



# Innst. 229 S

(2014–2015)

## Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Dokument 8:62 S (2014–2015)

### **Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Ingunn Gjerstad, Snorre Serigstad Valen og Torgeir Knag Fylkesnes om retten til trygg og giftfri luft**

Til Stortinget

#### **Sammendrag**

Følgende forslag fremmes i representantforslaget:

- «1. Stortinget ber regjeringen foreslå lovhjemmel for at staten skal kunne ilegge bøter til kommuner som bryter grenseverdiene for luftkvalitet per time.
2. Stortinget ber regjeringen foreslå lovhjemmel om statlige pålegg om ekstratiltak, samt bøter, til kommuner som bryter grensene for luftkvalitet som årsgjennomsnitt.»

#### **Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Eva Kristin Hansen, Per Rune Henriksen, Tone-Helen Toften og Terje Aasland, fra Høyre, Nikolai Astrup, Tina Bru, Odd Henriksen og Eirik Milde, fra Fremskrittspartiet, Jan-Henrik Fredriksen og Oskar J. Grimstad, fra Kristelig Folkeparti, Rigmor Andersen Eide, fra Senterpartiet, Marit Arnstad, fra Venstre, lederen Ola Elvestuen, fra Sosialistisk Venstreparti, Heikki Eidsvoll Holmås,

og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til Dokument 8:62 S (2014–2015).

Komiteen viser til at forurenset luft er et svært alvorlig miljø- og folkehelseproblem. Det europeiske miljøbyrået (EEA) anslår at dårlig luftkvalitet fører til at nesten en halv million mennesker dør for tidlig hvert år. For Norge er det ifølge Miljødirektoratet beregnet at det trolig er nærmere 1 500 mennesker som dør for tidlig som følge av dårlig luftkvalitet. I flere norske byer forekommer det overskridelser av forurensningsforskriftens og luftkvalitetsdirektivets grenseverdier for NO<sub>2</sub> og PM<sub>10</sub> (svevestøv).

Komiteen viser til at dette medfører nedsatt livskvalitet og negative helsekonsekvenser for menneskene som oppholder seg der. Små barn og personer med astma, kols, kronisk hoste, bronkitt og hjerte- og karsykdommer er spesielt utsatt. 11. februar i år ble Norge også stevnet inn for EFTA-domstolen for brudd på luftkvalitetsdirektivet. Komiteen vil derfor peke på at det er et stort behov for nye tiltak for å redusere luftforurensningen i byene, og mener dette arbeidet må prioriteres høyt i årene som kommer.

Komiteen viser til at det er kommunen som er forurensningsmyndighet for lokal luftkvalitet i forurensningsforskriften, og har ansvar for å iverksette tiltak for å sikre at grenseverdiene overholdes.

Komiteen mener samtidig at det er et nasjonalt ansvar å sikre innbyggernes rett til trygg luft.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, viser til at Riksrevisjonen har igangsatt en forvaltningsrevisjon av myndighetenes arbeid med å sikre god luftkvalitet, som forventes å foreligge sommeren 2015, og er enig med statsråden i at det vil være hensiktsmessig å avvente

en vurdering av gjeldende regelverk til Riksrevisjonen har presentert sine funn.

Flertallet mener videre at det er uklart om det er kommunen som anleggseier eller kommunen som forurensningsmyndighet som berøres av representantforslaget i Dokument 8:62 S (2014–2015). Som et eksempel kan kommunen som forurensningsmyndighet gi staten som anleggseier, pålegg om å iverksette tiltak i medhold av forurensningsforskriften. Dersom staten ikke imøtekommer dette pålegget, vil kommunen etter representantforslaget risikere å få bøter/pålegg om ekstratiltak fra staten som følge av at staten ikke iverksetter tiltak. Hvis forslagene berører kommunen som anleggseier, vil det være komplisert å fordele utslippsansvaret på for eksempel riks-, fylkes- og kommunale veier innenfor en time eller et døgn.

Flertallet påpeker at selv om kommunen er forurensningsmyndighet for lokal luftkvalitet, har kommunen ikke mulighet til å pålegge forurenser spesifikke tiltak. Dette har den enkelte forurenser et selvstendig ansvar for å vurdere. Flere kommuner, som Bergen og Oslo, har etterspurt konkrete og målrettede virkemidler for å redusere utslippene av NO<sub>2</sub>.

Flertallet er derfor fornøyd med at regjeringen igangsetter et lovarbeid for etablering av lavutslippssoner i de kommuner som ønsker dette, jf. Innst. 159 S (2014–2015).

Flertallet viser til at regjeringspartiene sammen med Venstre og Kristelig Folkeparti i statsbudsjettet for 2015 forsterker klimaforliket og innfører tiltak som på kort og lang sikt vil forbedre luftkvaliteten. Budsjettet inneholdt blant annet avgiftslettelser for ladbare hybrid-biler og en videreføring av eksisterende avgiftsfordeler for elbil.

Flertallet viser til at regjeringen, sammen med Venstre og Kristelig Folkeparti, har igangsatt arbeidet med en full gjennomgang av kjøretøy- og drivstoffavgiftene for å stimulere til en mer moderne og miljøvennlig bilpark. Regjeringen tar sikte på å presentere resultatet av denne gjennomgangen i forbindelse med fremleggelsen av revidert nasjonalbudsjett 2015. Avslutningsvis viser flertallet til at regjeringen innen 2018 vil sikre utfasing av fyring med fossil olje i alle offentlige bygg. Dette vil ha en positiv påvirkning på lokal forurensning og luftkvalitet.

Flertallet viser videre til at Stortinget i Innst. 147 S (2014–2015) ba regjeringen sørge for at kollektivtrafikken i 2025 som hovedregel benytter null- eller lavutslippsteknologi eller klimanøytralt drivstoff. I samme innstilling ba også Stortinget regjeringen i samarbeid med havneeierne lage en helhetlig plan for økt bruk av landstrøm i norske havner, herunder finansiering og virkemidler for å oppnå dette.

Flertallet mener det er problematisk at enkelte partiet på Stortinget ønsker å straffe kommuner for

utslipp som kommunene i dag ikke har virkemidler til effektivt å redusere. Flertallet viser i den forbindelse til Innst. 159 S (2014–2015), hvor Stortinget ba regjeringen komme tilbake til Stortinget på en egnet måte med forslag til virkemidler som i storbyene kan begrense bilbruk på riksveiene i perioder der luftforurensningen er høy.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre, mener bøtelegging av kommuner er et lite egnet virkemiddel for å bedre luftkvalitetene i kommunene, og støtter derfor ikke forslagene framsett i Dokument 8:62 S (2014–2015).

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Venstre viser videre til at mange kommuner har gjennomført en rekke tiltak for å bedre luftkvaliteten, samtidig som det er mange kommuner som har et stort handlingsrom til ytterligere tiltak. Disse medlemmer mener at kommuner må gis mulighet til flere lokale virkemidler, og viser til vedtak gjort i Innst. 159 S (2014–2015) til Dokument 8:90 S (2014–2015), hvor man ba regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om å gi kommunene hjemmel i vegtrafikkloven til å opprette lavutslippssoner, og forslag til virkemidler som kan begrense bilbruk på riksveiene i perioder der luftforurensningen er høy.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at bøtelegging og pålegg om ekstratiltak er et virkemiddel som er tatt i bruk i flere saker der kommuner ikke overholder nasjonale krav.

Disse medlemmer vil peke på at mange kommuner har gjennomført en rekke tiltak for å bedre luftkvaliteten, men disse medlemmer er samtidig enig med forslagsstillerne i at mange kommuner har handlingsrom til å gjennomføre nye tiltak som vil få ned utslippene. Eksempler på slike tiltak er økt satsing på kollektivtrafikk, satsing på tilrettelegging for sykkel og gange, rushtidsavgift, piggdekkavgift og redusert parkering i sentrum. Økte sanksjonsmuligheter mot kommuner som ikke iverksetter tilstrekkelige tiltak, vil derfor kunne bidra til bedre luftkvalitet.

Disse medlemmer understreker at strengere krav og økt bruk av sanksjoner mot kommunene må ledsages av bedre tilrettelegging for at kommunene får adgang til å gjennomføre tiltak, og viser til at Stortinget i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:90 S (2014–2015) ba regjeringen komme tilbake til Stortinget med et forslag om å gi kommunene hjemmel i vegtrafikkloven til å opprette lavutslippssoner,

og forslag til virkemidler som kan begrense bilbruk på riksveiene i perioder der luftforurensningen er høy.

Disse medlemmer viser til brev fra klima- og miljøministeren til energi- og miljøkomiteen av 20. mars 2015, der hun skriver at

«Etter forurensningsforskriften § 7-15 har Miljødirektoratet i dag adgang til å fastsette tvangsmulkt knyttet til vedtak etter forurensningsforskriftens kapittel om lokal luftkvalitet.»

Og (...)

«Miljødirektoratet har imidlertid ikke myndighet til å pålegge tiltak i situasjoner der det er fare for, eller der det foreligger, overskridelser av forskriftens grenseverdier».

Disse medlemmer mener det vil være hensiktsmessig at Miljødirektoratet gis mulighet til å kunne ilegge bøter til kommuner som bryter grenseverdiene for luftkvalitet, samt å foreslå lovhjemmel om statlige pålegg om ekstratiltak. Disse medlemmer mener bøter og pålegg om ekstratiltak skal ilegges kommunene av Miljødirektoratet basert på en faglig vurdering.

Disse medlemmer mener at forslagene til nye lovhjemler bør legges frem for Stortinget tidlig nok til at vedtakene kan tre i kraft før vinteren 2016.

Disse medlemmer tar opp forslagene fremsett i Dokument 8:62 S (2014–2015).

## **Forslag fra mindretall**

### **Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne:**

#### *Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen foreslå lovhjemmel for at staten skal kunne ilegge bøter til kommuner som bryter grenseverdiene for luftkvalitet per time.

#### *Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen foreslå lovhjemmel om statlige pålegg om ekstratiltak, samt bøter, til kommuner som bryter grensene for luftkvalitet som årsgjennomsnitt.

## **Komiteens tilråding**

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:62 S (2014–2015) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Ingunn Gjerstad, Snorre Serigstad Valen og Torgeir Knag Fylkesnes om retten til trygg og giftfri luft – vedlegges protokollen.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 14. april 2015

**Ola Elvestuen**

leder

**Rasmus Hansson**

ordfører

Vedlegg**Brev fra Klima- og miljødepartementet v/statsråden til energi- og miljøkomiteen, datert 20. mars 2015****Svar på representantforslag 62 S**

Jeg viser til Representantforslag 62 S fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Ingunn Gjerstad, Snorre Serigstad Valen og Torgeir Knag Fylkesnes om retten til trygg og giftfri luft.

Følgende forslag er fremmet:

- «2. Stortinget ber regjeringen foreslå lovhjemmel for at staten skal kunne ilegge bøter til kommuner som bryter grenseverdiene for luftkvalitet per time.
3. Stortinget ber regjeringen foreslå lovhjemmel om statlige pålegg om ekstratiltak, samt bøter til kommuner som bryter grensene for luftkvalitet som årsgjennomsnitt.»

Flere norske byer har i dag som representantene peker på overskridelser av forurensningsforskriftens og luftkvalitetsdirektivets grenseverdier for NO<sub>2</sub> og PM<sub>10</sub> (svevestøv). Dette medfører negative helsekonsekvenser for menneskene som oppholder seg der.

Dette er en problemstilling som også ESA er opptatt av, og den 11. februar i år ble Norge stevnet inn for EFTA-domstolen for brudd på luftkvalitetsdirektivet.

Jeg tolker forslagene som er fremmet slik at man med bøter i realiteten mener tvangsmulkt eller liknende administrative sanksjoner. Miljødirektoratet har ikke adgang til å iverksette strafferettslige sanksjoner, dette er forbeholdt påtalemyndighetene og domstolene.

Ved en eventuell revisjon av regelverket med sikte på at Miljødirektoratet skal fastsette tvangsmulkt også i tilfeller der kommunene har overskridelser av grenseverdiene, vil det være naturlig å også se nærmere på myndighetsfordelingen i forskriften. I dag er det eksempelvis slik at verken kommunene eller Miljødirektoratet kan pålegge anleggseiere å iverksette konkrete tiltak.

Det er kommunen som er forurensningsmyndighet for lokal luftkvalitet i forurensningsforskriften. Det betyr at kommunene skal sørge for at de nødvendige tiltak iverksettes for å sikre at grenseverdiene overholdes. Samtidig har ikke kommunen mulighet til å pålegge forurenserne spesifikke tiltak - dette er opp til forurenser å vurdere. Forurenser er i forskriften definert som eiere av anlegg og arealer hvor det foregår forurensende aktivitet, for eksempel kommu-

nen som eier av kommunale veger, Fylkeskommunen som eier av fylkesvegnettet eller Statens vegvesen som eier av riksveger. Forurenser har en selvstendig plikt til å følge forskriftens krav.

Miljødirektoratet kan gi pålegg om at flere eiere av anlegg skal samarbeide om gjennomføring av tiltaksutredning og tiltak jfr. forurensningsforskriften § 7-3. Miljødirektoratet kan etter forurensningsforskriften § 7-5 også gi pålegg om dekning og fordeling av anleggseiernes kostnader ved tiltak for å overholde kravene i forskriften §§ 7-6 og 7-7. Videre kan Miljødirektoratet stille nærmere krav til tiltaksutredningene, jfr. forskriften § 7-11. I Direktoratet utarbeidet også i 2014 en veileder om tiltaksutredninger. Etter forurensningsforskriften § 7-15 har Miljødirektoratet i dag adgang til å fastsette tvangsmulkt knyttet til vedtak etter forurensningsforskriftens kapittel om lokal luftkvalitet. Miljødirektoratet har i år sendt ut varsel om tvangsmulkt for oversittelse av frist til kommuner for å sikre at de overholder krav om å sende inn tiltaksutredninger.

Miljødirektoratet har imidlertid ikke myndighet til å pålegge tiltak i situasjoner der det er fare for, eller det foreligger, overskridelser av forskriftens grenseverdier.

Riksrevisjonen har iverksatt en forvaltningsrevisjon av myndighetenes arbeid med å sikre god luftkvalitet. Revisjonsrapporten forventes å foreligge sommeren 2015. Slik jeg ser det, er det hensiktsmessig å avvente en eventuell vurdering av gjeldende regelverk til Riksrevisjonen har presentert sine funn.

En side av problemstillingen stortingsrepresentantene reiser er også utvikling av virkemidler. Det nytter ikke å treffe vedtak om tvangsmulkt eller liknende dersom kommunene ikke mener de har tilstrekkelige virkemidler tilgjengelig. Flere kommuner har etterlyst ytterligere og mer målrettede virkemidler i arbeidet for å redusere utslippene av NO<sub>2</sub>. Bergen og Oslo kommune har f.eks etterspurt adgang til å etablere lavutslippssoner. Regjeringen vil sette i gang et lovarbeid for å legge til rette for at det kan etableres lavutslippssoner rettet inn mot lokal forurensning i kommuner som ønsker dette.

Bergen kommune har også etterspurt mulighet til å avvise skip i havn på dager med dårlig luftkvalitet. Dette reiser komplekse juridiske spørsmål som må vurderes nærmere, blant annet ved at Lovavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet blir konsultert.