



Innst. S. nr. 193

(2008–2009)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Dokument nr. 8:5 (2008–2009)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Gunnar Kvasheim, Vera Lysklætt, Borghild Tenden og Leif Helge Kongshaug om miljøstatus i årsberetningen for kommunene

Til Stortinget

SAMMENDRAG

I dokumentet fremmes følgende forslag:

I

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å endre kommuneloven slik at også kommunene får krav om å rapportere om miljø i sin årsberetning, på linje med private bedrifter.

II

Stortinget ber Regjeringen fremme nødvendige lovendringer for statlige virksomheter som avgir årsberetninger og innføre den samme plikten til miljørapportering også for disse."

Forslagsstillerne viser til at kommunene ikke er pålagt å rapportere om miljø i sin årsberetning. Men i medhold av lov om rett til miljøinformasjon, spesielt §§ 8 og 9, plikter kommunene å ha kunnskap om forhold ved virksomheten, herunder dens innsatsfaktorer og produkter, som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet. Det er naturlig at denne kunnskapen gjengis i kommunenes årsberetning.

Forslagsstillerne påpeker at kommunene påvirker det ytre miljø gjennom sin virksomhet, ved å gi utslippstillatelser, være stor byggherre og innkjøper,

en betydelig transportør og ofte være en stor eiendomsforvalter, både av bygg og naturområder.

Kommunene forvalter sentrale miljøoppgaver som drikkevann til innbyggerne, rensing av kloakk og avløpsvann, innsamling og håndtering av avfall, ulike typer vern, artsmangfold og regulering av arealer. Mange kommuner jobber både faglig og systematisk innen hver sine sektorer, mens det er få kommuner som gir en samlet og systematisk framstilling av den lokale miljøtilstanden. Det bør være like naturlig for staten og kommunene å stille krav til seg selv om årlig rapportering, som å stille krav til det private næringsliv om å gjøre det samme.

Forslagsstillerne ser det som naturlig å avgrense kommunenes plikt til å redegjøre for miljøstatus til kommunens egen virksomhet.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Tore Hagebakken, Saera Khan, Inger Løite, Tom Strømstad Olsen og Arild Stokkan-Grande, fra Høyre, Bent Høie og Torbjørn Røe Isaksen, fra Sosialistisk Venstreparti, Rolf Reikvam, fra Kristelig Folkeparti, Bjørg Tørresdal, fra Senterpartiet, Anna Ceselie Brustad Moe, og fra Venstre, Vera Lysklætt, viser til at forslagsstillerne fremmer forslag om å endre kommuneloven slik at også kommunene får krav om å rapportere om miljø i sin årsberetning. Forslagsstillerne vil også at statlige virksomheter som avgir årsrapport skal ha den sammen plikten.

Flertallet mener målrettet arbeid med miljø og klimatiltak er viktig for alle kommuner og innbyggere i Norge. Det er sentralt at kommunene følger opp sitt ansvar og sine forpliktelser på miljøområdet.

Årsberetningene skal være informasjon til innbyggere om kommunens arbeid i året som har gått.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at KS er positive til orientering om kommunenes miljøarbeid, men er noe bekymret for at arbeidet med årsberetningene skal bli for omfattende. Dette flertallet mener at økende rapporteringsplikt kan føre til økt merarbeid og byråkrati i kommunene. Dette flertallet viser til at forslagsstillerne peker på at kommunene er en svært viktig aktør i arbeidet med å redusere klimagassutslippene og for å nå de målene som Stortinget har vedtatt gjennom klimaforliket.

Dette flertallet viser til at kommuneloven (§ 1) har som ett av sine formål å legge til rette for en "bærekraftig utvikling". Kommunene skal etter kommuneloven § 4 drive aktiv informasjon om sin virksomhet. I kommentarutgaven til kommuneloven pekes det på at kommunene må sette inn ressurser i aktiv opplysningsvirksomhet overfor kommunens innbyggere, og at et levende lokaldemokrati forutsetter at velgerne er informert om kommunale anliggender. Den aktive opplysningsvirksomheten omfatter også kommunens innsats på miljøområdet, og dette flertallet mener årsberetningen er godt egnet for slik rapportering. Årsberetningen er et dokument som er allment og lett tilgjengelig for lokalpolitikere, innbyggere og presse.

Kommuneloven § 48 nr. 5 fastsetter at kommunene skal gi opplysninger i årsberetningen om forhold som er "viktige" for å bedømme resultatet av kommunens virksomhet, samt om andre forhold av vesentlig betydning for kommunen. I sitt svarbrev vedlagt til komiteen 9. desember 2008 understreker statsråd Kleppa viktigheten av miljøarbeidet i kommunen. Hun viser til at målrettet arbeid med miljø- og klimatiltak er "viktig" for alle kommuner og innbyggere i Norge, og at det er "sentralt" at kommunene følger opp sitt ansvar og sine forpliktelser på miljøområdet.

Dette flertallet ber Regjeringen vurdere å fremme forslag om at kommuneloven får et tillegg der det presiseres at det i årsberetningen skal gis en status over det kommunale miljøarbeidet.

Dette flertallet vil på denne bakgrunn foreslå at Dokument nr. 8:5 (2008–2009) vedlegges protokollen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Åge Starheim og Ib Thomsen, vil ikke love feste en plikt for kommunene til å rapportere om miljø i sin årsberetning. Disse medlemmer er av den oppfatning at man med dagens kommunestruktur ikke besitter den nødvendige kompetanse til å kunne

etterleve en slik lovpålagt rapporteringsplikt i mange mindre kommuner. Videre er det ikke i dag et forbud om at kommuner som selv ønsker det kan rapportere om dette dersom de mener å ha noe å meddele omverdenen. Det at man allerede pålegger private selskaper å gjøre dette er etter disse medlemmers syn ikke et godt argument for å pålegge også offentlige forvaltningsorgan å gjøre det samme. Det er disse medlemmers syn at pålegget til private selskaper i sin tid var galt, og det blir ikke riktigere av å pålegge også kommuner det samme. Disse medlemmer mener at det å lovpålegge en slik rapporteringsplikt vil kunne være ressurskrevende for mindre kommuner og ikke heldig med dagens kommunestruktur. Disse medlemmer mener at dagens ordning hvor kommunene selv kan velge å redegjøre for dette er tilfredsstillende. Det er disse medlemmers syn at kommunene selv og innbyggerne gjennom valg, kan velge om de finner en slik rapportering ønskelig i årsberetningen.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Dokument nr. 8:5 (2008–2009) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Gunnar Kvassheim, Vera Lysklætt, Borghild Tenden og Leif Helge Kongshaug om miljøstatus i årsberetningen for kommunene – bilfalles ikke."

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti og Venstre synes det er overraskende at statsråden ikke ser på miljøområdet som viktig nok til å bli omfattet av rapporteringsplikt i kommunenes årsberetning.

I sitt brev av 9. desember 2008 peker statsråd Kleppa på at rapporteringsplikt på stadig flere områder vil medføre økt merarbeid og byråkrati for kommunene. Statsråden hevder at en ny rapportering knyttet til lokale miljø- og klimatiltak vil innebære at kommunene må bruke mer tid på administrasjon. Kommunene skal etter miljøinformasjonsloven fra 2003 allerede ha informasjon på et overordnet nivå om miljøvirkningene av sin virksomhet og gjøre denne informasjonen allment tilgjengelig, jf. lovens § 8. Miljørapportering i årsberetningen vil derfor i seg selv ikke gi økte administrative kostnader av betydning for kommunene. Departementet mente for øvrig i sin tid at innføringen av miljøinformasjonsloven ikke ville innebære vesentlig nye arbeidsbyrder eller kostnader for kommunene, jf. Ot.prp. nr. 116 (2001–2002). Departementet anså at de samfunnsmessige fordelene ville være klart større enn kostnadene ved et eventuelt merarbeid.

Disse medlemmer viser til at Regjeringen i Ot.prp. nr. 17 (2008–2009), jf. Innst. O. nr. 62 (2008–2009), foreslår at kommunene skal rapportere i års-

beretningen for planlagte og gjennomførte tiltak for å sikre høy etisk standard i virksomheten. Departementet begrunner dette med at en redegjørelsesplikt knyttet til årsberetningen vil kunne bidra til en skjerpet og mer systematisk oppmerksomhet rundt de etiske forholdene i kommunene. Disse medlemmer viser til at det er nettopp en "skjerpet og mer systematisk oppmerksomhet" som trengs rundt miljøtiltak i kommunene. Fortsatt har bare om lag halvparten av kommunene en klima- og energiplan. Mange kommuner har ikke tilrettelagt miljøinformasjon på sine hjemmesider, og øvrig miljøinformasjon til innbyggerne er gjerne sporadisk og fragmentert.

Mange kommuner har heller ikke ansatte som jobber med miljøsaker på heltid. Etter hvert som flere kommuner får vedtatt en klima- og energiplan, mener disse medlemmer at årsberetningen vil egne seg godt for en årlig rapportering opp mot de langsiktige målene. Disse medlemmer viser til hvordan Sverige jobber langt mer systematisk med miljøsaker enn Norge. I Sverige har Riksdagen vedtatt 16 overordnede miljømål. De har opprettet www.miljomalsportalen.se, og hvert år gjøres en oppfølging av miljømålsarbeidet. Länene i Sverige har fått et stort ansvar for å bryte ned de nasjonale målene regionalt og følge opp kommunene med lokale mål og tiltak. Innen 2020 skal alle viktige tiltak være gjennomført. Kungsbacka kommune sør for Göteborg er en av kommunene i Sverige som har jobbet systematisk med miljømål og -tiltak. De har vedtatt både lokale miljømål for Kungsbacka og miljømål for den kommunale virksomheten. Disse medlemmer viser til at svenske kommuner gjerne har en stilling som miljøstrateg, og at dette viser hvor strategisk og systematisk svenske kommuner arbeider med miljøsaker. Mange kommuner har også egne planer for miljøkommunikasjon. I Kungsbacka kommune har de en årlig miljøkalender, som forteller om årets målsettinger og hvordan og når innbyggerne kan delta. I tillegg lager de en egen årlig miljørapport. Disse medlemmer tror en har mye å lære av Sverige og mener en god start på et mer systematisk miljøarbeid lokalt er å pålegge kommunene en rapporteringsplikt i årsberetningen.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å endre kommuneloven slik at også kommunene får krav om å rapportere om miljø i sin årsberetning, på linje med private bedrifter."

"Stortinget ber Regjeringen fremme nødvendige lovendringer for statlige virksomheter som avgir årsberetninger og innføre den samme plikten til miljørapportering som for kommunene."

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Dokument nr. 8:5 (2008–2009) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Gunnar Kvassheim, Vera Lysklætt, Borghild Tenden og Leif Helge Kongshaug om miljøstatus i årsberetningen for kommunene – bilfalles ikke.

Forslag fra Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å endre kommuneloven slik at også kommunene får krav om å rapportere om miljø i sin årsberetning, på linje med private bedrifter.

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen fremme nødvendige lovendringer for statlige virksomheter som avgir årsberetninger og innføre den samme plikten til miljørapportering som for kommunene.

KOMITEENS TILRÅDING

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

vedtak:

Dokument nr. 8:5 (2008–2009) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Gunnar Kvassheim, Vera Lysklætt, Borghild Tenden og Leif Helge Kongshaug om miljøstatus i årsberetningen for kommunene – vedlegges protokollen.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 1. april 2009

Tore Hagebakken

leder

Tom Strømstad Olsen

ordfører

Vedlegg

Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til Stortinget, datert 9. desember 2008

Dokument 8:5 (2008-2009) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Gunnar Kvassheim, Vera Lysklætt, Borghild Tenden og Leif Helge Kongshaug om miljøstatus i årsberetningen

Jeg viser til brev av 4. november 2008.

Det er i brevet bedt om departementets vurdering av forslag i Dokument nr. 8:5 (2008-2009) om å innføre plikt for kommunen til å rapportere om sin miljøstatus på enkelte områder i sin årsberetning.

Det følger av kommuneloven § 48 nr. 5 at det i årsberetningen fra kommunen blant annet skal redegjøres for forhold som er av vesentlig betydning for kommunen eller fylkeskommunen. Måltrettet arbeid med miljø- og klimatiltak er viktig for alle kommuner og innbyggere i Norge, og det er sentralt at kommunene følger opp sitt ansvar og sine forpliktelser på miljøområdet.

Kommunene er som byggherre, innkjøper, transportør og eiendomsforvalter, og dermed som potensiell forurensner, underlagt de samme plikter og begrensninger etter forurensningsloven som andre aktører. Kommunene er etter forurensningsloven § 81 også den lokale forurensningsmyndigheten, med et særskilt ansvar for å følge opp offentlige og private aktører mht. forurensing og avfall i det ytre miljøet.

Videre følger det av miljøinformasjonsloven § 8 at kommunene som forvaltningsorgan har ansvar for på overordnet nivå å ha miljøinformasjon som er relevant i forhold til egne ansvarsområder og funksjoner, og gjøre denne informasjonen allment tilgjengelig. Dette kan være miljøinformasjon som omhandler planlagte eller iverksatte tiltak eller aktiviteter i miljøet i kommunen. Kommunene har således allerede i dag en lovfestet kunnskaps- og informasjonsplikt i forhold til lokale klima- og miljøtiltak, men det er overlatt til kommunene selv å avgjøre

hvordan informasjonen skal utformes, og på hvilken måte den skal gjøres allment tilgjengelig.

På bakgrunn av at kommunene både har myndighetsansvar og en rekke aktørplikter etter forurensningsloven, samt ansvar for allment tilgjengelig og relevant informasjon knyttet til miljøet og faktorer som kan påvirke miljøet i kommunen, mener jeg at det ikke er behov for en bestemmelse om rapporteringsplikt for kommunen på dette området. Private bedrifter har ikke det samme informasjons- eller myndighetsansvaret som kommunene har, og derfor er det mer naturlig at disse har fått en egen plikt i regnskapsloven til å omtale miljø i sine årsberetninger. Dagens regelverk synes å gi et godt grunnlag for systematisk oppfølging og satsing på nødvendige miljø- og klimatiltak i kommunene, og innføring av rapportering som virkemiddel for å oppnå økt fokus eller skjerpet oppmerksomhet rundt dette arbeidet vil etter min vurdering være overflødig.

Jeg vil også peke på at rapporteringsplikt på stadig flere områder vil medføre økt merarbeid og byråkrati for kommunene, og at en ny rapportering knyttet til lokale miljø- og klimatiltak vil innebære at kommunene må bruke mer tid på administrasjon. Den samlede byrde for kommunenes ulike rapporteringsplikter vil på denne bakgrunn kunne bli betydelig.

Kommunal- og regionaldepartementet vil som samordningsdepartement og som forvalter av kommuneloven som rammelov for kommunal virksomhet søke å unngå overflødige rapporteringsbestemmelser. Dersom kommunen imidlertid selv ønsker å bruke årsberetningen til å redegjøre nærmere for sitt miljøarbeid og miljøstatus i kommunen, er dette meget positivt.