

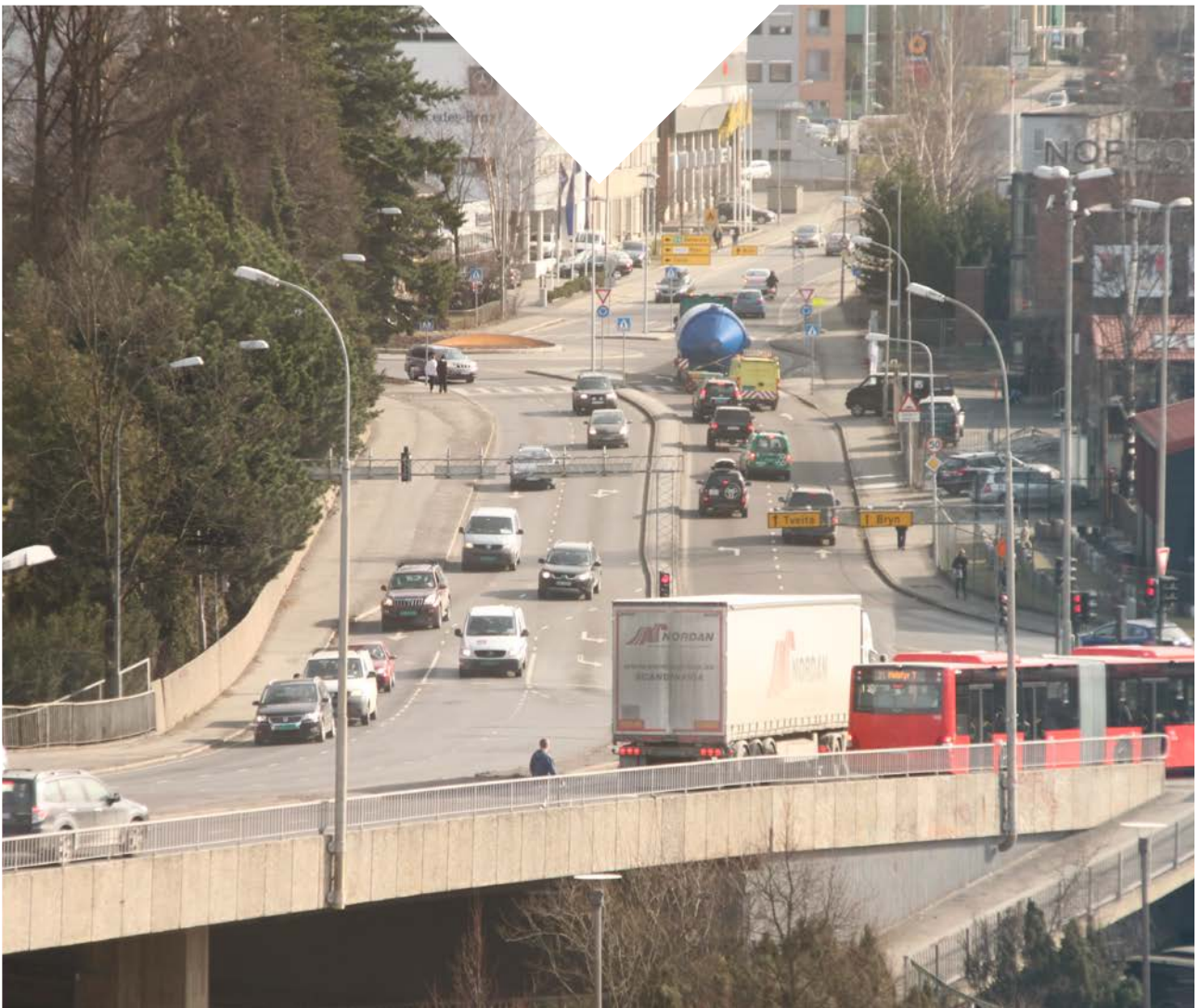


RAPPORT

M-717 | 2017

Oppsummering av resultater for kommunetilsyn 2016

Myndighetsutøvelse med lokal luftkvalitet



KOLOFON

Utførende institusjon

Miljødirektoratet

Oppdragstakers prosjektansvarlig

Bjørn Bjørnstad

Kontaktperson i Miljødirektoratet

Wenche R. Sørvik

M-nummer

717

År

2017

Sidetall

10

Miljødirektoratets kontraktnummer

[Kontraksnummer]

Utgiver

Miljødirektoratet

Prosjektet er finansiert av

Miljødirektoratet

Forfatter(e)

Sigmund Guttu, Anja Johansen Haugerud, Johannes Opsahl, Stian Bergeland, Wenche R. Sørvik

Tittel - norsk og engelsk

Oppsummering av landsdekkende tilsyn med kommunenes myndighetsutøvelse på lokal luftkvalitet
Summary of oversight of municipal exercise of authority within local air quality

Sammendrag - summary

Aksjonen har funnet at ca halvparten av de kontrollerte kommunene ikke gir informasjon til sine innbyggere. Mange av de kontrollerte kommunene mangler systematisk oversikt og kunnskap om luftforurensingssituasjonen. Aksjonen fant også at kommunene sjelden bruker sin myndighet til å gi pålegg til forurenserne. Aksjonen dokumenterte ikke på en god nok måte hva som er årsakene til det. Dette må direktoratet se nærmere på. The campaign has revealed that about half of the controlled municipalities provide incomplete information to the public. Many of the controlled municipalities lacked systematic effort to gain an overview of air pollution situation. Audit reports also show that municipalities hardly uses it's authority to issue orders to the plant owners when there are violations or risk of violation of the limits. The review has less documented what are the reasons that many municipalities do not meet the obligations under the Pollution Regulations chapter 7. As a follow-up it will be needed to investigate further, including to decide whether it is necessary regulatory changes or better guidance.

4 emneord

Lokal luftkvalitet, myndighetsutøvelse, tilsyn, kommuner

4 subject words

local air quality, exercise of authority, control, municipalities

Forsidefoto

Wenche R. Sørvik

Innhold

1. Sammendrag	3
2.1 Bakgrunnen for aksjonen	3
2.2 Mål for aksjonen	4
2.3 Tema for aksjonen	4
3. Praktisk gjennomføring	5
3.1 Utvelgelse av tilsynsobjekter	5
3.2 Gjennomføring av kontrollene	5
3.3 Tabeller	5
4. Vurdering av resultatene	7
5. I hvilken grad ble målene i aksjonen oppnådd?	9
6. Oppfølging	10

1. Sammendrag

Miljødirektoratet prioriterte i tildelingsbrevet til fylkesmannsembetene for 2016 at det skulle gjennomføres et landsomfattende tilsyn med et utvalg kommuners myndighetsutøvelse innenfor området lokal luftkvalitet. 28 kommuner ble kontrollert i aksjonen.

Dokumentasjon av mangler

Aksjonen har avdekket at omtrent halvparten av de kontrollerte kommunene gir mangelfull informasjon til publikum. Avvikene omfatter mangelfull informasjon om arbeidet med luftkvalitet i kommunen, forurensningssituasjonen og tiltaksutredninger samt informasjon ved høye luftforurensningsnivåer.

Det er videre avdekket at mange av de kontrollerte kommunene mangler systematisk arbeid med å få oversikt over luftforurensningssituasjonen. Manglene består i at det ikke foretas periodevise måleprogrammer, eller at det ikke gjøres beregninger og kartlegging av potensielle kilder hvis målinger viser fare for brudd på grenseverdiene.

Tilsynsrapportene viser også at kommunene i liten grad bruker sin myndighet til å gi pålegg til anleggseiere når det er brudd eller fare for brudd på grenseverdiene.

Over halvparten av kommunene har ikke etablert et fullstendig styringssystem for arbeidet med lokal luftkvalitet, herunder risikovurdering og handlingsplan.

Vurdering av behov for bedre veiledning og regelverksendringer

Tilsynet har i mindre grad dokumentert hva som er årsakene til at mange kommuner ikke oppfyller pliktene etter forurensningsforskriften kapittel 7. Som en oppfølging av tilsynet vil det være behov for å undersøke dette nærmere, blant annet for å ta stilling til om det er nødvendig med regelverksendringer eller bedre veiledning.

2. Aksjonen

2.1 Bakgrunnen for aksjonen

Miljødirektoratet har besluttet at det fra 2016 skal utføres landsomfattende tilsyn av kommunen som forvalter av miljølovgivningen. Tilsynet skal utføres i utvalgte kommuner i hvert fylke. Tema for tilsynet vil ta utgangspunkt i krav som stilles kommunen som forvalter av forurensningsregelverket, jf. forurensningsloven § 48a om tilsyn med kommunene og kommuneloven kapittel 10a om statlig tilsyn med kommunene. Det er første gang miljøforvaltningen bruker § 48a som hjemmel for tilsyn.

Kravene til luftkvalitet er implementert i forurensningsforskriften kapittel 7.

Norge ble dømt i EFTA-domstolen 2. oktober 2015 for brudd på luftkvalitetsdirektivenes krav i årene 2009 og 2012. Dette er første dom avsagt mot Norge på miljøområdet i EFTA-domstolen. Norge ble dømt for overskridelser av grenseverdiene for NO₂, PM₁₀ og SO₂ og for å ikke ha utarbeidet tilfredsstillende tiltaksplaner når grenseverdiene var brutt.

Riksrevisjonen kritiserte både stat og kommune i Dokument 3:3 (2015-2016), publisert i 2015, og poengterte at kommunens etterlevelse og Miljødirektoratets oppfølging av forurensningsforskriften kapittel 7 ikke er god nok. Av Riksrevisjonens anbefalinger trekkes det frem at Miljødirektoratet må forsterke sin veiledning og oppfølging av kommunene som forurensningsmyndighet. Som en oppfølging av Riksrevisjonens gjennomgang, har også Klima- og miljødepartementet gitt Miljødirektoratet i oppdrag å nærmere vurdere ansvarsfordeling

på området lokal luftkvalitet. Resultatene fra kommunetilsynet vil være et viktig bidrag til dette oppdraget.

Resultatene fra det landsomfattende tilsynet vil være viktig for videre prioriteringer i arbeidet med å styrke det nasjonale klima- og miljøarbeidet. Tilsynet er også nyttig for kommunens kvalitetssikring av eget arbeid. Det er derfor viktig at alle fylkesmannsembetene følger samme framgangsmåte ved utførelse av undersøkelsen. Meroffentlighet skal praktiseres slik at rapporten som gjelder den enkelte kommune ikke skal unntas offentlighet. Også signaler om videre bruk av § 48a i forurensningsloven ønsker direktoratet å gi etter at dette tilsynet er gjennomført.

2.2 Mål for aksjonen

Tilsynet omfattet forurensningsforskriften kapittel 7 om lokal luftkvalitet.

Målene for aksjonen:

- Dokumentere og forstå utfordringer og mangler relatert til kommunenes myndighetsutøvelse.
- Samle inn kunnskap som gjør det mulig å vurdere behov for bedre veiledning til kommunene om deres myndighetsansvar relatert til lokal luftkvalitet og eventuelle regelverksendringer.
- Få bedre forståelse for om gjeldende regelverk er hensiktsmessig og eventuelt få et grunnlag til å foreslå regelendringer.
- Sjekke og beskrive hvordan kommunene følger opp sine plikter og utøver sin myndighet og beskrive hvordan kommunene organiserer arbeidet med lokal luftkvalitet.

2.3 Tema for aksjonen

Tilsynet belyste hvordan kommunen sikrer oppgavene beskrevet i forurensningsforskriften kapittel 7 og kommunens rutiner for arbeid med lokal luftkvalitet. Følgende temaer var omfattet av aksjonen:

Innledende samtaleemne for tilsynet:

Fortelle om situasjonen i kommunen relatert til utfordringer, rutiner, planlegging og kompetanse innen myndighetsområdet lokal luftkvalitet

Tema 1: Kommunens kjennskap til luftforurensningssituasjonen

- Hvilke kilder påvirker luftkvaliteten
- Måling og annen kartlegging
- Beredskap og rutiner

Tema 2: Tiltak som kan settes inn for å forbedre luftkvaliteten

- Tiltaksutredninger
- Samordning av anleggseiere
- Bruk av myndighet for å sikre gjennomføring av tiltak

Tema 3: Informasjon og varsling

- Oppdatert informasjon om luftkvaliteten til publikum, eventuelle data og rapporter
- Varsling ved høy luftforurensning/brudd på alarmterskler.

3. Praktisk gjennomføring

3.1 Utvelgelse av tilsynsobjekter

Direktoratet valgte ut tilsynsobjektene på grunnlag av sin kunnskap om luftforurensningssituasjonen i de enkelte kommuner. Det er tatt utgangspunkt i kommuner som har et permanent overvåkingsnettverk. I tillegg er det valgt ut små og mellomstore byer uten permanent overvåking.

Oversikt over tilsynsobjektene

- Oslo og Akershus: Oslo, Bærum, Skedsmo
- Hedmark: Hamar, Elverum, Ringsaker
- Oppland: Lillehammer, Gjøvik
- Buskerud: Drammen
- Telemark: Skien og Porsgrunn (felles tilsynsobjekt)
- Vestfold: Tønsberg, Sandefjord
- Aust- og Vest-Agder: Lillesand, Kristiansand
- Rogaland: Stavanger, Sandnes
- Hordaland: Voss, Bergen
- Møre og Romsdal: Ålesund, Molde, Kristiansund (tre brevkontroller)
- Sør-Trøndelag: Trondheim
- Nord-Trøndelag: Stjørdal, Levanger
- Nordland: Rana, Narvik
- Troms: Harstad, Tromsø

Fylkesmannen tok selv kontakt med kommunene for å avtale tidspunkt for tilsynet.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane deltok ikke i aksjonen. Fylkesmannen i Østfold og Fylkesmannen i Finnmark ble fritatt for å delta aksjonen på grunn av ressursmangel. Brevkontrollene er ikke med i statistikken.

3.2 Gjennomføring av kontrollene

Kommunetilsynet startet med et aksjonskurs 16. og 17. februar. Aksjonen ble gjennomført fra 1. mars.

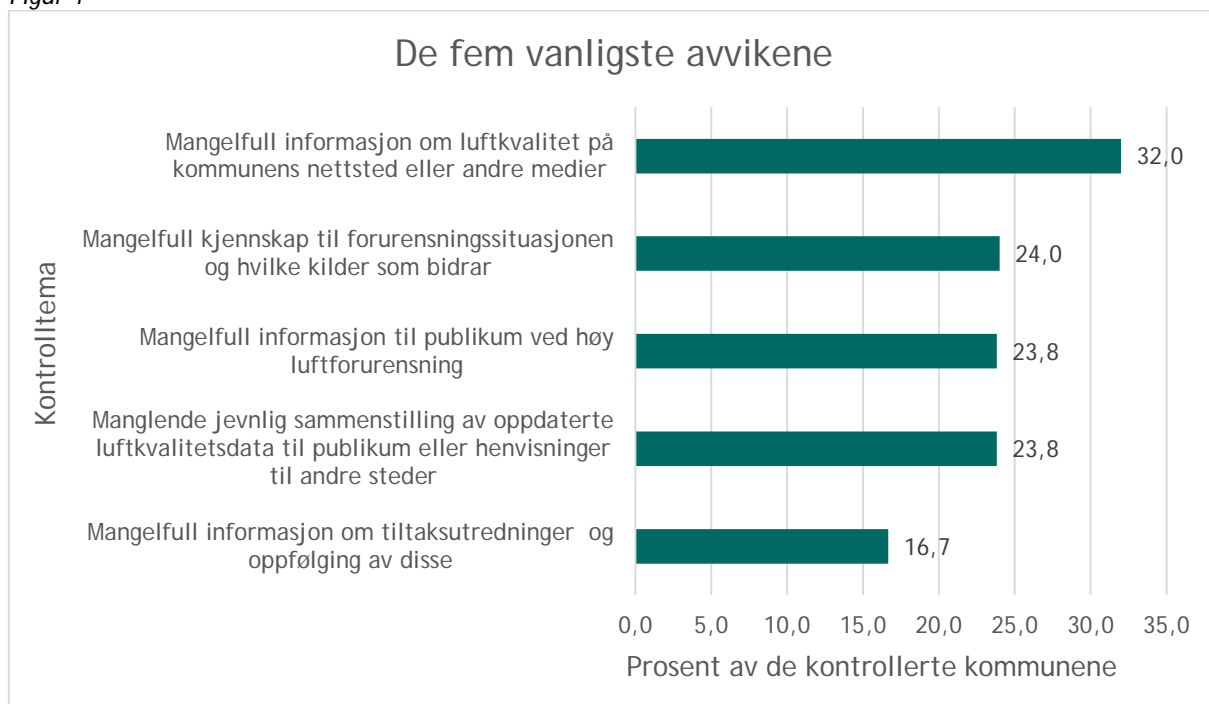
3.3 Tabeller

Under tilsynet ble det undersøkt om kommunen som forurensningsmyndighet for lokal luftkvalitet oppfyller sine plikter og bruker sin myndighet etter kapittel 7 i forurensningsforskriften.

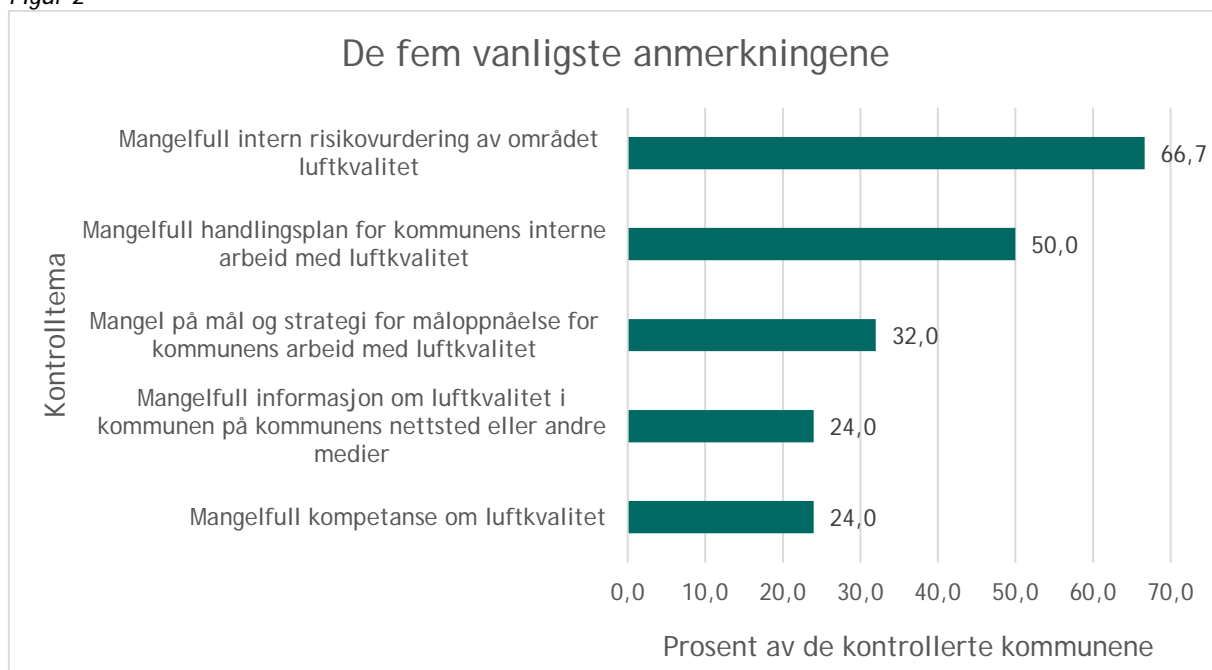
AVVIK er brudd på regelverket, fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift.

ANMERKNING er et forhold som ikke omfattes av definisjonen for avvik, men der tilsynet, med utgangspunkt i krav fra myndighetene, avdekker et forbedringspotensial.

Figur 1



Figur 2



De resterende avvikene består i hovedsak av manglende oppfølging av anleggseier ved brudd på forurensningsforskriften. I tillegg er det ført en rekke anmerkninger knyttet til kommunenes styringssystem.

20 % hadde to eller flere avvik, 12 % fikk avdekket tre eller flere avvik, 8 % hadde fire eller flere avvik, mens fire prosent av kommunene (som kun utgjør én av 25 kommuner) hadde maksimalt antall fem avvik innenfor temaet informasjon.

4. Vurdering av resultatene

Kommunen som forurensningsmyndighet for lokal luftkvalitet har ifølge § 7-4 i forurensningsforskriften plikt til å

- sørge for målinger og/eller beregninger av luftkvalitet etter § 7-8,
- sørge for at det blir utarbeidet nødvendige tiltaksutredninger etter § 7-9,
- informere befolkningen ved overskridelser av alarmterskler etter § 7-10
- gjøre informasjon om luftkvalitet og tiltaksutredninger tilgjengelig for befolkningen etter § 7-11.

Kommunene trenger imidlertid ikke gjennomføre og bekoste alt dette arbeidet selv. Kommunene kan

- pålegge de ansvarlige for forurensningen (anleggseierne) å gjennomføre og/eller bekoste målinger, beregninger, tiltaksutredninger og informasjonstiltak
- pålegge anleggseier å gjennomføre tiltak mot forurensningen for å avverge brudd på grenseverdiene og målsettingsverdiene i § 7-6 og § 7-7.

Tilsynet har avdekket tre hovedtyper avvik

- Mangelfull informasjon om luftkvalitet og tiltaksutredninger til publikum
- Mangelfull oversikt over luftforurensningssituasjonen i kommunen
- Mangelfull oppfølging av anleggseiere (forurenserne) ved brudd på forskriften

I tillegg er det ført en rekke anmerkninger knyttet til kommunenes styringssystem.

Plikten til å informere publikum etter § 7-11

Tilsynet har avdekket flere avvik knyttet til plikten til å informere publikum om luftkvalitet og tiltaksutredninger. I 48 % av kommunene ble det avdekket ett eller flere avvik på denne plikten. Det er også gitt flere anmerkninger på dette temaet.

Figur 1 viser at 32 % av de kontrollerte kommunene ikke tilfredsstiller kravet om å informere publikum om luftkvalitet på Internett eller i andre medier. Utover dette generelle avviket er det omtrent 24 % av kommunene som verken informerer tilstrekkelig ved episoder med høy forurensning eller sammenstiller relevante data eller henviser til dette. Det er også flere kommuner som har utarbeidet tiltaksutredning, men som ikke informerer om dette.

Mye informasjon om luftkvalitet finnes i dag på nettstedet Luftkvalitet.info. Her vises sanntidsdata og historiske data, og kommunene kan publisere datasammenstillinger (års- og månedsrapporter), tiltaksutredninger og andre relevante dokumenter. Slik sett blir informasjonskravet delvis dekket av denne nasjonale publikumstjenesten. Det er allikevel gitt avvik da flere kommuner verken lenker til luftkvalitet.info fra egne nettsider eller informerer om kommunens arbeid med lokal luftkvalitet.

Det har vært lite veiledning til kommunene om informasjonsplikten etter § 7-11, og dette kan delvis forklare de omfattende avvikene. Trass i begrenset veiledning, bør man allikevel kunne forvente at kommunen beskriver sitt arbeid med luftkvalitet og sørger for at innbyggere får innføring i hvor de finner ytterligere informasjon om luftkvalitet, for eksempel på nettsida www.luftkvalitet.info.

Det pågår et arbeid for å modernisere varslingen av luftkvalitet og gjøre informasjon og data om luftkvalitet bedre tilgjengelig for publikum, fagbrukere og andre aktører. I desember 2016 ble det startet et prosjekt der et av målene er å finne ut av hvordan informasjonen når publikum på en hensiktsmessig og effektiv måte og hvem som bør ha ansvaret.

Plikten til å ha oversikt over luftforurensningssituasjonen i kommunen

Alle kommuner har plikt til å ha oversikt over luftforurensningssituasjonen i egen kommune. Denne plikten fremgår ikke eksplisitt av forskriften, men den følger implisitt av kommunens andre plikter etter forskriften: Kommunen må vite om forurensningen får slike nivåer at det utløser krav om tiltaksutredninger eller tiltak.

Noen kommuner er pålagt permanente målinger i det landsdekkende måleprogrammet som er fastlagt av Miljødirektoratet. Disse kommunene har dermed stort sett oversikt over sin forurensningssituasjon. Plikten til å ha oversikt over luftforurensningssituasjonen gjelder imidlertid også for kommuner som ikke er pålagt permanente målinger som ledd i det landsdekkende programmet. I veilederen til forurensningsforskriftens kapittel 7 (M-413/2015) er det i punkt 3.4 beskrevet hvordan disse kommunene bør gå frem for å skaffe seg slik oversikt.

Tilsynet har avdekket at mange av kommunene uten permanente målinger ikke har god nok kjennskap til forurensningssituasjonen. Figur 1 viser at det er gitt avvik for dette til 24 % av de kontrollerte kommunene. Disse kommunene kan dermed ikke vurdere om luftforurensningen utløser krav om tiltaksutredning og tiltak. Dette gir risiko for at grenseverdier og målsettingsverdier overskrides uten at det blir fulgt opp.

Tilsynet belyser i liten grad hva som er årsaken til at det er mange avvik på dette punktet. Miljødirektoratet antar at én mulig medvirkende årsak til avvikene kan være at bestemmelsene om måling og beregning av luftkvalitet i forskriften § 7-8 og vedlegg 3 er uklare og lite brukervennlige. Kravene i vedlegg 3 retter seg primært mot de sentrale forurensningsmyndighetene, og ikke til den enkelte kommune, uten at dette fremgår tydelig av forskriften. Vedlegg 3 inneholder minstekravene til det landsdekkende målenettverket som fastsettes av Miljødirektoratet. I dette målenettverket er det konkretisert hvor det skal måles, hva slags forurensning som skal måles, frekvens osv. De kommunene som er pålagt målinger i målenettverket, forholder seg til de konkretiserte kravene til målinger. Kommuner som ikke er pålagt permanente målinger i det landsdekkende målenettverket, kan også ha plikt til å gjøre målinger eller beregninger, men kommunen vil ha problemer med å finne svaret på hva den må gjøre ved å lese § 7-8 og vedlegg 3. Dette er blant annet som følge av at vedlegg 3 opererer med soner som strekker seg over mange kommuner og fylker.

Etter Miljødirektoratets vurdering er det behov for å forenkle og presisere reglene om måling og beregning av luftkvalitet i § 7-8 og vedlegg 3. Man bør blant annet vurdere å

- presisere kommunens kartleggingsplikt i forskriften.
- fjerne bestemmelser som bare gir føringer for hvordan Miljødirektoratet innretter det nasjonale måleprogrammet. Slike føringer trenger ikke være nedfelt i forskrift, og slik de nå står i forskriften, kan de virke mer forvirrende enn veiledende for kommunene.

I tillegg til å endre forskriften bør man også veilede kommunene på best mulig måte om måling og beregning av luftkvalitet. Informasjon ble oppdatert på Miljøkommune.no før aksjonen, og man bør vurdere å fortløpende oppdatere innholdet sånn at kommunene har informasjonen de trenger lett tilgjengelig.

Manglende oppfølging av anleggseier ved brudd på forskriftskravene

Det er gitt få avvik for manglende oppfølging av anleggseiere ved brudd på forskriftskravene. Avvikene gjelder manglende oppfølging av drift av målenettverk (§7-8, §7-11), utarbeidelse av tiltaksutredning (§7-9, vedlegg 5) og brudd på grenseverdiene og målsettingsverdiene (§7-6 og § 7-7). Da det har vært flere brudd på grenseverdiene for NO₂ og PM₁₀, var det ventet at fylkesmennene ville rapportere flere avvik i form av manglende oppfølging av ansvarlige anleggseiere. Tilsynsrapportene fra de enkelte kommunene indikerer likevel langt på vei at kommunene ikke benytter myndighetsrommet de har etter forskriften.

Når det er brudd eller fare for brudd på grenseverdier og målsetningsverdier, er det viktig at kommunene bruker myndigheten til å pålegge anleggseiere å gjøre tiltak. På den andre siden er kommunens myndighet til å pålegge tiltak noe begrenset da den ikke kan kreve spesifikke tiltak, og dette kan være en medvirkende årsak til at kommunene i liten grad bruker påleggsmyndigheten. For NO₂, der det har vært regelmessige brudd på grenseverdier, har det i tillegg manglet nødvendige virkemidler for å innføre treffsikre tiltak. Kommunens dobbeltrolle som forurensner og forurensningsmyndighet, mangelfull veiledning eller begrenset kompetanse- og ressursituasjon er andre mulige årsaker.

Årsakene til at kommunen i liten grad utøver myndighet bør kartlegges nærmere.

Kommunens styringssystem for lokal luftkvalitet

Aksjonen omfattet også temaet styringssystem. Siden dette ikke omfattes av forurensningsforskriftens kapittel 7, har det ikke vært anledning til å føre avvik her. Figur 2 viser at 67 % av de kontrollerte kommunene ikke har en dokumentert risikovurdering av forurensningssituasjonen, mens 50 % mangler en konkret handlingsplan for det interne arbeidet med lokal luftkvalitet. Videre er det betydelige avvik knyttet til målstyring og kompetanse.

Disse funnene er interessante og kan bidra til å forklare avvikene som er avdekket i tilsynet. Det er nødvendig med god intern styring i kommunene for å oppfylle pliktene etter forurensningsforskriften kapittel 7.

5. I hvilken grad ble målene i aksjonen oppnådd?

Målene i aksjonen (se beskrivelse i kapittel 2.2) ble delvis oppnådd.

Aksjonen har særlig vært nyttig for å dokumentere mangler ved kommunenes oppfølging av plikter som forurensningsmyndighet. Manglene er særlig knyttet til informasjon til publikum (§ 7-11) og oversikt over forurensningssituasjonen. Tilsynet indikerer også at kommunen i begrenset grad utøver myndighet for å sikre oppfyllelse av krav i forskriften, særlig knyttet til brudd på grenseverdier for nitrogendioksid (NO₂) og svevestøv (PM₁₀).

Aksjonen har i mindre grad dokumentert hva som er kommunenes utfordringer med å oppfylle pliktene.

Siden tilsynet i liten grad dokumenterer utfordringene i kommunene, kan det være behov for å undersøke dette nærmere, blant annet for å ta stilling til om det er nødvendig med regelverksendringer. På ett område ser vi imidlertid allerede nå et behov for regelverksendringer, nemlig reglene om måling og beregning av luftkvalitet, se beskrivelsen i kapittel 4 ovenfor. Vi viser også til det som er sagt om oppfølging i kapittel 6 nedenfor.

6. Oppfølging

Med utgangspunkt i funnene fra tilsynet, oppsummert i kapittel 4, er det behov for at Miljødirektoratet følger opp enkelte områder:

- Forenkle og presisere reglene om måling og beregning av luftkvalitet i § 7-8 og vedlegg 3
- Undersøke årsakene til at mange kommuner ikke oppfyller informasjonsplikten, ikke har tilstrekkelig oversikt over luftforurensningssituasjonen og i liten grad bruker myndigheten til å gi pålegg til anleggseiere.

En måte å undersøke dette er å gjennomføre supplerende intervjuer i utvalgte kommuner.

Informasjonsplikten vil for øvrig bli fanget opp av et eget prosjekt om informasjon- og dataformidling i 2017.

- Vurdere behovet for regelverksendringer, bedre veiledning og eventuelt andre tiltak med bakgrunn i hva man finner ut om årsakene til at kommunene ikke oppfyller pliktene etter forurensningsforskriften kapittel 7.
- Vurdere å organisere et nytt tilsyn på lengre sikt for å vite hvordan et eventuelt revidert regelverk og veiledningsmaterieell fungerer og om kommunene følger opp regelverket på en bedre måte.
- Tilsyn etter forurensningsloven § 48a jf. kommuneloven kapittel 10A bør i første omgang bare skje som del av sentralt initierte, landsdekkende aksjoner. Dette må formidles til embetene innen 31. mars 2017.

Miljødirektoratet

Telefon: 03400/73 58 05 00 | Faks: 73 58 05 01

E-post: post@miljodir.no

Nett: www.miljodirektoratet.no

Post: Postboks 5672 Sluppen, 7485 Trondheim

Besøksadresse Trondheim: Brattørkaia 15, 7010 Trondheim

Besøksadresse Oslo: Grensesvingen 7, 0661 Oslo

Miljødirektoratet jobber for et rent og rikt miljø. Våre hovedoppgaver er å redusere klimagassutslipp, forvalte norsk natur og hindre forurensning.

Vi er et statlig forvaltningsorgan underlagt Klima- og miljødepartementet og har mer enn 700 ansatte ved våre to kontorer i Trondheim og Oslo, og ved Statens naturoppsyn (SNO) sine mer enn 60 lokalkontor.

Vi gjennomfører og gir råd om utvikling av klima- og miljøpolitikken. Vi er faglig uavhengig. Det innebærer at vi opptre selvstendig i enkeltsaker vi avgjør, når vi formidler kunnskap eller gir råd. Samtidig er vi underlagt politisk styring. Våre viktigste funksjoner er at vi skaffer og formidler miljøinformasjon, utøver og iverksetter forvaltningsmyndighet, styrer og veileder regionalt og kommunalt nivå, gir faglige råd og deltar i internasjonalt miljøarbeid.