



Fylkesmannen
i Oslo og Akershus

Bærum kommune
Pb 700
1304 Sandvika

Miljøvernavdelingen

Tordenskioldsgate 12
Postboks 8111 Dep, 0032 OSLO
Telefon 22 00 35 00
fmoapostmottak@fylkesmannen.no
www.fmoa.no
Organisasjonsnummer NO 974 761 319

Deres ref.:
Deres dato:
Vår ref.: 2016/6396-2 M-FO
Saksbehandler: Guro Holte
Direktetelefon: 22003564

Dato: 24.05.2016

Bærum kommune– revisjonsrapport

Anleggsnr.	Kontrollnr.	Saksnr.	Rapportdato:
0219.0285.01	2016.010.R.FMOA	2016/6396	24.05.2016

Opplysninger om virksomheten

Navn	Bærum kommune Administrasjon
Organisasjonsnr.	974642891
UTM (-32) koordinater	Ø; 585380, N; 6640160
Besøksadresse	Rådhusstorget 4, 1337 Sandvika
Postadresse	Postboks 700, 1304 Sandvika
Telefonnr.	67 50 40 50
E-post	post@baerum.kommune.no
NACE-kode	84.120 - Offentlig administrasjon tilknyttet helsestell, sosial virksomhet, undervisning, kirke, kultur og miljøvern

Opplysninger om kontrollen

Kontrolldato	Åpningsmøte og intervjuer: 11.05.2016 Sluttmøte: 23.05.2016
Kommunens kontaktperson	Grete Marie Husø, senioringeniør, øvrige deltakere – se vedlegg 2
Fylkesmannens kontrollører	Guro Holte – revisjonsleder (miljøvernavdelingen) Jorunn Hunderi - revisor (helseavdelingen) Marit Louise Lindholm – revisor (miljøvernavdelingen)
Bakgrunn for kontrollen	Kommunerevisjon med kommunens myndighetsutøvelse etter kapittel 7 i forurensningsforskriften
Tema for kontrollen	<ul style="list-style-type: none">• kommunens kjennskap til luftforurensningssituasjonen (herunder måling, beredskap og rutiner)• tiltak som kan settes inn for å forbedre luftkvaliteten• informasjon og varsling

Tilbakemeldingsfrist: 01.10.2016



Sammendrag av resultat

Fylkesmannen avdekket 2 avvik under revisjonen. Disse er:

1. Bærum kommune følger ikke opp ansvarlige anleggseiere tilstrekkelig for å hindre brudd på grenseverdiene i forurensningsforskriften, kapittel 7
2. Bærum kommune sin informasjon om lokal luftkvalitet tilgjengelig for publikum er ikke tilstrekkelig

Det ble videre gitt 2 anmerkninger:

1. Bærum kommune mangler en politisk forankret handlingsplan
2. Luftkvalitet er ikke en integrert del av kommunens internkontrollsystem

Bakgrunn

I 2011 opprettet EFTAs overvåkningsorgan ESA en sak mot Norge fordi flere byer brøt med EU sine krav til lokal luftkvalitet (luftkvalitetsdirektivet). Kravene har blitt implementert i forurensningsforskriften kapittel 7. Den 2. oktober 2015 ble Norge dømt i EFTA-domstolen for brudd på direktivets 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 ikke å ha utarbeidet tilfredsstillende tiltaksplaner når grenseverdiene var brutt.

Riksrevisjon har også gjennomført en forvaltningsrevisjon hvor myndighetenes arbeid med lokal luftkvalitet har blitt vurdert. I rapporten, dokument 3:3 (2015-2016), publisert i 2015, kritiserer Riksrevisjonen både stat og kommune, og poengterer 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.

Både EFTA-dommen og Riksrevisjonens konklusjoner tyder på svakheter både hos kommune og stat i forvaltningen av lokal luftkvalitet. Et kommunetilsyn vil kunne bidra til en bedre kartlegging av utfordringer kommunene har i arbeidet for å sikre god luftkvalitet.

Tema og formål med tilsynet

Tilsynet på lokal luftkvalitet er hjemlet i forurensningsloven § 48 a, som sier at fylkesmannen kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av sine plikter.

Tilsynet gjelder kommunens myndighetsutøvelse etter forurensningsforskriften kapittel 7. Kommunens oppfølging av eget forurensningsansvar som anleggseier var ikke gjenstand for dette tilsynet. Følgende tema var omfattet av kontrollen:

- kommunens kjennskap til luftforurensningssituasjonen (herunder måling, beredskap og rutiner)
- tiltak som kan settes inn for å forbedre luftkvaliteten
- informasjon og varsling

Formålet med tilsynet er å vurdere hvordan kommunen sikrer at oppgavene i kapittel 7 blir ivaretatt, og å få bedre forståelse for utfordringene i kommunens arbeid med lokal luftkvalitet. Resultatene fra tilsynsaksjonen vil danne grunnlag for å vurdere behovet for å forbedre regelverk og veiledning.



Fylkesmannen har undersøkt om:

- kommunen sin organisering er hensiktsmessig
- aktiviteter blir utført som planlagt
- kommunen utøver sin myndighet innenfor rammene i kapittel 7 i forurensningsforskriften

Revisjonen ble gjennomført ved å:

- granske dokumenter
- intervju sentrale personer i kommunen
- verifisere at rutiner, prosedyrer og instruksjoner blir fulgt opp i praksis

Kontrollrapporten beskriver de avvik og anmerkninger som ble konstatert under kontrollen. Rapporten gir ingen fullstendig tilstandsvurdering av kommunens miljøarbeid eller miljøstatus.

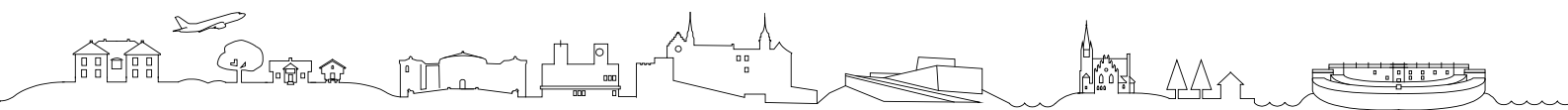
Definisjoner

Avvik: Defineres som mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av helse, miljø- og sikkerhetslovgivningen. Dette innebærer for eksempel overtredelse av krav i forurensningsloven, forskrifter hjemlet i forurensningsloven eller krav og vilkår i utslippstillatelser eller dispensasjoner.

Anmerkning: Defineres som et forhold tilsynsetatene mener det er nødvendig å påpeke for å ivareta helse, miljø og sikkerhet, og som ikke omfattes av definisjonen for avvik. Dette kan f.eks. være mangler eller svake punkter ved virksomhetens utstyr, styresystemer eller arbeidsmåte.

Dokumentunderlag og regelverk

- *Lov om forurensninger og om avfall (forurensningsloven)*, av 13. mars 1981, med senere endringer
- *Forskrift om begrenning av forurensning (forurensningsforskriften)*, av 1. juni 2004, med senere endringer
- *Kommunen sin egen dokumentasjon knyttet til lokal luftkvalitet (se vedlegg 1)*



Resultat fra kontrollen

Det ble gitt 2 avvik under revisjonen:

Avvik 1: Bærum kommune følger ikke opp ansvarlige anleggseiere tilstrekkelig for å hindre brudd på grenseverdiene i forurensningsforskriften, kapittel 7

Avvik fra: Forurensningsforskriften § 7-4, 7-6 og 7-11

Krav i forskriften og kommunens myndighet:

- Grenseverdier angitt i § 7-6
- Kommunen skal sørge for utarbeidelse av nødvendige tiltaksutredninger iht. § 7-9 i samråd med de ansvarlige iht. § 7-3
- Kommunen kan gi nødvendige pålegg for å sikre at kravene i dette kapitlet overholdes, herunder gi pålegg om gjennomføring av tiltak for å sikre overholdelse av kravene i § 7-6 og § 7-7
- Kommunen skal sørge for at eiere av mindre fyringsanlegg som nevnt i § 7-3 samlet sett oppfyller sin andel av de pliktene som følger av § 7-6 og § 7-7
- Kommunen fører tilsyn med at bestemmelsene i dette kapitlet overholdes

Kommentar til krav

For kommuner som bryter med grenseverdiene forventes det at både kommunen og anleggseiere tar i bruk tilgjengelige virkemidler i tilstrekkelig grad, slik at grenseverdiene overholdes.

Enkelte tiltak ligger helt eller delvis utenfor handlingsrommet til lokale myndigheter. Dette reduserer ikke kommunens plikt til å benytte seg av tilgjengelige virkemidler/ utøve myndighet overfor anleggseiere med mål om at grenseverdiene skal overholdes i fremtiden.

Anleggseiere har ansvar etter § 7-3 for gjennomføring av de nødvendige tiltak for å unngå å overskride grenseverdiene. Bærum kommune har både plikter som myndighet og anleggseier etter kapittel 7 i forurensningsforskriften.

Funn:

- Tiltaksutredningen for Oslo og Bærum kommune 2015-2020, datert 19.12.2014, viser at Bærum kommune er i brudd med grenseverdiene fastsatt i forurensningsforskriften § 7-6.
- Iverksatte og planlagte tiltak er ikke tilstrekkelige for å sikre at grenseverdiene blir overholdt i årene fremover.
- Bærum kommune har ikke vurdert tiltak knyttet til eiere av mindre fyringsanlegg.

Kommentarer:

Selv om målestasjonene i Bærum kommune ikke viser overskridelser, viser beregninger at grenseverdiene likevel overskrides.

Administrasjonen i Bærum kommune er ikke delegert myndighet til å pålegge anleggseiere tiltak av betydning, som sikrer at tilstrekkelige tiltak utføres. Kommuneadministrasjonen sin myndighet etter kapittel 7 er nærmere omtalt under «andre forhold».

Bærum kommune kunne vise eksempler på gjennomførte tiltak med en viss betydning for lokal luftkvalitet (f.eks. begrensnig av parkeringsplasser, opparbeidelse av innfartsparkeringer, tilrettelegging for ladestasjoner for elbiler, knutepunktstrategi og sykkelsatsing). Det kunne



imidlertid ikke vises til at Bærum kommune de siste årene har utøvd myndighet etter kapittel 7 i forurensningsforskriften.

Det ble under intervjuene opplyst at Bærum kommune avventer effekten av tiltak som utføres i Oslo før det vurderes om tiltakene som er anbefalt i tiltaksutredningen for Bærum skal gjennomføres. I tiltaksutredningen konkluderes det med at alle anbefalte tiltak må gjennomføres hvis det skal være mulig å overholde grenseverdiene i 2020.

Selv om det opplyses at biltrafikk er hovedkilden til luftforurensning i Bærum fremkommer det i rapporten «Luftkvalitet i Bærum. Rapport fra luftovervåkingen 2014 og 2015» at vedfyring også utgjør en betydelig kilde til forurensningen. Dette gjelder særlig for PM 2,5 (svevestøv med partikler mindre enn 2,5 µm). Det er ikke utredet tiltak for mindre fyringsanlegg i Bærum kommune.

Oppfølging og tilbakemelding

En redegjørelse for hvordan Bærum kommune skal rette opp avviket oversendes Fylkesmannen innen 01.10.2016.

Avvik 2: Bærum kommune sin informasjon om lokal luftkvalitet tilgjengelig for publikum er ikke tilstrekkelig

Avvik fra: Forurensningsforskriften § 7-11

Krav: Kommunen skal sørge for at oppdatert informasjon om luftkvalitet og tiltaksutredninger rutinemessig er tilgjengelig for publikum på internett eller i andre medier.

Funn:

- Bærum kommune har ikke sammenstilte måledata tilgjengelig for publikum i form av månedsrapporter og årsrapporter.
- Bærum kommune har ikke informasjon om sin tiltaksutredning, inkludert oppfølging av den på sine nettsider.

Kommentarer:

Bærum kommune kunne vise et eksempel på publisert informasjon om luftforurensning på kommunens nettsider ifm med varslet høy luftforurensning. Det informeres også om muligheten til å abonnere på informasjon om luftkvalitet, med link til luftkvalitet.info. Det er imidlertid ikke gjort tilgjengelig sammenstilte måledata for publikum (f.eks. i form av månedsrapporter eller årsrapporter).

Bærum kommune opplyste under tilsynet at kommunens nettsider nylig er lagt om, og at det tidligere var tilgjengelig informasjon om tiltaksutredningene på kommunens nettsider. Fylkesmannen fikk under tilsynet utdelt en utskrift fra de gamle nettsidene til Bærum kommune hvor det var informert om tiltaksutredningene. Denne informasjonen ble tatt bort i forbindelse med oppdatering av nettsidene til kommunen. Kommunen må sørge for at tiltaksutredningen gjøres tilgjengelig for publikum, og informere om hvordan tiltaksutredningen følges opp.

Oppfølging:

Tilbakemeldingsfrist med bekreftelse på at avviket er rettet opp settes til 01.10.2016.



Anmerkninger

Det ble gitt 2 anmerkninger under kontrollen.

Anmerkning 1: Bærum kommune mangler en politisk forankret handlingsplan**Kommentarer:**

Det er utarbeidet en felles tiltaksutredning for luftkvalitet for Oslo og Bærum kommune for 2015-2020. Tiltaksutredningen konkluderer med at grenseverdiene for NO₂ overskrides i Bærum kommune, og at det uten ytterligere tiltak, vil forekomme overskridelser av grenseverdiene for både NO₂ og PM 10.

Under intervjuene fremkom det at alle langsiktige tiltak av betydning for lokal luftkvalitet må fremlegges politisk. Det ble opplyst at tiltaksutredningen er inkludert som et vedlegg i en politisk sak om Oslo kommunes midlertidige forskrift om midlertidige trafikkregulerende tiltak ved høy luftforurensning i Oslo kommune. Tiltaksutredningen er imidlertid ikke framlagt politikerne til behandling, og administrasjonen mangler dermed myndighet for å sørge for at nødvendige tiltak iverksettes.

Politisk forankring er en forutsetning for at nødvendige tiltak skal kunne gjennomføres. Det vises i den sammenheng også til Miljødirektoratets veileder «lokal luftkvalitet – tiltaksutredninger» (252/2014), der dette presiseres ytterligere:

«For å overholde grenseverdiene og målsetningsverdiene er det helt nødvendig at politikerne vedtar tilstrekkelig med tiltak, og ikke bare deler av tiltakene i den foreslåtte handlingsplanen. Dersom politikerne i sin behandling av handlingsplanen velger bort enkelte tiltak, må man på nytt vurdere om den samlede effekten av handlingsplanen vil føre til tilstrekkelige utslippsreduksjoner. Tiltak som politikerne tar ut av handlingsplanen må erstattes av andre tiltak med tilsvarende utslippsreducerende effekt. Dersom handlingsplanen endres på denne måten i politisk behandling må den behandles på nytt før den vedtas i fullstendig form. Dette er nødvendig for å overholde § 7-9 første ledd, som sier at en tiltaksutredning skal redegjøre for nødvendige tiltak for å tilfredsstille kravene i forurensningsforskriften kapittel 7, og at den vedtatte handlingsplanen skal føre til utslippsreduksjoner som holder luftkvaliteten i kommunen under grenseverdier og målsetningsverdier.»

Anmerkning 2: Luftkvalitet er ikke en integrert del av kommunens internkontrollsystem**Kommentarer:**

Kommunen som myndighetsutøver har ikke en lovpålagt plikt til internkontroll. Vi ser likevel at kommunen med fordel kan jobbe mer systematisk for å sikre at arbeidet gir forventede resultater, og at svikt som bør korrigeres avdekkes. Fylkesmannen anser at internkontroll kan være et godt hjelpemiddel for å sikre at kommunen arbeider hensiktsmessig med temaet lokal luftkvalitet. Fylkesmannen trekker fram følgende forbedringspunkter i den sammenheng:

Mål og rapportering

Bærum kommune mangler overordnede mål for lokal luftkvalitet som en del av sitt styringssystem. Ifølge vedtak i sektorutvalg levekår (LEVE-046/11, 16.06.2011) skal luftkvalitet



årlig rapporteres i rådmannens årsmelding. Fylkesmannen fikk opplyst under revisjonen at dette ble gjort sist gang i 2013.

I henhold til kommunens egen «rutine for måling av luftkvalitet E16» skal det dessuten utarbeides en årlig rapport om luftkvaliteten i Bærum. Disse rapportene brukes primært internt av ansatte organisert under «velferd». Bortsett fra rapporten for 2014/2015 er årsrapportene hverken fremlagt rådmannsgruppen, tekniske tjenester eller plan og miljø.

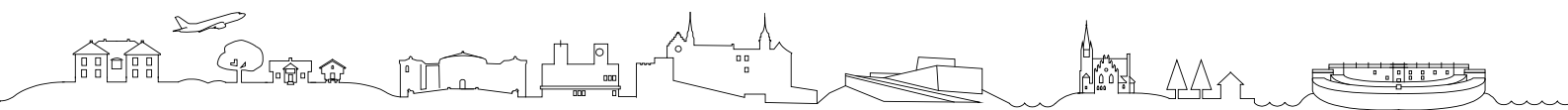
Risikovurdering

Bærum kommunen har ingen risikovurdering av forurensningssituasjonen med lokal luftkvalitet som tema.

Beredskapsplan

Det er ikke utarbeidet en beredskapsplan for episoder med høy luftforurensning. I en akutt situasjon vil det være avgjørende å få iverksatt effektive tiltak tidlig – helst før grenseverdiene eventuelt overskrides. For at tiltak skal kunne iverksettes raskt, bør kommunen og anleggseiere og eventuelt andre aktuelle instanser samarbeide om utarbeidelsen av en beredskapsplan. Ansvarsfordeling må tydelig fremgå av beredskapsplanen.

En beredskapsplan bør inneholde rutiner for varsling, f.eks. ved brudd på alarmtersklene (iht krav i § 7-10). Per i dag er det ikke registrert brudd på alarmtersklene.



Andre forhold

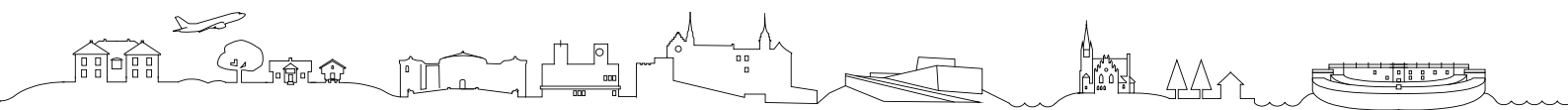
Bærum kommune opplyser at det i etterkant av at Fylkesmannens brev, datert 21.3.2016 (varsel om revisjon), er klargjort at ansvar og myndighet etter forurensningsforskriften, kapittel 7 tillegges kommunalsjef for helse- og sosial. Delegeringen gir kun myndighet til å pålegge anleggseier tiltak i mindre omfattende forhold. Kommunen presiserer at et slikt pålegg kan være aktuelt å gi ifm et akuttutslipp, som f.eks utslipp fra et dieselaggregat. I forbindelse med de langsiktige tiltakene oppgir kommuneadministrasjonen at de ikke har myndighet til å pålegge tiltak, da det er bestemt at pålegg av mer omfattende karakter skal legges fram for politisk beslutning.

Lokal luftkvalitet er inkludert i Bærum kommunes overordnede kommuneplanarbeid, og det ble opplyst under tilsynet at retningslinjen T-1520 legges til grunn i plansaksarbeidet.

Gjennomføring av revisjonen

Revisjonen omfattet:

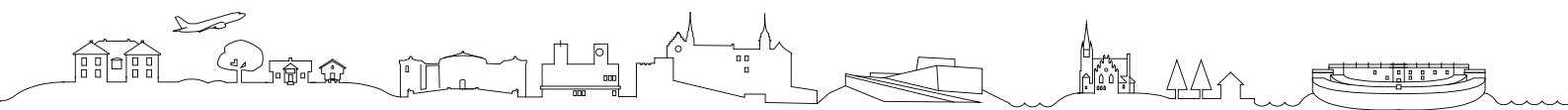
- varsel sendt 21.03.2016
- åpningsmøte og intervjuer, 11.05.2016
- sluttmøte, 23.05.2016



Vedlegg 1: Dokumentunderlag

Dokumentunderlag for revisjonen var:

- Forurensningsloven
- Forurensningsforskriften, kapittel 7
- Organisasjonskart for Bærum kommune. Eget organisasjonskart for Helse og sosial
- Fullmaktsmatrise, og «Delegasjon fra 2016- Organisasjon og utvikling»
- Delegasjoner for kommunalsjef Helse og sosial, seksjonsleder Helse, tjenesteleder for Helsetjenester og avdelingsleder Folkehelsekontoret
- Politisk sak om Årsrapport Bærum kommune og Årsrapport 2015
- Årsmelding 2015, Miljørettet helsevern
- Bestemmelser til kommuneplanens arealdel 2015-2030, § 19 Luftforurensing (pbl § 11-9 nr. 6)
- Tiltaksutredning for luftkvalitet 2015-2020
- Vedtak 16.06.2011-tiltaksplan for bedre luftkvalitet
- Brev til Statens vegvesen datert 12.10.2011 og svarbrev datert 05.12.2011 om oppfølging av tiltaksutredning for lokal luftkvalitet 2010
- Luftsonkart
- Notat om utarbeiding av luftsonkart
- Politisk sak om høring av forskrift om midlertidige trafikkregulerende tiltak i Oslo
- Politisk sak om Folkehelsearbeid i Bærum kommune
- Nyhetsmelding om luftkvalitet på kommunens nettside
- Fagprosedyre 3.7.5, «Målinger og overvåkning»
- Fagprosedyre 3.7.5.1.1, «Rutine for måling av luftkvalitet E16»
- Notat om flytting av målestasjonen datert 25.06.2015 og statusnotat datert 18.04.2016
- Rapport om luftkvalitet i Bærum 2014-2015
- Møtereferat fra møte 26. april 2016 «vedrørende avklaring av ansvar etter forurensningsforskriftens § 7_luftkvalitet»



Vedlegg 2: Deltakere ved Fylkesmannen sin revisjon

Navn	Funksjon	Åpnings- møte	Intervju	Slutt- møte
Arthur Wøhni	Kommunaldirektør, Samfunn	X	X	X
Tonje Vågårøy	Avdelingsleder, Folkehelsekontoret	X	X	X
Grete Syrdal	Seksjonsleder, Helse, helse og sosial	X	X	
Jan Willy Mundal	Kommunalsjef, tekniske tjenester	X	X	X
Lisbeth Sloth	Ingeniør, Miljørettet helsevern	X		X
Rune Skatt	Spesialingeniør, Miljørettet helsevern	X	X	
Grete Marie Husø	Senioringeniør, Miljørettet helsevern	X	X	X
Frantz Leonard Nilsen	Kommuneoverlege	X	X	
Kristin Nilsen	Kommunalsjef, Helse og Sosial	X	X	X
Merete Husby	Folkehelsekoordinator			X
Vidar Langehaug	Tjenesteleder, helsetjenester			X

Fra Fylkesmannen deltok Jorunn Hunderi, Marit Louise Lindholm og Guro Holte, med sistnevnte som revisjonsleder. Jens Hertzberg (gruppeleder, tilsyn, miljøvern avdelingen) deltok på åpningsmøtet og sluttmøtet.

