



Länsstyrelserna

Jämtlands, Jönköpings, Skånes, Västra Götalands och Östergötlands län



Handlingsplaner vid tillsyn av förorenade områden

Handlingsplaner vid tillsyn av förorenade områden

Länsstyrelsen Östergötland 2020:12

Författare Elisabeth Omsäter, Magnus Kviele, Karin Olsson Westbye, Moa Huitema, Jessica Bernfreed Ewald och Anna-Karin Davidsson,

Kontaktperson Elisabeth Omsäter
Telefon, direkt: 010-223 54 56
E-post: elisabeth.omsater@lansstyrelsen.se
Webbplats: www.lansstyrelsen.se/ostergotland

Foto Länsstyrelsen Östergötland

ISBN 978-91-985919-2-7

Upplaga Enbart digital upplaga

© Länsstyrelsen Östergötland 2020

Förord

Projektet, "Tillsyn på pågående verksamheter och med handlingsplaner som verktyg i egenkontrollen" syftar till att utveckla tidigare arbete med handlingsplaner för förorenade områden genom att vidga samarbetet och utbyta erfarenheter med andra län som arbetat aktivt med den här typen av tillsyn. Tyngdpunkten i projektet ligger på utvärdering och utveckling av tillsynsmetodik samt kunskapshöjning. Förutom en allmän genomgång av olika sätt att arbeta med handlingsplaner har också fördjupning gjorts i några särskilt angelägna frågor.

De län som deltagit i projektet är Jämtland, Jönköping, Skåne, Västra Götaland och Östergötland. Östergötland tog initiativ till projektet efter att ha arbetat med tillsyn av förorenade områden vid pågående verksamheter inom EU-projektet INSURE. Metoden och angreppssättet i INSURE var att utgå från verksamhetsutövarnas egenkontroll och utveckla handlingsplaner som ett verktyg för att förbättra egenkontrollen. De andra länen som deltagit i projektet har också utvecklat metodik och arbetat aktivt med handlingsplaner, men har haft delvis andra utgångspunkter än egenkontroll.

Resultaten från projektet ska spridas till övriga län och kommer också att kunna användas vid tillsynsvägledning av kommuner.

Syftet med den här rapporten har varit att sammanställa och jämföra de deltagande länsstyrelsernas arbete med tillsyn av förorenade områden vid pågående verksamheter. Diskussionerna och sammanställningen fokuserar på användandet av handlingsplaner som ett verktyg i tillsynen. Tanken är också att materialet som tagits fram ska fungera både som inspiration och kunskapsunderlag till andra tillsynsmyndigheter som vill arbeta med handlingsplaner för förorenade områden. De fördjupningsfrågor som behandlas är:

- Övergripande åtgärds mål och det långsiktiga perspektivet för en verksamhet i drift
- Koppling mellan handlingsplaner och rutiner för gräv- och schaktarbeten samt "akuta grävarbeten".
- Handlingsplaner och hållbara åtgärds metoder

Dessutom finns ett avsnitt som behandlar ekonomisk säkerhet och handlingsplaner samt ett avsnitt om handlingsplaner vid tillståndsprövning.

Innehåll

Förord	1
Innehåll	2
Det här vill vi uppnå genom att använda handlingsplaner i tillsynen	3
Olika sätt att använda handlingsplaner i tillsynen	4
Skillnader och likheter mellan länens sätt att använda handlingsplaner	7
Lagstöd för att införa och eventuellt kräva handlingsplan	8
Prioritering av arbete med tillsyn	9
Innehåll i handlingsplanen.....	9
Organisation och arbetsfördelning inom respektive länsstyrelse	12
Introduktion av handlingsplaner till verksamhetsutövarna.....	13
Införande av handlingsplaner och kontroll att de görs	13
Fördelar och nackdelar med handlingsplaner	14
Framgångsfaktorer i tillsynen	15
Handlingsplaner vid tillståndsprövning	15
Tillsynsvägledning om handlingsplaner	16
Ekonomisk säkerhet och handlingsplaner	16
Fördjupningsfrågor	18
Slutsatser och förslag till fortsatt arbete med handlingsplaner	21
Litteraturtips	22

Det här vill vi uppnå genom att använda handlingsplaner i tillsynen

Vid en diskussion mellan länen som deltog i projektet kom vi fram till att vi ville åstadkomma följande genom att använda handlingsplaner:

- Det finns många pågående verksamheter som är prioriterade riskklass 1 och 2-objekt och som måste hanteras. Handlingsplaner verkar vara ett bra verktyg för att åstadkomma effektivare och bättre tillsyn.
- Vi måste synliggöra för verksamhetsutövarna att deras förorenade områden är en miljöskuld som de måste kunna hantera.
- Vi vill lyfta frågor kring förorenade områden och få en ökad förståelse för problematiken och vad som behöver göras.
- Det krävs ett mer långsiktigt sätt att tänka och en bättre beredskap.
- Det är viktigt att bedriva sin verksamhet så att spill och utsläpp minimeras. På det viset slipper man åtgärder som är kostsamma att genomföra.
- Det är viktigt att få ut budskapet och förståelsen för att sanera så mycket som är möjligt av det som behövs, så snart som möjligt. Det är inte acceptabelt att skjuta upp efterbehandlingen till den framtida nedläggningen.
- Vi bör verka för bättre framförhållning vid markarbeten m.m. och undvika ”akutärenden” och stillestånd. Detta skulle underlätta hanteringen för både tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren.
- Förorenade områden måste finnas med som en naturlig del av egenkontrollen, på samma sätt som andra miljöaspekter kopplade till verksamheten. Frågan finns oftast inte med där nu.
- En förbättrad egenkontroll innebär att verksamhetsutövaren i högre grad tar ansvar och initiativ för att hantera förorenade områden både på kort och lång sikt.
- Verksamhetsutövarna och tillsynsmyndigheterna får bättre kunskaper och insikter om förorenade områden. För att göra en handlingsplan och granska den behöver man inhämta kunskaper, tänka strategiskt och prioritera.
- En mer långsiktig planering ger bättre balans mellan egeninitierade och händelsestyrda aktiviteter och därmed större miljönytta.
- Med handlingsplaner ges större möjligheter att tillämpa hållbara åtgärdsmetoder som i vissa fall tar längre tid att använda. Se vidare avsnittet Handlingsplaner och hållbara efterbehandlingar.
- Arbete med handlingsplaner ger ökat medvetande hos företaget genom att identifiera vad som är det största problemet inom förorenade områden och sedan planera för att åtgärda det. Krav på att hållbara metoder också ska komma in i handlingsplanen ger ökade kunskaper om teknik och bättre förutsättningar hos verksamhetsutövaren.

Olika sätt att använda handlingsplaner i tillsynen

De deltagande länen använder alla handlingsplaner i sitt tillsynsarbete, men på olika sätt och med delvis olika utgångspunkter.

Jämtlands län

Länsstyrelsen Jämtlands län för dialog med pågående verksamheter som behöver arbeta mer metodiskt och långsiktigt med förorenade områden. I vissa fall föreläggs om handlingsplaner och i vissa fall används inte ordet handlingsplan i föreläggandet utan det anges mer konkret vad som ska göras. Det kan även ingå som svar på en 28 §-anmälan. Vid tillståndsprövning har villkor om handlingsplan föreslagits i yttrandet.

Ett exempel där handlingsplan är lämplig gäller en verksamhet som utför och planerar stora ändringar i anläggningen och där några anläggningsdelar behöver tas bort inför saneringsåtgärder. Arbetet har därför delats upp i flera detaljundersökningar och delåtgärder allteftersom omstruktureringen pågår.

Ett annat exempel gäller en verksamhet som har problem med att kyska riskerar att påträffas vid gräv- och anläggningsarbeten inom ett stort område. Där består handlingsplanen mest av rutiner kring gräv- och schaktarbeten.

Vid de verksamheter som varit och är aktuella för handlingsplaner har vissa undersökningar gjorts och riskbilden är översiktligt klarlagd. Ansvarsfrågan är tydlig vid dessa anläggningar.

Arbetet med handlingsplaner sker i samband med andra tillsynsärenden inom förorenade områden samt tillsyn vid pågående miljöfarliga verksamheter. Handlingsplanerna har utformats lite olika beroende på vad man vill uppnå i tillsynen vid respektive tillsynsobjekt. Ett exempel består till huvuddelen av en karta med markerade delområden, planerade aktiviteter och årtal.

En broschyr till verksamhetsutövare om egenkontroll har uppdaterats och där ingår upptäckt av föreningar, undersökningar, riskbedömningar m.m. (2016:18). I samband med detta arbete togs fyra särskilda bilagor fram angående typiska föreningar vid några branscher (2016:10 - 13). Det gjordes även en broschyr "Ta kontroll över kostnaderna för föreningar. Om hantering av förorenade områden vid pågående verksamheter." (2016:8) i samarbete med flera länsstyrelser, länsstyrelsernas tillsynssamordnare och SGI.

Det har diskuterats handlingsplaner vid regionala träffar med kommunala miljöinspektörer.

Jönköpings län

Länsstyrelsen i Jönköpings län har tagit del av det material om handlingsplaner som Östergötlands län tagit fram inom EU-projektet INSURE och sedan utvecklat en egen PM, "Att tänka på vid framtagande av handlingsplan" (2018). Skriften innehåller syfte och mål med att arbeta med handlingsplaner och en checklista med exempel på vad som bör ingå i planen.

Jönköping planerar in arbete med handlingsplaner i samband med annan tillsyn av förorenade områden. Periodiska besiktningar har t.ex. varit en ingång.

Typiska situationer där handlingsplaner är lämpliga är där samma verksamhetsutövare är ansvarig för flera objekt eller vid komplexa föroreningssituationer.

Arbetet med handlingsplaner bygger på frivillighet. Man har också i förväg tagit reda på och konstaterat att det finns ett tydligt juridiskt ansvar för föroreningssituationen.

Arbetet har underlättats av att det har funnits ett särskilt intresse från ett av företagen som Länsstyrelsen har tillsyn på, att arbeta med handlingsplaner.

Jönköping har påbörjat arbetet med tillsynsvägledning om handlingsplaner hösten 2019 genom att anordna ett seminarium där länets kommuner bjöds in.

Skåne län

Länsstyrelsen Skåne har använt en checklista för innehåll i handlingsplaner (2018) som utarbetats av Västra Götalands län.

Krav på handlingsplan kan ingå som en del i ett föreläggande om andra åtgärder i samband med ett tillsynsärende.

Arbetet med handlingsplaner har riktats in på pågående verksamheter som behöver arbeta mer långsiktigt med förorenade områden. Det kan vara större företag, verksamheter med lång historik eller sådana som gjort många undersökningar. Ett exempel är också objekt där riskbilden är klarlagd med en mindre risk nu, men som behöver åtgärdas senare.

Ansaret är klarlagt innan arbetet med handlingsplaner startar.

Frågan om hantering av schaktarbeten är ofta en del av handlingsplanen. Skåne använder här Västra Götalands riktlinjer/rutiner för markarbeten som finns i PM med information till verksamhetsutövare (2018).

Skåne län har arbetat med ekonomiska säkerheter inom förorenade områden, dock inte kopplat till handlingsplaner. Det vore värdefullt om frågan med ekonomisk säkerhet utreddes och resulterade i en nationell vägledning.

Västra Götalands län

Västra Götaland började tidigt arbeta med handlingsplaner och hade t.ex. med arbetssättet i interna riktlinjer (2011) och deltog i nationellt arbete med en PM om tillsyn över förorenade områden vid miljöfarliga verksamheter i drift (2015) där handlingsplaner omnämndes.

Västra Götaland har också tagit fram en PM med information till verksamhetsutövare, som bl.a. lämnas ut i samband med besök (2018). PM:n innehåller bl.a. en checklista på vad en handlingsplan bör innehålla. PM:n innehåller också förslag till vad rutiner för markarbeten kan omfatta. I arbetet har man också använt informationsskriften "Ta kontroll över kostnaderna för föroreningar" (2016) som getts ut av Länsstyrelsen Jämtlands län.

Handlingsplaner har i första hand använts vid objekt med komplicerad föroreningsbild och i större industriområden med många företag som alla har problem med föroreningar. Man har också vänt sig till företag där ansvar finns hos den nuvarande verksamhetsutövaren. Det finns en tydlig koppling mellan arbetet med statusrapporter och handlingsplaner genom att man vid granskningen av statusrapporten kan upptäcka behovet av en handlingsplan.

I Västra Götaland har man använt sig av villkor om handlingsplaner i tillståndsbeslut. Det finns en dom gällande ett raffinaderi där villkor om handlingsplan för förorenade områden tagits med (2019-02-12 M1819-17. Vid behov lyfts frågan i samband med tillståndsprövningar och ett förslag till utformning av ”standardvillkor” har tagits fram, se nedan:

”Det ska finnas en handlingsplan för arbetet med förorenade områden. Handlingsplanen ska hållas aktuell och uppdateras löpande. Handlingsplanen ska omfatta undersökningar, utredningar och åtgärder med avseende på förorenade områden inom bolagets verksamhetsområde. Arbetet enligt handlingsplanen ska ske i samråd med tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten kan besluta om åtgärder. Handlingsplanen ska vara upprättad senast xx efter att tillståndet vunnit laga kraft.”

Frågan om handlingsplaner har lyfts vid de kommunbesök som Länsstyrelsen genomfört.

En fråga som diskuterats i Västra Götaland är långsiktigheten när det gäller övergripande åtgärds mål och hur detta kan hanteras i en handlingsplan. Riskerna bör bedömas på både kort och lång sikt och handlingsplanen bör ta upp hela tiden fram till nedläggning. Om platsspecifika riktvärden tas fram är det viktigt att de är anpassade till det långa tidsperspektivet, och inte endast gäller under drift. Det finns annars risk för att kvarlämnade föroreningar ger oacceptabla risker vid planerad markanvändning efter nedläggning. I handlingsplanen bör behovet av långsiktiga åtgärder framgå, även om de inte är möjliga eller relevanta att utföra förrän vid en framtida nedläggning.

Östergötlands län

Östergötland började arbeta med handlingsplaner i projektform 2016 inom EU-projektet INSURE. En utvärdering av arbetsmetoden där handläggare på tillsynsmyndigheten deltog gjordes 2019. Resultatet från utvärderingen var positivt och efter att projektet avslutats har man därför beslutat att fortsätta att använda metoden i tillsynen.

Enligt Östergötlands modell är handlingsplaner i första hand ett verktyg för att förbättra verksamhetsutövarnas egenkontroll. Metoden bör alltså i princip tillämpas på alla tillsynsobjekt. Tillsynen har efter projektets slut prioriteras utifrån de företag som redan arbetar med handlingsplaner inom det tidigare projektet (16 st) och genom riskklass.

I handlingsplanen ska alla aktiviteter som berör förorenade områden läggas in. Varje aktivitet ska bestämmas i tid. Listan blir en prioritering som ska samrådats mellan verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten.

Förutom listan med aktiviteter är också uppgifter om företagets organisation och beslutande om ekonomi samt identifiering av företagets viktigaste, övergripande fråga när det gäller förorenade områden en viktig del av handlingsplanen.

Ansvar för föroreningarna enligt 10 kap. har inte regelmässigt utretts innan man startar arbetet med handlingsplaner. Verksamhetsutövaren ska sköta sin egenkontroll och behöver därför känna till föroreningssituationen och ha kunskap om förorenade områden. En

grundförutsättning i arbetsmetoden är att det finns ett ansvar att göra handlingsplan, utreda och undersöka med anledning av verksamhetsutövarens egenkontroll. Hur långt det ansvaret sträcker sig i praktiken är inte prövat. Utifrån tillsynsmyndighetens erfarenheter av miljötillsyn och förorenade områden är det sannolikt att man åtminstone behöver göra en riskbedömning, sannolikt en fördjupad sådan, för att kunna uppfylla de krav som ställs på egenkontrollen.

Inom projektet INSURE har Östergötland tagit fram informationsmaterial om egenkontroll och om handlingsplaner som dels vänder sig till tillsynsmyndigheter dels till verksamhetsutövare. En mer omfattande rapport om tillsyn av förorenade områden vid pågående verksamheter har också tagits fram. För att informera om bland annat egenkontroll och handlingsplaner har Länsstyrelsen också anordnat seminarier för länets tillsynsmyndigheter och för verksamhetsutövare där Länsstyrelsen har tillsyn. Som introduktion till tillsynsprojektet anordnades också ett frukostmöte där verksamhetsutövare fick information om egenkontroll och handlingsplaner som verktyg.

Skillnader och likheter mellan länens sätt att använda handlingsplaner

Likheter:

- Strävan efter planering och långsiktighet när det gäller åtgärder som vidtas
- Viljan att tydliggöra verksamhetsutövarens ansvar
- Vill ha framförhållning i tillsynsarbetet och undvika ”brandkårsuttryckningar”
- Kvaliteten på utredningar och åtgärder bör bli högre och därmed ge mer miljönytta
- Tillsynsmyndigheterna vill verka för mer egeninitierad tillsyn i förhållande till den händelsestyrda
- Det finns behov att hitta ett mer systematiskt arbetssätt
- Handlingsplaner används i första hand vid tillsyn på pågående verksamheter

Skillnader:

- Länen har haft olika utgångspunkter i angreppssätt och i lagstiftningen. Handlingsplaner har i vissa fall använts som en del i ett tillsynsärende och i vissa fall som en del i egenkontrollen
- I tillsynsärendena har ansvaret i allmänhet varit utrett innan arbetet med handlingsplaner startat. Har frågan drivits inom egenkontrollen har det inte funnits samma behov att utreda ansvaret i ett första skede.
- Frågan om villkor om handlingsplaner i samband med tillståndsprövningar hanteras olika i länen.

Lagstöd för att införa och eventuellt kräva handlingsplan

De deltagande länen arbetar enligt två olika linjer:

1. Driver frågan om handlingsplaner inom den vanliga tillsynen av förorenade områden och tillsammans med föreläggande om andra utredningar och åtgärder. Detta sker enligt 10 kap. MB. Det måste vara en konstaterad förorening och nuvarande verksamhetsutövare måste vara ansvarig för föroreningen.
2. Driver frågan om handlingsplaner inom den allmänna tillsynen enligt miljöbalken och med reglerna om egenkontroll som stöd. För att uppfylla de krav som ställs på egenkontroll ska verksamhetsutövaren ha tillräckliga kunskaper om föroreningssituationen. "Tillräckliga kunskaper" kan beskrivas som det som behövs för att säkerställa att inte människor som vistas inom området riskerar att skadas, eller att inte verksamheten orsakar spridning eller annan påverkan på föroreningarna. Eftersom verksamhetsutövaren får ett ansvar som exploator vid byggande och ändringar, är det fördelaktigt att ha kunskaper om föroreningssituationen inför eventuella byggnationer. Verksamhetsutövaren är sannolikt inte ansvarig för att åtgärda föroreningar inom områden där nuvarande verksamhetsutövare inte orsakat föroreningen, och där inga ändringar sker.

Det ska inte behövas några ingående kunskaper om vem som orsakat föroreningen när tillsynsmyndigheten ställer krav på handlingsplan med stöd av reglerna som gäller för egenkontroll. Planen görs utifrån verksamhetsutövarens roll som den som bedriver verksamhet på ett potentiellt eller konstaterat förorenat område. Vilka aktiviteter som finns med i planen och vid vilken tidpunkt de planeras att genomföras påverkas dock av ansvaret enligt 10 kap. MB. Oavsett om nuvarande verksamhetsutövare är den som orsakat föroreningen är det nödvändigt att göra undersökningar som klargör risken som föroreningarna medför i förhållande till den verksamhet som bedrivs. Om det är nödvändigt med fördjupad riskbedömning eller om det räcker med förenklad bedöms från fall till fall. Den allmänna föroreningsgraden är en aspekt som påverkar bedömningen. När det däremot gäller efterbehandling av föroreningar som inte orsakats av nuvarande verksamhetsutövare inom ett område som inte ska exploateras, bör ansvaret enligt 10 kap. MB utredas innan åtgärden läggs in i planen. Hur och hur långt tillsynsmyndigheten driver frågan om undersökningar kopplat till behoven i egenkontrollen får bedömas från fall till fall. Det är inte meningen att orimliga kostnader som orsakats av ett tidigare företag ska läggas på nuvarande verksamhetsutövare. En avvägning i förhållande till behovet av information om föroreningssituationen för att klara av egenkontrollen bör göras. Dessutom bör befintliga kunskaper om vem som varit på platsen och kan ha orsakat föroreningar vägas in.

Tillsynsmyndigheten bör se till att vid behov bedriva tillsyn med stöd av 10 kap. MB när de krav som kan ställas enligt egenkontrollen har uppfyllts. Med koppling till handlingsplaner är det rimligt att nuvarande verksamhetsutövare bidrar med underlag till en ansvarsutredning och lägger in arbetet med detta som en aktivitet i handlingsplanen. Tillsynsmyndigheten bör också prioritera in utarbetande av en ansvarsutredning för det förorenade området. Med den typen av planering finns goda förutsättningar att ha klarlagt ansvaret enligt 10 kap. MB när det finns behov att genomföra åtgärder.

Prioritering av arbete med tillsyn

Normalt prioriteras objekt i riskklass 1 och 2 samt objekt i branschklass 1 och 2 i tillsynen. Så är också fallet när länen driver frågan om handlingsplaner inom den vanliga tillsynen och där det finns ansvar enligt 10 kap. MB. När det gäller arbete med handlingsplaner kopplat till egenkontrollen blir utgångspunkten något annorlunda. De miljöfarliga verksamheterna ska ha en fungerande egenkontroll som även omfattar förorenade områden, oavsett vilken riskklass objektet har. Det kan leda till missuppfattningar om tillsynsmyndighetens prioritering av arbetet, med hjälp av riskklass, uppfattas som att förorenade områden inte behöver hanteras i verksamhetsutövarns egenkontroll. Det är tillsynsmyndighetens arbetsinsats som ska koncentreras till objekt med hög riskklass och i fallet med handlingsplaner i egenkontrollen blir sannolikt arbetsinsatsen betydligt mindre vid tillsynsobjekt med lägre riskklass, vilket i praktiken ger ungefär samma prioritering. En miniminivå vid anläggningar med låg riskklass skulle kunna vara att informera om att förorenade områden ingår i egenkontrollen, att handlingsplaner kan användas som ett verktyg och att frågan följs upp i samband med periodiska besiktningar.

Innehåll i handlingsplanen

Vad handlingsplanerna kan innehålla finns beskrivet i informationsblad och checklistor från Jönköping, Västra Götaland och Östergötland. Här görs en sammanfattning av innehållet i samtliga listor. För att se mer i detalj vad varje län vill ska finnas med i planerna hänvisas till respektive skrift. Rubrikerna är satta i den här rapporten för att kunna samla punkter som gäller ungefär samma saker men från olika län.

Observera att när det gäller samtliga listor är det viktigt att innehållet i varje handlingsplan måste anpassas till den aktuella verksamheten.

Bakgrundsinformation

- Föroreningssituationen inklusive befintliga utredningar, bilagor
- Bakgrundsinformation kan finnas i andra handlingar men det kan vara bra att ha med en kort sammanfattning i handlingsplanen. Det bör finnas tydliga hänvisningar till var man kan hitta mer fullständig information.
- Verksamhetshistorik. Kort beskrivning av tidigare och nuvarande verksamhet på platsen.
- Områdesbeskrivning, bl.a. topografi, typ av jordart, geohydrologi och spridningsvägar. Särskilda förutsättningar på platsen.
- Föroreningssituationen. Kort sammanfattning av genomförda undersökningar, riskbedömning, åtgärdsutredning etc. Utförda delåtgärder och kvarlämnade föroreningar ska redovisas. Identifiering av områden utifrån risk och hur bråttom det är att åtgärda
- Situationsplan med undersökta och åtgärdade delområden.
- Sammanfattande beskrivning av föroreningssituationen och vilka inventeringar, utredningar och efterbehandlingsåtgärder som utförts. Mer omfattande material i bilagor eller länk.

Kommentar: Handlingsplanen ska fungera som ett levande dokument och bör inte innehålla mer bakgrundsinformation än vad som behövs för att alla inblandade parter ska kunna ta ställning till vilka aktiviteter som behöver genomföras och när. För att slippa omfattande uppdateringar av bakgrundsinformation kan till exempel rapporter och liknande läggas som bilagor. Tillkommande information som innebär omprioriteringar i listan med aktiviteter bör finnas med.

Geografiskt område som omfattas av handlingsplanen

- Geografisk avgränsning bör ingå i handlingsplanen
- Situationsplan över verksamhetsområdet
- Avgränsning av vilket geografiskt område som handlingsplanen omfattar

Kommentar: Det kan finnas olika syn på vilket geografiskt område som bör omfattas av handlingsplanen både inom tillsynsmyndigheten och mellan tillsynsmyndighet och verksamhetsutövare. Som ett första steg bör man ha en principiell diskussion inom tillsynsmyndigheten och enas om vilken geografisk avgränsning som ska gälla. Miljötillsyn vid tillståndspliktiga verksamheter bedrivs i regel inom verksamhetsområdet, som är det geografiska område som begränsas av tillståndsbeslutet. När det gäller förorenade områden kan det finnas ytterligare markområden som bör hanteras i en handlingsplan men som inte omfattas av tillståndet. Det kan gälla andra delar av industriområdet än det som omfattas av tillståndet men också fristående objekt, som till exempel nedlagda deponier eller upplagsplatser, som finns i närområdet. En förorenings utbredning kan sträcka sig utanför verksamhetsområdet. Det kan också bli nödvändigt att hantera de områden som påverkas av en förorening. Även förorenade sediment bör innefattas i det geografiska område som ska behandlas i handlingsplanen. Sammanfattningsvis ska handlingsplanens geografiska område minst omfatta verksamhetsområdet och påverkansområdet, eventuellt även områden en bit ifrån om de behöver åtgärdas av det aktuella bolaget och detta kan påverka prioriteringar av vad som är möjligt att genomföra praktiskt och ekonomiskt.

I samband med handlingsplaner är det viktigt att få en helhetsbild av vilka prioriteringar som bör göras och där kan även objekt som inte ligger i verksamhetsområdet vara angelägna att ha med. Det är därför viktigt att föra fram detta synsätt till verksamhetsutövaren när handlingsplaner introduceras första gången. Lämpligheten i den avgränsning som föreslås av verksamhetsutövaren i handlingsplanen blir sedan föremål för diskussion när tillsynsmyndigheten granskat förslaget. Det geografiska området ska sedan vara tydligt definierat i handlingsplanen i det fortsatta arbetet.

Övergripande information

- Målet för handlingsplanen
- Plan för avvikelser och oförutsedda problem
- Den ansvariges organisation för att arbeta med aktiviteterna
- Kommunikationsplan mellan ansvarig och tillsynsmyndighet.
- Åtgärds mål. Planerad markanvändning på kort och lång sikt samt övergripande åtgärds mål för området.
- Kortfattad beskrivning av framtida förändringar inom verksamheten
- En kortfattad beskrivning av framtida förändringar inom själva verksamheten (som kan påverka hanteringen av förorenade områden)
- Tydligt ställningstagande från verksamhetsutövaren vilka frågor inom förorenade områden som är viktigast att hantera.
- En kort beskrivning av vilken plats handlingsplanen har i bolagets egenkontroll.
- Beskrivning av bolagets organisation som beskriver ansvarsfördelningen och vem som beslutar om provtagningar, utredningar och åtgärder.

Kommentar: Förutom konkreta aktiviteter bör handlingsplanen innehålla en mer övergripande planering av hur verksamhetsutövaren avser att hantera de förorenade områdena. Viktiga bitar här är till exempel organisations- och ansvarsfrågor, identifiering av

målsättning och en insikt om vilka frågor inom förorenade områden som är mest väsentliga för verksamheten.

Tidsperspektiv

- Åtgärder på lång sikt, t.ex. i samband med eventuell avveckling av verksamheten. Inför avveckling tas ofta en särskild avvecklingsplan fram för hela eller delar av verksamheten.
- Handlingsplanen bör omfatta en längre tidsperiod, i storleksordningen minst 10 år, anser ett av länen.
- Det kan skilja mycket mellan olika verksamheter och situationer. 3 – 10 år är mer rimligt, tycker ett annat län.

Kommentar: Se vidare fördjupningsfrågan om övergripande åtgärds mål och det långsiktiga perspektivet för en verksamhet i drift. Utgångspunkten bör vara att de saneringsåtgärder som är möjliga utförs medan verksamheten är i drift och att inte verksamhetsutövaren kan välja att vänta till nedläggningen. Riskerna med föroreningarna ska bedömas både på kort och lång sikt och med hänsyn till både nuvarande och framtida markanvändning. Handlingsplanen behöver därför innehålla de åtgärder som bedöms nödvändiga på kort sikt men också en plan för de åtgärder som kan vänta till senare. Det totala tidsperspektivet i handlingsplanen kan därför bli relativt långt.

Aktiviteter

- Beskrivning av aktiviteter, motiverade och tidsatta
- Ekonomisk uppskattning av utgifter
- Behov och beskrivning av fortsatta och kompletterande utredningar och kontroll. Omfattning, syfte och tidsplan.
- Behov av åtgärder. Planerade åtgärder. Omfattning syfte och tidsplan. Åtgärder som kan genomföras vid specifika tillfällen.
- Åtgärder på lång sikt, t.ex. i samband med eventuell avveckling av verksamheten. Avvecklingsplan för hela eller delar av verksamheten.
- Beskrivning av aktiviteter som ska genomföras. Exempel på aktiviteter är provtagningar, utredningar och åtgärder. Tidpunkt, motivering och kostnad. Överväganden angående hållbara efterbehandlingsmetoder för var och en av aktiviteterna.

Kommentar: En beskrivning av aktiviteterna, när de planeras att genomföras och deras inbördes ordning ger förhoppningsvis en mer genomtänkt planering av allt som behöver göras inom förorenade områden. Begreppet ”aktiviteter” kan vara i princip allt som hör till ämnesområdet och som behöver genomföras för att risken med förorenade områden ska minska. En fråga som bör redas ut med verksamhetsutövaren är om även mindre efterbehandlingar som görs till följd av olyckor eller i samband med markarbeten kan planeras in i handlingsplanen. Den frågan utvecklas vidare under fördjupningsfrågan om koppling mellan handlingsplaner och rutiner för gräv- och schaktarbeten samt ”akuta grävarbeten”. Ytterligare en fråga som bör kommenteras är att det kan vara svårt att få reda på ekonomisk uppskattning av utgifter. Det är ibland svårt att uppskatta kostnader och verksamhetsutövarna vill inte alltid redovisa dem öppet.

Organisation och arbetsfördelning inom respektive länsstyrelse

Eftersom projektet handlar om tillsyn av förorenade områden vid pågående miljöfarliga verksamheter arbetar både tillsynshandläggare, som har hand om tillsynen på miljöfarliga verksamheter, och EBH-handläggare med tillsynen. Hur uppdelningen av arbetet sker varierar hos länen som deltar i projektet.

Jämtland EBH-handläggarna arbetar med egna tillsynsobjekt och stöttar tillsynshandläggarna med deras objekt vid behov, exempelvis angående statusrapporter. EBH-handläggarna ansvarar ofta för 28§-anmälningar. Det finns också en uppdelning i olika branscher.

Vid prövningsärenden kontaktas EBH-handläggarna inför samråd och yttranden vid behov.

Jönköping Första kontakten i ett ärende sker med tillsynshandläggaren som sedan skickar vidare till någon EBH-handläggare. Det finns inte särskilda EBH-handläggare avdelade för pågående verksamheter. EBH-handläggarna arbetar med handlingsplaner, 28§-anmälningar, statusrapporter och prövningsärenden. Vid oklarheter när det gäller ärendetyper så ska tillsynshandläggarna veta när man ska ta kontakt med EBH-handläggarna.

Skåne län EBH-handläggarna driver frågorna på egen hand och handlägger 28§-anmälningar och statusrapporter. Utvecklingen har gått åt det hållet att EBH-handläggarna gör mer och mer. När det gäller handlingsplaner så arbetar EBH-sidan även med dessa men lämnar kopia på planen till tillsynshandläggaren.

I prövningsärenden svarar EBH-handläggaren på en remiss från prövningshandläggaren.

Västra Götalands län Första kontakten i ett ärende sker med tillsynshandläggaren. I Västra Götaland arbetar man med en gemensam objektslista som används av både tillsynshandläggare och EBH-handläggare. I listan fyller man i ärenden och aktiviteter som ska göras för varje objekt. Här finns även uppgifter om handlingsplaner. Varje anläggning har en bestämd EBH-handläggare. Det är huvudsakligen EBH-handläggarna som hanterar förorenade områden vid anläggningarna. Vid nedläggning ligger huvudansvaret på tillsynshandläggaren men arbetet delas upp mellan tillsyn och EBH. Statusrapporter handläggs av EBH-handläggaren. Det finns även en rutin (2016) för hur förorenade områden ska hanteras inom pågående verksamheter, samt en arbetsfördelning mellan ordinarie tillsynshandläggare och EBH-handläggaren.

I prövningsärenden deltar EBH-handläggaren.

Östergötlands län EBH-handläggarna ansvarar för arbetet med handlingsplaner efter samråd med tillsynshandläggarna. När det gäller andra ärenden (t.ex. 28§-anmälningar och statusrapporter) ansvarar tillsynshandläggarna för att handlägga dem efter samråd med EBH-handläggarna. Uppdelningen mellan tillsynshandläggarna och EBH-handläggarna regleras i en arbetsfördelning.

I prövningsärenden deltar EBH-handläggarna sparsamt och enbart efter önskemål från prövningshandläggarna. EBH-handläggarna deltar inte i arbetet med statusrapporter som kommer in i samband med provning.

Introduktion av handlingsplaner till verksamhetsutövarna

I de fall där handlingsplanerna ingår i ett föreläggande där även andra åtgärder ingår får verksamhetsutövaren information om handlingsplaner i beslutet. Sannolikt har man också diskuterat handlingsplaner som ett hjälpmedel i samband med tillsynsbesök.

Vill man som tillsynsmyndighet driva frågan brett och försöka införa handlingsplaner vid ett flertal anläggningar, till exempel som ett redskap för att förbättra egenkontrollen, kan det vara värdefullt att ha någon typ av informationsmaterial att visa i samband med besök eller skicka ut i förväg. Det kan också fungera bra med muntlig information vid ett möte där flera verksamhetsutövare bjuds in. Fördelen med ett möte för ett antal verksamhetsutövare är att de kan utbyta erfarenheter med varandra men också att det blir tydligt att tillsynsmyndigheten ställer liknande krav mot flera tillsynsobjekt.

Införande av handlingsplaner och kontroll att de görs

Vilka medel har tillsynsmyndigheten för att ta initiativ till att handlingsplaner införs och hur återkopplar myndigheten att planen uppfyller sitt syfte?

Handlingsplaner som en del i ett tillsynsärende med stöd av 10 kap. miljöbalken:

Tillsynsmyndigheten informerar om fördelarna med handlingsplaner och försöker intressera verksamhetsutövaren för att införa planen. I till exempel Jönköpings län ser man handlingsplaner som ett frivilligt alternativ för bolagen.

Föreläggande om att handlingsplan ska lämnas in kan annars göras genom ett vanligt tillsynsföreläggande, med stöd av 26 kap. miljöbalken. Kravet på handlingsplan kan kombineras med andra åtgärder. Eventuell begäran om komplettering drivs på samma sätt. Verksamhetsutövaren bör få ett svar från tillsynsmyndigheten om att den uppfyller kraven som ställs i beslutet. Eftersom handlingsplanen är ett levande dokument är det inte möjligt att besluta om ett formellt godkännande.

Handlingsplaner som ett verktyg i egenkontrollen:

Tillsynsmyndigheten informerar även här om fördelarna med handlingsplaner och försöker intressera verksamhetsutövaren för att införa planen.

I de fall där verksamhetsutövaren inte vill göra en handlingsplan och tillsynsmyndigheten väljer att driva frågan vidare bör man överväga att förelägga om handlingsplan. Förutom rättvisaspekten, när de andra verksamhetsutövarna gör handlingsplaner frivilligt, kan det också finnas situationer när det är särskilt angeläget ur miljösynpunkt att ett företag gör en handlingsplan.

Förelägganden om att handlingsplan ska lämnas in kan göras med stöd av till exempel 26 kap. 9, 19, 21 och 22 §§, 2 kap. 2, 3, 7 samt 8 §§ samt 10 kap. 2 och 4 §§ miljöbalken (1998:808), och med stöd av 4 och 6 §§ förordning om verksamhetsutövarers egenkontroll (1998:901).

När handlingsplanen kompletterats och justeringar gjorts och tillsynsmyndigheten anser att den är tillräckligt komplett med bästa möjliga innehåll vid rådande tidpunkt bekräftar tillsynsmyndigheten det till verksamhetsutövaren i ett brev. Brevet är inte ett beslut som kan överklagas. Behöver tillsynsmyndigheten ställa konkreta krav med anledning av den information som finns i handlingsplanen så görs detta i separata förelägganden.

Länsstyrelsen Östergötland har gjort förslag till föreläggande om att lämna in handlingsplan och bekräftelsebrev, som kan användas som exempel. Se Litteraturltips.

Beslut fattas av tillsynsmyndigheten på vanligt vis när det gäller de enskilda aktiviteterna. Exempel på aktiviteter är en efterbehandling som kräver 28 §-anmälan. De aktiviteter från handlingsplanen som genomförs under året avrapporteras, samlat, i verksamhetens miljörapport. Om avrapporteringen inte är tillfredsställande kan tillsynsmyndigheten besluta om förbättringar i samband med miljörapporten eller få kompletterande information på annat vis.

Handlingsplanen är ett levande dokument som bör justeras och kompletteras när det finns behov. Utifrån resultat och redogörelse i miljörapporten tar tillsynsmyndigheten ställning till om en uppdatering är nödvändig för tillsynen.

Fördelar och nackdelar med handlingsplaner

Fördelar med handlingsplaner

- Verksamhetsutövaren får bättre kontroll av sitt arbete med förorenade områden och större inflytande i tillsynsprocessen.
- Ett helhetsgrepp i form av en handlingsplan innebär att de mest prioriterade åtgärderna kan planeras in på ett mer genomtänkt sätt i samråd med tillsynsmyndigheten.
- Det finns bättre underlag för bedömning av kommande kostnader och en möjlighet att planera in dessa över tid.
- En handlingsplan ger ett bra planeringsunderlag inför ombyggnationer och grävarbeten. Planen påskyndar processen och minskar risken för överraskningar som kan leda till dyra fördröjningar. Den formella hanteringen av ärenden kan underlättas, både för tillsynsmyndigheten och verksamhetsutövaren.
- Handlingsplanen ger verksamhetsutövaren möjlighet att dela upp kostnaden för undersökningar respektive åtgärder. Detta kan även vara bra för tillsynsmyndigheten och ur ansvarssynpunkt.
- Det finns en risk att föroreningar sprider sig med tiden. Att avvakta med undersökningar och åtgärder kan innebära mer allvarlig påverkan på miljön samt en högre saneringskostnad i framtiden.

Nackdelar med handlingsplaner

- En förutsättning för att metoden ska vara användbar är att verksamhetsutövaren verkligen vill få den att fungera. Det krävs engagemang hos verksamhetsutövaren och det blir en pedagogisk utmaning för tillsynsmyndigheten att introducera detta hos företag som inte ser den omedelbara nyttan.
- Beroende på utformningen av handlingsplanen och hur strikt man ser på angivna tider som tillsynsmyndighet, kan det bli en extra arbetsbelastning att följa upp och besluta om tider som inte följs.

- Rättskraften i en handlingsplan är oklar vilket kan medföra problem i samband med tillsynsbeslut.
- Det finns en farhåga att avrapportering i miljörapporten av aktiviteter från handlingsplanen som genomförts under året kan medföra extra jobb för tillsynsmyndigheten. Det är därför angeläget att tillsynsmyndigheten preciserar hur och var redovisningen ska ske så att uppgifterna går lätt att hitta.

Framgångsfaktorer i tillsynen

- Se det som en process att få in sättet att tänka hos verksamhetsutövaren. Det är deras handlingsplan och något de ska ha användning av i sitt eget arbete.
- Integrera om möjligt handlingsplanen, rutiner etc. i verksamhetens ordinarie verksamhetssystem.
- Det är bra att i tillsynen kunna ge exempel på hur en handlingsplan kan se ut. Dela gärna ut material som tagits fram från olika länsstyrelser, se avsnittet Litteraturtips.
- Om flera personer arbetar med tillsynen vid en anläggning är det viktigt med bra samarbete och dialog mellan de olika parterna på tillsynsmyndigheten. Information bör spridas vidare och en tydlig rollfördelning bör finnas.
- Tillsynsmyndigheten bör vara väl förberedd när metodiken med handlingsplaner ska introduceras för verksamhetsutövaren. En presentation, t.ex. i form av en Power Point gör det lättare att beskriva metodiken och sälja in idén hos verksamhetsutövaren. Det ger effektivare information vid mötet och mer likalydande budskap från olika handläggare.
- Förbered det första mötet med en verksamhetsutövare genom att försöka ta fram uppgifter och definiera vilken nytta just det bolaget kommer att ha av att arbeta med handlingsplaner.
- Ta fram exempel från tidigare tillsynssituationer för en verksamhetsutövare och visa hur man hade kunnat hantera frågan om det hade funnits en handlingsplan för verksamheten då. Visa på besvärliga händelser som inte hade behövt inträffa.
- Alla inblandade inom tillsynsmyndigheten bör vara väl införstådda med metodiken, hur det är tänkt att den ska fungera och vilken information som ska finnas i en handlingsplan.
- Diskutera och definiera i förväg vilket syfte och vilka avgränsningar för arbetet med handlingsplaner som är tillämpliga för den aktuella tillsynsmyndigheten. Budskapet till verksamhetsutövarna varierar till exempel betydligt beroende på om tillsynsmyndigheten gör en bred ansats och utgår från egenkontrollen, eller om man enbart vänder sig till stora företag eller sådana med specifika problem.

Handlingsplaner vid tillståndsprövning

I samband med tillståndsprövningar kan det vara lämpligt att ställa krav på att handlingsplan för hantering av förorenade områden ska tas fram. Västra Götalands län har arbetat med handlingsplaner vid tillståndsprövning och har tagit fram ett förslag till utformning av ”standardvillkor”, se nedan:

”Det ska finnas en handlingsplan för arbetet med förorenade områden. Handlingsplanen ska hållas aktuell och uppdateras löpande. Handlingsplanen ska omfatta undersökningar, utredningar och åtgärder med avseende på förorenade områden inom bolagets verksamhetsområde. Arbetet enligt handlingsplanen ska ske i samråd med tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten kan besluta om åtgärder. Handlingsplanen ska vara upprättad senast xx efter att tillståndet vunnit laga kraft.”

Länsstyrelsen Jämtlands län har ett exempel på tillståndsärende där Mark- och miljödomstolen i Östersund fattat beslut (Deldom 2019-05-17, M 906-18). Ansökan om tillstånd gällde lagring och bearbetning av timmer, impregnering och behandling av trä samt

återvinning av returvirke m.m. Länsstyrelsen föreslog följande villkor i sitt yttrande till Mark- och miljödomstolen:

”Verksamheten ska ha en plan för vilka utredning och åtgärder som behövs för att reducera risker för föroreningar i mark och grundvatten. Planen ska upprättas i samråd med tillsynsmyndigheten och aktualiseras årligen.

En plan ska vara upprättad senast tolv månader efter att detta tillstånd tagits i anspråk.”

Villkor om en sådan plan finns inte med i deldomen. I domskälen hänvisar Mark- och miljödomstolen till bolagets statusrapport och skriver bland annat följande:

”Det finns inget skäl att årligen uppdatera informationen i statusrapporten eller att göra det i en särskild plan.”... ”Mark- och miljödomstolen förutsätter att” *bolagsnamn* ”fortlöpande tillser att risken för föroreningar minimeras.” ... ”Risker och förbättringsarbete inom detta område utvärderas lämpligen inom ramen för tillsynen.”

Tillsynsvägledning om handlingsplaner

- Jönköping har anordnat ett utbildningstillfälle för kommuner angående handlingsplaner
- V. Götaland har informerat om handlingsplaner vid de kommunbesök som genomförts, samt lagt PM om handlingsplaner på Tillsynsportalen Väst (gemensam samarbetsyta/tillsynsvägledningsportal ihop med Halland).
- Östergötland har anordnat en konferens för kommunerna om tillsyn på pågående verksamheter, där handlingsplaner ingick. Information har också lämnats vid de senaste handläggarträffarna med kommunerna.
- Östergötland och Jönköping har ansökt om medel till ett tillsynsprojekt där vägledning planeras ske i kommunerna i de båda länen under 2020.

Ekonomisk säkerhet och handlingsplaner

Ekonomisk säkerhet regleras i 16 kap. 3 § miljöbalken och kan begäras i samband med tillstånd godkännande eller dispens enligt miljöbalken. Vi har inte kunnat hitta några exempel på att det går att besluta om en ekonomisk säkerhet i tillsynen. Vi har därför inte funnit något stöd för att ställa krav på ekonomisk säkerhet inom tillsynen. Om det ändå skulle vara aktuellt kan det bli svårt att besluta om ett korrekt belopp om ny information kommer fram om föroreningsituationen när handlingsplanens aktiviteter genomförs.

Möjligheten att ställa ekonomisk säkerhet i samband med prövningar, godkännande och dispens är däremot en möjlighet som borde användas i större omfattning än idag. Om det finns ett underlag om en känd förorening och en beräknad kostnad för en åtgärd bör motsvarande belopp ställas som en ekonomisk säkerhet vid en prövning av en verksamhet. Det finns stöd för detta i t.ex. MÖD M7429-13.

Mer information om ekonomiska säkerheter finns i rapporten ”Ekonomiska säkerheter – handläggarstöd” från Miljösamverkan Sverige. Handläggarstödet beaktar frågan vad gäller ekonomisk säkerhet för förorenade områden kortfattat på sid 68-69. Bl.a. nämns MÖD M7429-13.

Naturvårdsverkets rapport 6704 – ”Nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenad mark”

Regeringen gav i december 2014 Naturvårdsverket i uppdrag att ge förslag på nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenade områden i syfte att öka takten i efterbehandlingsarbetet. Naturvårdsverket tog fram två förslag som redovisades till regeringen i januari 2016.

Det ena förslaget är att upprätta en avgiftsfinansierad statlig fond (här kallat ”fond-förslaget”) för att finansiera efterbehandling i de fall där det finns en ansvarig, men som saknar förmåga att betala. Det andra förslaget (här kallat ”plan-förslaget”) är att synliggöra miljöskuld i ekonomisk information genom krav på saneringsplaner för samtliga A, B och C-verksamheter genom en ändring i egenkontroll-förordningen enligt följande:

Förslag till ändring i förordning (1998:901) om Verksamhetsutövarens egenkontroll	
Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
–	6 a § Verksamhetsutövaren ska upprätta en plan för omhändertagande av konstaterade föroreningsskador. Planen ska uppta följande uppgifter: 1. Områden med identifierade föroreningsskador 2. Planerat avhjälpande 3. Tidplan inom vilken avhjälpande av föroreningsskador ska ske 4. Kostnadsuppskattning av planerat avhjälpande Planen ska hållas uppdaterad samt revideras om ny förorening uppstår eller upptäcks. Tidplanen enligt punkten 3 ska innehålla specifikt angivna tidpunkter samt vara väl motiverad. Med föroreningsskada och avhjälpande avses detsamma som 10 kap. 1 § miljöbalken (1998:808)

Plan-förslaget innebär att krav ställs på verksamhetsutövare med konstaterade föroreningsskador att de ska upprätta en plan för avhjälpande av dessa. Planen ska innehålla kostnadsuppskattningar och tidpunkter för avhjälpandet. Just kravet på kostnadsuppskattningar och tidpunkter är det som innebär att föroreningskostnader går från dolda till synliga, det är dessa krav som innebär att föroreningskostnader blir en förpliktelse och därför måste tas upp i balansräkningen. Detta innebär att föroreningskostnader internaliseras och företagen tvingas ta hänsyn till dessa kostnader under pågående verksamhet.

Efter att Naturvårdsverket redovisade uppdraget 2016 har det inte hänt så mycket, våren 2018 tog regeringen upp en diskussion om detta, och de funderade då på om Naturvårdsverket skulle få ett nytt uppföljande regeringsuppdrag som baserades på planförslaget för att ta fram fördjupad information om detta.

Innehållet i förslaget överensstämmer väl med vad som ska ingå i en handlingsplan, även om syftet med Naturvårdsverkets rapport var ett annat än i det här tillsynsprojektet.

Fördjupningsfrågor

I projektet har vi diskuterat tre olika fördjupningsfrågor med anknytning till handlingsplaner, nämligen långsiktigt tänkande i förhållande till övergripande åtgärds mål, koppling mellan handlingsplaner och rutiner för gräv- och schaktarbeten samt handlingsplaner och hållbara åtgärds metoder.

Övergripande åtgärds mål och det långsiktiga perspektivet för en verksamhet i drift

Arbetet med förorenade områden sker stegvis från översiktliga till detaljerade undersökningar, riskbedömning och åtgärder. Övergripande åtgärds mål behöver formuleras tidigt i processen för att utgöra ramarna för riskbedömningen och det fortsatta arbetet med undersökningar, utredningar och åtgärder.

Miljöbalken ställer krav på att riskerna med att vistas i ett förorenat område ska bedömas både på kort och lång sikt (se t.ex. MÖD M5107-15). Även Naturvårdsverkets utgångspunkter är att bedömning av miljö- och hälsorisker vid förorenade områden bör göras i såväl ett kort som långt tidsperspektiv och markmiljön bör skyddas så att ekosystemets funktioner kan upprätthållas i den omfattning som behövs för den planerade markanvändningen. Med långt tidsperspektiv menas enligt NV:s vägledning 100 till 1000 år.

Det tidsperspektivet bör gälla oavsett om verksamheten är i drift eller inte. De övergripande åtgärds målen behöver därför formuleras med hänsyn till både nuvarande och framtida markanvändning. Riskbedömningen bör därför utgå ifrån gällande detaljplan, aktuell markanvändning, planerad markanvändning samt förväntad markanvändning på sikt.

Riskbedömningen bör klarlägga vilka risker som föreligger både på kort och på lång sikt och därmed utgöra underlag för bedömning av vilka åtgärder som bedöms nödvändiga på kort sikt och vilka åtgärder som kan avvaktas med till senare. Åtgärderna och det fortsatta arbetet kan sedan planeras och fastläggas i en handlingsplan.

Behov av åtgärder tas upp i handlingsplanen, som är ett levande dokument som bör uppdateras vid behov. Utgångspunkten bör vara att de saneringsåtgärder som är möjliga utförs under tiden verksamheten är i drift och inte avvakta en framtida nedläggning. En del av åtgärderna är dock inte möjliga eller relevanta att genomföra under pågående drift men detta kan förändras över tid då t.ex. nya ytor blir tillgängliga för sanering. Om föroreningar inte kan saneras under tiden verksamheten är i drift behöver även behov av spridningsförebyggande åtgärder eller kontroll bedömas.

Om platsspecifika riktvärden tas fram är det viktigt att de är anpassade till det långa tidsperspektivet, och inte endast gäller under drift. Det finns annars risk för att kvarlämnade föroreningar ger oacceptabla risker när verksamheten sedan läggs ner. Riskerna med föroreningarna är inte tillräckligt låga för den markanvändning som kan bli aktuell efter nedläggning. Med anledning av detta måste åtgärder för att minska riskerna finnas med i handlingsplanen för verksamheten.

Koppling mellan handlingsplaner och rutiner för markarbeten samt "akuta grävarbeten".

Ett av syftena med handlingsplaner är att fungera som ett verktyg för prioriteringar mellan händelsestyrda aktiviteter och egeninitierade (ej föranledda av t.ex. ändringar och

byggande). Mot bakgrund av detta borde man som tillsynsmyndighet sträva efter att de allra flesta aktiviteter kopplade till förorenade områden som är aktuella vid en verksamhet läggs in, eller åtminstone hanteras i handlingsplanen.

När det gäller markarbeten är det viktigt att både diskutera hur sådana ska hanteras med verksamhetsutövaren, gå igenom myndighetskrav, vilka benämningar och definitioner som används samt ta ställning till hur markarbetena ska hanteras i handlingsplanen. Det bör finnas en samsyn i vilka skeden som kontakter och samråd ska ske med tillsynsmyndigheten.

Kontakt ska tas med myndigheten i god tid innan markarbetet ska genomföras. Det ska finnas tillräcklig framförhållning så att tillsynsmyndigheten har möjlighet att granska förslag till provtagningsplaner och begära kompletteringar av det som fattas. Det är risk för större förseningar av projektet om provtagningarna behöver göras om, än om tillsynsmyndigheten får tid på sig att föreslå förbättringar av provtagningsplanen. Samråd bör också ske inför en eventuell 28 §-anmälan.

Att lägga in kommande markarbeten, ny- eller ombyggnationer och rivning i handlingsplanen möjliggör en bättre planering och framförhållning genom att både verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten känner till kommande projekt och kan avsätta tid. Framtagande av rutiner för markarbeten är också en lämplig aktivitet för handlingsplanen.

Rutiner för markarbeten ska ses som ett redskap för att säkerställa att verksamhetsutövaren tar hänsyn till föroreningsituationen i samband med arbeten som görs inom verksamhetens område. Eftersom rutinerna bör tas fram i samråd med tillsynsmyndigheten kan de också ses som en typ av gemensamma spelregler som underlättar och snabbar på hanteringen av de markarbeten som ska göras.

I vissa sammanhang är det nödvändigt att precisera de begrepp som används i samband med handlingsplaner och rutiner. Av praktiska skäl vill verksamhetsutövarna ofta förenkla hanteringen och myndighetskontakterna vid s.k. akuta markarbeten. Det har visat sig att olika verksamhetsutövare har olika definition på vad som innefattas i begreppet. Det bör därför finnas en samsyn vad som är akut. Exempel på vad som kan betecknas som akut är ledningar som sprungit läck och grävarbeten för att åtgärda elledningar som slutat fungera.

Begreppen markarbeten, avhjälpandeåtgärder, händelsestyrda och egeninitierade aktiviteter bör redas ut så att det inte blir några missförstånd i kommunikationen. Det kan finnas tendenser hos vissa verksamhetsutövare att hantera markarbeten som ett eget spår istället för att inse att grävning inom ett industriområde innebär hantering av någon typ av föroreningsskada i de allra flesta fall.

I rutinerna bör det tydligt framgå i vilka skeden och situationer som samråd ska ske med tillsynsmyndigheten. Hela kedjan av händelser kopplat till markarbeten bör finnas med, från det första samrådet i samband med att behovet av grävning kommit fram till masshantering. I samband med arbetet med att beskriva händelseförloppet är det sannolikt att man upptäcker aktiviteter som bör läggas in i handlingsplanen, inför kommande projekt. Det kan till exempel bli tydligt att ett visst geografiskt område bör undersökas eller att kunskapsunderlag inom ett område bör tas fram.

Det är viktigt att som tillsynsmyndighet föra en dialog med verksamhetsutövaren om rutiner för markarbeten. Det finns vägledande material, till exempel från Länsstyrelsen Västra Götalands län (2018) och Länsstyrelsen Jämtlands län (2016)

Handlingsplaner och hållbara efterbehandlingar

I nuläget genomförs de flesta efterbehandlingar i form av schaktning följt av deponering utan föregående behandling av massorna. I samband med miljömålsarbetet och förslag till etappmål för förorenade områden har en inriktning skett på hållbara efterbehandlingar, till exempel *in situ*-metoder. Detta medför att det är nödvändigt att rikta in tillsynsinsatserna på att fler efterbehandlingar genomförs med hållbara metoder.

Handlingsplaner som verktyg i tillsynen av förorenade områden fungerar på fler sätt mycket bra om man vill sträva efter hållbara efterbehandlingar. Här följer några exempel:

- Hållbara åtgärder tar i allmänhet längre tid att genomföra. En handlingsplan ger bättre möjlighet att planera, både när det gäller undersökningar och åtgärder.
- Hållbara åtgärder kan planeras in för att på lång sikt förbättra miljösituationen inom markområden som inte används för tillfället. Miljöskulden kan successivt minska och markvärdet öka.
- Förutsättningarna för att genomföra hållbara efterbehandlingar är bättre vid en pågående verksamhet än vid en nedlagd. Åtgärderna beräknas ta längre tid och det är då praktiskt om det finns personal på plats som kan sköta driften av efterbehandlingsanläggningen som en del i den normala verksamheten.
- Hållbara efterbehandlingar kan i vissa fall vara mindre kostsamma än schaktsaneringar. På det viset kan fler områden efterbehandlas.
- För att kunna använda sig av hållbara metoder krävs viss framförhållning, både när det gäller att ta fram fakta och information om metoder, analys av vilka metoder som fungerar för de specifika ämnena samt provtagning av rätt parametrar. Den här typen av aktiviteter kan läggas in i en handlingsplan för verksamheten.
- Det kan visa sig vara skäligt att kräva efterbehandling även inom inte så högprioriterade delar av verksamhetsområdet om en hållbar metod används. Efterbehandlingen kan, i sig, vara mindre kostsam och kostnaderna sprids dessutom ut över en längre tid. Delar av verksamhetsområdet som tidigare ansågs tveksamma på grund av föroreningar kan därigenom bli brukbara igen.
- Handlingsplaner kan användas för att på ett strukturerat sätt hantera efterbehandlingar i olika steg. Ett steg kan vara att undersöka och behandla de föroreningstyper som är möjliga att åtgärda med hållbara metoder i avvaktan på fortsatta arbeten (exempelvis olje- och metallförorening som ligger under en byggnad. Där kan eventuellt oljeföroreningen åtgärdas med hållbara metoder).
- Flera olika typer av aktiviteter som har med hållbara saneringar att göra bör läggas in i handlingsplanen. Det kan vara allt från att genomföra konkreta provtagningar med inriktning på hållbara saneringar till att ta fram information om vilka metoder som kan vara användbara, utifrån den aktuella föroreningsbilden. Kunskapshöjande aktiviteter kan också vara en del i handlingsplanen. Hållbar efterbehandling bör genomsyra de olika aktiviteterna i handlingsplanen.
- Förutom konkreta aktiviteter bör handlingsplanen också innehålla ett generellt ställningstagande om hur verksamhetsutövaren avser att använda sig av hållbara metoder. Hållbara metoder bör också finnas med i eventuella rutiner, t.ex. hur man ställer sig till detta vid markarbeten.

Slutsatser och förslag till fortsatt arbete med handlingsplaner

Gemensamt material

Det finns behov av gemensamt material som stöd i arbetet för landets tillsynsmyndigheter. Materialet bör bestå av en lista över vad en handlingsplan bör innehålla samt en informationsbroschyr och en checklista. Ytterligare material som bör tas fram är presentationsmaterial i form av till exempel en Power Point att använda vid information till verksamhetsutövare. Det finns redan nu material i olika län att utgå ifrån.

Tillsynsvägledning

För att få större miljönytta kopplat till metoden med handlingsplaner vore det bra om även kommunerna börjar använda sig av metodiken i tillsynen. Länsstyrelserna bör därför rikta in sin tillsynsvägledning på handlingsplaner. Det bör därför tas fram någon typ av vägledning eller manual som är anpassad för kommunernas tillsyn av pågående verksamheter.

Arbetet i ett tillsynsprojekt som ska genomföras av länsstyrelserna i Jönköping och Östergötland under 2020 anknyter till detta. Inom detta projekt ska en metodbeskrivning med fakta om hur tillsynsmyndigheter kan arbeta med handlingsplaner tas fram. Dessutom ingår diskussioner om hur metoden kan anpassas även till tillsyn vid mindre företag. Konkreta råd om hur länsstyrelserna kan sprida arbetsmetoden med hjälp av tillsynsvägledning, och få kommunerna engagerade, ska också finnas med.

Praktiska rutiner

Vi bör utveckla bättre praktiska rutiner för hanteringen av tillsynsärendena som gäller handlingsplaner. Exempel på rutiner är: Hur ska verksamhetsutövaren rapportera in vilka aktiviteter som genomförts? Väljer vi avrapportering av handlingsplanerna i miljörapporten, hur ska den se ut? Hur strikta ska vi vara som tillsynsmyndighet när det gäller tidsangivelserna i handlingsplanerna? Vilken rättskraft har våra tillsynsåtgärder? Preciserar hur och var avrapporteringen av handlingsplan ska ske i miljörapporten.

Vägledning för användning av ekonomiska säkerheter

Det finns ett önskemål att en vägledning eller instruktion görs för hur vi använder ekonomiska säkerheter i samband med förorenade områden. Vägledningen görs lämpligen av juristgruppen.

Tillsyn med hjälp av handlingsplaner på två olika sätt

Inom projektet om handlingsplaner har två olika sätt att definiera ansvar kommit fram. Länen har dels arbetat med tillsynsobjekt där det finns ett konstaterat ansvar enligt 10 kap. MB, dels med tillsyn som grundar sig på ansvar för verksamhetsutövaren att genomföra egenkontroll på ett tillfredsställande sätt. I det senare fallet används handlingsplanen som ett verktyg i egenkontrollen och detta görs oavsett om nuvarande verksamhetsutövare orsakat föroreningen eller inte. Båda metoderna är användbara i tillsynen och har både möjligheter och begränsningar. De kan användas för olika typer av ärenden eller komplettera varandra i samma ärende.

Finns konstaterat ansvar enligt 10 kap. MB kan kraven på olika åtgärder drivas längre genom att det redan är klarlagt att det finns ett efterbehandlingsansvar. Metoden med handlingsplan har här i första hand använts vid tillsyn av utvalda objekt med komplex föroreningsituation eller i områden med många verksamheter som är förorenade.

Införandet av handlingsplaner med anledning av verksamhetsutövarens ansvar för egenkontroll har drivits vid tillsyn av en större bredd av tillsynsobjekt. Egenkontrollförordningen, och kravet att förorenade områden ska finnas med i egenkontrollen gäller för alla tillsynsobjekt, och det går därför att bedriva tillsyn utan att först ha genomfört en ansvarsutredning enligt 10 kap. MB. Det finns dock sannolikt en gräns hur långt man bör gå när det gäller krav att genomföra undersökningar. För dessa tillsynsobjekt är det därför lämpligt att planera in arbetet med en ansvarsutredning i handlingsplanen så att det går att gå vidare med krav enligt 10 kap. MB om det visar sig nödvändigt.

Den senare metoden har en mer nära koppling till egenkontrollen och har en ambition att tydliggöra att verksamhetsutövaren vid en pågående verksamhet själv måste kontrollera eventuella förorenade områden.

Själva handlingsplanerna och innehållet i dem ser ungefär lika ut oavsett vilket ansvar man utgått ifrån. Struktur, långsiktighet i tänkandet och att planen är verksamhetsutövarens ansvar gäller för båda arbetssätten.

Litteraturtips

Länsstyrelsen Jämtlands län. Ta kontroll över kostnaderna för föroreningar. Om hantering av förorenade områden vid pågående verksamheter. 2016

Länsstyrelsen Jämtlands län. Miljöbalkens krav på egenkontroll. Länsstyrelsen Jämtlands län 2016:18

Länsstyrelsen Jämtlands län. Föroreningar vid olika branscher. Ytbehandlingsindustri. Länsstyrelsen Jämtlands län 2016:10

Länsstyrelsen Jämtlands län. Föroreningar vid olika branscher. Träimpregnering. Länsstyrelsen Jämtlands län 2016:11

Länsstyrelsen Jämtlands län. Föroreningar vid olika branscher. Vattenkraftverk och dammar. Länsstyrelsen Jämtlands län 2016:12

Länsstyrelsen Jämtlands län. Föroreningar vid olika branscher. Sågverk. Länsstyrelsen Jämtlands län 2016:13

Länsstyrelsen i Jönköpings län. PM Att tänka på vid framtagande av handlingsplan. 2018-08-10

Länsstyrelsen Västra Götalands län. Handlingsplan för förorenade områden – information för pågående verksamheter, version 2018-12-12. Checklista för innehåll i handlingsplan för förorenade områden samt riktlinjer/rutiner för markarbeten

Länsstyrelsen Västra Götalands län. Rutin – Handläggning av ärenden gällande förorenade områden vid pågående verksamheter där Länsstyrelsen har tillsyn. 2016-12-06

Länsstyrelsen Västra Götalands län, sammanställd av länens tillsynssamordnare. PM EBH-tillsyn vid verksamheter i drift 2015. 2015-03-18

Länsstyrelsen Östergötland. INSURE Egenkontroll av förorenade områden i Sverige. 2016

Länsstyrelsen Östergötland. INSURE Egenkontroll av förorenade områden – handlingsplaner för hållbara saneringar. 2017-08-29

Länsstyrelsen Östergötland. INSURE Handlingsplan för hantering av förorenade områden (informationsblad). 2017-09-14

Länsstyrelsen Östergötland. INSURE Föreläggande om egenkontroll (*exempel på stomme till ett föreläggande*)

Länsstyrelsen Östergötland. INSURE Mall för svarsbrev (*svar till verksamhetsutövare angående handlingsplaner*)

Länsstyrelsen Östergötland. INSURE Tillsyn av förorenade områden vid pågående verksamheter. Länsstyrelsen Östergötland 2019:25

Miljösamverkan Sverige. Ekonomiska säkerheter – Handläggarstöd. December 2018

Naturvårdsverket. Rapport 6704. Nya finansieringsformer för efterbehandling av förorenad mark. Januari 2016

