kan exempelvis informationen vara av olika omfattning beroende på om hanteringen sker inom eller utanför vattenskyddsområde.

När det gäller hantering i cisterner bör informationen exempelvis innehålla en beskrivning av anläggningen, aktuella behållare i vilken hanteringen kommer att ske och vilka skyddsanordningar som kommer att ingå i det sekundära skyddet om verksamheten är inom ett vattenskyddsområde (dvs. inom vattentäktzon, primär (inre) skyddszon och sekundär (yttre) skyddszon). Vidare bör informationen innehålla en beskrivning av hanteringen. Beroende på anläggningens komplexitet kan informationen även behöva innefatta mer detaljerade uppgifter och ritningar.

Inför hantering i lösa behållare inom vattenskyddsområde kan informationen bl.a. innehålla uppgifter om typer av behållare, hur hanteringen kommer att gå till, om förhållanden på uppställningsplatsen/uppställningsplatserna, vilken tidsperiod som behållaren kommer att stå uppställd på platsen och vilka skyddsanordningar som ska ingå i det sekundära skyddet.

I vissa fall, där exempelvis miljön är känslig och lokaliseringalternativen är begränsade, kan det också vara motiverat att informera om de geologiska förhållandena för tillsynsmyndigheten ska kunna göra en samlad bedömning.

Informationen enligt 3 kap. 1–2 §§ ska skickas in till tillsynsmyndigheten. I det fall det finns lokala vattenskyddsföreskrifter som innehåller strängare krav än i NFS 2021:10 ska hanteringen även ske utifrån de bestämmelserna.

Enligt övergångsbestämmelse 2 gäller inte kravet på information till tillsynsmyndigheten enligt 3 kap. 1 § första stycket för de cisterner med anslutna rör- och slangledningar som har installerats före ikraftträdandet (1 jan 2022).

Vilka kontrollrapporter ska hållas tillgängliga för vilken tillsynsmyndighet?

Enligt 3 kap. 3 § NFS 2021:10 ska verksamhetsutövaren för tillsynsmyndigheten (se fråga 3) hålla kontrollrapporten avseende den senast utförda kontrollen tillgänglig. Med kontrollrapport avses dels kontrollrapport av cisternen enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2018:3) om cisterner med anslutna rörledningar för brandfarliga vätskor, dels kontrollrapport avseende det sekundära skyddet för cisternen enligt NFS 2021:10.

Enligt 5 kap. 15 § MSBFS 2018:3 ska verksamhetsutövaren hålla den senaste kontrollrapporten för respektive cistern och för respektive rörledning tillgängliga för tillsynsmyndigheten. Med tillsynsmyndighet avses här vanligen räddningstjänst för civil hantering av brandfarliga varor och MSB för viss försvarsrelaterad verksamhet.

Kan tillsynsmyndigheten bara kräva kontroll av det sekundära skyddet och inte själva cisternen?

NFS 2021:10 reglerar krav på kontroll av sekundärt skydd medan MSBFS 2018:3 reglerar tekniska krav och krav på kontroll av cisternen. Det är således tillsynsmyndigheten för MSBFS 2018:3 som kan förelägga om krav på kontroll vad gäller cisternen. Tillsynsmyndigheten för NFS 2021:10 kan dock alltid agera med stöd av miljöbalkens regler om bristande uppfyllelse av krav utifrån annat regelverk riskerar att påverka människors hälsa och miljön negativt. Detta eftersom miljöbalkens regler generellt gäller parallellt med annan lagstiftning. Exempelvis behöver tekniska krav, vilka regleras i MSB:s föreskrifter, vara uppfyllda för att en cistern ska anses uppfylla kraven i 2 kap. miljöbalken. Även om krav på teknisk kontroll av cisterner inte regleras i NFS 2021:10 kan tillsynsmyndigheten således fortsatt bedriva tillsyn enligt miljöbalken avseende dessa anläggningar.

När är det möjligt att ta ut miljösanktionsavgift (MSA) för överträdelsen i 3 kap. 1 § första stycket NFS 2021:10?

Sedan den 19 juli 2022 finns möjligheten att ta ut miljösanktionsavgift vid överträdelse av 3 kap. 1 § NFS 2021:10 (underlåtenhet att informera om installation av cistern eller påbörjad hantering) enligt förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter. Se SFS 2022:925.

Observera dock att kravet på information till tillsynsmyndigheten inte gäller för cisterner med tillhörande rör- och slangledningar som installerats före föreskrifternas ikraftträdande (övergångsbestämmelse 2). Därför behöver man veta när cisternen har installerats för att veta om det kan bli aktuellt med MSA.

När är det möjligt att besluta om undantag från föreskrifterna enligt 8 kap. NFS 2021:10?

Det är möjligt för tillsynsmyndigheterna att medge undantag från kraven i föreskrifterna om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl innebär att det ska föreligga särskilda omständigheter, dvs. förhållanden utöver det vanliga, som medför att ett undantag kan anses acceptabelt.

Dispensmöjligheten motiveras med att det kan uppkomma vissa oförutsebara situationer eller särskilda händelser där en tillämpning av föreskrifternas krav är omöjlig eller olämplig.

Tillsynsmyndigheten bör bedöma om undantag kan ges mot bakgrund av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Tillsynsmyndigheten kan i ett enskilt fall exempelvis beakta om det finns möjlighet att ordna ett tillfälligt sekundärt skydd eller om platsen kräver en specifik lösning för sekundärt skydd och huruvida denna speciella lösning är möjlig att kräva.

På samma sätt kan undantag från föreskrifternas bestämmelser behövas för att driften av en anläggning är nödvändig för att samhällsfunktioner exempelvis i glesbygd eller vid beredskapsinsatser ska kunna upprätthållas. Undantag från föreskrifternas tillämpningsområde kan också innebära ytterligare tidsfrist för att uppfylla krav eller ett tillfälligt lägre krav.