



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

Deres ref.:

Vår dato: 31.05.2016
Vår ref.: 2016/4869
Arkivnr.: 462.1

Sandnes kommune
Postboks 583
4305 Sandnes

Postadresse:
Postboks 59 Sentrum,
4001 Stavanger

Besøksadresse:
Lagårdsveien 44, Stavanger

T: 51 56 87 00
F: 51 52 03 00
E: fmropost@fylkesmannen.no

www.fylkesmannen.no/rogaland

Oversending av rapport fra revisjon 3. mai 2016 av Sandnes kommune som miljøvernmyndighet på området luftforurensning.

*Fylkesmannens revisjonsrapport 2016.004.R.FMRO viser at Sandnes kommune har avvik mht. plikten til aktivt og regelmessig å informere publikum om luftkvalitet. Fylkesmannen har også anmerket at Sandnes kommune ikke har god nok kjennskap til dokumentasjon som viser at forurensningskonsentrasjonen i utendørs luft kan bryte grenseverdier. Fylkesmannen ber om at kommunen retter opp forholdene innen **15. august 2016**.*

Vi viser til revisjon av Sandnes kommune 3. mai 2016 og til vedlagte revisjonsrapport.

Fristen for å melde tilbake om eventuelle feil og misforståelser i rapporten, er tre (3) uker fra dette brevet er mottatt. Dersom vi ikke hører noe, får rapporten status som endelig **25. juni 2016**.

Bedriften plikter å rette opp avvikene snarest.

Sandnes kommune blir med dette pålagt å melde tilbake skriftlig hvordan avvik blir rettet. Fristen for å bekrefte at avvik er rettet opp, og for å oversende skriftlig dokumentasjon som underbygger at avvik er rettet, er: **15. august 2016**.

Det at kommunen får melding om at det er oppdaget avvik som må rettes opp i snarest, er ikke et vedtak som kan påklages. Men pålegget om skriftlig tilbakemelding er gitt med hjemmel i forurensningslovens § 49, og dette vedtaket kan påklages innen tre (3) dager etter at pålegget er mottatt, jf. forvaltningslovens § 14. En eventuell klage bør være begrunnet og skal stiles til Miljødirektoratet, men skal sendes til Fylkesmannen.

Fylkesmannen ønsker også tilbakemelding om hvordan anmerkede forhold blir fulgt opp. Især vil det være viktig å få tilbakemelding i forhold til hvordan kommunen organiserer kompetanse- og ansvarsforhold internt mht. å regelmessig informere publikum om luftkvalitet. Av andre forhold vil det være nyttig å kjenne til hvordan kommunen vil informere om tiltaksutredningen, og om selve utredningen i større grad vil kunne tilpasses lokale forhold i Sandnes.

Fylkesmannen vil vurdere innholdet i tilbakemeldingen. Avhengig av utførte tiltak og kvaliteten på tilbakemeldingen, kan Fylkesmannen lukke avvikene.

Det vil ikke bli krevd gebyrer ved kommunetilsyn.

Med hilsen

Marit Sundsvik Bendixen
ass. fylkesmiljøvernssjef

Kristian F. Solberg
senioringeniør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift.

—
Saksbehandler: Kristian F. Solberg
Saksbehandler telefon: 51 56 89 28
E-post: fmrokso@fylkesmannen.no

Kopi til:
Miljødirektoratet Postboks 5672 Sluppen 7485 TRONDHEIM



Revisjon av Sandnes kommune som miljøvernmyndighet på området luftforurensning.

Dato for revisjonen: 3. mai 2016
Rapportnummer: 2016.004.R.FMRO
Saksnummer.: 2016/4869

Kontaktpersoner ved revisjon:

Fra Sandnes kommune:

Kristin Barvik
Per Hanasand
Kjersti Ohr
Hans Ivar Sømme

Fra Fylkesmannen i Rogaland:

Kristian Falnes Solberg
Karen Førre Weyde

Resultater fra revisjonen

Denne rapporten omhandler resultater fra revisjonen hos Sandnes kommune 3. mai 2016. Revisjonen skal vise hvordan kommunen sikrer at kravene i forurensingsforskriften kapittel 7 blir fulgt opp. Rapporten er å anse som endelig dersom vi ikke får tilbakemelding om faktiske feil innen to uker etter at rapporten er mottatt.

Det ble avdekket 1 avvik:

- Sandnes kommune har ikke rutiner for informasjon om luftkvalitet til publikum. Sandnes kommune gir heller ikke publikum oppdatert informasjon om luftkvalitet eller om tiltaksutredninger.

Det er gitt 1 anmerkninger ved revisjonen:

Sandnes kommune kan øke og strukturere kunnskapen internt om forurensingsforskriftens kapittel 7, om luftkvaliteten i kommunen og om dokumentasjon som viser fare for at forurensningskonsentrasjonen i utendørs luft kan bryte grenseverdier, jf. forurensingsforskriftens § 7-9, 3. ledd.

Avvik og anmerkninger er nærmere beskrevet fra side 4 og utover i rapporten.

Sandnes kommune må sende en skriftlig bekreftelse innen 15. august 2016 som dokumenterer at avvik er rettet.

Oppfølgingen etter revisjonen er nærmere beskrevet på side 6.

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke underskrift.

Marit Sundsvik Bendixen
ass. fylkesmiljøvernssjef

Kristian Solberg
Senioringeniør

1. Informasjon om virksomheten

Kontrollert virksomhet

Navn: Sandnes kommune	Kommune: Sandnes
Organisasjonsnr.: 974610566	Eies av: 964965137
Tilsynstema: Forvaltning av forurensningsforskriftens kap. 7	Sist kontrollert:
Postadresse: Postboks 583, 4305 Sandnes	
Besøksadresse: Rådhuset, Jærveien 33, 4319 Sandnes	
E-postadresse: postmottak@sandnes.kommune.no	

2. Bakgrunn for revisjonen

Miljødirektoratet har besluttet at det fra 2016 skal utføres landsomfattende tilsyn av kommunen som forvalter av miljølovgivningen. Tilsynet skal utføres i utvalgte kommuner i hvert fylke. For 2016 har Miljødirektoratet bestemt at tilsynstemaet skal være «lokal luftkvalitet» og at tilsynet skal utføres som en revisjon. I 2015 fikk Fylkesmennene myndighet etter forurensningslovens § 48 a som gjelder statlig tilsyn med hvordan kommunene oppfyller sine plikter pålagt i eller i medhold av forurensningsloven. Miljødirektoratet har bedt Fylkesmennene om å utføre revisjonen.

Tema for revisjonen

Revisjonen skal vise hvordan kommunen sikrer at kravene i forurensningsforskriften kapittel 7 blir fulgt opp. Følgende tema blir omfattet:

1. Kommunens kjennskap til luftforurensningssituasjonen
 - Hvilke kilder som påvirker luftkvaliteten
 - Målinger og annen kartlegging
2. Tiltak som kan settes inn for å forbedre luftkvaliteten
 - Tiltaksutredninger
 - Samordning mellom anleggseiere
 - Bruk av myndighet for å sikre gjennomføring av tiltak
3. Informasjon og varsling
 - Oppdatert informasjon om luftkvalitet til publikum inkl. data og rapporter
 - Varsling

Rapporten omhandler avvik og anmerkninger som ble avdekket under revisjonen og gir ingen fullstendig tilstandsvurdering av virksomhetens miljøarbeid eller miljøstatus.

Definisjoner

Avvik: Manglende etterlevelse av krav fastsatt i, eller i medhold av, lov (f. eks. brudd på krav i forurensingsloven, forskrifter hjemlet i forurensingsloven eller vilkår fastsatt i tillatelse etter forurensingsloven).

Anmerkning: Et forhold som tilsynsetatene mener er nødvendig å påpeke for å ivareta ytre miljø, men som ikke omfattes av definisjonen for avvik.

3. Dokument- og regelverksunderlag

Underlaget for revisjonen var:

- Forurensningsloven, jf § 48 a.
- Forurensingsforskriften kapittel 7 med veiledning
- Kommuneloven, jf. §§ 60 a – 60 e.
- Faktaark kommunetilsyn 2016 vedlagt varselet datert 18. April 2016.
- Sandnes kommunes egen dokumentasjon: Organisasjonskart, Årsrapport 2015, Kommuneplan for Sandnes 2015-2030, Miljøplan for Sandnes 2015 – 2030 og Saksbehandlings- og delegasjonsreglement.
- Skriftlig kommunikasjon pr. e-post med kommunen.
- Tiltaksutredning for bedre luftkvalitet i kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg, februar 2015.
- Måling av NO₂ med passive prøvetakere i storbyområdet Stavanger/Sandnes/Sola/Randaberg, mars 2015.
- Pipehøydeberegninger/spredningsberegninger i forbindelse med etablering av fyringsanlegg i Sandnes.
- Informasjonsfolder «Kriseinfo 2016» utdelt ved revisjonen.

4. Gjennomføring

Fylkesmannens revisjonspersonell besto av Karen Førre Weyde, revisor og Kristian Falnes Solberg, revisjonsleder.

Revisjonen omfattet følgende:

- Telefonisk kontakt og e-post 7. April 2016 fra Fylkesmannen for å informere om og for å planlegge revisjonen.
- Formelt varsel fra Fylkesmannen om revisjonen datert 18. April 2016.
- E-post fra Sandnes kommune datert 25. April 2016 med henvisning til dokumentasjon.
- Åpningsmøte og intervjuer 3. Mai 2016.
- Avslutningsmøte 4. Mai 2016 med foreløpig oppsummering av revisjonen

Følgende deltok på møter og intervjuer:

Navn	Funksjon	Åpningsmøte	Intervjuer	Sluttmøte
Kristin Barvik	Kommunaldirektør	X	X	X
Per Hanasand	Kommunaldirektør	X	X	X
Kjersti Ohr	Enhetsleder, bymiljø	X	X	X
Hans Ivar Sømme	Miljøvernleder	X	X	X
Marit S. Bendixen	Ass. fylkesmiljøvern sjef	X		X
Kristian F. Solberg	Revisjonsleder	X	X	X
Karen Førre Weyde	Revisor	X	X	X

5. Avvik

Vi fant følgende avvik:

Avvik

Sandnes kommune har ikke rutiner for informasjon om luftkvalitet til publikum. Sandnes kommune gir heller ikke publikum oppdatert informasjon om luftkvalitet eller om tiltaksutredninger.

Avvik fra:

Forurensingsforskriften § 7-11.

Kommentarer:

Forurensingsforskriften § 7-11 krever at kommunen skal sørge for at oppdatert informasjon om luftkvalitet og tiltaksutredninger rutinemessig er tilgjengelig for publikum på internett eller i andre medier. Ved intervjuene ble det klart at pr. i dag kan ikke Sandnes kommune tilby publikum informasjon slik som forurensingsforskriftens § 7-11 krever.

Informasjonsplikten innebærer at kommunen må ha klare interne rutiner for hvordan slik informasjon skal kunne gjøres tilgjengelig på en informativ og lettfattelig måte. Informasjonen skal inneholde eksisterende tiltaksutredninger og øvrig tilgjengelig informasjon om status. Dette kan være rapporter fra ulike typer målinger og beregninger av luftkvalitet i kommunen, fremstillinger av luftkvalitet slik som i Miljøplanen og kan også omfatte spredningsberegninger i forbindelse med industrietableringer. Slik informasjon skal rutinemessig oppdateres når ny dokumentasjon foreligger. Dersom kommunen eller anleggseiere får utført målinger, f. eks. i sann tid, må slik informasjon gjøres tilgjengelig fortløpende. Det samme gjelder relevante undersøkelser/målinger i nabokommuner. Slike opplysninger kan også finnes og henvises til på www.luftkvalitet.info. Relevansen til egen kommune må forklares. For øvrig er Miljøplanens kapittel 3.4 og kartvedlegg 3.4 noe som må letes aktivt etter på kommunens hjemmesider og informasjonen virker ikke lett tilgjengelig.

For publikum vil det være viktig å bli informert om ulike kilders betydning og konsekvenser ved ulike konsentrasjonsnivåer. Folkehelseinstituttet, Vegdirektoratet og Miljødirektoratet har nå revidert de nasjonale varslingsklassene slik at de reflekterer den nyeste kunnskapen om hvilke nivåer som gir helseeffekter. Oppdaterte data om luftkvalitet må relateres til slike varslingsklasser.

6. Anmerkninger

Anmerkning

Sandnes kommune kan øke og strukturere kunnskapen internt om forurensningsforskriftens kapittel 7, om luftkvaliteten i kommunen og om dokumentasjon som viser fare for at forurensningskonsentrasjonen i utendørs luft kan bryte grenseverdier, jf. forurensningsforskriftens § 7-9, 3. ledd.

Kommentarer:

Det er utarbeidet flere rapporter og utredninger som omfatter Sandnes kommune.

- «Tiltaksutredning for bedre luftkvalitet i kommunene Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg» ble utgitt i februar 2015. Utredningen baserer seg på bakgrunnsarbeider utført av NILU og ble laget pga. overskridelser av terskelverdier i Stavanger.
- I mars 2015 kom rapporten «Måling av NO₂ med passive prøvetakere i storbyområdet Stavanger/Sandnes/Sola/Randaberg». Rapporten ble laget for Statens Vegvesen av Multiconsult og omfattet 6 målepunkter i Sandnes kommune. Målepunktet i Oalsgaten utmerker seg ved å bryte både nedre og øvre vurderingsterskel (årsmiddel) og aktualiserer dermed en diskusjon om bedre målinger/beregninger og oppdatering av tiltaksutredninger, jf. forurensningsforskriftens §§ 7-8 og 7-9, jf. for øvrig også vedlegg 3 til forurensningsforskriftens kapittel 7. Årsmiddel for målepunktene ved Ganddal og især Strandgata, ligger nær nedre vurderingsgrense.
- I «Miljøplan for Sandnes 2015 – 2030» blir lokal luftkvalitet dekket av kapittel 3.4 (Forurensning fra trafikk) der det vises til kartvedlegg 3.4 som beskriver forurensningsnivåer vha. fargekoder. Disse viser at for områdene ved Lura, Stangeland, Sandnes sentrum og sørover i retning Ganddal, ligger nivåene over nedre vurderingsterskel. I Stokka- og Forusområdet ligger nivåene over øvre vurderingsterskel, jf. henvisningen ovenfor.
- Det er laget flere spredningsberegninger i forbindelse med etablering av fyringsanlegg i Sandnes og som kommunen får kopi av. Enkelte av disse viser at NO₂-nivåene ved enkelte boligstrøk er relativt høye og at nye utslipp kan bryte med regelverkets (forurensningsforskriftens kapittel 27) bestemmelser om luftkvalitet.

Noe av eksisterende dokumentasjon er brukt i ulike sammenhenger, bl.a. for å formulere mål og tiltak i kommunens miljøplan. Miljøplanen forklarer også at kommunene er ansvarlige for å følge opp bestemmelsene i forurensningsforskriftens kapittel 7. Men ved intervjuene ble det klart at intervjuobjektene hadde bare delvis kunnskap om lovverket, Multiconsults rapport, tiltaksutredningen, luftsonekart og spredningsberegninger. For å kunne utføre pliktene etter forurensningsforskriftens kapittel 7, må kommunen kjenne godt til lovverket og til pliktene som følger av lovverket. Kommunen må også ha en intern kompetansestruktur som sørger for at pliktene til enhver tid er operasjonalisert i nødvendig grad.

7. Andre forhold

Beredskap og varsling

Kommunene har plikt til å sørge for varsling dersom konsentrasjonen av SO₂ eller NO₂ overskrider fastsatte alarmterskler, jf. forurensningsforskriftens § 7-10. Avviket i denne rapporten viser at Sandnes kommune ikke gir publikum oppdatert informasjon om luftkvalitet og på den måten ikke kan varsle om høye nivåer med referanse til varslingsklasser. Kommunen har på sin side vist til at den har en beredskapsvakt som kan alarmere en kriseledelse. Denne kan igjen involvere eksterne aktører og kommuner ved behov, jf. informasjonsfolder utdelt ved

revisjonen. Denne beredskapstjenesten er ikke spesielt utformet for å varsle om dårlig luftkvalitet. Kommunens beredskapsordning og varslingsystem må utvides til å omfatte plikten etter § 7-10. Hvis ikke må det etableres en egen varslingsordning for luftkvalitet. Når det gjelder varsling av luftkvalitet for øvrig, bør slik varsling være lett synlig og tilgjengelig for publikum f. eks. på internett, og gjerne sammen med øvrige aktuelle varsler.

Luftsonekart.

I Miljøplanen har Sandnes kommune kart (kartvedlegg 3.4) som med et grovt rutenett viser overskridelser av nedre (gul sone) og øvre vurderingsterskel (rød sone), jf. første tabell i vedlegg 3 til forurensingsforskriftens kapittel 7. Dette vil være nyttig informasjon ved planlegging av ulike aktiviteter i disse områdene. Samtidig refererer tegnforklaringen til den 36. høyeste døgnmiddelkonsentrasjon av PM₁₀ og til den 19. høyeste døgnmiddelkonsentrasjon for NO₂. Denne informasjonen vil forvirre og det bør lages separate kart for PM₁₀ og NO₂ der tegnforklaringen og fargekodene er entydige.

Retningslinjen for behandling av luft i arealplanlegging (T-1520) anbefaler at kommunen produserer luftsonekart til bruk ved planlegging etter plan- og bygningsloven. Slike kart bør være mer finmasket enn kartvedlegg 3.4, og de bør baseres på luftkvalitetskriteriene (gul sone) og grenseverdiene i forurensingsforskriftens § 7-6 (rød sone). Enkelte grenseverdier er nå endret/oppdateret.

Tiltak, tiltaksutredning og målestasjoner

Ved intervjuene ble det klart at Sandnes kommune har et vedlikeholdsprogram for fjerning av veistøv. Det ble også pekt på bl.a. arbeidet med å legge mest mulig trafikk utenom sentrumsområdene og kampanjer for å oppnå en piggfriandel på 85 %. Dette er tiltak som vil redusere nivåene av PM₁₀ og NO₂. Slike tiltak står oppført som aktuelle i Miljøplanen.

Stavanger kommune har fått utarbeidet en tiltaksutredning. Denne dreier seg mye om forholdene i Stavanger, men er også gjort gyldig for kommunene Sandnes, Sola og Randaberg. Denne tiltaksutredningen, som har vært politisk behandlet, er ikke nevnt i Miljøplanen. Tiltaksplanen bør derfor tas med som et viktig plan- og beslutningsgrunnlag og koordineres med Miljøplanen. Sandnes kommune bør vurdere i hvilken grad tiltaksutredningen kan tilpasses de lokale forholdene slik at det blir et dokument kommunen og innbyggerne i større grad kan identifisere seg med, og som kan benyttes i kommunen.

I denne revisjonsrapporten er det pekt på at dokumentasjon viser overskridelser av nedre og øvre terskelverdi på ulike steder, noe som innebærer vurdering av nye målestasjoner og tiltaksutredning. Sandnes kommune planlegger å bygge en målestasjon ved Forus. I miljøplanen fra 2015 står det «Kommunen skal i samarbeid med Vegvesenet etablere målestasjoner ved de antatt mest utsatte stedene i Sandnes.» Ved etablering av øvrige målestasjoner, bør kommunen benytte stedene med fare for overskridelse av grenseverdier.

8. Oppfølging etter kontrollen

Sandnes kommune plikter snarest å rette opp avvik som er beskrevet i denne rapporten, jf. forurensingsloven § 49. For at Fylkesmannen skal kunne avslutte saken, må Sandnes kommune innen 15. august 2016 sende en skriftlig redegjørelse som viser hvordan avvik er rettet.

Vi ber også om at kommunen sender inn en kort redegjørelse for hvordan anmerkninger blir vurdert, eventuelt hvordan det vil bli fulgt opp.

9. Offentlighet i forvaltningen

Denne rapporten vil være tilgjengelig for offentligheten via Fylkesmannens postjournal på www.fylkesmannen.no (jf. offentleglova).

Kopi av rapporten sendes også til:

- Miljødirektoratet

§§§