



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 77 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i forurensningsloven,
produktkontrollloven, naturmangfoldloven
og svalbardmiljøloven mv. (innføring av
overtredelsesgebyr og heving av
strafferammer)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	5	4.3	Heving av strafferammer i produktkontrollloven, forurensningsloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven	24
2	Bakgrunnen for lovforslaget	6		Gjeldende rett	24
2.1	Innføring av hjemmel for overtredelsesgebyr i produktkontrollloven og forurensningsloven ...	6	4.3.1	Høringsforslaget	25
2.2	Endring av naturmangfoldloven § 74 fra miljøerstatning til overtredelsesgebyr	7	4.3.2	Høringsinstansenes syn	27
2.3	Heving av strafferammene i produktkontrollloven, forurensningsloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven	8	4.3.3	Departementets vurderinger	30
2.4	Presisering av påtalekompetanse i straffeprosessloven	8	4.3.4	Presisering av påtalekompetanse i straffeprosessloven § 67	30
2.5	Endring av vilkår for bruk av forurensningsloven § 78 andre straffalternativ på 5 år	8	4.4	Gjeldende rett og høringsforslag ..	30
2.6	Øvrige lovendringsforslag	9	4.4.1	Høringsinstansenes syn	31
2.6.1	Oppheving av kravet til påtalebegjæring i forurensningsloven	9	4.4.2	Departementets vurdering	31
2.6.2	Oppheving av straffebud for brudd på taushetsplikt i produktkontrollloven	9	4.4.3	Endring av vilkår for bruk av annet straffalternativ i forurensningsloven § 78	31
3	Høringen	10	4.5	Gjeldende rett	31
4	Departementets lovforslag	13	4.5.1	Høringsforslaget	31
4.1	Ny hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr i produktkontrollloven og forurensningsloven	13	4.5.2	Høringsinstansenes syn	31
4.1.1	Gjeldende rett	13	4.5.3	Departementets vurdering	33
4.1.2	Høringsforslaget	13	4.5.4	Øvrige lovendringsforslag	34
4.1.3	Høringsinstansenes syn	15	4.6	Oppheving av kravet til påtalebegjæring etter forurensningsloven	34
4.1.4	Departementets vurdering	18	4.6.1	Oppheving av produktkontrolllovens straffebud ved brudd på taushetsplikt	35
4.2	Endring av naturmangfoldloven § 74 fra miljøerstatning til overtredelsesgebyr	20	4.6.2		
4.2.1	Gjeldende rett	20	5	Økonomiske og administrative konsekvenser	36
4.2.2	Høringsforslaget	21	6	Departementets merknader til de enkelte bestemmelsene	37
4.2.3	Høringsinstansenes syn	22		Forslag til lov om endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven mv. (innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammer)	41
4.2.4	Departementets vurdering	23			



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 77 L

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven mv. (innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammer)

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 5. april 2019,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Departementet foreslår endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven, svalbardmiljøloven og straffeprosessloven. Forslaget innebærer at det innføres hjemler for overtredelsesgebyr i forurensningsloven og produktkontrollloven, samt at bestemmelsen i naturmangfoldloven om miljøerstatning endres til en bestemmelse om overtredelsesgebyr. Videre

innebærer forslaget at strafferammene heves i de fire nevnte lovene, at vilkår for bruk av øvre strafferamme i forurensningsloven endres, og at det presiseres i straffeprosessloven at påtalekompetansen for alminnelige overtredelser av de nevnte lovene legges til politiet. For øvrig foreslås det enkelte mindre endringer i straffebestemmelsene i forurensningsloven og produktkontrollloven.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Innføring av hjemmel for overtredelsesgebyr i produktkontrollloven og forurensningsloven

Sanksjonsutvalget ble nedsatt av regjeringen ved kongelig resolusjon 26. januar 2001. Mandatet fremhevet to hovedsvakheter ved det tradisjonelle sanksjonssystemet for overtredelser av særlovgivningen: Altfør mange, til dels bagatellmessige regelbrudd er straffbare, og en altfor stor del av straffebestemmelsene er tomme trusler i den forstand at de i liten grad – eller ikke i det hele tatt – blir håndhevet. Begge deler er samfunnsmessig uheldig og svekker respekten for straff. På mange områder er det god grunn til å vurdere om andre sanksjoner enn straff kan virke bedre og kreve færre ressurser. Sanksjonsutvalgets utredning, NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*, inneholder forslag til reaksjoner mot mindre alvorlige overtredelser av særlovgivningen (bestemmelser utenfor straffeloven), som gir et mer effektivt og nyansert sanksjonssystem med mindre bruk av straff og mer bruk av administrative sanksjoner. En av disse administrative sanksjonene er overtredelsesgebyr. Utredningen fremhever at administrative sanksjoner normalt vil være mer effektivt enn straff ved at det spares tid og kostnader, samtidig som håndhevelsen bedres. Kostnadene reduseres ved at saken normalt bare behandles i én etat (forvaltningen) istedenfor i to eller tre (forvaltningen, politiet/påtalemyndigheten og eventuelt domstolene). Behandlingen i forvaltningen vil dessuten ofte være enklere og raskere enn i strafferettsapparatet. Hensynet til en effektiv håndhevelse må også ses i sammenheng med forvaltningens og politiets kompetanse. På flere forvaltningsområder kan sakene være svært komplekse og av en art som politiet, påtalemyndigheten og domstolene har liten erfaring med.

I etterkant av NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring* har det blitt innført bestemmelser om overtredelsesgebyr i en rekke miljølover. I 2016 ble nytt kapittel IX i forvaltningsloven om administrative sanksjoner vedtatt for blant annet å legge til rette for en mer enhetlig behandling av saker om admi-

nistrative sanksjoner innenfor betryggende rettslige rammer. Behovet for et effektivt og fleksibelt sanksjonssystem er ikke mindre på miljø- og produktkontrollområdet enn på andre forvaltningsområder.

Det avdekkes årlig et stort antall overtredelser av produktkontrollloven, forurensningsloven og forskrifter og enkeltvedtak gitt i medhold av disse lovene. Slike overtredelser medfører risiko for skader på miljø og helse. Dette skadepotensialet gjør det viktig å sikre at regelverket etter forurensningsloven og produktkontrollloven blir etterlevd, og allmennpreventive hensyn tilsier at brudd på regelverket må kunne møtes med effektive sanksjoner mot den ansvarlige. Det er derfor behov for et effektivt sanksjonssystem som virker preventivt.

Årlig gjennomfører Miljødirektoratet og Fylkesmannens miljøvernavdeling i underkant av 1300 tilsyn for å kontrollere om forurensningsloven, produktkontrollloven og klimakvotelloven med forskrifter overholdes. Det blir avdekket brudd i omkring 70% av de kontrollerte virksomhetene. Det er et stort antall aktører som bryter regelverket, og det er mange som gjør dette gjentatte ganger, til tross for gjentatte tilsyn fra myndighetenes side. Det ordinære strafferettsapparatet dekker etter departementets oppfatning ikke sanksjonsbehovet fordi politi- og påtalemyndighet bare har kapasitet til å forfølge noen få, særlig alvorlige lovbrudd. I det store flertallet av saker der det er behov for å sanksjonere et brudd på regelverket etter produktkontrollloven og forurensningsloven, vil det være uforholdsmessig ressurskrevende å ta i bruk straffeprosessen. Én grunn til det er at de enkelte regelverksbruddene hver for seg sjelden er alvorlige nok for politi-anmeldelser og straffeforfølgelse ved domstolene. Den samlede effekten av en stor mengde brudd utgjør derimot et alvorlig samfunnsproblem. Etter departementets oppfatning er det derfor nødvendig å kunne ilegge sanksjoner mot noen typer overtredelser etter et enklere system enn det alminnelige strafferettsapparatet.

Med ca. 10–20 anmeldelser årlig for brudd på produktkontrollloven og forurensningsloven, hvor

også noen blir henlagt, er det en svært liten andel av avdekkede overtredelser som i dag får en pønalt reaksjon. For mange typer lovbrudd fremstår straffebestemmelsene i produktkontrollloven og forurensningsloven derfor som såkalte «tomme trusler», som NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring* peker på som en svakhet ved det tradisjonelle sanksjonssystemet.

En utilstrekkelig håndhevelse av produktkontrollloven og forurensningsloven, og tilhørende forskrifter er ikke bare et miljø- og helsemessig problem. Det fører også til konkurransevidninger i næringslivet. Miljøkrav er ofte forbundet med betydelige kostnader for næringslivet, og en utilstrekkelig håndheving vil derfor føre til at lovlydige virksomheter får et høyere kostnadsnivå enn virksomheter som bryter miljøregelverket i visshet om at risikoen for å bli straffeforfulgt er liten. Hensynet til rettferdig konkurranse i næringslivet tilsier derfor også en mer effektiv sanksjonering.

Målet om bedre allmenn etterlevelse av produktkontrollloven og forurensningsloven kan ikke nås gjennom bruk av ikke-pønale virkemidler alene, som ikke har preventiv effekt. Departementet foreslår derfor å innføre hjemler til å ilegge overtredelsesgebyr i produktkontrollloven og forurensningsloven. Ved siden av muligheten til å bruke strafferettsapparatet i de mest alvorlige sakene, vil man med overtredelsesgebyr få et mer helhetlig og fleksibelt sanksjonssystem som vil virke mer preventivt enn dagens ensporede system. Dette vil på sikt redusere risikoen for skader på miljø og helse.

2.2 Endring av naturmangfoldloven § 74 fra miljøerstatning til overtredelsesgebyr

Biomangfoldutvalget foreslo i NOU 2004: 28 *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold* en adgang til å pålegge erstatningsansvar for skade på biologisk mangfold eller naturmiljøet for øvrig, selv om det ikke er voldt noe økonomisk tap. Regelen var inspirert av svalbardmiljøloven § 95 annet ledd og fikk betegnelsen miljøerstatning. Utvalget foreslo at miljøerstatning skulle være en sivilrettslig reaksjon og at erstatningen skulle gå inn i et særskilt fond som bare kunne brukes til angitte formål i naturmangfoldloven (Naturfondet). Forutsatt en bestemmelse om

miljøerstatning, anså lovutvalget det som tilstrekkelig å straffesanksjonere forsettlig og grovt uaktsomme overtredelser. For uaktsomme overtredelser ville det da være tilstrekkelig med miljøerstatning.

Regjeringen opprettholdt utvalgets forslag om miljøerstatning i Ot.prp. nr. 52 (2008–2009). Regjeringen ønsket imidlertid ikke at erstatning skulle gå inn i et fond og endret bestemmelsen slik at erstatning tilfaller staten på vanlig måte. Regjeringen endret også straffebestemmelsen, slik at den også omfattet uaktsomme overtredelser.

Som følge av disse endringene, ble bestemmelsens karakter av sivilrettslig reaksjon svekket. Bestemmelsen fremstår som en kombinasjon av erstatning og sanksjon, noe som blant annet har skapt usikkerhet om miljøerstatning er straff i EMKs forstand.

Bestemmelsens spesielle karakter skaper også pedagogiske utfordringer med å kommunisere hva som ligger i bestemmelsen, både overfor foretak eller fysiske personer og i miljøforvaltningen. Dette har medvirket til at bestemmelsen har blitt lite brukt. Per i dag har det bare blitt truffet to vedtak om miljøerstatning. Sett i lys av at det de siste ti årene har blitt innført bestemmelser om overtredelsesgebyr i en rekke miljølover, fremstår bestemmelsen om miljøerstatning også som en særregel.

Nytt kapittel IX i forvaltningsloven legger til rette for en mer enhetlig behandling av saker om administrative sanksjoner innenfor betryggende rettslige rammer og inneholder en rekke felles regler for overtredelsesgebyr. Det vil forenkle bestemmelsen i naturmangfoldloven betraktelig hvis man lettere kan knytte seg til disse reglene.

Bestemmelsen i naturmangfoldloven § 74 har innholdsmessig mange likhetstrekk med et overtredelsesgebyr. For å klargjøre bestemmelsen i naturmangfoldloven § 74 og gjøre den anvendelig både for foretak/fysiske personer og for miljøforvaltningen samt for å samordne og ensarte de administrative sanksjonene i miljølovene, mener departementet at bestemmelsen om miljøerstatning i naturmangfoldloven bør endres til en bestemmelse om overtredelsesgebyr.

Den foreslåtte endringen innebærer ingen vesentlig endring i bestemmelsens innhold. Endringen gir en klargjøring og forenkling i tråd med de nye reglene om overtredelsesgebyr i forvaltningsloven, og med endringene som foreslås i produktkontrollloven og forurensningsloven.

2.3 Heving av strafferammene i produktkontrollloven, forurensningsloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven

I lys av utviklingen i annen miljølovgivning er den alminnelige strafferammen i produktkontrollloven og forurensningsloven i dag lav. En alminnelig strafferamme på 3 måneders fengsel reflekterer ikke behovet for strenge reaksjoner mot miljøkriminalitet på produktkontrolllovens og forurensningslovens område.

Departementet foreslår å heve den alminnelige strafferammen til 1 år i begge lovene, i tråd med det som er blitt fastsatt i flere andre miljølover i senere år.

I tillegg foreslår departementet å innføre en forhøyet strafferamme ved skjerpende omstendigheter i produktkontrollloven med strafferamme på 3 år, og å heve strafferammen i forurensningsloven for skjerpende omstendigheter tilsvarende, fra 2 år til 3 år.

Departementet foreslår videre å heve strafferammen for grove overtredelser av naturmangfoldloven. På bakgrunn av den store og økende trusselen mot naturmangfold, de særlige allmennpreventive hensynene som gjør seg gjeldende i forhold til flora- og faunakriminalitet, at generalklausulen i straffeloven § 240 ikke fullt ut reflekterer dagens trusler mot naturmangfold og at Norge er internasjonalt forpliktet til å ha en strafferamme for ulovlig handel med truede arter på minimum fire år, mener departementet at strafferammen for grove overtredelser av naturmangfoldloven er for lav og bør heves fra 3 år til 5 år.

Den foreslåtte endringen i naturmangfoldloven § 75 medfører behov for å endre straffebestemmelsen i svalbardmiljøloven tilsvarende, på grunn av de unike miljøverdiene på øygruppen og prinsippet om at miljøregelverket skal være minst like strengt på Svalbard som på fastlandet. Departementet foreslår på denne bakgrunn å heve strafferammen for grove overtredelser av svalbardmiljøloven fra 3 år til 5 år.

2.4 Presisering av påtalekompetanse i straffeprosessloven

Departementet foreslår at påtalekompetansen for politiet etter forurensningslovens § 78 første ledd presiseres i straffeprosessloven § 67 andre ledd bokstav c. Straffebudet skal følge normalregelen når det gjelder foreldelse. En presisering av politi-

ets påtalekompetanse etter § 78 første ledd i straffeprosessloven § 67 vil samtidig klargjøre dette. Kompetansen til å ta ut tiltale etter forurensningslovens § 78 andre ledd skal fortsatt ligge hos statsadvokaten.

Påtalekompetansen for brudd på produktkontrollloven § 12 ligger i dag hos politiet, etter hovedregelen i straffeprosessloven § 67 andre ledd bokstav a. Når produktkontrollloven etter lovforslaget her får et nytt annet ledd med forhøyet strafferamme ved skjerpende omstendigheter, vil påtalekompetansen kunne gå over til statsadvokaten i henhold til normalregelen, med mindre man eksplisitt regulerer påtalekompetansen i loven. Departementet mener påtalekompetansen etter første ledd fortsatt bør ligge hos politiet, og dette bør klargjøres i straffeprosessloven § 67. Kompetansen til å ta ut tiltale etter den foreslåtte straffskjerpingsregelen i § 12 nytt andre ledd, skal ligge hos statsadvokaten.

I forbindelse med høringen ble det foreslått fra Sysselmannen på Svalbard, Troms og Finnmark statsadvokatembeter, Riksadvokaten, ØKOKRIM og Politidirektoratet å samtidig klargjøre at påtalekompetansen etter svalbardmiljøloven § 99 første ledd første punktum ligger hos Sysselmannen. Departementet foreslår at det presiseres i straffeprosessloven § 67 andre ledd bokstav c.

2.5 Endring av vilkår for bruk av forurensningsloven § 78 andre straffalternativ på 5 år

I forbindelse med høring av forslagene om å innføre overtredelsesgebyr og heve strafferammene i de fire lovene, ble det mottatt høringsinnspill fra ØKOKRIM, med støtte fra Riksadvokaten, om at det samtidig bør gjøres en endring av forurensningsloven § 78 andre ledd andre straffalternativ, for at den høyeste strafferammen på 5 år også skal kunne brukes ved overtredelser som medfører skade på miljøet. Den øverste strafferammen i forurensningsloven på 5 år er per i dag knyttet til at «overtredelsen har voldt fare for menneskers liv eller helbred».

Departementet mener den øverste strafferammen også bør kunne anvendes ved overtredelser som medfører skade på miljø. Forslaget til endring i femårsstraffalternativet vil gi påtalemyndighetene et nytt alternativ til å kunne avstemme straffereaksjon etter alvorligheten ved overtredelser av forurensningsloven som medfører fare for alvorlig skade på miljø. Departementet foreslår på denne bakgrunn at overtredelser som har voldt

fare for alvorlig eller irreversibel skade på biologisk mangfold, kan straffes med fengsel inntil 5 år.

2.6 Øvrige lovendringsforslag

2.6.1 Oppheving av kravet til påtalebegjæring i forurensningsloven

I forbindelse med høring kom det frem at det også er hensiktsmessig å oppheve kravet til påtalebegjæring i forurensningsloven § 78 siste ledd og

§ 79 siste ledd. Endringer i straffeprosesslovgivningen gjør at begrunnelsen for kravet om påtalebegjæring faller bort og bestemmelsene anses derfor unødvendige.

2.6.2 Oppheving av straffebud for brudd på taushetsplikt i produktkontrollloven

Det er ikke lenger behov for å opprettholde det særskilte straffebudet i produktkontrollloven for brudd på taushetsplikt, når straffebudene i straffeloven regulerer det tilfredsstillende.

3 Høringen

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet sendte Miljødirektoratet endringsforslagene på høring. Proposisjonen er basert på Miljødirektoratets høringsnotat 8. desember 2017 om innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammer i forurensningsloven, produktkontrollloven og naturmangfoldloven og høringsnotat 19. januar 2018 om å heve strafferammen i svalbardmiljøloven, begge høringer med høringsfrist 8. mars 2018. På bakgrunn av mottatte høringsinnspill sendte departementet en ytterligere endring i straffebestemmelse i forurensningsloven på ny høring 18. desember 2018 med høringsfrist 4. februar 2019. Departementet har gjort enkelte andre endringer i forslagene til lovendringer for å imøtekomme innspill fra høringsinstanser, men departementet mener disse ikke er vesentlige nok til at det er behov for ny alminnelig høring av de forslagene.

Høringsnotat 8. desember 2017 og høringsnotat 18. desember 2018 ble sendt til følgende instanser:

Finansdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet
Olje- og energidepartementet
Samferdselsdepartementet
Utenriksdepartementet

Fylkesmennene

Arbeidstilsynet
Direktoratet for mineralforvaltning
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
Helsedirektoratet
Helsetilsynet
Kystverket
Landbruksdirektoratet
Mattilsynet
Nasjonalpark- og verneområdestyrer
Norges vassdrags- og energidirektorat
Oljedirektoratet
Petroleumstilsynet

Politidirektoratet
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Sametinget
Sjøfartsdirektoratet
Statens innkrevingssentral
Statens strålevern
Statens vegvesen
Statistisk sentralbyrå
Sysselmannen på Svalbard
Tolldirektoratet
ØKOKRIM

Avfall Norge
Bedriftsforbundet
Den Norske Advokatforening
ERP Norway
Framtiden i Våre Hender
Greenpeace Norge
KS
Landsorganisasjonen i Norge
Miljøstiftelsen Bellona
Natur og ungdom
Naturvernforbundet
Norges Juristforbund
Norges Miljøvernforbund
Norsirk
Norsk forening for farlig avfall
Norsk Industri
Norsk Olje og Gass
Norsk Vann
Næringslivets Hovedorganisasjon
Renas
Sabima
Virke
WWF Verdens naturfond
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Høringsnotat 19. januar 2018 ble sendt til følgende instanser:

Finansdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet

Olje- og energidepartementet
 Samferdselsdepartementet
 Utenriksdepartementet

Det Norske Meteorologiske institutt
 Direktoratet for mineralforvaltning med
 Bergmesteren for Svalbard
 Fiskeridirektoratet
 Havforskningsinstituttet
 Kartverket
 Kystvakta
 Kystverket
 Longyearbyen Lokalstyre
 Norges forskningsråd
 Norges geologiske undersøkelse
 Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
 Norges vassdrags- og energidirektorat
 Norsk Institutt for kulturminneforskning
 Norsk Institutt for luftforskning
 Norsk Institutt for naturforskning
 Norsk Polarinstitutt
 Politidirektoratet
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Riksantikvaren
 Sjøfartsdirektoratet
 Statsadvokaten i Troms og Finnmark
 Svalbard skattekontor
 Sysselmannen på Svalbard
 Toll- og avgiftsdirektoratet
 UNIS – Universitetssenteret på Svalbard
 Universitetet for Miljø- og Biovitenskap
 Universitetet i Bergen
 Universitetet i Oslo
 Universitetet i Tromsø
 ØKOKRIM

Avinor AS
 Svalbard Museum

AECO – Association for Arctic Cruise Operators
 Arctic Husky Travellers
 Basecamp Spitsbergen AS
 Den Norske Turistforening
 Fangstmann Harald Soleim
 Fangstmann Tommy Sandal
 Fiskebåt
 Friluftslivets fellesorganisasjon – FRIFO
 Greenpeace Norge
 Hurtigruten Svalbard AS
 Jason Roberts Productions
 Karoline Bælum og Rico Behlke
 Kings Bay AS
 Longyearbyen Jeger- og fiskeforening
 Longyearbyen Røde Kors Hjelpkorps

LPO arkitekter
 Miljøstiftelsen Bellona
 Multiconsult
 Natur og Ungdom
 Norges fiskarlag
 Norges Jeger- og fiskeforbund
 Norges Miljøvernforbund
 Norges Naturvernforbund
 NySmack
 Næringslivets hovedorganisasjon
 Pole Position Spitsbergen
 Polish Polar Station
 Poli Arctici
 Spitsbergen Guideservice AS
 Store Norske Spitsbergen Kulkompani AS
 Svalbard Explorer
 Svalbard Næringsforening
 Svalbard Science Forum
 Svalbard Villmarksenter AS
 Svalbard Wildlife Eiendom AS
 Telenor Svalbard
 Tom Haugen El-installasjon
 To-Takteren
 Trust Artikugol Barentsburg
 Verdens Naturfond
 Visit Svalbard
 WWF Verdens naturfond

Følgende instanser har uttalt seg om ett eller flere av forslagene:

Justis- og beredskapsdepartementet
 Kommunal- og moderniseringsdepartementet
 Samferdselsdepartementet

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 (DSB)

Direktoratet for mineralforvaltning med
 Bergmesteren på Svalbard
 Fiskeridirektoratet
 Fylkesmannen i Hedmark
 Kystverket
 Naustdal-Gjengedal verneområdestyre
 Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)
 Oslo kommune
 Oslo politidistrikt
 Politidirektoratet
 Riksadvokaten
 Sjøfartsdirektoratet
 Statens strålevern
 Sysselmannen på Svalbard
 Troms og Finnmark statsadvokatembeter
 Vest politidistrikt
 ØKOKRIM
 Ålfotbreen verneområdestyre

Endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven mv. (innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammer)

Advokatforeningen
Avfall Norge
NOAH – for dyrs rettigheter
Norges Bondelag
Norsk forening for farlig avfall (NFFA)
Norges Miljøvernforbund
Norsk Industri
Norges Skogeierforbund
Norsk Vann
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
WWF Verdens naturfond

Følgende høringsinstanser har uttalt at de ikke har merknader til forslagene:

Helse- og omsorgsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Utenriksdepartementet

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet
Jernbanedirektoratet
Kartverket
Statistisk sentralbyrå
Tolldirektoratet
Vegdirektoratet

4 Departementets lovforslag

4.1 Ny hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr i produktkontrollloven og forurensningsloven

4.1.1 Gjeldende rett

Produktkontrollloven og forurensningsloven har ikke hjemler til å ilegge overtredelsesgebyr eller andre administrative *sanksjoner* som alternativ til straff. Med administrativ sanksjon menes «en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon», jf. forvaltningsloven § 43.

Produktkontrollloven og forurensningsloven hjemler flere typer administrative *reaksjoner* ved overtredelser av loven eller vedtak i medhold av loven. I produktkontrollloven er det blant annet hjemler til å fatte vedtak om permanent eller midlertidig forbud mot produksjon, import og omsetning av produkt, ilegge tvangsmulkt og til å fatte vedtak om tiltak for å redusere risiko ved et produkt, herunder pålegg om å tilbakekalle produkt fra brukere og distributører. I forurensningsloven er det blant annet hjemler for å pålegge tiltak, ilegge tvangsmulkt, rett til å foreta granskning og hjemmel til å pålegge undersøkelser. Forurensningsmyndigheten har også hjemmel til å tilbakekalle en utslippstillatelse eller skjerpe vilkårene i tillatelsen.

Formålet med slike administrative reaksjoner (pålegg, direkte gjennomføring med refusjon av utgifter, tvangsmulkt mv.) er å rette opp eller begrense virkningene av et ulovlig forhold i den enkelte sak. Reaksjonene kan ikke brukes som en form for straff. For eksempel er bruk av tvangsmulkt betinget av at den ansvarlige har en reell mulighet til å rette det ulovlige forholdet innen fristen i vedtaket om tvangsmulkt og dermed kan unngå at mulkten påløper. Administrative reaksjoner regnes ikke som straff og er derfor ikke til hinder for at en overtredelse samtidig sanksjoneres med overtredelsesgebyr eller anmeldes til politiet.

4.1.2 Høringsforslaget

Forskriftshjemmel

Overtredelsesgebyr er et inngripende virkemiddel og bør kun brukes der det er et reelt behov for det. Departementet foreslår en gradvis innføring av overtredelsesgebyr ved overtredelser av produktkontrollloven og forurensningsloven og bestemmelser gitt i medhold av disse lovene. Hensikten er å høste erfaring med bruken av overtredelsesgebyr for noen overtredelser der behovet er særlig stort, og etablere gode rutiner før en utvider virkeområdet for overtredelsesgebyr til nye områder. For å gjøre det mulig med en slik gradvis innføring av overtredelsesgebyr uten hyp-pige lovendringer, foreslår departementet å innføre en forskriftshjemmel. Forslag til ny lovhome-mel innebærer å gi henholdsvis Kongen og forurensningsmyndigheten hjemmel til å fastsette i forskrift at det kan ilegges overtredelsesgebyr ved de overtredelsene som er spesifisert i loven. Myndigheten til å fastsette slik forskrift vil ligge hos Kongen for produktkontrollloven og hos Klima- og miljødepartementet for forurensningsloven. Intensjonen er at det fastsettes sentrale statlige forskrifter, som gir den enkelte forurensningsmyndighet kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr. Hvem som er forurensningsmyndighet til å ilegge overtredelsesgebyr fremgår av forurensningsloven § 81 og gjeldende delegeringer. Når det vedtas forskrifter, vil det kunne presiseres i forskriften hvem som er forurensningsmyndighet på det aktuelle området, hvis det er behov for å klargjøre på enkelte saksområder.

I utkast til ny § 12 a i produktkontrollloven er det listet opp de overtredelsene som er aktuelle for overtredelsesgebyr, blant annet brudd på akt-somhetsplikten i § 3, brudd på substitusjonsplikten i § 3a, brudd på vedtak som forebygger at produkt medfører helseskade eller miljøforstyrrelse etter § 4 og brudd på plikten til å ha tilgjengelige opplysninger etter § 5a.

I utkast til ny § 80 i forurensningsloven er det listet opp de overtredelsene som er aktuelle for overtredelsesgebyr, blant annet brudd på forurensningsforbudet i § 7, brudd på vilkår i tillatelse

etter forurensningsloven § 11 jf. 16, brudd på søplingsforbudet i § 28, brudd på bestemmelsen om håndtering av næringsavfall i § 32 og brudd på forskrifter gitt i medhold av forurensningsloven, som avfallsforskriften og forurensningsforskriften. Enkelte påleggshjemler foreslås at kan sanksjoneres, jf. § 7 fjerde ledd og § 20 annet ledd. Disse påleggshjemlene gir forurensningsmyndigheten adgang til å fastsette med bindende virkning hvordan den ansvarlige skal oppfylle plikter i samme bestemmelse.

Sanksjonsbehovet er avgjørende for avgrensningene i de to hjemlene. Enkelte overtredelser vil det kun være behov for å håndheve med administrative reaksjoner for å sikre gjennomføring, fremfor å straffesanksjonere. Hvis det unntaksvis skulle være behov for straffereaksjoner på forhold som ikke listes i bestemmelsen for overtredelsesgebyr, kan disse forfølges i det ordinære straffespetet.

Bruk av overtredelsesgebyr forutsetter at det har skjedd en overtredelse innenfor en av de kategoriene som er listet opp, og at det er gitt forskrift om at overtredelsesgebyr kan ilegges. Når vilkårene for overtredelsesgebyr er oppfylt, vil forvaltningen ha en mulighet, men ikke en plikt, til å ilegge overtredelsesgebyr. Forvaltningen har ikke kapasitet eller behov for å forfølge enhver overtredelse, og må derfor ha mulighet til å gjøre skjønnsmessige prioriteringer.

Forslaget inneholder også en forskriftshjemmel for fastsettelse av nærmere regler om utmåling av overtredelsesgebyr, herunder regler om standardisert utmåling. Slik forskrift skal også fastsette øvre rammer for individuelt utmålte overtredelsesgebyrer, jf. forvaltningsloven § 44 annet ledd.

Ansvarssubjekter – fysiske personer og foretak

Ansvarssubjektene fremgår av de enkelte handlingsnormene i lov, forskrift og enkeltvedtak. Det er et behov for å kunne ilegge overtredelsesgebyr etter produktkontrollloven og forurensningsloven både mot fysiske personer og foretak. Brudd på regelverket etter produktkontrollloven og forurensningsloven kan skje som følge av virksomheten til et registrert foretak, eller det kan være fysiske personer uten tilknytning til noe foretak som bryter regelverket. Eksempler på det siste er at personer kvitter seg med avfall på ulovlig vis, eller at personer uten tilknytning til noe registrert foretak importerer produkter som ikke overholder krav i produktregelverket

eller eksporterer avfall i strid med avfallsregelverket.

Hvis en person handler på vegne av et foretak, vil det være formålstjenlig at foretaket kan ilegges overtredelsesgebyr i stedet for eller i tillegg til personen selv. Foretaket har normalt den økonomiske interessen av den aktuelle handlingen eller unnlatsen, og foretaket har ansvar for å sørge for at foretakets virksomhet skjer i henhold til regelverket, gjennom opplæring, instruks, internkontroll og andre tiltak. Det kan likevel være behov for å ilegge overtredelsesgebyr til fysiske personer i foretaket, for eksempel personer med ledende ansvar i virksomheten i tillegg til foretaket. Det kan være et særskilt behov for å ilegge personer i foretakets ledelse overtredelsesgebyr dersom foretaket opphører. For eksempel på produktområdet er det ikke uvanlig at enkeltpersoner oppretter foretak som importerer og omsetter produkter på det norske markedet. Ved at overtredelsesgebyr også kan ilegges fysiske personer, vil en ikke kunne unngå overtredelsesgebyr ved å slette foretaket. Overtredelsesgebyr bør også kunne ilegges den som har hatt mulighet til å påvirke hendelsesforløpet. Personens bestemmende og styrende rolle i de aktuelle overtredelsene vil være relevante momenter i avgjørelsen av hvem som sanksjoneres.

Definisjonen av foretak og reguleringen av skyldkravet ved illeggelse av overtredelsesgebyr mot foretak i forvaltningsloven § 46 første ledd gjelder. Det betyr at foretak skal kunne ilegges overtredelsesgebyr hvis overtredelsen er begått av noen som har handlet på vegne av foretaket. At skyldkravet er forskjellig for fysiske personer og foretak er i tråd med anbefalingene i Prop. 62 L (2015–2016) og i samsvar med andre lovhjemler om overtredelsesgebyr. Fysiske personer kan etter forslaget bare ilegges overtredelsesgebyr hvis det foreligger forsett eller uaktsomhet. Foretak kan derimot ilegges overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld, men likevel ikke hvis overtredelsen må anses som et hendelig uhell eller en følge av force majeure.

Forvaltningsloven § 46 annet ledd inneholder en liste over forhold det kan legges vekt på i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges foretak og ved individuell utmåling av sanksjonen. Disse momentene egner seg godt som retningslinje også ved illeggelse av overtredelsesgebyr etter produktkontrollloven og forurensningsloven. Listen i § 46 annet ledd er ikke uttømmende, det kan legges vekt på andre momenter enn de som er særskilt nevnt.

Forholdet til Grunnloven og den europeiske menneskerettskonvensjon

Grunnloven § 96 bestemmer at ingen skal «straffes uten dom». Administrativt ilagte sanksjoner har i vid utstrekning blitt ansett for å falle utenfor dette domskravet i Grunnloven, fordi administrative sanksjoner ikke anses som «straff» i Grunnlovens § 96 sin forstand. Departementet viser til redegjørelse for problemstillingen i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 4.1.

Overtredelsesgebyr etter de foreslåtte hjemlene i forurensningsloven og produktkontrollloven vil måtte anses som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Samme forhold kan ikke forfølges både med overtredelsesgebyr i forvaltningen og med straff i det ordinære straffespetret, med mindre det faller innenfor rammene for tillatt parallell forfølgning. Departementet viser for øvrig til redegjørelsen i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 4.5. Dobbelforfølgning vil være i strid med EMK protokoll 7 artikkel 4. Hvis det både er hjemmel for overtredelsesgebyr og straff, må forvaltningen velge «spor». For de mest alvorlige sakene vil det være aktuelt å politianmelde. Hensikten med å ha en hjemmel for overtredelsesgebyr er at forvaltningen selv skal kunne sanksjonere de overtredelsene som er betydelige nok til at de bør medføre en sanksjon, men som ikke er så alvorlige at de bør politianmeldes.

Utfyllende regler i forvaltningsloven

En avgjørelse om å ilegge overtredelsesgebyr vil være et enkeltvedtak, noe som betyr at regler etter forvaltningsloven om blant annet forhåndsvarsel, partsinnsyn, begrunnelse og klagerett gjelder. Kapittel IX i forvaltningsloven om administrative sanksjoner inneholder også generelle regler som skal gjelde på tvers av ulike forvaltningsområder. Dette er blant annet regler om samordningsplikt, informasjonsplikt om taushetsrett, utmåling av overtredelsesgebyr, oppfyllelsesfrist og domstolskontroll. Det betyr at flere sider ved overtredelsesgebyr, som det ellers ville ha vært nødvendig å regulere i forurensningsloven og produktkontrollloven, er tilfredsstillende regulert i forvaltningsloven.

I forvaltningsloven § 48 fremgår det at forvaltningsorganet har en plikt til å orientere om taushetsrett når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff. Dette vil ivareta selvinkrimineringsvernet, som inntre når en er «siktet» i straffesak, jf. EMK artikkel 6 nr. 1. Siden administrativ sank-

sjon også regnes som straff etter EMK, vil selvinkrimineringsvernet inntre i saker om illeggelse av overtredelsesgebyr. Kjernen i selvinkrimineringsvernet er at den som får en straffesiktelse eller sak om administrative sanksjoner rettet mot seg, ikke under trussel om straff eller ved annen tvang skal pålegges å gi opplysninger om forhold av betydning for sanksjonsspørsmålet. Juridiske personer er også omfattet av vernet, men det skal mer til før deres vern er krenket sammenliknet med det som gjelder fysiske personer. Det vises til redegjørelsen for selvinkrimineringsvernet i Prop. 62 L (2015–2016) kapittel 22 og NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring* kapittel 12.

Tvangsgrunnlag

Vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdsloven § 7-2 bokstav d). Utleggstrekk og tvangsdekning av utleggspant kan bare skje når vedtaket om overtredelsesgebyr er endelig, det vil si når klagefristen er utløpt eller når klageinstansen har truffet vedtak, jf. tvangsfullbyrdsloven § 4-18 femte ledd.

Foreldelse

Departementet foreslår at adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr blir foreldet 2 år etter at overtredelsen er opphørt. Dette er samme foreldelsesfrist som for straffeansvar der den høyeste lovbestemte straffen er bot eller fengsel inntil 1 år, jf. straffeloven § 86 bokstav a. Fristen samsvarer også med foreldelsesfristen for å kunne ilegge overtredelsesgebyr etter akvakulturloven og arbeidsmiljøloven. Foreldelsesfristen blir avbrutt ved at det gis forhåndsvarsel eller fattes vedtak om overtredelsesgebyr. Et ilagt overtredelsesgebyr er et pengekrav som følger reglene i lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer. Foreldelsesfristen for et ilagt overtredelsesgebyr er dermed 3 år, jf. lovens § 2.

4.1.3 Høringsinstansenes syn

Justis- og beredskapsdepartementet har uttalt at enkelte av hjemlene i forslaget til forurensningsloven § 80 for å gi forskrift om overtredelsesgebyr er nokså generelle, og at det bør vurderes om bokstavene g, k, m og n i forslaget kan presiseres noe ytterligere. Det samme gjelder for forslaget til § 12a bokstav e i produktkontrollloven.

Siden et overtredelsesgebyr utgjør straff etter EMK, kan den private parten måtte regnes som

siktet på et tidligere stadium enn ellers. Et mulig selvinkrimineringsvern og orienteringsplikten etter forvaltningsloven § 48 vil dermed også inn- tre tidligere. I en eventuell proposisjon bør det sies noe om hvilke konsekvenser dette kan få for gjennomføringen av tilsynet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) påpeker at bruk av overtredelsesgebyr etter forurensningsloven og produktkontrollloven kan medføre en samordningsplikt mellom forurensningsmyndighetene/produktkontrollmyndig- hetene og bygningsmyndighetene, jf. forvalt- ningsloven § 47 annet ledd, siden også plan- og bygningsloven gir hjemmel for overtredelses- gebyr. KMD anbefaler at denne problemstillingen vurderes nærmere før de varslede forskriftene om overtredelsesgebyr sendes på høring.

Samferdselsdepartementet og Kystverket forval- ter flere av bestemmelsene i forurensningsloven som er omfattet av den foreslåtte hjemmelen for overtredelsesgebyr, og ber om å bli involvert når det skal gis forskrifter om overtredelsesgebyr.

Kystverket er positiv til forslaget om å innføre overtredelsesgebyr i forurensningsloven. Kystver- ket bemerker at en opplisting av overtredelser som kvalifiserer til overtredelsesgebyr kan gi en lite fleksibel og effektiv hjemmelsstruktur. Kystverket foreslår å erstatte denne opplistingen med en mer generell hjemmel som omfatter hele loven.

Kystverket mener man kan vurdere å innføre et vesentlighetskrav i forurensningslovens straffe- bestemmelser når man innfører overtredelses- gebyr, for å markere et tydeligere skille mellom straffesporet og forvaltningssporet.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) støtter forslaget om å innføre hjemmel for overtredelsesgebyr i produktkontrollloven, men har enkelte merknader til utformingen av hjem- mel.

DSB mener at § 12 a bør utformes slik at den gir adgang til å ilegge overtredelsesgebyr direkte, uten at det først må gis forskrift om overtredelses- gebyr. De begrunner dette med lovgivningstek- nikk, hensiktsmessighet og at handlingsnormen i bestemmelser i loven fremstår tilstrekkelig klare til at eventuelle brudd kan håndheves direkte etter loven. Videre mener DSB det er en fordel om bestemmelsen i produktkontrollloven utfor- mes i samsvar med andre lovers utforming. Det bør ses hen til lovforslaget om innføring av hjem- mel for overtredelsesgebyr i brann- og eksplo- sjonsvernloven og også til ekomloven, av hensyn til et enhetlig regelverk.

Hvis man holder på modellen med forskrifts- hjemmel, ser DSB behov for enkelte justeringer

for å klargjøre ordlyden. DSB foreslår videre å inkludere produktkontrollloven § 6a i listen over overtredelser som kan sanksjoneres med overtre- delsesgebyr.

Fylkesmannen i Hedmark støtter innføring av overtredelsesgebyr i forurensningsloven og pro- duktkontrollloven, og viser blant annet til at det kan ligge betydelige økonomiske motiver for ikke å etterleve myndighetenes krav til f.eks. rensing og riktig avfallsdisponering.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) støtter forslaget om å innføre hjemler for overtre- delsesgebyr i forurensningsloven og produktkon- trolloven. NVE er særlig positiv til forslaget til § 12 a i produktkontrollloven, som vil gi hjemmel til overtredelsesgebyr ved brudd på energieffekti- vitetskrav i medhold av produktkontrollloven § 4a. NVE er tilsynsmyndighet etter økodesignforskrif- ten, og uttaler at det kan være aktuelt med over- tredelsesgebyr på dette området.

NVE reiser spørsmålet om foreldelsesfristen for å ilegge overtredelsesgebyr bør være lenger enn 2 år.

Politidirektoratet støtter forslaget om å innføre overtredelsesgebyr i forurensningsloven og pro- duktkontrollloven. Politidirektoratet uttaler støtte til ØKOKRIM sin høringsuttalelse. Om valg av sanksjon og samordning mellom forvaltningen og politiet mener Politidirektoratet at politianmel- delse er særlig egnet der det er brudd på flere ulike regelverk, forhold som krever bruk av tvangsmidler i bevissikringsøyemed samt der det er snakk om alvorlige forhold som kvalifiserer til fengsel og rettighetstap. Det bør fremgå av for- skriften at i de nevnte tilfellene skal det ikke benyttes administrativ sanksjon.

Ilagt overtredelsesgebyr kan ha betydning for utmåling av straff i senere saker (gjentakelse). Et tidligere ilagt overtredelsesgebyr vil ikke fremgå av politiets strafferegister. De ulike forvaltnings- organer har heller ikke oppdatert informasjon om hvorvidt påtalemyndigheten har straffeforfor- fulgt noen tidligere. Forskriften bør derfor inne- holde tydelige føringer på hvordan samhandlin- gen skal foregå, for å unngå dobbeltforfølgning og sørge for rett sporvalg. Felles straffesaksinntak vil være et egnet kontaktpunkt med forvaltningen.

Sjøfartsdirektoratet støtter forslaget om å inn- føre hjemmel for overtredelsesgebyr, men fore- slår at hjemmelen gjøres mer generell. Ut fra deres erfaring vil det etablere et lite fleksibelt sys- tem å liste opp de enkelte overtredelser som kvali- fiserer for overtredelsesgebyr. En vil stå i fare for å utelate regelbrudd som i ettertid viser seg burde vært belagte med hjemmel for overtredelsesge-

byr og det er tidkrevende å få på plass de nødvendige hjemlene i ettertid. En generell åpning for bruk av overtredelsesgebyr for brudd på lovens bestemmelser, slik det foreslås for naturmangfoldloven, åpner for en mer dynamisk praktisering.

Sjøfartsdirektoratet foreslår videre å innføre et vesentlighetskrav i straffebestemmelsene. At de samme overtredelsene kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr og straff åpner for forskjellsbehandling og uenighet om ansvarsforhold. Dette er både i skipssikkerhetsloven og akvakulturloven løst med å knytte et vesentlighetskrav til straffebestemmelsene, og slik markere et skille. Sjøfartsdirektoratet mener dette er en hensiktsmessig løsning. Skillet vil måtte innarbeides gjennom nærmere retningslinjer og utvikles gjennom praksis, i dialog med påtalemyndigheten.

Statens strålevern støtter forslaget om å innføre overtredelsesgebyr og heve strafferammene i forurensningsloven. Statens strålevern mener imidlertid det bør fremgå av loven hvem som skal ha myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr. Statens strålevern mener videre at 2 års foreldelsesfrist for å ilegge overtredelsesgebyr er for kort. Etter deres oppfatning bør foreldelsesfristen være lik for fengselsstraff og overtredelsesgebyr.

Sysselmannen på Svalbard støtter forslaget om å innføre overtredelsesgebyr i produktkontrollloven (som gjelder på Svalbard).

Riksadvokaten uttaler at ØKOKRIMs høringsuttalelse er dekkende for Riksadvokatens syn.

Vest politidistrikt og *Oslo politidistrikt* støtter forslaget om å innføre overtredelsesgebyr. Vest politidistrikt mener dette vil gi et mer fleksibelt sanksjonssystem, og lede til at politiet i større grad enn i dag kan anvende sine ressurser til å etterforske og iverksette de mest alvorlige sakene. Oslo politidistrikt uttaler seg i samme retning, og slutter seg til beskrivelsen i høringsnotatet om at det i mange saker er uforholdsmessig ressurskrevende å ta i bruk straffeprosessen.

ØKOKRIM uttaler at det også etter deres erfaring er behov for overtredelsesgebyr i forurensningsloven og produktkontrollloven, dels fordi en del overtredelser er for lite alvorlige for straff, dels fordi politiet ikke har kapasitet til å etterforske alle sakene. Generelt finner ØKOKRIM det foreslåtte systemet for gebyr godt utformet.

ØKOKRIM mener at Miljødirektoratet er nærmest til å vite hvilke områder som er mest egnet og hvor behovet for overtredelsesgebyr er størst, men etter ØKOKRIMs erfaring er forurensningsforbudet i § 7, brudd på vilkår i tillatelse og forsøpling særlig egnet. Dersom mindre alvorlige saker om ulovlige stoffer i produkter kan sanksjoneres

med overtredelsesgebyr i stedet for straff, er det etter ØKOKRIMs syn en god løsning, også fordi disse sakene ikke alltid får den behandling de fortjener i politiet.

ØKOKRIM peker på at politianmeldelse er egnet ved brudd på flere ulike regelverk, når det er grunn til å anta at viktige beviser kun kan skaffes ved tvangsmiddelbruk og selvsagt når sakens alvor tilsier det, særlig hvor det i henhold til rettsspraksis er grunnlag for fengsel og eventuelt rettighetstap.

Advokatforeningen støtter forslaget om å innføre hjemmel for overtredelsesgebyr i forurensningsloven og produktkontrollloven, men er ikke enig i at foretak bør kunne ilegges overtredelsesgebyr uten hensyn til skyld. Selv om forurensningsmyndigheten ikke nødvendigvis vil sanksjonere mindre alvorlige overtredelser, er det betenkelig at vilkårene for illeggelse av overtredelsesgebyr er oppfylt helt uavhengig av skyld.

Advokatforeningen mener det blir viktig å utforme generelle retningslinjer for saksbehandlingen ved illeggelse av overtredelsesgebyr, slik at det legges til rette for ensartet saksbehandlingspraksis som ivaretar rettssikkerhetsgarantiene som ligger i EMK og forvaltningsloven kapittel IX.

Avfall Norge fremhever behovet for sanksjoner med preventiv effekt, og mener at myndighetene må føre hyppig og omfattende tilsyn med at regelverket blir fulgt.

Norsk forening for farlig avfall (NFFA) uttaler at det må sikres likebehandling av aktørene i de ulike fylkene. Miljødirektoratet må aktivt tilse at lik praksis etterleves, bl.a ved å utvikle klare retningslinjer for de vurderingene som skal ligge til grunn for overtredelsesgebyr. Når brudd på vilkårene som blir gitt i tillatelser blir grunnlag for overtredelsesgebyr er det viktig at vilkår i tillatelser blir tilstrekkelige presise og heller ikke gir uberettiget ulike konkurransevilkår. I motsatt fall vil det kunne være vanskelig å forutberegne den enkeltes rettsposisjon, noe som vil svekke rettsikkerheten til aktørene.

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) ser at overtredelsesgebyr prinsipielt sett kan være et egnet virkemiddel i visse typer saker på miljørettens område, og er i hovedsak enig i beskrivelsen av behovet for å innføre hjemler for overtredelsesgebyr i forurensningsloven og produktkontrollloven. NHO mener imidlertid at det foreslåtte virkeområdet for overtredelsesgebyr er for omfattende og at listen over typer overtredelser i utkastet til § 80 i forurensningsloven og § 12 a i produktkontrollloven bør reduseres vesentlig. NHO viser her til høringsuttalelsen fra Norsk

Industri med henvisning til hvilke bestemmelser som i første omgang bør reguleres med overtredelsesgebyr. Når det nye virkemiddelet overtredelsesgebyr er brukt en tid, bør det etter NHOs syn evalueres grundig om sanksjonsbehovet er dekket og på ny vurderes å endre lovgrunnlaget.

NHO er enig i at fysiske personer som handler på egne vegne og foretak skal kunne være ansvarssubjekter. I tilfeller der fysiske personer handler på vegne av foretak, mener NHO at bare foretaket bør være ansvarssubjekt. NHO viser til at straffespolet innebærer større rettssikkerhet enn i forvaltningsspolet.

NHO ber om at det innarbeides et skyldkrav også ved overtredelsesgebyr til foretak, etter modell av energiloven § 10-7. NHO mener at saksbehandlingen i direktoratet i saker om overtredelsesgebyr burde være beskrevet i høringsnotatet. NHO mener også at forvaltningsloven § 47 – om samordningsplikt overfor politiet og andre forvaltningsorganer – bør tas inn i forurensningsloven.

Norsk Industri mener prinsipalt at det ikke er behov for å innføre hjemler for overtredelsesgebyr i forurensningsloven eller produktkontrollloven. De mener saker av pønalt karakter bør overlates til politi- og påtalemyndighetenes oppfølging. Ved ønske om å følge opp et større antall brudd bør løsningen heller være å styrke kapasiteten hos politi og påtalemyndighet.

Norsk Industri mener subsidiært at hjemlene for overtredelsesgebyr bør omfatte færre typer overtredelser enn det som følger av lovutkastet. De mener at hjemmelen for overtredelsesgebyr etter forurensningsloven bør innsnevres ved å stryke bokstav a, c, f, i, j og r i utkastet til § 80. Norsk Industri mener også at overtredelsesgebyr er lite egnet for overtredelsene i bokstav b, m, n, o og q i utkastet til § 80.

For mange av overtredelsene nevnt ovenfor mener Norsk Industri at pålegg om retting og tvangsmulkt er bedre virkemidler enn overtredelsesgebyr. Norsk Industri mener også at bruk av overtredelsesgebyr kan føre til mindre åpenhet og tillit mellom tilsynsmyndighetene og industrien.

Norsk Industri er kritiske til overtredelsesgebyr i henhold til bokstavene a–e i utkastet til ny § 12 a i produktkontrollloven. De viser bl.a. til at aktsomhetsplikten og substitusjonsplikten beror på skjønnsmessige vurderinger, og de mener at overtredelsesgebyr da ikke er et egnet virkemiddel.

Norsk Industri mener at overtredelsesgebyr kan være et egnet virkemiddel ved brudd på produktkontrollloven §§ 4, 5a, 6 og 6b, jf. bokstav e

første alternativ og bokstavene f–h i utkastet til ny § 12 a.

Norsk Industri mener at foretak bare bør kunne ilegges overtredelsesgebyr etter forurensningsloven og produktkontrollloven hvis en person i foretaket har utvist skyld, og viser til NHOs høringsuttalelse på dette punktet.

Norsk Vann støtter forslaget om å innføre overtredelsesgebyr. Norsk Vann mener at dagens straffespor er lite hensiktsmessig, arbeidskrevende og tar for lang tid, og at overtredelsesgebyr vil gi myndighetene et mer fleksibelt og effektivt verktøy til å følge opp brudd på regelverket. De understreker likevel at det er avgjørende hvordan regelverket blir praktisert og hvilket nivå gebyrene blir liggende på, og at det blir viktig med god veiledning og oppfølging for å sikre lik behandling mellom ulike fylkesmannsembeter og mellom ulike kommuner. Norsk Vann foreslår at det tas inn i bestemmelsen at utslippets betydning for resipienten bør vektlegges både ved valg av om det skal ilegges overtredelsesgebyr og ved fastsettingen av størrelsen på gebyret.

4.1.4 Departementets vurdering

Det gis bred støtte til forslaget om å innføre overtredelsesgebyr i produktkontrollloven og forurensningsloven. Departementet vurderer det som en styrke og god arbeidsdeling at også forvaltningen håndterer enkelte saker av pønalt karakter. De mest alvorlige sakene vil likevel fortsatt overlates til politi- og påtalemyndighet. Å utvide sanksjonsmidlene vil være effektivt for å kunne følge opp et større antall brudd og gi allmennpreventiv virkning. Departementet vurderer at det er et stort behov for hjemlene til å legge overtredelsesgebyr, og at det vil styrke reaksjons- og sanksjons-hjemlene i produktkontrollloven og forurensningsloven.

Når det gjelder kommentarer knyttet til innretning og virkeområde for bestemmelsen, så varierer uttalelsene fra høringsinstansene noe, idet enkelte ønsker flere avgrensninger og konkretiseringer i lovhjemmelen, mens andre mener bestemmelsen bør gjøres mer generell og dermed sikre at den er mer fleksibel og effektiv. Departementet mener at gjennom den foreslåtte innretningen med forskriftshjemmel er det funnet en balanse som ivaretar hensynene om forutberegnelighet, fleksibilitet og effektivitet. Modellen avviker fra andre lovbestemmelser, en kan også hjemle overtredelsesgebyr direkte i loven, som er foreslått fra enkelte høringsinstanser. Dette har blitt vurdert, men departementet har kommet

frem til at det er mest hensiktsmessig med en forskriftshjemmel. Det vil gi mulighet for å starte med overtredelsesgebyr på noen områder der behovet er særlig stort og høste erfaring med dette før man eventuelt utvider virkeområdet. Det vil gi miljøforvaltningen bedre mulighet for å sikre ensartet praksis, tilstrekkelig veiledning og gode rutiner for saksbehandling å starte med noen områder. En slik gradvis innføring er enklere å gjennomføre gjennom forskriftsendringer fremfor hyppige lovendringer.

Departementet anbefaler ikke en generell åpning for bruk av overtredelsesgebyr for brudd på alle produktkontrollens og forurensningslovens bestemmelser, slik som noen andre lover er utformet. Departementet viser til at sanksjonsutvalget i NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring* har frarådet generelle formuleringer som hjemler gebyr for overtredelser av enhver bestemmelse i loven. Departementet mener samtidig det vil være praktisk vanskelig å avgrense hjemmelen for overtredelsesgebyr ytterligere enn allerede foreslått, med hensyn til hvilke forskrifter og enkeltvedtak den skal gjelde. Det er en stor og variert mengde normer som er fastsatt og som stadig blir fastsatt i medhold av forskriftshjemlene i produktkontrollloven og forurensningsloven. Forskriftshjemmelen i lovene kan ikke være så snevre at det ikke gir rom for noe fleksibilitet, det vil kreve hyppige lovendringer.

Departementet mener virkeområde og de listede bestemmelsene for overtredelser som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr er grundig vurdert, med hensyn til sanksjonsbehov og nødvendighet. Departementet mener også at det vil svekke hjemlenes praktiske anvendelighet å snevre inn virkeområdet, slik Norsk Industri har foreslått. Det avdekkes per i dag et stort antall brudd på store deler av produkt- og forurensningsregelverket, som det av allmennpreventive hensyn er viktig at møtes med effektive sanksjoner. Departementet er enig i DSB sine innspill til endringer for å klargjøre ordlyden i produktkontrollloven og at produktkontrollloven § 6a inkluderes i listen over overtredelser som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Forslaget er justert i tråd med dette.

Når det gjelder innspillene angående å innføre skyldkrav for foretak, så følger det av forvaltningsloven § 46 at når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak, kan sanksjon ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Departementet ser ikke noen grunn til å fravike fra dette i produktkontrollloven eller forurensningsloven.

Norsk Vann har foreslått at det i forurensningsloven tas inn i bestemmelsen om overtredelsesgebyr at utslippets betydning i resipient bør vektlegges både ved valg av om det skal ilegges overtredelsesgebyr og i fastsetting av størrelsen på gebyret. Det følger av forvaltningsloven § 44 tredje ledd og § 46 annet ledd hvilke hensyn som blant annet legges vekt på og tas hensyn til i avgjørelsen av om en skal ilegge administrativ sanksjon og ved utmåling. Utslippets betydning for resipient vil for eksempel falle innunder hensynet om overtredelsens grovhet, jf. forvaltningsloven § 46 bokstav b). Departementet mener bestemmelsene i forvaltningsloven er dekkende for saker om overtredelsesgebyr etter forurensningsloven og at det dermed ikke er behov for å presisere noen ytterligere hensyn i forurensningsloven. Det kan eventuelt være aktuelt å fremheve noen særskilte hensyn i forskrift for bestemte typer overtredelser, og det vil vurderes når forskrift skal fastsettes.

Enkelte høringsinstanser har etterlyst nærmere beskrivelse av saksbehandlingspraksis og samordning mellom forvaltning og politi. Departementet understreker at et vedtak om overtredelsesgebyr vil være et enkeltvedtak, og saksbehandling vil derfor følge regler for enkeltvedtak i forvaltningsloven. I tillegg gjelder de generelle reglene om administrative sanksjoner fastsatt i forvaltningslovens kapittel IX, som vil utfylle bestemmelsene i produktkontrollloven og forurensningsloven. Departementet ser ikke behov for å regulere det som følger av forvaltningsloven også i produktkontrollloven og forurensningsloven. Angående samordning mellom forvaltning og politi viser departementet til forvaltningsloven § 47. Dersom et forvaltningsorgan har grunn til å anta at både straff og overtredelsesgebyr kan være aktuell reaksjon mot samme forhold, må organet i samråd med påtalemyndigheten avklare hvordan forholdet skal forfølges. Påtalemyndigheten kan også beslutte at sak henlegges og heller overføres til forvaltningen for vurdering av administrativ sanksjon, jf. straffeprosessloven § 71 c).

Det har kommet høringsinnspill om å innføre et vesentlighetskrav for å trekke et tydeligere skille direkte i loven mellom når en bruker straff og når en bruker overtredelsesgebyr. Et vesentlighetsvilkår vil innebære en ytterligere terskel for å bruke straffespolet. Departementet mener det bedre overlates til praksis å trekke grensene for sporvalget. Departementet er enig med ØKO-KRIM og Politidirektoratet i deres innspill om hvilke saker som egner seg best for å politianmeldes. Politianmeldelse er egnet ved brudd på flere ulike regelverk, når det er grunn til å anta at vik-

tige beviser kun kan skaffes ved tvangsmiddelbruk og når sakens alvor tilsier det. I praksis vil påtalemyndigheten uansett vurdere om en overtredelse er alvorlig nok til å bli prioritert i straffesporet av hensyn til ressursbruk og prioriteringer, selv om det ikke er et vesentlighetsvilkår i lovbestemmelsen. Departementet vurderer at det ikke er behov for et vesentlighetsvilkår i lovbestemmelsen.

Siden overtredelsesgebyr utgjør straff etter EMK kan den private parten måtte regnes som siktet på et tidligere stadium enn ellers, og et mulig selvinkrimineringsvern kan inntre tidligere. Justis- og beredskapsdepartementet har påpekt at det av den grunn bør sies noe om konsekvensene for gjennomføring av tilsyn. Taushetsretten går foran partens plikt til å gi opplysninger og til å fremlegge dokumentasjon etter produktkontrollloven § 5 og forurensningsloven §§ 48 og 50, men retten til å nekte å svare på spørsmål eller aktivt fremlegge dokumenter eller gjenstander gjelder ikke ubegrenset. Veiledningsplikten skal ikke være til hinder for forvaltningens legitime behov for å kunne få opplysninger i saker der det i utgangspunktet ikke er spørsmål om å ilegge sanksjoner. Et kjernesporsmål er derfor når noe går over fra å være en ordinær forvaltningssak til å (også) bli en sanksjonssak. Departementet viser til NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring* punkt 5.7.6 og 12.7.4, som behandler denne generelle problemstillingen som gjelder på tvers av saksområder. Det beror på en konkret helhetsvurdering i det enkelte tilsyn om selvinkrimineringsvernet trer inn og eventuelt når det trer inn. Utgangspunktet for tilsyn og kontroll med produktkontrollloven og forurensningsloven, er kontroll med lovlig virksomhet. Kontrollen har da ikke som formål å innhente informasjon som vil føre til bruk av sanksjonsmidler. På produkt- og forurensningsområdet legger departementet til grunn at ordinære tilsyn (revisjoner) normalt kan gjennomføres uten at orienteringsplikten om taushetsrett i forvaltningsloven § 48 inntre. På det tidspunktet er det ikke naturlig å anse noen som siktet i en sak om straff. I noen tilfeller har man imidlertid på forhånd informasjon/observasjoner om ulovlige forhold som skal dokumenteres og sanksjoneres. Da vil vernet mot selvinkriminering kunne tre inn på et tidlig tidspunkt under et tilsyn. Selvinkrimineringsvern kan inntre underveis i et tilsyn, tilsynsmyndigheten må til enhver tid vurdere om vernet trer inn. Retningslinjer og veiledning i bruk av overtredelsesgebyr vil være egnet til å nærmere avklare og sikre ensartet praksis som ivaretar selvinkrimine-

ringsvernet og orienteringsplikten i miljøforvaltningen.

Hvem som har myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr etter forurensningsloven mener departementet allerede fremgår klart av bestemmelsen. Det vil være forurensningsmyndigheten, og dette begrepet brukes gjennomgående i forurensningsloven. Hvem som er forurensningsmyndighet fremgår av forurensningsloven § 81 og gjeldende delegeringer. Når det vedtas forskrifter, vil det kunne presiseres i forskriften hvem som er forurensningsmyndighet på det aktuelle området, hvis det er behov for å klargjøre på enkelte saksområder.

Departementet mener foreldelsesfristen på 2 år er passende, sett i lys av andre bestemmelser, foreldelsesfristen for alminnelig straffeansvar og også foreldelsesfristen for pengekrav.

Departementet har på bakgrunn av høringsinnspillene kun gjennomført noen mindre justeringer i hjemlene. Departementet vurderer at forslaget er utformet på en måte som ivaretar de vesentligste hensyn ved bruk av administrative sanksjoner, og som er anbefalt av sanksjonsutvalget utredning i NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*.

4.2 Endring av naturmangfoldloven § 74 fra miljøerstatning til overtredelsesgebyr

4.2.1 Gjeldende rett

Naturmangfoldloven har til formål å ta vare på naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser, ved bærekraftig bruk og vern, slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur, jf. naturmangfoldloven § 1.

Etterlevelse av naturmangfoldloven er viktig for å nå målet om å ta vare på naturmangfold. I den sammenheng er veiledning, informasjon og kommunikasjon viktig for å oppnå forståelse for de verdiene loven skal ivareta. Der slike virkemidler ikke er tilstrekkelig, har naturmangfoldloven regler om håndheving og sanksjoner (kapittel IX). Dette er bestemmelser om endring og omgjøring av tillatelser (§ 67), retting, stans og avbøtende tiltak (§§ 69 og 70), direkte gjennomføring (§ 71), administrativt beslag (§ 72 a), administrativ inndragning (§ 72 b), tvangsmulkt (§ 73), miljøerstatning (§ 74) og straff (§ 75).

Naturmangfoldloven § 74 om miljøerstatning lyder i dag:

«Den som overtrer bestemmelser i eller i medhold av denne loven eller bestemmelser som tjener til gjennomføring av mål og prinsipper i loven, skal etter pålegg fra myndigheten etter loven betale miljøerstatning til staten.

Avgjørelse av om pålegg skal gis og fastsetting av miljøerstatningens størrelse, skjer etter en samlet vurdering av de aktuelle miljøverdiernes betydning, miljøskadens eventuelle omfang og varighet, sanksjoner pålagt overtrederen og omstendighetene for øvrig. Kongen kan gi forskrift om forenklet pålegg etter fastsatte satser for bestemte overtredelser.

Pålegg om miljøerstatning regnes som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Pålegg om miljøerstatning er tvangsgrunnlag for utlegg. Erstatningskravet kan også tas opp i straffesak. Blir erstatningskravet brakt inn for retten i straffesak, sivilt søksmål eller ved klage over utleggsforretning, kan retten prøve erstatningskravet fullt ut. Underretning om pålegget skal gi opplysning om reglene i leddet her.

Departementet kan frafalle kravet på miljøerstatning. Avgjørelsen regnes ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Miljøerstatning etter denne loven ilegges ikke hvis det ilegges erstatning etter genteknologiloven eller forurensningsloven.

At noen er ilagt miljøerstatning, er ikke til hinder for illeggelse av sanksjoner som f.eks. overtredelsesgebyr.»

Naturmangfoldloven § 74 gir hjemmel for pålegg om miljøerstatning ved overtredelse av bestemmelser i eller i medhold av naturmangfoldloven eller bestemmelser som tjener til gjennomføring av mål og prinsipper i loven.

Det er ikke krav til utvist skyld i form av uaktksomhet eller forsett. Det er heller ikke krav om økonomisk tap. Miljøerstatning kan videre pålegges selv om overtredelsen ikke har voldt noen økologisk skade.

Miljøerstatning kan pålegges både enkeltpersoner og foretak. Der overtredelsen er begått av en arbeidstaker innenfor rammen av tjenesten, må pålegget rettes mot arbeidsgiver. Ved oppdragsforhold kan pålegg rettes både mot oppdragstaker og oppdragsgiver.

Avgjørelsen av om pålegg skal gis og fastsetting av erstatningens størrelse skjer etter en samlet vurdering av de aktuelle miljøverdiernes betydning, miljøskadens eventuelle omfang og varighet, sanksjoner pålagt overtrederen og omstendighetene for øvrig. Ved denne vurdering vil også graden av skyld være relevant.

Det følger av § 74 annet ledd at Kongen kan gi forskrift om forenklet pålegg etter fastsatte satser for bestemte overtredelser. Slik forskrift er ikke gitt.

Pålegg om miljøerstatning gis av «myndigheten etter loven». I henhold til FOR-2015-10-09-1178 ligger denne myndigheten hos Klima- og miljødepartementet. Klima- og miljødepartementet har delegert myndigheten til Miljødirektoratet.

4.2.2 Høringsforslaget

Det materielle innholdet i bestemmelsen

Miljøerstatning kan ilegges ved overtredelse av bestemmelser i eller i medhold av naturmangfoldloven og ved overtredelse av bestemmelser «som tjener til gjennomføring av mål eller prinsipper» i naturmangfoldloven. Det kan være uklart hvilke bestemmelser i andre lover det siktes til og angivelsen kan også være problematisk i forhold til kravet om presis angivelse av vilkårene for straff etter EMK artikkel 7. Departementet foreslår derfor at hjemmelen for overtredelsesgebyr begrenses til å gjelde overtredelser av bestemmelser i eller i medhold av naturmangfoldloven.

For øvrig foreslår departementet å videreføre den generelle angivelsen av «overtredelse av bestemmelser i eller i medhold» av naturmangfoldloven. Det anses ikke hensiktsmessig å formelt avgrense bestemmelsen til nærmere spesifiserte typer overtredelser.

Basert på de retningslinjer som har ligget til grunn for bruk av bestemmelsen om miljøerstatning, er det likevel klart at bruk av bestemmelsen er mest aktuelt der man ikke har andre reaksjonsmuligheter eller der andre reaksjoner ikke anses hensiktsmessige. De mest alvorlige overtredelsene skal fortsatt følges opp i straffespetret, men overtredelsesgebyr kan være aktuelt for eksempel ved mindre alvorlige tilfeller av ulovlig uttak av vilt eller planter og sopp eller utsetting av fremmede organismer samt ved mindre overtredelser i verneområder.

Overtredelse av aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven §§ 6, 28 første ledd og 53 første ledd er ikke straffbart etter naturmangfoldloven § 75. Slike overtredelser kan imidlertid være alvorlige og få store følger for naturmangfold. Bestemmelsen om miljøerstatning har derfor hatt særlig betydning ved overtredelser av disse bestemmelsene. De to vedtakene som er truffet om miljøerstatning, gjaldt overtredelse av aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6, jf. § 53. Bestemmelsen om overtredelsesgebyr skal få tilsvarende betydning i slike saker.

Ansvarssubjekt og skyldkrav

Miljøerstatning kan pålegges både enkeltpersoner og foretak. Departementet foreslår å videreføre dette i bestemmelsen om overtredelsesgebyr. Foretak skal kunne ilegges overtredelsesgebyr hvis overtredelsen er begått av noen som har handlet på vegne av foretaket. Departementet foreslår tilsvarende formulering i forslaget til endring av naturmangfoldloven § 74 som i forslaget til forurensningsloven og produktkontrollloven.

Etter bestemmelsen om miljøerstatning gjelder det ikke noe skyldkrav, verken for foretak eller for fysiske personer. I forarbeidene til nytt kapittel IX i forvaltningsloven anbefales det at skyldkravet skal være forskjellig for fysiske personer og for foretak: Fysiske personer kan etter forslaget bare ilegges overtredelsesgebyr hvis det foreligger forsett eller uaktsomhet. Foretak kan derimot ilegges overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld, men ikke hvis overtredelsen må anses som et hendelig uhell eller en følge av force majeure.

Tatt i betraktning at graden av skyld har vært et vesentlig moment ved vurdering av pålegg om miljøerstatning overfor fysiske personer, vil det i realiteten ikke medføre store endringer å følge denne anbefalingen i en bestemmelse om overtredelsesgebyr i naturmangfoldloven. Departementet foreslår dermed samme formulering som i forslag til ny § 80 i forurensningsloven og ny § 12 a i produktkontrollloven.

Forvaltningsloven § 44 tredje ledd angir at det ved individuell utmåling av overtredelsesgebyr mot fysiske personer blant annet kan legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger, fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet, samt overtrederens skyld og økonomiske evne. Departementet foreslår at de samme momentene blir avgjørende for vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, slik tilfellet er for foretak i § 46 annet ledd.

Etter departementets oppfatning vil momentene i forvaltningsloven §§ 44 tredje ledd og 46 annet ledd være dekkende for vurderingen av om overtredelsesgebyr etter naturmangfoldloven bør ilegges. Gjeldende § 74 annet ledd første punktum foreslås derfor ikke videreført. Det bemerkes at vurdering av de aktuelle miljøverdiens betydning og miljøskadens eventuelle omfang og varighet, anses dekket av «overtredelsens omfang og virkninger» i § 44 tredje ledd og av «overtredelsens grovhet» i § 46 annet ledd.

Valget mellom ingen sanksjon, overtredelsesgebyr og straff

Overtredelser av naturmangfoldloven som innebærer omfattende brudd på loven, forskrifter eller tillatelser, vil være så alvorlige at de bør følges opp med politianmeldelse. Også ved overtredelser som har store konsekvenser for naturmangfoldet eller risiko for dette, eller dersom det foreligger sterk grad av utvist skyld eller sterke allmennpreventive hensyn, er det naturlig at saken følges opp i straffesporet.

Det følger av gjeldende § 74 syvende ledd at illeggelse av miljøerstatning ikke er til hinder for andre sanksjoner. Når det gjelder andre sanksjoner som anses som straff i EMKs forstand, bygger dette på en forutsetning om at miljøerstatning ikke er straff etter EMK. Dette har vært noe usikkert i og med de endringene som ble gjort i Biomangfoldutvalgets forslag. Når bestemmelsen nå gjøres om til en bestemmelse om overtredelsesgebyr, foreslår departementet å ta bort syvende ledd.

4.2.3 Høringsinstansenes syn

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler at formuleringen i naturmangfoldloven § 74 er svært generell og at loven i utgangspunktet ikke bør utformes slik.

Samferdselsdepartementet mener man bør vurdere å beholde hjemmelen for miljøerstatning selv om man innfører hjemmel for overtredelsesgebyr, og viser til at bestemmelsene har ulikt formål. Formålet med miljøskadeserstatning er å sikre gjenopprettende eller avbøtende tiltak med den hensikt å tilbakeføre miljøet til den kvalitet og tilstand det hadde før forurensningen, eller å gjennomføre kompensierende tiltak. Tilsvarende bestemmelser om miljøskadeserstatning finnes i svalbardmiljøloven. Også internasjonalt er det en tendens til å i økende grad vedta regelverk som har som formål å gjenopprette naturen etter miljøskade.

Kystverket er skeptisk til å erstatte bestemmelsen om miljøerstatning med bestemmelser om overtredelsesgebyr. Kystverket bemerker at et overordnet prinsipp i miljøretten er «Polluter Pays Principle», og at hjemler til å kreve erstatning for ren miljøskade kan være en viktig del av et samlet regelverkskompleks for å sikre erstatning for den samlede miljøskaden som et utslipp medfører. Kystverket viser til tilsvarende bestemmelser om miljøskadeserstatning i svalbardmiljøloven. Det er en generell global utvikling mot strengere regelverk når det gjelder erstatning for naturoppret-

ning og ikke-økonomisk miljøskade. Formålet med miljøskadeserstatning er å sikre gjenopprettede eller avbøtende tiltak med hensikt å tilbakeføre miljøet til den kvalitet og tilstand det hadde før forurensningen, eller å gjennomføre kompenserende tiltak. Overtredelsesgebyr er en sanksjon med rent pønalt formål. Etter Kystverkets syn er det klart at bestemmelsene har ulike bakenforliggende hensyn og formål, og delvis vil kunne benyttes i ulike situasjoner.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) støtter forslaget om å innføre hjemmel for overtredelsesgebyr i naturmangfoldloven.

Fylkesmannen i Hedmark støtter endringen fra miljøerstatning til overtredelsesgebyr i naturmangfoldloven.

Politidirektoratet støtter forslaget om å endre naturmangfoldloven § 74 fra miljøerstatning til overtredelsesgebyr.

Oslo politidistrikt og *Vest politidistrikt* støtter forslaget om å innføre overtredelsesgebyr i naturmangfoldloven.

Riksadvokaten uttaler at ØKOKRIMs høringsuttalelse er dekkende for Riksadvokatens syn.

ØKOKRIM støtter endringen fra miljøerstatning til overtredelsesgebyr i naturmangfoldloven.

Ålfotbreen verneområdestyre og *Naustdal-Gjengedal verneområdestyre* er positive til endringen fra miljøerstatning til overtredelsesgebyr i naturmangfoldloven.

Advokatforeningen støtter forslaget om å endre naturmangfoldloven § 74 fra miljøerstatning til overtredelsesgebyr.

NHO er uenig i at naturmangfoldloven bør gi hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr til den «som overtrer bestemmelser i eller i medhold av loven». *NHO* mener at man bør følge samme gradvise innfasing for overtredelsesgebyr etter naturmangfoldloven som den som er foreslått for forurensningsloven og produktkontrollloven.

NOAH – for dyrs rettigheter mener endringen fra miljøerstatning til overtredelsesgebyr i naturmangfoldloven er velkommen, hvis det medfører mer bruk av administrative sanksjoner som gir preventiv effekt. *NOAH* mener at Mattilsynet har vært for tilbakeholdne med å bruke overtredelsesgebyr ved brudd på dyrevelferdsloven.

Norsk Industri mener prinsipalt at det ikke er behov for å innføre hjemler for overtredelsesgebyr, heller ikke i naturmangfoldloven.

Norsk Vann støtter forslaget om å innføre overtredelsesgebyr i naturmangfoldloven.

WWF Verdens naturfond støtter forslaget om å endre miljøerstatning til overtredelsesgebyr i naturmangfoldloven.

4.2.4 Departementets vurdering

Det gis i høringen bred støtte til forslaget om å endre naturmangfoldloven § 74 fra miljøerstatning til overtredelsesgebyr.

Samferdselsdepartementet og Kystverket mener at man bør beholde dagens hjemmel for miljøerstatning, eventuelt i tillegg til en bestemmelse om overtredelsesgebyr. Det vises til tilsvarende bestemmelse i svalbardmiljøloven. Departementet bemerker at bestemmelsen om miljøerstatning ble endret i forhold til forslaget fra Biomangfoldutvalget og at erstatningspreget ble svekket. Bestemmelsen avviker nå på viktige punkter fra bestemmelsen i svalbardmiljøloven. Miljøerstatning etter gjeldende § 74 går ikke til et øremerket fond, men tilfaller statskassen. Dagens bestemmelse sikrer dermed ikke at gjenopprettede eller avbøtende tiltak blir gjennomført. Naturmangfoldloven har andre bestemmelser som ivaretar dette, nemlig § 69 (retting), § 71 (direkte gjennomføring) og § 73 (tvangsmulkt). Miljøerstatning etter § 74 er knyttet til selve overtredelsen og forutsetter heller ikke at det har oppstått miljøskade. Hvorvidt miljøerstatning skal pålegges og eventuelt hvor stor den skal være, skjer etter en bred skjønnsmessig vurdering der omfanget av en eventuell miljøskade bare er ett av flere momenter.

NHO mener at man også for naturmangfoldloven bør følge samme gradvise innfasing for overtredelsesgebyr som for forurensningsloven og produktkontrollloven. Departementet er uenig i dette og viser til at naturmangfoldloven allerede har en bestemmelse som ligner på et overtredelsesgebyr og at det dermed verken er naturlig eller nødvendig med en slik gradvis innfasing.

Justis- og beredskapsdepartementet har bedt om at departementet vurderer å gi forslaget til § 74 i naturmangfoldloven en noe mindre generell utforming. Departementet har på denne bakgrunn endret bestemmelsen slik at den nå angir mer konkret hvilke overtredelser som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Presiseringen innebærer at en rekke bestemmelser eller deler av bestemmelser i naturmangfoldloven ikke er tatt med fordi de ikke inneholder handlingsnormer som kan sanksjoneres. Enkelte bestemmelser som inneholder handlingsnormer, er heller ikke tatt med, fordi det ikke anses hensiktsmessig å sanksjonere eventuelle brudd på disse med overtredelsesgebyr.

Ved overtredelser av de bestemmelsene som nå listes opp i § 74 første ledd, mener departementet at det er behov for overtredelsesgebyr.

Noen presisering av bestemmelsen utover den som nå er gjort, er vanskelig. En svært stor og variert mengde normer er og kan bli fastsatt i medhold av naturmangfoldloven. Det er blant annet fastsatt flere tusen forskrifter for verneområder der de materielle reglene i hvert tilfelle er tilpasset den naturverdien forskriften skal ivareta. Det vil derfor i praksis vanskelig la seg gjøre å presisere bestemmelsen utover å henvise til de aktuelle hjemmelsbestemmelsene i naturmangfoldloven. Departementet bemerker imidlertid at forskrifter som er gitt med hjemmel i naturmangfoldloven også kan inneholde en konkretisering av hvilke handlingsnormer som skal sanksjoneres. Dette er eksempelvis gjort i ny CITES-forskrift.

Overtredelsesgebyr vil måtte anses som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen. Samme forhold kan ikke følges både med overtredelsesgebyr i forvaltningen og med straff i det ordinære straffespolet, med mindre det faller innenfor rammene for parallell forfølgning. Departementet viser for øvrig til redegjørelsen i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 4.5. Hvis forvaltningsmyndigheten har grunn til å anta at både straff og overtredelsesgebyr kan være aktuell reaksjon mot samme forhold, må forvaltningsmyndigheten i samråd med påtalemyndigheten avklare hvordan forholdet skal forfølges, jf. samordningsplikten i forvaltningsloven § 47.

De mest alvorlige overtredelsene skal fortsatt følges opp i straffespolet. Ved brudd på flere ulike regelverk og der bruk av tvangsmidler er nødvendig for å sikre bevis, bør overtredelser følges opp ved anmeldelse. Et kjerneområde for overtredelsesgebyr vil være overtredelser som ikke er straffbare samt overtredelse der de enkelte regelbruddene hver for seg ikke er alvorlige nok for politianmeldelse, men den samlede effekten av overtredelser utgjør et alvorlig samfunnsproblem.

Overtredelsesgebyr kan ilegges i tillegg til administrative reaksjoner som ikke er straff etter EMK, eksempelvis pålegg om retting, stans og/eller tvangsmulkt.

En rekke uttalelser fra høringsinstansene er felles for forslagene om overtredelsesgebyr i forurensningsloven, produktkontrollloven og naturmangfoldloven. Disse spørsmålene vurderes i punkt 4.1.4.

Når det gjelder tilsyn og vern mot selvinkriminering, beror det videre på en konkret helhetsvurdering i det enkelte tilsyn om selvinkrimineringsvernet trer inn og eventuelt *når* det trer inn. Dette kan arte seg ulikt innenfor de ulike områdene som omfattes av naturmangfoldloven § 74, hvem

tilsynet retter seg mot (foretak og/eller fysisk person) og hva som er formålet med tilsynet.

Utgangspunktet for tilsyn og kontroll med naturmangfoldloven, er kontroll med lovlig virksomhet. Kontrollen har da ikke som formål å innhente informasjon som vil føre til bruk av sanksjonsmidler. I noen tilfeller har man imidlertid på forhånd informasjon/observasjoner om ulovlige forhold som skal dokumenteres og sanksjoneres. Da vil vernet mot selvinkriminering kunne tre inn på et tidlig tidspunkt under et tilsyn. Det som starter som en rutinekontroll av lovlige forhold, kan også gå over til å bli et forhold der det avdekkes ulovligheter. Tilsynsmyndigheten må ved tilsyn ha bevissthet om når selvinkrimineringsvernet trer inn.

Tilsynsmyndigheten må utarbeide rutiner som sikrer at selvinkrimineringsvernet og orienteringsplikten ivaretas i ulike situasjoner. Departementet bemerker at feltapparatet i Statens naturoppsyn, som fører tilsyn med naturtilstanden og med at bestemmelsene i miljølovgivningen blir overholdt, i de fleste tilfeller har begrenset politimyndighet. Begrenset politimyndighet kan tas i bruk som tillegg til naturoppsynsmyndigheten der situasjonen krever dette. Feltapparatet i Statens naturoppsyn har dermed erfaring med å forholde seg til at en tilsynssituasjon kan endre seg i løpet av tilsynet, med de konsekvenser dette kan få for vern mot selvinkriminering.

Når det gjelder foreldelse, vises det til vurderingene i punkt 4.1.2, som gjelder tilsvarende ved overtredelsesgebyr etter naturmangfoldloven.

Departementet opprettholder etter dette høringsforslaget og de vurderingene som ble gjort i høringsnotatet, med de endringer som følger over. Departementet vurderer at forslaget er utformet på en måte som ivaretar de vesentligste hensyn ved bruk av administrative sanksjoner, og som er anbefalt av sanksjonsutvalget utredning i NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*.

4.3 Heving av strafferammer i produktkontrollloven, forurensningsloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven

4.3.1 Gjeldende rett

Den alminnelige strafferammen etter produktkontrollloven § 12 første ledd er bøter eller fengsel i inntil tre måneder eller begge deler. Det er ikke noe forhøyet strafferamme for grove overtredelser eller skjerpene omstendigheter i produktkontrollloven.

Den alminnelige strafferammen etter forurensningsloven § 78 første ledd er bøter eller fengsel inntil 3 måneder eller begge deler. Etter andre ledd økes strafferammen til fengsel i 2 år hvis det foreligger skjerpende omstendigheter, og inntil 5 år hvis overtredelsen har voldt fare for menneskers liv eller helbred. Den alminnelige strafferammen etter § 79 første ledd er bøter eller fengsel inntil 3 måneder eller begge deler. For ulovlig innførsel eller utførsel av avfall er strafferammen 2 år, jf. § 79 tredje ledd.

Den alminnelige strafferammen etter naturmangfoldloven § 75 første ledd er bøter eller fengsel inntil 1 år. Etter annet ledd er strafferammen bot eller fengsel inntil tre år ved grove overtredelser av første ledd. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, legges særlig vekt på om den har medført eller voldt fare for betydelig skade på naturmangfoldet, om skaden på naturmangfoldet må anses uopprettelig, graden av skyld, og om overtrederen har truffet forebyggende eller avbøtende tiltak.

Den alminnelige strafferammen etter svalbardmiljøloven § 99 er bøter eller fengsel inntil 1 år. Etter annet punktum er strafferammen fengsel inntil 3 år der det er inntrådt eller voldt fare for betydelig miljøskade eller det for øvrig foreligger særdeles skjerpende omstendigheter.

4.3.2 Høringsforslaget

4.3.2.1 Produktkontrollloven og forurensningsloven

Den alminnelige strafferammen i produktkontrollloven og forurensningsloven, som er bøter eller fengsel inntil 3 måneder, har vært uendret siden vedtakelsen av lovene i 1976 og 1981. Siden den gang har det skjedd en utvikling i synet på behovet for strenge reaksjoner i saker om miljøkriminalitet, blant annet gjennom vedtakelsen av generalklausulen mot alvorlig miljøkriminalitet i tidligere straffelov § 152 b og i ny straffelov § 240, og ved at den alminnelige strafferammen i en rekke andre miljølover i de senere år er blitt satt til 1 års fengsel eller mer. Høyesterett har i avgjørelser i senere år uttalt at det av allmennpreventive grunner må reageres strengt i saker om miljøkriminalitet. I lys av denne utviklingen er den alminnelige strafferammen i produktkontrollloven og forurensningsloven i dag for lav. En strafferamme på 3 måneders fengsel reflekterer ikke behovet for strenge reaksjoner mot miljøkriminalitet på produktkontrollovens og forurensningslovens områder.

Departementet foreslår at den alminnelige strafferammen i produktkontrollloven og forurensningsloven økes fra 3 måneder til inntil 1 års fengsel, i tråd med det som er blitt fastsatt i flere andre miljølover i senere år. Med dette forslaget vil den alminnelige strafferammen i produktkontrollloven og forurensningsloven ajourføres med det nivå andre nyere miljø- og produktlover ligger på, som blant annet naturmangfoldloven, markaloven, svalbardmiljøloven, kulturminneloven, viltloven, akvakulturloven, plan- og bygningsloven, havresurslova, lakse- og innlandsfiskloven, skogbruksloven, matloven og kosmetikklova.

Når den alminnelige strafferammen i forurensningsloven § 78 første ledd økes fra 3 måneder til 1 år, mener departementet det også er naturlig å heve strafferammen i § 78 andre ledd første straffalternativ for skjerpende omstendigheter fra 2 år til 3 år. Departementet foreslår samtidig at det i produktkontrollloven innføres en forhøyet strafferamme på 3 år, der overtredelsen har voldt fare for menneskers liv eller helbred, stor skade eller ulempe på miljøet eller det for øvrig foreligger skjerpende omstendigheter. Gitt det store skadepotensialet ved brudd på produktkontrollloven, for eksempel ved omsetning av helsefarlige produkter til barn, er det en mangel ved loven at den i dag ikke har en slik straffskjerpingsregel.

Departementet ønsker med de foreslåtte nye alminnelige strafferammene på 1 år og straffskjerpingsregelen på 3 år at det generelle straffutmålingsnivået økes. Særlig er straffenivået etter produktkontrollloven i dag alt for lavt. Det er flere eksempler på at alvorlige saker ender med bøter under 100.000 kr. Det gjelder blant annet saker der store, profesjonelle aktører har solgt produkter som inneholder ulovlige og helseskadelige stoffer. For at straff etter produktkontrollloven skal ha tilstrekkelig preventiv effekt, må dette straffenivået betydelig opp.

Det er også grunn til å tro at den lave strafferammen kan ha bidratt til en lavere prioritering av brudd på produktkontrollloven og forurensningsloven i politi- og påtalemyndighet enn det som er ønskelig. Når strafferammene økes, forventer departementet at det gir et tydelig signal om hvor alvorlig og straffverdig lovbruddet anses å være og at det er naturlig at dette da inngår som et viktig moment i politiets prioriteringer.

4.3.2.2 Naturmangfoldloven

Verdens arter utryddes nå 1000 ganger raskere enn det som er naturlig. Miljøkriminalitet er en

viktig del av trusselbildet mot biologisk mangfold, ikke minst ulovlig uttak av truede arter.

Behovet for effektiv allmennprevensjon for å forhindre alvorlig miljøkriminalitet er på denne bakgrunn viktigere i dag enn noen gang før. Slik kriminalitet rammer fellesverdier av stor samfunnsmessig betydning og utgjør en reell trussel mot disse verdiene. Betydningen av disse fellesverdiene er også kommet til uttrykk i Grunnloven § 112. Straffebestemmelsen i naturmangfoldloven § 75 er i den sammenheng av vesentlig betydning, som et virkemiddel for effektiv allmennprevensjon.

I internasjonal sammenheng regnes miljøkriminalitet for å utgjøre en trussel mot bærekraftig vekst, helse og fred og sikkerhet. Miljøkriminalitet utgjør verdens tredje største illegale økonomi, med en årlig vekst som er to-tre ganger større enn veksten i verdensøkonomien. Norge er også en del av dette bildet. Høyesterett har i en rekke avgjørelser i de senere år uttalt at det av allmennpreventive grunner må reageres strengt i saker om miljøkriminalitet.

Etter straffeloven § 240 annet ledd bokstav a, er strafferammen inntil 6 år for den som forsettlig eller grovt uaktsomt «minsker en naturlig bestand av fredede organismer som nasjonalt eller internasjonalt er truet av utryddelse». Bestemmelsen, og dens forgjenger § 152 b i straffeloven av 1902, var da den kom i 1993 ment som et signal fra lovgiver til strafferettslige myndigheter om å prioritere opp innsatsen mot miljøkriminalitet generelt.

Bestemmelsen har imidlertid vært lite brukt i konkrete straffesaker og kriteriene for straff er utformet på en måte som i liten grad samsvarer med den mer moderne økosystemtenkningen som ligger til grunn for naturmangfoldlovens regler. Et eksempel på dette er vilkåret i § 240 om at bestanden «minsker». Innførsel av helt ny bestand, i form av utsetting av fremmede arter, kan også være et eksempel på alvorlig miljøkriminalitet. Videre kan det for en art som har så lav bestand at den er avhengig av at bestanden øker, slik tilfellet for eksempel har vært for fjellrev, være like alvorlig med ulovlige naturinngrep mv. som hindrer arten i å oppnå den nødvendige bestandsøkningen. Andre eksempler på moderne, svært alvorlig miljøkriminalitet, er omfattende ulovlig handel med eksemplarer av arter som er truet på verdensbasis, for eksempel handel med elfenben eller alligatorskinn.

Straffeloven § 240 er derfor lite tilpasset en moderne økosystemtenkning, og det er ikke naturlig at former for miljøkriminalitet som kan være minst like – eller langt mer – alvorlig, skal ha

en lavere strafferamme i naturmangfoldloven. Det er derfor behov for å øke strafferammen i naturmangfoldloven § 75.

Et tilleggsmoment her, er også at FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet får anvendelse der det foreligger en «serious crime». I henhold til article 2, subparagraph (b) i konvensjonen er «serious crime» definert som «conduct constituting an offence punishable by a maximum deprivation of liberty of at least four years or a more serious penalty.» Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 2003. Det er i ulike FN-fora stort fokus på at medlemsstatene skal forplikte seg til å gjøre ulovlig handel med truede arter til en «serious crime» i nasjonal lovgivning, slik at konvensjonen får anvendelse.

Forskrift 15. juni 2018 nr. 889 om innførsel, utførsel, besittelse mv. av truede arter av vill fauna og flora (CITES-forskriften) er hjemlet i naturmangfoldloven § 26. Naturmangfoldlovens nåværende strafferamme på tre år blir dermed bestemmende for øvre strafferamme i forskriften. En heving av strafferammen i naturmangfoldloven i samsvar med kravene til «serious crime» i FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet, vil sikre en bedre etterlevelse av Norges internasjonale forpliktelser.

På denne bakgrunn foreslår departementet å heve strafferammen i § 75 andre ledd fra tre år til fem år. Det er ikke vanlig i norsk strafferettstradisjon å operere med strafferammer på fire år. Videre er enkelte straffeprosessuelle tvangsmidler som kan være viktige i forbindelse med etterforskning av den mest alvorlige miljøkriminaliteten, knyttet til en strafferamme på minst fem år (for eksempel teknisk sporing av kjøretøy jf. straffeprosessloven § 202b).

4.3.2.3 Svalbardmiljøloven

Den foreslåtte endringen i strafferammen etter naturmangfoldloven medfører behov for å endre straffebestemmelsen i svalbardmiljøloven tilsvarende, på grunn av prinsippet om at miljøregelverket skal være minst like strengt på Svalbard som på fastlandet. I forarbeidene til svalbardmiljøloven (Ot.prp. nr. 38 (2000–2001) i punkt 17.8.4 viste departementet til at strafferammen for overtredelser av miljøforskrifter med hjemmel i § 4 i svalbardloven av 1925 til dels var lavere enn strafferammene i miljøregelverket på fastlandet, og uttalte at departementet ikke mener dette er tilfredsstillende, sett på bakgrunn av de unike miljøverdier som finnes på øygruppen, og på bakgrunn av at miljøregelverket bør være minst like strengt

på Svalbard som på fastlandet. I forarbeidene vises det også til at de særskilte forholdene på Svalbard med store avstander og folketomme områder gjør at det kan være tilfeldig om en overtredelse blir oppdaget og møtt med straffereaksjoner. Det er derfor av desto større allmennpreventiv betydning at reaksjonen er merkbar.

Departementet mener at disse hensynene tilsier at strafferammen i svalbardmiljøloven ikke kan bli liggende etter rettsutviklingen på fastlandet. Straffebestemmelsen i svalbardmiljøloven er basert på en modell der det gjelder den samme strafferamme for alle former for miljøkriminalitet. Denne modellen videreføres med forslaget, slik at det ikke differensieres mellom de ulike formene for miljøkriminalitet.

Man fører dermed også videre systemet med at man på noen områder har en strengere strafferamme på Svalbard enn det som er tilfelle for tilsvarende felt på fastlandet. Dette gjelder blant annet fredede kulturminner. En streng generell strafferamme vil kunne virke allmennpreventivt i forhold til uheldige aktiviteter, blant annet som følge av stadig økende turisme og ferdsel generelt, og bidra til økt bevissthet om kulturminnene på Svalbard sin spesielle og sårbare karakter. På bakgrunn av dette foreslår departementet å øke den forhøyede strafferammen etter svalbardmiljøloven § 99 første ledd andre punktum fra 3 til 5 år.

4.3.2.4 Foreldelse

Ved straffebud som har høyere strafferamme ved «skjerpende omstendigheter» eller andre generelle forhold, er det normalt den forhøyede rammen som er avgjørende i relasjon til foreldelsesfrist, uavhengig av om det i den konkrete saken konkluderes med om det foreligger slike skjerpende omstendigheter eller ikke, jf. bl.a. Rt. 2010 s. 850.

Departementet forutsetter at forurensningsloven § 78 og produktkontrollloven § 12 etter de foreslåtte lovendringene skal følge denne «normalregelen», m.a.o. at de foreslåtte straffskjerpingsbestemmelsene i forurensningsloven § 78 andre ledd første alternativ og produktkontrollloven § 12 nytt andre ledd skal være avgjørende i relasjon til foreldelsesfristen etter straffeloven § 86. Foreldelsesfristen vil dermed være 5 år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav b. Departementet legger til grunn at det ikke er nødvendig å presisere foreldelsesfristen i selve lovteksten, siden dette er normalregelen.

En foreldelsesfrist på 2 år ville ha vært et problem på forurensningslovens og produktkontroll-

lovens område, fordi det ofte går tid fra et regelbrudd inntreffer og opphører og frem til det blir oppdaget, og fordi undersøkelser av regelbruddet og dets årsaker og virkninger ofte er tidkrevende.

De foreslåtte endringene i naturmangfoldloven § 75 andre ledd og svalbardmiljøloven § 99 første ledd andre punktum medfører at foreldelsesfristen endres fra 5 år til 10 år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav c.

4.3.2.5 Tvangsmidler

For noen av tvangsmidlene etter straffeprosessloven er det et vilkår at det er skjellig grunn til mistanke om en handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder. Dette gjelder pågripelse etter § 171, ransaking av andre enn mistenkte etter § 195 tredje ledd, skjult fjernsynsovervåking på offentlig sted etter § 202 a, utsatt underretning om beslag av bevismidler etter § 203 jf. § 208 a, og beslag av brev mv. etter § 211.

Heving av den alminnelige strafferammen i forurensningsloven §§ 78 og 79 og produktkontrollloven § 12 fra fengsel i 3 måneder til fengsel i 1 år vil dermed medføre at disse tvangsmidlene vil bli tilgjengelig for politiet, under forutsetning av at straffeprosesslovens øvrige vilkår for de enkelte tvangsmidlene også er oppfylt.

Heving av strafferammen i naturmangfoldloven § 75 andre ledd og svalbardmiljøloven § 99 første ledd andre punktum til fem år vil gi tilgang på noen flere straffeprosessuelle tvangsmidler, som teknisk sporing av kjøretøy jf. straffeprosessloven § 202 b og enkelte typer kontroll av kommunikasjonsanlegg, jf. straffeprosessloven § 216 b første ledd bokstav a.

4.3.3 Høringsinstansenes syn

Om endringene i produktkontrollloven, forurensningsloven og naturmangfoldloven

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), som er tilsynsmyndighet etter produktkontrollloven, støtter forslaget om å heve strafferammen i produktkontrollloven. DSB har ikke vurdert endringene i forurensningsloven eller naturmangfoldloven.

Fylkesmannen i Hedmark støtter hevingen av strafferammene i naturmangfoldloven, forurensningsloven og produktkontrollloven.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) støtter forslaget om å heve strafferammene i forurensningsloven, produktkontrollloven og naturmangfoldloven.

Oslo politidistrikt støtter forslaget om å heve strafferammene. Distriktet er av den oppfatning at forhøyet strafferamme vil speile mer riktig hvor alvorlig samfunnet ser på slike lovovertridelser i dag kontra på det tidspunktet lovene ble skrevet.

En annen effekt av forhøyet strafferamme fra 3 måneder til 1 år er at politiet får anledning til å pågripe den mistenkte etter primærhjemmelen i straffeprosessloven § 171. Oslo politidistrikt ser nytten av dette blant annet for å begrense bevisforspillelsesfare i sakens initialfase.

Oslo politidistrikt foreslår at foreldelsesfristen ved overtredelse av forurensningsloven § 78 presiseres i loven, og uttaler at Høyesteretts kjennelse Rt. 2015 s. 940 kan etterlate tvil om fortolkning av når foreldelsen inntreffer. I den grad det er ønskelig fra direktoratet med lengre tid før foreldelse av straffansvar inntreffer ved overtredelse av forurensningsloven, så er det Oslo politidistrikts klare anbefaling at det lovhjemles særskilt i forurensningsloven og derved avklarer rettstilstanden som til nå har vært uklar på dette punktet.

Politidirektoratet støtter forslaget om å heve strafferammene i forurensningsloven, produktkontrollloven og naturmangfoldloven, men mener at en bør se nærmere på de foreslåtte strafferammene i forurensningsloven sett opp mot straffeloven § 240 første ledd. Politidirektoratet slutter seg i det vesentligste til Økokrims vurderinger av dette. Politidirektoratet er likevel usikker på om man bør oppheve straffeloven § 240, fordi de mener at alvorlig og forsettlig miljøkriminalitet bør ha en plass i straffeloven.

Politidirektoratet mener at foreldelsesfristen bør reguleres særskilt i forurensningsloven, og slutter seg til Oslo politidistrikts begrunnelse for dette.

Riksadvokaten uttaler at ØKOKRIMs høringsuttalelse er dekkende for Riksadvokatens syn.

Sysselmannen på Svalbard støtter forslaget om heving av strafferammene i produktkontrollloven (som også gjelder på Svalbard).

Vest politidistrikt støtter forslaget om heving av strafferammene i de tre lovene, som de mener reflekterer de siste årenes utvikling i reaksjoner i miljøkrimsaker. Vest politidistrikt ser svært positivt på at lovforslaget klargjør spørsmålene om påtalekompetanse og foreldelsesfristens lengde, som har voldt og fremdeles volder en del tvil i praksis.

ØKOKRIM tar til orde for å innføre systemet med liten, vanlig og grov overtredelse i forurensningsloven, med strafferammer på f.eks. 1, 5 og 10 år. På samme måte kan man innføre vanlig og grov overtredelse i naturmangfoldloven og pro-

duktkontrollloven. ØKOKRIM tar også til orde for å vurdere 10 års strafferamme i naturmangfoldloven, og å vurdere å redusere strafferammen i straffeloven § 240 til 10 år ev. oppheve denne og legge til tilsvarende skjerpingsalternativ i forurensningsloven § 78. ØKOKRIM uttaler at den bør være 10 år selv om det vil innebære at svalbardmiljøloven § 99 får lavere strafferamme enn naturmangfoldloven.

Advokatforeningen støtter forslaget om å heve strafferammen i naturmangfoldloven § 75, og viser til at straffeloven § 240 er lite tilpasset en moderne økosystemtenkning.

Advokatforeningen støtter også forslaget om å innføre en straffskjerpingsregel i produktkontrollloven.

Advokatforeningen støtter derimot ikke forslaget om å heve den alminnelige strafferammen i forurensningsloven og produktkontrollloven fra 3 måneder til 1 år. Ønske om at politi- og påtalemyndighet skal prioritere miljøkriminalitet er alene ingen tilfredsstillende begrunnelse for forslaget. Etter foreningens syn tilsier heller ikke alminnelige betraktninger om behovet for en mer effektiv bekjempelse av miljøkriminalitet, eller harmonisering med straffenivået i andre miljølover, at straffenivået heves. Bruken av strengere straffer forutsetter, etter Advokatforeningens syn, en særskilt begrunnelse som viser at straffen vil ha den tilskattede allmenn og/eller individualpreventive effekt.

Etter Advokatforeningens syn er det også usikkert om en skjerpelse av strafferammene i forurensningsloven og produktkontrollloven vil ha noen preventiv effekt ved siden av innføringen av overtredelsesgebyr. Advokatforeningen mener at man fremfor å øke den alminnelige strafferammen i forurensningsloven og produktkontrollloven nå, bør evaluere hvorvidt innføringen av overtredelsesgebyr får den nødvendige preventive effekt.

Avfall Norge fremhever behovet for strafferammer og sanksjoner med preventiv effekt, og mener at myndighetene må føre hyppig og omfattende tilsyn med at regelverket blir fulgt.

NOAH – for dyrs rettigheter ser det som positivt at det foreslås en hevelse av strafferammen for grov overtredelse av naturmangfoldloven § 75 fra 3 til 5 år, fordi det er svært viktig for ulovlig handel med truede arter.

Norsk forening for farlig avfall (NFFA) er positiv til forslaget om å heve strafferammen i forurensningsloven og påpeker at det er viktig at det gis reaksjoner fra myndighetene dersom det utføres oppdrag med farlig avfall av aktører som mangler kompetanse, tillatelse eller andre forutsetninger.

Norsk Industri er uenig i at det er behov for å skjerpe strafferammene og savner en bedre begrunnelse for forslaget. Det er ikke dokumentert eller gitt en særskilt begrunnelse for at en skjerpelse av strafferammene vil ha noen preventiv effekt ved siden av innføring av overtredelsesgebyr. For eksempel kunne det vært naturlig å beskrive konkrete tilfeller der miljømyndighetene vurderer at straffeutmålingen har blitt for lav til å ha ønsket preventiv effekt på grunn av lovens alminnelige strafferamme. Norsk Industri mener at det heller ikke kan tillegges vekt at økte strafferammer forlenger foreldelsesfristen. Der- som en overtredelse av lovene vurderes som alvorlig bør saken også prioriteres av myndig- hetene.

Før strafferammene i lovene ev. økes mener Norsk Industri det først bør evalueres om det administrative sanksjonssystemet som foreslås innført gir ønsket preventiv effekt.

Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) er uenig i at strafferammene i forurensningsloven og produktkontrollloven bør økes, og mener at man først bør evaluere om det administrative sank- sjonssystemet som foreslås innført, gir ønsket preventiv effekt.

Norsk Vann ser ikke behovet for å øke straffe- rammen til hhv. 1, 3 og 5 år. Innføring av overtredelsesgebyr vil i praksis øke muligheten for at flere lovbrudd blir fulgt opp med en reaksjon. Økt oppfølging av brudd på forurensningsloven vil kunne virke preventivt, gjennom å øke samfun- nets fokus på konsekvensene av ulovlig foruren- ning. Norsk Vann mener det er lite trolig at en økning av strafferammen vil ha ytterligere preven- tiv effekt. Norsk Vann er ikke enig i at strafferam- men i forurensningsloven og produktkontrollloven er for lav. Dersom forslaget likevel opprettholdes, bør dette ses i sammenheng med strafferammen i plan- og bygningsloven § 32-9.

WWF Verdens naturfond støtter forslaget om å heve strafferammen i naturmangfoldloven, og uttaler blant annet at utfordringene med miljøkri- minalitet nasjonalt, regionalt og internasjonalt er store og krever økt innsats også i Norge. WWF mener det i dag er for liten risiko for å bli tatt for miljøkriminalitet i Norge, sammenlignet med andre typer kriminalitet. WWF nevner inn- og utførsel av truede arter som eksempler på alvorlig miljøkriminalitet som omfattes av straffebestem- melsen.

WWF mener at det av allmennpreventive hen- syn er viktig at straffenivået heves for å reflektere alvorligheten av miljøkriminalitet. Dette er alene ikke tilstrekkelig for å ta tak i all miljøkriminalitet,

men vil være et viktig bidrag til rammeverket som er nødvendig for å redusere trusselen fra miljøkri- minalitet mot norsk, og til en viss grad internasjo- nalt, naturmangfold.

Om endringen i svalbardmiljøloven

Justis- og beredskapsdepartementet påpeker at en strafferamme på 5 år medfører foreldelse etter 10 år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav c, og at det derfor er feil når det i høringsnotatet heter at forslaget til endring av strafferammen ikke får betydning for foreldelsen.

Direktoratet for mineralforvaltning med Berg- mesteren på Svalbard bemerker på generelt grunnlag viktigheten av at regelverksutvikling tar høyde for de særskilte arktiske forholdene på Svalbard, og at geologiske ressurser, herunder bl.a. konsekvensene av tiltak som kan komme i konflikt med, hindre eller begrense utnyttelse av slike ressurser, blir grundig belyst.

Fiskeridirektoratet slutter seg til at det prinsi- pielt sett er behov for å skjerpe strafferammen for betydelig skade på miljø og naturressurser på Svalbard. Fiskeridirektoratet uttaler videre at det er begrenset fiskeriaktivitet i sjøområdet ut til ter- ritorialgrensen som er omfattet av svalbardmiljø- loven, og Fiskeridirektoratet har ingen indikasjo- ner på at det er risiko for miljøskadelig foruren- ning fra denne aktiviteten. Fiskeridirektoratet er imidlertid enig i at lav oppdagelsesrisiko, allmenn- preventive hensyn og det forhold at Svalbard har et særlig sårbart miljø, gjør det minst like nødven- dig å heve strafferammen for miljøkriminalitet på Svalbard som på fastlandet.

Kystverket støtter forslaget om å heve straffe- rammen i svalbardmiljøloven.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) støtter forslaget om å heve strafferammen i sval- bardmiljøloven.

Sysselemannen på Svalbard støtter forslaget om å heve strafferammen i svalbardmiljøloven. Sys- selmannen mener at det er svært viktig at straffe- rammene for miljøkriminalitet på Svalbard er minst like strenge som på fastlandet. Høye straffe- rammer kan ha en stor allmennpreventiv betyd- ning og er viktig for å ivareta de unike miljøverdi- ene som finnes på Svalbard.

Politidirektoratet støtter forslaget om å heve strafferammen i svalbardmiljøloven.

Troms og Finnmark statsadvokatembeter slut- ter seg til at det prinsipielt er behov for å ha minst like strenge strafferammer for miljøkriminalitet på Svalbard som på fastlandet, på grunn av lav oppdagelsesrisiko, allmennpreventive behov og

særlig sårbarhet for kulturminner, miljø og fauna. Troms og Finnmark statsadvokatembeter påpeker at det frem til i dag ikke har oppstått behov for å utnytte den eksisterende strafferammen på 3 år, men at det ikke kan utelukkes at særlige alvorlige saker kan oppstå i fremtiden, med behov for straff av fengsel i mer enn 3 år.

ØKOKRIM støtter forslaget om å heve strafferammen i svalbardmiljøloven til 5 år.

4.3.4 Departementets vurderinger

Departementet vurderer at de foreslåtte endringene i strafferammer i forurensningsloven, produktkontrollloven og naturmangfoldloven har mottatt bred støtte i høringen. Innvendingene fra Advokatforeningen, Norsk Industri og NHO mot å heve den alminnelige strafferammen i produktkontrollloven og forurensningsloven fra 3 måneder til 1 år er vurdert, men departementet er ikke enige i at man bør vente med å innføre 1 års strafferamme til man har evaluert den preventive effekten av overtredelsesgebyr. Argumentene for å heve strafferammen gjør seg gjeldende selv om man skulle lykkes med å redusere antallet overtredelser av de to lovene gjennom bruk av overtredelsesgebyr. Departementet mener det er tilstrekkelig begrunnet å heve strafferammene.

Departementet har notert seg ØKOKRIMs forslag om å innføre systemet med liten, vanlig og grov overtredelse, heving av strafferammen i naturmangfoldloven til 10 år og mulige endringer i straffeloven § 240, men dette innebærer en mer omfattende revisjon av straffereglene enn det som har vært målet for lovarbeidet her.

Departementet klargjør at foreldelsesfristen for overtredelse av forurensningsloven § 78 og produktkontrollloven § 12 følger normalregelen, og er dermed 5 år. Departementet legger til grunn at det ikke er nødvendig å innta en særskilt fristregel i loven når det følger normalregelen, jf. omtale av foreldelse over. Departementet har likevel presisert foreldelsesfristen i merknader til bestemmelsene, for at det ikke skal være noen tvil.

Departementet klargjør videre at vurderingen av om den forhøyede strafferammen i forurensningsloven § 78, produktkontrollloven § 12, naturmangfoldloven § 75 og svalbardmiljøloven § 99 kommer til anvendelse, hører til straffutmålingen, og ikke til skyldspørsmålet. Bestemmelsen i straffeloven § 24 får derfor ikke betydning for disse bestemmelsene. Følger som gjerningspersonen kunne, men ikke burde, innsett muligheten av, får betydning for straffutmålingen på samme måte som tidligere.

Når det gjelder endringene i Svalbardmiljøloven så er det også gitt bred støtte til forslaget. Det er ingen høringsinstanser som går imot forslaget. Departementet vurderer at det ikke er behov for noen justeringer i forslaget til lovbestemmelse på bakgrunn av høringsuttalelsene. At endringen av strafferammen fra 3 år til 5 år får betydning for foreldelsesfristen er rettet opp i omtalen.

4.4 Presisering av påtalekompetanse i straffeprosessloven § 67

4.4.1 Gjeldende rett og høringsforslag

I kjennelse inntatt i Rt. 2015 s. 940 fastslo Høyesterett at påtalekompetansen for brudd på forurensningsloven § 78 første ledd ligger hos politiet, på tross av at strafferammen ved skjerpende omstendigheter etter § 78 andre ledd normalt skulle tilsi at påtalekompetansen lå hos statsadvokaten. Departementet foreslår at påtalekompetansen for politiet etter § 78 første ledd presiseres i straffeprosessloven § 67 andre ledd bokstav c. Dette bør gjøres som følge av at straffebudet skal følge «normalregelen» når det gjelder foreldelse, se punkt 4.3.2.4. Med denne presiseringen, unngår en inkonsekvens mellom regelen om påtalekompetanse og regelen om foreldelse. Politiet har allerede per i dag påtalekompetansen for brudd på forurensningsloven § 79 tredje ledd, der strafferammen er 2 år, jf. gjeldende straffeprosesslov § 67 andre ledd bokstav c. Kompetansen til å ta ut tiltale etter § 78 andre ledd skal fortsatt ligge hos statsadvokaten.

Påtalekompetansen for brudd på produktkontrollloven § 12 ligger i dag hos politiet, etter hovedregelen i straffeprosessloven § 67 andre ledd bokstav a. Når produktkontrollloven etter lovforslaget her får et nytt annet ledd med forhøyet strafferamme ved særdeles skjerpende omstendigheter, vil påtalekompetansen kunne gå over til statsadvokaten i henhold til normalregelen, med mindre man eksplisitt regulerer påtalekompetansen i loven. Departementet mener påtalekompetansen etter første ledd fortsatt bør ligge hos politiet, og dette bør derfor klargjøres i straffeprosessloven § 67. Kompetansen til å ta ut tiltale etter den foreslåtte straffskjerpingsregelen i § 12 nytt andre ledd, skal ligge hos statsadvokaten.

Forslaget til endring av naturmangfoldloven § 75 andre ledd og svalbardmiljøloven § 99 første ledd andre punktum får ingen betydning for påtalekompetansen, som fortsatt vil ligge hos statsadvokaten, jf. straffeprosessloven § 66.

4.4.2 Høringsinstansenes syn

ØKOKRIM støtter forslaget til plassering av påtalekompetanse og at det klargjøres i straffeprosessloven § 67.

Sysselmannen på Svalbard, Troms og Finnmark statsadvokatembeter, Riksadvokaten, ØKOKRIM og Politidirektoratet mener at Sysselmannen bør ha påtalekompetanse ved overtredelse av svalbardmiljøloven § 99 første ledd første punktum, og foreslår at dette samtidig klargjøres ved en tilføyelse i straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav c. Riksadvokaten har fremmet forslag om dette i brev av 13.3.2018 til Justis- og beredskapsdepartementet, med kopi til Miljødirektoratet.

4.4.3 Departementets vurdering

Departementet vurderer at forslaget til endring i straffeprosessloven § 67 bokstav c er hensiktsmessig for å klargjøre påtalekompetansen. Det er ingen av høringsinstansene som har noen innvendinger til forslaget.

Departementet er enig i at påtalekompetanse ved overtredelse av svalbardmiljøloven § 99 første ledd første punktum samtidig bør klargjøres, og har tilføyd dette i forslaget til lovendring i straffeprosessloven § 67 bokstav c.

4.5 Endring av vilkår for bruk av annet straffalternativ i forurensningsloven § 78

4.5.1 Gjeldende rett

Øverste strafferamme i forurensningsloven for forurensning som volder fare for skade på miljø, er etter gjeldende rett to års fengsel, jf. § 78 annet ledd første straffalternativ. Den øverste strafferammen i forurensningsloven på 5 år er knyttet til at «overtredelsen har voldt fare for menneskers liv eller helbred».

Påtalemyndighetens reelle valg ved påtaleavgjørelse i alvorlige forurensningssaker som ikke har medført helseskade står etter gjeldende rett mellom 2 års strafferamme i forurensningsloven og 15 år i generalklausulen i straffeloven § 240 første ledd bokstav a. Sistnevnte paragraf rammer den som «forurenser luft, vann eller grunn slik at livsmiljøet i et område blir betydelig skadet eller trues av slik skade». Det foreligger per i dag ikke noe alternativ for alle miljøskadesakene som i alvorsgrad ligger mellom 2 og 15 års strafferamme.

4.5.2 Høringsforslaget

Departementet foreslår at den øverste strafferammen på 5 år også bør kunne anvendes ved overtredelser som medfører skade på miljø. De fleste tilfeller av forurensning rammer naturen, ikke mennesker, i hvert fall ikke så direkte som «fare for menneskers liv eller helbred»-vilkåret krever. Departementet foreslår å innføre i forurensningsloven § 78 at dersom overtredelsen har voldt fare for alvorlig eller irreversibel skade på biologisk mangfold eller fare for menneskers liv eller helbred, kan fengsel inntil 5 år anvendes. Forslaget til endring i femårsstraffalternativet vil gi påtalemyndighetene et nytt alternativ til å kunne avstemme straffereaksjon etter alvorligheten.

Departementet mener det vil være i tråd med lovens formål å innlemme skade på miljø i femårsstraffalternativet. Forurensningslovens formål er knyttet til både helse- og miljøverdier, jf. § 1. Forslaget til endring i vilkår for bruk av den høyeste strafferammen i forurensningsloven vil synliggjøre den vekt en legger på miljøverdier som loven skal verne. Som redegjort for over i forslaget om å heve strafferammene så har det skjedd en utvikling i synet på behovet for strenge reaksjoner i saker om miljøkriminalitet. Det har blant annet kommet til uttrykk gjennom vedtakelsen av generalklausulen mot alvorlig miljøkriminalitet i straffeloven § 240.

Forslaget innebærer at det må trekkes en grense mellom «stor skade» i annet ledd første punktum og «alvorlig eller irreversibel skade på biologisk mangfold» i forslag til nytt annet ledd andre punktum. De alvorligste tilfellene som i dag omfattes av alternativet «stor skade» i § 78 annet ledd, vil få et skjerpet straffalternativ i nytt annet punktum. Forslaget vil gi påtalemyndighetene og domstolene et nytt alternativ mellom 2 års strafferamme og 15 års strafferamme for miljøskadesakene. For de aller groveste overtredelsene vil generalklausulen i strl. § 240 første ledd bokstav a) fremdeles være aktuell, jf. at bestemmelsen i straffeloven opererer med et skjerpet skyldkrav (fortsett eller grov uaktsomhet). Den nærmere grensedragningen må etter departementets syn overlates til praksis.

4.5.3 Høringsinstansenes syn

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) støtter forslaget og den begrunnelsen som er gitt. Det er positivt at man får et alternativ mht. straffehjemler for saker som i alvorlighetsgrad ligger mellom forurensningsloven § 78 annet ledd første

straffalternativ og generalklausulen i straffeloven § 240 første ledd bokstav a. NVE mener at harmonisering og justering av reaksjoner er et viktig verktøy i et samfunn hvor vi står overfor store endringer som følge av våre miljømessige utfordringer.

Oslo kommune støtter forslaget og uttaler at de deler departementets vurdering av at spennet mellom 2 og 15 års strafferamme er for stort og at den foreslåtte endringen i femårsalternativet, vil gi påtalemyndighetene et nytt alternativ til å kunne avstemme straffereaksjon etter alvorligheten. En skjerpet strafferamme for overtredelser som medfører skade på miljøet, vil etter Oslo kommunes vurdering være hensiktsmessig. Oslo kommune mener det er viktig å vektlegge de miljøverdier som loven skal verne. Strengere reaksjoner i saker om miljøkriminalitet vil kunne bidra til ytterligere forbedring av rutiner og risikoanalyser i forbindelse med tiltak og aktiviteter som utgjør vesentlig risiko for langvarig eller uopprettelig skade på miljøet. Det kan være blant annet store fysiske tiltak som etablering av nyanlegg, for eksempel vei, nybygg og annen infrastruktur, samt oppbevaring og håndtering av potensielt miljøskadelige stoffer, kjemikalier m.m.

Advokatforeningen deler departementets syn på viktigheten av å bekjempe miljøkriminalitet og er i utgangspunktet enig i at spennet mellom 2 og 15 års strafferamme er forholdsvis stort, og at det derfor kan være hensiktsmessig å innføre en bestemmelse som fanger opp overtredelser med alvorlighet mellom «stor skade, jf. forurensningsloven § 78 andre ledd første punktum og straffeloven § 240 første ledd bokstav a). Advokatforeningen mener likevel at dette ikke er tilstrekkelig begrunnelse for forslaget om å innføre et skjerpet straffalternativ. Bruken av strengere straffer forutsetter en særskilt begrunnelse som viser at straffen vil ha den tilsiktete allmenn- og/eller individualpreventive effekt. Advokatforeningen mener at en først bør evaluere hvorvidt det administrative sanksjonssystemet som foreslås innført, gir tilstrekkelig preventiv effekt.

Kystverket støtter forslaget. Kystverket foreslår imidlertid at strukturen i bestemmelsen endres tilsvarende straffebestemmelsen i naturmangfoldloven. Videre at en harmoniserer begrepene med begrepene brukt i straffebestemmelsen i naturmangfoldloven og at begrepet «biologisk mangfold» erstattes med «naturmangfold», som også omfatter landskapsmessig mangfold og geologisk mangfold. Kystverket påpeker at det blir krevende å trekke grensen mellom annet ledd første straffalternativ og andre straffalternativ, og at før-

ste straffalternativ nå blir overflødig og bør fjernes. Videre foreslår Kystverket vurderingsmomenter i vurderingen av om en overtredelse er grov, blant annet å legge til at det har betydning hvilken grad av skyld som er utvist, og at det bør fremgå av ordlyden.

Norges Bondelag mener forslaget ikke er tilstrekkelig utredet. De savner en grundig drøftelse av hvilke prinsipielle spørsmål forslaget reiser, og en vurdering av både positive og negative virkninger av tiltaket, og hvem som blir berørte av endringen. Etter Norges Bondelags vurdering vil skade på menneskers liv og helse tross alt være mer alvorlig enn skade på naturen. Forslaget vil innebære en betydelig straffeskjerpelse, og også senking av skyldkravet for handlinger som kan medføre 5 års fengsel. Forslaget legger opp til å innskrenke rettsvernet i denne typen saker. Argumentet om spennet i strafferammene er etter deres vurdering ikke relevant. Norges Bondelag viser også til muligheten til å reagere med erstatningskrav (refusjonskrav) for offentliges utgifter til opprydning av sterkt forurenset grunn. Norges Bondelag mener forslaget bærer preg av at hovedhensikten er å gjøre det enklere for påtalemyndigheten å oppnå domfellelse i saker om miljøkriminalitet. Dette vil etter deres syn innebære en meget lav terskel for å dømmes for alvorlig miljøkriminalitet. Forslaget vil medføre en stor utvidelse av straffansvaret. Det påpekes at det ikke er drøftet hva det faktisk innebærer å senke skyldkravet.

Norges Miljøvernforbund støtter forslaget. Norges Miljøvernforbund er enig med departementet i at det vil være i tråd med lovens formål å innlemme skade på miljø i femårsstraffalternativet. Norges Miljøvernforbund mener det høyeste straffalternativet i forurensningsloven i likhet med generalklausulen i straffeloven bør være anvendelig ved overtredelser til skade på miljø. De ber om at departementet sørger for at de nye straffebestemmelsene også blir anvendelig for å bekjempe miljøkriminalitet utført av oppdrettsindustrien.

Norges Skogeierforbund mener det er viktige prinsipielle spørsmål som ikke er tilstrekkelig drøftet i høringsnotatet og viser til Norges Bondelag sin uttalelse, som de gir full støtte til. Norges skogeierforbund mener det er spesielt viktig med en grundig drøftelse rundt spørsmålet om skade på natur skal anses for å være like alvorlig som skade på et menneske. Forslaget om å senke skyldkravet og utvide straffeansvaret kan få store konsekvenser som ikke er belyst. Norges skogeierforbund mener forslaget vil medføre en stor

utvidelse av straffansvaret, og at endringen vil gi rom for domfellelser der en grunneier har opptrådt aktsomt og hensynsfullt, men vært uheldig.

NHO og Norsk Industri er negative til høringsforslaget. Etter deres syn er de eksisterende straffehjemlene tilstrekkelige til å opprettholde en allmennpreventiv og individualpreventiv virkning i saker om miljøkriminalitet. De kan ikke se at det er trukket frem konkrete eksempler fra tidligere straffesaker som viser behov for strengere straffehjemler. Selv om miljølovgivningen skal ivareta viktige samfunnsmessige formål, er deres hovedsyn at straffeutmålingen kan utvikles i tråd med behovet for samfunnsbeskyttelse innenfor de eksisterende hjemlene. Lovgivers beslutning i forurensningsloven om å skille mellom overtredelser som har voldt fare for menneskers liv eller helse på den ene side, og overtredelser som medfører fare for skade på miljøet i form av voldt fare for alvorlig eller irreversibel skade på biologisk mangfold på den andre, bør opprettholdes.

Riksadvokaten er enig i at miljøskade bør kunne kvalifisere for bruk av den skjerpede strafferamme i forurensningsloven § 78 andre ledd, andre straffalternativ, og slutter seg i det vesentlige til begrunnelsen i høringsnotatet. Det bemerkes særlig at forslaget tilrettelegger for at påtalemyndigheten kan avstemme straffereaksjon etter alvorligheten i ulike typer overtredelser, noe som anses hensiktsmessig.

ØKOKRIM støtter forslaget. Forslaget tilrettelegger for at påtalemyndigheten kan avstemme straffereaksjon etter alvorlighet i ulike typer overtredelser, noe som anses hensiktsmessig. En høyning av strafferammen vil være i samsvar med utviklingen på miljøstraffområdet de senere årene, ved at en rekke miljølover har fått betydelige straffeskjerpelser. *ØKOKRIM* er ikke kjent med at generalklausulen i straffeloven noen gang er brukt i alvorlige forurensingssaker. Det skyldes at det skal svært alvorlig forurensning til før denne bestemmelsen kommer til anvendelse. Terskelen for å bruke strl. § 240 blir så høy at bestemmelsen mister sin praktiske anvendelse, med mindre vi får miljøkatastrofer av langt større omfang enn for eksempel «Full City»-forliset ved Såstein utenfor Langesund i 2009 (RG 2011 s. 680). Påtalemyndighetens reelle valg ved påtaleavgjørelse i alvorlige forurensingssaker ved stor skade på naturen er kun to års strafferamme. Det mener *ØKOKRIM* er for lavt. Forurensningskriminalitet kan i mange tilfeller være alvorlig og med betydelig vinning til følge. Eksempelvis om ansatte i bedrift bevisst velger å slippe ut kjemikalier i en elv for å slippe å levere og betale for kjemikalierne

til et avfallsmottak, og det fører til fiskedød og annen skade på naturen. Det er særlig hensynet til allmennprevensjon som begrunner hvorfor lovgivningen er sanksjonert med straff. For at straffen skal kunne ha en preventiv effekt, er det en forutsetning at straffansvaret oppleves som en reell trussel. Det kan i tillegg være mulig å oppnå betydelig økonomisk gevinst ved å bryte forurensningsloven. Videre er det slik at strafferammene som settes for ulike typer lovbrudd, sier noe om samfunnets syn på straffverdigheten av lovbruddet. Det er viktig at hevingen av strafferammen også gjelder – slik det fremgår av forslaget – ved fare for forurensning. Alvorlig fare for alvorlig eller irreversibel skade kan f.eks. foreligge hvor nødvendig og pliktig vedlikehold/tilsyn med en oljetank eller tank med giftige kjemikalier unnlates eller neglisjeres. Det er da praktisk viktig at faren og skadepotensialet ved slike unnlatelser gir grunnlag for å anvende 5 års alternativet, selv om det ikke har funnet sted en forurensning når unnlatelsen oppdages. Det er faren for alvorlig eller irreversibel skade som blant annet begrunner straff, ikke om forurensningen har skjedd eller materialisert seg.

4.5.4 Departementets vurdering

Departementet mener det høyeste straffalternativet i forurensningsloven i likhet med generalklausulen i straffeloven bør være anvendelig ved overtredelser som kan medføre skade på miljø. Departementet mener det er gode grunner for å opprettholde forslaget.

Gjennom generalklausulen i straffeloven har lovgiver allerede gitt uttrykk for at også alvorlige skader på miljø har høy straffverdighet. At strafferammen på 5 år i forurensningsloven skal kunne anvendes ved fare for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet stemmer også godt overens med foreslått skjerpning av strafferamme i naturmangfoldloven til 5 år. Skillet i forurensningsloven mellom overtredelser som har voldt fare for menneskers liv eller helse og overtredelser som medfører fare for skade på miljøet fremstår utdatert, ettersom vekten på miljøverdier har økt i samfunnet og det har skjedd en utvikling i synet på behov for strenge reaksjoner i saker om miljøkriminalitet. Departementet er enig i uttalelsene fra *ØKOKRIM* om at forslaget vil være i samsvar med utviklingen på miljøstraffområdet de senere årene. Det er som *ØKOKRIM* sier særlig allmennprevensjon som begrunner hvorfor lovgivningen er sanksjonert med straff. Departementet mener det vil bidra til effektiv allmenn-

prevensjon på forurensningsområdet at øverste strafferammen i forurensningsloven også kan anvendes i miljøskadesakene. Argumentene for å endre vilkårene for bruk av den øverste strafferammen gjør seg like fullt gjeldende selv om man skulle lykkes med å redusere antallet overtredelser av forurensningsloven gjennom bruk av overtredelsesgebyr. De mest alvorlige sakene, og spesielt de hvor den øverste strafferammen kan være aktuell, vil fremdeles politianmeldes, og ikke være aktuelle for overtredelsesgebyr.

ØKOKRIM, som i praksis arbeider med de mest alvorlige straffesakene innen miljø, har fremholdt at det er et behov for å endre hjemmelen så påtalemyndigheten bedre kan avstemme straffereaksjon etter alvorligheten, og har også nevnt noen eksempler på saker i sin høringsuttalelse. Riksadvokaten har også uttrykt at det er hensiktsmessig. Departementet legger derfor til grunn at det er et reelt behov for endringen.

Enkelte høringsuttalelser uttaler at forslaget medfører senkning av skyldkrav og uttaler bekymring over strengere aktsomhetskrav. Departementet vil klargjøre at uaktsomme overtredelser av forurensningsloven allerede er straffbart etter forurensningsloven § 78. Lovendringsforslaget innebærer ingen endringer i eller senkning av skyldkrav. Forslaget innebærer heller ikke noen senkning av terskel for å kunne dømmes for alvorlig miljøkriminalitet. Forslaget medfører kun at det kan gis strengere straff også i miljøskadesakene.

Kystverket foreslår å gå over til modellen som er brukt i naturmangfoldlovens straffebestemmelse. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig å endre på hele systematikken for straffebestemmelsene i forurensningsloven nå. Det vil innebære en mer omfattende revisjon av straffebestemmelsene enn det som har vært målet for lovarbeidet her.

Å trekke grensen mellom første og andre straffalternativ i bestemmelsens annet ledd vil bero på et skjønn og grensen bør trekkes opp i praksis. Departementet mener tredelingen av strafferammen i forurensningsloven bør videreføres, andre straffalternativ i nytt annet punktum er ment å være et skjerpet straffalternativ. Departementet har vurdert at det er alvorlig eller irreversibel skade på biologisk mangfold som har så høy straffverdighet at den øverste strafferammen bør kunne anvendes. Begrepene som brukes er innarbeidede begreper i naturmangfoldloven.

Med den systematikken som er i forurensningsloven, så er de forhøyede straffalternativene knyttet til skadefølger, og ikke til skyld. Grad av skyld vil som ellers være relevant moment i straff-

utmålingen, og det presiseres i merknadene til bestemmelsen.

4.6 Øvrige lovendringsforslag

4.6.1 Oppheving av kravet til påtalebegjæring etter forurensningsloven

4.6.1.1 Gjeldende rett og endringsforslag

I forurensningsloven § 78 siste ledd og § 79 siste ledd bestemmes det at påtale bare skal skje etter begjæring fra forurensningsmyndigheten når en overtredelse bare har ført til ubetydelig forurensning, fare for ubetydelig forurensning eller ubetydelig skade eller ulempe.

Bakgrunnen for at leddene ble tatt inn i forurensningslovens straffebestemmelser var at straffeloven den gang fastsatte ubetinget offentlig påtale med mindre noe annet var bestemt, jf. § 77 i straffeloven av 1902. Regelen i § 77 i straffeloven av 1902 er blitt erstattet av regelen i straffeprosessloven § 62 a, som fastslår at for overtredelse av straffebud med en strafferamme på 2 år eller lavere kan påtale unnlates hvis ikke allmenne hensyn tilsier påtale. Det er dermed ikke behov for kravet om påtalebegjæring i forurensningsloven § 78 og § 79 siste ledd lenger.

Departementet foreslår å oppheve kravet til påtalebegjæring i forurensningsloven § 78 siste ledd og § 79 siste ledd.

4.6.1.2 Høringsinstansenes syn

Forslaget har ikke vært på alminnelig høring, men i forbindelse med høringen av de andre endringsforslagene i straffebestemmelsen i forurensningsloven har enkelte uttalt seg om dette leddet.

Kystverket mener også man bør vurdere å fjerne kravet til påtalebegjæring i §§ 78 og 79 siste ledd.

Politidirektoratet støtter forslaget om å fjerne kravet til påtalebegjæring fra forurensningsmyndigheten i forurensningsloven §§ 78 og 79 siste ledd. Politidirektoratet tilføyer at tilsvarende krav ikke finnes i produktkontrollloven eller naturmangfoldloven, og at kravet til påtalebegjæring også er tatt bort i straffeloven av 2005.

Vest politidistrikt foreslår å oppheve forurensningsloven § 78 siste ledd og § 79 siste ledd. Vest politidistrikt uttaler at det ikke lengre er behov for å gjøre straffeansvaret betinget av forurensningsmyndighetens påtalebegjæring i disse sakene.

En stor andel av sakene som faller under bestemmelsens siste ledd er forholdsvis kurante

saker, som sjelden nødvendiggjør forurensningsmyndighetens fagkompetanse, og det fremstår derfor unødvendig å forelegge forurensningsmyndigheten disse sakene. Erfaringsmessig har det ofte tatt forholdsvis lang tid før forurensningsmyndighetens uttalelse om påtalespørsmålet foreligger. Saker i nedre sjikt av ulovlig forurensning og avfall ligger dessuten ofte til rette for såkalte skrankeforelegg, som er raske forelegg på bakgrunn av begrenset etterforskning, ofte utført av patruljen som rykket ut. Systemet med påtalebegjæring er i dag til hinder for dette.

Politiet har uansett anledning til å forelegge sak for uttalelse fra forurensningsmyndighetene der dette anses nødvendig og hensiktsmessig, uten vilkåret om påtalebegjæring. Det foreligger ingen tungtveiende grunner mot å oppheve forurensningsloven §§ 78 og 79 siste ledd.

4.6.1.3 Departementets vurdering

Departementet mener det ikke lenger er behov for kravet om påtalebegjæring i forurensningsloven §§ 78 og 79 siste ledd. Departementet anser

ny høring om dette som åpenbart unødvendig. Endringer i straffeprosesslovgivningen gjør at begrunnelsen for kravet om påtalebegjæring faller bort, og bestemmelsen anses derfor som unødvendig. Departementet kan ikke se at det er noen grunner som taler mot å oppheve kravet til påtalebegjæring i §§ 78 og 79 siste ledd.

4.6.2 Oppheving av produktkontrollovens straffebud ved brudd på taushetsplikt

Produktkontrollloven § 12 andre ledd gir hjemmel for straff ved brudd på taushetsplikten etter samme lovs § 11. Brudd på denne taushetsplikten kan også straffes etter straffeloven § 209 (vanlig overtredelse) og § 210 (grov overtredelse).

Departementet ser ikke behov for å opprettholde det særskilte straffebudet i produktkontrollloven ved siden av det alminnelige straffebudet i straffeloven, og foreslår derfor å oppheve det. Straff for brudd på taushetsplikten etter produktkontrollloven § 11 vil etter dette bare følge av straffeloven.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innføring av overtredelsesgebyr vil føre til at det blir mulig å sanksjonere en del lovbrudd som i dag ikke blir fulgt opp som følge av begrenset kapasitet i strafferettsapparatet. Sanksjonering av slike lovbrudd kan på kort sikt medføre økt arbeidsmengde for forvaltningen.

Hvis overtredelsesgebyr gir den ønskede preventive effekten, vil man imidlertid på lengre sikt oppnå administrative og økonomiske besparelser. Når aktørene i større grad etterlever regelverket av eget initiativ, vil dette redusere behovet for pålegg og annen oppfølging fra forurensnings-

myndighetenes og produktkontrollmyndighetenes side.

De alvorligste bruddene på forurensningsloven, naturmangfoldloven og produktkontrollloven vil fortsatt bli forfulgt i det ordinære straffesporet. Ressursbruken i disse sakene vil ikke bli berørt av nye regler om overtredelsesgebyr.

Heving av strafferammene i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven vil etter departementets vurdering ikke ha vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser for det offentlige.

6 Departementets merknader til de enkelte bestemmelsene

Til produktkontrollloven § 12

Det vises til nærmere beskrivelse av endringsforslaget i punkt 4.3.

Hevingen av strafferammen er ment å føre til en økning av det generelle straffutmålingsnivået. Når strafferammen økes, forventer departementet også at det gir et tydelig signal om høyere straffverdighet av overtredelser mot produktkontrollloven og at det er naturlig at dette inngår som et viktig moment i politiets prioriteringer.

Foreldelsesfristen er 5 år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav b).

Til produktkontrollloven ny § 12 a

Det vises til nærmere beskrivelse av endringsforslaget i punkt 4.1.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanktion, jf. forvaltningsloven § 43, og anses som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen.

Bruk av overtredelsesgebyr forutsetter at det har skjedd en overtredelse innenfor en av de kategoriene som er listet opp, og at det er gitt forskrift om at overtredelsesgebyr kan ilegges.

Avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges eller ikke, skjer etter en samlet vurdering av en rekke hensyn. Forvaltningsloven §§ 44 og 46 angir en rekke hensyn som man kan ta hensyn til ved utmåling av overtredelsesgebyr (fysiske personer) samt ved avgjørelsen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr og ved utmåling av gebyret (foretak). Departementet mener at de hensynene som angis her er egnet, både som retningslinje for å avgjøre om overtredelsesgebyr skal ilegges eller ikke og ved utmåling av eventuelt gebyr. Opplistingen er ikke uttømmende. Departementet peker særlig på at det kan være aktuelt å se hen til om den totale reaksjonen mot overtredelsen fremstår som rimelig. Det vil også kunne være aktuelt å fremheve noen særskilte hensyn i forskrift for bestemte typer lovbrudd. En avgjørelse om å ilegge overtredelsesgebyr vil være et enkeltvedtak, som betyr at en må følge

saksbehandlingsreglene etter forvaltningsloven om blant annet forhåndsvarsel, partsinnsyn, begrunnelse og klagerett. Bestemmelsen utfylles av kapittel IX i forvaltningsloven, som inneholder generelle regler om administrative sanksjoner som skal gjelde på tvers av ulike forvaltningsområder.

Foretaksbegrepet og skyldkravet for foretak i forvaltningsloven § 46 første ledd gjelder.

Hvis det er hjemmel både for overtredelsesgebyr og straff, må forvaltningen velge «spor». Samme forhold kan ikke forfølges både med overtredelsesgebyr i forvaltningen og med straff i det ordinære straffesporet, med mindre det faller innenfor rammene for tillatt parallell forfølgning. Departementet viser for øvrig til redegjørelsen i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 4.5. Politianmeldelse er bedre egnet enn overtredelsesgebyr ved brudd på flere ulike regelverk, når det er grunn til å anta at viktige beviser kun kan skaffes ved tvangsmiddelbruk og når sakens alvor tilsier det. Dersom forurensningsmyndigheten har grunn til å anta at både straff og overtredelsesgebyr kan være aktuell reaksjon mot samme forhold, må forurensningsmyndigheten i samråd med påtalemyndigheten avklare hvordan forholdet skal forfølges, jf. samordningsplikten i forvaltningsloven § 47.

Det bør utarbeides retningslinjer og veileder for bruk av hjemmelen til å ilegge overtredelsesgebyr, for å sikre ensartet praksis.

Til forurensningsloven § 78 første ledd og annet ledd første punktum

Det vises til nærmere beskrivelse av endringsforslaget i punkt 4.3.

Hevingen av strafferammen er ment å føre til en økning av det generelle straffutmålingsnivået. Når strafferammen økes, forventer departementet også at det gir et tydelig signal om høyere straffverdighet av overtredelser mot forurensningsloven og at det er naturlig at dette inngår som et viktig moment i politiets prioriteringer.

Foreldelsesfristen er 5 år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav b).

Til forurensningsloven § 78 annet ledd annet punktum

Det vises til nærmere beskrivelse av endringsforslaget i punkt 4.5.

Biologisk mangfold skal forstås i tråd med definisjonen i naturmangfoldloven § 3 bokstav c, og omfatter mangfoldet av økosystemer, arter og genetiske variasjoner innenfor artene, og de økologiske sammenhengene mellom disse komponentene. Hvorvidt overtredelsen har voldt fare for alvorlig eller irreversibel skade på biologisk mangfold, vil bero på en skjønnsmessig vurdering. Ved vurderingen er det naturlig å ta utgangspunkt i skadens omfang, om skaden er varig eller forbigående og om det biologiske mangfoldet som blir berørt er truet eller er verdifulle naturtyper. Det er av betydning om skaden gjør det vanskelig å nå eller opprettholde forvaltningsmålene for naturtyper, økosystemer og arter i naturmangfoldloven §§ 4 og 5. Dersom en art eller naturtype er sterkt truet, skal det mindre til for at skaden anses som alvorlig. Langvarige skader på truet eller sårbar natur vil som regel anses som alvorlige.

Ved å ramme fare for skade kommer bestemmelsen også til anvendelse der hvor forurensningen har funnet sted, men skaden ikke nødvendigvis har materialisert seg. For eksempel vil det være tilfelle der eventuelle skader som følge av forurensningen begrenses eller elimineres helt takket være inngrep fra utenforstående eller offentlige myndigheter. Det kan også være vanskelig å bevise i en straffesak at skaden er alvorlig eller irreversibel fordi skadevirkningene først vil materialisere seg over et lengre tidsrom. Det må imidlertid foreligge en konkret og aktuell fare for at straffalternativet i andre ledd annet punktum skal komme til anvendelse.

Graden av skyld vil som ellers ha betydning for straffutmålingen.

Til forurensningsloven § 79 første ledd

Det vises til nærmere beskrivelse av endringsforslaget i punkt 4.3.

Hevingen av strafferammen er ment å føre til en økning av det generelle straffutmålingsnivået. Når strafferammen økes, forventer departementet også at det gir et tydelig signal om høyere straffverdighet av overtredelser mot forurensningsloven og at det er naturlig at dette inngår som et viktig moment i politiets prioriteringer.

Til forurensningsloven ny § 80

Det vises til nærmere beskrivelse av endringsforslaget i punkt 4.1.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon, jf. forvaltningsloven § 43, og anses som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon.

Bruk av overtredelsesgebyr forutsetter at det har skjedd en overtredelse innenfor en av de kategoriene som er listet opp, og at det er gitt forskrift om at overtredelsesgebyr kan ilegges.

Avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges eller ikke, skjer etter en samlet vurdering av en rekke hensyn. Forvaltningsloven §§ 44 og 46 angir en rekke hensyn som man kan ta hensyn til ved utmåling av overtredelsesgebyr (fysiske personer) samt ved avgjørelsen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr og ved utmåling av gebyret (foretak). Departementet mener at de hensynene som angis her er egnet, både som retningslinje for å avgjøre om overtredelsesgebyr skal ilegges eller ikke og ved utmåling av eventuelt gebyr. Opplistingen er ikke uttømmende. Departementet peker særlig på at det kan være aktuelt å se hen til om den totale reaksjonen mot overtredelsen fremstår som rimelig. En avgjørelse om å ilegge overtredelsesgebyr vil være et enkeltvedtak, som betyr at en må følge saksbehandlingsreglene etter forvaltningsloven om blant annet forhåndsvarsel, partsinnsyn, begrunnelse og klagerett. Bestemmelsen utfylles av kapittel IX i forvaltningsloven, som inneholder generelle regler om administrative sanksjoner som skal gjelde på tvers av ulike forvaltningsområder.

Foretaksbegrepet og skyldkravet for foretak i forvaltningsloven § 46 første ledd gjelder.

Hvis det er hjemmel både for overtredelsesgebyr og straff, må forvaltningen velge «spor». Samme forhold kan ikke forfølges både med overtredelsesgebyr i forvaltningen og med straff i det ordinære straffespetet, med mindre det faller innenfor rammene for tillatt parallell forfølging. Departementet viser for øvrig til redegjørelsen i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 4.5. Politianmeldelse er bedre egnet enn overtredelsesgebyr ved brudd på flere ulike regelverk, når det er grunn til å anta at viktige beviser kun kan skaffes ved tvangsmiddelbruk og når sakens alvor tilsier det. Dersom forurensningsmyndigheten har grunn til å anta at både straff og overtredelsesgebyr kan være aktuell reaksjon mot samme forhold, må forurensningsmyndigheten i samråd med påtalemyndigheten avklare hvordan forholdet skal forfølges, jf. samordningsplikten i forvaltningsloven § 47.

Det bør utarbeides retningslinjer og veileder for bruk av hjemmelen til å ilegge overtredelsesgebyr, for å sikre ensartet praksis.

Til straffeprosessloven § 67 annet ledd bokstav c)

Det vises til nærmere beskrivelse av endringsforslaget i punkt 4.4.

Bestemmelsen klargjør hva som skal ligge under politiets påtalekompetanse.

Til svalbardmiljøloven § 99

Det vises til nærmere beskrivelse av endringsforslaget i punkt 4.3.

Det er unike miljøverdier på Svalbard, og miljøregelverket bør være minst like strengt på Svalbard som på fastlandet. Strafferammen i svalbardmiljøloven må derfor følge rettsutviklingen på fastlandet. De særskilte forholdene på Svalbard med store avstander og folketomme områder gjør at det kan være tilfeldig om en overtredelse blir oppdaget og møtt med straffereaksjoner. Det er derfor av stor allmennpreventiv betydning at reaksjonen er merkbar. Modellen med at det gjelder den samme strafferammen for alle former for miljøkriminalitet videreføres.

Til naturmangfoldloven § 74

Det vises til nærmere beskrivelse av endringsforslaget i punkt 4.2.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon, jf. forvaltningsloven § 43 og anses som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen. Endringen fra miljøerstatning til overtredelsesgebyr klargjør dermed både hva som er formålet med bestemmelsen og hvilke rammer forvaltningen må forholde seg til ved bruk av bestemmelsen.

En avgjørelse om å ilegge overtredelsesgebyr vil være et enkeltvedtak, som betyr at man må følge saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven om blant annet forhåndsvarsel, partsinnsyn, begrunnelse og klagerett. Bestemmelsen om overtredelsesgebyr utfylles også av forvaltningsloven kapittel IX, som inneholder generelle regler om administrative sanksjoner som gjelder på tvers av ulike forvaltningsområder.

Det følger av bestemmelsens første ledd at myndigheten etter loven kan ilegge overtredelsesgebyr til den som overtrer § 6, § 15 første og annet ledd, § 17 fjerde ledd første punktum, § 17 a annet og tredje ledd, § 22, § 24 første ledd, § 25, § 26, § 27 annet ledd, § 28, § 29 første og fjerde

ledd, § 30 første og annet ledd, § 31 annet ledd annet punktum, § 34, § 35 annet ledd, § 36 annet ledd, § 37 tredje ledd, § 38 annet punktum, § 39 femte ledd, § 44 annet ledd, § 45 første og annet ledd, § 54 første til fjerde punktum, § 55 første ledd, § 58 første ledd, § 59 første og sjette ledd, § 60 første ledd, § 61, § 63 annet ledd første punktum og § 66.

Overtredelse av aktsomhetsbestemmelsene i naturmangfoldloven § 6 og § 28 første ledd er ikke straffbart, og departementet mener at det er viktig å kunne reagere med overtredelsesgebyr ved overtredelse av disse bestemmelsene. De to vedtakene som er truffet om miljøerstatning, gjaldt overtredelse av § 6, jf. § 53 første ledd (uaktsom hogst av kalklindeskog og uaktsom hogst av hule eiker). Aktsomhetsbestemmelsen i § 53 første ledd viser til § 6 og listes derfor ikke opp særskilt i bestemmelsen.

Av annet ledd fremgår det at overtredelsesgebyr også kan ilegges den som overtrer bestemmelser i forskrifter eller plikter som følger av individuelle avgjørelser gitt med hjemmel i noen av bestemmelsene nevnt i første ledd, samt bestemmelser i forskrifter eller plikter som følger av individuelle avgjørelser som nevnt i § 77 første punktum.

Brudd på plikter som følger av individuelle avgjørelser kan typisk være brudd på vilkår knyttet til tillatelser. Departementet bemerker at det er viktig å reagere mot brudd på vilkår og at slike brudd ofte ikke vil være så alvorlige at de blir anmeldt. Overtredelsesgebyr vil derfor være et egnet virkemiddel. Presiseringen medfører ikke at naturmangfoldloven § 75 skal tolkes innskrenkende, selv om tilsvarende presisering ikke er gjort der.

Overtredelsesgebyr *kan* ilegges ved overtredelse av nevnte bestemmelser. Avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges eller ikke, skjer etter en samlet vurdering av en rekke hensyn. Departementet vurderer at momentene i forvaltningsloven § 44 tredje ledd, som gjelder utmåling av overtredelsesgebyr overfor fysiske personer, også er egnet ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges eller ikke.

Opplistingen i forvaltningsloven § 44 tredje ledd er ikke uttømmende. Departementet peker særlig på at det kan være aktuelt å se hen til at den totale reaksjonen mot overtredelsen fremstår som rimelig. Departementet bemerker at «overtredelsens omfang og virkninger» kan omfatte både omfanget av selve overtredelsen og omfanget av en eventuell skade på naturen. Ved vurderingen av dette hensynet må man også se hen til verdien

av den naturen som er skadet eller kunne ha blitt skadet ved overtredelsen og varigheten av en eventuell skade.

Vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges overfor foretak, reguleres av forvaltningsloven § 46 annet ledd. De samme momentene gjelder ved utmåling av gebyret. Reguleringen av skyldkravet for foretak og definisjonen av foretak i forvaltningsloven § 46 første ledd gjelder tilsvarende.

I henhold til fjerde ledd kan Kongen gi forskrift med nærmere regler om utmåling av overtredelsesgebyr. Slik forskrift skal også fastsette øvre rammer for individuelt utmålte overtredelsesgebyrer, jf. forvaltningsloven § 44 annet ledd.

Klima- og miljødepartementet er myndighet etter bestemmelsen om miljøerstatning og vil også være myndighet etter ny bestemmelse om overtredelsesgebyr. Myndigheten er delegert til Miljødirektoratet. Det kan være aktuelt å delegere myndigheten videre til fylkesmennene. Ved overtredelse av noen bestemmelser, som for eksempel meldeplikt, kan det også være aktuelt å delegere myndighet til kommunene. Naturmangfoldloven § 62 annet ledd annet punktum åpner for at myndighet kan delegeres til kommunen. En slik delegering må knyttes til bestemte bestemmelser i loven eller forskrift med hjemmel i loven. En eventuell delegering vil ikke medføre at myndigheten overføres fra Klima- og miljødepartementet.

Til naturmangfoldloven § 75

Det vises til nærmere beskrivelse av endringsforslaget i punkt 4.3.

Heving av strafferammen er ment å føre til en økning av det generelle straffutmålingsnivået. Når strafferammen økes, forventer departementet også at det gir et tydelig signal om hvor alvorlig og straffverdig overtredelser av naturmangfoldloven anses å være og at det er naturlig at dette inngår som et viktig moment i politiets prioriteringer.

Endringen i naturmangfoldloven § 75 andre ledd medfører at foreldelsesfristen endres fra 5 år til 10 år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav c. Endringen har ingen betydning for påtalekompetansen.

Heving av strafferammen til 5 år vil gi tilgang på noen flere straffeprosessuelle tvangsmidler, som teknisk sporing av kjøretøy jf. straffeprosessloven § 202 b og annen kontroll av kommunikasjonsanlegg, jf. straffeprosessloven § 216 b første ledd bokstav a.

Klima- og miljødepartementet

til r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven mv. (innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammer).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven mv. (innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammer) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven mv. (innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammer)

I

I lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester gjøres følgende endringer:

§ 12 skal lyde:

§ 12 *Straffansvar.*

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, eller som bryter vilkår fastsatt med hjemmel i § 7, straffes med bøter, fengsel i inntil 1 år eller begge deler, så fremt ikke strengere straffebestemmelse kommer til anvendelse.

Har overtredelsen voldt fare for menneskers liv eller helbred, stor skade eller ulempe på miljøet, eller det for øvrig foreligger særdeles skjerpende omstendigheter, kan fengsel inntil 3 år anvendes, så fremt ikke strengere straffebestemmelse kommer til anvendelse.

Første og andre ledd gjelder ikke overtredelse av §§ 9, 10 og 11 femte ledd. Overtredelse av § 3 straffes bare dersom den skjer forsettlig eller ved grov uaktsomhet.

Ny § 12 a skal lyde:

§ 12 a *Overtredelsesgebyr.*

Kongen kan gi forskrift om ileggelse av overtredelsesgebyr til den som:

- overtrer aktsomhet- og tiltakspunkt i § 3 første ledd
- overtrer aktsomhet- og tiltakspunkt i § 3 andre ledd første punktum
- overtrer informasjonsplikt i § 3 femte ledd
- overtrer substitusjonsplikt i § 3 a
- overtrer forskrifter eller enkeltvedtak etter § 4 eller § 4a
- overtrer plikt i § 5 a
- overtrer forbud etter § 6
- overtrer vedtak etter § 6 a
- overtrer meldeplikt i eller etter § 6 b.

Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser.

Kongen kan gi forskrift om utmålingen av overtredelsesgebyr.

Adgangen til å legge overtredelsesgebyr foreligger 2 år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen avbrytes ved at det gis forhåndsvarsel eller fattes vedtak om overtredelsesgebyr.

II

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

§ 78 skal lyde:

§ 78 (*straffansvar for forurensning*)

Med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler straffes den som forsettlig eller uaktsomt

- har, gjør eller setter i verk noe som kan forurense i strid med denne lov eller forskrifter i medhold av loven
- unnlater å treffe tiltak som han er pliktig til etter §§ 7 og 40, etter forskrift i medhold av loven, etter vilkår i enkelttillatelse etter § 11, vilkår i godkjent beredskapsplan etter § 41, eller etter særskilt pålegg i medhold av denne lov
- unnlater å gi melding etter §§ 19 eller 20 eller å legge fram beredskapsplan etter § 41
- unnlater å etterkomme forurensningsmyndighetens pålegg etter §§ 49-51.

Har overtredelsen voldt fare for stor skade eller ulempe, eller det forøvrig foreligger skjerpende omstendigheter, kan fengsel inntil 3 år anvendes. *Dersom overtredelsen har voldt fare for alvorlig eller irreversibel skade på biologisk mangfold, eller fare for menneskers liv eller helbred, kan fengsel inntil 5 år anvendes.*

§ 79 første ledd skal lyde:

Med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler straffes den som forsettlig eller uaktsomt

- etterlater eller tømmer samlet avfall, større kasserte gjenstander eller spesialavfall, slik at det kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet

- b) unnlater å etterkomme pålegg om tiltak mot avfall etter § 37

§ 79 fjerde ledd oppheves.

Ny § 80 skal lyde:

§ 80 (*overtredelsesgebyr*)

Forurensningsmyndigheten kan gi forskrift om ilegging av overtredelsesgebyr til den som

- a) har, gjør eller setter i verk noe som kan forurense i strid med denne lov eller forskrifter i medhold av loven
- b) overtrer tiltakspålegg etter § 7 andre ledd eller pålegg etter § 7 fjerde ledd
- c) overtrer vilkår i forskrift etter § 9 første ledd eller tillatelse etter § 11 første ledd jf. § 16
- d) driver virksomhet uten tillatelse i strid med forskrift etter § 11 tredje ledd
- e) overtrer meldingsplikt etter § 20 første ledd andre punktum eller tredje ledd første punktum eller forskrift etter § 20 fjerde ledd
- f) overtrer tiltakspålegg etter § 20 første ledd første punktum eller pålegg etter § 20 andre ledd
- g) overtrer forskrift etter § 24 tredje ledd
- h) overtrer forbud i § 28 første ledd eller plikt etter § 28 tredje ledd
- i) overtrer § 29 første ledd første punktum
- j) overtrer forbud i § 30 tredje ledd andre punktum, eller forskrift etter § 30 andre eller tredje ledd
- k) overtrer forskrift eller enkeltvedtak etter § 31 andre ledd
- l) forsøker å overtre bestemmelser om grensekryssende forsendelse av avfall i forskrift etter §§ 31 til 32
- m) overtrer plikt i § 32 første ledd første punktum
- n) overtrer forskrift etter § 32 a første ledd
- o) overtrer forskrift eller enkeltvedtak etter § 33 første ledd
- p) overtrer plikt i § 35 første eller tredje ledd eller pålegg etter § 35 fjerde ledd
- q) overtrer varslingsplikt i § 39 første eller andre ledd eller forskrift etter § 39 tredje ledd, når vedkommende er den ansvarlige for forurensningen,
- r) overtrer beredskapsplikt i § 40 første ledd eller forskrift eller enkeltvedtak etter § 40 andre ledd
- s) overtrer forskrift etter § 52 b.

Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser.

Forurensningsmyndigheten kan gi forskrift om utmålingen av overtredelsesgebyr.

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreligger 2 år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen avbrytes ved at det gis forhåndsvarsel eller fattes vedtak om overtredelsesgebyr.

III

I lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker skal § 67 andre ledd bokstav c lyde:

- c) overtredelse av militær straffelov § 34 annet ledd annet straffalternativ, jf. tredje ledd, lov om toll og vareførsel § 16-7, skatteforvaltningsloven §§ 14-12 og 14-13, utlendingsloven § 108 tredje ledd, jf. sjette ledd, regnskapsloven § 8-5 første ledd første og tredje punktum, jf. tredje ledd første punktum, bokføringsloven § 15 første ledd første og tredje punktum, jf. tredje ledd første punktum, alkoholloven § 10-1 annet ledd, arbeidsmiljøloven § 19-1 annet ledd, kystvaktloven § 36 annet ledd, viltloven § 56 første ledd annet punktum, lakse- og innlandsfiske- loven § 49 første ledd annet punktum, *forurensningsloven § 78 første ledd og § 79 tredje ledd, produktkontrollloven § 12 første ledd, svalbardmiljøloven § 99 første ledd første punktum* og transplantasjonslova § 23a.

IV

I lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard skal § 99 første ledd andre punktum lyde:

Er det inntrådt eller voldt fare for betydelig miljøskade, eller det for øvrig foreligger særdeles skjerpene omstendigheter, kan fengsel inntil 5 år anvendes.

V

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

§ 74 skal lyde:

§ 74 (*overtredelsesgebyr*)

Myndigheten etter loven kan ilegge overtredelsesgebyr til den som overtrer § 6, § 15 første og annet ledd, § 17 fjerde ledd første punktum, § 17 a annet og tredje ledd, § 22, § 24 første ledd, § 25, § 26, § 27 annet ledd, § 28, § 29 første og fjerde ledd, § 30 første og annet ledd, § 31 annet ledd annet punktum, § 34, § 35 annet ledd, § 36 annet ledd, § 37 tredje ledd, § 38 annet punktum, § 39 femte ledd, § 44 annet ledd, § 45 første og annet ledd, § 54 første til fjerde punktum, § 55 første ledd, § 58 første ledd, § 59 første og sjette ledd,

§ 60 første ledd, § 61, § 63 annet ledd første punktum og § 66.

Overtredelsesgebyr kan også ilegges den som overtrer

- a) bestemmelser i en forskrift gitt med hjemmel i noen av bestemmelsene nevnt i første ledd
- b) plikter som følger av individuelle avgjørelser gitt med hjemmel i noen av bestemmelsene nevnt i første ledd
- c) bestemmelser i en forskrift som nevnt i § 77 første punktum
- d) plikter som følger av individuelle avgjørelser som nevnt i § 77 første punktum.

Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser.

Kongen kan gi forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr.

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes 2 år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen avbrytes ved at det gis forhåndsvarsel eller fattes vedtak om overtredelsesgebyr.

§ 75 annet ledd skal lyde:

Grov overtredelse av første ledd straffes med *bøter* eller fengsel inntil *fem* år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, legges særlig vekt på om den har medført eller voldt fare for betydelig skade på naturmangfoldet, om skaden på naturmangfoldet må anses uopprettelig, graden av skyld, og om overtrederen har truffet forebyggende eller avbøtende tiltak.

VI

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.
