



DET KONGELIGE  
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

# Prop. 56 L

(2013–2014)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i forurensningsloven (tilsyn med kommunene)

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 28. mars 2014,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### **1 Proposisjonens hovedinnhold**

---

Klima- og miljødepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven). Det foreslås en ny bestemmelse om statlig tilsyn med plikter som er pålagt kommunen ved lov, såkalte kommuneplikter. Den nye bestemmelsen viser til fylkesmannens tilsynsrett på bestemte forurensningsområder og slår fast at tilsynet skal skje i tråd med bestemmelsene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10 A. Den nye bestemmelsen i forurensningsloven § 48 a vil komme i tillegg til den allerede eksisterende bestemmelsen om tilsyn i lovens § 48. Det foreslås samtidig å gjøre to mindre justeringer i §§ 23 og 25 for å oppdatere lovhenviisningen i bestemmelsene.

Proposisjonen er en oppfølging av Meld. St. 7 (2009–2010), som igjen er en oppfølging av Innst. O. nr. 19 (2006–2007) som omhandler kapittel 10 A i kommuneloven. Kommuneloven kapittel 10 A inneholder felles regler om rammer, prosedyrer og virkemidler for statlig tilsyn med kommunesektoren. Reglene har som mål å gjøre statens tilsyn med kommunene mer enhetlig og forutsigbar. I loven legges det opp til at det er de ulike særlovene som skal angi hvilke områder det skal føres tilsyn med, mens kommuneloven fastsetter hvordan tilsynet skal gjennomføres (herunder saksbe-

handlingsregler, klage og virkemiddelbruk). Som en oppfølging av reglene i kapittel 10 A i kommuneloven ba Stortinget regjeringen foreta en gjennomgang av særlovene.

Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg ble fastsatt 16. mars 2012. Loven erstatter tidligere lov av 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter. I den nye loven ble det fastsatt tre bestemmelser som gjelder kommunalt eierskap til vann- og avløpsanlegg. For øvrig ble det ikke foretatt endringer av innholdsmessig betydning i forhold til den tidligere loven. Ved fastsettelsen av den nye loven ble det ved en forglemmelse ikke foretatt nødvendig endringer i forurensningsloven § 23 tredje ledd og § 25 hvor det fortsatt står henvisninger til den gamle loven.

### **2 Bakgrunnen for lovforslaget**

---

I Innst. O. nr. 19 (2006–2007) ble regjeringen gitt i oppdrag å foreta en samordnet og helhetlig gjennomgang av alle reglene i sektorlovgivningen som gir hjemmel for statlig tilsyn med kommunene. Bakgrunnen for oppdraget var Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) om innføring av et nytt kapittel 10 A i kommuneloven om statlig tilsyn med kommunesektoren. En slik gjennomgang ble foretatt av en interdepartemental arbeidsgruppe ledet av Kommunal- og regionaldepartementet i 2009.

Arbeidsgruppen hadde deltakere fra de departementene som forvalter de mest sentrale hjemlene for statlig tilsyn med kommunesektoren: Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Kunnskapsdepartementet og Miljøverndepartementet. I tillegg deltok Finansdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Resultatet av gjennomgangen ble presentert i Meld. St. 7 (2009–2010) Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene. Arbeidsgruppen foretok en gjennomgang av reglene i særlovene med sikte på eventuelle endringer for bedre å harmonere med prosessreglene i kapittel 10 A i kommuneloven. Arbeidsgruppen vurderte også hensiktsmessigheten av å bruke statlig tilsyn på det enkelte området som et virkemiddel overhodet.

Kapittel 10 A om statlig tilsyn i kommuneloven trådte i kraft i 2007. Virkeområdet er avgrenset til tilsyn med de genuine kommunale pliktene, de såkalte kommunepliktene. Dette er plikter som er pålagt kommuner i lov, og som er pålagt disse i egenskap av å være lokale, folkevalgte organer. Reglene kommer ikke til anvendelse på tilsyn med kommunenes etterlevelse av regler som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste. Målet med de felles, overordnede reglene om tilsyn i kommuneloven er større forutsigbarhet, bedre oversikt og et mer helhetlig regelverk. For at disse målene skal nås, bør særlovene harmonere med kommunelovens alminnelige regler.

I kraft av å være forurensningsmyndighet er kommunen pålagt flere kommuneplikter etter forurensningsloven. Dette gjelder innenfor områdene avløp, avfall, beredskap mot akutt forurensning, landbruksforurensninger, lokal luftforurensning og forurenset grunn. Kommunens myndighet på disse områdene følger både direkte av forurensningsloven og av forskrifter til loven. Myndigheten fremgår av mange ulike bestemmelser og i ulike kapitler både i lov og forskrift. Av hensyn til at det så klart som mulig skal fremgå av bestemmelsens ordlyd hvilke av de kommunale plikter som er omfattet av det statlige tilsynet, har departementet i forslag til ny bestemmelse ansett det som mest hensiktsmessig å liste opp de relevante lovhomeplene.

Departementet har ikke vurdert det som nødvendig å sende lovforslaget på offentlig høring. Begrunnelsen for dette er at lovforslaget er kjent for allmennheten gjennom fremleggelsen av

Meld. St. 7 (2009–2010). Forslaget innebærer heller ingen realitetsendring. Klima- og miljødepartementets vurderinger fremgår av stortingsmeldingen, mens forslag til lovtekst har blitt endret på grunn av behovet for å gjøre bestemmelsen mer klar.

### 3 Gjeldende rett

Forurensningslovens formål er å verne det ytre miljø mot forurensning og redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden avfall og å fremme en bedre behandling av avfall. Loven skal videre sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går utover trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

I kraft av å være forurensningsmyndighet er kommunen gitt flere oppgaver i forurensningsloven, som forurensningsmyndighet for lokal luftkvalitet, myndighet til å gi pålegg om opprydding i forsøpling, tilknytningsplikt til avløpsanlegg, godkjenne tiltaksplaner ved terrenginngrep i forurenset grunn og føre tilsyn på en rekke områder, blant annet i forhold til lokal luftkvalitet og avløp. I tillegg har kommunen omfattende myndighet og oppgaver med landbruksforurensning.

Kommunen pålegges gjennom loven også plikter, de skal blant annet samle inn husholdningsavfall og sørge for tilstrekkelig beredskap mot akutt forurensning. På forurensningsområdet er kommunen tillagt kommuneplikter innenfor områdene avløp, avfall, beredskap mot akutt forurensning, landbruksforurensninger, lokal luftkvalitet og forurenset grunn.

Kommunen har etter loven også plikter som enhver annen forurenser (aktørplikter), for eksempel som eier av et kommunalt forbrenningsanlegg for avfall. Hjemmelen til å føre statlig tilsyn fremgår i dag av forurensningsloven § 48 og omfatter både aktørplikter og kommuneplikter. Bestemmelsen lyder:

«Forurensningsmyndigheten skal føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjon og med forurensninger fra de enkelte kilder. Forurensningsmyndigheten skal også føre tilsyn med håndteringen av avfall.

Forurensningsmyndigheten skal videre gjennom råd, veiledning og opplysning arbeide for å motvirke forurensninger og avfallsproblemer og se til at reglene i loven og vedtak i medhold av loven blir fulgt.»

Bestemmelsen fastslår i første ledd først og fremst forurensningsmyndighetenes ansvar for tilsyn med forurensnings- og avfallssituasjonen. Etter andre ledd gis forurensningsmyndigheten hjemmel til å kontrollere at krav fastsatt i lov, forskrift og enkelttillatelser overholdes. Fylkesmannen er tilsynsetat overfor kommunen. Tilsynet gjennomføres normalt som systemrevisjoner, der alle kontroller som avdekker avvik blir fulgt opp.

#### **4 Departementets vurderinger**

---

Departementet har vurdert om andre kontrollmekanismer enn statlig tilsyn er tilstrekkelig for oppfyllelse av kommuneplikter. Eksempler på dette er innbyggernes klagemuligheter, godkjenningsordninger, kommunal egenkontroll og rapporteringsordninger. Det er departementets vurdering at statlig tilsyn er den mest risikoreduserende kontrollmekanismen for lovoppfyllelse på de aktuelle forurensningsområdene.

Det er foretatt en risiko- og sårbarhetsanalyse (såkalt ROS-analyse) for å vurdere behovet for å føre statlig tilsyn på områdene avfall, avløp, beredskap mot akutt forurensning, forurenset grunn og lokal luftkvalitet. Dette er ikke gjort i forhold til forurensning fra landbruk. Det er likevel departementets klare oppfatning at også landbruksforurensninger bør omfattes av den nye bestemmelsen. Grunnen er at kommunen er gitt myndighet til å treffe vedtak og føre tilsyn med bestemmelsene om gjødsel i forskrift 4. juli 2003 nr. 951 om gjødselvarer mv. av organisk opphav. Forskriften er et viktig virkemiddel for å nå målene i forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften) og for å forhindre lokal forurensning av drikkevann. Kommunens myndighet omfatter godkjenning av anlegg for lagring, spredeareal og behandling av søknader om dispensasjoner. Kommunen kan selv fastsette forskrift som ledd i gjennomføringen av den statlige forskriften, og kan anvende reaksjonsmidler ved overtredelse av reglene.

Det følger av kommuneloven kapittel 10 A at de statlige tilsynene skal kunne gi pålegg til kommunene om å rette forhold som er i strid med loven, men ikke bruke andre reaksjoner som for eksempel tvangsmulkt.

Forurensningsloven åpner for bruk av ulike reaksjoner ved brudd på loven, blant annet tvangsmulkt (§ 73) og straffansvar i form av bøter eller fengsel (§ 78). Reaksjonsbestemmelsene kan i utgangspunktet anvendes på brudd på både aktørplikter og kommuneplikter. I praksis følges imid-

lertid brudd på kommunepliktene opp gjennom en anmodning om retting fra fylkesmannen.

Det vil ikke være behov for å videreføre særregler om reaksjoner i forurensningsloven for kommunepliktene. Pålegg etter kommuneloven kapittel 10 A (§ 60 d) gir hjemmelsgrunnlag for pålegg som i dag gis som anmodninger ved tilsyn med kommunepliktene i forurensningsloven. Departementet mener det er hensiktsmessig at tilsyn med kommuneplikter etter forurensningsloven utelukkende skal følges opp gjennom reaksjoner etter kommuneloven.

Bestemmelsen ivaretar prinsippene gitt for særlovsgjennomgangen i Meld. St. 7 (2009–2010) Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene. Kommunens myndighet på tilsynsområdene følger både direkte av forurensningsloven og av forskrifter til loven. I stedet for å henvise til hvilke områdene som er omfattet av det statlige tilsynet, har Klima- og miljødepartementet ansett det som mer hensiktsmessig å liste opp de aktuelle lovbestemmelsene, for på den måten å ivareta hensynet til at det skal fremgå klart av lovteksten på hvilke områder kommunene har plikter.

#### **5 Økonomiske og administrative konsekvenser**

---

Det følger ikke administrative eller økonomiske konsekvenser av forslaget, som er av prosessuell og ikke materiell art. Det foreslås ikke nye tilsynsområder for fylkesmannen utover de som allerede eksisterer.

#### **6 Merknader til lovforslaget**

---

Bestemmelsen er utformet som en kompetanseregulering, jf. uttrykket «Fylkesmannen kan føre tilsyn med (...)». Dette innebærer at fylkesmannen som utgangspunkt kan utøve skjønn med hensyn til når og hvordan han skal gjennomføre det statlige tilsynet. Dette berører i utgangspunktet ikke departementets adgang til å styre fylkesmannen gjennom instruksjon, omgjøring av fylkesmannens vedtak etter forvaltningsloven § 35 eller lignende. Departementet kan også styre fylkesmannsembetenes tilsynsvirksomhet gjennom alminnelig etatsstyring, slik som i tildelingsbrev og embetsoppdrag.

Bestemmelsen er avgrenset til å gjelde statlig tilsyn med de genuine kommunepliktene, jf. virkeområdet til kapittel 10 A i kommuneloven. Dette

er plikter som kun er pålagt kommuner i deres egenskap av å være lokale, folkevalgte organer (kommuneplikter). Dette i motsetning til aktørplikter, det vil si plikter som stiller krav til enhver som driver en aktivitet eller tilbyr en tjeneste. Når en kommune driver slik aktivitet, for eksempel forurensende virksomhet, opptrer den på lik linje som alle andre og skal ikke være gjenstand for særbehandling fra tilsynene.

Klima- og miljødepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i forurensningsloven (tilsyn med kommunene).

---

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i forurensningsloven (tilsyn med kommunene) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag til lov om endringer i forurensningsloven (tilsyn med kommunene)

### I

Lovens tittel skal lyde:

**Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)**

I lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall gjøres følgende endringer:

Ny § 48 a skal lyde:

§ 48 a. *Statlig tilsyn med kommunene*

*Fylkesmannen kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av §§ 9, 22, 23, 24, 26, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 37, 43, 44, 46, 47, 48 og 81.*

*For tilsyn etter første ledd gjelder bestemmelsene i kommuneloven kapittel 10 A.*

§ 23 tredje ledd første setning skal lyde:

«Skjer tilknytning til kommunal avløpsledning, betales tilknytningsavgift etter lov 16. mars 2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg.»

§ 25 annen setning skal lyde:

«Kommunen kan kreve full eller delvis dekning av sine kostnader ved innkreving av avgift i samsvar med lov 16. mars 2012 nr. 12 om kommunale vass- og avløpsanlegg.»

### II

Loven trer i kraft straks.

---