



Innst. 196 L

(2013–2014)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 56 L (2013–2014)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i forurensningsloven (tilsyn med kommunene)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Hovedinnhold og bakgrunn for lovforslaget

I proposisjonen foreslås 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.

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. 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 saksbehandlingsregler, klage og virkemiddelbruk). Som en oppfølging av reglene i kapittel 10 A i kommuneloven ba Stortinget regjeringen foreta en gjennomgang av særlovene. Resultatet av gjennomgangen til en interde-

partemental arbeidsgruppe ble presentert i Meld. St. 7 (2009–2010) Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene.

Virkeområdet for kapittel 10 A i kommuneloven er avgrenset til tilsyn med de genuine kommunale pliktene, de såkalte kommunepliktene. 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. Det fremgår av proposisjonen at for at disse målene skal nås, bør særlovene harmonere med kommunelovens alminnelige regler.

Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg ble fastsatt 16. mars 2012 og erstatter tidligere lov av 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter. Det vises i proposisjonen til at det ved en forglemmelse ikke ble foretatt nødvendige endringer i forurensningsloven § 23 tredje ledd og § 25 hvor det fortsatt står henvisninger til den gamle loven og at det på denne bakgrunn foreslås mindre justeringer i §§ 23 og 25.

1.2 Gjeldende rett

Det vises i proposisjonen til at kommunen i kraft av å være forurensningsmyndighet er 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 når det gjelder lokal luftkvalitet og avløp. I tillegg har kommunen omfattende myndighet og oppgaver med landbruksforurensning.

Kommunen pålegges gjennom loven også plikter, den 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 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.

1.3 Departementets vurderinger

Det vises i proposisjonen til at 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 for å vurdere behovet for å føre statlig tilsyn på områdene avfall, avløp, beredskap mot akutt forurensning, forurenset grunn og lokal luftkvalitet, men ikke for forurensning fra landbruk. Det fremgår av proposisjonen at det likevel er departementets klare oppfatning at også landbruksforurensninger bør omfattes av den nye bestemmelsen.

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. I praksis følges imidlertid brudd på kommunepliktene opp gjennom en anmodning om retting fra fylkesmannen.

Det fremgår av proposisjonen at det ikke vil 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.

Det vises i proposisjonen til at bestemmelsen ivaretar prinsippene gitt for særlovsgjennomgangen i Meld. St. 7 (2009–2010) Gjennomgang av særlovshjemler for statlig tilsyn med kommunene. I stedet for å henvise til hvilke områder 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.

1.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det vises i proposisjonen til at det ikke følger administrative eller økonomiske konsekvenser av forslaget, som er av prosessuell og ikke materiell art. Det foreslås ikke nye tilsynsområder for fylkesmannen ut over de som allerede eksisterer.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, Stine Renate Håheim, Stein Erik Lauvås, Helga Pedersen, og Eirik Sivertsen, fra Høyre, Frank J. Jenssen, Mudassar Kapur, Bjørn Lødemel og Ingjerd Schou, fra Fremskrittspartiet, Mazyar Keshvari og lederen Helge André Njåstad, fra Kristelig Folkeparti, Geir S. Toskedal, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen, viser til at Prop. 56 L (2013–2014) omhandler forslag om at fylkesmannens tilsyn på bestemte forurensningsområder skal gjennomføres i henhold til bestemmelsene i kommuneloven. Forslaget er et ledd i arbeidet med felles regler om rammer, prosedyrer og virkemidler for statlig tilsyn med kommunesektoren.

Komiteen anser det som hensiktsmessig at tilsynet med kommunens plikter på forurensningsområdet utføres i medhold av de samme bestemmelser som gjelder for tilsyn med andre såkalte kommuneplikter.

Komiteen viser til at departementet i proposisjonen anbefaler at også landbruksforurensninger omfattes av virkeområde for det statlige tilsynet, i tillegg til avfall, avløp, beredskap mot akutt forurensning, forurenset grunn og lokal luftkvalitet, og slutter seg til dette.

Komiteen anser det mest hensiktsmessig at tilsynet med kommuneplikter etter forurensningsloven følges opp gjennom reaksjoner etter kommuneloven, og at det således ikke vil være behov for å videreføre

særreglene om reaksjoner ved brudd på kommunepliktene som følger av forurensningsloven.

Komiteen har for øvrig merket seg forslagene til mindre tekniske justeringer i lovens overskrift, samt i §§ 23 og 25.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i forurensningsloven
(tilsyn med kommunene)

I

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

Lovens tittel skal lyde:

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

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 15. mai 2014

Helge André Njåstad

leder

§ 23 tredje ledd første punktum skal lyde:

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

§ 25 annet punktum 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.

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.

II

Loven trer i kraft straks.

André N. Skjelstad

ordfører

