

Miljøvern i kommunene — Forholdet til forurensningsmyndighetene

Av Kåre Skudal

Kåre Skudal er leder for fylkesmannens miljøvern-avdeling i Vestfold.

Innlegg på møte i Norsk Vannforening 10. mai 1988.

«Positivt tiltak eller økt byråkrati», et utidig spørsmål for en byråkrat.

Jeg forstår at byråkratibegrepet er negativt, hvis det går på formalisme, pedanteri, usmidig og upersonlig saksbehandling etc.

Men jeg opplever dessverre at vi som byråkrater blir hengt ut fordi vi følger spillereglene i f.eks. Forvaltningsloven, Offentlighetslov og saksbehandlingsreglene etter Forurensningsloven. Når mange skal høres og spørres til råds, gis klageadgang og saker skal forberedes til diverse utvalg; ja, da går tiden og folk blir utålmodige og klager på byråkratiet.

At byråkrater legger vekt på at like saker bør behandles likt, er heller ikke alltid like lett å få aksept for. De fleste synes at sin sak er så spesiell at den har krav på et unntak. Hvis så ikke skjer, så er det lett å ty til ukvemsord. Det er gjerne slik at en lovbestemmelse oppfattes som beskyttende for en part, men som innskrenkende eller hindrende for en annen.

Ved å satse sterkere på kommune-nivået ønsker vi å få økt engasjement fra lokalbefolkningen, vellag, interesseorganisasjoner, politiske fora etc. En slik arbeidsmåte tar nødvendigvis tid, og en del saksforberedelser av byråkratene.

Er det denne type problemstilling som oppfattes som byråkratiske, ja da vil kommunalt miljøvern bli oppfattet som økt byråkrati.

Jeg tror det er viktig å være bevisst på disse momentene, når vi skal diskutere fordeler og ulemper med økt kommunalt miljøvern.

Kommunalt miljøvern kan lett oppfattes som motsatsen til statlig miljøvern. Jeg tenker her på hvilke forvaltningsnivå som er drivkraft i miljøvernarbeidet. Det er mitt hovedinntrykk at hittil har stort sett kommunene drevet miljøvern fordi staten har pålagt dem slike oppgaver.

Dette er en nokså meningsløs situasjon. Det kan være ulike grunner til at kommunene har denne holdningen. Jeg hører ofte politikere si at fylkesmannen nekter det og det utslippet eller krever at det bygges så og så dyre renseanlegg.

Når slike utsagn kommer, tror jeg det ofte har sammenheng med at

det er godt å ha noen å skjule seg bak når upopulære avgjørelser skal fattes eller budsjettprioriteringer skal gjøres.

Dette er trekk ved vårt lokaldemokrati som ikke inspirere til delegering til kommunenivået.

Men holdningene til politikernes avspeiler i bunn og grunn holdningen i befolkningen. Lokalpolitikerne er ikke modigere enn det velgerne er innstilt på.

Slik jeg føler miljøvernet står i dag, mener jeg vi har vår besøkelsestid til å få til et kommunalt miljøvern. Vi får bare håpe miljøverninteressen ikke er et blaff, og vi bør legge inn en viss sikkerhet og muligheter til mottiltak hvis miljøinteressen dabber av.

Begrepet kommunalt miljøvern kan oppfattes som et paradoks i seg selv. Er det noe som *ikke* kjenner kommunegrenser, så er det miljøvernet og spesielt vannforurensningsproblemene. Ser vi litt stort på det, kan vi vel alltid finne problemstillinger som vi hovedsaklig kan definere som lokale problem; f.eks. avølp fra spredt bebyggelse.

Skal vi så definere det kommunale miljøvernet på denne måte, d.v.s. at bare lokale saker løses lokalt? På sikt tror jeg ikke det er holdbart, og en slik grensdrøgning vil være lite inspirerende på kommunenivå. Det ville heller ikke være noen særlig reform i forhold til dagens situasjon.

Tankegangen vil også stå i strid med Verdens-kommisjonen for miljøvern som sier; «Tenk globalt — handle lokalt!» Her ligger det at

kommunen må tenke på forurensningsvirkninger som ligger utenfor sine grenser og ikke bare på sitt eget område.

En annen innfallsvinkel til det kommunale miljøvernet, er å spørre: Er dette et resultat av den bølge som nå er sterk; nemlig å flytte avgjørelsesmyndighet fra statlig/sentralt nivå til lokalt nivå. Det er sikkert mange eksempler på at dette er riktig og fornuftig politikk. Men jeg er betenkt hvis slike slagordprega argumenter legges til grunn. Og at en eventuell maktkamp mellom statlig og kommunalt nivå blir avgjørende for hvordan miljøvernopp-gaven løses.

Det saklig utgangspunkt bør være: Hvordan organiserer vi oss for at oppgavene skal løses på best mulig måte.

På forurensningssektoren har vi i dag valgt en organisasjonsmodell som følger en inndeling etter forurensningstypene. SFT har ansvaret og myndighet når det gjelder oppfølging og pålegg til industrien. Fylkesmannens miljøvernavdeling har tilsvarende ansvar for landbruk, husholdningskloakk og kommunalt avfall (forbruksavfall).

Kommunene har et omfattende ansvar når det gjelder bygging og drift av avløp- og renovasjonsanlegg. Noe myndighet etter Forurensningsloven har kommunen også fått, f.eks.:

- gi tillatelse fra separat avløpsanlegg for enkelthus
- stille krav til at private anlegg skal ta avløpsvann fra andre eiendommer

— kreve omlegging av private stikkledninger.

Det som preger kommunene i dag, er etter mitt syn en relativt «passiv rolle», eller skal vi heller si en rolle som mottaker av påbud som må følges opp. Renseanlegg skal bygges og drives, slam og søppel må samles inn og behandles.

Disse funksjonene bør fortsatt ligge på kommunenivå, men kommunene bør spille en mer aktiv rolle når det gjelder en samlet vurdering av forurensningssituasjonen i kommunen og behov for tiltak. Det er etter mitt syn en fare for at vi ikke klarer å avstemme innsatsen optimalt når det er forskjellige forvaltningsnivå som har monopol på sin bit av forureningsarbeidet. Tiltak mot forurensninger blir mest effektivt hvis vi løfter i flokk og tenker kost/nytte når pålegg blir gitt.

I tiden fremover er det vesentlig å få bedre avstemt krav og innsats når det gjelder de 3 hovedforurenserne; industri, kommune og landbruk.

Vi bør i fremtiden bli flinkere til å utnytte ressursene som ligger i lokale krefter. Lokalkunnskap og mulighetene til rask inngripen er fordeler som må utnyttes bedre.

Vannforureningsmyndighetene i Norge er SFT, fylkesmannens miljøvernavdeling og kommunene. De må i sterkere grad opptre som en enhet, selv om det er organisatoriske skiller.

Utad må vi prøve å unngå utsagn som «dette er ikke mitt bord».

Slike svar er med på å bygge opp om en motvilje til byråkratiet, og det blir ikke en positiv holdning til arbeidet vårt.

Det er min erfaring at det blir for lang vei fra Oslo til lokalmiljøet.

Kommer det opp en sak i tilknytning til industribedrift, f.eks. påstand om uregelmessigheter i utslippet, klager på avfallsbehandlingen, o.l., så er det SFT som skal reagere.

Som rimelig er, må SFT prioritere strengt. Det sier seg sjøl at SFT ikke kan sende avgårde folk for å se på alt som blir slått opp i lokalpressen. Sakene må ha en viss dimensjon og representere et større miljøproblem før SFT vil engasjere seg. Men det er min erfaring at mangel på dementi og «feeling» i forhold til strømninger i lokalmiljøet, kan skape unødige problemer.

Aksjonsgrupper og fronter kan bygges opp på rene misforståelser.

Hvis SFT her kunne få til et bedre lagspill med fylkes-/kommunenivå, kunne slike situasjoner unngås. En viss myndighetsdelegering må nok også til.

De lokale forureningsmyndighetene må bli bedre informert om industrisakene og konsesjonene, og de må på sin side ha en viss kompetanse på feltet.

Jeg vil også dra fram kontrollsida som et annet eksempel på større bruk av lokalmiljøet. Her må det kunne delegeres myndighet etter Forureningsloven. Jeg er klar over at det kan reises faglige innvendinger til ei slik linje. Industrisakene er ofte kompliserte og de krever spesialkompetanse. Det er

også grunnen til at vi har fått den arbeidsdelingen vi har.

Men ikke alle industrisaker er så kompliserte. Vi bør derfor myke opp den noe rigide organisasjonsstrukturen som vi har på dette feltet.

Kontroll med landbruksforurensningen er et annet eksempel på et utrolig stivbent opplegg og dårlig ressursutnyttelse. Som kjent har vi et godt utbygget veiledningsapparat i alle kommuner. Jeg tenker på herredsagronomene og landbrukskontorene. Disse har et veiledningsansvar når det gjelder bygging og oppsamlingsanlegg for silopresssaft, gjødselkjellere o.l., men ikke noen kontrolloppgaver. Når vi vet at herredsagronomene er statsansatte, blir også situasjonen enda mer urimelig. Men her vil ikke Landbruksdepartementet pålegge herredsagronomene kontrolloppgaver fordi det er en for stor belastning i forhold til bøndene. En utrolig argumentasjon når det er snakk om å følge opp norsk lov. Her er i alle fall en god mulighet til å overføre ansvar fra fylkes- til kommunenivå.

Jeg vil også nevne et annet felt der kommunene bør engasjere seg sterkere og overta for sentrale myndigheter. Det går på overvåking av resipienter. Det er en oppgave som mange kommuner oppfatter som en statlig oppgave, med mindre det er pålagt egne undersøkelser.

Jeg vil avslutte med å si:

Kommunalt miljøvern vil ikke bli

et positivt tiltak hvis SFT og fylkesmannens miljøvernnavdeling tviholder på sine posisjoner og ikke er villig til å gi fra seg myndighet og andre rutiner.

På fylkesnivå ser jeg for min del for meg en situasjon der forespørslener og saksbehandling i større grad avgjøres på kommunenivå.

På fylkesnivå tror jeg vi vil arbeide mer med regionale problemstillinger som går på tvers av kommunegrensene. Stikkord kan være å følge opp resultater fra resipientundersøkelser, påse at kommunene, industri og landbruk arbeider bedre i takt når det gjelder tiltak, koordinere tidsfrister i utslippstillatelser, avlaste SFT i industrisaker, og fremfor alt engasjere oss sterkt i forebyggende og holdningsskapende arbeid.

Jeg tror også at både SFT og miljøvernnavdelingen må fungere som et sikkerhetsnett i forhold til kommunene.

Det har sammenheng med de problemer som oppstår når avgjørelsen legges til lokalmiljøet. Upopulære og økonomisk tyngende vedtak er ikke lokalpolitikernes styrke.

Sikkerhetsventilen som ligger i klagerett etter Forvaltningslovens bestemmelser og mulighetene for overordnet myndighet til å omgjøre vedtak må vi ta vare på.

Med dette utgangspunktet tror jeg vi som arbeider med forurensningssakene går spennende og utfordrende tider i møte.