

Revisjonsrapport for 2017 om
Miljødirektoratets oppfølging av bedrifter med tillatelse til
forurensende virksomhet og bruk av reaksjoner



Mottaker: Klima- og miljødepartementet

Revisjonen er en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til *lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9*. Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 300/3000, INTOSAI's internasjonale prinsipper og standarder for forvaltningsrevisjon.

Innhold

1	Sammendrag	4
2	Innledning	5
3	Revisjonens mål og problemstillinger	6
4	Metoder	7
4.1	Dokumentgjennomgang	7
4.2	Analyse av data og statistikk	8
4.3	Intervju	9
5	Revisjonskriterier	10
5.1	Har Miljødirektoratet sørget for en systematisk og risikobasert oppfølging av bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet?	10
5.2	Bruker Miljødirektoratet reaksjoner på en hensiktsmessig måte for å bidra til at bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet følger pålagte krav?	12
6	Funn	13
6.1	Miljødirektoratets organisering, industriutslippsdirektivet og Miljøforum	13
6.2	Systematisk og risikobasert oppfølging	15
6.2.1	Virksomhetsstyring og styringsinformasjon	15
6.2.2	Bedriftenes egenrapportering	16
6.2.3	Revisjon av tillatelser	19
6.2.4	Tilsynsvirksomhet med bedrifter som har tillatelse	20
6.3	Reaksjoner	29
6.3.1	Vurderinger av hvor effektive ulike reaksjoner er som virkemidler	29
6.3.2	Bruk av reaksjoner	30
7	Konklusjoner	35

1 Sammendrag

Klima- og miljødepartementet har ansvar for å ivareta helheten i regjeringens klima- og miljøpolitikk. En del av dette ansvaret er å sikre at forurensning ikke skader helse og miljø, at utslipp av helse- og miljøskadelige stoffer stanses, og at trygg luft sikres. Forurensningsloven og produktkontrollloven er de mest sentrale virkemidlene som skal bidra til at departementet når de nasjonale målene for arbeid mot forurensning. Myndighetenes forvaltnings- og styringssystemer for å forvalte lovene er vesentlige for å kunne nå nasjonale mål på forurensningsområdet.

Miljødirektoratet er et statlig forvaltningsorgan underlagt Klima- og miljødepartementet, og direktoratets hovedoppgaver er å redusere klimagassutslipp, forvalte norsk natur og hindre forurensning, inkludert forvaltning av lov 13. mars nr. 6 1981 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

Lovens formål er å verne det ytre miljøet mot forurensning, redusere eksisterende forurensning og avfallsmengde samt å fremme bedre behandling av avfall. Loven skal også sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensning og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

Målet med revisjonen er å vurdere om Miljødirektoratet har en systematisk og risikobasert oppfølging av bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet, og videre om Miljødirektoratet bruker reaksjoner på en hensiktsmessig måte for å bidra til at pålagte krav følges. Revisjonen er avgrenset til landbasert industri der Miljødirektoratet er vedtaksmyndighet, og til oppfølgingen Miljødirektoratet har av virksomhetene som er gitt tillatelse etter § 11 i forurensningsloven.

Sentrale revisjonskriterier som er brukt for å undersøke problemstillingene, har vært forurensningsloven, forurensningsforskriften, *reglement for økonomistyring i staten* og *bestemmelser om økonomistyring i staten*. Dokumentgjennomgang, analyse av data og statistikk, analyse av saker (tilsynssaker og egenrapporteringssaker) og intervju har vært de vesentligste metodene for å besvare problemstillingene og dermed målet med revisjonen.

Revisjonen viser at at Miljødirektoratet i liten grad har gjennomført evalueringer av sitt arbeid med å følge opp virksomheter med tillatelse til forurensende virksomhet, inkludert hvor godt bruken av reaksjoner virker og bidrar til at kravene i tillatelsene i større grad overholdes. Revisjonen viser også mangler ved dokumentasjonen av direktoratets arbeid, noe som kan gjøre det utfordrende å vurdere og evaluere området. Revisjonen kan imidlertid ikke påvise at direktoratet på generelt grunnlag mangler en systematisk og risikobasert oppfølging av bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet.

Utkast til rapport ble lagt fram for Klima- og miljødepartementet ved brev 10. april 2018. Departementet har i brev 4. mai 2018 gitt kommentarer til rapportutkastet. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i endelig rapport.

2 Innledning

Klima- og miljødepartementet har ansvar for å ivareta helheten i regjeringens klima- og miljøpolitikk. En del av dette ansvaret er å sikre at forurensning ikke skader helse og miljø, at utslipp av helse- og miljøskadelige stoffer stanses, og at trygg luft sikres.¹ Forurensningsloven og produktkontrollloven er de mest sentrale virkemidlene som skal bidra til at departementet når de nasjonale målene for arbeid mot forurensning.² Myndighetenes forvaltnings- og styringssystemer for å forvalte lovene er vesentlige for å kunne nå nasjonale mål på forurensningsområdet.

Miljødirektoratet ble opprettet 1. juli 2013 ved at tidligere Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet ble slått sammen. Miljødirektoratet jobber for et rent og rikt miljø. Direktoratets hovedoppgaver er å redusere klimagassutslipp, forvalte norsk natur og hindre forurensning. Miljødirektoratet er et statlig forvaltningsorgan underlagt Klima- og miljødepartementet og har mer enn 700 ansatte. En av direktoratets hovedoppgaver er å forvalte *lov 13. mars nr. 6 1981 om vern mot forurensninger og om avfall* (forurensningsloven).

Forurensningsloven trådte i kraft 1. oktober 1983. Lovens formål er å verne det ytre miljøet mot forurensning, redusere eksisterende forurensning og avfallsmengde samt å fremme bedre behandling av avfall.³ Loven skal også sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensning og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

Forurensningsloven gjelder forurensning til vann, luft og jord samt støy- og avfallssaker.⁴ Loven er bygget opp med et generelt forbud mot å ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning. Det er ikke avgjørende at det faktisk har skjedd en forurensning. De tilfellene der det er fare for forurensning, er også omfattet av forbudet. Forurensning er bare tillatt dersom det er lovlig etter forurensningsloven §§ 8 eller 9, eller dersom det er gitt tillatelse i medhold av § 11.⁵ Forurensningsmyndigheten kan sette nærmere vilkår for å begrense forurensningen til et akseptabelt nivå.⁶

Forurensningsloven gir Miljødirektoratet en generell adgang til å tilbakekalle eller endre en tillatelse til forurensende virksomhet når det har gått 10 år etter at den ble gitt.⁷ Ifølge *forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensnings av forurensning* (forurensningsforskriften) skal direktoratet samtidig på eget initiativ ta tillatelsen opp til ny vurdering periodisk, blant annet i lys av utviklingen av beste tilgjengelige teknikker.⁸

Forurensningsmyndigheten skal føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjon og med forurensninger fra de enkelte kildene.⁹ Virksomheter med tillatelse til forurensende virksomhet er pålagt å rapportere årlig om utslippene.¹⁰

Forurensningsforskriften gir føringer for tilsynsvirksomheten når det gjelder planer, programmer og gjennomføring av tilsyn.¹¹ *Reglement for økonomistyring i staten*¹² gir også føringer om at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.¹³

Miljødirektoratet er også ansvarlig for å sette i verk reaksjoner og anmelde virksomheter som ikke overholder miljøkravene. Direktoratet skal påpeke bedriftens plikt til å rette opp forholdet ved alle avvik. Reaksjoner Miljødirektoratet bruker for å følge opp brudd på regelverket, er blant annet møte med virksomhetsledelsen, nytt tilsyn, varsle og vedta tvangsmulkt¹⁴, pålegge stans av virksomhet¹⁵, tilbaketrekke en tillatelse til forurensende virksomhet¹⁶ og bruke media. Avdekkes det alvorlige brudd på regelverket, kan saken politianmeldes.¹⁷ Det er

¹ Prop. 1 S (2016–2017) Klima- og miljødepartementet.

² Prop. 1 S (2016–2017) Klima- og miljødepartementet, kapittel 2.4, s. 19.

³ Forurensningsloven § 1.

⁴ Wang, Øystein (2015) Forurensningsloven med kommentarer, 2. utgave. Oslo: Gyldendal. Generelt om loven, 1. Historikk, s. 18.

⁵ Miljødirektoratets veileder til egenkontrollrapportering – 2018 (M-112/2014), punkt 1.1.

⁶ Forurensningsloven § 16 og forurensningsforskriften § 36-11.

⁷ Forurensningsloven § 18 tredje ledd.

⁸ Forurensningsforskriften § 36-19.

⁹ Forurensningsloven § 48 første ledd.

¹⁰ Forurensningsforskriften § 36-11 nr. 6.

¹¹ Forurensningsforskriften § 36-23.

¹² Fastsett ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003.

¹³ Økonomireglementet § 4.

¹⁴ Forurensningsloven § 73.

¹⁵ Forurensningsloven § 7.

¹⁶ Forurensningsloven § 18.

¹⁷ Den alminnelige straffebestemmelsen for forurensning innebærer at forsettlig eller uaktsomt brudd på loven kan straffes med bøter eller fengsel i inntil 3 måneder eller begge deler, jf. forurensningsloven § 78.

viktig at Miljødirektoratet bruker reaksjonsmulighetene i forurensningsloven eller anmelder saker når det avdekkes brudd på vilkårene i tillatelsen til en forurensende virksomhet.

Klima- og miljødepartementet har ansvaret for den politiske styringen av saksområdet. Departementet har også et etatsstyringsansvar for Miljødirektoratet, og dette omfatter styring og oppfølging av direktoratet.

Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2 2014 *Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet* viste at Kommunal- og moderniseringsdepartementet¹⁸ i liten grad hadde initiert undersøkelser av hvordan tilsyn fungerer som forvaltningspolitisk virkemiddel, og hadde bare i begrenset grad lagt til rette for erfaringsutveksling og kompetansebygging.¹⁹ I sammenheng med dette er det uttalt at fagdepartementene som er ansvarlige for sine tilsynsorgan, kan ha bedre forutsetninger enn Kommunal- og moderniseringsdepartementet til å vurdere forhold knyttet til det enkelte tilsynsorgan og sektorspesifikke problemstillinger. Videre heter det at tilsynsvirksomhet imidlertid har noen fellestrekk som gjør at tilsynsorganene og fagdepartementene vil stå overfor en del av de samme utfordringene. Slike utfordringer kan være å ha kunnskap om forutsetninger for når ulike virkemidler fungerer best, å ha et egnet rammeverk for risiko- og vesentlighetsanalyser og å ha teknikker for å kunne vurdere effekt av tilsynsvirksomheten. Dette er krevende områder som det kan være lite hensiktsmessig at hvert enkelt tilsynsorgan og fagdepartement bruker ressurser på å løse alene.²⁰

Uttalelsene i nevnte rapport rokker ikke ved kravet om at virksomhetene skal evaluere, jf. reglement for økonomistyring i staten § 16 og bestemmelser om økonomistyring i staten 2.6.

3 Revisjonens mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere om Miljødirektoratet har en systematisk og risikobasert oppfølging av bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet, og videre om Miljødirektoratet bruker reaksjoner på en hensiktsmessig måte for å bidra til at pålagte krav følges.

Det er utarbeidet to problemstillinger:

Problemstilling 1:

Har Miljødirektoratet sørget for en systematisk og risikobasert oppfølging av bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet?

Problemstilling 2:

Bruker Miljødirektoratet reaksjoner på en hensiktsmessig måte for å bidra til at bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet følger pålagte krav?

Omfang og avgrensning

Revisjonen er en systemrevisjon med vekt på Miljødirektoratets systemer og arbeidsprosesser for å sikre at de fastsatte målene nås. Det betyr at revisjonen vil se på etablerte systemer, rutiner, planer, strategier, evalueringer, risikovurderinger og annet som er nødvendig for at fastsatte mål og resultatkrav oppfylles.

Klima- og miljødepartementets instruks for virksomhets- og økonomistyringen i Miljødirektoratet 2017 fastsetter at Miljødirektoratet skal utøve og iverksette myndighet, blant annet gi konsesjoner og drive tilsyn som er tillagt eller delegert til etaten i blant annet forurensningsloven med forskrifter.²¹ Miljødirektoratet er delegert all myndighet til å treffe enkeltvedtak etter forurensningsloven som ikke er delegert til Fylkesmannen eller kommunene. Revisjonen omfatter tilsynsmyndighet som er tillagt Miljødirektoratet. Departementets klagesaksbehandling er ikke en del av revisjonen.

Revisjonen avgrenses til Miljødirektoratets ansvar etter forurensningsloven for landbasert industri med tillatelse til forurensende virksomhet. Tilsynsporteføljen på dette området består av 224 virksomheter. Sektoren landbasert

¹⁸ Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet er fra 1. januar 2014 nedlagt, og arbeidsområdene er lagt til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

¹⁹ Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2 2014 sammendraget, siste avsnitt.

²⁰ Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2 2014 punkt 8.3, siste avsnitt.

²¹ Instruks fastsatt av Klima- og miljødepartementet 20. desember 2016, punkt 2.1.

industri dekker de fleste industrielle aktiviteter av en viss størrelse på land og består av mange aktører av ulik størrelse.²²

Revisjonen omfatter oppfølging av tillatelser til forurensende virksomhet og primært tilsynsarbeidet, inkludert reaksjoner som følge av tilsyn. Reaksjoner defineres som tilsynsmyndighetens tiltak ovenfor en virksomhet når avvik fra myndighetskrav er avdekket.²³ Det kan blant annet være å ilegge tvangsmulkt, gå på nytt tilsyn, innkalle til møte med virksomhetsledelsen, bruke media, trekke tilbake tillatelse til forurensende virksomhet og stanse virksomhet. I tillegg kan Miljødirektoratet anmelde brudd på regeleverket til politiet. Revisjonen vil se på direktoratets bruk av anmeldelser, men ikke på politiets oppfølging av dem.

Avdekker Miljødirektoratets tilsyn og kontroll av egenrapporter brudd på krav gitt i medhold av lov eller forskrift, defineres dette som avvik. Revisjonen omfatter hvordan Miljødirektoratet følger opp avvik og omfanget av avvik uavhengig av hvilken lov og forskrift avviket gjelder.

Revisjonen undersøker Miljødirektoratets forvaltning i tidsperioden 2008–2017.²⁴ Revisjonen analyserer tilsynsdata (statistikk) fra hele perioden 2008–2017²⁵ og styringsdokumenter fra årene etter 2013. Revisjonen har gjennomgått planer for årene 2015–2017 og rapporter for årene 2014–2016.

4 Metoder

Problemstillingene i revisjonen er undersøkt med analyse av relevante dokumenter, analyse av data og statistikk, analyse av saker (tilsynssaker og egenrapporteringssaker) og intervju. I tillegg har revisjonen etterspurt utfyllende informasjon fra Miljødirektoratet. Miljødirektoratet har gitt skriftlige tilbakemeldinger på revisjonens forespørsler.

4.1. Dokumentgjennomgang

Følgende dokumenter er gjennomgått:

- Prop. 1 S (2016–2017) Klima- og miljødepartementet
- Miljødirektoratets strategi for perioden 2015–2020
- Klima- og miljødepartementets tildelingsbrev til Miljødirektoratet for 2017
- Instruks for virksomhets- og økonomistyringen i Miljødirektoratet fastsatt av Klima- og miljødepartementet 2014–2017
- Årsrapporter til departementet 2014–2016
- Risiko- og sårbarhetsanalyse for Miljødirektoratet 2015
- Virksomhetsplaner 2015–2017
- Disponeringsskriv 2015–2017
- Tilsynsstrategier for periodene 2012–2015 (KLIF) og 2016–2020
- Tilsynsplaner for periodene 2014–2016, 2015–2017, 2016–2018 og 2017–2019
- Ressursplaner for tilsyn 2015–2017
- Årlig rapportering på tilsyn med landbasert industri 2014–2015 og utkast til rapport for 2016²⁶
- Rutiner for gjennomføring av inspeksjoner som gjelder alle tilsynsområder
- Rutiner for gjennomføring av revisjoner som gjelder alle tilsynsområder
- Sjekkliste for gjennomføring av tilsyn
- Rutine for reaksjonsmøter
- Veileder om miljøkriminalitet – veileder om bruk av straff som virkemiddel ved brudd på forurensningsloven
- Evaluering av Miljødirektoratets (KLIFs) bruk av reaksjoner og andre forvaltningstiltak (internt notat per 11. juni 2012)
- Oppsummering av anmeldelser av landbaserte virksomheter med tillatelse 2008–2017

²² Omkring 1500 virksomheter har tillatelse til forurensende virksomhet etter forurensningsloven. Av disse har i overkant av 600 krav om å rapportere årlige utslipp, produksjonsmengde, forbruk av energi, og mengde avfall og farlig avfall. Om lag 400 virksomheter inngår i det frekvensbaserte tilsynet med industrien. Dette omfatter virksomheter der direktoratet er tilsynsmyndighet selv om bedriften ikke har en tillatelse til forurensende virksomhet, for eksempel tankanlegg.

²³ Tilsynsmyndighetenes retningslinje for samordnet tilsyn og felles tilsynsprofil, jf. <https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/brann-og-redning-bre/pdfer/tilsynsmyndighetenes-retningslinje-for-samordnet-tilsyn-og-felles-tilsynsprofil-godkjent-6.mars-2014.pdf> [Hentedato: 8.5.2018]. Neste avsnitt er basert på samme kilde.

²⁴ Miljødirektoratet ble opprettet 1. juni 2013 da Direktoratet for naturforvaltning og Klima- og forurensningsdirektoratet ble slått sammen.

²⁵ Jf. kapittel 4, «Metoder», for mer om hvilke tidsperioder revisjonen har analysert tilsynsdata.

²⁶ Årlig rapportering om tilsyn for 2014 og 2015 er publisert på Miljødirektoratets nettsted. Utkast til årsrapport om industritilsyn og avfallsområdet 2016 er mottatt 30. oktober 2017.

- E-poster som gjelder oppfølging av bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet og bruk av reaksjoner fra Miljødirektoratet til Riksrevisjonen (svar på revisjonens spørsmål)

4.2. Analyse av data og statistikk

Revisjonen har analysert data tilsendt fra Miljødirektoratet hvor mye er tatt ut fra fagsystemet Forurensning, og i tillegg data revisjonen selv har hentet ut fra fagsystemet for å besvare problemstillingene.

Revisjonen har i analysene lagt vekt på å få fram hvilken type avvik som avdekkes gjennom Miljødirektoratets tilsynsvirksomhet, altså hvor alvorlige avvikene er, og omfanget av gjentakende avvik. Revisjonen har også analysert hvilke reaksjonsformer og omfang av reaksjonsformer som benyttes for å følge opp virksomheter med brudd på tillatelse. Revisjonen har videre vurdert omfanget av avvik som avdekkes gjennom direktoratets kontroll av bedriftenes egenrapportering.

Basert på data tilsendt fra Miljødirektoratet har revisjonen utarbeidet analyser som oppsummerer hva slags avvik tilsynet har avdekket for perioden 2012–2017. Ifølge Miljødirektoratet ble brudd registrert på en ny måte i 2012, og det gir derfor liten verdi å sammenligne tallene for brudd før og etter 2012.²⁷ Før 2012 knyttet Miljødirektoratet de registrerte bruddene direkte til hjemmel i lovverk m.m., men de gikk i 2012 over til å registrere brudd knyttet til kontrolltema. Dette medfører ofte flere funn i datagrunnlaget. Flere av analysene og figurene som vises i rapporten, er derfor for perioden 2012–2017.

Basert på data revisjonen selv har hentet ut fra Forurensning, har revisjonen gjennomført analyser av bruk av virkemiddelet tvangsmulkt for perioden 2008–2017. Vi har valgt å presentere hvordan Miljødirektoratet bruker tvangsmulkt som virkemiddel selv om gjennomgangen av dataene ikke gir svar på om bruken av tvangsmulkt er effektiv. Det gir imidlertid et bilde av omfanget av bruk av virkemidlet. Revisjonen har også hentet ut data fra Forurensning og gjort analyser av Miljødirektoratets årlige kontroll av egenrapporter om utslipp for perioden 2010–2016. Systemet har ikke informasjon om kontroll av egenrapporter for årene 2008 og 2009. Revisjonen har også analysert Miljødirektoratets revisjon av tillatelser. Utvalget fra Forurensning er tillatelser som er eldre enn 10 år, eller tilfeller der tillatelsen ikke er endret på over 10 år, altså tillatelser fra 2007 og tidligere år.

Per 31. desember 2017 er tilsynsporteføljen for landbasert industri på 224 virksomheter med 234 gyldige tillatelser. Det vil si at 10 av de 224 virksomhetene har to tillatelser. Det har ifølge Miljødirektoratet vært lite endring i porteføljen i den perioden revisjonen undersøker.

Tilsynssaker

Revisjonen har foretatt en saksgjennomgang av 21 tilsyn for å få et bilde av hvordan Miljødirektoratet gjennomfører tilsyn i praksis, fra planlegging til hva som gjøres i etterkant av et tilsyn for å lukke avvik og da spesielt gjentakende avvik.

Revisjonen har sett det som mest vesentlig at *alvorlige avvik*²⁸ lukkes, og har derfor avgrenset data som uttrekket av tilsynssaker er basert på, til å bare inkludere *alvorlige avvik*.²⁹ I tillegg er data avgrenset til hovedtemaene *02b Utslipp*, *04 Avfall*, *4 Lagring av farlig avfall* og *6 Utslippskontroll* fordi revisjonen anser disse som mest vesentlige. Hovedtemaene ovenfor har grensesnitt til utslipp av en eller annen karakter, men brudd på de tilknyttede kontrolltemaene kan både omhandle utslipp og kontroll av systemer. Brudd registrert av Miljødirektoratet knyttes til hovedtema og kontrolltema. Hovedtema angir det overordnede temaet for tilsynet, mens kontrolltemaet angir mer spesifikke kontrollområder.

Revisjonen har valgt ut 14 av totalt 36 virksomheter som har hatt alvorlige avvik på de nevnte hovedtemaene i perioden 2012–2017, med tilhørende 21 tilsynssaker for gjennomgang. Dette omfatter:

- 4 virksomheter med alvorlige avvik innenfor samme kontrolltema over flere år
- 10 tilfeldig valgte virksomheter

Til grunn for saksgjennomgangen ligger tilsendt dokumentasjon fra direktoratet i form av tilsynsrapporter, interne notat, Miljødirektoratets korrespondanse med utvalgte virksomheter og data i fagsystemet Forurensning.

²⁷ Svar fra Miljødirektoratet 6. februar 2018.

²⁸ Miljødirektoratet klassifiserer brudd på lov og forskrift som *alvorlige avvik* eller *avvik*.

²⁹ Mottatt fra Miljødirektoratet per e-post 7. desember 2017.

Formålet med saksgjennomgangen har vært å danne seg et bilde av Miljødirektoratets tilsynsprosess. Revisjonen har derfor valgt ut tilsyn som kan gi informasjon om dette, det vil si tilsyn som avdekket alvorlige avvik med påfølgende oppfølging. Vi har vært særlig interessert i prosessen knyttet til gjentakende avvik og har derfor sett på alle virksomheter med alvorlige avvik innenfor samme kontrolltema over flere år. Revisjonen har altså ikke gjort et tilfeldig eller representativt utvalg av gjennomførte tilsyn, men i stedet konsentrert seg om tilsyn hos noen relativt få virksomheter med alvorlige og gjentakende feil.

Egenrapporter

Revisjonen har videre foretatt en saksgjennomgang av direktoratets kontroll av egenrapportene for å få svar på hvordan egenrapportene brukes i oppfølgingen av bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet.

Miljødirektoratets oversikt over kontrollerte egenrapporter med alvorlige avvik i perioden 2014–2016 viste 117 egenrapporter fordelt på 72 bedrifter. Basert på oversikten valgte revisjonen ut 13 tilfeldige egenrapporter og gjennomførte en saksgjennomgang av direktoratets kontroll. Utvalget besto av 13 egenrapporter fordelt på 13 bedrifter – fire bedrifter fra 2014, fem bedrifter fra 2015 og fire bedrifter fra 2016.

Til saksgjennomgangen har direktoratet svart på om avviket førte til at bedriften ble fulgt opp med et tilsyn, om avviket førte til en endring av tillatelsen, og om det eventuelt ble satt i verk andre tiltak. Miljødirektoratets korrespondanse med bedriftene og tilsynsrapporter som direktoratet har oversendt, ligger til grunn for saksgjennomgangen.

4.3. Intervju

Intervjuer er i hovedsak benyttet for å hente inn informasjon og for å utdype informasjon fra gjennomgangen av dokumenter og saker og analyser av data. Det har vært gjennomført tre intervjuer med Miljødirektoratet, ett intervju med Klima- og miljødepartementet og ett intervju med Norsk Industri. Det er skrevet referat fra alle intervjuene, og referatene er verifisert.

Miljødirektoratet

Seksjonslederne i industriseksjon 1, industriseksjon 2 og industritilsynsseksjonen ble intervjuet 23. oktober 2017. Intervjuet gjaldt styring med oppfølging av tillatelser til forurensende virksomhet, utforming av tillatelser, revisjon av tillatelser, virksomhetenes egenrapportering/internkontroll, tilsynsvirksomheten, bruk av administrative reaksjoner og anmeldelser og vurdering av risiko knyttet til dette. Formålet med intervjuet var å hente inn utfyllende informasjon til planen for revisjonen.

Seksjonslederne i industriseksjonene, industritilsynsseksjonen og juridisk seksjon, en sjefingeniør fra industritilsynsseksjonen og en seniorrådgiver fra juridisk seksjon ble intervjuet 22. januar 2018. Intervjuet gjaldt tilsynsvirksomheten, revisjon av tillatelser, virksomhetenes egenrapporter og bruk av reaksjoner og sanksjoner. Formålet med intervjuet var å hente inn utdypende informasjon om styring og risikovurderinger, effekter av tilsyn, bruk av virksomhetenes årlige utslippsrapporter, revisjon av tillatelser, risikovurderinger for reaksjoner og sanksjoner, effekten av reaksjoner og sanksjoner og lukking av avvik.

Avdelingslederen i tilsyn- og miljødataavdelingen, avdelingslederen i industri- og havavdelingen og en seniorrådgiver i organisasjonsavdelingen ble intervjuet 2. februar 2018 om virksomhetsstyring, tilsynsvirksomheten og bruk av reaksjoner og sanksjoner. Formålet med intervjuet var å hente inn informasjon om direktoratets overordnede styring av revisjonsområdet.

Miljødirektoratet og revisjonen har i tillegg hatt møter om oppfølging av virksomheter med tillatelse, om fagsystemet Forurensning, om tilsynssakene før gjennomgangen startet og om oppfølging av virksomheter som direktoratet er litt ekstra oppmerksom på.

Klima- og miljødepartementet

Avdelingsdirektør og seniorrådgiver i næringsseksjonen i departementets hav- og forurensningsavdeling ble intervjuet 1. februar 2018 om virksomhetsstyring, tilsynsvirksomheten og bruk av reaksjoner og sanksjoner. Formålet med intervjuet var å hente inn informasjon og synspunkter på Miljødirektoratets forvaltning sett fra departementets styringsperspektiv.

Norsk Industri

Norsk Industri er en forening tilsluttet Næringslivets Hovedorganisasjon. Foreningens formål er blant annet å ivareta medlemsbedriftenes felles interesser og bransjespesifikke behov og virke for at medlemsbedriftene får rammebetingelser og arbeidsvilkår som styrker deres konkurranseevne og lønnsomhet og gir grunnlag for varig verdiskaping og gode og sikre arbeidsplasser. I tillegg skal foreningen søke innflytelse og drive målrettet virksomhet rettet mot myndigheter, næringslivsorganisasjoner, andre norske og internasjonale organisasjoner og samfunnet generelt. Norsk Industri samarbeider med Miljødirektoratet om å arrangere et årlig seminar som heter Miljøforum, jf. rapportens punkt 6.1.

Fire representanter, hovedsakelig fra energi- og miljøavdelingen ble intervjuet 24. januar 2018. Intervjuet gjaldt tillatelser til forurensende virksomhet, omgjøring av tillatelser, virksomhetenes egenrapportering, tilsynsvirksomheten og bruk av reaksjoner og sanksjoner. Formålet med intervjuet var å hente inn informasjon og synspunkter på Miljødirektoratets oppfølging av bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet og bruk av reaksjoner og sanksjoner.

5 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene tar utgangspunkt i lover, regler, budsjettvedtak, retningslinjer, normer og standarder som er relevante for revisjonen. Kriteriene har betydning for hvilken informasjon revisjonen henter inn, og de benyttes som grunnlag for å kontrollere Miljødirektoratets oppfølging av bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet og bruk av reaksjoner.

Forurensningslovens formål er å verne det ytre miljøet mot forurensning, redusere eksisterende forurensning og avfallsmengde samt å fremme bedre behandling av avfall, jf. forurensningsloven § 1. Loven skal også sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensning og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Forurensningsloven gjelder forurensning til vann, luft og jord samt støy- og avfallssaker.³⁰ Til forurensningsloven er det fastsatt en rekke forskrifter, blant annet forurensningsforskriften, som gir nærmere føringer for hvordan området skal/kan reguleres.

Etter forurensningsloven § 7 er lovens hovedregel at «ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning». Forbudte tiltak vil likevel være lovlige dersom de har tillatelse etter forurensningsloven § 11.

Forurensningsloven § 81 angir at forurensningsmyndigheten på riksnivå er Kongen, Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet. Departementets instruks for virksomhets- og økonomistyringen i Miljødirektoratet 2017 fastsetter at Miljødirektoratet skal utøve og sette i verk myndighet, blant annet gi konsesjoner og drive tilsyn som er tillagt eller delegert til etaten i blant annet forurensningsloven med forskrifter.³¹ Miljødirektoratet er delegert myndighet til å gjøre enkeltvedtak etter forurensningsloven som ikke er delegert til Fylkesmannen eller kommunene.³² Klima- og miljødepartementet er klageinstans for direktoratets vedtak.

5.1. Har Miljødirektoratet sørget for en systematisk og risikobasert oppfølging av bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet?

Krav til styring og oppfølging fra Miljødirektoratets side

Regelverket for økonomistyring i staten (økonomireglementet) § 4 gir føringer om styring, oppfølging, kontroll og forvaltning. Det går fram av økonomireglementet § 4 første ledd bokstav b, at alle virksomheter skal sikre at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Videre går det fram av tredje ledd at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart, samt risiko og vesentlighet. Bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene) punkt 2.4 første ledd og tredje ledd bokstav b angir at intern kontroll primært skal være innebygd i virksomhetens interne styring, og at den skal kunne dokumenteres. For å kunne utøve nødvendig intern kontroll, skal virksomhetens ledelse etablere systemer, rutiner og tiltak med vekt på blant annet identifisering av risikofaktorer og korrigerende tiltak.

Miljødirektoratet har ansvar for at føringer som er fastsatt i tildelingsbrev, andre vedtak og styringsdokumenter, følges opp innenfor rammen av tildelte ressurser, jf. økonomibestemmelsene punkt 2.3.2.

³⁰ Forurensningsloven § 6 første ledd nr. 1–2, jf. Wang, Øystein (2015) *Forurensningsloven med kommentarer*, 2. utgave. Oslo: Gyldendal, s. 47.

³¹ Instruks fastsatt av Klima- og miljødepartementet 20. desember 2016, punkt 2.1.

³² Wang, Øystein (2015) *Forurensningsloven med kommentarer*, 2. utgave. Oslo: Gyldendal, s. 269–270.

Økonomireglementet § 9 bokstav a og økonomibestemmelsene punkt 2.3.1 stiller krav om at virksomheten skal ha dokumenterte planer med ettårig og flerårig perspektiv tilpasset virksomhetens egenart.

Styringen i virksomheten skal være slik at det foreligger nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp aktiviteter og resultater, jf. økonomireglementet §§ 4 og 9. I virksomhetsstyringen skal resultatinformasjon fra foregående år benyttes i virksomhetens planlegging for de påfølgende årene, jf. økonomibestemmelsene punkt 2.3.2 tredje ledd.

Virksomheten skal nå mål og resultatkrav på en effektiv måte, jf. økonomireglementet § 9. Virksomheten må derfor ha en oppfatning av hvilke virkemidler som fungerer best, før tiltak settes i verks. Det krever kunnskap om årsakssammenhenger og evne til å evaluere tiltak, jf. St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, side 77.

Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal blant annet belyse hvor hensiktsmessig organiseringen og virkemiddelbruken er, jf. økonomireglementet § 16. Evalueringene kan sette søkelyset på innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester og dessuten effekter med hensyn til brukere og samfunn. Behovet for evalueringer må vurderes opp mot kvaliteten og omfanget av virksomhetens øvrige rapportering internt og til overordnet departement. Frekvens og omfang skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. økonomibestemmelsene punkt 2.6.

Evalueringer skal danne grunnlag for læring og utvikling av virksomhetene. Det kan for eksempel dreie seg om endringer i ressursbruk, endringer i overordnet strategi, nye risikovurderinger og kompetansebygging hos de ansatte. Evalueringene skal også brukes til å vurdere hvilke virkninger virksomhetens tilsynsarbeid har for brukerne og for samfunnet, jf. St.meld. nr. 19 (2008–2009), punkt 6.3.1, side 84.

For tilsynsvirksomheten kan dette innebære å evaluere hvorvidt planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn er enhetlig og effektivt, om tilsynsmetodikken er tilpasset området det føres tilsyn med, og om sanksjonsmulighetene er effektive. Tiltakene skal revurderes i den grad resultatene ikke samsvarer med målene, jf. St.meld. nr. 19 (2008–2009), punkt 6.1, side 77.

Egenkontrollrapportering av utslipp

Tillatelser til forurensende virksomhet skal inneholde nødvendige vilkår, inkludert vilkår om årlig rapportering til forurensningsmyndigheten, jf. *forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning* (forurensningsforskriften) § 36-11, nr. 6.

Miljødirektoratet har utarbeidet en veiledning til egenkontrollrapportering (M-112/2014) og her heter det: «Egenkontrollrapporteringsordningen ble etablert i 1992 for at myndighetene skulle få oversikt over forurensningen fra industri med tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven. Rapporteringsordningen er pålagt virksomheten som et vilkår i tillatelsen, eller i brev datert 25. januar 1993.

Hver enkelt bedrift har ansvaret for at ethvert utslipp av betydning for miljøet blir rapportert til myndighetene. Rapporteringen omfatter de stoffer som er spesifikt regulert i tillatelsen, samt utslipp av øvrige relevante stoffer som følger av bedriftens virksomhet. Det er bedriftens ansvar å holde oversikt over samtlige utslipp fra virksomheten samt å etablere et system for å vurdere hva som er relevante utslipp for rapportering til myndighetene.»

Fra og med 2006 ble virksomhetene pålagt å bruke et elektronisk rapporteringsformat for rapporteringen. Skjemaet er gjort tilgjengelig via Altinn-portalen. Egenrapportene skal sendes inn til Miljødirektoratet innen 1. mars hvert år, jf. nettstedet Norske utslipp, som Miljødirektoratet forvalter.³³

Tilsyn med tillatelser til forurensende virksomhet

Forurensningsmyndigheten skal føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjonen og med forurensninger fra de enkelte kilder, og se til at reglene i loven og vedtak i medhold av loven følges, jf. forurensningsloven § 48.

For å sikre at tilsynsvirksomheten innrettes mest mulig effektivt, bør det ligge risiko- og vesentlighetsvurderinger til grunn for tilsynsvirksomheten, jf. St.meld. nr. 19 (2008–2009).³⁴ Tilsynsområder og -objekter bør velges ut på bakgrunn av slike analyser. Gode risiko- og vesentlighetsvurderinger krever at tilsynsorganet har god kjennskap til

³³ <http://www.norskeutslipp.no/no/Landbasert-industri/> [Hentdato: 19.10.2017].

³⁴ Boks 4.8, side 55.

området det føres tilsyn med. Det tilsier at områdeovervåking bør ligge til grunn for risiko- og vesentlighetsvurderingen. Områdeovervåking beskrives i NOU 2004:17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren* (kapittel 12.1.3) som innhenting, systematisering og tolking av innsamlet kunnskap på tilsynsfeltet.

Klima- og miljødepartementets instruks for virksomhets- og økonomistyringen i Miljødirektoratet 2017 fastsetter at direktoratet har ansvaret for å drive risikobasert tilsyn, jf. instruks fastsatt av departementet 20. desember 2016, punkt 2.1.

Forurensningsforskriften § 36-23, som kun gjelder for industri omfattet av EUs industriutslippsdirektiv og listet under vedlegg I til kapittelet³⁵, fastsetter at: «Forurensningsmyndigheten skal sørge for at alle virksomheter dekkes av en tilsynsplan på statlig eller regionalt nivå. Forurensningsmyndigheten skal rutinemessig gjennomgå og ved behov endre planen. Planen skal inneholde informasjon om hvilket geografiske område og hvilke virksomheter den dekker. Den skal også inneholde en vurdering av relevante miljøforhold. Det skal beskrives rutiner for ikke-planlagt tilsyn. Planen skal også beskrive rutiner for å lage årlige tilsynsprogrammer.»

Forurensningsforskriften § 36-23 gir føringer for planer, programmer og gjennomføring av tilsyn, og i andre avsnitt fastsettes det at: «Forurensningsmyndigheten skal lage et tilsynsprogram der frekvens for tilsynsbesøk skal beskrives. Frekvensen skal være risikobasert. Frekvens kan variere fra årlig på virksomheter med høy miljørisiko til hvert tredje år for virksomheter med lav miljørisiko. Risikovurderingen skal være en totalvurdering som bl.a. kan vektlegge potensialet for utslipp, resipientens sårbarhet, risiko for uhell, og virksomhetens tilsynshistorikk. Der tilsyn har avdekket alvorlige avvik skal det gjennomføres oppfølgende tilsynsbesøk innen seks måneder.»

Revisjon av tillatelser til forurensende virksomhet

Forurensningsmyndighetens generelle adgang til å endre eller tilbakekalle en tillatelse til forurensende virksomhet følger av forurensningsloven § 18 tredje ledd og forurensningsforskriften § 36-19.³⁶ Bestemmelsen gir forurensningsmyndigheten en fri omgjøringsadgang når det har gått 10 år etter at den ble gitt. Det betyr imidlertid ikke at det fattes et omgjøringsvedtak som tillater økt utslipp utover den opprinnelige søknaden. En slik utvidelse av virksomheten må behandles som en helt ny sak.³⁷

Forurensningsloven § 18 første ledd angir seks vilkår hvorav ett må være oppfylt for at en tillatelse til forurensende virksomhet skal kunne oppheves eller endres.

Krav til dokumentasjon

Internkontroll og etterprøving av vurderinger som gjøres i forbindelse med Miljødirektoratets oppfølging av gitte tillatelser til forurensende virksomhet og bruk av reaksjoner, forutsetter at saksbehandlingen er dokumentert.

5.2. Bruker Miljødirektoratet reaksjoner på en hensiktsmessig måte for å bidra til at bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet følger pålagte krav?

Det vises til krav til virksomhets- og risikostyringen, krav til tilsynsvirksomheten og god forvaltning samt krav til dokumentasjon som går fram under problemstilling 1.

Forurensningsforskriften § 36-23 fjerde ledd fastsetter at etter hvert tilsynsbesøk skal forurensningsmyndigheten forsikre seg om at den ansvarlige for virksomheten gjennomfører nødvendige tiltak for å rette opp manglene.

Miljødirektoratet kan benytte ulike virkemidler for å sikre at feil og mangler fra forurensningsregelverket blir fulgt opp. Vedtak om tvangsmulkt er et virkemiddel som kan gi den ansvarlige et økonomisk motiv for å etterleve forurensningsmyndighetens vedtak, jf. forurensningsloven § 73. Direktoratet kan også pålegge stans av virksomheten eller trekke tillatelsen tilbake, jf. forurensningsloven §§ 7 og 18. Avdekkes det alvorlige brudd på regelverket, kan saken politianmeldes. Den som forsettlig eller uaktsomt har, gjør eller setter i verk noe som kan forurense i strid med forurensningsloven eller forskrift i medhold av loven, kan straffes med bøter eller fengsel i inntil 3 måneder eller begge deler, jf. forurensningsloven § 78 første ledd punkt a. Har overtredelsen voldt fare for stor skade eller ulempe, eller det for øvrig foreligger skjerpende omstendigheter, kan fengsel i inntil 2 år anvendes,

³⁵ Denne bestemmelsen gjelder for virksomheter omfattet av industriutslippsdirektivet (IED), jf. forurensningsforskriften § 36-1 andre ledd. Miljødirektoratets system omfatter alle virksomheter med tillatelse og ikke bare virksomheter som er oppført i vedlegg I (IED-virksomheter), jf. informasjon fra Klima- og miljødepartementet 4. mai 2018.

³⁶ Forurensningsforskriften § 36-19 første ledd: «Forurensningsmyndigheten skal på eget initiativ periodisk ta tillatelsen opp til ny vurdering, blant annet i lys av utviklingen av beste tilgjengelige teknikker. Om nødvendig kan forurensningsmyndigheten endre tillatelsen i samsvar med bestemmelser om omgjøring av tillatelser etter forurensningsloven § 18.»

³⁷ Wang, Øystein (2015) *Forurensningsloven med kommentarer*, 2. utgave. Oslo: Gyldendal.

men inntil 5 år dersom overtredelsen har voldt fare for menneskers liv og helse, jf. forurensningsloven § 78 andre ledd.

Alle statlige virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av tilsynsorganets/virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter, jf. økonomibestemmelsene punkt 2.6. Behovet for evalueringer må vurderes opp mot kvalitet og omfanget av virksomhetens øvrige rapportering internt og til overordnet departement. Frekvens og omfang skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. økonomibestemmelsene punkt 2.6.

For tilsynsorganene kan dette innebære å evaluere hvorvidt planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn er enhetlig og effektivt, om tilsynsmetodikken er tilpasset området det føres tilsyn med, og om reaksjonsmulighetene er effektive. Tiltakene skal revurderes i den grad resultatene ikke samsvarer med målene, jf. St.meld. nr. 19 (2008–2009), punkt 6.1, side 77.

6 Funn

6.1. Miljødirektoratets organisering, industriutslippsdirektivet og Miljøforum

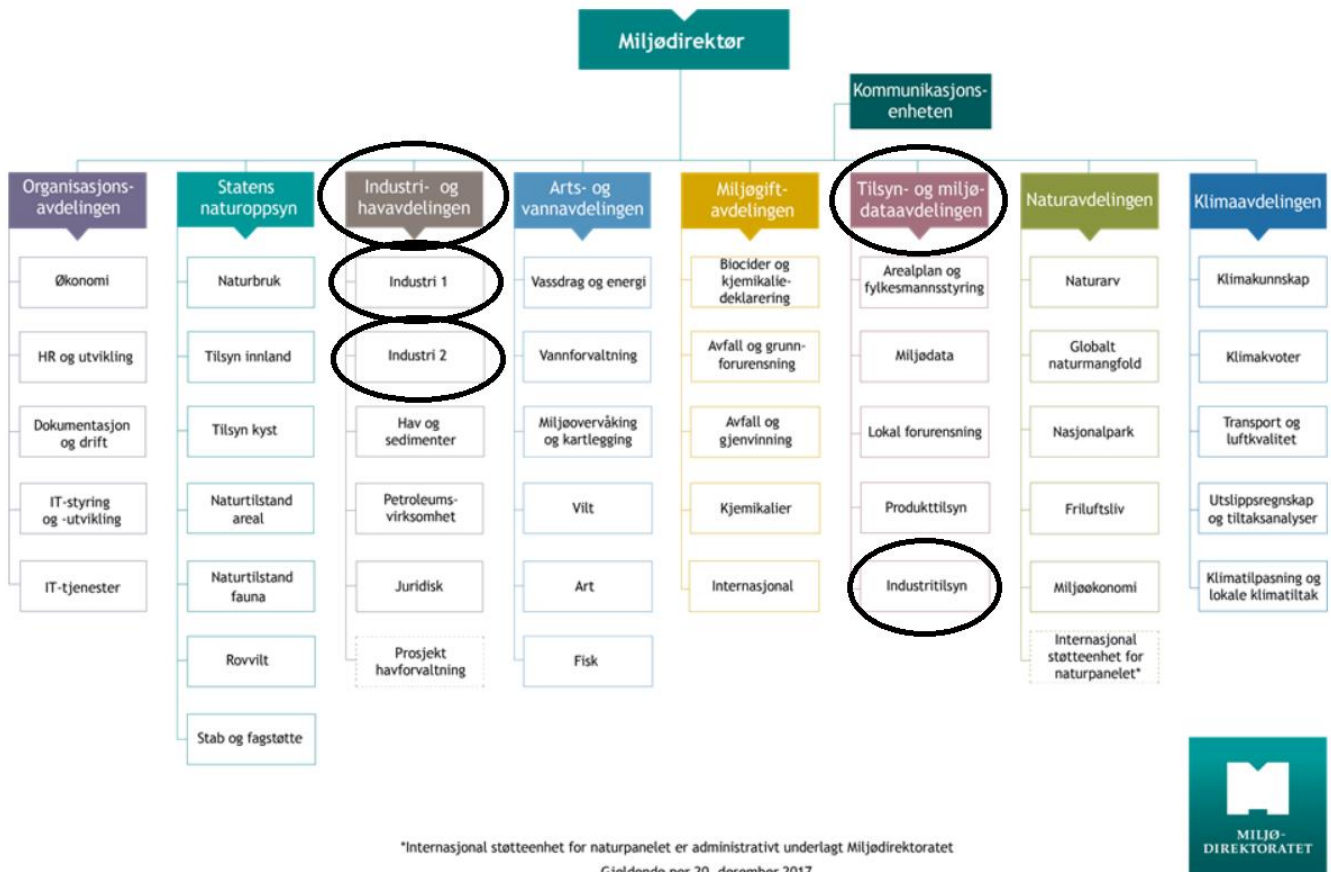
Organisering

Miljødirektoratet har to avdelinger med seksjoner som følger opp den landbaserte industrien – industri- og havavdelingen og tilsyns- og miljødataavdelingen.

Industri- og havavdelingen med industriseksjon 1 og industriseksjon 2 behandler søknader om tillatelse til virksomhet etter forurensningsloven fra landbasert industri. Kontroll av bedriftenes årlige egenrapporter om utslipp og revisjon av tillatelser er også oppgaver i seksjonene.

Tilsyns- og miljødataavdelingen fører blant annet tilsyn med kjemikalier og innhold av farlige stoffer i produkter, og med landbasert industri og offshorevirksomhet på norsk sokkel. Avdelingen organiserer tilsynsarbeidet i Miljødirektoratet i to seksjoner med ca. 30 inspektører – produkttilsynsseksjonen og industritilsynsseksjonen. Inspektørene er delt på seks faggrupper: produkt, kjemikalie, naturmangfold, industri (inkl. storulykke og kvote), avfall og offshore. Tilsyn med landbasert industri som har tillatelse til forurensende virksomhet, ivaretas av industritilsynsseksjonen.

Industriseksjonene og industritilsynsseksjonen har utstrakt samarbeid om å følge opp bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet.



Kilde: Miljødirektoratet

Industriutslippsdirektivet (IED)

Utslipp fra industrivirksomhet er regulert i EUs industriutslippsdirektiv, som Norge må følge opp.

Forklaring på industriutslippsdirektivet (IED)

Industriutslippsdirektivet (IED) regulerer utslipp fra industrivirksomhet. IED er innført i norsk lovverk gjennom EØS-avtalen.

Forurensende virksomheter er pålagt å begrense forurensningen, blant annet gjennom og å bruke de beste tilgjengelige teknikkene (BAT – *best available techniques*).

Industriutslippsdirektivet stiller strenge krav til

- beste tilgjengelige teknikker (BAT) ved kravstilling i tillatelser til forurensende virksomhet
- økt tilsynsfrekvens (forurensningsforskriften § 36-23)
- krav til utarbeidelse av tilstandsrapport om mulig forurensning av grunn og grunnvann (forurensningsforskriften § 36-21)

Til støtte for gjennomføring av IED lages det såkalte BREF (BAT-referansedokument), som beskriver beste tilgjengelige teknikker for en sektor eller bransje. EIPPCB (the European Integrated Pollution Prevention and Control Bureau) har ansvar for å utarbeide disse dokumentene på grunnlag av informasjonsutveksling som finner sted innenfor rammen av IED. BAT-konklusjonene utarbeides på bakgrunn av BREF-dokumentene. Disse konklusjonene beskriver BAT-teknikker og forpliktende utslippsnivåer, «BAT Associated Emission Levels (BAT-AEL)», for hver bransje eller sektor. Myndighetene er forpliktet til å følge BAT-konklusjonene når det settes vilkår til en virksomhet.

I henhold til IED skal vilkårene i tillatelsene og driften ved virksomhetene være i tråd med nye BAT-konklusjoner senest fire år etter at konklusjonene er publisert.

Miljødirektoratet skal forvalte industriutslippsdirektivet med støttedokumentasjon i BREF (BAT-referansedokument) på en slik måte at det stilles krav til norske og utenlandske virksomheter fra et omforent utgangspunkt. I tillegg vil lokale og regionale forhold samt nasjonale føringer vektlegges. Når det vedtas nye BREF-dokument med BAT-konklusjoner for industribransjer, krever det en gjennomgang av tillatelsene.³⁸

Miljøforum

Miljødirektoratet og Norsk Industri³⁹ samarbeider hvert år om å arrangere Miljøforum. Dette er et todagers seminar der målgruppen er miljøansvarlige i virksomhetene som Miljødirektoratet regulerer.⁴⁰ Eksempler på temaer fra de siste årenes Miljøforum er *Erfaringer fra tilsyn*, *Status implementering IED* og *Nytt fra myndighetene*.

6.2. Systematisk og risikobasert oppfølging

6.2.1. Virksomhetsstyring og styringsinformasjon

Tilstrekkelig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag er nødvendig for å kunne følge opp aktiviteter og resultater i en virksomhet.⁴¹ I virksomhetsstyringen skal resultatinformasjon fra foregående år benyttes i virksomhetens planlegging for de påfølgende årene.⁴² Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.⁴³

Endelig tildelingsbrev og instruks for virksomhets- og økonomistyringen gir de overordnede styringssignalene fra Klima- og miljødepartementet og danner grunnlaget for prioriteringer og aktiviteter i Miljødirektoratet. Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at departementet ikke ønsker å detaljstyre myndighetsutøvelsen til direktoratet som fagorgan.⁴⁴ Tilsyn og konsesjonsbehandling er faste, løpende myndighetsoppgaver for direktoratet. Føringer i instruks for 2017 er at Miljødirektoratet skal utøve og sette i verk myndighet, blant annet gi konsesjoner og drive tilsyn som er tillagt eller delegert til etaten etter blant annet forurensningsloven med forskrifter. Tilnærmet likelydende føringer har vært gitt over tid.⁴⁵

Miljødirektøren utarbeider på denne bakgrunnen årlige disponeringsskriv til avdelingsdirektørene som inneholder hovedpunktene fra departementets styringssignaler, direktørens styringssignaler, krav til rapportering og budsjetttrammer for avdelingene. Disponeringsskrivet er den formelle årlige overføringen av budsjett, fullmakter og ansvar fra direktøren til avdelingsdirektørene.

Det utarbeides også en årlig virksomhetsplan hvor prioriteringer og oppdrag i tildelingsbrevet ivaretas. Planen omfatter også Miljødirektoratets løpende oppgaver som bare er beskrevet i instruksene. Målgruppen for virksomhetsplanen er hele organisasjonen.

Dokumentgjennomgang av disponeringsskrivene og virksomhetsplanene for årene 2015–2017, med vekt på føringene som er mest relevante for industri- og havavdelingen og tilsyn- og miljødataavdelingen, viser at det presiseres på generelt grunnlag at risikostyring i tråd med de grunnleggende prinsippene i det statlige økonomiregelverket skal være en naturlig og integrert del av virksomhetsstyringen i direktoratet. På lavere nivå skal hver avdeling årlig velge risikoobjekter som følges opp med egne risikovurderinger og gjennomføring av tiltak for å redusere risikoen til et akseptabelt nivå. I tillegg velger disse avdelingene hvert år ut prioriterte oppgaver som det er særlig viktig å lykkes med.

Miljødirektoratet har over tid vurdert hva som er riktig nivå på rapporteringen for at informasjonen skal være nyttig for direktoratets toppledelse og også interessant for samfunnet for øvrig. Miljødirektoratet anser selv at nivået på intern rapportering er tilstrekkelig for at direktoratet skal kunne planlegge og prioritere virksomheten.⁴⁶

³⁸ Verifisert referat fra intervju med Norsk Industri 24. januar 2018 og Klima- og miljødepartementets tilbakemelding på utkast til rapport 4. mai 2018..

³⁹ Norsk Industri er en forening tilsluttet Næringslivets Hovedorganisasjon. Foreningens formål er blant annet å ivareta medlemsbedriftenes felles interesser og bransjespesifikke behov og virke for at medlemsbedriftene får rammebetingelser og arbeidsvilkår som styrker deres konkurranseevne og lønnsomhet og gir grunnlag for varig verdiskaping og gode og sikre arbeidsplasser. I tillegg skal foreningen søke innflytelse og drive målrettet virksomhet rettet mot myndigheter, næringslivsorganisasjoner, andre norske og internasjonale organisasjoner og samfunnet generelt.

⁴⁰ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 23. oktober 2017.

⁴¹ Økonomireglementet §§ 4 og 9.

⁴² Økonomibestemmelsene punkt 2.3.2 tredje avsnitt.

⁴³ Økonomireglementet § 4.

⁴⁴ Verifisert referat fra intervju med Klima- og miljødepartementet, 1. februar 2018.

⁴⁵ Instruksene for 2014–2016.

⁴⁶ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 2. februar 2018.

Årsrapportene er den formelle rapporteringen fra Miljødirektoratet til departementet. Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at departementet ikke har detaljert kunnskap om den løpende myndighetsutøvelsen til direktoratet og har heller ikke sett noe behov for dette.⁴⁷

Miljødirektoratet utarbeider også en årlig oppsummering av resultatene av tilsynsvirksomheten som publiseres på direktoratets nettsted. Revisjonen har gjennomgått disse oppsummeringene. Av oppsummeringene for perioden 2014–2016⁴⁸ viser revisjonen at rapporteringen er lite sammenlignbar fra år til år, og det er heller ikke mulig å danne seg et bilde av resultatet av direktoratets tilsynsvirksomhet da det rapporteres totaltall for Miljødirektoratet og Fylkesmannen. Dette gjør det utfordrende å danne seg et bilde av Miljødirektoratets aktivitet og vanskeliggjør muligheten for å vurdere og evaluere hvordan virkemidlene fungerer.

Revisjonen viser at Miljødirektoratet selv lager få oppsummeringer og analyser av data. Ulike analyser som er gjort i denne undersøkelsen, viser utfordringer ved datagrunnlaget for styringsinformasjon:

- Revisjonen har selv oppsummert hva slags avvik som avdekkes gjennom tilsynsvirksomheten, og det er utfordrende å utarbeide oversikter over gjentakende brudd med datamaterialet.
- Det finnes ingen sammenstilt oversikt over bruken av de ulike reaksjonsformene utover tvangsmulkt, særskilt tilsyn og anmeldelser.⁴⁹
- Møter med virksomhetene er et virkemiddel for å få virksomhetene til å følge opp påpekte avvik. Revisjonen kan ikke se at det finnes en lett tilgjengelig oversikt over bruken av dette virkemiddelet.
- Miljødirektoratet har i 7,6 prosent av gjennomførte tilsyn ikke registrert informasjon knyttet til bruken av tvangsmulkt i Forurensning.

6.2.2. Bedriftenes egenrapportering

Forurensningsforskriften hjemler at tillatelser til forurensende virksomhet skal inneholde vilkår om årlig rapportering til forurensningsmyndigheten. Egenrapportene skal sendes inn til Miljødirektoratet senest 1. mars hvert år. Økonomibestemmelsene punkt 2.4 slår fast at virksomhetens ledelse har ansvar for å påse at internkontrollen kan dokumenteres. Kravet om at internkontrollen skal kunne dokumenteres, omfatter både et krav om at det i nødvendig grad foreligger beskrivelser av etablert internkontroll, og et krav om at selve gjennomføringen kan dokumenteres. Utformingen og omfanget av dokumentasjonen bør, innenfor de rammene som er fastsatt i økonomiregelverket, gjenspeile virksomhetens tilpasninger til risiko, vesentlighet og egenart, jf. DFØs veileder i internkontroll⁵⁰ punkt 3.1.1. Skriftlige rutiner kan bidra til å sikre kvalitet og en enhetlig praksis i virksomheten.

Årlig kontroll av egenrapportene

Vilkårene i bedriftens tillatelse til forurensende virksomhet følges opp årlig av Miljødirektoratet.⁵¹ Bedriftene er minst en gang i året i kontakt med direktoratet gjennom den årlige egenrapporteringen, og alle skal få tilbakemelding på rapporten. Bedriften har ansvar for å rapportere alle utslipp som kan ha betydning for miljøet.⁵² Dette gjelder uavhengig av om utslippene er uttrykkelig regulert i tillatelsen, for eksempel i form av utslippsgrenser, eller ikke. Dette må bedriften ta hensyn til i målprogrammet.⁵³

Miljødirektoratet opplyser i intervju at informasjon fra egenrapporteringen er et av flere innspill til direktoratets planlegging av tilsyn. Departementets og direktoratets styringssignaler kommer i tillegg.⁵⁴ I noen få tilfeller vil innrapporterte opplysninger i egenrapporten være grunnlag for tilsyn.⁵⁵ Fordi egenrapporteringen skjer i kombinasjon med tilsyn, en sterk forurensningslov og internkontrollforskriften, mener Miljødirektoratet at dette bidrar til tilstrekkelig sikkerhet om bedriftenes rapportering, og at erfaring og stikkprøver viser at det fungerer.⁵⁶

⁴⁷ Verifisert referat fra intervju med Klima- og miljødepartementet, 1. februar 2018.

⁴⁸ Årsrapport for tilsyn for 2016 var ikke ferdigstilt, så vi har gjennomgått et utkast, jf. informasjon fra Miljødirektoratet 30. oktober 2017.

⁴⁹ Miljødirektoratet har oversikt over nytt særskilt tilsyn i Forurensning, direktoratet har oversikt over, men ikke sammenstilt, bruk av stans og trekking av tillatelser i arkivsystemet ePhorte, og møter med virksomhetene i Outlook, jf. Klima- og miljødepartementets tilbakemelding på utkast til rapport 4. mai 2018.

⁵⁰ DFØ 04/2013, 1. opplag.

⁵¹ Vilkårene kan også følges opp gjennom tilsyn og ved særskilt rapportering av hendelser.

⁵² Rapporteringen skal dekke vilkårene som er gitt i tilknytning til tillatelsen, jf. verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet 22. januar 2018.

⁵³ Målprogram: Bedriftens beskrivelse av hvordan det måles, både med hensyn til hvor og hvordan det måles, hvor ofte det måles, og begrunnelser for valgene som er gjort (kilde: Miljødirektoratets veileder: M-6/2013: «Industrielle målprogram: Hvordan sikre god kvalitet på utslippsdata»).

⁵⁴ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 23. oktober 2017.

⁵⁵ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 22. januar 2018.

⁵⁶ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 2. februar 2018.

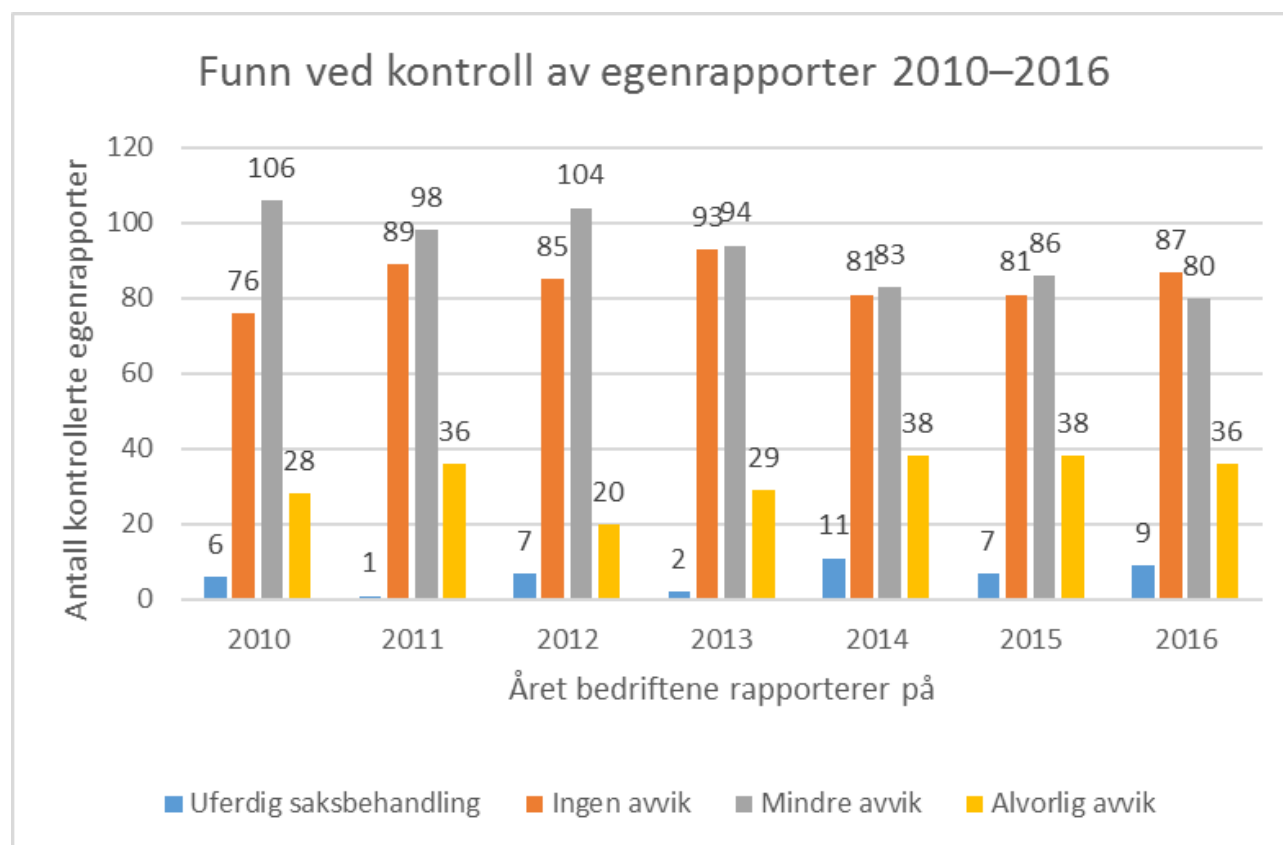
Revisjonen viser at Miljødirektoratet kontrollerer bedriftenes årlige egenrapporter. Videre viser revisjonen at det ikke foreligger skriftlige rutiner på hvordan den årlige kontrollen av egenrapportene skal gjennomføres.⁵⁷ Skriftlige rutiner kan bidra til å sikre kvalitet og en enhetlig praksis for direktoratets kontroll av bedriftenes årlige egenrapporter.

Revisjonen har analysert Miljødirektoratets kontroll av bedriftenes egenrapporter for å få informasjon om resultatet av kontrollen. Figur 1 viser at omfanget av egenrapporter med *alvorlige avvik* eller *mindre avvik* er stort og utgjør mellom 55 og 62 prosent av totale kontroller i perioden.⁵⁸ Det betyr at kontrollen av egenrapportene viser at et stort antall tillatelser har vesentlige brudd eller brudd på tillatelsen til forurensende virksomhet. Omfanget *alvorlige avvik* har økt fra 2014 og utgjorde litt under 20 prosent av totale kontroller av egenrapportene i perioden 2014–2016.⁵⁹ *Mindre avvik* er det vanligste resultatet av kontrollen. Den største andelen *mindre avvik* var i 2010 (49 prosent), mens den laveste andelen var i 2016 (38 prosent). Mellom 35 og 43 prosent av egenrapportene i perioden har *ingen avvik*. Andelen saker som ikke er registrert ferdig saksbehandlet, er på et lavt nivå.

⁵⁷ Miljødirektoratets svar 12. desember 2017.

⁵⁸ Totale kontroller inkluderer også kontroller som ikke er ferdig saksbehandlet.

⁵⁹ Andelen alvorlige avvik av totale kontroller utgjorde 18 prosent i 2014 og 2015 og 17 prosent i 2016.

Figur 1 Funn ved Miljødirektoratets kontroll av egenrapporter i perioden 2010–2016⁶⁰

Det er 104 virksomheter som i perioden 2010–2016 har hatt *alvorlige* avvik ved egenrapporteringen. Totalt 257 virksomheter inngår i kontrollen. Egenrapporteringen viser at en virksomhet har hatt *alvorlige* avvik i sju år, en annen virksomhet har hatt *alvorlige* avvik i seks år, og fem virksomheter har hatt *alvorlige* avvik i fem år. Figur 1 viser at Miljødirektoratets kontroll av bedriftenes egenrapporter avdekker at mange bedrifter har avvik fra vilkårene i tillatelsen til å drive forurensende virksomhet.

Bruk av kontrollen med egenrapportene i tilsynsarbeidet

Det er et krav i økonomibestemmelsene at direktoratets internkontroll kan dokumenteres.⁶¹ Dette kravet omfatter både at det i nødvendig grad foreligger beskrivelser av etablert internkontroll, og at selve gjennomføringen kan dokumenteres. Miljødirektoratet kan ikke dokumentere at egenrapporteringen er brukt i planleggingen av tilsyn som er basert på det gamle frekvenssystemet.⁶² Miljødirektoratet har flere skriftlige rutiner som beskriver at kontrollen av egenrapportene skal brukes i planlegging av tilsyn, men rutinene mangler en beskrivelse av hvordan vurderingen av foretatt egenkontroll skal dokumenteres.⁶³ Direktoratet viser til at det er vanlig å bruke egenrapporteringen i forberedelsen til et tilsyn.⁶⁴ Det følger av økonomibestemmelsene at det i nødvendig grad foreligger beskrivelser av etablert internkontroll og at gjennomføringen av interne kontrolltiltak kan dokumenteres.

Dokumentgjennomgang av direktoratets kontroll av egenrapporten for 13 virksomheter i perioden 2014–2016 viser at *alvorlige* avvik⁶⁵ ikke førte til at alle virksomhetene ble fulgt opp med et tilsyn. Seks av 13 bedrifter ble fulgt opp i

⁶⁰ Oversikten er basert på data fra Forurensning. Dette er landbaserte virksomheter som direktoratet har sendt brev til eller der saksbehandlingen ikke er registrert sluttført, og omfatter alle år som er registrert i Forurensning. Det er ikke registrert data for årene 2008 og 2009. Direktoratet kontrollerer en virksomhets rapportering året etter rapporteringsåret. Eksempelvis at virksomhetens egenrapportering på 2016 kontrolleres i 2017.

⁶¹ Økonomibestemmelsene punkt 2.4 første ledd.

⁶² Klima- og miljødepartementet opplyser 4. mai 2018 at det er mulig å registrere dette i «bakgrunn for kontroll» i Forurensning, men at det er lite benyttet fordi det også er flere andre grunnlag for tilsynet. Videre opplyser departementet at resultatet av kontrollen av egenrapporten er en parameter i nytt frekvenssystem som påvirker planlagte tilsyn i 2018. Departementet viser til at det kan dokumenteres at saksbehandler har gjennomført en kvalitetsgjennomgang av egenkontrollrapporten, og at tilsyn ikke alltid vil være det mest hensiktsmessige virkemiddelet for oppfølging.

⁶³ Miljødirektoratets svar 6. desember 2017, prosedyrene gjennomføring av inspeksjoner og gjennomføring av revisjon og sjekkliste for gjennomføring av tilsyn.

⁶⁴ Miljødirektoratets svar 5. januar 2018. Men det er ikke alltid relevant å gjennomgå egenrapporteringen før et oppfølgningstilsyn, dvs. før et tilsyn som skal følge opp et tidligere gjennomført tilsyn.

⁶⁵ Miljødirektoratet forklarer avvik med brudd på utslippstillatelse eller gjeldende lover og forskrifter, jf. veileder til egenkontrollrapportering – 2018 (M-112/2104).

et konkret tilsyn. I tillegg ble tre bedrifter fulgt opp i tilsyn der avviket alene ikke var en årsak til tilsynet. Klima- og miljødepartementet opplyser at tilsyn ikke alltid vil være det mest hensiktsmessige virkemiddelet for å følge opp egenrapporter med avvik.⁶⁶ Saksgjennomgang viser at Miljødirektoratet i enkelte tilfeller eksplisitt vurderer kvaliteten på virksomhetens egenrapport i tilsynsrapporten.

6.2.3. Revisjon av tillatelser

I tillegg til tilsyn er det å revidere tillatelsene en sentral del av Miljødirektoratets oppfølging av tillatelsene for å sikre at de kravene som stilles, er oppdatert. Forurensningsloven gir Miljødirektoratet en generell adgang til å tilbakekalle eller endre en tillatelse til forurensende virksomhet når det har gått 10 år etter at den ble gitt. Ifølge forurensningsforskriften skal direktoratet på eget initiativ periodisk ta tillatelsen opp til ny vurdering, blant annet i lys av utviklingen av beste tilgjengelige teknikker.⁶⁷ Økonomibestemmelsene punkt 2.4 slår fast at virksomhetens ledelse har ansvar for å påse at internkontrollen kan dokumenteres. Kravet om at internkontrollen skal kunne dokumenteres, omfatter både et krav om at det i nødvendig grad foreligger beskrivelser av etablert internkontroll, og et krav om at selve gjennomføringen kan dokumenteres. Utformingen og omfanget av dokumentasjonen bør, innenfor de rammene som er fastsatt i økonomiregelverket, gjenspeile virksomhetens tilpasninger til risiko, vesentlighet og egenart, jf. DFØs veileder i internkontroll⁶⁸ punkt 3.1.1. Skriftlige rutiner kan bidra til å sikre kvalitet og en enhetlig praksis i virksomheten.

En tillatelse til forurensende virksomhet er ikke tidsbegrenset.⁶⁹ Innholdet i tillatelsen skal være dekkende for virksomheten, og vilkårene skal bidra til å minimere miljøulempen. Det er den enkelte virksomhet som må sørge for at tillatelsen den har, speiler virksomheten den driver. Miljødirektoratet har rett til å be om opplysninger for å kunne vurdere om en tillatelse bør endres, og direktoratet kan omgjøre en tillatelse når det for eksempel foreligger nye opplysninger om miljøskader ved utslippene.

Revisjonen viser at det meste av Miljødirektoratets arbeid med konsesjonsbehandling utløses av en søknad fra bedriften om endring av tillatelsen og direktoratet har rutiner for dette arbeidet.⁷⁰ Ifølge direktoratet kommuniserer det med bedriftene om eventuelle endringer i prosess/produksjon og utslippsforhold for å ha et grunnlag for å vurdere beste tilgjengelige teknologi (BAT) for den enkelte virksomhet og for å kunne fastsette vilkår for utslipp til det ytre miljøet. Denne informasjonen kan settes fram som en søknad til direktoratet eller som en generell oppdatering om virksomheten.⁷¹ Miljødirektoratet informerer i intervju om at en prosess for å endre vilkårene også kan settes i gang på bakgrunn av innspill fra gjennomførte tilsyn og endring i miljøregelverk/-krav (både nasjonalt og internasjonalt).⁷²

Revisjonen viser at Miljødirektoratet mangler rutiner for periodisk revisjon av tillatelsen, altså skriftlige rutiner for endring og omgjøring av en tillatelse som ikke er basert på en søknad.⁷³ Skriftlige rutiner kan bidra til å sikre kvalitet og en enhetlig praksis for direktoratets arbeid med revisjon av tillatelser.

Revisjonen viser videre at 24 av 234 tillatelser er eldre enn 10 år, eller at tillatelsen ikke er endret på over 10 år.⁷⁴ Det er 18 tillatelser fra perioden 2000–2007, mens seks tillatelser er fra perioden 1991–1975.

Direktoratet viser til at:⁷⁵

- 7 virksomheter er i arbeid med å få nytt vedtak.
- 13 virksomheter vil få vurdert tillatelsen i 2018.
- 1 virksomhet skal overføres til Fylkesmannen.
- 3 virksomheter opplyses å ha andre grunner til at tillatelsen ikke er endret eller omgjort 10 år etter at den ble gitt

⁶⁶ Klima- og miljødepartementets tilbakemelding på utkast til rapport 4. mai 2018.

⁶⁷ Forurensningsforskriften § 36-19.

⁶⁸ DFØ 04/2013, 1. opplag.

⁶⁹ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet 22. januar 2018.

⁷⁰ Svar fra Miljødirektoratet 12. desember 2017 og verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 23. oktober 2017.

⁷¹ Svar fra Miljødirektoratet 12. desember 2017. Prosessbeskrivelse for konsesjonsbehandling for landbasert industri beskriver at den omfatter blant annet endringer av tillatelse initiert av Miljødirektoratet, men en dokumentanalyse viser at dette mangler i beskrivelsen.

⁷² Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 22. januar 2018.

⁷³ Svar fra Miljødirektoratet 12. desember 2017. Prosessbeskrivelse for konsesjonsbehandling for landbasert industri beskriver at den omfatter blant annet endringer av tillatelse initiert av Miljødirektoratet, men en dokumentanalyse viser at dette mangler i beskrivelsen.

⁷⁴ Svar fra Miljødirektoratet 12. desember 2017. Antall tillatelser og virksomheter er her likt – 24. Gjennomgang av Forurensning viste i tillegg til virksomheter som ikke var inkludert i Miljødirektoratets oversikt. Direktoratet opplyser at manglende eller feil registrering i systemet kan være en forklaring på hvorfor det var avvik mellom oversiktene, jf. svar 26. januar 2018.

⁷⁵ Svar fra Miljødirektoratet 12. desember 2017.

I tillegg opplyser direktoratet at 9 av de 24 virksomhetene har en tillatelse som er vurdert å ha tilfredsstillende vilkår, men vurderingene er ikke dokumentert. Miljødirektoratet har i intervju opplyst at en tillatelse som er 20 år gammel, kan være dekkende for virksomheten, og at den kan være vurdert mot behovet for en revidering. I forbindelse med kontroll av bedriftenes årlige egenrapporter vurderer industriseksjonene behovet for å revidere gjeldende tillatelser, men slike vurderinger blir ikke dokumentert.⁷⁶

Miljødirektoratets vurdering av om tillatelsen har tilfredsstillende vilkår eller om den må revideres, anser revisjonen som et internt kontrolltiltak. Gjennomføringen av interne kontrolltiltak skal dokumenteres. Revisjonen viser at Miljødirektoratet skulle dokumentert vurderingen av om en tillatelse har tilfredsstillende vilkår.

6.2.4. Tilsynsvirksomhet med bedrifter som har tillatelse

For å sikre at tilsynsvirksomheten innrettes mest mulig effektivt, bør det ligge risiko- og vesentlighetsvurderinger til grunn for tilsynet.⁷⁷ Forurensningsforskriften § 36-23 gir føringer for tilsynsvirksomheten når det gjelder planer, programmer og gjennomføring av tilsyn. Blant annet skal forurensningsmyndigheten lage et tilsynsprogram der frekvens for tilsynsbesøk skal beskrives. Frekvensen skal være risikobasert. Risikovurderingen skal være en totalvurdering som blant annet kan vektlegge potensialet for utslipp, resipientens sårbarhet, risiko for uhell, og virksomhetens tilsynshistorikk. Regelverket for økonomistyring i staten gir også føringer om at styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.⁷⁸

Femårige tilsynsstrategier gir de overordnede strategiske føringene for tilsynsseksjonene i Miljødirektoratet og for fylkesmennenes miljøvernavdelinger.⁷⁹ Noen av de overordnede føringene som gis i «Tilsynsstrategi for 2016–2020», er at Miljødirektoratet gjennom et risikobasert tilsyn skal bidra til at miljøregelverket etterleves.⁸⁰ Videre skal tilsynet konsentreres om områder der påvirkning av miljøet er størst, eller der det er stor risiko for brudd på miljøregelverket, inkludert analyser av tilsynsresultater for å bidra til treffsikkerhet i tilsynet og vurderinger av å sette i gang studier for å måle effekt av tilsynet. Dokumentgjennomgang viser at det ikke har vært vesentlige endringer i de overordnede prioriteringene sammenlignet med den foregående strategien.⁸¹

Miljødirektoratet utarbeider treårige tilsynsplaner for alle tilsynsområder som oppdateres hver høst. Den nåværende planen gjelder for perioden 2017–2019. Miljødirektoratet opplyser i intervju at tilsynsplanen gir føringer for og skal sikre risikobaserte tilsyn i denne perioden.⁸² Dokumentgjennomgang viser at tilsynsplanene for perioden 2014–2019 på et overordnet nivå beskriver hvilke bransjer og tema tilsynsvirksomheten skal konsentrere seg om. Gode risiko- og vesentlighetsvurderinger krever at tilsynsorganet har god kjennskap til området det føres tilsyn med.⁸³

Dokumentgjennomgangen viser at Miljødirektoratet benytter seg av erfaringer fra tidligere års tilsyn og kunnskap om endringer, for eksempel om innføring av nytt regelverk eller endring i regelverk i utarbeidelsen av tilsynsplanen. Miljødirektoratet opplyser i intervju at tilsynsplanen utarbeides med involvering fra alle relevante avdelinger i Miljødirektoratet og fylkesmennene, og på bakgrunn av tilgjengelig kunnskap om miljøtilstanden og erfaringer fra tidligere års tilsyn.⁸⁴

Miljødirektoratet har i tillegg til tilsynsplanen et frekvensbasert system som grunnlag for tilsynsvirksomheten. Tilsynsplanen gjelder alle tilsynsområder, inkludert tilsyn med industrivirksomheter med tillatelse, mens frekvenssystemet velger ut tilsynsobjekter for industrivirksomheter med tillatelse.

Klima- og miljødepartementet opplyser at Miljødirektoratet har et risikobasert frekvenssystem som er dokumentert. Frekvenssystemet sikrer at risikovurderingen er en totalvurdering som blant annet vektlegger potensialet for utslipp, resipientens sårbarhet, risiko for uhell, virksomhetens egenkontrollrapport og virksomhetens tilsynshistorikk. I tillegg til dette gjør tilsynsseksjonen og industriseksjonene vurderinger av en del av virksomhetene. Disse siste vurderingene er ikke alltid dokumentert skriftlig, men kan også være det.⁸⁵

⁷⁶ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 22. januar 2018.

⁷⁷ St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, jf. Innst. S. nr. 321 (2008–2009).

⁷⁸ Reglement for økonomistyring i staten § 4.

⁷⁹ Tilsynsplanen omfatter også Fylkesmannen.

⁸⁰ Tilsynsstrategien gjelder for alle tilsynsområder, inkludert industritilsyn.

⁸¹ Tilsynsstrategi for forurensningstilsynet 2012–2015.

⁸² Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 23. oktober 2017.

⁸³ NOU 2004:17 NOU 2004:17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*.

⁸⁴ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 23. oktober 2017.

⁸⁵ Klima- og miljødepartementets tilbakemelding på utkast til rapport 4. mai 2018.

Frekvensbasert system

Nytt system

Miljødirektoratet har utviklet et nytt system for å beregne risikonivå og tilsynsfrekvens for landbaserte industrivirksomheter og som opplyses å ivareta kravene i industriutslippsdirektivet (IED). Systemet ble første gang tatt i bruk i 2017 ved planlegging av Miljødirektoratets tilsyn for 2018.⁸⁶

Risikonivå er en indikator på virksomhetens totale miljøpåvirkning og miljørisiko. Det beregnes på bakgrunn av virksomhetens rapporterte utslipp og potensiale for utslipp. Etterlevelse av myndighetskrav spiller også inn på hvilket risikonivå en virksomhet tildeles, for eksempel når det gjelder etterlevelse av grenseverdier i tillatelse og eventuelle funn ved tilsyn. Dermed kan virksomheter som ikke etterlever regelverket få mer tilsyn enn de som gjør det, men om virksomheten forbedrer seg, kan frekvens og omfang av tilsyn reduseres igjen. Tilsynsfrekvens og -omfang er direkte koblet til risikonivå.

Virksomhetens etterlevelse av miljøkravene er blant annet basert på egenkontrollrapporten og registrerte avvik ved utførte tilsyn. Systemet bidrar også til at viktige temaer blir kontrollert med riktig hyppighet ved hver virksomhet. Systemet er tilpasset krav stilt i industriutslippsdirektivet (IED), jf. informasjon i rapportens punkt 6.1.

Miljødirektoratet informerer i intervju at noe manuell vasking/ending av den produserte kontrollplanen fremdeles vil være nødvendig og bidra til å sikre et best mulig risikobasert system. Den automatiske beregningen vil baseres på data fra Forurensning, data som angir miljørisikoforhold og hvordan virksomheten etterlever miljøkravene, i tillegg til andre data som blir hentet fra andre datakilder og andre lagt inn av saksbehandler. Miljødirektoratet informerer i intervju at det nye systemet er benyttet for å velge ut tilsynsobjektene for 2018. Våren 2018 vil Miljødirektoratet registrere resterende informasjon i systemet og vil løpende gjøre justeringer og fininnstillinger for å sikre at systemet treffer best mulig.

Tidligere system

Tidligere benyttet Miljødirektoratet et annet risikobasert system. Det gamle systemet hadde noen svakheter, ved at eksempelvis risikoklassen ikke nødvendigvis reflekterte virksomhetens reelle risiko for utslipp. Konsekvensen var blant annet at kontrollplanen også måtte justeres noe mer manuelt.

Ulike metoder ble benyttet for å velge ut de spesifikke tilsynsobjektene. Ifølge Miljødirektoratet lå mye av grunnlaget for det risikobaserte tilsynet (risikoanalysene) i frekvenssystemet.⁸⁷ Frekvenssystemet innebar at fagsystemet Forurensning automatisk beregnet hyppighet av tilsyn i henhold til denne tabellen:

Risikoklasse	Inspeksjon	Revisjon
1	Hvert 4. år	Hvert 4. år
2	Hvert 6. år	Hvert 6. år
3	Hvert 3-4 år	-
4	Etter behov *	-

Ifølge Miljødirektoratet genererte systemet automatisk en kontrollplan med forslag til hvilke tilsynsobjekter som det skulle føres tilsyn med det påfølgende året. Kontrollplanen ble generert basert på informasjon om hvilken risikoklasse den enkelte virksomheten var plassert i. Ved behandling av utslippssøknaden for en virksomhet, fastsettes det en risikoklasse for virksomheten som er basert på utslippets art og størrelse, og denne angis i tillatelsen. Risikoklassen, som ofte var koblet mot bransje, var ikke spesifikk for virksomheten og ble sjelden endret. Risikoklassen en virksomhet var plassert i, gjenspeilet derfor ikke nødvendigvis den reelle risikoen for utslipp som bedriften utgjorde. Miljødirektoratet informerte om at direktoratet hvert år gjorde en manuell vasking/ending av kontrollplanen hvor det ble tatt hensyn til flere risikofaktorer. Vurderingene som lå til grunn for den manuelle endringen av kontrollplanen ble i hovedsak ikke dokumentert.

Overstyring av tilsynsfrekvens

Tilsynsfrekvensen, som er bestemt gjennom frekvenssystemet, kan bli overstyrt ved at Miljødirektoratet gjennomfører aksjonsrettede tilsyn hvor direktoratet retter spesiell oppmerksomhet mot enkelte områder/bransjer. Tilsynsfrekvensen kan også bli overstyrt hvis det oppstår behov for ikke-planlagte tilsyn, for eksempel på grunn av uforutsette hendelser som tips, utrykning eller særskilte oppfølgingstilsyn. I tillegg opplyser Miljødirektoratet at det av ulike årsaker har særskilt oppmerksomhet rettet mot enkelte virksomheter. Risikoen hos disse kan være knyttet

⁸⁶ Verifisert referat av intervju med Miljødirektoratet 23. oktober 2017, verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet 22. januar 2018 og Klima- og miljødepartementets tilbakemelding på utkast til rapport 4. mai 2018. De neste avsnittene under overskriften «nytt system» er basert på samme kilde.

⁸⁷ Innhentning av dokumentasjon til bruk i revisjonen med kommentarer fra Miljødirektoratet 6. desember 2017.

til miljørisiko, eller det kan være andre forhold som for eksempel at det kan være utfordrende å kommunisere med virksomheten. Disse virksomhetene vil kunne bli fulgt opp med mer hyppige tilsyn og andre virkemidler. Tilsyn trenger ikke alltid være den mest hensiktsmessige måten å følge opp en slik virksomhet på.

Miljødirektoratet utarbeider en årlig ressursplan som er et verktøy for detaljert styring av ressursene i tilsynsseksjonene.⁸⁸ Ifølge Miljødirektoratet gjennomføres det løpende risikovurderinger når behov for endringer og for nye tilsyn vurderes. Vurderingene dokumenteres i kommentardelen av Forurensning og i andre verktøy som Sharepoint og e-post, men ikke alltid.⁸⁹ Miljødirektoratet informerer i intervju at det ikke har opplevd tilfeller hvor markant mindre tilsyn har blitt gjennomført på et område som i utgangspunktet var prioritert. Miljødirektoratet opplyser at det er viktig å se slike endringer i et perspektiv utover det ene året. Hvis et område må nedprioriteres ett år, vil området bli inkludert som en prioritert oppgave neste år.⁹⁰

Revisjon av tilsynssaker fra tidligere system

Saksgjennomgangen av 21 tilsynssaker som er basert på det tidligere frekvenssystemet, viser at risiko- og vesentlighetsvurderingen som gjøres ved planlegging av de spesifikke tilsyn, ikke dokumenteres, og det er lite dokumentasjon av hvordan tilsynshistorikken benyttes.⁹¹

Revisjonen viser at risiko- og vesentlighetsvurderingene som gjøres for å sikre et risikobasert og effektivt tilsyn, ikke alltid dokumenteres. Dette gjelder helt fra utarbeidelse av styringsdokumenter som tilsynsplaner og ned til utvelgning av de spesifikke tilsynsobjektene og planlegging av det spesifikke tilsynet. Selv om vurderingene ikke er dokumentert, viser imidlertid revisjonens gjennomgang av de treårige tilsynsplanene at medarbeidernes erfaringer fra tidligere års tilsyn og kunnskap om bransjen benyttes ved utvelgelsen av bransjer og områder man skal legge vekt på de neste årene. Revisjonen har ikke kontrollert dokumentasjon fra nytt frekvenssystem som er tatt i bruk ved planlegging av Miljødirektoratets tilsyn for 2018. Klima- og miljødepartementet viser til at Miljødirektoratet kan dokumentere at det nye frekvenssystemet er risikobasert og bygger på dokumenterte data. Direktoratet kan dokumentere alle innspill til tilsynsplanen, men ikke alle vurderingene som blir gjort i samarbeid med fagseksjonene, ofte i møter, og godkjent av toppledergruppen.

Revisjonen forventer at Miljødirektoratets risiko- og vesentlighetsvurderinger av vesentlig betydning for tilsynsvirksomhetens prioriteringer er dokumentert og etterprøvbare. Revisjonen viser til at tilstrekkelig dokumentasjon er en forutsetning for å kunne vurdere og evaluere virkemidler.

Gjennomføring av tilsyn

Miljødirektoratet kan gjennomføre tilsyn som en revisjon (R), inspeksjon (I) eller som et ikke-planlagt tilsyn / en utrykningsinspeksjon (U). En revisjon er et flerdagstilsyn, og virksomheten varsles i forkant, mens en inspeksjon kan være et endagstilsyn eller flerdagstilsyn som er uanmeldt eller varslet.⁹² Analyse av data fra fagsystemet Forurensning for perioden 2008–2017 viser at de fleste inspeksjoner utføres som endagstilsyn.

Figur 2 viser endring i hvordan tilsynene er gjennomført for perioden 2008–2017. Fra 2015 er det en markant økning i andelen tilsyn som gjennomføres som inspeksjoner, i hovedsak knyttet til aksjoner, og en markant reduksjon i andelen revisjoner.

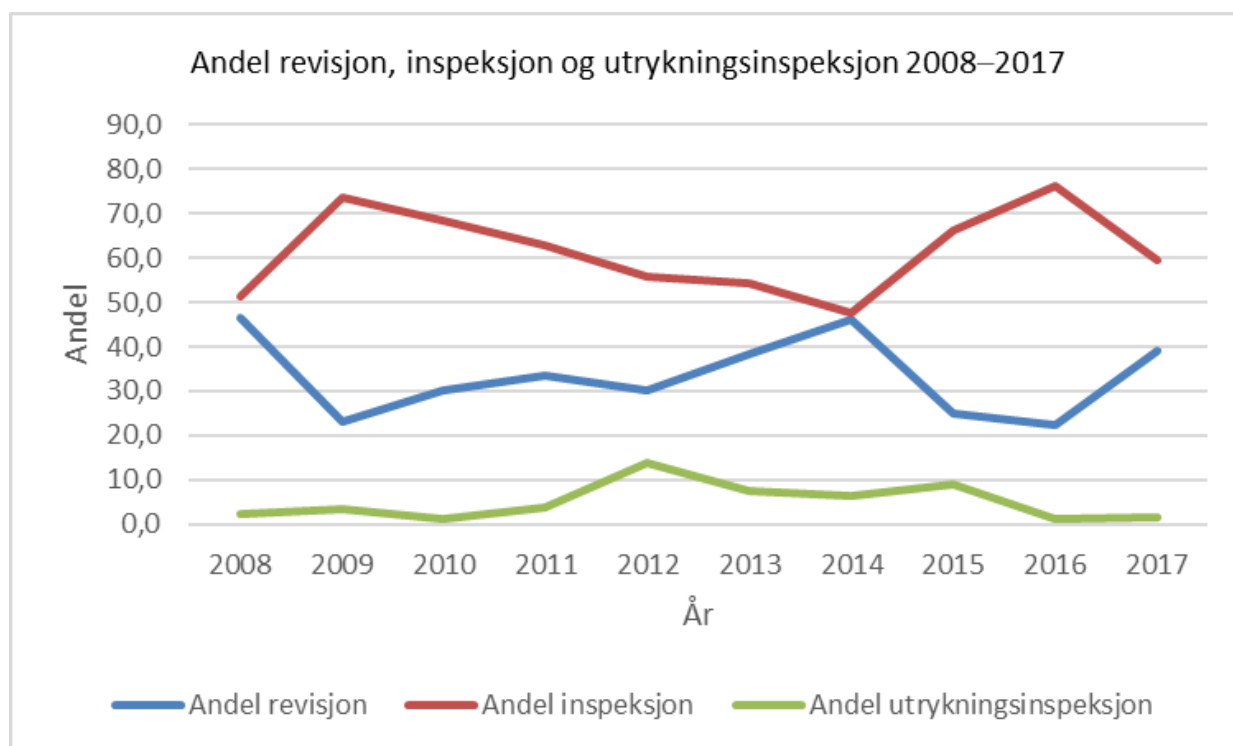
⁸⁸ Ressursplanen viser ukeverk per ansatt person, og er ikke direkte knyttet til tilsynene av industrivirksomheter med tillatelse, jf. Klima- og miljødepartementet 4. mai 2018.

⁸⁹ Innhentning av dokumentasjon til bruk i revisjonen med kommentarer fra Miljødirektoratet per 6. desember 2017 og svar på utkast til rapport fra Klima- og miljødepartementet 4. mai 2018.

⁹⁰ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 2. februar 2018.

⁹¹ Klima- og miljødepartementet opplyser 4. mai 2018 at dagens risikobaserte frekvenssystem er dokumentert, og i tillegg foretar tilsyn og industriseksjonene vurderinger og justeringer av planen. Tilsynshistorikken er en vesentlig del av dette systemet. Begrunnelsen for de "manuelle" justeringene er ikke alltid dokumentert.

⁹² Informasjon fra presentasjon gitt av Miljødirektoratet 24. august 2017.



Figur 2 Andel revisjon, inspeksjon og utrykningsinspeksjon av gjennomførte kontroller i perioden 2008–2017

Figur 2 viser at i 2015 ble 25 prosent av gjennomførte tilsyn gjennomført som revisjoner, sammenlignet med 46 prosent i 2014. 66 prosent av de gjennomførte tilsynene ble i 2015 gjennomført som inspeksjoner, sammenlignet med 47 prosent i 2014. Miljødirektoratet opplyser at det ikke har vært en endring i tilsynsmetodikken og at gode, grundige og relevante tilsyn av virksomhetene skal sikres ved å kombinere ulike metoder.⁹³

Dokumentasjon, vurderinger og evalueringer av om tilsynene er effektive

Virksomhetene skal gjennomføre evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Evalueringene skal blant annet belyse hvor hensiktsmessig organiseringen og virkemiddelbruken er, jf. økonomireglementet § 16. For tilsynsvirksomheten kan dette innebære å evaluere hvorvidt planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn er enhetlig og effektivt, om tilsynsmetodikken er tilpasset området det føres tilsyn med, og om sanksjonsmulighetene er effektive. Tiltakene skal revurderes dersom resultatene ikke samsvarer med målene.

Miljødirektoratet opplyser at det ikke er gjort en samlet skriftlig evaluering av hvilke tilsynsmetoder som gir best effekt når det gjelder industritilsyn.⁹⁴ Miljødirektoratet opplyser at effekten av inspeksjoner, revisjoner, om aksjoner skal gjennomføres, m.m. er noe direktoratet løpende vurderer. Dette gjøres både av tilsynsmetoder og det enkelte tilsynet eller den enkelte virksomheten.⁹⁵

Direktoratet viser til at det er noe beskrivelse av effekt i både tilsynsplanene og i de årlige oppsummeringene av resultatene av tilsynsvirksomheten som publiseres på nettsidene deres. Dokumentgjennomgang viser at det i tilsynsplanen for 2017–2019 og i årsrapportene til departementet for perioden 2014–2016 kommer fram at Miljødirektoratet har gode erfaringer fra å ha spesiell oppmerksomhet på enkelte temaer, områder og bransjer ved å gjennomføre aksjonsrettet tilsyn. Miljødirektoratet har erfaring med at aksjoner er effektivt bruk av tilsynsressursene og bidrar til kompetanseheving internt og i bransjen. Dokumentgjennomgangen viser imidlertid ikke en systematisk dokumentert vurdering av tilsynsvirksomheten eller at dette eventuelt blir erstattet med eller supplert med evalueringer.

⁹³ Informasjon mottatt av Miljødirektoratet i e-post av 7.mars 2018

⁹⁴ Verifisert referat av intervju med Miljødirektoratet 23.oktober 2017 og svar 6.desember 2017 (nr. 12).

⁹⁵ Svar fra Miljødirektoratet 6.desember 2017 (nr. 12).

Alle virksomheter skal sørge for at det gjennomføres evalueringer, og frekvens og omfang av disse skal bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet, jf. økonomireglementet § 16 og økonomibestemmelsene punkt 2.6. Det går fram av punkt 8 i Finansdepartementets veilder til gjennomføring av evalueringer at sluttproduktet av en evaluering vil normalt være en evalueringsrapport. Den skriftlige dokumentasjonen skal omtale både hvordan evalueringen er gjennomført og hva som er de viktigste resultatene. Dette er viktig for at leseren skal kunne vurdere grunnlaget for konklusjonene i evalueringen.⁹⁶

Avvik og alvorlige avvik avdekket i tilsyn

Forurensningsloven gir et generelt forbud mot forurensende utslipp, men åpner for at virksomheter kan søke miljømyndighetene om tillatelse til forurensende virksomhet.⁹⁷

Miljødirektoratet opererer med tre ulike tilbakemeldinger i sine tilsynsrapporter etter gjennomførte tilsyn:⁹⁸

- Avvik: manglende etterlevelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov.
- Anmerkning: et forhold som tilsynsetatene mener det er nødvendig å påpeke for å ivareta ytre miljø, men som ikke omfattes av definisjonen for avvik.
- Andre forhold: saker som kom fram under inspeksjonen, og som kan være nyttige for virksomheten og saksbehandlere å kjenne til. Her kan det også inngå kommentarer til tema som ble tatt opp under inspeksjonen, men der det ikke ble gitt avvik eller anmerkninger.

Brudd knyttet til manglende etterlevelse av krav fastsatt i lov og forskrift blir klassifisert som *alvorlige avvik* eller *avvik*. Miljødirektoratet har utarbeidet en veiledning for å vurdere alvorlige brudd hvor det er beskrevet at «alvorlige brudd er brudd på bestemmelser gitt i regelverket som har stor betydning for miljø eller helse». Miljødirektoratet presiserer at selv om kriteriene for å vurdere et brudd som alvorlig er definert, vil man som regel alltid måtte bruke noe skjønn i vurderingen.⁹⁹ Som beskrevet i avsnittet nedenfor: Miljødirektoratet har også en generell regel om at hvis funn er gjentakende, skal det vurderes om funnet skal klassifiseres som et *alvorlig avvik*.¹⁰⁰ Men det er ifølge direktoratet få av gjentakelsene som er alvorlige i seg selv.¹⁰¹

Revisjonen har analysert statistikk mottatt av Miljødirektoratet i mer detalj for å kunne belyse hva slags brudd som blir klassifisert som *alvorlige avvik*. Tabell 1 viser at brudd kan være knyttet til avvik i form av utslipp, men at også systemavvik som kan føre til økt miljørisiko, klassifiseres som *alvorlige avvik*.

Oversikt over type alvorlige avvik 2012–2017¹⁰²

Hovedtema	Antall alvorlige avvik i perioden 2012–2017
01. Styringssystem med mer	91
02a. Prosess og renseutstyr	12
02b. Utslipp	121
04. Avfall	98
08. Kjemikalie	6
09. Regulerte stoffer	4
3 Mottak av farlig avfall	6
4 Lagring av farlig avfall	57
5 Behandling av farlig avfall	1
50. Gjennomgående tema for utslippskontroll	15
53. Gjennomgående tema levering av avfall	8
6 Utslippskontroll	32
7 Viderelevering av farlig avfall	6
8 Internkontroll	3
9 Kompetanse	3
SUM	463

⁹⁶ Finansdepartementet september 2005 (R-0604).

⁹⁷ Forurensningsloven § 7 og 11.

⁹⁸ Informasjon gitt i inspeksjonsrapport som utarbeides etter et gjennomført tilsyn.

⁹⁹ E-post fra Miljødirektoratet av 6. februar 2018

¹⁰⁰ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 22. januar 2018.

¹⁰¹ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 23. oktober 2017.

¹⁰² Grunnet endring i hvordan direktoratet registrerer funn fra 2012 gir det liten verdi å sammenligne tallene for brudd før og etter.

Tabell 1 Oversikt over type alvorlige avvik i perioden 2012–2017

Tabell 1 viser at hovedtemaene med flest *alvorlige avvik* i perioden 2012–2017 er *01. Styringssystem med mer*, *02b. Utslipp* og *04. Avfall*. Hovedtema *01. Styringssystem med mer* omfatter alvorlige avvik knyttet til om virksomhetens styringssystem er på plass, for eksempel om risikovurderinger og rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av krav er på plass. Hovedtema *02b. Utslipp* omfatter alvorlige avvik knyttet til utslipp samt utslippskontroll. Hovedtema *04. Avfall* omfatter alvorlige avvik knyttet til hvordan farlig avfall håndteres og lagres.

Som nevnt i 4.2 anser revisjonen hovedtemaene *02b Utslipp*, *04 Avfall*, *4 Lagring av farlig avfall* og *6 Utslippskontroll* som vesentlige. Analysen viser at det var totalt 36 virksomheter med gyldige tillatelser som har hatt alvorlige avvik på disse hovedtemaene i perioden 2012–2017.¹⁰³

Styringen i virksomheten skal være slik at det foreligger nødvendig styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag for å følge opp aktiviteter og resultater.¹⁰⁴ I virksomhetsstyringen skal resultatinformasjon fra foregående år benyttes i virksomhetens planlegging for de påfølgende årene.¹⁰⁵ Ifølge Miljødirektoratet blir alle brudd avdekket på tilsyn registrert i fagsystemet Forurensning.¹⁰⁶ Revisjonen viser imidlertid at det er få oppsummeringer og oversikter over *avvik*, *alvorlige avvik* og *gjentakende avvik* tilgjengelig hos Miljødirektoratet. Revisjonen har utarbeidet oversikter basert på data tilsendt fra Miljødirektoratet for å oppsummere hva tilsynene avdekker for å gi et bilde på i hvilken grad det er avvik fra tillatelsene til utslipp.

Figur 3 viser at antall brudd på etterlevelse av krav fastsatt i lov og forskrift avdekket gjennom Miljødirektoratets tilsynsvirksomhet har vært på et stabilt nivå for perioden 2012–2017. Revisjonen observerer at utviklingen er ingen markert trend mot hverken en økning eller reduksjon.

Miljødirektoratet mener den observerte trenden er et resultat av en risikobasert tilnærming til denne gruppen virksomheter. Tilsynsinnsatsen prioriteres mot tema og virksomheter direktoratet eller frekvenssystemet angir høy risiko. En risikobasert tilnærming på tema, detaljtema og virksomhet vil nødvendigvis ikke gi nedgang over tid. I tillegg til at kravene spesielt på nytt regelverk, blir skjerpet over tid.¹⁰⁷

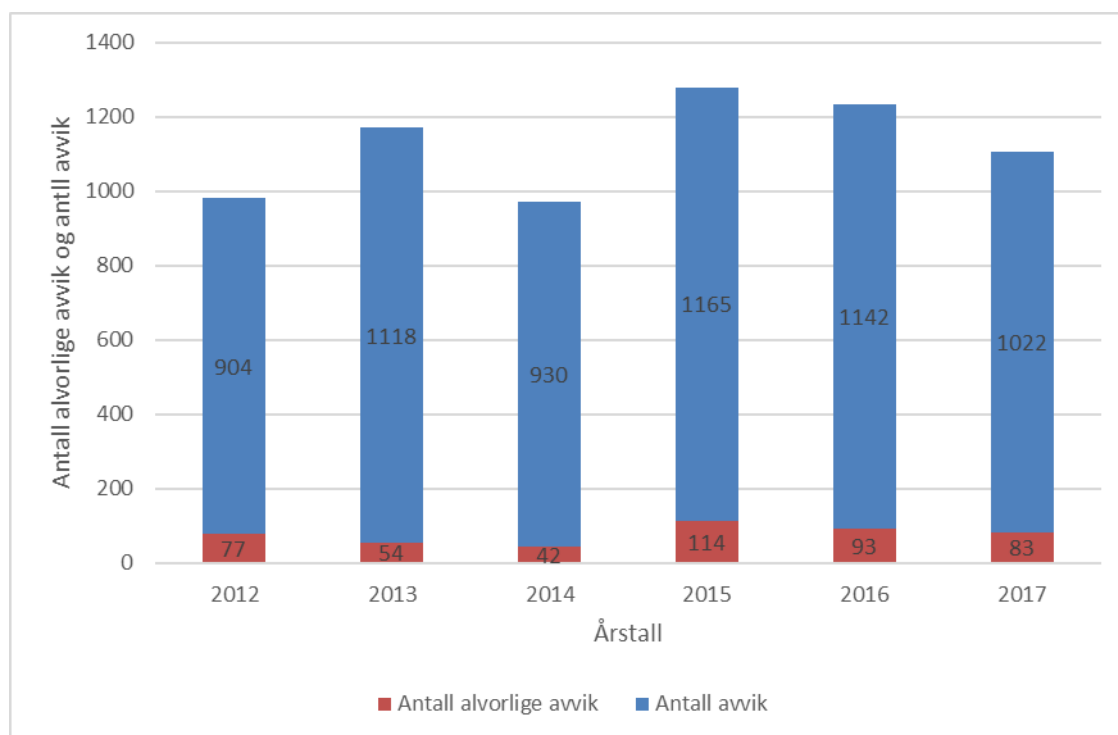
¹⁰³ I dataene framkommer det ingen virksomheter før 2011 og i 2011 bare én virksomhet med *alvorlig avvik* innenfor utvalgte hovedtema. Dette henger sammen med at Miljødirektoratet begynte å benytte en annen metode for registrering av brudd i 2012.

¹⁰⁴ Jf. økonomireglementet §§ 4 og 9.

¹⁰⁵ Jf. økonomibestemmelsene punkt 2.3.2 tredje ledd.

¹⁰⁶ Data fra funn inngår som grunnlag for risiko i nytt frekvenssystem, jf. Klima- og miljødepartementet 4. mai 2018 og informasjon fra Miljødirektoratet 24. august 2017.

¹⁰⁷ Klima- og miljødepartementets tilbakemelding på utkast til rapport 4. mai 2018.



Figur 3 Antall brudd på lov og forskrift i perioden 2012–2017

Figur 3 viser at antall *alvorlige avvik* har variert årlig mellom 42 og 114, og at antall *avvik* (eksklusiv *alvorlige avvik*) har variert årlig mellom 904 og 1165. Fra 2015 var det en større økning i antall *alvorlige avvik* avdekket gjennom tilsyn.

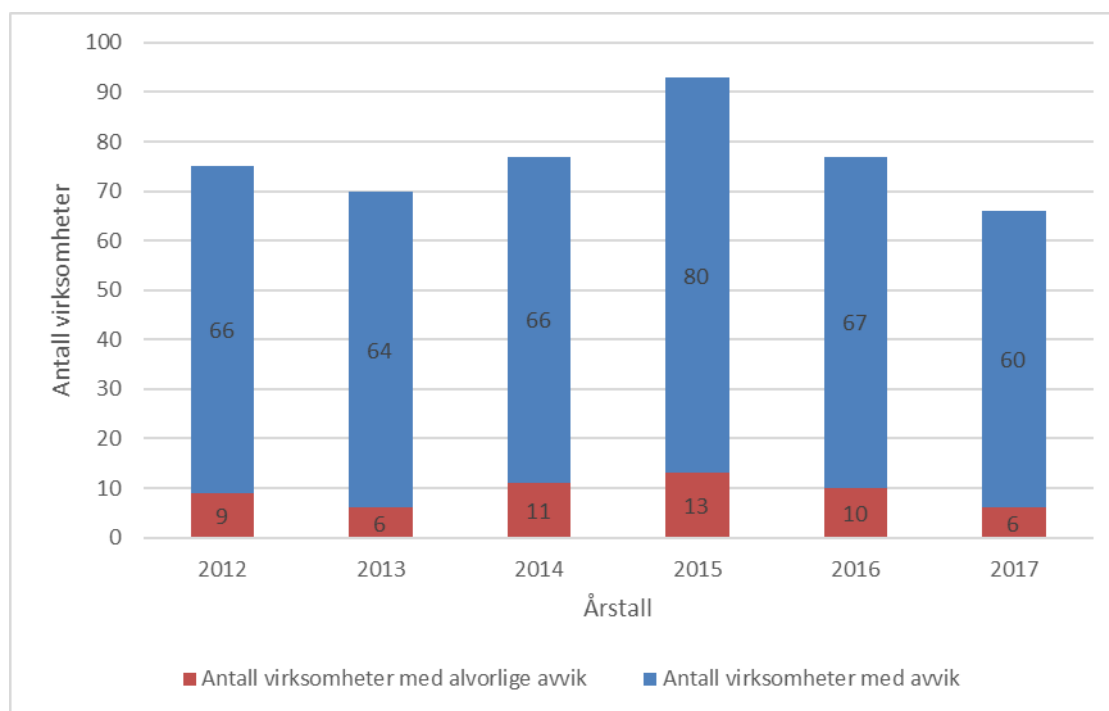
Klima- og miljødepartementet opplyser at økningen i hovedsak er knyttet til enkelte tilsynsaksjoner og utvalgte temaer, samt innføring av kriterier for alvorlige brudd.¹⁰⁹

I tillegg til å undersøke det totale antallet brudd avdekket gjennom Miljødirektoratets tilsynsvirksomhet, har revisjonen også undersøkt antall virksomheter med gyldige tillatelser som har *alvorlige avvik* eller *avvik* i perioden 2012–2017. Figur 4 viser at antall virksomheter hvor Miljødirektoratets tilsynsvirksomhet har avdekket *avvik* eller *alvorlige avvik*, har vært på et stabilt nivå i perioden 2012–2017. Virksomheter med *alvorlige avvik* varierer årlig mellom 3 og 6 prosent av tilsynsporteføljen, og virksomheter med *avvik* varierer årlig mellom 27–36 prosent av tilsynsporteføljen.

¹⁰⁸ Grunnet endring i hvordan direktoratet registrerer funn fra 2012, gir det liten verdi å sammenligne tallene for brudd før og etter dette året.

¹⁰⁹ Klima- og miljødepartementets tilbakemelding på utkast til rapport 4. mai 2018.

Antall virksomheter hvor tilsyn har avdekket brudd klassifisert som alvorlige avvik eller avvik 2012–2017



Figur 4 Antall virksomheter hvor tilsyn har avdekket brudd klassifisert som *alvorlige avvik* eller *avvik* 2012–2017¹¹⁰

Revisjonens analyse av data mottatt fra Miljødirektoratet viser i tillegg at en stor andel av virksomheter med gyldige tillatelser har hatt brudd, det vil si *avvik* og *alvorlige avvik*, på lov og forskrift over flere år i perioden 2012–2017. Tabell 2 viser at 61 prosent (136 virksomheter) av Miljødirektoratets tilsynsportefølje har hatt brudd i 2, 3, 4 eller 5 år i perioden 2012–2017.

Virksomheter som har hatt brudd (avvik og alvorlige avvik) i 2, 3, 4 eller 5 år i perioden 2012–2017

	2 år	3 år	4 år	5 år	Sum
Antall virksomheter	87	38	9	2	136
Som andel av tilsynsporteføljen ¹¹¹	39 %	17 %	4 %	1 %	61 %

Tabell 2 Virksomheter som har hatt brudd (avvik og alvorlige avvik) i 2, 3, 4 eller 5 år i perioden 2012–2017

Revisjonen viser videre at selv om 61 prosent av Miljødirektoratets tilsynsportefølje har hatt *alvorlige avvik* og *avvik* over flere år i perioden 2012–2017 er det bare 3 prosent (6 virksomheter) av tilsynsporteføljen som har hatt *alvorlige avvik* over flere år i samme periode. Det er 3 virksomheter som har hatt *alvorlige avvik* i 2 av årene, 2 virksomheter i 3 av årene og 1 virksomhet i 4 av årene i perioden 2012–2017. De *alvorlige avvikene* er knyttet til brudd i form av utslipp, men også systemavvik som omfatter kontroll med utslipp i form av blant annet måleprogram og usikkerhetsberegning.

Gjentakende brudd

Revisjonen har kontrollert i hvilken grad Miljødirektoratet avdekker gjentakende brudd for å kunne belyse om det har vært et påfølgende avvik etter at første avvik ble avdekket. Gjentakende brudd defineres av Miljødirektoratet som samme brudd ved neste tilsyn. En generell regel er at hvis funn er gjentakende, skal det vurderes om funnet skal klassifiseres som et alvorlig avvik.¹¹² Men det er ifølge direktoratet få av de gjentakende bruddene som er alvorlige i seg selv.¹¹³ Gjentakende brudd vil bli fulgt opp med at det påpekes overfor virksomheten at Miljødirektoratet ser alvorlig på forholdet, og at virkemidler som tvangsmulkt, nytt tilsyn og møter m.m. kan benyttes.

¹¹⁰ Revisjonen har tatt utgangspunkt i Miljødirektoratets tilsynsportefølje ved utgangen av 2017, der det er 224 virksomheter som har gyldige tillatelser. Ifølge Miljødirektoratet har det vært lite endring i porteføljen for den perioden revisjonen undersøker.

¹¹¹ Revisjonen har tatt utgangspunkt i Miljødirektoratets tilsynsportefølje ved utgangen av 2017, der det er 224 virksomheter som har gyldige tillatelser.

¹¹² Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 22. januar 2018.

¹¹³ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 23. oktober 2017.

Miljødirektoratet knytter registrerte brudd til hovedtema og kontrolltema. Hovedtemaet angir det overordnede temaet for tilsynet, mens kontrolltemaet angir mer spesifikke kontrollområder innenfor hvert hovedtema. Kontrolltemaet er det mest detaljerte nivået i datamaterialet. Revisjonens analyse av dataene fra Miljødirektoratet viser at for perioden 2012–2017 har 110 virksomheter hatt *avvik eller alvorlig avvik* innenfor samme kontrolltema over flere år, det vil si nesten halvparten av Miljødirektoratets tilsynsportefølge (49 prosent).

Antall virksomheter som har hatt brudd på samme kontrolltema¹¹⁴ over 2, 3, 4 eller 5 år¹¹⁵

	2 år	3 år	4 år	5 år	Sum
Antall virksomheter	87	18	3	2	110
Som andel av tilsynsporteføljen¹¹⁶	39 %	8 %	1 %	1 %	49 %

Tabell 3 Antall virksomheter som har hatt brudd på samme kontrolltema over 2, 3, 4 eller 5 år

Tabell 3 viser at 87 av de 110 virksomhetene har hatt brudd på samme kontrolltema to av årene i perioden 2012–2017 og tilsvarende 18 virksomheter 3 av årene, 3 virksomheter 4 av årene og 2 virksomheter 5 av årene. Avvikene er knyttet til brudd i form av utslipp, men også systemavvik som kan gi økt miljørisiko.

Revisjonen viser at selv om 49 prosent av Miljødirektoratets tilsynsportefølge har hatt *alvorlige avvik* og *avvik* på samme kontrolltema over flere år i perioden 2012–2017 er det 2 prosent (5 virksomheter) av tilsynsporteføljen som har hatt *alvorlige avvik* på samme kontrolltema over flere år i samme periode. De *alvorlige avvikene* er for de 5 virksomhetene stort sett knyttet til systemavvik.

Av de 36 virksomhetene med *alvorlige avvik* innenfor hovedtemaene 02b Utslipp, 04 Avfall, 4 Lagring av farlig avfall og 6 Utslippskontroll i perioden 2012–2017 hadde fire virksomheter *alvorlige avvik* innenfor samme kontrolltema over flere år, jf. rapportens punkt 4.2 om tilsynssaker.

Oppsummering av avvik, alvorlige avvik og gjentakende avvik

Revisjonen viser at det er få oppsummeringer og oversikter over *alvorlige avvik*, *avvik* og *gjentakende avvik* tilgjengelig hos Miljødirektoratet. Revisjonen har utarbeidet oversikter basert på data mottatt fra Miljødirektoratet for å oppsummere hva tilsynene avdekker. Analysene viser at totalt antall brudd (*alvorlige avvik* og *avvik*) avdekket gjennom direktoratets tilsynsvirksomhet har vært på et stabilt nivå i perioden 2012–2017. Samtidig som det var en større økning i antall *alvorlige avvik* fra 2015. Tilsvarende har antall virksomheter med *alvorlige avvik* og *avvik* vært på et stabilt nivå i perioden 2012–2017, med årlig ca. 30 prosent av tilsynsporteføljen av 224 virksomheter med gyldige tillatelser. Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet opplyser i intervju at et risikobasert tilsyn betyr at *alvorlige avvik* ikke nødvendigvis vil bli redusert over tid. Analysene viser at det er en stor andel virksomheter med gyldige tillatelser som har *alvorlige avvik* og *avvik* over flere år og også innenfor samme kontrolltema. Det er derimot få virksomheter som kun har *alvorlige avvik* over flere år innenfor samme kontrolltema. Datamaterialet er utfordrende og gjør det vanskelig for revisjonen å gi et fullstendig bilde av oversikten over gjentakende avvik.

Klima- og miljødepartementet opplyser at brudd på samme tema ikke nødvendigvis betyr at det er gjentakende brudd. Det er en vurdering hvor detaljerte data det er hensiktsmessig å registrere på en såpass liten portefølge av virksomheter. Departementet opplyser at Miljødirektoratet følger opp brudd og spesielt alvorlige brudd tett. Industriseksjonene og tilsynsseksjonen samarbeider om hva som er hensiktsmessige virkemidler for å oppnå en lovlig tilstand.¹¹⁷

¹¹⁴ Hovedtema er det overordnede tema for tilsynet. Hovedtema er videre inndelt i flere kontrolltemaer som angir mer spesifikke kontrollområder.

¹¹⁵ Det er noe usikkerhet knyttet til om avvikene i tabell 3 faktisk er gjentakende. Gjentakende brudd blir ikke særskilt registrert, og det foreligger derfor ikke statistikk på dette. Kontrolltema er det laveste detaljeringsnivået i datamaterialet.

¹¹⁶ Revisjonen har tatt utgangspunkt i Miljødirektoratets tilsynsportefølge ved utgangen av 2017, der det er 224 virksomheter som har gyldige tillatelser.

¹¹⁷ Klima- og miljødepartementets tilbakemelding på utkast til rapport 4. mai 2018.

6.3. Reaksjoner

6.3.1. Vurderinger av hvor effektive ulike reaksjoner er som virkemidler

Miljødirektoratet skal nå mål og resultatkrav på en effektiv måte.¹¹⁸ Direktoratet må derfor ha en oppfatning av hvilke virkemidler som fungerer best, før det blir satt i verk tiltak. Det krever kunnskap om årsakssammenhenger og evne til å evaluere tiltak. Evalueringer skal danne grunnlag for læring og utvikling av Miljødirektoratet, og det skal blant annet brukes til å vurdere hvilke virkninger direktoratets tilsynsarbeid har for brukerne og for samfunnet. For tilsynsvirksomheten kan dette blant annet innebære å evaluere hvorvidt planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn er enhetlig og effektivt, og om reaksjonsmulighetene er effektive. Tiltakene skal revurderes i den grad resultatene ikke samsvarer med målene.¹¹⁹

Miljødirektoratet opplyser at det ikke har evaluert¹²⁰ hvilke tilsynsmetoder som gir best effekt når det gjelder industritilsyn.¹²¹ Effekten av tilsynsmetodene kan også ses i sammenheng med reaksjonene som brukes. I 2012 gjennomførte Klima- og forurensningsdirektoratet (KLIF)¹²² en vurdering av ulike reaksjoners effekt. Dette ble oppsummert i notatet *Oppfølging av ulovlige forhold – evaluering av KLIFs bruk av reaksjoner og andre forvaltningstiltak*.¹²³ Notatet er basert på synspunkter fra medarbeidere og ledere i tidligere Klima- og forurensningsdirektoratet (KLIF).¹²⁴ Notatet konkluderer med at det ikke trengs nye virkemidler i lovverket, men at det er potensial for å bruke forurensningsloven mer effektivt.

Oppsummeringen og forslag til tiltak i notatet er:

- Forurensningsloven gir et godt rettslig grunnlag for å følge opp ulovlige forhold, og man ser ikke et behov for nye virkemidler på dette området per i dag.
- Det er potensial for å bruke tilgjengelige virkemidler i forurensningsloven på en mer effektiv måte.
- Forurensningsloven gir hjemmel til å pålegge midlertidig stans, tilbakekalle tillatelse og avslå søknad om ny tillatelse. Dette er svært inngripende tiltak som må brukes med varsomhet, men samtidig mener KLIF at dette er tiltak som i større grad bør vurderes ved langvarige og alvorlige brudd på regelverket.
- Det bør settes ned en gruppe som kan vurdere tiltak for å gjøre KLIF i stand til å gjennomføre tiltak umiddelbart i kompliserte forurensningssaker.
- Det foreslås noen tiltak for å sikre at direktoratet bruker tvangsmulkt etter både forurensningsloven og produktkontrollloven mer effektivt.

Miljødirektoratet opplyser også at det ikke kan dokumentere hvilken effekt de ulike typene reaksjoner og sanksjoner som benyttes, har. Miljødirektoratet opplyser imidlertid at bruken av ulike reaksjoner og effekten av disse blir løpende evaluert av industriseksjonene, industritilsynsseksjonen og juridisk seksjon mfl. for å få til best og mest effektiv oppfølging av landbasert industri og etterlevelse av miljøregelverket der direktoratet avdekker brudd på dette.¹²⁵ Direktoratets løpende evaluering er imidlertid ikke skriftlig dokumentert. Miljødirektoratet opplyser i intervju at administrative reaksjonsmidler har vist seg å være effektive og bidrar til at virksomheten retter opp forholdet som er avdekket.¹²⁶

Ifølge Miljødirektoratet skal de årlige tilsynsrapportene også gi overordnet informasjon om resultatene av gjennomførte tilsyn og om reaksjoner og sanksjoner. Informasjonen er i hovedsak basert på registreringer i fagsystemet Forurensning. Det gjøres også statistiske analyser til bruk i tilsynsrapporten.

Dokumentgjennomgangen av de årlige tilsynsrapportene viser at antall tilsyn gjennomført blir rapportert, og hvor mange brudd og alvorlige brudd som er avdekket. I tillegg er det noe rapportering av anmeldelser, tvangsmulkt og stenging av virksomhet, men dette omtales ikke konsekvent fra år til år.

¹¹⁸ Økonomireglementet § 9.

¹¹⁹ St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, side 77.

¹²⁰ Det er gjennomført en evaluering på produktkontrollområdet: Effekter av Klima- og forurensningsdirektoratets tilsyn. Resultater fra produktkontrollen 2007–2010, SSB Rapport 18/2011. KLIF har i samarbeid med SSB utarbeidet en statistisk metode for å etterprøve virkninger av tilsyn. Metoden gir statistiske signifikante resultater og gjør det mulig å vurdere både individuelle effekter og allmennpreventive effekter ved tilsyn.

¹²¹ Miljødirektoratets svar 6. desember 2017 (nr.12) og verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 23. oktober 2017.

¹²² Det tidligere Klima- og forurensningsdirektoratet (KLIF) er nå Miljødirektoratet.

¹²³ Det er denne vurderingen som det er referert til i Miljødirektoratets årsrapport for 2014, som nevnt tidligere.

¹²⁴ Spørsmål som ble vurdert var: Hvordan bruker KLIF sine reaksjonsmidler? Bruker KLIF dem effektivt nok, eller kan vi bruke dem på en mer effektiv måte? Har KLIF behov for andre typer reaksjonsmidler?

¹²⁵ Svar fra Miljødirektoratet 6. desember 2017 (nr. 15).

¹²⁶ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 23. oktober 2017. Neste avsnitt er basert på samme kilde.

Klima- og miljødepartementet opplyser at departementet så langt ikke har sett behov for at Miljødirektoratet bør gjennomføre evalueringer, men siden direktoratet definerer behov for endringer i for eksempel lovverk, regner Klima- og miljødepartementet med at direktoratet gjør løpende vurderinger av effektiviteten og effekten av arbeidet deres. Klima- og miljødepartementet har ikke detaljerte synspunkter på hvordan Miljødirektoratet eventuelt skal utføre evalueringer. Departementets oppfatning er at direktoratet gjør en god jobb, er kompetente og har mye detaljkunnskap.¹²⁷

Klima- og miljødepartementet viser videre til at departementet får innblikk i Miljødirektoratets vurderinger av reaksjonsvirkemidlene når direktoratet melder inn behov for endringer. Direktoratet har meldt inn behov for å innføre overtredelsesgebyr. Departementet arbeider med saken, og saken var på høring med høringsfrist i mars 2018.¹²⁸ Departementet vurderer at overtredelsesgebyr¹²⁹ er mest aktuelt for de sakene som ikke er så alvorlige at miljømyndighetene går til politiet, men alvorlige nok til at en reaksjon burde finne sted.¹³⁰

6.3.2. Bruk av reaksjoner

Forurensningsforskriften § 36-23 gir føringer om at der tilsyn har avdekket alvorlige avvik, skal det gjennomføres oppfølgende tilsynsbesøk innen seks måneder. Forurensningsmyndigheten skal forsikre seg om at den ansvarlige for virksomheten gjennomfører nødvendige tiltak for å rette opp manglene når det avdekkes brudd på miljøregelverket. Miljødirektoratet kan benytte ulike virkemidler for å sikre at feil og mangler fra forurensningsregelverket blir fulgt opp. Pålegg om tvangsmulkt er et virkemiddel som kan gi den ansvarlige et økonomisk motiv for å etterleve forurensningsmyndighetens vedtak.¹³¹ Direktoratet kan også pålegge stans av virksomheten eller trekke tillatelsen tilbake.¹³² Avdekkes det alvorlige brudd på regelverket, kan saken politianmeldes. Revisjonen forventer at Miljødirektoratet har en progresjon i bruken av virkemidler og reaksjoner, slik at avvik lukkes, og at gjentakende avvik minimeres.

Påpeke avvik, oppfølgende tilsyn og reaksjonsmøter

Miljødirektoratet viser til at dersom en virksomhet ikke overholder forpliktelsene i tillatelsen til forurensende virksomhet, blir alltid plikten til å rette opp forholdet så raskt som mulig påpekt. Direktoratet oppgir videre at alvorlige brudd vanligvis følges opp med nytt tilsyn etter at virksomheten har gitt tilbakemelding om at forholdet er rettet opp.¹³³ Saksgjennomgangen av 21 tilsynssaker med alvorlige avvik i perioden 2012–2017 viser at avviket blir påpekt til virksomheten, og at også avdekkede avvik vanligvis blir fulgt opp av nytt tilsyn.

Miljødirektoratet har rutiner for å gjennomføre interne reaksjonsmøter for å avgjøre hvordan virksomheter med brudd på regelverket skal følges opp og hvilke virkemidler direktoratet skal benytte. Direktoratet opplyser at det ved alvorlige brudd på regelverket vurderer om det er hensiktsmessig med et reaksjonsmøte. For noen år siden ble rutinene for reaksjonsmøter justert slik at alle virkemidler blir vurdert for oppfølging av virksomhetene.¹³⁴ Miljødirektoratet opplyser at det bruker hele skalaen av virkemidler ut fra hva som anses nødvendig. Videre opplyser direktoratet at dersom det avdekkes alvorlige forhold, har Miljødirektoratet flere virkemidler å bruke, både administrative reaksjoner og straffesporet (anmeldelser). Begge spor kan også benyttes samtidig. Det er Miljødirektoratet som avgjør om en sak skal anmeldes. Saksgjennomgangen av 21 tilsynssaker med alvorlige avvik i perioden 2012–2017 viser at Miljødirektoratet har gjennomført reaksjonsmøte i enkelte av disse sakene.¹³⁵

¹²⁷ Verifisert referat fra intervju med Klima- og miljøverndepartementet, 1. februar 2018.

¹²⁸ Verifisert referat fra intervju med Klima- og miljøverndepartementet, 1. februar 2018 og informasjon om høringen på: <http://miljodirektoratet.no/no/Horinger/Regelverk/Foreslar-a-innfore-overtredelsesgebyr-og-heve-straufferammene-i-forurensningsloven--produktkontrollloven-og-naturmangfoldloven-20141164/> [Hentedato: 9. mars 2018].

¹²⁹ Et gebyr forvaltningen kan ilegge gjennom et enkeltvedtak for å sanksjonere et brudd på regelverket.

¹³⁰ Verifisert referat fra intervju med Klima- og miljøverndepartementet, 1. februar 2018.

¹³¹ Forurensningsloven § 73.

¹³² Forurensningsloven §§ 7 og 18.

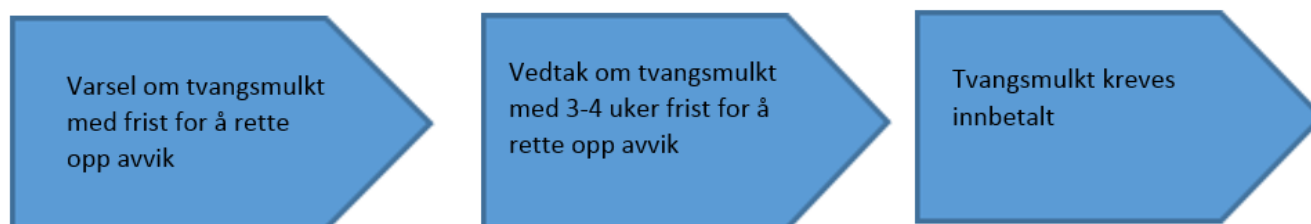
¹³³ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 23. oktober 2017. Neste avsnitt er basert på samme kilde.

¹³⁴ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 23. oktober 2017, 22. januar 2018 og 2. februar 2018. Rutine for reaksjonsmøte mottatt 6. desember 2017.

¹³⁵ Til fire tilsynssaker opplyser Miljødirektoratet at det ikke har vært gjennomført et reaksjonsmøte, men at det har vært tett dialog, i hovedsak med fagseksjonen. Reaksjonsmøte er ikke gjennomført i tilknytning til 11 av tilsynssakene. I seks av tilsynssakene er reaksjonsmøte gjennomført, jf. svar fra Miljødirektoratet 5. januar 2018.

Tvangsmulkt

Tvangsmulktprosessen for oppfølging av tilsyn med avvik



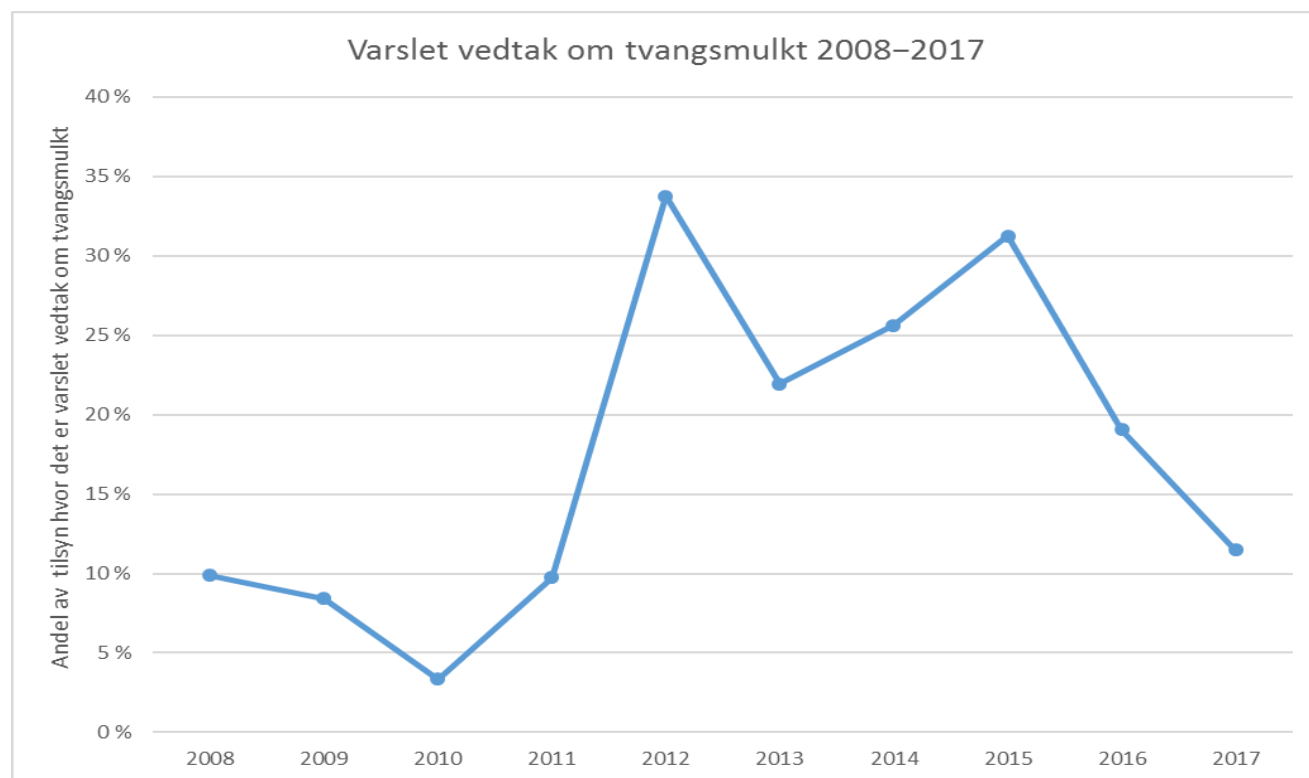
Figur 5 Tvangsmulktprosessen for oppfølging av tilsyn med avvik for landbasert industri med tillatelse til forurensende virksomhet. Kilde: Riksrevisjonen – basert på informasjon i tilsynsrapporter fra saksgjennomgangen.

I figur 5 illustreres tvangsmulktprosessen. Prosessen starter med at bedriften varsles i en tilsynsrapport om at Miljødirektoratet kan gjøre et vedtak om tvangsmulkt dersom bedriften ikke retter eller følger opp avvik innen en frist. Svarer ikke bedriften innen fristen, kan direktoratet gjøre vedtak om tvangsmulkt og gi bedriften en ny frist på vanligvis ca. 3–4 uker for å rette opp avviket. Er saken fortsatt ikke løst, kan direktoratet kreve tvangsmulkt innbetalt.

Revisjonen viser at varsel om tvangsmulkt er blitt benyttet i noen grad, mens det er få vedtak om tvangsmulkt og ingen inndrivning av tvangsmulkt i perioden 2008–2017. Ifølge Miljødirektoratet viser dette at tvangsmulkt er et effektivt virkemiddel for å oppnå lovlig tilstand.¹³⁶

Figur 6 nedenfor viser andelen tilsyn der det blir varslet om tvangsmulkt i perioden 2008–2017. Varsel om vedtak ble benyttet færrest ganger i 2010, altså i 4 prosent av tilsynene (4 varsler om tvangsmulkt), og flest ganger i 2012, da det ble brukt i 34 prosent av tilsynene (31 varsler om tvangsmulkt). I 2017 ble det varslet om tvangsmulkt i 12 prosent av sakene (11 varsler om vedtak) og dette viser en nedadgående trend i bruken av varsel om tvangsmulkt.

Andelen tilsyn med varslet vedtak om tvangsmulkt i perioden 2008–2017



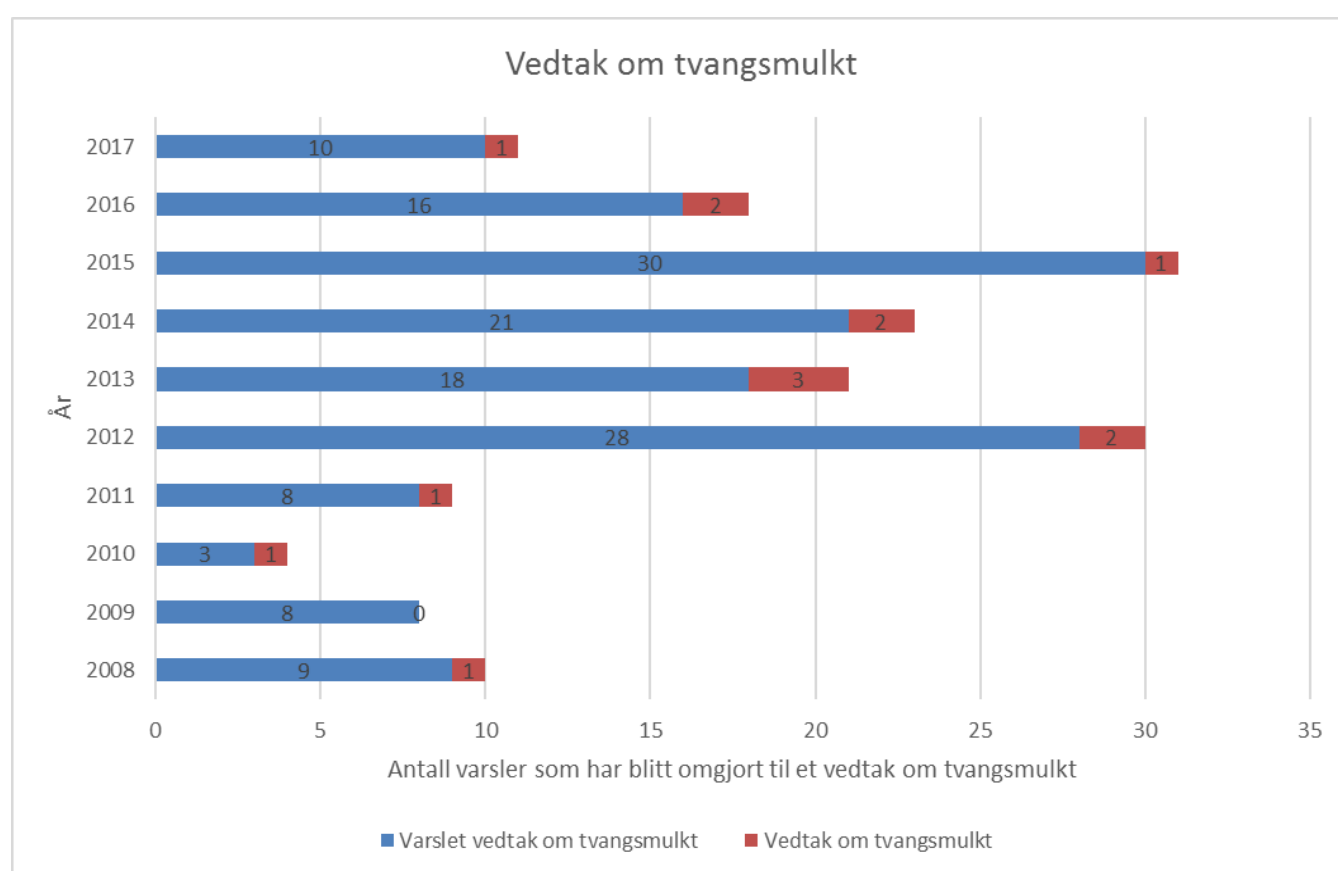
Figur 6 Andel av tilsyn hvor virkemidlet varslet vedtak om tvangsmulkt er benyttet i perioden 2008–2017

¹³⁶ Klima- og miljødepartementets tilbakemelding på utkast til rapport 4. mai 2018.

Det går fram av figuren at varsel om tvangsmulkt ble benyttet mer i perioden 2012–2015 enn tidligere. Fra 2015 har det vært en nedgang i bruken av dette virkemiddelet. Miljødirektoratet opplyser at varsel om tvangsmulkt ble benyttet mer aktivt fra og med 2012, da Miljødirektoratet tok i bruk flere reaksjonsmidler. Ifølge Miljødirektoratet var også en stor andel av avvikene i tilsynsrapportene knyttet til internkontroll. *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter* (internkontrollforskriften), som kom i 1990-årene, har også vært utfordrende for virksomhetene å etterleve, selv om de kan ha god kontroll på virksomhetens utslipp. Virksomheter med *alvorlige* avvik får ifølge Miljødirektoratet en tettere oppfølging med tilsyn og tvangsmulkt. Fra ca. 2015 har Miljødirektoratet i større grad vurdert hensiktsmessigheten av tvangsmulkt for å oppnå lovlig tilstand – og tvangsmulkt blir ofte brukt når det gjelder alvorlige brudd. Miljødirektoratet opplyser at *varsel om tvangsmulkt* er det virkemiddelet som benyttes mest av tilgjengelige reaksjoner.¹³⁷ Revisjonens saksgjennomgang av 21 tilsynssaker med alvorlige avvik i perioden 2012–2017 viser også dette.

Figur 7 nedenfor viser hvor mange varsler om tvangsmulkt som har blitt omgjort til et vedtak om tvangsmulkt for perioden 2008–2017. Årlig er det få tilfeller med vedtak om tvangsmulkt (1–3 per år).

Antall varsler om tvangsmulkt omgjort til et vedtak om tvangsmulkt i perioden 2008–2017



Figur 7 Antall varsler om tvangsmulkt som har blitt omgjort til vedtak om tvangsmulkt i perioden 2008–2017

Få vedtak om tvangsmulkt må sees i sammenheng med at virksomhetene har rettet opp avvik fra kravene som er blitt avdekket ved tilsyn. For den perioden revisjonen har kontrollert (2008–2017) er det ingen tilfeller hvor tvangsmulkt er blitt innkrevd.¹³⁸ Miljødirektoratet opplyser i intervju at det er svært få inndrivelser av tvangsmulkt, og at direktoratet vurderer det som et tegn på at virksomhetene tar varsel om tvangsmulkt alvorlig, og at virkemiddelet fungerer.¹³⁹

¹³⁷ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 23. oktober 2017 og 22. januar og 2. februar 2018.

¹³⁸ Resultatet av revisjonens søk i fagsystemet Forurensning.

¹³⁹ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 2. februar 2018.

Stans av virksomhet, trekking av tillatelse og anmeldelse

Revisjonen viser at Miljødirektoratet hverken har manuell eller maskinelt produsert statistikk over hvordan stans av virksomhet og trekking av tillatelse brukes (eventuelt endring av tillatelse som følge av avdekket avvik) – det finnes heller ikke statistikk over varsel av stans og trekking av tillatelse.¹⁴⁰ Mangel på statistikk kan gjøre det utfordrende å vurdere og evaluere ansvarsområdet. Ifølge Miljødirektoratet er virkemiddelet stans av virksomhet brukt mer den senere tid, men dette er en veldig sterk inngripen som brukes lite.¹⁴¹ Klima- og miljødepartementet viser til at det å inndra en tillatelse er en av de strengeste reaksjonene Miljødirektoratet har, men også at dette er et svært alvorlig virkemiddel, og direktoratet prøver derfor i utgangspunktet å benytte andre virkemidler.¹⁴² Saksgjennomgangen av 21 tilsynssaker med alvorlige avvik i perioden 2012–2017 viser i svært liten grad bruk av de strengeste virkemidlene stans av virksomhet og trekking av tillatelse.¹⁴³ Ingen av disse tilsynssakene har resultert i en anmeldelse.

Klima- og miljødepartementet opplyser 4. mai 2018 at Miljødirektoratet registrerer alle anmeldelser i arkivsystemet ePhorte og oppsummerer anmeldelsene i en intern miljøkrimoversikt. Tabellen nedenfor viser at det er et lite antall anmeldelser per år innenfor landbasert industri i perioden 2008–2017.¹⁴⁴ Antallet anmeldelser de siste tre årene er det laveste i den kontrollerte perioden.

Antall anmeldelser for landbasert industri i perioden 2008–2017

År	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antall saker	3	3	4	7	4	5	5	2	2	1

Tabell 4 Antall anmeldelser for landbasert industri i perioden 2008–2017

Miljødirektoratet opplyser at det er viktig for direktoratet å utarbeide grundige anmeldelser¹⁴⁵ for å øke sannsynligheten for at politiet følger opp saken. Videre presiserer Miljødirektoratet viktigheten av at alvorlige saker politianmeldes, uansett ressursituasjon i politiet. På forurensingsområdet mener Miljødirektoratet at politiet gjør et godt arbeid, selv om oppfatningen er at politiet ikke i tilstrekkelig grad følger opp anmeldelser på områder hvor de ikke innehar kompetanse.¹⁴⁶

Spesielt om virksomheter med alvorlige brudd og/eller gjentakende brudd

Revisjonen viser at en og samme virksomhet kan ha en rekke ulike avvik over tid (selv om det er en mindre andel som er alvorlige), jf. punkt 6.2.4 og tabell 2. Revisjonen har også indikasjoner på at samme virksomhet kan ha gjentakelser av samme avvik (samme kontrolltema) over tid (andelen alvorlige brudd av dette er liten), jf. punkt 6.2.4 og tabell 3. Ingen av disse virksomhetene har måttet betale tvangsmulkt fordi virksomhetene skal ha rettet opp avvikene fortløpende. Intensjonen med tvangsmulkt er å få virksomhetene til å å rette opp avvik. Det innebærer at virksomhetene kan ha ulike avvik over tid og/eller gjentatte avvik og få nye varsler om tvangsmulkt etter hvert tilsyn. Saksgjennomgangen av 21 saker med *alvorlige avvik* viser at det i noen av tilsynsrapporter angis at avvik er gjentakende.¹⁴⁷ Miljødirektoratets kommentar til dette er at det kan ta lang tid å få en virksomhet til å endre praksis og etterleve krav på en tilfredsstillende måte.¹⁴⁸ Miljødirektoratet oppgir videre at det stilles strenge krav til stenging av en bedrift som reaksjonsform. Et mulig valg kan være å gjennomføre rettslige prosesser i større grad (flere anmeldelser), men Miljødirektoratet er usikre på om dette vil ha større effekt enn å bruke tvangsmulkt for å få bedrifter til å innrette seg.¹⁴⁹ Revisjonen viser at tvangsmulkt er virkemidlet som benyttes mest, men at dette også bare har begrenset bruk. Revisjonen forventer at Miljødirektoratet har en progresjon i bruken av virkemidler og reaksjoner, slik at avvik lukkes, og at gjentakende avvik minimeres.

Miljødirektoratet opplyser at det ikke er så mange virksomheter med *gjentakende avvik*, men direktoratet har spesiell oppfølging av en del virksomheter som enten er mindre profesjonelle, eller som over tid ikke forholder seg til norsk lov. Miljødirektoratet må «trå litt hardere overfor slike» virksomheter, opplyser direktoratet. For eksempel vil bruk av tilsyn og/eller trussel om stansing av virksomhetens aktivitet være alternative reaksjoner overfor slike virksomheter. Det opplyses videre at det er tidkrevende å følge opp denne typen virksomheter. Utover reaksjonen

¹⁴⁰ Klima- og miljødepartementet viser til at informasjonen finnes i arkivsystemet ePhorte og i de årlige tilsynsrapportene, jf. tilbakemelding på utkast til rapport 4. mai 2018.

¹⁴¹ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 2. februar 2018.

¹⁴² Verifisert intervju med Klima- og miljødepartementet, 1. februar 2018.

¹⁴³ En virksomhet ble vedtatt stengt og varslet om trekking av tillatelsen.

¹⁴⁴ Tall oversendt fra Miljødirektoratet i e-post 5. januar 2018.

¹⁴⁵ Miljødirektoratet har utgivelsen *Miljøkrimveilederen* (2002), den er nå under oppdatering.

¹⁴⁶ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 2. februar 2018.

¹⁴⁷ Miljødirektoratets kontrollnummer som omtaler gjentakende avvik: 2017.010.R, 2016.022.R, 2015.089.I og 2016.094.I.

¹⁴⁸ Verifisert referat fra møte med Miljødirektoratet, 22. januar 2018

¹⁴⁹ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 22. januar 2018.

som hjemles i forurensningsloven, opplyser Miljødirektoratet at det ved *gjentakende avvik* kan være særlig aktuelt å innkalle (konsern)ledelsen i virksomheten til et møte med direktoratet for å understreke virksomhetens ansvar for å etterleve lovverket. Det anses av direktoratet som effektivt.¹⁵⁰ Ifølge Miljødirektoratet ble møter med virksomhetsledelsen benyttet i større grad etter 2012.¹⁵¹ Sakgjennomgangen av 21 tilsynssaker med *alvorlige avvik* i perioden 2012–2017 viser at slike møter ikke er brukt i alle disse sakene. Direktoratet opplyser at det ved alvorlige brudd på regelverket vurderer om det er hensiktsmessig med et internt reaksjonsmøte for å avgjøre hvordan en virksomhet skal følges opp og hvilke virkemidler direktoratet skal benytte. Møter med virksomhetsledelsen gjennomføres der det anses som et hensiktsmessig virkemiddel.

I årsrapporten til Miljødirektoratet for 2014 går det fram av leders beretning: «For noen år siden gjorde vi en vurdering av vår praksis når det gjelder bruk av administrative virkemidler overfor industri som har alvorlige brudd på krav. Vi fant at vi kunne få bedre resultater for miljøet ved en enda strengere oppfølging, og kan nå vise til god erfaring med dette. Vi stanset noen virksomheter midlertidig, og har varslet trekking av tillatelsen til en virksomhet. Vi ser at noen virksomheter nå «stanser seg selv» når de har hatt overskridelser av tillatelsen, og at de selv gjør nødvendige grep for å komme i samsvar med krav.»

I tilsynsstrategien 2016–2020 påpekes det at Miljødirektoratet skal ha en rask og streng reaksjon på alvorlige brudd. I strategien kommer det fram at Miljødirektoratet vil legge vekt på følgende i perioden 2016–2020:

- sikre tydelig veiledning for hva som er alvorlige brudd
- gjennomføre oppfølgende tilsyn for å sjekke at alvorlige brudd er rettet opp
- bruke hele spekteret av virkemidler for å bidra til at regelverket følges
- vurdere anmeldelse ved alle tilsyn der alvorlige brudd på regelverket avdekkes

Revisjonen observerer at varsel om tvangsmulkt er brukt i mindre grad siden 2015, at antall anmeldelser har vært på et relativt lavere nivå etter 2015 (se tabell 4), og at informasjon om i hvor stor grad stans av virksomhet eller trekking av tillatelse er benyttet, kan gjenfinnes i arkivsystemet og årlige tilsynsrapporter.

¹⁵⁰ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 23. oktober 2017.

¹⁵¹ Verifisert referat fra intervju med Miljødirektoratet, 22. januar 2018.

7 Konklusjoner

Forurensningslovens formål er å verne det ytre miljøet mot forurensning, redusere eksisterende forurensning og avfallsmengde samt å fremme bedre behandling av avfall. Loven skal også sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Forurensningsloven gir et generelt forbud mot forurensende utslipp (§ 7), men åpner for at virksomheter kan søke miljømyndighetene om tillatelse til forurensende virksomhet (§ 11).

Forurensningsloven angir at forurensningsmyndigheten på riksnivå er Kongen, Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet.¹⁵² Miljødirektoratet skal utøve og sette i verk myndighet, blant annet gi konsesjoner og drive tilsyn som er tillagt eller delegert til etaten i form av blant annet forurensningsloven med forskrifter.¹⁵³ Miljødirektoratet er for øvrig delegert myndighet til å gjøre enkeltvedtak etter forurensningsloven som ikke er delegert til Fylkesmannen eller kommunene.¹⁵⁴

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere om Miljødirektoratet har en systematisk og risikobasert oppfølging av bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet. Og videre om Miljødirektoratet bruker reaksjoner på en hensiktsmessig måte for å bidra til at pålagte krav følges. Hovedproblemstillingene i revisjonen har vært følgende:

- 1) Har Miljødirektoratet sørget for en systematisk og risikobasert oppfølging av bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet?
- 2) Bruker Miljødirektoratet reaksjoner på en hensiktsmessig måte for å bidra til at bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet følger pålagte krav?

Denne undersøkelsen er avgrenset til landbasert industri der Miljødirektoratet er vedtaksmyndighet, og til oppfølgingen Miljødirektoratet har av de virksomhetene som er gitt tillatelse etter § 11 i forurensningsloven. Revisjonen er en systemrevisjon med vekt på Miljødirektoratets systemer og arbeidsprosesser, for å sikre at de fastsatte målene nås, og at lovens intensjon blir ivaretatt.

Undersøkelsen viser at Miljødirektoratet i liten grad har gjennomført evalueringer av sitt arbeid med å følge opp virksomheter med tillatelse til forurensende virksomhet, inkludert hvor godt bruken av reaksjoner virker og bidrar til at kravene i tillatelsene i større grad overholdes. Revisjonen viser også mangler ved dokumentasjonen av direktoratets arbeid, noe som kan gjøre det utfordrende å vurdere og evaluere området. Revisjonen kan imidlertid ikke påvise at direktoratet på generelt grunnlag mangler en systematisk og risikobasert oppfølging av bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet.

Miljødirektoratets oppfølging

Miljødirektoratets prioriteringer i tilsynsvirksomheten har i hovedsak sammenheng med en treårig tilsynsplan og et frekvensbasert system for å beregne risikonivå og tilsynsfrekvens for landbaserte industrivirksomheter. Tilsynsplanen gjelder alle tilsynsområder, inkludert tilsyn med industrivirksomheter med tillatelse, mens frekvenssystemet velger ut tilsynsobjekter for industrivirksomheter med tillatelse.

Miljødirektoratet har utviklet et nytt frekvensbasert system som første gang er tatt i bruk i slutten av 2017 ved planlegging av direktoratets tilsyn i 2018. Revisjonen har undersøkt Miljødirektoratets forvaltning i perioden 2008–2017 og ikke kontrollert dokumentasjon fra nytt frekvenssystem. Revisjonen av tilsynssaker som er basert på det tidligere frekvenssystemet, viser at risiko- og vesentlighetsvurderingene som gjøres for å sikre et risikobasert og effektivt tilsyn, ikke alltid dokumenteres. Dette gjelder hele prosessen fra utarbeidelse av styringsdokumenter som tilsynsplaner og til utvelging av de spesifikke tilsynsobjektene og planlegging av det spesifikke tilsynet.

Miljødirektoratet opplyser at frekvenssystemet som ble benyttet i planleggingen til og med 2017, hadde noen svakheter og ikke var tilstrekkelig risikobasert. Det var behov for manuelle endringer i kontrollplanen fra systemet, og dette ble i hovedsak ikke dokumentert.

Klima- og miljødepartementet opplyser våren 2018 at Miljødirektoratet har et risikobasert frekvenssystem som er dokumentert. Frekvenssystemet sikrer at risikovurderingen er en totalvurdering som blant annet vektlegger potensialet for utslipp, resipientens sårbarhet, risiko for uhell, virksomhetens egenkontrollrapport og virksomhetens

¹⁵² Forurensningslovens § 81.

¹⁵³ Instruks fastsatt av Klima- og miljødepartementet 20. desember 2016, punkt 2.1.

¹⁵⁴ Wang, Øystein (2015) *Forurensningsloven med kommentarer*, 2. utgave. Oslo: Gyldendal, s. 269–270.

tilsynshistorikk. I tillegg til dette gjør tilsynsseksjonen og industriseksjonene vurderinger av en del av virksomhetene. Departementet opplyser at disse vurderingene ikke alltid blir dokumentert skriftlig.

Miljødirektoratet opplyser at informasjon fra egenrapporteringen fra bedriftene med tillatelse til forurensende virksomhet er et av flere innspill til direktoratets planlegging av tilsyn. Miljødirektoratet har skriftlige rutiner som beskriver at kontrollen av egenrapportene skal brukes i planlegging av tilsyn, men kan ikke dokumentere at egenrapporteringen er lagt til grunn i denne planleggingen. Videre viser revisjonen at det ikke foreligger skriftlige rutiner om hvordan den årlige kontrollen av egenrapportene skal gjennomføres. Skriftlige rutiner kan bidra til å sikre kvalitet og en enhetlig praksis for direktoratets kontroll av bedriftenes årlige egenrapporter.

Miljødirektoratets kontroll av bedriftenes egenrapporter avdekker et betydelig antall avvik fra vilkårene i tillatelsen til forurensende virksomhet. Miljødirektoratet har avdekket *alvorlige avvik* og *avvik* i mellom 55 og 62 prosent av de kontrollerte egenrapportene i perioden 2010–2016. Omfanget *alvorlige avvik* utgjør i underkant av 20 prosent av totale kontroller av egenrapportene i perioden 2014–2016. 40 prosent av virksomhetene (104 av 257 virksomheter) hadde *alvorlige avvik* i egenrapporteringen i perioden 2010–2016.

Miljødirektoratets tilsynsvirksomhet avdekker årlig *avvik* hos 27–36 prosent av virksomhetene i tilsynsporteføljen. 224 virksomheter hadde ved utgangen av 2017 tillatelse til forurensende virksomhet, og antallet har vært på omtrent samme nivå i perioden 2008–2017. Andelen virksomheter hvor det avdekkes *alvorlige avvik*, har variert årlig mellom 3 og 6 prosent i samme periode. Nær halvparten av Miljødirektoratets tilsynsportefølge har hatt *alvorlige avvik* og *avvik* over flere år – også innenfor samme kontrolltema i perioden 2012–2017. Det er derimot få virksomheter som har *alvorlige avvik* over flere år innenfor samme kontrolltema.

Det er derfor grunn til å påpeke at forurensning er forbudt etter forurensningsloven, og at det er forutsatt at bedrifter med tillatelse til forurensende virksomhet overholder vilkårene i tillatelsene. Miljødirektoratets forvaltnings- og styringssystemer er vesentlige for å sikre at tillatelsene overholdes.

Revidere tillatelser til forurensende virksomhet

Miljødirektoratet har etablert rutiner for arbeidet med konsesjonsbehandling av søknader fra bedrifter om endring av tillatelser, men mangler rutiner for periodisk revisjon av tillatelser, som innebærer skriftlige rutiner for endring og omgjøring av en tillatelse som ikke er basert på en søknad. Ifølge forurensningsforskriften § 36-19 skal direktoratet på eget initiativ periodisk ta tillatelsen opp til ny vurdering, blant annet i lys av utviklingen av de beste tilgjengelige teknikkene. Skriftlige rutiner kan bidra til å sikre kvalitet og en enhetlig praksis for direktoratets arbeid med revisjon av tillatelser.

Industriseksjonene vurderer behovet for å revidere gjeldende tillatelser, blant annet i forbindelse med kontroll av bedriftenes årlige egenrapporter. Disse vurderingene dokumenteres ikke og er dermed ikke etterprøvbare slik interne kontrolltiltak skal være ifølge økonomibestemmelsene.

Rapportering om tilsynsaktiviteten

Miljødirektoratet anser selv at nivået på den interne rapporteringen er tilstrekkelig for at direktoratet skal kunne planlegge og gjøre prioriteringer. Årsrapportene utgjør den formelle rapporteringen fra Miljødirektoratet til departementet. Klima- og miljødepartementet opplyser at det ikke har behov for detaljert kunnskap om den løpende myndighetsutøvelsen til direktoratet på det undersøkte området.

Bruk av reaksjoner

Miljødirektoratet har hjemmel til å benytte ulike reaksjoner mot virksomheter der tilsyn har avdekket avvik, men disse (stans av virksomhet/trekking av tillatelse) brukes i begrenset grad, til tross for gjentakende avvik hos virksomheter med tillatelse til å forurense. Undersøkelsen viser at det er gjort lite dokumenterte vurderinger og evalueringer av hvor effektiv bruken av reaksjoner er.

Revisjonen viser at Miljødirektoratet alltid påpeker virksomhetens plikt til å rette opp forholdet så raskt som mulig dersom virksomheten ikke overholder vilkårene i tillatelsen. Miljødirektoratet kan sette i verk flere typer reaksjoner for å unngå ulovlig forurensning hvis direktoratets påpekning ikke fører fram, og i tillegg kan alvorlige forhold anmeldes. Varsel om tvangsmulkt er den reaksjonen som brukes mest. Det er brukt i om lag 17 prosent av tilsynene som er gjennomført i perioden 2008–2017. Undersøkelsen viser at virksomhetene i stor grad retter opp avvikene som blir avdekket i et tilsyn. Det er derfor få saker som går videre til vedtak om tvangsmulkt, og enda færre saker hvor tvangsmulkt blir inndrevet. Undersøkelsen viser at de aller fleste avvik blir lukket før anmeldelse blir vurdert.

Det foreligger ikke oversikter som viser *gjentakende avvik* hos Miljødirektoratet. Analyser gjennomført i revisjonen viser at 61 prosent av virksomhetene med gyldige tillatelser (136 virksomheter) har hatt brudd (*avvik* og *alvorlige avvik*) på lov og forskrift over flere år i perioden 2012–2017. Nesten halvparten av Miljødirektoratets tilsynsportefølje (110 virksomheter) har hatt *avvik* innenfor samme kontrolltema over flere år. 2 prosent av virksomhetene har hatt *alvorlige avvik* innenfor samme kontrolltema over flere år (5 virksomheter). Samlet viser dette at det kan ta tid før virksomhetene innretter seg etter gitte krav.

Miljødirektoratet har i begrenset grad gjort dokumenterte vurderinger og evalueringer om hvilken effekt tilsynsarbeidet og arbeidet med reaksjoner har for å oppnå at vilkårene følges over tid. Miljødirektoratet opplyser at det kan ta lang tid å få en virksomhet til å endre praksis og etterleve vilkårene på en tilfredsstillende måte.

Styringsinformasjon om tilsynsvirksomheten er effektiv

Selv om Miljødirektoratet opplyser at effekten av inspeksjoner, revisjoner, fellesaksjoner m.m. blir vurdert løpende, er det ikke foretatt systematisk dokumenterte vurderinger av tilsynsvirksomheten. Det er heller ikke gjort evalueringer av Miljødirektoratets tilsynsarbeid på dette området. Samlet foreligger det etter revisjonens vurdering begrenset grunnlag for å kunne vurdere hvordan Miljødirektoratet utfører tilsynsarbeidet sitt og om virkemiddelbruken er hensiktsmessig. Det er foretatt få dokumenterte vurderinger og evalueringer av hvilken effekt bruken av reaksjoner har, og det er vanskelig å vurdere om bruken av reaksjoner er tilstrekkelig for å begrense avvik eller gjentakende avvik over år.