



Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep.
0032 Oslo

Dato: 24. august 2009

Vår ref.:

Deres ref.:

Saksbehandler: Wenche R. Sørvik, SFT, telefon: 22 57 36 86
Arild Sørensen, DN, telefon: 73 58 09 19

Kommuneundersøkelsen 2008 - resultater og oppfølging på miljøområdet

Sammen med fylkesmannsembetene, har DN og SFT gjennomført en undersøkelse i et utvalg av kommuner om bruk av miljømyndighet på to utvalgte områder. Undersøkelsen viser at kommunene ikke ivaretar sitt myndighetsansvar på en tilfredsstillende måte. Dette kan trolig forklares med manglende prioritering og ressursknapphet i kommunene. Imidlertid mener vi også at statlige myndigheter kan gjøre mer for å legge bedre til rette for at kommunene skal kunne utøve myndigheten bedre. SFT og DN foreslår derfor at statens veilednings- og oppfølgingsansvar overfor kommunene styrkes vesentlig.

Bakgrunn

Vi viser til initiativ fra SFT og DN i 2007 og oppgave i tildelingsbrevet for 2008 om å gjennomføre en undersøkelse av kommunenes bruk av sin miljømyndighet på forsøplingsområdet og i arbeidet med ulovlige stengsler i strandsonen og langs vassdrag. Undersøkelsen ble gjennomført i fellesskap mellom fylkesmannsembetene, Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Statens forurensningstilsyn (SFT). Fylkesmennene stod for den praktiske gjennomføringen av møtene med kommunene, rapportskriving og annen oppfølging.

Målet for undersøkelsen har vært å få kunnskap om status for kommunenes arbeid som miljømyndighet, samt få kjennskap til eventuelle mangler i regelverket.

I alt 43 kommuner i 17 fylker ble undersøkt. Fylkesmannsembetene har rapportert at kommunene jevnt over har reagert positivt på en slik undersøkelse, både rådmenn, ordfører og fagfolk i kommunene har stilt opp og gitt uttrykk for at de setter pris på

interessen for hvordan de håndterer de aktuelle oppgavene. Hovedinntrykket er imidlertid nedslående og viser at flertallet av kommunene ikke har fullgod oppfølging av de myndighetsoppgaver de er tillagt på de undersøkte områdene.

Undersøkelsen har benyttet samme metodikk og begreper som ved et tilsyn. Det er derfor ”avvik og merknader” som omtales og som kommunene må forholde seg til. Dette er kjent metodikk og terminologi for kommunene på en rekke andre områder der andre statlige tilsyn følger opp kommunenes myndighetsutøvelse. Et avvik defineres som et klart brudd på regelverket. En merknad er et forhold som blir påpekt av tilsynsetatene for å ivareta helse, miljø og sikkerhet og fordi det på sikt vil kunne føre til et avvik. Positive tilbakemeldinger ble gitt muntlig på sluttmøte.

En oppsummeringsrapport for undersøkelsen følger vedlagt. I tillegg har Fylkesmannen laget egne rapporter for hver enkelt kommune som har deltatt i undersøkelsen.

Funn på forurensningsområdet

Gjennomgående funn i svært mange av de undersøkte kommunene er at miljømyndigheten på forsøplingsområdet ikke følges systematisk opp. Mange kommuner har ikke oversikt over forsøplingssituasjonen i egen kommune og fører ikke tilsyn med ulovlig avfallshåndtering. Mange av de undersøkte kommunene følger heller ikke opp ulovlige forhold som avdekkes.

Det ble funnet avvik i 80 % av de undersøkte kommunene på forsøplingsområdet.

Funn på naturforvaltningsområdet

En hovedkonklusjon etter undersøkelsen er at antallet kommuner som er gitt avvik eller merknad for ikke å ha fulgt opp sine plikter til å fjerne ulovlige stengsler, må anees å være høyere en forventet. Arbeidsområdet synes ikke å være særlig høyt prioritert i kommunene. Undersøkelsen gir et inntrykk av at sentrale myndigheters bestrebelser for å motivere kommunene til aktivitet i liten grad har nådd frem. Dette til tross for flere år med nasjonale strandsonesatsinger.

Det ble funnet avvik i 60 % av de undersøkte kommunene på dette området.

Videre oppfølging

Kommunene har omfattende myndighet etter miljølovverket, i mange ulike miljølover. De skal blant annet ivareta strandsonen, samle inn og behandle husholdningsavfall og dessuten ilegge gebyr for dette, gi pålegg om opprydding ved forsøpling, stille krav til avløpsrensing og fastsette avløpsgebyrer, de forvalter regelverk for lokal luftkvalitet, de har ansvar for regelverket for akutt forurensing, de forvalter forskrifter om blant annet terrenginngrep i forurenset grunn og avfallsplaner i bygge- og gravesaker, de skal begrense motorferdsel i spesielt sårbare områder, forvalte noen typer verneområder og de har plikter etter plan- og bygningsloven. Dette er ikke en uttømmende liste, men et utvalg av det omfattende miljøansvaret som er lagt til kommunene og som vi anser det som viktig at kommunene følger opp og gjennomfører på en god måte.

Undersøkelsen viser at kommunene ikke ivaretar sitt ansvar som miljømyndighet på en tilfredsstillende måte. Selv om det til dels er store variasjoner mellom de ulike kommunene, er nivået generelt for dårlig og må heves.

Hovedansvaret for å sette av tilstrekkelige ressurser til å utføre arbeidet ligger i kommunene. Mye tyder på at løftet kommunene fikk gjennom MIK-reformen (Miljøvern i kommunene) ikke er holdt ved like. Det er store variasjoner i kommune-Norge, både med hensyn til størrelse og ressurser og de er ulikt organisert i forhold til hvem og hvor i organisasjonen miljøoppgaver er plassert. Ofte er det ingen fast person å henvende seg til med særskilt ansvar for miljø generelt og det er vårt inntrykk at miljøområdet blir lavt prioritert i konkurranse med andre oppgaver i kommunene.

Imidlertid ser vi også at statlige myndigheter kan gjøre mer for å legge bedre til rette for å bidra til at kommunene kan ivareta jobben som miljømyndighet. SFT og DN mener statens veilednings- og oppfølgingsansvar overfor kommunene bør styrkes.

Dette kan gjøres på flere måter, blant annet gjennom å:

- gjennomføre årlige kommuneundersøkelser for å få dokumentert status på et område, og få belyst eventuelle behov for endringer i regelverk, styrket veiledningsmateriale mv, jf. for eksempel SFTs forslag om å stryke kommunenes myndighet på forsøplingsområdet (brev av 24. juni 2009) som er et konkret forslag til å forenkle og effektivisere kommunenes arbeid med ulovlig forsøpling
- utvikle en nettbasert veiviser for kommunene som gir oversikt over miljømyndighet og -plikter med tilhørende veiledninger og maler, og nødvendig praktisk hjelp som må til for å utøve myndighet med mer
- etablere opplæringstilbud og arenaer for erfaringsutveksling, gi råd om hva som bør prioriteres på miljøområdet og hvordan
- etablere et aktivt samarbeid med kommunene om kontrollaksjoner (etter mal av SFTs samarbeid med fylkesmannsembetene når det gjelder landsomfattende kontrollaksjoner) for eksempel på avløp, blant annet for å øke kommunens kompetanse på området
- vurdere behov for kommunal gebyrtaking på andre områder enn avfall og avløp

En slik satsing for å ruste opp statlig bistand til kommunene vil kreve ressurser utover det vi har i dag selv om vi omprioriterer innenfor dagens rammer. En ordentlig satsing vil kreve dedikerte personer (for eksempel i et kommune-team) i begge etatene våre for å holde kontroll og oversikt over informasjon, nettløsninger og gi service overfor kommunene. Bedre tilrettelegging kan medføre at dette feltet prioriteres opp og legge til rette for mer effektiv og likartet oppfølging i kommunene. Dersom hver kommune øker innsatsen med rundt tre månedersverk vil det innebære at miljøinnsatsen blir styrket med mer enn 100 nye årsverk på landsbasis.

SFT og DN ønsker en dialog med departementet om ambisjonsnivå for den videre oppfølgingen av kommunene som miljømyndighet. Vi vil også anbefale at Kommunenes sentralforbund involveres i videre arbeid med dette.

Med hilsen

Ellen Hambro
SFT-direktør

Janne Sollie
DN-direktør