

Høringsuttalelse – Særlovgjennomgang for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter. Oppfølging av kommuneloven § 2-1

Vi er positive til at Klima- og miljødepartementet ønsker å gi en bedre oversikt over oppgavefordelingen. Å samle delegasjonene i en egen forskrift vil imidlertid ikke være tilstrekkelig oversiktlig og brukervennlig for de som jobber i kommunen og deres innbyggere. En tydelig plassering av oppgavene direkte i forurensningsloven, vil gjøre det enklere for både saksbehandlere som skal anvende regelverket og for innbyggerne som blir berørt av regelverket. I tillegg vil det gi folkevalgte både på Stortinget og i kommunestyrene bedre grunnlag for å vurdere behovet for ressurser til å løse de tildelte oppgavene.

Norsk Vann* viser til departementets høringsbrev av 12.06.2023.

Kommunal- og distriktsdepartementet har sendt på høring forslag til blant annet en ny forskrift om kommunens myndighet etter forurensningsloven. Hensikten med forskriften skal være å sikre at oppgavetildelingen til kommunene er klar, forutsigbar og tilgjengelig for kommunene og innbyggerne, at det gjennomføres utredninger og høringer av framtidige endringer i oppgavetildelingene, og at kommunene ikke delegeres oppgaver eller instrueres, som om de var en del av statsforvaltningen. Forslaget skal lov- og forskriftsfeste oppgaver som allerede ligger til kommunene.

Høringsnotatet inneholder i tillegg forslag til to mindre justeringer i oppgavetildelingene etter henholdsvis forurensningsloven § 24 andre ledd og vannressursloven § 7.

Norsk Vann har mottatt innspill til denne høringen fra flere av våre medlemskommuner. Som interesseorganisasjon for vann- og avløpsvirksomhetene i den norske vannbransjen, ønsker vi å dele våre synspunkter på den delen av høringsforslaget som berører reguleringen av avløpsanlegg i forurensningsloven og avløpsdelen i forurensningsforskriften.

Å samle delegasjonene i en egen forskrift

Ansvarsfordelingen etter forurensningsloven fremstår i dag som svært uoversiktlig. Rundskriv T-5/98 ga i 1998 en oversikt over kommunens myndighet og plikter, uavhengig av om oppgavene fulgte direkte av forurensningsloven, ulike forskrifter som den gang var gitt i medhold av loven, rundskriv eller delegeringsbrev. Etter 1998 har departementet delegert nye oppgaver i forurensningsforskriften og i delegeringsbrev.

Det følger av høringsnotatet at utgangspunktet og hovedformålet med regelendringene er at rettigheter og plikter som blir lagt til kommunene i størst mulig grad skal fremgå direkte av loven, jf. høringsnotatet side 10:

«Utgangspunktet er at rettigheter og plikter som blir lagt til kommunene, i størst mulig grad bør fremgå direkte av loven. Én av grunnene til dette er at lovgivningsprosessen sikrer at oppgavetildelingene er grundig utredet og demokratisk forankret. For det første vil det være et forberedende lovarbeid, der det blant annet vil bli gjennomført en offentlig høring. Dette sikrer at kommunene og representanter fra kommunesektoren får mulighet til å uttale seg om oppgavetildelingene. For det andre vil lovgivningsprosessen sikre at Stortinget tar stilling til oppgavetildelingene, og om de medfører at kommunene får økte utgifter som de skal kompenseres for. For det tredje vil lovvedtakene bli kunngjort, og det vil være offentlig tilgjengelige lovforarbeider som redegjør for begrunnelsen for oppgavetildelingene. Det vil dermed være relativt enkelt for kommunene, innbyggerne og nasjonale myndigheter å orientere seg i rettskildene.»

Vi er positive til at Klima- og miljødepartementet ønsker å gi en bedre oversikt over oppgavefordelingen. Vi er imidlertid ikke enig i at å samle delegasjonene i en egen forskrift vil være tilstrekkelig oversiktlig og brukervennlig for de som jobber i kommunen og deres innbyggere. En tydelig plassering av oppgavene direkte i forurensningsloven, vil gjøre det enklere for både saksbehandlere som skal anvende regelverket og for innbyggerne som blir berørt av regelverket. I tillegg vil det gi folkevalgte både på Stortinget og i kommunestyrene bedre grunnlag for å vurdere behovet for ressurser til å løse de tildelte oppgavene.

Vi mener derfor at oppgavene på avløpsområdet (og antagelig også for de andre oppgavene som tildeles kommune etter forurensningsloven) bør gå direkte frem av forurensningsloven, slik det allerede er fastsatt for kommunens oppgaver etter forurensningsloven §§ 25, 26 første til fjerde ledd, 30, 34, 35, 37 første ledd og 47 første ledd.

Dersom departementet mener at det ikke er hensiktsmessig å regulere alle kommunens oppgaver i forurensningsloven, mener vi enkelte oppgaver i stedet kan fremgå direkte av gjeldende forskrifter som f.eks. forurensningsforskriften og avfallsforskriften. Deler av kommunens myndighet fremkommer allerede direkte i forurensningsforskriften, som etter kapittel 1, 2, 12, 13 og 15 og § 15A-4.

Endring av forurensningsloven § 24 andre ledd

Klima- og miljødepartementet foreslår at kommunene skal få hjemmel til å bruke virkemiddelet som følger av forurensningsloven § 24 andre ledd innenfor sitt myndighetsområde. Etter bestemmelsen kan forurensningsmyndigheten bestemme at andre enn dem som er nevnt i paragrafens første ledd skal være ansvarlig for drift og vedlikehold, bl.a. at kommunen skal være ansvarlig for private avløpsanlegg.

Departementet vurderer at myndighet etter § 24 annet ledd er et viktig virkemiddel som kommunen bør ha. Vi har ingen innvendinger mot dette forslaget.

Ny § 82 i forurensningsloven

Primært ønsker vi at plasseringen av kommunens oppgaver på avløpsområdet går direkte fram av forurensningsloven (eventuelt også i forurensningsforskriften). Dersom departementet ikke velger en slik løsning, mener vi det er positivt at en ny § 82 eksplisitt angir hvilke saksområder kommunen kan få tildelt oppgaver innen og at det gis hjemmel til Kongen for å gi forskrifter om tildeling av oppgaver innenfor disse saksområdene.

Ny forskrift om kommunens myndighet etter forurensningsloven

Til forskriftens § 5 Hjemler i forurensningsloven som kommunen kan anvende

I forskriftens § 5 første ledd bokstav b viser departementet til saksområdene som er lagt til kommunen i §§ 1 og 3 i denne forskriften. Vi antar at dette ikke er tilsiktet, og at det skulle stått §§ 1 til 3, slik at kommunens delegerte myndighet på avløpsområdet etter forskriftens § 2 også er omfattet. Vi kan ikke se at departementet har argumentert for å begrense kommunenes hjemmel til å følge opp pålegg etter forurensningsloven §§ 22 andre ledd og 26 femte ledd. En slik endring ville ført til at kommunene mangler virkemidler de har i dag til å følge opp sine pålegg.

Beskrivelsen av de enkelte oppgavene i listen over bestemmelser i forurensningsloven som kommunen kan anvende innenfor sine ansvarsområder er ufullstendig. For å unngå misforståelser og å gjøre bestemmelsen mer brukervennlig, foreslår vi følgende endring (i kursiv). Vi foreslår justert tekst i henvisningen til følgende bestemmelser:

- § 48 *første ledd: føre tilsyn*
- § 49: *pålegg om å gi opplysninger*
- § 73: *vedtak om tvangsmulkt*
- § 74: *umiddelbar gjennomføring ved forurensningsmyndigheten*
- § 75: *bruk av annen manns eiendom for å bekjempe forurensning og avfallsproblemer*
- § 78 *anmelde ulovlige forurensningsforhold*
- § 79 *anmelde ulovlig håndtering av avfall*

Til forskriftens § 8 Klageinstans

Vi får stadig henvendelser som viser at saksbehandlere i kommunene opplever at det er vanskelig å få oversikt over om det er statsforvalter eller kommunestyret/klagenemd som er klageinstans for enkeltvedtak etter forurensningsregelverket. Vi mener det ville vært mest pedagogisk å beskrive oppgaven og myndigheten samme sted. Der det var ønskelig med en annen klageinstans enn det som følger av forvaltningsloven, kan dette angis særskilt i bestemmelsen, slik det er gjort i forurensningsforskriften §§ 12-15 og 15-9.

Vi gjør oppmerksom på at den egne klageordningen for enkeltvedtak etter forurensningsforskriften kapittel 12 også gjelder for enkeltvedtak etter forurensningsforskriften kapittel 15. Vi antar at kapittel 15 er utelatt ved en inkurie.

Forurensningsloven § 48 a

Vi antar at det vil være behov for å endre forurensningsloven § 48 a Statlig tilsyn med kommunene, dersom departementet velger å opprettholde sitt forslag om endringer i forurensningsloven.

Vannressursloven § 7 andre ledd

Kommunene har liten erfaring med å utøve myndighet etter vannressursloven § 7 andre ledd. Vi antar at de nye bestemmelsene i plan- og bygningsloven § 28-10 vil gi kommunene et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å pålegge tiltak mot overvann, og at den delegerte myndigheten etter vannressursloven § 7 andre ledd dermed blir overflødig.

Behov for å se nærmere på fordelingen av forurensningsmyndighet mellom statsforvalter og kommune

Vi vil avslutningsvis ta opp behovet for å gå gjennom dagens fordeling av forurensningsmyndighet mellom stat og kommune på avløpsområdet.

I Norsk Vanns høringsuttalelse til forurensningsforskriften i 2005 uttrykte vi skepsis til å endre fordelingen av oppgaver mellom stat og kommune (rollen som forurensningsmyndighet for utslipp fra avløpsanlegg i «mellomstore» tettbebyggelser ble den gang flyttet fra fylkesmannen til kommunene). Vi understreket at en eventuell endring ville kreve god oppfølging fra statens side, i form av kurstilbud, informasjon og veiledning. Kommunene opplever i varierende grad at statsforvalterne tilbyr slik oppfølging. Vi mente videre at endringen burde evalueres noen år etter ikrafttreddelsen. Statsforvalternes kontrollaksjon med hvordan kommunene håndterer sin myndighet knyttet til utslippstillatelse for avløpsvann i mindre tettbebyggelser gir et godt grunnlag for en slik evaluering av dagens myndighetsfordeling. Dette vil dessuten være både

hensiktsmessig og nødvendig etter revisjonen av avløpsdirektivet, som trolig vedtas i EU våren 2024.

Vi erfarer at det er krevende for kommunene å inneha rollen som eier og myndighet for de samme avløpsanleggene. For å ivareta sin habilitet for begge roller, må organisasjonen ha avstand i hverdagen mellom henholdsvis den som forvalter eierskapet og den som utøver myndighet, slik at det skapes tillit til at kommunen klarer å skille kortene på en tilfredsstillende måte. Våre medlemmer forteller at dette er krevende å få til, og at de sliter med å gjennomføre tilsynsrollen. De små kommunene sliter mer enn de store.

I tillegg til å ha kontroll på rollefordelingen, må også kommunen ha kompetanse på både avløpsregelverk og avløpsteknikk i begge funksjoner. Dette er vanskelig, uten at forholdet mellom den som innehar myndighetsrollen og den som forvalter eierskapet blir for nært. Også dette er særlig krevende i små kommuner, der et lite antall ansatte har ansvaret for mange fagfelt. Det er rett og slett ikke rom for dobbel kompetanse, selv om de organiserer seg på en smart måte.

Dersom myndigheten for alle kapittel 13 anlegg blir plassert hos statsforvalterne, vil vi i større grad unngå at kommunen sitter med rollen som ansvarlig for den kommunale næringspolitikken, eier av avløpsanlegg og myndighet for forurensning, byggesak og folkehelse. I tillegg vil alle landets statsforvaltere få myndighetsansvaret for flere avløpsanlegg, og dermed ha større mulighet for å opparbeide seg god avløpsteknisk og avløpsjuridisk kompetanse. Dette vil gi statsforvalterne bedre forutsetninger for å utforme utslippstillatelser og føre tilsyn, og til å gi nødvendig veiledning til kommunene. En utfordring med en slik ordning vil være at noen kommuner fortsatt vil sitte igjen med myndigheten for kapittel 12-anlegg som de selv eier. Et alternativ kan derfor være å plassere myndighetsrollen for de kommunale anleggene som faller under kapittel 12 og 13 hos statsforvalteren, mens ansvaret for de private anleggene i kapittel 12 og 13 fortsatt blir liggende hos kommunen. For mer utfyllende omtale viser vi til vårt brev av 14.09.2020 til Miljødirektoratet, som også er oversendt Klima- og miljødepartementet.

Norsk Vann ønsker departementet lykke til i det videre arbeidet og står gjerne til disposisjon for nærmere opplysninger, dersom det skulle være ønskelig.

Med hilsen
Norsk Vann BA

Ragnhild Aalstad
Direktør



Elin Riise
Rådgiver

** Norsk Vann er den nasjonale interesseorganisasjonen for vannbransjen. Organisasjonen skal bidra til rent vann og en bærekraftig utvikling av bransjen gjennom å sikre gode rammebetingelser, kompetanseutvikling og samhandling. Norsk Vann eies av norske kommuner, kommunalt eide selskaper, kommunenes driftsassistanser og enkelte private samvirkevannverk. Norsk Vann representerer 320 kommuner med ca. 96 % av Norges innbyggere. En rekke leverandører, rådgivere m.v. er tilknyttede medlemmer.*