

Sändlista – se sida 17

Överklagande av beslut om föreläggande om undersökning av båtbottnfärger på vinteruppställda båtar på Segelsällskapet Vegas båtuppläggningsplats vid Tegelhagen på fastigheten Helenelund 7:5 i Sollentuna kommun

Beslut

Länsstyrelsen upphäver Miljö- och byggnadsnämnden i Sollentuna kommun delegationsbeslut den 18 januari 2022, DB 40, om att Segelsällskapet Vega ska

1. Mäta klubbens alla målade båtskrov, på Tegelhagen, med avseende på metallförekomster om man inte kan uppvisa ett saneringsintyg. De metallhalter som ska redovisas är: tenn (indikation på tennorganiska föreningar som TBT), koppar, zink och bly.
2. Redovisa en skriftlig sammanställning av mätresultaten till avdelningen för miljö- och hälsoskydd. Redovisningen kan göras som en tabell där varje båts mätresultat av olika metaller (mikrogram per kvadratcentimeter, $\mu\text{g}/\text{cm}^2$) redovisas på en rad. Båtarnas identitet kan redovisas som ett nummer till tillsynsmyndigheten. Det ska framgå om båtskrovet är av trä eller metall.

Beskrivning av ärendet

Av ärendets handlingar framgår i korthet följande bakgrund.

Sollentuna kommuns avdelning för miljö- och hälsoskydd har under år 2021 bedrivit tillsyn enligt miljöbalken av båtuppläggningsplatsen på Tegelhagen. Det är fem båtklubbar, varav Segelsällskapet Vega är en av dessa, som använder området som båtuppläggningsplats. Totalt står ungefär 500 båtar uppställda. Avdelningen för miljö- och hälsoskydd har konstaterat att marken på uppläggningsplatsen har påvisats vara förorenad och Edsviken, som ligger i anslutning till

uppläggningsplatsen, är en hårt belastad havsvik där miljö kvalitetsnormen för TBT överskrider.

Det överklagade beslutet

Miljö- och byggnadsnämnden i Sollentuna kommun beslutade genom delegation den 18 januari 2022, DB 40, att förelägga Segelsällskapet Vega, 802003–6896 att

1. Mäta klubbens alla målade båtskrov, på Tegelhagen, med avseende på metallförekomster om man inte kan uppvisa ett saneringsintyg. De metallhalter som ska redovisas är: tenn (indikation på tennorganiska föroreningar som TBT), koppar, zink och bly.
2. Redovisa en skriftlig sammanställning av mätresultaten till avdelningen för miljö- och hälsoskydd. Redovisningen kan göras som en tabell där varje båts mätresultat av olika metaller (mikrogram per kvadratcentimeter, µg/cm²) redovisas på en rad. Båtarnas identitet kan redovisas som ett nummer till tillsynsmyndigheten. Det ska framgå om båtskrovet är av trä eller metall.

Det angavs att åtgärderna ska vara genomförda och redovisade senast den 1 maj 2022.

Det beslutades även att genom detta beslut så upphävdes det tidigare delegationsbeslutet den 12 januari 2022, DB 20.

Miljönämnden motiverade beslutet med följande skäl.

Enligt Transportstyrelsen målas årligen ca 700 000 liter båtbottnfärg på fritidsbåtar i Sverige. De mest använda aktiva substanserna i båtbottnfärg är olika kopparbaserade ämnen. Dessa substanser läcker ut och sprids i våra vatten. Biocidfärg innehåller ofta koppar och zink. Koppar- och zinkjoner är giftiga i för höga koncentrationer för vattenlevande organismer. Både koppar och zink är så kallade särskilda förorenande ämnen (SFÄ) som ingår i bedömningen av den ekologiska statusen för en vattenförekomst enligt EU:s ramdirektiv för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG). Det finns förskrivna gränsvärden för koppar och zink i vatten som inte ska överskridas. Därför är det viktigt att undvika onödig tillförsel av dessa metaller till vattenmiljön. För Östersjön tillåts flertalet biocidfärger som innehåller koppar och zink. Användningen av dessa biocidfärger kan leda till att metaller och andra miljögifter sprids till mark, vatten och bottensediment. Spridningen sker exempelvis genom målning, slipning och tvättning av båtskroven. Även om godkända båtbottnfärger används, kan höga koppar- och zinkhalter förekomma på båtskroven beroende på hur ofta, hur mycket man målat och vilken typ av biocidfärg

man använt. Vissa båtar kan ha underliggande lager av annan biocidfärg än den som är godkänd på Ostkusten.

Tributyltenn (TBT) är ett mycket giftigt och hormonstörande ämne. Ämnet har varit förbjudet att använda sedan 1989 men hittas fortfarande på båtskrov. Det råder förbud att ha TBT på båtskrovet även om båten målades innan förbudet trädde i kraft. Det förekommer även, i dagens läge, båtar som är målade med blyhaltig färg. Blyföreningar är inte tillåtna i konsumentfärger, eftersom blyföreningar är klassade som CMR-ämnena, (cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska ämnena).

Enligt 26. kap 21 § miljöbalken får tillsynsmyndigheten förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i denna balk eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen.

Enligt 2 kap. 3 § miljöbalken ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd utföra de skyddsåtgärder, iakttä 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.

Otillåtna båtbottnfärger får inte förekomma på båtar. Detta gäller även om båten senare har målats om med andra färger. Klubben behöver säkerställa att det inte finns båtar som fortfarande innehar TBT på båtskrovet. Även färger som påstås vara miljövänliga kan vara giftiga i högre koncentrationer. Att en färg är godkänd betyder inte att den är giftfri. Klubben har ingen kännedom om vilka metallhalter som förekommer på båtskroven. Även om det står i stadgarna att endast godkända färger tillåts behöver detta kontrolleras för att säkerställa att inga otillåtna färger används. Båtar kan ha målats om flera gånger med godkänd biocidfärg vilket i sin tur ger en högre koncentration av metaller. Om en båt köpts begagnat kan det vara svårt att ha kännedom om underliggande färglager. Spärrfärger eller övermålning med godkänd biocidfärg godtas inte som en säker metod och utgör inget fullgott skydd mot spridning av biocider. Enligt miljöförvaltningen i Stockholms stad kan nötning av båtskrovet göra att spärrskiktet krackelerar och därmed riskera att de giftiga ämnena sprids. Det kan vara svårt för en båtägare att avgöra när spärrskiktet inte längre är effektivt och behöver göras om. Om båten säljs till ny ägare som inte får kunskap om underliggande färglager finns risk att båten hanteras på fel sätt så att biocider läcker ut.

En verksamhet med hamn och båtuppställningsplats utgör en miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 § miljöbalken. Sollentuna båtklubb, som verksamhetsutövare, har rådighet över att medlemmar följer miljölagstiftning och de beslut som tagits av miljönämnden.

Tillsynsmyndigheten ska med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken fatta beslut om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken med tillhörande lagstiftning, praxis och beslut ska följas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får dock inte tillgripas.

Enligt 26 kap. 22 § miljöbalken ska den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön eller den som annars är skyldig att avhjälpa en olägenhet från sådan verksamhet är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen.

På Tegelhagens båtuppläggningsplats har en teknisk markundersökning gjorts för att kontrollera föroreningshalter och behov av sanering inom området. Undersökningen visar föroreningshalter av TBT överstigande naturvårdsverkets riktvärde för mindre känslig markanvändning (MKM). Prover från sediment visar på avvikelser gällande koppar. Framöver kommer kompletterande markundersökningar att göras. Det är viktigt att området, efter sanering, inte kan förorenas på nytt på grund av båtunderhåll som t.ex. målning, tvättning, slipning och blästring. Att få kännedom om båtskrovs metallhalter är en viktig del i båtklubbens egenkontroll och för att inte riskera att förorena miljön.

Edsviken är en hårt belastad havsvik där miljökvalitetsnormen för TBT överskrids. Även förhöjda halter av koppar och zink har konstaterats i både vattnet och ytliga sediment. Kommunen har i sin vattenplan fastslagit att åtgärder måste vidtas för att komma till rätta med miljögiftsproblematiken. Det är av stor vikt att klubben kan säkerställa att det inte sker någon spridning av TBT eller andra metallhalter som kan förorena mark, vatten och sediment.

Det är motiverat att klubben mäter sina målade båtar för att uppfylla miljöbalkens krav och de ovanstående laghänvisningarna. Klubben ska säkerställa att verksamheten inte förorenar, eller riskerar att förorena, mark, vatten och sediment. För att kunna avgöra vilka båtar som utgör en risk för spridning av föroreningar inom området behöver klubben mäta samtliga målade båtar. Mätresultatet behövs också för att båtklubben framöver ska kunna avgöra vilka båtar som behöver saneras. De båtar som påvisar otillåten båtbottnfärg eller TBT ska saneras snarast.

Enligt 2 kap. 7 § miljöbalken måste en rimlighetsavvägning mellan nytta och kostnad göras när myndigheten ställer krav på undersökningar eller åtgärder. I och med den långa traditionen av att regelbundet bottenmåla båtar, den mycket höga farligheten hos vissa ämnen i båtbottnfärg som används samt påvisad förorening av marken vid uppställningsplatsen intill Edsviken, bedöms behovet av undersökning av båtskroven vara stort. Avdelningen för miljö- och hälsoskydd har tagit kontakt med Happy Boat AB som skickat in en offert för XRF-mätning av båtskrov.

Kostnaden uppgår till cirka 500 kronor per båt. Sammanfattningsvis bedömer AMH att det är miljömässigt motiverat och ekonomiskt skäligt, att ålägga verksamheten att undersöka de båtar som står uppställda vintertid på Tegelhagens båtuppställningsplats.

Beslutet är i linje med Sollentuna Kommuns vattenplan (2020), Miljökvalitetsmålen *"Giftfri miljö"* och *"Hav i balans samt levande kust och skärgård"* samt Miljösamverkan Stockholms läns gemensamma tillsynsstrategi för båtverksamheter. Beslutet är även i linje med Agenda 2030, mål 6, delmål 6.3, rent vatten och sanitet för alla. *"Till 2030 förbättra vattenkvaliteten genom att minska föroreningar, stoppa dumpning och minimera utsläpp av farliga kemikalier och material..."*.

Kommunerna i Stockholms län har genom Miljösamverkan Stockholms län (MSL) tagit fram ett gemensamt handläggarstöd för tillsyn av båtverksamheter. Kommunerna har en vision om samsyn för tillsyn av båtbottentvättning, användandet av biocidfärg samt sanerings- och underhållsarbeten. På sikt ska användningen av biocidfärger minskas betydligt eller upphöra i Stockholms län. Alla båtar som innehåller och/eller visar indikationer på att TBT förekommer ska saneras.

Överklagandet

Segelsällskapet Vega, nedan Båtklubben, har överklagat beslutet.

Båtklubben har i första hand yrkat att det överklagade beslutet i sin helhet ska undanröjas. I andra hand har yrkats tiden för när åtgärderna ska vara genomförda bestäms till senast den 1 maj 2023 eller den senare tidpunkt som är möjlig med hänsyn till handläggningen av överklagandet.

Båtklubben, som även har hänvisat till sitt yttrande till miljönämnden den 27 augusti 2021, har angivit huvudsakligen följande skäl för sitt överklagande.

Beslutet omfattas inte av kommunala kompetensen

En grundläggande förutsättning när det gäller kommunala beslut är att kommunen enbart har behörighet att fatta beslut i enlighet med den kompetens som ges enligt kommunallagen och ytterst regeringsformen. Den kommunala kompetensen föreskrivs i lag och innebär att kommuner inte kan fatta andra beslut än de som följer av den lagstadgade beslutanderätten.

Kommuner har ett tillsynsansvar inom miljörättens område. Den kommunala kompetensen innebär dock inte en möjlighet för kommunal verksamhet att ålägga annan, i detta fall ideell båtklubb, att utföra kommunens tillsynsuppgifter eller i övrigt. Kommuner har inte heller någon laglig möjlighet att kräva av föreningar eller annan att verkställa

åtgärder på enskilds egendom. Det innebär att det inte inryms i den kommunala kompetensen att förelägga ideella båtklubbar att verkställa mätningar av innehållet i båtottenfärg på enskilds båt. Detta gäller oavsett båtägares medlemskap i båtklubb, då detta medlemskap inte i något fall innebär att rådigheten över båten överläts till båtklubbarna.

Det föreläggande som Sollentuna kommun nu beslutat ligger utanför den kommunala kompetensen och har inte kommit till på ett lagligt sätt. Sollentuna kommuns beslut om föreläggande ska därför undanröjas redan av detta skäl.

Båtklubben är inte att anse som verksamhetsutövare

Enligt Sollentuna kommuns beslut är Båtklubbens verksamhet att betrakta som miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap 1 § miljöbalken. Sollentuna kommun har redovisat att Båtklubben arrenderar mark av kommunen. Sollentuna kommun har därtill redovisat att Båtklubben bedriver verksamhet i form av båtuppläggningsplats och att det bedrivs slipning, målning, tvätt, service av slamkrypare etc. inom området.

Vad Sollentuna kommun har redovisat stämmer inte. Istället samverkar Båtklubben med andra båtklubbar genom Sollentuna Båtsportsunion (nedan SoBU) som i sin tur står för arrendeavtalet med Sollentuna kommun.

Båtklubbens medlemmar har möjlighet att utnyttja den arrenderade marken genom medlemskapet i Båtklubben och har därigenom möjlighet att ställa upp båtar för vinterförvaring. Båtklubben kan därför inte anses bedriva någon sådan verksamhet som redovisas av Sollentuna kommun när det gäller båtuppställningsplats slipning, målning, tvätt eller liknande verksamhet.

Det är Båtklubbens uppfattning att det ligger närmare till hands att anse att det är Sollentuna kommun som är att uppfatta som verksamhetsutövare genom det arrendeavtal som slutits med Sollentuna Båtsportsunion. De berörda arrendena upplåts mot ersättning och med det uttalade syftet att de ska användas just för det ändamål som Båtklubben utövar. Föreläggandet är därför riktat mot fel verksamhetsutövare och ska därför upphävas redan av detta skäl.

Båtklubben har varken rättslig eller faktisk möjlighet att följa föreläggandet

En utgångspunkt för Sollentuna kommuns beslut är således att Båtklubben är verksamhetsutövare, vilket inte är riktigt. Samtidigt gäller att även om Båtklubben skulle anses vara verksamhetsutövare, medför inte det i sig att Båtklubben har någon rättslig eller faktisk möjlighet att följa det aktuella föreläggandet. Detta då Båtklubben saknar rätt att ensidigt vidta åtgärder när det gäller medlemmarnas båtar.

Båtklubbens medlemmar förvarar båtar på de båtuppläggningsplatser som framgår avseende respektive båtklubb. Båtklubben innehar däremot inte några båtar överhuvudtaget.

Så som föreläggandet nu är utformat måste Båtklubben ifrågasätta om inte Sollentuna kommuns beslut omfattas av det straffbara området för olovligt brukande enligt 10 kap. 7 § brottsbalken. Att ett föreläggande ens närmar sig detta område får anses vara mycket olämpligt. Eventuella krav på undersökning måste vara utformade utifrån vad adressaten har möjlighet att genomföra och riktas mot den som har juridisk rätt att vidta sådana åtgärder. Föreläggandet ska därför upphävas även av detta skäl.

Föreläggandet är inte lagligen grundat

Sollentuna kommun har redovisat ett antal lagrum i sitt beslut. Bland dessa kan nämnas 26 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken. Inget av dessa lagrum är dock tillämpligt i den nu aktuella situationen.

Den bestämmelse som kommunen hänvisar till i 26 kap. 21 § miljöbalken gäller enbart för redovisning av sådana uppgifter och handlingar som inte förutsätter någon närmare utredning. Som exempel kan nämnas att regeln kan användas för krav på redovisning av driftförhållanden, omfattningen av verksamheten, kemikalieanvändning, råvaruval, bränsleval och liknande. (se prop. 1997/98:45, del 2 s. 282).

Sollentuna kommuns beslut innebär dock att uppgifter som inte finns tillgängliga, utan som enbart kan tas fram med hjälp av extern expertis, utredning och analys, ska redovisas. Föreläggandet är därför betydligt mer långtgående än vad som medges enligt 26 kap. 21 § miljöbalken.

Om en tillsynsmyndighet anser att en verksamhetsutövare behöver utreda något förhållande, kan i stället 26 kap. 22 § miljöbalken vara tillämplig. Bestämmelsen är dock inte generellt tillämplig, utan kan enbart tillämpas då det kan befaras att en verksamhet eller en åtgärd kan medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön. Båtklubben bedriver dock inte verksamhet som kan medföra någon sådan olägenhet som omfattas av regeln. Det finns inte någon sådan koppling mellan den verksamhet som Båtklubben bedriver och de olägenheter för miljön som Sollentuna kommun beskriver i sitt beslut.

Båtklubben arbetar i och för sig aktivt med att tillse att dess medlemmar följer gällande lagstiftning och vidtar försiktighetsåtgärder. I detta syfte har Båtklubben bl.a. antagit ett antal miljöregler i syfte att informera sina medlemmar om gällande krav. Båtklubben informerar om förbjudna båtbottnfärger och att marken ska skyddas med presenning som uppsamlare av färgrester vid bortskrapning av båtbottnfärg. Färgresterna ska sedan samlas ihop och lämnas till avfallshantering på visst sätt.

Det faktum att Båtklubben ställer ovan krav på sina medlemmar innebär inte att Båtklubben har ansvar för medlemmarnas verksamhet. Någon omedelbar rätt för en båtklubb att tillgripa sanktioner mot en medlem finns normalt inte. Den yttersta sanktionen är uteslutning, men det kräver normalt en medlemsomröstning. Det saknas laglig grund att kräva sådana åtgärder av Båtklubben. Ett föreläggande kan därför inte heller aktualiseras enligt 26 kap. 22 § miljöbalken.

Utöver detta kan inte Sollentuna kommuns beslut leda till någon konkret miljönytta. Sollentuna kommun har enligt sin egen uppgift redan kännedom om de föroreningshalter som gäller på de markområden som används för båtuppställning. Båtklubben vidtar redan ett antal åtgärder för att värna miljön. Det finns inte heller något i ärendet i övrigt som talar för att Båtklubbens antagna regler – eller miljöbalkens regler – inte följs av medlemmarna. Det finns därför inte någon anledning att anta att den båtuppställning som verkställs av Båtklubbens medlemmar medför någon olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Det saknas därmed rättslig grund för Sollentuna kommuns beslut, varför det ska upphävas även av detta skäl.

Beslutet är otydligt och oproportionerligt

Sollentuna kommuns beslut är såväl otydligt som oproportionerligt på ett sätt som inte är godtagbart enligt gällande rätt.

Enligt 26 kap. 9 § stycke 2 miljöbalken gäller att ett föreläggande inte får vara mer ingripande än vad som är nödvändigt i det enskilda fallet. Även i övrigt gäller att kommunal verksamhet inte får ställa mer långtgående krav än vad som medges enligt gällande rätt.

Rättslig reglering vid användande av båtottenfärg

Enligt det regelverk som gäller för båtottenfärg omfattande EU-parlamentets s.k. biocidförordning 528/2012, har Kemikalieinspektionen ansvar för att bl.a. pröva frågor om godkännande av bekämpningsmedel och utveckla register över kemiska produkter och biotekniska organismer, se förordning (2009:947) med instruktion för Kemikalieinspektionen. Mot bakgrund av sitt uppdrag har Kemikalieinspektionen upprättat en tabell som senast uppdaterades den 1 januari 2022 i vilken de båtottenfärger som är godkända på den svenska ostkusten redovisas, dvs. i bl.a. Sollentuna kommun. Risk för påväxt av vattenlevande organismer på båtar med en egenvikt över 200 kg utgör skäl för godkännande av båtottenfärg med olika innehåll på olika platser i Sverige.

En typ av färg skiljer sig dock från övriga. Det gäller färger med tennorganiska föreningar som varit totalt förbjudna sedan år 1989.

Ansvar för dessa båtar och innehållet i färgen ligger dock hos den enskilde båtägaren och kan vid det här laget enbart avse ett så litet antal båtar (om ens något) att det inte kan motivera den åtgärd som föreläggandet avser. Det innebär att det inte är möjligt för Sollentuna kommun att ställa krav på åtgärder avseende användningen av tillåtna båtbottnfärger så som gjorts i kommunens beslut.

Utöver detta gäller att s.k. spärrfärger är godkända för övermålning av båtbottnfärg som inte annars kan godtas på grund av att de innehåller förbjudna ämnen AFS-förordningen stadgar nämligen att från och med den 1 januari 2008 måste fartyg som kommer in i en hamn i ett EU-land antingen vara utan beläggning med tennorganiska föreningar som fungerar som biocider, eller ha ett andra lager som förhindrar att tennorganiska föreningar kommer ut från det icke-överensstämmande undre lagret av antifoulingfärg. Vidare stadgas att ingen besiktning eller certifiering emottas för fartyg med en längd på mindre än 24 meter, dvs. huvudsakligen fritids- och fiskebåtar.

Kommunens uppfattning kommer därför i direkt konflikt med en bindande EU-förordning. Även detta innebär att de nu aktuella föreläggandena faller utanför den kommunala kompetensen.

Enligt föreläggandet behöver inte mätning ske på båtar för vilka ett saneringsintyg kan uppvisas. Detta utan att det redovisas vad som krävs för att ett sådant saneringsintyg ska anses godtagbart. Enligt vad Båtklubbarna erfar förekommer olika typer av saneringsintyg och de upprättas av olika organisationer, utom avseende fartyg då tillsynsmyndigheten verkställer sådant intyg. Det finns inte heller något lagstöd för vad som ska genomföras inför utfärdandet av saneringsintyg avseende båtbottnfärg. Eftersom sådana saneringsintyg kan utfärdas av olika organisationer utan någon närmre reglering, finns inte någon garanti för att ett sådant intyg är riktigt eller att den sanering som utförts har genomförts på ett miljömässigt godtagbart sätt. Det ska härvid noteras att också Transportstyrelsen är mycket tydlig med att det kan innebära en större hälso- och miljörisk att ta bort gammal färg på fel sätt än att låta den sitta kvar.

Kommunens krav är oproportionerligt

I allmänhet kan det konstateras att vid en bedömning av kommunala beslut ska proportionalitetsprincipen tillämpas och vid denna säkerställa att de beslut som fattas är syftesenliga och inte mer ingripande än nödvändigt.

En proportionalitetsbedömning verkställs i tre steg. I det första steget ska en bedömning ske av om ett ingrepp är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet. I det andra steget ska prövas om kravet är nödvändigt för att åstadkomma det önskade ändamålet eller om det finns mindre ingripande alternativ. I det tredje steget ska en prövning ske av om

kravet är proportionerligt i strikt mening. Det innebär att en avvägning ska göras av om den fördel som beslutet ger för allmänheten står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde.

Sollentuna kommuns beslut omfattar krav på mätning och redovisning har ett oklart ändamål. Sollentuna kommun har visserligen redovisat att kommunen har genomfört mätningar som visat att otillåtna ämnen förekommer i marken vid båtuppställningsplatserna för samtliga båtklubbar, men har inte redovisat vilket ändamålet med de nu aktuella mätningarna är. Sollentuna kommun hänvisar inte heller till något samband mellan den båtbottnfärg som förekommer på de olika båtar som ligger för vinterförvaring idag och resultatet vid mätningen av marken. Ändamålet med de mätningar som beslutats i föreläggandet är därmed oklart och Sollentuna kommuns beslut är oproportionerligt redan på denna grund.

När en proportionalitetsbedömning visar att ett krav inte får avsett ändamål, sker inte någon prövning i det andra och tredje steget. Om så ändå skulle ske, skulle prövningen i det andra steget visa att det finns betydligt mindre ingripande alternativ än det som Sollentuna kommun har beslutat. Ett sådant skulle kunna vara att Sollentuna kommun erbjuder samtliga båtägare i kommunen att genomföra mätning av innehållet i båtbottnfärg på kommunens bekostnad i enlighet med den metod som använts i Stockholms kommun och Kalmar kommun. Sådan mätning skulle också kunna ske enbart på äldre båtar. Sammantaget blir slutsatsen att det ingrepp som blir konsekvens av Sollentuna kommuns beslut inte ger och inte heller kan ge en sådan fördel för det allmänna som står i rimlig proportion till den skada som det orsakar den enskilde. Beslutet är oproportionerligt i strid mot gällande rätt och ska därför upphävas även på denna grund.

Beslutet strider mot föreningsfriheten

Båtklubben är en ideell förening och är som sådana skyddade av den grundlagsreglerade föreningsfriheten. Föreningsfriheten kan enbart begränsas i enlighet med 2 kap. 20 – 22 och 24 §§ regeringsformen. En begränsning av föreningsfriheten kan aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Föreningsfriheten får enbart begränsas när det gäller sammanslutningar vars verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etiskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande. Någon sådan verksamhet bedrivs naturligtvis inte inom Båtklubben.

Verkställandet av Sollentuna kommuns nu aktuella beslut skulle kräva förändringar i samtliga Båtklubbars stadgar. Sådana mätningar samt fördelningen av kostnaden för dessa inryms inte i de stadgar som beslutats och tillämpas.

Mot bakgrund av att det krav som ställts inte följer av gällande rätt och är oproportionerligt, strider ett krav på stadgeändring hos Båtklubben mot föreningsfriheten enligt 2 kap. 1 § regeringsformen. En sådan olaglig begränsning av föreningsfriheten strider därtill mot den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen. Sollentuna kommuns beslut ska upphävas även av detta skäl

Tidpunkten då föreläggandet ska ha efterkommits

Sollentuna kommun har beslutat att föreläggandet ska ha efterkommits senast den 1 maj 2022, men har inte förordnat att föreläggandet ska gälla omedelbart även om det överklagas. Till följd av kommunens utformning av föreläggandet riskerar tiden för efterkommande bli mycket kort. Båtklubben yrkar därför i andra hand att tiden för när föreläggandet ska ha efterkommits flyttas fram till åtminstone den 1 maj 2023, eventuellt senare eftersom ett efterkommande av föreläggandet enbart kan verkställas under vinterhalvåret.

Båtklubben har därefter kompletterat sitt överklagande med ett rättsutlåtande av professor Olle Lundin avseende huruvida det överklagade beslutet är förenligt med gällande rätt

Motivering till länsstyrelsens beslut

Miljönämnden har med aktuellt beslut förelagt Båtklubben att mäta klubbens alla målade båtskrov som finn på Tegelhagen med avseende på metallförekomsterna tenn, koppar, zink och bly om man inte kan uppvisa ett saneringsintyg (beslutspunkten 1) samt att redovisa en skriftlig sammanställning av mätresultaten till avdelningen för miljö- och hälsoskydd (beslutspunkten 2).

Båtklubben har överklagat föreläggandedelen, d.v.s. beslutspunkterna 1 och 2.

Vad länsstyrelsen har att ta ställning till är om vad Båtklubben har anfört utgör skäl till att föreläggandet ska upphävas, eller om miljönämndens beslut i dessa delar ska stå fast.

Båtklubben har gjort gällande att beslutet inte omfattas av den kommunala kompetensen.

Det är kommunerna som genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer som utövar tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, och över avfallshanteringen enligt 15 kap. (se 26 kap. 3 § miljöbalken).

I Sollentuna kommun är det miljönämnden som utövar tillsyn i kommunen över miljö- och hälsoskyddet.

Tillsynen ska säkerställa miljöbalkens med tillhörande förordningars syfte. Med tillsyn avses att tillsynsmyndigheten bl.a. på eget initiativ i nödvändig utsträckning kontrollerar att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidtar de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse (26 kap. 1 § miljöbalken).

Vid tillsyn enligt miljöbalken är det den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som är skyldig att visa att de allmänna hänsynsbestämmelserna i 2 kap. miljöbalken efterlevs (se 2 kap. 1 § miljöbalken). En tillsynsmyndighet får förelägga den som bedriver verksamhet som det finns bestämmelser om i miljöbalken att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen (26 kap. 21 § miljöbalken) och den som bedriver en verksamhet som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljö är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen (26 kap. 22 § miljöbalken). En tillsynsmyndighet har också i rättspraxis ansetts kunna förelägga en verksamhetsutövare att till myndigheten redovisa det underlag som kan behövas för att tillsynsmyndigheten ska kunna ta ställning till om - och i sådana fall vilka - åtgärder som ska kan krävas av verksamhetsutövaren (se t.ex. MÖD 2004:23).

Länsstyrelsen anser således att en tillsynsmyndighet i och för sig med stöd av relevanta bestämmelser i miljöbalken har möjlighet att förelägga en verksamhetsutövare att låta genomföra- och ge in resultatet av sådana utredningar som tillsynsmyndigheten behöver för sin tillsyn. Skäl att upphäva föreläggandet med anledning av vad Båtklubben gjort gällande med avseende på att beslutet inte skulle omfattas av den kommunala kompetensen föreligger alltså inte.

Båtklubben har vidare gjort gällande att den varken har rättslig eller faktisk möjlighet att följa föreläggandet och inte är att anse som verksamhetsutövare.

Begreppet *verksamhetsutövare* är inte definierat i miljöbalken, utan frågan om vem som ska betraktas som verksamhetsutövare har överlämnats till rättstillämpningen. I praxis har den som har de faktiska och rättsliga möjligheterna att vidta åtgärder mot störningar och olägenheter som har uppstått till följd av en verksamhet eller åtgärd ansetts som verksamhetsutövare (se t.ex. MÖD 2005:64, MÖD 2010:23 och MÖD 2017:2). Avtal som har ingåtts mellan parter i fråga om ansvaret för en verksamhet kan ge vägledning i frågan om vem som ska anses ha haft faktiskt och rättslig möjlighet att vidta relevanta åtgärder, men det är inte möjligt att avtala bort det offentligrättsliga

verksamhetsutövaransvaret (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 12 februari 2019 i mål nr M 4570–18).

I rättspraxis har en hamnförening, som arrenderar ett område och upplåter platser till båtägare ansetts – då det av arrendeavtalet i fråga tydligt framgick vilket område som arrenderades – ansetts ha faktiska och rättsliga möjligheter att vidta åtgärder vid störningar och olägenheter där, varvid det var rätt av tillsynsmyndigheten att fatta beslut om att vidta åtgärder för sanering av utsläpp av oljeutsläpp i hamnområdet på hamnföreningens bekostnad (se MÖD 2017:2). Även en fartygsförening som har nyttjanderätt till ett kajområde och som upplåter kajplatser till fartygsägare har ansetts ha ett sådant bestämmande inflytande över den verksamhet som bedrivs i kajområdet att fartygsföreningen ansågs ha faktiska och rättsliga möjligheter att vidta åtgärder vid störningar och olägenheter, varvid fartygsföreningen var rätt adressat för ett uttag av en avgift för tillsyn med anledning av ett oljeutsläpp från en båt i kajområdet (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 11 oktober 2013 i mål nr M 10932-12). I ett annat avgörande hade en tillsynsmyndighet förelagt ett bolag som bedrev en gör-det-självtvättshall att tillhandahålla och tillse att dess kunder endast använde godkända tvättkemikalier i tvätthallen. I avgörandet konstaterades det att bolaget som verksamhetsutövare har ett ansvar för drift och funktion av anläggningen samt vilka utsläpp som sker därifrån. Det konstaterades dock att verksamhetsutövarens ansvar inte kan omfatta mer än vad denne har rättslig och faktisk möjlighet att åtgärda och att det inte är bolaget som tvättar bilarna och därmed applicerar produkterna men att föreläggandet delvis avsett sådant som bolaget kan ha möjligheter att åtgärda, nämligen sitt tillhandahållande av tvättkemikalier till kunder (Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 maj 2018 i mål nr m 4753–17).

Det har i aktuellt ärende framkommit att Båtklubben tillsammans med fyra andra båtklubbar arrenderar ett område vid Tegelbacken på fastigheten Helenelund 7:5 i Sollentuna kommun. Båtklubben använder området som vinterförvaringsplats för sina medlemmars båtar. I ärendet finns ingen handling som visar vilket område som arrenderas av Båtklubben och vilken eller vilka delar av detta område som klubben låter medlemmarna använda för vinterförvaring av sina båtar. Det har dock inte framkommit annat än att det är klarlagt vilket område som Båtklubben arrenderar och låter medlemmarna använda för båtförvaringen. Det har heller inte framkommit annat än att Båtklubben i och för sig skulle ha en faktisk möjlighet att genomföra provtagning i enlighet med föreläggandet. Länsstyrelsen finner dock att det finns skäl att ifrågasätta om Båtklubben verkligen kan anses ha en sådan rättslig möjlighet efterkomma det aktuella föreläggandet att det ska ställas till klubben. Såvitt framkommit så varken ägs eller tillhandahålls de båtar som föreläggandet avses av Båtklubben, utan det är respektive medlems enskilda egendom. Det är således den enskilde båtägaren som ensamt är rättsligt ansvarig för sin båt, vilket inbegriper att vidta åtgärder avseende

densamma som val av båtottenfärg och att vidta undersökningsåtgärder gällande båten. Även om båtarna finns uppställda på den båtuppställningsplats som tillhandahålls genom Båtklubbens försorg till de enskilda medlemmarna, innebär inte det att det även då föreligger en rätt för Båtklubben att vidta de förelagda undersökningsåtgärderna, må vara att det skulle finnas metoder varigenom dessa skulle kunna genomföras utan att lämna särskilda spår eller märken på båtarna. Länsstyrelsen finner således att Båtklubben saknar rättslig möjlighet att följa det aktuella föreläggandet. Med bifall till överklagandet, ska beslutet om föreläggande därmed upphävas.

Bestämmelser som länsstyrelsens beslut grundas på

Enligt 9 kap. 1 § miljöbalken (1998:808) avses med *miljöfarlig verksamhet*

1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,
2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än som avses i 1 eller genom förorening av mark, luft, vattenområden eller grundvatten, eller
3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande.

Det anges i 2 kap. 2 § miljöbalken att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

Det anges i 2 kap. 3 § miljöbalken 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. Dessa försiktighetsmått, anges det, ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Med *olägenhet för människors hälsa* avses enligt 9 kap. 3 § miljöbalken en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

Det följer av 2 kap. 7 § miljöbalken att kraven i bl.a. 2 och 3 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem, samt att vid denna bedömning ska särskild hänsyn tas till nyttan av

skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.

Det anges i 2 kap. 1 § miljöbalken att vid tillsyn enligt miljöbalken är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas. Detta gäller även den som har bedrivit verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön.

Enligt 26 kap. 1 § miljöbalken ska tillsynen säkerställa syftet med miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken.

Med tillsyn avses att tillsynsmyndigheten ska

1. på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse,
2. underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter enligt de handlingsregler som avses i 1 genom information och liknande verksamhet, och
3. fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga.

Det anges i 26 kap. 3 § första och tredje styckena miljöbalken att tillsynen utövas av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, försvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna (tillsynsmyndigheter) enligt föreskrifter som meddelas av regeringen, samt att varje kommun genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer utövar tillsyn inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap., med undantag för sådan miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd, och över avfallshanteringen enligt 15 kap.

En tillsynsmyndighet får enligt 26 kap. 9 § miljöbalken i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas, men mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas.

Det anges i 26 kap. 21 § miljöbalken att tillsynsmyndigheten får förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i denna balk 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.

Det anges i 26 kap. 22 § miljöbalken att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön eller den som annars är skyldig att avhjälpa en olägenhet från sådan verksamhet är skyldig att utföra sådana

undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller den som upplåter en byggnad för bostäder eller för allmänna ändamål, om det finns skäl att anta att byggnadens skick medför olägenheter för människors hälsa.

Ni kan överklaga beslutet

Se bilaga 1 med överklagandehänvisning.

Beslutande

Beslutet har fattats av länsjurist Johan Erlandsson.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.

Sändlista

Klagande

Segelsällskapet Vega
c/o Staffan Nordlund
Kungsholms Strand 105
112 33 Stockholm

Ombud: Advokat Stefan Sandén
Karl Dahlgrensgatan 51
582 28 Linköping
stefan.sanden@soasanden.se

Advokat Charlotte Brunlid
Advokatfirman DLA Piper Sweden KB
Box 7315
103 90 Stockholm
charlotte.brunlid@se.dlapiper.com

Övriga

Miljö- och byggnadsnämnden i Sollentuna kommun
Turebergs torg 1
191 86 Sollentuna
mbn@sollentuna.se

Ni kan överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen

Om ni inte är nöjda med Länsstyrelsens beslut, kan ni skriftligen överklaga beslutet hos mark- och miljödomstolen.

Hur överklagar vi beslutet?

Länsstyrelsen måste pröva att överklagandet har kommit in i rätt tid, innan det skickas vidare tillsammans med handlingarna i ärendet. Därför ska ni lämna eller skicka er skriftliga överklagan till Länsstyrelsen Stockholm antingen via e-post; stockholm@lansstyrelsen.se, eller med post; Länsstyrelsen Stockholm, Box 22067, 104 22 Stockholm.

Tiden för överklagande

Ert överklagande måste ha kommit in till Länsstyrelsen **inom tre veckor** från den dag ni fick del av beslutet. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I ert överklagande kan ni be att få ytterligare tid till att utveckla era synpunkter och skälen till att ni överklagar. Sedan är det mark- och miljödomstolen som beslutar om tiden kan förlängas.

Parter som företräder det allmänna ska ha kommit in med sitt överklagande **inom tre veckor** från den dag då beslutet meddelades.

Ert överklagande ska innehålla

- Vilket beslut som ni överklagar, beslutets datum och diarienummer.
- Hur ni vill att beslutet ska ändras.
- Varför ni anser att Länsstyrelsens beslut är felaktigt.

Om ni har handlingar som ni anser stödjer er överklagan så bör ni bifoga kopior på dessa. Kontakta Länsstyrelsen i förväg om ni behöver bifoga filer som är större än 15 MB via e-post.

Ombud

Om ni anlitar ett ombud som sköter överklagandet åt er ska ombudet underteckna skrivelsen, bifoga en fullmakt i original från er samt uppge sitt eget namn, adress och telefonnummer.

Behöver ni veta mer?

Har ni ytterligare frågor kan ni kontakta Länsstyrelsen via e-post, stockholm@lansstyrelsen.se, eller via växeltelefonnummer 010-223 10 00. Ange diarienummer 7438-2022.