



Länsstyrelserna

Jönköpings och Östergötlands län



Metodbeskrivning om handlingsplaner

- för kommuner och länsstyrelser

Inledning

Projektet ”Handlingsplaner som verktyg i egenkontrollen inom kommunernas tillsyn” har genomförts i ett antal kommuner och i länsstyrelserna i Jönköpings och Östergötlands län under 2020. Som ett av resultaten av projektet har den här metodbeskrivningen tagits fram.

I arbetet har vi i första hand använt oss av material om handlingsplaner för arbete med förorenade områden som tagits fram i tidigare projekt. Metodbeskrivningen kommer inte att upprepa det som finns beskrivet i tidigare rapporter. Här kommer istället fokus att ligga på ny information och nya insikter som kommit fram i samband med att materialet introducerats till ett antal kommuner i de båda länen.

Information om hur tillsynsvägledningsprojektet gick till och råd om hur andra länsstyrelser kan sprida arbetsmetoden till sina kommuner finns i rapporten ”Handlingsplaner i tillsynen - Råd om hur länsstyrelserna kan sprida arbetsmetoden med hjälp av tillsynsvägledning” som också skrivits inom ramen för projektet. Där finns också det nya informationsmaterialet som tagits fram i projektet.

Förkortningarna VU= verksamhetsutövare och TM=tillsynsmyndighet används frekvent i skriften.

Innehållsförteckning

Metodbeskrivning om handlingsplaner	1
Inledning	3
Metodbeskrivning om handlingsplaner för kommuner och länsstyrelser	5
Bakgrunden till arbetet med handlingsplaner	5
Handlingsplaner är ett verktyg i egenkontrollen	5
Prioriteringar av tillsynsarbetet	5
Innehållet	6
Tillsynsmetod för att driva igenom handlingsplaner	6
Tidigare projekt om handlingsplaner	6
Erfarenheter från projektet	7
Litteraturtips	11

Metodbeskrivning om handlingsplaner för kommuner och länsstyrelser

Bakgrunden till arbetet med handlingsplaner

Bakgrunden till varför vi valt att arbeta med handlingsplaner i flera projekt är att det har visat sig att förorenade områden ofta lyser med sin frånvaro i företagens egenkontroll. Det var därför viktigt att belysa att frågan bör finnas med på samma sätt som övriga miljöfrågor, både i verksamhetsutövarens egenkontroll och i tillsynsmyndighetens tillsyn av verksamheterna. Eventuellt har det saknats ett verktyg som är funktionellt för arbetet och handlingsplaner kan vara ett hjälpmedel där.

Handlingsplaner är ett verktyg i egenkontrollen

Utgångspunkten har alltså varit att handlingsplanen är ett hjälpmedel för att den aktuella verksamhetsutövaren ska kunna bedriva sin egenkontroll på ett bra och genomtänkt sätt när det gäller förorenade områden. Det blir därigenom tydligt att ansvaret för handlingsplanen ligger på verksamhetsutövaren. Följden av detta blir att i princip alla verksamheter som omfattas av egenkontroll också bör ha en handlingsplan för förorenade områden. Hur långtgående krav som går att ställa på faktiska åtgärder är svårt att säga utan att ansvaret enligt 10 kapitlet miljöbalken är fullt utrett men det borde i alla fall ingå i egenkontrollen att ha kunskaper och överblick, ha en plan för vad som behöver göras och sätta sig in i frågorna (kunskapskravet). Det är också en tydlig fördel för verksamhetsutövaren att ha kunskaper om föroreningssituationen vid exploatering och för att skydda människor som vistas inom verksamhetsområdet.

Prioriteringar av tillsynsarbetet

Att i princip alla verksamheter bör ha handlingsplan för att kunna hantera sin egenkontroll innebär inte att tillsynsmyndigheten måste prioritera att bedriva tillsyn på alla. Prioriteringen kan göras utifrån t.ex. riskklass eller andra prioriteringar som görs i övrig tillsyn av förorenade områden. Minimnivån för tillsynen, som skulle kunna gälla för alla tillsynsobjekt, kan vara att informera om handlingsplanen, att den finns som ett verktyg, så att verksamhetsutövarna kan börja använda sig av den.

Innehållet

Eftersom verksamheterna som gör handlingsplaner är olika kan det bli stora skillnader i planernas omfattning och utformning. Som tillsynsmyndighet är det viktigt att låta verksamhetsutövaren utforma planen på ett sätt som passar den egna verksamheten. Något som alltid bör finnas med, och som kan sägas vara själva handlingsplanen, är dock en lista med konkreta aktiviteter som har planerats in till en viss tidpunkt. Syftet med handlingsplaner är att de i slutändan ska resultera i åtgärder på förorenade områden. Utmaningen i tillsynen är att se till att handlingsplanerna både uppfyller verksamhetsutövarens och tillsynsmyndighetens önskemål.

Tillsynsmetod för att driva igenom handlingsplaner

Sannolikt blir handlingsplanen mer använd om den utformas enligt verksamhetsutövarens tankar och önskemål. Den måste samtidigt ge bättre egenkontroll och bidra till att fler förorenade områden blir åtgärdade. I ett första skede av tillsynen kan det vara lämpligt att försöka få till handlingsplaner på frivillig väg. Om inte det fungerar bör beslut med föreläggande fattas av tillsynsmyndigheten. Det borde vara viktigt ur tillsynsmyndighetens synvinkel att handlingsplaner kommer till allmän användning och att alla verksamhetsutövare behandlas lika.

Tidigare projekt om handlingsplaner

INSURE – EU-projekt inom programområdet Central Baltic där Länsstyrelsen Östergötland och Motala kommun arbetade med att införa handlingsplaner som verktyg i verksamhetsutövares egenkontroll.

Tillsynsprojekt i Jönköpings län – Länsstyrelsen i Jönköping introducerade metoden hos länets kommuner och gjort ett informationsblad om handlingsplaner.

”Tillsyn på pågående verksamheter och med handlingsplaner som verktyg i egenkontrollen” – tillsynsprojekt där länsstyrelserna i Jämtland, Jönköping, Skåne, Västra Götaland och Östergötland utbytte erfarenheter, diskuterade och dokumenterade sina respektive utgångspunkter och sätt att arbeta med handlingsplaner.

I de olika projekten har olika typer av material tagits fram såsom informationsblad, faktablad, faktaskrifter om handlingsplaner, checklistor (se avsnittet Litteraturtips).

Erfarenheter från projektet

Här följer de olika stegen i metodiken i förkortad version. Beskrivningen vänder sig till tillsynsmyndigheten i första hand, och har som syfte att informera om hur man kan lägga upp arbetet med handlingsplaner. Mer och fylligare information finns i underlagsmaterialet till det här projektet och tidigare projekt, se listan med länkar i Litteraturltips.

Det finns också erfarenheter och synpunkter som är tagna från de presentationer som gjordes av kommunerna Norrköping, Motala och Vetlanda vid startkonferensen samt från länsstyrelserna och kommuner i båda länen vid olika möten i projektet. Några kommuner samt länsstyrelserna hade erfarenheter av praktiskt arbete med handlingsplaner redan innan. Några hade långtgående planer och hade börjat titta på ett upplägg, medan några ville samla på sig information inför eventuellt framtida arbete. Erfarenheterna och synpunkterna är skrivna med kursiv stil i texten här under.

Arbetet med handlingsplaner kan delas upp i följande steg:

- **Urval av objekt och situationer där handlingsplaner bör tillämpas.** När bör vi bedriva tillsyn med hjälp av handlingsplaner?

De här synpunkterna kom fram i projektet:

- Tillsyn med hjälp av handlingsplaner kan användas nästan när som helst: under verksamhetens aktiva fas, i samband med tillståndsprövning eller vid C-anmälan och vid avveckling av en miljöfarlig verksamhet.

- Vi planerar att börja med på "lätta objekt" där verksamhetsutövaren (VU) redan är med på noterna och där föroreningsproblematiken inte är så komplicerad. Syftet är att tillsynsmyndigheten (TM) då ska få träna på metodiken och se vad den går för innan man ger sig på svårare objekt.

- Vi tänker börja med objekt som inte har gjort några undersökningar av förorenade områden alls.

- Vi vill börja i liten skala så att VU successivt kan bygga upp sina kunskaper som kan resultera i användbara rutiner för hantering av förorenade områden.

- Vi börjar med objekt där ansvarsfrågan enligt 10 kapitlet miljöbalken är ordentligt utredd innan och där det inte kommer att bli diskussioner om vilka aktiviteter som nuvarande VU ansvarar för.

- Handlingsplaner används i geografiska områden med många verksamheter som kan ha orsakat föroreningar

- Handlingsplaner passar bra för objekt med komplicerad föroreningsproblematik i form av t.ex. flera olika föroreningar, flera olika verksamhetsdelar och ett stort verksamhetsområde.

- En fråga är ju vad man ska börja med, arbete med MIFO fas 1 eller ha fokus på att göra handlingsplan? (MIFO=Metodik för inventering av förorenade områden) Det finns fördelar med att starta direkt med handlingsplanen istället för MIFO fas 1. VU får då själv lägga upp en plan för när och hur en MIFO 1 ska tas fram vilket kan gynna kunskapsinhämtning hos verksamheten och kanske skapa ett större intresse.

- Några tillsynsmyndigheter börjar i liten skala och väljer att börja med MIFO fas 1 för att sedan gå vidare till en handlingsplan. Andra väljer att planera arbetet så att MIFO fas 1 inventeringen är en del av handlingsplanen.

- **Informera om egenkontroll** för förorenade områden och handlingsplaner som verktyg. Flera informationskanaler bör kombineras.

- En bra start kan vara att skicka ett informationsbrev till VU om handlingsplaner.

- Ett "frukostmöte", eller liknande kort möte, kan ordnas för en grupp med verksamhetsutövare, för att informera om handlingsplaner. Mötet ger också möjlighet att lära känna varandra och till utbyte av erfarenheter och bildande av kontaktnät mellan företagen. Det kan också tydliggöra att införandet av handlingsplaner gäller verksamheter, generellt, och kan därmed uppfattas som att alla behandlas lika.

- Som tillsynsmyndighet kan vi bland annat stödja oss på 26:22 i miljöbalken – verksamhetsutövarens skyldighet att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen, och egenkontrollförfordningen – verksamhetsutövaren ska undersöka och bedöma riskerna.

- Det är viktigt att klargöra att handlingsplanen är en del av egenkontrollen vilket medför att verksamhetens övriga miljöarbete ska kunna fungera ihop med, och samverka med handlingsplanen.

- För vissa objekt är det bättre att åka ut på plats till verksamheten och prata än att skicka informationsbrev.

- **Ta fram bakgrundsmaterial** om förorenade områden vid den aktuella verksamheten som ska besökas. Det kan till exempel vara information från EBH-stödet, övrig historik, gjorda undersökningar och gjorda efterbehandlingar.

- Förbered och tänk igenom vilket ansvar enligt 10 kapitlet som kan vara aktuellt före besöket. Ansvar att sköta sin egenkontroll finns, oavsett vem som orsakat föroreningar inom anläggningen. Det kan ändå uppstå frågor och diskussioner och det är viktigt att kunna förklara vad som gäller och inte behöva fastna i ansvarsfrågorna.

- **Tillsynsbesök** genomförs vid den aktuella verksamheten. Ytterligare information lämnas och diskussion förs med verksamhetsutövaren om handlingsplaner och vad tillsynsmyndigheten förväntar sig. Om det är möjligt kan VU och TM börja skissa på aktiviteter som är angelägna att ta med i en handlingsplan.

- Det är lämpligt att boka tid för besök med god framförhållning så att rätt personer kan delta.

- Det är viktigt att personer inom bolaget som beslutar om ekonomi finns med på mötet, eller åtminstone delar av mötet. TM kan då prata direkt med den som

beslutar istället för att informationen ska föras vidare genom företagets organisation.

- Det är viktigt att försöka skapa intresse vid mötet och informera och visa på fördelarna med handlingsplaner.

- Tillsynsmyndigheten bör peka på att handlingsplanen bör finnas med i företagets budgetarbete.

- Det kan vara bra att ta med och visa exempel på handlingsplaner från andra företag så att VU kan få tankar och idéer om hur en handlingsplan skulle kunna se ut.

- Vid besöket kan TM och VU diskutera hur verktyget "handlingsplan" kan anpassas på bästa sätt för att kunna vara användbart för just den här verksamheten.

- Det är viktigt att skapa en bra dialog så att förtroendet byggs upp mellan företaget och myndigheten. Skulle viljan saknas från VU:s sida att arbeta aktivt med en handlingsplan kan det bli aktuellt att förelägga om att egenkontrollen bör förbättras genom arbete med handlingsplan.

- Välj föreläggande eller frivilligvägen utifrån de aktuella förhållandena och behovet. En mellanväg kan vara att TM diskuterar en maximal tid för att genomföra aktiviteter och försöker förankra detta med VU.

- Utgå från en mall eller skiss för hur en handlingsplan kan se ut men anpassa så att VU känner att de äger frågan och att inte handlingsplanen är något bara TM vill ha.

- Tillämpa olika angreppssätt beroende på typ av verksamhet och hur föreningens bild ser ut.

- Verksamhetsutövarens kunskaper, både om förorenade områden i stort och situationen inom den egna anläggningen kommer att påverka handlingsplanens utformning. Glöm inte kunskapskravet i miljöbalken.

- En av vinsterna med handlingsplaner är att VU får bättre kunskap och sätter sig in i historiken för sin fastighet. Det är därför viktigt att VU får tillräckligt med tid på sig att sätta sig in i frågan och samla bakgrundsfakta.

- Arbetet med handlingsplanen borde göra att VU tydligare kan se fördelarna med att ha framförhållning och kunna planera på ett annat sätt. Därför är det viktigt att ta med framtida utbyggnadsplaner i handlingsplanen.

- Processen att ta fram handlingsplaner är lika viktig som själva rapporten.

- Handlingsplanen ger en tydlighet när det gäller arbetet med förorenade områden som är viktig både för TM och för VU.

- **Verksamhetsutövaren gör ett förslag till handlingsplan** som lämnas in till tillsynsmyndigheten. Förslaget ska innehålla konkreta förslag till aktiviteter och angivna tidpunkter när de planeras att genomföras.

- Listan med tidsatta aktiviteter blir en prioritering av vad som är viktigast att genomföra.

- Ett av de viktigaste syftena med handlingsplanen är att skapa en greppbar prioritering. Det blir tydligt både för VU och TM att var sak har sin tid.

- *Handlingsplanen ska vara anpassad till den aktuella verksamheten. Den måste vara relevant, annars blir den inte användbar. Den ska också vara möjlig att följa upp.*
- *För vissa verksamheter kan det vara bra att börja i liten skala och göra en enkel handlingsplan som sedan kan byggas ut.*
- *Komplexiteten i föroreningsituation bör avspeglas i handlingsplanen.*
- *En handlingsplan är ett levande dokument som kan ändras utifrån ständiga förändringar som sker. Ändringar görs i samråd mellan VU och TM.*
- *Avstämning och uppdatering av aktiviteter görs kontinuerligt. Arbetet kan göras som en del i den ordinarie miljötillsynen.*

Litteraturtips

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

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

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

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

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

Länsstyrelsen Jämtlands län. Föreningar 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 tillsynsamordnare. 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 – Handläggarsöd. December 2018

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

