



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Prop. 107 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i sektorlovgivningen for
å sikre at oppgaver til kommuner og
fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter
(tilpasning til kommuneloven)



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Prop. 107 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i sektorlovgivningen for
å sikre at oppgaver til kommuner og
fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter
(tilpasning til kommuneloven)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4.2	Forslaget i høringsnotatet	22
2	Bakgrunnen for lovforslagene	7	4.2.1	Naturmangfoldloven	
2.1	Tillitsreformen i offentlig sektor ...	7	4.2.2	§ 62 andre ledd første punktum ...	22
2.2	Oppfølging av prinsippet om det kommunale selvstyret i kommuneloven	7	4.2.3	Myndighet til å fastsette og endre forvaltningsmyndighet	22
2.2.1	Den andre sektorlovgjennomgangen etter kommuneloven	7	4.2.4	Eksisterende verneforskrifter og vedtak om delegering	23
2.2.2	Lovfesting av det kommunale selvstyret	7	4.2.5	Instruksjon ved utøvelse av delegert forvaltningsmyndighet for verneområde	23
2.2.3	Lovkravet i kommuneloven § 2-1 ...	8	4.2.6	Naturmangfoldloven § 62 fjerde ledd	23
2.2.4	Nærmere om delegering og tildeling av oppgaver til kommuner	9	4.3	Naturmangfoldloven § 77 nytt andre ledd	23
2.3	Prosesen for sektorlov- gjennomgangen	11	4.4	Høringsinstansenes syn	23
2.4	Avgrensninger	12	4.4.1	Departementets vurderinger og forslag	24
2.5	Høringen	13	4.4.2	Endringer i naturmangfoldloven § 62 andre og tredje ledd	24
2.5.1	Forslagene i høringsnotatet	13	4.4.3	Forholdet til eksisterende delegeringer av oppgaver til kommunene	25
2.5.2	Høringsinstansene	13	4.4.4	Hjemmel til å gi kommunene myndighet til å håndheve brudd på verneforskrift	25
2.5.3	Overordnet om hørings- innspillene	15	4.4.4	Myndighet til å fastsette og endre forvaltningsmyndighet	26
3	Forurensningsloven (Klima- og miljødepartementet)	16	5	Friluftsløven (Klima- og miljødepartementet)	27
3.1	Gjeldende rett	16	5.1	Gjeldende rett	27
3.2	Forslaget i høringsnotatet	17	5.2	Forslaget i høringsnotatet	27
3.3	Høringsinstansenes syn	18	5.3	Høringsinstansenes syn	27
3.4	Departementets vurderinger og forslag	18	5.4	Departementets vurderinger og forslag	28
3.4.1	Ny bestemmelse i foruren- ningsloven om kommunens myndighet og gjøremål	18	6	Lakse- og innlandsfiskloven (Klima- og miljødepartementet)	29
3.4.2	Miljødirektoratets kompetanse til å endre myndighet i enkeltsaker	19	6.1	Gjeldende rett	29
3.4.3	Andre endringer	20	6.2	Forslaget i høringsnotatet	29
4	Naturmangfoldloven (Klima- og miljødepartementet)	21	6.3	Høringsinstansenes syn	29
4.1	Gjeldende rett	21	6.4	Departementets vurderinger og forslag	30
4.1.1	Naturmangfoldloven § 62 andre ledd første punktum	21	7	Vegtrafikkloven (Samferdselsdepartementet) ...	31
4.1.2	Særlig om områdevern etter lovens kapittel V	21	7.1	Gjeldende rett	31
4.1.3	Naturmangfoldloven § 62 andre ledd andre punktum	22	7.2	Forslaget i høringsnotatet	32
4.1.4	Naturmangfoldloven § 62 tredje ledd	22	7.3	Høringsinstansenes syn	33
4.1.5	Naturmangfoldloven § 62 fjerde ledd	22	7.4	Departementets vurderinger og forslag	34

8	Veglova (Samferdselsdepartementet) ...	36	11.4.2	Endringer i jordloven § 4	46
8.1	Gjeldende rett	36	11.4.3	Endringer i jordloven § 19 om tilsyn	47
8.2	Forslaget i høringsnotatet	37	11.4.4	Forholdet mellom lov og forskrift	47
8.3	Høringsinstansenes syn	37			
8.4	Departementets vurderinger og forslag	37	12	Odelsoven (Landbruks- og matdepartementet)	48
9	Konsesjonsloven (Landbruks- og matdepartementet)	38	12.1	Gjeldende rett	48
9.1	Gjeldende rett	38	12.2	Høringsnotatet	48
9.2	Forslaget i høringsnotatet	39	12.3	Høringsinstansenes syn	48
9.3	Høringsinstansenes syn	39	12.4	Departementets vurderinger og forslag	48
9.4	Departementets vurderinger og forslag	39	13	Vannressursloven (Energidepartementet)	50
9.4.1	Endringer i konsesjonsloven § 2	39	13.1	Gjeldende rett	50
9.4.2	Forholdet mellom lov og forskrift	40	13.2	Forslaget i høringsnotatet	50
10	Skogbruksloven (Landbruks- og matdepartementet)	41	13.3	Høringsinstansenes syn	51
10.1	Gjeldende rett	41	13.4	Departementets vurderinger og forslag	51
10.2	Forslaget i høringsnotatet	42	14	Pengespilloven (Kultur- og likestillingsdepartementet)	53
10.3	Høringsinstansenes syn	42	14.1	Gjeldende rett	53
10.4	Departementets vurderinger og forslag	42	14.2	Forslaget i høringsnotatet	54
10.4.1	Behovet for endringer	42	14.3	Høringsinstansenes syn	54
10.4.2	Endringer i skogbruksloven § 3 ...	42	14.4	Departementets vurderinger og forslag	55
10.4.3	Endringer i skogbruksloven § 19 ...	43	15	Økonomiske og administrative konsekvenser	57
10.4.4	Endringer i skogbruksloven § 21 ...	43	16	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ...	58
11	Jordloven (Landbruks- og matdepartementet)	44		Forslag til lov om endringer i sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter	66
11.1	Gjeldende rett	44			
11.1.1	Oversikt over reglene	44			
11.1.2	Nærmere om oppgave- fordelingen i lov og forskrift	45			
11.2	Forslaget i høringsnotatet	45			
11.3	Høringsinstansenes syn	45			
11.4	Departementets vurderinger og forslag	45			
11.4.1	Endringer i jordloven § 3	45			



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Prop. 107 L

(2023–2024)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter (tilpasning til kommuneloven)

*Tilråding fra Kommunal- og distriktsdepartementet 7. juni 2024,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

I denne lovproposisjonen foreslås det å lov- eller forskriftsfeste oppgaver som allerede ligger til kommuner og fylkeskommuner, men som i dag blir delegert fra statsforvaltningen. Kommunene og fylkeskommunene tildeles sine oppgaver i lov eller i medhold av lov innenfor de aller fleste lovområder, for eksempel i folkehelsesloven, helse- og omsorgstjenesteloven og opplæringsloven. Det er imidlertid noen lovområder der kommunen får delegert oppgaver. Slik delegering gjøres gjennom blant annet delegeringsvedtak, tildelingsbrev og rundskriv.

Prinsippet om det kommunale selvstyret, som er lovfestet i kommuneloven § 2-1, innebærer et klart utgangspunkt om at kommunene og fylkeskommunene som selvstendige organer ikke bør delegeres oppgaver og instrueres som om de var en del av statsforvaltningen. Målet med forslagene er derfor at kommunene og fylkes-

kommunene skal tildeles oppgaver *i lov*, eller *i forskrift med hjemmel i lov*. Dette sikrer også at tildelingen av oppgavene er klare, forutsigbare og tilgjengelige for kommunene, fylkeskommunene og innbyggerne, og at det gjennomføres utredninger og høringer av framtidige endringer i oppgavene.

Det foreslås endringer i forurensningsloven, naturmangfoldloven, friluftsløven, lakse- og innlandsfiskloven, vegtrafikkloven, veglova, konsekvensloven, skogbruksloven, jordloven, odelsloven, vannressursloven og pengespilloven. Forslagene går ut på at eksisterende oppgaver eller myndighet til kommuner og fylkeskommuner på de aktuelle områdene klargjøres eller tas inn i lov der dette ikke er gjort. Eventuelle detaljregler om kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver og myndighet som utfyller bestemmelsene i lovene, vil tas inn i forskrifter. Noen av endrings-

forslagene innebærer at det tas inn slike forskriftshjemler i de ulike lovene, slik at det blir klart at den nærmere oppgavetildelingen vil fastsettes i forskrift.

Forslagene innebærer at lover som gir hjemmel for delegering og instruksjon av kommuner og fylkeskommuner endres. Det medfører at statsforvaltningen på de aktuelle områdene ikke lenger vil kunne delegerer og instruere kommunenes og fylkeskommunenes utføring av oppgavene. Det vil være opp til kommunen eller fylkeskommunen å løse oppgavene innenfor rammene av det aktuelle regelverket.

Når oppgaver til kommuner og fylkeskommuner ikke lenger delegeres, men tildeles, får det betydning for hvilket organ som er klageinstans, og for reglene om omgjøringsadgang. På enkelte av lovområdene har det derfor vært behov for å gjøre noen endringer i disse reglene. Dette er nærmere beskrevet i punkt 2.2.4 og i omtalen av de enkelte lovendringene.

Hensikten med forslagene er ikke å endre eksisterende fordeling av oppgaver, men å lov- eller forskriftsfeste oppgaver som allerede ligger til kommunene og fylkeskommunene. Det fore-

slås likevel to lovhjemler som gir mulighet for nye oppgavetildelingen. Dette går ut på å innføre en lovhjemmel i vegtrafikkloven § 5 andre ledd som åpner for å gi forskrift om å tildele fylkeskommunen skiltmyndighet, og å innføre en lovhjemmel som gir mulighet for å gi forskrift om å tildele fylkeskommuner og kommuner nye oppgaver ved forvaltning av overskuddet fra Norsk Tippings pengespill til formålene som nevnt i pengespilloven § 12 første ledd nr. 5.

Forslagene i proposisjonen gjelder lover som konstitusjonelt og faglig hører under andre departementer enn Kommunal- og distriktsdepartementet. Gjennomgangen av gjeldende regelverk og forslagene til lovendringer er utarbeidet i samarbeid med Klima- og miljødepartementet, Samferdselsdepartementet, Energidepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Kultur- og likestillingsdepartementet. Proposisjonen fremmes i samråd med disse departementene.

Begrepet *kommuner* brukes i punkt 2 i proposisjonen som en fellesbetegnelse på kommuner og fylkeskommuner, hvis ikke noe annet framgår av sammenhengen.

2 Bakgrunnen for lovforslagene

2.1 Tillitsreformen i offentlig sektor

Forslagene i denne proposisjonen er en del av regjeringens arbeid med tillitsreformen i offentlig sektor, som blant annet har som mål å bidra til bedre styring. Reformen har også blant sine mål at kommunene og fylkeskommunene skal få større frihet, i samsvar med prinsippet om det kommunale selvstyret som er forankret i Grunnloven § 49 andre ledd og i lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommune-loven) § 2-1. En viktig del av dette er å forbedre den statlige styringen av kommunesektoren og sørge for at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner ikke *delegeres*, men *tildes* gjennom lov og forskrift.

Kommuner og fylkeskommuner bør som selvstendige, folkevalgte og selvstyrte organer få oppgavene sine i lover fra Stortinget, og ikke gjennom delegering fra statsforvaltningen. Dette er et viktig prinsipp for den statlige styringen av kommunesektoren. Flere lover inneholder likevel bestemmelser som gir organer i staten fullmakt til å delegerer oppgaver til kommuner og fylkeskommuner, og dette gjøres gjennom delegeringsvedtak, tildelingsbrev, rundskriv eller liknende. Slik delegering åpner for at kommunene kan styres som om de var en del av statsforvaltningen.

Denne proposisjonen rydder i dette. På de områdene som omfattes av forslagene, foreslår departementet at det ikke lenger skal være hjemmel til å delegerer oppgaver til kommuner og fylkeskommuner, og at tildeling av oppgavene gjøres direkte i lov og forskrift. Innenfor noen lovområder har det kun vært behov for å klargjøre at oppgavetildelingen skal skje i forskrift. Departementet viser til at hensikten med forslagene ikke er å endre eksisterende oppgavetildelinger, men å lov- og forskriftsfeste disse.

2.2 Oppfølging av prinsippet om det kommunale selvstyret i kommuneloven

2.2.1 Den andre sektorlovgjennomgangen etter kommuneloven

Gjennomgangen er også en oppfølging av kommunelovens bestemmelser om det kommunale selvstyret, og er den andre sektorlovgjennomgangen som følge av kommuneloven fra 2018.

Den første sektorlovgjennomgangen omfattet reglene om kommunal internkontroll i alle sektorlover. Internkontrollkravene for kommuneplikter følger nå i hovedsak av kommuneloven og ikke av sektorlovgivningen, se Prop. 81 L (2019–2020) *Endringer av internkontrollregler i sektorlovgivningen (tilpasning til ny kommunelov)*.

2.2.2 Lovfesting av det kommunale selvstyret

Dagens kommunelov ble vedtatt i 2018. Et overordnet mål med loven var å styrke det kommunale selvstyret. Prinsippet om det kommunale selvstyret og sentrale prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret, ble derfor lovfestet i §§ 2-1 og 2-2. I forarbeidene framgår begrunnelsen for dette, se Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommune-loven)* punkt 5.4. Der vises det til at en lovfesting vil bidra til en rettslig og reell styrking av selvstyret. Gjennom lovfesting vil prinsippene få en annen rettslig status, og dermed bli styrket og tydeliggjort. I tillegg vil det styrke Norges overholdelse av det europeiske charteret om lokalt selvstyre.

I kommuneloven § 2-1 første ledd står det at «Norge er inndelt i kommuner og fylkeskommuner med en egen folkevalgt ledelse». Det at kommunen har en egen folkevalgt ledelse markerer at kommunen ikke er et forvaltningsorgan innenfor statens forvaltningshierarki. Videre fastslås det i andre ledd at «hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt, og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar». De er altså ikke

en del av statsforvaltningen, men selvstendige organer. I tredje ledd er det såkalte lovkravet tatt inn: «Begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov».

I kommuneloven § 2-2 framgår de sentrale prinsippene for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret: forholdsmessighetsprinsippet, nærhetsprinsippet og finansieringsprinsippet. Disse er lovfestet som «bør-bestemmelser», og ikke pliktbestemmelser. Forholdsmessighetsprinsippet går ut på at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Nærhetsprinsippet innebærer at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne. Finansieringsprinsippet går ut på at kommuner bør ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom innenfor rammen av nasjonal økonomisk politikk.

Retningslinjene *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner* bygger på prinsippene i kommuneloven, og gir veiledning om hvordan staten bør styre kommunene og fylkeskommunene.

2.2.3 Lovkravet i kommuneloven § 2-1

Lovkravet i kommuneloven § 2-1 tredje ledd dreier seg om hvilke typer beslutninger som skal vedtas i lovs form, eventuelt ha grunnlag i lovvedtak. Lovkravet skal sikre at alle oppgaver og plikter som begrenser kommunenes frihet til å bestemme over seg selv, blir behandlet av Stortinget. Det skal også synliggjøre at departementene ikke kan styre kommunene som om de var en del av statsforvaltningen.

I forarbeidene til kommuneloven framgår bakgrunnen for lovkravet. Kommunelovutvalget begrunnet lovfesting slik (se punkt 4.7.3 i NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*):

Det gjelder allerede i dag et ulovfestet krav til lovhjemmel for at nasjonale myndigheter skal kunne begrense kommunenes handlefrihet. Dette er en helt sentral forutsetning for det kommunale selvstyret. Utvalget mener derfor at kravet til lovhjemmel bør lovfestes. En slik lovfesting kan både synliggjøre et helt grunnleggende vern om det kommunale selvstyret og ikke minst klargjøre dets innhold. En lovfesting vil kunne bidra til å minske utbredelsen av oppfatningen mange har om at kommunene er «en del av staten», og at kommunenes kompetanse er «delegert statsmyndighet». Slike oppfatninger er uheldig for forholdet mellom nasjonale myndigheter og kommunene.

En lovfesting av kravet om at nasjonale myndigheter må ha hjemmel i lov for å styre kommunene, vil dessuten bygge opp under tankegangen om partnerskap og større likeverdighet mellom stat og kommune. Denne partnerskapstankegangen har vært fremhevet i samfunnsdebatten de siste 20 årene. Lovfesting vil synliggjøre at nasjonale myndigheter ikke kan styre kommunene som om de var en del av statsforvaltningen. Partnerskapstankegangen har blant annet fått konkrete utslag i etableringen av en konsultasjonsordning mellom staten og kommunesektoren ved KS. Den har også kommet til uttrykk i de to viktigste velferdspolitiske reformene de siste årene, nemlig i NAV-reformen og i samhandlingsreformen.

Utvalget vil derfor foreslå å ta inn i kommuneloven at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov. Dette innebærer at dersom nasjonale myndigheter ønsker å pålegge kommunene nye oppgaver eller plikter, må dette gjøres gjennom lov eller forskrift som har hjemmel i lov.

Lovkravet innebærer at statsforvaltningen ikke kan pålegge kommunene oppgaver eller plikter i statlige rundskriv, veiledere, retningslinjer eller tolkningsuttalelser. Utvalget ser at slike dokumenter kan ha verdi som informasjon, blant annet om lover, forskrifter og praksis. De vil også ofte være etterspurt av kommunene. Slike dokumenter er imidlertid i seg selv ikke bindende for kommunene. Det er lover og forskrifter som er bindende for kommunene, og ikke annen informasjon som måtte fremkomme av veiledere og rundskriv. Utvalget har ved å foreslå lovfesting av lovkravet også ment å tydeliggjøre dette.

I Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* punkt 5.4.1 stiller departementet seg bak utvalgets forslag om å lovfeste at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov:

Det gjelder allerede i dag et ulovfestet krav til lovhjemmel for at nasjonale myndigheter skal kunne pålegge kommunene nye oppgaver eller plikter. Departementet mener at kravet om lovhjemmel er en helt grunnleggende forutsetning for det kommunale selvstyret, og at det bør lovfestes. En slik lovfesting vil synliggjøre et grunnleggende vern om det kommunale selvstyret, og at nasjonale myndigheter ikke kan styre kommunene som om de var en del av statsforvaltningen.

Plassering av oppgaver på henholdsvis kommunalt eller nasjonalt nivå skal vedtas av Stortinget gjennom lov. Stortinget avgjør også gjennom lovgivning hvilke rammer som skal gjelde for oppgaveutførelsen, for eksempel føringer for hvordan oppgaven skal utføres, i hvilken grad statsforvaltningen skal føre tilsyn og kontroll og eventuelle ordninger for overprøving av kommunale vedtak, jf. NOU 2016: 4 punkt 4.7.1.

Utgangspunktet er altså at rettigheter og plikter som blir lagt til kommunene, i størst mulig grad bør framgå direkte av loven. En 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.

Lovkravet innebærer imidlertid ikke at alle regler som gjelder for kommunene og fylkeskommunene, i sin helhet skal gis i lovs form. Stortinget kan gi departementene fullmakt til å fastsette utfyllende forskrifter til lovgivningen. Detaljregler som utfyller loven og definerer rekkevidden av de ulike oppgavene, kan ofte med fordel plasseres i forskrifter. Da må det framgå av den aktuelle forskriftshjemmelen hvilke begrensninger i det kommunale selvstyret som kan fastsettes gjennom forskrift. Selv om forskrifter blir til gjennom en mindre omfattende prosess enn en lovendring, vil det også i slike tilfeller være regler som sikrer at de nærmere oppgavetildelingene skjer på en betryggende måte. For eksempel framgår det av forvaltningsloven § 37 første ledd at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig, før det treffes vedtak i saken. I tillegg stiller forvaltningsloven blant annet krav til hvordan forskrifter skal utformes, at de skal høres, og at det gjelder særlige krav til kunngjøring.

Lovkravet innebærer videre at kommunene ikke kan pålegges oppgaver eller plikter i statlige rundskriv eller retningslinjer. *Delegering* av oppgaver til kommunene gjennom for eksempel dele-

geringsvedtak eller rundskriv, kan dermed ikke gjøres uten at det har klar hjemmel i lov. Prinsippet om det kommunale selvstyret innebærer et klart utgangspunkt om at kommunene som selvstendige organer ikke bør delegeres oppgaver. Det er fordi delegering innebærer at kommunen kan styres og instrueres som om den var en del av statsforvaltningen (se nærmere om «delegering» i punkt 2.2.4). Kommunene er imidlertid ikke en del av statsforvaltningen, men selvstendige organer. Dette framgår av kommuneloven § 2-1, som slår fast at kommuner har «en egen folkevalgt ledelse» og at hver kommune er «et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar».

På bakgrunn av prinsippet om det kommunale selvstyret, herunder lovkravet, er målet med denne sektorlovgjennomgangen at oppgavene til kommunene skal *tildes* gjennom lov og forskrift, og at de ikke skal *delegeres* fra statsforvaltningen. Den konkrete tildelingen skal skje i lovs form, så langt det lar seg gjøre. Videre er målet at eventuelle detaljregler som utfyller bestemmelsene i loven, skal gis i forskrift. Dette innebærer at selve kompetanseshjemmelen skal ligge i loven. Dersom det skal utfylles nærmere hva som ligger i kommunens kompetanse, kan det gjøres i forskrift. I så fall skal det framgå tydelig av forskriftshjemmelen at dette kan gjøres.

Når oppgaver legges til kommunen, skal de ikke legges til et bestemt kommunalt organ. Det er av hensyn til kommunestyrets helhetlige styring. Det er kommunestyret som er det øverste organet i kommunen og treffer vedtak på vegne av kommunen, hvis ikke annet følger av lov, jf. kommuneloven § 5-3. Det er viktig at kommunestyret og andre folkevalgte organer har reell mulighet til selv å gjøre seg kjent med hvilke oppgaver kommunen står ansvarlig for. Det samme gjelder kommunedirektøren, som er den øverste lederen av kommunens administrasjon. I tillegg bør det være enkelt for innbyggerne å finne fram til hvilke oppgaver som ligger hos kommunen.

2.2.4 Nærmere om delegering og tildeling av oppgaver til kommuner

«Oppgaver» til kommunene

Kommunene kan tildeles ulike typer ansvar og oppgaver. Det kan være ansvar for å sørge for at ulike typer tjenester tilbys eller gjøremål utføres, eller ansvar for å utøve myndighet overfor borgerne. I denne proposisjonen benyttes «opp-

gaver» til kommunene om både den *myndigheten* kommunene har, og de *pliktene* (herunder faktiske handlinger) kommunene er pålagt å gjennomføre. Myndighet vil for eksempel kunne omfatte kompetanse til å fatte enkeltvedtak og utferdige forskrifter, og å føre tilsyn. Plikter kan for eksempel omfatte det å sørge for ulike tjenester til innbyggerne. Det framgår av de ulike bestemmelsene eller av sammenhengen hvilke typer oppgaver kommunene har innenfor de enkelte områdene som omtales i denne proposisjonen.

«Delegering» og «tildeling» av oppgaver

I denne proposisjonen skilles det mellom *delegering* og *tildeling* av oppgaver til kommuner.

Tildeling av oppgaver innebærer at et forvaltningsorgan i lov eller forskrift er gitt kompetanse eller plikt til å utøve en nærmere bestemt oppgave. I slike tilfeller gis oppgaven i lov fra Stortinget, eller i forskrift med hjemmel i lov.

Delegering sikter til tilfeller der et organ gir et annet organ (normalt et organ som er underordnet det delegerende organet) adgang til å utøve myndighet som er lagt til det delegerende organet. Mottakerorganet får normalt en plikt til å utøve den delegerte myndigheten. Det delegerende organet kan i utgangspunktet instruere mottakerorganet om hvordan myndigheten skal utøves, og trekke myndigheten tilbake til seg når det ønsker det. Det delegerende organet gir verken fra seg sin egen kompetanse eller ansvaret for utøvelsen av den kompetansen som er delegert.

Delegering kan gjøres gjennom ulike former for vedtak, rundskriv, retningslinjer eller lignende. Delegering kan imidlertid også gjøres gjennom forskrift. Ettersom delegering innebærer at det delegerende organet kan styre mottakerorganets utføring av oppgavene, trekke oppgaven tilbake og står ansvarlig for utøvelsen av oppgaven, er det grunnleggende forskjeller mellom delegering og tildeling av oppgaver, også når delegeringen gjøres gjennom forskrift.

Delegering til kommuner er et særlig inngrep i det kommunale selvstyret, siden delegering innebærer at et annet forvaltningsorgan kan pålegge kommunen en oppgave, og instruere kommunen om oppgaveutførelsen. Begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov, jf. kommuneloven § 2-1. Kommuners stilling som selvstendige rettssubjekter innebærer at statsforvaltningen ikke har noen alminnelig instruksjons- og styringsmyndighet, slik Kongen

har over sine underordnede organer (innad i statsforvaltningen). Det betyr at dersom statsforvaltningen skal delegerer oppgaver til kommuner, må det være lovhjemmel for det. Det gjelder uavhengig av hvordan kommunen delegeres oppgaven.

Siden kommunene ikke er del av den hierarkisk oppbygde statsforvaltningen, bør ikke kommunene instrueres og styres som om de er en del av denne. De bør derfor ikke delegeres oppgaver, men tildeles oppgaver i lov fra Stortinget.

I denne proposisjonen og i lovforslaget benyttes også formuleringer som «tillegge», «gi», «legge til» og «overføre» oppgaver når Kongen eller departementet gjennom forskrift kan tildele oppgaver til kommuner. Der slike formuleringer er brukt, vil det ikke være adgang til å delegerer oppgavene, og dermed heller ikke adgang til å instruere kommunene om hvordan de skal løse oppgavene som følger av lov eller forskrift. Det vil være opp til kommunene å løse oppgavene innenfor rammene av det aktuelle regelverket. Endringer i kommunenes kompetanse må gjøres gjennom endringer i den aktuelle lov eller forskrift.

Særskilt om enkeltvedtak

For oppgaver som innebærer at det fattes *enkeltevedtak*, er det enkelte forskjeller på reglene om klage og omgjøring når oppgaver delegeres, og ikke tildeles kommuner. Ved delegering vil det delegerende organet være klageinstans, jf. forvaltningsloven § 28 andre ledd fjerde punktum. Det delegerende organet vil også ha adgang til å omgjøre kommunens vedtak, jf. forvaltningsloven § 35 andre og tredje ledd.

Ved oppgavetildeling til kommuner vil de alminnelige reglene om klageinstans i forvaltningsloven § 28 andre ledd komme til anvendelse. Hovedregelen etter første punktum er at kommunestyret eller fylkestinget (eller en særskilt klagenemnd opprettet av disse) er klageinstans for vedtak truffet av et kommunalt organ. Dersom det skal være statlig klageinstans i saker der en oppgave er lagt til kommunen i lov eller i medhold av lov, vil dette være et unntak fra forvaltningslovens regler som må ha hjemmel i den aktuelle loven. Skal andre statlige organer enn klageinstansen ha kompetanse til å omgjøre kommunens vedtak, må også dette fastsettes særskilt i den aktuelle loven. Slik særskilt regulering må begrunnes med grunnlag i forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-1 om at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør

begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.

Når det gjelder søksmål om gyldigheten av et enkeltvedtak, har tvisteloven § 1-5 regler om hvilket organ søksmålet skal reises mot. Søksmålet skal reises mot den myndighet som har truffet avgjørelsen i siste instans.

Rekkevidden av statsrådenes ansvar for oppgaver i kommunene

Dersom statsforvaltningen *delegerer* en oppgave til kommunene, vil den aktuelle statsråden være konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for oppgaveutførelsen til kommunen.

Når det gjelder *tildeling* av oppgaver til kommunene, er statsrådenes ansvar nærmere omtalt i Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel* punkt 5.5:

Som tidlegare vist har kommunane ei viktig rolle som forvaltningsorgan, som eit ledd i den offentlege administrasjonen. Men når Stortinget ved lov legg ansvaret for ei oppgåve til sjølvstendige rettssubjekt som kommunen eller fylkeskommunen, vil normalt den hierarkiske styrings- og instruksjonslinja frå staten vere broten. I juridisk teori er det påpeika at ministerstyret i så fall er avgrensa på den måten som følgjer av lova (Smith 2009, s. 263–264).

Departementet legg til grunn at når ansvaret for ei oppgåve ved lov er lagt til kommunen eller fylkeskommunen, er ikkje statsråden ansvarleg for korleis kommunen løyser oppgåva i konkrete saker. Statsrådets konstitusjonelle ansvar vil då vere avgrensa til å følgje med og føreslå reformer og lovendringar, jf. sektoransvaret (Smith 2009, s. 264).

Dersom staten vil gripe inn i konkrete forhold i kommunen, til dømes i samband med kommunens handtering av konkrete saker, må staten ha særskild heimel i lov.

Ved tildeling av oppgaver vil statsrådenes parlamentariske og konstitusjonelle ansvar altså vere avgrenset sammenliknet med statsrådenes ansvar ved delegering. Ansvaret vil avhenge av hvilke virkemidler det aktuelle departementet er gitt i lov, for eksempel gjennom tilsyn, særskilt omgjøringssadgang eller lovlighetskontroll.

I de tilfellene der det er fastsatt statlig klageinstans for vedtak truffet i kommunene, vil den ansvarlige statsråden kunne holdes ansvarlig for avgjørelser fattet av klageinstansen i tilknytning til

klagesaksbehandlingen. Det samme gjelder i tilfellene der det er statlig tilsyn, jf. særmerknaden til kommuneloven § 30-2 i Prop. 46 L (2017–2018) side 419.

I tråd med forvaltningsloven § 35, har en klageinstans også kompetanse til å omgjøre vedtak av eget tiltak. Som ved klagebehandling, vil statsråden etter omstendighetene kunne holdes konstitusjonelt ansvarlig der et statlig organ har omgjort eller vurdert omgjøring i en konkret sak. Ansvaret vil i prinsippet også kunne gjelde der statsforvaltningen har hatt slik kompetanse, men ikke brukt den. Det vil først og fremst være der statsforvaltningen har hatt særlig grunn til å handle, for eksempel ved en konkret anmodning om å omgjøre et ugyldig kommunalt vedtak, at spørsmålet om konstitusjonelt ansvar vil kunne reises. Dette vil måtte vurderes konkret i den enkelte sak. Både for omgjøring- og klagekompetansen vil det konstitusjonelle ansvaret være begrenset til statsforvaltningens myndighetsutøvelse, og vil dermed ikke direkte omfatte kommunens vedtak.

2.3 Prosessen for sektorlovgjennomgangen

Kommunal- og distriktsdepartementet har ledet arbeidet med å gå gjennom regelverk innenfor alle departementenes sektorer med mål om å lov- eller forskriftsfeste oppgaver som har blitt delegert fra statsforvaltningen. Departementet satte ned en interdepartemental arbeidsgruppe, som vurderte hvordan oppgavene innenfor ulike sektorer kunne lov- og forskriftsfestes.

Det har vært gjennomført en høring der både lovforslag og forslag til endringer i forskrifter har vært hørt samlet. Forslag til lovendringer følges opp i denne proposisjonen. Forslag til endringer i forskrifter vil bli fulgt opp i separate prosesser og vedtas av det aktuelle departement eller Kongen i statsråd. Forslagene til forskriftsendringene er i proposisjonen derfor kun omtalt som en orientering og for å gi et helhetlig bilde av sektorlovgjennomgangen.

Når sektorlovgjennomgangen er gjennomført, vil målet om at kommuner og fylkeskommuners oppgaver skal tildeles i lov og forskrift i all hovedsak være oppnådd (det er gjort enkelte avgrensninger i denne proposisjonen, jf. punkt 2.4). For fremtidig regelverk vil dette måtte følges opp ved at statsforvaltningen fortsetter med å tildele oppgavene i lov og forskrift, og ikke delegerer disse til kommunene.

2.4 Avgrensninger

Enkelte aktuelle lovområder er ikke omfattet av sektorlovgjennomgangen. Dette skyldes i hovedsak andre pågående lovendringsprosesser. I det følgende redegjøres det for lover som ikke er omfattet av forslagene i proposisjonen.

For det første avgrenses det i denne proposisjonen mot lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven) med forskrifter gitt i medhold av lovens §§ 20, 22 a og 28. Dette skyldes at regjeringen har oppnevnt et utvalg som skal utrede et forslag til en ny kulturmiljølov som erstatning for dagens kulturminnelov. Det følger av mandatet for lovutvalget at lovforslaget skal ta utgangspunkt i prinsippet om at kommuner og fylkeskommuner er selvstendige folkevalgte organer som får oppgavene sine fra Stortinget gjennom lov eller forskrift, og ikke ved delegering, slik systemet er i dagens kulturminnelov.

For det andre avgrenses gjennomgangen i denne proposisjonen mot forvaltningen av kirker og deres omgivelser. Lov 7. juli 1996 nr. 31 om Den norske kirke (kirkeloven) ble opphevet ved den nye trossamfunnsloven av 24. april 2020 nr. 31. Ved trossamfunnslovens ikrafttredelse utarbeidet Barne- og familiedepartementet og Klima- og miljødepartementet et nytt rundskriv – Q-06/2020 – om forvaltning av kirke, gravplass og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø. Rundskrivet viderefører noen forvaltningsrutiner som framgikk av det tidligere kirkerundskrivet T-3/2000, og beskriver enkelte nye rutiner, i hovedsak som følge av ny trossamfunnslov og regionreformen med overføring av oppgaver på kulturmiljøforvaltningens område fra Riksantikvaren til fylkeskommunene (ikrafttredelse 1. januar 2020). Enkelte av oppgavene som i rutinebeskrivelsene legges til fylkeskommunene, framgår ikke direkte av gjeldende kulturminnelov, gravplassloven eller trossamfunnsloven. Rundskrivet beskriver en overgangsordning for den kulturhistoriske forvaltningen av kirker med tilhørende omgivelser i påvente av ny kulturmiljølov.

Det avgrenses også mot lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven). Loven er for tiden under revisjon, og prinsippene som legges til grunn i denne proposisjonen vil bli ivaretatt i forbindelse med revisjonsarbeidet. Viltloven er derfor holdt utenfor gjennomgangen.

Tilskuddsordningene i landbruket er også holdt utenfor. Ordningene er forankret i lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova) § 18 og lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbrukslova) § 19, men rammene og profilen for utbetalinger

revideres årlig gjennom forhandlinger mellom staten og faglagene, og bevilges av Stortinget. Forhandlingsinstituttet innebærer at reglene må kunne endres raskt. Forvaltningen av midlene handler om å overføre store pengesummer fra staten til private aktører, og skjer innenfor statens økonomireglement. Departementet legger til grunn at forvaltningen av tilskuddene fortsatt bør skje gjennom delegering fordi tilskuddsforvaltningen hører inn under det konstitusjonelle og parlamentariske ansvaret landbruks- og matministeren har på dette området. Selv om kommunen har en rolle i forbindelse med utbetalingen av midler og kontrollen av aktørene, er det naturlig ikke et felt hvor det er hensiktsmessig å tildele kommunen myndighet. Kommunens rolle forankres likevel i forskrift, slik ordningen er i dag etter jordloven § 3, jf. § 18 og skogbruksloven § 19. Som følge av forslagene om at kommunens øvrige oppgaver etter jordloven og skogbruksloven skal tildeles, vurderer departementet at det er behov for å tydeliggjøre i lovene at kommunene kan delegeres oppgaver i forbindelse med tilskuddsforvaltningen, se punktene 10.4.3 og 11.4.1.

Videre avgrenses gjennomgangen i denne proposisjonen mot lov 21. juni 2002 nr. 45 om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportloven). I prosessen knyttet til sektorlovgjennomgangen har det blitt klart at en avskjæring av delegeringsadgangen med tilhørende instruksjonsmyndighet på yrkestransportlovens område kan få uønskede konsekvenser, som kan ha betydning for blant annet oppgavetildelingen til fylkeskommunene. Det er derfor nødvendig å gjennomgå yrkestransportloven i et eget løp, slik at det kan gjøres en grundigere vurdering av (i) konsekvensene av at tidligere delegerte oppgaver overføres til fylkeskommunen – med tap av instruksjonsmyndighet, og (ii) om det er behov for å beholde dagens delegeringsadgang for enkelte oppgaver eller tilpasse systemet på andre måter. Hensynene bak sektorlovgjennomgangen vil, så langt det lar seg gjøre, ivaretas i gjennomgangen av yrkestransportloven. Eventuelle unntak fra hovedregelen om oppgavetildeling vil begrunnes særskilt.

I tillegg avgrenses gjennomgangen i denne proposisjonen mot lov 5. juni 2009 nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven). Klima- og miljødepartementet utarbeider nå en egen høringssak med forslag til endringer i markaloven med sikte på å forenkle og klargjøre enkelte bestemmelser. Flere av de bestemmelsene som departementet foreslår å

endre, berører også kommunens myndighet etter markaloven. Klima- og miljødepartementet har, i samråd med Kommunal- og distriktsdepartementet, kommet til at det derfor er mest hensiktsmessig og oversiktlig å endre bestemmelser om kommunens myndighet som en del av arbeidet med å revidere markaloven. Prinsippene som legges til grunn i denne proposisjonen, vil bli ivaretatt i forbindelse med arbeidet. Det er ventet at en sak om dette vil sendes på høring i løpet av 2024. Det foreslås derfor ingen endringer i markaloven i denne proposisjonen.

2.5 Høringen

2.5.1 Forslagene i høringsnotatet

Lovforslaget ble sendt på offentlig høring 12. juni 2023 med høringsfrist 12. oktober 2023. Høringsnotatet var også tilgjengelig på regjeringens nettsider.

I høringsnotatet ble det foreslått endringer i forurensningsloven med forskrift, naturmangfoldloven, friluftsløven, lakse- og innlandsfiskloven, vegtrafikkloven, veglova, konsesjonsloven med forskrift, skogbruksloven, jordloven med forskrift, vannressursloven og pengespilloven. Noen aktuelle lovområder var ikke omfattet av gjennomgangen og forslagene i høringsnotatet, i hovedsak som følge av andre pågående lovprosesser, se punkt 2.4.

Endringene som ble foreslått gikk ut på at oppgavetildeling til kommunene tas inn i, eller klargjøres i lov på lovområder der dette ikke allerede er blitt gjort. Eventuelle detaljregler som utfyller bestemmelsene i lovene, ble foreslått tatt inn i forskrifter. Noen av endringsforslagene gikk ut på at det tas inn slike forskriftshjemler i de ulike lovene, slik at det blir klart at den nærmere oppgavetildelingen må vedtas gjennom forskrift. Videre ble det i enkelte lover foreslått oppheving av hjemler for delegering av oppgaver til kommunene, og oppheving av ulike former for delegeringsvedtak rettet mot kommuner.

Høringsnotatet hadde også en generell del der prinsipper og vurderinger som ligger til grunn for gjennomgangen ble omtalt, samt avgrensninger og begrepsavklaringer.

Forslagene innebar i all hovedsak ikke endringer i kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver. Det ble i høringsnotatet likevel i forskrifter etter henholdsvis forurensningsloven og vannressursloven foreslått å gjøre to mindre justeringer i kommunens oppgaver. Det ble også foreslått to nye lovhemler i henholdsvis vegtrafikkloven og pengespilloven som ga mulighet til å til-

dele nye oppgaver. Disse er nærmere omtalt i tilknytning til de enkelte forslagene i punktene 3, 13, 7 og 14.

2.5.2 Høringsinstansene

Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Barneombudet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Brønnøysundregistrene

Datatilsynet

Digitaliseringsdirektoratet

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap

Distriktssenteret

Finanstilsynet

Forbrukerrådet

Forbrukertilsynet

Helsedirektoratet

Husbanken

Konkurransetilsynet

Kulturdirektoratet

Landbruksdirektoratet

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Miljødirektoratet

Nord universitetet

Norges handelshøyskole NHH

Norges Bank

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Norges vassdrags- og energidirektorat

Oslo Met

Statens helsetilsyn

Statens kartverk

Statens vegvesen

Statsforvalterne

Statistisk sentralbyrå

Sysselemesteren på Svalbard

Universitetet i Agder

Universitetet i Bergen

Universitetet i Oslo

Universitetet i Stavanger

Universitetet i Tromsø

Utdanningsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet

Riksrevisjonen

Sámediggi – Sametinget

Sivilombudet – Stortingets ombud for kontroll med forvaltningen

Endringer i sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter (tilpasning til kommuneloven)

Fylkeskommunene	Senterpartiet
Kommunene	Sosialistisk Venstreparti
Longyearbyen lokalstyre	Venstre
Kommunalbanken	Høringsnotatet ble også lagt ut på regjeringens nettsider, hvor det ble informert om at alle kan avgi høringsuttalelse.
SIVA – Selskapet for industrivekst	Departementet har mottatt høringssvar til forslagene fra 35 instanser. Disse instansene har hatt merknader til forslagene:
Advokatforeningen	Landbruksdirektoratet
Akademikerne	Miljødirektoratet
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Statens vegvesen
Avfall Norge	Statsforvalteren i Agder
Delta	Statsforvalteren i Innlandet
Fagforbundet i Norge	Statsforvalteren i Oslo og Viken
Fellesforbundet	Askøy kommune
Forum for kontroll og tilsyn	Fredrikstad kommune
Friluftsrådernes landsforbund	Hamar kommune
Handelshøyskolen BI	Horten kommune
KS – Kommunesektorens organisasjon	Larvik kommune
Landsorganisasjonen i Norge	Oslo kommune
NITO	Ringerike kommune
Norges handelshøyskole	Ringsaker kommune
Norges Juristforbund	Stange kommune
Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund	Stavanger kommune
Norges kommunerevisorforbund	Sveio kommune
Norges kulturvernforbund	Sør-Varanger kommune
Norsk journalistlag	Trondheim kommune
Norsk Kommunalteknisk Forening	Agder fylkeskommune
Norsk Presseforbund	Rogaland fylkeskommune
Norsk Psykologforening	Trøndelag fylkeskommune
Norsk Redaktørforening	Vestland fylkeskommune
Norsk Rådmannsforum	Fagforbundet
Norsk Vann	KS – Kommunesektorens organisasjon
Næringslivets Hovedorganisasjon	Norsk kommunedirektørforbund
Revisorforeningen	Norsk vann
Samarbeidsrådet for yrkesopplæring	Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke har merknader til forslagene:
Samfunnsbedriftene	Arbeids- og velferdsdirektoratet
Unio	Brønnøysundregistrene
Utdanningsforbundet	Forsvarsdepartementet
Virke	Justis- og beredskapsdepartementet
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund	Norges vassdrags- og energidirektorat
Arbeiderpartiet	Statens kartverk
Demokratene	Statistisk sentralbyrå
Det Liberale Folkepartiet	Forum for kontroll og tilsyn
Fremskrittspartiet	
Høyre	
Kristelig Folkeparti	
Kystpartiet	
Miljøpartiet De Grønne	
Norges Kommunistiske Parti	
Partiet De Kristne	
Pensjonistpartiet	
Piratpartiet	
Rødt	
Samfunnspartiet	

2.5.3 Overordnet om høringsinnspillene

Det har kommet inn 35 hørings svar. 17 av disse er fra kommuner og fylkeskommuner. Resten av høringsuttalelsene er i hovedsak fra ulike statlige organer og interesseorganisasjoner.

Det er åtte høringsinstanser som ikke har merknader. 22 høringsinstanser gir uttrykkelig støtte til forslaget. Det er ingen av høringsinstansene som gir uttrykk for å være imot høringsforslaget som helhet. Mange høringsinstanser har innspill til de konkrete lov- og forskriftsforslagene innenfor ulike lovområder, blant annet merknader som handler om klargjøring av lovteksten, brukervennlighet, lovtekniske forhold og hvor i regelverket oppgavetildelingen bør tas inn. Nedenfor gis det en kortfattet omtale av de mer overordnede høringsinnspillene. Øvrige synspunkter fra høringsinstansene blir nærmere omtalt i tilknytning til de enkelte lovforslagene i punktene 3 til 14.

Blant høringsinstansene er det generelt bred oppslutning til sektorlovgjennomgangen og til forslagene. Flere gir uttrykk for at det er positivt at departementet gjør denne gjennomgangen, slik at kommunenes oppgaver blir klargjort gjennom lov og forskrift. For eksempel slutter *KS* seg til forslagene. Videre uttaler *Norsk kommunedirektørforum*:

Endring av lovbestemmelsene slik regjeringen foreslår vil **klargjøre** hvem som kan tildele oppgaver til kommunesektoren, og Kommunedirektørforum støtter arbeidet og forslagene.

Forslagene innebærer også en **forenkling**, og derved blir det enklere å forstå, kommunisere og overholde styringslinjene mellom statsforvaltningen og kommunesektoren. En slik klarhet og forutsigbarhet har også verdi for allmenheten og landets innbyggere.

[...] Det har stor prinsipiell betydning for lokaldemokratiet nettopp at oppgavene tildeles gjennom lover som vedtas i Stortinget, og ikke gjennom beslutninger, instruksjoner eller delegering fra andre deler av statsforvaltningen – som

om kommunesektoren er en del av statsforvaltningen.

Flertallet av kommunene og fylkeskommunene som har sendt inn hørings svar støtter opp om gjennomgangen. *Sveio kommune* uttaler:

Sveio kommune støtter dei vurderingane som kjem fram i høyringsnotatet frå Regjeringa. Det er eit rett prinsipp at oppgåver som ligg til kommunane og fylkeskommunane, har heimel i lover og forskrifter, og ikkje i delegeringsvedtak frå statsadministrasjonen.

Vestland fylkeskommune støtter også opp om endringsforslagene:

Vestland fylkeskommune er positiv til forslaga til endringar i særlovgevinga. Vestland fylkeskommune meiner endringane vil bidra til ei meir føreseieleg og tilgjengeleg oppgavetildeling til kommunane/fylkeskommunane. Vestland fylkeskommune meiner ei konsekvent gjennomføring av oppgavetildeling i lov/forskrift vil støtte opp under det fylkeskommunale sjølvstyre.

Noen høringsinstanser har gitt innspill til hvilke oppgaver kommuner og fylkeskommuner bør ha. Noen høringsinstanser, blant andre *Larvik kommune*, påpeker at kommunene må kompenseres for de oppgavene de tildeles. Til disse innspillene vil departementet understreke at forslagene i all hovedsak ikke dreier seg om å endre de eksisterende oppgavetildelingene, men å lov- og forskriftsfeste oppgaver som allerede ligger til kommunene og fylkeskommunene. Innspill som knytter seg til forskriftsforslagene om mindre justeringer i oppgavetildelingene, kommenteres i tilknytning til omtalen av de aktuelle sektorlovene. Departementet vil understreke at det er et viktig prinsipp i den statlige styringen av kommunesektoren at kommunene kompenseres fullt ut for merutgifter som følge av endringer i oppgaver eller regelverk.

3 Forurensningsloven (Klima- og miljødepartementet)

3.1 Gjeldende rett

Kommunen har oppgaver etter lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) på områdene avfall, avløp, beredskap mot akutt forurensning, støy, lokal luftkvalitet, forurenset grunn og landbruk.

Oppgavene er delvis plikter i form av *gjøremål*, og delvis plikter i form av *myndighetsutøvelse*, der kommunen forvalter et avgrenset saksområde etter loven gjennom å håndheve brudd, gi tillatelser o.l. Med «gjøremål» siktes det til oppgaver kommunen skal sørge for at blir gjennomført, det vil si plikter i form av annet enn myndighetsutøvelse. Eksempler på gjøremål er plikten til å samle inn husholdningsavfall og til å sørge for måling av lokal luftkvalitet. Eksempler på områder der kommunen har myndighet for et saksområde etter loven, er utslipp av avløpsvann og forurenset grunn i forbindelse med bygge- og gravesaker.

I forurensningsloven § 81 tredje ledd er Kongen gitt kompetanse til å pålegge kommunen å utføre *gjøremål* etter loven. Det ligger ingen begrensninger i loven med hensyn til hvilke områder kommunen kan bli pålagt slike gjøremål på. Noen av kommunens gjøremål følger direkte av loven. I noen grad følger også hjemmelen for å gi kommunen ytterligere gjøremål av bestemmelser knyttet til konkrete saksområder, blant annet i kapittel 5 om avfall (for eksempel §§ 29 og 31). Det er bare gjøremål som er gitt med hjemmel i slike bestemmelser knyttet til konkrete saksområder i loven. Kommunens gjøremål er mest omfattende på avfallsområdet, og hovedinnholdet i pliktene følger direkte av lovens kapittel 5. Det er gitt forskrifter med konkretisering og delvis utvidelse av pliktene, blant annet plikten til å tilby mottak av visse mengder avfall av ulike typer. På avløpsområdet er pliktene i hovedsak regulert i lovens kapittel 4. Det samme gjelder plikten til å etablere kommunal beredskap mot akutt forurensning, som er regulert i kapittel 6. På de øvrige områdene kommunen har gjøremål på, følger kravene av forskrift. Dette gjelder lokal luftkvalitet og støy.

Når det gjelder kommunens *myndighet* etter loven, er det hjemmel for å delegere slike myndighetsoppgaver til kommunen i § 81 andre ledd. Kompetansen etter de enkelte bestemmelsene i forurensningsloven er i stor grad lagt til «forurensningsmyndigheten». Det følger av § 81 første ledd hvilke organer dette kan være, herunder kommunen, jf. første ledd bokstav c. Kongen er i andre ledd gitt kompetanse til å fastsette hvilket organ som kan treffe vedtak etter loven. Kongens myndighet er delegert til Klima- og miljødepartementet i kongelig resolusjon 8. juli 1983. Av tredje ledd siste punktum framgår det at Kongen kan gi instruks om utøvelse av myndighet og om delegasjon. Denne instruksjonsadgangen er så vidt departementet kjenner til, ikke blitt benyttet tidligere.

Kommunens plikter i form av myndighetsutøvelse, følger både direkte av loven, av forskrifter, rundskriv og av delegeringsbrev. Myndighet som følger direkte av loven, er begrenset til områdene avfall og avløp. På avløpsområdet er myndighet i tillegg gitt i forskrifter med materielle bestemmelser. Det samme gjelder for områdene forurenset grunn, støy, lokal luftkvalitet og landbruk. Det er i tillegg delegert myndighet for avfall, forurenset grunn og lokal luftkvalitet i Klima- og miljødepartementets rundskriv T-5/98 og i delegeringsbrev fra departementet i perioden etter 1998. I rundskriv T-5/98 er det i tillegg gitt en generell delegering av myndighet etter loven til kommunen av en rekke bestemmelser som kommunen kan bruke i oppfølgingen av enkelt saker, for eksempel pålegg om undersøkelser, rett til granskning (tilsyn), tvangsmulkt, umiddelbar gjennomføring mm. Rundskrivet tolkes slik at det gir kommunen myndighet etter bestemmelsene som er nevnt der innenfor alle saksområder der kommunen er tildelt myndighet uavhengig av om myndigheten er lagt til kommunen i loven gjennom forskrifter til loven, eller delegert gjennom rundskriv eller brev.

Fylkeskommunen er også listet opp som forurensningsmyndighet i § 81. Fylkeskommunen har imidlertid ingen myndighet eller gjøremål etter loven.

3.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en ny bestemmelse i forurensningsloven (§ 82) der det positivt angis hvilke saksområder kommunen kan få tildelt henholdsvis myndighet og gjøremål på, og at det gis en hjemmel til Kongen til å gi forskrifter om tildeling av oppgaver innenfor disse saksområdene. Endringen innebar at det ikke lenger kan delegeres myndighet til kommunen etter forurensningsloven i for eksempel rundskriv eller brev. I tråd med dette foreslo departementet også endringer i § 81.

Kommunen har ikke i dag myndighet etter forurensningsloven på klimaområdet eller for akutt forurensning. Departementet viste i høringsnotatet til at det pågår et arbeid med forslag til tildeling av myndighet på begge disse områdene. Departementet foreslo derfor at lokale klimagassutslipp og akutt forurensning tas inn i oppstillingen av saksområder kommunene kan få tildelt myndighet på, slik at hjemmel for det pågående arbeidet sikres. Departementet foreslo også at kommunene får hjemmel til å bruke det virkemiddelet som følger av forurensningsloven § 24 andre ledd innenfor sitt myndighetsområde på avløp.

Departementet foreslo at kommunens myndighet samles i én forskrift som gis med hjemmel i ny § 82 tredje ledd, slik at regelverket blir oversiktlig og tilgjengelig for kommunen, se forslag til forskrift i høringsnotatets punkt 7. I forskriften foreslo departementet å angi alle saksområdene kommunen har myndighet på og hvilke bestemmelser i loven kommunen har myndighet etter. Departementet foreslo at også kommunens egen forskriftskompetanse etter loven, framgår av forskriften.

Forskriften vil erstatte rundskriv T-5/98 og alle generelle delegeringsbrev fra departementet til kommunene. Gjeldende forskrifter med materielle bestemmelser videreføres. Dette gjelder med unntak av den myndigheten kommunen har for støy fra vindmøller og sivile skytebaner, samt støy og støv fra motorsportbaner som følger av forskrift 30. september 2019 nr. 1289 om myndighet til kommunene etter forurensningsloven. Departementet foreslo at kommunens myndighet for disse saksområdene ikke skal følge av ny foreslått forskrift. Departementet viste videre til at endringer i myndighetsfordelingen i forskrifter i framtiden også bør følges av en endring i den nye forskriften.

Departementet foreslo at det i forurensningsloven § 82 fjerde ledd tas inn en bestemmelse som

gir Miljødirektoratet kompetanse til å endre myndighetsfordelingen i enkeltsaker dersom kommunen ber om det, ved at kommunens myndighet i stedet legges til statsforvalteren eller Miljødirektoratet.

Med hensyn til hvem som skal være klageinstans for kommunens vedtak etter loven, la departementet til grunn at de foreslåtte lovendringene i §§ 81 og 82 ikke vil medføre faktiske endringer. For enkeltvedtak fattet av kommunen etter bestemmelser der myndighet er lagt til kommunen direkte i loven, gjelder fortsatt forvaltningsloven § 28 andre ledd første og andre punktum om at klageinstansen ligger til organer i kommunen. Med hjemmel i forurensningsloven § 85 andre ledd siste punktum kan departementet fastsette en annen klageinstans enn det som følger av forvaltningsloven. Departementet foreslo at det med hjemmel i § 85 tas inn en bestemmelse om klageinstans i forskrift om kommunens myndighet § 8, som stadfester dagens ordning, slik at statsforvalteren vil være klageinstans for de fleste av kommunens vedtak. Statsforvalterens klagebehandlingsmyndighet vil etter dette følge av forskriften i stedet for av delegering fra departementet i rundskriv T-3/12. Departementet kan i dag løfte en klagesak til Miljødirektoratet eller departementet som følge av at myndighet er delegert til statsforvalteren gjennom et rundskriv. Når statsforvalterens myndighet skal følge av forskrift, må det være hjemmel i forskriften til å gjøre et slikt unntak. Departementet foreslo derfor at det tas inn en bestemmelse i forskriften om dette.

Når det gjelder kommunens pålagte gjøremål, for eksempel kommunens plikt til å sørge for innsamling av husholdningsavfall, var det etter departementets vurdering tilstrekkelig oversiktlig i dag hva som er kommunens plikter, selv om disse er spredt på flere forskrifter. Dette skyldes at gjøremålene i all hovedsak er forankret i loven, og er begrenset til noen få saksområder. Det var derfor etter departementets vurdering ikke behov for å gjøre endringer i forskrifter til loven for å samle disse pliktene. Oversikt kan i stedet gis gjennom veiledning.

Departementet foreslo at Kongens myndighet etter § 82 tredje ledd delegeres til Klima- og miljødepartementet.

I tråd med føringene for gjennomgangen foreslo departementet å fjerne bestemmelsen om instruksjon og delegering i forurensningsloven 81 tredje ledd. Departementet foreslo også å rette opp en inkurie i bestemmelsen.

3.3 Høringsinstansenes syn

Det har kommet inn 12 hørings svar som omtaler forslaget til endringer i forurensningsloven og forslaget til forskrift om kommunens myndighet etter forurensningsloven. Alle er positive til å lov- og forskriftsfeste kommunens myndighet.

Høringsinnspill til det materielle innholdet i forskriften vil behandles i en egen prosess.

Miljødirektoratet, Stange kommune, Ringsaker kommune, Ringerike kommune, Horten kommune, Hamar kommune, Fredrikstad kommune, Statsforvalteren i Oslo og Viken og Statsforvalteren i Innlandet støtter forslagene til lovendringer og ny forskrift. Flere framhever at forskriften vil gjøre kommunene bedre i stand til å få oversikt over hvilke saksområder de har myndighet på og hvilke bestemmelser i loven de kan anvende på disse områdene.

Norsk vann og Oslo kommune støtter forslaget til lovfesting, men har innspill til forskriftsforslaget. De mener at det å samle all myndighet i én forskrift ikke er tilstrekkelig oversiktlig og brukervennlig for de som jobber i kommunen og deres innbyggere. De ønsker i stedet at kommunens myndighet skal framgå direkte av loven, og viser til at kommunens myndighet etter flere bestemmelser allerede følger direkte av loven. Alternativt ønsker de at kommunens myndighet skal framgå direkte av gjeldende forskrifter, ikke av en samleforskrift.

Fredrikstad kommune foreslår at lovens system endres, slik at man går bort fra å bruke «forurensningsmyndigheten» fordi det krever at den konkrete fordelingen av myndighet må skje i forskrift.

Miljødirektoratet og Horten kommune er positive til at Miljødirektoratet i forslaget til § 82 gis myndighet til å kunne løfte enkeltsaker fra kommunen dersom kommunen ønsker det.

Statsforvalteren i Innlandet etterspør en klar- gjøring av hvordan den nye bestemmelsen i § 82 fjerde ledd forholder seg til eksisterende bestemmelser som åpner for endringer i myndighetsfordeling. *Norsk vann og Oslo kommune* peker på behovet for å endre forurensningsloven § 48 a om statlig tilsyn med kommunene dersom de foreslåtte endringene vedtas.

Hamar kommune, Stange kommune og Ringerike kommune peker på behovet for lovendringer for at kommunen skal kunne finansiere drift av private anlegg de overtar med hjemmel i forurensningsloven § 24 andre ledd.

Stange kommune, Ringsaker kommune, Hamar kommune og Ringerike kommune foreslår at forurensningsloven § 73 endres slik at inndre-

vet tvangsmulkt tilfaller kommunen i stedet for staten. De viser til at dette er ordningen etter plan- og bygningsloven, og mener at det er naturlig, som følge av at kommunen ikke er en del av statsforvaltningen, at inntekter fra tvangsmulkt kommunen selv ilegger derfor går til kommunen.

Ringerike kommune, Horten kommune, Hamar kommune og Stange kommune trekker fram at de økonomiske rammebetingelser for kommunene ikke er tilpasset alle oppgavene de har.

3.4 Departementets vurderinger og forslag

3.4.1 Ny bestemmelse i forurensningsloven om kommunens myndighet og gjøremål

Systemet i forurensningsloven der myndighet i de fleste bestemmelsene er lagt til «forurensningsmyndigheten», og at den nærmere fordelingen skjer gjennom delegering etter § 81, er omtalt i punkt 3.1.

I dag er det ingen begrensninger i ordlyden i forurensningsloven § 81 med hensyn til hvilke oppgaver som kan delegeres til kommunen etter loven. Dette er ikke i tråd med føringene i sektorlovgjennomgangen. Etter departementets vurdering er det behov for å endre forurensningsloven slik at det sikres at oppgaver ikke delegeres til kommunene, og slik at Kongens myndighet til å tildele oppgaver til kommunene begrenses til konkrete saksområder.

Departementet foreslår at det gjøres endringer i § 81 som viser til at for myndighet og gjøremål for kommunene gjelder i stedet § 82, som tas inn som en ny bestemmelse i loven. I § 82 foreslår departementet at det positivt angis hvilke saksområder kommunen kan få tildelt myndighet og gjøremål på, og at det gis en hjemmel til Kongen til å gi forskrifter om tildeling av oppgaver innenfor disse saksområdene. Dette vil innebære at det ikke lenger kan delegeres myndighet til kommunen etter forurensningsloven i for eksempel rundskriv eller brev. Videre foreslår departementet å fjerne bestemmelsen om instruksjon i forurensningsloven § 81 tredje ledd andre punktum. Så vidt departementet kjenner til, har ikke bestemmelsen vært benyttet. Endringen vurderes derfor ikke å ha noen praktisk betydning.

Når kommunene ikke lenger skal delegeres myndighet, vil ikke forvaltningsloven § 28 andre ledd fjerde punktum komme til anvendelse. Det følger av bestemmelsen at vedkommende statlige

organ er klageinstans når vedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan. For å opprettholde dagens klageordning, der statsforvalteren er klageinstans for de fleste av kommunens vedtak, må dette fastsettes i lov eller i forskrift med klar hjemmel i lov, se omtale av dette i punkt 2.2.4. Det følger allerede av forurensningsloven § 85 andre ledd tredje punktum at departementet kan fastsette en annen klageinstans enn den som følger av de alminnelige reglene i forvaltningsloven § 28 andre ledd. Departementet vil derfor med hjemmel i denne bestemmelsen i forurensningsloven fastsette i forskrift at statsforvalteren er klageinstans. I høringsnotatets punkt 7 foreslås en ny forskrift om kommunens myndighet etter forurensningsloven der det blant annet framgår at statsforvalteren er klageinstans over enkeltvedtak truffet av kommunen i medhold av forskriften eller andre forskrifter gitt med hjemmel i forurensningsloven.

Kommunen har ikke i dag myndighet etter forurensningsloven på klimaområdet eller for akutt forurensning. Det pågår en utredning av om kommunen bør få myndighet til å stille krav til utslipp av klimagasser fra bygg- og anleggsplasser. I forbindelse med vedtakelsen av kongelig resolusjon 22. desember 2021 om overføring av forvaltningsansvaret for og delegering av myndighet etter forurensningsloven § 44 til Nærings- og fiskeridepartementet, ble det vurdert om det skulle åpnes for videre delegering av myndighet til kommunen til å følge opp akutt forurensning. Av tids hensyn ble ikke dette spørsmålet ferdig vurdert i arbeidet med denne proposisjonen. Departementet foreslår derfor at lokale klimagassutslipp og akutt forurensning tas inn i opplistingen av saksområder kommunene kan få tildelt myndighet på, slik at hjemmel for disse arbeidene sikres.

På de områdene der kommunens myndighet framgår direkte av loven i dag, er kommunen gitt eksklusiv myndighet. Det vil si at de ikke deler myndighet med for eksempel statsforvalteren etter samme bestemmelse. Dette gjelder flere bestemmelser i kapittel 4 om avløp og kapittel 5 om avfall. Lovgiver har her vurdert og tatt stilling til at bare kommunen skal ha myndighet. Etter de aller fleste bestemmelsene i loven er det imidlertid flere organer som er «forurensningsmyndighet», og som kan utøve myndighet etter disse bestemmelsene på de saksområdene de er delegert. Enkelte høringsinstanser mener kommunens myndighet, innenfor *alle* saksområder, bør framgå direkte av loven. Departementet har vurdert innspillet, men vurderer at dette ikke vil være en god lovteknisk løsning slik loven nå er

bygget opp. Dersom det skal framgå av ordlyden hvilke organer som har myndighet etter den enkelte bestemmelse, vil dette føre til at loven blir svært uoversiktlig.

Etter departementets vurdering er det viktig å sørge for at kommunen kan finne en samlet oversikt over sine oppgaver og myndighet etter forurensningsloven. Etter departementets vurdering vil forslaget til forskrift om kommunens myndighet (se omtale av denne under punkt 3.2) i kombinasjon med veiledning være godt egnet til å gi kommunen nødvendig oversikt og nærmere beskrivelse av kompetansen de har fått.

Forslaget til ny forskrift om kommunens myndighet, som var på høring sammen med lovendringene, følges opp av Klima- og miljødepartementet i en egen prosess. I forskriften foreslo departementet å angi alle saksområdene kommunen har myndighet på og hvilke bestemmelser i loven kommunen har myndighet etter. Videre foreslo departementet i forskriften en mindre justering i oppgavetildelingen, ved at kommunen får myndighet etter forurensningsloven § 24 andre ledd til å pålegge andre enn eier av et avløpsanlegg å drifte anlegg.

3.4.2 Miljødirektoratets kompetanse til å endre myndighet i enkeltsaker

Departementet foreslår videre at det i forurensningsloven § 82 fjerde ledd tas inn en bestemmelse som gir Miljødirektoratet kompetanse til å endre myndighetsfordelingen i enkeltsaker, ved at kommunens myndighet i stedet legges til statsforvalteren eller Miljødirektoratet. Dette kan kun gjøres dersom kommunen ber om det. Det viktigste hensynet i Miljødirektoratet sin vurdering av om myndigheten i en sak skal løftes, vil være om dette vil føre til en mer hensiktsmessig håndtering av den konkrete saken. Et eksempel er kompliserte saker der kommunen ikke har nødvendig kompetanse. Et annet og praktisk eksempel er saker der flere forhold ved en virksomhet krever regulering etter forurensningsloven med ulik myndighetsfordeling. I slike tilfeller vil en mulighet til å løfte kommunens myndighet til statlig nivå gi en hensiktsmessig håndtering av saken ved at all myndighet etter loven samles på én hånd.

Forslaget om at Miljødirektoratet skal kunne løfte kommunens myndighet i enkeltsaker vil gjelde parallelt med eksisterende ordninger for endring av myndighet i enkeltsaker, for eksempel den som følger av forurensningsforskriften kapittel 2 om opprydding i forurenset grunn.

3.4.3 Andre endringer

I etterkant av høringen har departementet sett behov for å presisere i loven at dersom departementet skal tildele *fylkeskommunen* oppgaver etter loven, må det gjøres gjennom forskrift. Departementet foreslår at dette presiseres i § 82 tredje ledd. Fylkeskommunen kan dermed ikke delegeres myndighet etter loven. Fylkeskommunen er listet opp som forurensningsmyndighet i § 81, men har i dag ingen oppgaver etter loven.

Departementet har oppdaget at det ved en inkurie ikke ble gjort endringer i henvisningen til § 84 i § 81 tredje ledd da § 84 ble opphevet ved lov 21. juni 1996 nr. 36. Henvisningen gir ikke mening etter at ny § 84 ble tilføyd med nytt innhold ved lov 14. juni 2013 nr. 52. Departementet foreslår derfor også å fjerne denne henvisningen, slik at hele § 81 tredje ledd andre punktum tas ut.

Departementet er enig i innspillene om å endre forurensningsloven § 48 a om statlig tilsyn med kommunene i tråd med forslaget om at kommunens myndighet i fremtiden skal fastsettes med hjemmel i forurensningsloven § 82 i stedet for § 81. Forurensningsloven § 48 a går ut på at Statsforvalteren kan føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i eller i medhold av blant annet § 81. Siden kommunens

myndighet nå vil framgå av § 82, foreslår departementet å endre § 48 a slik at den henviser til § 82 i stedet for § 81. Dette medfører ingen realitetsendringer, og det er derfor ikke nødvendig med høring av dette forslaget.

Forslaget fra *Stange kommune*, *Ringsaker kommune*, *Hamar kommune* og *Ringerike kommune* om at inntektene fra tvangsmulkt som er ilagt av kommunen etter forurensningsloven § 73 bør tilfalle kommunen faller utenfor rammene av sektorlovgjennomgangen. Departementet vurderer derfor ikke dette nærmere her.

Departementet vurderer ikke nærmere innspillene fra enkelte høringsinstanser om behovet for endringer i kommunenes inntektssystem og innføring av tilskuddsordninger, og viser til at gjennomgangen ikke har som formål å endre eksisterende oppgavefordeling. Lov- og forskriftsendringene skal derfor ikke medføre økonomiske konsekvenser for kommunene. Dette er omtalt i punkt 15. Departementet vil for øvrig påpeke at et krav om lov- og forskriftsfesting av kommunens oppgaver fremover vil sikre en bedre prosess med hensyn til utredning av økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene, og offentlig høring av forslag til endringer, før kommunene får tildelt nye oppgaver.

4 Naturmangfoldloven (Klima- og miljødepartementet)

4.1 Gjeldende rett

4.1.1 Naturmangfoldloven § 62 andre ledd første punktum

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 62 andre ledd første punktum gir Kongen hjemmel til å bestemme at kommunen er myndighet etter nærmere angitte bestemmelser i eller i medhold av loven.

Kommunen er gitt en sentral rolle i naturforvaltningen etter naturmangfoldloven. Kommunens oppgaver etter loven følger dels av loven selv, se for eksempel § 18 fjerde ledd og kapittel VI om utvalgte naturtyper, dels av forskrifter med hjemmel i loven, og dels av delegeringsvedtak.

Da naturmangfoldloven ble vedtatt, var det alminnelig praksis innenfor naturforvaltningen at kommunen ble tildelt myndighet i forskrift, eller ved delegeringsvedtak med hjemmel i forskrift. Adgangen ble videreført ved vedtagelsen av loven. Av forarbeidene framgår det at sentrale hensyn ved videreføringen var å sikre en fleksibilitet i forvaltningen som kan tilpasses ulike saksfelts kompleksitet og karakter, og samtidig ta høyde for kommuners kompetanse og kapasitet. En slik ordning ivaretar også hensynet til viktige nasjonale og internasjonale interesser i naturforvaltningen.

4.1.2 Særlig om områdevern etter lovens kapittel V

Alle landets kommuner fikk i 1998 tilbud om å få delegert forvaltningsmyndighet for verneområder etter den dagjeldende naturvernloven. Unntatt fra dette tilbudet var nasjonalparker og våtmarksområder av internasjonal betydning (Ramsarområder). I 2009 hadde om lag 70 kommuner takket ja til tilbudet. Ved fastsettelsen av naturmangfoldloven ble adgangen til slik delegering lovfestet i § 62 andre ledd første punktum. Av denne bestemmelsen følger det at Kongen kan bestemme at kommunen er myndighet etter nærmere angitte bestemmelser i eller i medhold av loven.

Det følger av forarbeidene til bestemmelsen at delegering til kommunene forutsetter at kommunene frivillig ønsker å påta seg oppgaven, og at delegeringen må knyttes til bestemte bestemmelser i loven eller forskrift med hjemmel i loven, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 446. Det framgår av uttalelsene at bestemmelsen først og fremst tar sikte på å gi hjemmel for å fortsette den etablerte praksisen med delegering av forvaltningsmyndighet for verneområder til kommuner som ønsker det. Dette er i tråd med langvarige politiske ønsker og føringer om stor grad av lokal forvaltning av verneområder. Videre ivaretar det prinsippet i kommuneloven § 2-2 andre ledd om at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.

Forvaltningsmyndigheten for slike verneområder blir utpekt i eller i medhold av det enkelte vedtak om fastsetting av verneforskrift. For eksisterende verneområder der kommunen er forvaltningsmyndighet, er dette hovedsakelig løst ved at det i den enkelte verneforskrift er fastslått at Miljødirektoratet har adgang til å fastsette hvem som skal være forvaltningsmyndighet for det aktuelle verneområdet, og et tilhørende delegeringsvedtak fra direktoratet.

Av naturmangfoldloven § 62 andre ledd andre punktum følger det videre at «Kongen kan instruere kommunene om utøvelsen av delegert myndighet etter bestemmelser gitt i eller i medhold av kapittel V.» Av Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 445 følger det videre at «staten i forbindelse med delegasjon av forvaltningsmyndighet for verneområder til kommuner som frivillig ønsker slik myndighet, som vilkår for delegasjonen kan gis instruksjon om saksbehandling og lovtolkning samt gi generelle retningslinjer for hvilke hensyn som skal tillegges vekt ved skjønnsutøvelsen. Det kan også gis instruks om skjønnsutøvelsen i konkrete tilfeller.» Med grunnlag i dette får kommuner som påtar seg delegert myndighet etter bestemmelsen, i forbindelse med delegeringsbrevet konkrete oppgaver knyttet til forvaltningsansvaret.

I naturmangfoldloven kapittel V brukes gjennomgående begrepet «forvaltningsmyndighet» for å angi den myndigheten som forvalter

verneområdet etter at vernet er vedtatt. Der slik myndighet er delegert til kommuner, jf. § 62 andre ledd, må kommunen tilsvarende anses som miljøvernmyndighet selv om dette ikke uttrykkelig framgår av loven, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 317.

Per desember 2023 har 56 kommuner forvaltningsmyndighet for totalt 286 verneområder. I hovedsak er kommunen forvaltningsmyndighet for naturreservater. Naturreservater er ofte relativt små verneområder, som det er lagt til grunn skal forvaltes av de kommunene som ønsker det. Det stilles noen krav til slik delegering, blant annet at hele verneområdet er innenfor en kommune og at kommunen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Det er lagt til grunn at det er frivillig for kommunene om de vil eller ikke vil overta ansvaret som forvaltningsmyndighet for slike verneområder i sin kommune. Dersom aktuelle kommuner av ulike grunner ikke lenger ønsker slik myndighet, vil Miljødirektoratet treffe et nytt delegeringsvedtak der forvaltningsmyndigheten for verneområdet delegeres til statsforvalteren. Antallet kommuner med forvaltningsmyndighet har vært relativt stabilt siden 2015. Det kommer fra tid til annen noen nye kommuner til, og noen kommuner frasier seg myndigheten for verneområder.

4.1.3 Naturmangfoldloven § 62 andre ledd andre punktum

Det følger av naturmangfoldloven § 62 andre ledd andre punktum at Kongen kan instruere kommunen om utøvelsen av delegert myndighet etter bestemmelser gitt i eller i medhold av naturmangfoldloven kapittel V om områdevern. Bakgrunnen for instruksjonsadgangen er at det ved forvaltning av verneområder er behov for å kunne sikre at forvaltningen av områdene bidrar til oppfyllelse av nasjonale og internasjonale mål om bevaring av natur.

Andre punktum må leses i sammenheng med første punktum. For delegert myndighet knyttet til verneområder, er § 62 andre ledd andre punktum en særbestemmelse som gir rett til å instruere kommunen om utøvelsen av myndigheten. Det følger av forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) side 317–318) at

miljøvernmyndighetene som betingelse for delegasjonen [vil] kunne gi instruksjon om saksbehandling, og lovtolkning samt gi generelle retningslinjer for hvilke hensyn som skal tillegges vekt ved skjønnsutøvelsen. Selv om

det er mindre aktuelt vil det også være adgang til å gi instruks om skjønnsutøvelsen i konkrete tilfeller. Det kan også gi føringer om hvordan oppgaver knyttet til verneområder skal utføres.

4.1.4 Naturmangfoldloven § 62 tredje ledd

Naturmangfoldloven § 62 tredje ledd fastsetter at Miljødirektoratet er klageinstans for vedtak truffet av kommunen etter naturmangfoldloven, med mindre annet er bestemt. Det følger også av bestemmelsen at statsforvalteren har klagerett over vedtak truffet av kommunen etter delegering, og over vedtak som et organ som er særskilt oppnevnt etter § 62 andre ledd tredje punktum har fattet på grunnlag av delegert myndighet.

4.1.5 Naturmangfoldloven § 62 fjerde ledd

Naturmangfoldloven § 62 fjerde ledd gir Kongen hjemmel til å fastsette generelle bestemmelser om kommuners utøvelse av myndighet eller oppgaver etter loven. Regler om utøvelse av myndighet eller oppgaver etter loven skal etter bestemmelsen fastsettes i forskrift. Dette vil nok i utgangspunktet være mest aktuelt ved oppgaver eller myndighet utover forvaltningsmyndighet for verneområder etter kapittel V. Det er ikke fastsatt slike generelle forskrifter med hjemmel i fjerde ledd til nå.

4.2 Forslaget i høringsnotatet

4.2.1 Naturmangfoldloven § 62 andre ledd første punktum

Det følger av bestemmelsen at kommunen kan gis myndighet etter nærmere bestemte bestemmelser i loven eller i forskrift med hjemmel i loven, men kompetansen er ikke nærmere presisert. Departementet foreslo derfor justeringer av § 62 andre ledd første punktum, slik at det følger direkte av ordlyden at myndigheten skal tildeles i forskrift. Dette innebærer at det ikke kan delegeres myndighet til kommunen.

4.2.2 Myndighet til å fastsette og endre forvaltningsmyndighet

Det har vært praktisk at Miljødirektoratet har brukt sin delegerte myndighet etter naturmangfoldloven § 62 til raskt å kunne delegerer forvaltningsansvar til kommuner som har ønsket det. Den samme myndigheten blir brukt til å delegerer myndigheten til annen forvaltningsmyndighet dersom kommunen av ulike grunner ikke skal ha

den. Det er et mål at slike oppgaver ikke delegeres til kommunen, men tildeles gjennom fastsetting av forskrift, jf. forslaget til endring i § 62 første ledd. Gjeldende § 34 åpner ikke for at andre enn Kongen i statsråd kan tildele kommunene forvaltningsansvar gjennom endring av verneforskriften. Departementet foreslo derfor at § 34 sjettede ledd tilføyes et nytt nr. 4, slik at Kongen i statsråd kan delegere til underordnet myndighet adgang til å «fastsette bestemmelse om forvaltningsmyndighet» i verneforskriften. I § 62 andre ledd andre punktum foreslo departementet å klargjøre at tildeling av myndighet etter lovens kapittel V til kommunen skal skje gjennom fastsetting av forskrift under forutsetning av at kommunen samtykker til det.

4.2.3 Eksisterende verneforskrifter og vedtak om delegering

Departementet foreslo ikke i høringen at de om lag 3350 eksisterende verneforskriftene endres slik at de spesifiserer hvem som er forvaltningsmyndighet.

Berørte parter har ofte kjennskap til hvem som er forvaltningsmyndighet, og vil kunne få informasjon om det ved å henvende seg til statsforvalteren. En slik omfattende gjennomgang av gjeldende verneforskrifter vil derfor ha begrenset nytte sammenlignet med ressursene som må prioriteres til arbeidet. Departementet vurderte det som hensiktsmessig at fastsetting av forvaltningsmyndighet for verneområder framover, så langt råd er, skjer i forbindelse med verneprosessene. Hvem som skal være forvaltningsmyndighet vil da kunne framgå både av endelig vedtatt verneforskrift og av høringsforslag til denne. Den vedtatte verneforskriften bør likevel fortsatt gi Miljødirektoratet myndighet til å tildele kommunen myndighet gjennom endring av verneforskriften eller til å delegere myndigheten etter forskriften til et annet organ senere, jf. forslag til endring i naturmangfoldloven § 34 sjettede ledd.

4.2.4 Instruksjon ved utøvelse av delegert forvaltningsmyndighet for verneområde

I tråd med kommuneloven § 2-2 første ledd bør ikke det kommunale selvstyret begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Departementet vurderte at det ikke er behov for å instruere kommuner som har forvaltningsansvar for verneområder. Departementet viste til at dersom forvaltningen er i strid med gjeldende

rett eller nasjonale mål, kan enkeltvedtak omgjøres av overordnet myndighet eller oppgaven trekkes tilbake gjennom en forskriftsendring. Det vil være behov for å gi retningslinjer om utøvelse av forvaltningsmyndigheten, men disse er ikke av bindende karakter og utløser derfor ikke krav om lovhjæmmel. Departementet foreslo derfor å oppheve naturmangfoldloven § 62 andre ledd andre punktum som åpner for at staten kan instruere kommunene på dette området.

4.2.5 Naturmangfoldloven § 62 fjerde ledd

Naturmangfoldloven § 62 fjerde ledd inneholder en adgang til å gi forskrift om utøvelse av myndighet eller oppgaver etter loven. At eventuelle presiseringer/utfyllinger skjer ved forskrift, sikrer forutberegnelighet, medvirkning gjennom høring og kunngjøring av bestemmelser som utfyller kommunens oppgaver etter loven. Departementet foreslo på denne bakgrunn at bestemmelsen videreføres.

4.2.6 Naturmangfoldloven § 77 nytt andre ledd

For å sikre at ingen eksisterende tildelinger av oppgaver til kommuner blir ugyldiggjort som følge av de foreslåtte endringene i naturmangfoldloven § 62, foreslo departementet å innføre en bestemmelse om at «Vedtak om delegering av myndighet til kommuner som er fattet før ikrafttreden av [den foreslåtte endringsloven] skal fortsatt gjelde», i et nytt andre ledd i naturmangfoldloven § 77.

4.3 Høringsinstansenes syn

Statsforvalteren i Innlandet mener verneforskriften bør endres dersom forvaltningsmyndigheten skal flyttes til et annet organ, og viser til at forslaget til endring i naturmangfoldloven § 34 sjettede ledd legger til rette for at dette kan skje raskt. Det vil også bli mulig å endre eldre forskrifter slik at disse også angir riktig myndighet. *Statsforvalteren i Innlandet* mener det bør framgå tydelig dersom kommuner som har ansvar for forvaltning av verneområder skal anses som «myndighet etter loven» ved bruk av retting etter § 69. Det er uklart hvorvidt statsforvalteren har klage rett over vedtak truffet av kommunen gjennom tildeling av myndighet i forskrift, jf. naturmangfoldloven § 62 tredje ledd.

Statsforvalteren i Oslo og Viken har dårlig erfaring med å følge opp ulovligheter i de verne-

områdene hvor kommunen i dag er delegert forvaltningsmyndighet. Det er derfor viktig å sikre at kommunen også får tildelt myndighet til å håndheve brudd på verneforskriften og tillatelser gitt i medhold av loven med hjemmel i kapittel IV.

Miljødirektoratet mener naturmangfoldloven § 62 fortsatt bør gi adgang til å instruere kommunene om saksbehandling og lovtolkning, men foreslår som et alternativ til gjeldende bestemmelse at instruksjonsadgangen skal gjelde når det er nødvendig for å ivareta nasjonale miljømål. Direktoratet støtter forslaget om endring i naturmangfoldloven § 34 sjettede ledd, at tildeling av forvaltningsmyndighet til kommunene bør skje ved fastsetting eller endring av verneforskrift og at eldre vedtak om delegering fortsatt gjelder, jf. forslag til endring i § 77.

Oslo kommune støtter ikke forslaget om å oppheve hjemmelen til å instruere kommunene. Kommunen mener dette vil svekke muligheten for å ivareta viktige, nasjonale naturverdier og mål.

4.4 Departementets vurderinger og forslag

4.4.1 Endringer i naturmangfoldloven § 62 andre og tredje ledd

Departementet foreslår at naturmangfoldloven § 62 andre ledd første punktum endres, slik at det går direkte fram av ordlyden at tildeling av myndighet til kommunen etter angitte bestemmelser i eller i medhold av loven skal skje i forskrift. Dette innebærer at det ikke kan delegeres myndighet til kommunen. Se punkt 2.2.4 om de rettslige konsekvensene av å endre en delegeringshjemmel til en hjemmel for oppgavetildeling.

Departementet foreslår i samme bestemmelse at myndigheten etter kapittel V kan tildeles kommuner som samtykker til det gjennom fastsetting av forskrift. Departementet legger til grunn at gjeldende praksis med å oppstille visse forutsetninger for tildeling av forvaltningsmyndighet kan fortsette med grunnlag i at oppgavetildelingen krever samtykke fra kommunen. Kommunene påtar seg i dag blant annet å forvalte verneområdene i samsvar med verneformålet og statlige retningslinjer for forvaltning av verneområder. Dersom kommunen ikke følger forutsetningene kommunen har samtykket til ved oppgavetildelingen, kan forvaltningsmyndigheten endres gjennom endring i verneforskriften. Departementet viser til punkt 2.2.4 om hvilken betydning endringen har for statsrådenes konstitusjonelle ansvar. Det konstitusjonelle ansvaret vil også omfatte ansvar for å revur-

dere myndigheten der kommunen eventuelt ikke følger forutsetningene for oppgavetildelingen.

Det følger av § 62 tredje ledd første punktum at Miljødirektoratet er klageinstans for vedtak truffet av kommunen etter naturmangfoldloven, med mindre annet er bestemt. Etter departementets vurdering bør Miljødirektoratet fortsatt være klageinstans for vedtak truffet av kommunen etter tildelt myndighet. Det er dermed ikke behov for endringer i regelverket for å fastsette statlig klageinstans, som er et unntak fra hovedregelen i fvl. § 28 andre ledd første punktum.

Etter forvaltningsloven § 35 andre ledd kan et vedtak «omgjøres også av klageinstansen eller av annet overordnet organ». Kommunene er egne rettssubjekter, og har i utgangspunktet ikke «annet overordnet organ» over seg. Departementet kan som et utgangspunkt ikke omgjøre vedtak kommunen treffer etter myndighet tildelt gjennom fastsetting av forskrift, i motsetning til når myndigheten er delegert. Samtidig vil departementet etter forvaltningsloven ha adgang til å omgjøre vedtak av samme type som statsforvalteren eller et verneområdestyre treffer om tiltak i verneområder, da som overordnet organ.

Adgangen til omgjøring av vedtak om tiltak i verneområder bør etter departementets syn være lik og ikke avhengig av hvilken myndighet som i det enkelte tilfellet treffer vedtak. Departementet foreslår derfor at naturmangfoldloven § 62 andre ledd tilføyes et nytt andre punktum. Forslaget innebærer at der kommunen er forvaltningsmyndighet, gir bestemmelsen departementet samme myndighet til å omgjøre som overordnet organ har etter forvaltningslovens bestemmelser om omgjøring. På den måten er departementets adgang til å omgjøre den samme, enten det er kommunen, statsforvalteren eller et nasjonalparkstyre som er forvaltningsmyndighet. Forslaget medfører i realiteten ikke endringer i gjeldende rett i det departementet vil ha samme adgang til omgjøring som departementet i dag har der myndigheten er delegert til kommunen. Departementet viser til punkt 2.2.4 om hvilken betydning adgangen til omgjøring har for statsrådenes konstitusjonelle ansvar.

Gjeldende § 62 andre ledd andre punktum gir hjemmel til å instruere kommunene om utøvelsen av delegert myndighet etter bestemmelser gitt i eller i medhold av kapittel V. Departementets vurdering er at det er lite praktisk behov for bestemmelsen, og foreslår derfor å oppheve gjeldende § 62 andre ledd andre punktum. Departementet viser til at klageinstansen etter gjeldende rett kan omgjøre kommunens vedtak om det er grunnlag

for det, jf. forvaltningsloven § 35. Departementet kan med forslaget til § 62 andre ledd nytt andre punktum på samme grunnlag fortsatt omgjøre kommunens vedtak. Gjeldende rundskriv og retningslinjer til forvaltningsmyndighetene, som aktuelle kommuner skal følge som forutsetning for å påta seg forvaltningsmyndighet, er ikke lov-hjemlet og er heller ikke av bindende rettslig karakter. Disse retningslinjene står ved lag overfor kommunene uavhengig av gjeldende § 62 andre ledd andre punktum om å kunne instruere kommuner. På bakgrunn av dette ser departementet ikke et stort praktisk behov for å lovfeste adgang til å instruere kommuner av hensyn til å nå nasjonale mål, slik *Miljødirektoratet* foreslår.

Etter gjeldende § 62 tredje ledd andre punktum har statsforvalteren klagerett over vedtak truffet av kommunen «etter delegasjon». Med bakgrunn i at kommunen skal tildeles myndighet ved fastsetting av forskrift, er det behov for å oppdatere begrepsbruken i bestemmelsen. Det er imidlertid ikke behov for å gjengi grunnlaget for kommunens utøvelse av myndigheten i bestemmelsen, da denne må forutsettes å være hjemlet i loven enten det er tale om tidligere vedtak om delegering eller fremtidig tildeling av oppgaver i form av fastsetting av forskrift. Det er tilstrekkelig at bestemmelsen anviser at statsforvalteren har klagerett over vedtak kommunen eller særskilt oppnevnt organ har truffet i medhold av loven. Forslaget medfører etter departementets vurdering ingen endringer i gjeldende rett, men innebærer en nødvendig klargjøring av begrepsbruken i naturmangfoldloven i tråd med formålet med sektorlovgjennomgangen. Departementet vurderer derfor at endringen kan fastsettes uten høring.

Departementet mener at hjemmelen i naturmangfoldloven § 62 fjerde ledd til å gi forskrift om kommunens utøvelse av myndighet eller oppgaver etter loven, herunder myndighet som er tildelt kommunen i forskrift, bør videreføres. Høring av forskriftsbestemmelser som utfyller eller presiserer kommunens myndighet og oppgaver sikrer forutberegnelighet, medvirkning og kunngjøring.

4.4.2 Forholdet til eksisterende delegeringer av oppgaver til kommunene

For å sikre at ingen eksisterende delegeringer av oppgaver til kommuner blir ugyldige som følge av endringene i § 62, foreslår departementet i § 77 en ny overgangsbestemmelse om at eksisterende vedtak om delegering av myndighet til kommuner fortsatt gjelder inntil slik myndighet er tildelt i for-

skrift. Forslaget må særlig ses i sammenheng med at viltloven med forskrifter, som følge av den pågående revisjonen av viltloven, ikke omfattes av sektorlovgjennomgangen, og at enkelte forskrifter på viltforvaltningsområdet er hjemlet både i naturmangfoldloven og i viltloven.

Eksisterende delegeringsvedtak vil over tid bli gjennomgått, og oppgaver som er delegert til kommunen vil så langt som mulig bli fastsatt i forskrift med hjemmel i § 62. Delegeringsvedtak knyttet til forvaltning av verneområder vil bli vurdert i forbindelse med løpende revisjon av relevante verneforskrifter. Berørte kommuner vil bli involvert på egnet måte før myndigheten fastsettes i verneforskriften, og dette forutsetter også samtykke fra kommunen. En vurdering av delegeringsvedtak på viltfeltet må ses i sammenheng med den pågående revisjonen av viltloven.

4.4.3 Hjemmel til å gi kommunene myndighet til å håndheve brudd på verneforskrift

Vedtak om delegering av forvaltningsmyndighet til kommunene etter verneforskriften omfatter i dag kun myndighet til å treffe vedtak om dispensasjon fra verneforskriftene, samt skjøtsels- og tilretteleggingstiltak, og ikke myndighet til blant annet å gi pålegg om retting og andre sanksjonsmidler i naturmangfoldloven kapittel IX *Håndheving og sanksjoner*. Det blir også understreket i beslutninger om fastsetting av myndighet til kommunen at det er statsforvalteren som håndhever brudd på verneforskriften eller vedtak i medhold av verneforskriften, og at kommunen derfor må ha dialog med statsforvalteren om oppfølging av ulovlige forhold. Departementet mener det i noen tilfeller kan være effektivt og rasjonelt at kommunen også har hjemmel til å følge opp brudd på verneforskriften og tillatelser der kommunen har ordinær forvaltningsmyndighet etter verneforskriften. De lokale verneområdestyrene har også slik myndighet i dag. Som del av verneprosessen og dialogen med kommunen om kommunens ordinære forvaltningsansvar, bør det derfor avklares om kommunen også skal ha ansvar for visse former for håndheving. Eksempler på dette kan være å gi pålegg om retting eller avbøtende tiltak (§ 69) eller treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre at bestemmelser i eller i medhold av loven blir gjennomført (§ 73). Tildeling av slik myndighet krever ikke ytterligere lovendring. Myndigheten kan med hjemmel i § 62 andre ledd fastsettes i samme bestemmelse i verneforskriften om den ordinære forvaltningsmyndigheten.

Høring av oppgavetildelingen ivaretas ved at bestemmelse om dette inngår i forslag til verneforskrift som sendes på høring. Dersom bestemmelser om kommunens ansvar for håndheving ikke har vært omfattet av ordinær høring i verneprosessen, men spørsmålet senere kommer opp, kan det vurderes om særskilt ny høring i lys av dialog med berørt kommunen «må anses åpenbart unødvendig», jf. forvaltningsloven § 37 fjerde ledd bokstav c.

4.4.4 Myndighet til å fastsette og endre forvaltningsmyndighet

Departementet foreslår i § 34 sjette ledd i tråd med høringsforslaget at Kongens myndighet til å fastsette forvaltningsmyndighet etter verneforskriften kan delegeres. Det betyr at Miljødirektoratets praksis med å tildele eller endre forvaltningsmyndighet etter verneforskriften kan fortsette, men at den formelle beslutningen heretter blir en forskrift om endring av forskrift og ikke et særskilt vedtak om delegering der beslutningen gjelder kommunens myndighet. Myndigheten til å endre forskriften omfatter både det å tildele og trekke tilbake kommunens forvaltningsmyndighet. Dette gjør at endring i forvaltningsmyndighet kan gjennomføres raskere enn om saken må fremmes for Kongen i statsråd.

Høringsforslaget åpnet imidlertid ikke for at lavere forvaltningsmyndighet enn Kongen i statsråd gjennom forskriftsendring kan fastsette bestemmelse i forskriften om tildeling av annen myndighet etter loven, blant annet bestemmelser om håndheving og sanksjon. Departementet foreslår derfor en mindre endring i forslaget til § 34 sjette ledd sammenlignet med høringsforslaget. Departementet foreslår med nevnte justering i kursiv at nytt nr. 4 i sjette ledd lyder «fastsette bestemmelse om forvaltningsmyndighet og annen myndighet etter loven, jf. § 62». Endringen får ingen direkte konsekvenser for kommunene nå, men åpner for at det gjennom forskriftsendring på lavere nivå enn Kongen i statsråd senere kan fastsettes bestemmelse om endring av også annen myndighet etter loven. Dersom det skal fastsettes slik endringsforskrift, vil berørt kommune bli hørt forut for eventuell forskriftsendring. Departementet vurderer derfor at tilføyelsen i utkastet til ny nr. 4 kan fastsettes uten høring. Uten lovendring som nevnt må slik forskriftsendring fremmes for Kongen i statsråd, noe departementet vurderer er lite hensiktsmessig ut fra både antall saker det kan gjelde og Grunnloven § 26 om at det er «saker av viktighet som skal foredras i statsrådet».

5 Frilufsloven (Klima- og miljødepartementet)

5.1 Gjeldende rett

Arbeidet med friluftsliv er preget av samspill mellom stat og kommune med kommunene som hovedaktør. Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (frilufsloven) gir allemannsretten innhold og rammer, og forvaltes i all hovedsak av kommunene, blant annet gjennom plan- og bygningsloven der kommunen kan regulere arealer til friområder og friluftsområder.

Både kommunen og fylkeskommunen er friluftslivorganer etter frilufsloven § 21. Etter lovens § 22 første ledd skal friluftslivorganene utføre de oppgaver som direkte er tillagt dem etter loven. I tillegg har friluftslivsorganene et generelt ansvar for å fremme allmennhetens friluftssinteresser. Någjeldende § 22 andre ledd første punktum legger dette ansvaret direkte til kommunen og fylkeskommunen, i motsetning til den tidligere ordningen med særskilte nemnder. Dette innebærer at den enkelte kommune og fylkeskommune står fritt, innenfor kommunelovens rammer, til å bestemme hvordan arbeidet med friluftsliv skal organiseres, jf. Ot.prp. nr. 27 (1995–96).

Fylkeskommunen skal etter § 22 andre ledd første punktum arbeide for å fremme friluftslivet. Klima- og miljødepartementets hjemmel til å tildele fylkeskommunen konkrete oppgaver følger av andre punktum. Frilufsloven § 22 ble endret i 2020, blant annet ved at andre ledd tredje punktum, som etter ordlyden ga en statlig instruksjonsadgang overfor kommuner og fylkeskommuner, ble opphevet. Også dagens andre ledd andre punktum ble i denne prosessen vurdert endret. Om vurderingen av endringer i bestemmelsen uttales det i Prop. 42 L (2019–2020) *Endringer i frilufsloven (oppfølging av kommune- og regionreformen)* side 5:

Kommunene og fylkeskommunene er selvstendige forvaltningsnivåer, og ikke hierarkisk underordnet departementet som overordnet organ. Dette medfører at kommunene og fylkeskommunene ikke kan instrueres eller delegeres oppgaver, uten hjemmel i lov. Som

utslag av dette skal kommunene og fylkeskommunene som utgangspunktet få sine oppgaver tildelt gjennom lovvedtak fra Stortinget.

I dag er det departementet en hjemmel i frilufsloven § 22 andre ledd, tredje setning til i forskrift å tillegge fylkeskommunene ansvar på friluftslivsområdet. Departementet mener det fortsatt bør være adgang til å gi fylkeskommunene slike oppgaver gjennom forskrift i stedet for at oppgavene skal fastsettes direkte i frilufsloven. En slik løsning gir mer fleksibilitet ved eventuelle senere organisatoriske endringer og endringer i oppgavefordelingen mellom kommune, fylkeskommune, fylkesmann og eventuelt direktorater.

Det følger av disse uttalelsene at frilufsloven i dag gir departementet hjemmel til å *tildeler* og ikke *delegere* oppgavene til fylkeskommunene. Uttalelsene viser videre at oppgavetildeling til fylkeskommunene etter § 22 andre ledd andre punktum skal skje i forskrift. Fylkeskommunens oppgaver framgår i dag av forskrift 30. september 2019 nr. 1310 om fylkeskommunenes oppgaver innenfor friluftslivsområdet, som trådte i kraft 1. januar 2020.

5.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet vurderte i høringen at ordningen der fylkeskommunens oppgaver innen friluftslivet følger av forskrift, tilstrekkelig ivaretar hensynene bak sektorlovgjennomgangen. Samtidig vurderte departementet i høringen at dette med fordel kan framgå og presiseres i bestemmelsens ordlyd, og foreslo en mindre endring i frilufsloven § 22 andre ledd andre punktum om dette.

5.3 Høringsinstansenes syn

Miljødirektoratet støtter forslaget til endring i frilufsloven.

5.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår å endre frilufsloven § 22 andre ledd andre punktum slik at det framgår av loven at fylkeskommunenes oppgaver skal tildeles

gjennom forskrift. Det innebærer, som i dag, at det ikke kan delegeres myndighet til fylkeskommunen. Endringen er i tråd med forutsetninger i Prop. 42 L (2019–2020) om at oppgaver til fylkeskommunene etter frilufsloven skal tildeles, og anses ikke å endre gjeldende rett.

6 Lakse- og innlandsfiskloven (Klima- og miljødepartementet)

6.1 Gjeldende rett

Myndighet etter bestemmelsene i lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. (lakse- og innlandsfiskloven) er lagt til Kongen eller departementet. Det framgår av lakse- og innlandsfiskloven § 6 at kommuner og fylkeskommuner er en del av den offentlige fiskeforvaltningen, og at departementet kan gi nærmere regler om fiskeforvaltningens virksomhet og saksbehandling. Bestemmelsen sier ikke uttrykkelig at det kan delegeres myndighet til kommuner og fylkeskommuner, men langvarig praksis viser at det er lagt til grunn at bestemmelsen gir en generell adgang til å delegere myndighet etter loven til disse organene.

I forbindelse med ikrafttreddelsen av lakse- og innlandsfiskloven 1. januar 1993, ble myndigheten etter loven ved forskrift 27. november 1992 nr. 864, fastsatt ved kongelig resolusjon 27. november 1992, delegert til ulike organer innen fiskeforvaltningen. Den myndigheten som etter loven er lagt til departementet, ble lagt til daværende Miljødepartementet, nå Klima- og miljødepartementet. I tillegg ble myndighet etter ulike lovbestemmelser lagt til henholdsvis Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet og statsforvalteren, senere også fylkeskommunen. Ved forskrift 27. oktober 2000 nr. 1074, fastsatt ved kongelig resolusjon 27. oktober 2000, ble Klima- og miljødepartementet gitt myndighet til å bestemme hvordan den myndighet som lakse- og innlandsfiskloven legger til departementet, skal fordeles innen fiskeforvaltningen.

Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet, statsforvalteren, fylkeskommunen og kommunen er alle organer innen den offentlige fiskeforvaltningen som har fått myndighet delegert etter lakse- og innlandsfiskloven. Delegeringene framgår av en rekke ulike forskrifter der myndighet og ansvar er gitt til flere ulike organer, som har fått til dels overlappende myndighet. Ansvarsfordelingen mellom ulike organer er ikke alltid klargjort, og rekkevidden av kompetansetilordelingen kan derfor være uklar.

Miljødirektoratet får jevnlig henvendelser og tilbakemeldinger fra underliggende etater og

andre om at det er krevende å få oversikt over hvilke organer som har myndighet etter ulike bestemmelser innen fiskeforvaltningen. Det at lovhenvvisninger i tidligere delegeringsvedtak ikke har blitt oppdatert når lakse- og innlandsfiskloven har blitt endret, bidrar til ytterligere uklarheter.

Det er i dag praksis at klager over vedtak som er fattet av fylkeskommunen eller kommunen oversendes og behandles av Miljødirektoratet. Dette gjelder også vedtak hjemlet i bestemmelser som Miljødirektoratet ikke selv har fått delegert myndighet etter.

6.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å innføre en ny bestemmelse i lakse- og innlandsfiskloven som skulle presisere adgangen til å tildele oppgaver etter loven til kommuner og fylkeskommuner gjennom forskrift. Bakgrunnen for forslaget var at delegeringer etter loven til blant andre kommunen og fylkeskommunen framgår av en rekke ulike forskrifter og delegeringer, og at departementet så behov for å samle disse i én forskrift gitt med hjemmel i den nye bestemmelsen i § 6.

Det ble også foreslått at Klima- og miljødepartementet, i samråd med myndighetene som er tildelt ansvar etter loven, skulle ettergå eksisterende ansvarsfordeling i en etterfølgende prosess. På grunn av uklare ansvarsforhold er det behov for å sikre at forslag til ny forskrift ikke endrer gjeldende ansvarsfordeling, og også behov for å vurdere hvem som bør være klageinstans for vedtak truffet av de ulike organene. I den grad dette avviker fra hovedreglene i forvaltningsloven § 28, skal det forskriftsfestes.

6.3 Høringsinstansenes syn

Trøndelag fylkeskommune stiller seg positiv til forslaget, og mener at en ny bestemmelse som presiserer adgangen til å tildele oppgaver gjennom forskrift kan bidra til å klargjøre ansvarsfordelingen.

Miljødirektoratet støtter forslaget om å lovfeste en adgang for departementet til å tildele oppgaver til kommuner og fylkeskommuner gjennom forskrift. Videre er *Miljødirektoratet* enig i at klagepraksisen for vedtak fattet etter loven er uklar og at denne bør tydeliggjøres. Direktoratet mener det bør vurderes å lovfeste Miljødirektoratets rolle som klageinstans over kommunens og fylkeskommunens vedtak hjemlet i lakse- og innlandsfiskloven, på samme måte som i naturmangfoldloven § 62 tredje ledd første punktum, hvor det heter at Miljødirektoratet er klageinstans for vedtak truffet av kommunen etter denne loven.

6.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår å ta inn et nytt fjerde ledd i lakse- og innlandsfiskloven § 6, hvor departementet gis adgang til å tildele fylkeskommunen og kommunen ansvaret for nærmere bestemte oppgaver etter loven, gjennom forskrift. Dette vil innebære at det ikke lenger kan delegeres myndighet til kommunen og fylkeskommunen (se forskjellen på delegering og tildeling i de generelle merknadene i punkt 2.2.4). Det vil heller ikke være adgang til å instruere kommunen og fylkeskommunen om utøvelse av myndigheten. Etter-

som slik instruksjon uansett har vært lite aktuelt på lakse- og innlandsfisklovens område, har dette begrenset betydning.

Når kommunene og fylkeskommunene ikke lenger skal delegeres myndighet, vil ikke forvaltningsloven § 28 andre ledd fjerde punktum komme til anvendelse. Det følger av bestemmelsen at vedkommende statlige organ er klageinstans når vedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan. For å opprettholde dagens klageordning, der statsforvalteren er klageinstans for fylkeskommunens vedtak, må dette fastsettes i lov eller i forskrift med hjemmel i lov, se omtale av dette i punkt 2.2.4. Departementet foreslår derfor en hjemmel i lakse- og innlandsfiskloven § 6 til i forskrift å fastsette statlig klageinstans for vedtak truffet etter lakse- og innlandsfiskloven.

Departementet har, i samråd med øvrige myndigheter etter lakse- og innlandsfiskeloven, gjennomgått gjeldende ansvarsfordeling og samlet eksisterende vedtak om fordeling av myndighet i et utkast til en egen forskrift. Denne forskriften fastsetter også at Miljødirektoratet skal være klageinstans for vedtak fattet av kommunen og fylkeskommunen etter lakse- og innlandsfiskloven. Forslaget til forskrift vil bli sendt på egen høring, og målet er at denne trer i kraft samtidig med lovendringene omtalt over.

7 Vegtrafikkloven (Samferdselsdepartementet)

7.1 Gjeldende rett

Lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven) har flere bestemmelser som gir statsforvaltningen fullmakt til å delegere oppgaver til kommuner. Hensikten med slike delegeringer i vegtrafikkloven er blant annet å forenkle beslutningsprosessene på enkelte områder samt å hensynta kommunenes særlige stedlige forhold og behov. Bestemmelsene som er identifisert som aktuelle å endre vil omtales enkeltvis nedenfor.

Vegtrafikkloven § 4 inneholder hjemmel til å gi trafikkregler, og lyder:

Kongen gir alminnelige regler for kjørende, ridende og gående trafikk.

Departementet kan gi særlige trafikkbestemmelser for en kommune eller del av en kommune. Departementet kan delegere sin myndighet til å gi slike bestemmelser til Statens vegvesen, kommunen eller lokal politimyndighet.

Bestemmelsens andre ledd gir Samferdselsdepartementet hjemmel til å fastsette særlige trafikkbestemmelser for en kommune eller del av en kommune og til å delegere slik myndighet til Statens vegvesen (tidligere «regionvegkontoret»), kommunen eller lokal politimyndighet.

Bestemmelsen innskrenker den gamle ordningen fra tiden før vegtrafikkloven, hvor det var alminnelig adgang for lokale myndigheter til å gi trafikkregulerende bestemmelser. I forarbeidene til bestemmelsen uttrykte Samferdselsdepartementet tvil ved om det var grunn til å opprettholde lokale myndigheters adgang til å gi særlige trafikkregulerende bestemmelser, se Ot.prp. nr. 23 (1964–65) *Om vegtrafikklov* s. 45. Departementet mente at myndighet til å treffe slike tiltak, så langt som mulig burde gjennomføres ved offentlige trafikkskilt, herunder ved bruk av skiltreglene hjemlet i vegtrafikkloven § 5. Likevel anerkjente departementet at det kunne oppstå behov for å gi lokale myndigheter fullmakt til å treffe trafikkregulerende tiltak i de tilfellene hvor disse ikke kunne utformes som skilt, signal eller opp-

merking i henhold til lovens § 5, herunder «bestemmelser som tilsies av de særlige stedlige forhold». Departementet kjenner ikke til at kommuner har slike lokale bestemmelser. I en lovkommentar til vegtrafikkloven opplyser imidlertid Engstrøm at «De fleste av disse lokale bestemmelsene er nå opphevd, men ikke alle. Dette gjelder også bl.a. visse lokale øvingskjøringsforskrifter i distriktene.», se Engstrøm, B. E., *Vegtrafikkloven Lovkommentar*, 6. utg., 2019 s. 99.

Vegtrafikkloven § 5 inneholder regler om skilt mv., og andre ledd lyder:

Departementet gir regler om offentlige trafikkskilt, signaler og oppmerkinger, herunder om hvilke myndigheter som kan treffe vedtak om oppsetting og oppmerking. Myndighet til å treffe vedtak om oppsetting og oppmerking kan også delegeres til kommuner.

Denne bestemmelsen gir Samferdselsdepartementet hjemmel til å gi regler om trafikkskilt mv., samt til å delegere avgjørelsesmyndighet om oppsetting og oppmerking til kommuner.

Tidligere hadde vegsjefen og politimesteren lokal skiltmyndighet, og kommunene hadde en viss myndighet for kommunale veger. I forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 61 (1989–90) s. 5) ble det vist til at Stortinget hadde etterlyst økt skiltmyndighet til kommunene, blant annet på parkeringsområdet, og at kommunenes ansvar for areal- og trafikkplanlegging kunne tilsi behov for bruk av skilt. På denne bakgrunn mente Samferdselsdepartementet at større kommuner med god trafikkteknisk kompetanse etter søknad burde kunne gis slik skiltmyndighet. Hvordan kommunene skulle få og utøve slik skiltmyndighet skulle reguleres nærmere i skiltforskriftene. Nærmere regler om skilt, signaler og oppmerking er i dag gitt i forskrift 7. oktober 2005 nr. 1219 om offentlige trafikkskilt, vegoppmerking, trafikklyssignaler og anvisninger (skiltforskriften). Skiltforskriften kapittel 13 inneholder regler om skiltmyndighet. Det følger av forskriften § 28 nr. 1 andre ledd at vedtaksmyndigheten for kommunal veg, helt eller delvis

kan delegeres til kommune eller politi med god trafikkteknisk kompetanse.

Vegtrafikkloven § 6 inneholder fartsregler, og andre ledd lyder:

Dersom ikke annen fartsgrense er fastsatt ved offentlig trafikkskilt, må det i tettbygd strøk ikke kjøres fortere enn 50 km/t, og utenfor tettbygd strøk ikke fortere enn 80 km/t. Departementet kan delegeres til Statens vegvesen, politiet eller kommunen å avgjøre om et område skal regnes som tettbygd strøk etter denne lov, og kan fastsette grensene for det tettbygde strøk.

Denne bestemmelsen angir en generell fartsgrense i og utenfor tettbygd strøk når ikke annet er fastsatt. Bestemmelsen gir videre departementet hjemmel til å delegeres myndighet til Statens vegvesen, politiet og kommunen for å avgjøre om et område skal anses som et tettbygd strøk og til å fastsette grensene for det tettbygde strøket.

I forarbeidene til bestemmelsen viser Samferdselsdepartementet til at kommunene, etter delegering fra departementet, bør få muligheten til å avgjøre hva slags område som regnes som tettbygd strøk. Hvordan delegeringen skulle gis, ble ikke vurdert i forarbeidene. Nærmere detaljregler om hvem som har myndighet til å avgjøre om et område skal regnes som et tettbygd strøk og til å angi grensene for det tettbygde strøket er videre fastsatt i skiltforskriften § 26 nr. 2.

Vegtrafikkloven § 31 a inneholder regler om ileggelse av gebyr for parkeringsovertredelser mv., og bestemmelsens første og andre ledd lyder:

Gebyr etter § 31 ilegges av politiet. Kongen kan gi andre offentlige organer tilsvarende gebyrmyndighet.

Kongen kan, etter at uttalelse er innhentet fra vedkommende politimester, bestemme at slik myndighet som etter denne paragraf er tillagt politiet også skal kunne utøves av kommunen. Kongen kan gi nærmere regler om gjennomføringen av slike ordninger og kan bestemme hvordan kommunalt oppkrevde gebyrer skal brukes.

Bestemmelsens andre ledd første punktum angir en hjemmel til å gi kommunen gebyrmyndighet for parkeringsovertredelser.

Mange kommuner har blitt delegert myndighet til å ilegge parkeringsgebyr etter denne bestemmelsen. I forskrift 18. mars 2016 nr. 261

om offentlig parkeringsgebyr § 3 gis nærmere regler om kommunens håndhevingsmyndighet for parkeringsovertredelser på offentlig veg. Forskriftens virkeområde avgrenses mot kontroll-sanksjon etter forskrift 18. mars 2016 nr. 260 om vilkårsparkering for allmenheten og håndheving av private parkeringsreguleringer (parkeringsforskriften). Etter forskriftens tredje ledd omfatter myndigheten hele kommunen (når denne er delegert) og alle typer stans- og parkeringsovertredelser som kan medføre gebyr.

Vegtrafikkloven § 37 inneholder regler om fjerning og forvaring av kjøretøy, og bestemmelsens fjerde ledd lyder:

Kongen kan, etter at uttalelse innhentet fra vedkommende politimester, bestemme at myndighet etter første ledd også skal kunne utøves av kommunen.

Bestemmelsens fjerde ledd angir hjemmel for å gi kommunen myndighet til å fjerne eller ta i forvaring kjøretøy som er plassert i strid med bestemmelsene i eller i medhold av vegtrafikkloven, som er plassert slik at det hindrer trafikken, snøbrøyting mv., eller som er plassert på en eiendom som er til skade eller ulempe for eier eller bruker eller mot dennes forbud. Bestemmelsen har videre sammenheng med hjemmelen i vegtrafikkloven § 31 a om delegering av gebyrmyndighet til kommunene. Regelen var ment å gjelde kommunene sin hjemmel til å fjerne kjøretøy som er parkert i strid med «reglane om bustadsone eller avgiftsparkering», jf. merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 61 (1989–90). I forbindelse med en lovendring i 2015 ble fjerning av kjøretøy innenfor ordningen med vilkårsparkering regulert i § 8, og reglene om fjerning av kjøretøy var derfor ikke lenger nødvendig etter denne bestemmelsen. Retten til å fjerne og ta i forvaring kjøretøy i § 37 omfatter derfor primært kommunenes gebyrhåndheving.

Delegeringsvedtakene etter § 31 a gjelder for nesten alle aktuelle kommuner også fjerning, da adgang til fjerning er en naturlig del av effektiv kommunal parkeringshåndheving.

7.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet ble det gjort en vurdering av hvordan fullmaktene i de ovennevnte bestemmelsene kan utformes for å samsvare med retningslinjene for statlig styring av kommunesektoren og for å gjøre oppgavetildelingen mer tilgjengelig.

Det ble generelt vist til at de foreslåtte endringene kun innebærer en formalisering av oppgavetildelingen, og ikke er ment å innebære endringer i kommunenes oppgaver. Endringene innebærer at myndighetstildeling må skje ved forskrift og ikke ved delegeringsvedtak, rundskriv e.l. Det innebærer videre at kommunen ikke kan instrueres i utøvelsen av myndigheten.

Det ble vurdert som mest hensiktsmessig å endre ordlyden i lovbestemmelsene, slik at det innføres et krav om at myndighetstildelingen blir gjort i forskrift. Det ble vurdert at et krav om forskriftsfesting av fullmaktstildelingen i lovbestemmelsene i tilstrekkelig grad vil ivareta de grunnleggende hensynene bak gjennomgangen, uten å gjøre endringer i eksisterende oppgavetildelinger.

Departementet foreslo etter dette å endre vegtrafikkloven § 4 slik at myndighet for kommunen og lokal politimyndighet til å fastsette trafikkregulerende tiltak blir tildelt gjennom forskrift, og dermed ikke delegert til disse organene. Myndigheten til å delegere slik myndighet til Statens vegvesen ble foreslått videreført, da Statens vegvesen er en underliggende etat, underlagt departementets instruksjonsmyndighet.

I vegtrafikkloven § 5 ble det foreslått å innføre et krav om at kommunens myndighet til å treffe vedtak om oppsetting og oppmerking blir tildelt gjennom forskrift og dermed ikke delegert til kommunene. Skiltforskriften § 28 gir nærmere detaljregler om kompetansen til skiltmyndigheten.

I tillegg ble det i vegtrafikkloven § 5 foreslått å lovfeste en mulighet til å gi skiltmyndighet også til fylkeskommunen. Bakgrunnen for dette forslaget er at fylkeskommunen har overtatt forvaltningsansvaret for fylkesvei fra Statens vegvesen fra 1. januar 2020. I arbeidet med å vurdere overføring av skiltmyndighet for fylkesveger fra Statens vegvesen til fylkeskommunen, ble det vurdert som hensiktsmessig å endre vegtrafikkloven § 5 andre ledd, ved å tilføye «fylkeskommunen» i siste punktum. Dette fordi det kan bli aktuelt å åpne for at myndighet kan tildeles fylkeskommuner med god trafikkteknisk kompetanse i skiltforskriften § 30 (jf. tilsvarende i § 28). I høringsnotatet ble det påpekt at det ikke nødvendigvis vil omfatte all skiltmyndighet. Forslaget innebærer ikke i seg selv materielle endringer i fylkeskommunenes oppgaver. Det ble i høringsnotatet presisert at eventuell tildeling av myndighet vil bli vurdert senere ved endringer i skiltforskriften etter en egen offentlig høring.

Vegtrafikkloven § 6 ble foreslått endret slik at det innføres et krav om at myndighetstildelingen til kommunen og politiet om å avgjøre om et område

skal regnes som tettbygd strøk og til å fastsette grensene for det tettbygde strøk, gjøres i forskrift. Mulighet til delegering til Statens vegvesen ble foreslått videreført, ettersom Statens vegvesen er en underliggende etat underlagt departementets instruksjonsmyndighet. Instruksjonsmyndigheten ble her ikke ansett å være til hinder for at delegering av myndighet til Statens vegvesen også skjer i forskrift, slik det i stor grad allerede gjøres. Nærmere detaljregulering av myndighetstildeling vil fortsatt gjøres i skiltforskriften § 26 nr. 2.

I vegtrafikkloven § 31 a ble det videre foreslått å innføre et krav om at tildelingen av gebyrmyndighet til kommunen gjøres i forskrift. I høringsnotatet ble det vist til at Samferdselsdepartementet kjenner til at det er blitt gitt om lag 100 delegeringsvedtak til kommunene etter parkeforskriften § 3 og § 9, jf. vegtrafikkloven § 31 a, og de aktuelle kommunene ble listet opp. Departementet ba i høringsnotatet også om høringsinstansenes innspill på om det eventuelt foreligger flere delegeringsvedtak etter denne hjemmelen.

Til sist ble det i vegtrafikkloven § 37 foreslått å innføre et krav om at tildelingen av myndighet til kommunen til å fjerne eller ta i forvaring kjøretøy, gjøres i forskrift.

For å sikre at ingen av de oppgavene som allerede er lagt til kommunene blir ugyldiggjort ved endringene, ble det i høringsnotatet samtidig foreslått å innføre en generell bestemmelse i § 52 om at oppgavene som allerede er delegert kommunene etter gjeldende rett forblir gyldige.

I høringsnotatet ble det videre orientert om at aktuelle forskriftsendringer som berøres av lovendringene vil, særlig for å sikre en tilstrekkelig gjennomgang av eksisterende delegeringer, gjennomføres i en separat prosess av Samferdselsdepartementet. Oppgaver som allerede er lagt til lokal myndighet, vil så langt som mulig da tas inn i forskrift. Forslaget til forskriftsendringer vil sendes på offentlig høring på vanlig måte.

7.3 Høringsinstansenes syn

Agder og Trøndelag fylkeskommuner har merknader til forslaget til endring i vegtrafikkloven § 6 andre ledd. Fylkeskommunene uttaler at dersom det åpnes for å gi myndighet til å treffe vedtak om oppsetting av skilt og oppmerking for fylkeskommunene jf. vegtrafikkloven § 5 andre ledd, vil det etter deres mening være naturlig at det i § 6 andre ledd også åpnes opp for at fylkeskommunene tildeles myndighet til å avgjøre om et område skal regnes som tettbygd strøk. *Agder fylkeskommune*

viser særlig til at avgjørelsen om at et område skal regnes som tettbygd strøk henger tett sammen med fartsgrensesettingen. *Trøndelag fylkeskommune* uttaler ellers at de støtter forslaget til endring i vegtrafikkloven § 5. *Trøndelag fylkeskommune* uttaler videre at dersom endringen også innebærer fastsettelse av fartsgrenser på de berørte vegene, mener de loven samtidig bør åpne for at fylkeskommunen får dette ansvaret for fylkesveg, tilsvarende som det foreslås i § 5.

Statens vegvesen ser at forslagene i vegtrafikkloven §§ 4, 6, 31 a, 37 og 52 nytt femte ledd er en oppfølging av regjeringens tillitsreform i offentlig sektor og kommuneloven som ble vedtatt i 2018, og har derfor ingen innsigelser mot endringene som er foreslått i disse bestemmelsene.

Når det gjelder den foreslåtte endringen i vegtrafikkloven § 5 andre ledd, uttaler *Statens vegvesen* at forslaget om å lovfeste en mulighet til å gi skiltmyndighet til fylkeskommunen kan tolkes som at man har en intensjon om å foreta en slik myndighetsoverføring. Etter *Statens vegvesens* oppfatning bør en lovendring avventes inntil det er tatt stilling til om det faktisk skal gis skiltmyndighet til fylkeskommunene, og at dette derfor bør vurderes nærmere i forbindelse med regelverksarbeidet i skiltforskriften. *Statens vegvesen* viser til en del betenkeligheter med å overføre skiltmyndighet til fylkeskommunene. De peker videre på at myndigheten som blir tildelt kommuner etter skiltforskriften og parkeringsforskriften foregår etter ønske fra den enkelte kommune, og at denne prosessen skiller seg fra andre typiske forskriftsprosesser. *Statens vegvesen* stiller derfor spørsmål ved om det for myndighet etter nevnte forskrifter er nødvendig med en tildeling i forskrift, eller om det også her bør gjøres særskilte vurderinger slik som for yrkestransportloven.

Statens vegvesen viser avslutningsvis til at dersom myndighetstildelingen framover skal gjøres i forskrift, vil det innebære mer tidkrevende prosesser enn med dagens ordning, og at dette vil kunne være til ulempe for kommunene som ber om slik myndighet. *Statens vegvesen* uttaler at dersom det besluttes at det er nødvendig med en tildeling gjennom forskrift, mener de det bør vurderes om høring kan unnlates etter forvaltningsloven § 37, jf. utredningsinstruksen punkt 3-3.

7.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementets overordnede vurdering av forslagene på vegtrafikklovens område er at kompe-

tanshjemmelen allerede ligger i loven, og at det i tråd med de overordnede målene med sektorlovgjennomgangen, er behov for å nærmere regulere måten myndighetstildelingen gjennomføres på. Departementet mener dette også er hensiktsmessig fordi det vil gjøre oppgavetildelingen mer tilgjengelig for enhver.

Departementet vurderer det generelt som mest hensiktsmessig å endre ordlyden i lovbestemmelsene, slik at det innføres et krav om at myndighetstildelingen blir gjort i forskrift. Departementets vurdering er at et krav om forskriftsfesting av fullmaktstildelingen i lovbestemmelsene i tilstrekkelig grad vil ivareta de grunnleggende hensynene bak denne gjennomgangen, uten å gjøre endringer i eksisterende oppgavetildelinger.

Departementet vurderer at de foreslåtte endringene på vegtrafikklovens område, i første rekke innebærer en formalisering av oppgavetildelingen, og de er ikke ment å innebære endringer i kommunenes oppgaver. Endringen innebærer at myndighetstildeling må skje ved forskrift og ikke ved delegeringsvedtak, rundskriv e.l. Det innebærer videre at kommunen ikke kan instrueres i utøvelsen av myndigheten. Da slik instruksjon av kommunene uansett anses lite aktuelt på vegtrafikklovens område, har dette begrenset betydning.

I tillegg foreslås det å lovfeste en mulighet til å gi skiltmyndighet også til fylkeskommunen, på bakgrunn av at fylkeskommunen har overtatt forvaltningsansvaret for fylkesvei fra Statens vegvesen fra 1. januar 2020. Det pågår et arbeid med å vurdere i hvilken grad fylkeskommunen bør få tildelt skiltmyndighet for fylkesvei. Det anses formålstjenlig å etablere en klar lovhjemmel for dette allerede nå. Eventuell beslutning om tildeling av myndighet og omfang vil vurderes senere, og bli fastsatt i forskrift.

Aktuelle forskriftsendringer som berøres av lovendringene vil, særlig for å sikre en tilstrekkelig gjennomgang av eksisterende delegeringer, gjennomføres i en separat prosess av Samferdselsdepartementet. Dette gjelder blant annet forskrift om offentlige trafikkskilt, vegoppmerking, trafikklyssignaler og anvisninger (skiltforskriften) § 28, og forskrift om offentlig parkeringsgebyr §§ 3 og 9. Oppgaver som allerede er lagt til lokal myndighet, vil så langt som mulig tas inn i forskrift. Forslaget til forskriftsendringer vil sendes på offentlig høring på vanlig måte. For å sikre at ingen av de oppgavene som allerede er lagt til kommunene blir ugyldiggjort ved endringen, foreslås det samtidig å innføre en generell bestem-

melse om at oppgavene som allerede er delegert kommunene etter gjeldende rett forblir gyldige, se forslag til endringer i vegtrafikkloven § 52.

Det er videre grunn til å peke på at tildeling av myndighet til kommuner etter vegtrafikkloven med forskrifter, først og fremst skjer etter ønske fra den enkelte kommune. Dette gjelder blant annet ved tildeling av myndighet til parkeringshåndheving og skilt. Dette gjør at prosessen skiller seg fra typiske forskriftsprosesser. Det anses likevel hensiktsmessig at slike vedtak fastsettes som forskrift og følger reglene for fastsettelse av forskrifter.

Departementet har merket seg at høringsuttalelsene som knytter seg til forslaget om å innføre et krav i vegtrafikkloven om at myndighet til kommunene tildeles i forskrift, er positive til dette. Departementet har merket seg at *Statens vegvesen* uttaler at de ikke har innsigelser til dette forslaget, men at de mener forslaget vil gjøre arbeidet med eventuelle oppgavetildelinger mer tidkrevende, og at det vil kunne medføre en ulempe for kommunene som ønsker en slik myndighetsoverføring. Til dette innspillet vil departementet vise til omtalen av de administrative konsekvensene av forslagene i punkt 15.

Statens vegvesen viser i deres høringsinnspill også til et behov for å kunne vurdere unnlatt høring etter utredningsinstruksen punkt 3-3. Departementet bemerker at forslaget ikke vil være til hinder for at det kan besluttet unnlatt høring, etter en konkret vurdering i tråd med gjeldende regler i utredningsinstruksen. Departementet viser videre til vurderingen i høringsnotatet om at selv om enkelte oppgavetildelinger i dag skiller seg fra typiske forskriftsprosesser, bør de likevel fortsatt følge de alminnelige reglene for fastsettelse av forskrifter. Departementet kan etter dette ikke se at merknadene gir grunn til å endre forslaget.

Departementet har videre merket seg at *Statens vegvesen* ser en del betenkeligheter med å lovfeste en mulighet til å gi skiltmyndighet til fylkeskommunen i vegtrafikkloven § 5 andre ledd, og at de foreslår at en lovendring bør avventes og vurderes nærmere i regelverksarbeidet med skiltforskriften. Departementet viser til at hensikten med denne endringen er å lovfeste en mulighet til å gi fylkeskommunene skiltmyndighet etter bestemmelsen. Departementet viser til at det nå pågår et arbeid med å vurdere overføring av skilt-

myndighet fra Statens vegvesen til fylkeskommunene hvor både Statens vegvesen og fylkeskommunene er involvert. Den nærmere vurderingen av slik overføring, herunder om dette skal gjøres, når, i hvilken utstrekning og på hvilke vilkår, vil gjøres i dette arbeidet. Utgangspunktet for arbeidet er at det tas sikte på overføring av skiltmyndighet til fylkeskommunen. Departementet anser det derfor hensiktsmessig å ta inn en lovhjemmel nå, slik at det legges til rette for at slik overføring senere kan skje ved forskriftsendring. Departementet opprettholder derfor forslaget til lovendring.

Departementet har videre merket seg høringsinnspillene fra *Agder og Trøndelag fylkeskommuner* om at det i forlengelsen av forslaget om å lovfeste en mulighet til å gi fylkeskommunene skiltmyndighet etter vegtrafikkloven § 5 andre ledd, også bør åpnes opp for at fylkeskommunene tildeles myndighet til å avgjøre om et område skal regnes som tettbygd strøk i § 6 andre ledd. Departementet bemerker at, selv om dette kan henge sammen med den foreslåtte myndighetstildelingen i § 5 andre ledd, ligger dette likevel utenfor rammene av denne proposisjonen. Behov for slik myndighetstildeling blir vurdert i arbeidet som nevnt over. Det anses derfor hensiktsmessig at eventuelle endringer for å legge til rette for slik myndighetstildeling til fylkeskommunene vurderes nærmere i den ovennevnte prosessen. Tilsvarende gjelder *Trøndelag fylkeskommunes* merknad om at eventuell myndighetstildeling for fastsettelse av fartsgrenser på de berørte vegene i så tilfelle bør åpnes for fylkeskommunene.

Når det gjelder skiltmyndighet etter vegtrafikkloven § 5, bemerker departementet at skiltvedtak er forskrifter og at overprøving av skiltvedtak reguleres av skiltforskriften § 31. For å unngå tvil om at også skiltvedtak som er fattet etter myndighet tildelt til kommuner og fylkeskommuner omfattes av skiltforskriftens regler om overprøving av skiltvedtak, foreslår departementet at det uttrykkelig framgår av bestemmelsen at departementet kan gi regler om overprøving av skiltvedtak. Tilsvarende vil gjelde skiltvedtak knyttet til myndighet etter vegtrafikkloven § 6.

For øvrige områder innenfor vegtrafikkloven, vurderes det ikke behov for statlig klagebehandling eller omgjøringsadgang.

8 Veglova (Samferdselsdepartementet)

8.1 Gjeldende rett

Lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar (veglova) er rammeloven som regulerer de offentlige vegene i Norge og myndighetene som har ansvaret for de offentlige vegene – vegstyresmaktene. Vegstyresmaktene er nærmere regulert i lovens kapittel II. I § 9, jf. § 1, deles det offentlige vegnettet inn i tre typer veger: riksveger, fylkesveger og kommunale veger. I henhold til veglova § 9 er Vegdirektoratet vegstyremakt (vegmyndighet) for riksveiene, fylkeskommunene er vegmyndighet for fylkesveiene og kommunene er vegmyndighet for de kommunale vegene. Myndigheten som «vegstyremakt» innebærer at de respektive offentlige myndighetene har ansvaret for blant annet å planlegge, bygge, forvalte, drifte og vedlikeholde de offentlige vegene iht. bestemmelsene i veglova og forskrifter til veglova.

Gjeldende bestemmelse om tildeling av vegmyndighet i veglova § 9 trådte i kraft henholdsvis 1. januar 2017 og 1. januar 2020 i forbindelse med regionreformen.

Fram til 1. januar 2020 ble det administrative arbeidet med riksvegene og fylkesvegene utført av Statens vegvesen i henhold til §§ 10 og 19. Denne organiseringen var beskrevet som «sams vegadministrasjon» i veglova. Ved regionreformen i 2020 ble fylkesvegadministrasjonen overført fra Statens vegvesen til fylkeskommunene. I Prop. 79 L (2018–2019) *Endringer i veglova mv. (overføring av fylkesveiadministrasjon)* side 35 heter det:

Veglova § 9 første ledd fjerde og femte punktum og § 9 andre ledd andre, tredje og fjerde punktum gir vegstyresmaktene over riksvei og fylkesvei adgang til å delegere myndighet til hverandre og til kommunen, jf. § 9 tredje ledd. Endringene i bestemmelsene innebærer visse forenklinger samtidig som at myndighet som tidligere er lagt til regionvegkontoret nå legges til Statens vegvesen for riksveiene og til fylkeskommunen for fylkesveiene. I § 9 første ledd slås bestemmelsene i fjerde og femte punktum sammen til et nytt fjerde punktum, som gir

Statens vegvesen, etter nærmere bestemmelser fastsatt av departementet, myndighet til å delegere styresmakt til fylkeskommunen og kommunen. I andre ledd slås andre, tredje og fjerde punktum sammen til et nytt andre punktum, som gir fylkeskommunen myndighet til å delegere styresmakt til Statens vegvesen og kommunen. Nytt første ledd fjerde punktum er ment å ivareta behovet for delegasjon fra Statens vegvesen til fylkeskommunene og kommunene, mens nytt andre ledd andre punktum opprettholder en vid adgang for fylkeskommunen å delegere styresmakt til Statens vegvesen og kommunen.

Gjeldende § 9 første og andre ledd viderefører i prinsippet de delegeringsadgangene som fulgte av tidligere lovtekst. Veglova har hatt delegeringshjemler i §§ 9 og 10 siden den ble vedtatt i 1963. Disse hjemlene har hatt forskjellig utforming avhengig av hvordan benevnelsen av myndighetsorganene har vært fastsatt. Delegeringshjemlene var også utformet med tanke på sams vegadministrasjon for riks- og fylkesveger. Tidligere bruk av denne delegeringsadgangen må derfor ses i denne sammenhengen.

Som følge av overføringen av fylkesvegadministrasjonen fra Statens vegvesen til fylkeskommunene falt hjemmelen for fylkeskommunen til å delegere myndighet til de felles regionvegkontorene bort. Fylkeskommunene delegerte i alle år styremakt til vegsjefene, fra 1996 benevnt «vegkontor» og fra 2003 «regionvegkontor». Hjemmelen for fylkeskommunene har vært brukt fra loven trådte i kraft 1. januar 1964 og fram til 1. januar 2020. Veglova hadde også i tillegg før 1. januar 2020 hjemler som la myndighet på fylkesveger direkte til regionvegkontorene som del av sams vegadministrasjon. Etter avviklingen av sams vegadministrasjon i 2020 er gjeldende § 9 ikke benyttet for delegering av oppgaver til fylkeskommuner eller kommuner.

Veglova § 9 første ledd fjerde setning og andre ledd andre setning gjelder delegering av «styremakt» som omfatter noe mer enn å fatte enkeltvedtak med hjemmel i veglova eller i tilhørende

forskrifter. Lovens begrep «styremakt» er ikke nærmere definert i veglova. Ut fra de øvrige bestemmelsene i veglova må det legges til grunn at det i begrepet «styremakt» ligger totalansvar for de vegene som faller under vedkommende vegmyndighets ansvar. Dette totalansvaret regnes i praksis å omfatte både det å være eier av vegene, ha ansvaret for å forvalte vegene overfor brukerne av vegene og vegenes omgivelser, og ha ansvaret for å utføre drift, vedlikehold og tiltak for utbygging eller utbedring av vegene, ut fra samfunnets behov. Videre gir veglova de respektive vegmyndighetene etter lovens § 9 hjemmel til å fatte enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jf. blant annet veglova kapittel V, VI og VII, og foreta andre disposisjoner som er nødvendige for å ivareta ansvaret som vegmyndighet.

I forskriftene til veglova er det ikke gitt egne bestemmelser om delegering av vegstyresmakt til fylkeskommunene eller kommunene.

8.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet la departementet til grunn at kompetansehjemmelen allerede følger av veglova § 9, men at gjennomgangen har vist at det er hensiktsmessig å nærmere regulere måten tildelingen av vegstyresmakt gjennomføres på. Det ble på denne bakgrunn foreslått at det i § 9 andre ledd innføres et krav om at tildelingen av myndighet til fylkeskommuner eller kommuner gjøres i forskrift, og ikke delegeres.

8.3 Høringsinstansenes syn

Høringsforslaget er kun kommentert av *Statens vegvesen*. De slutter seg til forslaget om at tildeling av myndighet i henhold til veglova § 9 i fremtiden skal skje ved forskrift, og at forslaget til endringer i veglova § 9 kun medfører en formalisering av overføring av myndighet. *Statens vegvesen* viser til at høringsforslaget til ny ordlyd i veglova § 9

første ledd fjerde punktum tar utgangspunkt i bestemmelsens ordlyd før 2020. Myndigheten er i dag lagt til Statens vegvesen, ikke Vegdirektoratet. Statens vegvesen legger til grunn at dette kun er en inkurie.

8.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår å endre veglova § 9 slik at det innføres et krav om at den nærmere oppgavetildelingen fra staten til fylkeskommunene og kommunene skal vedtas gjennom forskrift. Det innebærer at det ikke kan delegeres myndighet til fylkeskommuner og kommuner. Myndigheten til å tildele oppgavene legges til Statens vegvesen. Når oppgavene ikke kan delegeres, innebærer det at Statens vegvesen ikke lenger har instruksjonsmyndighet overfor kommuner og fylkeskommuner om utførelsen av disse. Nåværende hjemmel i § 9 har fram til nå ikke vært benyttet til delegering av oppgaver til kommuner og fylkeskommuner, og departementet legger derfor til grunn at det ikke forventes større praktiske konsekvenser av forslaget.

Dersom Statens vegvesen skal beholde sin rolle som statlig klageinstans knyttet til oppgaver som er tildelt fylkeskommuner og kommuner, innebærer dette et unntak fra forvaltningsloven § 28 andre ledd første punktum, jf. veglova § 11 første ledd og krever derfor klar hjemmel i lov, se omtale i punkt 2.2.4. Nytt fjerde ledd i § 11 skal sikre at Statens vegvesen, i saker der en oppgave er lagt til fylkeskommunen eller kommunen med hjemmel i lovens § 9 nytt fjerde ledd første punktum, fortsatt skal være klageinstans for fylkeskommunale og kommunale enkeltvedtak. Tilsvarende gjelder behovet for at fylkeskommunen skal beholde sin nåværende rolle som klageinstans i saker der fylkeskommunen tildeler oppgaver i forskrift til Statens vegvesen og kommuner, jf. § 11 nytt femte ledd.

9 Konesesjonsloven (Landbruks- og matdepartementet)

9.1 Gjeldende rett

Formålet med lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv. (konesesjonsloven) er å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet. Loven skal blant annet tilgodese framtidige generasjoners behov, landbruksnæringen, behovet for utbyggingsgrunn, hensynet til miljøet, allmenne naturverninteresser og friluftsinnteresser og hensynet til bosettingen, jf. konsesjonsloven § 1.

Det vide formålet innebærer at loven skal ivareta en rekke hensyn og interesser som både gjør seg gjeldende på nasjonalt og lokalt plan. I hovedsak gjelder konsesjonsplikten i dag ved erverv av landbrukseiendom. Sentrale hensyn i den forbindelse er ønsket om en tjenlig eiendoms- og bruksstruktur i landbruket og hensynet til jordvern. Dette er hensyn som har en viktig nasjonal betydning. Loven skal imidlertid også ivareta bosettingshensyn, et hensyn som i større grad har betydning lokalt.

Avgjørelse av en søknad om konsesjon er etter § 2 første ledd første punktum lagt til Kongen. Det går uttrykkelig fram av § 2 første ledd andre punktum at Kongens myndighet kan overføres til kommunen. Kongens myndighet er i Kronprinsregentens resolusjon 28. november 2003 lagt til Landbruksdepartementet.

Kommunen er gitt myndighet til å avgjøre saker etter loven med hjemmel i forskrift 8. desember 2003 nr. 1479 om overføring av myndighet til kommunen, statsforvalteren, Landbruksdirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning etter konsesjonsloven, jordlova og odelsloven. Det går fram av forskriften at kommunen avgjør saker etter blant annet konsesjonsloven der avgjørelsesmyndigheten etter forskriften § 3 til § 5 ikke er lagt til andre organer. Unntakene fra kommunens avgjørelsesmyndighet i forskriften § 3 er:

- ved begjæring om tvangssalg gjennom namsmyndighetene, jf. konsesjonsloven § 19 første og andre ledd,

- ved vedtak om bortfall av rettigheter etter konsesjonsloven § 19 andre ledd, jf. § 3 og § 18,
- ved vedtak om tvangsmulkt etter konsesjonsloven § 16,
- vedtak om å gjøre unntak fra konsesjonsplikt, jf. konsesjonsloven § 2 tredje ledd andre punktum,
- kontroll med at konsesjonsvilkår overholdes etter § 17 hvor overtredelsen gjelder vilkår som er tilrådd fastsatt av Direktoratet for mineralforvaltning, jf. konsesjonsloven § 17 andre ledd, og
- søknad om konsesjon fra selskaper med begrenset ansvar.

I praksis innebærer dette at kommunen avgjør søknader om konsesjon, jf. konsesjonsloven § 2 hvor andre enn selskap med begrenset ansvar (AS) er søker. Avgjørelsesmyndigheten i konsesjonssaker der et selskap med begrenset ansvar søker konsesjon ble ved endringsforskrift 7. juli 2023 nr. 1254 flyttet fra kommunen til statsforvalteren.

Kommunen fastsetter videre frist for erververen til å søke konsesjon, jf. konsesjonsloven § 13 andre og tredje ledd. Kommunen trekker dessuten konsesjonen tilbake og setter frist for å overdra eiendommen videre etter konsesjonsloven § 16. Kommunen har også en kontrolloppgave knyttet til om det foreligger brudd på eventuelle konsesjonsvilkår, jf. konsesjonsloven § 17. Ut over dette kan kommunen etter konsesjonsloven § 19 andre ledd erklære rettigheter for bortfalt.

Kommunen er ikke gitt hjemmel til å fastsette forskrifter, heller ikke lokale forskrifter om nedsett konsesjonsgrense, eller forskrift om saksbehandlingsgebyr.

Det går fram av forskriften om overføring av myndighet til kommunen mv. § 1 at kommunen ikke kan avgjøre saker der kommunen selv erverver, eier eller overdrar eiendommen, eller har annen tilknytning til den. I slike tilfeller skal saken sendes til avgjørelse hos klageorganet etter vanlig saksforberedelse i tråd med egen forskrift om saksbehandlingen (forskrift 8. desember 2003 nr. 1480 om saksbehandling mv. i kommunen i

saker etter konsesjonsloven, jordloven, odelsloven og skogbruksloven). Gjelder saken en eiendom som ligger i flere kommuner, skal den kommunen der hoveddelen av eiendommen ligger, avgjøre saken etter at det er innhentet uttalelse fra den eller de andre kommunene der eiendommen ligger. Denne unntaksregelen er nærmere beskrevet i rundskriv M-1/2021 – *Konsesjon, pris-kontroll og boplikt* punkt 8.1. Der er det videre vist til at konsesjonsgebyret skal betales til den kommunen der hoveddelen av eiendommen ligger, og at hva som utgjør «hoveddelen» av en eiendom hovedsakelig må avgjøres ut fra hvor drifts-senteret på eiendommen ligger. Det er dessuten vist til at hvis det oppstår uenighet mellom kommuner om hvilken kommune hoveddelen av eiendommen ligger i, avgjøres spørsmålet av statsforvalteren.

Forskrift om overføring av myndighet til kommunen mv. § 8 fastsetter at kommunens avgjørelser kan påklages til statsforvalteren.

Konsesjonsloven § 2 første ledd andre punktum, som er hjemmel for å legge oppgaver til kommunen etter forskrift om overføring av myndighet til kommunen mv., er tolket slik at oppgavene er delegert til kommunen. På bakgrunn av at oppgavene til kommunen er delegert, har Landbruks- og matdepartementet hatt omgjøringskompetanse etter forvaltningsloven § 35. Det samme har Landbruksdirektoratet etter delegering fra departementet. Statlig myndighet har også hatt instruksjonsmyndighet, men har i tiden etter at gjeldende konsesjonslov trådte i kraft, ikke utøvet denne overfor kommunene.

Tall fra KOSTRA (kommune-stat-rapportering) viser at kommunene i 2022 avgjorde 2800 konsesjonssaker. 20 søknader ble avslått, og det ble satt vilkår i 136 saker. Statsforvalteren behandlet i 2022 70 klager over kommunale vedtak som gjaldt landbrukseiendom. 14 av disse vedtakene ble endret gjennom klagebehandlingen. Statsforvalteren behandlet videre 11 klager over saker som gjaldt nedsatt konsesjonsgrense. Dette er saker som ikke gjelder erverv av landbrukseiendom, men spørsmål om boplikt i bolighus. To vedtak ble endret gjennom klagebehandlingen.

9.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en endring av konsesjonsloven § 2 første ledd andre punktum slik at det uttrykkelig går fram at Kongens myndighet kan overføres til kommunen ved forskrift. Som en del av høringen foreslo departementet

også endringer i forskrift 8. desember 2003 nr. 1479 om overføring av myndighet til kommunen, statsforvalteren, Landbruksdirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning etter konsesjonsloven, jordlova og odelsloven.

9.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget er i liten grad kommentert av høringsinstansene, og ingen har hatt innvendinger mot en slik endring. *Landbruksdirektoratet* støtter forslaget. *Statsforvalteren i Agder* mener at forslaget virker fornuftig. *Statsforvalteren i Oslo og Viken* uttaler at de er positive til forslaget. Enkelte høringsinstanser har gitt innspill til presiseringer i forslaget til endring av forskrift 8. desember 2003 nr. 1479 om overføring av myndighet til kommunen, statsforvalteren, Landbruksdirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning etter konsesjonsloven, jordlova og odelsloven.

9.4 Departementets vurderinger og forslag

9.4.1 Endringer i konsesjonsloven § 2

Formålet med forslagene i denne lovproposisjonen er å sikre at kommuner og fylkeskommuner tildeles oppgaver i lov og forskrift, og ikke delegeres myndighet fra statsforvaltningen gjennom for eksempel delegeringsvedtak og rundskriv, se omtale av dette i punkt 2. Forskjellene mellom tildeleging og delegering er beskrevet i punkt 2.2.4.

Ordlyden i konsesjonsloven § 2 gir ikke opplysning om hvordan departementet kan gi myndighet til kommunen. Det framgår ikke om myndigheten skal tildeles gjennom lov eller forskrift, eller om det er hjemmel for å delegerer myndigheten. Departementet mener derfor det er behov for å tydeliggjøre loven på dette punktet. Departementet foreslår i tråd med formålet for denne lov-gjennomgangen at det gjøres endringer i konsesjonsloven § 2 slik at myndighet etter loven tildeles kommunen, i stedet for gjeldende regel som bygger på delegering. Departementet foreslår at Kongen kan gi forskrift om at myndigheten til å treffe avgjørelse i nærmere bestemte saker legges til kommunen.

Det går fram av framstillingen av gjeldende rett i punkt 9.1 at virkemidlene i konsesjonsloven skal ivareta både nasjonale og lokale hensyn og interesser, og at hovedtyngden av enkeltsaker som avgjøres etter loven gjelder erverv av landbrukseiendom. Endringsforslagene bør etter

departementets syn ivareta en god balanse mellom kommunal faglig frihet og nødvendig statlig overprøving. Forslaget om at loven uttrykkelig viser til at kommunen tildeles myndighet gjennom forskrift, må derfor suppleres med endringer som kan gi mulighet for statlig overprøving der det er behov for det.

I saker etter konsesjonsloven tilsier hensynet til nasjonale og regionale interesser at det fortsatt bør være statlig klageinstans på kommunens vedtak. Departementet mener derfor at lovgivningen bør fastsette at kommunens avgjørelser kan påklages til statsforvalteren, på samme måte som i dag. I klagesaker skal den statlige klageinstansen legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Departementet foreslår at regelen om at statsforvalteren er klageinstans for vedtak truffet av kommunen tas inn i konsesjonsloven § 2, i stedet for at det framgår av forskrift.

Hvorvidt oppgaver til kommunen er tildelt eller delegert, har også betydning for hvilken omgjøringskompetanse statlig myndighet har etter forvaltningsloven § 35. Departementets forslag er at statsforvalteren fortsatt er klageinstans, og statsforvalteren har dermed omgjøringskompetanse etter forvaltningsloven § 35 andre og tredje ledd. Siden det foreslås at oppgavene ikke lenger delegeres til kommunen, vil direktoratet eller departementet ikke anses som «annet overordnet organ» eller «overordnet myndighet», jf. forvaltningsloven § 35 andre og tredje ledd. Der som direktoratet eller departementet skal ha kompetanse til å omgjøre kommunens vedtak, må dette derfor bestemmes i loven.

Departementet mener hensynet til nasjonale og regionale interesser tilsier at den omgjøringskompetansen som direktoratet og departementet

har hatt, bør videreføres. Departementet foreslår derfor en tilføyelse i konsesjonsloven § 2 som inneholder en slik regel. Forslaget innebærer at når vilkårene for omgjøring etter forvaltningsloven § 35 er oppfylt, kan vedtaket også omgjøres av departementet.

9.4.2 Forholdet mellom lov og forskrift

Departementets utgangspunkt er at tildeling av oppgaver til kommunene skal skje i lovs form, og at eventuelle detaljregler som utfyller bestemmelsene i loven skal gis i forskrift. I konsesjonsloven § 2 er oppgavene lagt til Kongen. Oppgavene som ligger til kommunen følger allerede av forskrift 8. desember 2003 nr. 1479 om overføring av myndighet til kommunen, statsforvalteren, Landbruksdirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning etter konsesjonsloven, jordlova og odelsloven § 1.

At myndigheten til henholdsvis kommunen, statsforvalteren, Landbruksdirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning følger av forskrift gir brukerne av loven en helhetlig oversikt over hvem som avgjør saker etter konsesjonsloven. Den er godt innarbeidet både overfor borgerne, kommunene, statsforvalterne og andre. Departementet har ikke mottatt noen henvendelser om at dette er lite brukervennlig. I høringsnotatet er det likevel vist til at en måte å gjøre forskriften tydeligere på er å nevne uttrykkelig hvilke oppgaver kommunen er tillagt. Departementet la til grunn at forskriften kan bli klarere på dette punktet uten at det bryter med den eksisterende lovtekniske løsningen eller endrer oppgavefordelingen mellom instansene. Med bakgrunn i tilbakemeldingene i høringen legger departementet til grunn at en slik endring i forskriften er hensiktsmessig. Endringen i forskriften følges opp av departementet i en egen prosess.

10 Skogbruksloven (Landbruks- og matdepartementet)

10.1 Gjeldende rett

Formålet med lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbrukslova) er å fremme bærekraftig forvaltning av skogressursene i landet med sikte på aktiv lokal og nasjonal verdiskaping. Det er også å sikre biologisk mangfold, hensynet til landskapet, friluftslivet og kulturverdiene i skogen, jf. skogbruksloven § 1.

Virkemidlene som skal ivareta lovens formål er fastsatt gjennom regler i loven og underliggende forskrifter. Forskriftene gjelder planlegging av skogbrukstiltak, hogst, foryngelse etter hogst, bygging av veier, skadeforebyggende tiltak og avsetning til skogfond. Reglene har sammenheng med at skognæringen i flere hundre år har vært og fremdeles er en stor eksportnæring. Næringsutøvelsen bygger på en langsiktig tidshorisont, og må balanseres opp mot miljøhensyn, friluftsinnteresser og lokale arealbrukshensyn. I tillegg til næringsutøverens egne behov og interesser, gjør derfor både nasjonale og lokale hensyn og interesser seg gjeldende.

Skogbruksloven § 3 første ledd fastsetter hvem som er skogbruksmyndighet. Departementet er etter loven den øverste skogbruksmyndigheten, og kan med hjemmel i § 3 overføre myndighet til andre forvaltningsorganer. Statsforvalteren, fylkeskommunen og kommunen har den myndigheten som er fastsatt i loven, av forskrifter fastsatt av departementet, og i andre avgjørelser om å overføre myndighet.

Skogbruksloven § 3 andre ledd fastsetter at hvis saken krever samordning over kommunegrensene, eller viktige nasjonale hensyn tilsier det, kan oppgaver som i eller i medhold av loven er lagt til kommunen, behandles av departementet eller annen skogbruksmyndighet.

Utgangspunktet i loven er at kommunens oppgaver er fastsatt direkte i den enkelte lovbestemmelse. Kommunen kan imidlertid også gjennom forskrift tildeles oppgaver. Slike forskriftshjemler følger av den enkelte paragrafen.

Kommunen er etter dette tildelt myndighet etter skogbruksloven §§ 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 20 og 23.

Det er fastsatt sju sentrale forskrifter med hjemmel i loven:

- Forskrift 4. februar 2004 nr. 447 om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket
- Forskrift 4. februar 2004 nr. 449 om tilskudd til skogbruksplanlegging med miljøregistreringer
- Forskrift 7. juni 2006 nr. 593 om bærekraftig skogbruk
- Forskrift 3. juli 2006 nr. 881 om skogfond o.a.
- Forskrift 28. mai 2015 nr. 550 om planlegging og godkjenning av landbruksveier
- Forskrift 24. april 2015 nr. 403 om omsetning av tømmer og treprodukter med opprinnelse i Norge
- Forskrift 21. desember 2020 nr. 3049 om opphevelse av forskrift om avgift til fremme av fellestiltak i skogbruket

Med unntak av omsetningsforskriften, forskrift om tilskudd til skogbruksplanlegging mv. og forskrift om opphevelse av forskrift om avgift til fremme av fellestiltak i skogbruket hvor kommunen ikke har oppgaver, er kommunens oppgaver direkte nevnt i alle forskriftene.

Det er også fastsatt lokale forskrifter med hjemmel i loven. Dette gjelder forskrifter om hogst, vernskog, og forskrift om særlige regler for skogsdrift i Oslo og nærliggende kommuner:

- Forskrift 18. februar 2010 nr. 210 om meldepikt ved hogst av yngre barskog, Levanger og Verdal kommuner, Nord-Trøndelag
- Forskrift 22. juni 2016 nr. 748 om vernskog, Telemark
- Forskrift 3. august 2018 nr. 1238 om vernskog, Hedmark
- Forskrift 10. september 2021 nr. 2698 om skogbehandling og skogsdrift i Oslo og nærliggende kommuner, Asker, Bærum, Lier, Hole, Ringerike, Jevnaker, Lunner, Nittedal, Nannestad, Gjerdrum, Lillestrøm, Lørenskog, Rælingen, Enebakk, Nordre Follo og Indre Østfold kommuner, Oslo og Viken

Det er ikke gitt forskrifter med hjemmel i skogbruksloven § 3 første ledd.

Fylkeskommunen er ikke tillagt avgjørelsesmyndighet etter skogbruksloven eller forskrift gitt med hjemmel i den, men det er i Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå* punkt 10.2.4 og i Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner* punkt 3.4 lagt til grunn at fylkeskommunen skal ha avgjørelsesmyndighet for tilskudd over jordbruksavtalen som gis til kystskogbruket. Det er satt i gang arbeid med å forskriftsfeste denne ordningen.

Skogbruksloven § 19 inneholder en hjemmel for at departementet kan fastsette forskrifter om fordeling av og vilkår for utbetaling av tilskudd til nærings- og miljøtiltak innenfor de rammene Stortinget gir. Kommunen har avgjørelsesmyndighet etter forskrift 4. februar 2004 nr. 447 om tilskudd til nærings- og miljøtiltak i skogbruket.

Skogbruksloven § 21 fastsetter at et vedtak fattet av kommunen med hjemmel i skogbruksloven, kan påklages til statsforvalteren hvis ikke departementet har fastsatt en annen klageinstans. I forskriftene som er gitt med hjemmel i loven er det fastsatt egne bestemmelser om at kommunens avgjørelse kan påklages til statsforvalteren. Dette gjelder både sentrale og lokale forskrifter. Statsforvalteren kan som klageorgan omgjøre kommunens vedtak etter forvaltningsloven § 35.

Skogbruksloven § 3 andre ledd inneholder en regel om at oppgaver som i loven eller forskrift gitt med hjemmel i den er lagt til kommunen, kan behandles av departementet eller annen skogbruksmyndighet, dersom saken krever samordning over kommunegrenser eller viktige nasjonale hensyn tilsier det.

10.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en endring av skogbruksloven § 3 første ledd tredje punktum. Etter lovforslaget skulle statsforvalteren, fylkeskommunen og kommunen ha slik myndighet som følger av bestemmelsene i loven og forskrift fastsatt av departementet.

Gjeldende regel om at myndighet også skulle kunne overføres ved andre avgjørelsesformer ble foreslått opphevet. Som en følge av opphevelsen foreslo departementet at bestemmelsen fikk et nytt fjerde punktum. Etter denne bestemmelsen skulle departementet kunne overføre sin myndighet til andre forvaltningsorganer enn kommunen og fylkeskommunen uten at overføringen ble gjort i forskrift.

10.3 Høringsinstansenes syn

Landbruksdirektoratet har støttet forslaget i høringsnotatet. Det gjør også *Statsforvalteren i Oslo og Viken*.

10.4 Departementets vurderinger og forslag

10.4.1 Behovet for endringer

Forskjellene mellom tildeling og delegering av myndighet er beskrevet i punkt 2.2.4. Reglene i skogbruksloven og tilhørende forskrifter kan etter departementets syn sammenfattes slik at kommunen med hjemmel i loven eller forskrift gitt med hjemmel i den, fatter enkeltvedtak i to hovedgrupper saker.

Den ene hovedgruppen er vedtak om tilskudd. Kommunens avgjørelse fattes etter forskrift gitt med hjemmel i skogbruksloven § 19, og utøves innenfor statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar overfor Stortinget. Departementet legger til grunn at kommunen i denne sammenhengen utøver sin rolle etter delegering fra departementet. I punkt 2.4 er denne lovgjennomgangen avgrenset mot tilskuddsregelverket i landbruket.

Den andre gruppen vedtak har hjemmel i lovbestemmelser eller forskriftsbestemmelser der myndighet er tildelt kommunen. Ved klage inneholder både skogbruksloven § 21 og forskriftene regler som gjør unntak fra forvaltningsloven § 28 andre ledd første punktum. Unntakene innebærer at en klage over kommunens vedtak behandles av statsforvalteren.

Ett av formålene med lovgjennomgangen er å gjøre rammene for kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver tydeligere. Kommunen og fylkeskommunen sin myndighet bør derfor gå fram av loven, og det bør tydeliggjøres hvilken myndighet kommunene er tildelt i lov eller forskrift og hvilken myndighet kommunene kan delegeres. Reglene bør dessuten gi tydeligere uttrykk for hvilken kompetanse statlig myndighet har til å overprøve kommunens vedtak.

10.4.2 Endringer i skogbruksloven § 3

Etter skogbruksloven § 3 første ledd andre punktum kan departementet overføre myndighet til andre forvaltningsorganer. Dette innebærer at departementet også ved andre avgjørelser enn forskrift, kan overføre oppgaver til kommunen. Myndigheten er med gjeldende ordlyd ikke

begrenset, dvs. at myndighet i prinsippet kan legges til kommunen uten at det skjer gjennom lov eller forskrift. Loven kan bli klarere på dette punktet. Departementet foreslår derfor en endring i loven slik at det blir tydelig at departementet kan «gi forskrift» om tildeling av oppgaver til kommunen eller fylkeskommunen.

Uttrykket «overføre» i skogbruksloven § 3 første ledd andre punktum er heller ikke tydelig på om myndigheten som legges til andre forvaltningsorgan er delegering eller tildeling av myndighet. Heller ikke formuleringen i § 3 første ledd tredje punktum avklarer dette spørsmålet. Departementet foreslår derfor å endre skogbruksloven § 3 første ledd andre punktum slik at den viser at departementet kan tildele myndighet til kommunen eller fylkeskommunen. Departementet foreslår videre at ordlyden «forvaltningsorgan» i skogbruksloven § 3 første ledd endres til «kommunen eller fylkeskommunen». Endret ordlyd er ikke til hinder for at departementet kan delegere oppgaver til underliggende statlige organer i tråd med vanlige forvaltningsrettslige regler.

Departementet foreslår som i høringsnotatet, at gjeldende regel om at myndighet også kan overføres ved andre avgjørelsesformer enn forskrift, oppheves.

Departementet har blitt oppmerksom på at høringsforslaget om § 3 nytt fjerde punktum har fått en uheldig formulering fordi det er uklart hvilke forvaltningsorganer som eventuelt vil være omfattet av regelen. Departementet kan så langt ikke se at det i dag er behov for den aktuelle regelen, og har derfor i lovforslaget ikke ført høringsforslaget videre på dette punktet. Departementet kan etter vanlige forvaltningsprinsipper delegere sin myndighet til underordnede organer. Slik delegering krever ikke lovhjemmel, og departementet anser derfor bestemmelsen som unødvendig.

10.4.3 Endringer i skogbruksloven § 19

Det er lagt til grunn i punkt 2.4 at tilskuddsordningene i landbruket holdes utenfor lovgjennomgangen. Forslaget til endring i skogbruksloven § 3 første ledd kan etterlate usikkerhet om kommunens og fylkeskommunens oppgaver knyttet til statlig finansierte tilskudd er delegert eller tildelt kommunene og fylkeskommunene. En følge-

endring av forslaget om å endre skogbruksloven § 3 første ledd er derfor at det bør gjøres tydelig i loven at tilskuddsforvaltningen er delegert. For å unngå uklarhet knyttet til dette spørsmålet, foreslår departementet å tilføye et nytt andre ledd i skogbruksloven § 19. I forslaget presiseres det at departementet i forskrift etter bestemmelsen kan delegere myndighet til kommunen eller fylkeskommunen til å avgjøre en sak som gjelder tilskudd.

10.4.4 Endringer i skogbruksloven § 21

Selv om forslaget i § 3 første ledd er at kommunen og fylkeskommunen i forskrift kan tildeles oppgaver, er hensikten med denne lovgjennomgangen ikke å endre gjeldende balanse mellom kommunal faglig frihet og nødvendig statlig overprøving. Departementet vil bemerke at avgjørelser etter skogbruksloven og underliggende regelverk ivaretar både statlige hensyn og interesser, og lokal utvikling og arealbruk. Adgangen til statlig overprøving må derfor ivaretas.

Skogbruksloven § 21 første ledd gir allerede hjemmel for at vedtak kommunen gjør etter skogbruksloven kan påklages til statsforvalteren hvis departementet ikke har fastsatt annen klageinstans. Det framgår ikke direkte av bestemmelsen at statsforvalteren er klageinstans der myndigheten er tildelt kommunen *ved forskrift*. Det går fram av punkt 10.1 at det er fastsatt en rekke sentrale forskrifter med hjemmel i skogbruksloven. Etter forskriftene er statsforvalteren klageinstans. Når departementet foreslår å tydeliggjøre at avgjørelsesmyndigheten etter skogbruksloven § 3 første ledd skal tildeles kommunen, bør skogbruksloven § 21 endres slik at den også gir klar hjemmel for at statsforvalteren er klageinstans der myndigheten er tildelt kommunen gjennom forskrift.

Etter skogbruksloven § 21 andre ledd kan departementet eller den departementet har gitt myndighet til, fastsette hvem som er klageinstans for vedtak gjort av statsforvalteren eller fylkeskommunen i første instans. Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen. Dette innebærer at dagens klageordning opprettholdes for fylkeskommunens vedtak, både i saker der myndighet tildeles fylkeskommunen etter § 3 og der myndighet er delegert etter § 19.

11 Jordloven (Landbruks- og matdepartementet)

11.1 Gjeldende rett

11.1.1 Oversikt over reglene

Formålet med lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova), er å legge forholdene slik til rette at arealressursene i jord, skog med videre kan bli brukt på den måten som er mest gagnlig for samfunnet og dem som har yrket sitt i landbruket. Ressursene bør disponeres med sikte på å oppnå en tjenlig variert bruksstruktur ut fra samfunnsutviklingen i området og med hovedvekt på hensynet til bosetting, arbeid og driftsmessig gode løsninger. En samfunnsgagnlig bruk innebærer at det tas hensyn til at arealressursene disponeres ut fra framtidige generasjoners behov. Forvaltningen skal være miljøforsvarlig og blant annet verne om jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for mennesker, dyr og planter, jf. jordloven § 1.

I jordloven kapittel III finnes regler om landbruksmyndighet i kommuner og fylker. Loven inneholder ellers en rekke virkemidler som skal bidra til å ivareta formålet i § 1. Det er regler i § 8 og § 8 a om driveplikt for den som eier jordbruksareal. Etter § 9 kan dyrka eller dyrkbar jord ikke omdisponeres til annen bruk uten tillatelse, § 10 setter rammer for uttak av torv, og § 11 gir hjemmel for forskrifter om miljøforsvarlig drift, nydyrking og bygging av landbruksvei. Etter § 12 krever deling av jord- og skogbrukseiendom samtykke, og § 18 gir hjemmel for forskrift om tildeling av tilskudd.

Det går fram av jordloven § 3 at ansvaret for behandlingen av landbrukssaker ligger til kommunen, statsforvalteren og fylkeskommunen. Det går videre fram at departementet kan gi nærmere bestemmelser om behandlingen av statlige landbrukssaker. Departementet kan også gi kommunen og fylkeskommunen myndighet til å uttale seg og avgjøre landbrukssaker. Skillet mellom landbrukssaker i alminnelighet og statlige landbrukssaker kom inn i den tidligere jordloven ved lov 11. juni 1993 nr. 96. Lovendringen var en oppfølging av kommuneloven av 25. september 1992

nr. 102. Det er uttalt i Ot.prp. nr. 71 (1992–93) at kommunen både har rett og plikt til å behandle landbrukssaker, både statlige og de som ikke er det. Videre er det uttalt at når kommunen behandler statlige landbrukssaker har den plikt til å utføre de oppgavene som er pålagt den.

Skillet mellom statlige landbrukssaker og andre landbrukssaker er også belyst i Ot.prp. nr. 72 (1993–94) i tilknytning til at kommunene med virkning fra 1. januar 1994 fikk flere oppgaver. Det uttales på side 79 til 80 at behandlingen av statlige landbrukssaker innebærer en plikt for kommunen til å utføre oppgaver som blir pålagt av overordnede organ som er fylkesmannen, fylkeslandbruksstyret og Landbruksdepartementet. Hva som er en statlig landbrukssak, vil som regel følge av lover og forskrifter. Som eksempel på statlig landbrukssak vises det til saker som gjaldt tildeling av bygdeutviklingsmidler. Hjemmelen for å legge oppgaver til kommunen er etter dette tolket og praktisert slik at oppgavene er delegert til kommunen.

Fordelingen av oppgaver etter loven skjer etter forskrift 8. desember 2003 nr. 1479 om overføring av myndighet til kommunen, statsforvalteren, Landbruksdirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning etter konsesjonsloven, jordlova og odelsloven. Kommunen har fått myndighet til å avgjøre saker etter jordloven med hjemmel i forskriften § 1.

Det går fram av forskriften at kommunen avgjør saker etter blant annet jordloven der avgjørelsesmyndigheten etter forskriften § 3 til § 5 ikke er lagt til andre organer. Det er i § 3 nr. 4 gjort unntak for saker som gjelder avgjørelsen av om en eiendom med flere matrikelnummer må regnes som en driftsenhet etter jordloven § 12 sjette ledd. Det er også gjort unntak for pålegg om tvangsgebyr etter jordloven § 20, jf. forskriften § 3 nr. 3.

Kommunen er heller ikke gitt hjemmel til å fastsette forskrift om saksbehandlingsgebyr eller andre forskrifter.

Det går fram av forskriften at kommunen ikke kan avgjøre saker der kommunen selv erverver, eier eller overdrar eiendommen, eller har annen tilknytning til den. I slike tilfeller skal saken sendes til avgjørelse hos klageorganet etter vanlig

saksforberedelse i tråd med egen forskrift om saksbehandlingen (forskrift 8. desember 2003 nr. 1480 om saksbehandling mv. i kommunen i saker etter konsesjonsloven, jordloven, odelsloven og skogbruksloven). Gjelder saken en eiendom som ligger i flere kommuner, skal den kommunen der hoveddelen av eiendommen ligger avgjøre saken etter at det er innhentet uttalelse fra den eller de andre kommunene der eiendommen ligger.

Det følger av forskriften § 8 at en eventuell klage over kommunens vedtak går til statsforvalteren.

På bakgrunn av at oppgavene til kommunen er delegert, har også Landbruks- og matdepartementet hatt omgjøringskompetanse etter forvaltningsloven § 35. Det samme gjelder Landbruksdirektoratet, etter delegering fra departementet. Statlige myndigheter har ikke utøvet instruksjonsmyndighet overfor kommunen.

11.1.2 Nærmere om oppgavefordelingen i lov og forskrift

Utgangspunktet for dagens ordning er jordloven § 3, som gir hjemmel for oppgavefordelingen mer generelt. Innholdet i bestemmelsen innebærer at alle oppgaver i utgangspunktet ligger til Landbruks- og matdepartementet. Departementet har gjennom forskrift lagt bestemte oppgaver videre til kommunen, statsforvalteren, fylkeskommunen og Landbruksdirektoratet. Imidlertid er også kommunen i enkelte bestemmelser tillagt oppgaver direkte i loven, se §§ 6 og 19. Kommunen mottar dessuten kopi av leiekontrakt, jf. § 8.

Det er fastsatt tre sentrale forskrifter etter jordloven § 11:

- Forskrift 4. april 2003 nr. 951 om gjødselvarer mv. av organisk opphav fastsatt etter § 11 første ledd. Forskriften er fastsatt av Klima- og miljødepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.
- Forskrift 2. mai 1997 nr. 423 om nydyrking fastsatt etter § 11 andre ledd. Forskriften er fastsatt av Landbruks- og matdepartementet.
- Forskrift 28. mai 2015 nr. 550 om planlegging og godkjenning av landbruksveier. Kommunen er tillagt oppgaver direkte i forskriften. Forskriften er fastsatt av Landbruks- og matdepartementet med hjemmel i jordloven § 11 og skogbruksloven § 7, men har nær sammenheng med byggesaksreglene i plan- og bygningsloven.

Lovdata viser at det per 5. januar 2024 var fastsatt 42 lokale forskrifter med hjemmel i § 11. En av

disse forskriftene, forskrift 6. desember 2022 nr. 2182, er fastsatt av Statsforvalteren i Viken. Den er gitt med hjemmel i forskrift 21. desember 2020 nr. 3048, som gir statsforvalteren hjemmel til å fastsette forskrift om regionale krav for å sikre miljøforsvarlig drift av jordbruksareal. De øvrige lokale forskriftene handler om tidspunktet for gjødselspredning, og de er fastsatt av det enkelte kommunestyret.

KOSTRA (kommune-stat-rapportering) viser at kommunene i 2022 avgjorde 4 436 saker som gjaldt omdisponering, deling, driveplikt og nydyrking. 412 søknader ble avslått og det ble satt vilkår i 562 saker. Statsforvalteren behandlet i 2022 219 klager over kommunale vedtak som gjaldt disse sakene. 13 vedtak ble endret gjennom klagebehandlingen.

11.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en endring av jordloven § 3 tredje punktum slik at det uttrykkelig går fram at departementets myndighet kan overføres til kommunen og fylkeskommunen ved forskrift. Departementet foreslo videre at § 19 skulle endres slik at det skulle gå uttrykkelig fram av bestemmelsen at kommunens ansvar for å føre tilsyn også omfattet et ansvar for å føre tilsyn med at forskrifter gitt med hjemmel i §§ 8 til 12 ble fulgt.

11.3 Høringsinstansenes syn

Landbruksdirektoratet støtter endringsforslaget. Det gjør også *Statsforvalteren i Oslo og Viken*.

11.4 Departementets vurderinger og forslag

11.4.1 Endringer i jordloven § 3

Formålet med forslagene i denne lovproposisjonen er å sikre at kommuner og fylkeskommuner tildeles oppgaver i lov og forskrift, og ikke delegeres myndighet fra statsforvaltningen gjennom for eksempel delegeringsvedtak eller rundskriv, se omtale av dette i punkt 2. Forskjellene mellom tildelelse og delegering er beskrevet i punkt 2.2.4.

Ordlyden i jordloven § 3 tredje punktum gir ikke opplysning om hvordan departementet kan gi myndighet til kommunen eller fylkeskommunen. Det går verken uttrykkelig fram av loven at myndigheten gis gjennom lov eller forskrift, eller om

myndigheten gis gjennom delegering eller tildeleging. Ett av formålene med lovgjennomgangen er å gjøre rammene for kommunenes og fylkeskommunenes oppgaver tydeligere. Kommunen og fylkeskommunen sin myndighet bør derfor gå fram av loven, og det bør tydeliggjøres hvilken myndighet kommunene og fylkeskommunene er tildelt i lov eller forskrift og hvilken myndighet som kan delegeres. Reglene bør dessuten gi tydeligere uttrykk for hvilken kompetanse statlig myndighet har til å overprøve og omgjøre kommunens og fylkeskommunens vedtak. Departementet mener derfor det er behov for å gjøre endringer i jordloven for å tydeliggjøre dette.

Reglene i jordloven og tilhørende forskrifter kan sammenfattes slik at kommunen med hjemmel i loven eller forskrift gitt med hjemmel i den, fatter enkeltvedtak i to hovedgrupper av saker. Avgjørelsene faller i begge hovedgruppene inn under begrepet «statlige landbrukssaker» i jordloven § 3, og loven er tolket slik at oppgavene er delegert til kommunen. Se omtale i punkt 11.1.

Den ene hovedgruppen er vedtak om tilskudd. Kommunens avgjørelse fattes etter forskrift gitt med hjemmel i jordloven § 18, og utøves innenfor statsrådets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar overfor Stortinget. Departementet legger til grunn at kommunen utøver sin rolle etter delegering fra departementet og at dette er en løsning som skal fortsette. Det er lagt til grunn i punkt 2.4 at denne lovgjennomgangen avgrenser mot tilskuddsregelverket i landbruket. Det foreslås derfor ikke endringer knyttet til dette, men det foreslås en endring i jordloven § 3 for å gjøre det tydeligere at oppgaver knyttet til tilskuddsforvaltning er delegert.

Den andre hovedgruppen vedtak har hjemmel i andre bestemmelser i jordloven og forskriftsbestemmelser med hjemmel i jordloven, der myndighet er delegert til kommunen, jf. forskrift 8. desember 2003 nr. 1479. Departementet mener at det i loven bør skilles tydeligere mellom disse to hovedgruppene av vedtak. For den gruppen vedtak som ikke gjelder tilskudd, bør det legges til grunn at myndigheten skal tildeles, ikke delegeres. Departementet foreslår derfor en endring i loven slik at det blir tydelig at disse oppgavene til kommunen og fylkeskommunen tildeles gjennom forskrift.

Det følger av jordloven § 3 andre punktum at departementet kan fastsette forskrift om saksbehandlingen av «statlige landbrukssaker», altså der myndighet er delegert til kommunen. Forslaget til endring i § 3 tredje punktum er at land-

brukssaker kan tildeles til kommunen eller fylkeskommunen. Uten ytterligere følgeendringer innebærer dette at jordloven bare vil gi hjemmel for å fastsette forskrift om saksbehandlingen hvor myndigheten er delegert. Departementet foreslår at uttrykket «statlege» tas ut i § 3 andre punktum med sikte på å unngå dette. Forslaget innebærer at gjeldende forskrifter som fastsetter særlige saksbehandlingsregler fortsatt har hjemmel, for eksempel forskrift 28. mai 2015 nr. 550 om planlegging og godkjenning av landbruksveier, hvor det blant annet følger at kommunen har plikt til å sette frister for uttalelse, oppstart og ferdigstilling av veien.

11.4.2 Endringer i jordloven § 4

Selv om forslaget i § 3 tredje punktum innebærer at kommunen og fylkeskommunens oppgaver skal tildeles, bør forslaget etter departementets syn også ivareta en balanse mellom kommunal faglig frihet og nødvendig statlig overprøving.

Departementet vil bemerke at avgjørelser etter jordloven og underliggende regelverk ivaretar både statlige hensyn og interesser, og lokal utvikling og arealbruk. Adgangen til statlig overprøving av kommunens vedtak bør derfor videreføres. Departementet mener at lovgivningen, på samme måte som i dag, bør fastsette at kommunens avgjørelser kan påklages til statsforvalteren. I klagesaker skal statlig klageinstans legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Departementet foreslår at regelen om at statsforvalteren er klageinstans for vedtak truffet av kommunen etter jordloven eller forskrift med hjemmel i loven, som i dag framgår av forskrift, tas inn som en egen bestemmelse i jordloven § 4 første ledd første punktum.

Departementet foreslår videre at det i § 4 første ledd andre punktum gis hjemmel for at departementet ved forskrift kan fastsette en annen klageinstans for kommunens og fylkeskommunens vedtak. Bakgrunnen for bestemmelsen er at forskriftene som gir oppgaver til fylkeskommunen i dag kan påklages til direktoratet. Departementet mener at det er hensiktsmessig å opprettholde denne løsningen.

Hvorvidt oppgaver til kommunen eller fylkeskommunen er tildelt eller delegert, har betydning for hvilken omgjøringskompetanse statlig myndighet har etter forvaltningsloven § 35. Statsforvalter er klageinstans, og har dermed omgjøringskompetanse etter forvaltningsloven § 35 andre og

tredje ledd. Direktoratet eller departementet vil der oppgaver er tildelt kommunen eller fylkeskommunen, ikke anses som «annet overordnet organ» eller «overordnet myndighet», jf. forvaltningsloven § 35 andre og tredje ledd. Dersom direktoratet eller departementet skal ha adgang til å omgjøre kommunens vedtak, må dette derfor bestemmes i jordloven.

Departementet mener hensynet til nasjonale og regionale interesser tilsier at den omgjøringskompetansen som direktoratet og departementet har hatt, bør videreføres. Departementet foreslår derfor at dette presiseres i forslag til § 4 andre ledd. Forslaget innebærer at når vilkårene for omgjøring etter forvaltningsloven § 35 er oppfylt, kan vedtaket også omgjøres av departementet.

11.4.3 Endringer i jordloven § 19 om tilsyn

Departementet foreslår, som i høringsnotatet, at det skal gå uttrykkelig fram av jordloven § 19 at kommunens tilsynsansvar også gjelder tilsyn med at forskrifter gitt med hjemmel i jordloven §§ 8 til 12 blir fulgt.

11.4.4 Forholdet mellom lov og forskrift

Det er et mål at oppgavefordelingen mellom kommunale og statlige myndigheter ikke framstår som uklar eller vanskelig å finne fram i. Utgangspunktet er at tildeling av oppgaver til kommunene skal skje i lovs form, og at eventuelle detaljregler som utfyller bestemmelsene skal gis i forskrift.

Oppgavene som ligger til kommunen er, med unntak av oppgaver etter jordloven §§ 6, 8, 9 og 11, allerede samlet i forskrift 8. desember 2003 nr. 1479 om overføring av myndighet til kommunen, statsforvalteren, Landbruksdirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning etter konsesjonsloven, jordlova og odelsloven. Departementet har i tilknytning til omtalen av konsesjonsloven i punkt 9 over, foreslått at forskriften gjøres tydeligere ved at de enkelte oppgavene nevnes uttrykkelig i forskriften § 1. En tilsvarende løsning er også hensiktsmessig for jordloven, uten at det bryter med den eksisterende lovtekniske løsningen, eller endrer oppgavefordelingen mellom de instansene som har oppgaver som landbruksmyndighet. Forslag til endringer i forskriften følges opp av departementet i en egen prosess.

12 Odelsloven (Landbruks- og matdepartementet)

12.1 Gjeldende rett

Lov 28. juni 1974 nr. 58 om odelsretten og åsetesretten (odelslova) §§ 30 til 33 inneholder regler om odelsfrigjøring. Odelsfrigjøring etter odelsloven § 30 og § 32 innebærer at en odelseiendom eller del av en slik eiendom som er overtatt eller skal overtas av det offentlige, herunder av en kommune, kan frigjøres fra odel. Hvis eiendommen frigjøres, kan eventuelle odelsberettigete ikke lenger kreve eiendommen tilbake gjennom odelsløsning. Odelsloven § 30 gjelder ordinære erverv som stat eller kommune gjør, mens odelsloven § 32 gjelder ekspropriasjon og overtakelse knyttet til minnelig overføring under trussel om ekspropriasjon. Regelen om odelsfrigjøring til landbruksformål i § 31 ble opphevet ved lov 14. juni 2013 nr. 47.

Etter både § 30 og § 32 er avgjørelsesmyndigheten lagt til Kongen. Kongens myndighet er delegert til Landbruks- og matdepartementet. Myndigheten til å avgjøre spørsmålet om odelsfrigjøring etter §§ 30 og 32 er imidlertid lagt til statsforvalteren, jf. forskrift 8. desember 2003 nr. 1479 om overføring av myndighet til kommunen, statsforvalteren, Landbruksdirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning etter konsesjonsloven, jordlova og odelsloven § 3 nr. 5.

Forskrift 11. februar 2011 nr. 138 om saksbehandling i saker om odelsfrigjøring etter odelslova § 30 og § 32 gir regler om hvordan søknader om odelsfrigjøring skal behandles. Forskriften er gitt med hjemmel i odelsloven § 33 tredje ledd som fastsetter at departementet kan gi regler om saksbehandlingen. Etter forskriften § 3 er det fastsatt at søknaden sendes til kommunen. Hvis det er kommunen selv som står som søker, avgjør statsforvalteren om søknaden kan tas til behandling – det foretas en såkalt preliminær behandling. Forskriften § 5 fastsetter en frist for å søke om frigjøring, og kommunen kan etter forskriften gi oppfrisking for oversittelse av fristen. Kommunen skal etter § 6 gi eventuelle odelsberettigede frist for å uttale seg, og skal etter § 7 innhente nødvendige opplysninger i saken. I saker hvor det er andre enn kommunen som søker odelsfrigjøring

skal kommunen etter § 9 foreta den preliminare vurderingen av om søknaden kan tas til behandling. Etter § 10 skal kommunen deretter avgi uttalelse om spørsmålet og sende saken til statsforvalteren.

12.2 Høringsnotatet

Høringsnotatet tok ikke opp spørsmål knyttet til odelsloven.

12.3 Høringsinstansenes syn

Landbruksdirektoratet har i høringen påpekt at odelsloven ikke inneholder noen hjemmel for at kommunene skal ha noen oppgaver i tilknytning til søknader om odelsfrigjøring. Direktoratet foreslår at det innføres en slik hjemmel.

12.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet er enig med Landbruksdirektoratet i at odelsloven ikke inneholder noen hjemmel for å legge oppgaver til kommunen. Forskriften om odelsfrigjøring har eksistert siden 2011, og oppgavene som er nevnt i forskriften har siden den gang ligget til kommunen. Forut for den tid, ble frigjøringssøknadene avgjort av de departementene som hadde ansvar for saksområdet som eiendommen skulle brukes til. Hvis kommunen søkte odelsfrigjøring, hadde for eksempel Kommunal- og distriktsdepartementet myndighet til å odelsfrigjøre, gjaldt ervervet forsvaret, lå myndigheten inn under Forsvarsdepartementet.

Departementet har ikke oversikt over antallet odelsfrigjøringssøknader som er behandlet av kommunen i tiden etter at forskriften ble vedtatt. Ut fra departementets kjennskap til bruken av hjemmelen i tiden forut for 2011, er det lite trolig at det dreier seg om mer enn én sak på landsbasis hvert femte eller sjette år.

Særlig fordi dette er saker som er komplekse og oppstår sjelden, mener departementet at det er ønskelig å ha like regler for forberedelse og avgjørelser av slike saker. Kommunen har en etablert og naturlig rolle i den forbindelse. Departementet foreslår derfor en endring i odelsloven § 33 tredje ledd som gir hjemmel for at kommunen kan tildeles oppgaver knyttet til behandlingen av søknad om odelsfrigjøring. Forslaget medfører ingen endringer i kommunens oppgaver, men innebærer at det framgår eksplisitt av loven at

kommunen gjennom forskrift kan gis oppgaven med å behandle slike søknader. Dette er i tråd med formålene med sektorlovgjennomgangen. Departementet vurderer derfor at endringen kan fastsettes uten høring.

Etter departementets vurdering krever lovendringen ingen endringer i forskrift 11. februar 2011 nr. 138 om saksbehandling i saker om odelsfrigjøring etter odelslova § 30 og § 32. I forskriften er kommunens rolle og oppgaver uttrykkelig beskrevet.

13 Vannressursloven (Energidepartementet)

13.1 Gjeldende rett

Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) har som formål å sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann. Myndigheten etter de fleste bestemmelser i loven er lagt til «vassdragsmyndigheten». Det heter i § 64 første ledd at «Kongen fastsetter hvem som er vassdragsmyndighet og hvilken vassdragsmyndighet som kan treffe vedtak etter loven, og herunder legge oppgaver etter loven til kommuner». Bestemmelsen åpner både for tildeling av oppgaver og for delegering. Det følger av § 64 siste ledd at Kongen kan gi enhver med myndighet etter loven instruks om hvordan myndigheten skal utøves og om delegering av den. Det presiseres i siste punktum at dette ikke gjelder i enkelt saker som kommunen behandler etter andre ledd. Det følger av § 64 tredje ledd at statsforvalteren er klageinstans over kommunens vedtak, bortsett fra i saker der kommunen fatter vedtak om konsesjon til vannkraftverk på inntil 1 MW etter § 64 andre ledd. Her er departementet, det vil si Energidepartementet, klageinstans over kommunens vedtak.

Ved kongelig resolusjon av 15. desember 2000 ble det i medhold av vannressursloven § 64 første ledd bestemt følgende om hvem som skal være vassdragsmyndighet:

1. *På riksnivå:* Kongen, Olje- og energidepartementet og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Helsedepartementet skal være vassdragsmyndighet i forhold til § 13 fjerde ledd. NGU skal være vassdragsmyndighet i forhold til § 46.
2. *På regionalt og lokalt nivå:* NVE, statsforvalteren, kommunen eller den departementet bestemmer.

Når det gjelder de enkelte bestemmelsene i loven, bestemte Kongen i resolusjonen av 15. desember 2000 at kommunen skal være vassdragsmyndighet etter §§ 7 og 16. Etter § 7 andre ledd kan kommunen gi pålegg om tiltak som vil gi bedre infiltrasjon i grunnen. Etter § 16 andre ledd tredje punk-

tum kan kommunen sette et forbud fra grunneier mot motorisert ferdsel i vassdrag til side, dersom dette må anses som urimelig. Videre kan kommunen som vassdragsmyndighet etter siste punktum gi tillatelse til at det tas en rimelig avgift for ferdsel med motorfartøy.

Kommunen er ikke gitt myndighet som vassdragsmyndighet for noen andre bestemmelser i vannressursloven gjennom videre delegering.

De organisatoriske bestemmelsene om hvem som skal være vassdragsmyndighet fastsatt i den kongelige resolusjonen fra 2000, er vedtatt som forskrift, jf. forskrift 15. desember 2000 nr. 1270.

For helhetens skyld kan også nevnes at kommunen er gitt myndighet direkte i loven etter § 11 andre ledd og § 64 andre ledd. Etter § 11 andre ledd kan kommunen etter krav fra grunneier, tiltakshaver eller fagmyndighet fastsette bredden på vassdragsbeltet langs vassdrag. I § 64 andre ledd er det bestemt at kommunen treffer vedtak om konsesjon til vannkraftverk på inntil 1 MW installert effekt. Det følger videre av samme ledd at kommunen som konsesjonsmyndighet forvalter bestemmelsene om saksbehandling, omgjøring, retting og tvangsmulkt for disse anleggene. Bestemmelsen om at kommunen skal være konsesjonsmyndighet for mindre vannkraftverk kom inn i loven ved en lovendring i 2017.

13.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at dagens ordlyd i vannressursloven § 7 andre ledd om at det er «vassdragsmyndigheten» som kan pålegge infiltrasjon i grunnen beholdes. Det ble videre foreslått å gjøre endringer i forskrift til vannressursloven som bestemmer hvem som er vassdragsmyndighet etter de ulike bestemmelsene i loven ved at kommunen ikke lenger skal være vassdragsmyndighet etter § 7 andre ledd. Departementet mente at denne endringen ville gi en hensiktsmessig og ryddig myndighetsfordeling mellom kommunen og NVE. Kommunens myndighet til å pålegge tiltak for infiltrasjon i grunnen vil med dette gis i medhold av de nye

hjemlene i plan- og bygningsloven som er vedtatt med virkning fra 1.1.2024, mens NVEs myndighet fortsatt vil følge av vannressursloven § 7.

Når det gjelder kommunens myndighet som vassdragsmyndighet etter vannressursloven § 16 om allmennhetens rådighet over vassdrag, foreslo departementet å endre andre ledd slik at «kommunen» skrives inn i ordlyden i andre ledd tredje og fjerde punktum. Etter departementets syn ville det vært en bedre løsning å overføre dette ansvaret og myndigheten til lov om motorferdsel i utmark og vassdrag. Departementet gikk likevel ikke inn for dette i og med at formålet med denne sektorlovgjennomgangen er å lov- eller forskriftsfeste oppgaver som allerede ligger til kommunene, ikke å gjøre større endringer.

Departementet foreslo også å gjøre endringer i vannressursloven § 64 første og fjerde ledd for å følge opp hovedformålet med lovarbeidet. Første ledd gir Kongen adgang til å legge myndighet til kommuner. Fjerde ledd gir Kongen adgang til å gi enhver med myndighet etter loven instruks om hvordan myndigheten skal utøves og om delegering av den. I første ledd foreslo departementet at siste leddsetning i første ledd første punktum «herunder legge oppgaver etter loven til kommuner» oppheves. Dette vil bety at myndighet ikke lenger kan legges til kommuner ved Kongens vedtak, men må følge av loven eller av forskrift til loven.

Gjeldende delegeringsvedtak og forskrift om hvem som skal være vassdragsmyndighet (forskrift 15. desember 2000 nr. 1270) vil bli oppdatert ved at kommunen tas ut av opplistingen over hvem som er vassdragsmyndighet på regionalt og lokalt nivå hva gjelder de aktuelle bestemmelsene. Dette vil skje i en egen prosess.

Den foreslåtte endringen i § 64 fjerde ledd vil sikre at statlige myndigheter ikke skal kunne instruere kommuner om sin utøvelse av myndighet, der kommunen er tillagt myndighet etter loven.

13.3 Høringsinstansenes syn

Det eneste innspillet til lovendringsforslagene i høringsnotatet er fra *Oslo kommune*, og gjelder forslaget til endring i vannressursloven § 7 andre ledd. Ifølge kommunen har de liten erfaring med utøvelse av myndighet etter bestemmelsen. Dermed viser seg på et senere tidspunkt at det er behov for denne hjemmelen ved siden av de nye hjemlene i plan- og bygningsloven om overvann, mener kommunen at den bør få tilbake denne myndigheten.

13.4 Departementets vurderinger og forslag

Vannressursloven er nå mer enn 20 år gammel, og det har ikke vært fremmet forslag eller vært vurdert som hensiktsmessig å legge mer myndighet etter loven til kommunene. Lovens formål om å legge til rette for fleksible og differensierte løsninger gjennom å bruke fellesbetegnelsen vassdragsmyndighet, vurderes derfor ikke lenger å dekke noe stort behov når det gjelder kommunens rolle.

I og med at formålet med sektorlovgjennomgangen ikke er å endre eksisterende oppgavefordeling, men å lov- eller forskriftsfeste oppgaver som allerede ligger til kommunene, er det kun aktuelt å vurdere lovfesting av kommunens myndighet etter §§ 7 og 16, samt endre hjemmelsbestemmelsen i § 64 om adgang til å legge myndighet til kommunen og til å instruere kommunen om utøving av sin myndighet etter loven.

Når det gjelder kommunens myndighet som vassdragsmyndighet etter vannressursloven § 7 vil et alternativ være å ta inn «kommunen» direkte i lovteksten. Etter departementets syn er det samtidig gode grunner til å beholde myndigheten etter denne bestemmelsen også hos vassdragsmyndigheten. I forbindelse med oppfølgingen av NOU 2015: 16 om overvann er det gjort endringer i plan- og bygningsloven (ny § 28-10), som legger myndighet til kommunen for håndtering av overvann i byggesaksbehandlingen. I denne sammenhengen argumenterte NVE for at en bestemmelse om infiltrasjon i grunnen og tilhørende myndighet til NVE, også var ønskelig å beholde i vannressursloven. Begrunnelsen er at spørsmål om infiltrasjon i grunnen, står i nær sammenheng med det hydrologiske kretsløpet og NVEs myndighet som konsesjonsmyndighet for vassdrags- og grunnvannstiltak.

I forbindelse med endringer i plan- og bygningsloven som gjelder regler for håndtering av overvann i byggesaker mv., har kommunen, med virkning fra 1.1.2024, fått myndighet både for krav til byggetomta og ubebygde areal (kapittel 28) og for krav til eksisterende byggverk (kapittel 31). Disse nye hjemlene, i henholdsvis ny § 28-10 (håndtering av overvann) og ny § 31-14 (pålegg om tiltak mot overvann på bebygde eiendom), vil gi kommunen et mer detaljert og hensiktsmessig hjemmelsgrunnlag enn det som følger av dagens delegerte myndighet til kommunen etter vannressursloven § 7 andre ledd.

Departementet mener at en hensiktsmessig og ryddig myndighetsfordeling mellom kommunen og NVE, bør være at kommunens myndighet

til å pålegge tiltak for infiltrasjon i grunnen gis i medhold av de nye hjemlene i plan- og bygningsloven og at NVEs myndighet følger av vannressursloven § 7. Et slikt skille vil følge ansvarsdelingen mellom kommunen som lokal byggesaksmyndighet og NVE som vassdragsmyndighet. Denne løsningen legger opp til en ryddigere arbeidsdeling mellom kommunen og NVE, enn alternativet hvor kommunen og NVE har delt myndighet etter vannressursloven § 7 andre ledd. Delt myndighet etter vannressursloven § 7 andre ledd med uklart grensesnitt kan føre til enten overlappende bruk av hjemmelen, eller at begge myndigheter avstår fra å bruke den. Etter departementets syn vil det neppe bli behov for hjemmelen for kommunen i § 7, ved siden av de nye hjemlene i plan- og bygningsloven om overvann, slik *Oslo kommune* peker på.

På dette grunnlag mener departementet at man bør beholde dagens ordlyd i vannressursloven § 7 andre ledd om at det er «vassdragsmyndigheten» som kan pålegge infiltrasjon i grunnen, og at det bør gjøres endringer i forskrift til vannressursloven som bestemmer hvem som er vassdragsmyndighet etter de ulike bestemmelsene i loven ved at kommunen ikke lenger skal være vassdragsmyndighet etter § 7 andre ledd. Dette er i samsvar med det som er foreslått i høringsnotatet.

Når det gjelder kommunens myndighet som vassdragsmyndighet etter vannressursloven § 16 om allmennhetens rådighet over vassdrag, kan det tenkes to mulige løsninger. Den ene løsningen er å erstatte «vassdragsmyndighet» med «kommunen» i andre ledd tredje og fjerde punktum. Den andre løsningen kan være å overføre dette ansvaret og myndigheten til lov om motorferdsel i utmark og vassdrag. Etter departementets syn hører kommunens myndighet om bruk av vassdrag til motorisert ferdsel og adgangen til å ta en avgift for slik ferdsel, bedre hjemme i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag. Kommunen har allerede i dag myndighet etter denne loven. Friluftsløven § 6 om ferdsel på sjøen og i vassdrag viser både til vannressursloven og motorferdselloven. Selv om en lovteknisk bedre løsning ville vært å overføre bestemmelsene kommunen i dag har myndighet etter i vannressursloven § 16

andre ledd til lov om motorferdsel i utmark og vassdrag, har departementet lagt vekt på at formålet med denne gjennomgangen ikke er å gjøre større endringer. Departementet foreslår i tråd med høringsforslaget å endre § 16 andre ledd slik at «kommunen» skrives inn i ordlyden i andre ledd tredje og fjerde punktum.

For å følge opp hovedformålet med lovarbeidet, må det gjøres endringer i vannressursloven § 64 første og fjerde ledd. Første ledd gir Kongen adgang til å legge myndighet til kommuner. Fjerde ledd gir Kongen adgang til å gi enhver med myndighet etter loven instruks om hvordan myndigheten skal utøves og om delegering av den. I første ledd foreslår departementet at siste leddsetning i første ledd første punktum «herunder legge oppgaver etter loven til kommuner» oppheves. Dette vil bety at myndighet ikke lenger kan legges til kommuner ved Kongens vedtak, men må følge av loven eller av forskrift til loven. Kommunen kan dermed ikke delegeres myndighet.

Gjeldende delegeringsvedtak og forskrift om hvem som skal være vassdragsmyndighet (forskrift 15. desember 2000 nr. 1270) vil bli oppdatert ved at kommunen tas ut av opplistingen over hvem som er vassdragsmyndighet på regionalt og lokalt nivå hva gjelder de aktuelle bestemmelsene. Dette vil skje i en egen prosess.

Det foreslås videre en endring i § 64 fjerde ledd for å sikre at statlige myndigheter ikke skal kunne instruere kommuner om sin utøvelse av myndighet, der kommunen er tillagt myndighet. Denne myndigheten er så vidt departementet kjenner til, ikke blitt benyttet tidligere. Endringen vil således ikke ha noen praktisk betydning. Departementets forslag til endringer i § 64 er i tråd med det som foreslås i høringsnotatet.

Departementet vurderer at det fortsatt skal være statlig klageinstans for vedtak truffet av kommunen. Det følger allerede av § 64 tredje ledd at statsforvalteren er klageinstans over kommunens vedtak, bortsett fra i saker der kommunen fatter vedtak om konsesjon til vannkraftverk på inntil 1 MW etter § 64 andre ledd. I slike saker er det departementet, det vil si Energidepartementet, som er klageinstans over kommunens vedtak. Det er dermed ikke behov for endringer i regelverket for å fastsette statlig klageinstans.

14 Pengespilloven (Kultur- og likestillingsdepartementet)

14.1 Gjeldende rett

Lov 18. mars 2022 nr. 12 om pengespill (pengespilloven) skal ivareta de etablerte målene for den norske pengespillpolitikken. I lovens formålsbestemmelse (§ 1) er målene tydeliggjort slik:

- a. å forebygge spilleproblemer og andre negative konsekvenser av pengespill
- b. å sikre at pengespill gjennomføres på en ansvarlig og trygg måte
- c. å legge til rette for at overskudd fra pengespill går til ikke-fortjenestebaserte formål.

Målet som nevnt i § 1 bokstav c om å legge til rette for at overskudd fra pengespill tilfaller ikke-fortjenestebaserte formål, forankrer et etablert prinsipp i norsk pengespillpolitikk om at pengespill ikke skal være en inntektskilde for private aktører. Samtidig tar målet høyde for at Norsk Tipping, gjennom sin virksomhet ved å tilby pengespill i betryggende former, vil generere et overskudd som primært skal være reservert for det sivile samfunn, frivilligheten og andre ikke-kommersielle formål.

I pengespilloven § 12 er det gitt nærmere regler for hvordan overskuddet fra Norsk Tippings pengespill skal fordeles. Selskapets overskudd skal i sin helhet tilfalle de formål og tiltak som er angitt i bestemmelsens første ledd nr. 1 til 5, og i henhold til fastsatt fordelingsnøkkel. Etter bestemmelsens første ledd nr. 5 skal det gjenværende overskuddet tildeles idrettsformål (64 pst.), kulturformål (18 pst.) eller samfunnsnyttige og humanitære organisasjoner (18 pst.).

Etter bestemmelsens andre ledd kan Kultur- og likestillingsdepartementet gi forskrift om fordelingen av overskuddet etter første ledd. Departementet har med hjemmel i denne bestemmelsen blant annet gitt forskrift om fordeling av overskuddet til idrettsformål, se forskrift 12. mai 2022 nr. 2122 om fordeling av Norsk Tippings overskudd til idrettsformål.

I tråd med forskriften § 2 fordeler Kongen andelen av Norsk Tippings overskudd til idrettsformål etter innstilling fra Kultur- og likestillingsdepartementet. Videre åpner bestemmelsen for at

Kultur- og likestillingsdepartementet kan delegere oppgaven med å fordele midlene innenfor rammene av de enkelte idrettsformål nevnt i forskriften § 3 første ledd bokstav a til c.

Pengespilloven har i dag ingen bestemmelser som fastsetter at fylkeskommuner og kommuner kan tildeles oppgaver ved forvaltningen av overskuddet til formål etter pengespilloven § 12 første ledd nr. 5.

Dagens forvaltning av overskudd fra Norsk Tippings pengespill til idretts- og kulturformål

Fylkeskommunene og kommunene er i dag delegert oppgaver når det gjelder fordelingen av Norsk Tippings overskudd til idretts- og kulturformål, jf. pengespilloven § 12 første ledd nr. 5. Dette dreier seg om bestemte oppgaver knyttet til tilskuddsforvaltningen på disse områdene. Fylkeskommunene og kommunene har ivaretatt disse oppgavene i lang tid, og dette er etablert praksis.

Fordelingen av midler som årlig stilles til disposisjon for idrettsformålet «bygging og rehabilitering av anlegg for idrett og fysisk aktivitet i kommunene», jf. § 3 første ledd bokstav a i forskrift om fordeling av Norsk Tippings overskudd til idrettsformål, er i dag delegert til fylkeskommunene gjennom kongelig resolusjon av 3. april 1987. Fylkeskommunene forvalter deler av ordningen i tråd med bestemmelser fastsatt av Kultur- og likestillingsdepartementet, jf. § 3 andre ledd i forskriften. For tildeling av tilskudd i 2024 gjelder *Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet – 2023*. Kultur- og likestillingsdepartementet er klageinstans for fylkeskommunenes enkeltvedtak om tildeling av midler i ordningen, jf. forvaltningsloven § 28 andre ledd fjerde punktum.

I tillegg er det etablert to tilskuddsordninger som finansieres gjennom Norsk Tippings overskudd til kulturformål. Fylkeskommunene er delegert oppgaven med å forvalte *Desentralisert ordning for tilskudd til kulturbygg*. Tilskuddsordningen forvaltes i tråd med retningslinjer fastsatt av Kultur- og likestillingsdepartementet.

Gjeldende retningslinjer ble fastsatt 1. januar 2019. Innenfor disse retningslinjene fastsetter den enkelte fylkeskommune nærmere vilkår og krav til søknader. Tilskuddordningen retter seg mot kommunene. Søknader kan fremmes av lag, foreninger eller andre, og skal fremmes gjennom den kommunen der bygget skal ligge. Kommunene foretar en kvalitetssikring av mottatte søknader, som blant annet innebærer at det skal foretas en vurdering av muligheten for samlokalisering, at tiltaket er utviklet sammen med brukerne og at søker har en forsvarlig plan for driften. Kommunene sender en prioritert innstilling av søknadene til fylkeskommunen. Klager på fylkeskommunenes enkeltvedtak om tildeling av midler i ordningen behandles av Kultur- og likestillingsdepartementet i tråd med forvaltningsloven § 28 andre ledd fjerde punktum.

Fylkeskommunene og kommunene er også delegert oppgaver knyttet til den nasjonale ordningen *Den kulturelle skolesekken* (DKS). Formålet med ordningen er å sørge for at alle skoleelever i Norge får oppleve profesjonell kunst og kultur hvert år. Kulturtanken, som er en etat underlagt Kultur- og likestillingsdepartementet, har det nasjonale ansvaret for ordningen. Fylkeskommuner og kommuner har ansvar for forvaltning av midler regionalt og lokalt, og kan foreta regionale og lokale prioriteringer for å ivareta og styrke bredden og mangfoldet av kunst- og kulturtilbud innenfor ordningen. Kultur- og likestillingsdepartementet fastsetter retningslinjer for fordeling av midlene i ordningen gjennom tilskuddsbrev til Kulturtanken om midler til DKS. Kulturtanken fordeler midlene videre gjennom tilskuddsbrev med føringer for blant annet den nærmere forvaltningen av ordningen til fylkeskommunene og kommunene. Klager på enkeltvedtak fattet av fylkeskommuner og kommuner i forbindelse med forvaltning av denne ordningen behandles etter forvaltningsloven § 28 andre ledd første punktum.

14.2 Forslaget i høringsnotatet

Formålet med sektorlovgjennomgangen er å sikre at fylkeskommuner og kommuner tildeles oppgaver i lov og forskrift, og ikke delegeres myndighet gjennom for eksempel delegeringsvedtak, tildelingsbrev eller rundskriv. Eksisterende oppgaver til fylkeskommunene og kommunene knyttet til fordelingen av Norsk Tippings overskudd til idretts- og kulturformål er ikke tildelt gjennom lov eller forskrift, men delegert gjennom kongelig

resolusjon, retningslinjer og tilskuddsbrev fra departementet eller underliggende etat.

Departementet foreslo derfor at det i pengespilloven gis hjemmel for at fylkeskommuner og kommuner kan tildeles oppgaver ved fordeling av overskuddet fra Norsk Tippings pengespill til formålene nevnt i pengespilloven § 12 første ledd nr. 5. En slik kompetansehjemmel ble foreslått inntatt i pengespilloven, som et nytt tredje ledd til lovens § 12. I samme bestemmelse ble det foreslått inntatt et krav om at tildelingen av de konkrete oppgavene til fylkeskommuner og kommuner skal fastsettes i forskrift.

Departementet la til grunn at forslag til ny lov hjemmel ikke skulle innebære endringer i eksisterende oppgavefordeling (se punkt 14.1 over), men at det ville være nødvendig at de oppgaver som allerede er delegert fylkeskommuner og kommuner så langt som mulig skal tildeles i forskrift med hjemmel i lov. Samtidig uttalte departementet at forslaget til ny lov hjemmel også skulle gi *mulighet* for at departementet kan tildele fylkeskommunene og kommunene nye oppgaver knyttet til forvaltning av overskudd fra Norsk Tippings pengespill til andre formål enn i dag, men at en eventuell tildeling av nye oppgaver uansett skal begrenses til å gjelde forvaltning av midler til nærmere definerte enkeltformål innenfor formålene som nevnt i pengespilloven § 12 første ledd nr. 5.

14.3 Høringsinstansenes syn

Det er to høringsinstanser som har uttalt seg konkret om forslaget. Begge støtter dette.

Trøndelag fylkeskommune er positiv til at dagens oppgaver til fylkeskommunen ved forvaltning av spillemidler til idrettsformål blir formalisert i lov og forskrift i tråd med kommuneloven § 2-1. Fylkeskommunen mener forslaget også ivaretar at fylkeskommunen kan bli tildelt nye oppgaver i forskrift til andre klart avgrensede formål enn i dag, men at dette er begrenset til forvaltning av spillemidler til idrettsformål.

Oslo kommune støtter generelt at det foretas lov- og forskriftsendringer i sektorlovgivningen for å følge opp kommuneloven § 2-1, men påpeker at det er et sentralt prinsipp i den statlige styringen av kommunesektoren at alle nye oppgaver eller regelendringer som gir kommunesektoren økte kostnader, fullt ut skal kompenseres. Dette må også gjelde oppgaver som delegeres til enkelte fylkeskommuner og/eller kommuner i forskrift. Når det gjelder den foreslåtte lov hjemmelen i pengespilloven konkret, forutsetter

Oslo kommune at dersom kommunen i fremtiden skal tildeles nye oppgaver ved forvaltningen av spillemidlene, vil kommunen tildeles midler for å kunne utføre de aktuelle oppgavene.

14.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementets forslag om å innføre en lovhjemmel i pengespilloven som fastsetter at fylkeskommuner og kommuner kan tildeles oppgaver ved forvaltningen av overskuddet fra Norsk Tippings pengespill, og at slik tildeling kun skal skje i forskrift, har mottatt støtte i høringen. Høringsinstansene stiller seg også positive til at lovhjemmelen åpner for *muligheten* for at departementet kan tildele fylkeskommuner og kommuner nye oppgaver knyttet til forvaltningen av Norsk Tippings overskudd til andre enkeltformål enn i dag.

Kompetansehjemmelen er foreslått inntatt som et nytt tredje ledd i pengespilloven § 12. Etter departementets vurdering vil lovhjemmelen sikre nødvendige tilpasninger til kommuneloven ved at departementet og underliggende etater ikke lenger kan delegere slike oppgaver til kommuner og fylkeskommuner gjennom for eksempel retningslinjer, vedtak eller tilskuddsbrev. Som nevnt i proposisjonens punkt 2.2 sikrer dette også at tildelinger av oppgaver til fylkeskommuner og kommuner er klare, forutsigbare og tilgjengelige for kommunene, fylkeskommunene og innbyggerne, og at det gjennomføres utredninger og høringer av framtidige endringer i oppgavetildelingen.

Lovhjemmelen innebærer samtidig at kommunene og fylkeskommunene heller ikke kan instrueres i utføringen av oppgavene som tildeles. Denne instruksjonsadgangen er så vidt departementet kjenner til, ikke blitt benyttet tidligere. Endringen har derfor ingen praktisk betydning. Departementets forslag til ny lovhjemmel i pengespilloven § 12 er i tråd med forslaget i høringsnotatet.

Som framhevet i høringsnotatet har formålet med departementets forslag til ny lovhjemmel vært å lov- og forskriftsfeste eksisterende oppgavefordeling til fylkeskommuner og kommuner ved forvaltningen av overskuddet fra Norsk Tippings pengespill til idrett- og kulturformål etter pengespilloven første ledd nr. 5, ikke endre eksisterende oppgavefordeling. Fylkeskommunene og kommunene skal derfor fortsatt ivareta de samme oppgavene ved forvaltningen av de statlige tilskuddsordningene som i dag.

Kravet om at oppgavetildelingen skal skje gjennom forskrift gir imidlertid behov for at eksisterende oppgavefordeling ved forvaltningen av tilskuddsordningen for anlegg for idrett og fysisk aktivitet (*Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet*), tilskuddsordningen til kulturbygg (*Desentralisert ordning for tilskudd til kulturbygg*) og tilskuddsordningen til profesjonell kunst og kultur i grunnskolen og i videregående skole (*Den kulturelle skolesekken*) så langt som mulig vil bli foreslått regulert i forskrift med hjemmel i nytt tredje ledd i pengespilloven § 12. Dette er et arbeid som Kultur- og likestillingsdepartementet vil følge opp i egne prosesser.

En ny lovhjemmel i pengespilloven § 12 tredje ledd gir også *mulighet* for at departementet kan tildele fylkeskommunene og kommunene nye oppgaver ved forvaltningen av Norsk Tippings overskudd til andre enkeltformål enn i dag. Bestemmelsen er imidlertid eksplisitt begrenset til å gjelde tildeling av oppgaver ved forvaltning av Norsk Tippings overskudd til idrettsformål, kulturformål og samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner etter pengespilloven § 12 første ledd nr. 5. Tildeling av eventuelle nye oppgaver til fylkeskommunene og kommunene med hjemmel i den foreslåtte bestemmelsen skal skje i forskrift. Dette vil blant annet sikre at tildelingen av nye oppgaver skjer på grunnlag av forsvarlige utredninger av saken, og at departementets forslag til forskriftsregulering av nye statlige tilskuddsordninger skal sendes på offentlig høring.

Departementet viderefører derfor forslaget om en ny lovhjemmel i pengespilloven § 12 tredje ledd, men med en språklig justering i ordlyden slik at denne samsvarer med ordlyden i bestemmelsens første ledd. Presiseringen er ment å tydeliggjøre en avgrensning mot det tilfellet der Norsk Tipping på noe tidspunkt skulle få et overskudd fra noe annet enn egne pengespill.

Ny forskriftshjemmel for statlig klageorgan

Forvaltningen av dagens tilskuddsordninger som nevnt over innebærer blant annet at fylkeskommuner og kommuner tildeler midler i form av enkeltvedtak. Ved at denne oppgaven ikke lenger skal delegeres, men tildeles fylkeskommuner og kommuner, får derfor den foreslåtte lovhjemmelen betydning for dagens klageordninger, og dermed også for klageinstansens adgang til å omgjøre enkeltvedtak fattet av den enkelte fylkeskommune og kommune (se punkt 2.2.4 om forskjellen på delegering og tildeling av oppgaver).

Etter departementets vurdering vil det innenfor dette området i noen sammenhenger kunne være et behov for statlig styring, for å ivareta viktige nasjonale interesser, slik det er for to av tilskuddsordningene i dag; tilskuddsordningen for anlegg for idrett og fysisk aktivitet og tilskuddsordningen til kulturbygg. For at det i slike tilfeller skal være mulig å opprettholde eksisterende klageordninger hvor Kultur- og likestillingsdepartementet er klageinstans for vedtak fattet av fylkeskommunen og kommunen, er det behov for at pengespilloven får en forskriftshjemmel for dette. Hjemmelen innebærer at departementet, i saker der en oppgave er lagt til fylkeskommunen eller kommunen med hjemmel i lovens § 12 nytt tredje ledd, *kan* fastsette i forskrift at det skal være et statlig klageorgan for fylkeskommunale og kommunale enkeltvedtak om tildeling av midler i ordningene. Dette innebærer et unntak fra de alminnelige klagereglene i forvaltningsloven § 28 andre ledd første punktum, og krever derfor klar hjemmel i lov. Departementet vurderer at det ikke er behov for en egen hjemmel for at departementet skal kunne omgjøre enkeltvedtak fattet av fylkeskommuner og kommuner, ettersom klageinstansen har omgjøringsadgang etter forvaltningsloven § 35 (se nærmere om statsrådets ansvar i proposisjonens punkt 2.2.4).

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det inntas en forskriftshjemmel som nytt fjerde ledd i pengespilloven § 12. Forslaget innebærer en mulighet for departementet til å videreføre dagens klageordninger. Departementet vurderer derfor at forslaget kan fastsettes uten høring.

Den nærmere vurderingen av behovet for statlig klageinstans (Kultur- og likestillingsdeparte-

mentet som i dag eller annet statlig klageorgan) vil inngå som del av arbeidet med forskriftsregulering av de eksisterende tilskuddsordningene. Klageordninger vil også vurderes i forbindelse med en eventuell tildeling av nye oppgaver til fylkeskommuner og kommuner i forskrift gitt med hjemmel i pengespilloven § 12 nytt tredje ledd. En slik særskilt regulering må begrunnes med grunnlag i forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-1 om at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål (se proposisjonens punkt 2.2).

Forholdet til eksisterende delegeringer av oppgaver til fylkeskommuner og kommuner

Det er behov for å sikre at eksisterende delegeringer av oppgaver til fylkeskommuner og kommuner kan videreføres i påvente av forskriftsregulering. Departementet foreslår derfor at det innføres en bestemmelse i pengespilloven som sikrer at eksisterende delegering av oppgaver til fylkeskommuner og kommuner ved forvaltning av overskudd fra Norsk Tippings pengespill til idrett- og kulturformål fortsatt skal gjelde fram til oppgaver tildeles i forskrift. En slik bestemmelse foreslås inntatt som *andre punktum* i § 12 nytt tredje ledd.

Departementet vil gjennomgå eksisterende delegeringer, og oppgaver som er delegert til fylkeskommuner og kommuner vil som nevnt over så langt som mulig bli fastsatt i forskrift med hjemmel i pengespilloven § 12 tredje ledd *første punktum*.

15 Økonomiske og administrative konsekvenser

Formålet med sektorlovgjennomgangen er ikke å endre eksisterende oppgavefordelinger, men å lov- eller forskriftsfeste oppgaver som allerede ligger til kommunene og fylkeskommunene. Forslagene medfører derfor ikke økonomiske konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner, ettersom de eksisterende oppgavefordelingene ikke endres.

I proposisjonen foreslås det likevel to lov- hjemler som gir mulighet for nye oppgavetildelinger.

I punkt 7.4 foreslår departementet å innføre en lovhjemmel til å gi forskrifter om overføring av skiltmyndighet til fylkeskommunen. Bakgrunnen er at fylkeskommunen har overtatt forvaltningsansvaret for fylkesvei fra Statens vegvesen fra 1. januar 2020. Det pågår et arbeid med å vurdere i hvilken grad fylkeskommunen bør få tildelt skiltmyndighet for fylkesvei, og departementet vurderer det som formålstjenlig å etablere en klar lovhjemmel for dette allerede nå. Spørsmålet om fylkeskommunen skal gis skiltmyndighet eller ikke, vil vurderes i en senere forskriftsprosess. Departementet vil vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene for fylkeskommunene i forbindelse med dette forskriftsarbeidet.

I punkt 14.4 foreslår departementet å innføre en lovhjemmel til å gi forskrifter om tildeling av nye oppgaver til fylkeskommuner og kommuner ved forvaltning av overskuddet fra Norsk Tippings pengespill til formålene som nevnt i pengespilloven § 12 første ledd nr. 5. Departe-

mentet vil vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene dette vil få i et eventuelt senere forskriftsarbeid.

Når det gjelder de to mindre justeringene i kommunens oppgaver som foreslås tatt inn i forskrifter etter henholdsvis forurensningsloven og vannressursloven (omtalt i punkt 3.4.1 og punkt 13.4), framgår de økonomiske og administrative konsekvensene av høringsnotatet.

En administrativ konsekvens av å lov- eller forskriftsfeste oppgaver som tidligere har fulgt av delegeringsvedtak, er at staten ikke lenger vil kunne instruere kommunene og fylkeskommunene om hvordan oppgavene skal utøves. Hvis oppgavene skal endres, må dette dessuten skje gjennom lov- eller forskriftsendringer, og ikke gjennom endringer i delegeringsvedtak. Dette er i samsvar med lovkravet i kommuneloven § 2-1.

Når oppgavetildelingen gjøres gjennom forskrift innebærer det også at tildelingen må utredes og høres, noe som kan innebære en mer tid- og ressurskrevende prosess enn dersom oppgavene delegeres til kommunene og fylkeskommunene gjennom delegeringsvedtak. Samtidig sikrer det at konsekvensene for kommunene og fylkeskommunene er grundig utredet, at kommunene, fylkeskommunene og representanter fra kommunesektoren får mulighet til å uttale seg om oppgavetildelingene og at oppgavene er lettere tilgjengelig, både for kommunen, fylkeskommunen og innbyggerne.

16 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til endringen i frilufsloven

Departementets generelle merknader til denne delen av lovforslaget går fram i punkt 5.4.

Til § 22 andre ledd andre punktum:

Departementet foreslår å endre frilufsloven § 22 *andre ledd andre punktum* slik at det nå også framgår av loven at fylkeskommunenes oppgaver skal tildeles i forskrift. Dette er i tråd med forutsetninger i Prop. 42 L (2019–2020) og anses ikke å endre gjeldende rett. Her ble det understreket at kommunene og fylkeskommunene ikke kan instrueres eller delegeres oppgaver uten hjemmel i lov, og bestemmelsen som åpnet opp for å instruere fylkeskommunen ble, som foreslått av departementet, opphevet. Det ble vist til at kommunene og fylkeskommunene er selvstendige forvaltningsnivåer, og ikke hierarkisk underordnet departementet som overordnet organ. Videre foreslår departementet nå å endre begrepsbruken i bestemmelsen fra gjeldende «tillegge» til «tildele» i tråd med begrepsbruken ellers i lovforslaget her.

Til endringene i veglova

Departementets generelle merknader til denne delen av lovforslaget går fram i punkt 8.4.

Til § 9 første og andre ledd:

Endringen i *første ledd fjerde punktum* innebærer et krav om at oppgavetildeling fra Statens vegvesen til fylkeskommuner og kommuner skal skje ved forskrift. Det innebærer at det ikke kan delegeres myndighet til fylkeskommuner og kommuner.

Endringen i *andre ledd andre punktum* innebærer et krav om at oppgavetildeling fra fylkeskommunen til Statens vegvesen og kommunen skal skje ved forskrift. Det innebærer at det ikke kan delegeres myndighet til kommunen.

Til § 11 nytt fjerde og femte ledd:

Gjeldende § 11 viser til reglene i forvaltningsloven for saksbehandling av vedtak med hjemmel i veglova. Den har også en spesiell regel for klagebehandling av vedtak angående avkjørsler som er et brudd med de ordinære reglene i forvaltningsloven. Den særskilte klageregelen som opprettholder dagens ordning om at Statens vegvesen er klageinstans knyttet til oppgaver som i forskrift etter § 9 første ledd fjerde punktum tildeles fylkeskommuner og kommuner, tilføyes i nytt fjerde ledd. Særregelen om at fylkeskommunen beholder sin rolle som klageinstans knyttet til oppgaver som i forskrift etter § 9 andre ledd andre punktum tildeles Statens vegvesen og kommuner, tilføyes i nytt femte ledd. Dermed samles reglene om saksbehandling med hjemmel i veglova i en paragraf.

Til endringene i vegtrafikkloven

Departementets generelle merknader til denne delen av lovforslaget går fram i punkt 7.4.

Til § 4 andre ledd:

Endringen innebærer å innføre et krav om at myndighet til å gi trafikkbestemmelser til kommunen eller lokal politimyndighet skal tildeles i forskrift, og ikke delegeres. Bestemmelsen gir i dag hjemmel for Samferdselsdepartementet til å delegere myndighet til å gi bestemmelser om trafikregler til Statens vegvesen, kommunen og lokal politimyndighet. Endringen innebærer i første rekke en formalisering av myndighetstildelingen slik at denne fastsettes i forskrift, og ikke ved delegeringsvedtak, rundskriv e.l. Den innebærer også at kommunen ikke kan instrueres i utøvelsen av myndigheten, men dette har mindre betydning da instruksjon av kommunene anses lite aktuelt på vegtrafikklovens område, jf. omtale i punkt 7.4. Mulighet til delegering til Statens vegvesen videreføres uendret, da Statens vegvesen er en underliggende etat underlagt departementets instruksjonsmyndighet.

Til § 5 andre ledd:

Endringen innebærer å innføre krav om at tildeling av myndighet til kommuner til å treffe vedtak om oppsetting av skilt og oppmerking skal gjøres i forskrift, og ikke delegeres. Bestemmelsen gir i dag hjemmel for Samferdselsdepartementet til å delegere slik myndighet til kommunen. Endringen innebærer i første rekke en formalisering av myndighetstildelingen slik at denne fastsettes i forskrift og ikke ved delegeringsvedtak, rundskriv e.l. Den innebærer også at kommunen ikke kan instrueres i utøvelsen av myndigheten, men dette har mindre betydning da instruksjon av kommunene anses lite aktuelt på vegtrafikklovens område, jf. omtale i punkt 7.4. I tillegg lovfestes en mulighet til å gi skiltmyndighet også til fylkeskommunen. For å unngå tvil om skiltvedtak som er fattet etter myndighet tildelt til kommuner og fylkeskommuner omfattes av skiltforskriftens regler om overprøving av skiltvedtak, framgår det uttrykkelig i bestemmelsen at departementet også kan gi regler om overprøving av skiltvedtak.

Til § 6 andre ledd:

Endringen innebærer å innføre krav om at myndighet til kommunen og politi om å avgjøre om et område skal regnes som tettbygd strøk og til å fastsette grensene for det tettbygde strøk, tildeles i forskrift, og ikke delegeres. Endringen innebærer i første rekke en formalisering av myndighetstildelingen slik at denne fastsettes i forskrift, og ikke ved delegeringsvedtak, rundskriv e.l. Den innebærer også at kommunen ikke kan instrueres i utøvelsen av myndigheten, men dette har mindre betydning da instruksjon av kommunene anses lite aktuelt på vegtrafikklovens område, jf. omtale i punkt 7.4. Mulighet til delegering til Statens vegvesen videreføres uendret, da Statens vegvesen er en underliggende etat underlagt departementets instruksjonsmyndighet. Nærmere detaljregulering av myndighetstildeling etter denne bestemmelsen vil fortsatt gjøres i skiltforskriften, jf. omtale i punkt 7.2. For overprøving av skiltvedtak knyttet til slik myndighetstildeling, vises det til særmerknadene til § 5 andre ledd.

Til § 31 a andre ledd:

Endringen innebærer at det i lovbestemmelsen innføres et krav om at tildelingen av gebyrmyndighet til kommunen gjøres i forskrift, og ikke delegeres. Endringen innebærer i første rekke en for-

malisering av myndighetstildelingen slik at denne fastsettes i forskrift og ikke ved delegeringsvedtak, rundskriv e.l. Den innebærer også at kommunen ikke kan instrueres i utøvelsen av myndigheten, men dette har mindre betydning da instruksjon av kommunene anses lite aktuelt på vegtrafikklovens område, jf. omtale i punkt 7.4.

Til § 37 fjerde ledd:

Endringen innebærer at det i lovbestemmelsen innføres et krav om at tildelingen av myndighet til kommunen til å fjerne eller ta i forvaring kjøretøy, gjøres i forskrift, og ikke delegeres. Endringen innebærer også her i første rekke en formalisering av myndighetstildelingen slik at denne fastsettes i forskrift og ikke ved delegeringsvedtak, rundskriv e.l. Den innebærer også at kommunen ikke kan instrueres i utøvelsen av myndigheten, men dette har mindre betydning da instruksjon av kommunene anses lite aktuelt på vegtrafikklovens område, jf. omtale i punkt 7.4.

Til § 52 nytt femte ledd:

Det legges opp til at innholdet i tidligere delegeringsvedtak så langt som mulig innlemmes i forskrift. Fravær av slik forskriftsfastsettelse skal imidlertid ikke berøre gyldigheten av tidligere delegeringer. Endringen vil tydeliggjøre at vedtak om delegering av myndighet som er fattet før ikrafttreden av den foreslåtte endringsloven fortsatt skal gjelde. Se for øvrig departementets vurderinger og forslag til de enkelte bestemmelsene i kapittel 7.4.

Til endringen i odelsloven

Departementets generelle merknader til denne delen av lovforslaget går fram i punkt 12.4.

Til § 33 tredje ledd:

Endringen gir hjemmel i odelsloven for at kommunen kan tildeles oppgaver knyttet til forberedelse og avgjørelse av søknader om odelsfrigjøring etter odelsloven § 30 og odelsloven § 32 andre ledd. Oppgavene som ligger til kommunen følger av forskrift 11. februar 2011 nr. 138 om saksbehandling i saker om odelsfrigjøring etter odelslova § 30 og § 32.

Til endringene i forurensningsloven

Departementets generelle merknader til denne delen av lovforslaget går fram i punkt 3.4.

Til § 48 a:

Henvisningen til forurensningsloven § 81 er endret til § 82 som følge av at kommunens myndighet og plikter etter lovendringen vil fastsettes med hjemmel i § 82. Dette medfører ingen realitetsendringer.

Til § 81 andre og tredje ledd:

Tilføyelsen av *nytt andre punktum* i *andre og tredje ledd* innebærer at Kongens myndighet etter bestemmelsen ikke gjelder for tildeling av myndighet eller gjøremål til kommunene og fylkeskommunene. Dette må i stedet skje med hjemmel i ny § 82. Det innebærer at Kongen ikke kan delegere oppgaver til kommuner og fylkeskommuner (se de generelle merknadene i punkt 2.2.4 om forskjellen på delegering og tildeling av oppgaver til kommuner og fylkeskommuner). Kongen kan i forskrift med hjemmel i ny § 82 tildele myndighet og gjøremål til kommunen, på saksområdene nevnt i bestemmelsen. Kongen kan også gi forskrift om fylkeskommunens myndighet og gjøremål etter loven.

I *tredje ledd* tas andre punktum om Kongens myndighet til å gi instruks om utøvelse av myndighet og om delegasjon etter §§ 83 og 84 ut i tråd med føringene for sektorlovgjennomgangen, se de generelle merknadene i punkt 2.1 og 2.2. Så vidt departementet kjenner til, har ikke bestemmelsen vært benyttet. Endringen vurderes derfor ikke å ha noen praktisk betydning. Henvisningen til § 84 fjernes fordi den ved en inkurie ikke ble endret da § 84 ble opphevet ved lov 21. juni 1996 nr. 36.

Til § 82:

Paragrafen er ny og gjelder i stedet for § 81 for tildeling av myndighet og gjøremål til kommunene og fylkeskommunene. Den angir uttømmende hvilke saksområder kommunen kan få myndighet eller gjøremål på. Det er også inntatt en bestemmelse om at Kongen kan gi forskrift om fylkeskommunenes myndighet og gjøremål etter loven. Fylkeskommunen er listet opp som forurensningsmyndighet i § 81, men har i dag ingen oppgaver etter loven.

Første ledd gir Kongen myndighet til å fastsette forskrifter om kommunens myndighet på områdene avløp, avfall, akutt forurensning, lokal luftkvalitet, støy, forurenset grunn, landbruk og lokale klimagassutslipp. Bestemmelsen angir områdene kommunen har eller kan ha myndighet

på etter loven, også forskriftskompetanse. Hvilken myndighet kommunen faktisk har, framgår av andre bestemmelser i loven eller av forskrifter gitt med hjemmel i første ledd.

På områdene avløp og avfall følger kommunens myndighet delvis direkte av lovens kapittel 4 og 5. På de øvrige områdene må myndighet gis i forskrift.

Også på saksområder der kommunens myndighet i noen grad følger direkte etter loven, vil myndighet etter en rekke bestemmelser i loven likevel måtte tildeles kommunen gjennom forskrift. Dette gjelder bestemmelser som gir «forurensningsmyndigheten» myndighet til oppfølging av enkeltsaker, og som før lovendringen i hovedsak har vært delegert til kommunen gjennom rundskriv.

Andre ledd gir Kongen myndighet til å fastsette forskrifter om kommunens gjøremål på områdene avløp, avfall, akutt forurensning, lokal luftkvalitet og støy. Med gjøremål menes plikter i form av annet enn myndighetsutøvelse, se merknader til gjeldende § 81 tredje ledd i Ot.prp. nr. 11 (1979–80) *Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)*. Selve innholdet i gjøremålene framgår av andre bestemmelser i loven eller i forskrifter gitt med hjemmel i særbestemmelser om dette i loven eller i andre ledd.

På områdene avløp, avfall og beredskap mot akutt forurensning følger kommunens plikter i stor grad direkte av loven kapittel 4, 5 og 6. Det er for disse områdene fastsatt forskrifter med hjemmel i bestemmelser i disse kapitlene som konkretiserer og i noen grad utvider kommunens plikter.

Tredje ledd går ut på at Kongen kan tildele fylkeskommunen myndighet eller gjøremål etter loven. Dette må gjøres gjennom forskrift.

Fjerde ledd gir Miljødirektoratet kompetanse til å endre myndighetsfordelingen i enkeltsaker ved at kommunens myndighet i stedet legges til statsforvalteren eller Miljødirektoratet. Det er et vilkår for at dette kan gjøres, at kommunen ber om dette. Et initiativ til en endring vil i det fleste tilfeller komme fra kommunen. Det er likevel ikke noe til hinder for at Miljødirektoratet eller statsforvalteren tar kontakt med kommunen om en enkeltsak og foreslår en endring. Det er imidlertid opp til kommunen å beslutte om de skal be om dette. Det stilles ingen formkrav til hvordan beslutninger om endringer i myndighetsfordelingen skal gjøres. Det bør likevel gjøres skriftlig, slik at man sikrer notoritet for ettertiden. Kommunens anmodning om endring bør også forelegges Miljødirektoratet skriftlig. Når det gjelder hvem i kommunen som skal ha kompe-

tanse til å ta beslutninger etter bestemmelsen, vises det til kommuneloven § 5-3.

Til endringen i lakse- og innlandsfiskloven

Departementets generelle merknader til denne delen av lovforslaget går fram i punkt 6.4.

Til § 6 nytt fjerde ledd:

Nytt fjerde ledd gir departementet adgang til å tillegge fylkeskommunen og kommunen ansvaret for nærmere bestemte oppgaver etter loven, gjennom forskrift. Dette innebærer at det ikke kan delegeres myndighet til kommunen (se forskjellen på delegering og tildeling i de generelle merknadene i punkt 2.2.4). Det vil heller ikke være adgang til å instruere kommunen og fylkeskommunen om utøvelse av myndigheten. Bestemmelsen fastsetter også at det i forskrift kan angis statlig klagemyndighet for vedtak truffet etter lakse- og innlandsfiskloven.

Eksisterende vedtak om fordeling av myndighet vil tas inn i en egen forskrift med hjemmel i denne bestemmelsen.

Til endringene i jordloven

Departementets generelle merknader til denne delen av lovforslaget går fram i punkt 11.4.

Til § 3 andre, tredje og nytt fjerde punktum:

Forslaget i *andre punktum* innebærer at hjemmelen til å fastsette særlige saksbehandlingsregler i forskrift gjelder alle landbrukssaker, ikke bare statlige landbrukssaker slik regelen er i dag. Forslaget innebærer at det fortsatt er hjemmel til å fastsette slike saksbehandlingsregler også der myndigheten til kommunen eller fylkeskommunen er tildelt.

Forslaget i *tredje punktum* innebærer at det går uttrykkelig fram av jordloven § 3 at departementet kan gi forskrift om at kommunen og fylkeskommunen kan tildeles myndighet til å gi uttalelse og ta avgjørelse i landbrukssaker.

Hjemmelen i *tredje punktum* er begrenset til at myndighet kan tildeles kommune eller fylkeskommune. Det vil dermed ikke lenger være adgang til å delegerer myndighet etter loven eller forskrifter gitt med hjemmel i den, til kommunen eller fylkeskommunen. Det er heller ikke adgang til å instruere kommunen eller fylkeskommunen, for eksempel om avgjørelsen eller saksbehandlingen i en konkret enkeltsak. Endringen innebærer at det

går uttrykkelig fram av jordloven § 3 at oppgaver etter loven bare kan legges til kommunen eller fylkeskommunen hvis det skjer gjennom forskrift. Oppgavene kan være plikt for kommunen til å uttale seg i landbrukssaker, og plikt til å avgjøre slike saker.

Forslaget i *nytt fjerde punktum* gir hjemmel for at departementet kan delegerer oppgaver til kommunen eller fylkeskommunen hvis avgjørelsen gjelder tildeling av tilskudd. Det følger av vanlige forvaltningsrettslige regler at departementet også kan delegerer sin myndighet til underliggende statlige organer.

Eksisterende fjerde punktum blir nytt femte punktum.

Til § 4 nytt første og andre ledd:

Det følger av forslaget til § 4 *nytt første ledd første punktum* at statsforvalteren er klageinstans for vedtak truffet av kommunen. Bestemmelsen lovfester gjeldende ordning som i dag følger av forskrift. Det er ikke ment å gjøre noen realitetsendring sammenlignet med dagens løsning.

Det følger av forslag til *nytt første ledd andre punktum* at departementet ved forskrift kan fastsette en annen klageinstans for kommunens og fylkeskommunens vedtak. En annen klageinstans kan for kommunen for eksempel være kommunens egne klageinstanser, jf. forvaltningsloven § 28 andre ledd første punktum. For fylkeskommunens vedtak kan annen klageinstans være Landbruksdirektoratet eller et annet statlig organ. Det følger av gjeldende forskrifter som gir oppgaver til fylkeskommunen at fylkeskommunens vedtak kan påklages til direktoratet.

Etter forslaget til *nytt andre ledd* gis departementet hjemmel til å omgjøre kommunens og fylkeskommunens vedtak hvis vilkårene i forvaltningsloven § 35 er oppfylt. Bestemmelsen innebærer at det ikke bare er klageinstansen som har kompetanse til å omgjøre etter forvaltningslovens regler. Departementet kan delegerer sin omgjøringskompetanse til direktoratet etter vanlige forvaltningsrettslige prinsipper.

Til § 19:

Endringen innebærer at det går uttrykkelig fram av bestemmelsen at kommunens ansvar for å føre tilsyn med at reglene i jordloven blir overholdt også innebærer at kommunen har ansvar for å føre tilsyn med at forskrifter gitt med hjemmel i §§ 8 til 12 blir fulgt.

Til endringene i vannressursloven

Departementets generelle merknader til denne delen av lovforslaget går fram i punkt 13.4.

Til § 16 andre ledd:

Endringen innebærer at kommunen gis myndighet direkte i lovens ordlyd, og ikke som i dag ved at kommunens myndighet er gitt gjennom delegeringsvedtak fattet av Kongen.

Det følger av forslaget til endring i § 64 fjerde ledd andre punktum at kommunen ikke kan instrueres ved utøvelse av myndighet etter bestemmelsen.

Til § 64 første og fjerde ledd:

Endringene i *første ledd* innebærer at adgangen til å tildele oppgaver etter loven til kommuner kun kan gjøres i forskrift. Det innebærer at kommunen ikke kan delegeres myndighet (se forskjellen på delegering og tildeling i de generelle merknadene i punkt 2.2.4). I tråd med forslaget vil det heretter framgå direkte av de enkelte bestemmelsene i lov eller forskrift hvor kommunen har myndighet.

Endringene i *fjerde ledd* avskjærer instruksjonsadgangen i tilfeller hvor myndighet etter loven er lagt til kommunen. Dette samsvarer med at myndigheten til kommunen ikke lenger er delegert. Med de endringene som foreslås i dette lovforslaget vil bestemmelsen gjelde for kommunens myndighet etter vannressursloven §§ 11 andre ledd og 16 andre ledd.

Til endringene i konsesjonsloven

Departementets generelle merknader til denne delen av lovforslaget går fram i punkt 9.4.

Til § 2 første ledd:

Endringen i *første ledd andre punktum* innebærer at det går uttrykkelig fram at Kongen i forskrift kan legge myndigheten til å treffe avgjørelse i nærmere bestemte saker til kommunen. Dette innebærer at kommunen tildeles oppgaver. Det vil etter dette ikke være adgang til å delegere myndighet etter loven til kommunen. Det er heller ikke adgang til å instruere kommunen, for eksempel om avgjørelsen eller saksbehandlingen i en konkret enkeltsak.

Det følger av forslaget til *første ledd nytt tredje punktum* at statsforvalteren er klageinstans for

vedtak truffet av kommunen. Statlig klageinstans på kommunale vedtak avviker fra utgangspunktet i forvaltningsloven § 28 andre ledd første punktum. Bestemmelsen lovfester gjeldende ordning som i dag følger av forskrift, og gjør ingen endring sammenlignet med dagens løsning.

Etter forslaget *første ledd nytt fjerde punktum* er departementet gitt hjemmel til å omgjøre kommunens vedtak hvis vilkårene i forvaltningsloven § 35 er oppfylt. Bestemmelsen innebærer at det ikke bare er klageinstansen, det vil si statsforvalteren, som har kompetanse til å omgjøre etter forvaltningslovens regler. Departementet kan delegere sin omgjøringskompetanse til direktoratet.

Til endringene i skogbruksloven

Departementets generelle merknader til denne delen av lovforslaget går fram i punkt 10.4.

Til § 3 første ledd:

Endringen i *første ledd andre punktum* innebærer at myndighet etter loven bare kan tildeles kommunen eller fylkeskommunen gjennom forskrift. Ordlyden «forvaltningsorgan» foreslås endret til «kommunen eller fylkeskommunen». *Tredje punktum* foreslås opphevet. Forslaget er imidlertid ikke til hinder for at departementet kan delegere sin myndighet til statsforvalteren i kraft av sitt alminnelige overordningsforhold.

Til § 19 nytt andre ledd:

Endringsforslaget innebærer å lovfeste en regel om at departementet i forskrift etter første ledd kan delegere myndighet til kommunen eller fylkeskommunen i saker som gjelder tilskudd.

Til § 21 første ledd:

I *første ledd* foreslås det å tydeliggjøre at statsforvalteren også er klageinstans hvor kommunen fatter vedtak med hjemmel i en forskrift hjemlet i skogbruksloven.

Til endringene i naturmangfoldloven

Departementets generelle merknader til denne delen av lovforslaget går fram i punkt 4.4.

Til § 34 sjette ledd:

Adgangen til å delegere til underordnet organ i statsforvaltningen myndigheten til å gjøre end-

ringer i eksisterende verneforskrifter er i dag svært begrenset. Som nevnt i punkt 4.2 bør kommunens forvaltningsansvar tildeles gjennom fastsetting av forskrift. Miljødirektoratet kan i dag gjøre mindre endringer i eksisterende forskrifter, men kan ikke fastsette bestemmelse om tildeling av forvaltningsmyndighet ved endring av verneforskriften. Ved at § 34 sjettede ledd tilføyes nytt nr. 4 åpner loven for at Kongen kan delegerer til underordnet organ myndigheten til å tildele slike oppgaver til kommunen gjennom endring i eksisterende verneforskrifter. Dette innebærer at myndigheten må tildeles i forskrift, og ikke kan delegeres til kommunen. Videre åpner bestemmelsen for å tildele «annen myndighet etter loven, jf. § 62». Dette er særlig aktuelt når det gjelder myndighet til å gjennomføre håndheving og sanksjoner, jf. loven kapittel IX.

Til § 62 andre og tredje ledd:

Andre ledd første punktum medfører en endring i Kongens adgang til å tildele oppgaver til kommuner etter bestemmelser i eller i medhold av loven. Endringen innebærer at tildeling av nye oppgaver til kommuner skal skje i forskrift, og ikke kan delegeres. For eksisterende delegeringsvedtak, se merknader til § 77 nytt andre ledd.

Andre ledd første punktum klargjør også at tildeling av myndighet etter lovens kapittel V til kommunen skal skje i form av forskrift og forutsetter at kommunen samtykker til det og følger forutsetningene for oppgavetildelingen. Dersom kommunen ikke følger forutsetningene kommunen har samtykket til ved oppgavetildelingen, kan forvaltningsmyndigheten endres gjennom endring i verneforskriften. Gjeldende andre ledd andre punktum om statens instruksjonsadgang oppheves. Det er mulig å sikre forvaltning i tråd med gjeldende rett og nasjonale mål på annen måte enn gjennom å instruere kommunen. *Andre ledd nytt andre punktum* gir departementet samme myndighet til å omgjøre kommunens vedtak som overordnet organ har etter forvaltningslovens regler om omgjøring.

Endringen i *andre ledd første punktum* medfører at heretter skal myndigheten til kommunen tildeles i form av forskrift, ikke delegering. Samtidig forutsetter gjeldende *tredje ledd andre punktum* at kommunen har myndighet «etter delegasjon». Det er ikke behov for å gi grunnlaget for utøvelse av myndigheten her, da denne alltid må forutsettes å være hjemlet i loven enten det er tale om tidligere vedtak om delegering eller fremtidig tildeling av oppgaver i form av fastsetting av

forskrift. Det er tilstrekkelig at bestemmelsen anviser at statsforvalteren har klagerett over vedtak kommunen eller særskilt oppnevnt organ har truffet i medhold av loven.

Til § 77 nytt andre ledd:

Nytt andre ledd må ses i sammenheng med innføring av krav om at tildeling av myndighet til kommuner etter loven skal skje i forskrift, se forslag til ny § 62 andre ledd første punktum. For å sikre at eksisterende oppgavetildelinger til kommuner ikke blir ugyldige som følge av endringen i § 62, fastslår *§ 77 nytt andre ledd* en generell bestemmelse om at delegeringer av myndighet til kommuner etter gjeldende rett forblir gyldige inntil myndigheten er fastsatt i forskrift.

Til endringen i pengespilloven

Departementets generelle merknader til denne delen av lovforslaget går fram av punkt 14.4.

Til § 12 nytt tredje og fjerde ledd:

Tredje ledd første punktum fastsetter at fylkeskommuner og kommuner kun kan tildeles oppgaver ved forvaltning av overskuddet fra Norsk Tippings pengespill ved forskrift. Oppgavetildelingen er begrenset til å gjelde forvaltning av overskuddet fra Norsk Tipping til formål som nevnt i § 12 første ledd nr. 5. Bestemmelsen innebærer at fylkeskommuner og kommuner ikke kan delegeres oppgaver (se forskjellen på delegering og tildeling i de generelle merknadene i punkt 2.2.4) og heller ikke instrueres i utføringen av oppgavene som tildeles ved forskrift. Endringer i fylkeskommunenes og kommunenes oppgaver krever derfor forskriftsendringer.

Tredje ledd andre punktum må sees i sammenheng med kravet i første punktum om at tildeling av oppgaver til fylkeskommuner og kommuner ved forvaltning av overskuddet fra Norsk Tippings pengespill etter pengespilloven § 12 første ledd nr. 5 skal skje i forskrift. For å sikre at eksisterende oppgavetildelinger til fylkeskommuner og kommuner kan videreføres i en overgangsperiode etter at tredje ledd *første punktum* er trådt i kraft, fastsetter tredje ledd *andre punktum* at delegeringer av oppgaver til fylkeskommuner og kommuner etter gjeldende rett fortsatt skal gjelde inntil oppgavetildelingen er fastsatt i forskrift.

Fjerde ledd gir hjemmel for at departementet, ved tildeling av oppgaver til fylkeskommuner og kommuner etter bestemmelsens tredje ledd første

Endringer i sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter
(tilpasning til kommuneloven)

punktum, kan fastsette i forskrift at det skal være et statlig klageorgan for enkeltvedtak fattet av fylkeskommunen og kommunen. Bestemmelsen åpner derfor for at det kan gjøres unntak fra de

alminnelige klagereglene i forvaltningsloven § 28 andre ledd første punktum, se nærmere i punkt 14.4.

Endringer i sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter
(tilpasning til kommuneloven)

Kommunal- og distriktsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter (tilpasning til kommuneloven).

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 sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter

I

I lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet skal

§ 22 andre ledd andre punktum lyde:

Departementet *kan i forskrift tildele* fylkeskommunen ansvaret for nærmere bestemte oppgaver for å fremme og tilrettelegge for friluftslivet.

II

I lov 21. juni 1963 nr. 23 om vegar gjøres følgende endringer:

§ 9 første ledd fjerde punktum skal lyde:

Statens vegvesen kan *i forskrift bestemme at styremakt som gjeld utbygging, drift og vedlikehold av riksvegar skal leggjast til fylkeskommunen og kommunen.*

§ 9 andre ledd andre punktum skal lyde:

Fylkeskommunen *kan i forskrift bestemme at styremakt som gjeld utbygging, drift og vedlikehold av fylkesveg skal leggjast til* Statens vegvesen og kommunen.

§ 11 nytt fjerde og femte ledd skal lyde:

Statens vegvesen er klageinstans der styremakt er lagt til fylkeskommunen eller kommunen ved forskrift etter § 9 første ledd fjerde punktum.

Fylkeskommunen er klageinstans der styremakt er lagt til Statens vegvesen eller kommunen ved forskrift etter § 9 andre ledd andre punktum.

III

I lov 18. juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk gjøres følgende endringer:

§ 4 andre ledd andre punktum skal lyde:

Departementet kan delegere *slik* myndighet til Statens vegvesen, *eller i forskrift gi slik myndighet til* kommunen eller lokal politimyndighet.

§ 5 andre ledd skal lyde:

Departementet gir regler om offentlige trafikkskilt, signaler og oppmerkinger, herunder om hvilke myndigheter som kan treffe vedtak om oppsetting og oppmerking, *og overprøving av skiltvedtak. Departementet kan gi forskrift om at myndighet til å treffe vedtak om oppsetting og oppmerking gis til kommuner og fylkeskommuner.*

§ 6 andre ledd andre punktum skal lyde:

Departementet kan delegere til Statens vegvesen *eller i forskrift gi* politiet eller kommunen *myndighet til å avgjøre om et område skal regnes som tettbygd strøk etter denne lov, og fastsette grensene for det tettbygde strøk.*

§ 31 a andre ledd skal lyde:

Kongen kan, etter at uttalelse er innhentet fra vedkommende politimester, *gi forskrift om at slik myndighet som etter denne paragraf er tillagt politiet også skal kunne utøves av kommunen. Kongen kan gi forskrift om gjennomføringen av slike ordninger og hvordan kommunalt oppkrevde gebyrer skal brukes.*

§ 37 fjerde ledd skal lyde:

Kongen kan, etter *at* uttalelse *er* innhentet fra vedkommende politimester, *gi forskrift om at myndighet etter første ledd også skal kunne utøves av kommunen.*

§ 52 nytt femte ledd skal lyde:

Vedtak om delegering av myndighet som er fattet før ikraftsetting av lov om endringer i sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter, skal fortsatt gjelde.

IV

I lov 28. juni 1974 nr. 58 om odels- og åsetesretten gjøres følgende endring:

§ 33 tredje ledd skal lyde:

Departementet kan *gi forskrift om sakshandsaminga og om kommunen sine oppgaver ved søknad om odelsfrigjering etter § 30 og § 32 andre ledd.*

V

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

§ 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 82 og kommunens internkontroll etter kommuneloven § 25-1 knyttet til disse pliktene.

§ 81 andre og tredje ledd skal lyde:

Kongen fastsetter hvilken forurensningsmyndighet som kan treffe vedtak etter loven. *For kommunens og fylkeskommunens myndighet gjelder § 82.* Departementet kan videre fastsette at vedtak etter loven kan treffes av andre enn forurensningsmyndighetene herunder privat rettssubjekt.

Kongen pålegger de øvrige forurensningsmyndigheter å utføre gjøremål etter denne lov. *For kommunens og fylkeskommunens gjøremål gjelder § 82.*

Ny § 82 skal lyde:

§ 82 (*kommunens og fylkeskommunens myndighet og gjøremål etter forurensningsloven*)

Kongen kan gi forskrift om at kommunen skal ha myndighet etter loven på områdene avløp, avfall, akutt forurensning, lokal luftkvalitet, støy, forurenset grunn, landbruk og lokale klimagassutslipp, i tillegg til det som følger av kapittel 4 og 5 i loven her.

Kongen kan gi forskrift om hvilke gjøremål kommunen skal utføre på områdene avløp, avfall, akutt forurensning, lokal luftkvalitet og støy, i tillegg til det som følger av kapittel 4, 5 og 6 i loven her.

Kongen kan gi forskrift om fylkeskommunens myndighet og gjøremål etter loven.

Etter forespørsel fra kommunen kan Miljødirektoratet i enkeltsaker bestemme at kommunens myndighet som er tildelt etter første ledd, i stedet skal utøves av Miljødirektoratet eller statsforvalteren.

VI

I lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. gjøres følgende endring:

§ 6 nytt fjerde ledd lyde:

Departementet kan gi forskrift om at fylkeskommunen og kommunen tildeles ansvaret for nærmere bestemte oppgaver etter loven. Statlig klageinstans for vedtak fattet med hjemmel i, eller i medhold av, loven kan også fastsettes i forskrift.

VII

I lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord gjøres følgende endringer:

§ 3 andre, tredje og fjerde punktum skal lyde:

Departementet kan gi nærare føresegner om handsaminga av *landbrukssaker*. Departementet kan gi *forskrift om at kommunen og fylkeskommunen tildelast myndighet til å gi fråsegner og ta avgjerder i landbrukssaker. Gjeld avgjerda tildeling av tilskot, kan departementet delegere myndighet til kommunen og fylkeskommunen til å gi fråsegner og ta avgjerd.*

Nåværende fjerde punktum blir nytt femte punktum.

Ny § 4 skal lyde:

§ 4 *Klage og omgjøring av kommunale eller fylkeskommunale avgjerder*

Vedtak kommunen gjer etter denne lova eller forskrift med heimel i lova, kan påklagast til statsforvaltaren. Departementet kan i forskrift fastsetje annan klageinstans for kommunens og fylkeskommunens vedtak.

Når vilkåra for å omgjere etter forvaltningsloven § 35 er oppfylde, kan vedtaket også omgjera av departementet.

§ 19 skal lyde:

§ 19 *Tilsyn*

Kommunen og statsforvaltaren fører tilsyn med at føresegnene *gitt i eller i medhald av §§ 8 til 12, vert haldne.*

VIII

I lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann gjøres følgende endringer:

§ 16 andre ledd tredje og fjerde punktum skal lyde:

Kommunen kan sette et *slikt* forbud til side dersom forbudet etter en avveining av de interessene som gjør seg gjeldende, må anses som urimelig. *Kommunen* kan gi tillatelse til at det tas en rimelig avgift for ferdsel med motorfartøy i kanaler og vassdrag som er tilrettelagt for dette formål.

§ 64 første ledd skal lyde:

Kongen fastsetter hvem som er vassdragsmyndighet, og hvilken vassdragsmyndighet som kan treffe vedtak etter *loven her*. *Departementet kan gi forskrift om at oppgaver etter loven også legges til andre enn vassdragsmyndigheten*, herunder til *kommuner og private rettssubjekter*.

§ 64 fjerde ledd skal lyde:

Kongen kan *instruere* enhver med myndighet etter *loven om hvordan myndigheten skal utøves og om delegering av den*. Dette *gjelder ikke der myndigheten er lagt til kommunen*.

IX

I lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv. skal

§ 2 første ledd lyde:

Med de unntak som følger av loven, kan fast eiendom ikke erverves uten tillatelse av Kongen (konsesjon). *Kongen kan gi forskrift om at myndigheten til å treffe avgjørelse i nærmere bestemte saker tildeles kommunen. Statsforvalteren er klageinstans for vedtak truffet av kommunen etter loven. Når vilkårene for omgjøring etter forvaltningsloven § 35 er oppfylt, kan vedtaket også omgjøres av departementet.*

X

I lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk gjøres følgende endringer:

§ 3 første ledd skal lyde:

Departementet er øvste skogbruksstyresmakt. Departementet kan *gi forskrift om at avgjerder i bestemte saker skal tildelast kommunen eller fylkeskommunen*.

§ 19 nytt andre ledd skal lyde:

Departementet kan i forskrift etter første ledd delegere mynde til kommunen eller fylkeskommunen i saker som gjeld tilskot.

§ 21 første ledd skal lyde:

Vedtak kommunen gjer etter denne lova, *eller forskrift gitt med heimel i lova*, kan påklagast til statsforvaltaren om ikkje departementet har fastsett annan klageinstans.

XI

I lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold gjøres følgende endringer:

§ 34 sjettede ledd nytt nr. 4 skal lyde:

4. fastsette bestemmelse om forvaltningsmyndighet og annen myndighet etter loven, jf. § 62.

§ 62 andre og tredje ledd skal lyde:

Kongen *kan gi forskrift om at kommunen tildeles myndighet* etter nærmere angitte bestemmelser i eller i medhold av loven her og om tildeling av *myndighet etter kapittel V til kommuner som samtykker til det. Departementet har likevel samme myndighet til å omgjøre kommunens vedtak etter kapittel V som overordnet organ har etter forvaltningslovens bestemmelser om omgjøring*. Kongen kan bestemme at et særskilt oppnevnt organ er forvaltningsmyndighet for et område vernet med hjemmel i kapittel V.

Miljødirektoratet er klageinstans for vedtak truffet av kommunen etter denne loven, med mindre annet er bestemt. Statsforvalteren har klagerett over *vedtak kommunen eller et særskilt oppnevnt organ har truffet i medhold av loven*.

§ 77 nytt andre ledd skal lyde:

Vedtak om delegering av myndighet til kommuner som er fattet før ikraftsetting av lov om endringer i sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter, skal fortsatt gjelde.

XII

I lov 18. mars 2022 nr. 12 om pengespill skal

§ 12 nytt tredje og fjerde ledd lyde:

Departementet kan gi forskrift om at fylkeskommuner og kommuner tildeles ansvar for bestemte oppgaver ved forvaltningen av overskud-

Endringer i sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter (tilpasning til kommuneloven)

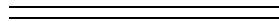
det fra Norsk Tippings pengespill til formålene etter første ledd nr. 5. Delegering av slike oppgaver til fylkeskommuner og kommuner som er gjort før ikraftsetting av lov om endringer i sektorlovgivningen for å sikre at oppgaver til kommuner og fylkeskommuner tildeles i lover og forskrifter, skal fortsatt gjelde.

Ved tildeling av oppgaver etter tredje ledd første punktum kan departementet i forskrift fast-

sette statlig klageorgan for enkeltvedtak fattet av fylkeskommuner og kommuner.

XIII

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 06/2024

