



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 54 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i forurensningsloven
(endring av tillatelser og tilsyn med
kommunenes internkontroll)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4.4	Departementets vurderinger	9
			4.4.1	Risiko- og vesentlighetsvurdering	9
2	Bakgrunnen for lovforslaget	5	4.4.2	Tilsynshjemmelen er egnet og nødvendig.....	10
2.1	Endring av tillatelser når det er påkrevd etter industriutslippsdirektivet	5	4.4.3	Tilsynet blir mer helhetlig og pedagogisk.....	10
2.1.1	Høring	6	4.4.4	Om ressursbruken hos kommunene	11
2.2	Tilsyn med kommunenes internkontroll	6	4.4.5	Om kompetanse og ressursbruk hos statsforvalteren	11
2.2.1	Høring	7	4.4.6	Merknader til utformingen av bestemmelsen	11
3	Endring av tillatelser når det er påkrevd etter industriutslippsdirektivet	7	5	Økonomiske og administrative konsekvenser	11
3.1	Gjeldende rett	7	6	Merknader til lovforslaget	12
3.2	Høringsinstansenes syn	8			
3.3	Departementets vurdering	8			
4	Tilsyn med kommunenes internkontroll	8		Forslag til lov om endringer i forurensningsloven (endring av tillatelser og tilsyn med kommunenes internkontroll)	13
4.1	Gjeldende rett	8			
4.2	Høringsbrevets forslag	9			
4.3	Høringsinstansenes syn	9			



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 54 L

(2022–2023)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i forurensningsloven (endring av tillatelser og tilsyn med kommunenes internkontroll)

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 17. mars 2023,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Klima- og miljødepartementet foreslår endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og om avfall (forurensningsloven).

For det første foreslår departementet hjemmel til å endre tillatelser når det er påkrevet etter direktiv 2010/75/EU om industriutslipp (industriutslippsdirektivet, «IED»). Formålet med endringen er å gi forurensningsmyndighetene tilstrekkelig hjemmel til å overholde Norges folkerettslige forpliktelser etter EØS-avtalen. Forslaget innebærer at forurensningsloven § 18 tilføyes et nytt fjerde ledd.

For det andre foreslår departementet hjemmel for at statsforvalteren kan føre tilsyn med kommunenes internkontroll etter kommuneloven § 25-1 på saksområdene som omfattes av forurensningsloven § 48 a. Formålet med å utvide tilsynshjemmelen er å legge til rette for at tilsyn kan være mest mulig målrettet.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Endring av tillatelser når det er påkrevet etter industriutslippsdirektivet

Industriutslippsdirektivet ble tatt inn i EØS-avtalens vedlegg XX nr. 1f den 25. september 2015. I norsk rett er IED implementert i avfallsforskriften kapittel 10 og forurensningsforskriften kapittel 36.

IED regulerer utslipp fra enkelte virksomheter ved å stille krav om bruk av beste tilgjengelige teknikker for virksomheten (Best Available Techniques, «BAT»). Det utarbeides referansekilder for BAT for de ulike aktivitetene omfattet av IED. Dokumentene beskriver det man kjenner til om teknikker som gir best beskyttelse for ytre miljø – med tilhørende BAT-konklusjoner. Noen av disse konklusjonene har forpliktende utslippsgrensenivåer, som omtales som BAT-AEL (BAT Associated Emission level).

Norge er forpliktet gjennom IED til å sørge for at industrien anvender BAT slik disse er fastsatt i EU. Virksomhetene må overholde fastsatte utslippsgrenser senest fire år etter at BAT-konklusjonen er publisert av EU-kommisjonen for den bestemte virksomheten eller bransjen.

Skjerpning av tillatelsen i form av nye eller strengere utslippsgrenser som følge av nye BAT-konklusjoner, krever hjemmel i lov. Forurensningsmyndighet kan i dag endre tillatelser til forurensende virksomhet i medhold av forurensningsloven §§ 11 og 16, eller ved omgjøring av eksisterende tillatelse i medhold av forurensningsloven § 18.

Ved implementeringen av IED ble det forutsatt at forurensningsloven § 18 var tilstrekkelig for å endre eksisterende tillatelser i tråd med nye BAT-konklusjoner. I praksis har det imidlertid vist seg at denne hjemmelen ikke alltid er tilstrekkelig, og at forurensningsmyndighetene i enkelte tilfeller ikke har hjemmel til følge opp IED slik Norge er forpliktet til. Departementet foreslår derfor en hjemmel til å endre tillatelser der det kreves for å overholde EØS-rettslige forpliktelser etter IED.

2.1.1 Høring

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet sendte Miljødirektoratet endringsforslaget på høring. Proposisjonen er basert på Miljødirektoratets høringsnotat 14. februar 2022 om forslag om endring av forurensningsloven § 18.

Høringsforslaget innebærer at forurensningsloven § 18 tilføyes et nytt fjerde ledd som gir forurensningsmyndigheten hjemmel til å endre tillatelser der det kreves etter IED. Formålet med lovendringsforslaget er å sikre at forurensningsmyndigheten har tilstrekkelig omgjøringssadgang.

Etter departementets vurdering tilsier ikke høringsinnspillene at det er behov for endringer i det opprinnelige lovforslaget.

Høringsnotat 14. februar 2022 ble sendt til følgende instanser:

Justis- og beredskapsdepartementet
Kommunal- og distriktsdepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet
Olje- og energidepartementet

Direktoratet for mineralforvaltning med
Bergmesteren for Svalbard
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
(DSB)
Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
Oljedirektoratet
Regelrådet
Statsforvalteren i Agder
Statsforvalteren i Innlandet
Statsforvalteren i Nordland
Statsforvalteren i Oslo og Viken

Statsforvalteren i Trøndelag
Statsforvalteren i Troms og Finnmark
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark

Avfall Norge
Greenpeace Norge
KS – Kommunesektorens organisasjon
Miljøstiftelsen Bellona
Næringslivets Hovedorganisasjon
Norsk Industri
Norges Naturvernforbund

Følgende instanser har uttalt at de ikke har kommentarer:

Avfall Norge
Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet
Justis- og beredskapsdepartementet
Norsk Industri
Oljedirektoratet
Statsforvalteren i Oslo og Viken
Statsforvalteren i Rogaland

Departementet har mottatt høringsuttalelser med realitetsmerknader fra:

Avfall Norge
Norsk Industri

Alle høringsuttalelsene er i sin helhet tilgjengelige på Miljødirektoratets nettsider.

2.2 Tilsyn med kommunenes internkontroll

Kommunene er pålagt flere plikter etter forurensningsloven. De plikter både å sørge for tjenester og å utøve myndighet på enkelte saksområder. Statsforvalteren kan i medhold av forurensningsloven § 48 a føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av disse pliktene.

I kommuneloven fra 2018 er det i § 25-1 regler om kommunens plikter til å ha internkontroll med administrasjonens virksomhet i kommunen, for å sikre at lover og forskrifter følges. I forarbeidene Prop. 46 L (2017–2018) om ny kommunelov er det lagt til grunn at det ikke var behov for å innføre en generell hjemmel i kommuneloven til å føre statlig tilsyn med internkontrollbestemmelsen i kommuneloven § 25-1. En slik hjemmel ble vurdert til å innebære en stor utvidelse av statsforvalterens kompetanse, og ville i praksis innebære hjemmel til å føre tilsyn med kommunenes internkontroll på nye områder. Det ble i stedet besluttet at det skulle gjøres en gjennomgang av de særlovene

som hadde egne regler om internkontroll og tilsynshjemler for å tilpasse disse ny kommunelov.

Gjennomgangen ble gjort i Prop. 81 L (2019–2020) *Endringer av internkontrollregler i sektorlov-givningen (tilpasning til ny kommunelov)*. Det ble ikke vurdert om statsforvalteren bør få hjemmel til å føre tilsyn med kommuneloven § 25-1 ved tilsyn etter forurensningsloven § 48 a, ettersom det ikke er gitt egne, generelle regler om internkontroll med kommuneplikter i eller i medhold av forurensningsloven. Statsforvalterens hjemmel til å føre tilsyn etter dagens forurensningslov § 48 a omfatter altså ikke tilsyn med kommunens internkontroll etter kommuneloven.

Det er blant annet i Prop. 46 L (2017–2018) forutsatt at de konkrete lovkravene det kan føres tilsyn med, er valgt ut basert på en risiko- og vesentlighetsvurdering og en vurdering av kost-nytte av tilsyn som virkemiddel. Det er etter en slik vurdering funnet at det er behov for å innføre en utvidet tilsynshjemmel i forurensningsloven slik at det også kan føres tilsyn med kommunens internkontroll etter kommuneloven § 25-1 knyttet til kommunepliktene som statsforvalteren allerede fører tilsyn med i dag, se nærmere kapittel 4 nedenfor.

Etter departementets vurdering vil muligheten til å føre tilsyn med kommunenes internkontroll være viktig for at statsforvalteren skal kunne vurdere hvordan kommunene jobber systematisk med å overholde kommunepliktene etter forurensningsloven.

2.2.1 Høring

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet sendte Miljødirektoratet 3. september 2021 høringsnotat med forslag til endringer i forurensningsloven § 48 a på høring. Høringsnotat var og lagt ut på hjemmesiden til Miljødirektoratet. Fristen for å sende inn høringsinnspill var 4. desember 2021.

Hovedtema i høringsnotatet var å foreslå en lovendring som gir statsforvalteren hjemmel til å føre tilsyn med kommunens internkontroll etter kommuneloven § 25-1 på saksområdene som omfattes av forurensningsloven § 48 a.

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet
Kommunene
KS – Kommunesektorens organisasjon

Kystverket
Statsforvalterne

Departementet har mottatt høringsuttalelser med realitetsmerknader fra:

Fredrikstad kommune
KS – Kommunesektorens organisasjon
Oslo kommune
Sola kommune
Statsforvalteren i Nordland
Statsforvalteren i Oslo og Viken
Statsforvalteren i Rogaland

Departementet har mottatt høringsuttalelser uten realitetsmerknader fra:

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet
Holmestrand kommune
Trondheim kommune

Hovedsynspunktene i høringsuttalelsen gjengis i proposisjonen. Alle høringsuttalelsene er i sin helhet tilgjengelige på Miljødirektoratets nettsider.

3 Endring av tillatelser når det er påkrevd etter industriutslippsdirektivet

3.1 Gjeldende rett

Forurensningsloven § 18 gjelder endring og omgjøring av tillatelser. Bestemmelsen lyder:

§ 18 (endring og omgjøring av tillatelse)

Forurensningsmyndigheten kan oppheve eller endre vilkårene i tillatelse etter loven her eller etter forskrift i medhold av loven, eller sette nye vilkår, og om nødvendig kalle tillatelsen tilbake dersom

1. *det viser seg at skaden eller ulempen ved forurensningen blir vesentlig større eller annerledes enn ventet da tillatelse ble gitt,*
2. *skaden eller ulempen kan reduseres uten urimelig kostnad for forurenseren,*
3. *ny teknologi gjør det mulig å minske forurensningene i vesentlig grad,*
4. *vilkårene i tillatelsen er unødvendige for å motvirke forurensninger,*
5. *de fordeler forurenseren eller andre får av at vilkår blir lempet på eller opphevet, er vesentlig større enn de skader eller ulemper det vil føre til for miljøet, eller*

6. *det forøvrig følger av ellers gjeldende omgjøringsregler.*

Tillatelse gitt i medhold av § 11 annet ledd tilbakekalles eller endres dersom kvoteplikten etter klimakvoteloven § 4 opphører.

Tillatelse kan i alle tilfeller tilbakekalles eller endres når det har gått 10 år etter at den ble gitt.

Ved avgjørelser etter første og tredje ledd skal det tas hensyn til kostnadene en endring eller omgjøring vil påføre forurenseren og de fordeler og ulemper endring eller omgjøring for øvrig vil medføre.

Vilkår i tillatelser kan oppheves eller endres på flere alternative grunnlag. Disse følger av forurensningsloven § 18 første ledd nr. 1, 2, 3 og 6, og av bestemmelsens tredje ledd. Tredje ledd omtales ofte som «10-årsregelen» og innebærer at en tillatelse kan tilbakekalles eller endres etter 10 år, uavhengig av om vilkårene i første ledd er oppfylt.

Både ved omgjøring basert på ett av alternativene i første ledd og ved omgjøring etter 10-årsregelen i tredje ledd, skal det tas hensyn til kostnadene en omgjøring vil påføre forurenseren og de fordeler og ulemper omgjøring vil medføre. Dette følger av § 18 fjerde ledd.

Selv om vilkårene for omgjøring i § 18 første eller tredje ledd skulle være oppfylt, vil det ved utøvelsen av forvaltningens skjønn være et tungtveiende hensyn mot innskjerpede utslippskrav der omkostningene for forurenser ikke står i et rimelig forhold til miljøfordelene som forventes oppnådd. I et slikt tilfelle må det være andre fordeler som oppnås ved omgjøringen som veier opp for slike mothensyn. Omgjøring av tillatelser baserer seg på en individuell og konkret vurdering av den forurensende virksomhet eller aktivitet, sett opp mot de fordeler og ulemper som den medfører for øvrig.

IED skaper behov for en videre omgjøringsadgang enn det som følger av § 18. Det finnes et unntak fra plikten til å stille utslippsgrenser i tråd med BAT-konklusjoner i IED, men dette er kun en snever unntaksregel.

Når forurensningsmyndigheten skal endre tillatelser på bakgrunn av BAT-konklusjoner, kan det oppstå tilfeller der ingen av vilkårene for omgjøring i § 18 er oppfylt. I slike situasjoner vil forurensningsmyndighetene ikke ha mulighet til å revidere tillatelsen. Også i tilfeller der ett av vilkårene i § 18 er oppfylt, kan det etter § 18 fjerde ledd bli ansett som uforholdsmessig å stille nye utslippsgrenser som krav i tillatelsen.

3.2 Høringsinstansenes syn

Avfall Norge anser endringsforslaget som nødvendig og har ingen innsigelser.

Norsk Industri støtter at det innføres en lov hjemmel som sikrer etterlevelse av kravene i IED og ser ingen særlige utfordringer ved endringen.

3.3 Departementets vurdering

Ved gjennomføringen av IED ble det forutsatt at eksisterende hjemler i forurensningsloven ville være tilstrekkelige for å etterkomme Norges forpliktelser etter direktivet, herunder forpliktelsen om å sørge for at industrien anvender bruk av BAT.

Departementet mener det er nødvendig med en endring i forurensningsloven § 18 for å overholde EØS-forpliktelsene i IED. Forslaget om endring av lovbestemmelsen kan ikke sies å medføre konsekvenser utover det som allerede følger av våre forpliktelser gjennom IED.

4 Tilsyn med kommunenes internkontroll

4.1 Gjeldende rett

Kommunen er etter forurensningsloven pålagt både konkrete plikter og gitt myndighet for utvalgte saksområder, blant annet plikt til å sørge for innsamling av husholdningsavfall og til å følge opp forsøplingssaker. I tillegg er det delegert myndighet på en rekke områder fra Klima- og miljødepartementet. Ved delegering blir kommunen forurensningsmyndighet etter utvalgte bestemmelser i loven på saksområdene som delegeres. Eksempler på delegerede saksområder er avløp, nedgravde oljetanker og graving i forurenset grunn. Alle disse pliktene, både «sørge for»-opp-gavene og tildelt myndighet, er å anse som kommuneplikter. Statsforvalteren har i henhold til forurensningsloven § 48 a myndighet til å føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av disse pliktene. Etter § 48 a skal tilsynet med kommunepliktene skje etter kommuneloven kapittel 30.

Verken forurensningsloven eller forskrifter til loven inneholder krav om internkontroll med kommuneplikter etter loven. I kommuneloven av 2018 er det regler om internkontroll i § 25-1. Bestemmelsen gir kommunen plikt til å ha internkontroll med administrasjonen i kommunen, for å sikre at lover og forskrifter følges. Det er kommu-

nedirektøren som har ansvaret for internkontrollen. Plikten til å ha internkontroll gjelder for all virksomhet i kommuneadministrasjonen. Bestemmelsen innebærer derfor at kommunen skal ha internkontroll med sin virksomhet som forurensningsmyndighet og med øvrige kommuneplikter etter forurensningsloven.

Statsforvalteren har ikke hjemmel til å føre tilsyn med overholdelsen av kravet til internkontroll i kommuneloven § 25-1 på forurensningsområdet.

4.2 Høringsbrevets forslag

Høringsforslaget innebærer å utvide tilsynshjemmelen i forurensningsloven § 48 a slik at kommunens plikt til å ha internkontroll med virksomheten som forurensningsmyndighet eller som utøver av øvrige kommuneplikter, kan være gjenstand for tilsyn. Utvidelsen innebærer at statsforvalteren får hjemmel til å føre tilsyn med kommunens internkontroll etter kommuneloven § 25-1, knyttet til kommunepliktene i § 48 a som det allerede kan føres tilsyn med.

4.3 Høringsinstansenes syn

Det har kommet inn ti hørings svar, hvorav tre var uten merknader. Tre høringsinstanser støtter forslaget. De øvrige fire hørings svarene inneholder merknader til forslaget. To av disse uttrykker at de i utgangspunktet er positive til forslaget om å innføre en hjemmel for tilsyn med kommunens internkontroll, men har merknader og kommentarer til forslaget. En høringsinstans stiller en rekke spørsmål til forslaget, uten at det kommer tydelig frem om den er imot forslaget som sådan. En høringsinstans uttrykker at de er imot forslaget.

Statsforvalteren i Rogaland, Statsforvalteren i Oslo og Viken, Statsforvalteren i Nordland, Fredrikstad kommune og Sola kommune er positive til forslaget. Disse høringsinstansene mener tilsynet blir mer helhetlig og pedagogisk.

Statsforvalterembetene trekker frem at hjemmelen vil gjøre det mulig å føre et mer helhetlig og overordnet tilsyn. Statsforvalteren i Nordland peker på at manglende oppgaveløsning i kommunene ofte henger sammen med at kommunen ikke har etablert rutiner for hvordan oppgaver skal løses eller hvor ansvar i organisasjonen er plassert, og at en hjemmel for å føre tilsyn med internkontrollen derfor vil gi statsforvalteren et bedre verktøy for oppfølging av kommunene. Statsforvalteren i Oslo og Viken mener at tilsynet med dette vil få høyere kvalitet og mer tyngde, og at

både tilsynet og oppfølgingen overfor kommunene vil bli mer pedagogisk.

Fredrikstad kommune tror muligheten for å føre tilsyn med internkontrollen vil øke kvaliteten på kommunenes arbeid på forurensningsområdet, og at det vil kunne gi bedre læringsgevinst enn ved tilsyn med enkelttilfeller.

KS er negative til forslaget, og mener blant annet at behovet for tilsynshjemmelen ikke er godt nok begrunnet og hjemmelen ikke er egnet eller nødvendig for å nå målet med forurensningsloven.

Oslo kommune savner en omtale av hvordan tilsynet skal gjennomføres, herunder hva som må være på plass for at internkontrollen skal være god nok og hva kommunen skal forberede i forkant av et tilsyn.

Oslo kommune mener også at hjemmelen sannsynligvis vil øke totalomfanget av kontroll og tilsynsvirksomhet, samt øke ressursbruken på kontroll og tilsyn. Kommunen savner en vurdering av konsekvensene for ressursbruk i kost-nyttevurderingen.

Statsforvalteren i Oslo og Viken og Statsforvalteren i Rogaland peker på at en utvidet tilsynshjemmel kan kreve økte ressurser hos statsforvalteren.

Oslo kommune har merknader til utforming av lovbestemmelsen.

4.4 Departementets vurderinger

4.4.1 Risiko- og vesentlighetsvurdering

Innføring av statlig tilsyn med kommuneplikter skal bare innføres der det anses som et nødvendig virkemiddel etter en risiko- og vesentlighetsvurdering og en vurdering av kost-nytte. Dette følger blant annet av Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner*, Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018*, Ot.prp. nr. 97 (2005–2006) *Statleg tilsyn med kommunesektoren* og Innst. O. nr. 19 (2006–2007).

I dag er statsforvalterens tilsyn i praksis avgrenset til å vurdere om kommunen har oppfylt sine plikter i en bestemt sak eller situasjon. Høringsforslaget innebærer at tilsynshjemmelen utvides til å omfatte kommunens internkontroll etter kommuneloven § 25-1, slik at statsforvalteren kan undersøke og vurdere om kommunen arbeider systematisk med å sikre overholdelse av de pliktene den har i medhold av loven.

Muligheten til å føre tilsyn med internkontrollen kan i noen tilfeller være avgjørende for å ta stilling til hvorvidt kommunen har brutt plikter etter

forurensningsloven. Pliktene etter loven innebærer i stor grad å forvalte et saksområde.

Erfaringene fra gjennomførte tilsyn etter forurensningsloven § 48 a viser at en kommunes internkontroll gir et viktig grunnlag for å vurdere hvordan kommunen skjøtter oppgavene sine, spesielt på områder der plikten etter forurensningsloven innebærer at kommunen må gjøre prioriteringer og holde oversikt over et saksområde. Mangel på internkontroll vil innebære en stor risiko for at kommunen ikke klarer å oppfylle pliktene sine etter forurensningsloven, fordi internkontrollen blant annet skal sikre at kommunen har en systematisk tilnærming fremfor å håndtere situasjoner når konkrete behov oppstår. Konsekvensen av manglende etterlevelse av pliktene vil være at kommunens ansvarsområder ikke blir forvaltet godt nok, slik at det kan oppstå fare for skade på helse og miljø, blant annet ved at ulovlig forurensning ikke oppdages.

Uten hjemmel til å føre tilsyn med kravet om internkontroll i kommuneloven § 25-1 vil statsforvalteren ofte bare ha grunnlag for å pålegge retting av avvik i de mest graverende tilfellene, altså der kommunen ikke har noen form for system eller i praksis helt unnlater å forvalte et saksområde. Ut fra et tilsynsmetodisk perspektiv er derfor hjemmel til å føre tilsyn med internkontrollen avgjørende for at tilsynet med kommunens plikter skal være effektivt, blant annet for å kunne bidra til å skape endring i de kommunene som ikke følger opp pliktene på en systematisk måte. For kommunen som får tilsyn, vil dessuten tilsyn med internkontrollen kunne gi større læringsgevinst enn tilsyn med kun enkelttilfeller eller en praksis på tilsynstidspunktet.

Tilsyn med internkontroll er vanlig innenfor andre deler av kommunens virksomhet og dermed kjent for kommunene. Å utvide statsforvalterens tilsynshjemmel overfor kommunen til også å omfatte internkontroll på forurensningsområdet vil kunne bidra ytterligere til bedre og mer helhetlig samordning av statsforvalterens ulike tilsyn med en kommune.

4.4.2 Tilsynshjemmelen er egnet og nødvendig

Departementet mener på bakgrunn av ovenstående risiko- og vesentlighetsvurdering at hjemmel til å føre tilsyn med internkontrollen er nødvendig for å se om kommunen har etablert systemer i tråd med kommuneloven § 25-1 som skal sikre at de overholder pliktene sine.

Departementet er dermed ikke enig med KS i at behovet for tilsynshjemmelen ikke er godt nok

begrunnet og hjemmelen ikke er egnet eller nødvendig for å nå målet med forurensningsloven. Mange av innspillene fra KS retter seg i realiteten mot kommunens plikt til å ha internkontroll. Denne plikten følger allerede av kommuneloven, og er derfor ikke tema for denne lovendringen.

Etter KS' vurdering vil dialog og veiledning være mer egnet enn tilsyn for å bedre kommunens oppfyllelse av pliktene sine. Departementet er enig i at dialog og veiledning er viktig. I praksis henger dialog og veiledning tett sammen med tilsyn.

KS viser til at forslaget bør vurderes opp mot forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven. Det følger av kommuneloven § 2-2 første ledd at det kommunale selvstyret ikke skal begrenses mer enn nødvendig. Prinsippet er særlig aktuelt i vurderingene ved innføring av nye plikter eller når staten gis myndighet til å overprøve kommunale vedtak. Departementet mener prinsippet ikke er relevant, da forslaget om å innføre hjemmel til å føre tilsyn med internkontrollen ikke medfører nye plikter for kommunen. Tilsynet innebærer heller ikke overprøving av vedtak.

KS setter spørsmålsteget ved om fordelene oppveier ulempene. Departementet viser til at en utvidet tilsynshjemmel ikke medføre nye oppgaver eller plikter. Plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1 gjelder all virksomhet kommunen utøver, og dermed også kommunepliktene etter forurensningsloven. Departementet viser videre til at en utvidet tilsynshjemmel ikke i seg selv vil påvirke omfanget av tilsyn.

4.4.3 Tilsynet blir mer helhetlig og pedagogisk

Flere høringsinstanser uttaler at forslaget innebærer at tilsyn vil bli mer helhetlig og pedagogisk, og at dette er positivt. Departementet er enig i innspillene, og viser til at dette er en viktig begrunnelse bak forslaget.

Uten hjemmel til å føre tilsyn med kravet om internkontroll i kommuneloven § 25-1 vil statsforvalteren ofte bare ha grunnlag for å pålegge retting av avvik i de aller groveste tilfellene, altså der kommunen ikke har noen form for system eller i praksis unnlater helt å forvalte et saksområde. Ut fra et tilsynsmetodisk perspektiv er derfor hjemmel til å føre tilsyn med internkontrollen avgjørende for at tilsynet med kommunens plikter skal være effektivt, blant annet for å på en systematisk måte kunne bidra til å skape endring i de kommunene som ikke følger opp pliktene. For kommunen som er gjenstand for tilsyn, vil dessuten tilsyn med internkontrollen kunne gi større lærings-

gevinst enn tilsyn med bare enkelttilfeller eller en praksis på tilsynstidspunktet.

4.4.4 Om ressursbruken hos kommunene

Oslo kommune savner en omtale av hvordan tilsynet skal gjennomføres, herunder hva som må være på plass for at internkontrollen skal være god nok og hva kommunen skal forberede i forkant av et tilsyn.

Oslo kommune mener også at hjemmelen sannsynligvis vil øke totalomfanget av kontroll og tilsynsvirksomhet, og øke ressursbruken på kontroller og tilsyn. Kommunen savner en vurdering av konsekvensene for ressursbruk i kost-/nyttevurderingen.

Til *Oslo kommunes* kommentar om behovet for en omtale av hvordan tilsynet skal gjennomføres og krav til internkontrollen, viser departementet til at Kommunal- og moderniseringsdepartementet høsten 2021 utarbeidet en veileder til kravene om internkontroll i kommuneloven.

Til *Oslo kommunes* kommentar om at det burde gjøres en vurdering av kommunens ressursbruk som følge av endringen, viser departementet til omtale av dette i punkt 5.2. Plikten til å ha internkontroll følger allerede av kommuneloven, og en hjemmel til å føre tilsyn med denne plikten medfører derfor ikke i seg selv at kommunen må bruke mer ressurser på dette.

4.4.5 Om kompetanse og ressursbruk hos statsforvalteren

Statsforvalteren i Oslo og Viken og *Statsforvalteren i Rogaland* peker på at en utvidet tilsynshjemmel kan kreve økte ressurser hos statsforvalteren.

Oslo kommune etterspør en omtale av om forslaget krever at statsforvalteren utvider kompetansen sin for å kunne føre tilsyn på en annen måte enn i dag.

Etter departementets vurdering vil mulighet for tilsyn med internkontrollen ikke i seg selv innebære mer ressursbruk hos statsforvalteren. Etter det departementet er kjent med, viser kommunene i stor grad frem internkontroll under tilsyn, men det er altså ikke mulig for statsforvalteren å kreve det eller å følge opp eventuelle mangler ved internkontrollen. Etter departementets vurdering vil derfor ikke en hjemmel til å føre tilsyn med internkontrollen medføre økt ressursbruk i seg selv, fordi dette ofte er tema på tilsyn allerede. Departementet mener tilsyn med internkontroll i noen tilfeller tvert imot vil gjøre tilsynet mer effektivt.

Til *Oslo kommunes* ønske om en omtale av et eventuelt behov for økt kompetanse hos statsforvalteren, bemerker departementet at statsforvalteren som embete forventes å ha kompetanse på å føre tilsyn med internkontroll hos kommunen gjennom erfaringer på andre saksområder.

4.4.6 Merknader til utformingen av bestemmelsen

Oslo kommune etterspurte en presisering i lovteksten i forurensningsloven § 48 a for å få frem at statsforvalterens hjemmel til å føre tilsyn med internkontroll er begrenset til saksområdene som omfattes av første ledd i bestemmelsen. En slik presisering er inntatt i det endelige forslaget.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

IED er gjennomført i norsk rett i blant annet forurensningsforskriften. IED innførte et krav om at myndighetene skal sørge for at virksomheter som er omfattet av IED reguleres med utgangspunkt i hva EU regner som BAT for den enkelte virksomhet, med eventuelle tilhørende forpliktende utslippsnivåer.

I konsekvensutredning om gjennomføring av IED i norsk rett av 8. mars 2013 ble det lagt til grunn at tillatelser ville kunne endres som følge av nye eller endrede BAT-konklusjoner. Innføring av nødvendig lovhjemmel for å endre tillatelser i tråd med dette kan derfor ikke sies å medføre konsekvenser som ikke allerede er tatt hensyn til i tidligere utredninger.

Dersom det ikke innføres en ny lovbestemmelse som foreslått, vil det innebære brudd på Norges EØS-rettslige forpliktelser. Samfunnsnyten av reduserte utslipp må ses opp mot bedriftenes kostnader. Det er påregnelig at de negative konsekvensene av et brudd med EUs forpliktelser vil være betydelig større enn kostnadene ved å etterkomme dem.

For kommunene vil en utvidet tilsynshjemmel ikke medføre nye oppgaver eller plikter. Plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1 gjelder all virksomhet kommunen utøver, og dermed også kommunepliktene etter forurensningsloven. Departementet vurderer derfor at en utvidet tilsynshjemmel ikke vil få økonomiske konsekvenser for kommunene.

At statsforvalterne får en utvidet tilsynshjemmel, vil ikke i seg selv påvirke omfanget av tilsyn ut mot kommunene fordi den utvidede

hjemmelen knytter seg til saksområder som det allerede er anledning til å føre tilsyn med. Det vil derfor ikke bli økte administrative kostnader for statsforvalteren som følge av endringen.

Med mulighet til å føre tilsyn med internkontrollen kan statsforvalteren velge om tilsyn skal brukes som et virkemiddel for å oppnå at kommunen styrker sitt systematiske arbeid på et saksområde, eller om statsforvalteren vil gå inn i en bestemt sak eller praksis. På forurensningsområdet har tilsynet med kommunepliktene tradisjonelt vært et systemtilsyn med formål om å vurdere hvorvidt kommunen jobber systematisk og målrettet på et område. På grunn av mangel på hjemmel til å føre tilsyn med kommunens internkontroll gir ofte ikke tilsynene til statsforvalteren god nok innsikt i hvordan kommunen oppfyller sine plikter. En hjemmel for statsforvalteren til å føre tilsyn med dette vil derfor gjøre tilsynene mer effektive og målrettede, og gi statsforvalteren et bedre grunnlag for å gi konkrete tilbakemeldinger til kommunene om forbedringspunkter. Dette vil kunne bidra til miljøforbedringer.

Videre kan vissheten om at det kan bli gjennomført tilsyn med internkontrollen styrke kommunens arbeid med internkontroll på forurensningsområdet, noe som i sin tur kan gi større miljønytte.

6 Merknader til lovforslaget

For endringen i § 18 vises det til lovforslagets generelle merknader i punkt 2.1.

Til § 48 a første ledd:

Endringen innebærer en utvidelse av statsforvalterens tilsynsmyndighet. Bestemmelsen gir statsforvalteren myndighet til å føre tilsyn med

kommunens internkontroll etter kommuneloven § 25-1 knyttet til kommunepliktene som statsforvalteren fører tilsyn med etter første ledd. Det vil være kommunens oppfyllelse av internkontroll med kommunepliktene nevnt i første ledd som kan være gjenstand for tilsyn. For kommunens oppfyllelse av aktørplikter gjelder forskrift 6. desember 1996 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften).

Tilsyn med internkontroll er vanlig innenfor andre deler av kommunens virksomhet og dermed kjent for kommunene. Å utvide statsforvalterens tilsynshjemmel slik at det kan føres tilsyn med internkontrollen vil kunne bidra til bedre og mer helhetlig samordning av statsforvalterens ulike tilsyn med en kommune. Hensikten med å utvide tilsynshjemmelen er å legge til rette for at tilsyn kan være mest mulig målrettet.

Med en utvidet tilsynshjemmel kan statsforvalteren velge om tilsynet skal brukes som et virkemiddel for å oppnå at kommunen styrker sitt systematiske arbeid på et saksområde, eller om statsforvalteren vil gå inn i en bestemt sak eller praksis. Statsforvalteren vil kunne innrette tilsynene ut fra hva som vil gi best mulig effekt i det enkelte tilfellet. At statsforvalteren får en utvidet tilsynshjemmel, er ikke ment å påvirke omfanget av tilsyn ut mot kommunene.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i forurensningsloven (endring av tillatelser og tilsyn med kommunenes internkontroll).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i forurensningsloven (endring av tillatelser og tilsyn med kommunenes internkontroll) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i forurensningsloven (endring av tillatelser og tilsyn med kommunenes internkontroll)

I

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

§ 18 fjerde ledd skal lyde:

Tillatelse kan endres når dette er påkrevet etter regler som gjennomfører direktiv 2010/75/EU om industriutslipp jf. EØS-avtalen vedlegg XX nr. 1f.

Nåværende § 18 fjerde ledd blir nytt femte ledd.

§ 48 a første ledd skal lyde:

Statsforvalteren kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av §§ 9, 22, 23, 24, 26, 29, 30, 31, 32 a, 33, 34, 35, 37, 43, 44, 46, 47, 48 og 81 og kommunens internkontroll etter kommuneloven § 25-1 knyttet til disse pliktene.

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer.



