



Kommuneundersøkelsen 2008 – oppsummeringsrapport

Innholdsfortegnelse:

1. Bakgrunn for undersøkelsen.....	3
2. Omfanget av undersøkelsen	4
3. Resultater av undersøkelsen	4
3.1. Ulovlige stengsler i strandsonen og langs vassdrag	4
3.2. Avvik og merknader innen forsøpling og ulovlig avfallshåndtering	6
4. Videre arbeid	7
4.1. Ulovlige stengsler i strandsonen og langs vassdrag	7
4.2. Forsøpling.....	9
4.3. Annet	10
4.4. Konklusjoner	11
Vedlegg 1 Kommunal myndighet	12
Vedlegg 2 Liste over undersøkte kommuner	15

1. Bakgrunn for undersøkelsen

Kommunene har en viktig rolle i å utøve myndighet i miljøvern saker. Denne myndigheten er gitt på tre ulike måter:

- i loven direkte
- myndighet etter forskrift
- delegasjon fra Miljøverndepartementet

Kommunene er i dag myndighet etter en del bestemmelser i forurensningsloven direkte (avfall m.v.), forurensningsloven og produktkontrollloven etter delegert myndighet fra Miljøverndepartementet (konsesjoner og tilsyn med næringsvirksomhet m.v.). Kommunen har myndighet etter naturforvaltningslovgivningen, og er planmyndighet etter plan- og bygningsloven (PBL) som styrer arealbruken i kommunene. Kommunenes planforvaltning er avgjørende for målsetninger innen naturforvaltningslovverket. Det er en viktig oppgave for statlige myndigheter å bidra til at kommunenes oppgave blir gjennomført på en god måte. Vedlagt følger oversikt over kommunenes myndighet.

I dag blir det ikke, ført systematisk tilsyn med eller laget oversikt over i hvilken grad kommunene følger opp sin myndighet på miljøvernområdet. Fylkesmannen i Hordaland undersøkte i 2005 og 2006 kommunal forvaltning på miljøvernområdet i fem av sine kommuner og fant mangler. SFT og DN har også andre erfaringer med kommunal praksis som gir grunn til å tro at oppfølgingen og kvaliteten på myndighetsutøvelsen varierer en god del. Situasjonen i dag er uheldig fordi fastsatte mål ikke nås og fordi det utvikler seg forskjellig praksis mellom kommunene og fylkesmennene.

Ei arbeidsgruppe med deltakere fra Fylkesmannen i Hordaland, DN og SFT utarbeidet i desember 2007 en rapport og en veiledning om hvordan gjennomføre en undersøkelse av kommunene som forvalter av miljøvernlovgivningen ved å bruke systemrevisjon som metode.

Målet for undersøkelsen er å bidra til at kommunene følger norsk lov, dokumentere for sentrale myndigheter status for miljømyndigheten, og skaffe kunnskap om eventuelle mangler i regelverket.

I tildelingsbrevet for 2008 ga Miljøverndepartementet DN og SFT et oppdrag å gjennomføre en undersøkelse i 2008 på grunnlag av rapporten som gruppen leverte. Undersøkelsen er landsomfattende og Fylkesmennene undersøkte to - tre kommuner i hvert fylke.

For forurensningsområde ble temaet undersøkelse av kommunenes bruk av myndighet i forbindelse med forsøpling. På naturforvaltningsområdet valgte vi å se på bruk av frilufsloven og kommunens oppfølging av stengsler i strandsonen og langs vassdrag.

En tilsynsrapport omtaler vanligvis ikke positive funn i tilsynet. Det er avvik og merknader (noen ganger også kalt anmerkning) som omtales og som kommunen må forholde seg til. Rapportene fra denne undersøkelsen er bygget på samme lest. Et avvik defineres som et klart brudd på regelverket. En merknad er et forhold som blir påpekt av tilsynsetatene for å ivareta helse, miljø og sikkerhet og fordi det på sikt vil kunne føre til et avvik. Positive tilbakemeldinger vil som regel bli gitt muntlig på sluttmøte.

2. Omfanget av undersøkelsen

Fylkesmannsembetene har høsten 2008 og på nyåret 2009 gjennomført undersøkelser i 43 kommuner i alle fylker bortsett fra Finnmark. På oppstartmøtene har rådmann og faglige ledere og ansatte i kommunen deltatt sammen med folk fra fylkesmennene. Politisk nivå har vært informert om undersøkelsen og ordføreren har deltatt i enkelte tilfelle. Det har vært en forutsetning at politisk nivå skal orienteres om resultatene.

Embetene har besøkt 43 kommuner, se oversikt i vedlegg 2. Rapport fra den enkelte undersøkelse ligger på embetenes hjemmesider under www.fylkesmannen.no.

3. Resultater av undersøkelsen

Det er svært entydige funn som er gjort i undersøkelsen av miljømyndigheten i 43 kommuner. Nedenfor utdypes disse funnene ytterligere.

Innenfor friluftsløven er det funnet avvik i ca 60 % av kommunene og det er det samme for merknader. Det er funnet avvik på forsøplingsområdet i nesten 80 % av de undersøkte kommunene. Og det er gitt merknader til halvparten av kommunene. Funnene viser videre at system for ansvarsfordeling, rapportering, tilsyn, avvikskontroll, opplæring ikke er på plass i de fleste undersøkte kommunene.

Undersøkelsen viser også at kommunene har et markert behov for veiledning i bruk av miljømyndigheten. Ikke siden MIK-reformen i 1990-årene har staten hatt noen fremstøt overfor kommunene utover den ordinære kommunedialogen som fylkesmannsembetene har med kommunene. Mye kan tyde på at det løftet kommunene fikk ved MIK-programmet ikke er blitt holdt ved like. Det kan se ut som om kommunene har redusert innsatsen innen arbeidet med forurensninger og avfall både som forurensningsmyndighet og forurenser. Undersøkelsen gir et inntrykk av sentrale myndigheters bestrebelser på å aktivisere kommunen innenfor område stengsler i strandsonen og langs vassdrag, i liten grad har nådd frem til tross for flere år med til dels omfattende mediedekning og strandsonesatsing. Typiske kystkommuner har noe aktivitet.

Alle fylkesmannsembetene har rapportert at kommunene har mottatt undersøkelsene positivt. Undersøkelsen bidrar til kommunens miljøvernmyndighet blir etterspurt og synlig for kommunens innbyggere. Rådmennene får også bistand til å bedre styringen av de miljøoppgavene kommunene har ansvaret for.

Undersøkelsen har hatt en positiv innvirkning på samarbeidet med kommunene sett fra Fylkesmannen, DN og SFTs side. Og blant annet bidratt til at vi kan sette søkelys på hvordan gjøre en bedre jobb med veiledning av kommunene. Kommunene må settes i stand til å gjennomføre den miljøvernpolitikken som Stortinget har bestemt.

3.1. *Ulovlige stengsler i strandsonen og langs vassdrag*

En hovedkonklusjon etter undersøkelsen er at antallet kommuner som er gitt avvik eller merknad for ikke å ha fulgt opp sine plikter til å fjerne ulovlige stengsler, må ansees å være høyere en forventet. Arbeidsområdet synes ikke å

være særlig høyt prioritert i kommunene. Undersøkelsen gir et inntrykk av at sentrale myndigheters bestrebelser for å motivere kommunene til aktivitet i liten grad har nådd frem. Dette til tross for flere år med nasjonale strandsonesatsinger som blant annet innebærer en bevist bruk av media som virkemiddel. Undersøkelsen viser at typiske kystkommuner har noe aktivitet, men også her varierer det mye fra kommune til kommune og mellom landsdelene. Innlandskommuner har generelt lite fokus på strandsoneproblematikk. Mange kommuner får få henvendelser fra enkeltpersoner, lokallag og fra ideelle organisasjoner.

De fleste kommuner har ikke målformuleringer knyttet til fjerning av ulovlige stengsler i sine overordnede og strategiske planer. Materialet i undersøkelsen viser også at mer konkrete og sektorvise planer er uvanlig. Hvordan oppgaven som lokalt friluftslivsorgan etter friluftslovens § 21 jf. § 22 skal løses er derfor dårlig forankret i kommuneadministrasjonen. Oppgavene er ikke i tilstrekkelig grad implementert i organisasjonens arbeidsmål.

Selv om en del kommuner har kartlagt strandsonen for å avdekke ulovlige stengsler har svært få kommet lenger enn kartleggingsfasen. Mange kartleggingsprosjekter synes å ha blitt liggende i en skuff uten at en har klart å gjennomføre nødvendig prosess for å opprasjonalisere funnene. Etterbehandlingen som blant annet innebærer lovlighetsvurdering mangler i mange tilfeller. Dette til tross for at kartleggingsmaterialet i en del tilfeller avdekker til dels klare brudd på friluftslovens § 13 om ulovlige stengsler.

Fylkesmennene har i stor grad reagert med avvik hvor kartleggingen konkluderer med funn av ulovlige stengsler uten at disse innen rimelig tid er fjernet med hjemmel i friluftslovens § 40. Det forligger her en overtredelse av kommunens plikter er friluftslovens § 22.

Undersøkelsen viser at kunnskapen om friluftsloven er mangelfull. Mange kommuner kjenner ikke innholdet i bestemmelsene og da særlig bestemmelsene om ulovlige stengsler og fjerning av disse, noe som gjør at de i stor grad forholder seg til Plan- og bygningslovens bestemmelser .

En grunn kan være at friluftslovens bestemmelser er skjønnspreget. Hva som ligger i begrep som innmark og utmark oppfattes av mange kommuner som komplekst og derfor vanskelig å ta stilling til. I konkrete saker må konklusjonen ofte treffes på bakgrunn av konkrete forhold på stedet. Selv om DN har utarbeidet veiledningsmateriell er kompetanse på området i stor grad erfaringsbasert.

Undersøkelsen gir grunn til å konkludere med at kommunene både har et sterkere eierforhold til og et høyere kunnskapsnivå om plan- og bygningsloven enn til friluftsloven. Det forhold at friluftsloven i mange henseende går lenger enn plan- og bygningsloven, er lite kjent for kommunale saksbehandlere. Det samme gjelder hjemlene i friluftsloven til å fjerne ulovlige stengsler. Vi ser at oppgavene etter Plan- og bygningsloven i større grad er implementert i kommunens delegasjonsreglement og følger klarere linjer i kommunens organisasjonsstruktur.

Årsakene til at strandsoneproblematikk i mange kommuner ikke prioriteres synes å være sammensatt. Undersøkelsen viser at kommunene ofte legger til grunn at bestemmelser av skjønnsmessig karakter slik som friluftslovens § 21 og 22 i liten grad pålegger kommunen plikter. Argumentet er at når bestemmelsen ikke klart angir handlingsplikter, er det opp til kommunen i stor grad selv prioritere oppgaven i forhold til kommunens mange andre gjøremål. Dette er også som et utgangspunkt riktig og undersøkelsen legger derfor til grunn at kun mer kvalifisert unnlattelse av å følge opp friluftslovens § 13 om fjerning av ulovlige stengsler kvalifiserer til avvik. Den nærmere grensedragning ble presisert i et eget notat lagt ut på FM-nett i forkant av undersøkelsen.

Manglende prioritering har ofte sammenheng med uklare ansvarsforhold. Ansvar er ofte ikke i tilstrekkelig grad plassert i organisasjonen eller ikke tilstrekkelig avklart. Ansvar er i liten grad spesifisert på bestemmelse eller på ansatt, noe som bidrar til anvarspulverisering. Det er grunn til å anta at dette totalt sett gir et inntrykk av at fagfeltet er lavt prioritert noe som igjen virker lite motiverende på kommunalt ansatte. Mangler i delegasjonsreglementet synes å forekomme oftere på friluftslivsområdet enn for eksempel innenfor avfall.

Undersøkelsen viser at mange kommuner begrenser sitt engasjement til å håndtere innkomne saker. Både omfang og innhold av slike saker kan variere uten at undersøkelsen går nærmere inn på dette. Mange kommuner oppgir at slike saker ofte behandles forløpende. Kommunens arbeid med slike henvendelser er vanskelig å dokumentere fordi de i liten grad genererer dokumenter arkivert i kommunale arkiv. Undersøkelsen viser imidlertid at det er grunn til å anta at kommunene behandler denne type saker med tilstrekkelig grundighet.

Mange kommuner synes å trekke den konklusjon at fraværet av henvendelser fra publikum indikerer at tilstanden i strandsonen er tilfredsstillende. De fleste kommuner mener å ha oversikt over tilstanden i strandsonen, men av de kommuner som ikke har kartlagt er det få som tilkjenner å ha noen systematisk oversikt.

De synes i liten grad å være noen systematisk og formell utveksling av aktivitet eller kunnskap mellom avdelinger og seksjoner i kommunen, for eksempel mellom de forskjellige arbeidsområdene innenfor teknisk etat (avfall, vann, vei, oppmåling og så videre). Undersøkelsen avdekker imidlertid at slik informasjonsutveksling foregår, men da gjerne ved at det tas direktekontakt mellom kommunale saksbehandlere etter behov.

3.2. *Avvik og merknader innen forsøpling og ulovlig avfallshåndtering*

Avvik:

Gjennomgående funn i svært mange av de undersøkte kommunene er at de ikke har oversikt over forsøplingssituasjonen i egen kommune og at de heller ikke fører tilsyn med ulovlig avfallshåndtering. Avvik fra lov om vern mot forurensning § 48 som sier at ”forurensningsmyndigheten skal føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjonen og med forurensninger fra de enkelte kilder”.

Merknader:

- Kommunen har ikke dokumenterte rutiner som beskriver handlinger og oppfølgingsansvar for saker knyttet til området forsøpling og ulovlig avfallshåndtering.
- Videre har ikke kommunene dokumenterbare rutiner for å gjennomføre egne og forebyggende kartlegginger av omfanget av kommunenes eventuelle forsøplingsproblemer og ulovlig deponering av avfall. Kommunen følger imidlertid stort sett opp henvendelser om forsøpling og ulovlig avfallsdeponering som kommer inn fra publikum

4. Videre arbeid

4.1. *Ulovlige stengsler i strandsonen og langs vassdrag*

For å kunne gjennomføre et mer ordinært tilsyn er det viktig at det i frilufsloven innarbeides en klar tilsynshjemmel.. Dette er viktig for å kunne følge opp avvik med pålegg. Miljøverndepartementet har initiert at de i nærmeste fremtid vil starte et arbeid med endring av frilufsloven. Innarbeiding av tilsynshjemmel vil være en viktig del av dette arbeidet.

Undersøkelsen viser at kunnskapsnivået i kommunen er lavere enn forventet og ønskelig. Det er derfor en viktig oppgave for miljøforvaltningen fremover å formidle kunnskap om kommunal strandsoneforvaltning.. Utfordringen blir både å skreddersy informasjon til en brukergruppe med stor variasjon i behov og å formidle dette slik at det når frem til de rette saksbehandlerne.

Undersøkelsen har avdekket behov innenfor følgende områder:

- kommunenes myndighet/rolle/ansvar etter loven
- kunnskap om frilufslovens
 - § 1a) innmarks- og utmarksbegrepet.
 - § 13 hva er et ulovlige stengsler
 - § 40 fjerning av ulovlige stengsler
- det vil også være behov for å se på og formidle kunnskap om forholdet mellom PBL og frilufsloven
- spre kunnskap om hjelpemidler vi allerede i dag besitter og som er tilgjengelig på nett/papirversjon
- spre kunnskap om bistandsordninger som advokatbistandsordningen.

Tatt i betraktning kommunenes syn på forholdet mellom frilufsloven §§ 21 og 22 i relasjon til pliktene disse bestemmelsen pålegger kommunen, vil det være

vesentlig at miljøforvaltningen i fremtiden er klare på de forventinger vi har til aktivitet og handling. Dette innebærer en nærmere grensedragning og fortolkning av friluftslovens §§ 22, 13 og 40.

En slik avklaringen vil kunne virke samlende og innebære en mer ensartet kommunal praksis i fremtiden. Vi har tro på at en mer avklart rolle og funksjon også vil ha positiv effekt på motivasjon internt i kommunen. Vi har forståelse for at det er vanskelig i en presset budsjettssituasjon å bevilge penger til fjerning av ulovlige stengsler når nabokommunene ikke tar tak i og fjerner åpenbart ulovlige stengsler.

Notatet om kommunens aktivitetsplikt kommentert ovenfor og som før undersøkelsen ble lagt ut på FM-nett, vil være et naturlig utgangspunkt for en slik avklaring. Det bør også i forbindelse med forestående endring av friluftsloven vurderes om ikke enkelte bestemmelser kan spisses noe i forhold til å klargjøre kommunens ansvar og arbeidsoppgaver. Rundskriv T-3/07 om friluftsloven bør gjennomgås med sikte på å tydeliggjøre kommunale oppgaver. Med hjemmel i friluftslovens § 23 kan Miljøverndepartementet fastsette en forskrift som utfyller loven på dette punktet.

Som ledd i en tiltakspakke rettet mot kommunen bør det også å vurderes å dra veksler på frivillige organisasjoner som Friluftslivet fellesorganisasjon (FRIFO) og Friluftsrådernes Landsforbund. (FL). Det bør også vurderes om Fylkesnettverket som en del av DN's strandsonesatsing bør ha en sterkere rolle som kunnskapsformidler ovenfor kommunene.

Som et eget tiltak eller som et supplement til fylkesnettverkene kan det opprettes interkommunale nettverk. Sammensetningen kan gjøres ut fra forskjellige kriterier:

- Spydspisskommune med mentorrolle
- Mest mulig like kommuner ut fra en tanke om de har mest til felles
- Geografisk spredte nettverk – ulike landsdeler har ulike utfordringer

Midler kanaliseres til nettverkene direkte eller gjennom Fylkesmannen. (Et forslag er at midler avsatt til programmet "livskraftige kommuner" kanaliseres gjennom denne type nettverk).

Regionsreformen legger et større ansvar for friluftsliv på fylkeskommunen. En offensiv satsing ovenfor fylkeskommunen vil generere økt kunnskap og motivasjon på kommunenivå.

Forum for natur og friluftsliv (FNF) vil kunne ha en sentral rolle både i forhold til å være en samarbeidspartner og ikke minst en pådriver for å motivere kommunene til å gi friluftsloven den nødvendige prioritet både i planarbeidet og i forhold til konkrete enkeltsaker.

Ikke minst vil det være viktig at DN's strandsonesatsing styrkes med sikte på å serve kommunene med informasjon og bistand når dette trengs. Mange kommuner har benyttet seg av muligheten til å søke om tilskudd til kartlegging

av stengsler i strandsonen. Dette har vist gode resultater og muligheten for en slik ordning på mer permanent basis bør utredes.

Undersøkelsen viser at kartlegging ikke er nok. Kartleggingen må følges opp med nødvendige tiltak for å drive gjennom den etterfølgende lovlighetsvurderingen og fjerningen av ulovlige stengsler. Advokatbistandsordningen er til stor nytte for kommunene, men en bør vurdere om ikke ordningen bedre kan tilpasses de behov som undersøkelsen avdekker. Et forslag vil for eksempel kunne være å gi bistand med lovlighetsanalyse av ferdselshindre. Slike avgjørelser vil kunne legges inn på en allerede eksisterende strandsonedatabase slik at alle kommuner får tilgang til disse. Et annet forslag er brukerstøtte i forbindelse med digitalisering av kartleggingsdata.

Det bør også vurderes å tilby kommunen direkte opplæring i frilufsloven i form av kursing enten i regi av DN, Fylkeskommunen eller andre ideelle organisasjoner/institusjoner. Da dette krever ressurser både sentralt og lokalt bør iverksetting av denne type tiltak bygge på en kostnuteanalyse.

Tilsyn er i seg selv en arena for overføring av informasjon. Vi mener at denne undersøkelsen foretatt av alle landets fylkesmenn og i til sammen 43 kommuner har gitt en positiv effekt i seg selv.

4.2. Forsøpling

Erfaringene viser at med klarere lovhjemler som skal etterprøves, desto bedre blir tilsynet og lettere er det å utføre det.

Undersøkelsen har avdekket behov innenfor følgende områder:

- kommunenes myndighet/rolle/ansvar etter loven
- kunnskap om forurensningsloven
 - særlig om § 48 om å føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjonen og med forurensning fra den enkelt kilde jf. § 7 om plikten til å unngå forurensning og § 28 om forbud mot forsøpling
- kunnskap om forholdet mellom PBL og forurensningsloven
- kunnskap om hjelpemidler som faktaark, veiledninger, nettbaserte løsninger med videre

Kommunenes Sentralforbund (KS) og SFT har på sitt kontaktmøte høsten 2008 blant annet plukket ut elektronisk regelhjelp for kommunene på forurensningsområdet for videre oppfølging. Erfaringene fra kommuneundersøkelsen 2008 vil bidra til et godt grunnlag for dette arbeidet.

Det bør vurderes om deler av forvaltningsoppgavene på avfallsområdet kan utvikles som et forretningsområde for interkommunale avfallsselskaper eller andre samarbeidsorganer lokalt. For eksempel for avskiltede biler langs offentlige veier i byområder ivaretas dette i Bergen av Bergen Parkeringsselskap, mens vektere ansatt i Samferdselsetaten ivaretar tilsyn med forsøpling i sentrale bystrøk.

4.3. Annet

En følge av undersøkelsen var en klargjøring av at forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) ikke gjelder for kommunen som myndighet. Internkontrollforskriften retter seg mot forurensende virksomhet, for eksempel kommunen som forurensere. Egentlig gjelder det samme etter kommunelovens § 23 administrasjonssjefens oppgaver og myndighet selv det ikke finnes en detaljert forskrift for hva internkontrollen består av.

Om kommunen ivaretar sine plikter på dette feltet i tilstrekkelig grad er ivaretatt i kommunelovens bestemmelser og spesielt § 23 nr. 2 hvor det heter at: *”Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.”*

I [ot.prp.nr. 70 \(2002-2003\)](#) om kommunerevisjon sies det i pkt. 1.5.4 om kommunal egenkontroll at: *”Kontrollutvalget har etter gjeldende forskrifter også oppgaver og ansvar i forbindelse med regnskapsrevisjon, revisjon av internkontroll og forvaltningsrevisjon (se nærmere om kontrollutvalgets oppgaver under kapittel 3, gjeldende rett). Det er altså kontrollutvalget som er kommunestyrets/fylkestingets viktigste verktøy for å føre kontroll og tilsyn med egen virksomhet. Kontrollutvalget/revisjonen er verktøy som kommunestyret/fylkestinget skal benytte for å kontrollere at de øvrige politiske organers og administrasjonens virksomhet og aktiviteter er i tråd med de regler, mål og føringer som er gitt.*

Men også administrasjonssjefen har et ansvar for å føre kontroll med kommunens virksomhet. Selv om administrasjonssjefen etter kommuneloven i dag ikke eksplisitt er pålagt å etablere internkontroll, må det regnes som fast praksis at administrasjonssjefen har ansvar for etablering av internkontroll i administrasjonen. Etableringen av en tilstrekkelig internkontroll må regnes som en nødvendig del av administrasjonssjefens ledelsesansvar. Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som sikrer at organisasjonen når de mål som er satt.”

Det er med andre ord ikke helt riktig å bruke avvik etter internkontrollforskriften på dette område. Prinsippene som ligger til grunn for begge regelverkene er i grunnen de samme, for å ha en god saksbehandling må det gjennomføres systematisk arbeid.

Det vil derfor likevel ikke være nødvendig å gjøre endringer i rapportene som kommunene har mottatt om at de skal etablere rutiner og systemer for en tilstrekkelig internkontroll på området.

På denne bakgrunn kan det virke som om det mangler en forskrift som ivaretar krav til systematisk arbeid innenfor kommunal miljømyndighet, jf. forskrifter

som finnes innenfor internkontroll i barnevernmyndigheten og i sosial- og helsetjenesten..

4.4. Konklusjoner

Aksjonsgruppens hovedkonklusjon er at vi må fortsette med kommuneundersøkelser på alle felt innenfor områder hvor kommunene har miljøvernmyndighet. Sentrale myndigheter må sikre seg god nok oversikt over status med hensyn til bruk av miljømyndigheten.

Som eksempel nevnes klimaområdet, mindre avløpsanlegg, lokal luftforurensning og støy, bygg- og graveprosjekter, barn og unges tilgjengelighet til naturen, ferdsel i utmark, stansing og fjerning av ulovlige byggverk. Og undersøkelsene som gjøres bør gjentas med jevne mellomrom for å få dokumentert at dette nytter.

Undersøkelsen viser at veiledningen av kommunene er et av de viktigste virkemidlene vi jobber med overfor denne sektoren. Spørsmålet er hvordan bli bedre til å veilede kommunene med den ressurs tilgangen vi har i dag?

Aksjonsgruppen foreslår at det lages en plan for gjennomføring av kommuneundersøkelser i et treårig perspektiv, slik som SFT gjør for nasjonale tilsynsaksjonene.

En oppgave for miljøforvaltningen er å informere og veilede kommunene om områdene som det er viktig at kommunene har kunnskap om. Utfordringen blir både å skreddersy informasjon til en brukergruppe med stor variasjon i behov og ikke minst formidle dette slik at det når frem til de rette personene.

Vi foreslår at DN og SFT vurderer behovet for en forskrift om internkontroll knytta til kommunene myndighet på miljøområdet.

Vedlegg 1 Kommunal myndighet

Forurensningsloven

Myndighet lagt til kommunen direkte i loven

Innsamling av husholdningsavfall: [Forurensningsloven § 30](#), annet og tredje ledd

- Kommunen har myndighet til å fastsette forskrifter og på noen områder også å treffe enkeltvedtak.

Avfallsgebyrer: [Forurensningsloven § 34](#)

- Kommunen har myndighet til å fastsette forskrifter.

Avfall i forbindelse med utsalgssteder mv.: [Forurensningslovens § 35](#), fjerde ledd

- Kommunen kan pålegge de ansvarlige å iverksette nødvendige tiltak.

Pålegge opprydding av avfall: [Forurensningslovens § 37](#), første ledd

- Kommunen kan pålegge den ansvarlige for forsøplingen å rydde opp eller å betale for oppryddingen.

Pålegge å stille utstyr mv til rådighet ved kommunale aksjoner mot akutt forurensning:

[Forurensningslovens § 47](#), første ledd

- Den som har beredskapsplikt etter loven kan kommunen kreve skal stille utstyr til disposisjon dersom kommunen må aksjonere mot en akutt forurensning.

Myndighet særskilt delegert til kommunen

Kreve omlegging og utbedring av stikkledning: [Forurensningsloven § 22](#), annet ledd

Bestemme innenfor sitt myndighetsområde at avløpsvann kan ledes inn i en annens avløpsanlegg, og

kreve tilknytning til eksisterende avløpsanlegg: [Forurensningsloven § 23](#), første og annet ledd

Kreve slamavskiller utkoblet: [Forurensningsloven § 26](#), femte ledd

Kreve fjerning av skipsvrak mv.: [Forurensningslovens § 37](#), annet ledd

- Kystverket har for skipsvrakenes vedkommende tilsvarende myndighet som kommunen.

Fastsette forskrift om åpen brenning og brenning av avfall i småovner: [Forurensningsloven § 9](#)

- Kommunen har myndighet til å tillate eller forby åpen brenning og brenning av avfall i småovner ved en lokal forskrift. Brenning av næringsavfall tillates ikke. Kommunen er tilsynsmyndighet.

Fastsette forskrift og treffe enkeltvedtak om opplysningsplikt vedrørende bygge- og anleggsavfall:

[Forurensningsloven § 9](#) og [forurensningsloven § 49](#)

Føre tilsyn med at besitter av næringsavfall som ikke i art eller mengde skiller seg vesentlig fra husholdningsavfall, håndterer dette forsvarlig: [Forurensningsloven § 48](#), første ledd

- Myndigheten omfatter også § 49 (opplysninger), § 50 (granskning), § 52a (gebyrer), § 73 (tvangsmulkt), § 78 siste ledd og § 79 siste ledd (begjære påtale).

Fastsette forskrift om å pålegge besitter av næringsavfall om å levere våtorganisk avfall til særskilt behandling: [Forurensningsloven § 32](#), annet ledd

- Dette gjelder for 101 kommuner foreløpig fram til 1. juli 2006.

Forskrifter hvor kommunen er myndighet

[Forskrift om begrensning av forurensning](#) (forurensningsforskriften)

[Kapittel 1 om tiltak for å motvirke fare for forurensning fra nedgravde oljetanker](#)

[Kapittel 2 om opprydding i forurenset grunn ved bygge- og gravearbeider](#)

[Kapittel 4 om anlegg, drift og vedlikehold av planeringsfelt](#)

[Kapittel 7 om lokal luftkvalitet](#)

[Kapittel 12 om utslipp av sanitært avløpsvann fra bolighus, hytter og lignende](#)

[Kapittel 13 om kommunalt avløpsvann fra mindre tettbebyggelser \(samlet utslipp mindre enn 2000 pe til ferskvann, 2000 pe til elvemunning eller 10.000 pe til sjø\)](#)

[Kapittel 15 om utslipp av oljeholdig avløpsvann](#)

[Kapittel 15A om påslipp til offentlig nett \(med unntak for utslipp av fotokjemikalie- og amalgamholdig avløpsvann\)](#)

[Kapittel 16 om kommunale vann- og avløpsgebyr](#)

[Kapittel 23 om hindring av forurensning ved kloakkutslipp fra skip](#) (Sjøfartsdirektoratet er forurensningsmyndighet etter forskriften. Kommunen kan gi lokal forskrift.)

[Forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav](#)

[Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter \(Internkontrollforskriften\)](#)

Lovbestemmelser kommunen kan benytte der kommunen har myndighet

Jamfør [forurensningsloven §§ 1 til 3](#)

Gi pålegg om tiltak til den ansvarlige for forurensning: [Forurensningsloven § 7](#)

Endre tillatelser der kommunen har myndighet til å gi tillatelser: [Forurensningsloven § 18](#)

Pålegge den ansvarlige å gi opplysninger: [Forurensningsloven § 49](#)

Granskning av eiendom: [Forurensningsloven § 50](#)

Pålegge den ansvarlige å undersøke eller bekoste undersøkelse: [Forurensningsloven § 51](#)

Gi tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av lov og forskrifter: [Forurensningsloven § 73](#)

Gjennomføre pålagte tiltak som ikke gjennomføres av den ansvarlige: [Forurensningsloven § 74](#)

Gjøre bruk av annen manns eiendom: [Forurensningsloven § 75](#)

- Gjelder også når kommunen aksjonerer etter [§ 46](#), annet ledd:

Kreve dekning for utgifter i forbindelse med tiltak etter § 74 og § 75: [Forurensningsloven § 76](#)

Begjære påtale for ulovlig forurensning: [Forurensningsloven § 78](#)

Begjære påtale for ulovlig avfallshåndtering: [Forurensningsloven § 79](#)

Kommunens plikter i henhold til lov og forskrifter

Avløpsanlegg: [Forurensningsloven § 24](#)

- Kommunen er ansvarlig for drift/vedlikehold av avløpsanlegg som eies helt eller delvis av kommunen

Slamavskillere, privéter, tette tanker for ubehandlet sanitært avløpsvann m.v.: [Forurensningsloven § 26](#)

- Kommunen skal sørge for tømning av slamavskillere, privéter, tette tanker for ubehandlet sanitært avløpsvann mv. Kommunen skal også sørge for nødvendige anlegg for tømning av avløpsvann fra bobiler, fritidsbåter mv.

Forbruksavfall og avløpsslam: [Forurensningsloven § 29](#)

- Kommunen skal ha anlegg for opplag eller behandling av forbruksavfall og avløpsslam, og har plikt til å ta imot slikt

Forbruksavfall: [Forurensningsloven § 30](#)

- Kommunen skal sørge for innsamling av forbruksavfall

Oppsetting og tømning av avfallsbeholdere: [Forurensningsloven § 35](#)

- Kommunen har plikt til å sørge for oppsetting og tømning av avfallsbeholdere på utfartssteder og sterkt besøkte offentlige steder der en må regne med at avfall vil bli gjensatt dersom ingen andre virksomheter har slik plikt etter § 35, første ledd, eller § 36. I tilknytning til tømning skal det foretas rimelig opprydding i område

Akutt forurensning: [Forurensningsloven § 43](#)

- Kommunen skal sørge for nødvendig beredskap mot mindre tilfeller av akutt forurensning. Aksjoner ved akutt forurensning: [Forurensningsloven § 46](#)

- Kommunen skal iverksette aksjoner mot akutt forurensning eller fare for akutt forurensning dersom den ansvarlige ikke iverksetter tilstrekkelige tiltak

Avfallsmottak: [Forskrift om gjenvinning og behandling av avfall](#) (avfallsforskriften)

[Avfallsforskriften kapittel 1 om kasserte elektriske og elektroniske produkter](#)

- Kommunen har plikt til å sørge for at det eksisterer et tilstrekkelig tilbud i kommunen for mottak av EE-avfall. EE-avfall som er forbruksavfall skal mottas vederlagsfritt.

[Avfallsforskriften kapittel 11 om farlig avfall](#)

Kommunen har plikt til å sørge for at det eksisterer et tilstrekkelig tilbud i kommunen for mottak av spesialavfall fra husholdninger og virksomheter med mindre en 400 kg spesialavfall i året.

Saker der kommunen er klagemyndighet

Kommunen er selv klageinstans for egne vedtak fattet med hjemmel i lovbestemmelser nevnt under punktet Myndighet lagt til kommunen direkte i loven, med mindre det er kommunestyret selv som har

fattet vedtak i første instans. Kommunen er også klageinstans for egne enkeltvedtak i medhold av forurensningsforskriften kapittel 12 om sanitært avløpsvann fra bolighus, hytter og lignende.

Friluftsløven

Myndighet lagt til kommunen direkte i loven:

Ferdsl i utmark: [Friluftsløvens § 2](#), annet ledd

- Regulering av riding, sykling m.v. (gjennom forskrift). Kommunens vedtak må stadfestes av fylkesmannen.

Avgift for adgang til friluftsområde: [Friluftsløvens § 14](#)

- Kommunen kan, gjennom enkeltvedtak, gi løyve til å kreve en rimelig avgift for adgang til friluftsområde

Regulering av ferdsel på visse friluftsområder: [Friluftsløvens § 15](#)

- Kommunen kan, (gjennom forskrift) fastsette atferdsregler. Kommunens vedtak må stadfestes av fylkesmannen.

Sperring av særlig utsatt område: [Friluftsløvens § 16](#)

- Kommunen kan bestemme delvis sperring (etter forskrift). Kommunens vedtak må stadfestes av fylkesmannen.

Krav om innløsning av særlig utsatt område: [Friluftsløvens § 18](#), første ledd

- Kommunen kan innløse området (enkeltvedtak)

Uttalelse om tvilsspørsmål: [Friluftsløvens § 20](#)

- Kommunen må uttale seg om tvilsspørsmål

Stansing og fjerning av ulovlige byggverk mv.: [Friluftsløvens § 40](#), første ledd

- Stansing/fjerning av ulovlig oppsatte skilt, gjerde mv. (enkeltvedtak)

Kommunens plikter i henhold til lov og forskrifter:

Forholdet til forvaltningslov: [Friluftsløvens § 24](#), fjerde ledd

Vedtak etter §§ 2 annet ledd, 15 og 16 skal straks bli kunngjort

Vedlegg 2 Liste over undersøkte kommuner

Fylkesnr.	Fylke	Kommune
01	Østfold	Fredrikstad
		Halden
		Hvaler
03	Oslo og Akershus	Asker
		Aurskog-Høland
		Nesodden
04	Hedmark	Nord-Odal
		Stange
		Stor-Elvdal
05	Oppland	Lunner
		Vestre Slidre
		Østre Toten
06	Buskerud	Hurum
		Kongsberg
		Sigdal
07	Vestfold	Larvik
		Sandefjord
		Tjøme
08	Telemark	Bamble
		Kragerø
09	Aust-Agder	Birkenes
		Risør
10	Vest-Agder	Arendal
		Lyngdal
11	Rogaland	Sandnes
		Strand
12	Hordaland	Askøy
		Bergen
		Kvinnherad
14	Sogn og Fjordane	Førde
		Gulen
		Stryn
15	Møre og Romsdal	Gjemnes
		Vestnes
		Ålesund
16	Sør-Trøndelag	Hemne
		Hitra
		Malvik
17	Nord-Trøndelag	Frosta
		Innherred samkommune
		Namsos
18	Troms	Balsfjord
		Lenvik