

Høring av forslag til endringer i forurensningsforskriften kapittel 7 om lokal luftkvalitet

Dette høringsnotatet oppsummerer forslagene til endringer i forurensningsforskriften kapittel 7 om lokal luftkvalitet. I tillegg til dette høringsnotatet er det tre vedlegg som gir ytterligere forklaring av de foreslåtte endringene:

- Vedlegg 1: Forslag til endringsforskrift
- Vedlegg 2: Konsekvensvurdering av de foreslåtte endringene
- Vedlegg 3: Merknader til de enkelte bestemmelsene

1. Sammendrag

Miljødirektoratet har på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet utarbeidet et forslag til endringer i forurensningsforskriften kapittel 7. Overordnet er formålet med endringene og presiseringene, å øke aktørenes gjennomføringsevne og sikre etterlevelse av regelverket. For å oppnå dette har vi foreslått et revidert kapittel 7 med en ny struktur som vil gi aktørene bedre oversikt over sitt ansvar og myndighet. Nye bestemmelser vil gi kommunen en større verktøykasse, statsforvalteren en rolle innen lokal luftkvalitet, og Miljødirektoratet vil få nye styringsverktøy. Samlet mener vi at disse endringene vil bidra til å øke gjennomføringen av tiltak for å redusere og forhindre skadelige effekter av luftforurensning på menneskers helse, vegetasjon og økosystemer.

Kommunene er i tillegg til å være forurensningsmyndighet, også en viktig anleggseier. Miljødirektoratet legger til grunn at kommunen skal fortsette å være den primære myndigheten for lokal luftkvalitet. Vi anbefaler imidlertid at Miljødirektoratet blir klagemyndighet for alle vedtak etter kapitlet. Dette vil samle klagemyndigheten hos Miljødirektoratet, slik at alle klager nå skal behandles av samme klagemyndighet. Dette vil føre til en større likebehandling uavhengig av hvem som er anleggseier og myndighet. Vi sender i tillegg to ulike alternativer for rollen som tilsynsmyndighet etter kapitlet på høring:

- Alternativ A) at tilsynsmyndigheten etter kapitlet beholdes hos kommunen
- Alternativ B) at tilsynsmyndigheten flyttes til statsforvalteren i de tilfellene hvor kommunen er anleggseier. Kommunen beholder rollen som tilsynsmyndighet for resten av kapitlet.

I høringen ber vi spesielt høringspartene om å gi innspill til hvor de mener tilsynsmyndigheten bør ligge.

I forslag til revidert forskrift er det gjort flere grep som vi mener samlet sett vil bidra til å sikre at nødvendige tiltak i større grad blir gjennomført. Først og fremst er det viktig at kommunen selv har oversikt over forurensningssituasjonen i egen kommune for å påse at luftkvaliteten følges opp der det er behov. Vi foreslår derfor at denne plikten blir inkludert som en egen bestemmelse. For å sikre at tiltak blir gjennomført, er det tydeliggjort at tiltaksutredningen som legges fram for Miljødirektoratet skal inneholde tiltak som anleggseierne har forpliktet seg til å gjennomføre. I tillegg er kommunen gitt myndighet til å pålegge anleggseier å gjennomføre enkelttiltak i handlingsplaner som anleggseier har medvirket til å utarbeide, dersom anleggseier ikke retter seg etter et generelt pålegg om å gjennomføre nødvendige tiltak. Disse påleggene kan det knyttes

tvangsmulkt til. Staten har i dag ingen verktøy for å sikre at grenseverdiene blir overholdt. I forslag til revidert forskrift foreslår vi å innføre en rapporteringsplikt på status for gjennomføring av tiltak i handlingsplanen, som et mykere styringsverktøy enn alternative statlige hjemler for pålegg eller bøter.

Vi foreslår å gi statsforvalteren en rolle etter kapittelet, som vi mener vil bidra til å heve statsforvalterens kompetanse om lokal luftkvalitet. Viktigst er det at statsforvalteren skal være involvert i arbeidet med tiltaksutredninger - der de både skal være involvert i arbeidet, og skal bli orientert om ferdige tiltaksutredninger. I tillegg er det som nevnt et alternativ å flytte tilsynsmyndigheten til statsforvalteren i de tilfellene der kommunen selv er anleggseier.

Forslaget til revidert forskrift inneholder også tydeligere krav om måling av luftkvalitet, og nye bestemmelser som gir Miljødirektoratet mulighet til å, i framtiden, stille krav til beregninger av luftkvalitet og gi forskrift om rapportering av utslipp.

Flere av endringene er presiseringer av gjeldende regelverk, og disse vil i liten grad medføre endringer i nytte eller kostnader for aktørene. På noen områder forventer vi imidlertid at aktørene vil kunne bli påført kostnader, både knyttet til de nye bestemmelsene, og som en konsekvens av at gjeldende rett tydeliggjøres og at flere av pliktene dermed vil følges opp. I kommuner med luftkvalitetsproblemer kan gjennomføring av tiltak, utarbeidelse av tiltaksutredninger og gjennomføring av luftkvalitetsmålinger føre til økte kostnader sammenlignet med dagens praksis. Disse kostnadene følger av plikter i gjeldende regelverk, og ikke av endringene som Miljødirektoratet har foreslått. Vi omtaler likevel disse mulige kostnadene her, fordi de kan gi en pekepinn på hva kostnadene kan være ved en bedre etterlevelse av regelverket enn det som er dagens praksis. Ved gjennomføring av tiltak vil dette også bedre luftkvaliteten, noe som gir betydelige nytteeffekter for samfunnet. Miljødirektoratet mener at endringene vi foreslår vil være en klar forbedring av regelverket, og at den samlede nytten overstiger kostnadene.

2. Bakgrunn

Luftforurensning er det miljøproblemet i Norge som har størst kvantifiserbar betydning for menneskers helse. I norske byer og tettsteder er det generelt svevestøv (PM_{10} og $PM_{2,5}$) og nitrogendioksid (NO_2) som utgjør det største problemet. En rekke befolkningsundersøkelser fra hele verden viser en sammenheng mellom nivåer av luftforurensning i uteluft og sykkelighet og dødelighet i befolkningen. Luftforurensning påvirker befolkningens helse negativt ved å føre til utvikling av sykdom, forverre sykdom og forkorte levetiden, i tillegg skader lokal luftforurensning økosystemer, vegetasjon, materialer og bygninger.

Forurensningsforskriften kapittel 7 om lokal luftkvalitet har som formål å fremme menneskers helse og trivsel og beskytte vegetasjon og økosystemer ved å sette minstekrav og målsettingsverdier til utendørs luftkvalitet og sikre at disse blir overholdt. Gjennom kapittelet gjennomføres EUs luftkvalitetsdirektiver; 2008/50/EC, 2004/107/EC og 2015/1480/EC i norsk lov. Den siste større endringen av kapittelet var i 2011, da forskriften ble endret for å implementere bestemmelsene fra EU-direktiv 2008/50/EC.

Den 8. oktober 2015 ble Norge dømt i EFTA-domstolen for brudd på luftkvalitetsdirektivet i perioden 2009-2012. Dommen gjaldt overskridelser av grenseverdiene (SO_2 , PM_{10} og NO_2) i flere norske byer i ulike perioder, mangel på tiltaksutredninger eller mangelfulle tiltaksutredninger i de berørte sonene, i tillegg til at de vedtatte tiltakene ikke var tilstrekkelig for å overholde grenseverdiene. EFTAs overvåkingsorgan (ESA) har i etterkant av dommen fulgt tett med på Norges etterlevelse av kravene i luftkvalitetsdirektivet.

Riksrevisjonen undersøkte i 2015 myndighetenes arbeid med å sikre god luftkvalitet i byområder (Riksrevisjonen 2016). Undersøkelsen tok blant annet for seg hvordan forurensningsforskriften kapittel 7, som er et av de sentrale virkemidlene for å nå grenseverdier og nasjonale mål for lokal luftkvalitet, er etterlevd og fulgt opp, og i hvilken grad ulike transportpolitiske virkemidler og planverktøy bidrar til å bedre luftkvaliteten. Riksrevisjonen påpekte i sin undersøkelse at kommunen i enkelte tilfeller ikke fulgte opp plikten om å utrede tiltak, og at et viktig element i systemet for å nå grenseverdiene dermed ikke har fungert som det skal. Miljødirektoratet fikk i 2016 oppdrag om å komme med innspill til arbeidet med å følge opp Riksrevisjonens anbefalinger. Miljødirektoratet vurderte i den forbindelse myndighetsfordeling, oppgavefordeling og ansvarsfordeling, og anbefalte flere endringer i forurensningsforskriften kapittel 7. Dette forslaget til endring av forurensningsforskriften kapittel 7 er en oppfølging av dette arbeidet.

3. utfordringer med dagens forskrift

Det er flere utfordringer med dagens kapittel 7 som medfører at gjennomføringsevnen innen lokal luftkvalitet blir svekket. Her oppsummerer vi hovedutfordringene vi forsøker å løse med forslaget til endringer.

3.1 Kommunens rolle som anleggseier og forurensningsmyndighet

I forurensningsforskriften kapittel 7 er kommunen både forurensningsmyndighet og anleggseier som er ansvarlig for egne utslipp. Som anleggseier for egne anlegg som kommunale veier, kommunale forbrenningsanlegg, kommunale havner osv. er kommunen dermed pålagt de samme plikter som enhver annen anleggseier. I tillegg er kommunen ansvarlig for å ivareta lokal luftkvalitet i arealplanlegging etter plan- og bygningsloven.

Kommunen har også rollen som klageinstans for vedtak med unntak av de som er knyttet til gjennomføring av tiltak, og fører tilsyn med at bestemmelsene i kapittel 7 overholdes. Det kan være utfordringer med at kommunen har begge roller.

For eksempel kan det være utfordringer knyttet til at kommunene som tilsynsinnsinstans skal føre tilsyn også med egen virksomhet. I regi av Miljødirektoratet ble det i 2019 gjennomført forvaltningskontroll av kommunen som forurensningsmyndighet for mindre avløpsanlegg (forurensningsforskriften kapittel 13). Dette er også et område hvor kommunen ofte er anleggseier i tillegg til forurensningsmyndighet. Under statsforvalternes besøkskontroller ble det avdekket at i overkant av tre av fire (77 %) av de kontrollerte kommunene ikke gjennomfører eller har store mangler når det kommer til gjennomføring av tilsyn og kontroll av utslippstall. Over halvparten av kommunene (54%) hadde manglende eller ingen oppfølging etter tilsyn. Nærmere 90 % av de kontrollerte kommunene hadde ikke tilstrekkelig oversikt over anlegg, rensekraft eller oppdatering av eldre tillatelser. Resultatene fra Statsforvalterens besøkskontroller viser at det ikke har skjedd nevneverdig forbedring av kommunenes myndighetsutøvelse etter bestemmelsene i forurensningsforskriften kapittel 13 siden kommuneundersøkelsen i 2009/2010.

Kommunenes oppfølging av rollen som tilsynsinnsinstans ble ikke undersøkt spesifikt i det kommunetilsynet om lokal luftkvalitet som Statsforvalteren gjennomførte i 2016 (Miljødirektoratet, 2016). Tilsynet fant imidlertid at over halvparten av kommunene ikke hadde etablert et fullstendig styringssystem for arbeidet med lokal luftkvalitet.

3.2 Lite brukerrettet forskriftstekst

Forskriftsteksten framstår i dag som lite brukerrettet og er uoversiktlig og tung å lese. Det er vanskelig å orientere seg i hvilke myndighets- og ansvarsoppgaver de enkelte aktørene har etter kapittelet. Selv om kommunene er forurensningsmyndighet og derfor er forskriftens "hovedbruker", er forskriften i liten grad skrevet for kommunene. Det er ikke gitt at alle plikter eller myndighetsoppgaver under ett tema er nevnt i paragrafen som omhandler dette temaet, og kommuner og anleggseiere er nødt til å lese hele forskriften for å få oversikt over myndighet og plikter. Det kan være utfordrende å få iverksatt tiltak som effektivt kan redusere luftforurensningen når ansvarsfordelingen er utydelig.

Det finnes i dag mange nivåer i målstrukturen for lokal luftkvalitet, og i tillegg til forskriftens nivåer finnes det også nasjonale mål og luftkvalitetskriterier. Forskriften inneholder flere sett med tabeller for ulike nivåer; grenseverdier, målsetningsverdier, vurderingsterskler, alarmterskler og nasjonalt reduksjonsmål. Disse er fordelt over flere ulike paragrafer og vedlegg som ikke står samlet, og det er vanskelig for leseren å forstå når de ulike verdiene skal vurderes og følges.

Deler av forskriften bærer preg av å være mer eller mindre direkte oversettelser fra EUs luftkvalitetsdirektiver 2004/107/EC og 2008/50/EC, samtidig som andre elementer fra luftkvalitetsdirektivene er utelatt. Vedleggene er lange og tunge å lese, og det er vanskelig å knytte innholdet til spesifikke paragrafer. Dette gjør det vanskelig for leseren å skjønne sitt ansvar. Uklart språk i regelverket fører til vanskelig forvaltningspråk på de områdene reglene gjelder. Dette kan videre prege for eksempel vedtaksbrev i så stor grad at innholdet blir vanskelig å gripe, og kan derfor føre til at mottakeren går glipp av informasjon om rettigheter og plikter. Derfor er det viktig at lovteksten, som saksbehandlerne baserer seg på i sitt daglige arbeid, er klar.

Gjeldende vedlegg 5 er i stor grad oversettelser av kravene i vedlegg XV til direktiv 2008/50/EC. Det er vanskelig å forstå hva en tiltaksutredning konkret skal inneholde ut fra dagens vedlegg 5. Dette gjør det utfordrende for en kommune å beskrive forurensningssituasjonen i sin kommune godt nok til at Miljødirektoratet kan se at kravene er tilfredsstillt. Dette gir merarbeid både for kommunene, men også for Miljødirektoratet som bruker mye tid på å behandle tiltaksutredningene. Det kan føre til forsinkelser, noe som igjen kan forsinke gjennomføring av tiltak.

3.3 Lite forpliktende handlingsplaner og manglende gjennomføring av tiltak

Forankring av tiltak hos både kommunen og anleggseier har stor betydning for å sikre at nødvendige tiltak blir gjennomført. I dag kan tiltak som inkluderes i handlingsplaner i tiltaksutredninger fremstå som lite forpliktende, og om tiltak ikke er tilstrekkelig forpliktet hos alle parter kan det føre til at tiltak i handlingsplanene ikke gjennomføres.

Handlingsplanene er et viktig verktøy for å sikre at grense- og målsetningsverdier overholdes, og når disse ikke er tilstrekkelig forpliktende fungerer ikke systemet som skal sikre overholdelse av grense- og målsetningsverdier.

Kommunen kan i dag pålegge anleggseier å gjennomføre tiltak når dette er nødvendig for å overholde grenseverdiene, jf. dagens forurensningsforskrift § 7-4 andre ledd. Men etter gjeldende praksis kan ikke kommunene bestemme *hvilke* konkrete tiltak som skal gjennomføres. Denne begrensningen fremgår ikke av forskriften, men av kommentarene til forskriften, jf. vedlegg 2 i

veileder til kapittel 7, der det står at anleggseier selv velger hvilke tiltak som skal gjennomføres. Denne praksisen innebærer en vesentlig forskjell fra forurensningsmyndighetenes vanlige påleggskompetanse etter forurensningsloven § 7 fjerde ledd.

Etter § 7 fjerde ledd kan forurensningsmyndigheten konkretisere hvilke tiltak forurenseren må gjøre for å fjerne eller redusere forurensning som er i strid med loven. Før det gis et slikt pålegg, vil forurensningsmyndigheten normalt be forurenseren om å utrede mulighetene og foreslå tiltak. Hvis myndigheten vurderer de foreslåtte tiltakene som tilstrekkelige, kan den gi pålegg om at disse tiltakene gjennomføres innen en bestemt frist. Hvis myndigheten vurderer de foreslåtte tiltakene som utilstrekkelige, kan den pålegge andre og/eller mer omfattende tiltak. I begge tilfeller kan det knyttes tvangsmulkt til gjennomføringen.

Når kommunen i dag ikke kan vedta hvilke tiltak anleggseier skal gjennomføre for å redusere luftforurensningen, betyr det derfor at kommunen heller ikke kan knytte tvangsmulkt til vedtaket for å sikre at det følges opp. En handlingsplan fra anleggseiers side gir ikke grunnlag for tvangsmulkt med dagens praksis. I prinsippet vil kommunen etter omstendighetene kunne knytte tvangsmulkt til *brudd på grenseverdiene*, men dette vil i praksis være vanskelig, bl.a. fordi anleggseieren ofte bare er én av flere bidragsyttere til brudd på grenseverdiene, og Miljødirektoratet kjenner ikke til eksempler på at dette har vært gjort. I praksis har derfor ikke kommunen verktøy for å sikre at anleggseiere gjennomfører nødvendige tiltak for å sikre at grenseverdiene overholdes. Miljødirektoratet mener det er uheldig at kommunen som forurensningsmyndighet i dagens regelverk mangler virkemidler for å sørge for at anleggseiere oppfyller pliktene sine.

Formålet med at det utarbeides handlingsplaner med tiltak som del av tiltaksutredningen er at det skal finnes en oversikt over hvilke tiltak som skal *gjennomføres* for å bedre luftkvaliteten. Det er derfor problematisk at anleggseiere i dag kan spille inn tiltak de ikke har til hensikt å gjennomføre, enten fordi de er kostbare, mangler forankring eller ligger utenfor anleggseiers myndighet å gjennomføre. Når kommunen som forurensningsmyndighet ikke har virkemidler for å sikre at tiltak gjennomføres har anleggseiere i liten grad insentiver til å velge ut tiltak som oppnår målet til minste kostnad, eller som er mulige å gjennomføre. Konsekvensen av dette kan være handlingsplaner med tiltak som ser gode og effektive ut "på papiret", men som ikke gjennomføres i praksis.

Miljødirektoratets erfaring er at kommunenes tiltaksutredninger de siste årene har blitt stadig bedre når det gjelder den faglige utredningen, og at tiltaksutredningene som ikke oppfyller forskriftens krav til innhold oftest skyldes at handlingsplanene ikke er tilstrekkelig forpliktende. Blant annet er det utfordringer ved at flere av tiltakene i handlingsplanene mangler tydelige tidsplaner for implementering, ansvarsfordeling for gjennomføring av tiltakene eller at tiltakene ikke er tilstrekkelige for å overholde grense- og målsettingsverdiene. Miljødirektoratet kan i dag stille ytterligere krav til tiltaksutredninger, og skal motta tiltaksutredningene innen to år etter at plikten for å lage tiltaksutredning er utløst. Miljødirektoratet vurderer da om tiltaksutredningen med handlingsplan oppfyller forskriftens krav. Men vi har ingen etterfølgende systematisk kontroll av om handlingsplanen blir fulgt, eller andre styringsverktøy for å sikre at tiltak gjennomføres.

3.4 Manglende regionalt samarbeid og koordinering om lokal luftkvalitet

Statsforvalteren har ingen konkret rolle etter forurensningsforskriften kapittel 7 utover at de kan gi nødvendige pålegg til konsesjonspliktig industri. Statsforvalteren er statlig fagmyndighet for luftforurensning i planlegging og saksbehandling etter plan- og bygningsloven og kan gi innsigelse

der kommunen ikke tar nødvendige hensyn etter retningslinjen T-1520 om luftkvalitet i arealplanlegging.

Flere kommuner har de samme utfordringene når det gjelder luftforurensning, da forurensningen for eksempel kan være knyttet til store veier som går gjennom flere kommuner, eller at forurensningen spres over kommunegrensene. Det er et manglende regionalt samarbeid og koordinering av arbeidet med tiltaksutredninger, når flere kommuner i samme fylke skal utarbeide disse enkeltvis.

Når statsforvalteren mangler kompetanse om kapittel 7 og om forurensningssituasjonen i kommunene, fører det derfor til at det er vanskelig å kjenne til forurensningssituasjonen i kommunene, følge opp oppgavene som statlig fagmyndighet for arealplanlegging, og ivareta rollen som pådriver og veileder for kommunene.

3.5 Utydelige krav om måling av luftkvalitet

Forskriftens bestemmelser om måling av luftkvalitet er utydelige og det er vanskelig å lese direkte fra forskriften blant annet om en har krav om å måle, hvilke krav som gjelder og hvordan det kan organiseres og bekostes.

Det kan også trekkes fram at;

- dagens soneinndeling har forbedringspotensial, og bør gjennomgås for å i større grad ta hensyn til administrative grenser og variasjonsbredde av utslipps- og spredningsforhold innenfor sonene og sikre at kravet til antall målestasjoner innenfor en sone oppfylles på en hensiktsmessig måte.
- kravene til måling i EUs luftkvalitetsdirektiver er mer detaljerte og spesifikke enn kravene i forskriften. Dette gjelder blant annet kravene til ozonmålinger.
- dagens system for overvåking av luftkvalitet og bakkenær ozon fører til ujevn fordeling av kostnader mellom kommuner.
- i arbeidet med denne revisjonen har både kommuner og anleggseiere bemerket at regelverket på dette området i dag fremstår som uklart. Pliktene som følger av bestemmelser om bakkenær ozon i by- og bynære områder er hos "den eller de som står for en vesentlig del av det lokale bidraget til dannelse av bakkenær ozon i sonen eller området hvor det skal måles", men da bakkenær ozon i stor grad dannes som et resultat av langtransporterte ozon-forløpere og spesielle meteorologiske forhold kan det argumenteres for at det lokale bidraget i flere tilfeller er nær fraværende.

Alle disse punktene er ikke vurdert i denne revisjonen, og vi anbefaler en helhetlig gjennomgang av bestemmelsene som gjelder måling på et senere tidspunkt. Dette gjelder blant annet soneinndelingen i vedlegg 1, ansvars- og kostnadsfordelingen mellom kommuner og hvorvidt resultater fra luftkvalitetsberegninger kan utløse krav om måling av luftkvaliteten.

3.6 Manglende krav til beregninger av luftkvalitet

Dagens forskrift åpner ikke direkte for at det kan stilles krav til hvordan beregninger av luftkvalitet skal gjennomføres. Siden direktivet ble vedtatt i 2008 har det skjedd en betydelig utvikling knyttet til luftkvalitetsmodellering, da det har kommet flere spredningsmodeller på markedet, og kvaliteten på modellberegningene har blitt bedre. Forskriften åpner for at det er mulig å benytte både luftkvalitetsmålinger og luftkvalitetsberegninger for å gjøre ulike vurderinger etter forskriften, og

det er derfor problematisk at det ikke er anledning til å stille krav til beregninger for å sikre at de har tilstrekkelig kvalitet for formålet.

Modellresultater avhenger blant annet kvaliteten på inngangsdataene, for eksempel nøyaktige utslipp, meteorologi og hva som gjennomføres av tiltak i kommunene. I dag stilles det ikke noen krav til beregninger, og det mangler veiledning og retningslinjer om innsamling, kvalitetssikring og bruk av inngangsdata. Derfor er det utfordrende for myndighetene å sikre at vurderinger om luftkvaliteten i kommuner basert på beregninger er tilstrekkelige for formålet.

Det finnes et stort mangfold av modeller for luftkvalitetsberegninger som benytter ulike inngangsdata. Modellene anvendes av ansvarlige myndigheter og av konsulenter på oppdrag fra myndigheter og privat sektor, uten at det er satt spesifikke kvalitetskrav til verken modeller eller inngangsdata. Mangfoldet er et gode i seg selv fordi det bidrar til å øke kunnskapen og bredden på fagfeltet, men det har også skapt en del usikkerhet både i forvaltning og i privat sektor. Det er utfordrende å skulle sammenligne beregningsresultater, og vurdere troverdigheten til beregningene når det ikke foreligger konkrete krav til innhold og metode.

Norsk institutt for luftforskning (Nilu) og Civitas AS utredet på vegne av Miljødirektoratet i 2018 "Kvalitetskrav knyttet til luftkvalitetsberegninger i norsk regelverk". I rapporten beskrives det at uklårheter om hvilke kvalitetskrav som stilles til modeller og inngangsdata har ført til variasjoner i modellresultater, og om de er til å stole på. Dette innebærer en usikkerhet om hva som er den virkelige forurensningsstatusen, hvilke krav til gjennomføring av tiltak som skal iverksettes og hvilke begrensninger i arealbruk som implementeres gjennom kommuneplaner og reguleringsplaner. Det er pekt på at dette skaper ulik håndtering av luftkvalitetsproblemer mellom kommuner, regioner og de forskjellige forvaltningsnivåene.

Luftkvalitetsberegninger kan ha ulike formål etter kapittel 7, som statusvurderinger, beregning av kildebidrag, vurdering av tiltak, varsling og beredskap og kostnadsfordeling. Ulike bruksformål stiller ulike krav til modellberegningen, og kravene må derfor tilpasses formålet. Det vil være behov for å utarbeide retningslinjer og veiledning, både når det gjelder valg av modeller og hvilken kvalitet inngangsdata skal ha, hvordan resultatene kan tolkes og hva som er god praksis.

Denne usikkerheten og dagens mangel på kvalitetskrav aktualiserer behovet for retningslinjer og veiledning i valg av modeller og kvalitetskrav til inngangsdata, tolkning av beregningsresultater og klargjøring av hva som er god praksis knyttet til ulike anvendelser. Det er derfor behov for at det kan stilles minimumskrav til luftkvalitetsberegninger, inkludert veiledning.

4. Forslag til revidert forskrift

I forslag til revidert forskrift gjør vi ulike grep vi mener vil løse utfordringene beskrevet i kapittel 4. Dette innebærer både nye bestemmelser, endret struktur og forenkling av forskriftstekst og vedlegg. Grepene redegjøres for i dette kapitlet, mens de positive og negative virkningene av endringene er utdypet i kapittel 7, og gjennomgås for hver enkelt paragraf i vedlegg 2 Konsekvensvurdering.

4.1 Kommunens rolle som både anleggseier og forurensningsmyndighet

Vi foreslår noen mindre justeringer knyttet til kommunenes rolle som forurensningsmyndighet og anleggseier.

4.1.1 Tydeliggjøre hva som er kommunens myndighet og ansvar som forurensningsmyndighet, og plikter som anleggseier

For å tydeliggjøre kommunens ulike roller som både forurensningsmyndighet og som anleggseier, har vi laget to nye paragrafer som sammenstiller hvilken myndighet og hvilke oppgaver kommunen har i kraft av å være forurensningsmyndighet, jf. ny § 7-3 *Kommunens myndighet* og § 7-4. *Kommunens ansvar*. Kommunens ansvar som anleggseier er tydeliggjort i ny § 7-8 *Anleggseiers ansvar*, som samler alle plikter anleggseier har etter kapitlet.

4.1.2 Tilsynsmyndighet

Kommunen har som tilsynsinstans etter kapittel 7 ansvar for å føre tilsyn med seg selv i de tilfellene hvor kommunen er anleggseier.

Kommunens rolle som tilsynsinstans også for egne tjenester og vedtak ble diskutert i NOU 2016:4 *Ny kommunelov* kapittel 28. Utvalgets flertall foreslo at det innføres en bestemmelse om at kommunene i disse situasjonene skal legge til rette for at likebehandling sikres, og at kommunens tilsyn blir så uavhengig som mulig. I Prop. 46 L (2017-2018) var Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering at regulering av kommunen som tilsynsmyndighet allerede følger av gjeldende rett, og at det ikke er nødvendig å regulere krav til kommunal tilsynsmyndighet nærmere. Det er ikke særegent for forurensningsforskriften kapittel 7 at kommunen har en "dobbeltrolle" ved at kommunen er tilsynsinstans også for seg selv. Et eksempel er barnehageloven der kommunen som barnehagemyndighet fører tilsyn med både private og kommunale barnehager. Et annet eksempel er kommunenes tilsyn med miljørettet helsevern etter folkehelseloven, der kommunen fører tilsyn med både offentlig og privat virksomhet og eiendom. Dette er dermed en dobbeltrolle kommunene er vant med å håndtere.

I Prop. 46 L (2017-2018) mente Kommunal- og moderniseringsdepartementet at på de områdene der det er behov for en nærmere regulering av kommunens tilsynsrolle, kan dette tas inn i den enkelte særlov.

Vi foreslår i denne høringen to ulike alternativer for hvordan tilsyn med at bestemmelsene i kapitlet overholdes. Vi ber høringspartene spesielt om å gi innspill på disse to alternativene.

Uavhengig av hvilket alternativ som velges vil statsforvalteren uansett ha hjemmel i forurensningsloven § 48 a andre ledd, jf. kommuneloven kapittel 30, til å føre tilsyn med kommunenes myndighetsutøvelse. Slike tilsyn kan skje som en del av statlig initierte, landsdekkende tilsyn.

Alternativ A) at tilsynsmyndigheten beholdes hos kommunen

Dette alternativet innebærer å beholde tilsynsmyndigheten slik den står i dagens forskrift. Det vil da være kommunens oppgave å føre tilsyn med at bestemmelsene i forurensningsforskriften kapittel 7 overholdes. Dette innebærer at kommunen også skal føre tilsyn med kommunen selv, også i de tilfellene der kommunen er anleggseier etter § 7-8. Kommunen er å regne som anleggseier når de har eierskap i anlegg som forurenser enten direkte (for eksempel kommunale veier) eller indirekte (for eksempel gjennom kommunale eller interkommunale foretak som havner eller avfallsforbrenningsanlegg).

Som tidligere nevnt er denne situasjonen ikke unik for forurensningsforskriften kapittel 7 og dette er dermed en dobbeltrolle kommunen er vant med å håndtere. Samtidig kan en statliggjøring av en kommunal oppgave svekke kommunesektoren. At kommunen er tilsynsmyndighet også for egne anlegg kan også bidra til å styrke kommunens rolle som myndighet etter kapittelet.

Alternativ B) at tilsynsmyndigheten flyttes til statsforvalteren i de tilfellene hvor kommunen er anleggseier.

Kommunen beholder rollen som tilsynsmyndighet for resten av kapittelet

Dette alternativet innebærer å flytte tilsynsmyndigheten fra kommunen til statsforvalteren for de tilfellene der kommunen selv er anleggseier, og å gi statsforvalteren påleggskompetanse slik at avvik kan følges opp med vedtak. Kommunen er å regne som anleggseier når de har eierskap i anlegg som forurenser enten direkte (for eksempel kommunale veier) eller indirekte (for eksempel gjennom kommunale eller interkommunale foretak som havner eller avfallsforbrenningsanlegg). Det betyr at kommunene har samme rettigheter og plikter som andre private eller offentlige anleggseiere.

Ved å gi statsforvalteren tilsynsmyndighet skal de påse at kommunen som anleggseier gjennomfører og oppfyller sine plikter, og vi vurderer at det vil bidra til å sikre likebehandling på tvers av anleggseiere og sikre at plikter blir fulgt opp. Selv om det er uvanlig at statsforvalteren fører tilsyn med kommunens aktørplikter, så er dette en mulig løsning i denne saken. Dette vil samtidig kreve at det i større grad tydeliggjøres og defineres i hvilke tilfeller kommunen er anleggseier. Miljødirektoratet mener også at økt kompetanse om luftkvalitet hos statsforvalteren kan bidra til at plansystemet brukes mer aktivt i arbeidet med lokal luftkvalitet i kommunene, og at det blir tydeligere koblinger mellom kommunenes behandling av luftkvalitet i arealplanlegging og arbeidet med tiltaksutredninger.

Dersom en flytting av tilsynsmyndigheten fører til at en økt grad av tilsyn kan det igjen føre til at kommunen som anleggseier i større grad gjennomfører sine forpliktelser. For å sikre at oppgaven gjennomføres, vil det være naturlig at Miljødirektoratet i det årlige tildelingsbrevet gir statsforvalteren i oppgave å gjennomføre tilsyn i aktuelle kommuner. Tilsynet skal være risikobasert og det må vurderes hvor det skal gjennomføres basert på sannsynligheten for og der konsekvensene av en uønsket hendelse eller tilstand er størst. Avvik som avdekkes i tilsynet vil følges opp med frister for å rette forholdet, og det kan også knyttes tvangsmulkt til vedtakene. Etterfølgende kontroll vil være viktig for å sikre at regelverket etterleves.

4.1.3 Samle klagemyndigheten hos Miljødirektoratet

Vi foreslår å samle klagemyndigheten hos Miljødirektoratet, slik at alle klager nå skal behandles av samme klagemyndighet. Dette vil føre til en større likebehandling uavhengig av hvem som er anleggseier og myndighet.. I gjeldende forskrift er det kun vedtak om gjennomføring av tiltak som skal påklages til Miljødirektoratet, mens andre vedtak kan påklages til kommunestyret eller særskilt klagenemd opprettet av dette. Så vidt Miljødirektoratet kjenner til har antallet klager på vedtak etter forurensningsforskriften kapittel 7 vært lavt, og det vil derfor være vanskelig for kommuner å bygge opp kompetanse innen behandling av klager på dette området. At klagemyndigheten ligger hos de enkelte kommunene gir også risiko for at det etableres ulik praksis i ulike kommuner.

Miljødirektoratet har allerede god kompetanse om forskriftens bestemmelser og EUs luftkvalitetsdirektiver, og å samle klagemyndigheten vil bidra til å sikre enhetlig saksbehandling og effektivitet, samtidig som det sikrer at Norges forpliktelser i henhold til direktivet ivaretas på en hensiktsmessig måte.

Miljødirektoratet har ikke vurdert endringer i Klima- og miljødepartementets mulighet til å behandle klager i større saker av prinsipiell og politisk art.

4.2 Tydeliggjøre aktørenes plikter og ansvar

I forslag til revidert forskrift er aktørenes plikter og ansvar tydeliggjort gjennom å inkludere egne paragrafer som beskriver hver aktørs eventuelle myndighet og hver aktørs ansvar. De nye paragrafene følger etter formål og virkeområde i Del I, og gjør det enkelt for hver aktør å få en samlet oversikt over egne plikter og ansvar. I Del II er hvert hovedtema, som for eksempel måling, tiltak, og krav til tiltaksutredning omtalt i hver sin paragraf.

Gjennomgående er språket noe forenklet. Når vi gjør forskriftsteksten mer strukturert og forståelig, vil det bli enklere for de ulike aktørene å forstå hva de må forholde seg til. Vedleggene er kortet ned, og innholdet i disse er i flere tilfeller flyttet til mer "spissede" paragrafer. Det gjør forskriften mer lettlest, og sikrer at de enkelte paragrafene i større grad kan leses separat.

Forskriften inneholder flere sett med nivåer; grenseverdier, målsettingsverdier, vurderingsterskler, alarmterskler og nasjonalt reduksjonsmål. Disse er nå samlet i etterfølgende paragrafer innledningsvis i Del II, og inkluderer en forklarende tekst om hva det enkelte nivå gjelder for og hvordan det skal brukes. Vurderingstersklene var tidligere i vedlegg, men er nå tatt inn i en egen paragraf. Tabellene er forenklet og er nå på samme format. Det har ikke vært mulig å forenkle målstrukturen ytterligere ettersom nivåene følger av EUs luftkvalitetsdirektiver, og er knyttet til pliktene i disse. Samlet gjør endringene det enklere å få oversikt over de ulike nivåene og hvordan de skal brukes.

Bakkenær ozon behandles i Del III. Tidligere ble bakkenær ozon omtalt i to samleparagrafer. I forslaget er de delt opp i seks paragrafer. Strukturen, begrepsbruken og tabellene følger samme form som del II. Endringene gir enklere oversikt over hvilke krav som omhandler bakkenær ozon.

Avsluttende bestemmelser i Del IV samler paragrafer om informasjon, rapportering, klage og tvangsmulkt, og blir gjeldende for hele kapittelet.

4.3 Øke gjennomføring av tiltak for å bedre den lokale luftkvaliteten

Vi foreslår flere grep som vi mener samlet sett vil bidra til mer forpliktende handlingsplaner, og øke gjennomføring av tiltak for å sikre overholdelse av grense- og målsettingsverdier.

- Spesifisere kommunens plikt til å kjenne til luftforurensningssituasjonen i sin kommune, jf. ny § 7-4 første ledd.
- Gi kommunen myndighet til å pålegge anleggseier å gjennomføre enkelttiltak i handlingsplaner som anleggseier selv har medvirket til innen en gitt frist, jf. ny § 7-4 andre ledd.
- Krav om at tiltaksutredningen som legges fram for Miljødirektoratet skal inneholde tiltak som anleggseierne har forpliktet seg til å gjennomføre, jf. ny § 7-16 femte ledd.
- Stille krav om at kommunen må sørge for at det rapporteres på status av gjennomføring av handlingsplanene til Miljødirektoratet innen 1. september hvert andre år, jf. ny § 7-16 syvende ledd.

4.3.1 Innføre krav om at kommunen skal være kjent med forurensningssituasjonen

For at kommunene skal kunne følge opp plikter og myndigheten de har etter forurensningsforskriftens kapittel 7, er det en forutsetning at kommunen kjenner til luftforurensningssituasjonen i kommunen. Miljødirektoratet mener det vil øke kommunenes gjennomføringsevne at plikten til å kjenne til forurensningssituasjonen også forskriftsfestes eksplisitt. Det vil gjøre det lettere for kommunene å forsvare at det brukes, i alle fall et minimum av, ressurser på arbeid med lokal luftkvalitet også i kommuner som ikke bryter grenseverdiene.

Vi vurderer at plikten til at *kommunen skal kjenne til luftforurensningssituasjonen i kommunen* vil være mindre ressurskrevende nå etter at det er utarbeidet en fagbrukertjeneste for lokal luftkvalitet¹ basert på den landsdekkende spredningsmodellen uEMEP, i tillegg til at varslings-tjenesten *Luftkvalitet i Norge*² leverer to-dagers luftkvalitetsvarsel for hele Norge basert på samme spredningsmodell. Samtidig vil denne plikten kunne bidra til å avdekke luftforurensningsproblemer i kommuner som i dag ikke overvåker luftkvaliteten, og sikre at kommunen tar i bruk de nye digitale verktøy.

4.3.2 Gi kommunen myndighet til å pålegge anleggseier å gjennomføre enkelttiltak i handlingsplaner

I tilfeller hvor anleggseier *ikke* gjennomfører tiltak, selv om dette er nødvendig for å overholde grenseverdiene, oppfyller ikke anleggseier pliktene sine etter gjeldende regelverk. Miljødirektoratet mener det er uheldig at kommunen som forurensningsmyndighet i dagens regelverk mangler virkemidler for å sørge for at anleggseiere oppfyller pliktene sine. Vi ser det derfor som viktig at kommunene får beholde den generelle hjemmelen til å pålegge gjennomføring av nødvendige tiltak for å sikre at grenseverdiene overholdes, men foreslår i tillegg å utvide hjemmelen. Utvidelsen gir kommunene hjemmel til å også pålegge anleggseier å gjennomføre enkelttiltak i handlingsplaner som anleggseier har medvirket til innen en gitt frist. Disse påleggene vil kommunen kunne knytte tvangsmulkt til. Pålegg om enkelttiltak kan bare fattes dersom anleggseier i første omgang ikke følger opp et generelt pålegg om å gjennomføre nødvendige tiltak.

Det er tenkt at kommunen kan benytte denne hjemmelen i de tilfellene der det anses som nødvendig for å sikre at tiltak som er nødvendige for å sikre at grenseverdiene overholdes blir gjennomført. Å gi kommunen mulighet til å vedta *hvilke* tiltak en anleggseier skal gjennomføre

¹ Fagbrukertjenesten for lokal luftkvalitet:

<https://www.miljodirektoratet.no/tjenester/fagbrukertjeneste-for-luftkvalitet>

² Varslingstjenesten Luftkvalitet i Norge: <https://luftkvalitet.miljodirektoratet.no>

samsvarer med forurensningsmyndighetenes vanlige påleggskompetanse etter forurensningsloven § 7 fjerde ledd.

Bestemmelsen er tydelig på at det er snakk om vedtak knyttet til tiltak som anleggseier selv har forpliktet seg til å gjennomføre, ved at tiltakene skal være inkludert i handlingsplanen anleggseier har medvirket til. Anleggseier har best kompetanse på effekt og mulig begrensning av tiltak de selv rår over, og vil da i større grad kunne sikre at tiltakene som utredes er gjennomførbare. Hvilke tiltak som er nødvendige å gjennomføre for å sikre at grenseverdiene overholdes må kartlegges i arbeidet med tiltaksutredningen som både kommunen og anleggseiere skal være involvert i.

Når en slik påleggskompetanse nå inkluderes i kommunenes verktøykasse blir det viktig å presisere hvordan denne bestemmelsen skal brukes i kommentarer til forskriften og gjennom veiledning, og da spesielt å understreke at hjemmelen gjelder tiltak som er nødvendige for å sikre at grenseverdiene overholdes. I tillegg er det foreslått presisert i forskriften at denne bestemmelsen ikke har tilbakevirkende kraft på handlingsplaner som er levert før forskriften trer i kraft.

Miljødirektoratet kjenner til få tilfeller hvor det har vært gitt generelle pålegg om å gjennomføre tiltak. Vi vurderer det likevel som hensiktsmessig å få inn en hjemmel til å pålegge konkrete enkelttiltak for å sikre at anleggseiere gis insentiv til å bidra til effektive og gjennomførbare tiltak i handlingsplanene, og at anleggseier ikke skal kunne trenere et problem ved å gjennomføre mindre effektive tiltak.

Ved at anleggseier er kjent med at kommunen kan kreve at tiltakene som inkluderes i handlingsplanen gjennomføres, gis anleggseier insentiv til å inkludere tiltak som bidrar reelt til måloppnåelse til lavest mulig kostnad, og som er praktisk gjennomførbare. Når anleggseier er kjent med at tiltakene kan kreves gjennomført reduseres insentivet til å inkludere ambisiøse, men lite forpliktende tiltak som ikke er praktisk eller økonomisk gjennomførbare i handlingsplanene. Dette vil også kunne øke gjennomføringsevnen til anleggseier, fordi det vil kreve en forankring internt hos anleggseier som ikke har vært like gjeldende tidligere. At anleggseiere må forplikte seg til å gjennomføre tiltakene i handlingsplanen følger også av de foreslåtte kravene til innhold i tiltaksutredninger i vedlegg 5.

Sammen med muligheten for å knytte tvangsmulkt til pålegget mener Miljødirektoratet at denne endringen vil gjøre handlingsplanene mer forpliktende og sikre at tiltak gjennomføres. Kommunale pålegg om tiltak kan påklages til Miljødirektoratet, og prøves for domstolene.

4.3.3 Spesifisering av at tiltaksutredningen skal inneholde en forpliktende handlingsplan

For å sikre at tiltakene i handlingsplanen blir gjennomført foreslår vi å spesifisere at tiltaksutredningen som skal legges fram for Miljødirektoratet innen 2 år etter at tiltaksutredningsplikten er utløst, skal inneholde tiltak som anleggseierne har forpliktet seg til å gjennomføre. Det vil bidra til å sikre at tiltakene som inkluderes i handlingsplanen er tiltak alle parter vurderer at de kan gjennomføre både med hensyn på kostnader og tidsplan. Dette er vesentlig for at arbeidet med å forbedre luftkvaliteten faktisk blir satt ut i live. Anleggseier kan inkludere tiltak som de vil jobbe for at gjennomføres på sikt i en handlingsplan, men må da også inkludere tiltak som anleggseier selv kan gjennomføre i påvente av at større tiltak som krever mer forankring eller politisk støtte kan gjennomføres.

I tilfeller hvor anleggseier ikke har tilgjengelige tiltak og virkemidler for å sikre at grenseverdiene overholdes er det anleggseiers plikt å så tidlig som mulig melde ifra om dette, slik at behovet for ytterligere tiltak kan løftes til relevant beslutningstaker, for eksempel kommune eller departement.

4.3.4 Innføre krav om rapportering på status for gjennomføring av tiltak

Vi foreslår å innføre krav om rapportering på status for gjennomføring av tiltak som styringsverktøy for Miljødirektoratet for å sikre at staten oppfyller sine forpliktelser etter EUs luftkvalitetsdirektiver. Miljødirektoratet anser det som et mykere styringsverktøy enn for eksempel bøter eller pålegg til anleggseiere om å gjennomføre tiltak, og mener at krav om rapportering på status vil ha tilstrekkelig effekt.

En rapportering på status for gjennomføring av tiltakene underveis i handlingsplanperioden vil kunne bidra til å øke gjennomføringen av tiltak. Det er Miljødirektoratets erfaring at flere kommuner allerede i dag utarbeider årlige statusrapporter til politisk ledelse i kommunen. Å rapportere på gjennomføring av tiltak i handlingsplanen kan tenkes å gjøres i forlengelse av dette.

En rutinemessig rapporteringsplikt vil legge et press på både kommune og anleggseiere for å gjennomføre tiltakene de har forpliktet seg til i handlingsplanen. En rapportering hvert annet år er tenkt å sikre kontinuerlig arbeid med gjennomføring av tiltak, da tiltaksutredninger vanligvis har en fireårig tidshorison. At det skal rapporteres på tiltakene i handlingsplanen vil samtidig kunne bidra til at kommunene og anleggseiere får en anledning til å vurdere om tiltakene som er inkludert i handlingsplanen virker som de skal. Dette kan også bidra til å synliggjøre behov for eventuelle justeringer for å oppnå ønsket effekt.

Vi foreslår at rapporteringsdatoen settes til 1. september, og at første rapportering skal skje andre året en tiltaksutredning er gjeldende, og deretter hvert andre år så lenge tiltaksutredningsplikten er utløst. Et felles tidspunkt for rapportering vil forenkle Miljødirektoratets saksbehandling ved å gi økt mulighet for enhetlig og effektiv saksbehandling. Det vil også være en fordel for kommunen å forholde seg til en fast dato. Dette muliggjør også felles gjennomgang av rapporteringen for eksempel i fora som Bedre byluft-forum, noe som både vil kunne ha en opplærende effekt og gi press på at kommunen kan vise til et aktivt arbeid med å sikre god luftkvalitet.

Det er nødvendig at Miljødirektoratet gir god veiledning om hvordan rapporteringen skal gjennomføres for å sikre at man oppnår ønsket gevinst uten unødvendig ressursbruk.

4.4 Øke kompetansen om lokal luftkvalitet hos statsforvalteren

Vi mener at statsforvalteren bør ha en grunnleggende kompetanse om regelverket og luftforurensningssituasjonen i kommunene. Dette vil hjelpe statsforvalteren til å ivareta rollene de har som pådriver og veileder knyttet til forurensningsforskriften kapittel 7, og som statlig planmyndighet der de skal ivareta hensynet til luftkvalitet i plansammenheng.

For å bidra til å heve statsforvalterens kompetanse om lokal luftkvalitet i kommunene i de enkelte fylkene, og om regelverket foreslår vi flere endringer i forskriften:

- Tiltaksutredninger skal sendes på orientering til statsforvalteren, jf. ny § 7-16 femte ledd.
- Kommunen skal sørge for at statsforvalteren er involvert i arbeidet med tiltaksutredninger, primært tenkt gjennom deltakelse i en referansegruppe, jf. ny § 7-16 tredje ledd og ny § 7-5 fjerde ledd.
- Tilsynsmyndighet (se utdypning av forslagene under punkt 5.1.2.)
 - Alternativ A) at tilsynsmyndigheten beholdes hos kommunen
 - Alternativ B) at tilsynsmyndigheten flyttes til statsforvalteren i de tilfellene hvor kommunen er anleggseier. Kommunen beholder rollen som tilsynsmyndighet for

resten av kapittelet. Statsforvalteren får hjemmel til å gi kommunen pålegg slik at avvik kan følges opp med vedtak, jf. ny § 7-5 første og andre ledd. .

Vi vurderer at disse grepene vil være med på å gi statsforvalteren nødvendig kompetanse om lokal luftkvalitet, og samtidig gjøre statsforvalteren i stand til å fange opp problematikk på tvers av kommunegrensene- og være kjent med tiltak og virkemidler som vil ha effekt/påvirkning utover kommunegrensen.

Statsforvalteren gjennomførte tilsyn med kommunens myndighetsutøvelse etter forurensningsforskriften kapittel 7 i 2016, og vi opplevde at dette tilsynet økte kompetansen hos statsforvalteren, i tillegg til å ha positiv effekt på bevisstgjøring og kunnskapsoppbygging om regelverket hos kommunene. Det ble i oppsummeringsrapporten etter tilsynet konkludert med at det behov for revidert regelverk og forbedret veiledermaterieell, og at det på sikt kan være behov for å følge opp dette, og om kommunene er blitt bedre til å følge opp regelverket.

Vi mener at det å gi kommunen plikt til å sørge for at statsforvalteren er involvert i arbeidet med tiltaksutredninger vil muliggjøre at statsforvalteren fungerer som en kanal for kunnskapsoverføring på tvers av kommunene i sitt fylke, og bidra til å øke samarbeidet mellom aktuelle kommuner.

At statsforvalteren får en rolle i arbeidet med lokal luftkvalitet kan også bidra til å sikre god samordning mellom ulike anleggseiere. Dette er spesielt relevant etter at fylkeskommunene fra 2020 fikk overført ansvaret for fylkesveinettet fra Statens vegvesen som del av regionreformen. I arbeidet med lokal luftkvalitet skal veinettet skal ses på som én kilde til tross for at det er flere anleggseiere, og det er derfor viktig at anleggseierne er godt koordinert for å sikre at utslipp fra vei følges opp på en koordinert måte på tvers av anleggseiere.

Trondheim kommune trekker fram at antall aktører, god koordinering og kompetanse er viktige suksessfaktorer for gjennomføring av tiltak, og de uttrykker i sin tiltaksutredning fra 2018 bekymring knyttet til drift av veinettet i Trondheim etter at ansvaret for drift av de største veiene i sentrum ble overdratt til fylkeskommunen. Godt samarbeid mellom aktørene for å redusere luftforurensning fra vei trekkes også fram i Statens vegvesen sin erfaringsrapport om driftstiltak for svevestøv (Statens vegvesen, 2018).

4.5 Tydeliggjøre krav om måling av luftkvalitet

Bestemmelsene som omhandler krav til overvåking av lokal luftkvalitet er tydeliggjort, blant annet ved å;

- samle alt innhold som omhandler måling i ny § 7-14 om måling og beregning.
- inkludere vurderingstersklene, som i dagens forskrift er vedlegg 2, som egen paragraf i ny § 7-11. Vurderingstersklene brukes blant annet til å avgjøre når det er behov for å overvåke eller beregne luftkvaliteten.
- inkludere en beskrivelse av at det er Miljødirektoratets oppgave å sørge for at krav til det nasjonale målenettverket overholdes i tråd med krav i EUs luftkvalitetsdirektiver, jf. ny § 7-7 tredje ledd.
- henviser til at luftkvalitetsmålinger skal skje i tråd med *Kvalitetssystemet for måling av luftkvalitet* for å sikre at kravene i gjeldende EU-regelverk er overholdt, jf. ny § 7-14 syvende ledd.

- tydeliggjøre at rollen Nasjonalt referanselaboratorium for luft har også omfatter å kvalitetssikre håndtering av måledata, og ikke kun målinger av luftkvalitet, jf. ny § 7-14 sjette ledd.
- gjøre endringer som er beskrevet i kapittel 5.2 for å tydeliggjøre hvilke parter som har plikter og ansvar når det gjelder måling av luftkvalitet.
- tydeliggjøre de overordnede kravene til plassering av målestasjoner, jf. nytt vedlegg 4.

Kravene til overvåking av bakkenær ozon er tydeliggjort ved å;

- inkludere bestemmelsene i dagens vedlegg 2 som inneholder alle mål- og terskelverdier for bakkenær ozon, som selvstendige paragrafer i del III, jf. ny § 7-17 til og med § 7-19.
- henviser til at målinger skal skje i tråd med *Kvalitetssystemet for måling av luftkvalitet* for å sikre at kravene i gjeldende EU-regelverk er overholdt, jf. ny § 7-20 og ny § 7-21.
- forenkle dagens § 7-13 og § 7-14, blant gjennom å sette krav til antall målestasjoner i tabell, og kutte tekst som allerede fins i andre bestemmelser, jf. ny del III om bakkenær ozon.

4.6 Sikre kvaliteten på luftkvalitetsberegninger

For å sikre god, enhetlig og sammenlignbar kvalitet og praksis på utredninger av luftkvalitet, både når det gjelder inngangsdata og luftkvalitetsberegninger, foreslår vi å gi Miljødirektoratet mulighet til å stille krav til målinger og beregninger gjennom egne forskrifter. I gjeldende regelverk har Miljødirektoratet allerede hjemmel til å "stille nærmere krav til prosedyrer, metoder og dokumentasjon for målinger", men det spesifiseres nå at Miljødirektoratet kan fastsette disse kravene i forskrift.

I Nilu og Civitas sin vurdering av kvalitetskrav til luftkvalitetsberegninger (Tarrason et. al 2018) trakk de fram tre krav de mener bør stilles til luftkvalitetsberegninger; *rapporteringskrav*, *dokumentasjonskrav* og *kvalitetskrav*. Ved at Miljødirektoratet får mulighet til å gi forskrift om prosedyrer, metoder og dokumentasjon for beregninger, jf. ny § 7-6 tredje ledd, kan det utarbeides standarder for beregninger tilsvarende *Kvalitetssystemet for målinger*. I tillegg kan vi stille krav om at disse skal følges.

Vi vurderer at å stille kvalitetskrav vil bidra til å bedre kvaliteten på beregninger av luftkvalitet, fordi vi kan sikre at beregningsmetode og kvalitet er tilpasset formålet. Det vil også gjøre kommunene kompetente til å stille gode krav når de gjør innkjøp, og det blir tydelig for tilbyderne hva de skal levere.

Det vil også være viktig at arbeid med å stille krav til luftkvalitetsberegninger er i tråd med arbeid på området som skjer i regi av EU, blant annet gjennom fora som ekspertgruppen under luftkvalitetsdirektivene, Fairmode og Cen.

Sammen med en ny bestemmelse som sier at kommunen skal sørge for rapportering om utslipp fra aktuelle kilder etter nærmere bestemmelser, åpnes det for at det på sikt vil være mer presise estimater av utslipp, jf. ny § 7-24, fjerde ledd, som vil være med på å sikre kvaliteten på luftkvalitetsberegninger.

5. Hvem berøres av forslaget?

Endringene som følger av vårt forslag til revidering av dagens forurensingsforskrift kapittel 7 vil berøre kommunen, anleggseiere, statsforvalteren, Miljødirektoratet, Nasjonalt referanselaboratorium for luft, befolkningen og næringslivet.

5.1 Kommune

Flere av endringene gjelder kommunen. Imidlertid inneholder flere av disse ikke faktiske endringer av krav i regelverket, men kun videreføring eller presisering av gjeldende rett.

Følgende forslag medfører en faktisk endring av regelverket;

- Tilsynsmyndighet, dersom Alternativ B) velges. Alternativ B) innebærer å flytte tilsynsmyndighet for kommunale anlegg fra kommune til statsforvalter, jf. ny § 7-5 første ledd. Alternativ A vil være en videreføring av dagens regelverk og vil ikke ha konsekvenser.
- Gi kommunen mulighet til å pålegge gjennomføring av enkelttiltak i handlingsplaner som anleggseier har medvirket til innen en gitt frist, jf. ny § 7-3 andre ledd.
- Kommunen skal kjenne til luftforurensingssituasjonen i sin kommune, jf. ny § 7-4 første ledd.
- Kommunen skal sikre at de oppdaterte kravene til innhold i tiltaksutredninger følges. Kravene er beskrevet i ny § 7-16 og nytt vedlegg 5.
- Kommunen skal rapportere på status for gjennomføring av tiltak i tiltaksutredningen til Miljødirektoratet innen 1. september hvert andre år, og sørge for at tiltaksutredningen revideres hvert fjerde år. De må også sikre at statsforvalteren får tiltaksutredningen på orientering.
- Oppdaterte krav til informasjon og rapportering, jf. ny § 7-23 og ny § 7-24.

5.2 Anleggseier

Det gjøres ingen direkte endringer i hvilke plikter anleggseier skal følge opp, men anleggseier vil måtte forholde seg til endringer som er gjort i krav knyttet til;

- Tiltaksutredninger, jf. ny § 7-16 og nytt vedlegg 5.
- Luftkvalitetsmålinger, inkl. ozonmålinger i bynære områder, jf. ny § 14, ny § 7-20 og nytt vedlegg 4.
- Informasjon, jf. ny § 7-23.
- Rapportering, jf. ny § 7-24.

Anleggseier vil også kunne bli berørt av den utvidede påleggskompetansen til kommunen, og de nye pliktene som kommunen skal sørge for, jf. kapittel 6.1.

5.3 Statsforvalteren

Statsforvalteren har i dagens forskrift kun en rolle der de er konsesjonsmyndighet for anlegg som bidrar til nivåene av luftforurensning.

Det er gjort flere endringer som gjelder statsforvalteren;

- Statsforvalteren skal motta tiltaksutredninger til orientering, jf. ny § 7-16 femte ledd.
- Statsforvalteren skal sitte i referansegrupper når tiltaksutredninger utarbeides, jf. ny § 7-16 tredje ledd og ny § 7-5.
- Tilsynsmyndighet, dersom Alternativ B) velges. Alternativ B) innebærer at statsforvalteren skal føre tilsyn med bestemmelsene der kommunen er anleggseier, jf. ny § 7-5. Alternativ A vil være en videreføring av dagens regelverk og vil ikke ha konsekvenser.

5.4 Miljødirektoratet

Miljødirektoratet vil berøres av forslag til revidert forskrift. De viktigste endringene som foreslås er;

- Miljødirektoratet gis mulighet til å gi forskrift om prosedyrer, metoder og dokumentasjon for målinger og beregninger, jf. ny § 7-6 tredje ledd.
- Miljødirektoratet kan gi forskrift om rapportering om utslipp, jf. ny § 7-6 niende ledd.
- Miljødirektoratet må følge opp at kommunen legger fram en tiltaksutredning, inkludert en forpliktende handlingsplan, som er i tråd med oppdaterte krav til innhold i tiltaksutredninger, jf. ny § 7-16 femte ledd.
- Miljødirektoratet må følge opp at tiltaksutredninger leveres hvert fjerde år der tiltaksutredningsplikten er utløst, jf. ny § 7-16 sjette ledd.
- Miljødirektoratet må gjennomgå kommunens rapportering på status for gjennomføring av tiltak i handlingsplanen, jf. ny § 7-16 syvende ledd.
- Der Miljødirektoratet har ansvar for å overvåke luftkvaliteten må de oppdaterte kravene til informasjon følges opp, jf. ny § 7-23.
- Miljødirektoratet skal være klagemyndighet for alle vedtak, jf. ny § 7-25.
- Miljødirektoratet må vurdere om det er behov for å utarbeide en nasjonal handlingsplan for bakkenær ozon, jf. ny § 7-22.

5.5 Nasjonalt referanselaboratorium for luft

Nasjonalt referanselaboratorium (NRL) for luft sin rolle videreføres. Forskriften omformuleres noe, slik av også håndtering av måledata blir en del av NRL sin rolle i tillegg til målinger av luftkvalitet, jf. ny § 7-14. Dette er en tydeliggjøring av NRLs eksisterende rolle, og medfører ingen reell endring av NRLs rolle, plikter eller ansvar.

5.6 Befolkning

For befolkningen innebærer forslaget få endringer utover en liten utvidelse av hvilken informasjon offentligheten har krav på, jf. ny § 7-23. Dersom forskriftsendringene bidrar til økt etterlevelse av pliktene i forskriften vil befolkningen kunne få helsenytte i form av bedret luftkvalitet. Det er spesielt personer i sårbare grupper som vil få nytte av at grenseverdiene overholdes og at nivåene av luftforurensning reduseres.

5.7 Næringslivet

Private aktører som på vegne av anleggseiere eller kommunen gjennomfører oppgaver med å måle luftkvalitet, gjennomføre luftkvalitetsberegninger og utarbeide tiltaksutredninger vil måtte forholde seg til reviderte krav. Det vil i hovedsak gjelde;

- Oppdatert vedlegg 5 som spesifiserer krav til innhold i en tiltaksutredning.
- At Miljødirektoratet kan stille nærmere krav til beregninger, jf. ny § 7-6 tredje ledd.

6. Nytte og kostnader av forslaget

Forslaget til revidert forskrift innebærer i stor grad en videreføring av gjeldende rett, noe som i utgangspunktet ikke fører til reelle endringer i aktørenes praksis, eller økte eller endrede kostnader

for de som berøres. Ettersom plikten til å gjennomføre nødvendige tiltak følger av dagens regelverk vil vi presisere at det kun vil bli merkostnader for anleggseier i tilfeller hvor anleggseier ikke oppfyller pliktene de har etter regelverket. I disse tilfellene vil anleggseier få merkostnader sammenlignet med dagens praksis, men vil samtidig oppfylle pliktene de allerede har i gjeldende regelverk. Merkostnadene følger derfor ikke av presiseringer vi har gjort i seg selv, men av at anleggseiere i større grad må etterkomme pliktene de allerede har.

På noen områder forventer vi imidlertid at aktørene vil kunne bli påført kostnader. Det vil i hovedsak være knyttet til:

- Plikt til å kjenne luftforurensningssituasjonen i kommunen, jf. § 7-4. Kommuner som allerede arbeider med lokal luftkvalitet vil ikke ha kostnader knyttet til å følge opp denne plikten fordi de allerede gjør det som kreves, mens kommuner som ikke har oversikt over luftkvaliteten vil kunne få dette i løpet av kort tid og ved liten arbeidsinnsats ved hjelp av den nye fagbrukertjenesten for lokal luftkvalitet. Vi vurderer derfor at merarbeidet for å etterkomme denne plikten isolert sett er begrenset til maksimalt ett dagsverk per kommune per år.
- Rapportering på handlingsplaner, jf. ny § 7-16 syvende ledd. Et grovt anslag for arbeidsmengden knyttet til rapportering på gjennomføring av tiltak er 1-3 dagsverk per kommune og totalt 1-3 ukesverk for tilknyttet saksbehandling i Miljødirektoratet, avhengig av antall handlingsplaner det rapporteres på.
- At Miljødirektoratet kan stille nærmere bestemmelser til rapportering om utslipp som betyr at kommune og anleggseier kan bli pliktig til å rapportere, jf. ny § 7-6 niende ledd. Dette vil imidlertid måtte gjennomføres ved å fastsette en egen forskrift, og de faktiske kostnadene ved rapporteringen vil måtte utredes i forbindelse med høring av en slik forskrift. Kostnadene vil avhenge av omfang.
- At det kan stilles kvalitetskrav til beregninger, jf. ny § 7-6 tredje ledd. Dette forslaget vil ikke medføre økte kostnader før Miljødirektoratet eventuelt fastsetter en egen forskrift om dette. En slik forskrift må eventuelt på høring før den fastsettes.
- Forskriftsendringene vil kunne øke antallet utredede og gjennomførte tiltak blant anleggseiere som i dag ikke gjennomfører slike, også til tross for at de også i dag er pålagt å gjennomføre dem. Dette medfører merkostnader sammenliknet med dagens situasjon, men økt gjennomføring av tiltak vil samtidig gi nytteeffekter i form av bedret luftkvalitet.

Det kan også komme kostnader som følge av at gjeldende rett tydeliggjøres, og at det er innført nye bestemmelser for å øke gjennomføring av dagens plikter. For eksempel vil noen aktører kunne få økte kostnader fordi de må iverksette tiltak som de frem til nå ikke har gjennomført, men vil samtidig oppfylle pliktene de allerede har i gjeldende regelverk. Dersom anleggseiere som følge av endringen gjennomfører nødvendige tiltak for å bedre luftkvaliteten vil de få økte kostnader, men samtidig vil det at grenseverdiene overholdes bidra med helsenytte for samfunnet. For eksempler på nytte og kostnader ved gjennomføring av tiltak for å bedre luftkvaliteten viser vi til rapporten *Grenseverdier for svevestøv - Forslag til reviderte grenseverdier for PM10 og PM2,5* (rapport M-1669, 2020).

Miljødirektoratet forventer at aktørene med god veiledning relativt raskt vil kunne tilpasse arbeidet i henhold til revidert forskrift, men aktørene vil få administrative kostnader i en overgangsperiode, og spesielt for statsforvalteren som tidligere ikke har hatt en rolle. For Miljødirektoratet vil det bli nødvendig å oppdatere og utarbeide veiledere, og å informere aktørene. Disse konsekvensene vurderes som små, spesielt fordi meningsinnholdet i forskriften i stor grad er det samme. For de fleste av endringene forventes de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene å være lave. Nytteeffekten av presiseringene og endringene i forskriften vil virke forenkling og gi økt gjennomføringsevne, noe som fører til redusert administrativ byrde, mindre luftforurensning og færre skadevirkninger av luftforurensning. Etter Miljødirektoratets syn vil nytten av de foreslåtte endringene være større enn kostnadene.

Det kan være en utfordring at samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak ikke blir gjennomført fordi enkeltkommuner eller anleggseiere som må bære kostnadene ved å gjennomføre tiltak ikke nødvendigvis er de samme som henter ut nytteeffektene av å redusere forurensningsnivåene. I tillegg vil kostnadene ved å gjennomføre tiltakene ha direkte budsjettmessige virkninger, mens nyttevirkningene i form av redusert helsetap vil være mindre synlige, eller ikke synlige i det hele tatt for de som bekoster tiltakene.

For en utdyping av konsekvensene av endringene viser vi til vedlegg 2 som beskriver nytte og kostnader for hver enkelt paragraf.

7. Prinsipielle spørsmål og forutsetninger for vellykket gjennomføring

Vi har vurdert om forslag til revidert kapittel 7 vil berøre prinsipielle spørsmål, dvs. en vurdering av om det er absolutte begrensninger for tiltaksutforming som ikke må overskrides, og hvordan tiltaket påvirker, både støtter opp om eller svekker, viktige samfunnsverdier eller prinsipielle hensyn, som for eksempel den enkeltes personvern og integritet, rettssikkerhet, samvittighets- / livssynsspørsmål eller likestillings- og diskrimineringsspørsmål eller tiltak som særskilt berører urfolk eller minoriteter. Vi forventer ikke at endringene vil komme i konflikt med disse prinsippsspørsmålene. For å sikre vellykket gjennomføring av revidert forskrift, er det nødvendig at Miljødirektoratet oppdaterer og utarbeider ny veiledning inkludert oppdaterte kommentarer til hvordan paragrafene i forskriften skal forstås og benyttes. I tillegg vil det være viktig at Miljødirektoratet informerer og veileder aktørene om revidert forskrift, blant annet om hvilke endringer som er gjort og hvordan nye bestemmelser skal forstås. Det bør tilbys opplæring gjennom kurs, webinarer, Bedre byluft-forum og liknende.

For at statsforvalteren skal kunne fylle den foreslåtte rollen som tilsynsmyndighet og være involvert i arbeidet med tiltaksutredninger er det viktig at statsforvalterne har mulighet til å frigjøre, innhente og/eller bygge opp tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å utføre nye oppgaver, og at Miljødirektoratet utarbeider nødvendig veiledning.

8. Referanser

Aas, W., Fiebig, M., Solberg, S. og Yttri, K.A. (2019). *Monitoring of long-range transported air pollutants in Norway. Annual Report 2018*. NILU report 8/2019

Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on ambient air quality and cleaner air for Europe: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/en/ALL/?uri=CELEX:32008L0050>

Directive 2004/107/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 2004 relating to arsenic, cadmium, mercury, nickel and polycyclic aromatic hydrocarbons in ambient air: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32004L0107>

2011/850/EU: Commission Implementing Decision of 12 December 2011 laying down rules for Directives 2004/107/EC and 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council as regards the reciprocal exchange of information and reporting on ambient air quality (notified under document C(2011) 9068): <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011D0850>

Kommisjonsdirektiv (EU) 2015/1480 av 28. august 2015 med endringer i flere vedlegg til europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/107/EF og 2008/50/EF vedrørende regler om referansemetoder, datavalidering og plassering av målepunkter for vurdering av lokal luftkvalitet: <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/1480/oj>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* Prop. 46 L (2017-2018)

Lopez-Aparicio, S., Grythe, H., Thorne, R. J., og Vogt, M. (2020). *Costs and Benefits of Implementing an Environmental Speed Limits in a Nordic city*. Science of The Total Environment Volume 720, 10 June 2020, 137577
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969720310883>

Miljødirektoratet (2014). *Håndbok for kvalitetssystem for målinger av luftkvalitet*. M-39 | 2014

Miljødirektoratet (2015). *Veileder til forurensningsforskriften kapittel 7 om lokal luftkvalitet*. M-413 | 2015

Miljødirektoratet (2015). *Norges målenettverk for luftkvalitet. Gjennomgang av stasjonsplasseringer i forhold til krav i EUs luftkvalitetsdirektiver*. M-358 | 2015

Miljødirektoratet (2016). *Oppsummering av resultater for kommunetilsyn 2016. Myndighetsutøvelse med lokal luftkvalitet*. M-717 | 2016

Miljødirektoratet (2018). *Svar på oppdrag om myndighetsfordeling og roller - lokal luftkvalitet*.

Miljødirektoratet, Statens vegvesen Vegdirektoratet, Folkehelseinstituttet og Meteorologisk institutt (2020). *Grenseverdier for svevestøv - Forslag til reviderte grenseverdier for PM10 og PM2,5*. Rapport M-1669/2020.

NOU 2016:4 (2016) *Ny kommunelov*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Riksrevisjonen (2016). *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god luftkvalitet i byområder*. Dokument 3:3 (2015-2016)

Statens vegvesen, Vegdirektoratet (2018). *Driftstiltak mot svevestøv i Trondheim kommune. Erfaringsrapport for tiltak før og etter 2013*. Statens vegvesens rapporter Nr. 348

Tarrason, L. Høiskar, B.A. Guerreiro, C., Berge, E. og Selvig, E. (2018). *Kvalitetskrav knyttet til luftkvalitetsberegninger i norsk regelverk. Status og anbefalinger til videre prosess*. Nilu Rapport 7/2018

Trondheim kommune, Miljøenheten, (2018). *Tiltaksutredning mot luftforurensning (rev. 2018)*.

Tønnesen, D, Hak, C., Lopez-Aparicio, S. og Tarrason, L. (2014). *Kartlegging av forurensningssituasjonen i norske byer og tettsteder med vurdering av soneinndeling og eksisterende målenettverk*. Nilu rapport nr. OR 41/2014.

Øverland S, Knudsen AK, Vollset SE, Kinge JM, Skirbekk V, Tollånes MC. *Sykdomsbyrde i Norge*

2016. Resultater fra Global Burden of Diseases, Injuries, and Risk Factors Study 2016 (GBD 2016). [Disease Burden in Norway 2016. Results from the Global Burden of Diseases, Injuries, and Risk Factors Study 2016 (GBD 2016) Rapport 2018. Bergen/Oslo: Folkehelseinstituttet, 2018.