
Den 30. juni 2006

**Forslag
til
Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om forurennet jord og lov om
vandforsyning**

(Ophævelse af adgang til at overføre myndighedskompetence til kommunale fællesskaber)

§ 1

I lov om miljøbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. august 2001, som ændret senest ved § 2 i lov nr. 571 af 9. juni 2006, foretages følgende ændringer:

1. § 86 ophæves.

§ 2

I lov om vandforsyning, jf. lovbekendtgørelse nr. 130 af 26. februar 1999, som ændret bl.a. ved lov nr. 1273 af 20. december 2000 og senest ved § 6 i lov nr. 571 af 9. juni 2006, foretages følgende ændringer:

1. § 71 a ophæves.

§ 3

I lov nr. 370 af 2. juni 1999 om forurennet jord, som ændret senest ved § 7 i lov nr. 571 af 9. juni 2006, foretages følgende ændringer:

1. § 60 ophæves.

§ 4

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. januar 2007.

Stk. 2. Loven finder dog først anvendelse fra den 1. januar 2008 for opgaver, som før 1. januar 2007 henhørte under kommunalbestyrelsen.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Baggrunden for lovforslaget

Med kommunalreformen skabes nye stærke kommuner med en større faglig bæredygtighed. De allerfleste konkrete myndighedsopgaver og borgerrettede opgaver samles i kommunerne, således at kommunerne bliver hovedindgangen til den offentlige sektor for borgere og virksomheder. Der skabes herved bedre grundlag for en mere klar ansvarsfordeling og dermed en mere overskuelig forvaltningsstruktur for borgere. Dette gælder også på miljøområdet. Kommunerne er således ved reformen også på dette område tillagt en række nye, hidtidige amtskommunale, opgaver.

Det er regeringens holdning, at kommunalreformen med større kommuner, samling af opgaverne og medarbejdere og indførelse af en kvalitetsstyringsordning vil ruste kommunerne til at klare deres myndighedsopgaver selv. Kommunalreformen mindsker således behovet for kommunale samarbejder til udøvelse af myndighedskompetence, og det vil efter regeringens opfattelse ikke være nødvendigt fortsat at lade myndighedsopgaver på miljøområdet varetage i kommunale fællesskaber, da kommunerne efter kommunalreformen bliver fagligt mere bæredygtige.

Der er i dag mulighed for at overføre myndighedskompetence til kommunale fællesskaber godkendt efter § 60 i lov om kommunernes styrelse på tre af Miljøministeriets lovområder, nemlig miljøbeskyttelsesloven, vandforsyningsloven og jordforureningsloven.

Opretholdelse af disse bestemmelser ville medføre, at kommunernes adgang til at overføre myndighedsopgaver til kommunale fællesskaber pr. 1. januar 2007 vil blive udvidet med de nye opgaver, som kommunerne med kommunalreformen overtager på de tre lovområder.

Det vil ikke være i overensstemmelse med forudsætningerne bag kommunalreformen at etablere nye muligheder for, at kommunerne kan overlade myndighedsopgaver på miljøområdet til kommunale fællesskaber. Under hensyn til, at de opgaver på miljøområdet, som kommunerne med kommunalreformen overtager fra amtskommunerne, er mere komplekse opgaver end de hidtidige kommunale opgaver, er det regeringens opfattelse, at heller ikke de eksisterende kommunale myndighedsopgaver på miljøområdet fremover bør kunne varetages i kommunale fællesskaber.

Det foreslås derfor, at bestemmelserne om kommunale fællesskabers mulighed for at varetage myndighedsopgaver på miljøområdet ophæves.

2. Kommunernes eksisterende muligheder for at overføre myndighedskompetence til kommunale fællesskaber på miljøområdet

Efter § 60 i lov om kommunernes styrelse kræver aftaler om samarbejde mellem kommuner, som vil medføre indskrænkning i de enkelte deltagende kommunalbestyrelses beføjelser efter loven

godkendelse fra den kommunale tilsynsmyndighed. Sådanne samarbejder benævnes, når der ved samarbejdsaftalen etableres et selvstændigt styrelsesorgan, kommunale fællesskaber. Kommunale fællesskaber har selvstændig kompetence og udøver ikke funktioner på kommunernes vegne efter delegation. Dette indebærer bl.a., at i tilfælde, hvor et kommunalt fællesskab har fået kompetencen overdraget af kommunalbestyrelsen, kan kommunalbestyrelsen alene udøve den indflydelse på udøvelsen heraf, som dens indflydelse i fællesskabets styrende organer berettiger til. Det indebærer endvidere, at kommunalbestyrelsen ikke kan tage stilling til klager over fællesskabets virksomhed.

I overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige grundsætninger kræver det særlige holdpunkter i lovgivningen at overføre kommunalbestyrelsens kompetence til udøvelse af myndighedsopgaver til et kommunalt fællesskab. Dette svarer til, hvad der efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger gælder for kommunalbestyrelsens delegation af myndighedsbeføjelser til en anden kommune, og er begrundet i det forhold, at en fravigelse af den i lovgivningen fastlagte fordeling af ansvaret for udøvelse af myndighedskompetence kræver lovhjemmel.

Ved myndighedsopgaver eller myndighedsudøvelse forstås den virksomhed, som består i at regulere borgernes virksomhed, typisk i form af meddelelse af forbud, påbud og tilladelser. Der er tale om en retligt bestemt virksomhed i modsætning til faktisk prægede handlinger dvs. driftsopgaver. Dog findes visse faktiske handlinger, der utvivlsomt er myndighedsudøvelse. Dette omfatter i hvert fald brug af faktisk tvangsmagt, f.eks. faktiske tvangsindgreb og magtanvendelse. Det bemærkes, at miljøbeskyttelseslovens § 87, jordforureningslovens § 57, stk. 1 og vandforsyningslovens § 64 giver personer, der er bemyndiget hertil, adgang til bl.a. offentlige og private ejendomme i forbindelse med f.eks. undersøgelser i samme omfang som myndighederne har.

Varetagelse af driftsopgaver i kommunale fællesskaber forudsætter ikke særlig lovhjemmel og lovforslaget berører ikke mulighederne herfor.

På miljøområdet er overførsel af myndighedskompetence i dag mulig for så vidt angår opgaver efter vandforsyningsloven til ethvert kommunalt fællesskab, der er godkendt efter § 60 i den kommunale styrelseslov. Der er efter jordforureningsloven og miljøbeskyttelsesloven mulighed for at lade kommunale fællesskaber (de tidligere kommunale miljø- og levnedsmiddelkontrolenheder) varetage myndighedsopgaver.

De typer af myndighedsopgaver, der kan overdrages efter lovene, er for eksempel: afgørelseskompetence (tilladelser, dispensationer, påbud m.v.), tilsyn, udarbejdelse af f.eks. affaldsregulativer og lokale forskrifter (hønseregulativ, tomgangsregulativ m.v.), og sektorplanlægning (affaldsplanlægning, vandforsyningsplanlægning m.v.).

3. Oplysninger om de eksisterende miljøsamarbejder

Der findes i dag (2003-tal) KL knap 25 miljøsamarbejder. Kun få kommuner er ikke medlem af et miljøsamarbejde. Ca. 15 af miljøsamarbejderne er organiseret som § 60-selskaber (miljøcentre). Talangivelserne omfatter ikke fælleskommunale driftsselskaber (affaldsselskaber m.v.).

Samarbejderne er meget forskellige af størrelse, ligesom det er meget forskelligt, hvilke opgaver kommunerne overlader til miljøsamarbejderne at løse. Opgaverne strækker sig fra efteruddannelsesaktiviteter, erfaringsopsamling, juridisk bistand, vikarordninger, alm. teknisk rådgivning til udførelse af praktisk tilsyn, sagsforberedende arbejde og i begrænset omfang tillige afgørelser. Enkelte miljøsamarbejder har også salg af laboratorieydelser. Afgørelseskompetencen varetages således helt

overvejende af kommunernes egne administrationer. Samlet set udgør miljøtilsynet langt den største opgave for miljøsamarbejderne.

Ifølge de årlige tilsynsberetninger anvender kommunerne i dag godt 650 årsværk til opgaver inden for de tre lovområder, (samt tilsyn med bræmmer efter vandløbsloven og lov om kemiske stoffer og produkter). Hertil kommer, at kommunerne anvender godt 200 årsværk i miljøsamarbejderne. Herudover anvender kommunerne, hvad der svarer til knap 100 årsværk til ”fremmede tjenesteydelser” (antageligt overvejende køb af analyser og andet laboratoriearbejde).

I forbindelse med kommunalreformen overføres godt 350 årsværk på de pågældende lovområder fra amterne til kommunerne. Således vil kommunerne råde over i alt ca. 1200 årsværk, såfremt bestemmelserne ophæves, hvor kommunerne i dag anvender godt 650 årsværk, eksklusiv miljøsamarbejderne. Dvs. hvor kommunerne i dag pr. kommune i gennemsnit anvender ca. 2,4 årsværk på opgaverne (eller 3,1 årsværk, når ressourcerne i miljøcentre medregnes), vil de fremover kunne disponere over godt 12 årsværk i gennemsnit.

4. Lovforslagets formål og indhold

Lovforslaget indebærer, at kommunale fællesskaber afskæres fra at varetage myndighedsopgaver på miljøbeskyttelseslovens, jordforureningslovens og vandforsyningslovens område. Forslaget medfører således, at kommunerne hver især selv skal varetage alle kommunale myndighedsopgaver på miljøområdet. Bortset fra hvis der på helt specifikke områder er særskilt hjemmel til at bemyndige andre til at varetage myndighedsopgaver.

Hensigten er, at det er den enkelte kommune, der har myndighedsansvaret, og at det er de lokale kommunalpolitikere, der skal stå til ansvar over for borgerne.

Kommunerne bliver i kraft af kommunalreformen større og får derved den nødvendige faglige bæredygtighed til fremover selv at kunne varetage alle kommunale myndighedsopgaver. Dette skyldes bl.a., at de amtskommunale medarbejdere følger med opgaverne, og at der opnås synergier i opgavevaretagelsen ved en samling af flere opgaver inden for miljø- og naturområdet.

En ophævelse af bestemmelserne forventes at medføre, at kommunerne pr. 1. januar 2007 gennemsnitligt vil kunne råde over årsværk svarende til en firdobling af de nuværende årsværk til i gennemsnit godt 12 årsværk pr. kommune på området.

Forslaget berører alene muligheden for at lade myndighedsopgaver varetage i kommunale fællesskaber.

Varetagelse af driftsopgaver i kommunale fællesskaber kræver ikke lovhjemmel og vil som hidtil kunne placeres i kommunale fællesskaber, herunder affaldsselskaber, vandværker og spildevandsanlæg. Endvidere vil kommunerne fortsat kunne etablere videnscentre og tværkommunalt samarbejde, når der ikke herved sker delegation eller overførsel af myndighedskompetence. Dette vil efter omstændighederne også kunne ske i form af kommunale fællesskaber.

Når der er tale om myndighedsopgaver er det efter regeringens opfattelse væsentligt, at kommunerne selv varetager opgaverne.

Lovforslaget indebærer således, at det fremover er kommunerne, der selv skal træffe afgørelse i forbindelse med tilsyn med virksomhederne, udstede påbud eller meddele dispensationer. Kommunerne må således selv være ansvarlige for hele sagen, såvel for den del af sagsforberedelsen, der udgør en del af myndighedsudøvelsen, som for selve afgørelsen. Det er ikke herved udelukket, at kommunerne kan indhente rent teknisk-administrativ bistand eller sagkyndig bistand i forbindelse med sagsforberedelsen, når denne bistand har en rent faktisk og ikke retlig karakter. Det er imidlertid ikke muligt generelt at beskrive, hvilke opgaver, herunder hvilke dele af sagsforberedelsen, der er myndighedsudøvelse. Det beror på en helt konkret vurdering af hver enkelt sagstype og opgavens karakter.

Lovforslaget indeholder en overgangsperiode på 1 år, som giver kommunerne mulighed for frem til den 1. januar 2008 at varetage myndighedsopgaver i kommunale fællesskaber. Overgangsperioden skal give de kommuner, der har indgået aftale om oprettelsen af det konkrete kommunale fællesskab tid til at overveje, om det kommunale fællesskab skal ophæves eller fortsættes under de nye lovgivningsmæssige rammer, ligesom overgangsperioden giver mulighed for at foretage en eventuel tilpasning af det kommunale fællesskabs vedtægter. Det bemærkes i den forbindelse, at en eventuel vedtægtsændring vil kræve forelæggelse for og godkendelse i samtlige deltagende kommunalbestyrelser samt tilsynsmyndighedens godkendelse. Herudover sikrer overgangsperioden, at kommunerne får tid til at sikre, at de råder over de nødvendige kompetencer under de nye forudsætninger.

Overgangsreglerne giver ikke mulighed for at varetage de nye opgaver, som i henhold til kommunalreformen overføres til kommunerne fra 1. januar 2007 (de hidtidige amtskommunale opgaver) i kommunale fællesskaber.

Lovforslaget foreskriver ikke nedlæggelse af kommunale fællesskaber på miljøområdet. Som anført vil fællesskaberne kunne fortsætte også efter lovforslagets ikrafttræden og overgangsperiodens udløb. Det følger af lovforslaget, at fællesskaberne efter udløbet af denne periode ikke længere vil kunne udføre myndighedsopgaver, men alene andre opgaver, jf. dog oven for om særskilt hjemmel på specifikke områder. Dette kan være egentlige driftsopgaver, men også opgaver, der har tilknytning til kommunernes sagsbehandling, men som ikke har karakter af myndighedsudøvelse, vil kunne udføres i kommunale fællesskaber.

Det vil være op til de deltagende kommunalbestyrelser at beslutte, hvilke konsekvenser lovforslaget skal have for videreførelsen af det enkelte kommunale fællesskab. Såfremt kommunalbestyrelserne ikke træffer nogen beslutning om ændringer af de opgaver, der er overladt til fællesskabet, vil lovforslaget alene indebære, at fællesskabet fra den 1. januar 2008 ikke længere kan varetage de myndighedsopgaver på de tre lovområder, som det hidtil har varetaget efter kommunalbestyrelsens beslutning herom. Disse opgaver vil herefter skulle varetages af kommunalbestyrelsen.

Hvis de deltagende kommunalbestyrelser beslutter at opløse det kommunale fællesskab, skal ophævelsen ske i overensstemmelse med reglerne i § 60, stk. 2 og 3, i lov om kommunernes styrelse.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Ophævelsen af bestemmelserne om mulighederne for overførsel af myndighedskompetence til fælleskommunale selskaber vurderes at være udgiftsneutral, idet der hverken ændres på mængden eller indholdet i de opgaver, som kommunerne er ansvarlige for at løse. Eventuelle bestående stordriftsfordele på de fælleskommunale miljøcentre må antages at blive modsvaret af, at opgaverne fremover løses i færre og større kommuner med større personaleresourcer til rådighed.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Lovforslaget vurderes generelt ikke at have nogen økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet. Afhængig af, hvorledes opgavevaretagelsen konkret har været tilrettelagt, herunder hvilke opgaver der har været varetaget i det kommunale fællesskab, kan forslaget betyde administrative lettelser for virksomhederne. Ophævelsen af adgangen til at lade myndighedsopgaver varetage i kommunale fællesskaber vil således indebære, at alle myndighedsopgaver – og dermed alle borgerrettede afgørelser – fremover træffes i kommunen.

7. Administrative konsekvenser for borgerne

Forslaget vurderes ikke at have økonomiske konsekvenser for borgerne, idet der ikke ændres på omfanget af myndighedskontakten.

Afhængig af, hvorledes opgavevaretagelsen konkret har været tilrettelagt, kan forslaget efter omstændighederne betyde administrative lettelser for borgerne svarende til, hvad der vil gælde for erhvervslivet, jf. pkt. 6 ovenfor.

8. Lovforslagets miljømæssige konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have miljømæssige konsekvenser.

9. Forholdet til EU-retten

Forslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

10. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Sammenfattende skema

	Positive Konsekvenser/mindre udgifter	Negative Konsekvenser/merudgifter
Økonomiske konsekvenser for Stat: Kommuner	Ingen Ingen	Ingen Ingen
Administrative konsekvenser for stat: For kommuner:	- ingen - ingen	Ingen Ingen
Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet:	Ingen økonomiske eller administrative konsekvenser – dog vil sikkerhed for ”én indgang for borgeren” evt. kunne betyde en vis administrativ lettelse.	Ingen
Økonomiske og administrative konsekvenser borgere:	Ingen økonomiske eller administrative konsekvenser – dog vil sikkerhed for ”én indgang for borgeren” evt. kunne betyde en vis administrativ lettelse.	Ingen
Miljømæssige konsekvenser:	Ingen	Ingen

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

(Lov om miljøbeskyttelse)

Til nr. 1

Den gældende bestemmelse giver kommunalbestyrelsen mulighed for at bemyndige en miljø- og levnedsmiddelkontrolenhed (i praksis de fælleskommunale miljøcentre) til at udøve samtlige de beføjelser, som er tillagt kommunalbestyrelsen efter loven.

Med bestemmelsen ophæves denne adgang med den virkning, at alle kommunale myndighedsopgaver efter miljøbeskyttelsesloven fremover skal varetages i kommunen.

Som anført i de almindelige bemærkninger regulerer bestemmelsen ikke adgangen til at overføre driftsopgaver til kommunale fællesskaber.

Til § 2

(Lov om vandforsyning)

Til nr. 1

Den gældende bestemmelse giver mulighed for at overføre kommunalbestyrelsens kompetence efter vandforsyningsloven til et kommunal fællesskab, der er godkendt efter styrelseslovens § 60. Med bestemmelsen ophæves denne adgang med den virkning, at alle kommunale myndighedsopgaver efter vandforsyningsloven fremover skal varetages i kommunen.

Som anført i de almindelige bemærkninger regulerer bestemmelsen ikke adgangen til at overføre driftsopgaver til kommunale fællesskaber.

Til § 3

(Lov om forurennet jord)

Til nr. 1

Den gældende bestemmelse giver kommunalbestyrelsen mulighed for at bemyndige en miljø- og levnedsmiddelkontrolenhed (i praksis de fælleskommunale miljøcentre) til at udøve samtlige de beføjelser, som er tillagt kommunalbestyrelsen efter loven.

Med bestemmelsen ophæves denne adgang med den virkning, at alle kommunale myndighedsopgaver efter jordforureningsloven fremover skal varetages i kommunen.

Som anført i de almindelige bemærkninger regulerer bestemmelsen ikke adgangen til at overføre driftsopgaver til kommunale fællesskaber.

Til § 4

Det foreslås i stk. 1, at loven træder i kraft samtidig med kommunalreformen den 1. januar 2007.

Med bestemmelsen i stk. 2 foreslås det dog, at der indføres en overgangsperiode på 1 år, som giver kommunerne mulighed for frem til den 1. januar 2008 at varetage myndighedsopgaver i kommunale fællesskaber. Overgangsreglerne giver dog ikke mulighed for at varetage de nye opgaver, som i henhold til kommunalreformen overføres til kommunerne fra 1. januar 2007 (de hidtidige amtskommunale opgaver) i kommunale fællesskaber.

Henset til, at aftalerne om oprettelse af de fælleskommunale miljøcentre formentlig i ikke ringe omfang skal justeres/ændres som følge af bl.a. kommunesammenlægninger findes det ikke hensigtsmæssigt at afgrænse overgangsreglen til alene at angå de i dag bestående miljøcentre eller de opgaver, som den enkelte kommune i dag har henlagt dertil.

Overgangsreglen indebærer, at eksisterende kommunale fællesskaber på miljøområdet indtil den 1. januar 2008 vil kunne varetage de myndighedsopgaver på de tre lovområder, der indtil den 1. januar 2007 henhørte under kommunerne. Fra den 1. januar 2008 skal imidlertid alle myndighedsopgaver på de tre områder overlades til den kompetente myndighed, dvs. kommunalbestyrelsen. Dette gælder også myndighedsopgaver i sager, som på det tidspunkt er under behandling i det kommunale fællesskab.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering

Lovforslaget

<p>Miljøbeskyttelseslovens § 86</p> <p>§ 86. Kommunalbestyrelsen kan bemyndige en miljø- og levnedsmiddelkontrolenhed til at udøve de beføjelser, som er tillagt kommunalbestyrelsen efter loven.</p>	<p style="text-align: center;">§ 1</p> <p>I lov om miljøbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 753 af 25. august 2001, som ændret senest ved § 2 i lov nr. 571 af 9. juni 2006, foretages følgende ændringer::</p> <p>1. § 86 ophæves.</p>
<p>Vandforsyningsloven</p> <p>§ 71 a. Kommunalbestyrelsen kan overføre den kompetence, der er tillagt kommunalbestyrelsen efter loven eller regler udstedt i medfør af loven, til et kommunalt fællesskab, jf. § 60 i lov om kommunernes styrelse.</p>	<p style="text-align: center;">§ 2</p> <p>I lov om vandforsyning, jf. lovbekendtgørelse nr. 130 af 26. februar 1999, som ændret bl.a. ved lov nr. 1273 af 20. december 2000 og senest ved § 6 i lov nr. 571 af 9. juni 2006, foretages følgende ændringer:</p> <p>1. § 71 a ophæves.</p>
<p>Jordforureningsloven</p> <p>§ 60. Kommunalbestyrelsen kan bemyndige en miljø- og levnedsmiddelkontrolenhed til at udøve de beføjelser, som er tillagt kommunalbestyrelsen efter loven.</p>	<p style="text-align: center;">§ 3</p> <p>I lov nr. 370 af 2. juni 1999 om forurennet jord, som ændret senest ved § 7 i lov nr. 571 af 9. juni 2006, foretages følgende ændringer:</p> <p>1. § 60 ophæves.</p>