



# ØKOKRIM

## Miljøverndepartementet

Pb 8013 Dep

0030 Oslo

sendes med brev og med e-post til

oivind.dannevig@md.dep.no

Deres referanse:

Vår referanse:

Dato:

04.02.2013

## HØRING – ENDRINGER I NATUROPPSYNSLOVEN OG NATURMANGFOLDLOVEN

Det vises til departementets høringsbrev av 19.12.2012. ØKOKRIM har følgende merknader:

### TIL ENDRINGENE I NATURMANGFOLDLOVEN

ØKOKRIM støtter forslagene til presiseringer og endringer i naturmangfoldloven.

### TIL ENDRINGENE I NATUROPPSYNSLOVEN

#### Innledning

Naturoppsynet kan være et viktig element i forebygging av miljøkriminalitet. Vi forstår at det grunnleggende formålet med forslaget er at det skal styrke naturoppsynets tilsyn og kontrollfunksjon på en hensiktsmessig måte. Vi støtter dette formålet i utgangspunktet. Forslaget til endringer i naturoppsynsloven synes imidlertid ikke å være tilstrekkelig utredet, og inneholder så mange svakheter at det etter vårt syn neppe vil fungere som forutsatt.

I forarbeidene til naturmangfoldloven Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), side 322 uttales at tilsynsmyndighetens oppgaver ikke kan avgjøres generelt, men vil variere med saksfeltet. Det slutter vi oss til. Innholdet i tilsynet vil derfor måtte variere på de ulike områdene. Etter vårt syn er det ikke hensiktsmessig med en slik felles regulering av reglene for tilsynet, som i forslaget til § 3. En felles regulering for ulike saksfelt der det faktiske tilsynet vil måtte ha varierende innhold, medfører at regelverket blir mindre presist, og vil etter vår mening ikke bidra til å skape større klarhet. Særskilt gjelder dette fordi departementet samtidig foreslår at de tilsynshjemler som allerede finnes i enkelte særlover skal beholdes uendret, jf. tredje ledd i forslaget til § 3. Tilsynet bør etter vårt syn reguleres i den enkelte særloven, som i dag.

Uavhengig av plasseringen av reglene, er det uansett nødvendig at reglene om tilsynet tilpasses den enkelte særloven med hensyn til tilsynets sentrale oppgaver på

Postadresse  
Postboks 8193 Dep  
N-0034 OSLO

Besøksadresse  
C.J. Hambros plass 2 C  
N-0164 OSLO

Telefon/Telefaks  
(+47) 23 29 10 00  
(+47) 23 29 10 01

Org.nr.: 874 761 532  
post.okokrim@politiet.no  
[www.okokrim.no](http://www.okokrim.no)

området og de øvrige bestemmelsene i særloven. En slik felles regulering av innholdet i myndighetenes kontroll som foreslås i § 3, krever derfor nærmere overveielser av hvordan forslaget vil slå ut på de ulike områdene. Slike overveielser mangler i stor grad i høringsbrevet. Et eksempel her kan være forslaget i § 3 annet ledd sjette strekpunkt om at naturoppsynet ikke skal ha adgang til hustomt. Høringsbrevet drøfter ikke hvorvidt avgrensningen mot hustomt innskrenker tilsynets hjemler i forhold til gjeldende rett, og videre om en slik begrensning vil være hensiktsmessig eller ikke på de ulike områdene. Markaloven er eksempel på en lov der det ofte vil være relevant med tilsyn på hustomt. Her vil forslaget til § 3 tredje ledd derfor kunne være til hinder for naturoppsynets tilsyn med sentrale elementer i loven. Er det ønskelig?

Det samme gjelder bestemmelser om straff for unnlatelse av å etterkomme tilsynsmyndighetens pålegg etter § 3. Vi mener det ikke er hensiktsmessig å innta en felles straffebestemmelse i naturoppsynsloven. Overtredelser bør fortsatt straffes etter de respektive særlovene, med de strafferammene og det skyldkravet som gjelder for den enkelte særloven.

Vår anbefaling er på denne bakgrunn at forslagene utredes nærmere, og at de lovendringene som anses hensiktsmessige for å styrke tilsynet, deretter inntas i de respektive særlovene.

I tillegg til disse generelle merknadene, vil vi i det følgende kommentere enkelte sider ved forslagene mer i detalj.

## **Til § 2**

Gjeldende § 2 om tilsynets kontroll med særlovene foreslås endret til en bestemmelse om at det skal føres tilsyn med miljøtilstanden og med overholdelsen av særlovene.

Det fremstår som uklart i hvilken grad det er intensjonen at dette skal medføre materielle endringer. Det uttales på side 9 i høringsbrevet at miljøovervåking i dag "kan tenkes omfattet både av "kontroll" i første ledd og av "registrering og dokumentasjon" i tredje ledd". På side 10 i høringsbrevet sies at bestemmelsen er ment å "supplere" tilsynsbestemmelsene i særlovene. Samme sted sies at endringsforslaget ikke tar sikte på å gi "naturoppsynet større fullmakter enn det de utøver i dag", men bare er ment "som en presisering og klargjøring av gjeldende praksis". Høringsbrevet mangler imidlertid en beskrivelse av hva som er gjeldende praksis, departementets forståelse av det lovgrunnlaget gjeldende praksis i dag er basert på, og bakgrunnen for at det er behov for en presisering og klargjøring av hjemmelsgrunnlaget. Det gjør det vanskelig for oss som høringsinstans, å ta stilling til hvilken betydning den foreslåtte endringen kan få for utøvelsen av tilsynet.

Når det gjelder innholdet av dette forslaget, sies ellers i høringsbrevet at "innholdet i bestemmelsen tilsvarer i hovedsak naturmangfoldloven § 63 første ledd første punktum".

Uttrykket "miljøtilstanden" i naturmangfoldlovens forstand, er "den generelle tilstanden i naturen", jf. merknadene til naturmangfoldloven § 63 på side 446 i Ot.prp. nr. 52 (2008-2009). Forslaget innebærer etter det vi kan forstå at man gjør

tilsvarende bestemmelser som reglene i naturmangfoldloven om miljøovervåking, gjeldende for friluftsløven, motorferdselsloven, kulturminneløven, viltloven, lakse- og innlandsfiskeløven og markaløven, samt fritids- og småbåtloven. Disse lovene ivaretar imidlertid langt på vei hensyn som ikke faller inn under uttrykket "miljøtilstanden". Vi kan derfor ikke se hensikten med å innta en slik bestemmelse i naturoppsynsloven. Slik bestemmelsen er foreslått utformet, fremstår "tilsyn med miljøtilstanden" som en hovedoppgave, noe som også kan virke forvirrende i forhold til de særlovene hvor miljøovervåking (i naturmangfoldlovens forstand) er lite relevant.

For øvrig stusser vi også over uttalelsene i høringsbrevet på side 9 om at "bestemmelsen angir både hva tilsynet har en plikt til å føre tilsyn med og hva tilsynet har rett til å føre tilsyn med". I naturmangfoldlovens forarbeider, jf. Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) på side 46, presiseres at § 63 første ledd første punktum ikke etablerer noen uttrykkelig plikt til å fremskaffe informasjon om miljøtilstanden og om miljøbelastninger, men at bestemmelsen forutsetter at det foregår en viss overvåking. Det fremgår videre samme sted at § 63 første ledd tredje punktum derimot etablerer en plikt for myndighetene til å føre kontroll. I naturmangfoldlovens system sondres det altså mellom tilsynets miljøovervåking og tilsynets kontroll med overholdelsen av reglene. Vi antar at det ikke er hensikten å gjøre endringer i naturmangfoldlovens system her. Forslaget om å erstatte bestemmelsen om kontroll i § 2 med en bestemmelse om "tilsyn", er således ikke i samsvar med naturmangfoldlovens system. Naturmangfoldloven § 63 er basert på at det er nødvendig med egen bestemmelse om myndighetenes plikt til å utøve kontroll, jf. § 63 første ledd tredje punktum. Vi mener derfor naturoppsynsloven § 2 fortsatt bør utformes slik at det presiseres at oppsynet har plikt til å føre kontroll, eventuelt i tillegg til en ny bestemmelse om retten til å føre tilsyn med miljøtilstanden.

### **Til § 3**

Forslaget vil i sin nåværende form medføre vesentlige endringer i forhold til gjeldende rett, som høringsbrevet ikke nevner, og som vi antar ikke er gjennomtenkt. Vi vil her nevne noen eksempler:

Forslaget til straffebestemmelsen i § 3 femte ledd omfatter både første ledd om tilsynsobjektene plikter og annet ledd om utøvelsen av tilsynet. Slik bestemmelsen er utformet, vil den innføre et straffansvar for naturoppsynet dersom det utøver kontrollen i strid med annet ledd. (Til sammenlikning viser vi til naturmangfoldloven § 75, som bare omfatter § 63 annet ledd første punktum om kontrollobjektets plikter ved kontrollen, og ikke annet og tredje punktum om utøvelsen av tilsynet.) Vi antar at det ikke er meningen å innføre et slikt straffansvar for naturoppsynet i naturoppsynsloven, men at tanken derimot har vært at femte ledd skal sanksjonere unnlatelse av å følge tilsynets pålegg etter annet ledd. Det fremgår imidlertid ikke av ordlyden, slik bestemmelsen er utformet. Vi mener at straffehjemmelen uansett bare bør knyttes til første ledd om kontrollobjektene plikter, på samme måte som i naturmangfoldloven § 63 annet ledd jf. § 75. Eventuelt kan man presisere i første ledd at unnlatelse av å følge et pålegg etter annet ledd anses som en unnlatelse av å gi oppsynet nødvendig bistand.

Stansningspålegg etter naturmangfoldloven § 63 annet ledd annet punktum om tilsynsmyndighetens rett til å stanse personer og kjøretøyer mv. er ikke

straffesanksjonert i dag, jf. naturmangfoldloven § 75. Høringsbrevet nevner ikke dette, og drøfter heller ikke om forslaget her utvider området for straffansvaret.

Strafferammen i forslaget til femte ledd er satt til tre måneders fengsel, etter mønster av strl. § 333 om plikten til å oppgi personalia til offentlig myndighet. Etter gjeldende rett er den øvre strafferammen for overtredelse av bestemmelsene om kontroll i naturmangfoldloven § 63 annet ledd første punktum jf. § 75 tre år og det samme gjelder strafferammen for slike overtredelser av markaloven § 17 jf. § 20. Tilsvarende overtredelser etter lakse- og innlandsfiskeloven § 42 jf. § 49 og forskrift til viltloven om utøvelse av jakt, felling og fangst § 37 jf. viltloven § 56, er to år. Forslaget til femte ledd medfører på disse områdene derfor en betydelig innskrenkning av strafferammen. Utover en henvisning til straffeloven § 333, er reduksjonen av strafferammen ikke begrunnet og mulige konsekvenser av endringen er heller ikke drøftet. ØKOKRIM mener at denne endringen ikke er hensiktsmessig, idet overtredere ikke motiveres til å bistå ved kontrollen, dersom strafferammen for å motarbeide kontroll er betydelig lavere enn forventet straff for den mulige overtredelsen kontrollobjektet har interesse av å skjule.

Motorferdselsloven og friluftsløven hjemler bare bøtStraff, og her vil derfor strafferammen for overtredelse av reglene om naturoppsynet bli strengere enn strafferammen for overtredelser ellers. Dette synes heller ikke verken riktig eller hensiktsmessig.

Skyldkravet i forslaget til femte ledd er uaktsomhet. Ved overtredelse av reglene i markaloven, herunder reglene om tilsyn og kontroll § 17, er derimot skyldkravet grov uaktsomhet. Det er etter vårt syn ikke heldig at skyldkravet for unnlatelse av å bistå ved kontroll mv. i forbindelse med markaloven, er lavere enn markalovens skyldkrav for øvrig. Dette medfører unødvendig kompleksitet i regelverket.

### **Særlig om den nærmere reguleringen i § 3 av tilsynets kontrollmyndighet**

Etter forslaget skal tilsynet blant annet kunne stanse personer, kjøretøy og fartøy, bortvise personer ved overtredelser og pålegge personer ikke å forlate stedet før kontrollen er avsluttet. Vi forstår at tanken er at det skal være straffesanksjonert å unnlate å følge naturoppsynets pålegg etter annet ledd. (Dette fremgår imidlertid ikke av ordlyden, slik lovforslaget er formulert. Se kommentarene over om dette.)

Høringsbrevet mangler en drøftelse av på hvilke områder tilsynet har slike hjemler etter gjeldende rett, hvor langt disse hjemlene strekker seg, og på hvilke områder og på hvilken måte forslaget vil føre til en utvidelse av tilsynets myndighet. På side 10 i høringsbrevet uttales bare at endringsforslaget ikke tar "sikte på å gi naturoppsynet større fullmakter enn det utøver i dag, verken etter naturoppsynsloven eller etter særlovene".

Det krever en tilstrekkelig klar lovhjemmel å pålegge borgerne slike straffesanksjonerte plikter, jf. legalitetsprinsippet. I den grad de enkelte særlovene ikke allerede inneholder slike hjemler, innebærer derfor forslaget en utvidelse av tilsynets fullmakter. Uten at vi har foretatt en grundig analyse av dette, mener vi det er relativt klart at forslaget vil innebære en utvidelse av fullmaktene. I hvilken grad og på hvilken måte fullmaktene utvides, vil variere etter hvilke kontrollhjemler de


ulike særlovene inneholder. Vi drøfter ikke dette nærmere her, da det må være departementet og ikke høringsinstansene som foretar en nærmere analyse av dette.

Høringsbrevet mangler også en redegjørelse for hva som nærmere ligger i forslaget, særlig i hvilke situasjoner slike inngrep vil "være nødvendig for utøvelsen av tilsynet" og når det vil være "et uforholdsmessig inngrep". I høringsbrevet sies bare om dette at det generelt må kreves at "bistanden og informasjonen må være nødvendig for at tilsynet kan settes i stand til å utføre kontrollen med at loven blir overholdt". Vi mener at det både i lovens ordlyd og i forarbeidene må gis en nærmere anvisning på hva som skal til før inngrepene er nødvendige og forholdsmessige i de ulike situasjoner og på de ulike områdene. Dette er blant annet nødvendig for at naturoppsynet skal få tilstrekkelig veiledning i hvordan hjemlene skal praktiseres, slik at man etablerer et godt grunnlag for en ensartet, hensiktsmessig og gjennomtenkt praktisering av reglene innenfor området for den enkelte særloven.

I Backer, Naturmangfoldloven, kommentarer, på side 527, fremgår at bestemmelsene i naturmangfoldloven § 63 annet ledd er utformet særlig med tanke på kontroll, og at det er tvilsomt hvor langt kontrollmidlene kan anvendes når formålet er overvåking uten innslag av kontroll. Vi antar at det ikke er meningen at § 3 her skal fravike dette prinsipielle utgangspunktet, men det fremgår ikke av verken ordlyden eller av merknadene i høringsbrevet at dette er vurdert nærmere. (Dette illustrerer også poenget med at det er hensiktsmessig med en begrepsbruk som benytter begrepet "kontroll" i loven.)

Med hilsen

  
**Thomas Skjelbred**  
ass. ØKOKRIM-sjef

  
**Aud Ingvild Sletteemoen**  
statsadvokat