

Kompletterande vägledning till NFS 2017:5 avseende frågan om lösa behållare kan anses utgöra cisterner

Vägledningen är ett komplement till förslaget till vägledning till NFS 2017:5.

Cisterner och lösa behållare

Brandfarliga vätskor och spilloljor lagras och hanteras i cisterner eller lösa behållare.

Med cisterner avses enligt Myndighetens för samhällsskydd och beredskap föreskrifter och allmänna råd (MSBFS 2018:3) om cisterner med anslutna rörledningar för brandfarliga vätskor och NFS 2017:5

- behållare med tillhörande säkerhetsutrustning och tillbehör för brandfarlig vätska där trycket ovanför vätskeytan varken kan överstiga atmosfärtrycket med mer än 0,5 bar eller understiga det med mer än 0,0065 bar.
- behållare som uppfyller de tekniska kraven och kraven på kontroll enligt MSBFS 2018:3.

Kategorin lösa behållare består av flera olika sorters behållare. Bland dessa finns sådana behållare som är tillverkade, avsedda och anpassade för att användas för transport, t.ex. IBC-behållare och ADR-tankar. Dessa behållare kan också kallas för förpackningar¹ eller transportbehållare².

Tillfällig hantering och lagring i lösa behållare

Transportbehållare, dvs. lösa behållare, är avsedda att användas för transport och är därmed konstruerade samt reglerade utifrån ett sådant syfte. Det förekommer även att transportbehållare används för tillfällig lagring/hantering av brandfarliga vätskor och spilloljor inom verksamheter. Transportbehållaren kan i dessa fall uppfylla två syften, dvs. både att vara en behållare för transport och en behållare för tillfällig hantering/lagring.

Reglering enligt MSB:s föreskrifter

Behållare som syftar till att användas för transport regleras enligt Myndighetens för samhällsskydd och beredskap föreskrifter (MSBFS 2018:5) om transport av farligt gods på väg och i terräng (ADR-S). Syftet med reglerna om transportskydd är bl.a. att skydda transporter med farligt gods mot brottsliga angrepp som stöld och sabotage³. Enligt ADR-S ska typgodkända förpackningar vara märkta med information om vilken användning som förpackningen är tillåten för. ADR-S reglerar också kontrollintervall och livslängd anpassade för de förpackningar som omfattas av föreskrifterna.

Krav på cisterner regleras i MSBFS 2018:3. Eftersom en transport-behållare inte är en cistern faller den inte inom tillämpningsområdet för MSBFS 2018:3. Det ska tilläggas att en cistern enligt 2 kap. 7 § MSBFS 2018:3 även ska ha en tillverkningsskylt.

Hantering av brandfarliga vätskor i lösa behållare regleras enligt Sprängämnesinspektionens föreskrifter om hantering av brandfarliga vätskor (SÄIFS

¹ Se ADR-S, Myndighetens för samhällsskydd och beredskap föreskrifter om transport av farligt gods på väg och i terräng (MSBFS 2018:5)

² Det finns inte någon lagstadgad definition av begreppet *Transportbehållare*

³ MSB, Transport av farligt gods, <https://rib.msb.se/filer/pdf/28854.pdf>

2000:2). Transportbehållare som används för tillfällig hantering/förvaring, och som således inte innefattar pågående transport av farligt gods, är att betrakta som en lös behållare och omfattas av SÄIFS 2000:2.

Flyttbara cisterner

Vissa mindre cisterner kan flyttas från en plats till en annan. Med cisterner som är flyttbara⁴ avses dock endast cisterner, dvs. inte lösa behållare.

Begreppet mobila cisterner används i Naturvårdsverkets förslag till vägledning om tillämpning av NFS 2017:5. Naturvårdsverket vill förtydliga att med mobila cisterner avses enbart flyttbara cisterner.

Begreppet mobila cisterner har i praktiken i dagligt tal kommit att omfatta transportbehållare, som förutom transport även används för tillfällig lagring/hantering. Transportbehållare som används i en verksamhet för tillfällig hantering/lagring kan formellt inte vara en cistern eftersom dessa behållare uppfyller kraven enligt ADR-S, men inte kraven enligt MSBFS 2018:3. Naturvårdsverket konstaterar att såväl den praktiska användningen av transportbehållare som användningen av begreppen cisterner och mobila cisterner är förvirrande. Detta har lett till tillämpningssvårigheter för bl.a. tillsynsmyndigheterna.

Frågor till Naturvårdsverket gällande tillämpningen av NFS 2017:5

En återkommande frågeställning till Naturvårdsverket är om *mobila cisterner* är cisterner och/eller lösa behållare och om de omfattas av kravet på information enligt 3 kap. 1 § NFS 2017:5 eller kravet på inlämnandet av en kopia av kontrollrapport (3 kap. 2 § NFS 2017:5).

Kravet på information innebär att tillsynsmyndigheten senast fyra veckor innan installation av en cistern skriftligen ska informeras. Kravet är sanktionerat med en miljösanktionsavgift (MSA). Kravet på inlämnandet av en kopia på kontrollrapport är avhängigt av att vissa kontroller genomförs enligt MSBFS 2018:3. Frågeställningen enligt ovan har sin bakgrund i att transportbehållare ibland används för mer stadigvarande uppställning eller i praktiken byggs om för att kunna användas som en cistern.

Frågan om lösa behållande kan anses utgöra cisterner i Naturvårdsverkets förslag till vägledning till NFS 2017:5

Enligt Naturvårdsverkets förslag till vägledning om tillämpningen av NFS 2017:5 som det var formulerat fram till 2020-05-15 gäller föreskrifterna fullt ut även vid tillfällig uppställning av cisterner och *mobila cisterner*.

⁴ Vad gäller flyttbara cisterner, se även handbok till MSB:s föreskrifter 2014:5
<https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/26396.pdf>

Naturvårdsverket har i sitt förslag till vägledning utgått från att syftet med behållarens användning är styrande istället för behållarens karaktär och tekniska egenskaper. Således har en lös behållare felaktigt kunnat betraktas som en cistern när syftet med behållaren inte längre varit att transportera vätskan/spilloljan. Detta ställningstagande grundade sig på bl.a. följande utgångspunkter:

- Föreskrifternas definition av cistern⁵, som enbart utgår ifrån kriteriet om tryck ovanför vätskeytan, kan uppfyllas även för transportbehållare.
- Begreppet *hantering* i 14 kap. 2 § miljöbalken omfattar även tillfällig eller tidsbegränsad hantering. Inte heller i miljöbalken finns bestämmelser som anger att en miljöfarlig verksamhet som är av tillfällig karaktär ska bedömas annorlunda.
- Att lösa behållare i praktiken byggs om för att kunna användas för mer stadigvarande bruk.
- Lösa behållare omfattades till viss del av den tidigare och numera upphävda NFS 2003:24.
- Avsikten att uppnå ett enhetligt och förstärkt miljöskydd.

Krav på kontroll enligt MSBFS 2018:3 kan inte tillämpas på lösa behållare

Cisterner och lösa behållare särskiljs på ett tydligt sätt då de tekniska kraven avseende cisterner⁶, inte är desamma som för lösa behållare⁷. Även om de tekniska kraven för en cistern i vissa fall kan gälla för en lös behållare⁸ kan kraven för kontroll avseende cisterner aldrig tillämpas på en lös behållare. En lös behållare, inkl. transportbehållare, kan således aldrig fullt ut anses vara en cistern.

Enligt MSBFS 2018:3 ska en cistern installationskontrolleras innan den får tas i drift. Om man bygger om en lös behållare till en cistern och därefter genomför en installationskontroll på plats kan inte behållaren fortsätta användas för transport eftersom en cistern inte uppfyller kraven enligt ADR-S. Då kan den heller inte godtas som lös behållare utifrån SÄIFS 2000:2.

Mark- och miljödomstolens vid Östersund tingsrätt dom den 19 december 2019 i mål M 2038-19

Målet avsåg uttag av MSA enligt förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter avseende en tillfälligt uppställd IBC-behållare som användes vid skogsavverkning inom ett större område och som flyttades vid flera tillfällen. Frågan i målet var om det var rätt av tillsynsmyndigheten att ta ut MSA för att verksamhetsutövaren inte hade informerat tillsynsmyndigheten enligt 3 kap. 1 § NFS 2017:5. Bolaget som påfördes avgiften

⁵ 2 kap. NFS 2017:5

⁶ MSBFS 2018:3

⁷ MSBFS 2018:5 och SÄIFS 2000:2

⁸ Se kommentar till begreppet lös behållare i SÄIFS 2000:2, *Anm. ADR-godkända transportbehållare med undantag för kombinationsemballage med en högsta volym på 3 000 liter anses vara en lös behållare. I vissa fall erfordras dock motsvarande utrustning som för en cistern.*

ifrågasatte bl.a. rimligheten av att kunna uppfylla kravet i bestämmelsen, dvs. anmäla varje hantering fyra veckor i förväg till tillsynsmyndigheten.

Enligt domstolens bedömning kunde de i aktuellt fall tillfälligt uppställda IBC-behållarna inte anses vara installerade. Domstolen konstaterade också att informationskravet gäller den som avser att installera en cistern och att det skulle medföra orimliga konsekvenser för skogsbruket om varje flytt av mobila IBC-behållare skulle behöva anmälas i förväg. Domstolens slutsats var att IBC-behållarna inte kunde anses omfattas av kravet på att informera tillsynsmyndigheten enligt 3 kap. 1 § NFS 2017:5 och att någon överträdelse av 10 kap. 1 § förordningen om miljöstraffsavgifter därmed inte hade skett. Domstolen tog i övrigt inte ställning till huruvida eller när en lös behållare kan anses vara en cistern. Domstolens bedömning, som visserligen är en bedömning i första instans, får av Naturvårdsverket anses tydliggöra att IBC behållare inte kan omfattas av bestämmelserna i NFS 2017:5.

Naturvårdsverkets ställningstaganden

NFS 2017:5 gäller endast cisterner. En cistern ska uppfylla samtliga krav enligt MSBFS 2018:3. Lösa behållare ska antingen uppfylla kraven enligt SÄIFS 2000:2 (avsnitt 5.1.2 och 5.1.5 med tillhörande allmänna råd) eller ADR-S (MSBFS 2018:5). Detta innebär att lösa behållare inte uppfyller kraven enligt MSBFS 2018:3. En cistern ska vidare ha en tillverkningsskylt enligt 2 kap. 7 § MSBFS 2018:3.

IBC-behållare, ADR-tankar eller andra lösa behållare med syfte att tillfälligt hantera/förvara brandfarliga vätskor och spilloljor ska inte bedömas vara cisterner. I och med att lösa behållare inte uppfyller kraven enligt MSBFS 2018:3 är de till skillnad mot cisterner inte lämpade för stadigvarande uppställning. Lösa behållare kan ställas upp tillfälligt men dessa behållare regleras då enbart av SÄIFS 2000:2.

Att använda en lös behållare i syfte att stadigvarande hantera/förvara brandfarliga vätskor och spilloljor innebär att hanteringen/förvaringen sker i en för ändamålet tekniskt olämplig behållare. En sådan hantering/förvaring kan inte anses uppfylla de allmänna hänsyns-reglerna i miljöbalken. Om en lös behållare ”byggs om” till en cistern, vilket syftar till en mer stadigvarande uppställning, kan detta dock bara ske under förutsättning att de tekniska kraven för en cistern i MSBFS 2018:3 uppfylls, inklusive kravet att installationskontroll ska göras på uppställningsplatsen, om cisternen är större än 1 m³.

Det är alltså avgörande för tillsynsarbetet att det klart framgår vilken typ av förvaringskärl som används i verksamheten, dvs. om det är en cistern eller en lös behållare. Utifrån en bedömning av vilken typ av förvaringskärl som används kan lämpligt användningsområde klargöras och rätt lagstiftning tillämpas.