Miljø-
direktoratet

mari.osterheider@holdnorgerent.no

Oslo, 01.03.2024

Deres ref.:	Vår ref. (bes oppgitt ved svar):	Saksbehandler:
	2024/328	Ellen Landa

Tolkningsuttalelse om forståelsen av forurensningsloven § 83 - delegering fra kommunen til private rettssubjekter

Miljødirektoratet kan ikke se at kommuneloven § 5-4 gir grunnlag for å endre vår tolkning av forurensningsloven når det gjelder kommunens kompetanse til å videredelegere sin myndighet etter forurensningsloven til private rettssubjekter.

Bakgrunn for saken

Vi viser til e-post 30. mai 2023 til Klima- og miljødepartementet (KLD) fra Hold Norge Rent og Avfall Norge med ønske om en tolkningsuttalelse vedrørende forurensningsloven § 83. Henvendelsen ble oversendt fra KLD til Miljødirektoratet for besvarelse 22. februar 2024.

I e-posten vises det til en ny bestemmelse om videredelegering i kommuneloven fra 2018. Dere mener at denne kan gi grunnlag for å tolke forurensningslovens bestemmelser om kommunens adgang til å videredelegere sin myndighet etter loven til andre rettssubjekter mindre strengt enn det som har vært tidligere praksis. Dere viser i den forbindelse til en uttalelse fra KLD i brev til Statens forurensningstilsyn (nå Miljødirektoratet) 10. juli 2003 og fra Statens forurensningstilsyn til renovasjonsselskapet Fjellvar AS 11. januar 2005. Dere argumenterer for at det som følge av ny kommunelov nå også vil være anledning for kommunen til å videredelegere myndighet de har fått *delegert* fra staten, ikke bare myndighet som er lagt til kommunen direkte i forurensningsloven.

Ny bestemmelse i kommuneloven om videredelegering til private rettssubjekter

Kommuneloven § 5-4 første ledd lyder:
" *For saker som gjelder lovpålagte oppgaver, kan kommunestyret og fylkestinget delegere myndigheten til å treffe vedtak til andre rettssubjekter så langt lovgivningen åpner for det*."

Dere mener at dette må forstås slik at man går bort fra det tradisjonelle utgangspunktet om at delegering til andre rettssubjekter krever klar hjemmel i lov.

Formålet med å ta inn bestemmelsen var ifølge kommunelovutvalget å lovfeste den tradisjonelle, ulovfestede læren om delegering, som er at kompetansen til videredelegering må ha særskilt hjemmel (se NOU 2016:4 s. 96-97). Denne læren er lagt til grunn i miljøforvaltningen, og

kommer til uttrykk i brevene fra 2003 og 2005. Kommunallovutvalget ønsket å fjerne uklarheter knyttet til om det er et krav om at det må foreligge lovhjemmel for kommunen til å videredelegere sin kompetanse, spesielt til private. Utvalget forslo derfor å tydeliggjøre lovskravet. Samtidig ønsket de å åpne for videredelegering i en del tilfeller der det er hensiktsmessig og sakene ikke er av prinsipiell betydning. Dette er bestemmelsen som nå fremgår av § 5-4 andre ledd, og som bare gjelder annet enn lovpålagte oppgaver. Alle oppgaver kommunen har etter forurensningsloven er i denne sammenheng å anse som lovpålagte. De følger enten av loven selv eller som følge av delegering fra KLD etter forurensningsloven § 81 av oppgaver som etter loven er pålagt "forurensningsmyndigheten". Bestemmelsen i kommuneloven § 5-4 andre ledd er derfor ikke relevant for problemstillingen her, og vil ikke bli omtalt videre.

Utvalgets forslag var å åpne for videredelegering av vedtakskompetanse for saker som gjelder lovpålagte oppgaver dersom "denne loven eller annen lov gir adgang til det". Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) gjorde endringer i ordlyden for å unngå at det gis inntrykk av at særloven helt eksplisitt må åpne for videredelegering. Den vedtatte ordlyden, "så langt lovgivningen åpner for det", er valgt for å få frem at hjemmelsgrunnlaget for videredelegering kan fremgå mer implisitt etter en alminnelig lovtolkning. "Om det er adgang til delegering i en gitt sak, vil måtte bero på en tolkning av det aktuelle hjemmelsgrunnlaget. Dette er ikke prinsipielt annerledes enn utvalgets formulering eller høringsinstansenes formulering. Også i de tilfellene ville man måtte tolke hjemmelsgrunnlaget"(Prop. 46 L (2017-2018)) s. 67).

Etter Miljødirektoratets vurdering kan ikke dette forstås slik at KDD har ment å åpne generelt for videredelegering til private av kompetanse kommunen har fått tildelt. Tvert imot oppfatter vi dette som en videreføring av gjeldende rett. Dette innebærer at det må være grunnlag i særloven for videredelegering, men at det rettslige grunnlaget må kunne utledes av en rettskildevurdering av samtlige rettskilder, ikke bare lovens ordlyd. Grensen skal derfor fortsatt bero på en konkret vurdering.

Hjemmel for videredelegering av kommunens myndighet etter forurensningsloven må derfor fortsatt utledes av en tolkning av forurensningsloven.

Forurensningslovens regler om videredelegering av kommunens kompetanse

Kommunens myndighet etter forurensningsloven følger delvis direkte av loven og delvis av delegering fra KLD. KLDs kompetanse til å delegere til kommunen etter forurensningsloven § 81 følger av delegering i kgl. res. 8. juli 1983.

Det følger av den tradisjonelle delegeringslæren at andre organer enn den sentrale statsforvaltningen bare kan delegere myndighet dersom de har hjemmel for det i lov. Kommuner må derfor ha hjemmel i lov for å kunne delegere videre den kompetansen som i lov blir lagt til kommunen.

Det følger av forurensningsloven § 83 første ledd at kommuneloven gjelder for kommunens delegasjonsadgang. Kommuneloven har ulike bestemmelser om henholdsvis intern delegering og delegering til private. For *delegering internt* i kommunen gir kommuneloven § 5-3 en

uttømmende regulering av dette. Disse reglene gjelder derfor for videredelegering internt i kommunen av myndighet som kommunen har etter forurensningsloven, både myndighet som følger direkte av loven og for myndighet som er delegert.

Når det gjelder *videredelegering til private* av kommunens lovpålagte oppgaver er det krav om et eget hjemmelsgrunnlag for dette i særlov, jf. formuleringen i kommuneloven § 5-4 første ledd om "så langt lovgivningen åpner for det". For at kommunen skal kunne videredelegere sin kompetanse etter forurensningsloven til private rettssubjekter, må det altså være holdepunkter i forurensningsloven for at slik videredelegering kan skje.

Det er to grunnlag for videredelegering til private i forurensningsloven. Det ene er forurensningsloven § 83 andre ledd, som åpner for delegering til kommunale eller interkommunale selskaper dersom særlige hensyn taler for det. Denne har vært tolket slik at den bare gjelder for myndighet kommunen har fått direkte i loven, jf. uttalelsene fra 2003 og 2005.

Det andre grunnlaget er det enkelte delegeringsvedtak fra KLD til kommunen, som kan være en forskrift, et delegeringsbrev eller et rundskriv. KLD kan med hjemmel i forurensningsloven § 81 andre ledd andre punktum bestemme at vedtak etter loven kan treffes av private rettssubjekter. Ved delegering av myndighet etter forurensningsloven til kommunen kan KLD delegere *kompetanse* etter denne bestemmelsen og dermed åpne for at kommunen kan videredelegere til private. Delegering av slik kompetanse kan gjøres for et saksområde eller for særskilte bestemmelser i loven som kommunen har fått myndighet etter, ev. i en kombinasjon. Et eksempel kan være at kommunen kan få delegert kompetanse til å videredelegere sin myndighet til å gi pålegg om opplysninger etter forurensningsloven i forbindelse med forsøplingssaker. KLD kan i delegeringsvedtaket angi hva slags private rettssubjekter det skal kunne videredelegeres til, f.eks. ved å stille krav til kommunalt eierskap og styring.

Miljødirektoratet er ikke kjent med at delegering etter § 81 andre ledd andre punktum er gjort/KLD har foreløpig ikke delegert myndighet til kommunen etter § 81 andre ledd andre punktum.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Frantz Nielsen
seksjonsleder

Ellen Landa
seniorrådgiver

Kopi til:
Klima- og miljødepartementet Postboks 8013 Dep 0030 OSLO
post@holdnorgerent.no
marie.hesselberg@avfallnorge.no