

Skurusundets båtsällskap
Box 714
131 23 Nacka

Överklagande av beslut med föreläggande om åtgärder angående fastigheten Sicklaön 73:10 i Nacka kommun

Beslut

1. Länsstyrelsen avvisar Skurusundets båtsällskaps inhibitionsyrkande.
2. Länsstyrelsen upphäver miljö- och stadsbyggnadsnämndens i Nacka kommun beslut under punkterna 1 och 3 och återförvisar ärendet i berörda avseenden till nämnden för fortsatt erforderlig handläggning.
3. Med bifall till Skurusundets båtsällskaps överklagande upphäver länsstyrelsen nämndens beslut under punkten 2.

Bakgrund

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun (nämnden) beslutade den 23 januari 2014 (dnr M 2013-000756, § 61 MSN, delegationsbeslut) att Skurusundets båtsällskap (föreningen), ska göra följande

1. Båtar som är målade med biocidfärg och tas upp eller hanteras inom båtklubbens verksamhetsområde får enbart tvättas av ovanför en spolplatta med efterföljande tvåstegsrening. Föreläggandet ska gälla från och med verksamhetsåret 2015.
2. En kemikalieförteckning över faromärkta kemikalier som används inom föreningens verksamhetsområde ska upprättas senast fyra månader efter att nämndens beslut vinner laga kraft
3. Slip- och skraprester som uppkommer i samband med rustning av båtar inom båtklubbens verksamhetsområde ska samlas upp och hanteras som farligt avfall. – Härtill beslutade nämnden om uttag av tillsynsavgift med visst belopp för handläggningen av ärendet.

Till beslutet lämnade nämnden i huvudsak följande motivering. Föreningens anläggning har 120 båtplatser och 150 vinteruppställningsplatser. Av de senare utnyttjas 8-10 platser för trailers som ställs upp på en grusplan. Föreningen har en miljöpolicy, en miljöplan samt en miljöansvarig. Nämnden bedömer att föreningen bedriver en miljöfarlig verksamhet som inte kräver tillstånd eller anmälan enligt miljöbalken. Enligt miljöbalken är en miljöfarlig verksamhet som genom sin användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett eller annat sätt innebär

BESLUTDatum
2014-04-08Beteckning
5051-8902-2014

utsläpp till mark, luft eller vatten eller utgör annan risk för olägenheter för människors hälsa eller miljön. – Av havs- och vattenmyndighetens riktlinjer från augusti 2012 för båtbottentvättning av fritidsbåtar framgår bland annat att båtklubbar som tvättar mellan trettio och 150 båtar per år ska installera en spolplatta med efterföljande tvåstegsrening senast år 2015. Vid den inspektion som nämnden genomförde på föreningens anläggning den 30 augusti 2013 befanns att föreningen inte planerar för anläggandet av någon spolplatta utan i stället har försökt hitta andra lösningar som exempelvis en högtryckstvätt med uppsamling. – I de fall man inte kan eller vill installera en spolplatta med efterföljande rening har man möjligheten att sluta tvätta av båtar inom verksamhetsområdet. Tvättförbudet gäller enbart de båtar som är målade och har kvar rester av båtbottnfärg med aktiva ämnen, så kallade biocidfärger. Det är upp till båtägaren att känna till om hans eller hennes båt är målad med sådan färg, men föreningen bör ha ett register över vilka båtar som använder den aktuella färgtypen. Tvättar man av båten, samlar upp vattnet och hanterar det som farligt avfall anser nämnden att det är en godkänd lösning. Däremot bör metoden redovisas till nämnden för att säkerställa att inget utsläpp till mark eller vatten förekommer. – Nämnden betraktar föreningen som en verksamhet även om det inom föreningen finns ett flertal medlemmar. Föreningen ska ha kännedom om vilka faromärkta kemikalier som används inom dess verksamhetsområde, för att bland annat uppfylla kunskapskravet och produktvalsprincipen enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler.

Föreningen har överklagat punkterna 1-3 i nämndens beslut, med yrkande om att ärendet i berörda avseenden ska återförvisas till nämnden för anpassning av föreläggandet till de lokala förutsättningarna på platsen. Dessutom har man yrkat att beslutet ska inhiberas. Föreningen har till stöd för överklagande anfört i huvudsak följande. Nämndens beslut vilar på havs- och vattenmyndighetens riktlinjer för båtbottentvättning av fritidsbåtar, publicerade hösten 2012. Riktlinjerna har emellertid aldrig varit avsedda att tillämpas av tillsynsmyndigheterna utan en individuell bedömning av förhållandena i det enskilda fallet. Riktlinjerna är, såvitt känt, grundade på ett begränsat utredningsunderlag, nämligen en forskningsrapport av Erik Ytreberg vid Chalmers tekniska högskola. Erik Ytreberg har i en särskild skrivelse redogjort för sin skepsis mot ett snabbt införande av havs- och vattenmyndighetens riktlinjer utan en föregående kostnads- och nyttoanalys. Främst vänder han sig mot kravet på steg 2-rening, särskilt på ostkusten, där inte samma potenta båtbottnfärger varit tillåtna som på västkusten. – Såvitt föreningen känner till finns inga prover, undersökningar eller analyser som motiverar ett föreläggande mot just föreningens specifika anläggning. Föreläggandet har riktats mot föreningen med havs- och vattenmyndighetens riktlinjer som enda underlag. Således går det inte att ur beslutet utläsa huruvida nämnden har gjort en individuell bedömning av förhållandena på föreningens anläggning. Ett indicium på att så inte är fallet är punkten 3 i nämndens förordnande om hur spill ska tas om hand, som är överflödig, eftersom det redan av föreningens egna ordningsregler framgår att allt spill ska samlas upp och tas om hand som farligt avfall. Inte heller går det att ur nämndens motivering utläsa om nämnden gjort en sammantagen bedömning av

BESLUTDatum
2014-04-08Beteckning
5051-8902-2014

vilka åtgärder som är rimliga att kräva. Det framgår således inte att föreningens arrendeavtal är ettåriga, vilket, om de ekonomiska aspekterna vägts in, borde kunnat ha talat för en portabel lösning. Föreläggandet gör det vidare omöjligt för föreningen att ansöka om bidrag för lokala vattenvårdsprojekt. Ytterligare en aspekt är att föreläggandet utpekar spolplatta med tvåstegsrening som det främsta alternativet till lösning, vilket innebär att föreningen riskerar behöva investera i en teknik som snart kommer att bli omodern, samtidigt som det i havs- och vattenmyndighetens riktlinjer framgår att tillämpningen av dem inte ska begränsa den tekniska utvecklingen mot bättre lösningar. – Enligt föreningen borde ett mer fruktbart sätt att angripa miljöstörningar från fritidsbåtar vara att helt få bort de tributyltennfärger (TBT) som fortfarande, trots att de varit förbjudna sedan år 1989, alltså läcker ut från fritidsbåtar och som har kunnat identifieras i slam i fritidsbåtshamnar. – När det gäller punkten 2 i föreläggandet, om krav på upprättande av en kemikalieförteckning, har föreningen svårt att förstå syftet med en sådan. Föreläggandet i den delen synes inte heller ta hänsyn till att föreningens verksamhet bedrivs på ideell grund eftersom det snarare förefaller vara avpassat för verksamheten på ett varv där särskild personal utför arbetet och där varvsledningen har full kontroll över vilka kemikalier som används inom verksamheten. Även om styrelsen kan fordra in uppgifter om vilka kemiska produkter som var och en av medlemmarna använder kan föreningen inte garantera att uppgifterna är vare sig korrekta eller fullständiga. Inte heller kommer det att vara möjligt för föreningen att ha tillgång till produktsäkerhetsblad för samtliga produkter. Föreningen anser att ett rimligare tillvägagångssätt hade varit att tillse att ett åtgärdsprogram tas fram med information om hur var och en ska agera vid oavsiktligt spill av kemikalier. Det kommer inte att inom anläggningen finnas några stora mängder kemiska produkter på samma plats med undantag från föreningens miljöstation, där farligt avfall förvaras i fat på spilltråg.

Motivering

I 2 kap 3 § miljöbalken föreskrivs att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. De aktuella försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Av 2 kap 7 § första stycket miljöbalken framgår bland annat att kraven på hänsyn enligt 2 kap 3 § miljöbalken gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid bedömningen ska särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Av 9 kap 1 § 1 och 2 miljöbalken framgår att med miljöfarlig verksamhet avses bland annat utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader

BESLUTDatum
2014-04-08Beteckning
5051-8902-2014

eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten respektive användning av mark, byggnader, eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än avloppsvatten, fasta ämnen eller gas, eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten.

Begreppet avfall definieras i 15 kap 1 § miljöbalken som varje föremål eller ämne som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med, medan farligt avfall, genom 15 kap 9 § miljöbalken, i 3 § avfallsförordningen (2011:927), definieras som ett ämne eller ett föremål som är avfall och som är markerat med en asterisk i bilaga 4 till samma förordning eller som omfattas av föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 § förordningen, vari framgår att naturvårdsverket får meddela föreskrifter om att ett ämne eller ett föremål som är avfall och som har någon av de egenskaper som anges i bilaga 1 till avfallsförordningen är att anse som farligt avfall.

I 26 kap 1 § miljöbalken föreskrivs att det ska bedrivas tillsyn för att säkerställa syftet med balken, med därpå grundade föreskrifter. För ändamålet ska tillsynsmyndigheten på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

Av 26 kap 9 § miljöbalken framgår att en tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att samma balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska efterlevas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

I 26 kap 21 § miljöbalken föreskrivs att tillsynsmyndigheten får förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i miljöbalken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller också för den som annars är skyldig att avhjälpa olägenheter från sådan verksamhet.

Med stöd av 29 § förvaltningslagen (1986:223) får en myndighet som ska pröva ett överklagande bestämma att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition).

Länsstyrelsen gör följande bedömning

Fråga om inhibition

Föreningen har yrkat inhibition av nämndens beslut.

BESLUT

Datum
2014-04-08

Beteckning
5051-8902-2014

Det överklagade beslutet innehåller i första punkten ett förordnande som gäller från och med verksamhetsåret 2015, i andra punkten ett krav på åtgärd som ska ha vidtagits senast fyra månader efter att nämndens beslut vunnit laga kraft medan förordnandet under den tredje punkten helt saknar uppgift om när den förelagda åtgärden senast ska vara vidtagen. Inte heller innefattar nämndens beslut ett sådant så kallat verkställighetsförordnande som följer av 26 kap 26 § miljöbalken, som innebär att en tillsynsmyndighet får bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas.

Ett beslut om inhibition anses enbart aktuellt när det överklagade beslutet annars skulle ha tillämpats före dess att beslutet vinner laga kraft.

Länsstyrelsen konstaterar att inga av de i beslutet intagna förordnandena är omedelbart verkställbara. Därmed saknas förutsättningar att uppta föreningens yrkande om inhibition till prövning. Inhibitionsyrkandet ska därför avvisas.

Fråga om spolplatta m m

Påväxthindrande båtbottnfärger är färger som används för att kontrollera och förebygga att oönskade organismer som alger, havstulpaner och liknande växer fast på båtens eller fartygets skrov. Påväxten hindras genom att färgen läcker ut giftiga ämnen (se exempelvis prop 2002/03:109, sid 153).

Tvättning av båtar målade med biocidhaltiga färger måste således anses utgöra en sådan användning av en fastighet som typiskt sett kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön. Härav följer att den som bedriver verksamheten ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Länsstyrelsen delar därför, i och för sig, nämndens uppfattning att det varit påkallat med föreskrifter för hur båtbottentvätt ska bedrivas inom anläggningen. Likaså förefaller det rimligt att rikta kravet mot föreningen, som på grund av sitt faktiska och rättsliga inflytande över den aktuella delen av verksamheten, som består i att ta upp och sjösätta båtar, får betraktas som dess utövare.

Av havs- och vattenmyndighetens rapport (2012:10) med riktlinjer för båtbottentvättning av fritidsbåtar framgår (avsnitt 2) att, för undvikande av vidare förorening av uppställningsplatser, all tvätt av båtar ska ske över en spolplatta eller i en borsttvätt. Eftersom förutsättningarna varierar både verksamhetsmässigt och geografiskt mellan anläggningarna, bör det från tillsynsmyndighetens sida inte ställas krav på vilken typ av tvätthanläggning som ska installeras utan att hamnen fritt ska kunna välja mellan alternativen.

BESLUT**Datum**
2014-04-08**Beteckning**
5051-8902-2014

Länsstyrelsen finner att nämnden inte gjort någon närmare bedömning av förhållandena på platsen eller närmare utvecklat skälen till varför den i föreläggandet valda tekniken med spolplatta varit att föredra framför andra tillgängliga rengöringsmetoder (jämför resonemanget i miljööverdomstolens avgörande MÖD 2001:34).

Nämndens beslut under punkten 1 ska därmed upphävas och ärendet i nu aktuellt avseende återförvisas till nämnden för fortsatt handläggning.

I sammanhanget erinrar länsstyrelsen nämnden om lämpligheten av att under den fortsatta handläggningen använda sig av de termer för biocidprodukter som följer av Europaparlamentet och rådets förordning (EU) nr 528/2012 av den 22 maj 2012 om tillhandahållande på marknaden och användning av biocidprodukter respektive kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2008:3) om bekämpningsmedel.

Fråga om kemikalieförteckning

När det gäller föreläggandet under punkten 2, med åläggande för föreningen att upprätta en förteckning över faromärkta kemikalier som används inom området, finner länsstyrelsen att inget hinder i och för sig torde föreligga mot att krav av det aktuella slaget uppställs: av förarbetena till bestämmelsen i 26 kap 21 § miljöbalken (prop 1997/98:45, del II, sid 281 f) framgår nämligen att uppgiftsskyldigheten inskränker sig till sådana uppgifter och handlingar som inte förutsätter närmare utredning, exempelvis om driftförhållanden, omfattning av verksamheten, kemikalieanvändning, råvaruval, bränsleval och liknande. Dock gäller samtidigt att ett åläggande måste svara mot kraven i 26 kap 9 § miljöbalken, att förelägganden och förbud som meddelats med stöd av balken inte får göras mer ingripande än vad som behövs i det enskilda fallet. En allmän utgångspunkt är dessutom att ett föreläggande inte bör utformas så att adressaten saknar faktisk eller rättslig möjlighet att efterkomma det.

Bortsett hur det må förhålla sig med föreningens rättsliga och faktiska förutsättningar att överblicka den betydande mängd kemikalier, av mycket varierande farlighetsgrad, som det rimligtvis kan bli fråga om inom ett område där småbåtar underhålls och renoveras och där det faktiska arbetet i huvudsak utförs av föreningens medlemmar på deras egna båtar, noterar länsstyrelsen att nämndens föreläggande avser "faromärkta kemikalier" inom föreningens verksamhetsområde.

Länsstyrelsen konstaterar att begreppet faromärkta kemikalier saknas i det kemikalierättsliga regelverket. Om nämnden velat precisera vilka kemikalier man velat ha uppgift om, har man varit hänvisad till att använda den klassificering som används i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och

BESLUT

Datum
2014-04-08

Beteckning
5051-8902-2014

blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006; den så kallade CLP-förordningen.

Länsstyrelsen finner att föreläggandet redan av nu angivet skäl är så otydligt och oklart att det inte kan läggas till grund för ett föreläggande. Förordnandet under punkten 2 i beslutet ska därför upphävas.

Fråga om slip- och skraprester

I likhet med vad som gäller för tvättning av båtar innebär hanteringen av slipdamm, färgflagor och skraprester från båtar en risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön. Härav följer, som tidigare påpekats, att den som bedriver verksamheten ska utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Samtidigt gäller, som också tidigare berörts, att förelägganden och förbud som meddelas med stöd av miljöbalken inte får göras mer ingripande än vad som behövs i det enskilda fallet liksom att adressaten måste ha faktisk eller rättslig möjlighet att efterkomma dem, vartill även kommer det allmänna kravet på rimlighetsavvägning enligt 2 kap 7 § första stycket miljöbalken.

Nästa fråga är således – med hänsyn till karaktären på den bedrivna verksamheten – om det är rimligt att ålägga föreningen ansvaret för det slip- och skrapdamm som blir följden av de enskilda medlemmarnas arbete med sina båtar. Även om föreningen i egenskap av arrendator och upplåtare av uppställningsplatserna visserligen har ett betydande övergripande ansvar för verksamheten på området, utförs ändå det egentliga arbetet med båtarna av föreningens medlemmar på till dem med nyttjanderätt upplåtna uppställningsplatser. Enligt länsstyrelsen framstår det därför, i förhållande till vad som är praktiskt genomförbart, som ett för föreningen alltför betungande och långtgående ansvar att tillse att samtliga uppkommande slip- och skraprester inom området de facto blir riktigt omhändertagna, i synnerhet om det förväntas ske i de relativt omständliga former som nämnden synes förutsetta i beslutsmotiveringen.

Vid en samlad avvägning finner länsstyrelsen att föreningens ansvar bör begränsas till att tillse att det farliga avfall som uppkommer inom området kan samlas ihop, hanteras och bortforslas på ett säkert och ändamålsenligt sätt, medan det däremot inte kan begäras att föreningen ska ansvara för det praktiska omhändertagandet av det avfall som uppkommer inom ramen för de enskilda båtplatsinnehavarnas verksamhet.

Det bör ankomma på nämnden att som första instans närmare utforma de beslut och förelägganden som må föranledas med anledning av vad som nu sagts. Näm-

BESLUT

Datum
2014-04-08

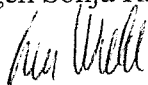
Beteckning
5051-8902-2014

dens beslut ska därför upphävas och ärendet visas åter till nämnden för fortsatt erforderlig handläggning.

Hur man överklagar

Beslutet kan överklagas till mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, se bilaga.

I beslutet har även deltagit miljöhandläggaren Cecilia Obermüller och marinbiologen Sonja Råberg.



Jörgen Warstrand
länsassessor



Michael Bergelin
länsassessor

Kopia till: Miljö- och stadsbyggnadsnämnden i Nacka kommun