



Innst. 212 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:3 (2015–2016)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god luftkvalitet i byområder

Til Stortinget

1. Sammendrag

Luftforurensning er helseskadelig, særlig for utsatte grupper som barn, astmatikere og personer med hjerte-/karlidelser. Ifølge Folkehelseinstituttet inntrer negative helseeffekter også ved forurensningsnivåer som forekommer normalt i norske byer og tettsteder. Vegtrafikk er i dag den dominerende kilden til lokal luftforurensning i norske byer og tettsteder. Norge har hatt nasjonale mål for luftkvalitet (svevestøv og nitrogendioksid) siden 1999, med 1. januar 2010 som frist. Det har siden 2001 også vært et mål at transportpolitikken skal bidra til å nå målene på helse- og miljøområdet, inkludert målene for lokal luftkvalitet.

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere myndighetenes arbeid med å sikre god luftkvalitet. Undersøkelsen belyser utvikling og status for konsentrasjonsnivåene av svevestøv (PM_{10}) og nitrogendioksid (NO_2) i 14 norske kommuner og byområder, med en samlet befolkning på 1,9 millioner, som har så høye nivåer av svevestøv og/eller nitrogendioksid at de er pålagt å overvåke forurensningsnivåene.

Forskrift om begrenning av forurensning (forurensningsforskriften) er et av de sentrale virkemidlene for å nå grenseverdier og nasjonale mål for lokal luftkvalitet. Forskriften inneholder bestemmelser om når luftkvaliteten skal overvåkes, og når tiltak skal utredes og settes i verk. Undersøkelsen tar for seg

hvordan forurensningsforskriften er etterlevd og fulgt opp, og i hvilken grad ulike transportpolitiske virkemidler og planverktøy bidrar til å bedre luftkvaliteten. Undersøkelsen omfatter perioden 2005–2014.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) med tilhørende forskrift
- Prop. 1 S Klima- og miljødepartementet i perioden 1998–1999 til 2013–2014 med tilhørende innstillinger
- Innst. S. nr. 246 (2001–2002) til St.meld. nr. 23 (2001–2002) Bedre miljø i byer og tettsteder
- Innst. S. nr. 240 (2003–2004) til St.meld. nr. 24 (2003–2004) Nasjonal transportplan 2006–2015
- Innst. S. nr. 132 (2007–2008) til St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand
- Innst. 450 S (2012–2013) til Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023

Rapporten ble forelagt Klima- og miljødepartementet og Samferdselsdepartementet ved brev 1. juli 2015. Departementene har i brev av henholdsvis 24. og 26. august 2015 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i Riksrevisjonens rapport.

1.1 Hovedfunn

- Luftkvaliteten er ikke i tråd med fastsatte mål.
- Kommunenes etterlevelse og Miljødirektoratets oppfølging av forurensningsforskriften er ikke god nok for å nå målene for luftkvalitet.
- Sentrale transportpolitiske virkemidler kan i større grad bidra til god luftkvalitet.

- Fordeling av ansvar og oppgaver på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer gjør det krevende å nå målene for lokal luftkvalitet.

1.2 Riksrevisjonens merknader

1.2.1 *Luftkvaliteten er ikke i tråd med fastsatte mål*

Forurensningsforskriften fastsetter juridisk bindende grenseverdier for forurensningsnivå av svevestøv og nitrogendioksid. Strengere nasjonale mål for lokal luftkvalitet har eksistert siden 1999 og skulle nås innen 2010, jf. årlige budsjettproposisjoner for Klima- og miljødepartementet. Folkehelseinstituttet og Miljødirektoratet har i tillegg gitt helsefaglige anbefalinger for luftkvaliteten som er strengere enn både forskriftens grenseverdier og de nasjonale målene.

Forurensningsnivået for svevestøv er i perioden 2005–2014 redusert i flere kommuner og byområder, og forurensningsforskriftens grenseverdier er i hovedsak overholdt i de fleste kommunene. 11 av 14 kommuner som overvåker svevestøvnivåene, er imidlertid fortsatt langt unna å nå det nasjonale målet. Forurensningsnivået av nitrogendioksid har vært stabilt i perioden. I senere år har Bergen, Drammen, Oslo, Trondheim og Stavanger hatt gjentatte brudd på forurensningsforskriftens grenseverdi for nitrogendioksid, og de har siden 2010 også vært langt unna å nå det nasjonale målet.

Riksrevisjonen vurderer det som alvorlig at både grenseverdier og nasjonale mål overskrides i mange kommuner, siden dette innebærer forurensningsnivåer som kan gi negative helseeffekter for mange mennesker og risiko for sykdom og redusert livskvalitet for særlig utsatte grupper.

Målstrukturen på området, det vil si forskriftens grenseverdier og vurderingsterskler, nasjonale mål, Folkehelseinstituttets luftkvalitetskriterier samt anbefalinger gitt i retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging, gir ulike mål med ulik status. De er også bare delvis sammenlignbare. Etter Riksrevisjonens vurdering skaper dette et uoversiktlig bilde av nivåer for ulike typer offentlige tiltak. Dette er krevende for kommunene å forholde seg til, og det kan ifølge Riksrevisjonen være behov for å forenkle målstrukturen for lokal luftkvalitet.

1.2.2 *Kommunenes etterlevelse og Miljødirektoratets oppfølging av forurensningsforskriften er ikke god nok for å nå målene for luftkvalitet*

Kommunene skal sørge for å overvåke luftkvaliteten når forurensningen ligger over nedre vurderingsterskel, og utrede tiltak når grenseverdiene

overskrides, eller når det er fare for dette. Kommunene kan også gi pålegg om tiltak.

Hvis forurensningsnivået ligger over øvre vurderingsterskel i tre av de fem siste årene, er det fare for overskridelse av grenseverdiene. Forurensningsforskriften krever da at kommunene utreder og gjennomfører nødvendige tiltak for å få redusert forurensningen. Undersøkelsen viser at kravet om utredning har blitt utløst i sju av de tolv kommunene som måler nitrogendioksid. For svevestøv er kravet utløst i 12 av de 14 kommunene som overvåker nivået for dette. Undersøkelsen viser videre at i perioden fram til 2014 hadde flere kommuner ikke utarbeidet eller oppdatert utredninger for enten svevestøv og/eller nitrogendioksid, til tross for vedvarende overskridelser av øvre vurderingsterskel eller grenseverdier. I løpet av det siste året har imidlertid nesten alle disse kommunene publisert slike utredninger eller oppdatert eksisterende utredninger.

Flere av utredningene som er gjennomført før 2014, angir i liten grad om anbefalte tiltak vil sørge for at grenseverdiene nås. De har gjennomgående heller ikke konkrete planer for når tiltakene skal gjennomføres, slik forskriften krever. For en del av tiltakene som anbefales som resultat av utredningene, kan det være usikkert om de lar seg gjennomføre. Dette kan gjelde kontroversielle tiltak som krever politisk behandling lokalt, eller tiltak som krever godkjenning av sentrale myndigheter.

Det er eksempler på at kommunene har unnlatt å ta i bruk virkemidler som de har hjemler til, og som ville kunne bringe forurensningsnivåene betydelig ned. Samtidig viser undersøkelsen at kommuner i tilfeller der de har varslet eller gitt pålegg om tiltak, har opplevd manglende gjennomslagskraft overfor statlige etater. Trondheim kommunes pålegg til Statens vegvesen om hyppigere vasking av statlige veier i kommunen ble avvist av vegvesenet. Oslos midlertidige forbud mot tungtransport og dieselpersonbiler lot seg ikke gjennomføre fordi Statens vegvesen, som anleggseier av de statlige veiene innenfor kommunen, ikke ønsket forbudet. Riksrevisjonen mener at når kommunen er tildelt ansvaret som forurensningsmyndighet, bør statlige anleggseiere akseptere kommunens pålegg om tiltak. Samtidig er det ifølge Riksrevisjonen viktig at statlige myndigheter synliggjør hvilke tiltak som er praktisk gjennomførbare, og hvilke effekter slike tiltak kan ha.

Miljødirektoratet er i tildelingsbrev fra Klima- og miljødepartementet gitt ansvar for å følge opp kommunenes arbeid, og kan ifølge forurensningsforskriften stille nærmere krav til utredninger. Riksrevisjonen mener det er alvorlig at kravet om å utrede tiltak ikke har blitt fulgt i en betydelig andel av de aktuelle kommunene. Det betyr ifølge Riksrevisjonen at et viktig element i systemet som er etablert for å nå

grenseverdiene, ikke fungerer som det skal. Når det også er mangler ved innholdet i flere av utredningene, ved at de for eksempel mangler konkrete tidsplaner, framstår de i tillegg som lite forpliktende. Det er etter Riksrevisjonens syn positivt at Miljødirektoratet i 2014 har utarbeidet en veiledning for kommunenes utredningsarbeid, og at direktoratene har startet med å utvikle bedre beregningsverktøy på området.

Miljødirektoratets oppfølging av kommunene var god i flere år, men avtok etter 2008, inntil ESA høsten 2013 åpnet formell sak mot Norge. Oppfølgingen av kommuner som ifølge forskriften skulle utrede tiltak eller revidere eksisterende utredninger, ble da igjen tettere og mer konsekvent, blant annet som følge av ESA-saken.

Miljødirektoratet har framhevet at de er usikre på hvor langt dets myndighet til oppfølging av kommunene strekker seg. Miljødirektoratets tettere oppfølging av kommunene i etterkant av ESA-saken har skjedd i samarbeid med Klima- og miljødepartementet. De utredningene som kommunene har gjennomført i løpet av det siste året, er i stor grad direkte resultat av Miljødirektoratets krav om dette. Dette viser etter Riksrevisjonens mening at Miljødirektoratets oppfølging har stor betydning for kommunenes arbeid med lokal luftkvalitet, og at det er behov for at Miljødirektoratet engasjerer seg for å sikre at kravene i forskriften blir overholdt. Viktigheten av Miljødirektoratets oppfølging aktualiseres ytterligere av at en ny kartlegging av luftkvaliteten, utført av Norsk institutt for luftforskning, viser at mange flere kommuner enn de som per 2015 overvåker luftkvaliteten, har så høye nivåer av forurensning at det utløser enten krav om måling eller utredning av tiltak.

1.2.3 Sentrale transportpolitiske virkemidler kan i større grad bidra til god luftkvalitet

Stortinget har lagt til grunn at det er nødvendig å ha en offensiv miljøpolitikk i transportsektoren for å redusere de lokale miljøproblemene som trafikken fører med seg, jf. Innst. S. nr. 240 (2003–2004), Innst. 390 S (2011–2012) og Innst. 450 S (2012–2013). Konseptvalgutredninger for transportsystemer og Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk er eksempler på verktøy og virkemidler som kan bidra til at det planlegges for og satses på mindre bilbruk og økt kollektivtransport, sykkel og gange.

Konseptvalgutredninger vurderer sammenhengen mellom utvikling av transportsystemet og miljøutfordringer i byområder. Alle de ni utredningene som inngår i analysen, har generelle krav om miljøhensyn, noe som i mange tilfeller også kan inkludere lokal luftkvalitet. Satsing på kollektivtrafikk, sykkel og gange er definert som krav i alle utredningene, og

som såkalt prosjektutløsende behov i de fleste av dem. Undersøkelsen viser imidlertid at et mindretall av konseptvalgutredningene i transportsektoren eksplisitt formulerer mål eller krav om god luftkvalitet, til tross for at samtlige byområder gir uttrykk for problemer med lokal luftforurensning. Når behovet for god lokal luftkvalitet sjelden settes som eget krav i tidlig fase av utredningen, vil luftkvalitet også kunne bli tillagt mindre vekt når alternative transportløsninger utarbeides og vurderes.

Samfunnsøkonomiske analyser av ulike transportløsninger skal som hovedregel prissette effekten av bedret eller forverret lokal luftkvalitet. Undersøkelsen viser at dette bare skjer i et fåtall av utredningene. Statens vegvesen viser til at nytten av forbedring av luftkvaliteten er så lavt prissatt i den metoden som benyttes, at det ikke får avgjørende betydning for valget mellom ulike transportløsninger.

Samtlige konseptvalgutredninger foreslår økt satsing på kollektivtrafikk, sykkel og gange i tråd med fastsatte mål. I nesten samtlige konseptvalgutredninger pekes det imidlertid på at nytteverdien av et forbedret tilbud for kollektivtransport, sykkel og gange er vanskelig å beregne i modellene. Kostnadene av tiltak som forbedrer tilbudet, er derimot tatt med fordi de er enklere å beregne. Samlet sett fører derfor metodene for prissetting av disse faktorene til at konseptvalgutredninger i liten grad fanger opp hvilke konsekvenser de anbefalte transportløsningene vil få for lokal luftkvalitet.

De valgte transportløsningene gir både økt satsing på transportformer som kollektivtrafikk, sykkel og gange, og økt framkommelighet for personbiler. Økt framkommelighet vil isolert sett kunne føre til økt bilbruk, og dette understreker behovet for supplerende analyser og virkemiddelbruk for å nå målet om nullvekst i personbilbruken, som Stortinget sluttet seg til senest ved behandlingen av Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023, jf. Innst. 450 S (2012–2013).

Byområder som har inngått avtaler innenfor Belønningsordningen for bedre kollektivtransport og mindre bilbruk, forplikter seg til å føre en areal- og transportpolitikk i tråd med eventuelle bypakker og vedtatte transportløsninger. Samlet årlig tildeling har i perioden 2010–2014 økt fra 327 mill. kroner til over 1 mrd. kroner. I 2015 ble det tildelt 1,3 mrd. kroner gjennom ordningen. Tilskuddsmidlene til kommuner og fylkeskommuner skal brukes på en måte som gir økt kollektivtrafikk, mindre bilbruk og bedre bymiljø. Undersøkelsen tyder på at kollektivtrafikken i byområdene har økt i tråd med intensjonene for ordningen. For målet om redusert personbilbruk er resultatene mer blandet.

1.2.4 Fordeling av ansvar og oppgaver på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer gjør det krevende å nå målene for lokal luftkvalitet

Ansvar for å følge opp lokal luftforurensning er spredt på flere sektorer og forvaltningsnivåer. Blant annet er et av hovedmålene i transportpolitikken å redusere miljøskadelige virkninger av transport og å bidra til å oppfylle mål og internasjonale forpliktelser på helse- og miljøområdet. Stortingets transportkomité har ved behandlingen av Nasjonal transportplan pekt på at både statlige og lokale myndigheter har et stort ansvar for å legge til rette for tiltak som samlet forbedrer både luftkvalitet og framkommelighet, jf. Innst. 450 S (2012–2013).

Klima- og miljødepartementet har det overordnede ansvaret for å nå målene for lokal luftkvalitet, men har få egne virkemidler på området. Det er avhengig av at Samferdselsdepartementet legger til rette for lokale virkemidler og at kommunene tar disse i bruk. Samferdselsdepartementet har på sin side andre transportpolitiske mål å ivareta parallelt med mål om bedre lokal luftkvalitet. Etter Riksrevisjonens vurdering vil det da lett kunne oppstå målkonflikter.

Undersøkelsen viser flere eksempler på at ansvarsdelingen i praksis kan stå i veien for gjennomføring av tiltak som effektivt kunne ha fått forurensningsnivået i kommunene under eller nærmere grenseverdiene. Klima- og miljøverndepartementet og Miljødirektoratet har ingen myndighet til å pålegge kommunene, fylkene eller Statens vegvesen som eiere av veianlegg å gjennomføre utslippsreducerende tiltak. Kommunene har slik myndighet, men kan i noen tilfeller oppleve at det er begrensninger på de mulighetene de har til å pålegge Statens vegvesen å gjennomføre tiltak. Staten ved Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen kan hevde at enkelte kommuner unnlater å ta i bruk tilgjengelige virkemidler fordi det er lokalpolitisk kontroversielt. Samtidig viser Riksrevisjonen til at undersøkelsen tyder på at de ulike aktørene er uenige om hvorvidt de virkemidlene som er tilgjengelige, er tilstrekkelige.

Riksrevisjonen mener mye tyder på at nåværende fordeling av roller og ansvar mellom sektorer og forvaltningsnivåer kan åpne for et spill som lett kan føre til pulverisering av ansvar og manglende evne til å beslutte og iverksette effektive tiltak. Flere av landets store byer er langt unna de nasjonale målene for svevestøv og/eller nitrogendioksid, og undersøkelsen indikerer etter Riksrevisjonens vurdering at nye tiltak ikke iverksettes, delvis som en følge av at det er et sammensatt aktørbilde og en krevende oppgave- og ansvarsfordeling mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Dette kan etter Riksrevisjonens vurdering tilsi at det er behov for å gå igjennom organisering og ansvar for å sikre effektiv virkemiddelbruk og måloppnåelse.

1.3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Klima- og miljødepartementet

- forenkler målstrukturen for lokal luftkvalitet
- sørger for at Miljødirektoratet forsterker sin veiledning og oppfølging av kommunene som forurensningsmyndighet
- og Samferdselsdepartementet går igjennom oppgave- og ansvarsfordelingen mellom aktuelle sektorer og forvaltningsnivåer med sikte på en mer effektiv virkemiddelbruk og måloppnåelse
- i samarbeid med Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen gjør det klarere for kommunene hvilke tiltak som er tilgjengelige og praktisk gjennomførbare, og hvilken effekt de vil ha på lokal luftkvalitet.

1.4 Departementets oppfølging

Statsråden gir uttrykk for at Riksrevisjonens analyser er nyttige og gir et viktig bidrag til regjeringens arbeid på området. Statsråden viser til at en rekke prosesser er satt i gang for å styrke arbeidet med lokal luftkvalitet videre. Arbeidet er gitt høy prioritet.

Statsråden er enig i at målstrukturen på området er komplisert og kan være krevende for kommunene å forholde seg til. Et forslag til skjerpede grenseverdier for svevestøv er nylig sendt på høring. Regjeringen vil også vurdere å endre de nasjonale målene for lokal luftkvalitet i tråd med Folkehelseinstituttets luftkvalitetskriterier, og vil komme tilbake til Stortinget med dette.

Statsråden understreker at det er kommunene som er forurensningsmyndighet, og at det er de som er gitt ansvaret for å sørge for å utarbeide tiltaksutredninger. Kommunene kan som del av dette arbeidet utstede pålegg og ilegge sanksjoner. Kommunen kan imidlertid ikke pålegge konkrete tiltak eller virkemidler.

Miljødirektoratets veiledning og oppfølging av kommunene som forurensningsmyndighet etter forurensningsforskriften retter seg mot arbeidet med å overholde grenseverdiene. Det er flere årsaker til at Miljødirektoratet i perioden 2008–2013 ikke fulgte opp kommunene så aktivt som tidligere år. Statsråden er likevel enig med Riksrevisjonen i at tett oppfølging av kommunene er viktig, og vil sørge for at Miljødirektoratet fortsetter sitt arbeid på dette området. Det er imidlertid viktig at det finnes effektive virkemidler for å få innført tiltakene som kommunene utreder sammen med anleggseierne.

Statsråden gir videre uttrykk for at oppgave- og ansvarsfordelingen på området er utfordrende, men peker på at staten har begrensede muligheter til å gripe inn overfor kommunene. For å følge opp Riksrevisjonens rapport er Miljødirektoratet gitt i oppdrag

å gjøre en vurdering av forurensningsforskriftens kapittel 7 om lokal luftkvalitet, herunder myndighetsfordelingen og sanksjonsapparatet. Hensikten vil være å vurdere om eventuelle endringer i utformingen eller praktiseringen av forskriften vil kunne bidra til å styrke gjennomføringsevnen på dette området.

Statsråden deler Riksrevisjonens syn på betydningen av å klargjøre for kommunene hvilke tiltak som er tilgjengelige, praktisk gjennomførbare og effektive i arbeidet med lokal luft. For å klargjøre dette har Miljødirektoratet i samarbeid med samferdselsmyndighetene utarbeidet en tiltaksveileder for kommunene som oppdateres på bakgrunn av ny utvikling på området. Det vises i denne sammenheng også til at regjeringen vurderer en rekke nye virkemidler på området, herunder å gi adgang til å etablere lavutslippssoner, avvise skip i havn på dager med høy forurensning, stille miljøkrav til drosjer, og stille miljøkrav ved offentlige anskaffelser av kjøretøy. Felles regelverk for trafikantbetaling i by og mulighet for å miljødifferensiere gjennom AutoPass-systemet er også under utredning. I tillegg er det satt i gang et omfattende arbeid med å utvikle og etablere et nasjonalt beregningsverktøy for lokal luftkvalitet, som vil kunne bidra til å lette kommunenes arbeid med å beregne effekten av ulike tiltak.

Statsråden er enig i at sentrale transportpolitiske rammer, som konseptvalgutredninger, bymiljøavtaler og belønningsordninger, i større grad kan bidra til at kommunene får på plass effektive virkemidler for god luftkvalitet. Behovet for god luftkvalitet må etter statsrådets syn imidlertid avveies mot andre politiske mål på miljøområdet og innenfor transportsektoren. For på sikt å sikre en luftkvalitet som er i tråd med de nasjonale målene, er det viktig at hensynet til lokal luftkvalitet behandles utfyllende og gis en sentral plass i utformingen av rammene for transportpolitikken. Statsråden understreker at transportpolitikken i byområdene har vært og er i stor endring. Staten har ifølge statsråden tatt flere grep som vil kunne bedre luftkvaliteten i byområdene, og som det er forventet vil gi måloppnåelse på sikt. Blant annet er midler fra belønningsordningen etter statsrådets vurdering et viktig bidrag til å nå målet om at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. På noe lengre sikt er bypakkene og de kommende bymiljøavtalene sentrale verktøy for å sikre god måloppnåelse gjennom effektiv og samordnet virkemiddelbruk på tvers av forvaltningsnivåene.

1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen er enig i at det i spørsmål om lokal luftkvalitet i byområder kan oppstå vanskelige målkonflikter sett opp mot andre viktige samfunns-hensyn, som trafikkikkerhet, støy og framkomme-

lighet. Riksrevisjonen merker seg videre at statlige myndigheter har tatt flere grep i transportpolitikken som på sikt vil kunne gi bedre luftkvalitet i byområdene.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Are Helseth og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Tom E. B. Holthe og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til at luftforurensning er helseskadelig, særlig for utsatte grupper som barn, astmatikere og personer med hjerte-/karlidelser. Ifølge Folkehelseinstituttet inntreffer negative helseeffekter også ved forurensningsnivåer som forekommer normalt i norske byer og tettsteder. Dette understreker alvorlet i temaet som har vært gjenstand for Riksrevisjonens undersøkelse.

Komiteen viser til at forurensningsforskriften fastsetter juridisk bindende grenseverdier for forurensningsnivå av svevestøv og nitrogendioksid. Strengere nasjonale mål for lokal luftkvalitet har eksistert siden 1999 og skulle nås innen 2010, jf. årlige budsjettproposisjoner for Klima- og miljødepartementet. Folkehelseinstituttet og Miljødirektoratet har i tillegg gitt helsefaglige anbefalinger for luftkvaliteten som er strengere enn både forskriftens grenseverdier og de nasjonale målene.

Komiteen merker seg med bekymring at i de senere år har Bergen, Drammen, Oslo, Trondheim og Stavanger gjentatte ganger hatt verdier som overstiger de grenseverdiene forskriften har satt for nitrogendioksid. Forurensningsnivået av nitrogendioksid har vært stabilt i perioden 2005–2014, for svevestøv er forurensningsnivået redusert, men det er fortsatt langt over det nasjonale målet.

Komiteen deler Riksrevisjonens oppfatning av at det er alvorlig at både grenseverdier og nasjonale mål overskrides i mange kommuner, og derigjennom påfører mange mennesker risiko for sykdom og bidrar til negative helseeffekter hos personer som regnes å være i utsatte grupper.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Sosialistisk Venstreparti, vil påpeke at det stabile forurensningsnivået for nitrogendioksid primært gjelder årsmiddelverdiene. Dersom en vurderer

antall timer med nivåoverskridelser, er tallet til dels sterkt økende i undersøkelsesperioden.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, mener, som Riksrevisjonen, at det er alvorlig når kravet om å utrede tiltak ikke har blitt fulgt i en betydelig andel av kommunene. Dette flertallet merker seg samtidig at Miljødirektoratets veileder til kommunene fra 2014 har hatt effekt når det gjelder dette, og at direktoratene har startet med å utvikle bedre beregningsverktøy på området. Viktigheten av dette arbeidet understrekes av den nye kartleggingen utført av Norsk institutt for luftforskning, som viser at mange flere kommuner enn de som per 2015 overvåker luftkvaliteten, har for høye nivåer av forurensning.

Komiteen vil peke på at målstrukturen på området, altså forskriftens grenseverdier og vurderings- terskler, nasjonale mål, Folkehelseinstituttets luftkvalitetskriterier samt anbefalinger gitt i «retningslinje for behandling av luftkvalitet i arealplanlegging», gir ulike mål med ulik status. Riksrevisjonen påpeker at de bare delvis er sammenlignbare. Komiteen deler Riksrevisjonens vurdering om at dette skaper et uoversiktlig bilde av nivåer for ulike offentlige tiltak. Komiteen vil peke på at denne situasjonen blir krevende for lokale myndigheter å forholde seg til, og dette viser at det er behov for å forenkle målstrukturen for lokal luftkvalitet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti viser til at statsråden opplyser at regjeringen vil vurdere å endre de nasjonale målene for lokal luftkvalitet i tråd med Folkehelseinstituttets luftkvalitetskriterier, og komme tilbake til Stortinget med dette. Disse medlemmer viser til at regjeringen ble anbefalt å gjøre dette for mer enn to år siden av Miljødirektoratet, Vegdirektoratet, Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet. Disse medlemmer har vanskelig for å forstå at dette er en beslutning som krever mer enn to års saksbehandling i regjering, og ber regjeringen nå følge opp anbefalingen fra fagetatene og endre de nasjonale målene, slik et mindretall på Stortinget flere ganger har bedt om.

Komiteen merker seg at ansvaret for å følge opp lokal forurensning er spredt på flere sektorer og forvaltningsnivåer. Blant annet er ett av hovedmålene i transportpolitikken å redusere miljøskadelige virkninger av transport og å bidra til å oppfylle mål og internasjonale forpliktelser på helse- og miljøområdet. Komiteen viser til at Stortinget ved behandlingen av Nasjonal transportplan, jf. Innst. 450 S (2012–2013), har pekt på at både statlige og lokale

myndigheter har et stort ansvar for å legge til rette for tiltak som samlet forbedrer både luftkvalitet og framkommelighet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Miljøpartiet De Grønne, viser til at staten råder over noen av de mest kraftfulle regulatoriske virkemidlene, blant annet fastsettelsen av bilavgiftene. Flertallet viser til at det i 2007 ble gjennomført en endring av bilavgiftene slik at markedsandelen for dieselmotorer økte fra under 50 prosent til nesten 80 prosent fra ett år til et annet. Flertallet vil bemerke at utslipp fra dieseldrevne kjøretøy er den største utslippskilden til NO_x i byene, og utslippene kan være opp mot 100 ganger høyere enn fra bensindrevne kjøretøy under visse forhold. Flertallet viser videre til at Folkehelseinstituttet (FHI) advarte mot avgiftsomleggingen, men at Finansdepartementet ved statssekretær Geir Axelsen i 2006 uttalte «Det blir ingen vesentlige helsemessige konsekvenser i forbindelse med denne omleggingen». Flertallet vil påpeke at utredningsansvaret i slike saker ligger hos regjeringen, og konstaterer at omleggingen i sin helhet ikke var utredet godt nok i dette tilfellet. Flertallet vil sette et spørsmålsteget ved om utredningsinstruksen ble fulgt under forberedelsen til avgiftsomleggingen (instruks fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000, og revidert ved kongelig resolusjon 24. juni 2005), da kunnskapen om de helsemessige konsekvensene på dette tidspunktet var tilgjengelig, noe uttalelsen fra FHI viser.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at dieselmotorer har lavere CO₂-utslipp enn bensinmotorer. Dette gjør at nyere dieselmotorer vil ha en bedre effekt enn bensinmotorer på miljøet hva gjelder CO₂-utslipp. Utenfor de større byene, hvor problemene med lokal forurensning er små, vil en høyere andel dieselmotorer ha positive miljøeffekter, under forutsetning av at de erstatter bensinmotorer. Myndighetene har også et viktig ansvar for å medvirke til å redusere CO₂-utslippene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet viser til at avgiftsmessig stimulans av biler som drives med biodrivstoff, hydrogen eller elektrisitet var – og er – derfor også viktig.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at sett i lys av dette har endringene i engangsavgiften for kjøretøy som ble gjennomført med virkning fra 2007, hatt positive effekter for CO₂-utslippene fra nyere kjøretøy.

Komiteen peker på at undersøkelsen viser at de ulike aktørene er uenige om hvorvidt de virkemidlene som er tilgjengelige, er tilstrekkelig. Komiteen mener dette viser at det er stort behov for politisk avklaring og politisk lederskap på området. Komiteen stiller seg bak Riksrevisjonens bemerkning om hvorvidt dagens fordeling av roller og ansvar mellom sektorer og forvaltningsnivåer kan åpne for et spill som lett kan føre til pulverisering av ansvar og manglende evne til å beslutte og å iverksette effektive tiltak. Komiteen mener at det er behov for å gå igjennom organisering og ansvar for å sikre effektiv virkemiddelbruk og måloppnåelse.

Komiteens medlemmer fra Venstre og Sosialistisk Venstreparti ber om at regjeringen gjør sitt for å sikre at den nasjonale politikken bidrar til reduserte utslipp av luftforurensning ned til trygt nivå. Dette innebærer særlig en god koordinering av miljøpolitikken og samferdselspolitikken. Disse medlemmer ber videre om at regjeringen sørger for at kommuner som ønsker å vurdere nye tiltak for å styrke arbeidet mot helsefarlig luftforurensning, møter velvilje og rask tilbakemelding fra sentrale myndigheter.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, viser til Riksrevisjonens omtale av at kommuner som har varslet eller gitt pålegg om tiltak, har opplevd manglende gjennomslagskraft overfor statlige etater. Blant annet har Trondheim og Oslo bedt om henholdsvis hyppigere vasking av statlige veier og midlertidige forbud mot tungtransport og dieselpersonbiler, mens tiltakene ble stoppet av Statens vegvesen. Dette er fortsatt en utfordring for håndtering av byluften i hovedstaden. Flertallet deler Riksrevisjonens anbefaling om at Statens vegvesen må akseptere kommunens pålegg om tiltak, når kommunen har ansvaret som forurensningsmyndighet for å utrede og gjennomføre nødvendige tiltak.

Komiteen merker seg at regjeringen vurderer en rekke nye virkemidler på området, herunder å gi adgang til å etablere lavutslippssoner, avvise skip i havn på dager med høy forurensning, stille miljøkrav til drosjer og miljøkrav ved offentlige anskaffelser av kjøretøy. Videre er et felles regelverk for trafikantbetaling i by og mulighet for miljødifferensiering gjennom AutoPass-systemet under utredning.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet, Venstre, Sosialistisk Venstre-

parti og Miljøpartiet De Grønne viser til at det siden 2001 har vært et mål at transportpolitikken skal bidra til å nå målene på helse- og miljøområdet, og at Stortinget har gjort en rekke vedtak fra 1998 til 2013 for å sikre god luftkvalitet i byene. Disse medlemmer finner det derfor kritikkverdig at så få av konseptvalgutredningene i transportsektoren eksplisitt formulerer mål eller krav om god luftkvalitet, til tross for at samtlige byområder gir uttrykk for problemer med lokal luftforurensning. Disse medlemmer understreker at når transportpolitikken allerede har motstridende mål, og det overordnede målhierarkiet ikke er definert, er det avgjørende å inkludere krav til god luftkvalitet i enkeltprosjekter.

Disse medlemmer merker seg videre at Riksrevisjonens undersøkelse viser at samfunnsøkonomiske analyser av ulike transportløsninger sjelden prissetter effekten av bedret eller forverret lokal luftkvalitet, og at metoden som brukes for slik prissetting gjør at luftkvaliteten ikke prioriteres. Disse medlemmer ber statsråden sikre at transportetatene viser effekten på lokal luftkvaliteten av tiltak som utredes, og at metoden som i dag benyttes for prissetting av god luftkvalitet, endres, slik at luftkvalitet for innbyggerne får avgjørende betydning for valget mellom ulike transportløsninger.

Komiteen har merket seg at klima- og miljøministeren mener at behovet for å få på plass effektive virkemidler for god luftkvalitet må avveies mot andre politiske mål på miljøområdet og innenfor trafikksektoren. Likeledes har komiteen merket seg at Riksrevisjonens i sin sluttmerknad skriver:

«Riksrevisjonen er enig i at det i spørsmålet om lokal luftkvalitet i byområder kan oppstå vanskelige målkonflikter sett opp mot andre viktige samfunns hensyn, som trafikk sikkerhet, støy og framkommelighet.»

Komiteen erkjenner at det oppstår vanskelige målkonflikter i forbindelse med sikring av god luftkvalitet i byområder. Likevel vil komiteen presisere at befolkningens krav på ren luft, også i byene, er et overordnet miljøgode i arbeidet for en god folkehelse. Når lovverket fastsetter bindende grenseverdier for svevestøv og nitrogenoksyd, må disse følges. Alternativet er at de juridisk bindende grenseverdiene endres politisk, slik at vi får et åpent politisk ordskifte om luftkvalitet versus forurensning knyttet til nødvendig transportarbeid på bil og båt.

Komiteen ber om at de fastsatte juridisk bindende grenseverdiene følges opp i praksis.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:3 (2015–2016) – Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god luftkvalitet i byområder – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 15. mars 2016

Martin Kolberg
leder

Per Olaf Lundteigen
ordfører