



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Meld. St. 19

(2019–2020)

Melding til Stortinget

Miljøkriminalitet





DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Meld. St. 19

(2019–2020)

Melding til Stortinget

Miljøkriminalitet

Sammendrag

Regjeringen fremmer i denne stortingsmeldingen en helhetlig politikk for å styrke innsatsen mot miljøkriminalitet, både nasjonalt og internasjonalt.

Nasjonalt omhandler stortingsmeldingen naturkriminalitet (med unntak av fiskerikriminalitet), forurensningskriminalitet og kulturarvkriminalitet. Dette omfatter blant annet uttak av ressurser, tilførsel eller utslipp av skadelige elementer samt andre ødeleggende handlinger.

Internasjonalt er omtalen konsentrert om skogkriminalitet, miljøkriminalitet knyttet til ulovlig mineralutvinning, flora- og faunakriminalitet og kulturarvkriminalitet. Disse utgjør ikke en fullstendig liste over miljøkriminalitet internasjonalt, men utpeker seg som særlig alvorlige og aktuelle. De har også viktige fellestrekk, særlig at kriminaliteten er grenseoverskridende og at den har koblinger til annen organisert kriminalitet.

Miljøkriminalitet, både nasjonalt og internasjonalt, særpreges ved at den rammer samfunnets fellesgoder. Flere miljøkriminalitetsområder kjenne- tegnes også av at de lovstridige handlingene finner sted innenfor en virksomhet som i seg selv er lovlig og omfatter aktiviteter som etter sin art kan være både lovlige og ulovlige. De ulovlige forholdene er en belastning som kommer i tillegg til den belastningen som lovlig virksomhet utgjør. Miljøkriminalitet har videre lav oppdagelsesrisiko sammenlignet med mange andre former for kriminalitet, både fordi overtredelser av miljølovgivning ofte skjer i lite befolkede områder, konsekvensene av kriminaliteten kan vise seg et annet sted og lenge etter at overtredelsen fant sted og fordi overtredelsene ikke har noen fornærmet i tradisjonell forstand. Miljøkriminaliteten særpreges videre av at den i mange tilfeller er drevet av et ønske om økonomisk vinning. Den økonomiske vinningen kan bestå av direkte inntekter, for eksempel ved salg av naturressurser, eller sparte utgifter til avfallshåndtering, sikkerhetstiltak mv. Slik kriminalitet kan være organisert, noe man særlig ser ved kriminalitet med koblinger til utlandet. Samtidig er det er stort spenn i aktører og motiver.

I større grad enn ved mye annen kriminalitet, er det derfor nødvendig å bekjempe miljøkrimina-

litet med hele spekteret av tiltak. Verdien som rammes av miljøkriminalitet, lav oppdagelsesrisiko og muligheter for økonomisk vinning, gjør at allmennprevensjon er særlig viktig på miljøkriminalitetsfeltet. Samtidig er det svært viktig med et velfungerende tilsyn og med aktiv forebygging i form av blant annet informasjon og holdningsskape- pende aktiviteter.

Nasjonalt foreslår meldingen å styrke den strafferettslige forfølgningen av miljøkriminalitet. Dette gjøres ved å styrke anmeldelsespraksis, vur- dere å heve strafferammer og arbeide for økt bruk av inndraging. Formålet er å styrke den all- mennpreventive effekten. For mindre alvorlige forhold, ønsker regjeringen å styrke den adminis- trative håndhevingen ved blant annet å supplere hjemler for administrative reaksjoner. Det er også aktuelt å styrke bruken av allerede eksisterende administrative hjemler på noen områder. Meldin- gen foreslår også å styrke tilsyn ved økt innsats på utvalgte områder. Det fremgår blant annet av det er behov for et styrket forurensningstilsyn. Sam- arbeidet med andre tilsynsmyndigheter, Toll- etaten og politi skal også styrkes. Tiltak for å fore- bygge miljøkriminalitet er svært viktig og meldin- gen fremmer en rekke tiltak knyttet til informa- sjon og holdningsskapende arbeid.

Internasjonalt vil regjeringen styrke interna- sjonal rettsutvikling og samarbeid i internasjonale og regionale organisasjoner, samt bygge kapasitet i utviklingsland innenfor politi, påtalemyndighet og domstoler. Regjeringen vil også forebygge mil- jøkriminalitet, blant annet ved å skape bevissthet og øke kunnskapsnivået om konsekvenser av mil- jøkriminalitet. Videre ønsker regjeringen å arbeide for å få miljøkriminalitet høyere på dags- orden i internasjonalt korrupsjonsarbeid og styrke arbeidet med å se koblinger mellom mil- jøkriminalitet og annen organisert kriminalitet.

Utvikling av digitale løsninger og økt bruk av innovativ teknologi for å avdekke og dokumentere miljøkriminalitet, er et viktig poeng i stortingsmel- dingen og er felles for alle miljøkriminalitetsområ- dene, både nasjonalt og internasjonalt.

Innhold

1	Begrunnelse, avgrensninger mv.	9	4.12	Ulovlige handlinger knyttet til genmodifiserte organismer	73
1.1	Hvorfor en stortingsmelding om miljøkriminalitet?	9			
1.2	Avgrensninger – hva som omhandles i stortingsmeldingen ..	11	5	Forurensningskriminalitet	77
1.3	Arbeidet med stortingsmeldingen	12	5.1	Innledning og oversikt	77
			5.2	Forurensning og straff	81
			5.3	Miljømyndighetenes tilsynsvirksomhet	90
2	Utvikling av miljøkriminalitetsfeltet	15	5.4	Ulovlig forurensning fra petroleumsvirksomheten til havs	99
2.1	Internasjonale og regionale miljøkonvensjoner	15	5.5	Ulovlig forurensning fra skip	101
2.2	Resolusjoner, deklarasjoner mv. ...	16	5.6	Ulovlig forurensning fra industri og annen landbasert virksomhet...	103
2.3	Internasjonal strafferett	16		Ulovlig håndtering av farlig avfall og radioaktivt avfall	107
2.4	EUs arbeid med overholdelse av miljøregelverk og miljøkriminalitet	16	5.7	Ulovlig håndtering av elektrisk og elektronisk avfall	109
2.5	Utvikling av regelverk og rettspraksis i Norge	17	5.8	Ulovlig grenseoverskridende forurensning	111
			5.9	Ulovlig eksport av avfall	115
3	Felles tiltak for å styrke innsatsen mot miljøkriminalitet nasjonalt	23	5.10	Særlig om ulovlig skipsopphugging	118
			5.11	Ulovlig import og omsetning av helse- og miljøfarlige kjemikalier og produkter	119
			5.12		
4	Naturkriminalitet	35	6	Kulturarvskriminalitet	127
4.1	Innledning og oversikt	35			
4.2	Ulovlig jakt, felling og annen avliving av vilt	37	7	Særlig om tiltak mot ulovlig handel inn og ut av Norge	141
4.2.1	Om regelverket og formålet med regelverket	37	7.1	Innledning og oversikt	141
4.2.2	Ulovlig jakt og annen avliving av vilt uten tillatelse	38	7.2	Samarbeid mellom Tolletaten og miljø- og kulturmyndighetene..	141
4.2.3	Ulovlig jaktutøvelse – lovbrudd under ellers lovlig jakt	41	7.3	Netthandel	142
4.3	Ulovlig fiske av anadrom laksefisk	43	7.4	Verdikjedesporing og sertifisering	145
4.4	Annet ulovlig uttak og skade av planter og dyr	46	7.5	Handelsavtaler	146
4.5	Overtredelser av CITES-forskriften	48	8	Internasjonal miljø- og kulturarvskriminalitet	149
4.6	Overtredelser av tømmerforskriften	51	8.1	Innledning og oversikt	149
4.7	Ulovlige fysiske naturinngrep og arealendringer i Norge	53	8.2	Internasjonal skogkriminalitet	150
4.8	Miljøkriminalitet innenfor vassdrags- og energisektoren	59	8.3	Internasjonal miljøkriminalitet knyttet til ulovlig gruvevirksomhet	155
4.9	Ulovlig motorferdsel i utmark	64	8.4	Internasjonal flora- og faunakriminalitet	157
4.10	Annen ulovlig ferdsel samt forstyrrelser av dyr	67	8.5	Internasjonal kulturarvskriminalitet	161
4.11	Ulovlig innførsel, omsetning og utsetting av fremmede organismer	70			

9	Tiltak for å bekjempe internasjonal miljø- og kulturarvkriminalitet	169	9.5	Arbeid i internasjonale og regionale organisasjoner	176
9.1	Innledning og oversikt	169	9.6	Sivilt samfunn	183
9.2	Utvikling av internasjonal og regional politikk	169	10	Økonomiske og administrative konsekvenser	187
9.3	Internasjonal og regional rettsutvikling mv.	171	Vedlegg		
9.4	Utviklingspolitiske virkemidler	172	1	Oversikt over regjeringens tiltak	188



Figur 1.1

Meld. St. 19

(2019–2020)

Melding til Stortinget

Miljøkriminalitet

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 22. april 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Begrunnelse, avgrensninger mv.

1.1 Hvorfor en stortingsmelding om miljøkriminalitet?

Regjeringen fremmer i denne meldingen en helhetlig politikk for å styrke innsatsen mot miljøkriminalitet nasjonalt og internasjonalt.

Det overordnede målet med meldingen er å presentere politikk, tiltak og virkemidler for å redusere den negative påvirkningen miljøkriminalitet har på klima og miljø. Tiltakene skal være effektive og forholdsmessige, samt virke avskrekken, når det er behov for det.

Dette er første gang det legges frem en melding for Stortinget om miljøkriminalitet. Et viktig formål med meldingen er derfor også å sette miljøkriminalitet på dagsorden og å bidra til økt kunnskap, forståelse og engasjement rundt miljøkriminalitet.

Stortingsmeldingen legger grunnlaget for et langsiktig oppfølgingsarbeid på tvers av ulike sektorer.

Miljøkriminalitet, både nasjonalt og internasjonalt, har mye felles med andre former for kriminalitet. Som annen kriminalitet, er miljøkriminalitet brudd på normer og verdier, som samfunnet har

ansett som så viktige at overtredelse av normen er sanksjonert med straff. Og som annen kriminalitet, har miljøkriminalitet negative konsekvenser for samfunnet – her i form av negative konsekvenser for naturmangfold, kulturmiljø og klima. Videre skjer bekjempelse av miljøkriminalitet, som annen kriminalitet, ved to hovedstrategier: forebyggende tiltak for å hindre kriminalitet samt administrativ og strafferettslig oppfølging av regelbrudd.

Det er imidlertid flere forhold som skiller miljøkriminalitet fra annen kriminalitet, og som gjør at regjeringen nå fremmer en stortingsmelding om denne formen for kriminalitet.

Annen kriminalitet rammer i stor grad personer eller virksomheter. Miljøkriminalitet rammer samfunnets fellesgoder. Fellesgodene miljø og natur anses etter Grunnloven som en menneskerettighet. Det følger av Grunnloven § 112 at enhver har rett til et miljø som sikrer helsen og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares.¹ Miljøkriminalitet ødelegger disse fellesgodene og innebærer at noen få beriker seg på bekostning av resten av samfunnet.

¹ Se nærmere om bestemmelsen i kapittel 2.5.

Flere miljøkriminalitetsområder kjennetegnes av at de lovstridige handlingene finner sted innenfor en virksomhet som i seg selv er lovlig og omfatter aktiviteter som etter sin art kan være både lovlige og ulovlige. Samfunnet har trukket grensen mellom det lovlige og det ulovlige, basert på hvor mye man antar at naturen tåler. De ulovlige forholdene er en belastning som kommer i tillegg til den belastningen som lovlig virksomhet utgjør. Miljøkriminalitet kan dermed svekke utredningsgrunnlaget og undergrave en bærekraftig forvaltning. Dette forsterkes av at miljøkriminalitet kan bestå av mindre forhold, som hver for seg ikke alltid får store konsekvenser, men som samlet og over tid kan få alvorlige negative virkninger for natur og miljø.

Fraværet av en fornærmet i tradisjonell forstand, medfører at miljøkriminalitet har lav oppdagelsesrisiko sammenlignet med mange andre former for kriminalitet. På andre kriminalitetsområder vil det gjennomgående være den som er fornærmet ved overtredelsen som gjør politiet oppmerksom på lovbruddet, og fornærmede vil stort sett kunne bidra i bevisføringen. Miljøet er avhengig av at samfunnet avdekker og følger opp overtredelser. Oppdagelsesrisikoen reduseres også av at overtredelser av miljølovgivning ofte skjer i lite befolkede områder, samt at konsekvensene av kriminaliteten kan vise seg et annet sted og lenge etter at overtredelsen fant sted.

Miljøkriminalitet særpreges videre av at den i mange tilfeller er drevet av et ønske om økonomisk vinning. Den økonomiske vinningen kan bestå av direkte inntekter, for eksempel ved salg av naturressurser, eller sparte utgifter til avfallshåndtering, sikkerhetstiltak mv. Slik kriminalitet kan være organisert, noe man særlig ser ved kriminalitet med koblinger til utlandet.

Samtidig er det et stort spenn i aktører og motiver. Overtredere som utelukkende er ute etter økonomisk vinning, vil gjerne vurdere om sannsynligheten for vinning er større enn risikoen for en følbar sanksjon. Andre overtredere aksepterer ikke regelverket eller ønsker å berike seg selv, men vil likevel avstå fra ulovligheter ved risiko for å bli oppdaget og å få en reaksjon. Atter andre overtredere har ikke gjort seg kjent med regelverket, men ønsker å opptre lovlydig og vil rette seg etter veiledning eller påpeking av plikt.

I større grad enn ved mye annen kriminalitet, er det derfor nødvendig å bekjempe miljøkriminalitet med hele spekteret av tiltak. Verdiene som rammes av miljøkriminalitet, lav oppdagelsesrisiko og muligheter for økonomisk vinning, gjør at allmennprevensjon er særlig viktig på miljøkrimi-

nalitetsfeltet. Samtidig er det svært viktig med et velfungerende tilsyn og med aktiv forebygging i form av blant annet informasjon og holdningsskappende aktiviteter.

I Norge har man de siste 30 årene bygget opp et omfattende og strengt miljøregelverk, en velfungerende miljøforvaltning og spisskompetanse på miljøkriminalitet i ØKOKRIM, som bistår politidistriktene. Korrupsjon er heller ikke et like stort problem i Norge, som i mange andre deler av verden. Høyesterett har de siste 20 årene bidratt sterkt til å fremheve betydningen av effektiv allmennprevensjon for å forbygge alvorlig miljøkriminalitet.

Selv om problemene med miljøkriminalitet i Norge derfor gjennomgående er mindre alvorlige enn i mange land med dårligere utviklede styresett, er det nødvendig å fortsatt satse på forebygging og bekjempelse av miljøkriminalitet, også i Norge. På mange områder er det også behov for styrket innsats. Norges naturverdier er ikke mindre sårbare enn naturverdiene i andre deler av verden. Miljøkriminalitet kan i mange tilfeller ha direkte konsekvenser for regjeringens mål i klima- og miljøpolitikken², ikke minst den samlede effekten av mange små lovbrudd.

På denne bakgrunn fremmer regjeringen en stortingsmelding for en helhetlig styrking av innsatsen mot miljøkriminalitet i Norge.

Globalt anses miljøkriminalitet å utgjøre den tredje største ulovlige økonomien, med en økt kostnadseffekt på 5–7 % årlig det siste tiåret.³ Miljøkriminalitet innebærer enorme kostnader for en stor mengde land på alle kontinenter, inkludert tap av inntekt for naturressurser, tap av skatteinntekter og fortolling.

I internasjonal sammenheng regnes organisert grenseoverskridende miljøkriminalitet å utgjøre en trussel mot flere av FNs bærekraftsmål, særlig mål 13 *Stoppe klimaendringene*, mål 14 *Liv under vann*, mål 15 *Liv på land* og mål 16 *Fred og rettferdighet*.

Det finnes en rekke internasjonale konvensjoner som regulerer ulike former for internasjonal miljøkriminalitet. Internasjonale og regionale organisasjoner, enkeltland og sivilt samfunn har også satt inn omfattende tiltak for å redusere problemene med miljøkriminalitet internasjonalt. Kriminalitet som ødelegger miljø og klima, skjer likevel fortsatt i stort omfang og det er behov for mer

² Prop. 1 S (2019–2020).

³ INTERPOL, RHIPTO og The Global Initiative against transnational organised crime (2018). World Atlas of Illicit Flows.

Boks 1.1 FNs bærekraftsmål



Figur 1.2

Høsten 2015 vedtok FNs medlemsland 17 mål for bærekraftig utvikling frem mot 2030. Bærekraftsmålene ser miljø, økonomi og sosial utvikling i sammenheng. Målene gjelder for alle land

og er et veikart for den globale innsatsen for en bærekraftig utvikling. Norge har forpliktet seg til å følge opp bærekraftsmålene.

innsats. Regjeringen fremmer derfor en stortingsmelding for en helhetlig styrking av innsatsen mot miljøkriminalitet internasjonalt.

1.2 Avgrensninger – hva som omhandles i stortingsmeldingen

Miljøkriminalitet er overtredelse av regler som beskytter natur, miljø og kulturarv og kan omfatte uttak av ressurser, tilførsel eller utslipp av skadelige elementer samt ødeleggende handlinger. Det er i stortingsmeldingen også naturlig å omtale annen kriminalitet som skjer i tilknytning til eller muliggjør miljøkriminalitet, som eksempelvis korrupsjon og dokumentforfalskning. Stortingsmeldingen avgrenses til handlinger som kan sanksjoneres med straff.⁴

Overtredelser som anses som miljøkriminalitet spenner fra uaktsomme til forsettlig overtredelser, fra stor fare for betydelig skade på miljø

verdiene til mindre alvorlig risiko og fra organisert og profittmotivert kriminalitet til enkeltstående overtredelser uten økonomisk motivasjon. De tiltakene man bruker for å bekjempe regelbrudd, vil reflektere disse forholdene.

Nasjonalt har miljøkriminalitetsbegrepet over tid utviklet seg fra å omfatte naturkriminalitet og forurensningskriminalitet, til også å omfatte arbeidsmiljøkriminalitet, dyrevelferdskriminalitet og kulturarvkriminalitet⁵. Begrepet er vidt og omfatter totalt ca. 45 straffebestemmelser.⁶

⁴ Det gjøres ett unntak fra denne avgrensningen: Overtredelser av aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6 og § 28 første ledd omfattes også av stortingsmeldingen. Slike overtredelser kan være veldig alvorlige, men sanksjoneres bare administrativt.

⁵ Se nærmere om begrepet «kulturarvkriminalitet» i kapittel 6.

⁶ Liste med alle lover og kodegrupper for miljøkriminalitet i STRASAK finnes i ØKOKRIMs tidsskrift Miljøkrim nr. 3/2014 på: <http://www.okokrim.no/miljoekrimstatis-tikk.416990.no.html>

Denne meldingen omhandler naturkriminalitet, forurensningskriminalitet og kulturarvkriminalitet.

Kriminalitet knyttet til fiskerinæringen, såkalt fiskerikriminalitet, og kriminalitet knyttet til akvakulturnæringen, er ansett som økonomisk kriminalitet. Noen former for kriminalitet særlig knyttet til akvakultur kan også anses som naturkriminalitet. Fiskerikriminalitet omtales i stortingsmeldingen bare der det er naturlig i en større sammenheng. Det foreslås ikke ny politikk på dette området, og når meldingen bruker begrepet «miljøkriminalitet» omfatter det ikke fiskerikriminalitet, med mindre fiskerikriminalitet er uttrykkelig nevnt. Et utvalg har nylig levert en utredning om fremtidens fiskerikontroll, og utfordringer og tiltak mot fiskerikriminalitet vil beskrives i oppfølging av denne.⁷ Arbeidsmiljøkriminalitet, eller det indre miljø, omfattes ikke av meldingen. Regjeringen har lagt frem en egen strategi mot arbeidslivskriminalitet i 2017, som ble revidert i 2019. Dyrevelferdskriminalitet omfattes ikke av meldingen.

Internasjonalt finnes det ikke noe omforent miljøkriminalitetsbegrep. I stortingsmeldingen er omtalen av miljøkriminalitet internasjonalt konsentrert om skogkriminalitet, miljøkriminalitet knyttet til ulovlig mineralutvinning, flora- og faunakriminalitet og kulturarvkriminalitet. Disse utgjør ikke en fullstendig liste over miljøkriminalitet internasjonalt, men utpeker seg som særlig alvorlige og aktuelle. De har også viktige felles trekk, særlig at kriminaliteten er grenseoverskridende og at den har koblinger til annen organisert kriminalitet.⁸ Kriminaliteten kan i stor grad også møtes med felles tiltak.

Omtalen av miljøkriminalitet internasjonalt inkluderer både overtredelser av internasjonalt miljøregelverk og forhold som ikke er omfattet av internasjonalt regelverk, men som er ulovlige i de landene overtredelsene finner sted.

Internasjonal forurensningskriminalitet er en raskt økende kriminalitet og særlig ulovlig handel med farlig avfall, er et betydelig internasjonalt problem. Det finnes ikke noen omforent definisjon av internasjonal forurensningskriminalitet, men INTERPOL anser forurensningskriminalitet som kriminelle aktiviteter som involverer eller tilrettelegger for ulovlig utslipp eller dumping av avfall

eller andre forurensende stoffer, samt ulovlig handel med avfall og farlige stoffer. Internasjonal avfallskriminalitet har også forgreninger til annen type kriminalitet. Det som behandles i denne meldingen, er ulovlige grensekryssende transporter av avfall, skipsvrak og kjemikalier som har sitt utspring i ulovlige handlinger i Norge, og som derfor håndheves og straffes i Norge. Dette omtales i kapittel 5. Der omtales også hvilke globale rammeverk og konvensjoner Norge har forpliktet seg til når det gjelder grensekryssende handel med avfall og kjemikalier.

Kriminalitet knyttet til kjøp og salg av klimakvoter er en problemstilling som har meldt seg i det internasjonale klimakvotemarkedet. Straffbare handlinger knyttet til klimakvoteregisteret kan deles inn i tre hovedkategorier: økonomisk kriminalitet (som hvitvasking, momssvindel og trusselfinansiering), datakriminalitet (eksempelvis phishing og hacking) og markedsmissbruk (blant annet misbruk av innsideinformasjon og informasjonslekkasje). Det har vært noen erfaringer med dette i Norge. Blant annet ble det i 2010 oppdaget momssvindel i forbindelse med handel med klimakvoter. Selv om klimakvotekriminalitet indirekte kan sies å ha betydning for natur og miljø, faller det utenfor den avgrensningen som er gjort av miljøkriminalitet i denne stortingsmeldingen. Problemstillingen vil derfor ikke bli ytterligere omtalt.

Tilsvarende vil oljekriminalitet i form av ulovlig utvinning av olje som naturressurs ikke bli nærmere beskrevet i stortingsmeldingen. Kriminaliteten består i mange tilfeller av at kriminelle tar kontroll over eksisterende oljeutvinningsinstallasjoner. Selv om det kan medføre at olje utvinnes på en måte som medfører større belastning på miljøet i form av blant annet forurensning, enn utvinning ellers ville ha gjort, faller dette ikke innenfor kjernen av de problemstillingene som omfattes av meldingen.

1.3 Arbeidet med stortingsmeldingen

Som del av arbeidet med stortingsmeldingen er det avholdt et innspillmøte, der organisasjoner, næringsliv, institusjoner og ulike forvaltningsnivåer var invitert. Det var også anledning til å sende inn skriftlige innspill i etterkant av møtet.

Følgende instanser ga muntlig innspill i møtet: Avfall Norge, Bellona, Botanisk Hage, Høgskolen i Innlandet, Industri Energi, Kystrederiene, Maskinentreprenørenes forbund, Miljøfyrtårn, Naturhistorisk Museum (Universitetet i Oslo), NOAH –

⁷ NOU 2019: 21 Framtidens fiskerikontroll.

⁸ Meld. St 37 (2014–2015) Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken - Terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom, s. 19.

for dyrs rettigheter, Norges Metallsøkerforening, Norges vassdrags- og energidirektorat, Norsk Fri-luftsliv, Norske Lakseelver, Norsk institutt for naturforskning, Norsk Industri, Næringslivets Hovedorganisasjon, Regnskogfondet, Statens vegvesen, Trygg-mat tracking, Universitetet i Bergen, WWF-Norge og ØKOKRIM. Flere av disse avga også skriftlig, dels utdypende, redegjørelser av sine innspill.

I tillegg har følgende instanser avgitt skriftlig innspill: Artsdatabanken, Foreningen Våre Rovdyr, Forsvarsbygg, Frøya og Kristiansand kommuner, Hedmark, Rogaland og Østfold fylkeskommu-

ner, Klagenemnda for miljøinformasjon, Kulturhistorisk museum, Mattilsynet, Naturveilederne, Norges jeger- og fiskerforbund, Standard Norge og Sysselmannen på Svalbard.

Klima- og miljødepartementet og Sametinget har hatt kontakt i løpet av arbeidet med stortingsmeldingen. Det er ikke gjennomført ordinære konsultasjoner om stortingsmeldingens innhold, men Sametinget har kommet med innspill. Når meldingen skal følges opp med konkrete tiltak (for eksempel lovendringer), vil de vanlige konsultasjonsprosedyrene mellom statlige myndigheter og Sametinget gjelde.



Figur 2.1

2 Utvikling av miljøkriminalitetsfeltet

Miljøkriminalitet er et relativt nytt kriminalitetsområde, men utviklingen innenfor feltet har gått og går raskt. Dette kapittelet gir en oversikt over utviklingen internasjonalt, i EU og nasjonalt. Betydning av konvensjoner, resolusjoner, lover mv. beskrives nærmere i omtalen av de enkelte miljøkriminalitetsområdene.

2.1 Internasjonale og regionale miljøkonvensjoner

Verden har blitt og blir stadig mer globalisert. Internasjonalt regelverk får derfor økt betydning. Det finnes ingen overordnet konvensjon om internasjonal miljøkriminalitet. Men flere former for miljøkriminalitet omfattes av internasjonale konvensjoner eller regionalt regelverk. FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet (UNTOC) og FNs konvensjon mot korrupsjon (UNCAC) er viktig på alle miljøkriminalitetsområdene. Se nærmere om konvensjonene i kapittel 2.3.

De viktigste internasjonale konvensjonene med mer spesifikke virkeområder, er CITES-konvensjonen (internasjonal handel med ville dyr og planter), MARPOL-konvensjonen (marin forurensning fra skip), Baselkonvensjonen (grensekryssende transport og behandling av farlig avfall), Rotterdamkonvensjonen (grensekryssende transport av farlige kjemikalier), Stockholmkonvensjonen (produksjon, bruk og utslipp av farlige miljøgifter), Minamatakonvensjonen (utslipp av kvikksølv og kvikksølvforbindelser), Unescos verdensarvkonvensjon, konvensjon om ulovlig import, eksport og overføring av eiendomsrett til kulturgjenstander samt UNIDROIT-konvensjonen om tilbakelevering av stjålne og ulovlig utførte kulturgjenstander. Regionalt er særlig EUs tømmerforordning av betydning.

I tillegg har en rekke konvensjoner og andre instrumenter om natur og miljø, mer indirekte

betydning for miljøkriminalitet. Dette gjelder blant annet FN-konvensjonen om biologisk mangfold (CBD), Bernkonvensjonen, Bonnkonvensjonen, Klimakonvensjonen, Kyotoprotokollen, Montreal-protokollen, Haagkonvensjonen om beskyttelse av kulturverdier i tilfelle av væpnet konflikt og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. FNs Folkerettskommisjon (ILC) jobber ikke med miljøkriminalitet generelt, men vedtok i 2013 å inkludere «Beskyttelse av naturmiljøet i relasjon til væpnede konflikter» i sitt arbeidsprogram.

Internasjonale og regionale konvensjoner må implementeres i nasjonalt regelverk for å få virkning nasjonalt.

Boks 2.1 UNEP

FNs miljøprogram (UNEP) administrerer sekretariatene for flere globale miljøavtaler, som CITES-konvensjonen, FN-konvensjonen om biologisk mangfold, Bonnkonvensjonen, Baselkonvensjonen og Stockholmkonvensjonen.

Division on Environmental Law and Conventions (DELC) i UNEP jobber med å styrke og implementere miljølover på alle nivåer, samt å styrke mekanismer for å bekjempe internasjonal miljøkriminalitet. Arbeidet skjer med utgangspunkt i Montevideoprogrammene.

UNEP har også gitt ut en rekke rapporter som bidrar til å styrke kunnskapsgrunnlaget om miljøkriminalitet, som «The State of Knowledge of Crimes that have serious Impacts on the Environment» (2018) og «The rise of environmental Crime: A growing threat to natural resources, peace, development and security» (2018).

Norge støtter UNEP gjennom en treårig programsamarbeidsavtale og har formannskapet for UNEA-5 (FNs miljøforsamlings femte møte).

2.2 Resolusjoner, deklarasjoner mv.

I tillegg til konvensjoner og andre juridisk bindende instrumenter, er det vedtatt en rekke internasjonale resolusjoner og deklarasjoner om miljøkriminalitet. Disse er ikke juridisk bindende for partene («soft law»), men på tross av den mindre forpliktende karakteren, har slike deklarasjoner og resolusjoner hatt og har stor betydning for utviklingen av miljøkriminalitetsfeltet internasjonalt. De kan for eksempel bidra til å styrke relevante deler av konvensjonene. De setter også miljøkriminalitet på dagsorden i det internasjonale samfunn og i internasjonale organisasjoner. Dette kan igjen føre til at arbeid med miljøkriminalitet prioriteres høyere og til at det gis økt finansiell støtte til arbeid på området. Resolusjoner er endelig godt egnet til å skape koblinger mellom ulike miljøkonvensjoner og bidra til økt samarbeid mellom internasjonale organisasjoner samt mellom internasjonale organisasjoner og sivilt samfunn.

Hvert femte år vedtar Kriminalitetskongressen en politisk erklæring om hva som anses som de viktigste kriminalitetsområdene, som landene er enige om å adressere i den kommende femårsperioden under FNs Kriminalitetskommisjon og FNs kontor for narkotika og organisert kriminalitet. Doha-erklæringen fra 2015 sier at landene etterstreber å forebygge og motvirke miljøkriminalitet og anerkjenner det som et alvorlig problem, herunder flora- og faunakriminalitet, skogkriminalitet og farlig avfall.¹ Doha-erklæringen viser til behov for å styrke lovgivningen, internasjonalt samarbeid, kapasitetsbygging, strafferettslige reaksjoner og rettshåndhevelsesarbeid rettet mot transnasjonal organisert kriminalitet, korrupsjon og hvitvasking av penger i forbindelse med miljøkriminalitet. Den neste politiske erklæringen fra Kriminalitetskongressen ventes i april 2020.

2.3 Internasjonal strafferett

Strafferett og straffeprosess har tradisjonelt vært ansett som et nasjonalt anliggende. Selv om det tidligere har vært utviklet enkelte konvensjoner, blant annet om rettslig bistand og utlevering, er det først de siste 15–20 årene at det internasjonale arbeidet på det justispolitiske området virkelig har skutt fart. FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet (UNTOC) er en milepæl i så måte. Konvensjonen trådte i kraft i

2003 og inneholder bestemmelser som pålegger partene å kriminalisere deltakelse i organiserte kriminelle grupper, hvitvasking av penger, korrupsjon og motarbeiding av rettsvesenet. Konvensjonen har også bestemmelser om utlevering, rettslig samarbeid og kapasitetsbygging. Videreutviklingen av konvensjonen og de tre tilleggsprotokollene skjer under de femårige kriminalitetskongressene, i de årlige møtene i kriminalitetskommisjonen (se boks 9.1) og under statsparts-møtene. I konvensjonen regnes miljøkriminalitet som grenseoverskridende organisert kriminalitet. Det er imidlertid ingen egen protokoll under konvensjonen om miljøkriminalitet.

FNs konvensjon mot korrupsjon (UNCAC) trådte i kraft i 2005 og er en omfattende konvensjon med bestemmelser om blant annet forebyggende tiltak, kriminalisering og rettshåndhevelse, internasjonalt samarbeid, tilbakeføring av midler, bistand og oppfølging av konvensjonen.

Den internasjonale straffedomstol (ICC) behandler, i henhold til Romavedtektene, saker som gjelder folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser, samt siden 2018 aggresjonsforbrytelser. Miljøkriminalitet som sådan omfattes ikke, men Romavedtektene kriminaliserer som krigsforbrytelser i internasjonale væpnede konflikter det å «iverksette et angrep med kunnskap om at et slikt angrep vil forårsake (...) skade på naturmiljøet, som vil være for omfattende i forhold til den forventede konkrete og umiddelbare samlede militære fordel». For øvrig kan ICC bare behandle miljøkriminalitet eller annen miljøskadelig virksomhet hvis det er brukt som virkemiddel for, eller har fått så store miljøkonsekvenser at det har resultert i folke-mord, forbrytelser mot menneskeheten eller krigsforbrytelser. Terskelen er imidlertid uansett høy. Det antas at bare et fåtall svært alvorlige saker vil kunne nå frem.

2.4 EUs arbeid med overholdelse av miljøregelverk og miljøkriminalitet

EU-regelverket har stor innvirkning på norsk miljølovgivning, særlig på forurensningsområdet. Utforming av regelverket og praktisering av regelverket i EU- og EØS-området, er derfor av stor betydning for en effektiv håndhevelse av overtredelser av regelverket i Norge.

EU har et omfattende miljøregelverk, men regelverket forutsetter at strafferettslig implementering gjennomføres av hvert enkelt medlemsland og at regelverket praktiseres likt og

¹ https://www.unodc.org/documents/congress/Declaration/V1504151_English.pdf

effektivt i medlemslandene. EU-kommisjonens landrapporter fra Environmental Implementation Review i 2017 og 2019 viser at det er stor variasjon i medlemslandenes overholdelse. EU-kommisjonens handlingsplan fra 2018 for å bedre overholdelse av EUs miljøregelverk, omfatter tiltak for å fremme overholdelse, tilsyn/kontroll og håndheving. Den komplementerer EUs melding «EU law: Better results through better application» fra 2017, som gjelder EU-regelverk generelt.

Handlingsplanen peker på at manglende og varierende gjennomføring og håndheving gjør at EU-regelverkets potensial for forbedringer for miljø, klima, helse, grønn konkurransekraft med mer ikke løses ut. Dette hindrer også konkurranse på like vilkår i det europeiske markedet, og svekker tilliten til EU-regelverket.

Handlingsplanen består av ni tiltak, blant annet identifisering av kunnskaps- og opplæringsbehov, legge til rette for deling av kunnskap om god praksis, samarbeid om felles tilsynsaksjoner, utarbeidelse av praktisk veiledning for arbeid mot miljøkriminalitet og støtte bruk av satellittbilder og andre «geospasiale» datakilder for å avdekke ulovlig virksomhet.

Det er etablert ulike nettverk for samarbeid mellom miljømyndigheter (IMPEL og NEPA), politi (EnviCrimeNet), påtalemyndigheter (ENPE), dommere (EUFJE) og revisorer (EUROSAT), som muliggjør deling av kunnskap, kompetanse og god praksis. Slike nettverk er viktige i videre arbeid med gjennomføring av handlingsplanen. Miljøforvaltningen deltar aktivt i Impel sitt samarbeid innen tilsyn. Her er også Impels «X-cutting Expert Team» sentralt. De skal bidra til å gjøre EUs regulering mer effektiv, identifisere og utvikle verktøy for implementering av tiltak og regelverk, utvikle kapasitet og finne effektive løsninger for overholdelse av miljøregelverket.

Kommisjonen har også etablert en høynivå-gruppe, *The Environmental Compliance and Governance Forum*, som skal sikre brede diskusjoner om hvordan EUs miljøregelverk kan overholdes. I forumet sitter EU-kommisjonen, representanter fra EUs medlemsland, EØS/EFTA-landene og ulike nettverk og komiteer på EU-nivå. Klima- og miljødepartementet representerer Norge i forumet.

EU-kommisjonen (DG Justice) evaluerer for tiden miljøkriminalitetsdirektivet (2008/99) om vern av miljøet gjennom strafferettslige bestemmelser. Dette er et harmoniseringsdirektiv som krever at land gjør visse aktiviteter straffbare, og som skal effektivisere håndhevelsen av miljøregelverket. Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen. Evalueringen skal danne grunnlag for en vurde-

ring av om direktivet skal revideres, noe som kan bli et sannsynlig utfall.

EPPO (European Public prosecutor's Office) er et nytt selvstendig påtaleorgan i EU, med fokus på storskala grensekryssende kriminalitet som påvirker EUs budsjett, som bedrageri og korrupsjon. Organet vil ha myndighet til å etterforske og straffeforfølge slike saker på tvers av nasjonale jurisdiksjoner. Organet vil være operativt fra 2020. Norge deltar ikke i samarbeidet.

2.5 Utvikling av regelverk og rettspraksis i Norge

De viktigste regelverkene som regulerer naturkriminalitet, forurensningskriminalitet og kulturarvkriminalitet og som omfattes av denne meldingen, er naturmangfoldloven (2009), forurensningsloven (1981), produktkontrollloven (1976), viltloven (1981), lakse- og innlandsfiskloven (1992), motorferdselloven (1977), plan- og bygningsloven (2008), vannressursloven (2008), vassdragsreguleringsloven (1917), energiloven (1990), kulturminneloven (1978), svalbardmiljøloven (2001) og genteknologiloven (1993).

Utviklingen på miljøkriminalitetsfeltet i Norge preges av en økende anerkjennelse av at miljø er viktig og beskyttelsesverdig. Flere av de sentrale lovene som har regler for å beskytte miljøet, har blitt vedtatt eller betydelig videreutviklet etter år 2000. Med den nye plan- og bygningsloven fra 2008 ble strafferammen betydelig skjerpet (fra bare bøtестraff til fengselsstraff opp til to år). Med naturmangfoldloven fra 2009 ble reglene som beskytter naturmangfold betydelig videreutviklet, strafferammen ble skjerpet og betydningen av fare for betydelig skade på naturmangfoldet ble også presisert som et sentralt ledd i straffutmålingen. Strafferammene i flere av miljølovene har senere også blitt hevet, senest ved Stortingets vedtak 11. juni 2019, som hevet alminnelig strafferamme i produktkontrollloven og forurensningsloven fra tre måneder til inntil ett års fengsel og strafferammen for grove overtredelser i naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven fra tre år til fem år.

Slutten av 1980-tallet ble et vendepunkt for håndheving av miljølover. Høyesterett ga i en rekke saker uttrykk for at straffereaksjonene må ligge på et nivå som motvirker overtredelser og ikke gjør det lønnsomt å bryte det regelverket som er satt til vern om miljøet, se Rt. 1988 s. 1356 (industriforurensning), Rt. 1989 s. 733 (forurens-

Boks 2.2 Høyesterettsdommer om miljøkriminalitet etter år 2000*Naturkriminalitet*

Rt. 2002 s. 258 Giftåtekjennelsen
 Rt. 2003 s. 634 CITES
 Rt. 2005 s. 76 Jervedom II
 Rt. 2005 s. 568 Generalklausuldommen
 Rt. 2011 s. 10 Oftenesdommen
 Rt. 2011 s. 631 Kvernstaddommen
 Rt. 2012 s. 110 Budalenkjennelsen
 Rt. 2015 s. 636 Ulvebevisdommen
 Rt. 2015 s. 838 Stabbursdaldommen
 HR-2016-1253- A Rådyrdommen
 HR-2016-1857-A Ulvedommen

Forurensningskriminalitet

Rt. 2004 s. 1645 Gjenvinningsdommen
 Rt. 2007 s. 1684 Sandvikselvdommen
 Rt. 2012 s. 65 Vest Tank-dommen
 Rt. 2013 s. 684 Brønnboringsdommen
 Rt. 2015 s. 392 Bilkirkegårdommen

Kulturmiljøkriminalitet

Rt. 2000 s. 2023 Losjedommen
 Rt. 2002 s. 1713 Bryggen i Bergen-dommen
 Rt. 2010 s. 1293 Tysnesdommen
 Rt. 2010 s. 850 Barfrøstuedommen
 HR-2017-1298-A Metallsøkingsdommen

ning fra kommunal avfallsplass) og Rt. 1990 s. 156 (faunakriminalitet).

Siden den gang har miljøkriminalitet vært gjenstand for betydelige straffeskjerpelser. Høyesterett har fulgt opp lovgivers heving av strafferammer ved å gjøre det klart at brudd på miljølovgivningen må straffes strengt. Siden år 2000 har det bare vært dissens i to høyesterettsdommer om miljøkriminalitet² og dissensene gjaldt ikke straffeutmålingen.

Ved straffeutmålingen har Høyesterett i nesten samtlige dommer vist til at det av allmennpreventive grunner må reageres strengt ved overtredelse av miljølovgivningen. Høyesterett har i dommene

også uttalt seg om en rekke andre hensyn som kan tilsi et skjerpet straffenivå. Blant annet er det vist til erkjennelsen av et økende behov for å verne miljøet, at en forsvarlig forvaltning av naturen forutsetter at befolkningen etterlever gjeldende reguleringslovgivning, at man kan oppnå betydelige gevinster ved ikke å følge regelverket, at brudd på miljøregler kan vanskeliggjøre miljømyndighetenes forvaltning av natur, at botens størrelse bør avspeile at samfunnet har lidt tap av natur og at hvis miljøreglene er kontroversielle, gir det ytterligere grunn til gjennom en konsekvent og streng straffefølgning å formidle det vernehensyn som ligger til grunn for regelverket.

I 1993 fikk straffeloven en bestemmelse om alvorlig miljøkriminalitet i § 152 b. I henhold til denne såkalte generalklausulen, kunne alvorlig natur- og kulturminnekriminalitet straffes med fengsel i inntil seks år, mens forurensningskriminalitet som har medført noens død eller betydelig skade på legeme eller helbred, kunne straffes med inntil 15 år. Bakgrunnen for bestemmelsen var at straffebestemmelsene i spesiallovgivningen ikke ble ansett å gi miljøet et tilstrekkelig strafferettslig vern.³ Daværende Justis- og politidepartementet fremhevet også i forarbeidene at bestemmelsen «er ment som et signal om at det i fremtiden skal reageres strengere mot miljøkriminalitet som er av en slik art og et slikt omfang at den omfattes av den foreslåtte bestemmelsen» og at den «vil legge forholdene til rette for en betydelig styrket strafferettslig innsats mot denne formen for kriminalitet».⁴ Vedtakelsen av § 152 b var dermed et viktig signal om at innsatsen mot miljøkriminalitet skulle prioriteres høyere. Bestemmelsen har også vært viktig for å heve straffenivået i miljø saker.

Bestemmelsen ble, med noen få endringer, videreført i ny straffelov § 240 (natur- og forurensningskriminalitet) og § 242 (kulturminnekriminalitet).

Paragraf 240 «Alvorlig miljøkriminalitet» lyder:

«Med fengsel inntil 15 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt

- a) forurenser luft, vann eller grunn slik at livsmiljøet i et område blir betydelig skadet eller trues av slik skade, eller
- b) lagrer, etterlater eller tømmer avfall eller andre stoffer med nærliggende fare for følge som nevnt i bokstav a.

² Rt. 2012 s. 1374 og 2012 s. 110.

³ Ot.prp. nr. 92 (1992–93) Om lov om endringer i straffeloven (generalklausul om miljøkriminalitet), s. 3.

⁴ Ibid. s. 9.

Med fengsel inntil 6 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt

- a) minsker en naturlig bestand av fredede organismer som nasjonalt eller internasjonalt er truet av utryddelse, eller
- b) påfører betydelig skade på område som er vernet ved vedtak med hjemmel i naturmangfoldloven kapittel V eller eldre vernevedtak som nevnt i naturmangfoldloven § 77, svalbardmiljøloven kapittel III, lov om Jan Mayen § 2 eller lov om Bouvetøya, Peter I's øy og Dronning Maud Land m.m. § 2.»

Paragraf 242 «Kulturminnekriminalitet» lyder:

«Med fengsel inntil 6 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt volder betydelig skade på kulturminner eller kulturmiljøer av særlig nasjonal eller internasjonal betydning.

Med fengsel inntil 2 år straffes den som i en væpnet konflikt forsettlig eller grovt uaktsomt bruker et kulturminne eller et kulturmiljø av særlig nasjonal eller internasjonal betydning til støtte for militære handlinger og ved det skaper fare for at kulturminnet eller kulturmiljøet skades. Straff kommer likevel ikke til anvendelse dersom det var tvingende militært nødvendig å handle på denne måten.»

Paragraf 240 og 242 og deres forgjenger har vært lite brukt i konkrete straffesaker. Dette skyldes blant annet at det tidligere har vært lite samarbeid mellom politi og miljømyndigheter på området, at vilkårene i bestemmelsen gjør det mer krevende å føre bevis for straffeskyld enn etter de alternative straffehjemlene i miljølovene samt at utviklingen på miljøområdet etter hvert har medført at viktige former for miljøkriminalitet ikke omfattes av bestemmelsen (se nærmere i kapittel 3).

Fra vedtakelsen av straffeloven § 152 b i 1993, har påtalemyndigheten bare tatt ut tiltale i fire saker: En sak der en person ble dømt for å ha tent på en fredet kirke i Telemark (Skien og Porsgrunn tingretts dom 18. juni 2004), en sak om en person som hadde hugget trær i et område hvor det var utryddingstruede lavarter (Rt. 2005 s. 568), en sak der to unge gutter forsøkte å tenne på Bryggen i Bergen (frikjent for denne delen av tiltalen ved Bergen byretts dom 5. april 2001) og saken der fire personer ble dømt for forsøk på å felle tre ulver i ulvesonen i Elverum (HR-2016-1857-A). Ut over disse dommene, har tre foretak (i samme sak) vedtatt forelegg for overtredelse av straffeloven § 152 b for i 2012 å ha sprøytet gift

langs en jernbanelinje der den prioriterte plantearten dragehode levde. Selv om bestemmelsene har vært lite brukt som grunnlag i straffesaker, har Høyesterett vist til bestemmelsene ved vurdering av straffnivået, eksempelvis i Rt. 2011 s. 10 (Ofthenesdommen) og Rt. 2011 s. 631 (Kvernstaddommen).

Flere menneskerettigheter kan ha sammenheng med klima- og miljø, og konsekvensene av alvorlige og/eller omfattende miljøkriminalitet kan medføre menneskerettsbrudd. Menneskerettighetene er nedfelt i internasjonale avtaleverk både på globalt og regionalt nivå. Sentrale menneskerettighetsavtaler, som Den europeiske menneskerettighetskonvensjon, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, er gjort til norsk rett gjennom menneskerettsloven.⁵

Retten til et trygt, rent, sunt og mangfoldig miljø nå og i fremtiden er ikke internasjonalt anerkjent som en menneskerett i seg selv. Flere enn 100 land har imidlertid grunnlovs- og/eller lovbestemmelser om rett til et sunt miljø.⁶

Den norske Grunnloven fikk i 1992 en bestemmelse i § 110 b om miljø. Ved endringen av Grunnloven i 2014 ble bestemmelsen videreført som § 112 og plassert i Grunnlovens kapittel om menneskerettigheter. Bestemmelsens første ledd slår fast at enhver har rett til et miljø som sikrer helseten, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares, samt at naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten. I annet ledd står det at borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og virkningen av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den retten de har etter foregående ledd. I tredje ledd står det at statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger. Ved endringen i 2014 pekte Grunnlovsutvalget på at rettslige problemstillinger knyttet til miljø er under stadig utvikling internasjonalt, også spørsmål om forholdet mellom miljø og menneskerettigheter. Grunnloven § 112 har av Høyesterett blitt brukt som argument for strengere straffer, blant annet i Rt. 2011 s. 10 (Ofthenesdommen).⁷

⁵ Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetene i norsk rett.

⁶ Rapport A/73/188 fra FNs Spesialrapportør til FNs generalforsamling 19. juli 2018, s. 11.

⁷ Avsnitt 19.

Parallelt med at lovgiver har hevet strafferammene og domstolene har skjerpet straffeutmålingen, har det skjedd en utvikling av de administrative sanksjonene på miljøkriminalitetsområdet. Sanksjonsutvalget foreslo i NOU 2003:15 *Fra bot til bedring* at bruken av straff generelt bør reduseres og i større grad erstattes med bruk av administrative sanksjoner. Mange av utvalgets anbefalinger ble fulgt opp ved at forvaltningsloven i 2016 fikk et nytt kapittel IX Administrative sanksjoner,

som gir rettslige rammer for blant annet overtredelsesgebyr og administrativt rettighetstap. Samtidig fikk loven et nytt kapittel X som regulerer tvangsmulkt. Flere av lovene på miljøområdet har fått slike bestemmelser de senere årene. Se nærmere om administrative sanksjoner i kapittel 3 og i omtalen av de ulike miljøkriminalitetsområdene i kapittel 4 til 6.



Figur 3.1

3 Felles tiltak for å styrke innsatsen mot miljøkriminalitet nasjonalt

Bekjempelse av kriminalitet skjer ved to hovedstrategier: forebyggende tiltak for å hindre kriminalitet, samt administrativ og strafferettslig oppfølging av regelbrudd. Samtidig er styrket innsats mot miljøkriminalitet avhengig av en helhetlig tilnærming og bruk av en rekke ulike tiltak. Ulike virkemidler kan utfylle og forsterke hverandre.

Forebygging

Forebyggende arbeid skal være en primærstrategi i bekjempelsen av kriminalitet, og det er også tilfelle for miljøkriminalitet.

For miljøforvaltningen er informasjonstiltak, holdningsendrende tiltak og tiltak mot korrupsjon viktige for å forebygge kriminalitet. Risikoen for å bli oppdaget, risikoen for straff eller andre sanksjoner, omfanget av en eventuell sanksjon og risikoen for tap av eventuelt økonomisk utbytte, kan også ha betydning for om man avstår fra miljøkriminalitet eller ikke. I tillegg til å være selvstendige virkemidler for å bekjempe miljøkriminalitet, kan tiltak knyttet til tilsyn og straff dermed også virke forebyggende.

For politiet innebærer forebygging som primærstrategi på miljøområdet særlig gjensidig informasjonsdeling med relevante samarbeidsaktører, slik at alle kan settes i stand til å iverksette nødvendige tiltak innen eget ansvarsområde. Politiets samarbeidspartnere i miljøforvaltningen må derfor involveres både lokalt og sentralt.

Regjeringen vil

- At politiet gjennom samhandling med andre myndigheter skal bidra til at miljøkriminalitet forebygges.

Norge har gjennomgående et godt miljø- og kulturavgiftsregelverk og gode regler for å bekjempe miljøkriminalitet. Det er ikke avdekket svakheter som medfører behov for store endringer i regelverket. På noen områder er det behov for mindre

endringer. Dette beskrives nærmere under de enkelte miljøkriminalitetsområdene.

Miljø- og kulturmyndighetene i Norge har i oppgave å informere om regelverk og konsekvenser av miljøkriminalitet. Myndighetene informerer og driver holdningsendrende virksomhet gjennom tilsyn og kontrollvirksomhet, ved behandling av enkeltsaker, ved bruk av forvaltningens nettsider, sosiale medier, møter, konferanser, veiledere og fakta-ark. Særlig rettes kontakt mot relevante aktører og organisasjoner.

Når noen bryter miljøregelverket ved en foresttlig handling, er handlingen gjerne motivert av at vedkommende har en egeninteresse i å bryte regelverket, ut fra et vinningsmotiv eller andre interesser. De fleste vil likevel avstå fra denne handlingen, hvis de er kjent med at den er ulovlig. På mange felt innenfor miljøområdet vil det derfor være et effektivt forebyggende tiltak at myndighetene går ut og aktivt informerer om regelverket og om de hensyn og interesser som regelverket er satt for å beskytte.

Det at man ikke har vært kjent med regelverket, vil normalt ikke ha noen betydning for straffbarheten av en handling. Etter straffeloven § 26 om rettsuvitenhet, vil manglende kunnskap om regelverket ikke føre til straffrihet eller nedsatt straff, med mindre denne rettsuvitenheten er aktsom. Alle lover og forskrifter blir kunngjort og er tilgjengelig for alle, og i utgangspunktet kreves det av den som begir seg inn i en aktivitet, at man selv sørger for å finne frem til regelverket. I forarbeidene til den nye straffeloven sies det at «dagens strenge aktsomhetskrav bør dempes noe med sikte på situasjoner der myndighetene ikke har gjort nok for å avverge rettsuvitenheten» og at «både særegne omstendigheter som knytter seg til lovbrøyteren og til lovreguleringen kan få betydning».¹ Det er imidlertid klart at det skal helt spesielle omstendigheter til, for at en rettsuvitenhet anses som aktsom, så lenge regelverket er kunn-

¹ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven), s. 429.

gjort på vanlig måte og er tilgjengelig. I denne sammenheng er det også relevant at det følger av Høyesteretts praksis at det på miljøområdet er grunn til å sette klare krav til plikten til å undersøke nærmere om en handling eller virksomhet er lovlig eller ikke, jf. blant annet Rt. 1992 s. 8. Etter Grunnloven § 96 og EMK art. 7 må regelverket oppfylle visse krav til klarhet og tydelighet, for at noen skal kunne straffes.

For myndighetene gjelder det ut over dette ingen plikt til aktiv informasjonsvirksomhet om regelverket, eller noen krav til utformingen av regelverket. Regjeringen vurderer at den normale kunngjøringen av regelverket som miljø- og kulturmyndighetene i dag foretar, er tilstrekkelig fra et strafferettslig ståsted. Det er allment kjent at det er behov for å beskytte natur og miljø og at det gjelder et omfattende miljøregelverk som berører alle former for aktiviteter. I tillegg er også informasjon om regelverket på de fleste områder gjort tilgjengelig på miljøvernmyndighetenes internett-sider og i visse tilfeller også gjennom andre former for informasjonstiltak. Som et forebyggende tiltak, kan det imidlertid være hensiktsmessig å styrke innsatsen knyttet til informasjon og veiledning innenfor noen miljøkriminalitetsområder ytterligere. Se nærmere om dette i kapittel 4 til 6.

Avdekking av kriminalitet

For å kunne følge opp overtredelser av miljølovgivningen, er det en forutsetning at myndighetene får kunnskap om lovbruddet. Oppdagelsesrisikoen er dermed også av stor betydning for den preventive effekten av straffebud. Som det følger av kapittel 1.1, preges miljøkriminalitetsfeltet av at oppdagelsesrisikoen gjennomgående er lav sammenlignet med mange andre former for kriminalitet.

Det må derfor være tilstrekkelig med ressurser til å føre tilsyn på et forsvarlig nivå, det må gjøres riktige prioriteringer av tilsynsressurser og samarbeid med andre etater og deling av informasjon må optimaliseres.

Hovedaktørene ved tilsyn og kontroll² med miljølovgivningen som omfattes av denne stortingsmeldingen, er Miljødirektoratet (herunder Statens naturoppsyn), Direktorat for strålevern og atomsikkerhet, Norges vassdrags- og energidirek-

torat (NVE), Kystverket, Sjøfartdirektoratet, Riksantikvaren, fylkesmennene, fylkeskommunene og kommunene. I tillegg er politiet og Tolletaten viktige aktører.

Myndighetenes miljøtilsyn er risikobasert, det vil si at det er konsentrert om områder der påvirkning av miljøet er størst eller der det er stor risiko for brudd på miljøregelverket. Innenfor dagens ressurser er det krevende å sikre et risikobasert tilsyn av tilfredsstillende omfang på alle relevante fagområder. Dette skyldes det omfattende regelverket myndighetene skal føre tilsyn med, de store geografiske områdene dette omfatter samt økte forventninger til myndighetens tilsynsarbeid. Flere tilsynsressurser vil på noen områder bidra til å avdekke flere lovbrudd og dermed sikre bedre etterlevelse av regelverket. Dette omtales under de miljøkriminalitetsområdene der det er relevant å styrke innsatsen på tilsyn.

De ulike sektormyndighetene fører tilsyn etter eget regelverk og har ansvar for å følge opp miljøkriminalitet innenfor sitt område. Myndighetene som fører tilsyn med regelverk omfattet av denne meldingen, samarbeider i stor grad med hverandre og med andre tilsynsmyndigheter. Samarbeidet består særlig i utveksling av informasjon og felles tilsyn. Det gjennomføres også større aksjoner med flere tilsynsmyndigheter, med utenlandske aktører og med politiet.

Et godt samarbeid mellom de ulike tilsynsetatene er en forutsetning for å få størst mulig effekt av den samlede innsatsen mot miljøkriminalitet. Samarbeid med andre etater sikrer gjensidig utveksling av kompetanse, god ressursutnyttelse og bidrar til felles forståelse for hverandres roller og regelverk. På enkelte områder er det nær kobling mellom flere regelverk, og da bør kontakten mellom tilsynsorganene være god for å se overtredelser i et større bilde. Ulike etater vil sitte på ulik informasjon og vil gjennom samarbeid lettere kunne se helheten. Da er det også viktig å ha anledning til å dele informasjon. Se blant annet kapittel 4.1 om behov for hjemmel i naturmangfoldloven for å kreve opplysninger fra andre myndigheter uten hinder av taushetsplikt.

Felles tilsynsaksjoner kan bidra til å øke bevissthet om miljøkriminalitet både hos aktører og publikum, for eksempel der man kontrollerer alle aktører som driver en nærmere angitt virksomhet og/eller en aksjon pågår over noe tid. Ved tilsyn med virksomheter, er formålet også å behandle næringslivet på en enhetlig måte og at virksomhetene møter et samordnet tilsyn fra myndighetenes side.

² Noen av regelverkene som omfattes av denne meldingen bruker begrepet «tilsyn», andre bruker begrepet «kontroll» og atter andre bruker begge begrepene – uten at begrepene alltid innholdsmessig skiller seg fra hverandre. I meldingen sidestilles derfor disse begrepene og brukes om hverandre, med mindre man beskriver et spesifikt regelverk som bruker bare ett av begrepene.

Felles aksjoner med politiet kan virke forebyggende og bidra til økt respekt for regelverket. Ved felles aksjoner kan politiet også bruke sine virkemidler til å for eksempel ta beslag i action-kameraer og telefoner, som i noen tilfeller kan være avgjørende for å kunne følge opp sakene i straffesporet. Det er blant annet positive erfaringer med slike felles aksjoner mellom Statens naturoppsyn og politiet for å avdekke ulovlig motorferdsel i utmark. I tillegg til ulovlig motorferdsel, kan felles aksjoner mellom tilsynsmyndigheter og politi være et godt tiltak ved forebyggelse og bekjempelse av blant annet ulovlig jakt, ulovlig uttak av fugleegg, ulovlig håndtering av farlig avfall og ulovlig bygging i strandsonen.

Politiet og miljø- og kulturmyndighetene bør, i forbindelse med planlagte kontroller eller operasjoner, samarbeide i forkant, underveis og i etterkant. Tolletaten vil også måtte inngå i et slikt samarbeid ved grensekryssende kriminalitet.

Regjeringen vil

- Videreføre felles aksjoner mellom politi og miljømyndigheter og vurdere bruk av slike aksjoner på flere miljøkriminalitetsområder enn i dag.

Særlig om bruk av teknologi for å avdekke miljøkriminalitet

Regjeringens strategi for digitalisering av offentlig sektor³ har som ambisjon å understøtte digital transformasjon i offentlig sektor som helhet. Flere av satsingsområdene er relevante for arbeidet med miljøkriminalitet, både nasjonalt og internasjonalt. Dette gjelder særlig økt deling av data, samordning, økt digital kompetanse og digital sikkerhet.

Enkel tilgang til data er avgjørende for i større grad å kunne utnytte data og ny teknologi i arbeidet med miljøkriminalitet. Felles tilgang til sentrale data, registre og databaser bør sikres ved å understøtte eksisterende nasjonale løsninger for datadeling, som felleskatalogen Geonorge, samt å utvikle nye løsninger.

For å føre tilsyn effektivt, er det viktig å kunne utveksle informasjon i digital form med tilsynsmyndigheter som har grensesnitt med norske miljømyndigheter i Norge, i Europa og i verden for øvrig. Dette omfatter blant annet data om risikovurderinger, tidligere tilsynsresultater og

nyttige observasjoner gjort under tilsyn samt planlagte tilsyn. Styrket informasjonsutveksling med EU er særlig viktig.

Tilstrekkelig fremdrift i myndighetenes digitale transformasjon er dermed en forutsetning for effektiv bekjempelse av miljøkriminalitet og det er viktig at myndighetene som fører kontroll med miljøregelverket organiseres slik at informasjonsforvaltning får en mer sentral rolle i etatene. Økt analysekapasitet og kompetanse i Miljødirektoratet vil blant annet bidra til mer effektivt tilsyn, gi bedre data, og bedre mulighet for å vurdere effekt av tilsyn og utvikling av etterlevelse bransjer/tema med mer.

Annen bruk av teknologi vil også være av stor betydning for økt avdekking av lovbrudd. Ved å ta i bruk innovativ teknologi som satellittdata, droner og kunstig intelligens, kan forvaltningen mer effektivt avdekke og dokumentere miljøkriminalitet. Teknologiene brukes allerede, men det er behov for å videreutvikle dem og kombinere ulike typer teknologi med tanke på bekjempelse av miljøkriminalitet. Bruk av slik teknologi kan også virke forebyggende, fordi økt oppdagelsesrisiko kan ha en allmennpreventiv effekt.

Kostnader ved innkjøp av data fra fjernmåling, er lave sammenlignet med andre driftskostnader i miljø- og kulturforvaltningen. Fjernmålingsdata kan bidra til effektivt kontrollarbeid og dataflyt, avhengig av hvilket bruksområde som er tenkt, størrelser på kontrollområdet og hvilken type oppgaver som skal løses. Eksempelene under viser noen av de teknologiske løsningene som regjeringen mener at kontrollmyndighetene i større grad bør ta i bruk.

Satellitter er et viktig verktøy, både alene og i kombinasjon med blant annet droner og kunstig intelligens. I regjeringens stortingsmelding om romvirksomhet⁴ beskrives det nærmere hvordan Norge bruker satellitter for overvåking og kommunikasjon for å avdekke, forebygge og bekjempe miljøkriminalitet.

Satellittdata kan for eksempel avdekke ulovlig omlasting mellom skip, ulovlig inngrep i verneområder og ulovlig hogst. Det å sikre flerbruk og tverrsektoriell nytte av felles satellittdata og tjenester, eksempelvis fra Copernicus-programmet, er viktig for Norge. Det finnes derfor mange ulike tiltak og initiativer som understøtter norsk offentlig satellittrelatert innsats. Satellittdata og droner er også allerede tatt i bruk i tilsyn og kontroll, både av norsk miljøforvaltning og internasjonalt.

³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). En digital offentlig sektor – digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025; <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>

⁴ Meld. St. 10 (2019–2020) Høytflyvende satellitter – jordnære formål – En strategi for norsk romvirksomhet.

Boks 3.1 Bruk av satellitter i Norge for å avdekke miljøkriminalitet

Siden 2010 har Norge hatt egne havovervåkingsatellitter i operativ drift for Kystverket. Satellittene mottar informasjon om identitet, posisjon, fart og kurs (signaler fra fartøyenes antikollisjonssystem AIS) til skip langs kysten. Data fra satellittene kan brukes til å identifisere skip som har slått av AIS. Dette er en indikator på mistenkelig atferd, og kan ha en sammenheng med ulovlig last eller fiske.

Norge ble i 2015 fullverdig medlem av EUs jordobservasjonsprogram – Copernicus-programmet. Gjennom Copernicus får brukere fra hele verden fri og åpen tilgang til en mengde jevnlig oppdaterte satellittdata. Norsk Romsenter har gitt Meteorologisk institutt ansvar for å

utvikle et nasjonalt bakkesegment (www.satellitt-data.no), hvor norske brukere tilbys fellesløsninger for data og verktøy. Norske brukere kan derfor i dag hente åpne data og produkter fra Copernicus-programmet både fra det nasjonale bakkesegmentet og fra europeiske satellittportaler.

For å avdekke, forebygge og bekjempe miljøkriminalitet, vil det i mange tilfeller være behov for data med høyere oppløsning enn hva som i dag tilbys gjennom Copernicus-programmet, eller fra andre frie og åpne kilder. Miljødirektoratet tester ut kjøp av bilder med høy oppløsning i forbindelse med både kartleggings- og kontrollarbeid.

Droner kan også bidra til å forebygge og bekjempe miljøkriminalitet. Teknologien har kommet langt og er i rask utvikling. Droner kan styres manuelt fra land eller fra fartøy til havs og gi høyoppløselige bilder. De er egnet til kartlegging av mindre områder, og kan gi informasjon om handlinger i tilnærmet sanntid. I 2018 la regjeringen frem en nasjonal dronestrategi⁵. Gjennom denne strategien vil regjeringen legge til rette for å ta i bruk droner for kartlegging, overvåking og kontroll- og tilsynsvirksomhet i miljøforvaltningen. Droner brukes i dag for eksempel ved kontroll av deponier og kontroll med utsetting av utenlandske treslag. Ved ulovlig aktivitet inne i et verneområde kan droner også brukes til å dokumentere og avdekke omfanget av blant annet kjørespor.

Kunstig intelligens gir mulighet til blant annet å forutse hvilken type miljøkriminalitet som sannsynligvis kan oppstå og i hvilke områder. Regjeringens nasjonale strategi for kunstig intelligens⁶ beskriver nærmere muligheter og ambisjoner som er relevante for miljøkriminalitet. Kontrollresultater fra Statens naturoppsyns feltdatabok kan for eksempel bidra inn i slike analyser, slik at oppsyn blir mer målrettet og effektivt. PNR-direktivet (Passenger Name Record) skal gi Tolletaten og politiet tilgang til alle opplysninger om passasjerer i internasjonal flytrafikk. Miljøkriminalitet er et av

de alvorlige områdene listet i direktivets vedlegg II. Tilgang til informasjonen, et system for å behandle informasjonen, samt en tilstrekkelig dimensjonert passasjeropplysningsenhet vil gi forbedrede muligheter for å avdekke miljøkriminalitet. Andre analyseverktøy kan brukes for automatisk gjenkjenning av eventuelle ulovligheter, som EU-kommisjonens prosjekt for automatisk å kunne identifisere ulovlige produkter og kjemikalier som selges på nettet. Se nærmere om bruk av teknologi for å avdekke ulovlig netthandel i kapittel 7.3. Denne teknologien kan også utvikles videre for å avdekke ulovlig aktivitet på bakgrunn av bilder/videoer som er lagt ut på sosiale medier. Et eksempel kan være bilder og videoer av ulovlig ferdsel i verneområder.

Regjeringen vil

- Styrke analysekapasiteten samt kompetanse på og bruk av innovativ teknologi i miljøforvaltningen for å bedre avdekke og dokumentere miljøkriminalitet, sikre gode analyser og oversikt over etterlevelse av miljøregelverket.
- Legge til rette for økt utveksling av digital informasjon mellom myndigheter i Norge og mellom myndigheter i Norge og utlandet.
- Stimulere til økt samarbeid, herunder informasjonsdeling, mellom offentlig sektor, næringsliv og forskningsinstitusjoner for å fremme bruk av ny teknologi ved bekjempelse av miljøkriminalitet.

⁵ Samferdselsdepartementet (2018). Nasjonal dronestrategi; <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/norges-dronestrategi/id2594965/>

⁶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). Nasjonal strategi for kunstig intelligens.

Boks 3.2 Lettere å tipse om miljøkriminalitet

Miljødirektoratet lanserte november 2019 en tipsordning for miljøkriminalitet. Gjennom direktoratets nettside kan det tipses om:

- Ulovlig motorisert ferdsel i utmark og vassdrag.
- Ulovlige inngrep og tiltak i verneområder.
- Ulovlig utøvelse av jakt, fiske og fangst (for eksempel ulovlige garn).
- Ulovlige utslipp til luft, vann og jord fra landbasert- og offshore industri (som ikke er delegert til fylkesmannen).
- Ulovlig import og eksport av avfall, og håndtering av farlig avfall og EE-avfall.
- Ulovlig salg av forbrukerprodukter med innhold av forbudte stoffer.
- Manglende sertifisering av virksomheter som installerer og vedlikeholder varme- og kjøleanlegg som benytter fluorholdige gasser.
- Ulovlig innførsel, utførsel, besittelse og omsetning av internasjonalt truede arter (CITES).
- Ulovlig innførsel, utsetting og omsetning av fremmede arter.
- Misbruk av tilskuddsordninger.

Kilde: <http://www.miljodirektoratet.no>

Bistand fra publikum, tipsordninger mv.

Ordninger for å melde fra om mulige ulovlige forhold, øker tilgjengeligheten for publikum og kan bidra til å avdekke flere regelbrudd. Slike tips og meldinger er særlig viktig på områder der det ikke føres ordinært tilsyn, der ressursene til å føre tilsyn er begrenset eller der arealene man skal føre tilsyn med er veldig store eller er vanskelig tilgjengelige. Ulovlig handel med truede arter, ulovlig handel med kulturgjenstander, utsetting av fremmede arter i ferskvann, ulovlig utsetting av viltarter, ulovlig laksefiske samt forsøpling, er områder der tips anses viktig for å avdekke ulovlige forhold.

Flere myndigheter på miljøområdet har tipsordninger, som www.ulovligegarn.no og Miljødirektoratets løsning for tips og varsler om brudd på miljøregelverket (se boks 3.2). Når Miljødirek-

toratet har fått noe erfaring med sin nye tipsordning, kan det vurderes å videreutvikle den tekniske løsningen til også å omfatte regelbrudd innenfor direktoratets fagområde, som fylkesmannen er ansvarlig for å følge opp.

Politiet har utarbeidet en egen side for tips.⁷ Tipssiden har en del undertemaer, men miljøkriminalitet er ikke en av disse. En bedre tilrettelegging for tips om miljøkriminalitet, kunne vært et bidrag til økt avdekking av slik kriminalitet.

Miljøinformasjonsloven⁸ gir enhver rett til miljøinformasjon fra norske offentlige organer og virksomheter etablert i Norge. Allmennhetens bruk av rettighetene som følger av loven kan bidra til å avdekke miljøkriminalitet, for eksempel om ulovlige inngrep i eller skader på miljøet.

Straff

Straffens allmennpreventive virkning består i å avskrekke andre fra å begå kriminalitet. I motsetning til for eksempel volds- og seksualforbrytelser, er overtredelser av miljølovgivningen sjelden et resultat av plutselige begivenheter eller innfall, eller av sinnstilstander som raseri eller begjær. Bak overtredelsene ligger det ofte en kalkulert vurdering av fordeler og risiko ved regelbrudd, eventuelt slurv og likegyldighet. I mange tilfeller er det også ellers lovlydige borgere som begår denne type kriminalitet. Når noen vurderer å begå miljøkriminalitet, kan kunnskap om en streng reaksjon føre til at mange vil avstå fra slik kriminalitet. Lav oppdagelsesrisiko og muligheter for økonomisk utbytte, gjør også at allmennprevensjon er av særlig betydning på miljøkriminalitetsområdet og at straff er et viktig virkemiddel for å bekjempe miljøkriminalitet.

Hvis straff som virkemiddel skal være effektivt, er det en forutsetning at straffansvaret oppleves som en reell trussel. Strafferammene må i tilstrekkelig grad virke avskrekkende på mulige gjerningspersoner og bidra til å styre deres adferd. Det må vurderes om strafferammene i miljølovgivningen i tilstrekkelig grad reflekterer lovbruddets alvor og viktigheten av den interessen som straffebudet beskytter. Behovet for økte strafferammer vurderes under omtalen av de miljøkriminalitetsområdene der det er relevant.

⁷ <https://www.politiet.no/tjenester/tips-politiet/>

⁸ Lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet.

En gjennomgang gjort av ØKOKRIM, viser at utmåling av bøter og forelegg på miljøkriminalitetsområdet ligger på et forholdsvis lavt nivå. Hvis bøtenivået ikke overstiger en eventuell økonomisk gevinst ved lovbruddet, vil straffen neppe ha tilstrekkelig allmennpreventiv effekt.

Det er 26 år siden *generalklausulen* om alvorlig miljøkriminalitet ble tatt inn i tidligere straffelov § 152 b, nå straffeloven § 240.⁹ Siden da har det skjedd mye på miljøområdet.

Straffeloven § 240 annet ledd bokstav a krever at man for å straffes etter bestemmelsen «minsker en naturlig bestand av fredede organismer som nasjonalt eller internasjonalt er truet av utryddelse». Utformingen av vilkåret for straff samsvarer i liten grad med moderne økosystemtenkning. Det innebærer blant annet at ulovlig innførsel og/eller utsetting av fremmede organismer ikke omfattes av bestemmelsen. Dette til tross for at slike overtredelser kan få svært alvorlige konsekvenser for det stedlige naturmangfoldet. Kravet til å minske bestanden medfører også at ulovlige naturinngrep som hindrer en art i å få en nødvendig bestandsøkning, ikke omfattes av bestemmelsen, hvis bestanden ikke reduseres. For arter som har så lav bestand at de, for å overleve, er avhengige av at bestanden øker, slik tilfellet for eksempel har vært for fjellrev, vil slike ulovligheter kunne være like alvorlige som overtredelser som minker bestanden. Kravet om at bestanden er «naturlig» medfører videre usikkerhet om bestemmelsen får anvendelse ved handlinger som minker bestander som ikke finnes naturlig i Norge. Dette kan for eksempel være relevant ved ulovlig handel med produkter av truede arter, som skall fra pangolin eller elfenben fra elefant.

Da generalklausulen ble vedtatt i 1993, var det nødvendig å markere at miljøkriminalitet er alvorlig. Nå kan det være nødvendig å markere at visse former for miljøkriminalitet, som man ikke var så oppmerksom på da, må bedømmes som minst like alvorlig som den kriminaliteten som generalklausulen omfatter. Tatt i betraktning at bestemmelsen også har vært lite brukt, er det relevant å gjøre en ny vurdering av § 240.¹⁰ Man kan da vurdere om straffbarhetsvilkåret i § 240 annet ledd bokstav a bør endres slik at det i større grad omfatter forhold som anses som alvorlig naturkriminalitet. Det kan også være aktuelt å vurdere

samspeilet mellom straffeloven § 240 og straffebestemmelsene i særlovgivningen på miljøområdet, herunder om det kan være mer hensiktsmessig å oppheve straffeloven § 240 og i stedet heve strafferammene for grove overtredelser i naturmangfoldloven og forurensningsloven. Tilsvarende vurderinger kan gjøres av forholdet mellom straffeloven § 242 og straffebestemmelsen i kulturminneloven.

Regjeringen vil

- Vurdere forholdet mellom straffeloven §§ 240 og 242 og særlovgivningen på miljø- og kulturarvområdet.

Anmeldelser

Alvorlig miljøkriminalitet må følges opp i straffesporet. Det er viktig at alvorlige forhold anmeldes slik at politiet får best mulig kunnskap om trusselbildet. Dette innebærer at forhold bør anmeldes selv om sannsynligheten for oppklaring anses lav.

Utover de overtredelsene som er mest alvorlige isolert sett, kan det også være andre hensyn som tilsier at en sak bør anmeldes for å styrke allmennprevensjonen, for eksempel på områder med lav etterlevelse av regelverket. En anmeldesinstruks kan gjøre vurderingene i konkrete tilfeller enklere for forvaltningsmyndigheten (se også under om behov for retningslinjer for å vurdere forholdet mellom strafferettslig forfølgning og administrativ oppfølging).

På regionalt og lokalt nivå anmeldes et lavt antall saker innenfor miljøfeltet. Basert på tilsynsresultater er det ikke grunn til å tro at dette har sammenheng med at det avdekkes få lovbrudd. Det er hos fylkesmenn og kommuner et udekket behov for veiledning/informasjon om oppfølging av miljøkriminalitet, bruk av anmeldelse med mer.

Det tar på noen områder lang tid før forhold anmeldes av miljøforvaltningen. Sen anmeldelse øker både bevisforspillelsesfaren og risikoen for henleggelse. Det bør normalt ikke gå mer enn tre måneder fra det straffbare forholdet er oppdaget og til forholdet anmeldes, og dette vil i mange saker også være for lang tid på grunn av den bevisforspillelsesfaren som ofte vil foreligge. Det vil som regel være viktigere at etterforskningen kommer i gang, enn at alle omstendigheter er utredet i en grundig og omfattende anmeldelse. Generelt er det behov for mer ressurser i miljøforvaltningen til å utarbeide anmeldelser.

⁹ Se nærmere omtale av bestemmelsen i kapittel 2.5.

¹⁰ I forarbeidene til straffeloven § 152 b (Ot.prp. nr. 92 (1992-1993) kapittel 9 «Etterkontroll» la departementet opp til at det skal foretas en etterkontroll av generalklausulen innen få år etter ikrafttreddelsen. Noen etterkontroll er ennå ikke gjennomført.

Miljøkriminalitetssaker blir ofte også liggende lenge i politiet før påtalespørsmålet avgjøres. Dette har negative konsekvenser for bevisbildet og øker risikoen for henleggelse. Hvis saken resulterer i dom, kan straffen også bli redusert på grunn av lang saksbehandlingstid.

Videre henlegges mange saker om miljøkriminalitet av påtalemyndigheten. I tillegg til at det strafferettslige beviskravet i mange saker ikke er oppfylt, henlegges saker på grunn av stor saksmengde, og at politiet i noen tilfeller mangler kompetanse og erfaring med miljøraker. Økt kompetanse om miljøkriminalitet ville bidratt til å heve kvaliteten på behandlingen av miljøkriminalitetssakene.

Regjeringen vil

- Prioritere arbeid i miljø- og kulturforvaltningen med anmeldelser av alvorlig miljøkriminalitet og bistand til politi og påtalemyndighets arbeid med slike saker.

Håndheving og administrative reaksjoner

Det er et grunnleggende krav at samfunnet håndhever lovovertridelser forholdsmessig, det vil si at reaksjonen står i et rimelig forhold til overtredelsen. For stor straffeiver i forhold til mindre forhold, kan over tid også svekke befolkningens forståelse av nødvendigheten av regelverket. Det er videre avgjørende at samfunnets totale ressursinnsats mot miljøkriminalitet samordnes og at reaksjonsfastsettelsen er mest mulig effektiv.

I noen tilfeller kan straff være unødvendig inngripende for å oppnå den virkningen man ønsker eller straff kan være lite effektivt for å oppnå ønsket resultat. I slike tilfeller, som gjelder mindre alvorlige overtredelser, må forvaltningen ha tilgang på virkemidler for å håndheve regelverket og for å sanksjonere overtredelser administrativt. Dette omfatter både administrative sanksjoner (som for eksempel overtredelsesgebyr og administrativt rettighetstap) og andre administrative reaksjoner og bestemmelser om håndheving (som for eksempel tvangsmulkt, retting og tilbakekall av tillatelse på grunn av manglende egnethet).

Administrative *sanksjoner* kan, på grunn av forbudet mot dobbeltstraff i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), ikke kombineres med anmeldelse. Forbudet mot dobbeltstraff (gjentatt straffeforfølgning) følger av EMK protokoll 7 artikkel 4, nummer 1, jf. også Rt. 2015 s. 392 (bilkirkegårddommen). Det er svært viktig at man

skiller dette fra tvangsmulkt, pålegg om retting eller andre administrative *reaksjoner*, som *ikke* er å anse som straff, og som derfor kan og ofte bør benyttes parallelt med at forholdet anmeldes. Det er på den ene siden viktig at miljømyndighetene er kjent med at tvangsmulkt og retting og lignende *ikke* sperrer for anmeldelse og straff. På den annen side er det viktig at ansvarlig påtalejurist passer på at saker hvor det har vært ilagt administrative straffereaksjoner, ikke straffefølges. Også etter at et forhold er anmeldt, kan det imidlertid besluttes at forholdet *i stedet* skal forfølges administrativt, når det anses mest hensiktsmessig, jf. straffeprosessloven § 71 c. Forvaltningen vil da få anledning til å følge opp saken i forvaltningssporet, forutsatt at saken ikke er foreldet.

Nå som flere lover har fått hjemmel for overtredelsesgebyr, som anses som en administrativ sanksjon etter forvaltningsloven kapittel IX, er det viktig at det foreligger klare føringer eller retningslinjer for når en sak skal anmeldes og når den skal forfølges administrativt.

Utgangspunktet for slike retningslinjer vil være at de mest alvorlige sakene bør gå i straffesporet. Når det gjelder vurderingen av hva som er de mest alvorlige sakene, vil rettspraksis og retningslinjer fra Riksadvokaten være sentrale momenter, i tillegg til tilsynsmyndighetenes egen praksis. Saker av en slik art og omfang at forholdet etter gjeldende rettspraksis er så alvorlig at det i prinsippet kunne medføre fengselsstraff, hører normalt hjemme i straffesporet. Hvis saker som normalt ville medføre fengselsstraff legges inn i et administrativt spor, ville det innebære en avkriminalisering. På miljøområdet er det ut fra behovet for allmennprevensjon generelt ikke ønskelig med noen slik avkriminalisering.

Riksantikvaren utarbeidet våren 2019 retningslinjer for anmeldelser ved brudd på kulturminneloven. Disse er ment som et verktøy for å oppnå en enhetlig anmeldelsespraksis fra kulturmiljømyndighetene i hele Norge. Miljødirektoratet er i ferd med å utarbeide en lignende veileder for anmeldelser innenfor sitt område.

På rettsområdene som omtales i denne meldingen, er håndheving og administrative reaksjoner/sanksjoner ulikt regulert, og i noen regelverk kan det være behov for ytterligere hjemler. Dette beskrives nærmere under de miljøkriminalitetsområdene der det er relevant.

På noen områder der det eksisterer hjemler for håndheving og administrative reaksjoner/sanksjoner, blir disse brukt i for liten grad. For lite bruk av eksisterende virkemidler kan skyldes

flere forhold. Begrensede ressurser i forvaltningen vil ofte være en utfordring. Ukjent gjerningsmann kan være en annen forklaring, blant annet ved utsetting av fremmede arter, ulovlig fiske og forsøpling. På noen områder er virkemidlene av nyere dato og det tar tid å ta dem i bruk. Dette gjelder for eksempel regelverket om fremmede organismer og CITES-forskriften.

Straffeprosessuell inndragning og rettighetstap

Miljølovgivningen suppleres av straffeloven med hensyn til blant annet inndragning og rettighetstap. Bruk av inndragning og rettighetstap er viktig for å styrke den allmennpreventive effekten. Det er et klart mål for regjeringen at kriminalitet ikke skal lønne seg. Hvis lovbrøyterne opplever at det er stor risiko for å miste den økonomiske fortjenesten, forsvinner mye av motivasjonen for å begå miljøkriminalitet. Inndragning av vinning er derfor et helt sentralt virkemiddel, fordi det i mange tilfeller rammer selve motivet for kriminaliteten.

Selv om inndragning idømmes i noen saker, er det behov for økt kompetanse hos miljø- og kulturmyndighetene på bruk av sanksjoner utenfor egen særlov. Kompetansen bør også overføres til regionalt nivå. I tillegg til at inndragning i større grad bør vurderes av miljømyndighetene og tas med i anmeldelser, bør politi og påtalemyndighet har økt fokus på muligheten som ligger i strafferettslig inndragning. Det følger av Riksadvokatens rundskriv om mål og prioriteringer at «[i]nndragning av utbytte fra straffbare handlinger skal i 2020 stå sentralt i bekjempelsen av alle former for profittbasert kriminalitet.»¹¹

Regjeringen vil

- Ha økt oppmerksomhet hos politi og miljø- og kulturmyndigheter på inndragning av det økonomiske utbyttet som oppnås ved å begå miljøkriminalitet.

Politi og påtalemyndighets arbeid med strafferettslig oppfølging av miljøkriminalitet

Påtalemyndigheten i Norge har tre nivåer: Riksadvokaten, statsadvokatene og påtalemyndigheten i politiet.

Det overordnede ansvaret for all straffesaksbehandling ligger til riksadvokaten. Riksadvokaten fastsetter årlig de prioriterte kriminalitetstyper. I Rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaks-

behandlingen 2020 er alvorlig miljøkriminalitet som rammer det ytre miljø (natur, forurensning, kunst og kulturminne) én av sakstypene som er prioritert.¹² Om hva som anses som alvorlig miljøkriminalitet, skriver Riksadvokaten videre i rundskrivet: «Grove brudd på virksomheters miljø- og ressurstillatelser utgjør alvorlig miljøkriminalitet. Det samme gjelder forurensingskriminalitet som ulovlig avfallshåndtering, plast- og marinforurensning og brudd på produktkontrollregelverket. Alt dette kan medføre betydelig og uopprettelig skade på menneskers helse, og ødelegge naturmangfoldet. (...) Også brudd på lovgivning som skal verne mot innførsel eller spredning av fremmede organismer vil kunne være alvorlig miljøkriminalitet. Ulovlig uttak og handel av arter som er truet av utryddelse skal prioriteres. Selv om prioriteringene her gjelder alvorlig miljøkriminalitet, vil riksadvokaten understreke at saker som i seg selv ikke fremstår som alvorlig alene, kan måtte prioriteres fordi konsekvensene er store i et nasjonalt perspektiv. Ulovlige irreversible fysiske naturinngrep (som overtredelse av naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven) og plastforsøpling kan for eksempel utgjøre lovbrudd som lokalt ikke fremstår som alvorlig, men som i et nasjonalt perspektiv, med mange overtredelser, bidrar til alvorlige konsekvenser for miljøet.»¹³

Det påligger politimesteren å sørge for en ressursallokering som sikrer at de prioriterte sakene gis den nødvendige oppfølging.¹⁴ En forutsetning for å bekjempe miljøkriminalitet er at politi og påtalemyndighet har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Politiet og påtalemyndigheten har mange viktige oppgaver, men det følger av nevnte rundskriv at «[d]e generelle målene for straffesaksbehandlingen er høy kvalitet, høy oppklaringsprosent, kort saksbehandlingstid og adekvat reaksjon».¹⁵

Riksadvokatembetet fører tilsyn med og arbeider for kompetanseheving i påtalemyndigheten for øvrig, slik at straffesaksbehandlingen drives målrettet og effektivt, samtidig som kravene til kvalitet og rettssikkerhet ivaretas. Dessuten arbeider riksadvokaten for at det rettslige rammeverket skal anvendes og utvikles slik at det gir grunnlag for best mulig kriminalitetsbekjempelse.

Politidirektoratet har det overordnede ansvaret for politiets samlede innsats på miljøkriminalitetsområdet. Politidirektoratet utarbeider politi-

¹² Ibid. s. 9.

¹³ Ibid. s. 12–13.

¹⁴ Ibid. s. 10.

¹⁵ Ibid. s. 1.

¹¹ Rundskriv nr. 1/2020, s. 8.

ets trusselvurdering (PTV). Videre har direktoratet laget rundskriv om miljøkriminalitet.¹⁶ Sammen med riksadvokatens rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen, utgjør det rammen for hvordan miljøkriminalitetsarbeidet skal organiseres og hvordan politiet skal arbeide mot miljøkriminalitet. Politidirektoratet har også laget en veileder for risiko og sårbarhetsanalyse for miljøkriminalitet. Gjennom kartlegging og rangering av sårbare verdier, skal analysen bidra til bedre prioritering, ressursstyring og måloppnåelse i politidistriktenes arbeid med miljøkriminalitet.

De enkelte politidistrikt har som hovedregel ansvar for å etterforske miljøkriminalitet. Politidistriktene kan ha utfordringer med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å håndtere de mer komplekse miljøkriminalitetssakene. ØKOKRIM har medarbeidere med bred faglig kompetanse, herunder biolog og kjemiker. ØKOKRIMs Miljøkrimavdeling har et bistandsansvar og skal gi politiet veiledning og råd i behandling av miljøkriminalitetssaker slik at flest mulig av sakene kan avgjøres lokalt. ØKOKRIM kan likevel overta ansvaret for etterforskningen og/eller påtalearbeidet i enkelte saker, særlig hvis sakene er svært omfattende, komplekse, har forgreninger til utlandet eller er av prinsipiell art. Nærmere om ØKOKRIMs formål og kompetanse fremgår av påtaleinstruksen § 35-4. Miljøkrimavdelingen skal legge vekt på godt og nært samarbeid med politidistriktene. Miljøkrimavdelingen utgir fagtidsskriftet «Miljøkrim» og er arrangør av årlig fagseminar for bekjempelse av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet. Målgruppen er blant annet landets miljøkrimjurister og miljøkrimkoordinatorer. Enheten skal bistå Politihøgskolen med utdanning og kompetanseutvikling i politiet og være pådriver for metodeutvikling og etterretningsutveksling innenfor fagområdet miljøkriminalitet. ØKOKRIM skal utarbeide og ajourføre tiltakskort innen viktige miljøkrimområder som kan brukes i forbindelse med politiarbeid på stedet (PPS) og enkel straksetterforskning. Videre skal ØKOKRIM bidra med å følge opp nordiske kontakter og annet internasjonalt arbeid innenfor miljøkriminalitet. Stillingen som nasjonal miljøkrimkoordinator er steds plassert hos ØKOKRIM.

I politidistriktene har «Seksjon for etterforskning av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet» et overordnet fagansvar, og skal kunne bistå i saker som etterforskes av de geografiske driftsenhetene. I hvilken grad disse seksjonene påleg-

ges andre oppgaver, er avgjørende for hvor mye ressurser som blir tilgjengelig for arbeid med miljøsakene. I praksis varierer det hvor mye ressurser som faktisk brukes på miljø saker i seksjonene, og i hvilken grad det derfor er mulig å prioritere disse sakene.

Hvert politidistrikt skal ha miljøkrimkoordinator, påtalejurister med særskilt ansvar for miljøkriminalitet og miljøkrimetterforsker. De skal ha hensiktsmessig spesialistkompetanse som sikrer riktig kvalitet. Miljøkrimkoordinatorer er ennå ikke kommet på plass i alle politidistrikter, men det er positive erfaringer med organiseringen der den er gjennomført. Miljøkrimkoordinator spiller en viktig og avgjørende rolle i å koordinere og legge til rette for samhandling mellom politiet og forvaltning, som er en av de viktigste suksessfaktorene innenfor bekjempelse av miljøkriminalitet. Miljøkrimkoordinator bør være aktivt rådgivende for politimester i spørsmål knyttet til forebygging og bekjempelse av miljøkriminalitet.

Politihøgskolen tilbyr studier i bekjempelse av miljøkriminalitet for politiet, påtalemyndigheten samt forvaltningen. Dette er viktig for å opprettholde og videreutvikle kompetansen for de som arbeider med miljøkriminalitet.

Regjeringen vil

- Sikre at ØKOKRIM, som spissorgan for bekjempelse av miljøkriminalitet, har kompetanse og ressurser til å utføre sine oppgaver på en forsvarlig måte.

Samarbeid mellom politi og forvaltningsmyndigheter

Et godt samarbeid mellom politiet og andre etater er avgjørende for å finne en felles forståelse for hvilke saker som bør anmeldes, og deretter samarbeide i de konkrete sakene. Politiet og kontrollatene vil da også kunne jobbe mer kunnskapsstyrt og forebyggende med kriminaliteten. Politiet skal i sitt samarbeid med andre etater søke å bidra til at det etableres en mer ensartet praksis når det gjelder hvor terskelen for politianmeldelse bør ligge. Dette kan for eksempel gjøres i samarbeidsmøter hvor det redegjøres for politiets prioriteringer, samt den strafferettslige vurderingen av alvorligheten av ulike typer overtredelser. I tillegg skal politiet i dialogen med andre etater veilede om hvilke krav som stilles til innholdet i en anmeldelse og vedlagt dokumentasjon.

Sentralt miljøforum er et nasjonalt tverretattlig samarbeidsforum. ØKOKRIM har ansvaret for gjennomføring av møtene, som avholdes én gang i

¹⁶ Rundskriv 2008/008.

året. Hensikten er å samordne miljømessige prioriteringer og målsettinger. Deltakerne er for tiden Miljødirektoratet (herunder Statens naturoppsyn), Riksantikvaren, Kystdirektoratet, Kystverket, Kystvakten, Fiskeridirektoratet, Direktoratet for arbeidstilsynet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Petroleumstilsynet, Riksadvokatembetet, Politidirektoratet og ØKOKRIM.

Fungerende møteplasser er avgjørende for et godt tverretattlig samarbeid. Politiet har inngått forpliktende avtaler om faste samarbeidsmøter med andre etater, blant annet med Mattilsynet. Det bør også minst hvert andre år bli arrangert en større tverretattlig miljøsamling (Miljøforum) i distriktene. Naturlige deltakere vil være alle tilsyns- og oppsynsetater, herunder Arbeidstilsynet, Fiskeridirektoratet, Tolletaten, Kystvakten, Statens naturoppsyn, Fylkesmannen, Fylkeskommunen, Mattilsynet, politi og påtalemyndigheten. Andre aktører kan/skal inviteres og delta der dette er naturlig, som kommuner og Sametinget. Målet med møtet må være å legge til rette for et effektivt og planmessig samarbeid i det daglige arbeidet med å forebygge og bekjempe miljøkriminalitet. I møtet bør det særlig legges vekt på nettverksbygging, faglig oppdatering og informasjonsutveksling. Her bør man blant annet ta opp temaer som tilsynsmetodikk, straffeprosessuelle og strafferettslige forhold og annet som er viktig for tilsynsmyndighetene, for å håndtere sakene på en måte som legger til rette

for god videreføring i straffespolet, i de sakene der det kan være aktuelt.

Etterforskning og påtale av brudd på miljøregelverket krever ofte spesialkunnskaper om både de rettslige og faktiske sider av saken. For å sikre grundig og hurtig iring i disse sakene, vil politi- og påtalemyndigheten derfor være avhengig av å enten ha interne ressurser med denne kompetansen eller å kunne konsultere miljø- eller kulturmyndighetene. I tråd med Politidirektoratets rundskriv om miljø saker fra 2008, legges det derfor opp til et faglig samarbeid mellom politiet og tilsynsetatene på dette området. Tilsynsmyndighetene bistår ved behov politiet i oppfølgingen av saker som er anmeldt, og bidrar da med sin kompetanse om regelverket, om relevante helse- og miljøkonsekvenser og fagfeltet for øvrig. Fagpersoner fra miljøvernmyndighetene kan også bistå i forbindelse med avhør, være bisittere under rettsaker mv.

Regjeringen vil

- Etablere et tettere samarbeid mellom miljø- og kulturmyndighetene og politiet og påtalemyndigheten for å forebygge og bekjempe miljøkriminalitet, blant annet ved opplæring av ansatte i miljø- og kulturforvaltningen, jevnligesamarbeidsmøter, utarbeiding av veiledningsmaterie, dialog om prioriteringer, bistand om forståelse av regelverket og vurdering av nye virkemidler og metoder for å avdekke miljøkriminalitet.



Figur 4.1

4 Naturkriminalitet

4.1 Innledning og oversikt

Hva som omfattes av kapittelet

Dette kapittelet omhandler nasjonal naturkriminalitet: ulovlig jakt, felling og annen avliving av vilt (kapittel 4.2), ulovlig fiske av anadrom laksefisk (kapittel 4.3), annet ulovlig uttak og skade av planter og dyr (kapittel 4.4), overtredelser av CITES-forskriften (kapittel 4.5), overtredelser av tømmerforskriften (kapittel 4.6), ulovlige fysiske naturinngrep og arealendringer (kapittel 4.7), miljøkriminalitet innenfor vassdrags- og energisektoren (kapittel 4.8), ulovlig motorferdsel i utmark (kapittel 4.9), annen ulovlig ferdsel samt forstyrrelser av dyr (kapittel 4.10), ulovlig innførsel, omsetning og utsetting av fremmede organismer (kapittel 4.11) og ulovlige handlinger knyttet til genmodifiserte organismer (kapittel 4.12).

Felles tiltak mot ulovlig handel ut og inn av Norge med tømmer, truede arter, fremmede organismer og genmodifiserte organismer beskrives i kapittel 7. Øvrige tiltak knyttet til disse kriminalitetsområdene, omtales her i kapittel 4.

Internasjonal skogkriminalitet, internasjonal miljøkriminalitet knyttet til ulovlig gruvevirksomhet samt internasjonal flora- og faunakriminalitet, omtales sammen med internasjonal kulturarvkriminalitet i kapittel 8.

Særpreget og trusselbilde

De forhold som særpreger miljøkriminalitet generelt (se kapittel 1.1), gjør seg i hovedsak også gjeldende for naturkriminalitet.

I trusselvurderingen fra 2018¹ skriver ØKOKRIM at den største trusselen innenfor naturkriminalitet knytter seg til ulovlige, irreversible fysiske naturinngrep og arealendringer, herunder ulovlige byggearbeid. De er hver for seg ofte mindre alvorlige, men kan i sum ha et vesentlig skadepotensial. Dette gjelder spesielt arealendringer som medfører ødeleggelse av truede naturtyper eller leveområder for truede arter. I slike tilfeller

innebærer inngrepet en trussel mot naturmangfoldet. Ulovlig arealinngrep kan også medføre skade på automatisk fredete kulturminner.

Ulovlig motorferdsel i utmark vurderes av ØKOKRIM å være en vedvarende trussel. Ulovlig jakt er videre et problem over hele landet. Dette gjelder både ulovlig jakt på fredet rovvilt og på andre truede arter. Ulovlig innførsel og spredning av fremmede arter i norsk natur, utgjør også en stor trussel mot naturmangfoldet. Fremmede arter forårsaker betydelige skader på stedegne arter og naturtyper. Handel med ville dyr og planter (overtredelser av CITES-regelverket) representerer en vedvarende trussel mot det biologiske mangfoldet, både i Norge og internasjonalt.

Regelverket

Naturkriminaliteten som omfattes av denne meldingen reguleres av naturmangfoldloven², plan- og bygningsloven³, vannressursloven⁴, vassdragsreguleringsloven⁵, energiloven⁶, viltloven⁷, lakse- og innlandsfiskloven⁸, motorferdselloven⁹, svalbardmiljøloven¹⁰, mineralloven¹¹ og genteknologiloven¹². I medhold av disse lovene er det også gitt en rekke forskrifter.

Overtredelser håndheves og sanksjoneres i medhold av nevnte lover og omtales i tilknytning til de enkelte miljøkriminalitetsområdene.

¹ ØKOKRIM (2018). Trusselvurdering 2018.

² Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold.

³ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

⁴ Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann.

⁵ Lov 14. desember 1917 nr. 17 om regulering og kraftutbygging i vassdrag.

⁶ Lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.

⁷ Lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt.

⁸ Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv.

⁹ Lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag.

¹⁰ Lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard.

¹¹ Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser.

¹² Lov 2. april 1993 nr. 38 om framstilling og bruk av genmodifiserte organismer m.m.

Naturmangfoldloven er den mest sentrale loven innenfor naturkriminalitetsfeltet og regulerer mange av miljøkriminalitetsområdene som anses som naturkriminalitet. Loven er dermed også relevant for mange av delkapitlene i kapittel 4. For å unngå gjentakelser, gis det derfor her en beskrivelse av naturmangfoldlovens regler om håndheving og sanksjoner og vurdering av behov for endringer. I dette kapitlet vurderes også behov for regelendringer for et mer effektivt tilsyn etter naturmangfoldloven.

Regler om håndheving og sanksjoner i naturmangfoldloven

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

Etterlevelse av naturmangfoldloven er viktig for å nå målet om å ta vare på naturmangfold. Naturmangfoldloven har regler om håndheving og sanksjoner i kapittel IX: 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), overtredelsesgebyr (§ 74)¹³ og straff (§ 75). Hjemlene for håndheving og administrative reaksjoner/sanksjoner anses dekkende for forvaltningens behov. Det foreslås derfor ingen endringer her.

Forsettlig eller uaktsomme brudd på bestemmelser som angitt i naturmangfoldloven § 75 første ledd kan straffes. Dette omfatter de fleste handlingsnormene i loven, men ikke aktsomhetspliktene i §§ 6, 28 første ledd og 53 første ledd.

Den alminnelige strafferammen i naturmangfoldloven er bøter eller fengsel inntil ett år. Strafferammen er lavere enn de alminnelige strafferammene for eksempelvis økonomisk kriminalitet og vinningslovbrudd i ny straffelov (inntil to år), noe som kan gi et feilaktig signal om at det felles livsgrunnlaget, i form av miljøet, er mindre beskyttelsesverdig enn økonomiske interesser. En heving av strafferammene opp på samme nivå som blant annet økonomisk kriminalitet og vinningslov-

brudd kan derfor være nødvendig for å signalisere at interessene er beskyttelsesverdige og at kampen mot miljøkriminalitet er viktig for myndighetene. En heving av den alminnelige strafferammen vil også være et signal til domstolene om at man ønsker et høyere straffenivå i saker etter naturmangfoldloven. Hevet strafferamme vil ha betydning for hvilke metoder politiet kan ta i bruk for å avdekke straffbare forhold.

Grov overtredelse kan 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. Strafferammen for grove overtredelser ble hevet fra tre til fem år i 2019.¹⁴ Begrunnelsen for å heve strafferammen var blant annet den store og økende trusselen mot naturmangfold og at generalklausulen i straffeloven¹⁵ § 240 ikke fullt ut reflekterer dagens trusler mot naturmangfold.¹⁶

Straffeloven § 240 annet ledd omfatter alvorlig miljøkriminalitet og har en strafferamme på fengsel inntil 6 år (se nærmere om bestemmelsen i kapittel 2.5 og 3). På naturkriminalitetsområdet har bestemmelsen vært brukt i to saker^{17 18}. Dommene etablerte et nytt og betydelig strengere straffenivå for grov naturkriminalitet og er omtalt nærmere i kapittel 4.2 og 4.7.

Ved utarbeidelsen av ny straffelov ble det foretatt en opprydding i antall strafferammer, slik at man i straffeloven ikke lenger bruker strafferammer på fem år.¹⁹ Nærmeste strafferamme er seks år, som eksempelvis er rammen for de fleste grove vinningslovbrudd. Nye strafferammer i naturmangfoldloven er ikke tilpasset ny straffelov. Selv om spesiallovgivningen ikke er forpliktet til å følge de strafferammer som følger av straffeloven, kan lovtekniske hensyn tilsi at strafferammene for grove overtredelser i naturmangfoldloven endres til seks år. Dette må imidlertid ses i sammenheng med regjeringens forslag om å vurdere forholdet mellom straffeloven § 240 og særlovgivningen på miljøområdet, jf. kapittel 3.

¹⁴ Lov 21. juni 2019 nr. 54.

¹⁵ Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff.

¹⁶ Prop. 77 L (2018–2019) Endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven mv. (innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammer), kapittel 4.3.

¹⁷ HR-2016-1857-A.

¹⁸ Rt. 2005 s. 568.

¹⁹ Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven), punkt 11.4.

¹³ Naturmangfoldloven § 74 om miljøerstatning ble sommeren 2019 endret til en bestemmelse om overtredelsesgebyr. I påvente av en forskrift om utmåling av gebyr, har endringen ennå ikke trådt i kraft, men den er ventet å tre i kraft 2020.

Regjeringen vil

- Vurdere å heve alminnelig strafferamme i naturmangfoldloven fra fengsel i inntil ett år til fengsel i inntil to år og strafferammen for grove overtredelser i samme lov fra fengsel i inntil fem år til fengsel i inntil seks år.

Behov for regelendringer knyttet til tilsyn med naturmangfoldloven

Ved tilsyn avdekkes det brudd på naturmangfoldloven som kunne ha vært unngått hvis virksomhetene hadde internkontroll som sikret etterlevelsen av regelverket. Fravær av internkontroll medfører ofte mindre bevissthet om regelverket hos virksomhetene. I motsetning til produktkontrollloven, forurensningsloven og genteknologiloven, er ikke naturmangfoldloven omfattet av internkontrollforskriftens²⁰ virkeområde. Naturmangfoldloven har i stedet en hjemmel for å gi forskrift om internkontroll. Slik forskrift er eksempelvis gitt ved CITES-forskriften og forskrift om fremmede organismer. Tømmerforskriften har derimot ikke regler om internkontroll. Ulike regler om internkontroll etter ulike forskrifter gjør det mer komplisert for virksomhetene å følge regelverket. Også for kontrollørene ville det være enklere og tidsbesparende å forholde seg til ett regelverk. Klima- og miljødepartementet vil derfor, i samråd med Arbeids- og sosialdepartementet, vurdere å inkludere naturmangfoldloven i internkontrollforskriftens virkeområde.

Regjeringen vil

- Vurdere å inkludere naturmangfoldloven i internkontrollforskriftens virkeområde.

Naturmangfoldloven gir i dag ikke adgang til å kreve informasjon fra andre offentlige myndigheter uten hinder av taushetsplikt. En slik adgang følger til sammenligning av forurensningsloven § 49, produktkontrollloven § 5 og genteknologiloven § 19. Når man mangler hjemmel for opplysningsplikt i naturmangfoldloven, kan det føre til at viktig informasjon ikke deles med Miljødirektoratet og at tilsynsarbeidet dermed vanskeliggjøres. Særlig viktig er det at Miljødirektoratet både kan be om og motta opplysninger fra Tolletaten, men en slik bestemmelse vil være praktisk også i forhold til andre tilsynsmyndigheter. NOU 2019: 5

²⁰ Forskrift 12. juni 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter.

Ny forvaltningslov inneholder en lignende bestemmelse, men det er ennå ikke avklart om forslaget vil opprettholdes og når en slik bestemmelse eventuelt kan tre i kraft. Klima- og miljødepartementet vil derfor innføre en slik hjemmel i naturmangfoldloven.

Regjeringen vil

- Innføre hjemmel i naturmangfoldloven for å kreve opplysninger fra andre myndigheter uten hinder av taushetsplikt.

4.2 Ulovlig jakt, felling og annen avliving av vilt

I den følgende omtalen av ulovlig jakt, felling og annen avliving av vilt²¹ skilles det mellom tilfeller hvor det utøves jakt eller etterstrebelse av vilt uten tillatelse (kapittel 4.2.2), og tilfeller hvor ellers lovlig jakt (felling og avliving) utøves i strid med reglene for jaktutøvelse (kapittel 4.2.3).

4.2.1 Om regelverket og formålet med regelverket

Naturmangfoldloven angir de overordnede reglene for artsforvaltningen. Forvaltningsmålet for arter i naturmangfoldloven er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder, jf. naturmangfoldloven § 5. Det følger av naturmangfoldloven § 15 at høsting og annet uttak av naturlig villlevende dyr skal følge av lov eller vedtak med hjemmel i lov. Gjennom naturmangfoldloven § 16 og viltloven § 9 ivaretas forvaltningsmålet ved at det bare kan fastsettes jakttid for viltarter som produserer et høstingsverdig overskudd. Arter med fastsatt jakttid fremgår av forskrift om jakt- og fangsttider²², og er det som omtales som jaktbare arter²³.

Gjennomføring av jakt, felling, fangst og annet uttak reguleres av viltloven med tilhørende for-

²¹ Vilt omfatter alle naturlig villlevende landpattedyr, fugler, amfibier og krypdyr, jf. viltloven § 2 og naturmangfoldloven § 3 bokstav p. I følge Artsdatabanken er det i Norge påvist totalt 584 viltarter; 64 landpattedyr, 506 fugler (254 av dem er funnet hekkende), 7 amfibier og 7 reptiler. Det varierer hvor regelmessig de ulike artene opptrer.

²² Forskrift 25. januar 2017 nr. 106 om jakt- og fangsttider samt sanking av egg og dun for jaktseongene fra og med 1. april 2017 til og med 31. mars 2022.

²³ Det er i dag fastsatt jakttid på 56 viltarter i Norge.

skrifter. Viltloven er en fullmaktslov hvor tilhørende forskrifter utdypes og regulerer nærmere de hensyn loven skal ivareta. Bestemmelsene om hvordan jakten skal utøves er dels fastsatt i viltloven kapittel VI (§§ 19 til 25) og dels i utøvelsesforskriften²⁴. I tillegg følger det av dyrevelferdsloven²⁵ § 20 at jakt skal utøves på en dyrevelferdsmessig forsvarlig måte.

Naturmangfoldloven § 18 åpner for at vilt kan avlives blant annet for å beskytte naturlige forekommende planter, dyr og økosystemer, for å avverge skade på husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom, eller for å ivareta allmenne helse- og sikkerhetshensyn eller andre offentlige interesser av vesentlig betydning.

Videre gir forskrift om felling av skadegjørende vilt²⁶ hjemmel for skadefelling av viltarter som gjør skade. Det pågår for tiden en prosess med revidering av dette regelverket.

Naturmangfoldloven § 17 åpner for at vilt kan avlives når det må anses påkrevd for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person. Eieren, eller en som opptrer på vegne av eieren, kan avlive vilt under direkte angrep på bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe. Tilsvarende åpner naturmangfoldloven § 17 a for avliving av rovdyr som befinner seg i rovdysikkert hegn.

Enkelte arter er gitt et særskilt vern ved bestemmelsen om prioriterte arter i naturmangfoldloven § 23. I alt er i dag 13 arter i egne forskrifter gitt status som prioritert art, blant annet viltartene dverggrås²⁷, fjellrev²⁸ og den nordlige underarten av svarthalespove²⁹. For de prioriterte artene er enhver form for uttak, skade eller ødeleggelse forbudt, noe som også vil si at jakt/felling av disse artene ikke er tillatt.

Besittelse av hele eller deler av ulovlig felt vilt kan være heleri av Viltfondets eiendom, jf. viltloven §§ 48 og 48a.

4.2.2 Ulovlig jakt og annen avliving av vilt uten tillatelse

Om miljøkriminaliteten

Miljøkriminaliteten³⁰ omfatter alle tilfeller av jakt, felling og fangst av vilt når det ikke foreligger en tillatelse, og vilkårene for nødverge i naturmangfoldloven § 17 annet ledd ikke er oppfylt. Dette omfatter også ulike former for avliving av dyr der det benyttes metoder som ikke er tillatt.

Det er begrenset med kunnskap om omfanget av jakt, felling, fangst eller annen avliving av vilt uten tillatelse, uavhengig av om artene er jaktbare eller ikke. Overtredelsene skjer hovedsakelig i skog- fjell- og kystområder, over store arealer, hvor oppdagelsesrisikoen er lav. Lovbrudd avdekkes derfor i stor grad ved tilfeldige kontroller og tips. Miljødirektoratet har ikke grunnlag for å fastslå om omfanget av overtredelsene er økende.

Selv om de store rovdirene er fåtallige,³¹ er det i hovedsak bedre kunnskap knyttet til disse artene sammenlignet med andre viltarter. I en studie publisert i 2011, basert på blant annet data fra ulver radiomerket fra desember 1998 til april 2009, konkluderes det med at omlag halvparten av dødeligheten i den skandinaviske ulvebestanden ble forårsaket av ulovlig avliving.³² I 2011 ble det også fremlagt en rapport fra Skandulv, som analyserte data for perioden desember 1998 til februar 2011.³³ Den totale årlige dødeligheten i Skandinavia var i denne perioden 25,9 %, der ulovlig avliving utgjorde 12,8 % og andre årsaker 13,1 % av den totale dødeligheten. Både total årlig dødelighet og dødelighet grunnet ulovlig avliving var høyere i Norge enn i Sverige. Resultatene viste at andelen dødelighet som kunne tilskrives ulovlig avliving av ulv i Sverige var lavere i siste del av perioden (1998–2005: 16,9 %, 2006–2011: 2,5 %), mens det for Norge var en ikke-signifikant økning av ulovlig avliving av ulv i denne perioden.

Jakt og fangst av viltbestander som produserer høstbare overskudd er en viktig del av våre jakttradisjoner og kulturarv. Ulovlig jakt, felling og fangst av vilt er en trussel mot dette, samt for legi-

²⁴ Forskrift 22. mars 2002 nr. 313 om utøvelse av jakt, felling og fangst.

²⁵ Lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd.

²⁶ Forskrift 1. september 1997 nr. 1000 om felling av viltarter som gjør skade eller som vesentlig reduserer andre viltarters reproduksjon.

²⁷ Forskrift 20. mai 2011 nr. 518 om dverggrås (*Anser erythropus*) som prioritert art.

²⁸ Forskrift 23. januar 2015 nr. 60 om fjellrev (*Vulpes lagopus*) som prioritert art.

²⁹ Forskrift 20. mai 2011 nr. 524 om svarthalespove (*Limosa limosa*) som prioritert art.

³⁰ Ulovlig reirplyndring, eggssanking og ødeleggelse av viltets reir, hi og bo omtales i kapittel 4.4.

³¹ De store rovdirene er bjørn, jerv, gaupe og ulv. På Norsk rødliste for arter (2015) er ulv klassifisert som kritisk truet, mens bjørn, jerv og gaupe er klassifisert som sterkt truet.

³² Liberg m.fl. (2011). Shoot, shovel and shut up – cryptic poaching slows restoration of a large carnivore in Europe. Proc. R. Soc. B 279, s. 910–915.

³³ Liberg, O., Sand, H., Wabakken, P. og Guillaume, C. (2011). Illegal killing of wolves in Scandinavia 1998–2011 – variation in space and time. WWF Rapport, Illegal jakt på stora rovdjur i Sverige.

timiteten for jakt og fangst i samfunnet. Ulovlig jakt på jaktbare arter har med dette først og fremst betydning for muligheten grunneiere, jaktrettshaver og jegere har til å høste av bestandenes overskudd. Hvis ulovlig jakt utføres i stort nok omfang, vil avkastning gjennom lovlig jaktutøvelse bli redusert. Dette kan i sin tur få økonomiske konsekvenser for grunneier eller rettighetshaver.

Ulovlig avliving av fåtallige arter øker risikoen for at disse artene dør ut i Norge. Den norske rødlista for arter klassifiserer artene med hensyn til risiko for at arten dør ut i landet. Spesielt for de fåtallige artene, vil ulovlig avliving også svekke mulighetene for en forsvarlig forvaltning. Ulovlig jakt, fangst og annen avliving av vilt får derfor betydning for muligheten for å nå forvaltningsmål for artene og for Norges internasjonale forpliktelser om å ta vare på artene. For rovviltartene³⁴ vil ulovlig avliving også gi reduserte muligheter for å vurdere effekten av forvaltningstiltak, slik som skadefelling og forebyggende tiltak mot skade på husdyr og tamrein.

Motivasjonene bak ulovlig avliving av vilt kan være knyttet til eget bruk av viltet, men det kan også ligge en økonomisk motivasjon bak, eksempelvis ved salg av kjøtt fra ulovlig jakt. Ulovlig jakt på fredet rovvilt kan være motivert av ønske om å beskytte egne interesser (husdyr, tamrein, hunder, jaktutbytte), at man er uenig i rovviltpolitikken og rovviltforvaltningen og muligens også ønske om trofé til samling. Både enkeltpersoner og uformelle grupper eller nettverk kan stå bak slik jakt.

Aktivitet for å forebygge og avdekke ulovlig jakt og annen ulovlig avliving av vilt uten tillatelse

Forebyggende og holdningsskapende arbeid, herunder informasjonsarbeid, anses som egnet for å forebygge ulovlig avliving av vilt. Innsatsen på dette området kan styrkes ytterligere, blant annet ved myndighetenes dialog med jegermiljøene (blant annet gjennom Norges Jeger- og Fiskerforbund) og ved å ha oppmerksomhet på temaet i jegeropp-læringen. Det kan også understøttes av Statens naturoppsyns arbeid med kontroll av ulovlig jakt.

Statens naturoppsyn (SNO) fører tilsyn med at bestemmelsene i naturmangfoldloven og viltloven overholdes. SNO er en avdeling i Miljødirektoratet, og har oppsynsmyndighet etter naturoppsynsloven³⁵. Den overordnede rollen til SNO er å

ivareta nasjonale miljøverdier og forebygge miljøkriminalitet. Naturoppsynsloven gir SNO hjemmel, plikt og legitimitet til å gjennomføre kontroller.

Forebygging og avdekking av ulovlig avliving skjer gjennom tilstedeværelse av naturoppsyn og/eller politi. Til en viss grad kan slik tilstedeværelse konsentreres til bestemte områder, enten fordi artene er konsentrert der, eller fordi erfaring viser at bestandsutvikling i området ikke er i tråd med forventningene. Særlig fokus bør ligge på å forebygge og avdekke slik jakt/felling i reproduksjonstiden, da artene i denne perioden er tettere knyttet til et spesifikt avgrenset område. For å avdekke ulovlig jakt, er naturoppsynet og politiet også avhengig av informasjon og tips fra publikum.

For det offentlige apparatet som gjennomfører bestandsregistrering eller annet feltarbeid ute, og som avdekker ulovlig jakt/avliving, må det være gode rutiner for samarbeid med politiet. Viktige spor og informasjon kan gå tapt dersom det ikke raskt iverksettes innsamling på stedet. Rask aksjon vil også øke sannsynligheten for at gjerningsperson(er) kan identifiseres.

Regjeringen vil

- Styrke forebyggende arbeid, herunder informasjonsarbeid og holdningsskapende arbeid mot ulovlig avliving av vilt opp mot jegermiljøer.

Reaksjoner på regelbrudd

Ulovlig avliving av dyr vil normalt anmeldes. Etterforskning kan også bli iverksatt på eget initiativ fra politiet.

Forsettlig eller uaktsomme overtredelser av naturmangfoldloven § 15 er straffbart. Strafferammen er bøter eller fengsel inntil ett år, men inntil fem år ved grove overtredelser, jf. § 75.

Tilsvarende er forsettlig og uaktsomme overtredelser av viltloven straffbare. Strafferammen for overtredelse av viltloven er bøter eller fengsel i inntil ett år, og under særlig skjerpene omstendigheter fengsel i inntil to år, jf. lovens § 56 første ledd. Uttak av vilt uten tillatelse vil i hovedsak straffes etter naturmangfoldloven, mens viltloven regulerer når og hvordan jakten skal utøves.

Ulovlig jakt og felling av arter kan også rammes av straffeloven § 240 om alvorlig miljøkriminalitet, som har en strafferamme på fengsel inntil seks år. Bestemmelsen rammer blant annet den som minsker en naturlig bestand av fredede orga-

³⁴ Med rovvilt menes i denne sammenheng store rovdyr og kongeørn.

³⁵ Lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn.

nismer som nasjonalt eller internasjonalt er truet av utryddelse.

Straffenivået ved ulovlig jakt varierer fra bøter til betydelige ubetingede fengselsstraffer. De strengeste straffene er gitt ved ulovlige uttak av rovvilt og i saker hvor det i tillegg til selve uttaket, er utvist grove brudd på sikkerheten eller dyrevelferden.

Ved ulovlig jakt på de totalfredede rovdypene ulv, bjørn og jerv har Høyesterett i Rt. 2005 s. 76 slått fast at utgangspunktet er ubetinget fengsel. Høyesterett fremhevet at «allmennpreventive hensyn veier tungt og ulovlig jakt på rovvilt vanskeligjør naturvernmyndighetenes forvaltning av artene». Høyesterett understreket også at «[t]il dette kommer våre internasjonale forpliktelser».

I Rt. 2002 s. 258 opprettholdt Høyesterett en dom på ubetinget fengselsstraff ved utlegging av giftåte med det formål å avlive ulv. Høyesterett la særlig vekt på at ulven er totalfredet som en truet art, og at utlegging av gift i naturen er en fangstmetode med stort og uoversiktlig skadepotensiale.

I den såkalte «Ulvedommen» fra 2016³⁶ ble fire personer domfelt etter straffeloven § 240 for organisert forsøk på felling av tre ulver. Høyesterett fastsatt straffer fra 120 dager til ett års ubetinget fengsel. For personen som fikk den strengeste straffen, omfattet straffen også felling av en ulv ved en annen anledning.

Også ved ulovlig avliving av annet fredet vilt, synes utgangspunktet å være ubetinget fengselsstraff. For eksempel ble en mann i Jæren tingretts dom 19. oktober 2015 idømt 25 dager ubetinget fengsel for å ha felt en vandrefalk. I Høyesteretts dom 14. juni 2016 ble straffen fastsatt til betinget fengsel i 21 dager, en bot på 25 000 kroner, tap av jaktrett i fem år og inndragning av to våpen.³⁷ Domfelte hadde skutt et rådyr utenfor jakttiden. Skytingen fant sted i bebygdt område, noe som ble ansett som klart skjerpene. Saken ble ansett som et grensetilfelle mot bruk av ubetinget fengsel.

Straff anvendes også når formålet er å påføre viltet eller bestanden skade. Som et eksempel vises det til Hålogaland lagmannsretts dom 20. juni 2014 hvor tiltalte ble domfelt for felling av et furutre med ødeleggelse av kongeørnreir som resultat.³⁸

I tillegg til straff, kan tap av jaktrett idømmes, jf. straffeloven § 56. Høyesterett uttaler i

«Ulvedommen»³⁹ at «[f]or etablerte jegere vil tap av retten til jakt og fangst vanligvis oppleves som svært tyngende. Ved domfellelse for alvorlig faunakriminalitet i form av ulovlig jakt som rammes av straffeloven § 152 b andre ledd nr. 1, bør det likevel bare helt unntaksvis komme på tale ikke å ilegge rettighetstap for en lengre periode». Det vil si at ved domfellelser for ulovlig jakt som nevnt, vil tap av retten til jakt og fangst normalt fratas den domfelte for en periode.

Ved overtredelser som omfatter ulovlig felling eller andre graverende forhold som omhandler eller påvirker rovviltforvaltning, kan Miljødirektoratet med hjemmel i rovviltforskriften § 15 administrativt sperre adgangen for jegere til å registrere seg som lisensjeger i Jegerregisteret. Slik registrering er et vilkår for å delta i lisensfelling av gaupe, jerv, bjørn eller ulv. Færre enn ti jegere har så langt blitt sperret fra deltakelse i lisensfelling.

Det har over flere år vært stor oppmerksomhet på oppfølging og samarbeid mellom Miljødirektoratet, politiet og ØKOKRIM om ulovlig jakt, spesielt ulovlig jakt på fredet rovvilt. Det er viktig å videreføre og videreutvikle dette arbeidet.

Regjeringen ønsker å se nærmere på behovet for å heve strafferammen i viltloven. En heving av strafferammen vil være et signal om at alvorlige brudd på viltloven ikke er å anse som mindre alvorlig enn tilsvarende brudd etter naturmangfoldloven og må ses i sammenheng med tilsvarende forslag om å heve strafferammen i naturmangfoldloven, se kapittel 4.1. Det vises også til forslaget om å heve strafferammen i lakse- og innlandsfiskloven, som omtales i kapittel 4.3. En heving av strafferammen i viltloven vil være et tydelig signal til potensielle lovbrutere om straffverdigheten av overtredelser av viltloven. Hevet strafferamme vil medføre at politiet i sin etterforskning gis adgang til å bruke straffeprosessuelle tvangsmidler som teknisk sporing av kjøretøy, jf. straffeprosessloven § 202 b. Slike etterforskningsskritt kan være viktig i forbindelse med etterforskning av de mest alvorlige lovbruddene.

Regjeringen vil

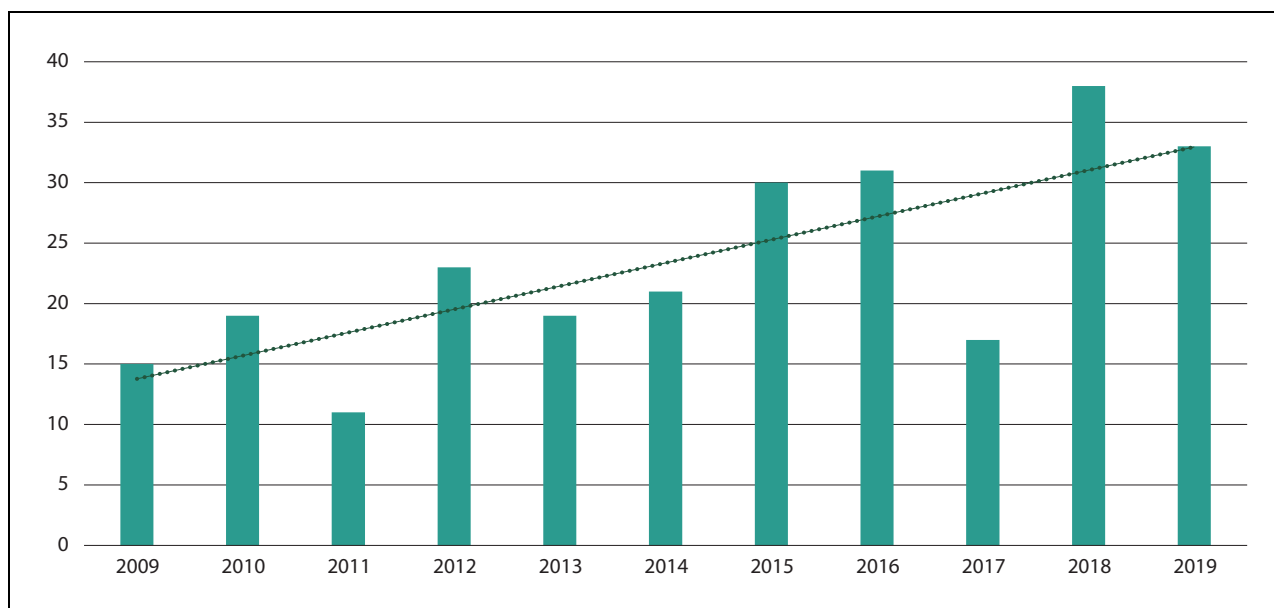
- Vurdere å heve alminnelig strafferamme fra fengsel i inntil ett år til fengsel i inntil to år i viltloven og strafferammen for grove overtredelser i samme lov fra fengsel i inntil to år til fengsel i inntil seks år.

³⁶ HR-2016-1857-A.

³⁷ HR-2016-1253-A.

³⁸ LH-2014-14232-2.

³⁹ HR-2016-1857-A.



Figur 4.2 Antall anmeldelser fra Statens naturoppsyn på ulovlig jakt og avliving. Utviklingstrend er angitt i stiplet linje.

4.2.3 Ulovlig jaktutøvelse – lovbrudd under ellers lovlig jakt

Om miljøkriminaliteten

Lovbrudd under ellers lovlig jaktutøvelse kan omfatte mange former for overtredelser, for eksempel brudd på kravet til human jakt, felling med ulovlig skytevåpen, ulovlige fangstinnretninger og bruk av giftåte. Brudd på kravet til human jakt, jf. viltloven § 19, kan blant annet være brudd på kravene til:

- bestemmelse av art og tidvis kjønn og alder på dyret det skytes på,
- valg av forsvarlig treffpunkt på dyret for å sikre et dødelig skudd,
- sikker bakgrunn,
- forsvarlig skyteavstand,
- vurdering av om det er tilstrekkelig lysforhold, om dyret er i bevegelse mv.

Det avdekkes tidvis også langt grovere tilfeller av ulovlig jaktutøvelse, og da gjerne i kombinasjon med at jakten som sådan er ulovlig. Dette gjelder blant annet utlegging av giftåte, bruk av ulovlige fangstinnretninger og bruk av motoriserte kjøretøy. Dette representerer tidvis svært grove brudd på god dyrevelferd.

Det er begrenset med kunnskap om omfanget av ulovlig jaktutøvelse. Flere forhold er likevel avdekket som gjør at Miljødirektoratet mener at det foregår ureglementert jakt/felling i et visst omfang. For mindre alvorlige tilfeller, som eksem-

pelvis at det felles individer av tallrike arter i tråd med tillatelse, men i strid med regler for utøvelse, finnes ingen statistikk.

Miljødirektoratet erfarer at overtredelsene hovedsakelig skjer i lite beboede områder, hvor oppdagelsesrisikoen er lav. Oftest vil omfanget av brudd på regelverket være størst i lovlig jakttid, mens det pågår omfattende aktivitet av jegere i terrenget. Avdekking av konkrete brudd avhenger av de tilfeldige kontroller som avholdes. Kontroll med jakt på storvilt har et særlig fokus på villrein, og det er bare et fåtall av den samlede jegermassen som blir gjenstand for kontroll det enkelte år. Miljødirektoratet har ikke grunnlag for å fastslå trender i omfanget av denne typen overtredelser, men antall anmeldelser fra SNO har hatt en jevn økning gjennom elleveårsperioden 2009–2019, jf. figur 4.2.

I 2019 var den totale feltinnsatsen av SNO-ansatte 1653 ukeverk naturoppsyn og tilstedeværelse i utmarka. Av dette var 140 ukeverk målrettet oppsyn i forhold til ulovlig etterstrebelse av vilt. Antall ansatte økte fra 71 i starten av 2009 til 94 i 2019. Oppsynskapasiteten har derfor vært økende gjennom perioden, og enkelte år har det vært spesielt fokus på jaktoppsyn i utvalgte problemområder, noe som påvirker antall anmeldelser det enkelte år. I tillegg kommer oppsynsinnsett og anmeldelser fra SNOs tjenesteytere, slik som Statskog fjelltjenesten, fjelloppsynet og private tjenestekjøp, som ikke inngår i denne statistikken.

Ureglementert jaktutøvelse bidrar til å svekke tilliten både til regelverket og den alminnelige tilliten til jakt, samt respekten for at jakt/felling foregår i henhold til gjeldende lover og regler. Overtredelsene bidrar også til å svekke tilliten til de hensyn som jegeropplæringen fokuserer på som grunnleggende i norsk viltforvaltning og jaktforvaltning. En stor del av befolkningen i Norge er jegere (ca. 510 000 jegere i Jegerregisteret). Redusert tillit til og aksept for jakt vil ha betydning for både registrerte jegere og for rekruttering til jakt.

Aktørene ved jakt/felling i strid med tillatelser eller ved brudd på forsvarlig utøvelse er som oftest personer som har tilgang til våpen og vil i mange tilfeller være personer som også driver lovlig jakt. Miljødirektoratet er av den oppfatning at motivasjonen ved regelverksbrudd kan være delt. I de tilfellene hvor det foreligger bevisste overtredelser, kan det foreligge både en økonomisk motivasjon og ønske om lokal aksept, status og anerkjennelse. Motivasjonen vil regelmessig være fraværende ved overtredelser som ikke er bevisst, og som bærer mer preg av uheldige vurderinger i en jakt/fellingssituasjon, og uaktksomhet sanksjoneres gjennomgående mildere enn bevisste overtredelser.

Aktivitet for å forebygge og avdekke ulovlig jaktutøvelse

Forebygging av regelbrudd skjer blant annet gjennom tilstedeværelse av naturoppsyn og/eller politi i utvalgte naturområder. Dette er særlig tydelig i forbindelse med lisens- og kvotejakt på rovvilt, der det er godt kommunisert til jegerne at de må forvente kontroll, og en vesentlig andel av fellingene også kontrolleres på stedet.

Norge har innført en jegeropplæring, der alle som ønsker å bli jegere, gjennomgår et omfattende kurs (30 timer) og må avlegge en eksamen før de registreres i Jegerregisteret. Kursene gjennomføres av ulike studieorganisasjoner, der også Norges Jeger- og Fiskerforbund er en viktig aktør. Det skjer også et stort forebyggende arbeid på nett og i samarbeid mellom myndigheter og frivillige interesseforeninger. En annen viktig faktor for å forhindre ulovlig jakt, er internjustisen i lokale jaktlag og mellom jaktlag.

Når det gjelder kontroll med jakt på storvilt, er det i samarbeid med politiet særlig oppmerksomhet rettet mot etterlevelseskontroll med den årlige villreinjakta, som det brukes et større antall arbeidstimer på. Villrein er en ansvarsart for Norge, og villreinoppsynet, som gjennomføres av

flere aktører, har en viktig oppgave i arbeidet med å nå de målene som er satt.

Det er ikke realistisk at selv en vesentlig ressursøkning på tilsyn/kontroll i noen grad vil påvirke muligheten for å avdekke ulovlig jaktutøvelse. Det er likevel viktig at de tilfeller som avdekkes gis tilstrekkelig prioritet når det gjelder etterforskning og påtale. Dette vil kunne ha en forebyggende effekt mot ulovlig jakt, felling og fangst. Videre er det fortsatt nødvendig med et utstrakt samarbeid mellom naturoppsyn/jaktoppsyn og politiet, slik at saker kan underbygges så godt som mulig.

Reaksjoner på regelbrudd

Hvis det avdekkes klare brudd på naturmangfoldloven eller viltloven, vil forholdet normalt anmeldes.

Overtredelser av bestemmelsene som regulerer jaktutøvelsen straffes etter viltloven § 56, og vil i tillegg ofte rammes av dyrevelferdsloven. Ved domfellelse for ulovlig jakt idømmes normalt både straff, tap av jaktrett og inndragning av benyttede våpen.

Straffenivået ved lovbrudd knyttet til jaktutøvelsen varierer fra bøter til betydelige ubetingede fengselsstraffer. De strengeste straffene for overtredelse av bestemmelsene om jaktutøvelse er gitt i de tilfeller hvor det er utvist grove brudd på dyrevelferden.

Ubetinget fengselsstraff synes av rettspraksis også å være utgangspunktet ved bruk av våpen som ikke er tillatt benyttet på den arten som felles, for eksempel ved felling av hjort med hagle.

Ved grovere tilfeller anvendes lengre ubetinget fengselsstraff. Til illustrasjon vises det til Sør-Østerdal tingretts dom 10. mars 2015⁴⁰, hvor domfelte ble idømt fengsel i syv måneder for flere lovbrudd, herunder ulovlig jakt med hund hvor hundene ble sluppet løs for å jage og drepe rev og medvirkning til å jage og avlive en villkatt ved å låne ut sine hunder. Tingretten vurderte at domfelte gjennom sine handlinger hadde utøvd og representert en jaktkultur som var i strid med grunnleggende prinsipper og lovbestemmelser om forsvarlig dyrevelferd. Han ble også fradømt retten til å drive jakt og fangst for en periode på fem år, samt dømt for en periode på fem år til å forbys alle aktiviteter forbundet med å trene, føre eller bruke hund under jakt.

Etter viltloven § 48 og 48a inndras vilt som er felt ulovlig, til fordel for Viltfondet. Denne inndragningen skjer automatisk, og er uavhengig av

⁴⁰ TSOST-2014-177669.

om forholdet blir gjenstand for straffeforfølgelse. Bestemmelsene åpner også for at verdien av det aktuelle viltet kan inndras. Dette vil i hovedsak gjelde tilfeller der for eksempel storvilt allerede er partert og eventuelt fortært eller der overtredelsen også medfører at dyret er gått tapt og ikke kan inndras.

I perioden 2015–2019 er det årlig registrert mellom 120 og 240 saker hos politiet knyttet til viltloven. Det er imidlertid grunn til å tro at det ikke er et klart skille mellom hvilke saker som kodes som ulovlig felling etter naturmangfoldloven § 15 og ulovlig jaktutøvelse etter viltloven.

4.3 Ulovlig fiske av anadrom laksefisk

Om miljøkriminaliteten

Fiske etter anadrom laksefisk reguleres av lakse- og innlandsfiskloven og naturmangfoldloven, og kan tillates når artene produserer et høstingsverdig overskudd. Fisket er strengt regulert, både i sjø og elv, fordi mange bestander er sårbare og/eller har lite/intet høstbart overskudd. Lakse- og innlandsfisklovens formål er blant annet å sikre at naturlige bestander av anadrome laksefisk og deres leveområder forvaltes slik at naturens mangfold og produktivitet bevares. Innenfor disse rammer skal loven gi grunnlag for utvikling av bestandene med sikte på økt avkastning, til beste for rettighetshavere og fritidsfiskere. Lakse- og innlandsfiskloven med forskrifter gir regler om blant annet fisketider, redskapsbruk og minstemål, både i sjø og vassdrag.

Fiske etter anadrome laksefisk i sjøen med stang eller håndsnøre er en allemannsrett som i store deler av landet er tillatt hele året. Laksefiske i sjø med faststående redskap (kilenot, krokgarn) er en grunneierrett, og lovlig fisketid er svært begrenset mange steder. Det er begrensninger på fisket ved utløpet av vassdrag (i munningssoner). Det er i all hovedsak forbudt å fiske laks, sjørret eller sjørøye med garn. Ved garnfiske etter saltvannsfisk, må garnet settes på en slik måte at man ikke fanger laksefisk. Dersom man likevel får laksefisk i garnet, skal den slippes ut i sjøen igjen.

Fiske etter anadrome laksefisk i vassdrag er også en grunneierrett. Det er fastsatt fisketider samt eventuelt kvote- og redskapsbegrensninger for det enkelte vassdrag (hovedelv, sideelver og innsjøer så langt opp som anadrome laksefisk forekommer). Elveeierlag/rettighetshavere kan i tillegg fastsette egne lokale fiskeregler om blant annet kvoter og redskapsbruk samt begrense tillatt fisketid utover det som framgår av forskrift.

Miljødirektoratets erfaring er at det ulovlige fisket etter anadrom laksefisk i sjø i stor grad dreier seg om fiske med ulovlig redskap og fiske utenfor fastsatt fisketid. Mye av det ulovlige fisket som avdekkes gjelder brudd på nedsenkingspåbudet for garnredskap, men det er også saker knyttet til manglende stenging og/eller fiske utenfor tillatt fisketid for kilenot/krokgarn. Det har videre vært enkelttilfeller av fiske med drivgarn. Miljødirektoratet erfarer videre at ulovlig garnfiske etter anadrom laksefisk i stort omfang skjer under dekke av å skulle fiske saltvannsfisk. Mye av fisket i sjøen foregår på blandede bestander, det vil si at man fisker både på bestander fra vassdrag med et tilstrekkelig antall gytefisk og på bestander fra vassdrag hvor gytebestandsmålene ikke er oppfylt i forhold til vassdragets produksjonskapasitet. Det ulovlige garnfisket er mest utbredt tidlig i sesongen, når innsiget av laks er størst, men en del finner også sted på høsten.

I noen regioner foregår det også ulovlig fiske med stang fra land og dorging fra båt innenfor fredningssonene utenfor elveutløpene i perioden før (mars–mai) og etter (september–oktober) at elvene er åpnet for fiske. Dette fisket er primært innrettet mot fangst av sjørret i Sør- og Midt-Norge og sjørret og sjørøye i Nord-Norge.

Det er viktig å forhindre at redskap beregnet på fiske av anadrom laksefisk brukes til fangst av laks utenfor sesong, under dekke av at man skal fiske saltvannsfisk. Klima- og miljødepartementet vil derfor vurdere å erstatte lakse- og innlandsfiskloven § 41 annet ledd med et forbud mot bruk av kilenot, lakseverp og krokgarn i den tiden det ikke er åpnet for fiske etter anadrome laksefisk, med unntak blant annet for yrkesfiskere.

Det er også en utfordring at laksesmolt blir fanget i garn som brukes til saltvannsfiske fordi det ikke er et nasjonalt nedsenkingspåbud for garn uansett maskevidde. Fylkesmannen har hjemmel til å innføre utvidet nedsenkingspåbud regionalt, men slikt påbud er ikke innført i alle fylker. Klima- og miljødepartementet vil derfor vurdere endringer i forskrift om nedsenking av garnredskap⁴¹.

Regjeringen vil

- Vurdere å innføre nasjonalt nedsenkingspåbud for garn uansett maskevidde (utvidet nedsenkingspåbud) samt forbud mot bruk av kilenot,

⁴¹ Forskrift 20. juni 2003 nr. 737 om nedsenking av garnredskap.

lakseverp og krokgnar i den tiden det ikke er åpnet for fiske etter anadrome laksefisk.

Det er ingen klare, overordnede trender knyttet til omfanget av de ulovlige handlingene. Det har likevel vært en liten økning i uregelmessigheter knyttet til bruk av kilenotfiske senere år, og en økning i ulovlig fiske med settegnar i fjorder der laksestammen er under reetablering. I Troms, Lofoten/Vesterålen og Sogn og Fjordane viser Statens naturoppsyns (SNO) oppsynsarbeid at det ulovlige fisket øker i omfang og at lovbruddene er alvorligere enn tidligere. SNO avdekkjer hvert år et høyt antall saker som omhandler ulovlig fiske av anadrome laksefisk, men det er sannsynligvis store mørketall da oppsynsressursene er begrenset sett i forhold til vår lange kystlinje.

Ulovlig fiske truer ikke artenes overlevelse, men kan likevel gi betydelige negative effekter på enkeltbestandsnivå, da det medfører et redusert antall gytefisk i elvene. Dette er særlig problematisk når det rammer sårbare og truede bestander. Ulovlig laksefiske kommer som en ekstra belastning på bestandene, i tillegg til de skader som forårsakes av rømt oppdrettslaks, lakselus, sykdomsspredning mv.

Ulovlig fiske får også betydning for friluftsliv, og medfører at det lovlege fisket i sjø og vassdrag blir regulert strengere enn hva som ellers ville vært nødvendig, for eksempel ved avkortet fisketid/periode. En ulempe ved dette er blant annet at internjustisen blant fiskere i sjø og vassdrag svekkes på grunn av fravær eller redusert tilstedeværelse av lovlege fiskere i hele eller deler av sesongen.

De som blir anmeldt for ulovlig fiske er i en del tilfeller gjengangere. Det er ellers stor variasjon i hvem som blir tatt i å fiske ulovlig. Det er både fritidsfiskere, yrkesfiskere og utenlandske borgere som driver turistfiske. Noe er trolig et rent «tradisjonelt husholdningsfiske» utført av fastboende og hytteiere for å dekke eget behov. Enkelte steder har SNO imidlertid grunn til å tro at det ulovlige fisket utøves av personer som driver dette for økonomisk vinning.

Aktivitet for å forebygge og avdekke ulovlig fiske av anadrom laksefisk

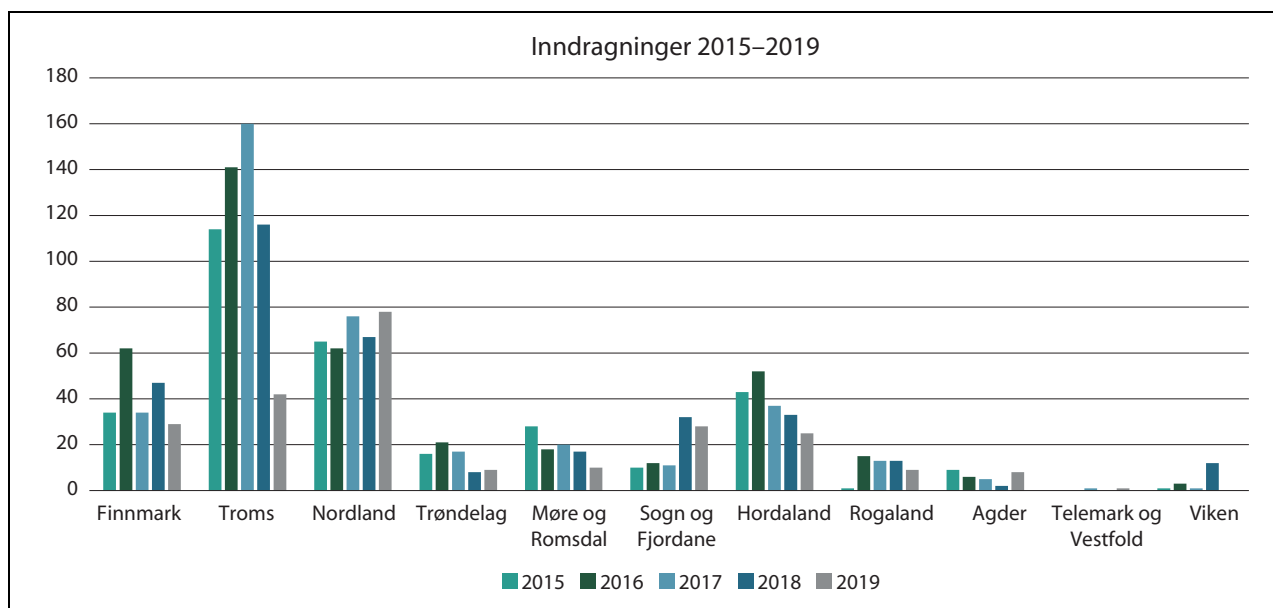
Informasjon og veiledning om regelverket, fra SNO og andre aktører, er viktig for å skape forståelse for de verdier loven og tilhørende forskrifter skal ivareta. Informasjonen gis blant annet gjennom lokale medier og egne nettsider i forkant av fiskesesongen, men også direkte overfor publikum i forbindelse med kontrollaktivitet.

Media brukes ofte for å synliggjøre omfanget av det ulovlige fisket som er avdekket og truslene mot villaksbestanden. Informasjon og veiledning gis også via interesseorganisasjoner og grunneierlag.

SNOs oppsyn er i hovedsak rettet mot fiske i sjøen, men det blir også foretatt enkeltkontroller i de lakseførende vassdragene. SNO registrerer at hvis oppsynstrykket ikke holdes oppe i et område, så ses en rask økning i ulovlig fiske. I lakseførende vassdrag har elveeierlagene/rettighetshaverne hovedansvaret for oppsynet, med noe samarbeid med SNO, som i Tanavassdraget.

SNO driver i tillegg lakseoppsyn gjennom deltidsgasjerte og tjenestekjøp fra lokale aktører. Oppsynsaktivitet er risikobasert, det vil si at oppsynsressursene styres til de områdene hvor behovet for tilstedeværelse og kontroll erfaringsmessig er størst. Oppsyn skjer ofte etter tips fra publikum eller som en konkret oppfølging av mulige ulovlige forhold, ofte utenfor den ordinære fiskesesongen. SNO har over flere år økt oppsynsinn-satsen, og totalt ble det brukt ca. 307 ukeverk på lakseoppsyn i 2019. Kystlinjas samlede lengde og begrensningene som ligger i oppsyns- og kontrollressursenes størrelse, gjør imidlertid at sannsynligheten for å bli tatt for ulovlig fiske er relativt liten. I anledning villaksåret 2019 ble det foretatt omdisponeringer, slik at SNOs lakseoppsyn ble styrket. I Klima- og miljødepartementets budsjett for 2020 (Prop. 1 S (2019–2020)) er det lagt inn 5 millioner kroner til SNO for styrket oppsyn for å hindre ulovlig fiske etter anadrom laksefisk. Dette innebærer en varig finansiering av en økt innsats i lakseoppsynet.

SNO har et tett samarbeid med Fiskeridirektoratet om tilsyn med fisket i kystnære områder. Fiskeridirektoratet har ansvar for å sikre etterlevelse av havressurslovens regler, mens SNOs kontrollvirksomhet skal sikre etterlevelse av bestemmelsene i lakse- og innlandsfiskeloven. For å sikre god utnyttelse av statlige kontrollressurser, har Fiskeridirektoratet og Miljødirektoratet ved SNO inngått en samarbeidsavtale. Begge etater har ellers et løpende samarbeid med Kystvakten, Skjærgårdstjenesten og politiet i forbindelse med denne kontrollaktiviteten, og samarbeider også om koordinerte fellesaksjoner. I Oslofjorden blir det gjennomført et eget samordnet oppsyn der SNO, Fiskeridirektoratet og Kystvakten har deltatt. De siste to årene har Vestland, Nordland og Troms hatt særlig prioritet med hensyn til informasjon, tilstedeværelse og kontroll. Et godt samarbeid mellom SNO, Kystvakten og politiet har vært en forutsetning for å kunne redusere omfanget av det



Figur 4.3 Figuren viser antall inndragninger i perioden 2015–2019 fordelt fylkesvis/regionvis.

ulovlige fisket. Det har videre vært gjennomført et forsterket oppsyn på grensen mot Finland i Tanavassdraget fra 2018.

Private aktører er viktig i arbeidet med å avdekke og forebygge ulovlig fiske. Med bakgrunn i et ønske fra elveeierlag om bistand fra naturoppsynet, har SNO tatt initiativ til et tettere samarbeid og videreutvikling av elveoppsynet som foregår i regi av elveeierlagene. Også antall tips fra publikum har økt merkbart de senere år. Dette kan ha sammenheng med økt oppmerksomhet om ulovlig fiske blant publikum, kombinert med at Norges jeger- og fiskerforbund og SNO i samarbeid har etablert en meldingstjeneste der ulovlige garn kan meldes inn, www.ulovlige-garn.no⁴².

Reaksjoner på regelbrudd

Der SNO avdekker lovbrudd knyttet til ulovlig redskapsbruk, vil oppfølgingen følge ett av to hovedspor. Enten at redskapen inndras i medhold av lakse- og innlandsfiskloven § 47, eller at forholdet anmeldes og det tas beslag i redskapen i medhold av straffeprosessloven.

SNO har etter lakse- og innlandsfiskloven myndighet til administrativ inndragning av red-

skap som er satt ut i strid med lov og forskrifter. Antall administrativt inndratte garn etter lakse- og innlandsfiskloven har i perioden 2015–2019 vært på et stabilt høyt nivå, selv om det i 2019 har vært noe stedvis nedgang. I tillegg kommer garn inndratt av Kystvakten og politiet.

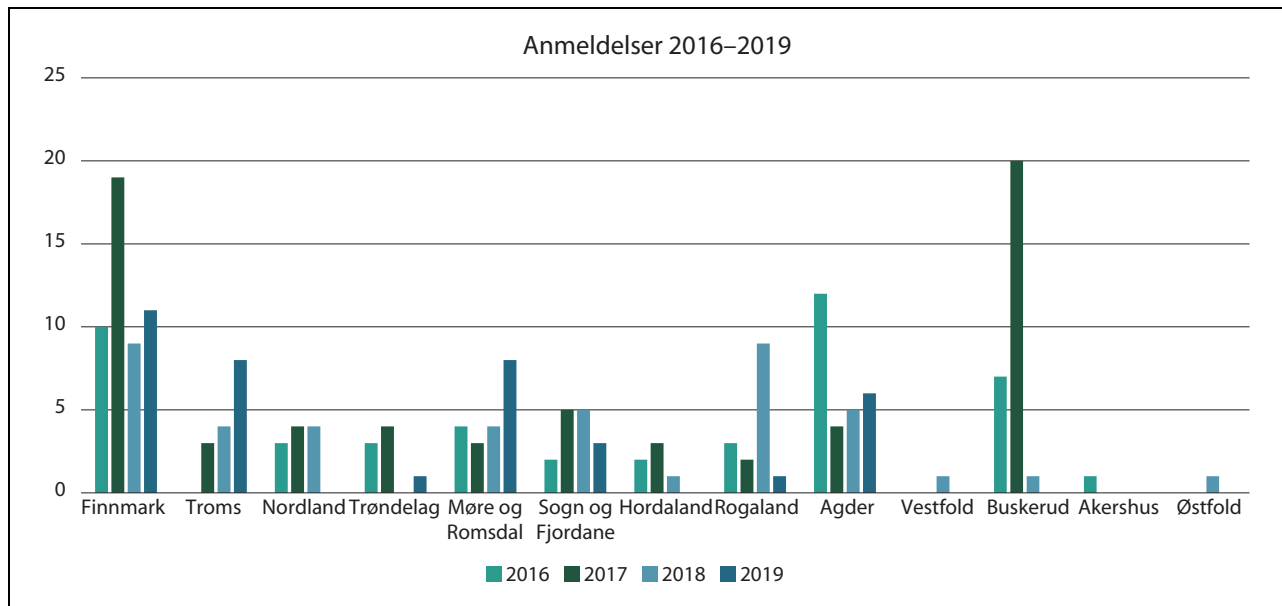
Det er relativt stor geografisk variasjon i antall inndragninger (se figur 4.3), og omfanget er høyest i de tidligere tre nordligste fylkene, særlig i Troms. Andre tidligere fylker som skiller seg ut, er Hordaland og Sogn og Fjordane. I Sogn og Fjordane ble antallet inndragninger tredoblet fra 2017 til 2018. I Hordaland har det vært en jevn nedgang i antall inndratte garn de siste 3–4 årene. De regionale forskjellene kan skyldes varierende grad av oppsynsaktivitet de ulike årene.

Ulovlig fiske etter anadrome laksefisk innebærer brudd på både naturmangfoldloven og lakse- og innlandsfiskloven, og overtredelser kan straffes med bøter eller fengsel.

Sanksjoner som strafferettslig inndragning av fiskeredskaper eller båtmateriell, eller rettighetstap, er ikke benyttet i straffesaker de senere årene, selv i saker med personer som flere ganger tidligere er straffet for ulovlig fiske.

Antall anmeldelser fra SNO for brudd på lakse- og innlandsfiskloven har de sist tre årene ligget i intervallet ca. 45 til 70. I 2019 ble det inngitt 59 anmeldelser. Også her er det store regionale forskjeller, men de har litt annen geografisk fordeling enn inndragningene (figur 4.4). I tillegg kommer forhold som er anmeldt av blant annet Kystvakten.

⁴² Miljødirektoratet ved Statens naturoppsyn og Norges Jeger- og Fiskerforbund samarbeider om tjenesten. Tips om ulovlige garn kan meldes inn direkte gjennom nettsiden, via app eller SMS-løsning. Norges Jeger- og Fiskerforbund drifter tipsordningen, men en kopi av meldingen sendes direkte til Statens naturoppsyn.



Figur 4.4 Figuren viser antall anmeldelser i perioden 2016–2019 fordelt fylkesvis/regionvis.

Størsteparten av forholdene som blir anmeldt av SNO omhandler ulovlig fiske med settegarn, men SNO har også anmeldt for eksempel ulovlig krepsefiske i ferskvann. Det er en liten økning i antall anmeldelser knyttet til uregelmessigheter ved det ellers lovlig kilenotfiske senere år, og en økning i avdekket ulovlig fiske med settegarn i fjorder der laksestammen er under reetablering.

De forhold som blir anmeldt til politiet er normalt godt dokumentert. Mange saker ender med en straffereaksjon, men noen saker blir henlagt av påtalemyndigheten. Av de 103 anmeldte forholdene som SNO avga til politidistriktene i 2018 og 2019, er 62 forhold avgjort med straffereaksjon (i all hovedsak forelegg på bot), 14 forhold er henlagt og 27 forhold er fortsatt under etterforskning i politidistriktene. Bøtenivået for et ulovlig garnfiske med settegarn ligger på ca. 8000 kroner.

Samarbeidet mellom lokalt politi og naturoppsynet på det operative plan fungerer godt i mange politidistrikt. Det er jevnlig kontakt med ØKO-KRIM, mens det i mindre grad er møtepunkter og kontakt med miljøjurister i politidistriktene.

Etter naturoppsynets erfaring er det vanskelig å få prioritert etterforskning av saker om ulovlig fiske av anadrom laksefisk. I noen tilfeller er saksbehandlingstiden før en sak blir avgjort av påtalemyndigheten lang. Det er ikke uvanlig at en sak om ulovlig fiske først blir avgjort over ett år etter at anmeldelsen er levert politidistriktet.

Våren 2019 ble en rekke endringer i lakse- og innlandsfiskloven sendt på høring. Endringsforslagene vil bli fremmet for Stortinget våren 2020. Det

foreslås å skjerpe strafferammen for grov overtredelse til fengsel i inntil fem år, gi hjemmel for overtredelsesgebyr, hjemmel for å foreta administrativt beslag av fiskeredskap, utvide adgangen til å foreta administrativ inndragning til å gjelde mer enn redskap av begrenset verdi og utvide adgangen til å midlertidig nekte registrering av redskap etter ulovlig fiske.

Hvis strafferammen i naturmangfoldloven øker til to år for alminnelige overtredelser og seks år for grove overtredelser (jf. kapittel 4.1), kan man vurdere å øke strafferammene i lakse- og innlandsfiskloven tilsvarende.

4.4 Annet ulovlig uttak og skade av planter og dyr

Om miljøkriminaliteten

I dette kapittelet omtales uttak som ikke reguleres av viltloven eller lakse- og innlandsfiskloven, jf. kapittel 4.2 og 4.3. Dette gjelder spesielt truede planter og dyr som tas ut fra norsk natur. Kapittelet omhandler også skade av dyr.

Naturmangfoldloven § 15 krever hjemmel for høsting og annet uttak av alle viltlevende dyr. For viltlevende virvelløse dyr, planter og sopp er uttak tillatt, så fremt det ikke truer bestandens overlevelse eller begrenses ved lov eller vedtak med hjemmel i lov. Slik begrensning er gitt ved bestemmelsen om prioriterte arter i naturmangfoldloven § 23, jf. omtale i kapittel 4.2. Syv planter og tre virvelløse dyr er beskyttet mot uttak etter

denne bestemmelsen. Beskyttelsen er nærmere regulert i forskrifter. Videre er 46 arter og underarter av planter og 11 virvelløse dyr fredet etter forskrift om fredning av truede arter⁴³, mens ytterligere 4 planter er fredet etter egne forskrifter⁴⁴. Uttak av planter og virvelløse dyr kan videre være forbudt etter verneforskrifter knyttet til enkelte verneområder. Ulovlig jakt, felling og annen avliving av viltarter som er fredet eller utpekt som prioritert art etter egne forskrifter, omtales i kapittel 4.2.

Det følger av naturmangfoldloven § 15 at unødig skade på viltlevende dyr og deres reir, bo eller hi skal unngås ved enhver aktivitet. Bestemmelsen kan innebære at trær hvor vilt har sitt reir i yngletiden ikke hugges unødig, eller at en vannforekomst som er tilholdssted for salamander ikke bygges ned, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 384.

Ulovlig uttak og skade på planter og dyr kan også innebære brudd på aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6. Aktsomhetsplikten i § 6 pålegger enhver å opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skader på naturmangfoldet. Hva som er «rimelig» for å unngå skade beror på en skjønnsmessig helhetsvurdering, der man blant annet ser hen til hvilke naturverdier som kan ta skade, hvor stor risikoen er for skade, om skaden blir varig, om aktiviteten er nødvendig og hvilken informasjon offentlige myndigheter har gitt.

Etter svalbardmiljøloven § 28 er det som hovedregel forbudt å skade eller fjerne flora. Unntak gjelder bare som følge av lovlig ferdsel eller godkjent virksomhet. Det er altså forbudt for både fastboende og tilreisende å plukke blomster. Innsamling til forskning eller undervisning er imidlertid tillatt etter § 29 dersom det ikke gjør vesentlig inngrep i bestanden på stedet. For fauna er hovedregelen etter § 30 at ingen må jage, fange, skade eller avlive fauna eller skade egg, reir eller bo uten etter særlig hjemmel.

Ulovlig uttak av planter og dyr omfatter blant annet plyndring av fuglereir og innsamling av sjeldne insekter og planter av eller for samlere. Det finnes eksempler på at produkter som er knyttet til ulovlig uttak av planter eller dyr i Norge, frembys på det internasjonale markedet. Se for

øvrige kapittel 8.4 for nærmere beskrivelse av internasjonal flora- og faunakriminalitet og kapittel 4.5 for beskrivelse av ulovlig handel med truede arter i Norge.

Skader på dyr skjer blant annet ved å ødelegge reir og egg eller fugleunger. Det er eksempler på at fiskemåke, krykkje og hettemåke utsettes for slike skader for å forhindre støy og helseplager i hekketiden.

Vi har lite kunnskap om omfanget av ulovlig uttak av planter og dyr fordi oppdagelsesrisikoen er lav. At saker likevel avdekkes med jevne mellomrom, bekrefter at slike ulovlige uttak pågår. I 2002 ble det for eksempel registrert at minst ni individer av den fredete og sterkt truede orkideen svartkurle var gravd opp og fjernet fra Sølendet naturreservat i Trøndelag. Sommeren 2019 ble det ved Gjende avdekket innsamling av apollo-sommerfugler, en av de mest truede sommerfuglartene i Norge. Det registreres også ulovlig plyndring av egg. At egg er fjernet fra rovfuglereir er for eksempel oppdaget i forbindelse med overvåking, ringmerking eller annen vitenskapelig aktivitet. Antallet oppklarte saker er så få at de ikke gir grunnlag for å belyse eventuelle trender ved denne typen lovbrudd.

Ulovlig uttak av dyr og planter kan få negative konsekvenser for naturmangfoldet og true enkelte arters overlevelse både nasjonalt og internasjonalt. Dette gjelder særlig truede arter, men kan på sikt også føre til negativ bestandsutvikling for arter som per i dag ikke er truet. Mange av de fredede artene i Norge, som for eksempel flere sommerfugler, har svært små bestander og er derfor særlig sårbare for ulovlig uttak. I Artsdatabankens Norsk rødliste for arter fra 2015, er høsting direkte rettet mot arten angitt som en trusselfaktor for ti arter fredede karplanter og for en rovfugl (hubro).

Ulovlig uttak kan i ytterste konsekvens også ha negative konsekvenser for lokalt næringsliv, turisme og friluftsliv, dersom ulovlig uttak reduserer bestander av arter som gir grunnlag for kommersiell virksomhet som for eksempel fototurisme, guiding eller lignende.

Formålet med ulovlig uttak av dyr og planter kan være at artene skal inngå i private samlinger i Norge eller i utlandet. Erfaringer fra en svært omfattende sak om eggplyndring som ble avdekket i Sverige og pådømt i 2014⁴⁵, viste at samling av egg, og salg av egg til samlere, var motivasjonen bak et stort antall plyndringer av reir i Skandinavia.

⁴⁵ Ångermanlands tingrett dom 31. januar 2014.

⁴³ Forskrift 21. desember 2001 nr. 1525 om fredning av truede arter.

⁴⁴ Forskrift 29. oktober 1976 nr. 3763 om fredning av misteltein. Delegering av myndighet., forskrift 2. oktober 1981 nr. 8783 om fredning for sibirstjerne *Aster sibiricus* og forskrift 25. februar 1983 nr. 512 om fredning av Masimjelt (*Oxytropis deflexa*) og Purpurkarse (*Braya purpurascens*). Delegering av myndighet.

Tilsvarende motiver kan gjøre seg gjeldende også for samling av insekter og plantearter. Det nevnte eksempelet om innsamling av apollosommerfugler ved Gjende, gjaldt danske statsborgere som averterte for videresalg i utlandet. Selv om arter forekommer over store deler i Europa, er det ofte lokale varianter. For samlere er det av stor betydning å ha slike varianter. Det er de senere år også avdekket enkelte tilfeller av eggplyndring i Norge, blant annet fra havørn og hubro.

Ovennevnte sak om eggplyndring fra Sverige avdekket et omfattende nettverk over flere land (Sverige, Finland, Norge og England). Ut over denne konkrete saken foreligger det ingen kjente opplysninger om andre tilsvarende nettverk.

Aktivitet for å forebygge og avdekke annet ulovlig uttak og skade av planter og dyr

SNO driver aktivt forebyggende informasjonsarbeid til turistbedrifter. Nasjonalparkstyrene driver også informasjonsarbeid i forbindelse med de enkelte nasjonalparksentrene.

Ulovlig uttak av dyr og planter avdekkes gjerne gjennom SNOs arbeid i felt. SNO fører tilsyn med truede og sårbare arter gjennom kontroll av ulovlig jakt og tilsyn med hekke- og yngleplasser. I tillegg kommer oppgaver knyttet til kartlegging og overvåking av noen truede og prioriterte arter. Forskrift om ivaretagelse av dødt vilt⁴⁶ gir hjemmel for å føre tilsyn med autoriserte preparanter. Slikt tilsyn kan være viktig for å avdekke eventuelle ulovligheter.

Miljødirektoratet får også sporadisk kunnskap om ulovlige forhold fra andre lands forvaltning og politi. Annet uttak avdekkes også som følge av tips, for eksempel om salgsannonser.

Reaksjoner på regelbrudd

Ved ulovlig uttak av planter og egg eller dyr, reageres det med beslag, inndragning og straff. I de tilfeller overtredelsene ikke anmeldes til politiet, skjer beslag og inndragning administrativt etter naturmangfoldloven §§ 72 a og 72 b. Reaksjoner som retting og avbøtende tiltak etter naturmangfoldloven § 69 er normalt uegnet fordi planter og egg eller dyr er døde når de eventuelt gjenfinnes.

Vilt og egg som oppbevares ulovlig, eller verdien av dette, tilfaller Viltfondet, jf. viltloven § 48. Miljødirektoratet håndhever dette ved å ta inn ulovlige eksemplarer. Dette gjelder både levende,

døde og utstoppede eller bearbeidede eksemplarer.

Ulovlig uttak av truede arter anmeldes av SNO, fylkesmenn, interesseorganisasjoner og andre. Miljødirektoratet bistår ofte politiet både i etterforskningsfasen og ved iretteføring av slike saker, ved bistand med fagkunnskap og vitneførsel i retten. Ulovlig uttak av truede arter har medført fengselsstraff.

4.5 Overtredelser av CITES-forskriften

Om miljøkriminaliteten

CITES-forskriften⁴⁷ trådte i kraft 1. juli 2018. Forskriften erstattet forskrift til gjennomføring av konvensjon 3. mars 1973 om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna (CITES) fra 2002. Ny forskrift er hjemlet i naturmangfoldloven, og naturmangfoldlovens bestemmelser om håndhevelse og sanksjoner får dermed anvendelse.

Formålet med CITES-forskriften er å bevare arter som er omfattet av CITES-konvensjonen (se kapittel 8.4) og andre naturlig villlevende arter som er eller kan bli truet av utryddelse som følge av handel. Forskriften stiller krav om tillatelse ved innførsel, utførsel, re-utførsel og innenlands besittelse av eksemplarer av arter som er listet under konvensjonen. Miljødirektoratet er norsk CITES-myndighet og sentralt forvaltningsorgan etter forskriften.

De fleste overtredelser av CITES-forskriften gjelder innførsel/utførsel uten nødvendig tillatelse etter forskriften. Vanlige produkter er slange- og krokodilleskinn, treslag, elfenben, rep-tiler, papegøyer og helsekostprodukter (herunder tradisjonell kinesisk medisin).

Det foregår også ulovlig handel med arter som forekommer i norsk natur, som orkideer, sommerfugler og rovfugler, inkludert egg. Det finnes eksempler på at slike produkter tilbys på det internasjonale markedet eller i andre, ofte lukkede nettverk for samlere. Ulovlig handel med truede arter kan få negative konsekvenser for naturmangfoldet. Truede arter er allerede fåtallige, og ulovlig handel kan bidra til å redusere artenes mulighet til å overleve.

Beslagstall fra Tolletaten tyder på at det har vært en nedgang i overtredelser av CITES-forskriften, fra 132 i 2010 til 36 i 2019. Den nedadgående trenden kan skyldes at regelverket er mer

⁴⁶ Forskrift 18. juni 2004 nr. 913 om ivaretagelse av dødt vilt.

⁴⁷ Forskrift 15. juni 2018 nr. 889 om innførsel, utførsel, besittelse mv. av truede arter av vill fauna og flora.

kjent nå enn tidligere eller at ulovlig innførsel avdekkes i mindre grad. I og med at ulovlig handel med truede arter øker internasjonalt, er det lite trolig at nedgangen i rapporterte lovbrudd skyldes en nedgang i antall faktiske lovbrudd. Rapporter om ulovlig handel fra den globale overvåkingsorganisasjonen TRAFFIC viser heller ingen slik avtakende trend.

I trusselvurderingen fra 2018⁴⁸ skriver ØKOKRIM at grenseoverskridende aktivitet og virksomhet øker, blant annet ved at norske borgere handler på utenlandske nettsteder. Det finnes ingen undersøkelser som dokumenterer omfanget av ulovlig netthandel med truede arter, men basert på erfaringer mener Miljødirektoratet at slik handel øker i omfang.

De fleste beslag av CITES-eksemplarer gjelder produkter innført eller utført av privatpersoner til eget bruk. Overtredelsene skjer ofte i forbindelse med ferieturer eller ved netthandel. Men motivasjonen kan også være salg til private samlere i utlandet, som ved utførsel av sommerfugler (se kapittel 4.4). Ulovlig handel knyttet til næringsvirksomhet avdekkes også med ujevne mellomrom, blant annet ulovlig innførsel og utførsel av ål, ulovlig innførsel av pulver fra treslaget *Prunus africana* for bruk i helsekost og ulovlig innførsel av fuglefjær for bruk i fiskefluer. I volum og økonomisk verdi er ulovlig handel knyttet til næringsvirksomhet større enn ulovlig handel knyttet til privatpersoner.

Selv om det informeres om CITES-regelverket i flere fora (se under), er det en del både private og kommersielle aktører som ikke setter seg inn i regelverket. En del aktører har også mangelfull kunnskap eller forståelse om de verdier regelverket skal beskytte. Ulovlig handel med truede arter ut og inn av Norge kan gjennomgående ikke knyttes til organisert kriminalitet. Som det fremgår av kapittel 8.4, er imidlertid den internasjonale handelen med slike arter organisert, og organisert kriminalitet vil derfor ofte prege verdikjeden til produktet.

Aktivitet for å forebygge og avdekke overtredelser av CITES-forskriften

Informasjonsarbeid er en viktig del av det forebyggende arbeidet. Miljødirektoratet veileder om CITES-forskriften på sin hjemmeside, har oppslag på flyplasser mv. og mottar også en del henvendelser fra publikum med spørsmål om regelverket. Direktoratet bruker media i forbindelse med konkrete saker og gir i slike tilfeller ofte også generell

informasjon om regelverket. Miljødirektoratet bruker også møter med ulike bransjer, herunder Norges Zoohandleres Bransjeforbund og Landsforeningen for tropefugler, til å gi informasjon om regelverket.

Tatt i betraktning at en del aktører likevel fortsatt ikke har satt seg inn i regelverket (se over), kan økt informasjonsaktivitet være et godt forebyggende tiltak, ikke minst informasjon om de verdier regelverket skal beskytte.

I og med at regelverket blant annet har betydning for aktiviteten til medlemmer av en rekke ulike hobby- og bransjeorganisasjoner, er det hensiktsmessig å forebygge brudd på regelverket ved å utforme tilpasset informasjon til de ulike målgruppene og samarbeide med bransjeorganisasjoner for å informere om og skape forståelse for regelverket.

Regjeringen vil

- Styrke informasjons- og holdningsskapende arbeid knyttet til CITES-forskriften ved tilpasset informasjon til ulike målgrupper og i samarbeid med bransjeorganisasjoner.

Miljødirektoratet samarbeider med andre tilsynsmyndigheter og politiet ved oppfølging av CITES-forskriften, særlig Mattilsynet. Mattilsynet har gjennom sin rolle som tilsynsmyndighet for dyrevelferdsloven en sentral rolle i å avdekke ulovlig hold av CITES-arter i privat eie. Tolletaten er også en viktig samarbeidspartner, som førstelinje ved avdekking av ulovlige forhold ved grensekrysning. Det gjennomføres årlig møter mellom kontrollatene.

Gjennomføring av kontroll med virksomheter i Norge skjer i hovedsak etter prinsippene som beskrevet i kapittel 5.3. Etter 1. juli 2018 har tilsyn med CITES-forskriften hovedsakelig vært hendelsesbasert, basert på informasjon fra Tolletaten, Mattilsynet og i mindre omfang fra private. I tillegg har Miljødirektoratet brukt ressurser for å kartlegge hvordan tilsyn med CITES-forskriften kan gjennomføres på best mulig måte.

Det er behov for økt tilsyn med CITES-forskriften og Klima- og miljødepartementet vil prioritere ressurser til slikt økt tilsyn. Dette vil også omfatte tilsyn av autoriserte preparanter, som kan være viktig for å avdekke eventuelle ulovligheter knyttet til uttak av dyr. Klima- og miljødepartementet vil videre legge til rette for et tettere samarbeid mellom relevante tilsyns- og kontrollmyndigheter samt samordnede aksjoner. Samarbeidet med Mattilsynet er særlig viktig, blant annet ved etablering av

⁴⁸ ØKOKRIM (2018). Trusselvurdering 2018.

gode rutiner for varsling. I tillegg vil Miljødirektoratet utvikle samarbeidet med Tolletaten og politiet.

Regjeringen vil

- Styrke tilsynet med etterlevelse av CITES-forskriften og sørge for tettere samarbeid med andre relevante tilsynsmyndigheter.
- Styrke arbeidet med samordnede og målrettede aksjoner ved kontroll etter CITES-forskriften.

CITES-forskriften stiller krav til fremleggelse av tillatelser ved grensepassering. Slike tillatelser kan være gjenstand for forfalskning, som kan være vanskelig å avdekke ved grensepasseringen. En digital løsning for tillatelser vil kunne gi større sikkerhet mot eventuelle forfalskninger. Videre vil elektroniske tillatelser ha en nytteverdi fordi ved en del av innførslene går papirtillatelsene tapt. En fulldigitalisert løsning for norske CITES-tillatelser vil også kunne styrke samarbeidet mellom Miljødirektoratet og Tolletaten i håndhevelse av regelverket og styrke innsamling av statistikk. Etter som flere land digitaliserer sine CITES-tillatelser vil en norsk digitalisering dessuten kunne føre til forbedret samarbeid og saksgang med andre lands CITES- og tollmyndigheter.

På CITES-området har Miljødirektoratet derfor som mål å fulldigitalisere CITES-behandlingen. Ved etablering av elektroniske løsninger, er det avgjørende at det planlegges for Tolletatens og politiets tilgang til disse systemene. Dette bør gjøres i samarbeid med relevante myndigheter. Det er også aktuelt å søke elektronisk samarbeid med andre lands CITES-myndigheter.

Regjeringen vil

- Fulldigitalisere elektroniske søknader og tillatelser etter CITES-forskriften.

Tiltak knyttet til ulovlig netthandel, samarbeid med Tolletaten og verdikjedesporing omtales i kapittel 7. Der beskrives også bruk av handelsavtaler for å bekjempe ulovlig handel med truede arter.

Reaksjoner på regelbrudd

Overtredelser av CITES-forskriften håndheves og sanksjoneres etter naturmangfoldloven kapittel IX (se kapittel 4.1).

Da tidligere forskrift ikke hadde hjemmel for å ilegge administrative reaksjoner og gjeldende forskrift trådte i kraft 1. juli 2018, er erfaringene med

bruk av slike reaksjoner begrenset. Administrativt beslag og inndragning er benyttet i noen få tilfeller og da i hovedsak ved innførsel hvor det foreligger tillatelse til utførsel fra utførselslandet, men hvor innførselstillatelse fra Miljødirektoratet mangler.

Miljødirektoratet anmelder hovedsakelig ulovlig handel med CITES liste A-arter. For ulovlig handel med liste B-arter gjøres det en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle om forholdet skal anmeldes. Miljødirektoratet har anmeldt noen få saker i løpet av de siste fem årene. I hovedsak er anmeldelsene avgjort med forelegg, noen få er henlagt på grunn av bevisets stilling. Tolletaten anmelder saker etter eget regelverk, for eksempel ved manglende tolldeklarerer eller mangelfullt/feilaktig utfylt tolldeklarerer. Med nåværende kodeverk er det ikke mulig å hente frem statistikk på CITES-saker på nasjonalt nivå. I dag kodes sakene enten på tolloven, dyrevelferdsloven eller naturmangfoldloven. For bedre oversikt over og oppfølging av CITES-saker, bør sakene få en egen kode i straffesaksbehandlingen.

Det foreligger lite rettspraksis på brudd på CITES-regelverket. Per dags dato foreligger én dom fra Høyesterett, Rt. 2003, s. 634, hvor det ble gitt 45 dager betinget fengsel. Domfelte innførte 271 pyntegjenstander, herunder piler, buer og spyd med utsmykning bestående blant annet av fjær og skinn fra truede arter. Beslaget ble av daværende Direktoratet for naturforvaltning (nå Miljødirektoratet) ansett for å være et stort beslag, blant annet ble det anslått å omfatte fjær fra 10220 forskjellige papegøyer. Høyesterett uttalte at allmennpreventive grunner tilsier at det må reageres med ubetinget fengsel ved overtredelse av forbudet mot inn- og utførsel av CITES-listede gjenstander når overtredelsen skjer i næringsøyemed. Det ble i dette konkrete tilfellet gitt betinget fengsel, da saken var blitt gammel uten at domfelte var å bebreide for dette.

Ellers er det i hovedsak blitt ilagt bøtestraff. Det er gitt bøter opp til 200 000 kroner, da i forbindelse med næringsvirksomhet og høy gevinst. I saker som gjelder innførsel av mindre kvanta hel-seprodukter til personlig bruk, har foreleggene ligget mellom ca. 4000 og 10 000 kroner. Tilsvarende ved smugling av levende eksemplarer.

Sett hen til den lave oppdagelsesrisikoen og behovet for allmennprevensjon på området, fremstår straffenivået som lavt.

Miljødirektoratet har løpende samarbeid med ØKOKRIM, både for generell utveksling av kunnskap og informasjon og i konkrete saker. Kontakten med politidistriktene begrenser seg i større grad til konkrete saker.

4.6 Overtredelser av tømmerforskriften

Om miljøkriminaliteten

For EØS-land reguleres import av tømmer og treprodukter fra tredjeland under EUs tømmerforordning⁴⁹. EUs tømmerforordningen gir forbud mot omsetning av tømmer og treprodukter som er avvirket i strid med opprinnelseslandets lover. Tømmerforordningen fastsetter forpliktelser for virksomheter som bringer tømmer og treprodukter i omsetning på det indre, europeiske marked for første gang. Virksomhetene må utvise tilbørlig aktsomhet slik at de ikke omsetter tømmer og treprodukter som stammer fra ulovlig avvirkning. Også forhandlere, det påfølgende ledd i omsetningskjeden, pålegges plikter. Disse må kunne identifisere hvem de har kjøpt produktene fra og hvem de har solgt videre til (men ikke der dette er den endelige forbrukeren).

Forordningen ble innlemmet i EØS-avtalen 1. mai 2015 og gjennomført i norsk rett ved forskrift om omsetning av tømmer og treprodukter med opprinnelse i Norge⁵⁰, og forskrift om omsetning av tømmer og treprodukter med opprinnelse utenfor Norge (tømmerforskriften)⁵¹.

Landbruksdirektoratet er myndighet etter forskriften om tømmer- og treprodukter med opprinnelse i Norge, mens Miljødirektoratet er myndighet etter forskrift om tømmer og treprodukter med opprinnelse utenfor EØS-området. Landbruksdirektoratet kontrollerer at virksomheter, som bringer tømmer og treprodukter med opprinnelse i Norge ut på EØS-markedet, har et system for tilbørlig aktsomhet og at systemet fungerer etter hensikten. Disse kontrollene skal bidra til å forhindre at ulovlig hogd tømmer eller treprodukter fra slikt tømmer kommer på markedet. Landbruksdirektoratet opplyser om at det ikke er oppdaget særlige avvik i forbindelse med tilsyn. De få avvikene som er funnet, er løst administrativt gjennom dialog med berørte aktører.

Skogbrukstiltak i Norge reguleres av skogbruksloven og tilhørende forskrifter med mindre slike tiltak også reguleres av vernebestemmelser etter naturmangfoldloven eller reguleringsbestemmelser etter plan- og bygningsloven. Skog-

bruksloven og tilhørende forskrifter om blant annet bruk av frø og planter, om planlegging og bygging av landbruksveier og om bærekraftig skogbruk, setter rammer og gir regler for utføring av tiltak. I den grad bestemmelser i dette lov- og forskriftsverket brytes, har det som regel vært tale om mindre overtredelser og svært sjelden så omfattende overtredelser at politianmeldelse og strafferettslig forfølgelse blir aktuelt.

I det videre vil bare forskrift om omsetning av tømmer og treprodukter med opprinnelse utenfor Norge (tømmerforskriften) omtales. Formålet med tømmerforskriften er å bidra til å minimere ulovlig hogst som blant annet kan føre til alvorlige miljøkonsekvenser i det landet hvor tømmeret avvirket.

Typiske overtredelser av forskrift om omsetning av tømmer og treprodukter med opprinnelse utenfor Norge, er mangel på skriftlige rutiner som utgjør ordning for tilbørlig aktsomhet. Et flertall av de kontrollerte virksomhetene oppfyller ikke sin plikt til å innhente opplysninger og dokumentasjon, gjennomføre en risikovurdering og sette i verk risikoreduserende tiltak. Dokumentasjonen skal utgjøre grunnlaget for risikovurdering og risikoreduserende tiltak. Risikovurdering og risikoreduserende tiltak skal gjennomføres før varene plasseres på markedet for første gang, slik at risikoen for at varene inneholder materiale fra ulovlig hogst er ubetydelig.

Overtredelser av tømmerforskriften kan også innebære annen kriminalitet, for eksempel forfalskning av dokumenter og unndragelse av tollavgifter.

En gjennomgang av tilsyn gjennomført i 2017 viste at ni av ti virksomheter hadde en mangelfull ordning for tilbørlig aktsomhet på plass eller manglet en slik ordning. Fordi tilsyn med tømmerforskriften bare er gjort fra og med 2016, foreligger det lite datagrunnlag for å si noe eksakt om trender på området. Det har vært en positiv utvikling ved at antall virksomheter som helt manglet skriftlige rutiner (ordning for tilbørlig aktsomhet), er redusert fra 77 % i 2016 til 42 % i 2019.

Brudd på tømmerforskriften kan bidra til ulovlig hogst, som igjen kan få alvorlige miljøkonsekvenser i det landet hvor tømmeret avvirket: Tap av biologisk mangfold og trussel mot truede tropiske treslag. Ulovlig avvirkning av tømmer har også negative effekter for skogavhengige samfunn, friluftsliv og jakt. Det kan videre føre til store inntektstap for landene, og en ubalanse i markedet for tømmerprodukter, ved at ulovlige produkter velges fremfor lovlige, dyrere produkter.

⁴⁹ Europaparlaments- og rådsforordning nr. 995/2010.

⁵⁰ Forskrift 24. april 2015 nr. 403 om omsetning av tømmer og treprodukter med opprinnelse i Norge. Denne forskriften omtales ikke nærmere i det følgende.

⁵¹ Forskrift 24. april 2015 nr. 406 om omsetning av tømmer og treprodukter med opprinnelse utenfor Norge.

Brudd på tømmerforskriften skjer i bransjer innen blant annet bygg- og anlegg, møbelforhandlere samt detaljhandelen, hvor en rekke store aktører har et bredt vareutvalg blant annet med papirprodukter. I Norge kan ikke slike regelverksbrudd gjennomgående knyttes til organisert kriminalitet. Som det fremgår av kapittel 8.2 og 8.4, er imidlertid den internasjonale handelen med tømmerprodukter organisert, og organisert kriminalitet vil derfor ofte prege verdikjeden til produktet.

Aktivitet for å forebygge og avdekke overtredelser av tømmerforskriften

Miljødirektoratet er ansvarlig kontrollmyndighet for tømmerforskriften og jobber med informasjon og veiledning om regelverket til virksomhetene. I tillegg til den informasjonen som ligger på Miljødirektoratets hjemmesider, er det er arrangert bransjeseminar og skrevet pressemeldinger og artikler i fagblader. Det er også sendt informasjonsbrev til store importører av tømmer og trevarer. Etter en gjennomgang av tilsyn i 2017, sendte direktoratet brev til 112 virksomheter for å gjøre dem bedre kjent med forpliktelsene etter regelverket. Av annen aktivitet overfor bransjen, kan nevnes at Miljødirektoratet i 2018 delte en forenklet versjon av direktoratets kontrollsjekklister med Virke, som har delt den med sine medlemmer. Dette for å øke forståelsen av hva en ordning for tilbørlig aktsomhet må inneholde og hvilke tiltak virksomhetene må treffe.

Det er en positiv utvikling at flere virksomheter nå har fått på plass den lovpålagte ordningen for tilbørlig aktsomhet, men ordningene er fortsatt mangelfulle, og det blir ikke gjennomført risikovurdering og risikoreduserende tiltak innen tolv måneder for hver enkelt type tømmer eller treprodukt som leveres fra en bestemt leverandør, jf. (EU) Nr. 607/2012, artikkel 2 nr. 1.

Som et forebyggende tiltak vil det derfor være hensiktsmessig å informere ytterligere om regelverket.

Regjeringen vil

- Styrke informasjonsarbeid om tømmerforskriften, særlig rettet mot relevante bransjer.

Oppfølging av tømmerforskriften gjennomføres først og fremst gjennom målrettet stikkprøvekontroll. Det gjennomføres årlig ca. 15 tilsyn/kontroller. På tilsyn vurderes overholdelse av regler for ordning av tilbørlig aktsomhet, mens internkontroll ikke vurderes da det ikke omfattes av for-

skriften eller naturmangfoldlovens virkeområde. Som det fremgår av kapittel 4.1, vil Klima- og miljødepartementet vurdere å inkludere naturmangfoldloven i internkontrolllovens virkeområde.

I perioden 1. januar 2019 til 30. juni 2019 ble det foretatt kontroll av åtte virksomheter og tre forhandlere. Hos alle virksomhetene ble det funnet mangler og seks fikk varsel om tvangsmulkt. Hos forhandlerne ble det ikke avdekket mangler. Miljødirektoratet er i tilsynsarbeidet avhengig av informasjon fra Tolletaten, både som grunnlag for risikobasert tilsyn og i enkeltsaker.

Miljødirektoratet deltar på møter i ekspertgruppen under tømmerforordningen i regi av EU-kommisjonen fire til seks ganger i året, samt på årlige nordisk-baltiske tilsynsmøter for blant å sikre harmonisering av tilsyn under tømmerforordningen og utveksle informasjon og erfaringer. Direktoratet har også jevnlig kontakt med svenske og danske kollegaer og det er gjennomført enkelte felles kontroller i Sverige og Norge med utveksling av inspektører.

EUs tømmerforordning og FLEGT-forordning (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) skal til sammen sikre at salg og kjøp av tømmer og treprodukter ikke kan skje hvis det ikke stammer fra lovlig hogst. FLEGT-forordningen⁵² innebærer at EU og et tømmereksportland inngår en bilateral avtale, med det formål å sikre at tømmerhogst i eksportlandet er lovlig hogst etter eksportlandets lovgivning. Eksportlandet styrker kontrollen med lovligheten og garanterer denne, dokumentert gjennom et FLEGT-sertifikat. Partene forplikter seg til å samarbeide om dette, og EU får rett til å handle kun med FLEGT-merket trevirke fra eksportlandet, og avvise tømmer og treprodukter fra vedkommende land som ikke er FLEGT-sertifisert. Indonesia er det første eksportlandet som utsteder FLEGT-sertifikater for sin tømmereksport. Flere tredjeland vil omfattes etter hvert. FLEGT faller utenfor EØS-avtalens virkeområde og Norge har så langt ikke sluttet seg til regelverket. For å sikre at det bare er lovlig produsert tømmer og treprodukter som importeres til Norge, vil Norge arbeide med sikte på å slutte seg til EUs FLEGT-forordning.

Regjeringen vil

- Arbeide med sikte på norsk tilslutning til EUs FLEGT-forordning (Forest Law Enforcement, Governance and Trade).

⁵² Forordning nr. 2173/2005.

Tiltak knyttet til ulovlig netthandel, samarbeid med Tolletaten og verdikjedesporing omtales i kapittel 7. Der beskrives også bruk av handelsavtaler for å bekjempe ulovlig handel med tømmer.

Reaksjoner på regelbrudd

Overtredelser av tømmerforskriften håndheves og sanksjoneres etter naturmangfoldloven kapittel IX (se kapittel 4.1).

Tømmerforskriften er relativt ny og erfaringene er begrenset. Miljødirektoratet varsler som regel om tvangsmulkt når avvik oppdages. Når virksomheter ikke retter opp avvik, inndrives tvangsmulkt. Det er inndrevet tre tvangsmulfter for overtredelse av tømmerforskriften, på til sammen 80 000 kroner mot samme virksomhet.

4.7 Ulovlige fysiske naturinngrep og arealendringer i Norge

Om miljøkriminaliteten

Håndheving og straffeforfølgning av ulovlige fysiske naturinngrep og arealendringer skjer ofte etter flere ulike regelverk og det er derfor nødvendig å se disse i sammenheng. Ulovlige fysiske naturinngrep og arealendringer må også ses i sammenheng med annet ulovlig uttak av og skade på planter og dyr (kapittel 4.4), miljøkriminalitet innenfor vassdrags- og energisektoren (kapittel 4.8), ulovlig motorferdsel i utmark (kapittel 4.9), forurensningskriminalitet (kapittel 5) og kulturarvkriminalitet (kapittel 6).

Plan- og bygningsloven er sentral for mange typer ulovlige naturinngrep og arealendringer, herunder terrenginngrep og byggevirkosomhet som vil være i strid med formål og bestemmelser i kommunale arealplaner, hensynssoner, bestemmelser i loven og i forskrifter. Loven gjelder for hele landet og i sjøen ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. Den skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner, og bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Iverksetting av tiltak kan bare skje dersom de ikke er i strid med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan. Dette gjelder også hvis tiltaket er unntatt fra søknadsplikt. Kommunen har imidlertid adgang til å dispensere fra bestemmelser både i loven og arealplaner. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig. Det skal legges vekt på langsiktige

løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. Det er byggeforbud nærmere sjøen enn 100 meter fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved alminnelig høyvann, så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Kommunen kan i tillegg fastsette at bestemte angitte tiltak mv. ikke skal være tillatt i en 100-metergrense langs vassdrag som har betydning for natur-, kulturmiljø- og friluftsinnteresser. Mange kommuner har gitt bestemmelser i sine arealplaner om slik grense langs vassdrag. Se kapittel 6 for lovens betydning for kulturarvkriminalitet.

Ulovlige fysiske naturinngrep kan innebære brudd på aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6. Se nærmere omtale om brudd på § 6 i kapittel 4.4. Ved utøving av aktsomhetsplikten etter § 6 skal det tas særskilt hensyn til forekomster av utvalgte naturtyper for å unngå forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstenes økologiske tilstand, jf. § 53 første ledd. Seks naturtyper er gitt status som utvalgte naturtyper, jf. forskrift om utvalgte naturtyper.⁵³

Ulovlige fysiske naturinngrep kan også innebære brudd på vernebestemmelser og regler om prioriterte arter. Det kan med hjemmel i naturmangfoldloven kapittel V vedtas verneområder på land, i vassdrag og i sjø. Restriksjonsnivået fremgår av den enkelte verneforskrift og avhenger av typen verneområde og hvilke verdier vernet skal ivareta. Arter kan etter loven prioriteres gjennom forskrift, både med og uten økologisk funksjonsområde, og gis en særlig beskyttelse mot enhver form for uttak, skade eller ødeleggelse. Tretten arter er foreløpig gitt status som prioritert art. Inngrep kan også være i strid med forskrift om fredning av truede arter⁵⁴, som gir artene i forskriften beskyttelse mot skade og ødeleggelse.

Mineralloven⁵⁵ regulerer uttak av mineralske forekomster, og er den viktigste loven som regulerer gruvedrift og uttak av mineraler. Formålet med loven er å fremme og sikre samfunnsmessig forsvarlig forvaltning og bærekraftig bruk av mineralressursene i landet. Det skal etter loven blant annet tas hensyn til naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsliv og samfunnsliv og miljømessige konsekvenser av utvinning. For samfunnet er det viktig å sikre at mineralvirksomheter

⁵³ Forskrift 13. mai 2011 nr. 512 om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven.

⁵⁴ Forskrift 21. desember 2001 nr. 1525 om fredning av truede arter.

⁵⁵ Lov 19. juni 2009 nr. 101 om erverv og utvinning av mineralressurser.

drives forsvarlig og å kunne luke ut useriøse aktører. Gjennom mineralloven stilles det krav til hele mineralbransjen for å sikre like rammevilkår og forutsigbarhet, både for bransjen selv og andre som berøres av mineralaktivitet. Mineralloven legger opp til at all drift på mineralske forekomster skal skje på en bergfaglig forsvarlig måte. Uttak av mineralforekomster som overskrider 10 000 m³ samlet volum og ethvert uttak av naturstein er konsesjonspliktig. For å tilfredsstille kravet til bergfaglig forsvarlig drift, skal søker om driftskonsesjon utarbeide en driftsplan og vise at driften planlegges gjennomført slik at mineralressursene utnyttes best mulig. Direktoratet for mineralforvaltning kan pålegge undersøkere og drivere av mineralforekomster å stille tilstrekkelig økonomisk sikkerhet for gjennomføring av sikring og opprydding. Direktoratet krever normalt slik sikkerhetsstillelse som vilkår ved tildeling av driftskonsesjon.

Svalbardmiljøloven har til formål å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskap, flora, fauna og kulturminner. Loven er relevant for naturinngrep og arealendringer på Svalbard.

Ulovlige fysiske naturinngrep og arealendringer i naturen er i hovedsak knyttet til byggetiltak, herunder etablering av veier, hogst, masseponering og -fyllinger, graving og masseuttak. Det dreier seg først og fremst om handlinger som går ut over gitte tillatelser eller handlinger hvor påkrevd tillatelse eller dispensasjon ikke foreligger, men kan også gjelde brudd på aktsomhetsplikt.

De ulovlige handlingene har stor variasjonsgrad både i type handlinger, alvorlighet og volum. De alvorligste handlingene er fysiske inngrep eller aktiviteter hvor naturområdenes verdi for samfunnet ødelegges permanent eller for lang tid, som for eksempel graving, sprenging, varig nedbygging av vernet areal og kjørespor. I volum er imidlertid de mindre tiltakene, som skjer i form av en bit for bit utbygging, den største trusselen. Disse ulovlige tiltakene er små, tilsynelatende bagatellmessige inngrep hver for seg, men over tid og i sum får de store konsekvenser. Eksempler på slike saker er utvidelse av veier eller gradvis oppgradering av gamle kjørespor, tilbygg som går ut over tillatelse og masseutfylling i naturen.

I trusselvurderingen fra 2018⁵⁶ skriver ØKOKRIM at den største trusselen innenfor naturkriminalitet knytter seg til ulovlige, irreversible fysiske naturinngrep og arealendringer, herunder

ulovlige byggearbeid. De er hver for seg ofte mindre alvorlige, men kan i sum ha et vesentlig skadepotensiale. ØKOKRIM trekker også frem at korrupsjonsrisikoen knyttet til lokal forvaltning, ikke minst kommunal plan- og byggesaksbehandling, har blitt klarere.

Det er vanskelig å anslå det totale omfanget av miljøkriminalitet som er brudd på plan- og bygningsloven, men kartlegging gjennomført av kommuner har dokumentert mange tilfeller av ulovlige arealendringer. Bergen kommune gjennomførte for eksempel en kartlegging av ulovligheter i strandsonen i perioden 2009–2012. Kontrollen innebar at hvert eneste tiltak i strandsonen ble fotografert. Kartleggingen viste at av 2800 eiendommer i strandsonen, ble det funnet antatt ulovlige tiltak på ca. 1400 eiendommer. Kartleggingen viste også at den enkelte eiendom kan ha flere ulovligheter i form av kai, naust, flytebrygge, mv. Tilsvarende kartlegginger i strandsonen langs sjøen er gjennomført andre steder i landet. Et regionalt samarbeidsprosjekt 2011–2014 mellom Buskerud fylkeskommune, Fylkesmannen i Buskerud og Hurum kommune, hadde som målsetting å rydde opp i ulovlige tiltak i strandsonen i Hurum. Kartleggingen avdekket 161 ulovlige tiltak. En kartlegging i 2008 initiert av Haugaland og Sunnhordland politidistrikt i samarbeid med Fitjar kommune, avdekket 20 ulovlige tiltak på Fitjarøyene, blant annet utepeiser, flytebrygger, kaier, boder og et stort moloanlegg. Kommunal- og moderniseringsdepartementet er ikke kjent med at det er gjort tilsvarende kartlegginger av ulovlig byggetiltak for eksempel i fjellområder.

Når det gjelder ulovlige inngrep i verneområder, har antall anmeldte forhold etter naturmangfoldloven vært nokså stabilt de senere år. Antall avdekkede overtredelser kan avhenge av blant annet tilsynsinnsats og miljømyndighetens fokus på bestemte lovbrudd enkelte år. Det er grunn til å anta at det er mørketall. Verneområdene utgjør store arealer, mange er vanskelig tilgjengelige og dette gjør oppdagelsesrisikoen for straffbare handlinger liten. En annen utfordring er at miljømyndighetene i liten grad har oversikt over tilstand og eksisterende inngrep, noe som vanskeliggjør muligheten til å avdekke straffbare handlinger. Miljødirektoratets erfaring viser at økt og målrettet innsats mot bestemte områder gir resultater i form av økt avdekking av lovbrudd.

Utenfor verneområdene føres i mindre grad målrettet oppsyn med ulovlige fysiske naturinngrep, og avdekking av ulovligheter vil i større grad være basert på konkrete rapporteringer fra private eller ansvarlige myndigheter. Også her har

⁵⁶ ØKOKRIM (2018). Trusselvurdering 2018.

imidlertid Statens naturoppsyn (SNO) jevnlig tilstedeværelse i aktuelle områder, og vil kunne avdekke ulovligheter.

Det påviste omfanget på brudd på svalbardmiljøloven er relativt lavt, men det er grunn til å anta at det også her er mørketall. Oppdagelsesrisikoen er gjennomgående lav med så store ubebodde områder som Svalbard består av. På grunn av økt aktivitet er det grunn til å tro at omfanget av overtredelser er økende.

Ulovlige inngrep og arealendringer i naturen har negative konsekvenser for naturmangfold og friluftsliv. Konsekvensene kan bli særlig store hvis de ulovlige handlingene, enkeltstående eller sammen, medfører uopprettelig skade på økosystemet eller økosystemets evne til å gi økosystemtjenester, eller der handlingene øker risikoen for at arter eller naturtyper dør ut. Handlinger som skaper uønskede visuelle endringer i landskapet, kan blant annet føre til at samfunnets nytte av området til friluftsliv blir redusert. I deler av landet, for eksempel i tilknytning til store byer og andre tett befolkede områder, kan det være begrenset tilgang på grøntareal og/eller tilgang på sjønære områder. I slike tilfeller kan ulovlige naturinngrep eller arealendringer få direkte betydning for befolkningens mulighet til denne typen rekreasjon. Dette kan igjen ha betydning for folkehelse.

Ulovlige handlinger kan ha betydning for Norges mulighet til å nå nasjonale mål for naturmangfold og friluftsliv, samt nasjonale forventninger om å ta hensyn til blant annet viktig naturmangfold, friluftslivsområder, overordnet grønnstruktur, kulturhistoriske verdier, kulturmiljø og landskap i regional og kommunal planlegging.⁵⁷

Noen tiltak kan også komme i strid med Norges internasjonale forpliktelser, som for eksempel FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter⁵⁸, som er særlig viktig for vern av samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv, Ramsarkonvensjonen⁵⁹, Bernkonvensjonen⁶⁰, Biomangfoldkonvensjonen⁶¹ og Den europeiske landskapskonvensjonen⁶².

Det er i hovedsak privatpersoner, for eksempel grunneiere og grunneierlag/veilag, som står bak ulovlige fysiske naturinngrep og arealendringer. Noen ulovligheter kan også involvere lokal næringsvirksomhet, for eksempel entreprenører og håndverkere. I mange tilfeller utføres ulovlige naturinngrep og arealendringer ut fra en motivasjon om å oppnå en økonomisk eller annen form for fordel, for eksempel ved rydding av et skogholt før salg av eiendom eller ved å gi en eiendom økt økonomisk verdi eller bruksverdi ved å bygge på hus/fritidseiendom, anlegge vei mv. De fleste er nok kjent med at det finnes regelverk som plan- og bygningsloven og regler om områdevern, men det er likevel tilfeller der vedkommende ikke har gjort seg tilstrekkelig kjent med regelverket.

Det foreligger ingen kjente opplysninger som tilsier at ulovlige fysiske naturinngrep og arealendringer i Norge gjennomføres som del av organisert kriminalitet.

Aktivitet for å forebygge og avdekke ulovlige fysiske naturinngrep og arealendringer

Plan- og bygningsloven § 1-4 slår fast at kommunen skal påse at plan- og bygningslovgivningen overholdes i kommunen. Videre følger det av plan- og bygningsloven § 25-1 at kommunen har plikt til å føre tilsyn i byggesaker, og plan- og bygningsloven § 31-7 gir hjemmel for kommunen til å føre tilsyn med eksisterende byggverk og arealer. Det er flere steder etablert interkommunale enheter som utfører tilsyn med miljøkriminalitet på vegne av flere kommuner. Formålet med tilsynet er dels å avdekke om aktørene i byggesaken gjennomfører sine oppgaver i henhold til ansvarsretten, slik at tiltaket blir i samsvar med bestemmelsene gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven og tillatelsen, og dels å forebygge fremtidige byggefeil og ulovligheter.

KOSTRA-tall viser at kommunene gjennomførte 10 953 tilsyn i 2018. Det finnes ikke egne tall på tilsyn med miljøkriminalitet. Det er stor variasjon i tilsynsaktiviteten i kommunene, og det er ingen klare mønstre for hvilke kommuner som fører mye og lite tilsyn, når man korreterer for antall byggesaker. Det betyr at det finnes kommuner med mange byggesaker som ikke fører tilsyn. Av de rapporterte tilsynene, ble 4306 gjennomført med såkalte omsøkte arbeider, mens 2854 tilsyn var med arbeider som ikke var omsøkt. Størsteparten av tilsynene med de ikke omsøkte arbeidene gjaldt ulovlighetsoppfølging. Tilsyn med ikke omsøkt byggevirkosomhet økte totalt med 28 % fra 2017 til 2018. Tilsyn med omsøkt bygge-

⁵⁷ Kommunal og moderniseringsdepartementet (2019). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023; <https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>

⁵⁸ FN-konvensjonen av 1966 om sivile og politiske rettigheter.

⁵⁹ Den internasjonale våtmarkskonvensjonen av 1971.

⁶⁰ Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder av 1979.

⁶¹ FN-konvensjonen om biologisk mangfold av 1992.

⁶² Den europeiske Landskapskonvensjonen av 2004.

virksomhet sank samtidig med 11 %. Antallet tilsyn med ikke omsøkte tiltak har likevel totalt sett sunket noe de senere år sammenlignet med tidligere år. I 2012 var antallet 3628.

Transparency International rangerer Norge som et av de land i verden med minst korrupsjon.⁶³ Organisasjonen peker likevel på at flere saker de siste årene har vist at man må være årvåken for korrupsjonsrisiko i det norske samfunnet. Dette gjelder saker både innenfor politi og kommunal byggesaksbehandling. Det følger videre av ØKOKRIMs trusselvurdering fra 2018 at korrupsjonsrisikoen knyttet til lokal forvaltning, ikke minst kommunal plan- og byggesaksbehandling, har blitt klarere. Dette kan blant annet ha betydning ved fysiske naturinngrep, som bygging i strandsonen.

Korrupsjon i forbindelse med plan- og byggesaksbehandling synes likevel ikke å være utbredt i Norge. Et søk i Lovdata viser at det har vært domfellelser i to sakskompleks som gjelder byggesak. I Transparency International Norges samling med korrupsjonsdommer i Norge for perioden 2003–2017, synes ingen av sakene å omfatte miljøkriminalitet.

I Færder kommune pågår det for tiden etterforskning for å avdekke eventuelle straffbare forhold knyttet til bygging i strandsonen i det som tidligere var Tjøme kommune. Politiet har siden 2017 etterforsket mulig tjenestefeil begått ved kommunens byggesaksbehandling samt om det i denne forbindelse har foregått korrupsjon. Det er grunn til å anta at disse sakene kan omhandle miljøkriminalitet. Siden etterforskningen ikke er avsluttet, er det for tidlig å trekke noen konklusjoner om omfang og eventuelle skadevirkninger. Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil på et senere tidspunkt vurdere mulige tiltak for å forebygge miljøkriminalitet og korrupsjon basert på erfaringer fra denne saken.

Flere kommuner har de senere år arbeidet med å redusere risikoen for korrupsjon, ikke minst i plan- og byggesaksbehandlingen. Eksempler på dette er Asker kommune, som i 2015 utarbeidet en handlingsplan mot korrupsjon. I flere kommuner har kommunerevisjonen gjennomført forvaltningsrevisjon på byggesaksområdet, hvor fokus har vært risiko for korrupsjon og korrupsjonsforebyggende tiltak. Det gjelder blant annet Lillehammer kommune og Larvik kommune i 2017, Enebakk kommune og Horten kommune i

2018, og Notodden kommune, Oslo kommune og Sandnes kommune i 2019.

KS kommunesektorens organisasjon har også engasjert seg i arbeidet for å forebygge korrupsjon i kommunesektoren. KS har vært opptatt av å styrke kommunenes arbeid med varsling og ytringsfrihet, arbeidet med en etisk standard som kommunene kan bruke i etikkarbeidet, og har nedsatt et eget Kommunesektorens etikkutvalg. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennom mange år samarbeidet med KS for å styrke etikkarbeidet i kommunene. I 2010 etablerte departementet og KS i fellesskap www.etikkportalen.no. Departementet har hvert år etter dette gitt KS økonomisk støtte for å drifte portalen. Departementet ga også i perioden 2011–2014 økonomisk støtte til det flerårige samarbeidsprosjektet mellom KS og Transparency International Norge «Åpenhet, integritet og anti-korrupsjonsarbeid i kommunesektoren», hvor det blant annet ble laget en egen antikorrupsjons-håndbok for kommunesektoren.

Regjeringen mener det i kommunesektoren bør være et siktemål at alle kommuner styrker det systematiske arbeidet med etikk og antikorrupsjon, både på ledernivå og i den tjenesteproduserende delen av organisasjonen.

Regjeringen vil

- Arbeide for at kommunesektoren styrker arbeidet med etikk og antikorrupsjon, både på ledernivå og i den tjenesteproduserende delen av organisasjonen.

SNO har hvert år betydelig tilstedeværelse i verneområder. I 2018 ble tilsammen ca. 840 ukeverk brukt til oppsyn i verneområdene. Oppsynspersonell informerer og veileder, og tilstedeværelse av uniformert oppsynspersonell er viktig for å forebygge ulovlig virksomhet. I tillegg til personell ute i verneområdene, gis informasjon om verneområder blant annet på de til nå 15 autoriserte nasjonalparksentrene. Mange steder der folk ofte ferdes, er det også satt opp informasjon i terrenget, som informasjonstavler eller verneskilt som opplyser om spesielle regler. Det er også etablert en egen mobilapp, som kan lastes ned for å finne ut om man er i et verneområde, og som har lenke til den verneforskriften som gjelder for området, slik at man kan sette seg inn i regelverket for området.

I tillegg til denne informasjonsvirksomheten, er det viktig å styrke arbeidet med formidling av og bevisstgjøring om naturverdiene i verneområder og hvilke konsekvenser mindre inngrep i ver-

⁶³ På Transparency International sin korrupsjonsindeks fra 2019 ble Norge rangert som nr. 7 med 84 poeng, det samme som i 2018, men ett poeng ned fra 2017.

neområder, som endring av sti til vei, hogst, påbygg og massetak, kan ha for verneverdiene når man ser summen av inngrepene under ett og over tid. Formidling kan blant annet styrkes i vedtak om tiltak i verneområder, som treffes av forvaltningsmyndighetene (det vil si verneområdestyrene, fylkesmennene eller kommunene), ved informasjon på Miljødirektoratets hjemmeside og ved veiledning og informasjon fra oppsynspersonell i felt.

Regjeringen vil

- Øke kunnskapsformidling og bevisstgjøring om naturverdiene i verneområder og betydningen av mindre inngrep i en større sammenheng.

Til tross for mye tilsyn ute i terrenget, oppleves den totale kontrollressursen, på grunn av store arealer og avstander, ikke som tilstrekkelige, og erfaringen der det settes inn ekstra ressurser, er at det avdekkes mer miljøkriminalitet.

SNO har de siste årene også hatt oppsyn med byggesaker i verneområdene som særlig satsningsområde, og har utført feltmessig oppsyn med alle byggesaker i utvalgte områder. Slik kontroll er ikke bare viktig for å avdekke ulovligheter, men gir også samtidig god dokumentasjon av eksisterende tiltak i verneområdene, slik at det blir lettere å avdekke ulovligheter fremover. Bruk av ny teknologi vil være viktig for en mer effektiv kartlegging av tilstand og eksisterende inngrep, for å kunne dokumentere fremtidige straffbare handlinger.

Regjeringen vil

- Utrede muligheten for bruk av teknologi for å kartlegge tilstand og eksisterende inngrep i verneområder og annen viktig natur for å få et sammenligningsgrunnlag for fremtidige straffbare handlinger.

Det er jevnlig møter mellom SNO og forvaltningsmyndighetene, blant annet gjennom den årlige bestillingsdialogen. Her blir blant annet status og utfordringer for områdene gjennomgått, og behov for tilsyn og kontroll diskutert. SNO har også inngått egne samarbeidsavtaler med Fiskeridirektoratet og Statskog Fjelltjenesten. Ved behov er det også kontakt med lokalt politi.

På Svalbard jobber Sysselmannen aktivt med informasjon om regelverk til både fastboende og tilreisende. Det er tett dialog med reiselivsnærin-

gen. Oppsyn i felt er styrket de siste årene, med feltlag om sommeren og om vinteren, som blant annet fører tilsyn med ferdselen, forstyrrelse av dyreliv, leirregelverket mv. Videre har Sysselmannen styrket sin tilstedeværelse rundt på øygruppen gjennom økt bruk av Polarsyssel større deler av året. Kontaktflaten ut mot alle som er i felt er betydelig, med mange møter og kontroller med fartøy og turister. Sysselmannens tilstedeværelse i felt har en svært viktig forebyggende effekt, ikke minst når det gjelder informasjon og kontroll med regelverket om isbjørn og motorferdsel.

Reaksjoner på regelbrudd

Etter *plan- og bygningsloven* kapittel 32 skal kommunen forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. I henhold til plan- og bygningsloven § 1-4 skal noen som utfører offentlig besiktigelse snarest melde forholdet til plan- og bygningsmyndighetene dersom det avdekkes ulovligheter.

Er overtredelsen av mindre betydning, kan kommunen avstå fra å forfølge ulovligheten. Ved avdekking av ulovligheter har kommunen et vidt spekter av reaksjonsmuligheter. Disse spenner fra advarsel, pålegg om retting og pålegg om stans i arbeidet, pålegg om øyeblikkelig stans, tvangsmulkt, forelegg om plikt til å etterkomme pålegg eller forbud, tvangsfullbyrdelse og overtredelsesgebyr. I 2018 ble det gitt 1931 pålegg, en økning på 34 % i forhold til 2017. Andelen forhold som ble rettet opp etter pålegg økte med 61 % fra 878 til 1411. Det ble i 2018 ilagt 544 tvangsmulker og gitt 349 overtredelsesgebyrer.

Bortsett fra når det gjelder overtredelsesgebyr, som anses som en straffereaksjon, kan slike tiltak iverksettes i kombinasjon med at forholdet også anmeldes til politiet. Strafferammen i plan- og bygningsloven er fengsel inntil ett år, ved grove overtredelser kan fengsel inntil to år anvendes. Andelen forhold som blir anmeldt til politiet er liten og har de siste tre årene vært henholdsvis ni, ni og elleve anmeldelser. Av ni anmeldte saker i 2017, ble 8 saker henlagt. I den siste saken ble to av totalt fem anmeldte ilagt forelegg for brudd på loven. Av de ni sakene i 2018, er tre fortsatt under etterforskning/påtalebehandling, fire er henlagt og to har blitt avgjort med forelegg. Av de elleve sakene registrert i 2019, er fem fortsatt under etterforskning/påtalebehandling, fem er henlagt og én er avgjort med forelegg. De fleste henlegelsene er begrunnet med at det ikke er rimelig grunn til å undersøke om det har skjedd noe

straffbart. Størrelsen på bøtene som er illagt, ligger mellom 5000 og 30 000 kroner.

Rt. 2011 s. 10 gjaldt overtredelse av plan- og bygningsloven. Domfelte hadde i forbindelse med oppføring av en hytte ved sjøen på Sørlandet sprengt bort det firedobbelte av det tillatelsen omfattet. Overtredelsen gjaldt plan- og bygningsloven av 1985, som bare kunne straffes med bøter. Tiltalte ble idømt en bot på 50 000 kroner. I forbindelse med utmålingen uttaler Høyesterett: «I saker om miljøkriminalitet må det av allmennpreventive grunner reageres strengt. En forsvarlig forvaltning av naturen forutsetter at befolkningen etterlever gjeldende reguleringslovgivning. Ved å opptre slik A har gjort, vil dessuten grunneier kunne oppnå betydelig gevinst. Det må tillegges vekt ved straffeutmålingen, slik at boten ikke bare utgjør en bagatellpost i bygge-regnskapet».

Av nyere avgjørelser, etter at den nye plan- og bygningsloven trådte i kraft, kan nevnes THALD-2015-67440 hvor tiltalte ble idømt 60 dager fengsel, hvorav 30 dager ble gjort betinget. Domfelte hadde sprengt bort fjell/jordmasser og revet et SEFRAK-registrert bygg i strandsonen uten tillatelse.

LA-2018-178766-2 gjaldt bygging av større fritidsbolig enn omsøkt og blant annet oppføring av en tennisbane uten tillatelse. Tiltakene var gjort i strandsonen. Tiltakshaver og hovedentreprenør ble begge idømt 45 dager fengsel, hvorav 24 dager ble gjort betinget. Et underentreprenørforetak ble idømt 200 000 kroner i bot samt 150 000 kroner i inndragning. Dommen er ikke rettskraftig da Høyesterett har tillatt fremmet deler av ankene til behandling i mars 2020.

Det finnes ingen veiledning av nyere dato til plan- og bygningslovens kapittel om ulovlighetsoppfølging. Gjeldende veiledning er fra iverksettingen av plan- og bygningsloven i 2010, rundskriv H-1/10. Denne veiledningen omtaler i all hovedsak ulovlighetsoppfølging etter byggesaksdelen av loven. Regjeringen mener det kan være behov for veiledning om ulovlighetsoppfølging også etter plandelen av loven. Aktuelle nye temaer kan blant annet være kommunens håndtering av stengsler for ferdselen i strandsonen og langs vassdrag, mindre tiltak som bidrar til privatisering av strandsonen mv., som i noen tilfeller kan være vanskelig å vurdere. Andre tema kan være veiledning om gjennomføring av kartleggingsprosjekter for å avdekke ulovlige tiltak i kommunen, med særlig vekt på forståelsen av tiltaksbegrepet og skillet mellom lovlige og ulovlige tiltak i strid med arealplan. Eksempler på sistnevnte er i hvilken grad

privatisering i form av opparbeidelse av hage, gangveier og innmuring av bed og så videre i strandsonen kan forfølges.

Regjeringen vil

- Gi ut en oppdatert veileder om ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven, samt på annen måte styrke veiledning til kommunene om tilsynsvirksomhet og ulovlighetsoppfølging etter loven.

Etter *naturmangfoldloven* kan forsettlig og uaktsomme overtredelser av naturmangfoldlovens bestemmelser om vern og prioriterte arter, samt forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene, straffes etter naturmangfoldloven § 75. Brudd på aktsomhetsplikten i § 6 eller § 6, jf. § 53 første ledd (utvalgte naturtyper) er ikke straffbart. Se nærmere om § 75 i kapittel 4.1.

Klima- og miljødepartementet har myndighet til å håndheve og sanksjonere overtredelser av naturmangfoldloven. Myndigheten er delegert til Miljødirektoratet, som igjen i all hovedsak har delegert myndighet videre til fylkesmennene og verneområdestyrene (hva gjelder oppfølging i verneområdene).

Der det er mulig å gjenopprette naturtilstanden etter et ulovlig inngrep, vil retting, eventuelt kombinert med bruk av tvangsmulkt, være et viktig virkemiddel. Miljødirektoratet har ved flere anledninger også pålagt stans av pågående arbeider. Vedtak om retting og stans kan treffes av flere myndigheter, og det foreligger per i dag ingen tall på hvor mange slike vedtak som fattes hvert år. Pålegg om retting, stans og/eller tvangsmulkt kan gis alene eller i tillegg til at saken anmeldes.

Pålegg om å betale miljøerstatning, jf. naturmangfoldloven § 74, har bare blitt gitt to ganger. Det ene vedtaket knyttet seg til hogst av to hule eiker, hvor en privatperson ble pålagt å betale 15 000 kroner i miljøerstatning. Det andre vedtaket gjaldt skade på den utvalgte naturtypen kalclindeskog i forbindelse med rassikringsarbeider, der Bane Nor ble pålagt å betale 200 000 kroner i miljøerstatning. Ved lov 21. juni 2019 nr. 54 ble naturmangfoldloven § 74 endret fra miljøerstatning til overtredelsesgebyr. Bestemmelsen er ikke trådt i kraft ennå.

Høyesterett har behandlet ulovlig fysiske naturinngrep i Rt. 2005 s. 568. Saken gjaldt en grunneier som hadde snauhogget 380 m³ med trær over et samlet areal på 50 dekar i et midlertidig fredet naturvernreservat. I skogen var det også lokalisert tre lavarter som stod på den nasjonale rødlist

ten for truede arter. Tiltalte ble dømt etter straffeloven § 152 b (forgjengeren til straffeloven § 240) til fengsel i ett år. Om straffutmålingen uttalte Høyesterett: «Domfelte har gjort seg skyldig i meget alvorlig miljøkriminalitet ved forsettlig å påføre det midlertidige vernede området betydelig skade». På grunn av sakens alder og personlige forhold ved domfelte, ble store deler av straffen imidlertid gjort betinget.

I 2018 ble det nasjonalt inngitt totalt 123 anmeldelser for brudd på naturmangfoldloven. Av disse utgjør overtredelser i verneområder 81 saker. Totalt ble 51 av de 123 anmeldelsene henlagt; 30 på grunn av bevisets stilling, to på grunn av foreldelse, fem saker fordi intet straffbart forhold ble ansett bevist og fem saker ble henlagt idet det ikke ble ansett å foreligge rimelig grunn til å undersøke om forholdet var straffbart. 43 av de 123 sakene ble avgjort med vedtatt forelegg på bot, og én sak ble avgjort med dom på samfunnsstraff.

Det høye antallet henleggelser skyldes blant annet at overtredelser i verneområder i all hovedsak blir avdekket i etterkant av overtredelsen og sjelden med umiddelbare vitner til stede. Bevissituasjonen kan derfor være krevende. Det er også behov for mer miljøfaglig kunnskap samt erfaring med miljøkriminalitetssaker i politidistriktene. Godt utformede anmeldelser og tett samarbeid mellom politi- og miljøforvaltning i disse sakene er viktig.

Etter *svalbardmiljøloven* § 96 a kan Sysselmannen i visse saker illegge overtredelsesgebyr. Svalbardmiljøloven inneholder også regler om gjenoppretting, tvangsmulkt og direkte gjennomføring. Brudd på svalbardmiljøloven med forskrifter straffes etter svalbardmiljøloven § 99. Strafferammen er bøter eller fengsel i ett år, fem år ved særdeles skjerpene omstendigheter.

4.8 Miljøkriminalitet innenfor vassdrags- og energisektoren

Om miljøkriminaliteten

Vannressursloven er den generelle loven om bruk og forvaltning av ferskvannsressurser. Vannressursloven skal sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann. Loven inneholder blant annet regler om konsesjonsplikt og konsesjonsvilkår, aktsomhetsplikt, forbud mot å gripe inn i den alminnelige lavvannføringen uten tillatelse, og plikt til å opprettholde et belte med kantvegetasjon langs vassdrag. Loven gjelder generelt for alle typer tiltak i vass-

drag. I tillegg til vannkraftanlegg, omfatter loven eksempelvis vannuttak til fiskeoppdrettsanlegg, vannforsyningsanlegg, vannuttak for snøproduksjon og masseuttak som påvirker vassdrag. Et planlagt vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser i vassdraget eller sjøen, må ha konsesjon etter vannressursloven. Normalt følger det et sett med vilkår til en slik konsesjon. Viktige konsesjonsvilkår er krav til minstevannslipp, grenser for maksimalt vannuttak, fiskevandringssløsninger og krav som tar hensyn til spesielle dyre- eller plantearter. Det stilles også krav om at en detaljplan for miljø og landskap må være godkjent av Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) før byggestart. I denne detaljplanen beskrives det hvordan anlegget skal bygges og utformes. NVE kan sette vilkår om hvordan hensynet til landskap og miljø, herunder dyr og verdifulle arter, skal ivaretas i godkjenningen av detaljplanen.

Alle vannkraftanlegg omfattes av de generelle bestemmelsene i vannressursloven, men regulering og overføring av vann for bruk til kraftproduksjon over en viss størrelse må i tillegg ha konsesjon etter vassdragsreguleringsloven. Denne loven gjelder også for større vannkraftverk uten regulering og overføring. I konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven gis det et sett med vilkår, som er av samme karakter som vilkår etter vannressursloven. Viktige vilkår i vannkraftkonsesjoner med reguleringsmagasin er blant annet krav til høyeste og laveste tillatte regulerte vannstand i magasiner. I tilknytning til konsesjonen kan det fastsettes manøvreringsreglement som bestemmer hvordan reguleringen av vassdraget skal skje, blant annet gjennom bestemmelser om hvor store vannmengder som skal slippes til ulike tider over året.

Energiloven har som formål å sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte. Det skal tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt. For å kunne bygge et vindkraftanlegg, andre energianlegg, transformatorstasjoner og/eller kraftledninger med høy spenning, må tiltakshaver søke om anleggskonsesjon etter energiloven. Det er et krav at det utarbeides detaljerte planer for hvordan ulike miljøhensyn skal tas i bygge- og driftsfasen. Viktige miljøhensyn ved slike anlegg er landskapsvirkninger, veiføringer og -skjæringer, sikring av berørte sårbare plante- eller dyrearter i det aktuelle området, spesielt fugl, og støyvirkninger. For ledninger på lavere spenningsnivå i distribusjonsnett, har nettselskapene en generell

områdekonsesjon som anleggene bygges med hjemmel i.

Miljøkriminaliteten består i stor grad av brudd på forutsetninger for konsesjonsfrihet eller brudd på vilkår gitt i vassdrags- og energikonsesjoner. Eksempler på brudd etter vassdragslovgivningen er at det tas for mye vann fra et vassdrag, eller slippes for lite minstevannføring. Dette får negative konsekvenser for naturmiljøet i og rundt vassdraget. Et annet eksempel er at en utbygging enten ikke har godkjent detaljplan før anleggsarbeidet starter, eller at arbeidet ikke gjøres i henhold til de krav som er satt i planen. Det sistnevnte er også et eksempel på brudd etter energilovgivningen.

Det dokumenteres i dag relativt få ulovlige handlinger knyttet til vassdrags- og energisektoren. Dette selv om det nå pågår en omfattende nybygging og ombygging av alle typer vassdrags- og energianlegg, med flere hundre anlegg under bygging. I tillegg er det allerede idriftsatt flere tusen små og store vassdrags- og energianlegg med ulike formål.

NVE gjennomfører jevnlig kontroll med vassdragsanlegg under bygging og i drift. Antall anlegg som blir kontrollert årlig, utgjør en liten andel av de mange vassdragsanleggene i Norge, men man antar likevel å ha relativt god oversikt over omfanget av ulovlige handlinger. Dette skyldes blant annet at tilsynsvirksomheten samvirker med løpende saksbehandling og faste innrapporteringer. Dette gir NVE informasjon om, og jevnlig kontakt med, virksomhetene.

For energianlegg har det fram til nå i liten grad vært miljøkrav knyttet til drift av anleggene. Oppfølging av krav som gjelder byggefasen har derfor vært prioritert. Det er også erfaringsvis i byggefasen det er størst risiko for miljøskade. Innføringen av krav til internkontroll for energianlegg fra 2019 gir NVE nødvendig grunnlag for tilsyn med anlegg i drift, og tilsynsaktiviteten vil bli styrket. Også for energianlegg har NVE oversikt over tilstanden og utviklingen på området, gjennom løpende saksbehandling av krav i de enkelte konsesjonene. Selv om det ikke gjennomføres kontroll av alle anlegg, vurderes oversikten over omfang av miljøkriminalitet knyttet til vassdrags- og energianlegg som akseptabel.

Når vilkår i medhold av vassdragslovgivningen ikke blir fulgt, påvirker de ulovlige handlingene gjerne naturmangfoldet, og det er som regel det akvatiske miljøet som blir skadelidende. Hvor omfattende skadene blir, vil blant annet avhenge av naturverdiene som finnes i vassdraget. Dersom vassdragsanlegget påvirker nasjonale laksevassdrag, kan det få alvorlige konsekvenser for nasjo-

nale verdier. Om et magasin gjentatte ganger blir senket under laveste tillatte vannstand, kan også dette få alvorlige miljøkonsekvenser.

Igangsetting av energi- og vassdragsanlegg uten godkjente detaljerte planer eller i strid med slike, kan medføre inngrep som det vil ta lang tid å reetablere til tilnærmet førtilstanden. Noen handlinger kan føre til irreversible naturinngrep, for eksempel ved sprenging, bygging av veier og etablering av massetak. Aktivitet utenfor godkjente områder kan også berøre truede arter og forårsake stor skade.

De fleste regelverksbrudd er enkelthendelser. Betydningen for naturmangfoldet vil variere med type hendelse og varighet. En momentan vannstandsreduksjon i elv vil kunne ha mindre konsekvens enn et langvarig brudd på kravet om minstevannføring. Omfanget av vannstandsendringen og varigheten på bruddet, vil bestemme hvilken av de to hendelsene som er mest alvorlige. Ulovlig hogst av kantvegetasjon er gjort på kort tid, men det vil kunne ta flere tiår å reetablere førtilstanden. Enkelte inngrep kan derfor få betydning for Norges mulighet til å nå nasjonale mål knyttet til naturmangfold. Dette kan også få konsekvenser for oppnåelse av FNs bærekraftsmål.

Noen tiltak kan også komme i strid med Norges internasjonale forpliktelser, som for eksempel SP-konvensjonen⁶⁴, som er av særlig viktighet for vern av samisk kultur, næringsutøvelse og samfunnsliv, Ramsarkonvensjonen⁶⁵, Bernkonvensjonen⁶⁶, biomangfoldkonvensjonen⁶⁷ og den europeiske Landskapskonvensjonen⁶⁸.

De ulovlige handlingene utføres i all hovedsak av enkeltaktører innenfor energibransjen, akvakulturnæringen og vannkraftbransjen. Den høye andelen reaksjoner gjenspeiler disse bransjenes dominans i antall anlegg, men også deres store potensiale for miljøskade. Andre regelverksbrudd kan også knyttes til grunneiere som bryter loven.

Motiver for de ulovlige handlingene er som oftest at man har en fordel av å gjennomføre det aktuelle tiltaket. Det kan være betydelige økonomiske interesser knyttet til ikke å etterleve krav i, eller i medhold av vassdragslovgivningen. Ulovlig fortjeneste kan i slike tilfeller være på flere ti-talls millioner kroner. I de tilfeller der det er grunnei-

⁶⁴ FN-konvensjonen av 1966 om sivile og politiske rettigheter.

⁶⁵ Den internasjonale våtmarkskonvensjonen av 1971.

⁶⁶ Konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder av 1979.

⁶⁷ FN-konvensjonen om biologisk mangfold av 1992.

⁶⁸ Den europeiske Landskapskonvensjonen av 2004.

ere som bryter regelverket, kan handlingen være begrunnet i ønske om et annet landskapsbilde og/eller ønske om å redusere potensielle flom- og erosjonsskader. I slike tilfeller er det ikke nødvendigvis noen økonomisk gevinst bak lovbruddet. Det er normalt godt kjent at det finnes regler om vassdragsinngrep og at inngrep og tiltak krever tillatelse. I noen tilfeller kan det hende at vedkommende ikke har satt seg inn i regelverket.

Det foreligger ingen opplysninger som tilsier at denne kriminaliteten er organisert.

Aktivitet for å forebygge og avdekke miljøkriminalitet innenfor vassdrags- og energisektoren

NVE har et bredt spekter av veiledningsmaterieell knyttet til regelverket innenfor vassdrags- og energisektoren. I tillegg drives veiledning gjennom bransjearrangementer eller i samarbeid med bransjeorganisasjoner.

Miljø- og arealplanene (detaljplanene) er viktig for å sikre samsvar mellom konsesjon og det tiltaket som bygges. I de fleste saker er NVE på befaring på stedet i forbindelse med godkjenning av detaljplanen, for å sikre at anlegget allerede fra oppstart tar hensyn til miljøvilkårene som er satt.

NVE driver tilsyn av miljøkrav ved vassdragsanlegg og energianlegg, og følger opp anlegg med konsesjon i planleggings-, bygge- og driftsfasen. NVE gjennomfører mellom 200 og 300 stedlige kontroller hvert år, hvorav de fleste er på vassdragsanlegg. En betydelig andel av disse kontrollene gjelder anlegg i byggefasen. NVE kontrollerer ikke anlegg som ikke er konsesjonspliktige. Om NVE blir gjort oppmerksom på ulovlige forhold som skader vassdragsmiljøet, blir imidlertid også konsesjonsfrie vassdragstiltak fulgt opp.

Alle kraftverk med konsesjon skal sende inn idriftsettelsesskjema til NVE. NVE følger opp anleggene som er i drift ved revisjoner, dokumentkontroll, spørreundersøkelser og inspeksjoner. Det utarbeides årlige revisjons- og handlingsplaner, som synliggjør og samordner hele NVEs brede tilsynsportefølje.

NVE har i sin tilsynsvirksomhet god nytte av tips fra allmennheten. Vassdragsanlegg som har krav om minstevannføring, har også konsesjonskrav om å sette opp informasjonsskilt, og en anordning som viser om krav til minstevannføring blir etterlevd. Tilsvarende informasjonsskilt og anordning gjelder også for reguleringsmagasiner. Målestav eller bolt viser høyeste og laveste lovlig regulerte vannstand. På informasjonsskiltet er det blant annet et telefonnummer som man kan ringe hvis man oppdager brudd. Tips og henvendelser

fra allmenheten blir fulgt opp gjennom året og mulige brudd på for eksempel slipp av minstevannføring, følges opp så raskt som mulig.

NVE samarbeider tett med kommuner og fylkesmenn ved eventuelle brudd på kravene til kantvegetasjon.

Reaksjoner på regelbrudd

NVE har prosedyrer for kontroll og reaksjoner som blant annet omfatter oppfølging av ulovligheter. Den omtaler de rettslige kravene til straffeforfølgning, hvilke momenter som bør vektlegges ved valg av straffespor eller administrativ sanksjon, samt standardiserte tekster for vedtak og anmeldelser. Disse oppdateres og utvikles jevnlig.

NVE har myndighet til å håndheve og sanksjonere overtredelser av *vannressursloven* og *vassdragsreguleringsloven* eller vedtak i medhold av disse, eksempelvis konsesjon og detaljerte planer.

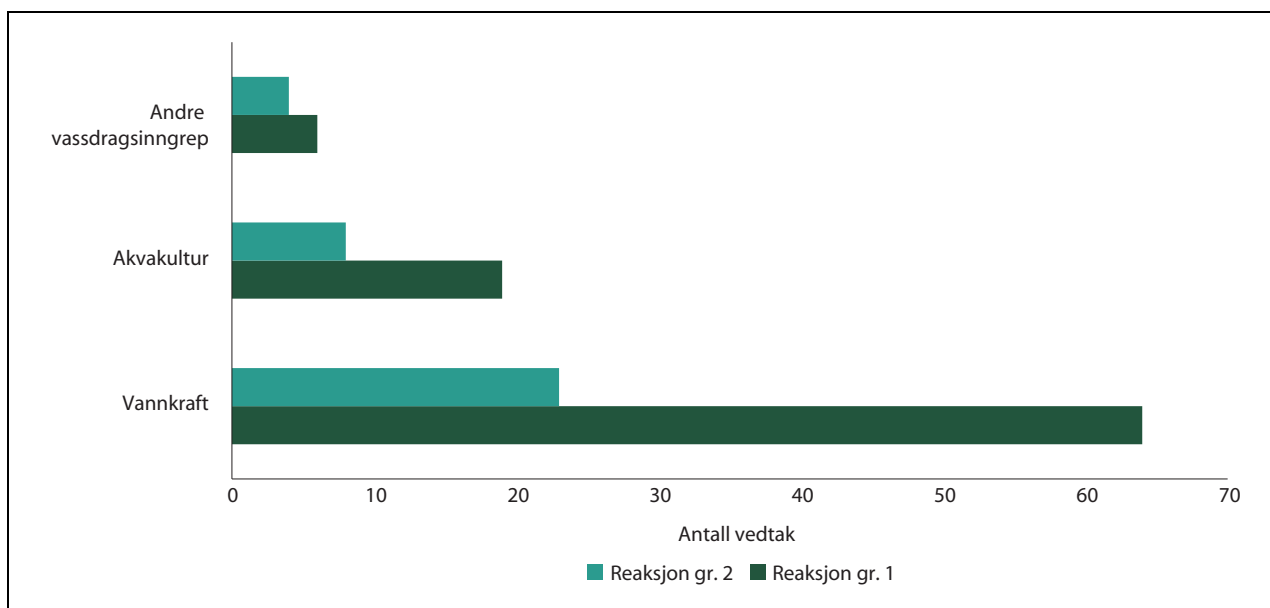
Brudd på regelverket kan følges opp med vedtak om retting, tvangsmulkt, tilbaketrekking av konsesjon, overtredelsesgebyr og anmeldelse (henholdsvis vannressursloven §§ 59, 60, 60 a samt § 63 og vassdragsreguleringsloven §§ 32 til 36).

Formålet med å kreve retting er å sikre at virksomhet med tilknytning til vassdrag eller grunnvannsforekomster blir drevet i samsvar med de krav loven stiller. Eksempler på forhold som kan medføre vedtak om retting er at tiltak blir igangsatt uten konsesjon eller godkjent detaljplan eller at konsesjonsvilkår ikke er overholdt. Dersom et vedtak om retting ikke blir fulgt opp av den ansvarlige, kan vassdragsmyndigheten selv sørge for iverksetting av tiltaket.

Vassdragsmyndigheten kan også pålegge den ansvarlige tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av de krav som er satt i loven eller i medhold av loven. Tvangsmulkt kan bare benyttes dersom formålet er å sikre at retting gjennomføres.

Vassdragsreguleringsloven gir adgang til å fatte vedtak om tilbaketrekking av konsesjon ved gjentatte eller fortsatte overtredelser av vesentlige konsesjonsbetingelser. Vannressursloven har ikke bestemmelser om dette, så tilbaketrekking av konsesjon må i tilfelle gjøres i medhold av ulovfestet rett. Slike vedtak kan bare treffes dersom vassdragsmyndigheten mener at konsesjonæren med sin adferd har vist at han ikke er egnet til å drive virksomheten forsvarlig. Tilbaketrekking av konsesjon er derfor ikke en sanksjon, men en forvaltningsmessig reaksjon på et ulovlig forhold.

Etter både vannressursloven og vassdragsreguleringsloven kan det gis overtredelsesgebyr for



Figur 4.5 Fordelingen av vedtak knyttet til brudd på miljøforhold ved vassdragsanlegg etter vassdragslovgivingen i perioden 2010–2019. Reaksjon gr. 1 er vedtak om retting, stans eller tvangsmulkt. Reaksjon gr. 2 er anmeldelser og vedtak om overtredelsesgebyr.

brudd på lov, forskrift eller enkeltvedtak hjemlet i loven. Lovene stiller opp en rekke momenter som skal tillegges særlig vekt både ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved vurderingen av størrelsen på gebyr. Viktige hensyn er overtredelsens grovhet, om overtredelsen er begått for å fremme overtreders interesser, om overtreders har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen, om det foreligger gjentakelse og overtreders økonomiske evne.

NVE har fattet mange vedtak om reaksjoner knyttet til brudd på vannressursloven og vassdragsreguleringsloven i perioden 2010–2019 (figur 4.5). Desiderert flest vedtak er knyttet til retting, stans eller tvangsmulkt. Et betydelig antall vedtak er fattet på grunn av brudd på manøvreringsreglement som for eksempel brå vannstandsendringer, senkning av vannstanden i et magasin under laveste regulerte vannstand (LRV), manglende slipp av minstevannføring, bygging av vassdragsanlegg uten/utenfor godkjent detaljplan, bygging av kraftverk med større installert effekt enn godkjent og drift av vassdragsanlegg uten konsesjon.

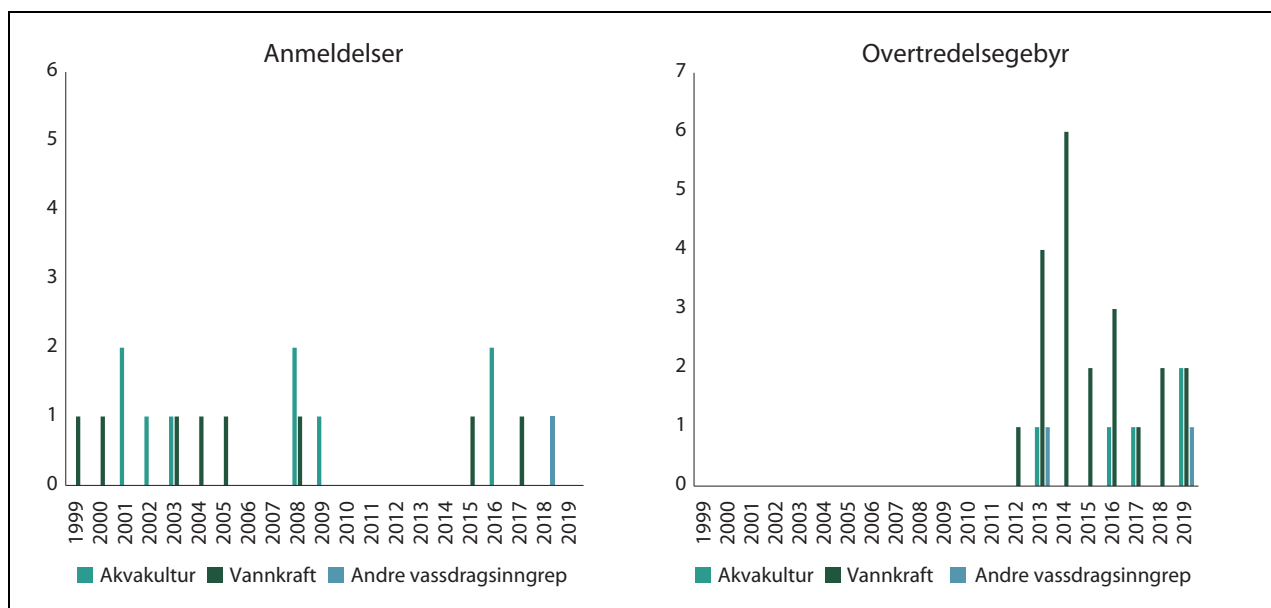
For straffeansvar har vannressursloven en opplisting av hvilke plikter som er belagt med straff, jf. vannressursloven § 63. Blant annet kan brudd på konsesjonsplikten, overskridelse av konsesjon eller konsesjonsvilkår og brudd på plikten til å beholde den alminnelige lavvannføring medføre straff. Den ordinære strafferammen etter

vannressursloven er bøter eller fengsel inntil tre måneder. Dersom overtredelsen har medført fare for betydelig skade på mennesker, miljø eller eiendom, eller det foreligger andre skjerpene omstendigheter, øker strafferammen til to år, om ikke et strengere straffebud kommer til anvendelse.

Etter vassdragsreguleringsloven er brudd på konsesjonsplikten, overskridelser av konsesjon, konsesjonsvilkår eller pålegg fastsatt med hjemmel i loven straffbart, jf. vassdragsreguleringsloven § 36. Strafferammen er bøter eller fengsel inntil tre måneder.

NVE har anmeldt 18 ulovlige forhold fra 1999 og frem til 2019. Ni anmeldelser er knyttet til akvakultur, åtte til vannkraft og en til grusuttak (figur 4.6). I en sak om bygging av kraftverk i strid med konsesjonen, idømte Høyesterett konsesjonær fengselsstraff og konsulent ble ilagt bøtestraff.⁶⁹ NVE er også kjent med elleve saker der andre myndigheter eller organisasjoner har anmeldt virksomheter/personer for brudd på vassdragslovgivingen. Av disse er fem henlagt, fire endt i forelegg, én endt med fellende dom og én er under behandling. To virksomheter er anmeldt for brudd på verneforskrift som angår reguleringsanlegg. Én endte med forelegg og én med fellende dom i lagmannsretten. Sistnevnte har tiltakshaver anket til Høyesterett.

⁶⁹ Rt. 2011 s. 631.



Figur 4.6 Oversikt over anmeldelser (til venstre) og vedtak om overtredelsesgebyr (til høyre) etter vassdragslovgivningen til aktører innen akvakultur, vannkraft og annet.

Etter ikrafttreddelsen av vannressursloven i 2001 ble en rekke ulovlige forhold anmeldt. Antall anmeldelser har gått ned etter 2009. En viktig årsak til dette er at hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr trådte i kraft i 2010. Flere av de første anmeldelsene endte i forelegg på 10 000 til 50 000 kroner, men i enkelte saker var det forelegg på 250 000 kroner til 2 millioner kroner og inndragning av fortjeneste opp til 1 million kroner. Størrelsen på overtredelsesgebyrene har variert mellom 100 000 kroner og 8 millioner kroner. De store beløpene (> 1,3 millioner kroner) inkluderer en betydelig økonomisk gevinst ved det ulovlige forholdet.

Etter NVEs erfaring kan det være vanskelig å få prioritert kapasitet hos politiet til etterforskning og videre oppfølging av saker om miljøkriminalitet knyttet til vannressursloven og vassdragsreguleringsloven. Alle anmeldelser siden 2009 er henlagt. Årsaken til henleggelse kan være foreldelse, at det antas ikke å være rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold eller bevisets stilling. Det er en utfordring for forvaltningen å følge opp ulovlige forhold som er flere år gamle med overtredelsesgebyr, om politiet skulle velge å henlegge forholdet. I mange saker innen vassdragsforvaltningen er hydrologisk kompetanse viktig. NVE bistår politiet i en del saker med kompetanse når politiet ber om bistand.

NVE har myndighet til å håndheve og sanksjonere overtredelser etter *energiloven* og vedtak i medhold av loven.

Brudd på regelverket kan følges opp med vedtak om retting, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og anmeldelse (*energiloven* §§ 10-1, 10-3, 10-5 og 10-7). Det pågår for tiden en lovendringsprosess med forslag om å endre energi- og vassdragslovgivningen for å følge opp nye bestemmelser i forvaltningsloven om administrative sanksjoner mv.

Formålet med å kreve retting er å sikre at virksomheten blir drevet i samsvar med de krav *energiloven* stiller. Eksempler på forhold som kan medføre vedtak om retting, er at tiltak blir igangsatt uten konsesjon eller godkjent detaljplan, at konsesjonsvilkår ikke er overholdt eller at noen av *energilovgivningens* pliktregler ikke er overholdt.

Energiloven gir hjemmel for å ilegge tvangsmulkt som påløper hvis den ansvarlige ikke retter et avvik fra loven eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven. Tvangsmulkt kan bare benyttes dersom formålet er å sikre at retting gjennomføres.

Energiloven har ikke bestemmelser om tilbaketrekking av konsesjon, dette må i tilfelle gjøres i medhold av ulovfestet rett. Slike vedtak kan bare treffes dersom energimyndigheten mener at konsesjonæren med sin adferd har vist at han ikke er egnet til å drive virksomheten forsvarlig. Tilbaketrekking av konsesjon er derfor ikke en sanksjon, men en forvaltningsmessig reaksjon på et ulovlig forhold.

Etter *energiloven* kan det ilegges overtredelsesgebyr for brudd på en rekke av pliktbestemmelsene i *energiloven*, og for brudd på forskrifter,

pålegg og konsesjonsvilkår gitt i medhold av disse bestemmelsene, når det i vedtakene er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr.

Straff kan gis i medhold av energiloven overfor den som overtrer loven eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven, jf. energiloven § 10-5. Forsettlig overtredelse kan straffes med bøter eller fengsel inntil ett år eller begge deler. Ved uaktsomme overtredelser er straffen bøter eller fengsel inntil tre måneder eller begge deler.

Etter at vindkraftutbyggingen startet for få år siden, har NVE fattet vedtak om retting og overtredelsesgebyr i fem saker. I lys av antall prosjekter som har vært eller er under bygging, utgjør disse reaksjonene en større andel enn tilfellet er for vannkraftanlegg. Det kan være flere årsaker til dette, men nye aktører og press om rask utbygging er trolig viktigst.

4.9 Ulovlig motorferdsel i utmark

Om miljøkriminaliteten

Motorferdsel i utmark og vassdrag reguleres av motorferdselloven med tilhørende forskrifter. Motorferdsel kan også være regulert i verneforskrifter fastsatt med hjemmel i naturmangfoldloven og i enkelte særlover, for eksempel markaloven⁷⁰ og reindriftsloven⁷¹. På Svalbard reguleres motorferdsel av svalbardmiljøloven.

Med motorferdsel menes bruk av kjøretøy, båt eller andre flytende eller svevende fartøyer drevet med motor, samt landing og start med luftfartøy, jf. motorferdselloven § 2. Formålet med motorferdselloven er ut fra et samfunnsmessig helhetssyn å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen.

Det fremgår av lovens forarbeider at utgangspunktet for reguleringen av motorisert ferdsel i utmark er å søke å begrense ferdselen til formål og behov som har en allment akseptert nytteverdi, og derved begrense unødvendig kjøring og fornyelseskjøring. Samtidig skal regelverket sikre at den ferdsel som er tillatt, skjer til minst mulig skade og ulempe for naturmiljø og friluftsliv.^{72, 73}

⁷⁰ Lov 5. juni 2009 nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner.

⁷¹ Lov 15. juni 2007 nr. 40 om reindrift.

⁷² Ot.prp. nr. 45 (1976–77) Om lov om motorferdsel i utmark og vassdrag.

⁷³ Ot.prp. nr. 60 (1986–87) Om lov om endringer i lov av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag.

Utgangspunktet etter motorferdselloven er at all motorisert ferdsel i utmark er forbudt, både på bar og snødekt mark, jf. § 3. Loven og forskriftene til loven oppstiller imidlertid en rekke unntak fra dette forbudet. Unntakene knytter seg i all hovedsak til nyttekjøring. Enkelte typer motorferdsel kan skje direkte i medhold av loven eller forskriftene, for eksempel politi-, ambulanse- og redningstjeneste og transport i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring. For andre typer motorferdsel kreves at kommunen gir tillatelse, enten gjennom lokale forskrifter eller gjennom enkelttillatelser. Kommunen kan blant annet i forskrift fastsette snøscooterløyper til fornøyleseskjøring på vinterføre. Reglene for kjøring på barmark er strengere enn for kjøring på snødekt mark, på grunn av skadepotensialet på naturen.

I verneområder reguleres motorferdsel også normalt i verneforskriften. Som hovedregel er all motorferdsel forbudt. På samme måte som for motorferdselloven er det direkte unntak for visse typer motorferdsel, samt spesifikke dispensasjonsbestemmelser der det er behov for å vurdere motorferdsel opp mot verneformål og verneverdier i gitte konkrete tilfeller. I verneområder der motorferdsel reguleres parallelt etter naturmangfoldloven og motorferdselloven, kreves det altså at fører av kjøretøy eller fartøy har hjemmel til ferdselen etter begge regelverkene, herunder eventuell tillatelse både fra kommune og forvaltningsmyndigheten for verneområdet.

På Svalbard reguleres motorferdsel av svalbardmiljøloven §§ 79 til 84 og forskrift om motorferdsel på Svalbard⁷⁴. Motorferdsel utenom opparbeidet vei eller plass er som hovedregel forbudt om ikke annet er fastsatt i eller i medhold av loven. Motorferdsel i terrenget på bar eller tint mark kan bare finne sted i særskilte traseer eller til bestemte formål fastsatt av departementet i forskrift, eller etter tillatelse av Sysselmannen når særlige hensyn foreligger. Motorferdsel i terrenget på snødekt og frossen mark er tillatt i visse områder og traseer fastsatt i departementet i forskrift, for bestemte formål fastsatt av departementet i forskrift, eller etter tillatelse fra Sysselmannen når særlige hensyn foreligger. Nærmere reguleringer er gitt i motorferdselforskriften, som tillater nødvendig motorferdsel i terrenget innenfor planområdene i tilknytning til råstoffutvinning, bygge- og anleggsvirksomhet og drift og vedlikehold av bygninger. Adgangen til å bruke snøscooter og beltebil på snødekt og frossen mark er nær-

⁷⁴ Forskrift om endring i forskrift 24. juni 2002 nr. 723 om motorferdsel på Svalbard.

mere regulert, slik at fastboende kan bruke snøscooter og beltebil i visse områder som er nærmere regulert i forskriften. Fastboende har i større grad enn tilreisende anledning til slik motorferdsel.

Ulovlig motorferdsel i utmark består av kjøring med motoriserte kjøretøy uten medhold i lov, forskrift eller tillatelse. Ulovlig motorferdsel i utmark skjer som turkjøring, kjøring til og fra hytter, i forbindelse med jakt og kjøring knyttet til næringsutøvelse. I enkelte ungdomsmiljøer foregår en del av den ulovlige kjøringen med snøscooter som mer lekpreget frikjøring, blant annet i form av løssnøkjøring og kjøring i bratte fjellsider. Dette underbygges også av erfaringene fra bruk av snøscooter i Sverige, der de registrerer at frikjøring er populært.

Det er mange brudd på regelverket knyttet til ulovlig motorferdsel i utmark. En undersøkelse viser at mange opplever mye ulovlig kjøring i egen kommune,⁷⁵ noe som støttes av kartlegging som Statens naturoppsyn (SNO) gjennomfører av sporaktivitet på vinterføre. Ut fra tilstedeværelse i utmarksområder og kartlegging av sporaktivitet på vinterføre, er det SNOs inntrykk at ulovlig bruk av snøscooter er betydelig i enkelte regioner, men det er vanskelig å si noe om den er økende eller synkende.

Totalomfanget av ulovlig kjøring med motorkjøretøyer er vanskelig å tallfeste, da oppdagelsesrisikoen er svært lav. Det kan ofte være vanskelig å påtreffe førere av motorkjøretøy mens kjøring pågår. Oppsynsmyndighetene observerer spor i terrenget etter kjøring som i noen tilfelle klart indikerer at kjøringen ikke er lovlig, for eksempel lekpreget kjøring med snøscooter. I andre tilfeller er det vanskeligere å avgjøre om spor har bakgrunn i lovlig eller ulovlig ferdsel.

Anmeldelsene SNO avgir til politidistriktene indikerer at de nordligste fylkene har størst omfang av ulovlig kjøring. I noen områder erfarer SNO at streng dispensasjonspraksis gir seg utslag i lite ulovlig kjøring. Når det gjelder omfanget av ulovlig barmarkskjøring er SNOs erfaring at den er økende i mange kommuner, både som utøvelse av sport og ved kjøring knyttet til jakt- og annen næringsutøvelse.

Ulovlig motorisert ferdsel kommer i tillegg til lovlig kjøring i utmark, som i seg selv har et stort omfang. Den ulovlige motorferdselen forsterker

konsekvensene av den lovlige motorferdselen. Både den lovlige og ulovlige motorferdselen i utmark kan forstyrre fugle- og dyreliv. Ved bruk av motorkjøretøy kan flere ta seg lenger inn i urørte naturområder enn til fots, og det kan særlig ha negative konsekvenser i sårbare perioder, som i hekketid. Ett enkelt motorisert fremkomstmidde behøver isolert sett ikke å medføre noen skade eller ulempe, men summen av mange vil utgjøre en stor miljøbelastning. Barmarkskjøring vil medføre slitasje og skade på terrenget ved at belter og hjul etterlater seg merker og sår i naturen. Slike terrengskader er særlig uheldig i økosystemene våtmark, fjell, åpent lavland og kulturlandskap, og generelt i verneområder. Motorferdsel i utmark kan også være en ulempe for friluftslivet og redusere naturopplevelser, som følge av støy og andre forstyrrelser. Videre kan ulovlig motorferdsel utgjøre en sikkerhetsrisiko for en selv og for andre, for eksempel med tanke på utløsning av mulige snøskred.

Den samlede belastningen av ferdsel på Svalbard er økende på grunn av veksten i turistnæringen. Miljøet på Svalbard er ekstra sårbart på grunn av klimaendringene, og belastningen ved økt ferdsel til lands og til vanns kommer i tillegg til dette. Dagens regelverk ble utarbeidet i en tid da ferdselen var betydelig mindre enn i dag, og klimaendringene var på et annet nivå enn i dag.

Ulovlig motorferdsel i utmark vil kunne få betydning for Norges mulighet til å nå nasjonale mål knyttet til naturmangfold og friluftsliv.

Det er normalt privatpersoner som står bak de handlinger som avdekkes, men det er ikke spesielle enkeltgrupper som kjører ulovlig. Erfaring tyder på at mange av de som kjører ulovlig er uenige i regelverket. En undersøkelse fra Transportøkonomisk institutt blant eiere av snøscootere, viser at et klart flertall av respondentene mener det er for mange restriksjoner og for dårlig tilrettelagt for snøscooterkjøring i Norge. Et klart flertall av de spurte snøscootereierne mener også det bør være egne områder der det er tillatt å kjøre fritt.

Aktivitet for å forebygge og avdekke ulovlig motorferdsel i utmark

Miljødirektoratet samarbeider med Snøscooterklubbenes Fellesråd om å informere om regelverk og ved deltakelse på lokale arrangementer. Informasjon om regelverket gis også på Miljødirektoratets hjemmesider og når SNO er ute i felt.

SNO og de som utfører kontroll på SNOs vegne, som Statskog fjelltjenesten og fjellstyrene,

⁷⁵ Bjørnskau, T. og Ciccone, A. (2017). Bruk av snøscooter i Norge – Atferd, holdninger, uhell og risiko. TØI rapport, 1564/2017; <https://www.toi.no/publikasjoner/bruk-av-snoscooter-i-norge-atferd-holdninger-uhell-og-risiko-article34878-8.html>

har de senere år satt inn flere ressurser til kontroll med motorisert ferdsel i utmark. Kontrollmyndighetene gjennomfører rutinemessige kontrolltiltak og aksjoner, både alene og sammen med politiet. Kontrolltiltak skjer først og fremst på bakken, men i noen grad tas det også i bruk helikopter for å kontrollere ulovlig motorferdsel. Kontrollaktiviteten er utpreget risikobasert, slik at ressursene rettes dit det er størst fare for regelbrudd og der det er størst risiko for skade på naturmangfold. Miljømyndighetene og politiet driver også forebyggende arbeid, veiledning og tilrettevisning med det formål å oppnå forståelse for de verdier regelverket skal ivareta. Hensikten er ikke å ta flest mulig i ulovlig motorisert ferdsel, men å få publikum til å følge reglene.

SNO brukte totalt ca. 227 ukeverk på kontroll med motorisert ferdsel i utmark og vassdrag i 2018. Dette inkluderer tjenestekjøpet fra Statskog fjelltjenesten, som utførte kontroll på SNOs vegne i Nordland og Troms. Samarbeidet mellom politi og SNO som tilsynsmyndighet fungerer godt i mange politidistrikt, særlig på det operative plan, ved gjennomføring av felleskontroller mv. Mange felles patruljedager og fellesaksjoner viser dette i praksis, for eksempel i Finnmark og Agder politidistrikt. Fellesaksjoner med miljømyndigheter og politi har vært vellykket særlig på grunn av muligheten til helhetlig kontroll. Det innebærer at man under kontrollen med kjøringen også får kontrollert andre forhold enn bare etterlevelse av motorferdselloven, for eksempel påbud og plikter etter vegtrafikkloven.

Store utmarksområder gjør likevel at risikoen for å bli tatt i å kjøre ulovlig, fortsatt er lav. Det er derfor viktig at kontrollmyndighetene kan samarbeide og utnytte ressursene på best mulig måte.

Det er videre en utfordring at flere kommuner innvilger dispensasjoner på både snødekt mark og barmark i strid med regelverket. Regjeringen legger til grunn at dette vil kunne bedres gjennom intensivert veiledning og oppfølging, herunder lovlighetskontroll. Klima- og miljødepartementet har derfor for 2020 bevilget 2 millioner kroner til Fylkesmannen i Troms og Finnmark til dette formålet. Slik intensivert veiledning skal etter planen skje over to år, med etterfølgende undersøkelse av hvilken effekt dette har hatt på dispensasjonspraksis. Etterundersøkelsen vil bidra til å avklare om dispensasjonspraksis i strid med regelverket har skyldtes manglende kunnskap om regelverket eller andre årsaker, og vil gi bedre grunnlag for å vurdere eventuelle ytterligere tiltak.

Regjeringen vil

- Intensivere veiledningen om motorferdselregelverket overfor kommunene i Finnmark i to år, med påfølgende undersøkelse av effekten på kommunenes dispensasjonspraksis.

Reaksjoner på regelbrudd

Straffebudet i motorferdselloven er angitt i motorferdselloven § 12. Overtredelse av loven og forskriften straffes i dag bare med bøter. Av allmennpreventive hensyn bør gjentatte og/eller alvorlige tilfeller straffes med fengsel. Økt strafferamme fra bøter til fengsel må ses i sammenheng med motorferdsellovens betydning som miljølov. Overtredelse av motorferdselloven kan medføre uopprettelig skade på natur. I tillegg medfører ulovlig motorferdsel en innskrenking av menneskers mulighet til rekreasjon og naturopplevelse. Strafferammen må også ses i sammenheng med strafferammene i annet miljøregelverk. En konsekvens av hevet strafferamme vil også være at det kan benyttes tvangsmidler som pågripelse, ransaking og beslag, samt at foreldelsesfristen for overtredelser blir forlenget. Motorisert ferdsel i strid med verneforskrifter kan straffes etter naturmangfoldloven § 75 (se nærmere omtale av bestemmelsen i kapittel 4.1).

Regjeringen vil

- Heve strafferammen i motorferdselloven.

Riksadvokaten har i rundskriv⁷⁶ i forbindelse med loven blant annet uttalt at «bøtene må settes så høyt at de har betydelig preventiv virkning. Ved særlig skadelige og gjentatte overtredelser vil det være riktig å vurdere inndragning av kjøretøy». Ulovlig kjøring med snøscooter straffes i dag med bøter på ca. 8000 til 10 000 kroner. Ved tilleggs-overtredelser, for eksempel at det benyttes et uregistret kjøretøy, ligger bøtene i dag normalt i intervallet 10 000 til 15 000 kroner. Hvis den ulovlige kjøringen har foregått i verneområder, der fører av kjøretøyet unndrar seg kontroll eller det er tale om ulovlig barmarkskjøring, kan bøtene overstige 15 000 kroner. Bøtenivået anses ikke tilstrekkelig høyt til å korrigere ulovlig adferd. Det er derfor vesentlig å vurdere inndragning i større grad.

⁷⁶ Riksadvokatens rundskriv 1/1988 «Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag – håndhevingsdirektiv».

Inndragning eller delinndragning av verdien av kjøretøyet, som tilleggsreaksjon til bøter ved ulovlig motorferdsel i utmark, brukes i liten grad. Normalt er dette noe som først vurderes av påtalemyndigheten ved gjentatte overtredelser av reglene. Det er også i liten grad tatt med i anmeldelsene fra Miljødirektoratet. Allmennpreventive hensyn taler imidlertid for at dette i større grad også burde tas med og vurderes ved første gangs overtredelse, der det er tale om et grovt brudd på lovens bestemmelser, for eksempel ved ulovlig barmarkskjøring. Det burde også vurderes i saker der den ulovlige ferdselen samtidig innebærer overtredelse av andre miljølover. Se felles regjeringen vil-punkt om inndragning i kapittel 3.

Det er en klar økning i antall anmeldelser etter motorferdselloven i årene etter 2015, noe som i stor grad skyldes mer kontroll og at SNO har fått tilført flere ressurser til kontrollaktivitet. Politiet registrerte i 2018 totalt 337 anmeldte saker for brudd på motorferdselloven, der ulovlig snøscooterkjøring utgjorde en vesentlig andel. På grunn av svært lav oppdagelsesrisiko gjenspeiler imidlertid ikke antallet anmeldelser de faktiske forhold når det gjelder omfanget av den ulovlige kjøringen.

Av de anmeldte sakene registrert hos politiet i 2018, leverte SNO 121 anmeldelser, der ulovlig snøscooterkjøring utgjorde 80, mens annen motorferdsel utgjorde 41 forhold (figur 4.7).

De fleste forholdene SNO anmeldte i 2018, gjaldt kjøring med motorkjøretøy uten dispensasjon, både på snøføre og barmark. Dette er også bildet fra tidligere år. Ulovlig kjøring i verneområder utgjør totalt ca. 25 % av de anmeldte sakene, hvorav flest saker er avdekket på barmark.

I mange saker som anmeldes blir det ilagt en reaksjon, men mange saker blir også henlagt, oftest på grunn av bevisets stilling. Noen av de sakene som er henlagt de siste to årene, er anmeldte forhold knyttet til direktehjemmelen i loven for nødvendig motorisert ferdsel ved utøvelse av næring (jordbruks- skogbruks- eller reindriftsnæring). Dette gjelder både kjøring på vinterføre og på barmark. Her kommer spørsmålet om den motoriserte ferdselen har vært nødvendig, og spørsmålet om den anførte næringsvirksomheten er reell, ofte på spissen, både under kontrollen og når saken eventuelt skal avgjøres i straffespetet. I flere slike tilfeller har kontrollmyndighetene unnlatt å anmelde personer som hevder å kjøre i næring, fordi det er vanskelig å bevise at kjøringen ikke er nødvendig og lovlig næringskjøring.

I 2015 fikk motorferdselloven en bestemmelse om at SNO kan ilegge overtredelsesgebyr til fører

av snøscooter ved overtredelse av bestemmelser i loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven. Bakgrunnen for den nye administrative sanksjonen var blant annet å kunne reagere effektivt mot mindre alvorlige brudd på loven, på stedet i felt. Bestemmelsen ble tatt i bruk på slutten av vinterseongen 2017, da det totalt ble ilagt ca. 20 gebyrer. I 2018 ble det ilagt 37 overtredelsesgebyr for mindre alvorlige brudd på motorferdselregelverket, mens det i 2019 ble ilagt 11 gebyr. Gebyr har blant annet vært ilagt for manglende fremvisning av nødvendig dokumentasjon på kjøringen og for ulovlig kjøring i rastesonen til rekreasjonsløypene for snøscooter. Størrelsen på gebyrene har vært mellom 500 og 4500 kroner. Et forslag om å utvide denne hjemmelen til også å gjelde førere av andre motoriserte fremkomstmidler ble sendt på høring fra Klima- og miljødepartementet i desember 2019, med høringsfrist i mars 2020.

Motorferdselloven har ikke hjemmel for å pålegge retting, utover ulovlig kjøring i verneområder, der man kan bruke bestemmelsen om retting i naturmangfoldloven § 69. Man kan derfor ikke pålegge utbedring av for eksempel kjørespor etter ulovlig barmarkskjøring selv der det er kjent hvem som er ansvarlig for kjøringen. Lovbruddene sanksjoneres i dag med bøter. Ved retting kunne man i tillegg få tilbakeført naturen slik den var før skaden ble påført. Regjeringen mener det er grunn til å tro at hjemmel for retting vil virke preventivt.

Regjeringen vil

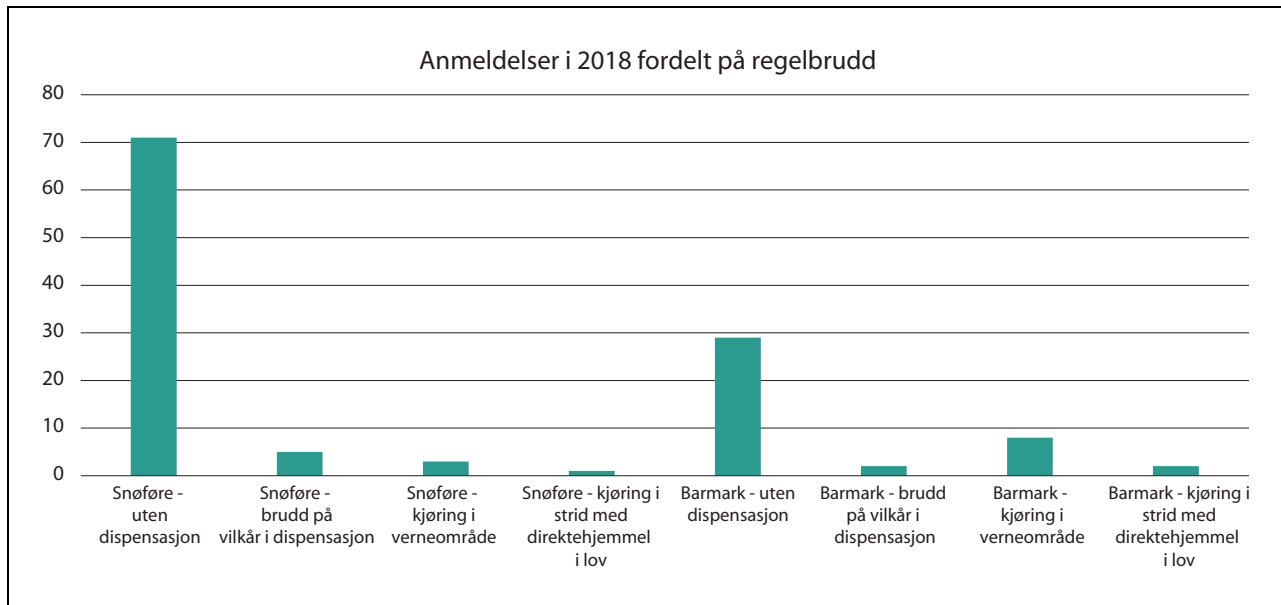
- Innføre hjemmel for retting i motorferdselloven samt hjemmel for overtredelsesgebyr for annen motorisert ferdsel enn snøscooter.

Se kapittel 4.7 og 4.10 for beskrivelse av straff og administrative reaksjoner etter svalbardmiljøloven.

4.10 Annen ulovlig ferdsel samt forstyrrelser av dyr

Om miljøkriminaliteten

Annen ulovlig ferdsel som skader miljøverdier utover motorferdsel, slik beskrevet i forrige kapittel, består i hovedsak av ferdsel som er i strid med vernebestemmelser med hjemmel i naturmangfoldloven. I Norge har vi i dag i overkant av 3000 verneområder som hvert har sin verneforskrift. De viktigste vernekategoriene er naturreservat, nasjonalpark og landskapsvernområde. Allemannsretten gjelder i verneområ-



Figur 4.7 Anmeldelser fra SNO til politidistriktene fordelt på regelbrudd.

der, med eventuelle restriksjoner som fremgår av den enkelte verneforskrift, og mange slike områder er også svært viktige friluftsområder. Restriksjoner på ferdsel til fots forekommer i første rekke i deler av året i naturreservater, særlig i områder som er viktige for fuglelivet, både knyttet til hekking og trekk vår og høst. Restriksjoner på ferdsel i verneområder innføres der ferdsel kan skade verneverdier.

Det følger av naturmangfoldloven § 15 at unødig skade og lidelse på villevende dyr og deres reir, bo eller hi unngås ved enhver aktivitet. Dette kan omfatte unødig forstyrrelse av villevende dyr. Tiltak som er tillatt etter lov eller ved vedtak med hjemmel i lov anses normalt ikke som unødig skade eller lidelse, jf. omtale i kapittel 4.2 og 4.4. Mindre forstyrrelser av dyr omfattes heller ikke av § 15, men slike forstyrrelser kan etter omstendighetene være i strid med aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6 eller reglene om prioriterte arter i § 23, jf. omtale i henholdsvis kapittel 4.4 og 4.2. Bestemmelsen suppleres av dyrevelferdsloven⁷⁷.

Det gjelder en særlig regel i svalbardmiljøloven § 30 fjerde ledd med forbud mot å lokke til seg, forfølge eller ved annen aktiv handling oppsøke isbjørn slik at den blir forstyrret eller det kan oppstå fare for menneske eller isbjørn.

Ulovlig ferdsel og forstyrrelse av dyr skjer i all hovedsak i sammenheng med friluftsliv. Eksem-

pler er ulovlig ferdsel til fots i ferdselsforbudstiden i verneområder, ulovlig ilandstigning på holmer med fugler, ferdsel på sykkel eller hest utenfor tillatte stier eller forstyrrelse av dyrelivet i forbindelse med for eksempel rafting, surfing og kiting. Brudd på båndtvangsbestemmelser i verneforskrifter omfattes også. Det samme gjelder for eksempel bruk av båt eller el-sykkel, der det er forbud mot det. Andre aktiviteter, som for eksempel camping og bålbrekking, kan også være omfattet, i tillegg til arrangementer som naturbasert turisme, som innebærer ferdsel og opphold i sårbare omgivelser.

Store skog-, fjell- og kystområder, der mange er vanskelig tilgjengelig, gjør at oppdagelsesrisikoen ved ulovlig ferdsel og forstyrrelse av dyr er liten og vi har lite kunnskap om omfanget. Det avdekkes likevel hvert år flere tilfeller av ulovlig ferdsel. Økende bruk av utmarksområder, nye fritidsaktiviteter og mer aktivitet innenfor reiseliv, gir grunn til å tro at omfanget av ulovlig ferdsel er økende. Det er også grunn til å anta at økt bruk og mer aktivitet i områder med dyreliv, vil medføre økt ulovlig forstyrrelse av dyr.

Ferdsel og annen menneskelig aktivitet kan innebære forstyrrelser og skade på for eksempel vilt, og slitasje på jordsmonn og vegetasjon. Ulovlig ferdsel kan forstyrre fuglene under næringsøk, hekking, hvile mv., og ferdselen kan hindre dem i å ta bruk områder som ellers synes gunstige. Særlig utgjør forstyrrelser av hekkende fugler en trussel. Mange fuglearter har over tid opplevd en bestandsnedgang, og forstyrrelser

⁷⁷ Lov 19. juni 2009 nr. 97 om dyrevelferd.

under hekkingen kan få negative konsekvenser for bestanden. Påvirkningsfaktorene vil avhenge av omfang og intensitet. For eksempel vil ferdsel over et begrenset tidsrom og område kunne ha mindre negativ påvirkning enn ferdsel som finner sted gjennom det meste av året og over store deler av et område. Tidspunkt har også betydning, og forstyrrelser i hekkesesongen kan ha større negative konsekvenser selv om omfang og intensitet er lavere enn utenfor hekkesesongen.

Ulovlig ferdsel vil kunne ha betydning for muligheten til å nå nasjonale mål knyttet til naturmangfold, for eksempel målet om at utviklingen til truede og nær truede arter skal bedres.

Ulovlig ferdsel og forstyrrelse av dyr skjer både av privatpersoner og ved aktiviteter i regi av næringsaktører. For private er motivasjonen trolig i stor grad knyttet til naturopplevelser. For næringsaktører vil formålet kunne være å tilby naturopplevelser og nærkontakt med dyreliv, enten det gjelder fugl eller andre arter. På Svalbard er det oftest snakk om uaktsomme overtredelser, men også forsettlig er påvist, blant annet isbjørnforstyrrelse og ulovlig motorferdsel.

Aktivitet for å forebygge og avdekke annen ulovlig ferdsel og forstyrrelser av dyr

For å forebygge ulovlig ferdsel er det viktig å informere besøkende i aktuelle verneområder om eventuelle begrensinger i adgangen til å ta opphold, ferdes og utøve aktiviteter i disse områdene, for eksempel med god skilting og direkte kontakt med publikum.

Både forvaltningsmyndigheter og kontrollmyndigheter er opptatt av tilstedeværelse og informasjonsarbeid i viktige naturområder, med sikte på å unngå negative effekter av både lovlig og ulovlig ferdsel. Det er Statens naturoppsyn (SNO), som miljøforvaltningens feltapparat, som primært har direktekontakten med publikum. SNO samarbeider også med friluftslivsmyndigheter og forvaltningsmyndigheter for verneområdene om informasjon og veiledning til publikum.

Andre virkemidler kan være å kanalisere ferdselen utenom de sårbare områdene, for å hindre for eksempel å skremme fugler.

Reaksjoner på regelbrudd

Ulovlig ferdsel og andre forstyrrelser av dyr kan håndheves og sanksjoneres etter reglene i naturmangfoldloven kapittel IX (se nærmere omtale i kapittel 4.1).

Der det avdekkes slike forhold vil det ofte være nødvendig at myndighetene påpeker plikten til å etterleve aktuelle forbuds- og påbudsregler. Det er særlig viktig for å få avbrutt den ulovlige ferdselen eller forstyrrelsen. I de fleste tilfeller blir slike pålegg etterkommet av publikum.

Det har foreløpig ikke vært aktuelt å bruke administrative sanksjoner ved ulovlig ferdsel og andre forstyrrelser av dyr. Når ny bestemmelse om overtredelsesgebyr etter naturmangfoldloven § 74 trer i kraft, vil det imidlertid bli aktuelt å illegge overtredelsesgebyr. Brudd på ferdselsforbud fastsatt i verneforskrifter, kan for eksempel være egnet for overtredelsesgebyr.

Per i dag blir ulovlig ferdsel og brudd på vernebestemmelser anmeldt til politiet. Erfaringsmessig blir brudd på ilandstigningsforbud, som det er flest saker av, avgjort med forelegg på bot i størrelsesorden 6000 kroner. I januar 2019 vedtok en tuoperatør et forelegg på 100 000 kroner for å ha kjørt med båt i strid med ferdselsforbudet ved Runde i Møre og Romsdal, samt i stor hastighet å ha kjørt båt gjennom en flokk sjøfugl liggende i overflaten. I noen tilfeller har påtalemyndigheten avgjort slike forhold med påtaleunnlattelse.

Overtredelsesgebyr etter § 96 a i svalbardmiljøloven ble ilagt i en sak i 2013 om forstyrrelse av isbjørn, hvor det ble ilagt et gebyr på 50 000 kroner. I 2020 har Sysselmannen ilagt et overtredelsesgebyr på 30 000 kroner til et turistselskap for forstyrrelse av fugl. Sysselmannen kommer til å benytte overtredelsesgebyr etter svalbardmiljøloven § 96 a i større grad i framtiden, da dette ofte er et hensiktsmessig virkemiddel.

I årene 2017–2019 har Sysselmannen ilagt 19 forelegg for brudd på svalbardmiljøloven, inkludert ett inndragningsforelegg. Foreleggene har ligget på 10 000–25 000 kroner, mens inndragningsforelegget (som gjaldt brudd på tungoljeforbudet) var på 250 000 kroner. Tre av foreleggene gjaldt forstyrrelse av isbjørn, seks saker gjaldt ulike brudd på vernebestemmelser og ferdselsreguleringer i verneområder, mens det ellers har dreid seg om andre mindre saker (båndtvang mv). I perioden har det vært én tingrettsdom som gjaldt forstyrrelse av isbjørn og brudd på regler om motorferdsel, hvor straffen ble fastsatt til 30 dagers fengsel.

I annet kvartal 2019 opprettet Sysselmannen to straffesaker for forstyrrelse av isbjørn. I forbindelse med at regjeringen har foretatt en gjennomgang av utviklingen i reiselivet på Svalbard og kartlagt utfordringer blant annet knyttet til miljø, har regjeringen besluttet å vurdere en innskjer-

ping og tydeliggjøring av dette forbudet, på grunn av presset fra turister som ønsker å nærme seg isbjørn blant annet for å fotografere.

Regjeringen vil

- Vurdere en innskjerping og tydeliggjøring av reglene i svalbardmiljøloven om forstyrning av isbjørn.

4.11 Ulovlig innførsel, omsetning og utsetting av fremmede organismer

Om miljøkriminaliteten

Fremmede organismer er først og fremst regulert gjennom naturmangfoldloven og tilhørende forskrifter.

Forskrift om fremmede organismer⁷⁸ har til formål å hindre innførsel, utsetting og spredning av fremmede organismer som medfører, eller kan medføre, uheldige følger for naturmangfoldet⁷⁹. Dette omfatter ikke bare arter som ikke er naturlig hjemmehørende i Norge, men også flytting av arter fra ett sted i Norge til et annet sted i Norge, der arten ikke finnes naturlig. Forskriften viderefører tidligere regler under viltloven og lakse- og innlandsfiskloven, og gir i tillegg regler for landlevende planter, marine organismer og virvelløse dyr, som ikke tidligere har vært regulert.

Forskriften setter som hovedregel krav om tillatelse for innførsel av organismer og for utsetting av fremmede organismer, dog med en rekke, til dels omfattende unntak. Forskriften forbyr videre, med enkelte unntak, innførsel, utsetting og omsetting av 20 nærmere angitte organismer. Fra 2021 trer forbudet i kraft for ytterligere elleve plantearter. Forskriften inneholder også aktsomhetskrav for den som håndterer fremmede organismer, krav til virksomhet og tiltak som kan medføre spredning av fremmede organismer og krav til merking og internkontroll.

Også annet regelverk kan være relevant for å hindre spredning av fremmede organismer. Som virkemiddel mot spredning av fremmed ferskvannsfisk, ble det høsten 2019 sendt på høring et forslag om å endre lakse- og innlandsfiskloven § 37 og oppstille forbud mot gjenutsetting av ferskvannsfisk av fiskestammer som ikke er natur-

lig forekommende på stedet (av «stedegen stamme») samt at det ikke lenger skal være adgang til å oppbevare levende fisk i såkalte keep net.

Forskrift om utsetting av utenlandske treslag⁸⁰ har til formål å hindre at utsetting av utenlandske treslag medfører eller kan medføre uheldige følger for naturmangfoldet, og setter blant annet krav om tillatelse ved utsetting av utenlandske treslag til skogbruksformål, herunder juletreproduksjon.

For Svalbard gjelder forbud mot innførsel av fremmede organismer etter svalbardmiljøloven § 26.

De ulovlige handlingene kan bestå av innførsel, omsetning og utsetting av levende og levedyktige organismer som er forbudt, eller uten påkrevd tillatelse. Miljøkriminaliteten kan videre bestå i brudd på regelverket om informasjonsplikt og internkontroll for virksomheter som formidler fremmede organismer samt brudd på aktsomhetskrav ved aktiviteter som kan medføre utilsikket spredning av fremmede organismer.

Generelt må man anta at oppdagelsesrisikoen ved brudd på regelverket om fremmede organismer er lav. I Norge er det likevel kjent at en rekke fremmede og regionalt fremmede ferskvannsorganismer har etablert seg i ferskvann, blant annet karpefiskarter (særlig ørekyte, mort, suter og sørv), laksefisker, gjedde, abbor, lakseparasitten *Gyrodactylus salaris* og signalkreps. Ulovlig utsetting er en av årsakene til dette. Til tross for at det har vært et mangeårig forbud mot utsetting av fremmede ferskvannsfisk og bruk av levende fisk som agn, spres fremmede ferskvannsfisk stadig ulovlig til nye vann. I perioden 2010 til 2018 ble det registrert om lag 590 nye lokaliteter med fremmed fisk. Miljødirektoratet er også kjent med flere tilfeller av bevisst ulovlig utsetting av fremmede viltarter, blant annet fugler som er satt ut i forbindelse med jakt eller trening av hunder.

Når det gjelder ulovlig innførsel av fremmede organismer, har Tolletaten og Miljødirektoratet bare avdekket noen få tilfeller. Tips til Miljødirektoratet viser imidlertid et ikke helt ubetydelig ulovlig hold av fremmede organismer som kjæledyr.

For mange organismegrupper vil det være vanskelig å spore funn tilbake til en utsetting, og å avdekke om en utsetting skjedde før eller etter at forskrift om fremmede organismer trådte i kraft. For mange organismegrupper vil en utsetting mest sannsynlig ikke bli oppdaget før bestanden

⁷⁸ Forskrift 19. juni 2015 nr. 716 om fremmede organismer.

⁷⁹ Slik sett er fokus primært på de skadelige fremmede organismene. Innførsel uten tillatelse vil imidlertid være ulovlig selv om organismen ikke er skadelig (med mindre det er gjort eksplisitt unntak fra krav om tillatelse for arten).

⁸⁰ Forskrift 25. mai 2012 nr. 460 om utsetting av utenlandske treslag til skogbruksformål.

har formert seg i flere sesonger og spredd seg over et større område. Å spore bestanden tilbake til den opprinnelige utsettingen og til en gjeringsperson, vil da ofte være tilnærmet umulig.

Globalt er fremmede organismer regnet som en av de store truslene mot naturmangfold. Ifølge Artsdatabanken er det registret 1473 skadelige fremmede arter i norsk natur (fastlands-Norge med havområder) som kan formere seg under norske forhold. 16 % av de 1473 fremmede artene utgjør høy eller svært høy risiko for naturmangfoldet, men totalt utgjør 70 % av artene økologisk risiko. De skadelige fremmede artene truer naturmangfoldet ved at de for eksempel fortrenger eller utkonkurrerer stedegne arter, er predatorer som utrydder/reduserer lokale populasjoner, krysser seg med arter som finnes naturlig og utvanner egenarten til disse, eller er bærere av sykdomsorganismer eller parasitter.

Det kan være vanskelig å forutse hvilke konsekvenser utsetting av arter får for naturmangfoldet. Etablering av selvreproduserende bestander av fremmede arter i norsk natur kan få store konsekvenser for naturmangfoldet. Et historisk eksempel på dette er etableringen av mink som følge av pelsdyroppdrett, og som har hatt negative konsekvenser for mange hekkeplasser for sjøfugl.

Enkeltstående tilfeller av ulovlig utsetting kan være nok til at en art etablerer seg. Et stort antall ulovlige innførsler og utsettinger øker risikoen for at etablering skal skje. Et høyt antall ulovlige utsettinger kan videre øke spredningshastigheten for en art betraktelig og dermed i betydelig grad vanskeliggjøre bekjempelsen av arten.

Virkningene av miljøkriminalitet knyttet til fremmede organismer må ses i sammenheng med den omfattende spredningen av organismer som skyldes andre spredningsveier, som for eksempel lovlige bevisste utsettinger i andre land eller ubevisst spredning der organismen er kommet med som blindpassasjer uten at de ansvarlige kan lastes for dette. Mange av artene som gjør skade i dag, som for eksempel hagelupin og tromsøpalme, er imidlertid spredt til naturen som resultat av bevisste utsettinger, som dels også var lovlige før ikrafttreddelsen av dagens regelverk. Overholdelse av dagens regelverk kan bidra til å hindre at nye fremmede arter etablerer seg i naturen i fremtiden.

Skadelige fremmede organismer kan også medføre betydelige samfunnsøkonomiske kostnader, og kan blant annet få konsekvenser for fiskeri og landbruk. En undersøkelse antyder at den samfunnsøkonomiske kostnaden for Norge ligger i størrelsesorden 1,4–3,9 milliarder kroner per år.⁸¹

Selv om det er stor usikkerhet og metodiske utfordringer knyttet til beregningen av de samfunnsøkonomiske kostnadene, gir de et grovintervall som illustrerer at det potensielt dreier seg om store summer. Et konkret eksempel er lakseparasitten *Gyrodactylus salaris* som ble innført til Norge gjennom import av laksunger i 1970-årene. Miljødirektoratet anslår at den har ført til årlige tap på om lag 200–250 millioner kroner som følge av tapt laksefiske i elver og sjø samt ringvirkninger for laksefisket. I tillegg er det brukt ca. 1 milliard kroner på bekjempelse, reetablering og bevaring av vassdrag. Samlet sett anslår Miljødirektoratet at dette utgjør om lag fire milliarder kroner siden parasitten kom til Norge.⁸²

Erfaring viser at de fleste overtredelser begås av privatpersoner. Det antas at utsetting av fremmede arter i ferskvann dels skyldes at fisk er brukt som levende agn, og dels som objekt for fremtidig fiske. Fremmede viltarter spres ofte i forbindelse med rømming fra hold og oppdrett, og det er grunn til å tro at mye av denne rømmingen skjer som en følge av uaktsomhet, unnlater eller manglende internkontroll. Fremmede plantearter spres i hovedsak fra private hager, enten av seg selv eller som hageavfall. Det er imidlertid vanskelig å vurdere om spredningen kan føres tilbake til ulovlige utsettinger, i og med at utsetting av planter ikke var ulovlig før forskrift om fremmede organismer trådte i kraft. I noen tilfeller har overtredere ikke har satt seg tilstrekkelig inn i regelverket og har ikke forståelse for hvor alvorlige konsekvenser handlingen kan medføre.

Det foreligger ingen opplysninger som tilsier at denne kriminaliteten er organisert.

Aktivitet for å forebygge og avdekke ulovlig innførsel, omsetning og utsetting av skadelige fremmede organismer

Miljødirektoratet veileder om regelverket på sin hjemmeside og mottar også en del henvendelser fra publikum med spørsmål om regelverket. Det er satt opp oppslag om forbudet mot utsetting og flytting av fisk ved fiskevann, særlig i bynære strøk og i verneområder.

⁸¹ Magnusson, K., Pedersen, S. og Lindhjem, H. (2014). Samfunnsøkonomiske kostnader ved fremmede arter i Norge: Metodeutvikling og noen foreløpige tall. Rapport 2014/52; <https://vista-analyse.no/no/publikasjoner/samfunnsokonomiske-kostnader-ved-fremmede-arter-i-norge-metodeutvikling-og-noen-forelopige-tall/>

⁸² Miljødirektoratet (2014). Handlingsplan mot lakseparasitten *Gyrodactylus salaris* for perioden 2014-2016, M-288; 2014. s. 32; http://tema.miljodirektoratet.no/Documents/Nyhetsdokumenter/M-2882014_rapport_net.pdf

Det er imidlertid behov for ytterligere å styrke informasjonsarbeidet om regelverk, miljørisiko mv. knyttet til skadelige fremmede organismer. Arbeidet bør skje i Miljødirektoratet, hos fylkesmenn og kommuner og i samarbeid med nærings- og interesseorganisasjoner. Dette vil være del av tiltaksplan for bekjempelse av skadelige fremmede organismer som legges frem før sommeren 2020. I forslag til tiltaksplan er det også foreslått at Miljødirektoratet i samarbeid med Mattilsynet skal utarbeide felles informasjon om innførsel av og handel med levende organismer.

Regjeringen vil

- Styrke informasjonsarbeid knyttet til regelverk, miljørisiko mv. knyttet til skadelige fremmede organismer, i samarbeid med kontrollmyndigheter og nærings- og interesseorganisasjoner.

Statens naturoppsyn (SNO) har i 2019 hatt økt fokus på utsetting av fremmede fiskeslag i bynære områder i Bergen. Det har kommet inn tips om at det i enkelte miljøer er utbredt å sette ut fremmede fiskeslag som man senere fisker på. Det samme gjelder utsetting av akvariefisk og skilpadder som settes ut i forbindelse med avvikling av private akvarier. SNO har også observert det samme i bynære områder i Trondheim. Å holde oppsyn med denne aktiviteten er svært tidkrevende og oppdagelsesrisikoen må anses å være lav. Informasjon og holdningsskapende arbeid er viktige tiltak. Dette vil også generere flere konkrete tips som det kan aksjoneres på. Temaet er lagt inn som føring i forbindelse med SNO sin virksomhet i 2020.

Det er ingen form for tilsyn med ulovlig utsetting av fremmede viltarter. I de tilfeller Miljødirektoratet får opplysninger om slike forhold, skjer dette oftest gjennom tips fra Mattilsynet eller andre etater. Miljødirektoratet mottar også tips om fremmede arter som annonseres for salg eller som er avbildet i forbindelse med at de holdes ulovlig i fangenskap.

Erfaringsgrunnlaget fra tilsyn med regelverket om fremmede organismer, er noe begrenset når det gjelder landlevende planter, marine organismer og virvelløse dyr, da regelverket bare har virket siden 2016. Miljødirektoratet har ført tilsyn med importører og utsalgssteder av planter i 2017, 2018 og 2019, blant annet utsetting (bruk) av mørk jordhumle i drivhus og import av amerikansk hummer i 2016. Under tilsynet med grøntbransjen ble det avdekket noen tilfeller av omset-

ning av forbudte, landlevende planter og ett tilfelle av vannplanter som var innført uten tillatelse. Både resultater fra kontrollaksjoner, samt undersøkelser på nettet, viser enkelttilfeller av ulovlig innførsel av forbudte planter (lupin) og arter av vannlevende planter som er søknadspliktige. Hos flere aktører ble det avdekket mangler knyttet til plikten til å informere om salg av planter med svært høy økologisk risiko.

Det er i løpet av 2017 og 2018 gjennomført tre tilsynsaksjoner med utsetting av utenlandske treslag til skogbruksformål, hos juletreprodusenter og innenfor skogproduksjon. Det er avdekket flere avvik, i hovedsak manglende skriftlig dokumentasjon knyttet til internkontroll. Det er også avdekket to tilfeller av utsetting av treslag som det ikke er gitt tillatelse til. I Miljødirektoratet og Landbruksdirektoratet sin utredning i 2019 om et eventuelt forbud mot utenlandske treslag med betydelig risiko for norsk natur, tilrår direktoratene ikke et slikt forbud, men anbefaler blant annet mer detaljerte krav til tiltakshaver og at det vil være fornuftig å foreta en ny gjennomgang av krav til spredningskontroll og virkninger. Videre mente direktoratene at det kan være formålstjenlig å jobbe videre med en overordnet strategi for å redusere negative virkninger av utenlandske treslag. Det er allerede igangsatt et arbeid med dette for verneområder. For områdene utenfor, mener direktoratene at en samordning av virkemidler i landbruks- og miljøforvaltningen vil være med på å optimalisere samfunnets bruk av ressurser.

Det er behov for økt tilsyn med skadelige fremmede arter. Klima- og miljødepartementet vil prioritere ressurser til slikt økt tilsyn. Klima- og miljødepartementet vil videre legge til rette for et tettere samarbeid mellom relevante tilsyns- og kontrollmyndigheter. Samarbeidet med Mattilsynet er særlig viktig, da det er mange kontaktpunkter mellom regelverket om fremmede organismer og dyrevelferdsloven og regelverk om plantehelse og dyrehelse etter matloven. Fremmede organismer kan for eksempel være planteskadegjørere, eller bærere av sykdommer som kan spre seg til naturlig forekommende arter eller husdyr. Det kan videre være dyrevelferdsmessige betenkeligheter ved innførsel av fremmede viltarter. Økt samarbeid mellom Miljødirektoratet og Mattilsynet vil være viktig for å se de forskjellige problemstillingene i sammenheng. I tillegg er Miljødirektoratets samarbeid med Tolletaten svært viktig, samt samarbeid med politiet.

Bruk av ny teknologi, slik som miljø-DNA, viser et potensial for økt avdekking av ulovlig utsetting av fremmede arter, særlig i vann. Tekno-

logien vil imidlertid neppe øke muligheten for å avdekke hvem som har foretatt den ulovlige utsettingen.

Regjeringen vil

- Styrke tilsyn med etterlevelse av regelverket om skadelige fremmede organismer og sørge for tettere samarbeid mellom relevante tilsynsmyndigheter.

Reaksjoner på regelbrudd

Overtredelser av regelverket om fremmede organismer kan håndheves og sanksjoneres etter naturmangfoldloven kapittel IX (se nærmere omtale i kapittel 4.1). Tolletaten kan også gi pålegg om destruksjon av forbudte planter i medhold av eget regelverk.

Miljødirektoratet har påpekt plikt til stans av salg samt destruksjon av forbudte landlevende planter, påpekt plikt for virksomheter til å rette opp avvik knyttet til informasjonsplikten, manglende/mangelfulle rutiner, inkludert i forbindelse med tilsyn med forskrift om utenlandske treslag, og varslet tvangsmulkt i flere tilfeller.

Miljødirektoratet har per oktober 2019 ikke anmeldt brudd på forskrift om fremmede organismer eller forskrift om utsetting av utenlandske treslag til skogbruksformål. Andre aktører har i perioden 2017–2019 registrert ti saker om ulovlig innførsel av fremmede organismer i politiets straffesaksregister. Blant annet har fylkesmannen anmeldt ulovlig utsetting av fisk. Av disse anmeldelsene har tre blitt henlagt på bevisets stilling, to henlagt på grunn av foreldelse, én henlagt på grunn av manglende opplysning om gjerningsmann og fire saker er fortsatt under behandling.

Ved Kristiansand tingretts dom 2. desember 2013 ble en person dømt for innførsel og hold av blant annet syv vaskebjørner, fem nesebjørner og fire mårhunder (for overtredelse av regelverket som gjaldt før forskrift om fremmede organismer trådte i kraft). Retten uttaler at særlig mårhundene har et stort skadepotensial for norsk fauna, og at riktig straff for innførsel og hold av disse dyrene vil være ubetinget fengsel i syv måneder.

4.12 Ulovlige handlinger knyttet til genmodifiserte organismer

Om miljøkriminaliteten

I Norge reguleres fremstilling og bruk av genmodifiserte organismer (GMO) av genteknologiloven. Formålet med loven er å sikre at fremstilling og bruk av GMO og fremstilling av klonede dyr, skjer på en etisk og samfunnsmessig forsvarlig måte, i samsvar med prinsippet om bærekraftig utvikling og uten helse- og miljømessige skadevirkninger. Gjennom EØS-avtalen er Norge tilsluttet EUs godkjenningssystemer for GMO. Det vil si at godkjenningssvedtak i EU også gjelder i Norge, med mindre Norge nedlegger forbud etter genteknologiloven. Norge har per dags dato lagt ned forbud mot omsetning av 13 genmodifiserte produkter godkjent i EU. Forbudene er gitt i forskrift om genmodifiserte produkter⁸³. Videre er ingen GMO godkjent til bruksområdene dyrking, mat eller fôr i Norge, men det er tillatt å omsette seks genmodifiserte nelliklinjer i ulike lillanyanser til pryddformål.

Ulovlige handlinger knyttet til GMO vil kunne bestå i utsetting i naturen eller handel med en GMO uten godkjenning. Andre eksempler er import eller eksport av GMO som skjer uten at kravene for disse er fulgt, eller at godkjente GMO ikke merkes som GMO. Ulovlige handlinger kan også være utilsiktet innblanding av små mengder i konvensjonelle produkter. Noen mat- og fôrvarer inneholder små mengder GMO-er som er godkjent i EU, men ikke i Norge. Er innblandingen høyere enn 0,9 % av produktet, er det ulovlig. Innhold av GMO som ikke er godkjent i EU, er ulovlig uansett prosentnivå.

Det har totalt sett vært få saker om ulovlig GMO etter at genteknologiloven trådte i kraft i 1993. Det har de siste årene vært noen tilfeller av ulovlig innførsel av ulike produkter av genmodifiserte organismer, herunder genmodifiserte linjer av petunia, soya, linfrø og papaya, genmodifisert sebrafisk, samt GMO i fôrblandinger til selskapsdyr og villfugl. Inntil 2017 bestod funn av ulovlig GMO i produkter tatt inn fra tredjeland, som deretter ble distribuert på EØS-markedet. I den såkalte petunia-saken fra 2017 ble det imidlertid for første gang avdekket ulovlig GMO som stammet fra EØS-området.

Det avdekkes stadig ulovlig GMO i flere ulike bransjer, i tillegg til at omfanget i de enkelte

⁸³ Forskrift 15. desember 2000 nr. 1268 om forbud mot omsetning i Norge av bestemte genmodifiserte produkter.

sakene kan være større enn i tidligere saker. Det kan imidlertid være snakk om mørketall når det gjelder oppdagelsen av GMO i ulike bransjer, vist blant annet i prydblomster de siste årene.

Omsetning og utsetting av GMO kan medføre skade på norsk natur. Dette gjelder spesielt genmodifiserte arter som kan overleve i norsk natur. Ulovlig utsetting av slike arter vil, ved for eksempel kryssing mellom en norsk art og en genmodifisert versjon av arten, kunne medføre uopprettelige skader på artene som er involvert og norsk naturmangfold. Ville arter i korsblomstfamilien regnes som særlig utsatt, fordi de kan krysse seg med genmodifiserte rapssorter. Innkryssing av genmodifiserte pryddplanter inn i nye kommersielle sorter er et risikomoment for prydblomstnæringen.

Dyrking av ulovlig GMO eller oppblomstring av ulovlig GMO som følge av frøspill, kan også føre til forurensing av konvensjonelle eller økologiske avlinger, noe som kan ha økonomiske konsekvenser for landbruket.

I de sakene hvor det er avdekket ulovlig utsetting, har artene likevel utgjort en neglisjerbar risiko for naturmangfold og landbruk i Norge, da disse har hatt svært lav sannsynlighet for å overleve og spre seg i norsk natur.

Ulovlig innførsel og omsetning utføres av privatpersoner eller av virksomheter, for eksempel innenfor planteforedlingsindustrien. I saker om genmodifiserte akvariefisk er aktørene ofte hobbyakvarister som tar med akvariefisk fra utlandet og inn i EØS-området. De fleste ulovlige handlinger knyttet til GMO i Norge gjelder utilsiktet innblanding i produktkjeden. Manglende evne eller vilje til å sette seg inn i regelverket og/eller forståelse av regelverket, kan være en faktor i noen tilfeller. Dette gjelder særlig privatpersoner, men kontroller viser at det også gjelder små virksomheter, som nettbutikker, salg fra dyreoppdrett og frittstående dagligvarebutikker.

Det foreligger ingen opplysninger som tilsier at denne kriminaliteten er organisert.

Aktivitet for å forebygge og avdekke ulovlige handlinger knyttet til GMO

Informasjon og veiledning er en viktig del av arbeidet med å forebygge og avdekke ulovlige handlinger knyttet til GMO. Miljødirektoratet og Mattilsynet informerer og veileder virksomheter og forbrukere, både løpende og knyttet til enkelt saker. Ved behov gjennomføres bransjemøter. Mattilsynet deltar også noe med informasjon i form av foredragsvirksomhet overfor næring, pri-

vate organisasjoner og frivillige organisasjoner. Miljødirektoratet sendte i forbindelse med petunia-saken i 2017 ut et infoskriv til bransjen, og dette ble fulgt opp med utlevering av faktaark og infoskriv til virksomhetene i forbindelse med tilsyn gjennomført i 2018. Det ble også opplyst om genmodifisert petunia på et felles bransjeseminar for planteimportører arrangert av Mattilsynet, i sammenheng med informasjon om innførsel av fremmede organismer.

I saker vedrørende ulovlig genmodifisert sebrafisk har Miljødirektoratet hatt et godt samarbeid med Norges Zoohandlers Bransjeforbund med å spre informasjon om saker fortløpende, og å opplyse om regelverk, typer genmodifiseringer og godkjenningsstatus til genmodifiserte akvariefisk.

Mattilsynet er tilsynsmyndighet etter genteknologiloven for levende GMO til mat, fôr og såvarer. Mattilsynet fører også tilsyn med prosesserte næringsmidler og fôrvarer som kan være avledet fra GMO etter matloven.

Miljødirektoratet fører tilsyn med levende GMO som ikke er til mat, fôr og såvarer. Slike tilsyn har hovedsakelig vært gjennomført i forbindelse med enkeltsaker basert på tips fra publikum eller gjennom EUs varslingsmekanisme under utsettingsdirektivet.

Alle tilsynsresultater offentliggjøres aktivt, og funn av ulovlige genmodifiserte produkter offentliggjøres særskilt. Det meste av data fra tilsyn av GMO er fra mat- og fôrområdet, hvor rutinekontroller har vært foretatt siden tidlig på 2000-tallet. I disse kontrollene er det for det meste snakk om sporforurensing av GMO fra utilsiktet innblanding av EU-godkjente GMO.

Tilsyn med etterlevelse av regelverket for GMO vurderes og prioriteres sammen med andre tilsynsoppgaver i Miljødirektoratet. Tilsynserfaringer viser at det er et begrenset marked for GMO på Miljødirektoratets tilsynsområde. Tilsyn vil for de neste årene primært rette seg mot å følge opp tips om import og omsetning av ikke godkjent GMO fra samarbeidende myndigheter og varsler via EU-systemet.

Samtidig er det nødvendig å følge med på markedet og på utviklingen nasjonalt og internasjonalt. Et godt samarbeid mellom Tolletaten, politi, miljømyndigheter og Mattilsynet er viktig, og samarbeid mellom myndigheter på tvers av landegrenser blir stadig viktigere. Klima- og miljødepartementet vil legge til rette for et tettere samarbeid mellom relevante tilsyns- og kontrollmyndigheter.

Regjeringen vil

- Styrke oppfølgingen av regelverket om genmodifiserte organismer innenfor Miljødirektoratets tilsynsområde, herunder samarbeid med andre relevante tilsynsmyndigheter.

Reaksjoner på regelbrudd

Overtredelse av regelverket om genmodifiserte organismer kan håndheves og sanksjoneres etter reglene i genteknologiloven. Loven har egne bestemmelser om tilsyn og rett til granskning, og om opplysningsplikt til tilsynsmyndigheten. Etter § 20 kan tilsynsmyndigheten gi pålegg om øyeblikkelig stans av virksomhet som utføres i strid med loven eller vedtak i medhold av loven. Det samme gjelder dersom framstilling og bruk av GMO viser seg å medføre fare for helse- eller miljømessige skadevirkninger.

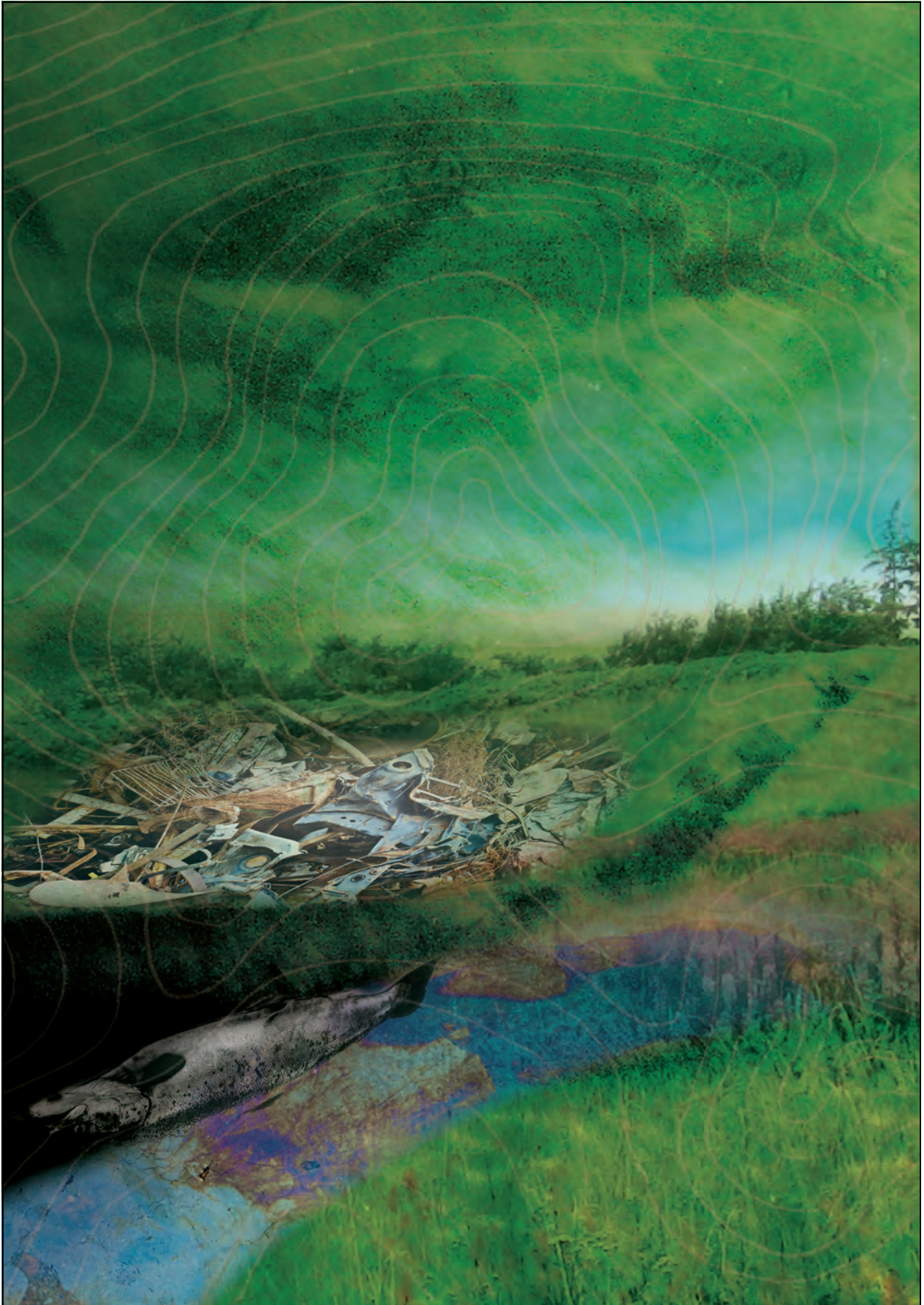
Tilsynsmyndigheten kan med hjemmel i § 21 pålegge den ansvarlige innen en fastsatt frist å gjennomføre tiltak for å avverge og begrense skade dersom GMO er kommet ut i miljøet i strid med loven eller vedtak i medhold av loven. Etterkommes ikke pålegg innen fristen, kan tilsynsmyndigheten sørge for iverksetting av tiltakene på den ansvarliges bekostning.

Lovens § 24 gir hjemmel for tvangsmulkt ved overtredelse av vilkår, påbud eller forbud gitt med hjemmel i genteknologiloven.

I forbindelse med tilsyn med genmodifisert sebrafisk i 2012 ble partiet destruert. I petunia-saken ble alle virksomheter bedt om å treffe tiltak for å lukke avvik og stanse ulovligheten. For å sikre at hele omsetningskjeden ble fulgt opp, påla Miljødirektoratet virksomhetene å gi opplysninger om omsetningskjeden (kjøp og salg av ulovlige GMO). Det ble også varslet tvangsmulkt for å sikre at virksomhetene traff de pålagte tiltakene. Tiltak, inkludert destruksjon og informasjon i omsetningskjeden, ble truffet av virksomhetene, slik at det ikke ble nødvendig å vedta tvangsmulkt. I saker hvor man har påvist ulovlig GMO i mat og fôr har virksomheter blitt pålagt tilbakeføring av partier fra markedet, men ikke fra sluttbruker, og importørene har blitt pålagt å bedre sine internkontrollrutiner. I noen tilfeller har de også fått importforbud inntil de kunne vise til bedringer i internkontrollrutinene.

Strafferammene i genteknologiloven er bøter eller fengsel i inntil ett år for forsettlig eller uaktsomme overtredelser, jf. § 25. Dersom det foreligger særlig skjerpende omstendigheter er strafferammen fengsel i inntil fire år.

Det har ikke vært anmeldt ulovlige handlinger knyttet til GMO, blant annet grunnet lav helse- og miljørisiko i de konkrete tilfellene som så langt har vært avdekket.



Figur 5.1

5 Forurensningskriminalitet

5.1 Innledning og oversikt

Dette kapittelet omhandler forurensningskriminalitet og tilsyn, avdekking av lovbrudd og bruk av straff på forurensningsområdet.

Forurensningsnivået i Norge er brakt under relativt god kontroll gjennom et systematisk arbeid hos miljømyndigheter og næringsliv gjennom årtier. Det er høy grad av lovmessighet og seriøsitet i norsk næringsliv, og forståelse for at myndighetene må sette krav og grenser av miljøhensyn. Arbeidet med å redusere de tillatte forurensende utslippene er det viktigste for å nå de målene som er satt for klima- og miljøpolitikken, og forbedre miljøtilstanden i Norge. Det er et langsiktig og løpende arbeid med bruk av en lang rekke forskjellige virkemidler. De atferdsendringene som skal til, kan ikke fremtvinges gjennom bruk av straff alene.

Men straff har også en viktig plass i arbeidet med å bekjempe forurensning. Forurensning vil alltid forekomme som følge av industriproduksjon og annen økonomisk aktivitet. Fordi denne aktiviteten er nødvendig og ønskelig, tillater samfunnet forurensning å finne sted. Samfunnet som helhet, ikke forurensere, tar kostnaden ved helse- og miljøkonsekvenser av tillatt forurensning. Forurensere må på sin side akseptere at samfunnet setter grenser for og stiller krav til forurensende aktivitet. At disse normene respekteres er en forutsetning for denne underliggende samfunnskontrakten, og for at en akseptabel balanse mellom ønsket økonomisk aktivitet og medfølgende skadevirkninger opprettholdes. Det følger derfor en særlig forpliktelse for slike virksomheter til å holde seg innenfor den rammen som er satt for virksomheten når det gjelder miljøpåvirkningen. Når en virksomhet får tillatelse til å drive forurensende virksomhet for egen vinning, innebærer det et særlig privilegium til å belaste det fellesgodet miljøet vårt utgjør. Med dette følger også et særlig ansvar for å holde seg innenfor det tillatte. Man kan ikke legge til grunn at normene kommer med et slingsmonn man kan definere selv, eller satse på at det er lettere å få tilgivelse enn tillatelse. Det

stiller krav både til myndighetene som skal oppstille normene, og til de som skal overholde dem. Straffens rolle er å understøtte at normene skal tas og blir tatt på alvor, og vise at det reageres dersom balansen i kontraktsforholdet mellom forurensere og resten av samfunnet blir forrykket.

Forurensningsmyndighetenes arbeid med å gi tillatelser etter forurensningsloven og kravstilling i forskrift, og følge opp at virksomhetene holder seg innenfor rammen av tillatelser og krav, er kjernen i håndhevingen på forurensningslovens område. Forurensning utover det som er tillatt, kommer i tillegg til den lovlig besluttede forurensningen. Når det kommer slik ulovlig forurensning i tillegg til det som er tillatt, forringes utredningsgrunnlaget for myndighetenes arbeid, fordi den samlede belastningen av forurensningen overstiger det myndighetene er kjent med. Forurensning utover det tillatte kan også innebære at virksomheten gjennom dette lovbruddet sparer kostnader, og derved skaffer seg et konkurransefortrinn fremfor virksomheter som bruker de ressursene som trengs for å holde seg innenfor regelverket. Det er av stor betydning at kravene i lov, forskrift og tillatelser er utformet på en måte som gjør det mulig å håndheve overtredelser i forvaltnings- eller straffespolet.

Straffens rolle på forurensningsfeltet drøftes i forarbeidene til forurensningsloven. Departementet uttalte den gang at «Forurensningslovgivningen er et område hvor det etter departementets mening er rimelig grunn til å anta at straffetruer kan ha en reell preventiv betydning. Dette gjelder både almen-preventivt og individual-preventivt. Forurensende utslipp skjer i de fleste tilfelle fra økonomisk virksomhet som drives ut fra rasjonelle overveielser. Handlingsvalgene treffes ut fra hvilke konsekvenser de ulike alternativer kan få. Fra samfunnets side er det viktig å unngå at et alternativ som vil innebære forurensninger, blir valgt. I svært mange tilfelle vil det føre til økte kostnader eller andre ulemper å treffe de nødvendige tiltak for å unngå forurensning. Blant annet for å hindre uheldige utslag av slik egeninteresse er det grunn til å

bruke straff som virkemiddel.»¹ Departementet mener dette er like gyldig i dag som da forurensningsloven ble vedtatt.

Straff står i en særstilling som reaksjonsform. Det er samfunnets sterkeste form for klander. Tilsynsmyndighetene opererer i en virkelighet med knappe ressurser. Det er ressurskrevende å forberede anmeldelser, bistå politi og påtalemyndighet med saksfakta og miljøkunnskap, vitne i rettsaker, og så videre. Det er derfor en realitet at «strafesporet» kan bli ofret i mangel på saksbehandlingskapasitet i miljøforvaltningen. Regjeringen mener det er viktig å unngå en utvikling hvor den strafferettslige håndhevingen av saker på forurensningslovens område svekkes. Slik Høyesterett også har vist til, er dette et område der behovet for allmennprevensjon er fremtredende. Hvis samfunnet over tid og på lang sikt skal ivareta de viktige samfunnsverdiene som dette regelverket er satt til å beskytte, må allmennprevensjonen opprettholdes ved at straffetrusselen i de viktigste og alvorligste sakene oppfattes som reell.

Forarbeidene til forurensningsloven tar også opp spørsmålet om bruk av straff som middel til å motvirke skade, eller om en bare bør ta sikte på handlinger som «volder skade på mer direkte måte». Internkontrollforskriften², og med den internkontrollbasert tilsyn, kom lenge etter at forurensningsloven ble vedtatt, men tydeliggjør viktigheten av aktiv forebygging. Aktiv forebygging er i dag en grunnpilar i tilsyns- og reaksjonssystemet og tilsier at straff er berettiget også ved brudd på internkontroll som ikke nødvendigvis har resultert i forurensning eller direkte fare for forurensning. Kravene til internkontroll gjør det mulig å opprettholde en gjennomgående høy miljøstandard, og tydeliggjør og konkretiserer at det overordnede ansvaret for aktivt og systematisk å forebygge miljøkonsekvenser av egen virksomhet, ligger hos forurenseren. Systemet gir også en effektivitetsgevinst for forvaltningen og gjør det mulig å gjennomføre en rimelig tilsynsvirksomhet også med små ressurser til tilsyn.

Internkontrollforskriften, og tilsyn basert på de formål og prinsipper som ligger til grunn for internkontrollforskriften, har vært viktig for å effektivisere tilsynsvirksomheten på forurensningsfeltet, tydeliggjøre plikter, og bidra til at virksomhetene arbeider systematisk og forebyggende. Forurensningstilsynet har også svart på

nye samfunnsutfordringer, slik som kontrollen med helse- og miljøfarlige kjemikalier og produkter. På dette feltet er det utviklet et nytt tilsynsområde med sin egen metodikk og faglighet som ikke fantes før Norge fikk en dedikert kjemikaliepolitikk på 1990-tallet. Kontrollutfordringene er imidlertid store i en globalisert verdenshandel og med innenlandsk høyt forbruk basert på stor import.

Andre sider ved samfunnsutviklingen innhen-ter den norske tilsynsvirkeligheten og krever tilpasninger til kanskje mindre forutsigbare utviklingstrekk. Den norske returordningen for EE-avfall er miljømessig godt fundert, allment akseptert, forstått og brukt av folk flest. Men at noen med utgangspunkt i denne ordningen skulle organisere lukrativ internasjonal forretningsvirksomhet basert på kasserte hvitevarer fra norske husholdninger, har først senere vist seg.

Den globale verdenshandelen, økt netthandel, digitalisering og ny teknologi, er en annen stor utviklingstrend som på den ene siden øker mulighetene for svindel og juks – men også gir kontrollørene nye verktøy i forurensningsbekjempelsen. Fokus på produksjon av data, automatisk kobling mellom overvåkningsdata og tilsynsresultater, samt automatisk deling av data med andre nasjonale og europeiske myndigheter, vil bidra til mer målrettet og kunnskapsbasert tilsyn, og bedre koordinering av tilsynsvirksomhet på tvers av myndighetene. Å gi ulike brukere direkte tilgang til tilsynsresultater i digital form vil i tillegg bidra til enda mer åpenhet og bedre formidling av kunnskapsgrunnlaget. Økt bruk av ny teknologi og fjernmåling vil bidra til mer treffsikker tilsynsvirksomhet og bedre ressursbruk.

Forurensningsloven³ har en bred definisjon av forurensning. Med forurensning forstås tilførsler av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller grunn, støy, radioaktiv stråling eller temperaturrendring, som kan være til skade eller ulempe for det ytre miljø. Hovedregelen etter forurensningsloven er at forurensning er forbudt, med mindre den er tillatt etter lov, forskrift eller myndighetenes vedtak om særskilt tillatelse til forurensende tiltak. Forurensningsforbudet hviler på et allment prinsipp om at ingen har rett til å forurense, slått fast i Stortingsmelding nr. 44 (1975–1976) Tiltak mot forurensninger⁴, hvor daværende regjering og miljøvernminister Gro Harlem Brundtland, varslet en ny og allmenn forurensningslov. Regje-

¹ Ot.prp. nr. 11 (1979–80) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven), s. 71.

² Forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematiske helse-, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter.

³ Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall.

⁴ St.meld. nr. 44 (1975–76) Tiltak mot forurensninger, s. 31.

Boks 5.1 Omfanget av forurensende virksomhet som forurensningsmyndighetene fører tilsyn med

Det er per i dag 6649 aktive virksomheter regulert gjennom tillatelse etter forurensningsloven fra miljømyndighetene. Dette omfatter tillatelser fra Miljødirektoratet, fylkesmenn og kommuner. Av de 6649 aktive virksomhetene med tillatelse er det 1175 i kategorien landbasert industri og 1022 virksomheter i kategorien avfallsanlegg. Det er registrert 1566 avløpsanlegg med gyldig tillatelse, men her kan tallet være større på grunn av en del små private anlegg kan ha gamle tillatelser som ikke er registrert. Det er 128 aktive deponier med tillatelse, og registrert 112 deponier med tillatelse til etter-

drift. 91 virksomheter har tillatelse til import eller eksport av avfall. Det er 898 tillatelser gitt til engangstiltak, som mudring og utfylling. Det er 176 aktive tillatelser til offshorevirksomhet, og det er 1448 aktive tillatelser til akvakulturvirksomhet. I tillegg til virksomhetene med tillatelse kommer alle virksomhetene som er regulert kun gjennom forskrift og/eller reguleringsplan. Dette omfatter for eksempel pukkverk, mindre asfaltverk, motorsportbaner, en del skytebaner, bilvaskehaller og bilverksteder, mindre tankanlegg, anlegg for kjemisk/elektrolytisk overflatebehandling med mer.

ringen resonnerte: «Luft, vann og sjøområder er fellesgoder som ikke har vært underlagt eieningsrett. Det har i stor utstrekning vært mulig å benytte dem som resipienter uten å måtte betale for det. Økonomiske mekanismer som ellers styrer bruken av knappe ressurser, har derfor ikke virket på dette området. Utslipp har ofte heller ikke kommet i konflikt med interesser som har hatt et klart rettslig vern. Derfor har heller ikke rettssystemet virket som en styringsmekanisme i samme grad som på andre samfunnsområder. Disse forhold har hindret en rimelig avveining og regulering av de motstående interesser i forbindelse med forurensende utslipp. En konsekvens av dette har blant annet vært at ressurssterke grupper har kunnet oppnå betydelige fordeler på bekostning av grupper som i utgangssituasjonen var svakt stilt.» Regjeringen konkluderer: «På bakgrunn av det omfang forurensningsproblemet har fått, og de samlede og langsiktige virkninger, synes det nå både nødvendig og rimelig å gjøre de prinsipper som er etablert i granneloven og vannvernloven, allmenngyldige, og innføre som et generelt prinsipp at ingen har rett til å forurense. Prinsippet innebærer at utslipp som kan medføre skade eller ulempe ikke skal kunne skje uten at det er gitt tillatelse, enten i det enkelte tilfelle, eller gjennom forskrifter.»

Produktkontrollloven⁵ regulerer miljøskadelige produkter og avfall. Forurensning av det ytre miljø fra skip er regulert i skipssikkerhetsloven⁶. Loven

fastslår som alminnelig prinsipp at forurensning av det ytre miljø ved utslipp eller dumping fra skip, eller ved forbrenning av skadelige stoffer eller på annen måte i forbindelse med driften, er forbudt. Samtlige lovverk har generelle straffeklausuler som dekker det meste av lovenes virkeområde og hjemler et utførlig forskriftsverk. Dette betyr at det er svært mye og forskjelligartet forurensende aktivitet som potensielt kan være gjenstand for strafforfølgning hvis regelverket brytes.

Norsk industri- og næringsstruktur er mangfoldig og har et betydelig forurensningspotensial. Norge driver en stor og aktiv olje- og gassvirksomhet på sokkelen, har en lang kyst med et aktivt næringsliv og skipsfart, og en betydelig prosessindustri. Forurensende virksomhet på land omfatter først og fremst industriproduksjon, som består av en rekke ulike bransjer og virksomheter i varierende størrelse, fra store aluminiumsverk og stålverk, treforedlingsindustri, legemiddelindustri, landanlegg for petroleumsvirksomhet og sementproduksjon, til mindre virksomheter som asfaltverk og galvaniseringsbedrifter. Videre er forurensende virksomhet som ikke først og fremst kan karakteriseres som industriproduksjon omfattet, som for eksempel avfallsforbrenningsanlegg, avfallshåndtering som kan medføre forurensningsfare, tankanlegg og utslipp fra avløpsanlegg.

Det norske samfunnet har også et stort, og i overveiende grad importbasert, forbruk med tilhørende generering av store mengder avfall, inkludert farlig avfall. Med vår åpne økonomi og

⁵ Lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester.

⁶ Lov 16. februar 2007 nr. 8 om skipssikkerhet.

en globalisert verdenshandel følger utfordringer knyttet til uønsket import som kan true miljøet i Norge, og uønsket eksport av avfall og produkter fra Norge. Miljømyndighetene skal føre tilsyn med at denne samfunnsaktiviteten holder seg innenfor forurensningslovgivningens grenser og reagere adekvat på lovbrudd. Herunder med bruk av straff som sanksjonsmiddel. Forurensningslovgivningen skal beskytte grunnleggende samfunnsinteresser, og har som uttalt formål å «sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse», jf. forurensningsloven § 1. Norge har også et globalt ansvar og har forpliktet seg i internasjonale avtaler til ikke å bidra til global spredning av helse- og miljøfarlige kjemikalier og avfall. Allmennpreventive hensyn tilsier at straff som reaksjon mot ulovlig forurensning må stå sentralt blant de reaksjonsmidlene som miljømyndighetene har til rådighet for å fremme lovmessig atferd.

I ØKOKRIMs siste trusselvurdering fra 2018 er akutt forurensning og profittmotiverte regelbrudd innenfor avfallshåndtering fremhevet blant hovedpunktene innenfor forurensningskriminalitet. Forurensningskriminalitet har vært et prioritert felt siden Riksadvokatens forurensningsrundskriv fra 1989. I rundskrivet begrunnes dette med at enkeltstående forurensningstilfelle i verste fall kan true mange menneskers liv og helse, at de samlede og langsiktige virkningene av vedvarende og tiltakende forurensning kan true hele menneskehetens eksistens, og at den normale virkningen av ulovlig forurensning er gradvis ødeleggelse eller reduksjon av den verdi naturmiljøet har som næringsgrunnlag og rekreasjonskilde. På denne bakgrunn konkluderer Riksadvokaten med at bekjempelsen av forurensningskriminalitet må prioriteres høyt, og at reaksjonene må være så strenge at de har betydelig preventiv effekt. Prioriteringen gjelder i første rekke saker hvor forurensning eller forsøpling har funnet sted eller hvor det har vært konkret fare for forurensning, men det fremheves også at rene formalovertredelser som er blitt så alminnelige at de kan sette kontrollsystemet i fare, for eksempel manglende meldinger eller planverk, også må forfølges effektivt. Disse signalene er fulgt opp i Riksadvokatens årlige prioriteringsrundskriv. I prioriteringsrundskrivet for 2019 sies om forurensningsområdet: «Grove brudd på virksomheters miljø- og ressurstillatelser utgjør alvorlig miljøkriminalitet. Det samme gjelder forurensningskriminalitet som ulovlig avfallshåndtering, plast- og marinforuren-

ning og brudd på produktkontrollregelverket. Alt dette kan medføre betydelig og uopprettelig skade på menneskers helse og ødelegge naturmangfoldet». Som rundskrivet fra 1989 fremhever, er det ikke bare de alvorlige akutthendelsene som har slik samfunnsskadelig effekt, men den *samlede virkningen* av manglende allmennprevensjon – og derved mange små og store lovbrudd – når det gjelder regelverket om avfall, forurensning og produktkontroll over tid. På denne bakgrunn mener regjeringen det må legges betydelig vekt på effektiv håndheving og allmennprevensjon på dette området. Det viktigste virkemiddelet er å ha et effektivt og godt tilsyn i bunnen, som bidrar til et seriøst næringsliv med aktører med respekt for tilsynsmyndighetene og god kunnskap om og lojalitet til regelverket. ØKOKRIMs erfaring er at det er viktig å bruke tilsynsressurser på å følge opp at aktører faktisk handler slik dokumentasjonen beskriver, altså at terrenget stemmer med kartet. Dernest er det viktig at de mest alvorlige og de viktigste sakene blir anmeldt, og at politi og påtalemyndighet har kunnskap og ressurser til å ivareta denne type saker, som ofte kan være komplekse å etterforske og krever betydelig spesialkunnskap.

Myndighetenes tilsynsvirksomhet på forurensningsområdet er konsentrert om kontroll av virksomheter. Tilsynsvirksomheten er nærmere omtalt i kapittel 5.3. I tillegg til kontroll av etterlevelse i forurensningsloven og produktkontrollloven med forskrifter, er en viktig del av tilsynet kontroll med virksomhetenes etterlevelse av internkontrollforskriften. Reglene i internkontrollforskriften er et av virksomhetenes (og myndighetenes) viktigste virkemidler for å arbeide forebyggende for å unngå helse og miljøfarlige hendelser og utslipp. Det er miljømyndighetenes erfaring at arbeidet med internkontroll har resultert i betydelig grad av etterlevelse og seriøsitet i norsk næringsliv og en allmenn forståelse av virksomhetens samfunnsansvar for å hindre forurensningsskade fra egen virksomhet. I tillegg til å medføre økt risiko for hendelser som kan skade helse og miljø, er alvorlige brudd på internkontrollregelverket en type lovbrudd som strider mot grunnprinsippene om ansvar og forebygging som internkontrollforskriften skal fremme. Dette er derfor et viktig eksempel på lovbrudd som må tas på alvor og forfølges effektivt, også selv om forurensning eller fare for forurensning ikke har inntrådt i det konkrete tilfellet.

Forurensning fra offshorevirksomhet, skipsfart og landbasert industri er nærmere omtalt i kapittel 5.4 og 5.5 og 5.6.

Som nevnt peker ØKOKRIMs trusselvurdering 2018 særlig på avfallsfeltet, og særlig til den profittmotiverte kriminaliteten på avfallsområdet. I bransjer hvor dialogen med miljømyndighetene ikke er like tett som i større, konsesjonspliktige virksomheter, er det viktig at myndighetene (fylkesmennene) har ressurser til å ha tilstrekkelig tett oppfølging gjennom tilsyn, spesielt fordi tilsyn er det viktigste virkemidlet til å avdekke ulovligheter. På avfallsfeltet har man i tillegg det forhold at det gjelder en «omvendt økonomi», det vil si at virksomheter får betalt for å ta imot og behandle avfall hvor behandlingskostnadene er høyere enn verdien av materialene i avfallet. Det gir et insentiv til å ta snarveier og ta imot mer avfall enn virksomheten kan behandle, og dermed en risiko for at miljøgifter kommer på avveie til naturmiljøet og forårsaker uopprettelig miljøskade. Allmennpreventive hensyn gjør seg sterkt gjeldende på dette feltet. Avfall og farlig avfall er omtalt i kapittel 5.7.

Det norske avfallsregelverket er strengt og avfall har ofte en negativ verdi fordi det er kostbart å behandle det forsvarlig. Samtidig kan materialer i avfallet ha stor verdi i land som ikke har samme krav til behandling av avfall. Det har ført til framveksten av en betydelig ulovlig eksport basert på utnyttelse av svakheter i den norske returordningen for elektrisk og elektronisk avfall, mangelfull kontroll av avfallseksport, og utnyttelse av fattigdom og svak kontroll med helse- og miljøforhold i andre land. En slik bevisst utnyttelse og omgåelse av regelverket med fare for spredning av tungmetaller og andre miljøgifter for økonomisk vinning, er sterkt klanderverdig atferd. Sterke allmennpreventive hensyn gjør seg gjeldende der samfunnets kommunikasjon om hvor alvorlig skade som kan voldes gjennom spredning av miljøgifter ikke når fram. Kontroll med elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall) er omtalt i kapittel 5.8. Regjeringen mener dette er et felt hvor det er behov for å øke myndighetenes innsats både når det gjelder tilsyn og kontroll, og hvor allmennprevensjonen bør styrkes ved bruk av anmeldelse og straff i de tilfellene sakens alvor og omfang tilsier det.

Eksport av avfall ut av landet truer ikke norsk miljø direkte, men Norge har et globalt ansvar for å hindre spredning av tungmetaller og andre miljøgifter. Norge er part til flere globale miljøavtaler som stiller krav til sterkere kontroll med handel, omsetning og bruk av visse kjemiske stoffer med stort forurensningspotensial. I tillegg til å ta et globalt ansvar, er Norge også direkte avhengig av internasjonalt samarbeid fordi forbedringer i mil-

jøtilstanden hos oss er avhengig av at utslippene også i andre land går ned. Miljøgifter spres nordover gjennom vannets kretsløp og globale luftstrømmer⁷ og faller ned med nedbør over Norge og våre sårbare nordområder, hvor de forblir.

Kontrollen med import av helse- og miljøfarlige produkter og kjemikalier derimot, har direkte betydning for å beskytte menneskelig helse og det ytre miljø i Norge. Kontrollen med dette er åpenbart krevende i en global verdenshandel og høyt norsk importbasert forbruk. En relativt ny utfordring for kontrollsystemene er en eksplosiv utvikling i internasjonal netthandel. Kontroller må organiseres som stikkprøver eller som aksjoner. Bruk av straff som sanksjon kan være viktig for å skape allmennprevensjon ved at det sendes et tydelig budskap til flere enn de som er gjenstand for en tilsynsaksjon, til hele bransjer eller forretningssjikt. ØKOKRIMs trusselvurdering for 2018 peker på at mange aktører som importerer varer fra land utenfor EØS-området, ikke har tilfredsstillende internkontroll. Ulovlig import og omsetning av helse- og miljøfarlige produkter og kjemikalier er omtalt i kapittel 5.12.

5.2 Forurensning og straff

Samfunnsinteressene

Et godt forurensningsregelverk og en effektiv håndheving av dette er nødvendig for å unngå eksponering av miljø- og helseskadelige stoffer og en gradvis ødeleggelse eller reduksjon av verdien av naturmiljøet som næringsgrunnlag og rekreasjonskilde. Både helsen, produksjonsevnen og mangfoldet i naturen er grunnleggende samfunnsverdier som beskyttes av Grunnloven § 112, og her er regelverket om forurensning, avfall og produktkontroll avgjørende virkemidler. Den overordnede samfunnsmessige betydningen av å beskytte helse og ivareta naturmiljøet på sikt som næringsgrunnlag og rekreasjonskilde, slås fast i formålsbestemmelsene i forurensningsloven, produktkontrollloven og skipssikkerhetsloven. Forurensningslovens formål er *å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning, å redusere mengden avfall og å fremme en bedre behandling av avfall. Loven skal sikre en for-*

⁷ Den såkalte «gresshoppeeffekten»: En gresshoppeeffekt er langtransport og deponering av forurensninger, som bærer dem tusenvis av kilometer fra sin kilde. Transporten går gjerne fra sør til nord, fordi vann fordampes i varmt klima, fraktes med de store luftstrømmene og kondenseres i kaldt klima. Forurensning i vann og luft i sør deponeres derfor ofte som giftig nedbør i Arktiske strøk.

svarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse, jf. forurensningsloven § 1. Formålet med produktkontrollloven er å 1) forebygge at produkter og forbrukertjenester medfører helseskade, herunder sørge for at forbrukerprodukter og forbrukertjenester er sikre, 2) forebygge at produkter medfører til miljøforstyrrelse, bl.a. i form at forstyrrelse av økosystemer, forurensning, avfall, støy og lignende, og 3) forebygge miljøforstyrrelse ved å fremme effektiv bruk av energi i produkter.

Formålet med skipssikkerhetsloven er å trygge liv og helse, miljø og materielle verdier ved å legge til rette for god skipssikkerhet og sikkerhetsstyring, herunder å hindre forurensning fra skip, jf. skipssikkerhetsloven § 1.

Det er ikke tilstrekkelig å ha gode formål og et godt regelverk. Å opprettholde en høy miljøstandard er også avhengig av kunnskap om, lojalitet til, og respekt for regelverket. Det er også nødvendig at samfunnet reagerer med straff mot alvorlige brudd, og på den måten skaper respekt for regelverket gjennom å markere at samfunnet ser alvorlig på kriminaliteten. Lovgivningen er en refleksjon av hvilke verdier samfunnet setter høyt. Både strafferammer og ilagt straff har stadig blitt skjerpet på forurensningsfeltet de siste 20 årene. I Prop. 77 L (2018–2019) om skjerpet strafferamme i forurensningsloven, kapittel 4.3.2.1 sies at det er «grunn til å tro at den lave strafferammen kan ha bidratt til en lavere prioritering av brudd på produktkontrollloven og forurensningsloven i politio- 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».

Høyesterett har i flere saker fremhevet behovet for allmennprevensjon i saker om forurensning og avfallshåndtering. Mens domstolene tidligere i forurensningssaker var forsiktig med å anvende ubetinget fengselsstraff, har det endret seg siden begynnelsen av 2000-tallet. I 2004 (Rt. 2004 s. 1645) viste Høyesterett til at avfallshåndtering er en økende virksomhet, til dels med mulighet for stor fortjeneste, samtidig som det kan være kostnadskrevende å behandle avfallet på forsvarlig måte, og at et ønske om å tjene mest mulig og om å bevare arbeidsplasser kan friste mindre ansvarlige aktører til å nedprioritere miljøtiltak.

En potensiell årsak til at samfunnet tidligere ikke så like alvorlig på forurensningssakene, kan ha vært fordi det ofte er vanskelig å påvise kon-

krete skadefølger av det enkelte utslipp. I avgjørelsen fra 2004 fremhevet Høyesterett et svært viktig poeng: For at arbeidet med å begrense forurensning skal være effektivt, er det av stor betydning at den enkelte bedrift respekterer de grenser myndighetene setter.

For at regelverket om forurensning, avfall og produktkontroll skal fungere etter hensikten og oppnå formålet om å beskytte helse og miljøverdier, er det nødvendig med effektiv håndheving og allmennprevensjon for å begrense det samlede omfanget av små og store lovbrudd som eksponerer helse og miljø for skadelige effekter.

Hva som er straffbart etter forurensningslovgivningen

Brudd på forurensningsloven med forskrifter er straffbart etter forurensningsloven §§ 78 og 79. Brudd på produktkontrollloven med forskrifter straffes etter § 12.

Vesentlige brudd på pliktene om miljømessig sikkerhet for rederiet, skipsfører eller andre som har sitt arbeid om bord er straffbart etter skipssikkerhetsloven §§ 64, 65 og 66.

Enkeltpersoner kan bli holdt personlig straffansvarlig for brudd på forurensningsloven og produktkontrollloven som skjer innenfor rammen av en virksomhet. Det strengeste eksemplet på dette er dommen i Rt. 2012 s. 65 der en daglig leder i et anlegg for rensing av avfall ble idømt fengsel i to år. Virksomheten anvendte en prosess for rensing som man ikke fant at andre hadde forsøkt før, uten testing på forhånd, med det resultat at tanken eksploderte og spredte forurensning over et stort område. En rådgiver i selskapet og styrets leder ble også idømt straff i denne saken.

Etter straffeloven § 27 kan et foretak straffes når et straffebud er overtrådt av noen som har handlet på vegne av foretaket. For overtredelser av forurensningsloven følger det en viss presumsjon for bruk av foretaksstraff i blant annet forarbeidene til forurensningsloven og straffeloven, samt rettspraksis.⁸ Forarbeidene til forurensningsloven viser til at det er sentrale verdier som skal vernes av forurensningslovgivningen, og at man er innenfor et område hvor det er rimelig grunn til å anta at straffetrusler kan ha en reell preventiv betydning, siden utslippene ofte skjer fra økonomisk virksomhet som drives ut fra rasjonelle motiver.⁹

⁸ Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver (NUT 1977:1) s. 99 og Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven), s. 430, se også Rt. 2007 s. 1684.

For vurderingen av om et foretak skal ilegges straff, angis en rekke momenter som relevante i straffeloven § 28. Når brudd på forurensningsloven eller produktkontrollloven har medført skade eller fare for skade på liv, helse eller miljø, vil særlig *lovbruddets grovhet* tale for bruk av foretaksstraff, jf. § 28 bokstav b). I praksis har Høyesterett også i saker på dette området lagt betydelig vekt på *straffens preventive virkning*, jf. § 28 bokstav a) og om *foretaket kunne ha forebygget* overtredelsen gjennom blant annet retningslinjer, instruksjon og kontroll, jf. § 28 bokstav c).¹⁰ Disse momentene gjør seg særlig gjeldende på forurensningsområdet, hvor nettopp internkontroll og gode systemer for å forebygge uhell og ulovlig forurensning er nødvendig. Bruk av straff skaper allmennprevensjon ved at det sender et signal til en hel bransje om betydningen av miljøregelverket og hva samfunnet oppfatter er alvorlige lovbrudd.¹¹

Ved foretaksstraff vil straffen være bot. Foretaket kan også fradømmes retten til å utøve virksomheten eller forbys å utøve den i visse former, samt ilegges inndragning, jf. straffeloven § 27 tredje ledd.

I og med at miljøkriminalitet på forurensningsområdet ofte begås etter rasjonelle overveielser og er økonomisk motivert, vil inndragning av utbytte være særlig viktig for å oppnå effektiv preventiv effekt.

Nærmere om de straffbare handlingene

Etter forurensningsloven § 7 er det forbudt å ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning, med mindre forurensningen er gjort lovlig etter § 8, gjennom forskrift etter § 9, eller gjennom tillatelse etter § 11. Dette innebærer at det ikke er nødvendig at forurensning har funnet sted, det er tilstrekkelig at det er forårsaket fare for forurensning. Paragraf 7 annet ledd pålegger den ansvarlige å treffe nødvendige tiltak for å hindre at ulovlig forurensning inntre, og å treffe tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av ulovlig forurensning som har inntrefft. Forurensningsregelverket inneholder også mange ulike plikter til å aktivt gjøre noe, blant annet plikt til å gi myndighetene visse meldinger eller beredskapsplaner, plikt til å ha internkontroll, plikt til å

etterkomme forurensningsmyndighetens pålegg, mv. Unnlatelser av å følge opp slike plikter er også straffbart og kan i seg selv være alvorlige lovbrudd selv om det ikke har medført ulovlig forurensning i det enkelte tilfellet.

Etter § 79 er det straffbart å etterlate eller tømme avfall slik at det kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet, og å unnlate å etterkomme pålegg om tiltak mot avfall. Det er også straffbart å innføre eller utføre avfall i strid med bestemmelsene om grensekryssende forsendelser av avfall.

Etter produktkontrollloven § 12 straffes brudd på bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, eller vilkår fastsatt med hjemmel i § 7 om godkjenning av produkt.

Etter skipssikkerhetsloven §§ 64, 65 og 66 er vesentlige brudd på en rekke av pliktene fastsatt i kapitler foran i loven straffbart. Skipssikkerhetsloven § 64 rammer vesentlige brudd på rederiets plikter gitt i eller i medhold av §§ 32 og 33, jf. § 6 om at skipet skal være prosjektert, bygget, utrustet og drevet på en slik måte at forurensning av det ytre miljø fra skipet unngås. Etter § 65 kan skipsfører som vesentlig overtrer sine plikter til å medvirke til at skipet er utrustet og drevet på en slik måte at forurensning ikke skjer, straffes. Skipssikkerhetsloven § 66 rammer andre som har sitt arbeid om bord og som vesentlig overtrer sine plikter til å medvirke til at driften av skipet er lagt opp og gjennomført slik at forurensning av det ytre miljø fra skipet hindres.

I tillegg til bestemmelsene i skipssikkerhetsloven, gjelder også straffebestemmelsen i forurensningsloven § 78 ved for eksempel skipsforlis, hvor det har inntrefft akutt forurensning eller det er fare for at slik forurensning skal inntre, jf. forurensningsloven § 5 tredje ledd.

Både etter forurensningsloven, produktkontrollloven og skipssikkerhetsloven er det gitt omfattende forskrifter. De sentrale forskriftene etter forurensningsloven er forurensningsforskriften og avfallsforskriften, med en rekke detaljerte krav til ulike former for virksomhet. Produktkontrollloven hjemler en rekke forskrifter som stiller krav til importører og omsettere av produkter og kjemikalier, herunder forskrift om begrensnings i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften), forskrift om biocider, forskrift om klassifisering, merking og emballering av stoffer og stoffblandinger (CLP-forskriften) og forskrift om sikkerhet ved leketøy. I tillegg er internkontrollforskriften, som er hjemlet i både produktkontrollloven og forurensningsloven,

⁹ Ot.prp. nr. 11 (1979–80) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven), s. 70–71.

¹⁰ Se for eksempel Rt. 2011 s. 1738 om overtredelse av havresursloven og Rt. 2012 s. 770 om brudd på arbeidsmiljøloven.

¹¹ Se også avsnittet «Behovet for straff – allmennprevensjon».

sentral. Plikten til å ha internkontroll følger av internkontrollforskriften § 4, mens § 5 stiller krav til innholdet og dokumentasjon av internkontrollen. Brudd på disse bestemmelsene rammes av produktkontrollovens og forurensningslovens straffebestemmelser. Virksomheter hvor farlige kjemikalier forekommer og hvor mengden av slike kjemikalier er over visse grenseverdier, er omfattet av storulykkeforskriften. Storulykkeforskriften er blant annet hjemlet i produktkontrollloven og forurensningsloven, og stiller særlige krav til beredskap og internkontroll for slike virksomheter. Formålet er å forebygge storulykker der farlige kjemikalier inngår, og begrense konsekvensene slike ulykker kan få for mennesker, miljø og materielle verdier. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Arbeidstilsynet, Miljødirektoratet, Petroleumsstilsynet og Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, fører tilsyn etter forskriften og kan, innen sine tilsynsområder, fatte nødvendige vedtak og fastsette vilkår for å gjennomføre forskriften. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har ansvar for den praktiske koordineringen av tilsyn og annen oppfølging av forskriften. I 2010 ble to foretak ilagt forelegg på 800 000 kroner hver av ØKOKRIM, for brudd på blant annet storulykkeforskriften, som medførte oljeutslipp i oljelagransanleggene i Oslo. Skipssikkerhetsloven hjemler forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger (miljøsikkerhetsforskriften). Forskriften gjennomfører de relevante internasjonale miljøregler i norsk rett. Det gjelder for det første reglene i den sentrale miljøkonvensjonen MARPOL «International Convention for the Prevention of Pollution From Ships». Forskriften gjennomfører også en rekke EU-direktiv og forordninger om miljømessig sikkerhet.

Store deler av det norske regelverket på forurensningsområdet gjennomfører regelverk fra EU som Norge har forpliktet seg til å følge gjennom EØS-avtalen. Blant annet regler om utslipp fra industri, avfallshåndtering og kjemikalier, samt noen direktiver som gjelder generelt, slik som miljøansvarsdirektivet.

Samtidig er deler av disse forurensningsområdene også omfattet av internasjonale avtaler, som Baselkonvensjonen om kontroll av grensekryssende transport av avfall, Stockholmkonvensjonen om miljøgifter og Minamatakonvensjonen om kvikksølv. Det vises til omtalen i kapittel 5.9.

EUs miljøkriminalitetsdirektiv (2008/99/EC) stiller krav til at en rekke typer lovbrudd skal være straffbare. Dette gjelder blant annet ulovlig foru-

rensning som kan føre til dødsfall eller alvorlig helseskade, ulovlig avfallshåndtering, og avfallsfor- sendelser i strid med grensekryssregelverket.

Anmeldelser av ulovlig forurensning

En effektiv håndheving av brudd på miljøregelverket krever at lovbrudd avdekkes og videre at politi- og påtalemyndigheten har tilstrekkelige ressurser til å prioritere sakene. I en del tilfeller er det myndighetene som avdekker og anmelder sakene, men også privatpersoner, miljøorganisasjoner mv. bidrar med mange anmeldelser, spesielt i saker som ulovlig forsøpling og synlig forurensning. I sakstyper hvor lovbruddet ikke synes utad, for eksempel brudd på internkontrollregler og brudd på rensekrav, vil det i praksis være myndighetene som anmelder.

Politi- og påtalemyndigheten er både gjennom Riksadvokatens og Politidirektoratets rundskriv gitt klare føringer med hensyn til prioriteringen og gjennomføringen av etterforskning og påtale av brudd på forurensningsloven, produktkontrollloven og skipssikkerhetsloven.¹² Om prioriteringen av miljøkrimsakene uttalte Riksadvokaten allerede i 1989 at «[f]orurensingssakene skal påtalemessig prioriteres på linje med alvorlig økonomisk kriminalitet» og videre at «[b]åde etterforskning, påtalemessig avgjørelse og eventuelle irettføring må skje med nødvendig grundighet og hurtighet».¹³ I Riksadvokatens rundskriv om mål og prioriteringer for 2019 videreføres denne prioriteringen når det gisføring om at «alvorlig miljøkriminalitet som rammer... det ytre miljø» skal prioriteres.¹⁴

Tall fra politiet viser at det fra 1. januar 2015 til 1. oktober 2019 er registrert totalt 1385 anmeldelser for brudd på forurensningsloven. De fleste sakene gjelder ulovlig tømning eller brenning av avfall, med 620 registrerte saker i hele perioden. 16 saker er registrert som luftforurensning fra industri/næringsvirksomhet og 44 saker dreier seg om vannforurensning fra industri/næringsvirksomhet, samtidig som det er en egen kategori med 22 saker registrert som «brudd på forurensningstillatelse», som ofte vil innebære ulovlige utslipp til luft eller vann. 77 saker dreier seg om oljeforurensning, uten at det er nærmere spesifisert fra hvilken type virksomhet. Det bare regis-

¹² Se Riksadvokatens rundskriv om forurensningskriminalitet RA-1989-4 og Rundskriv nr. 1/2019 om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2019, samt Politidirektoratets rundskriv om miljøkriminalitet RPOD-2008-8.

¹³ RA-1989-4 s. 2.

¹⁴ Rundskriv nr. 1/2019 om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2019, s. 7.

Tabell 5.1 Forurensningsloven – Antall registrerte saker hos politiet

KODE	2015	2016	2017	2018	2019	Totalt
6201	8	2	3	4	3	20
6202	2	3	2	7	2	16
6204	23	11	16	14	13	77
6205	11	5	7	9	6	38
6206	13	5	12	6	13	49
6207	161	137	128	126	68	620
6208	6	0	1	3	1	11
6209	7	15	7	11	4	44
6210	7	5	1	6	3	22
6211	8	4	7	5	5	29
6212	1	5	4	4	4	18
6213	1	0	3	3	3	10
6214	4	10	1	5	2	22
6299	84	85	92	81	67	409
Totalt	336	287	284	284	194	1385

Tabell viser antall registrerte saker rubrisert under hovedstatistikkgruppe 6200 – Forurensning for årene 2015 til 1.oktober 2019 hentet fra PAL Strasak 1. oktober 2019.

Kode Forklaring

- 6201 – Annen (akutt) forurensning fra skip (§ 7)
- 6202 – Luftforurensning fra industri/næringsvirksomhet
- 6204 – Oljeforurensning (§ 7)
- 6205 – Grunnforurensning fra industri/næringsvirksomhet
- 6206 – Landbruksforurensning (gjødsel/silo) (§ 8 jf. § 9)
- 6207 – Ulovlig tømning/brenning av avfall (§ 28 og/eller § 7)
- 6208 – Håndtering av spesialavfall (§ 31)
- 6209 – Vannforurensning fra industri/næringsvirksomhet (§ 7)
- 6210 – Oljeforurensning (akutt) fra skip (§ 7)
- 6211 – Oljeforurensning fra tankbil/tankanlegg (§ 7)
- 6212 – Fiskeriforurensning (§ 8 jf. § 9)
- 6213 – Brudd på internkontrollforskriften
- 6214 – Brudd på forurensningstillatelse (§ 11)
- 6299 – Forurensningsloven, diverse

Tabell 5.2 Produktkontrollloven – Antall registrerte saker hos politiet

KODE	2015	2016	2017	2018	2019	Totalt
8517	21	40	47	67	40	215
Totalt	21	40	47	67	40	215

Tabell viser antall registrerte saker rubrisert under statistikkgruppe 8517 Produktkontrollloven for perioden 2015 til 1. oktober 2019 hentet fra PAL Strasak 1. oktober 2019.

trert ti saker om brudd på internkontrollforskriften på forurensningslovens område. Det er en stor kategori med «diverse», som vil kunne omfatte mange forskjellige typer saker, som for eksempel ulovlig avfallseksport. På produktkontrollens område er det i samme periode registrert totalt 215 anmeldte saker.

I perioden 2015–2019 er 20 saker om forurensing fra skip anmeldt. Til dette bildet hører imidlertid at de fleste bruddene på skipssikkerhetsloven sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Det er bare et fåtall av de alvorlige lovbruddene som avdekkes av tilsynsmyndighetene som blir anmeldt. Oversikter over lovbrudd avdekket av miljøforvaltningens tilsyn fremgår nedenfor i kapittel 5.3. I tillegg kommer mørketall.

I sin trusselvurdering for 2018 fremhever ØKOKRIM at anmeldelsene fra forvaltningsmyndighetene er blitt færre de siste årene, og gir uttrykk for bekymring for en utvikling hvor forvaltningen ikke anmelder miljøkriminalitet.

Anmeldelse bør generelt begrenses til de mest alvorlige overtredelsene, der det er nødvendig å markere at samfunnet ser alvorlig på lovbruddet. Men det er i mange tilfelle viktig av hensyn til straffens allmennpreventive effekt å markere at også saker som isolert sett er av mindre miljømessig betydning, men som samlet sett medfører et betydelig problem, må tas alvorlig. Dersom miljømyndighetene er for tilbakeholdne med å anmelde kan det føre til at respekten for regelverket og tilliten til forvaltningen svekkes hos publikum. Det er derfor viktig at miljømyndighetene anmelder sakene som de mener er av et slik omfang og alvorlighet at de bør politiettersøkes og eventuelt møtes med en straffereaksjon, selv om det alltid vil måtte være en viss usikkerhet knyttet til om en konkret anmeldelse vil medføre henleggelse eller påtale. Hvis miljømyndighetene unnlater å anmelde alvorlige forurensningssaker fordi man erfarer at slike saker ofte blir henlagt, vil det kunne bidra til at omfanget av denne kriminaliteten ikke synliggjøres for politi- og påtalemyndighet og samfunnet forøvrig, og at den allmennpreventive effekten reduseres. Miljømyndighetenes arbeid med en anmeldelse og senere oppfølging av saken under etterforskningen og eventuelt irettføringen, er imidlertid ressurskrevende.

Brudd på produkt- og kjemikalierregelverket er en sakstype hvor miljømyndighetene ser et behov for økt bruk av straffereaksjoner som følge av allmennpreventive hensyn. Saker om brudd på tildels komplisert miljøregelverk kan være krevende for politi og påtalemyndighet. Spesielt der

miljøkonsekvensene i den enkelte saken kanskje er mindre synlige, vil saken ikke alltid bli prioritert i konkurransen med andre viktige saker. Miljødirektoratet har jevnlig kontaktmøter med ØKOKRIM. I disse møtene har Miljødirektoratet ved flere anledninger pekt på at mens alvorlige forurensningssaker stort sett blir prioritert av politiet, er anmeldte saker på produkt- og kjemikalieområdet blitt henlagt. Eksempler på dette er anmeldelse av en forretningskjede for ulovlig import og omsetning av smykker med kadmiom og nikkel i 2014, og anmeldelse av et selskap for import og omsetning av ulovlige produkter og grove brudd på internkontrollforskriften i 2016 – en sak som først ble henlagt, men hvor henleggelsen ble omgjort av Statsadvokaten etter klage fra Miljødirektoratet. Selskapet fikk til slutt et forelegg på 400 000 kroner.

En oversikt over anmeldelser fra Miljødirektoratet viser en tendens til færre anmeldelser på området forurensning, avfall og produktkontroll de siste årene. Departementet mener at alvorlige og gjentatte brudd bør vurderes anmeldt konkret i hvert enkelt tilfelle, noe som er ressurskrevende. Regjeringen vil vurdere økt innsats når det gjelder anmeldelser og bruk av overtredelsesgebyr på områdene forurensning, avfall og produktkontroll.

Regjeringen vil

- Vurdere anmeldelsespraksis og bruken av overtredelsesgebyr på områdene forurensning, avfall og produktkontroll.

Strafferammen og straffenivå

Den alminnelige strafferammen etter § 78 er bøter eller fengsel inntil ett år eller begge deler. Har overtredelsen voldt fare for stor skade eller ulempe, eller det forøvrig foreligger skjerpene omstendigheter, kan fengsel inntil tre år anvendes. Dersom overtredelsen har voldt fare for alvorlig eller irreversibel skade på biologisk mangfold, eller fare for menneskers liv eller helse, kan fengsel inntil fem år anvendes. Strafferammen etter § 79 er bøter eller fengsel inntil ett år eller begge deler. For ulovlig grensekryssende transport av avfall er strafferammen to år.

Strafferammene i forurensningsloven og produktkontrollloven ble hevet i lovendring av 21. juni 2019. Strafferammen for ulovlig avfallseksport ble skjerpet i 2015.¹⁵

¹⁵ Jf. endringslov 29. august 2014 nr. 62 (ikr. 1 januar 2015).

Strafferammene i skipssikkerhetsloven er bøter eller fengsel inntil to år for brudd på rederiets plikter, bøter eller fengsel inntil hhv. ett år og to år avhengig av hvilke brudd på skipsførers plikter som har skjedd, og bøter eller fengsel inntil ett år for brudd på pliktene til andre som har sitt arbeid om bord.

I tillegg til straffebestemmelsene i særlovgivningen, finnes den såkalte generalklausulen om miljøkriminalitet i straffeloven § 240. Etter straffeloven § 240 første ledd kan den som forurensner luft, vann eller grunn slik at livsmiljøet i et område blir betydelig skadet eller trues av slik skade, og den som lagrer, etterlater eller tømmer avfall eller andre stoffer med nærliggende fare for tilsvarende følger, straffes med fengsel inntil 15 år.

Straffens preventive virkning er basert på at straffenivået er så strengt at det avskrekker lovovertrederen fra å gjenta handlingen og andre fra å begå tilsvarende lovbrudd. Lovbrudd på forurensnings, produkt- og avfallsfeltet skjer som regel innenfor rammen av en ellers lovlig virksomhet og som ledd i denne virksomheten. Ofte skyldes lovbruddene at virksomhetene gjør ting på en annen måte enn regelverket krever, for eksempel for å få raskere resultater eller lavere kostnader, alternativt økte inntekter. Dette kan også skyldes slurv eller manglende interesse for å sette seg inn i eller følge regelverket. Det er som regel ikke hensikten at lovbruddet skal medføre utslipp, men ofte er selve regelbruddet likevel bevisst, for eksempel at man er klar over at man ved en viss prosedyre risikerer å hoppe bukk over visse risikoreduserende tiltak, men tar sjansen på at det går bra. Regelbruddet har ofte sammenheng med et økonomisk motiv, for eksempel ønske om å spare penger på å unnlate å etterleve sikkerhetskrav. Mest alvorlig er bevisst profittmotivert aktivitet, for eksempel knyttet til avfallsvirksomhet.

Høyesterett har fremhevet at det er et særlig behov for allmennprevensjon i saker om forurensning og avfall, som et område hvor det er sterke økonomiske insentiver til å bryte regelverket og nedprioritere miljøtiltak. Det gir grunnlag for å følge opp med reaksjoner som er følgbare.¹⁶ Der det antas at utbredelsen av lovbrudd er stort eller økende, kan det også være særlig grunn til å reagere med straff. I Rt. 2015 s. 392, som omhandlet ulovlig oppbevaring av kjøretøy, viste Høyesterett til at såkalte «bilkirkegårder» var et økende pro-

blem, og at allmennpreventive hensyn derfor talte for en følbar reaksjon.

Høyesterett har også fremhevet betydningen av allmennpreventive hensyn ved overtredelser av bestemmelser som skal ivareta kontrollhensyn. Slike lovbrudd vil ikke alltid medføre miljøskade direkte, men øker risikoen samtidig som det undergraver tilsynsmyndighetenes arbeid med å føre kontroll. I Rt. 2015 s. 44 ble en produksjons-sjef i et lakseoppdrettsanlegg ilagt fengselsstraff for feilrapportering til kontrollmyndigheten om blant annet telling av lakselus. Høyesterett viste til at oppdrettsnæringen er gitt rett til bruk av allmennhetens ressurser med stor fortjeneste, og at det derfor påhviler sektoren et særlig ansvar for å sørge for etterlevelse av regelverket.¹⁷

Straffenivået for overtredelser av miljøregelverket er stadig skjerpet de siste 30 årene, både i lovgivningen og i rettspraksis. Førstestatsadvokat Hans Tore Høviskeland i ØKOKRIM skriver i en artikkel¹⁸ om høyesterettspraksis om miljøkriminalitet at «*neppe noe annet rettsområde har hatt en slik utvikling de senere årene med skjerping av strafferammer som miljøstrafferetten*». Høviskeland tar også i artikkelen til orde for at straffenivået på forurensningsfeltet må økes ytterligere, ikke minst for å forhindre at forurensning begås ut fra økonomiske hensyn. Samtidig fremheves i artikkelen at en for stor straffeiver over tid på miljøområdet generelt vil svekke befolkningens forståelse for nødvendigheten av regelverket, og at bagatellmessige forhold som hovedregel bør avgjøres med advarsel eller påtaleunnlattelse. Samtidig fremheves at det er desto viktigere med en konsekvent og følbar reaksjon ved de mer alvorlige overtredelsene. Regjeringen slutter seg til disse betraktningene.

Regjeringen vil vurdere behovet for økt innsats når det gjelder bruken av pønale reaksjonsformer når det gjelder forurensning, avfall og produktkontroll. Bøtenivået er for eksempel lavt på produktområdet, hvor bøtene som regel er på under 100 000 kroner. Når det gjelder elektronisk og elektrisk avfall (EE-avfall) synes det også å ha vært en slik utvikling, noe som tilsier at det er behov for å styrke allmennprevensjonen. Om EE-avfall, se kapittel 5.8.

Strafferammen setter en øvre grense for hvor streng straff som kan ilegges, men det er svært

¹⁶ Se for eksempel Rt. 2012 s. 65 med videre henvisninger til blant annet Rt. 2004 s. 1645.

¹⁷ Rt. 2015 s. 44 avsnitt 28–30.

¹⁸ Høviskeland, H.T. (2016). Høyesterettspraksis om miljøkriminalitet fra de siste 15 år. Publisert i Festskrift til Tore Schei. Matningsdal, M., Skoghøy, J.E.A. og Øie, T.M (Red.). Universitetsforlaget, s. 550-576.

sjelden at den utmålte straffen når opp til den øvre grensen. De fleste straffene ligger i det nedre sjiktet av strafferammen. Strafferammene på miljøområdet ble hevet i 2019, noe som reflekterer en skjerpet holdning til miljøkriminalitet hos lovgiver. Den konkrete straffen i det enkelte tilfellet utmåles fra en bred vurdering av både objektive og subjektive omstendigheter i den enkelte sak. Straffeloven § 77 gir en generell opplisting av straffeskjerpende omstendigheter, mens momenter i vurderingen av om, og eventuell utmåling av straff, oppgis i § 28. Listen er ikke uttømmende. På forurensningsområdet har Høyesterett fremhevet at behovet for allmennprevensjon og de viktige samfunnshensynene regelverket beskytter, tilsier en streng reaksjon.

Den alminnelige strafferammen i forurensningsloven og produktkontrollloven ble hevet fra tre måneder til ett år ved lovendring 21. juni 2019, og kom dermed på samme nivå som flere andre miljølover. Samtidig ble også den øvre strafferammen ved skjerpende omstendigheter hevet til tre år i produktkontrollloven og i forurensningsloven. Forarbeidene¹⁹ til lovendringen viser til at en alminnelig strafferamme på tre måneders fengsel *ikke reflekterer behovet for strenge reaksjoner mot miljøkriminalitet på produktkontrollovens og forurensningslovens område.*

Strafferammen for ulovlig avfallseksport ble skjerpet i 2015.²⁰ Ved å heve strafferammen til to år ble ulovlig avfallseksport å anse som en forbrytelse, slik at også forsøk ble straffesanksjonert.²¹

Strafferammen i skipssikkerhetsloven for brudd på reglene om miljømessig sikkerhet er to år for rederi og skipsfører, mens andre som har sitt arbeid om bord kan straffes med bøter eller fengsel inntil ett år. Bare vesentlige overtredelser kan straffes, andre overtredelser kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Etter skipssikkerhetsloven § 69 skal det i vesentlighetsvurderingen særlig legges vekt på overtredelsens omfang, virkning og graden av utvist skyld.

Tidligere var det vanlig å kun ilegge foretaksstraff ved overtredelse av forurensningsloven. I løpet av 2000-tallet har flere personer blitt dømt til fengselsstraff for overtredelse av forurensningsloven. Det gjelder både ansatte, bedriftsledere, styreledere og rådgivere. I Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2004 s. 1645 ble to bedriftsledere for første

gang idømt fengselsstraff for brudd på forurensningsloven. Lederne fikk 45 dagers fengsel, i tillegg til inndragning av 150 000 kroner hver. Selskapet var i tillegg ilagt et forelegg på to millioner, og inndragning av to millioner.

Andre eksempler på strenge straffereaksjoner på forurensningsfeltet er Miljødirektoratets anmeldelse av eieren av et større tankanlegg i 2011 for ulovlig utslipp av dieselolje og brudd på internkontrollforskriften, hvor eieren av anlegget fikk en bot på 4 millioner kroner, operatøren en bot på 2,5 millioner kroner, i tillegg til at bestyreren på anlegget ble straffet med en mindre bot.

I en dom i Nordre Vestfold tingrett 3. mars 2017 om ulovlig håndtering av avfall ble bedriftsledere idømt ubetinget fengsel og foretaksbøter på henholdsvis 2,8 millioner og 240 000 kroner. Agder lagmannsrett forkastet de domfeltes anker.

Vesentlige overtredelser av rederiets og skipsførers plikter for miljømessige sikkerhet straffes etter skipssikkerhetsloven. Eksempler på straffesaker er større utslipp fra skip og ulovlig skipsopphugging, herunder saken i 1992 med strandingen av malmskipet «Arisan» utenfor Runde, grunnstøtingen i 2009 av bulkskipet «Full City» utenfor Langesund, og saken med skipet Harrier i 2019. Disse sakene er nærmere beskrevet under kapitlet om ulovlig forurensning fra skip.

Produktkontrollloven og forurensningsloven fikk 21. juni 2019 nye bestemmelser som gir forurensningsmyndigheten hjemmel til å gi forskrift om overtredelsesgebyr. Det arbeides med forslag til slike forskrifter.

I Prop. 77 L (2018–2019), heter det om bakgrunnen for forslaget om å innføre overtredelsesgebyr:

«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. En grunn til det er at de enkelte regelverksbruddene hver for seg sjelden er alvorlige nok for politianmeldelser 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 over-

¹⁹ Prop. 77 L (2018–2019) Endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven mv. (innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammer).

²⁰ Jf. endringslov av 29. aug 2014 nr. 62 (ikr. 1 jan 2015).

²¹ Jf. tidligere straffelov § 49 (nå § 16), jf. forarbeidene til endringsloven i Prop. 67 L (2013–2014) pkt. 7.2 mv.

Boks 5.2 Gulen-saken

Den strengeste straffereaksjonen som er idømt på forurensningsområdet er Gulen-saken.

Vinteren 2006 til 2007 drev en virksomhet i Gulen kommune som eide et tankanlegg i Sløvåg med behandling av svært store mengder farlig bensinavfall, uten nødvendige tillatelser fra Klima- og forurensningsdirektoratet (nå Miljødirektoratet) og Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern. Det ble forsøkt en behandlingsmetode som gikk galt, og tanken med avfallet eksploderte. Nabotanken tok også fyr. De som var i nærheten av tankene ble utsatt for livsfare, og røyken etter eksplosjonen førte til betydelige helseplager for mange personer i området.

ØKOKRIM tiltalte i juni 2009 virksomhetens styreleder og daglig leder for brudd på forurensningsloven, arbeidsmiljøloven og brann- og eksplosjonsvernloven. I tillegg ble en rådgiver tiltalt for brudd på forurensningsloven. Daglig leder fikk straffen fastsatt til to års ubetinget

fengsel av Høyesterett, i dom i Rt.2012 s. 65. I tillegg ble han for en periode på fem år fradømt retten til å drive virksomhet, være daglig leder eller til å sitte i styret i selskap hvor virksomheten krever tillatelse fra Klima- og forurensningsdirektoratet eller Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Saken mot styreleder og rådgiver ble avgjort i Gulatings lagmannsrett, hvor styreleder ble dømt til fengsel i to år og fem måneder for overtredelse av forurensningsloven, arbeidsmiljøloven, brann- og eksplosjonsvernloven samt grov økonomisk utroskap og forsikringsbedrageri i forbindelse med kjøp av tanker etter eksplosjonen. Styreleder ble også ilagt samme rettighetstap som daglig leder. Rådgiveren ble dømt til fengsel i 90 dager. Lagmannsrettens dom ble anket til Høyesterett, men anken ble nektet fremmet. Foretaket ble ilagt et forelegg på 2 millioner kroner, som ble vedtatt.

treddelser etter et enklere system enn det alminnelige strafferettsapparatet. (..) 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.»

Administrative virkemidler som ledd i håndhevingen

Et viktig ledd i miljøforvaltningens oppfølging av brudd på regelverket om forurensning, avfall og produktkontroll er de administrative virkemidlene i form av korrigerende tiltak for å stanse lovbruddet og forhindre at det gjentar seg. I de fleste saker vil slike administrative virkemidler være tilstrekkelig. I andre tilfeller er det, i tillegg til å stanse det aktuelle lovbruddet og håndtere dette administrativt, nødvendig å anmelde lovbruddet for å markere at samfunnet ser særlig alvorlig på forholdet og for å skape allmennprevensjon.

Der det avdekkes brudd på regelverket (avvik) på tilsyn, *påpeker forurensningsmyndighetene plikten* den ansvarlige har til snarest å rette opp det ulovlige forholdet som er beskrevet i tilsynsrapporten, og pålegger virksomheten innen

en frist å sende en skriftlig redegjørelse som viser hvordan det ulovlige forhold er rettet opp.

På tilsyn der det avdekkes alvorlige avvik skal det i utgangspunktet gjennomføres *oppfølgende tilsyn*. Tilsyn er også en vanlig reaksjon for å følge opp regelverksbrudd som avdekkes gjennom egenkontrollrapportering, tips, med mer.

Tvangsmulkt er et økonomisk tvangsmiddel for å få den ansvarlige for et lovbrudd til å rette opp forholdet. Miljødirektoratet erfarer at de fleste virksomheter som mottar varsel om tvangsmulkt retter det ulovlige forholdet som tvangsmulkten knytter seg til innen fristen. Det er bare i svært få tilfeller at tvangsmulkten blir vedtatt eller inndrevet. I forbindelse med tilsyn i 2017 varslet Miljødirektoratet 163 virksomheter om tvangsmulkt, vedtok tolv og inndrev kun tre. Dette viser at tvangsmulkt er et effektivt virkemiddel for å fremme etterlevelse.

Forurensningsmyndigheten kan gi pålegg om *opplysninger, undersøkelser eller tiltak* i etterkant av/i forbindelse med et tilsyn eller der det er mistanke eller kunnskap om et mulig lovbrudd.

Pålegg om stans av virksomhet vurderes i saker der forurensningsmyndigheten mener det ikke er miljømessig forsvarlig å drive videre. Avhengig av situasjonen kan det være aktuelt å stanse hele eller deler av virksomheten. Det settes gjerne vil-

kår som virksomheten må kunne dokumentere at er oppfylt før driften lovlig kan gjenopptas. Midlertidig stans har vist seg å være svært effektivt i de sakene der forurensningsmyndigheten trenger et ekstra press for å sikre at det ulovlige forholdet opphører.

Forurensningsmyndigheten kan etter forurensningsloven § 18 om nødvendig *trekke en tillatelse til forurensende virksomhet tilbake*. Å trekke en tillatelse tilbake er svært inngripende. Terskelen for å gjøre dette ligger derfor høyt.

I noen tilfeller er det påkrevd at myndighetene iverksetter tiltak, typisk for å avverge en akutt hendelse, dersom den ansvarlige selv ikke etterkommer pålegg eller det er uvisst hvem den ansvarlige er. Forurensningsmyndighetene kan i slike tilfeller kreve *refusjon* fra den ansvarlige. I praksis har refusjonskrav også blitt rettet mot konkursbo og panthaver.

Midlertidige forbud mot innførsel, omsetning, produksjon mv. kan brukes der det foreligger særlige grunner til dette. Det kan for eksempel være dersom myndighetene har en begrunnet mistanke om alvorlige skadevirkninger på helse eller miljø, for eksempel ved funn gjennom bruk av XRF (håndholdt røntgen fluorescens måleinstrument som identifiserer tyngre grunnstoffer i produkter). Vedtak om tilbakekall kan brukes der hvor det foreligger uakseptabel risiko. Det vil i de fleste situasjoner være tilfelle der hvor det er brudd på grenseverdier, for eksempel etter leketøyforskriften.

Miljømyndighetene har god erfaring med å kalle ledelsen i en virksomhet eller et konsern inn til møte etter avdekking av ulovlige forhold. *Dialog* har vist seg å være en veldig ressurseffektiv metode som gir god effekt ved at virksomheten som regel raskt retter opp brudd.

Sjøfartsdirektoratet kan gi rederiet pålegg, *tvinge fram oppfyllelse av pålegg gjennom tvangsmulkt og ilegge overtredelsesgebyr* for brudd på skipssikkerhetsloven og skipsarbeidsloven. Sjøfartsdirektoratet kan også nekte skip å forlate havnen. I tillegg har Sjøfartsdirektoratet utstrakt dialog med næringen for å sikre overholdelse av miljøregelverket.

5.3 Miljømyndighetenes tilsynsvirksomhet

Myndighetsfordeling og tilsynsressurser på forurensningsområdet

Myndighetenes viktigste virkemidler for å bidra til etterlevelse av reglene er informasjon, veiledning og tilsyn. Å sikre et klart regelverk og vedlikeholde

dette er viktige løpende oppgaver for miljømyndighetene. Miljømyndighetene, og særlig Miljødirektoratet, driver en omfattende løpende informasjons- og veiledningsvirksomhet. Tilsyn defineres som kontroll med at regelverk følges og oppfølging/reaksjon dersom det avdekkes lovbrudd. Den viktigste kilden til informasjon om regelbrudd er myndighetenes tilsynsvirksomhet.

Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet, Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet, fylkesmannen og kommunen er forurensningsmyndighet etter forurensningsloven på sine områder. Kystverket er forurensningsmyndighet ved akutt forurensning, med unntak av akutt radioaktiv forurensning hvor Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet er forurensningsmyndighet.

Forurensningskriminalitet kan også omfattes av regelverket for miljørettet helsevern. Dette regelverket er innrettet for å fremme folkehelsen og beskytte befolkningen mot miljøfaktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen. Selv om overtredelser på dette området typisk følges opp med pålegg om for eksempel retting eller tvangsmulkt, er det også mulig å straffeforfølge overtredelser i samsvar med folkehelseloven. Kommunen er tilsynsmyndighet etter miljørettet helsevernregelverk.

På produktkontrollens område har Klima- og miljødepartementet ansvar for de bestemmelsene som skal forebygge at produkter medfører miljøforstyrrelser i form av forurensning, avfall, støy eller lignende, samt forebygge at produkt medfører helseskade som følge av kjemiske egenskaper. Miljødirektoratet har hovedansvaret for gjennomføringen av den del av produktkontrollen som er underlagt Klima- og miljødepartementet, jf. forskrift til produktkontrollen²².

Statistikken for 2018 nedenfor omfatter Miljødirektoratets og fylkesmennenes tilsynsvirksomhet, men ikke tilsyn utført av kommunene.

Miljødirektoratet fører tilsyn med ulike bransjer og fagområder som produsenter og importører av produkter og kjemikalier, større industrivirksomheter som produsenter av metaller, legeringer og papir, kjemisk industri, farmasøytisk industri, tankanlegg, behandlingsanlegg for farlig avfall, import og eksport av avfall, klimakvoteutslipp og petroleumsindustrien. Porteføljen omfatter til sammen over 500 anlegg, i tillegg til om lag 7000 virksomheter i Norge som omsetter produkter og kjemikalier.

²² Forskrift 5. august 1977 nr. 2 om gjennomføring av lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester.

Fylkesmannen fører tilsyn med over 30 ulike næringsbransjer, blant annet fiskeoppdrett, næringsmiddelindustri, skipsverft, asfaltverk, bergverk, avfallsmottak og avløpsanlegg. Miljødirektoratet gir styringssignaler og har tett dialog og oppfølging av tilsynsarbeidet i fylkesmannsembetene. I tillegg leder Miljødirektoratet tilsynsaksjoner der fylkesmannen er myndighet og bidrar med opplæring og oppfølging for å sikre høy kompetanse, et risikobasert tilsyn, og at fylkesmennene fremstår som mest mulig enhetlig i sitt tilsyn på tvers av fylkesgrenser.

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA) fører tilsyn og kontroll etter forurensningsloven. Bruk av strålekilder i industri, medisin (sykehus) og forskning kan føre til at det oppstår radioaktivt avfall og utslipp av radioaktive stoffer. Radioaktive stoffer finnes også naturlig i miljøet og i grunnen, og følger ofte med som et avfallsprodukt ved for eksempel gruvevirksomhet og olje og gassutvinning. Videre kan potensielt syredannende bergarter inneholde naturlig forekommende radioaktive stoffer. I mange tilfeller vil utgravde masser av slike bergarter regnes som radioaktivt avfall, og avrenning fra massene kan føre til radioaktiv forurensning. Virksomheter som har utslipp av radioaktivitet over en viss grense må også ha tillatelse fra Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet.

Slike tillatelser vil kunne komme i tillegg til tillatelser til annen forurensning fra Miljødirektoratet eller Fylkesmannens miljøvernavdeling, og koordineres.

Direktorat for strålevern og atomsikkerhet fører også tilsyn med de to forskningsreaktorene ved Kjeller nær Lillestrøm og i Halden, og avfallsdeponiet i Himdalen i Akershus. Tilsynsansvaret omfatter også tilsyn med transport av radioaktive stoffer til og fra anleggene i tillegg til behandling og lagring av radioaktivt avfall.

Kommunene har ansvaret for å føre tilsyn der de er forurensningsmyndighet, som i forsøplingssaker og forurensning fra mindre avløpsanlegg.

Sjøfartsdirektoratet er tilsynsmyndighet og fører tilsyn med at norske skip og utenlandske skip i norske farvann følger reglene fastsatt i skipssikkerhetsloven, skipsarbeidsloven og deler av sjøloven med tilhørende forskrifter. Dette omfatter tilsyn med de reglene som er satt for å verne miljøet og motvirke miljøkriminalitet, særlig miljøsikkerhetsforskriften og MARPOL. Sjøfartsdirektoratet fører videre tilsyn med at skip overholder plikter etter forurensningsfor-

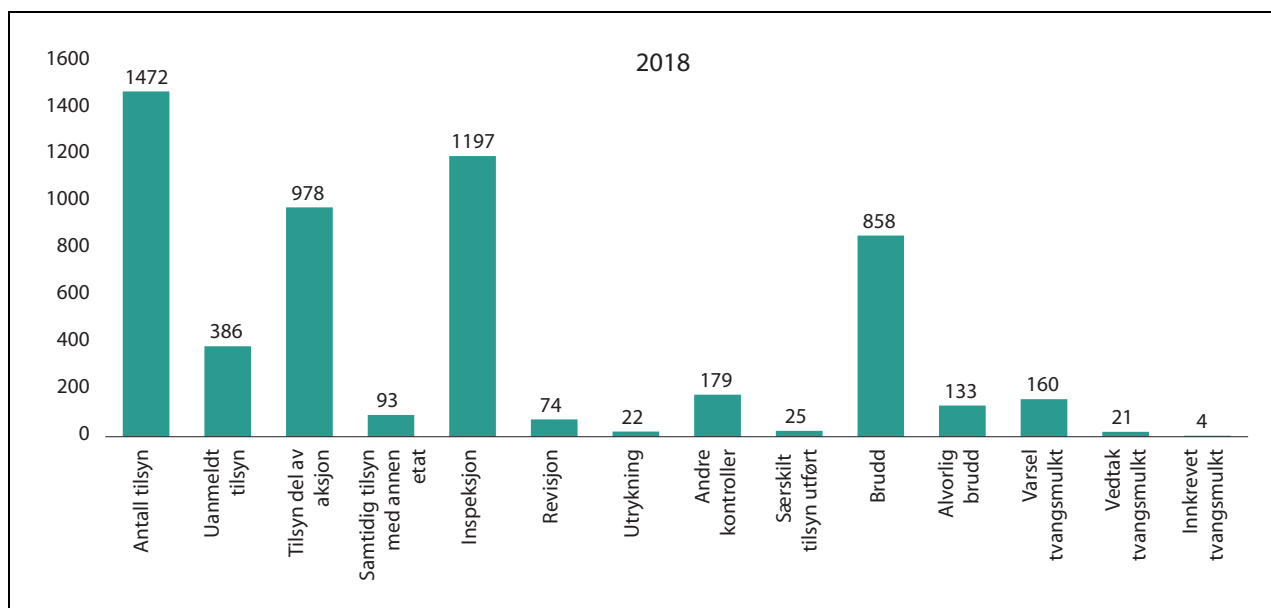
skriften kapittel 20 om levering og mottak av avfall og lasterester fra skip.

Den norske modellen og virksomhetenes ansvar

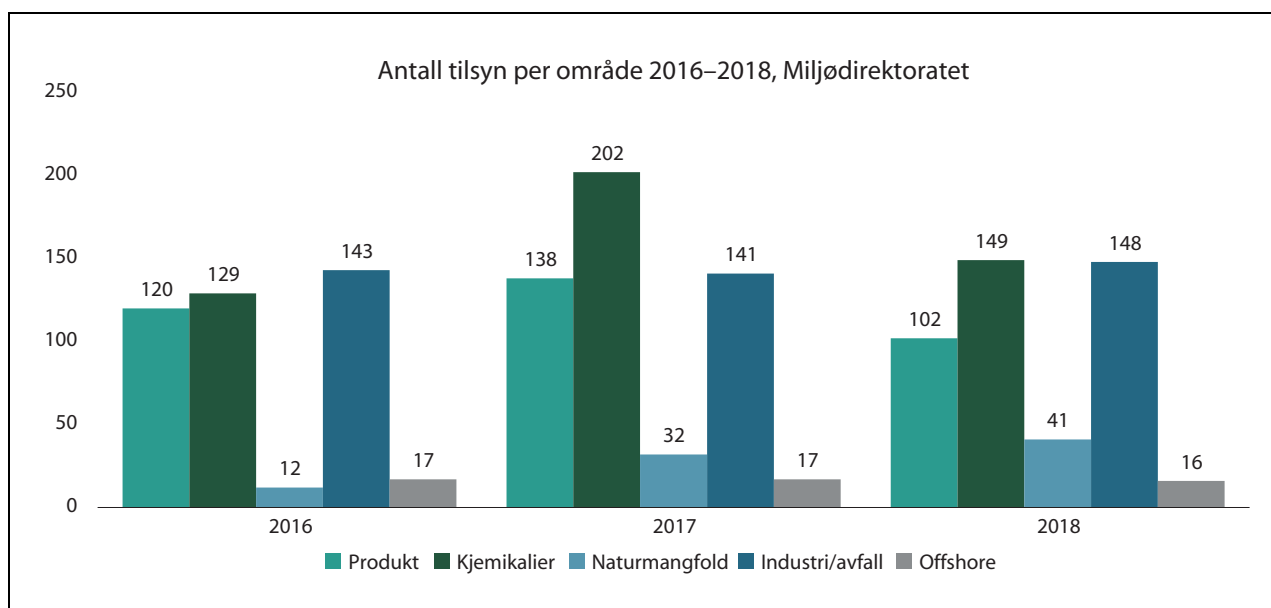
Systemet med egenrapportering og internkontroll er et sentralt virkemiddel i miljømyndighetenes oppfølging av virksomheter på forurensnings- og produktområdet.

Internkontrollforskriften stiller krav til at alle virksomheter som er omfattet av produktkontrollloven, og alle virksomheter med arbeidstakere som er omfattet av forurensningsloven, skal ha et internkontrollsystem. Internkontroll er definert i internkontrollforskriften § 3 som «systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetenes aktiviteter planlegges, organiseres, utføres, sikres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen.» Dette innebærer blant annet at virksomhetene må ha kunnskap om innholdet i regelverket som gjelder for virksomheten, og de må ha et system for å sørge for at de holder seg innenfor regelverkets rammer. Et sentralt krav til virksomhetenes internkontroll er at virksomhetene skal gjennomføre risikovurderinger og utarbeide planer og tiltak for å redusere risikoforholdene ved virksomheten. Internkontrollsystemet, herunder risikovurderingene, må dokumenteres skriftlig og være tilgjengelig for tilsyn. Virksomhetene skal også rette opp feil og mangler, og sikre at de har tilstrekkelige systemer for å drive i samsvar med kravene. Internkontroll er en særnorsk regulering. Systemet med internkontroll etablerer en tydelig plassering av ansvar på forurenseren til selv å kontrollere sin virksomhet, og bidrar til at næringslivet i større grad enn i mange andre land tar selvstendig ansvar. I Norge brukes derfor relativt lite ressurser på tilsyn av virksomheter på flere fagområder sammenliknet med en del andre land i Europa vi kan sammenlikne oss med.

Virksomheter med tillatelse plikter årlig å sende en egenrapport til miljømyndighetene, orientere om endringer i driften som kan gi vesentlig risiko for helse og miljø, og har plikt til å varsle Kystverket og orientere miljømyndighetene ved akutt forurensning eller fare for dette. Egenrapportene blir gjennomgått og evaluert av miljømyndighetene og er et viktig grunnlag for tilsyn. Under tilsyn gjennomføres for eksempel stikkprøvekontroll for blant annet å sjekke om det er samsvar mellom faktiske utslipp og rapporterte utslipp, genererte avfallsmengder og avhendede avfallsmengder.



Figur 5.2 Oversikt over tilsynsvirksomhet fra både Miljødirektoratet og fylkesmannen.

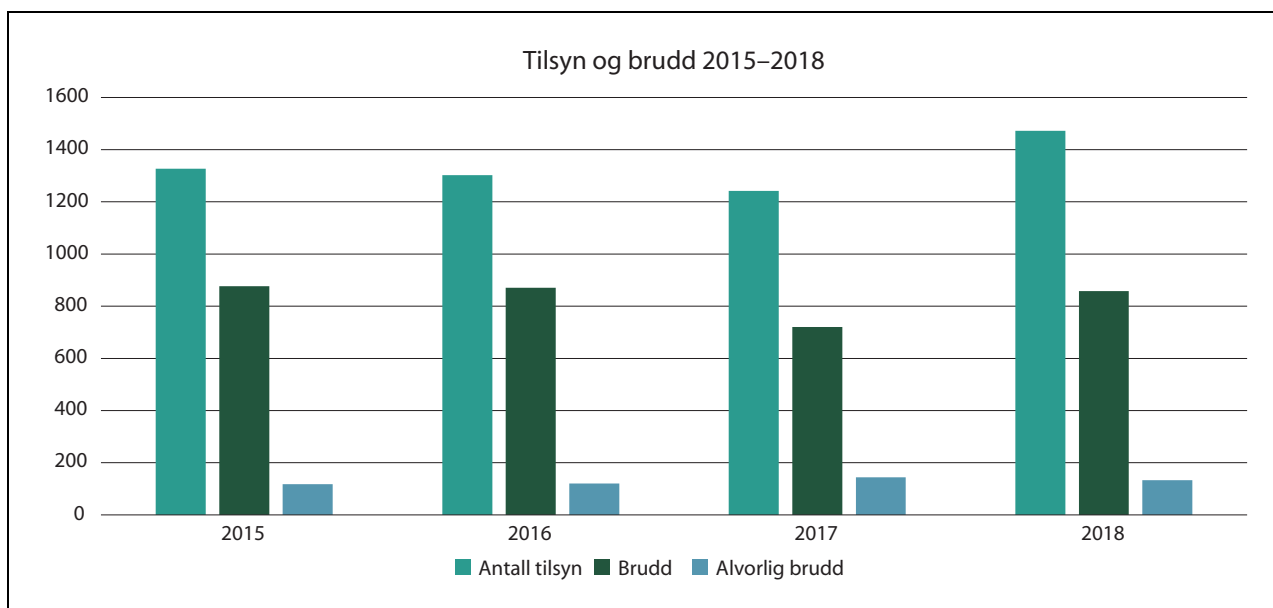


Figur 5.3 Antall tilsyn gjennomført av Miljødirektoratet.

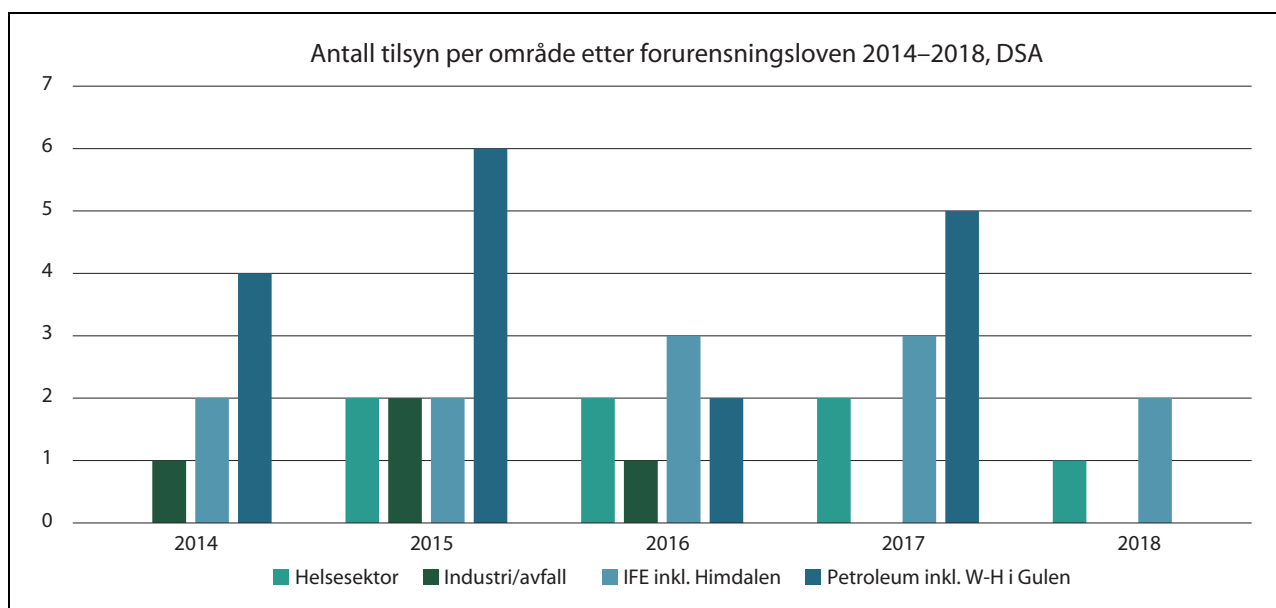
Manglende ressursbruk i virksomheter på internkontroll bidrar ofte til brudd på andre regelverk, for eksempel i form av ulovlige utslipp og økt risiko for uhell, ulykker og akutte utslipp. Det er derfor av stor betydning å veilede og følge opp virksomhetenes arbeid med internkontrollsystemet gjennom kontroller og relevante tiltak ved avvik.

Alvorlighetsgraden av brudd på internkontrollreglene avhenger av om virksomheten systematisk jobber med risiko eller ikke, om virksomheten kjenner til relevant regelverk, og om virk-

somheten tidligere har fått veiledning om internkontrollregelverket. Alvorlig brudd på internkontrollforskriften kan være tilfeller hvor virksomheten helt mangler internkontroll (skriftlig på papir/elektronisk og i praksis) eller har internkontroll med store mangler. Særlig alvorlige brudd på internkontrollforskriften i forurensningssammenheng kan være om virksomheten ikke har gjennomført risikovurderinger, ikke har rutiner som sikrer kontroll med kritiske prosesser eller avvikshåndtering, ikke kjenner innholdet i sine produkter eller kjemikalier, eller



Figur 5.4 Antall tilsyn med brudd/alvorlige brudd gjennomført av både Miljødirektoratet og fylkesmannen.



Figur 5.5 Antall tilsyn gjennomført av Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet inndelt etter område.

ikke har tilstrekkelig kunnskap om helse- og eller miljøfarlige stoffer i produktene.

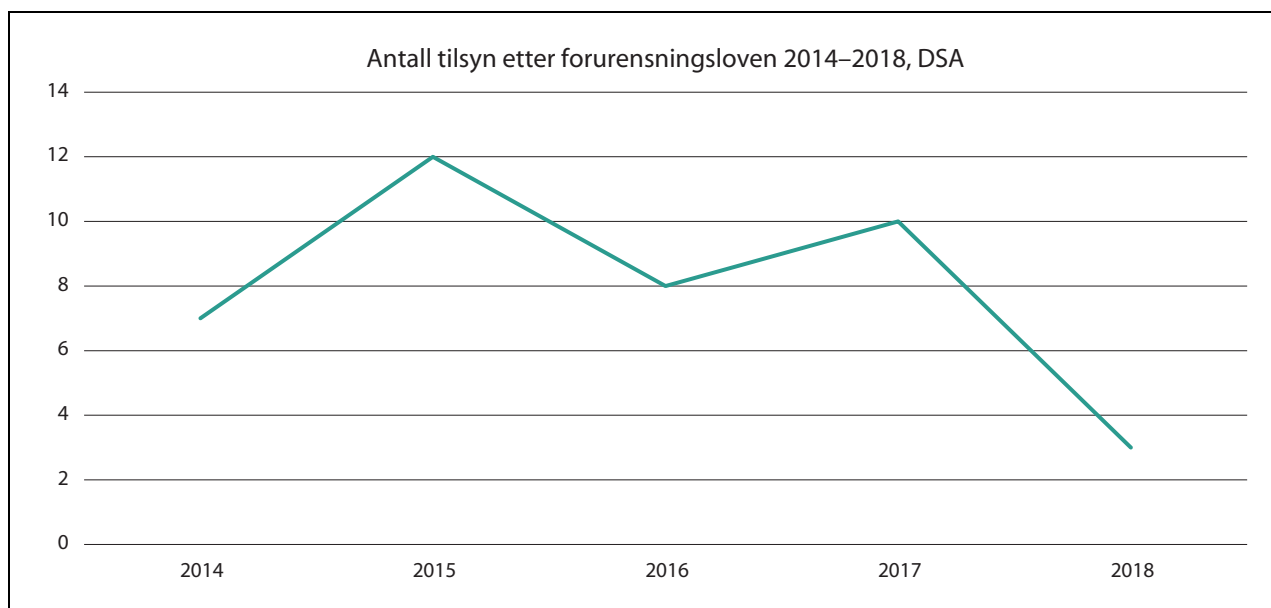
Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet fører tilsyn etter forurensningsloven med en rekke forskjellige virksomheter, herunder helsesektoren, avfallsdeponier, industri, IFE og petroleum/offshore.

Særlig alvorlig er det dersom virksomheten tidligere har fått påpekt vesentlige mangler ved internkontrollsystemet, og ikke rettet opp disse.

I 2018 deltok Direktorat for strålevern og atomsikkerhet i tillegg på ni tilsyn som ledd i felles tilsynsaksjon. DSA ledet fem av disse.

Gjennomføring av tilsyn

Tilsyn planlegges og gjennomføres med tanke på at det skal fokuseres på de virksomhetene, fagtema og bransjer hvor det er størst sannsynlighet for brudd på regelverk og der konsekvensen ved brudd er mest alvorlig (risikobasert tilsyn). Samtidig er det viktig også å gjennomføre tilsyn ved



Figur 5.6 Samlet antall tilsyn etter forurensningsloven gjennomført av Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet.

akutte hendelser, bekymringsmeldinger og tips utenfra, og ved særlige kunnskapsbehov og så videre. Myndighetene tar imot tips elektronisk fra personer, virksomheter og organisasjoner og vurderer særskilt oppfølging av disse.

Miljøforvaltningen har en tilsynsstrategi som beskriver hva det skal legges vekt på i utøvelsen av tilsynet og som sikrer at like saker skal behandles likt. Risikobasert tilsyn, rask og streng reaksjon på alvorlige brudd, økt effekt av tilsyn ved dialog og samarbeid, er prioriterte områder. Det utarbeides en treårig tilsynsplan som oppdateres årlig på bakgrunn av tilgjengelig kunnskap om miljøtilstanden, erfaringer fra tidligere tilsyn og gjennom samarbeid med andre etater.

Gjennom tilsyn med disse virksomhetene utvikles også kompetansen og fagkunnskapen hos tilsynsmyndighetene og gir et bedre grunnlag for kravstilling og oppfølging av krav.

Tilsyn kan gjennomføres som grundige revisjoner over flere dager med omfattende tilsyn med store deler av en virksomhets aktivitet, eller som kortere inspeksjoner på maksimalt to dager som er mer spisset mot avgrensede tema. Dette gir både grundig gjennomgang av virksomhetenes systemer i arbeidet med å overholde miljøkrav, og godt innblikk i utfordringer i daglig drift i virksomhetene.

En stor andel av tilsynet blir gjennomført som aksjonsbasert tilsyn. En tilsynsaksjon er omfattende tilsyn rettet mot en bransje eller avgrensede temaer rettet mot mange forskjellige bran-

sjer, gjerne i en tidsbegrenset periode. Det er gjennomført mange tilsynsaksjoner rettet mot ulike bransjer som leketøy, elektronikk, kjemikalier, tekstil, fiskeoppdrett, tanklagring, farlig avfallsbehandling, næringsmiddelindustri, depotier og aluminiumsverk. Mange av aksjonene gjentas for å kontrollere etterlevelsen av regelverk og vurdere utvikling over tid. Aksjonsformen gir god oversikt over bransjenes miljøutfordringer, bidrar til likebehandling av aktørene, bevissthet i bransjen og til en effektiv bruk av tilsynsressursene.

For å nå et stort antall virksomheter med bruk av lite ressurser benyttes i blant tilsyn i form av «brevkontroll». Virksomheten mottar da brev eller elektroniske skjema som skal fylles ut og returneres miljømyndighetene. Brevkontrollen kan for eksempel fremskaffe informasjon om praksis, hvilke stoffer som er i bruk i et område eller en bransje, til å finne potensielle kilder til utslipp eller farlige kjemikalier i produkter og på en måte som er forståelig for virksomhetene. Dette ble eksempelvis brukt overfor virksomheter med utslipp til Alna- og Akerselva for å finne kilder til miljøgifter i elva eller i sjøen utenfor. Brevkontroller kan også benyttes for å informere om regelverk. De fleste virksomhetene som blir involvert svarer på brevkontrollene, og stikkprøver viser at virksomhetene i all hovedsak svarer ærlig på slike kontroller.

I tilfelle hvor tilsynsmyndighetene gis uriktig informasjon i forbindelse med egenrapporterin-

Boks 5.3 Tilsynsstrategi

Miljødirektoratets tilsynsstrategi beskriver hva miljømyndighetene skal legge vekt på i utøvelsen av tilsynet og skal bidra til at like saker behandles likt. Tilsyn skal bidra til etterlevelse av miljøregelverket. Erfaringer fra tilsyn skal bidra til å utvikle treffsikre krav og regelverk.

Risikobasert tilsyn

Tilsynet konsentreres om områder der påvirkning av miljøet er størst eller der det er stor risiko for brudd på miljøregelverket.

Skal legge vekt på å:

- utvikle og variere arbeidsmåter for å sikre effektiv utnyttelse av tilsynsressurser
- gjennomføre uanmeldte tilsyn
- etterprøve opplysninger gjennom dokumentgjennomgang, prøvetaking og intervjuer
- vurdere tips og henvendelser om mulige brudd på miljøregelverket
- analysere tilsynsresultater for å bidra til treffsikkerhet i tilsynet

Rask og streng reaksjon ved alvorlige brudd

Miljømyndighetene bruker egnede virkemidler for å sikre etterlevelse og forebygge brudd på regelverket. Oppfølging av tilsyn hvor det avdekkes alvorlige brudd prioriteres høyt og følges alltid opp.

Skal legge vekt på å:

- sikre tydelig veiledning for hva som er alvorlige brudd

- gjennomføre oppfølgende tilsyn for å sjekke at alvorlige brudd er rettet opp
- bruke hele spekteret av virkemidler for å bidra til at regelverket følges
- vurdere anmeldelse ved alle tilsyn der alvorlige brudd på regelverket avdekkes

Økt effekt av tilsyn ved dialog og samarbeid

Miljømyndighetene samarbeider med andre tilsynsetater for å få bedre effekt av egne tilsynsressurser. Dialog med bransjeforeningene og informasjon om tilsyn og resultater fører til bedre etterlevelse og at flere enn de kontrollerte etterlever miljøkrav.

Skal legge vekt på å:

- vurdere samordnet tilsyn med andre tilsynsetater
- formidle tydelige forventninger til bransjene om etterlevelse av regelverket
- oppfølging av tilsynsresultater
- dialog med virksomheter og bransjeorganisasjoner

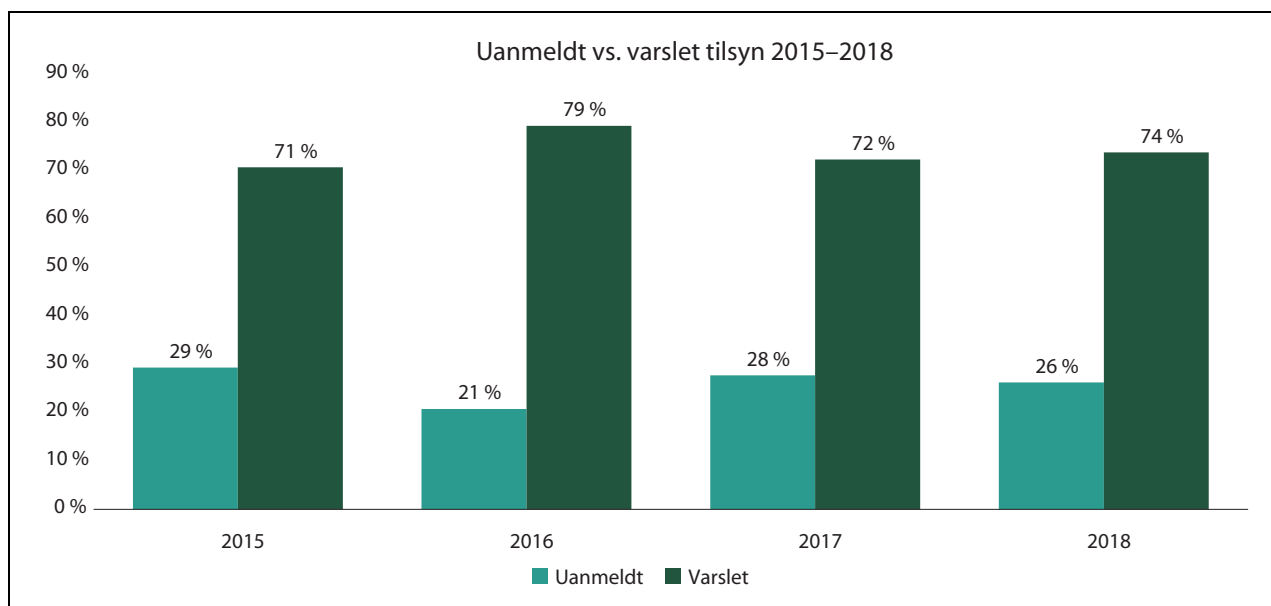
Enhetlig praksis

Miljømyndighetene skal være tydelige i tilsynsrollen, legge vekt på god kommunikasjon og skal styrke kompetansen i fylkene og nasjonalt for å bidra til enhetlig praksis.

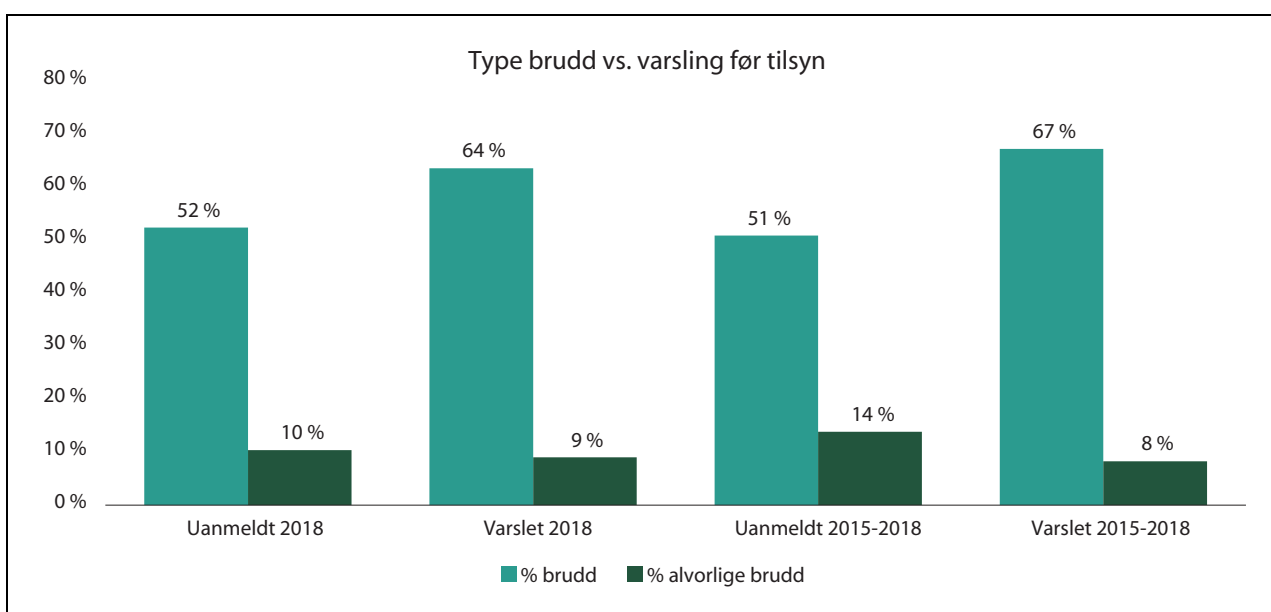
gen (og i forbindelse med søknader eller lignende) kan det være brudd på straffeloven § 221 bokstav d om uriktig forklaring til offentlig myndighet «når forklaringen er bestemt til å avgi bevis». Bevisst feilrapportering overfor tilsynsmyndighetene i forbindelse med rapporteringer og søknader er alvorlig, fordi det undergraver tilsynsmyndighetenes arbeid, og kan forhindre dem fra å iverksette relevante tiltak. Slike forhold bør derfor møtes med en streng reaksjon, og som hovedregel bør bevisst feilinformasjon anmeldes. I en høyesterettsdom fra 2015 (Rt. 2015 s. 44) ble produksjonssjefen i en akvakulturbedrift idømt fengselsstraff for uriktig forklaring etter straffeloven (§ 166 i den gamle straffeloven), for å ha oppgitt bevisst uriktig informasjon om telling av lak-

selus. Ved flere anledninger rapporterte hun at det var foretatt telling av lus på fisken til tross for at hun forstod at det ikke var foretatt slik telling. Det fremgår av dommen at Høyesterett så alvorlig på denne feilrapporteringen i seg selv, uavhengig av det faktiske antall lakselus man ville ha kommet til hvis det faktisk hadde vært telt.

Miljømyndighetene gjennomfører både uanmeldte tilsyn og varslede tilsyn. I mange tilfeller er det nødvendig å varsle før tilsynet for å sikre at det er drift og at myndighetene treffer rette personer hos virksomheten. I andre tilfeller kan det være en fordel å komme uanmeldt for å sjekke status og kunne avdekke ulovlige forhold. Miljødirektoratets erfaring er at det som regel ikke er signifikant forskjell i etterlevelse av regler om til-



Figur 5.7 Prosentvis fordeling av uanmeldte og varslede tilsyn, Miljødirektoratet og fylkesmannen.



Figur 5.8 Prosentvis fordeling av uanmeldte og varslede tilsyn med type brudd, Miljødirektoratet og fylkesmannen.

synet er varslet på forhånd eller ikke. Miljødirektoratets vurdering er at virksomhetene i liten grad vil kunne skjule eller endre systemer og prosesser som har betydning for hva som avdekkes under tilsynet. Basert på disse erfaringene, har varslede tilsyn vært den dominerende form og utgjort mellom 70–80 % av alle tilsyn. Andelen uanmeldte tilsyn fra Miljødirektoratet har vært høyere enn fra fylkesmennene. I 2018 var andelen uanmeldte tilsyn 27 % totalt, mens 47 % av Miljødirektoratets tilsyn var uanmeldte. I perioden 2015–2018 ble det

generelt avdekket prosentvis flere brudd på tilsyn som var varslet på forhånd enn ved uanmeldte tilsyn. Det ble samtidig avdekket betydelig flere alvorlige avvik ved uanmeldte tilsyn i årene 2016 og 2017, mens det ikke er tilsvarende avvik i årene 2015 og 2018. Foreløpige tall fra 2019 viser et større antall alvorlige avvik på varslede kontroller.

I innspill til departementet poengterer ØKO-KRIM at flere straffesaker viser at virksomheter ved varslede tilsyn rydder og driver virksomheten på en måte som ikke er representativ, og at det

derfor er viktig at myndighetene i sin tilsynsstrategi innretter tilsyn slik at det er mulig å avdekke overtredelser også hos aktører som ikke har til hensikt å etterleve regelverket. ØKOKRIM har erfaringer med dokumentasjon som er uriktig og/eller produsert i ettertid og kun har til hensikt å dokumentere etterlevelse.

Miljødirektoratet informerer jevnlig om tilsynsresultater gjennom oppsummeringer og nyhetsmeldinger.

Ytterligere digitalisering av tilsynsprosessen vil bidra til bedre kvalitet ved å automatisere mange manuelle operasjoner og registrering av data. Direkte tilgang til data vil gi flere analysemuligheter og legge til rette for bedre deling av tilsynsresultater og data med andre tilsynsmyndigheter og nasjonale og europeiske databaser.

Bruk av ny teknologi og fjernmåling er et viktig område for miljøforvaltningen. Sjøfartsdirektoratet tester blant annet ut bruk av droner med måleinstrument for svovel for å avdekke brudd på krav til svovelinnehold i drivstoff på skip. Bruk av droner gir tilgang til mer data og bedre analysemuligheter, for eksempel mulighet til å få til 3-D modeller for å beregne fyllingsgrad og avrenning fra deponier. Bruk av satellittdata testes også i tilsynsarbeidet. Bruksområder og fordeler med satellittdata er de samme som for droner, forutsatt at kvaliteten på satellittdata er god nok, men bruk av satellittdata kan føre til større effektivisering.

Hovedprinsippet i forurensningsloven er at «forurenser betaler». Det innebærer at tilsyn er gebyrfinansiert. Gebyrbruken er regulert i forurensningsforskriften. Gebyret fastsettes på bakgrunn av forventet ressursbruk, uavhengig av størrelse på virksomheten. Kjemikalietilsyn finansieres gjennom gebyr som virksomhetene betaler ved deklarerer av kjemikalier til produktregisteret. Tilsyn med produkter finansieres over statsbudsjettet.

Ressursbehov i tilsynsarbeidet

Miljødirektoratet og fylkesmennene har i dag totalt ca. 64 årsverk til å kontrollere etterlevelsen av miljøregelverket. Miljødirektoratet har 34 årsverk og de ti fylkesmennene har totalt ca. 30 årsverk til tilsynsarbeid. Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet har anslagsvis to årsverk knyttet til tilsyn etter forurensningsloven. Kommunenes tilsynsressurser varierer på bakgrunn av kommunenes størrelse og økonomi. Statistikken ovenfor omfatter Miljødirektoratets og fylkesmennenes tilsynsvirksomhet, men ikke tilsyn

utført av kommunene eller Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet.

Fylkesmennene har ansvar for å følge opp over 30 ulike næringslivsbransjer og svært mange virksomheter som er ulike både i størrelse og hvilken miljørisiko de representerer. I tillegg fører fylkesmannen tilsyn med kommuner og veileder disse.

Miljødirektoratet fører tilsyn med mange ulike bransjer og fagområder som produsenter og importører av produkter og kjemikalier, CITES, regulerte arter, større industrivirksomheter, tankanlegg, behandlingsanlegg for farlig avfall, import og eksport av avfall, klimagasser, klimakvoteutslipp og petroleumsindustrien. Miljødirektoratet gir føringer og følger fylkesmennene tett opp for å bidra til at de har et risikobasert tilsyn med tilstrekkelig omfang og har god kompetanse til å utøve tilsyn på de ulike fagområdene.

Det er økte krav om å føre tilsyn på det europeiske regelverket vi innfører i Norge gjennom EØS-avtalen, krav om minimumsfrekvens på industritilsyn (IED), behov for å sikre utvikling av tilsynsarbeidet, tilpasse arbeidet til utfordringer knyttet til samfunnsutviklingen og arbeid for å ta i bruk ny teknologi.

Økt fokus og forventninger til Miljødirektoratets tilsynsarbeid og dagens ressursituasjon gjør det krevende å sikre et risikobasert tilsyn med tilfredsstillende omfang på alle de relevante fagområdene. Flere tilsynsressurser vil gi mer tilsyn på fagområdene og bidra til å avdekke og følge opp miljøkriminalitet i større grad, blant annet på netthandel av kjemikalier og produkter og avfallsområdet. Satsing på digitalisering og bruk av ny teknologi i tilsynsarbeid vil også bidra til mer effektiv avdekking og oppfølging av miljøkriminalitet.

I lys av regionreformen med færre fylkesmannsembeter er det behov for å styrke kompetansen og omfang på tilsynet for å sikre relevante og risikobaserte tilsyn, like konkurransemessige vilkår for virksomhetene i fylkene og å bidra til bedre oppfølging av næringslivet og etterlevelse av miljøregelverket.

Samarbeid med andre myndigheter

Tilsynsetatene i Norge (HMS-etatene) samarbeider om tilsynsaktivitetene. Det er utarbeidet et solid rammeverk med prosedyrer, kvalitetsdokumenter, veiledninger og retningslinjer. St.meld. nr. 17 (2002–2003) om statlige tilsyn fremhever viktigheten av samordning og koordinering av tilsynsmyndighetenes aktiviteter. Formålet med samarbeidet mellom tilsynsmyndighetene er at

arbeidslivet blir behandlet på en enhetlig måte, og at virksomhetene møter et samordnet tilsyn fra myndighetenes side. Videre skal samarbeidet bidra til at myndighetene framstår med en felles statlig tilsynsprofil og retningslinjer for tilsyn. Miljømyndighetene benytter retningslinjene som grunnlag for hvordan tilsyn skal gjennomføres. Miljødirektoratet er pådriver for utviklingen av dette samarbeidet, særlig med tanke på mulighetene for digitalisering og deling av relevante data mellom myndighetene.

Miljømyndighetene samarbeider godt med politiet og Tolletaten, og samarbeidet legger til rette for deling av data, felles aksjoner, oppfølging av bestemte virksomheter, og for å stanse produkter, arter, avfall som er på vei inn til eller ut fra Norge. Miljødirektoratet bidrar med opplæring på tollskolen og har utarbeidet veiledninger slik at Tolletaten kan gjennomføre grensekontroll med miljøregelverket. Samarbeidet med disse etatene bør likevel styrkes, og det er behov for økt kompetanse i politi og Tolletaten til bekjempelse av slik kriminalitet. Samarbeidet er i dag primært manuelt, og det knytter seg i stor grad til enkeltsaker eller felles aksjoner. Bedre digital informasjonsdeling vil kunne gi et mer effektivt løpende samarbeid.

Petroleumstilsynet og Miljøforvaltningen samarbeider i oppfølging av olje- og gassnæringen med blant annet felles tilsynsaksjoner. Miljømyndighetene samarbeider med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) med tilsyn av produkter, i storulykkearbeidet og felles tilsynsaksjoner. Sammen planlegges felles tilsynsaksjon i 2020 med branner i avfallsanlegg som tema.

Det siste året er det utviklet et samarbeid mellom Miljødirektoratet og Forbrukertilsynet på produktområdet. Utveksling av tilsynsresultater, og koordinering av virkemiddelbruk i enkelte saker er to samarbeidsområder for de to etatene. Miljødirektoratet har også videreutviklet samarbeid med Mattilsynet i forbindelse med tilsyn med regulerte arter.

Sjøfartsdirektoratet, Kystverket og miljøforvaltningen har etablert et godt samarbeid for å avdekke og følge opp ulovlig eksport av utrangerte skip og annen forurensning til havs.

Internasjonalt samarbeid mellom tilsynsmyndigheter

Internasjonalt arbeid er nyttig for deling av kompetanse og erfaringer, utvikling av felles verktøy og gjennomføre felles prosjekter og tilsynsaksjoner. Miljøforvaltningen deltar i IMPEL-nettverket (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law),

FORUM (europeisk nettverk av tilsynsmyndigheter for kjemikalietsyn i regi av Det europeiske kjemikalibyrået), og ADCO («Administrative Cooperation» mellom tilsynsmyndighetene i Europa på vareområdet, i regi av Europakommisjonen). Deltakelse i disse foraene gir mulighet til å påvirke både regelverksutformingen og prioriteringer i EU.

Norske miljømyndigheter arbeider for et tettere samarbeid mellom nordiske kollegaer på produktområdet for å håndtere en stadig mer globalisert handel, utveksle tilsynsplaner og informasjon om virksomheter som opererer på tvers av det nordiske markedet. Miljødirektoratet er en pådriver for bedre strukturering og bruk av nasjonale og nordiske tilsynserfaringer for å effektivisere samarbeidet ytterligere.

Norge har også gjennom mange år hatt en ledende rolle i IMOs miljøarbeid. Her arbeides det kontinuerlig for å begrense forurensning og andre mulige skadevirkninger fra skipsfarten gjennom videreutvikling av internasjonalt regelverk. Aktuelt nå er blant annet arbeidet mot marin forsøpling og spredning av mikroplast fra skip, som er prioritert både nasjonalt og internasjonalt. Handlingsplanen mot marin forsøpling under IMO omfatter flere tiltak for å styrke overholdelsen av MARPOL-konvensjonen Vedlegg V om avfall fra skip.

Norge har også deltatt i INTERPOL sin aksjon «30 days at sea» med fokus på håndheving av miljøkriminalitet. 58 land var med i aksjonen hvor over 500 overtredelser av miljømessig sikkerhet ble oppdaget, blant annet ulovlige utslipp av olje og avfall fra skip, ulovlig skipsopphugging, ulovlige utslipp til luft fra skip og ulovlig forurensning i vassdrag og elver med utløp til sjø.

Myndighetene, herunder Kystverket, Sjøfartsdirektoratet og ØKOKRIM, deltar i North Sea Network of investigators and prosecutors som ligger under OSPAR, og møtes årlig for å utveksle erfaringer. I tillegg arrangeres det jevnlig seminarer om håndheving av miljøkriminalitet til sjøs.

Samlede vurderinger av tilsyn

Miljødirektoratets erfaring er at ved nytt tilsyn hos samme virksomhet er brudd fra forrige tilsyn i hovedsak rettet opp. I enkelte bransjer er det imidlertid nødvendig med en vedvarende kontrollinnsats for å få til bedre etterlevelse av miljøregelverket. Dette gjelder i hovedsak mindre virksomheter, som en del mindre tankanlegg, og mindre importører av produkter og kjemikalier hvor det er mindre kontakt mellom forurensningsmyndigheter.

digheten og virksomheten som følge av at virksomheten ikke krever tillatelse etter forurensningsloven. Det gjelder også deler av avfallsbransjen. I bransjer hvor man gjennomgående erfarer at etterfølgelsen av regelverket er utilfredsstillende tilsier det sterkere virkemiddelbruk, enten i form av styrket tilsyn og/eller i form av økt bruk av anmeldelser.

Tilsyn utført av Miljødirektoratet og fylkesmannen viser liten endring i antall brudd og en viss økning i antall alvorlige brudd på regelverket de siste årene. I et lengre tidsperspektiv vurderer Miljødirektoratet at de alvorlige bruddene generelt har blitt mindre omfattende og alvorlige enn tidligere, og slik sett har det vært en positiv utvikling. Dette gjelder blant annet for behandlingsanlegg for farlig avfall, som er fulgt tett opp med hyppige tilsynsaksjoner de siste årene. Det er likevel noe økning i andelen alvorlige brudd i 2017 og 2018, og miljømyndighetene vurderer at utviklingen ikke er god nok. Regjeringen vil vurdere både behovet for økt innsats og innretningen på tilsynspraksis på områdene forurensning, avfall og produktkontroll.

Regjeringen vil

- Vurdere både behovet for økt innsats og innretning på tilsynspraksis på områdene forurensning, avfall og produktkontroll.

5.4 Ulovlig forurensning fra petroleumsvirksomheten til havs

Om miljøkriminaliteten

Forurensningslovens anvendelse for petroleumsvirksomheten til havs følger av lovens § 4. Miljødirektoratet regulerer og følger opp petroleumsvirksomheten gjennom tillatelser, krav til beredskap mot akutt forurensning og HMS-forskriftene for petroleumsvirksomheten.

Petroleumsvirksomheten medfører også avfall og utslipp av radioaktive stoffer som kan bidra til økning av strålingen som mennesker og miljø utsettes for. Direktoratet for strålevern og atom-sikkerhet har ansvar for tillatelser og tilsyn hva gjelder radioaktive stoffer. Slike tillatelser kommer i tillegg til tillatelser til annen forurensning fra Miljødirektoratet.

Forurensningsloven inndeler beredskapen mot akutt forurensning i privat, kommunal og statlig beredskap. Forurensningslovens grunnleggende prinsipp er at den som driver virksomhet som kan medføre akutt forurensning skal sørge

for en nødvendig beredskap for å hindre, oppdage, stanse, fjerne og begrense effektene av forurensningen. Kommunen har subsidier til taksplikt. Staten fører tilsyn med private og kommunale aksjoner mot akutt forurensning, og kan overta aksjonsledelsen dersom situasjonen ikke blir tilstrekkelig ivarettatt av ansvarlig forurenser eller kommune.

Kystverket ivaretar statens beredskap mot akutt forurensning og har myndighet etter forurensningsloven til å følge opp hendelser med akutt forurensning fra petroleumsvirksomheten, med unntak av akutt radioaktiv forurensning. Slike hendelser kan følges opp med særskilt pålegg til operatørene eller ved å ta over ledelsen av aksjoner mot akutt forurensning, helt eller delvis. Kystverket fører tilsyn for å sikre at den ansvarlige iverksetter tilstrekkelige tiltak for å fjerne og begrense virkningen av forurensningen og vurdere behov for pålegg eller statlig overtakelse av en aksjon. Miljødirektoratet vil under slike hendelser parallelt følge opp kravene som er gitt i tillatelser og forskrifter.

Petroleumstilsynet er sikkerhetsmyndighet for virksomheten til havs og nærmere angitte landanlegg. Det innebærer at Petroleumstilsynet følger opp de sider av virksomheten som er knyttet til å hindre og stanse ulykker, herunder akutt forurensning.

Miljødirektoratet og Petroleumstilsynet forvalter HMS-forskriftene²³ for petroleumsvirksomheten på sine respektive områder; Miljødirektoratet etter forurensningsloven og produktkontrollloven, Petroleumstilsynet etter petroleumsløven (sikkerhet) og arbeidsmiljøloven. Fra 01.01.2017 ble HMS forskriftene i petroleumsvirksomheten gjort gjeldende for radioaktiv forurensning og radioaktivt avfall, med Direktorat for strålevern og atom-sikkerhet som ansvarlig forurensningsmyndighet. For petroleumsvirksomhet til havs og for enkelte landanlegg, gjelder kravene til styring av virksomheten i HMS-forskriftene i stedet for internkontrollforskriften.

Ulovlig forurensning kan være knyttet til brudd på regelverk, brudd på tillatelser eller hendelser med akutt forurensning. Årsak til regelverksbrudd kan være manglende styring med virksomheten og for dårlig oppfølging av kravene.

Manglende kjennskap til regelverket hos enkelte aktører, krav til effektivisering, økt lønn-

²³ Forskrift 12. februar 2010 med endringer om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften), sist endret 26. april 2019.

somhet og kostnadskutt kan føre til økt risiko for regelbrudd.

De fleste regelverksbruddene knyttet til drift gjelder overskridelser av gitte grenseverdier, særlig i forbindelse med utslipp av oljeholdig vann. Overskridelsene skyldes i hovedsak utfordringer med drift av vannrenseanlegg. Det forekommer også utslipp av produsert vann over grensen i utslippstillatelse.

Det forekommer også ulovlig bruk og utslipp av kjemikalier, enten ved overskridelser av grenseverdier eller bruk og utslipp av kjemikalier det ikke er gitt tillatelse til. For eksempel rapporterte en operatør i 2018 om utslipp av 7 tonn miljøfarlige kjemikalier, der tillatelsen kun omfattet 290 kg.

Noen operatører har gjentagende avvik. Det viser at enkelte operatører ikke har gode nok systemer for oppfølging og retting av avvik, og/eller at de ikke forholder seg til krav.

Hendelser med kjemikalieutslipp utgjør 80 % av alle hendelser med akutte utslipp fra petroleumsvirksomhet på norsk sokkel (Petroleumstilsynet, 2019). Om lag en fjerdedel av disse har en utslippsmengde som er større enn en kubikkmeter, og det har vært en negativ utvikling i perioden 2001–2017. Antall hendelser med akutte utslipp av olje har gått ned i perioden 2001–2017 (Petroleumstilsynet, 2019), og det er få hendelser med utslippsmengde større enn 1 tonn.

Ulykkesforebygging og kontinuerlig oppmerksomhet om usikkerhet i petroleumsvirksomhet, skipsfart og aktiviteter med potensial for akutt forurensning er viktig for å forhindre ulykker. Den ulovlige forurensningen er i de fleste tilfellene mindre alvorlige hendelser med begrenset påvirkning på miljøet, men det forekommer også alvorlige hendelser.

Konsekvensene av akutt forurensning for ytre miljø vil blant annet avhenge av type utslipp, størrelsen på utslippet, hvor og når det skjer, hvordan forurensningen sprer seg og hvilke arter og naturtyper som finnes i de områdene som forurenses. Hva den faktiske effekten av en forurensningsulykke blir avhenger også av hvor sårbare påvirkede arter og naturtyper er for den aktuelle forurensningen samt tilstanden for disse og deres viktighet i økosystemet. Petroleumsakтивiteten har tidligere vært drevet langt til havs. Aktivitet foregår nå lenger mot nord, i mer kystnære områder, og i områder med sårbare miljøressurser, noe som innebærer at påvirkning på miljø også vil kunne bli større.

Boks 5.4 De største akutteutslippene på norsk sokkel

Det største utilsiktede utslippet av olje på norsk sokkel etter Ekofisk Bravo i 1977, skjedde i 2007, da et slangebrudd på Statfjord A medførte utslipp av 3696 tonn olje til sjø. Det nest største utslippet av olje i nyere tid skjedde på Draugen i 2003, da sprekk i et rør medførte utslipp av 630 tonn olje. Utover disse to utslippene har hendelser med akutte oljeutslipp på havbunnen stått for de største oljeutslippene som har forekommet i perioden 2001–2018. Årsaken er økt bruk av undervannsteknologi og et stort antall havbunnsinnretninger på sokkelen. Slike hendelser tar tid å oppdage, og de oppdages vanligvis ved visuell observasjon på havoverflaten.¹ Dette gjør at selv mindre utslipp kan gi betydelige utslippsmengder over tid. Bedre teknologi for deteksjon av hendelser vil kunne bøte på dette.

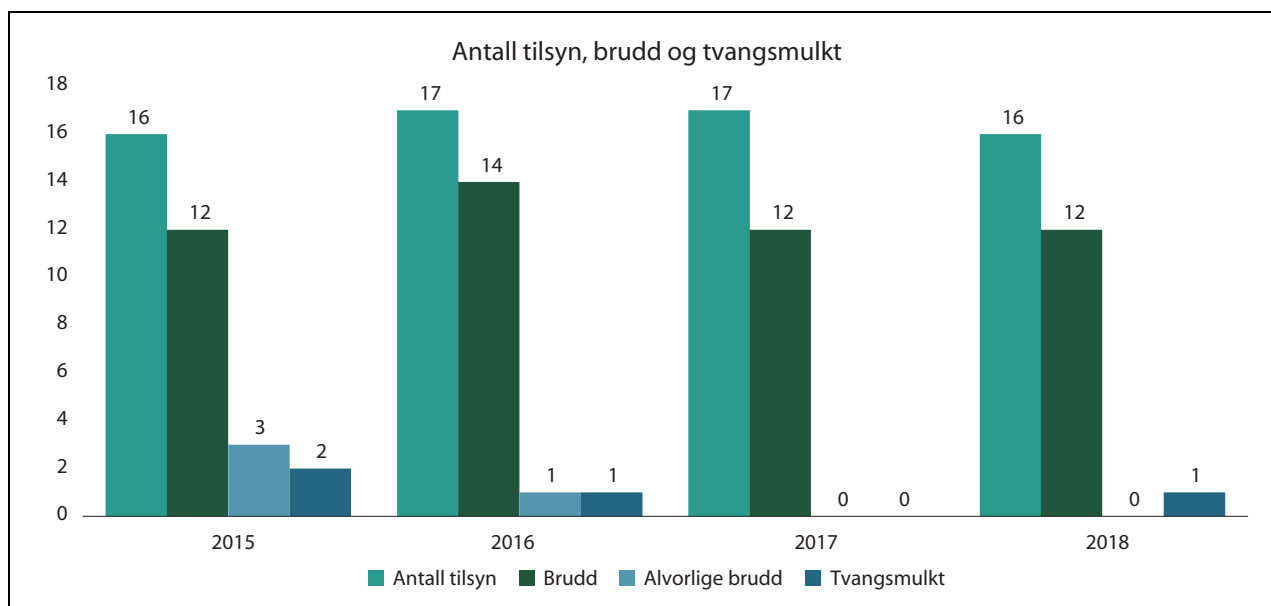
¹ Petroleumstilsynet (2019). Utviklingstrekk 2018 Norsk sokkel – Risikonivå i norsk petroleumsvirksomhet.

Aktivitet for å forebygge og avdekke ulovlig forurensning fra petroleumsvirksomhet til havs

Det er jevnlig samarbeid og kontaktmøter og mellom Miljødirektoratet og Petroleumstilsynet. I 2017 ble det gjennomført felles tilsyn for å følge opp operatørenes oppfølging av krav om lekkasje-deteksjon fra undervannsinstallasjoner. Dette ble gjort på bakgrunn av det økende antallet hendelser med oljeutslipp på havbunnen. Miljødirektoratet gjennomfører årlig ca. 15 omfattende systemrevisjoner med virksomheten. Av 66 gjennomførte tilsyn de siste fire årene, hadde 54 anlegg ett eller flere avvik. Flest avvik er knyttet til virksomhetenes styringssystem, utslipp til vann, håndtering av farlig avfall og bruk av kjemikalier.

7 % av bruddene er kategorisert som alvorlige brudd på regelverket. Med alvorlig brudd menes for eksempel brudd som har medført alvorlig forurensning, har skjedd gjentatte ganger eller over lang tid eller skyldes manglende styring med og oppfølging av virksomheten.

Et annet viktig tiltak for å forebygge miljøkriminalitet er tett oppfølging og god dialog med operatørene. I tillegg er oppfølgingen av den årlige rapporteringen fra operatørene viktig.



Figur 5.9 Resultater fra Miljødirektoratets tilsyn med petroleumsvirksomheten til havs.

Reaksjoner på regelbrudd

De siste 15 årene er ti saker knyttet til petroleumsvirksomheten til havs anmeldt til politiet av Miljødirektoratet. Dette har vært saker som gjelder ulovlig bruk og utslipp av kjemikalier, brønnlekkasjer, overskridelse av grenseverdier for utslipp til sjø og luft, ulovlig avfallshåndtering og brudd på krav til beredskap mot akutt forurensning. Fire av disse sakene har resultert i foretaksstraff med forelegg på hhv. 1, 2, 7 og 10 millioner kroner.

Som en følge av myndighetsfordelingen mellom Miljødirektoratet og Petroleumstilsynet, jf. forurensningsloven § 4, anmelder i utgangspunktet ikke Miljødirektoratet akutte utslipp av olje fra petroleumsvirksomheten til havs. Det er Petroleumstilsynet som følger opp de bakenforliggende årsakene til slike hendelser.

Regjeringen vil

- Legge til rette for styrket samarbeid mellom Miljødirektoratet, Petroleumstilsynet, Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet og Kystverket for å minimere ulovlig forurensning fra petroleumsvirksomhet til havs, redusere konsekvensene av slike utslipp og sikre effektiv håndheving av regelverket.

5.5 Ulovlig forurensning fra skip

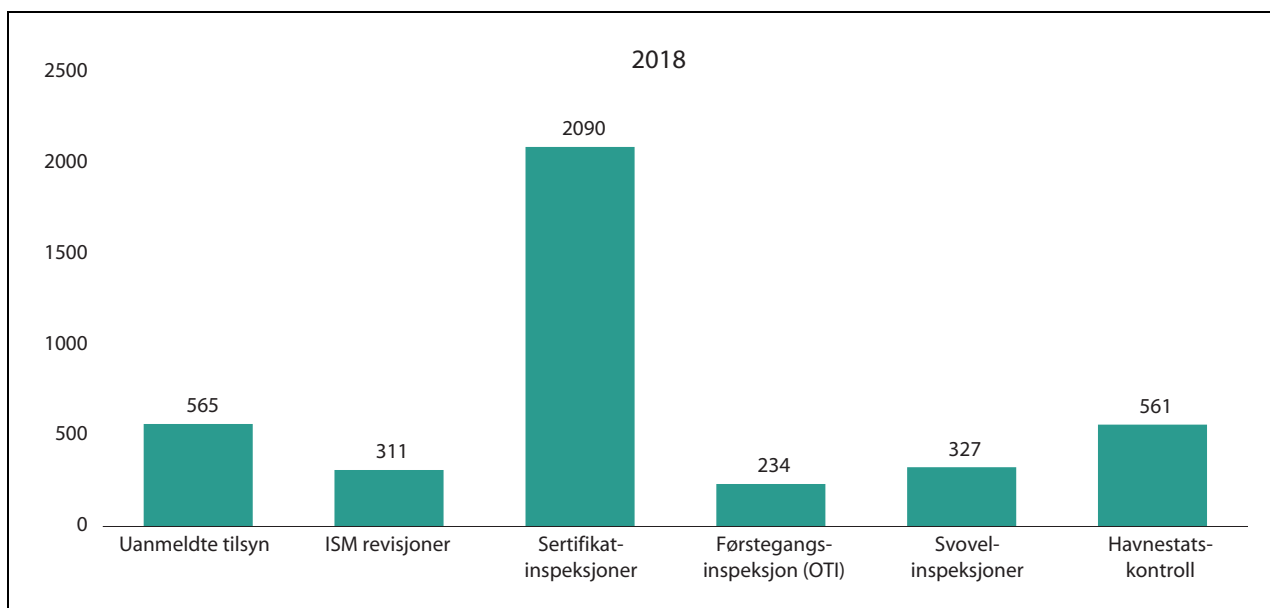
Om miljøkriminaliteten

Hovedtrekkene i regelverket er omtalt i kapittel 5.2. De mest potensielt miljøskadelige utslippene fra skip til sjø kommer fra olje eller oljeholdig vann, bunnstoff, ballastvann, utslipp fra skipstanker, for eksempel ved transport av kjemikalier og vask av tanker, samt utslipp av kloakk og marint avfall.

Hovedregelen er at ethvert utslipp av olje eller oljeholdige blandinger fra skip er forbudt. Utslipp som likevel skjer skyldes for en stor del driftsmessige operasjoner som rensing av tanker og utslipp av lensevann. Utslippene kan få store konsekvenser for marint liv, enten ved fysisk forurensning eller ved forgiftning fra kjemiske stoffer.

Bunnstoff benyttes på bunnen av skip for å hindre begroing. Disse stoffene lekker langsomt ut i sjø og dreper marint liv som er festet til skroget. De mest effektive bunnstoffene inneholder organiske tinnforbindelser (TBT). Disse er skadelige for marint miljø og går muligens inn i næringskjeden. EU-forordning 782/2003 om forbud mot organiske tinnforbindelser på skip er gjennomført som forskrift gjennom skipssikkerhetsloven og miljøsikkerhetsforskriften.

Skipsfart genererer også utslipp til luft. Brudd på grenseverdiene som er fastsatt for utslipp av blant annet svoveloksider (SO_x), nitrogenoksider (NO_x), flyktige organiske forbindelser (VOC) samt partikler og svevestøv (PM) vil være miljøkriminalitet.



Figur 5.10 Tilsyn utført av Sjøfartsdirektoratet i 2018.

Ballastvann fra skip er en av de viktigste faktorene for forflytting av fremmede marine organismer rundt om i verden. Den internasjonale ballastvannkonvensjonen trådte i kraft i 2017 og er gjennomført i norsk rett. Konvensjonen stiller krav om at alle skip skal rense ballastvannet før det skiftes ut. Brudd på regelverket kan ha store konsekvenser dersom fremmede organismer etablerer seg i nye miljøer. Det kan ødelegge plante- og dyrelivet lokalt og kan også spre smitte.

Marint avfall er et alvorlig miljøproblem av global karakter. Hvor stor andel av avfallet som tilføres det marine miljø er usikkert, men omfanget

antas å være betydelig. Internasjonale krav til avfallshåndtering fra skip er gjennomført i miljø-sikkerhetsforskriften. I praksis har det vist seg krevende å sanksjonere brudd på reglene da det kan være vanskelig å fastslå hvilke skip avfallet kommer fra og hvor og når avfallet ble sluppet ut. Dersom utslippet har skjedd fra et utenlandsk fartøy, må det i tillegg fastslås om hendelsen skjedde i norsk farvann, eller om avfallet er brakt hit med havstrømmene. En effektiv håndheving av reglene betinger derfor at Sjøfartsdirektoratet har et godt samarbeid med øvrige relevante myndigheter, særlig Kystvakten og Kystverket.

Boks 5.5 Alvorlige regelbrudd

I 1992 strandet malmskipet «Arisan» utenfor Runde. Grunnstøtingen medførte fare for omfattende oljesøl. Ca. 50–100 m³ tungolje lekket ut fra skipet og tilgriset strendene ved Runde og omkringliggende øyer. Det ble foretatt omfattende registrering av død og skadet sjøfugl. Skipets kaptein ble dømt til 30 dagers ubetinget fengsel og bot på 30 000 kroner for brudd på straffebestemmelsene om forurensing i forurensingsloven og brudd på bestemmelser om overlasting gitt i medhold av den dagjeldende sjødyktighetsloven (som i dag er erstattet med skipssikkerhetsloven).

I 2009 grunnstøtte bulkskipet «Full City» utenfor Langesund, som medførte utslipp av ca.

300 tonn bunkersolje, omfattende fugledød og tilsøling av kystlinjen i tre fylker, herunder i 37 vernede områder. Skipets kaptein ble idømt betinget fengsel i seks måneder for å ha brutt sine plikter for å hindre forurensing etter forurensingsloven og sine plikter som skipsfører etter skipssikkerhetsloven.

Et selskap i Singapore vedtok i 2019 en bot på 7 millioner kroner for brudd på forurensingsloven og straffeloven etter at det forsøkte å seile skipet Harrier til ulovlig opphugging.

Ulovlige utslipp av olje kan skyldes manglede vedlikehold på utstyr, som igjen kan ha sin årsak i dårlig økonomi i rederiet. Det kan være økonomisk motivert å kaste avfall fra skipet på sjøen, istedenfor å levere avfallet på land. I tillegg kan plasshen-syn ombord i fartøyet eller avstand til landbaserte anlegg for mottak motivere til utslipp til sjø. Prisfor-skjellen mellom lavsvoveldrivstoff og drivstoff med et høyere svovelinhold kan være betydelig, og rederiene kan dermed urettmessig oppnå en øko-nomisk fordel ved å bruke drivstoff med høyere innhold av svovel enn det som er tillatt.

Ulovlig forurensing fra skip kan være nært for-bundet med annen kriminalitet. For eksempel vil ulovlig skipsgjenvinning resultere i andre regel-brudd på land. Det kan også produseres fiktiv dokumentasjon og uriktige forklaringer til offent-lig myndighet for å dekke over at skipet skal til ulovlig opphugging, som er straffbart etter de alminnelige reglene i straffeloven.

Aktivitet for å forebygge og avdekke ulovlig forurens-ning fra skip

Sjøfartsdirektoratet er tilsynsmyndighet og fører tilsyn med at norske skip, og utenlandske skip i norske farvann, følger reglene fastsatt i skipssik-kerhetsloven, skipsarbeidsloven og deler av sjølo-ven med tilhørende forskrifter. Herunder føres det tilsyn med de reglene som er satt for å verne om miljøet og motvirke miljøkriminalitet, særlig miljøsikkerhetsforskriften og MARPOL. Det gjø-res både tilsyn som er begjært av rederiene og uanmeldte tilsyn. Det gjennomføres også inspek-sjoner som skipet må passere for å få utstedt serti-fikat.

I 2019 har Sjøfartsdirektoratets fokus for gjen-nomføring av uanmeldte tilsyn vært miljø, og dette vil videreføres i 2020. Prioriteringen av skip for uanmeldte tilsyn er risikobasert, der eldre skip med negativ historikk velges ut oftere.

Havnestatskontrolldirektivet pålegger Sjø-fartsdirektoratet å føre kontroll med utenlandske skip i norske farvann.

Sjøfartsdirektoratet er videre til stede på Sval-bard i sommersesongen hvert år og fører tilsyn med skipene som anløper der. Det er stort fokus på miljøregelverket i de polare områdene.

Norge har gjennom mange år hatt en ledende rolle i IMOs miljøarbeid. Her arbeides det konti-nuerlig for å begrense forurensing og andre mulige skadevirkninger fra skipsfarten gjennom videreutvikling av internasjonalt regelverk. Særlig aktuelt er arbeidet mot marin forurensing og mikro-

plast fra skip som er prioritert både nasjonalt og internasjonalt.

Mye miljøkriminalitet fra skip på havet blir likevel ikke avdekket fordi det er vanskelig å være til stede. Sjøfartsdirektoratet har derfor et viktig samarbeid med Kystvakten som har anledning til å kontrollere skip mens de er i drift på havet. Flere alvorlige miløsaker blir avdekket ved hjelp av Kystvaktens patruljer.

Reaksjoner på regelbrudd

Dersom det avdekkes brudd på regelverket, har Sjøfartsdirektoratet anledning til å iverksette en rekke forvaltningstiltak både overfor norske og utenlandske skip. Direktoratet kan blant annet utstede pålegg om korrigerende tiltak eller trekke tilbake relevante sertifikater. Direktoratet kan også forby et skip å forlate havn eller pålegge det å gå til havn, om nødvendig ved bruk av tvang.

Vesentlige overtredelser av rederiets og skips-førers plikter knyttet til miljømessig sikkerhet er straffesanksjonert i skipssikkerhetsloven.

I perioden 2015–2019 er kun et fåtall saker om forurensing fra skip anmeldt til politiet. Majorite-ten av regelverksbruddene sanksjoneres med overtredelsesgebyr, og Sjøfartsdirektoratet har i denne perioden ilagt 74 overtredelsesgebyr for brudd på regelverket. Miløsaker utgjør i under-kant av 15 % av antall ilagte overtredelsesgebyr. Gebyrene er utferdiget for overtredelser av for-skjellig alvorsgrad, og varierer derfor fra 35 000 kroner til 700 000 kroner. Siden adgangen til å gi overtredelsesgebyr ble innført i 2007, har det vært en utvikling med skjerping av gebyrnivået for miljøkriminalitet for å styrke håndhevingen og etterlevelsen av regelverket. De fleste sakene gjel-der utslipp av oljeholdige blandinger til sjø og utslipp av svovelholdig drivstoff.

Regjeringen vil

- Legge til rette for styrket samarbeid mellom Sjøfartsdirektoratet og særlig Kystvakten og Kystverket for å sikre avdekking av ulovlige utslipp og effektiv håndheving av regelverket.

5.6 Ulovlig forurensning fra industri og annen landbasert virksomhet

Om miljøkriminaliteten

Det er redegjort for hovedtrekkene i forurensings-regelverket i kapittel 5.2. Miljøkriminalitet på dette

området vil typisk være brudd på krav i forskrift eller overtredelser av vilkår i tillatelser etter forurensningsloven, som vil innebære ulovlig forurensning eller forurensningsfare. Brudd på krav i forskrift eller vilkår i tillatelser kan også innebære ulovlig avfallshåndtering eller brudd på produkt- og kjemikalierregelverket. Ulovlig forurensning fra industrivirksomheter kommer i tillegg til den lovlige forurensningen. I enkelte tilfeller kan det være alvorlig, siden det vil kunne være forurensning utover det som forurensningsmyndighetene har vurdert at er forsvarlig for resipienten.

Mange av bruddene hos landbaserte industrivirksomheter kan være motivert av at man på en eller annen måte ser seg tjent med å ikke følge opp pålagte prosedyrer eller lignende, for eksempel for å spare penger, tid eller personellressurser, eller øke inntjeningen ved å øke produksjonen ut over tillatelsens grenser. Det kan også ha sammenheng med brudd på internkontrollregelverket i form av for dårlig kunnskap eller oppfølging av regelverket og egen tillatelse, og andre former for mangelfullt system for internkontroll. Det avdekkes manglende risikovurdering av egne aktiviteter, uriktig egenrapportering, manglende dokumentasjon på at virksomheten driver innenfor tillatelsen eller andre krav i regelverket, blant annet at virksomheten har kontroll på egne utslipp, og om det drives forebyggende arbeid mot forurensning.

Avfallshåndtering er et tema på de fleste tilsynene Miljødirektoratet og fylkesmannen gjennomfører. Tilsyn avdekker at en del virksomheter mangler kunnskap om avfallskravene i tillatelsen og regelverket, mangler adekvat kompetanse og ikke har kontroll på håndteringen av farlig avfall. Se forøvrig kapittel 5.7.

Aktivitet for å forebygge og avdekke ulovlig forurensning fra landbasert virksomhet

Det er stor forskjell på landbaserte virksomheter både i forhold til type virksomheter, størrelse, kompetanse og profesjonalitet og hvilken miljørisiko de representerer. Miljømyndighetene har særlig fokus på virksomheter med stor sannsynlighet for brudd og der miljøkonsekvensen ved brudd er størst.

Miljømyndighetene har de siste årene fokusert spesielt på at virksomhetene skal gjennomføre vurderinger på hvilken risiko deres virksomhet utgjør for omgivelsene, og høy risiko følges opp med konkrete tiltak for å redusere denne. Det er i enkelte saker avdekket større mangler og helt manglende risikovurderinger av forhold som påvirker ytre miljø og som kan medføre fare for

forurensning til vann, grunn og luft, og at det ikke er gjennomført noen tiltak for å redusere risikoen.

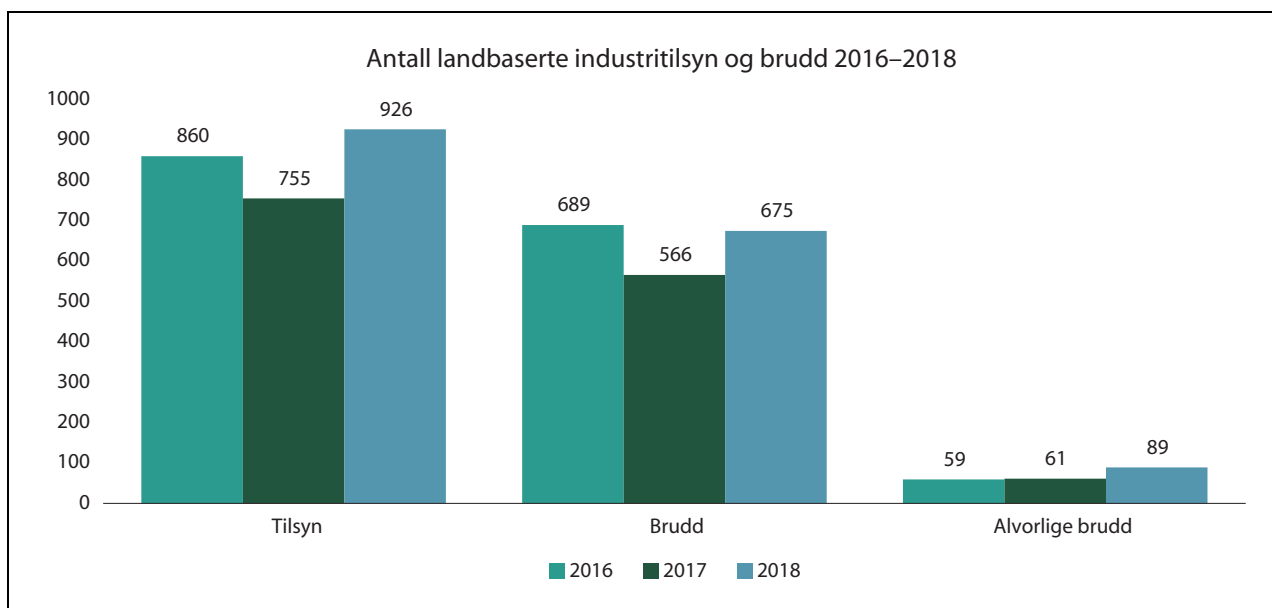
Med alvorlige brudd på regelverket menes tilfeller av utslipp til luft eller vann hvor virksomheten ikke har kontroll eller oversikt over eget utslipp, har utslipp som ligger vesentlig over kravene til luft, vann eller jord av stoffer som har høy risiko for skade på mennesker og/eller miljø, svært mangelfull eller feilaktig informasjon til forurensningsmyndigheten, for eksempel ikke oppgir utslipp av prioriterte stoffer i forbindelse med søknad om tillatelse eller egenrapportering, manglende tiltak/opprydding etter akutt utslipp som kan gi skade på helse og/eller miljø, mangler eller har svært mangelfullt forebyggende vedlikehold av utslippsrelatert utstyr, mangler rutiner eller har svært mangelfulle rutiner og prosedyrer for å forebygge storulykkehendelser, eller vesentlige mangler på rutiner, utstyr og så videre. for å kunne håndtere en storulykkehendelse i henhold til kravene i storulykeforskriften (beredskap).

Miljødirektoratet og fylkesmannen gjennomfører årlig 700–900 tilsyn med landbaserte virksomheter. I 2018 ble det avdekket brudd på regelverket ved ca. 70 % av tilsynene. Det var brudd på internkontroll hos 74 % og avfallshåndtering hos 66 % av de industrivirksomhetene der dette var tema i 2018 (se figur 5.12). I ca. 10 % av tilsynene ble bruddene ansett å være så alvorlige at det ble vurdert spesiell oppfølging av virksomheten. De fleste alvorlige avvikene var knyttet til mangelfulle risikovurderinger og avfallshåndtering.

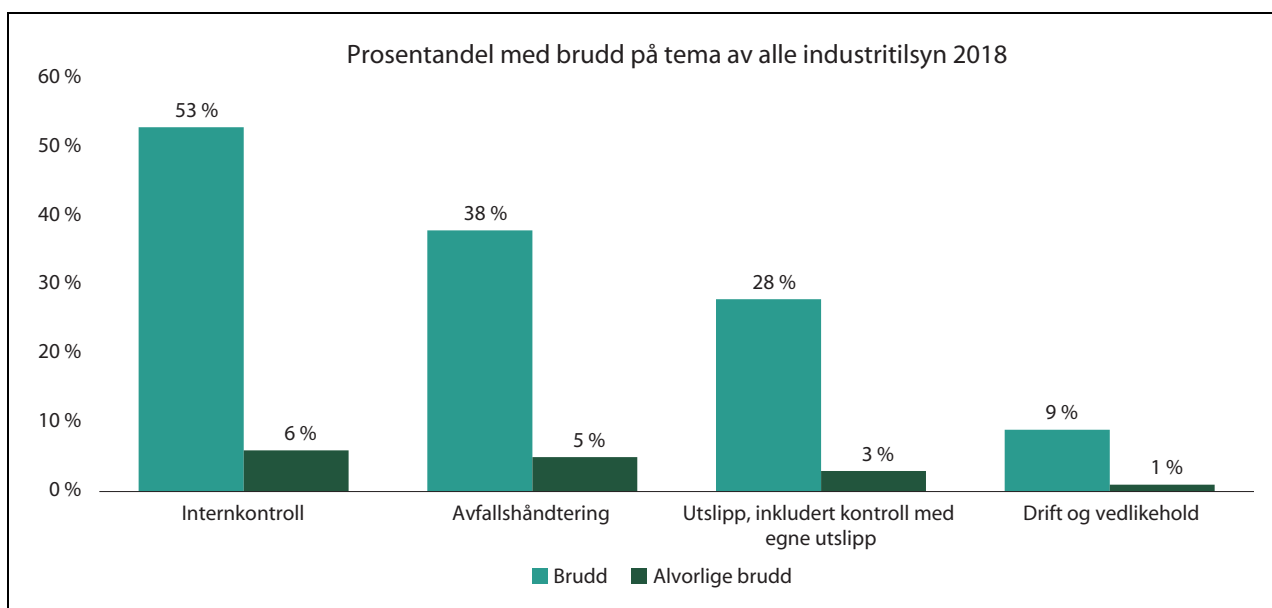
Tilsynsaksjoner mot utvalgte tema eller bransjer

Miljømyndighetene gjennomfører tilsynsaksjoner rettet mot spesielle bransjer eller problemområder.

Tanklagring er et eksempel på et område med stort potensial for forurensning med behov for særskilt regulering. De forebyggende tiltakene beskrevet i forurensningsforskriften kapittel 18 Tanklagring av farlige kjemikalier og farlig avfall (tanklagringsforskriften), som trådte i kraft i 2014, skal bidra til at antall hendelser blir redusert og at konsekvensen for skade minimaliseres når uhell ved tanklagring inntreffer. Forskriften ble innført med bakgrunn i flere betydelige utslippshendelser knyttet til mangelfullt vedlikehold og manglende oppfølging. I 2011 ble det gitt bøter på 6,5 millioner kroner til virksomheter involvert i et dieselutslipp på Vestlandet etter anmeldelse fra Miljødirektoratet.



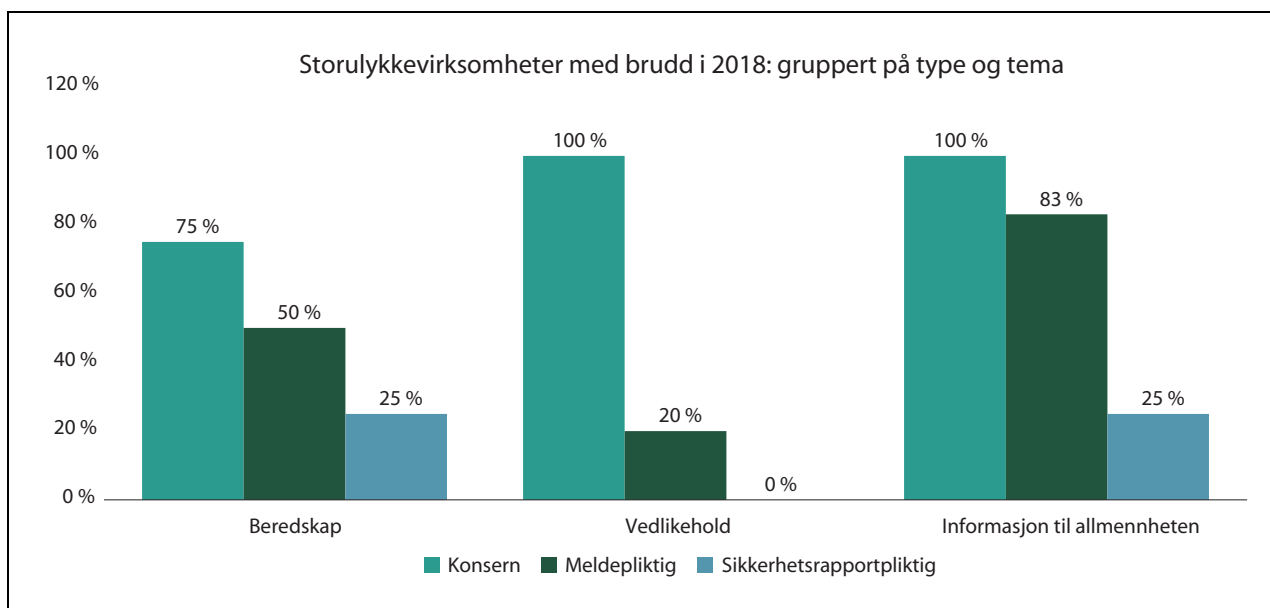
Figur 5.11 Antall tilsyn med brudd/alvorlige brudd i landbasert industri gjennomført av både Miljødirektoratet og fylkesmannen.



Figur 5.12 Prosent tilsyn med brudd på ulike tema, basert på alle tilsyn, med landbasert industri gjennomført av både Miljødirektoratet og fylkesmannen.

Tankanlegg over en viss kapasitet som lagrer farlige kjemikalier (herunder petroleumsprodukter), vil være omfattet av storulykkeforskriften, som stiller særlige krav til beredskap og internkontroll for slike virksomheter. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har ansvar for den praktiske koordineringen av tilsyn og annen oppfølging av forskriften, og Miljødirektoratet gjennomfører tilsyn med storulykkedrift i henhold til DSBs koordinering.

Miljømyndighetene har gjennomført flere tilsynsaksjoner rettet mot tankanlegg, både før og etter at tanklagringsforskriften trådte i kraft. Tilsynet var tidligere primært rettet mot de større anleggene, men de siste årene er det i hovedsak utført tilsyn mot mindre tankanlegg. Disse har ofte mindre kjennskap til og dårligere etterlevelse av regelverket. Dette er både rene tankanlegg, som bunkringsanlegg langs kysten, og tanker med kjemikalier og avfall hos industrivirksomhe-



Figur 5.13 Prosent virksomheter med brudd på ulike tema i storulykkevirksomheter gjennomført av Miljødirektoratet.

ter. I 2018 fulgte Miljødirektoratet opp to virksomheter med tilsyn etter store utslipp av kjemikalier i forbindelse med tanklagring, begge virksomhetene ble anmeldt.

Resultatene fra tilsynsaksjon i 2019 viser at det er mangelfull og til dels manglende implementering av forskriftskravene og brudd ved 45 av 52 kontroller. Enkelte virksomheter manglet helt system for å tilfredsstille forskriftens krav om skriftlig dokumentasjon, vedlikehold og barrierer som oppsamlingsarrangement for å forhindre utslipp. Dette er i hovedsak små virksomheter, men som lagrer betydelige mengder farlige kjemikalier. Miljømyndighetene vurderer risikoen for utslipp fra flere av anleggene som uakseptabelt høy og følger disse virksomhetene tett opp med bruk av ulike virkemidler. Det ble varslet tvangsmulkt etter 19 av kontrollene i aksjonen, flere vil bli fulgt opp med nytt tilsyn, og Miljødirektoratet har varslet stans av en virksomhet.

Det lagres store volumer med miljøfarlige kjemikalier på tanker hos mange virksomheter. På bakgrunn av resultatene fra tilsynsaksjonene og hendelser de siste årene vurderer Miljødirektoratet at tanklagring fremdeles utgjør en betydelig forurensningsfare og vil prioritere oppfølging av bransjen fremover.

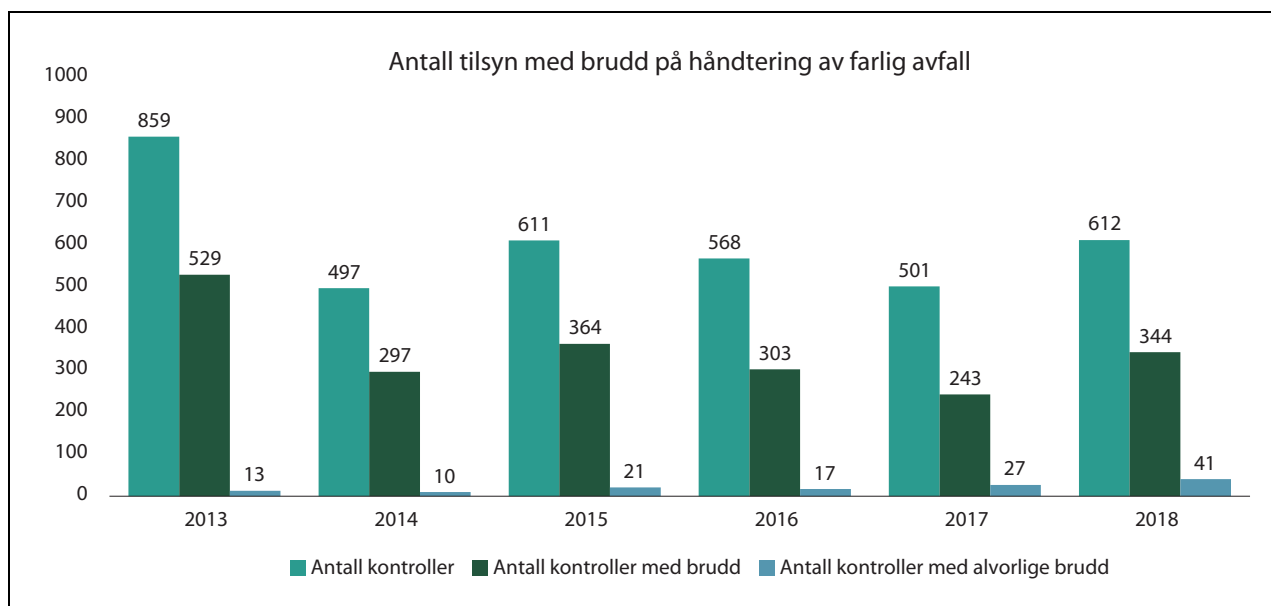
Regjeringen vil

- Videreføre tett oppfølging av landbasert industri hvor faren for alvorlige konsekvenser for helse og miljø ved brudd på regelverket er særlig stor.

Reaksjoner på regelbrudd

Til tross for mange brudd på regelverket er det få saker på dette området som ender med anmeldelse. Miljødirektoratet anmelder typisk ikke mer enn et par saker i året. I saker hvor det er brudd på forurensningsloven vil sentrale momenter i vurderingen av sakens omfang være hvor stor mengde det er på et eventuelt utslipp, hvor stor skadelig virkning utslippet har hatt, eventuelt hvor stor fare for forurensning regelbruddet innebærer, hvor lang tidsperiode bruddet har foregått, og om det er snakk om gjentatte overtredelser. Når alvorlighetsgrad og miljøkonsekvens skal vurderes, ser man blant annet på det aktuelle utslippets iboende miljøskadelige egenskaper, hvor stor fare for miljøskadelige virkninger utslippet representerer, hva slags miljøskade utslippet faktisk har medført, og om det skyldes flaks eller forhold utenfor bedriftens kontroll (vindretning, strømførhold og lignende) at miljøvirkningene ikke materialiserte seg eller ble større.

Brudd på internkontrollregler, som er relativt vanlig på dette området, er i seg selv straffbart, men blir sjelden anmeldt som enkeltstående regelbrudd. I saker som anmeldes er det imidlertid



Figur 5.14 Antall tilsyn med brudd/alvorlige brudd på avfallshåndtering gjennomført av både Miljødirektoratet og fylkesmannen.

tid ofte snakk om både ulovlig forurensning og brudd på internkontrollreglene, og anmeldelsen vil da ofte omfatte begge dele.

5.7 Ulovlig håndtering av farlig avfall og radioaktivt avfall

Om miljøkriminaliteten

Brudd på regelverket om farlig avfall og radioaktivt avfall kan forårsake alvorlig forurensning. Farlig avfall er avfall som ikke kan behandles sammen med annet avfall fordi det kan medføre alvorlig forurensning eller fare for skade på mennesker eller dyr, for eksempel oljeholdig avfall og avfall som inneholder miljøgifter eller asbest. Radioaktivt avfall inneholder eller er forurenset med radioaktive stoffer. Konsekvenser av regelbrudd er spredning av miljøgifter, radioaktive stoffer som medfører stråling og andre helse- og miljøfarlige stoffer fra avfallet, samt økt risiko for brann og eksplosjoner. Ved brann i anlegg for farlig avfall er de alvorligste miljøkonsekvensene knyttet til utslipp av persistente og bioakkumulerende miljøgifter til luft og vann. Slukningsarbeidet kan også føre til betydelige utslipp av forurenset slukkevann som kan inneholde toksiske konsentrasjoner av tungmetaller, noe som kan forårsake akutt fiskedød lokalt. Personer som oppholder seg i nærheten av slike branner blir også eksponert for disse miljøskadelige stoffene, og i verste fall kan det medføre alvorlig helseskade.

Avfallsforskriften kapittel 11 om farlig avfall setter nærmere kriterier for hva som er farlig avfall. Avfallsforskriften kapittel 16 definerer radioaktivt avfall. Formålet med forskriften er å sikre at farlig avfall og radioaktivt avfall tas hånd om på en måte som ikke skaper forurensning eller skade på mennesker eller dyr, eller fare for det, og bidra til et hensiktsmessig og forsvarlig system for håndtering av farlig avfall og radioaktivt avfall.

Det er per 1. november 2019 registrert 209 anlegg som er i aktiv drift og som har tillatelse fra Miljødirektoratet eller fylkesmannen til å motta, mellomlagre eller behandle farlig avfall i Norge. Det er 6 anlegg som har tillatelse til mottak og deponering av radioaktivt avfall.

Tall fra Statistisk Sentralbyrå viser at mengden til ukjent håndtering er redusert i senere år og at hele 99 % av det farlige avfallet som oppstår i Norge går til lovlig behandling.²⁴

Erfaring fra tilsyn viser at typiske lovbrudd er brudd på vilkår i tillatelsen, manglende dokumentasjon om avfallet, og eksport uten nødvendig samtykke fra miljømyndighetene. Det avdekkes mange brudd på kravene til håndtering av farlig avfall og dette skyldes ofte for dårlig internkontroll hos virksomhetene. Endel aktører har ikke god nok oversikt over krav i regelverket eller kan ikke doku-

²⁴ <https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/1-53-millioner-tonn-farlig-avfall>
<https://www.ssb.no/natur-og-miljo/artikler-og-publikasjoner/1-53-millioner-tonn-farlig-avfall>

mentere tilstrekkelig oversikt over og kontroll med relevante miljørisikoforhold i egen virksomhet. Svikt i internkontroll og feil håndtering av avfallet øker risikoen for uønskede hendelser som forurensning i avfallskjeden, utilsiktede utslipp og brann. Alvorlighetsgraden varierer blant annet med avfalls skadepotensial. Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet har erfaring med radioaktiv forurensning som skyldes ulovlig lagring av syredannende bergarter som alunskifer, som inneholder naturlig forekommende radioaktive stoffer. Årlig er det også flere tilfeller av at kapslede radioaktive kilder fra industri og forskning kommer på avveie, og det viser seg svært vanskelig å finne tilbake til eier. Dersom kapselen skades eller går til nedsmelting ved smelteverk kan det få store konsekvenser for miljøet lokalt som følge av radioaktiv forurensning, og for smelteverket.

Det avdekkes også at en del virksomheter ikke retter opp brudd. Disse gjentakende bruddene er nødvendigvis ikke alvorlige, men miljømyndighetene ser alvorlig på dette. Eksempler på alvorlige brudd som er avdekket ved tilsyn er at en virksomhet mottar, håndterer eller behandler farlig avfall uten tillatelse, oppbevarer farlig avfall slik at det har ført til forurensning, ikke kan dokumentere hvordan avfallet er disponert eller har gjentakende avvik fra tidligere tilsyn.

Aktivitet for å forebygge og avdekke ulovlig håndtering av farlig avfall

Det har tidligere vært mange brudd på regelverket og overtredelse av vilkår i tillatelsene hos anlegg som mottar, mellomlagrer eller behandler farlig avfall, og det har derfor vært en særskilt oppfølging med tilsyn av denne bransjen de senere årene. For anlegg som mottar og mellomlagrer farlig avfall er det gjennomført tilsynsaksjoner i 2004, 2006, 2010, 2013 og 2018. En tilsynsaksjon er flere tilsyn rettet mot en bransje eller tema, gjerne i en tidsbegrenset periode.²⁵ I tillegg kommer jevnlig tilsyn og flere tilsynsaksjoner med behandlingsanlegg for farlig avfall, farlig avfall fra industrivirksomheter, eksportører og avfallsmeglere, og deponier, herunder deponier for radioaktivt avfall.

Tilsyn hos anlegg for mottak og mellomlagring av farlig avfall i 2018²⁶ viste at lagringsforholdene har blitt bedre og at farlig avfall ikke kommer på avveie. Regelverksbrudd er nå i stor grad

knyttet til mangelfull dokumentasjon. Eksempler på dette er mangelfull skriftlig rutine for mottaks-kontroll, og mangler ved journalføring og virksomhetens skriftlige risikovurdering.

Miljøkrimavdelingen ved ØKOKRIM har de senere årene etterforsket og iretteført mange store og alvorlig forurensningssaker som har dreid seg om håndtering av farlig avfall. Det har omfattet ulike typer selskaper innenfor olje- og avfallsbransjen. Et tilbakevendende tema i disse straffesakene har vært bedriftenes manglende kompetanse knyttet til håndtering, helse- og miljøeffekter og kontroll med de kjemiske forbindelsene de er i befatning med. Mangel på relevant kompetanse svekker sikkerheten med tanke på forurensning og konsekvenser for miljø og helse. Internkontrollforskriften § 5 setter krav til kompetanse for ansatte, men spørsmålet er om kompetansekrav til håndtering av farlig avfall og tilhørende krav om dokumentasjon av dette burde stilles mer eksplisitt.

Reaksjoner på regelbrudd

På tilsyn der det er avdekket brudd har det vært tett oppfølging og bruk av ulike reaksjonsmidler ved alvorlige brudd, som stans og trekking av tillatelse, og særlig strenge straffereaksjoner på to saker de senere årene. Den ene gjaldt ulovlig behandling av farlig avfall som førte til eksplosjon i et tankanlegg og den andre var en brann som følge av brudd på vilkår i tillatelsen.^{27, 28}

Etterspørsel etter behandlingskapasitet for farlig avfall er konjunkturavhengig, og i perioder med lav aktivitet hos avfallsprodusentene har dette medført overkapasitet hos avfallsbehandlerne og sterkt press på pris fra avfallsprodusentene. Avfallsbransjen har en omvendt økonomi, hvor virksomheten får inntekter når den tar imot avfallet, mens kostnadene påløper senere når avfallet skal behandles. Det har i noen tilfeller resultert i at virksomheter har tatt inn avfall til så lav pris at de ikke har hatt økonomi eller kapasitet til å behandle avfallet, noe som har ført til ufor-svarlig og ulovlig håndtering av farlig avfall. Farlig avfall er derfor et område hvor fortjenestemuligheter frister aktører til å begå lovbrudd med fare for alvorlig forurensning. Allmennpreventive hensyn gjør seg derfor sterkt gjeldende. Straffereaksjoner i slike saker er derfor viktig for å motvirke brudd på regelverket om farlig avfall og radioaktivt avfall, og grunnleggende for å både motvirke

²⁵ Se kapittel 5.3 om tilsyn for mer informasjon.

²⁶ <http://tema.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/2018/Juli-2018/Mange-anlegg-for-farlig-avfall-bryter-miljoreglene/>

²⁷ Se Statistikk og straffnivå.

²⁸ Se innledning til Brudd på avfallsregelverket.

og avdekke brudd på regelverket er forurensningsmyndighetenes tilsynsaktivitet. Regjeringen vil sikre at det etableres en enhetlig praksis hos tilsynsmyndighetene for nivå på håndhevelse av regelverket og bruk av reaksjoner.

Regjeringen vil påse at forsvarlig håndtering av farlig avfall og radioaktivt avfall består som et prioritert tema i tilsynssammenheng for å sikre at brudd på regelverket forebygges, avdekkes og sanksjoneres.

Flere virksomheter er anmeldt for ulovlig håndtering av farlig avfall de siste årene.²⁹ Generelt opplever miljømyndighetene at politiet prioriterer disse sakene, og det samarbeides godt med ØKOKRIM. Det er særlig viktig at det er oppnådd strengere straffer, der også personlig straffeansvar er idømt ledelsen i virksomhetene.

Regjeringen vil

- Sikre at det etableres en enhetlig praksis hos tilsynsmyndighetene for nivå på håndhevelse av regelverket og bruk av reaksjoner ved ulovlig håndtering av farlig avfall og radioaktivt avfall.
- Påse at forsvarlig håndtering av farlig avfall og radioaktivt avfall består som et prioritert tema i tilsynssammenheng, for å sikre at brudd på regelverket forebygges, avdekkes og sanksjoneres.

5.8 Ulovlig håndtering av elektrisk og elektronisk avfall

Om miljøkriminaliteten

Kasserte elektriske og elektroniske produkter (EE-avfall) er en avfallsfraksjon som må sorteres fra øvrig avfall og behandles forsvarlig. Avfallet kan inneholde en rekke miljøskadelige stoffer, slik som tungmetaller og organiske miljøgifter, som kan forårsake alvorlig miljøskade dersom de kommer på avveie. Det er også stor risiko for utslipp av andre forurensningskomponenter, for eksempel utslipp av klimagassene HFK og /KFK ved ulovlig demontering av kuldemøbler for å ta ut verdifulle metalleder.

En rekke EE-produkter inneholder verdifulle metaller, inkludert sjeldne metaller som brukes i batterier, datautstyr og finelektronikk. Tilrettelegging for materialgjenvinning er derfor også en grunn til at EE-avfallet bør håndteres separat.

²⁹ Det finnes ikke eksakte tall for antall virksomheter siden statistikken fra ØKOKRIM ikke er så detaljert.

Nettopp fordi EE-avfallet inneholder verdifulle komponenter, er det en særlig risiko for ulovlig behandling og omsetning av dette avfallet. En kartlegging gjennomført av et returselskap i samarbeid med et behandlingsanlegg for EE-avfall i 2017 viste at kompressorer var fjernet fra kjølemøbler i rundt 6 % av leveransene av kuldemøbler.

Regelverket om kasserte elektriske og elektroniske produkter i avfallsforskriften har som formål å forebygge og redusere miljø- og helseproblemer som EE-avfall forårsaker. EE-regelverket pålegger produsenter, herunder også importører, av elektriske og elektroniske produkter å være medlem av et godkjent returselskap som skal organisere et apparat for innsamling, mottak, miljømessig forsvarlig behandling og materialgjenvinning. Gjennom medlemskapet finansierer produsentene innsamling og behandling av avfallet. Returselskap skal være godkjent av miljømyndighetene. Forhandlere av EE-produkter og kommuner er pålagt en funksjon som «førstelinje» mottak for EE-avfall fra forbrukere. Forskriften pålegger forhandlere å ta imot EE-avfall av samme type og mengde som de selger. Forhandlere og kommuner er pålagt å informere om mottakstjenesten og sikre at avfallet går videre til lovlig mottak eller behandlingsanlegg.

Ulovlige handlinger knyttet til EE-avfall i Norge kan deles i følgende kategorier:

1. Mangelfullt ivaretatt ansvar hos forhandlere og andre aktører innenfor returordningen og tilsvarende mangler i kommunale mottak, det vil si svikt i form av
 - Mangelfull sikring av innlevert avfall
 - Mangelfull kontroll med svinn i transportledd

Kasserte elektroniske og elektriske produkter som er levert inn til returordningen er kassert av eieren og derfor å anse som avfall i henhold til definisjonen av avfall i forurensningsloven § 27 og avfallsforskriften. I henhold til regelverket for EE-avfall har forhandlere av EE-produkter plikt til å oppbevare innlevert avfall på en måte som ikke er skjemmende eller innebærer fare for forurensning. Tilsvarende plikter gjelder også kommunale mottak. Regjeringen vil tydeliggjøre pliktene for mottakere av EE-avfall for å sikre EE-avfall mot svinn, og for å forebygge forurensning fra håndtering av EE-avfallet.

EE-avfall på avveie er et problem i Norge. Det finnes ikke sikre data, men i en studie gjennomført for Miljødirektoratet høsten 2018³⁰ er det grovt estimert at mellom 4000 og 10 000 tonn EE-avfall forsvinner fra forhandlerleddet



Figur 5.15 Returpunkt for EE-avfall.

Kilde: Foto: Miljødirektoratet

og kommunale/interkommunale mottak hvert år. I tillegg er det trolig EE-avfall som forsvinner uten å komme inn i det etablerte mottakssystemet.

2. Ulovlig tilegnelse av avfall som er levert inn til produsentansvarsordningen eller kommunalt mottak, eller i transportledd, og videre omsetning i vinnings hensikt.

Forhandlere og returselskap har informert miljømyndighetene om at EE-avfall som er levert inn til forhandlere og andre mottak i Norge, hentes av uvedkommende. Det er ingen fullstendig oversikt, men det antas at betydelige deler av dette avfallet blir ulovlig eksportert. NRK-programmet «Brennpunkt» sendt høsten 2019 dokumenterer at denne virksomheten virker velorganisert og har et betydelig omfang. Dette underbygges av tallene for tolldeklarerer av brukte gjenstander til afrikanske land.

Å fjerne avfall fra det som er levert inn til returordningen for EE-avfall, er i strid med intensjonene ved regelverket for EE-avfall. Avfall skal leveres inn til, ikke tas ut fra, mottakene. Slike uttak av EE-avfall fra mottak medfører en fare for at farlige kjemikalier kan komme på avveie i miljøet, i strid med formålet med regelverket. At en slik handling er ulovlig og straffbar må ikke være tvilsomt. Regjeringen vil der-

for presisere regelverket slik at det ikke er tvil om at uttak av EE-avfall levert inn til forhandler eller kommunalt mottak er en ulovlig og straffbar handling.

3. Ulovlig eksport av EE-avfall. (Om ulovlig avfallseksport, se kapittel 5.10.)
4. Mangelfull behandling eller ulovlig disponering av EE-avfall og tilhørende restavfall på behandlingsanlegg i Norge.

EE-avfall skal behandles ved anlegg som har tillatelse fra forurensningsmyndigheten. Når EE-avfall behandles på anlegg som benytter beste tilgjengelige teknikker (BAT) er forurensningen svært lav, miljøgiftene håndteres forsvarlig og flere typer materialer kan materialgjenvinnes. I en studie fra Plan Miljø fra 2018 fremkommer imidlertid at det kan være betydelige mengder EE-avfall som behandles som metaller på avfallsanlegg i Norge uten tillatelse til håndtering av EE-avfall, typisk skraphandlere og virksomheter som behandler metall. Dette må kartlegges videre.

5. Ulovlig handel med EE-avfall, inkludert eksport, under dekke av å være omsetning av produkt til ombruk. (Om ulovlig avfallseksport og grensen mellom produkt og avfall, se kapittel 5.10 om ulovlig eksport.)

Reaksjoner på regelbrudd

Miljømyndighetene har gjennomført tilsyn med de EE-forhandlere som har størst utfordringer med at

³⁰ The Norwegian WEEE flows 2018. PlanMiljø og Østfold-forskning, på oppdrag fra Miljødirektoratet.

avfall forsvinner, særlig større forhandlere nær store byer. Det gjennomføres også tilsyn basert på tips. Det har blitt gjennomført flere tilsynsaksjoner³¹ der det har blitt avdekket at flere forhandlere har for dårlig sikring av EE-avfall. I etterkant av aksjonen i 2010 ble regelverket skjerpet.

Aksjonen i 2018 viste at det fremdeles er for mange avvik og at enkelte forhandlere har gjort svært lite. Miljødirektoratet har i etterkant informert de største forhandlerne og bransjeforeningene om forventningene til bransjen og deres plikter. Det er behov for å følge opp forhandlerne gjennom forsterket tilsyn. For å sikre riktig forståelse av ansvaret som påhviler forhandlerne som avfallsbesittere, vil kravene i EE-regelverket bli ytterligere konkretisert i regelverket og gjennom veiledning.

Miljømyndighetene vil også vurdere forsterket kontroll av avfallsbehandlingsanlegg som ikke har tillatelse til håndtering av EE-avfall, men hvor det kan være mistanke om ulovlig praksis.

Miljødirektoratet har i perioden 2009–2019 anmeldt to saker som gjelder EE-avfall. På områder hvor det antas at omfanget av lovbrudd er stort eller økende, kan det, i tillegg til andre tiltak, også være behov for økt allmennprevensjon gjennom straff. I Rt. 2015 s. 392, som omhandlet ulovlig oppbevaring av kjøretøy, viste Høyesterett til at såkalte «bilkirkegårder» var et økende problem, og at allmennpreventive hensyn derfor talte for en følbare reaksjon. Klima- og miljødepartementet vil forsterke kontroll- og anmeldelsespraksis overfor aktører omfattet av regelverket for EE-avfall, overfor ulovlig uttak av innlevert avfall og overfor ulovlig behandling av EE-avfall i Norge.

Miljømyndighetene vil vurdere om forurensningslovens nye bestemmelse om bruk av overtredelsesgebyr også skal gjøres gjeldende for forhandlere av EE-produkter og kommuner. Dette vil kunne være viktig for å hindre ulovlig aktivitet og for å sikre allmennpreventiv effekt på saker som ikke er så alvorlige at de anmeldes.

Regjeringen vil

- Presisere regelverk slik at det ikke er tvil om at fjerning av avfall levert inn til forhandler eller kommunalt mottak er en ulovlig og straffbar handling.
- Tydeliggjøre pliktene for mottakere av EE-avfall til å sikre mot svinn av EE-avfall, og til å

forebygge forurensning fra håndtering av EE-avfallet.

- Vurdere å forsterke kontroll- og anmeldelsespraksis overfor aktører omfattet av regelverket for EE-avfall, overfor ulovlig uttak av innlevert avfall og overfor ulovlig behandling av EE-avfall i Norge.

5.9 Ulovlig grenseoverskridende forurensning

Grenseoverskridende problemstillinger og samfunnsinteresser

Norge er internasjonalt forpliktet til å kontrollere transport over grensen av avfall, særlig farlig avfall, for å redusere skadelige konsekvenser for helse og miljø fra denne handelen. Disse reglene er i første rekke av betydning for eksport fra Norge til andre land. Dette omtales i kapittel 5.10.

Norge er også internasjonalt forpliktet til å sikre forsvarlig disponering av skip som skal kondemneres og hugges opp. Dette er omtalt i kapittel 5.11.

Norge har også internasjonale forpliktelser til å fase ut og begrense visse helse- og miljøfarlige kjemikalier inkludert i internasjonal handel. Disse forpliktelsene er gjennomført i norsk rett. Kontroll med import til og omsetning i Norge er direkte relevant for å beskytte helse og miljø i Norge. Forpliktelsene etter de globale avtalene om kontroll med organiske miljøgifter, kvikksølv og visse helse- og miljøfarlige kjemikalier, og behandling av radioaktivt avfall, er omtalt nedenfor. I tillegg til det som følger av de globale regelverkene, har Norge et omfattende regelverk for kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier, i stor grad felles med EU. Tilsyn og kontroll og avdekking av ulovlig import og omsetning av helse- og miljøfarlige kjemikalier og produkter i Norge er omtalt i kapittel 5.12.

Disse globale avtalene har til formål å redusere grenseoverskridende forurensning og forbedre den globale miljøtilstanden, og løse problemer som krever samarbeid om felles mål og om forvaltningen av felles områder og ressurser. De relevante tiltakene må settes i verk nasjonalt i de land som er parter i avtalen. Svak nasjonal gjennomføring av avtalene, inkludert svak håndheving eller sanksjonering av normene som man skal overholde, svekker følgelig avtalenes effektivitet og derved miljøinteressene som skal beskyttes i avtalene.

³¹ Tilsynsaksjoner rettet mot forhandlere av EE-produkter ble gjennomført i 2008, 2009, 2010, 2014 og 2018.

Miljøkriminalitet er imidlertid bare en faktor blant mange som er avgjørende for hvor effektive avtalene er i å redusere global forurensning. Internasjonale miljøvernavtaler har vanligvis flere mekanismer som både skal støtte opp om partenes individuelle forpliktelser og gjøre det mulig å gjøre opp status for felles måloppnåelse med visse mellomrom. Partene pålegges gjerne å rapportere om sine utslipp og andre parametre, og konvensjonene har ulike former for revisjonsmekanismer, vurderinger av effektivitet og lignende. Parisavtalen under FNs Klimakonvensjon har en særskilt regelfestet mekanisme for å gjøre opp status (sumeffekter av alle nasjonale bidrag) med jevne mellomrom. De internasjonale avtalene søker altså å holde kontroll med om avtalene faktisk bidrar til å sikre de interessene de er opprettet for. Man søker å holde seg oppdatert om utviklingen av miljøproblemet og følger med på om partene etterlever sine forpliktelser etter folkeretten, men fører ingen kriminalitetsstatistikk.

Avtalene som regulerer grensekryssende transaksjoner, slik som import og eksport av avfall eller kjemikalier, er begrunnet i en erkjennelse internasjonalt av at det er nødvendig å øke kontrollen med miljøaspekter i internasjonal handel for å forebygge helse- og miljøskade. Norge må selv straffe aktører som ulovlig eksporterer eller importerer avfall og kjemikalier i strid med disse reglene og har egeninteresse av å beskytte miljøet i Norge mot ulovlig avfalls- og kjemikaliehandel. Graden av håndheving i Norge (og i andre land) har imidlertid betydning også utover hensynet til å beskytte eget miljø og forebygge miljøkriminalitet i eget land. Siden det handler om internasjonale transaksjoner og handel, har praksis i Norge ringvirkninger i internasjonale avfallsmarkeder. Internasjonal avfallskriminalitet har også forgreninger til annen type kriminalitet. Graden av håndheving kan derfor ha betydning for utviklingen av internasjonale kriminelle nettverk. Ulovlig handel med avfall har særlig konsekvenser for land som blir ofre for miljøkonsekvensene av ikke bærekraftig handel med avfall og kjemikalier og ødelegger rammevilkårene for lovmessig og bærekraftig handel.

Globale avtaler om radioaktivt avfall, farlige kjemikalier og avfall som Norge er part til

Oversikt

De globale avtalene som har med forurensning å gjøre har sprunget ut fra behovet om å styrke internasjonalt samarbeid for å redusere grenseoverskridende forurensning fra visse farlige kjemi-

kalier og om kontroll med grensekryssende handel med avfall. Det finnes ingen global avtale mot forurensning i sin alminnelighet. Den globale kjemikaliestrategien SAICM fra 2006 har arbeid mot miljøkriminalitet som ett av fem innsatsområder. En forhandlingsprosess om et nytt globalt rammeverk for kjemikalier og avfall pågår med mål om å slutføres innen utgangen av 2020. Rammeverket vil fortsatt være frivillig.

To avtaler har som formål å begrense spredning av miljøgifter. Utslipp av miljøgifter er et grenseoverskridende problem fordi de spres med globale luft- og havstrømmer over hele kloden og kan forårsake skade i miljøet langt unna der det opprinnelige utslippet fant sted. Dette er tema for Stockholmkonvensjonen om persistente organiske miljøgifter fra 2001 og Minamatakonvensjonen om kvikksølv fra 2013. Den andre hovedgruppen er internasjonale regler og prosedyrer som skal sikre kontroll med at grensekryssende handel med avfall, særlig farligavfall og radioaktivt avfall, og utvalgte særlig farlige kjemikalier, skjer på en miljømessig forsvarlig måte. Dette er tema for Rotterdamkonvensjonen om forhåndsgodkjenningsprosedyre for visse farlige kjemikalier og plantevernmidler som omsettes på verdensmarkedet fra 1998, og Baselkonvensjonen om kontroll med transport av farlig avfall fra 1989. Hva gjelder radioaktivt avfall er det et tema i Felleskonvensjonen om sikkerhet ved håndtering av brukt kjernebrensel og sikkerhet ved håndtering av radioaktivt avfall som trådte i kraft i 2001.

Stockholmkonvensjonen og Minamatakonvensjonen, utfasing av miljøgifter

Stockholmkonvensjonen og Minamatakonvensjonen er avtaler som skal bidra til utfasing og vesentlig reduksjon av utslipp av spesifikt angitte miljøgifter. Formålet er å ta stoffene ut av sirkulasjon siden reparerende tiltak er umulige når de først er spredd i miljøet og lagret i næringskjedene. Et føre var-perspektiv er helt grunnleggende.

Stockholmkonvensjonen omfatter en liste på for tiden 30 organiske kjemikalier som fyller kriteriene for såkalte persistente organiske forbindelser (persistent organic pollutants, POPs). Kjemikaliene på listen i Stockholmkonvensjonen omfatter noen av de mest skadelige menneskeskapte forbindelsene som er eller har vært i bruk, slik som DDT og PCB. Konvensjonens bestemmelser legger restriksjoner på alle kilder til utslipp av POPs, fra produksjon og bruk av produkter til lagre av forbudte kjemikalier og POPs-avfall, og

punktutslipp av POPs, både direkte utslipp fra industrielle prosesser og utilsiktede utslipp som følge av for eksempel avfallsforbrenning. Listen over omfattede POPer er dynamisk ved at partene jevnlig vedtar å inkludere nye stoffer på grunnlag av nominasjoner fra partene. Norge arbeider aktivt for regulering av nye stoffer under konvensjonen og har foreslått og fått gjennomslag for regulering av en rekke stoffer.

Minamatakonvensjonen om kvikksølv gir bindende regler for å beskytte helse og miljø mot utslipp av kvikksølv. Avtalens bestemmelser regulerer tilførsel av kvikksølv til markedet fra gruvevirksomhet eller andre kilder, bruk av kvikksølv i produkter og prosesser, og utslipp til luft og vann. Det kreves informert samtykke fra importlandet ved handel med kvikksølv mellom parter. Avtalen vil også bidra til å støtte arbeid i utviklingsland for å redusere kvikksølvutslipp gjennom teknisk assistanse og kapasitetsbygging, og det er også en finansiell mekanisme i avtalen. Minamatakonvensjonen skiller seg fra de øvrige konvensjonene ved at formålet med den er til slutt å bli overflødig ved at kvikksølv ikke lenger utvinnes eller benyttes i produkter eller prosesser.

Baselkonvensjonen og Rotterdamkonvensjonen, PIC-prosedyren

Baselkonvensjonen og Rotterdamkonvensjonen har annen tilnærming enn Stockholm- og Minamatakonvensjonene, selv om det overordnede formålet også for dem er å beskytte mot helse- og miljøskade fra visse typer forurensning. Basel- og Rotterdamkonvensjonene innfører regler som har til formål å styrke kontroll med hhv. internasjonal handel med avfall og visse særlig farlige kjemikalier for å redusere skadelige konsekvenser for helse og miljø fra denne handelen.

Rotterdamkonvensjonen omfatter for tiden drøyt 50 stoffer og stoffblandinger, og artikkel 1 statuerer at «The objective of this Convention is to promote shared responsibility and cooperative efforts among Parties in the international trade of certain hazardous chemicals in order to protect human health and the environment from potential harm and to contribute to their environmentally sound use, by facilitating information exchange about their characteristics, by providing for a national decision-making process on their import and export and by disseminating these decisions to Parties.»

Avtalene pålegger ikke statene et generelt eksport- eller importforbud eller andre direkte restriksjoner på handelen med ett unntak. Basel-

konvensjonen forbyr eksport av farlig avfall fra OECD- og EU-land til øvrige land³². Avtalene gjelder altså for lovlig handel, men innfører et ekstra kontrollelement for å sikre at avfall og kjemikalier blir tatt hånd om miljømessig forsvarlig hos kjøperen i et annet land når handelen krysser landegrenser. Avtalene bruker samme system, den såkalte Prior Informed Consent-Procedure (PIC-prosedyren). Den krever at eksportør av avfall og kjemikalier som er listet i avtalene skal ha samtykke fra både eksport- og importlandets myndigheter før transporten kan forlate landet.

Felleskonvensjonen om sikkerhet ved håndtering av brukt kjernebrensel og sikkerhet ved håndtering av radioaktivt avfall

Felleskonvensjonen om sikkerhet ved håndtering av brukt kjernebrensel og sikkerhet ved håndtering av radioaktivt avfall (Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management) trådte i kraft 19. juni 2001. Konvensjonen er utarbeidet av Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA) og inneholder prinsipper for eksport og import av radioaktivt avfall som er implementert i avfallsforskriften kapittel 16. Partene er videre etter konvensjonen forpliktet til å regelmessig sende inn rapporter om virksomheten sin for gjennomgang på regelmessige oppfølgingsmøter.

Baselkonvensjonen har også bestemmelser (artikkel 4 «general obligations») som forplikter statene til å ha grunnleggende miljøkvaliteter på plass i sin nasjonale avfallspolitikk. Partene skal blant annet iverksette tiltak for å minimere generering av avfall, ha tilstrekkelig nasjonal behandlingskapasitet så langt som mulig og minimere behovet for eksport. Konvensjonen har videre en særskilt bestemmelse (artikkel 9 «illegal traffic») som spesifiserer tilfelle som under konvensjonen anses som illegal avfallshandel, og hvilke plikter eksport- og importstaten har i slike tilfelle. Baselkonvensjonen er den eneste av konvensjonene som pålegger partene å treffe hensiktsmessige legale, administrative og andre tiltak for å gjennomføre konvensjonen, inkludert å straffeforfølge adferd i strid med konvensjonen. Det føres ikke oversikt over om partene faktisk har straffesanksjonert brudd på konvensjonen og i hvilken grad brudd etterforskes, påtales og dømmes. Konvensjonen gir teknisk assistanse til parter som ønsker støtte til å utvikle sin nasjonale lovgivning og kon-

³² Gjelder bare for de OECD-landene som har ratifisert konvensjonsendringene.

Boks 5.6 Hvilken forskjell gjør PIC-prosedyren?

Det PIC-prosedyren gjør, er for det første at den kobler inn myndighetsleddet både i import-, eksport- og, der det er aktuelt, i transittland. Det betyr at industrielle virksomheter og aktørene i avfallsbransjen blir underlagt kontroll av de av landenes myndigheter som forvalter og kontrollerer landets import- og eksportpolitikk for avfall. Avfallstransporten er ikke lenger kun en sak for tollmyndighetene. Det gjør det mulig for land å ha og føre kontroll med en nasjonal import- og eksportpolitikk, og om nødvendig beskytte seg mot uønsket import som mottaker og/eller landet ikke kan håndtere forsvarlig. Det andre som er viktig er at prosedyren krever at de miljømessige forholdene hos mottaker skal være avklart på forhånd slik at avfallet ikke sendes ut av landet til en ukjent skjebne og uten at selger har et rettslig ansvar for hva som skjer med det. I henhold til Baselkonvensjonen skal eksportstatens myndigheter ikke samtykke til eksport før eksportøren kan dokumentere skriftlig at det foreligger en kontrakt mellom eksportør og mottaker i et annet land om at avfallet vil bli miljømessig forsvarlig behandlet.

Importlandets myndigheter står relativt fritt i å godta eller avslå import, eller stille nærmere vilkår. Dersom noe går galt, kan eksportøren bli pålagt å ta avfallet tilbake.

Uten prosedyren handles avfallet over landegrensene som en alminnelig vare, og selger er rettslig fri fra ansvaret når avfallet er solgt og overtatt av kjøper. Avfallet er da kjøpers eiendom og det er kjøpers valg og ansvar hva han fra da av gjør med avfallet. Eksportører av avfall som er omfattet av PIC-prosedyren blir derimot ikke fri fra ansvar for hva som skjer med avfallet i importlandet ved å selge det, fordi vilkåret for eksport nettopp er at den kommersielle avtalen mellom selger og kjøper skal omfatte miljømessig forsvarlig behandling av avfallet på avfallets sluttdestinasjon. Prosedyren skal sikre at miljømessig forsvarlig behandling vil finne sted, og ikke noe annet. Konvensjonen har utviklet omfattende tekniske retningslinjer for hva som anses som miljømessig forsvarlig behandling av ulike avfallskategorier, og som i praksis er normsettende selv om de formelt ikke er rettslig bindende.

troll, og har etablert samarbeid med en rekke andre relevante internasjonale organisasjoner og instanser.

Baselkonvensjonen, Minamatakonvensjonen og Rotterdamkonvensjonen har også egne etterlevelsesmekanismer som skal passe på at statene etterlever sine plikter under avtalen.

Innenfor rammen av Baselkonvensjonen har partene siden avtalen trådte i kraft i 1992 suksessivt tatt initiativer for å øke kontrollen med utvalgte og særlig problematiske avfallsfraksjoner i internasjonal avfallshandel. Norge tok på 1990-tallet initiativ under Basekonvensjonen til sterkere kontroll med disponering av skipsvrak, men etter inngåelsen av avtalen under IMO om skipsgjenvinning (Hongkong-konvensjonen om sikker og miljømessig forsvarlig gjenvinning av skip) fra 2009, oppfordres det nå til ratifisering av denne. Baselkonvensjonen har også tatt opp andre «emerging issues». Et partnerskap om mobiltelefonavfall ble etablert i 2002 og avga anbefalinger i 2008. Tekniske retningslinjer for elektronisk avfall er utviklet og revidert senest i 2019. Partnerska-

pet for tiltak mot avfall fra datautstyr ble etablert i 2008 og avga anbefalinger i 2017. Mer må imidlertid gjøres og partene besluttet i 2019 å videreføre arbeid med denne avfallskategorien. På norsk initiativ besluttet partene også i 2019 å etablere et partnerskap om plastavfall, og å endre konvensjonen slik at plastavfall (med noen unntak) nå er listet som en egen avfallskategori og underlagt PIC-prosedyren. Om kontroll og håndheving av disse avfallsfraksjonene i Norge, se kapittel 5.10.

Rotterdamkonvensjonen har siden ikrafttredelsen i 2004 regulert den grensekryssende handelen med stadig flere industrikjemikalier og plantevernmidler. Når handelen med et stoff er regulert under konvensjonen, bes partene velge mellom å forby import av stoffet, tillate import, eller tillate import på nærmere vilkår. Eksportlandet må respektere importlandets regulering. Ved siden av å innføre en prosedyre for forhåndsgodkjenning for de regulerte stoffene, fremmer konvensjonen en omfattende informasjonsutveksling mellom partene for kjemikalier generelt.

*Globale avtaler mot hav- og skipsforurensning**Havrettskonvensjonen*

FNs havrettskonvensjon av 1982 utgjør det grunnleggende folkerettslige rammeverket for all aktivitet i havområdene. Den fastsetter rettigheter og plikter for Norge som kyststat både når det gjelder utøvelse av myndighet knyttet til sjøtransport, utnyttelse av de levende ressursene og petroleumssressursene, samt ivaretagelse av miljøhensyn.

Konvensjonens del XII omhandler «vern og bevaring av det marine miljø» og inneholder blant annet forpliktelser til å beskytte det marine miljø mot forurensning og til å samarbeide globalt og regionalt for dette formålet.

Kapittel XII inneholder i avsnitt 7 bestemmelser om rettsforfølgning, undersøkelser av fremmede skip, suspensjon av straffeforfølgning og begrensninger i adgangen til å innlede straffeforfølgning, bøter og anklagedes anerkjente rettigheter, som kan være av betydning ved etterforskning og straffeforfølgning i Norge knyttet til fremmede skip.

Londonprotokollen

Protokoll av 1996 til Overenskomst om bekjempelse av havforurensning ved dumping av avfall og annet materiale av 1972 (Londonprotokollen) er en global avtale til beskyttelse av havmiljøet. Protokollen inneholder et generelt forbud mot «dumping» av avfall eller annet materiale i sjøen, på havbunnen og i dens undergrunn. «Dumping» etter protokollen omfatter «enhver forsettlig disponering i sjøen av avfall eller annet materiale». Unntak fra dette er blant annet «plassering av materiale for et annet formål enn ren disponering, forutsatt at en slik plassering ikke er i strid med denne protokolls formål».

Londonprotokollen er gjennomført i norsk rett gjennom forurensningsforskriften.

Globale avtaler om skipsfart

Regelverksutviklingen på skipsfartsområdet skjer i stor grad gjennom internasjonalt samarbeid. Det er gjennom internasjonale miljøkrav fastsatt i FNs sjøfartsorganisasjon (IMO) der de største miljøforbedringene kan oppnås, og hvor det kan skapes et marked for gode miljøløsninger. Norge er en pådriver for å utvikle et godt internasjonalt rammeverk for klima- og miljøvennlig skipsfart. Skipsfarten har i de senere år blitt underlagt et strengere internasjonalt regime med regler som begrenser utslipp til luft og sjø.

Den internasjonale konvensjon om hindring av forurensning fra skip (MARPOL) regulerer utslipp fra skip gjennom seks vedlegg: I – oljeforurensning, II – skadelige flytende stoffer i bulk, III – skadelige stoffer som transporteres til sjøs i emballert form, IV – kloakk, V – avfall og VI – luftforurensning. Vedleggene oppdateres jevnlig gjennom vedtak i IMOs miljøkomité (MEPC), blant annet vil nye og strengere krav til svovelinhold i marint drivstoff tre i kraft 1. januar 2020. Den såkalte Polarkoden, som trådte i kraft 1. januar 2017, stiller på flere punkter tilleggskrav til skip som opererer i polare farvann.

Videre er det vedtatt flere frittstående IMO-konvensjoner, blant annet om regulering av skadelige bunnstoffsystemer på skip (AFS-konvensjonen) fra 2001, om håndtering og rensing av ballastvann og sedimenter fra skip (Ballastvannskonvensjonen) fra 2004 og om sikker og miljømessig forsvarlig gjenvinning av skip (Hongkong-konvensjonen) fra 2009.

Både MARPOLs vedlegg og tilleggskravene som følger av Polarkoden er gjennomført i norsk rett ved inkorporasjon, gjennom miljø sikkerhetsforskriften³³. Videre er forordning (EF) nr. 782/2003 som endret ved forordning (EF) nr. 536/2008) om forbud mot organiske tinnforbindelser på skip, som gjennomfører AFS-konvensjonen i EØS-området, inkorporert i norsk rett gjennom miljø sikkerhetsforskriften. Ballastvannskonvensjonen er gjennomført ved forskrift om ballastvannbehandling på skip mv.³⁴ Hongkong-konvensjonen er ennå ikke i kraft globalt, men er gjennomført i EØS-området ved forordning (EU) nr. 1257/2013 om gjenvinning av skip og om endring av forordning (EF) 1013/2006 og direktiv 2009/16/EF) (skipsgjenvinningsforordningen), som er inkorporert i norsk rett ved forskrift om gjenvinning av skip og flyttbare innretninger³⁵.

5.10 Ulovlig eksport av avfall

Om miljøkriminaliteten

For eksport og import av avfall fra Norge gjelder et eget regelverk for grensekryssende forsendelser. Regelverket gjennomfører både Norges globale forpliktelser, som omtalt ovenfor, og EU-

³³ Forskrift 30. mai 2012 nr. 488 om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger.

³⁴ Forskrift 8. september 2017 nr. 1368 om ballastvannbehandling på skip og flyttbare innretninger.

³⁵ Forskrift 6. desember 2018 nr. 1813 om gjenvinning av skip og flyttbare innretninger.

Boks 5.7 EE-avfall i Europa

EE-avfall er en av de raskest økende avfallsstrømmene i Europa, og i 2016 ble den årlige mengden EE-avfall estimert til å være 12,3 millioner tonn. Av dette er det registrert at kun 35 % er samlet inn til forsvarlig håndtering.¹ Deler av det øvrige EE-avfallet eksporteres ulovlig.

En studie gjennomført på vegne av bransjeorganisasjonen for behandlere av EE-avfall i Europa underbygger at det er for lav andel kasserte EE-produkter med høy material- eller ombruksverdi som kommer inn til deres anlegg.² Dette gir en indikasjon på at store mengder EE-avfall håndteres ulovlig. En studie av import til Nigeria i perioden 2015–2016³, viser import av rundt 60 000 tonn elektronikk, der minst 25 % av dette ikke virket. Fjernsyn og flatskjermer var den største kategorien, og 55 % av disse enhetene ble kategorisert som avfall.

¹ https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6341/Global-E-waste_Monitor_2017_electronic_single_pages_.pdf
https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6341/Global-E-waste_Monitor_2017_electronic_single_pages_.pdf

² <https://www.eera-recyclers.com/news/weee-recycling-economics>
<https://www.eera-recyclers.com/news/weee-recycling-economics>

³ Person in the Port Project; https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6349/PiP_Report.pdf
https://collections.unu.edu/eserv/UNU:6349/PiP_Report.pdf

regelverk. EUs forordning 1013/2006 (grensekryssforordningen) gjelder som norsk rett etter avfallsforskriften kapittel 13. Regelverket nedfeller den internasjonale PIC-prosedyren. Norske eksportører av farlig avfall og visse typer blandet avfall (meldepliktig avfall) må ha samtykke fra Miljødirektoratet før transporten kan sendes ut av Norge. Fra 1. januar 2021 vil det gjelde nye internasjonale regler for eksport av plastavfall. Det gjelder særskilte begrensninger på eksport til ikke-OECD-land. EUs forordning om grensekryssende transport er planlagt revidert.

Avfallsforskriften §§16-11 og 16-12 har regler om eksport og import for radioaktivt avfall, og import og eksport av radioaktivt avfall krever tillatelse fra Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet.



Figur 5.16 Ulovlig eksport av EE-avfall avdekket ved tilsyn.

Foto: Miljødirektoratet

En generell problemstilling er utførsel av avfall under dekke av å være produkt til ombruk. Dette er en stående problemstilling internasjonalt, fordi grensen mellom produkt og avfall ikke lar seg trekke entydig og en gang for alle. Det avhenger blant annet av ulike nasjonale avfallsdefinisjoner og hva som til enhver tid anses som og kan omsettes som en vare med økonomisk verdi. Det europeiske regelverket for EE-avfall forsøker å trekke opp en grense mellom brukte EE-produkter og EE-avfall. Grensedragningen er svært komplisert med strenge krav til testing, dokumentasjon og beskyttelse av produkter ved eksport. Videre er det klare krav til emballering av produkter. Alle vilkårene må overholdes for at produktene skal kunne eksporteres uten å bli omfattet av avfallsregelverket.

Avfall er en ettertraktet internasjonal handelsvare fordi det kan inneholde verdifulle materialer eller fortsatt har verdi ved salg for videre bruk. Farlig avfall er svært dyrt å behandle forsvarlig, slik at insentivet for ulovlig omsetning øker. Det kan med andre ord være mye penger både å tjene og å spare på å omgå regelverket. Illegal handel med EE-avfall er et betydelig internasjonalt problem. Forskningsprosjektet Countering WEEE Illegal Trade³⁶ har estimert at 1,3 millioner tonn elektronikk blir eksportert ut av Europa hvert år uten tilstrekkelig kontroll, derav 30 % ulovlig eksportert EE-avfall. Også andre spesielle avfallsfraksjoner som for eksempel batterier, kasserte dekk og utrangerte biler er attraktive og utsatte for ulovlig håndtering og eksport.

³⁶ <http://www.cwitproject.eu/wp-content/uploads/2015/08/CWIT-Final-Summary1.pdf>
<http://www.cwitproject.eu/wp-content/uploads/2015/08/CWIT-Final-Summary1.pdf>

Norge er i dag en «bidragsyter» til denne internasjonale handelen. Det er dokumentert at EE-avfall som er ulovlig tilegnet fra kilder i Norge, særlig avfall fra mottak innenfor den norske returordningen for EE-avfall, blir sendt ulovlig ut av landet. I disse tilfellene kan det altså foreligge flere lovbrudd – ulovlig tilegnelse og besittelse av avfall, i mange tilfelle ulovlig videresalg (som også vil kunne kvalifisere som heleri etter straffeloven §§ 332 til 334), og eksport uten notifikasjon og forhåndssamtykke fra Miljødirektoratet.

Avfall som føres ut av Norge på ulovlig vis havner ikke sjelden i land med mangelfull eller ikke-eksisterende kontroll med arbeidsforhold, miljøforhold, import og omsetning. Demontering skjer under svært enkle forhold uten noen form for sikring eller kapasitet til å ta forsvarlig hånd om restavfallet etter at verdiene er tatt ut. Flere internasjonale rapporter viser at blant annet plast med miljøgifter fra EE-avfall brennes åpent. De helse- og miljømessige skadevirkningene er svært alvorlige.

Ved tilsyn og kontroll med eksport av avfall har Miljødirektoratet og Tolletaten sett indikasjoner på at forsendelsene kan være tilknyttet organisert virksomhet. Under en koordinert aksjon i 2015, gjennomført av Tolletaten, Skatteetaten, Mattilsynet, Fiskeridirektoratet, Kemneren, Politiets Utlendingsenhet (PU) og Miljødirektoratet ble flere opplastingsplasser og aktører kontrollert. Videreføring og styrking av tverretattlig samarbeid er viktig for å adressere organisert kriminalitet knyttet til grensekryssende transporter av EE-avfall. Regjeringen vil styrke kontrollen for å hindre ulovlig eksport av EE-avfall, i samarbeid med Tolletaten og andre relevante etater, herunder gjennomgå kontrollrutinene og utarbeide felles veiledningsmateriell.

Aktivitet for å forebygge og avdekke ulovlig eksport av avfall

Det gjennomføres regelmessig risikobasert kontroll og tilsyn med eksport av avfall, og tilsyn basert på tips. Miljødirektoratet håndterer, i samarbeid med Tolletaten, et ikke ubetydelig antall saker hvor det har blitt forsøkt å sende avfall ulovlig ut av Norge. Det har blitt enklere for myndighetene å drive effektivt tilsynsarbeid og sikre gode allmennpreventive virkninger nå som slike saker med forsøk på ulovlig eksport kan følges opp strafferettslig. Selv om Tolletaten og Miljødirektoratet følger opp mange saker, har blant annet aksjoner og tips vist at ulovlig eksport er en betydelig utfordring, og at det er nødvendig å iverksette ytterligere tiltak for å bekjempe denne typen miljøkriminalitet.

Digitalisering og datautveksling med andre myndigheter vil styrke tilsynsarbeidet, slik at både lovlig og ulovlig eksport kan følges opp mer effektivt. EU og EØS-land har felles regelverk og Miljødirektoratet deltar i nordisk og europeisk arbeid med å standardisere utveksling av data innen Europa. Dette er et arbeid fortsatt under utvikling. Miljødirektoratet har digitalisert deler av saksbehandling knyttet til eksport av avfall i Norge, men arbeid gjenstår også på dette. Internasjonalt støtter Norge utvikling av nye digitale løsninger under Baselkonvensjonen. Formålet er å styrke informasjonsutveksling om grensekryssende transporter globalt for å understøtte konvensjonens formål og som ledd i kapasitetsbygging.

Reaksjoner på regelbrudd

I 2014 økte strafferammen for ulovlig eksport og import av avfall fra seks måneder til to år. Forsøk på ulovlig eksport av avfall ble også gjort straffbart. Endringene er viktige for å bidra til å redusere ulovlig eksport av avfall som medfører et miljøproblem i andre land, og for å styrke sanksjonsmidler for å forhindre denne typen miljøkriminalitet. Dagens strafferamme harmonerer også bedre med strafferammen for annen miljøkriminalitet. Endringer i forurensningsloven i 2019 gjør at Miljødirektoratet har fått mulighet til å utstede overtredelsesgebyr, noe som kan bidra til å redusere mindre overtredelser på grensekryssregelverket. Målrettet bruk av sanksjonsmidler vil redusere ulovlig eksport, og er et signal til aktører om at ulovlig eksport er noe som myndighetene ser alvorlig på.

I 2009 anmeldte Miljødirektoratet et returselskap for å ha levert store mengder EE-avfall til et enkeltpersonforetak, som eksporterte avfallet ulovlig fra Norge til Kina og Malaysia. Enkeltpersonforetaket som sto for eksporten ble også anmeldt. Returselskapet ble ilagt et forelegg på 1 million kroner, og innehaveren av enkeltpersonforetaket som hadde stått for den ulovlige eksporten ble dømt til samfunnsstraff.

Et fortsatt tett samarbeid mellom sektormyndigheter og politi er nødvendig for å avdekke ulovlige forhold, ikke minst i saker der kriminaliteten er organisert. Samarbeid med politiet er særlig viktig, da bare politiet kan drive etterforskning. Det er hensiktsmessig å samarbeide om veiledning, tiltak og virkemidler som effektiviserer tilsyn og kontroll ytterligere. Miljødirektoratet, Sjøfartsdirektoratet og Kystverket samarbeider ved tilfelle av forsøk på ulovlig eksport av skip og andre flytende installasjoner,

Boks 5.8 Harrier-saken

Våren 2016 ble skipet Harrier forsøkt eksportert ulovlig ut av landet for opphugging (beaching) i Pakistan, men utenfor Sola fikk skipet motorhavari og måtte reddes av Kystvakten. Miljødirektoratet og Sjøfartsdirektoratet utførte tilsyn på skipet, og satte skipet i arrest da de mistenkte ulovlig lagring av farlig avfall mens skipet hadde ligget i opplag, og forsøk på ulovlig eksport av skip for opphugging. Skipet lå i arrest fram til det farlige avfallet var levert til godkjent behandling i Norge og det var gitt samtykke fra norske og tyrkiske myndigheter til eksport til forsvarlig opphugging i Tyrkia. I 2018 gikk skipet for egen maskin til det tyrkiske anlegget.

Miljødirektoratet anmeldte blant annet et shippingselskap for forsøk på ulovlig eksport av avfall, og ØKOKRIM har brukt store ressurser

på saken. ØKOKRIM ga morselskapet som sto bak shippingselskapet et forelegg på 7 millioner kroner for blant annet forsøk på ulovlig eksport, og de etterforsker fremdeles flere av aktørene i saken.

Det er første gang norske myndigheter har anmeldt aktører for forsøk på ulovlig eksport av skip til gjenvinning, og saken har derfor svært stor betydning for norske myndigheter. Saken har også vært viktig for å synliggjøre for rederinæringen at ulovlig eksport av skip til opphugging fra Norge og ut av OECD er et svært alvorlig brudd på regelverket. Etterforskningen har fått stor oppmerksomhet fra utlandet, da det har vært få lignende saker internasjonalt. Saken er også prinsipielt viktig fordi det er liten rettspraksis på grensekryssregelverket i forbindelse med ulovlig eksport av skip.

blant annet for å unngå at skip blir hogget opp ulovlig på strender i Asia (såkalt beaching, se kapittel 5.11).

Internasjonalt samarbeid om ulovlig handel med avfall

Andre lands myndigheter er viktige samarbeidspartnere i arbeidet med å stoppe ulovlig eksport av avfall. Miljødirektoratet deltar aktivt i EUs IMPEL-nettverk. Mange land har deltakere fra Tolletat og politi, og deltakelse fra flere norske myndigheter vil være til stor nytte for både norske myndigheter og for IMPEL. IMPEL arrangerer blant annet felles aksjoner, opplæring/trening og erfaringsutveksling for toll- og tilsynsmyndigheter. Deltakelse i slike nettverk er relevant for å forebygge og avdekke miljøkriminalitet på tvers av landegrenser. Andre viktige samarbeidspartnere for norske myndigheter er Europol og INTERPOL.

Regjeringen vil bidra i EUs arbeid med revisjon av grensekryssforordningen med mål om at regelverket og håndhevelsen av det bør bli enklere og mer effektivt.

Norge er en av de største økonomiske bidragsyterne til Baselkonvensjonen og har støttet flere prosjekter i land under utvikling, som bidrar til å styrke deres grensekontroll og avfallsbehandling. Regjeringen vil fortsatt prioritere arbeid for å styrke kontroll med grensekryssende transport av avfall under Baselkonvensjonen og andre relevante internasjonale fora.

Regjeringen vil

- Styrke kontrollen for å hindre ulovlig eksport av EE-avfall, i samarbeid med Tolletaten og andre relevante etater, herunder gjennomgå kontrollrutinene og utarbeide felles veiledningsmateriell.
- Bidra i EUs arbeid med revisjon av grensekryssforordningen med mål om at regelverket og håndhevelsen av det bør bli enklere og mer effektivt.
- Fortsatt prioritere arbeid for å styrke kontroll med grensekryssende transport av avfall under Baselkonvensjonen og andre relevante internasjonale fora.

5.11 Særlig om ulovlig skipsopphugging

Ulovlig opphugging av skip i lavkostland er forbundet med høy risiko for miljøforurensning, i tillegg til at virksomheten ofte skjer med stor helse- og sikkerhetsrisiko for arbeiderne. De fleste skip som hugges i dag ble også bygget før en rekke skadelige byggematerialer ble forbudt. Skip som skal hugges opp kan inneholde oljeavfall, miljøgifter, PCB, asbest og annet farlig avfall. Uten rensing eller forsvarlig oppsamling og oppbevaring slippes avfallet med giftstoffene rett ut i nærmiljøet på opphuggingsstedet. Resultatet vil i mange tilfeller kunne være alvorlig lokal forurensning av

jordsmonn, elver og bekker, og lokale kystnære områder.

I 2018 kom ny forskrift om gjenvinning av skip og andre flyttbare innretninger, som gjennomfører EUs skipsgjenvinningsforordning i norsk rett. Forskriften gjelder norske skip med bruttotonnasje på 500 tonn eller mer som ikke utelukkende går i innenriks fart. Det er blant annet krav til fortegnelse over farlige materialer, krav til ulike sertifikat i forbindelse med gjenvinning og krav om at EU/EØS-flaggede skip gjenvinnes ved et skipsgjenvinningsanlegg oppført på den europeiske listen over godkjente anlegg.

For andre norske skip enn de som omfattes av det nye regelverket for gjenvinning av skip, gjelder avfallsforskriften. Skip som skal tas endelig ut av drift er avfall etter dette regelverket, og skip omfattes også av forbudet som dette regelverket gir mot eksport av farlige stoffer ut av OECD-området. Innenfor OECD-området er eksport av skip meldepliktig, og både eksport- og importlandets myndigheter må gi samtykke til eksport. Brudd på grensekryssregelverket er straffbart etter norsk rett, og etter grensekryssforordningen artikkel 50 er alle EUs medlemsstater forpliktet til å følge opp overtredelser av regelverket med sanksjoner.

5.12 Ulovlig import og omsetning av helse- og miljøfarlige kjemikalier og produkter

Om miljøkriminaliteten

Norge har gjennom EØS-avtalen felles kjemikaliereguleringer med EU, og i tillegg noen få særnasjonale bestemmelser. Produktkontrolloven pålegger virksomheter som bruker farlige stoffer å vurdere om det finnes alternativer med bedre helse- og miljøegenskaper (substitusjonsplikt). Videre gir loven i § 4 hjemmel til å regulere produksjon, innførsel, omsetning, merking, bruk og behandling av produkter, det gis hjemmel til å innføre retur- og panteordninger, det gis hjemmel til å regulere hvordan produkter skal være innrettet eller sammensatt, til å stille krav til godkjenning for produksjon, innføring eller omsetning av produkter, og det gis hjemmel til å nedsette forbud mot produksjon, innførsel, omsetning og bruk av produkter. Vedtak etter § 4 skal etter loven normalt treffes ved forskrift og gjelde produkter av en viss art.

Formålet med kjemikaliereguleringene er å sikre at bruken av kjemikalier ikke utgjør fare for mennesker og miljø. Det er også et mål å redu-

sere bruken av forsøksdyr. Samtidig skal felleseuropeiske kjemikaliereguleringer sikre like konkurransevilkår, fri flyt av varer og fremme innovasjon.

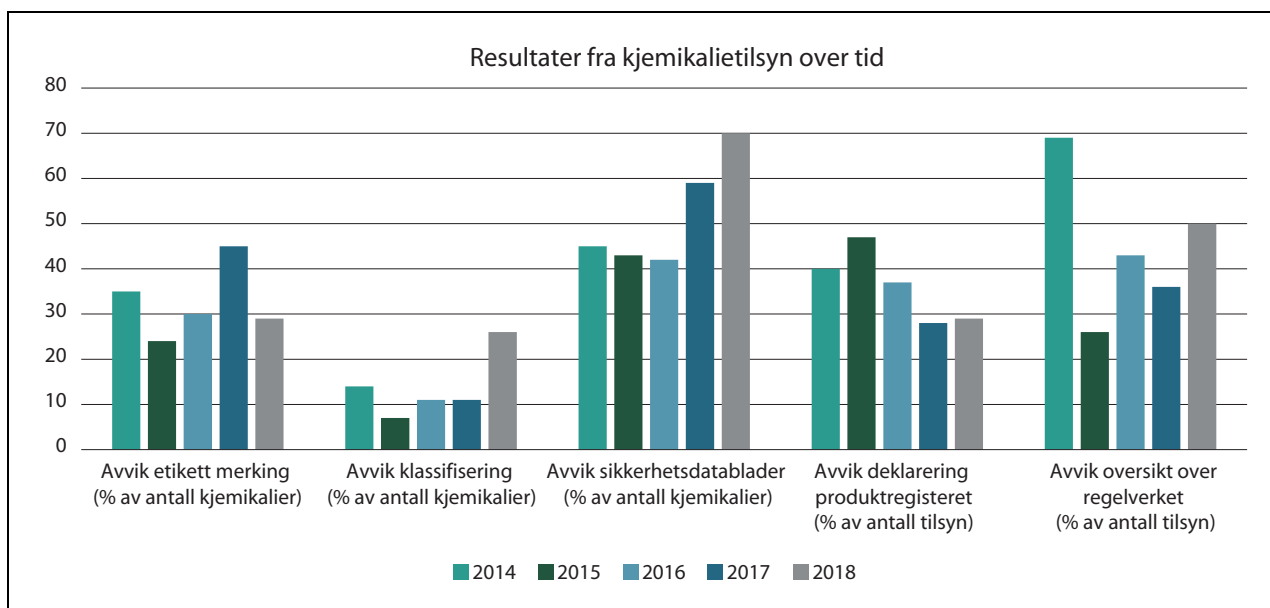
Nasjonale mål knyttet til kjemikaliereguleringen omhandler riktig bruk av og beskyttelse mot helse- og miljøfarlige stoffer, og å redusere utslipp og bruk av de farligste kjemiske stoffene i den hensikt å stanse utslippene innen 2020. Prioritetslisten gir viktige føringer for norske miljømyndigheters arbeid med regulering av kjemikalier.

Helse- og miljøfarlige stoffer reguleres også gjennom andre sektors regelverk, eksempelvis for legemidler, plantevernmidler, kosmetikk, matemballasje og medisinsk utstyr.

Farlige stoffer og stoffblandinger skal klassifiseres og merkes med fysisk fare, helsefare og miljøfare. De skal også emballeres på en forsvarlig måte. Virksomheter som framstiller, importerer og omsetter farlige kjemikalier er ansvarlige for at klassifiseringen, merkingen og emballeringen er korrekt. Farlige egenskaper skal identifiseres og kommuniseres gjennom ulike advarsler sammen med informasjon om sikkerhetstiltak. Dette skal sikre at alle som håndterer kjemikalier får den informasjonen som er nødvendig slik at de kan beskytte seg mot helseskader, og håndtere kjemikaliene på en måte som ikke skader miljøet.

EUs grunnleggende kjemikalieregulering Reach (Registration, Evaluation, Authorisation and restriction of Chemicals) er et omfattende europeisk regelverk som gjelder kjemikalier fra produksjon eller import til bruk som stoffer, i stoffblandinger og produkter. Regelverket er gjennomført gjennom Reach-forskriften. Reach legger ansvar og plikter på virksomheter i hele forsyningskjeden. Virksomhetene har ansvar for å dokumentere egenskaper og trygg bruk for helse og miljø av kjemiske stoffer, denne informasjonen er tilgjengelig på det europeiske kjemikaliebyrået Echas nettside. De farligste stoffene underlegges reguleringer ved forbud og andre begrensninger, eller krav om autorisasjon fra EU-kommisjonen.

Biocidforskriften regulerer omsetning og bruk av stoffer og produkter som brukes for å bekjempe uønskede organismer. Regelverket gir bestemmelser for både aktive stoffer (virkestoffer), biocidprodukter og behandlede produkter. Biocidprodukter og behandlede produkter kan være enten stoffer/stoffblandinger eller faste produkter. Eksempler på biocidprodukter er myggmidler, rottemidler, bunnstoff til båter, treimpregneringsmidler og desinfeksjonsmidler. Mange biocider har svært betenkelige helse- og miljøegenskaper, felles regelverk i EU/EØS med godkjenninger basert på grundige risikovurderinger.



Figur 5.17 Resultater fra kjemikalietsyn over tid.

Godkjenningene kan inneholde vilkår for omsetning, bruk og merking av biocider, og bidrar til beskyttelse av mennesker og miljø.

Farlige stoffer i leketøy er først og fremst regulert gjennom leketøysforskriften, men det finnes bestemmelser som gjelder kjemiske stoffer i leketøy også i annet regelverk. Eksempler på dette er forbud i kjemikalier regelverket Reach, forbud mot stoffer i elektrisk og elektronisk leketøy og andre bestemmelser som finnes i produktforskriften, og i Mattilsynets regelverk som gjelder kosmetikk, mat og matkontaktmaterialer (der dette er relevant). Det er strenge krav til innhold av helseskadelige stoffer i leketøy og andre produkter til små barn, og mange kjemiske stoffer er forbudt i leker og småbarnsprodukter.

Produktforskriften kapittel 2 og 2a gjennomfører bestemmelsene i de europeiske regelverkene om farlige stoffer i elektriske og elektroniske produkter, batterier, kjøretøy, emballasje og vaskemidler. Norge gjennomfører sine forpliktelser i Stockholmkonvensjonen og POP-protokollen under langtransportkonvensjonen (LRTAP) via EUs POP-forordning, dette finnes i produktforskriftens kapittel 4. Bestemmelsene i ny kvikksølvforordning i EU som gjennomfører Minamatakonvensjonen vil også tas inn i norsk regelverk. I produktforskriftens kapittel 2 er det også noen særnorske reguleringer av blant annet kvikksølv og blyhagl.

Stoffer og stoffblandinger som er klassifisert som helse-, miljø-, brann- og/eller eksplosjonsfarlig, og som importeres til eller produseres i Norge i mengder på 100 kilo eller mer per år er

deklareringspliktige. Produsenter og importører av deklareringspliktige stoffer/stoffblandinger må melde det inn til Miljødirektoratet for registrering i produktregisteret. Dette gir myndighetene en oversikt over hvilke fareklassifiserte stoffer og stoffblandinger som finnes på det norske markedet. Det er krav om deklarerer av alle biocidprodukter og utgangsstoffer for eksplosiver.

Manglende eller mangelfullt internkontrollsystem, manglende eller mangelfull dokumentasjon og merking av produkter og kjemikalier samt ulovlig innhold av miljøgiftige stoffer er de vanligste bruddene på kjemikalier regelverket ved omsetning og import av kjemikalier og produkter i forbindelse med næringsvirksomhet. Bruddene skyldes ofte virksomhetenes manglende kunnskap om regelverket, altså brudd på internkontrollregelverket, og er i noen tilfeller motivert av at man vil unngå nødvendige kostnader for å etterleve regelverket.

Flere brudd på kjemikalier regelverket skjer i forbindelse med netthandel. CLP-forordningen stiller tydelige krav til fareinformasjon som nettbutikkene må gi til kjøpere av kjemikalier, noe som gjør det lett å kontrollere visse aspekter til netthandel av kjemikalier. Antall brudd på denne informasjonsplikten er gjennomsnittlig over 80 % i Europa.³⁷

Miljødirektoratet kontrollerer årlig ca. 1000 kjemikalier ved ca. 140 inspeksjoner. Kontrollre-

³⁷ Jf. pilotprosjekt fra Forum om artikkel 48 i CLP.

Boks 5.9

Norske miljømyndigheter jobber aktivt med å få de farligste stoffene regulert i EU og globalt. Strenge internasjonale reguleringer av kjemikalier er et av de viktigste virkemidlene for å nå vårt nasjonale mål.

Miljødirektoratet deltar aktivt i arbeidet med å regulere kjemikalier i EU ved å utarbeide forslag om forbud og andre reguleringer under kjemikalierregelverkene REACH og CLP, og ved å vurdere stoffer som brukes i biocidprodukter. Miljødirektoratets deltakelse i komiteer, ekspertgrupper og arbeidsgrupper i kjemikaliebyrået Echa og under EU-kommisjonen gir også vesentlig bidrag i arbeidet.

Gjennom globale avtaler i regi av FNs miljøprogram UNEP og regionale avtaler i regi av FNs UNECE, påvirker og bidrar Norge til streng regulering av farlige stoffer i hele verden. Dette tas inn i EU-regelverk som også blir gjeldende i Norge. Mange persistente organiske miljøgifter (POPs) er forbudt eller strengt regulert, enten globalt gjennom Stockholmkonvensjonen og Rotterdamkonvensjonen eller regionalt gjennom POP-protokollen under langtransportkonvensjonen (LRTAP). Kvikksølv reguleres globalt gjennom den nye Minamatakonvensjonen, og Norge var initiativtaker og en sterk pådriver for at vi skulle få en slik avtale.

sultatene viser at virksomhetene kjenner regelverket for dårlig. De siste fire årene har Miljødirektoratet årlig funnet i gjennomsnitt 25 forbudte kjemikalier på det norske markedet, det vil si 2,5 % av de kontrollerte kjemikaliene. En stor andel av de forbudte kjemikaliene var biocidprodukter, enten fordi de inneholder stoffer som ikke er tillatt eller at produktene ikke innehar en godkjenning for omsetning i Norge.

I 2018 ble om lag 10 % av de avdekkede bruddene kategorisert som alvorlige brudd på regelverket. Med alvorlig brudd siktes det til manglende internkontroll, eller internkontroll med store mangler, når det er kombinert med store brudd på fagregelverk, det vil si eksempelvis import/produksjon av kjemikalier med mangelfull faremerking som gir risiko for skade på mennesker og/eller miljø, store mangler ved sikkerhetsdatablad som gir risiko for skade på mennesker og/eller miljø, omsetning av kjemikalier uten bar-

nesikret lukning, omsetting og bruk av forbudte kjemikalier (regulert i vedlegg XIV (godkjenninger), XVII til REACH (begrensninger), i produktforskriften eller biocidforskriften), import av kjemikalier fra land uten å ha noen kjennskap til REACH eller CLP-regelverket, manglende registrering av stoffer i henhold til REACH.

Analysen av tilsynsresultatene i perioden 2015–2018 viser en positiv nedgang i antall avvik på deklareringsregisteret, og at andelen kjemikalier med feilmerking har gått ned siden 2017. Imidlertid avdekkes det flere feil ved klassifiseringen av kjemikaliene, samt i sikkerhetsdatablader. Riktig klassifisering er nødvendig for å kunne advare om farene som kjemikaliene kan utgjøre for mennesker og miljø og for å finne sikkerhetstiltakene som finnes på fareetikken og i sikkerhetsdatablader.

Årlig kontrollerer Miljødirektoratet ca. 750 produkter. Med produkter siktes det til faste bearbejdede produkter, i motsetning til kjemikalier som er stoffer og stoffblandinger. Mange av bestemmelsene i kjemikalierregelverket regulerer bruk av kjemikalier i faste bearbejdede produkter. Miljødirektoratet finner i gjennomsnitt ca. 10 % ulovlige produkter på markedet. Ulovlige produkter er produkter som mangler den lovpålagte merkingen og/eller den påkrevde tekniske dokumentasjon og/eller innhold av miljøgiftige stoffer i strid med regelverket. Kontrollresultatene viser at virksomhetene kjenner regelverket for dårlig. I 20 % av kontrollene har Miljødirektoratet avdekket alvorlige brudd.

Det som regnes som alvorlige brudd ved kontroll av produkter er manglende internkontroll, eller internkontroll med store mangler, når det er kombinert med store brudd på fagregelverk, det vil si eksempelvis importerer produkter som inneholder forbudte stoffer over gjeldende grenseverdier, EE-produkter eller leketøy mangler samsvarserklæring og CE-merking, omsetning av produkter fra EØS-området som inneholder stoffer som krever godkjenning for bruk (oppført på REACH-forskriftens vedlegg XIV) og slik godkjenning mangler. Den potensielle risikoen for skade på helse og/eller miljø forbundet med funnet må vurderes i hvert tilfelle (brukergruppe, eksponering, regulert stoff, omfang).

Produkter som består av myk plast inneholder ofte miljøgifter. Mangelfull merking og manglende underliggende dokumentasjon er lovbrudd miljømyndighetene ofte oppdager. Miljødirektoratet har ikke avdekket forfalsket teknisk dokumentasjon gjennom sin tilsynsaktivitet per dags dato. ØKOKRIM har imidlertid hatt en slik sak i 2006. Saken ble anmeldt av Mattilsynet som

brudd på fôrwareforskriften, og gjaldt for store mengder kadmium i sink sulfat til bruk i fôr. Det viste seg at et analysesertifikat fra leverandør av sink sulfat i Kina var uriktig mht. innhold av kadmium.

Det er relativt få leketøy som ikke er CE-merket, sammenlignet med elektroniske produkter. Det avdekkes for øvrig noen tilfeller av falske merkinger, særlig falske «CE-merkinger». I noen tilfeller kan produktene i seg selv også være forfalsket. Det er en reell risiko for at forfalskede produkter inneholder ulovlige kjemikalier. I 2017 destruerte Tolletaten 42 538 varer til en verdi av 13 256 820 kroner. Det er hovedsakelig Tolletaten som avdekker forfalskede produkter, og sørger for destruksjon av disse produktene uten involvering av Miljødirektoratet.

På bakgrunn av tilsynsresultater fremstår trusselbildet som mer kritisk for produkter, selv om miljøkonsekvensene kan være mindre akutte. Når det finnes en europeisk forordning eller et europeisk direktiv som setter klare og detaljerte krav til produkter (gjennom såkalt europeisk sektorlovgivning, som for eksempel leketøydirektivet som er implementert i norsk rett gjennom leketøyforskriften) er kontrollarbeidet lettere. I mangel av slik europeisk lovgivning er kontrollarbeid mer krevende, noe som kan føre til at oppdagelsesrisikoen er lavere. Som følge av det kan risikoen for lovbrudd være større for produktene som ikke er omfattet av sektorlovgivning. Siden tilsyn er risiko-basert og kun innebærer en stikkprøvekontroll av tilgjengelige produkter og kjemikalier foreligger det få konkrete holdepunkter på omfanget av eventuelle mørketall i forbindelse med brudd på regelverket, og dermed miljøkriminalitet. Både for produkter og kjemikalier øker netthandel trusselbildet betydelig.

Netthandel medfører betydelige mengder produkter til landet som kan inneholde farlige stoffer og som er vanskelig å føre tilsyn med fordi forhandler er utenfor Norge og Europa eller fordi den norske importøren har lite kunnskap om hva som kreves av regelverket. Etableringskostnader til nettbutikker er lave. Det betyr at virksomhetene kan være volatile og mindre opptatt av å bygge merkevare og et godt omdømme. Det kan påvirke investering i tilstrekkelige ressurser for å sikre god regelverksetterlevelse. Se kapittel 7.3 om tiltak mot ulovlig netthandel.

I tillegg er det viktig å involvere forbrukerorganisasjoner slik at de kan jobbe for å informere forbrukere om hvilket ansvar forbrukere har når de handler fra nettbutikker som holder til utenfor EØS-området. Ved direkte import fra land utenfor

EØS-området har forbrukere importøransvar, hvilket betyr at de skal sikre at produktene de kjøper er i samsvar med regelverket.

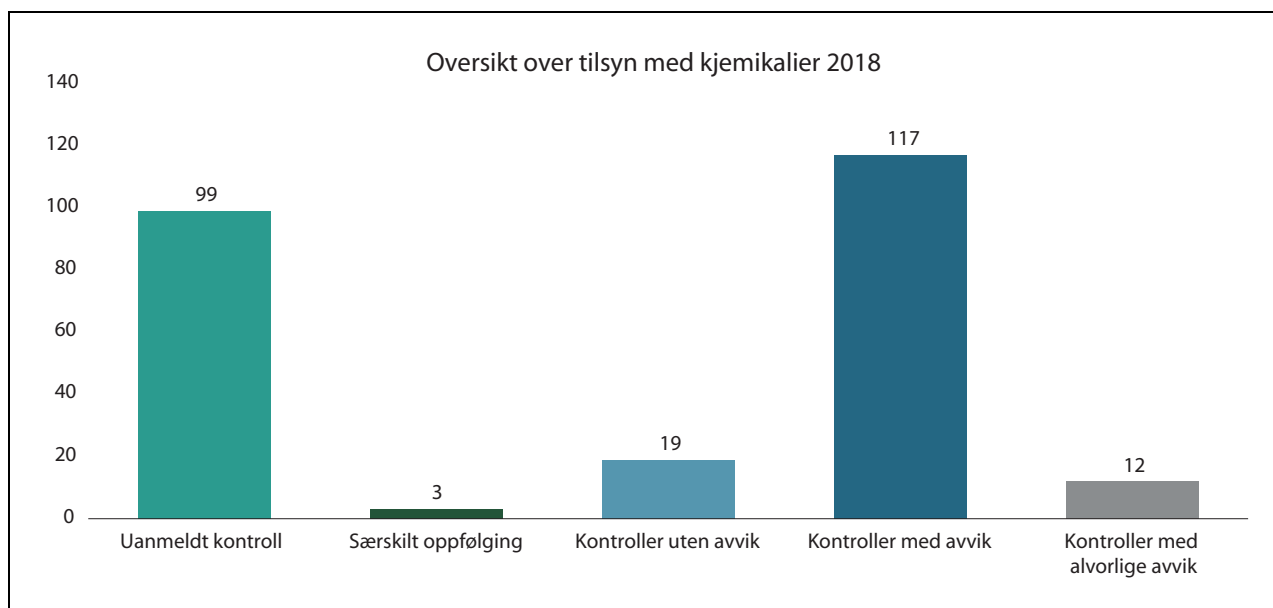
Miljødirektoratet har fått tips om mistanke om ulovlig salg og etterfylling av fluorholdige gasser som skal fases ut av gamle kjøleanlegg. Noen av tipsene gjaldt etterfylling av R-22 i skip. Bevissikring i disse sakene er vanskelig hvis det ikke foreligger direkte bevis på ulovlig salg eller etterfylling i strid med regelverket. Kontrollsituasjonen har derimot avdekket ulovlig lagring av forbudte fluorholdige gasser som for eksempel R-22. Miljødirektoratet finner regelmessig tilbud på finn.no av ulovlig salg av fluorholdige gasser i engangsbeholdere. Annonsen fjernes av finn.no etter at Miljødirektoratet rapporterer ulovligheter til Finn.no. Det vurderes anmeldelser i visse saker.

Farlige kjemikalier kan skade både helse og miljø. Kjemikalier kan påvirke organismer på en rekke ulike måter. Noen stoffer medfører akutte forgiftningsreaksjoner, som kan være forbigående eller varige, og i verste fall være dødelige. Andre kjemikalier har langtidseffekter ved gjentatt eksponering over tid. Slike effekter kan for eksempel være kreft, reproduksjonsskade, skade på arvestoffet, svekkelse av immunforsvaret eller hormonforstyrrende effekter i mennesker eller miljøet. Noen kjemikalier kan også påvirke på andre måter – gjennom stoffskifte og overvekt, hjerneutvikling og læring, og adferd. Enkelte befolkningsgrupper, som barn, gravide og eldre, kan være mer følsomme for noen kjemiske stoffer enn gjennomsnittet av befolkningen. Verdens helseorganisasjon (WHO) estimerte den globale sykdomsbyrden fra skadelige kjemikalier til å være 1.6 milliarder menneskeliv i 2016.

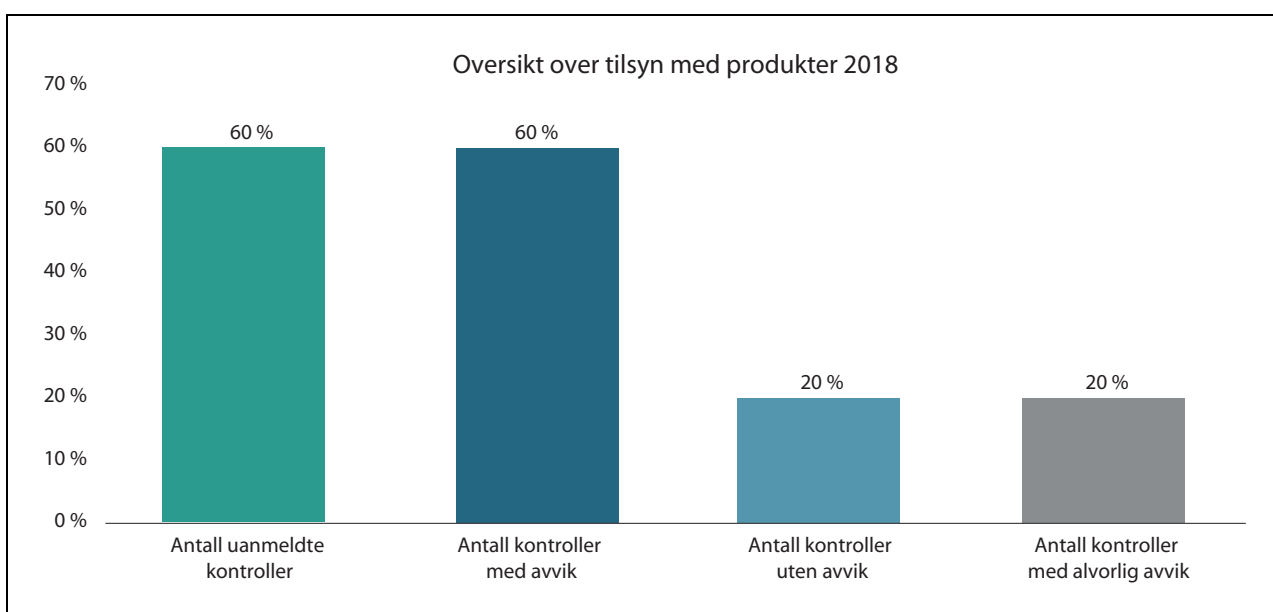
Miljømyndighetene er særlig bekymret for stoffer som er persistente, bioakkumulerende og toksiske (PBT-stoffer). Fordi disse stoffene har lang oppholdstid i naturen og kan oppkonsentreres i næringskjeden, kan skade i miljøet oppstå langt unna der utslippet av stoffet fant sted.

Miljøgifter kan føre til irreversible skader på miljø og helse. Siden miljøgiftene lett hopper seg opp i levende organismer kan selv små utslipp over tid føre til høye konsentrasjoner i dyr og mennesker. Skade på helse og miljø som følge av brudd på kjemikalierregelverket er derfor i hovedsak et resultat av en samlet effekt av flere forhold over lang tid. Men det kan også oppstå store og alvorlige konsekvenser som følge av enkeltstående tilfeller, for eksempel store enkeltutslipp av kjemikalier som kan gi akutte skader lokalt.

Regulering av helse- og miljøfarlige kjemikalier har innvirkning på flere av FN's bærekrafts-



Figur 5.18 Oversikt over ulike tilsyn med kjemikalier og brudd, Miljødirektoratet.



Figur 5.19 Oversikt over ulike tilsyn med produkter og brudd, Miljødirektoratet.

mål. Trygg mat uten helsefarlige kjemikalier bidrar til å utrydde sult (mål 2). Mindre eksponering for miljøgifter gir mindre sykdom og færre dødsfall, og dermed god helse (mål 3). Mindre kjemikalieutslipp vil bidra til rent vann og gode sanitærforhold (mål 6), og påvirke både livet under vann (mål 14) og liv på land (mål 15). Et sikkert arbeidsmiljø med trygg kjemikaliehåndtering har effekt på målet om anstendig arbeid og økonomisk vekst (mål 8). Sikker kjemikaliehåndtering og forebygging av farlig avfall påvirker ansvarlig forbruk og produksjon (mål 12), og vil redusere

byenes negative miljøpåvirkning og dermed bidra til bærekraftige byer og samfunn (mål 11).

Brudd på kjemikalielovgivningen vil redusere muligheten for å nå alle disse målene.

Det er ca. 7000 virksomheter i Norge som omsetter produkter og/eller kjemikalier. Mange av virksomhetene er relativt små. Basert på en analyse av markedet bestilt av Miljødirektoratet i 2019 i forbindelse med en brukerundersøkelse på produktområdet går det frem at 43 % av virksomhetene som omsetter produkter og kjemikalier har ingen ansatte. Blant de 47 % av virksomhetene

som har ansatte, har ca. 18 % av disse én ansatt, 28 % mellom 10 og 49 ansatte, 34 % mellom 4 og 9 ansatte. Det er få virksomheter med over 50 ansatte (2,3 %). Markedet for salg av produkter og kjemikalier består av mange relativt små aktører.

Økt profitt er en viktig motivasjon for innførsel av ulovlige produkter og kjemikalier. Profitten ligger i at importører kan kjøpe billige produkter fra lavkostland, som de ikke vet om oppfyller regelverket, og omsette disse potensielt ulovlige produktene i Norge med stor fortjeneste. I noen tilfeller har aktørene kanskje ikke gjort seg tilstrekkelig kjent med regelverket. Innenfor internkontrollforskriftens virkeområde er manglende kunnskap om regelverket i seg selv et lovbrudd.

Brudd på regelverket gir en økonomisk gevinst ved at virksomhetene slipper nødvendige kostnader for å etterleve regelverket. Næringsvirksomheter setter ikke av tilstrekkelige ressurser for å etterleve miljøkravene. Sannsynligheten for at virksomheter som opererer på kanten av andre regelverk, typisk arbeidsmiljøloven eller skatteloven, også bryter kjemikalierregelverket er stor. Arbeidstilsynet har for eksempel anmeldt to saker som gjaldt både brudd på arbeidsmiljøloven og kjemikalierregelverket.

Erfaring fra kontrollsamarbeid med Tolletaten viser at det også finnes tilsynelatende privatimport som imidlertid er utført i kommersielt øyemed, særlig i forhold til privatimport av ulovlige leker, elektroniske produkter og kjemikalier for enten videresalg eller bruk i strid med regelverket på grunn av manglende godkjenning.

Aktivitet for å forebygge og avdekke miljøkriminalitet

Miljødirektoratet har utfyllende informasjon om kjemikalierregelverket på sine nettsider. Dette inkluderer temasider og veiledere hovedsakelig rettet mot virksomheter.

Miljødirektoratets svartjenester besvarer spørsmål om bestemmelsene i kjemikalierregelverkene, kommende reguleringer og informasjon om egenskaper til miljøgifter og andre farlige stoffer. Svartjenestene er først og fremst kontaktpunkt for virksomheter som har plikter i kjemikalierregelverkene.

Informasjon til forbrukere på Miljødirektoratets nettside har henvisning til aktører med mer målrettet informasjon til forbrukere, i tillegg til informasjon om netthandel og retten til miljøinformasjon.

Informasjon om miljøgifters egenskaper finnes på Miljøstatus.

Tilsyn viser at det er et stort behov for veiledning av virksomhetene. Kontrollsituasjonen gir mulighet til å veilede virksomhetene, men god veiledning skal være tilgjengelig til alle virksomhetene gjennom digitale veiledere for å forebygge brudd på regelverket, slik at tilsynsressurser benyttes for å avdekke og følge opp alvorlige brudd.

Miljødirektoratets tilsyn omfatter både systemkontroll, dokumentkontroll, samt testing av produkter og kjemikalier som utføres av akkrediterte laboratorier, med eller uten rammeavtale med Miljødirektoratet. Miljødirektoratet velger ut proaktivt områder og virksomheter som det skal følges tilsyn med og utvelgelse av kontrollobjektene er basert på opplysninger fra Produktregisteret, tolldata. I tillegg følger Miljødirektoratet opp tips og varsler.

En del av tipsene kommer fra Tolletaten som informerer Miljødirektoratet om mistanker om ulovlig innførsel av produkter og kjemikalier. I tillegg gjennomføres det felles kontrollaksjoner med Tolletaten. I 2017 kontrollerte Miljødirektoratet og Tolletaten et stort antall fingerspinner som var på vei inn til Norge. I 2018 kontrollerte Miljødirektoratet og Tolletaten flere containere med leketøy. Det ble utørt både kontroll av merkingen, dokumentasjon, og kvantitativ screening av disse varene med XRF (røntgenbildepistol).

Miljødirektoratet samarbeider med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Arbeidstilsynet. Samarbeidet skjer i form av faste møter, løpende kontakt på både leder- og saksbehandlernivå samt felles aksjoner. I tillegg er det utviklet et nytt samarbeid med Forbrukertilsynet i forbindelse med netthandel med fokus på ulovlig markedsføring av biocidprodukter og leker.

Miljødirektoratet samarbeider med bransjen for å sikre bedre regelverksetterlevelse. I forbindelse med varehandel er Virke en nærliggende samarbeidspartner for Miljødirektoratet. Samarbeid med forbrukerorganisasjoner er også nyttig for å øke forbrukernes oppmerksomhet rundt ulovlige produkter og kjemikalier og dermed bidra til å redusere etterspørsel av ulovlige produkter.

Tettere samarbeid med forbrukerorganisasjoner for å informere forbrukere om deres ansvar knyttet til direkte import fra land utenfor EØS-området er også ønskelig. Øvrig ulovlig netthandel blir nærmere omtalt i kapittel 7.4.

Reaksjoner på regelbrudd

Brudd på kjemikalier regelverket håndheves i henhold til bestemmelsene i produktkontrollloven.

Oppfølging av ulovlige forhold kan innebære å nedlegge forbud mot produksjon, innførsel, omsetning og bruk av produkt, samt å pålegge virksomheter å trekke tilbake ulovlige produkter og kjemikalier fra omsetningskjeden eller å kalle tilbake ulovlige produkter og kjemikalier fra forbrukere. I tillegg kan Miljødirektoratet pålegge eller iverksette destruksjon av produkter. Slike vedtak krever at produkter medfører helseskade eller miljøforstyrrelse, eller at produktet utgjør en «uakseptabel risiko».

Håndheving av regelverket er særlig utfordrende ovenfor utenlandske foretak. Når norske forbrukere kjøper produkter på nettet fra virksomheter i utlandet, blir forbrukeren importør. Miljømyndighetene i Norge kan ikke pålegge eksportøren å for eksempel sende en prøve av produktet til kontroll. Dette gjelder uavhengig av om eksportøren har etablert et NUF (Norskregistrert Utenlandsk Foretak) i Norge og opprettet et .no-domene. I realiteten vil det i slike tilfeller ikke være noen ansvarlig aktør i Norge som Miljødirektoratet kan forholde seg til ved produkttilsynet. Det innebærer at Miljødirektoratet bare kan påpeke ovenfor det utenlandske selskapet at det foreligger avvik fra regelverket og be selskapet (frivillig) rette opp avvikene. Samtidig registreres informasjon om disse tilsynssakene i den europeiske databasen ICSMS (Information and Communication System for Market Surveillance). ICSMS er en europeisk database som drives i regi av EU-kommisjonen og som legger til rette for informasjonsutveksling mellom markeds-tilsynsmyndigheter i EØS-området. Dersom det utenlandske selskapet ikke retter opp avvikene frivillig overføres tilsynssaken formelt til tilsynsmyndigheten i det landet der selskapet holder til gjennom ICSMS for videre behandling.

Miljødirektoratet anmelder virksomheter for brudd på produktkontrollloven der dette anses som hensiktsmessig og nødvendig.

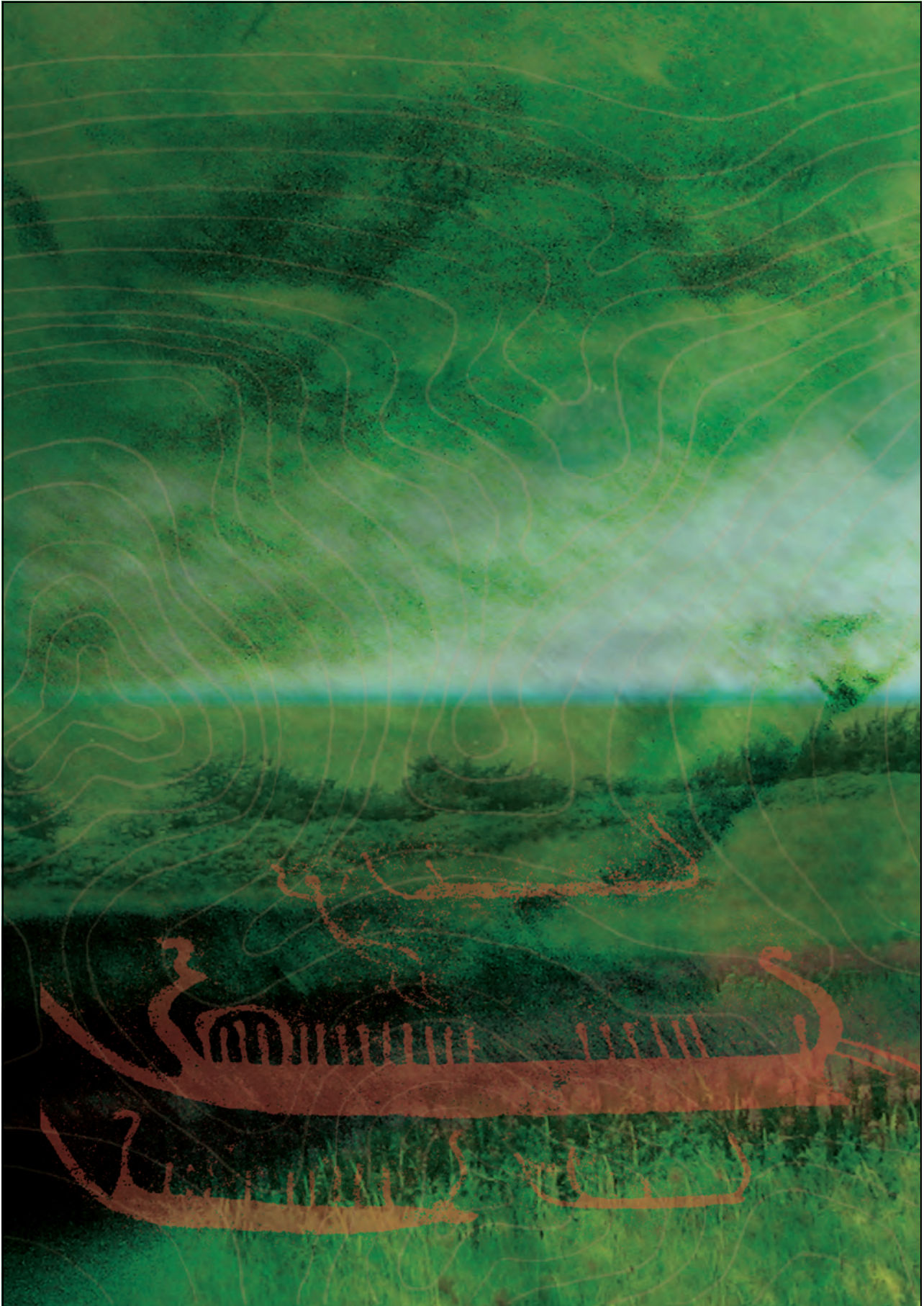
I gjennomsnitt anmelder Miljødirektoratet én eller to saker på produkt- og kjemikalieområdet hvert år. Miljødirektoratet har for eksempel anmeldt aktører som omsatte på det norske markedet smykker med kreft- og allergifremkallende tungmetaller, perlesett med GHB-lignende stoff, gasstuter med som kunne føre til hørselsskader, og konstruksjonsslim med forbudte stoffer. Av alle sakene som ble politianmeldt av Miljødirektoratet blir rundt halvparten henlagt av politiet. Årsakene er ofte foreldelse eller mangel på ressurser. Som nevnt tidligere i fremstillingen har også relativt alvorlige saker endt med bøter under 100 000 kroner. Dette selv om det er snakk om store, profesjonelle aktører som har solgt produkter som inneholder ulovlige og helseskadelige stoffer.

En ØKOKRIM-sak mot et selskap i Oslo i 2016 resulterte i en bot på 400 000 kroner for overtredelse av produktkontrollloven. Selskapet hadde i flere butikker solgt små anheng som skulle festes til armbånd beregnet for barn. Noen av anhengene inneholdt ftalatet DEHP i konsentrasjon 1-4 vektprosent. Selskapet fikk også inndratt vinning med 49 000 kr.

Den manglende etterlevelsen av produktregelverket og mangelen på tilstrekkelige reaksjonsmidler gjør at dette peker seg ut som et område hvor det er et behov for økt bruk av straffereaksjoner, blant annet av allmennpreventive hensyn. Både innføring av overtredelsesgebyr for brudd på dette området og flere anmeldelser fra Miljødirektoratet kan være virkemidler for å oppnå dette.

Regjeringen vil

- Analysere de særlige kontroll- og håndhevelsesutfordringene på produkt- og kjemikalieområdet i lys av utviklingen av internasjonal handel, herunder økt bruk av netthandel.
- Utvide påleggshjemmelen i produktkontrollloven § 5 annet og tredje ledd til også å omfatte de som omsetter produkter, samt innføre hjemmel i produktkontrollloven til å treffe enkeltvedtak som er nødvendig for gjennomføring av loven.



Figur 6.1

6 Kulturarvkriminalitet

De siste årene har kulturmiljøets kobling til det øvrige miljøfeltet blitt styrket og ytterligere aktualisert.¹ Det henvises til *kulturmiljømeldingen* (2019–2020)² hvor regjeringen innfører begrepet *kulturmiljø* som samlebetegnelse. Det dekker begrepene «kulturminner», «kulturmiljø» og «landskap», og brukes når feltet omtales som helhet. Begrepet understreker betydningen av helhet og sammenheng. Samtidig gjøres tilknytningen til den øvrige klima- og miljøpolitikken tydeligere.

Miljøkriminalitet omfatter i denne meldingen nasjonale og internasjonale utfordringer knyttet til både utførsel og innførsel av ulovlig kulturgjenstander, ulovlig handel med kulturgjenstander og kulturmiljøkriminalitet. Ansvarsområdet sorterer således under både Klima- og miljødepartementet og Kulturdepartementet. Miljøkriminalitet benyttes derfor gjennomgående som en samlebetegnelse for hele problemkomplekset.³ Begrepet kulturmiljøkriminalitet benyttes der kriminaliteten på kulturmiljøfeltet omtales spesifikt. *Kulturarv* anses som en *videre* definisjon enn kulturmiljø, og benyttes der kunst- og kulturgjenstander også omfattes. Kunst er omtalt der kriminaliteten er sammenfallende med kulturgjenstander og hvor skillet mellom disse er flytende.⁴

Om kriminaliteten

Formålet med kulturminneloven⁵ er at kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet, og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Kulturminneloven verner en rekke ulike miljø- og kulturarvverdier: automatisk fredede kulturminner, løse kulturminner, vedtaksfredede byggverk og anlegg, kulturmiljøer, marine kulturminner (skipsfunn og båter) og områder rundt fredede kulturminner og skipsfunn. Loven har også bestemmelser om meldepikt for offentlige organer når det gjelder tiltak som kan virke inn på kulturminner, og for private når man finner løse kulturminner. Utførsel av kulturgjenstander, det vil si kunst eller kulturmateriale som har stor betydning for bevaring, forskning eller formidling av kulturarv, kunst og historie, reguleres av kulturminnelovens § 23, mens innførsel reguleres av § 23 a). Lovbestemmelsene utfylles gjennom bestemmelsene i forskriften om utførsel og innførsel av kulturgjenstander.⁶

Plan- og bygningsloven⁷ er sentral i kulturmiljøforvaltningen (for nærmere beskrivelse av loven, se kapittel 4.7). For å sikre kulturminner, kulturmiljøet og landskap i arealplaner, kan kommunen legge inn hensynssoner, bestemmelser og retningslinjer, enten hver for seg eller i kombinasjon. Ulike byggetiltak og andre arealinngrep detaljeres i reguleringsplaner. Utforming av bestemmelser er viktig for å unngå at verdien av kulturminner, kulturmiljøer og landskap svekkes gjennom vedtak av plan. Å utarbeide bestemmelser med krav om en bestemt type bruk eller forbud mot former for bruk, er eksempelvis særlig aktuelt når det gjelder arkeologiske kulturminner. Også i byggesaksprosessen kan det stilles krav om tilpasning til kulturmiljøverdier, for eksempel i §§ 29-2, 31-1 og 31-4. Gjennom plan- og bygnings-

¹ Ved daværende Miljøverndepartementets etablering i 1972 ble ansvaret for kulturminnelovgivning og kulturminneforvaltningen integrert som en del av det nyopprettede departementet. Bakgrunnen for å samle ansvaret for naturforvaltningen, kulturminneforvaltningen og fysisk planlegging var ønsket om å kunne se natur og kulturmiljø i sammenheng med all arealdisponering og som grunnlag for en helhetlig miljø- og ressursforvaltning i et langsiktig tidsperspektiv. For utdypende beskrivelse av utviklingen, henvises det til *kulturmiljømeldingen* (2019–2020).

² Melding om kulturmiljøpolitikken legges frem for Stortinget våren 2020.

³ Se kapittel 1.2 om miljøkriminalitetsbegrepet.

⁴ Denne problembeskrivelsen er sammenfallende med den ØKOKRIM opererer med i sin trusselvurdering, hvor begrepet *kunst- og kulturminner* benyttes samlet, eksempelvis når det gjelder ulovlig handel. Begrepet sorterer her under hovedbegrepet *miljøkriminalitet*, se ØKOKRIMS trusselvurdering 2018.

⁵ Lov 9. juli 1978 nr. 50 om kulturminner.

⁶ Forskrift 1. januar 2007 nr. 1 om utførsel og innførsel av kulturgjenstander.

⁷ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling.

loven kan verneverdige kulturminner, kulturmiljøer og landskap som ikke er vurdert å ha nasjonal interesse, men som har stor betydning i lokalmiljøet, reguleres til vern.

Også en rekke andre lover kan komme til anvendelse når det gjelder kulturarvkriminalitet. I Norge er kunst- og antikvitethandlere siden 1999 underlagt brukthandeloven⁸. Brukthandlerloven stiller krav om lisens for å drive handel blant annet med kunst- og kulturgjenstander, krav til registrering av kjøpere og selgere, samt beskrivelse og loggføring av gjenstander. Ved anskaffelse av kunst- og kulturgjenstander kan både godtroervervsloven⁹ og hevdsløven¹⁰ komme til anvendelse.

Straffeloven¹¹ vil kunne supplere sektorlovene for verneverdige kulturminner som ikke har noen formell beskyttelse gjennom kulturminneloven eller plan- og bygningsloven. Utfordringer knyttet til at kunstmarkedet har blitt koplet til annen organisert kriminalitet, hvitvasking av utbytte, mulig finansiering av ekstremistgrupper og så videre, har gjort at EU i sitt femte anti-hvitvaskingsdirektiv har innført tilsvarende bestemmelser for kunst- og antikvitethandlerbransjen i hele EU-området, gjeldende fra januar 2020.

Kriminaliteten omfatter manglende overholdelse av undersøkelsesplikten ved automatisk fredete kulturminner, ulovlige inngrep i automatisk fredete kulturminner, skade/hærverk på kulturminner, ulovlig aktivitet i fredede eller regulerte kulturmiljø, landskap og område rundt fredet kulturminne, manglende vedlikehold av fredede kulturminner, plyndring av marinarkeologiske kulturminner, samt ulovlig metallsøkeraktivitet på automatisk fredede arkeologiske kulturminner i kombinasjon med manglende overholdelse av melde- og innleveringsplikt for løse kulturminner, og ulovlig innførsel og utførsel av kulturgjenstander.

Når det gjelder ulovlig handel med kulturgjenstander, består kriminaliteten blant annet av netthandel og tradisjonell auksjonshandel. Den ulovlige netthandelen omfatter både den som foregår fra en profesjonell tilbyder til forbrukermarkedet, men også handelen mellom to likeverdige parter, typisk mellom privatpersoner.

Det dokumenteres mange små og store brudd på kulturmiljøregelverket. Anmeldte brudd på kulturminneloven gjelder i hovedsak ulovlig

påført skade på automatisk fredede kulturminner. Riksantikvaren har i perioden 2015 til og med 2019 mottatt kopi av 132 anmeldelser som angår arkeologiske kulturminner. Den største andelen av kriminaliteten gjelder større og mindre bygg- og anleggsarbeider. De mindre tiltakene er i hovedsak tilknyttet private boliger, hytter, gårdsveier og lignende. Riksantikvaren rapporterer videre at en stor andel av sakene også gjelder offentlige tiltak som vei, vann og strøm, samt anleggstiltak i forbindelse med kabler og rør.

De siste årene har det også vært en økning av anmeldelser knyttet til hærverk/skadeverk på arkeologiske kulturminner – særlig bergkunst/helleristninger. Moderne ristninger og hugginger i fjell er særlig utfordrende, da skadene er uopprettelige. Også ulovlige aktiviteter knyttet til metallsøkermiljøet har økt de siste årene, og før 2015 var det bare unntaksvis anmeldelser knyttet til slik aktivitet. Fra å være en hobby med noen få hundre aktive utøvere, antas det at det nå er opp mot 10 000 aktive metallsøkere her i landet, og mer enn 20 % av de anmeldte sakene Riksantikvaren har mottatt kopi av den siste femårsperioden angår ulovlig metallsøking. I tillegg er det antatt at tre av fire saker som angår ulovlig salg av løse kulturminner, også kan knyttes til ulovlig metallsøkeraktivitet.

Miljøovervåkningsundersøkelser viser at i underkant av én prosent av verneverdige kulturminner i Norge forsvinner hvert år av ulike årsaker.¹² Det er likevel behov for statistikk på feltet, som i større grad kan reflektere klare tendenser i både omfang og aktører, når det gjelder kulturmiljøkriminaliteten.

Når det gjelder ulovlig handel med kulturgjenstander er ØKOKRIMs erfaring at de dyreste og kulturminnefaglige mest interessante objektene omsettes på etablerte auksjonshus i inn- og utland. Erfaringsmessig foregår det også ulovlig omsetning av kulturgjenstander på internett. Det utnyttes da at vedkommende selger kan nå et ubegrenset stort potensielt marked, og opptre med falsk identitet. Det vil da kreve mer ressurser av politi eller fagmyndighet å komme i kontakt med selger dersom det aktuelle objektet er stjålet og det opprettes straffesak.

Kriminaliteten kan resultere i at kulturmiljøverdiene tilknyttet både kunnskap, opplevelse og bruk forringes, for eksempel ved at sammenhengen mellom kulturminnene, og kulturmiljøet de inngår i,

⁸ Lov 22. desember 1999 nr. 105 om handelsverksamhet med brukte og kasserte ting.

⁹ Lov 2. juni 1978 nr. 37 om godtroerverv av løsøre.

¹⁰ Lov 9. desember 1966 nr. 1 om hevd.

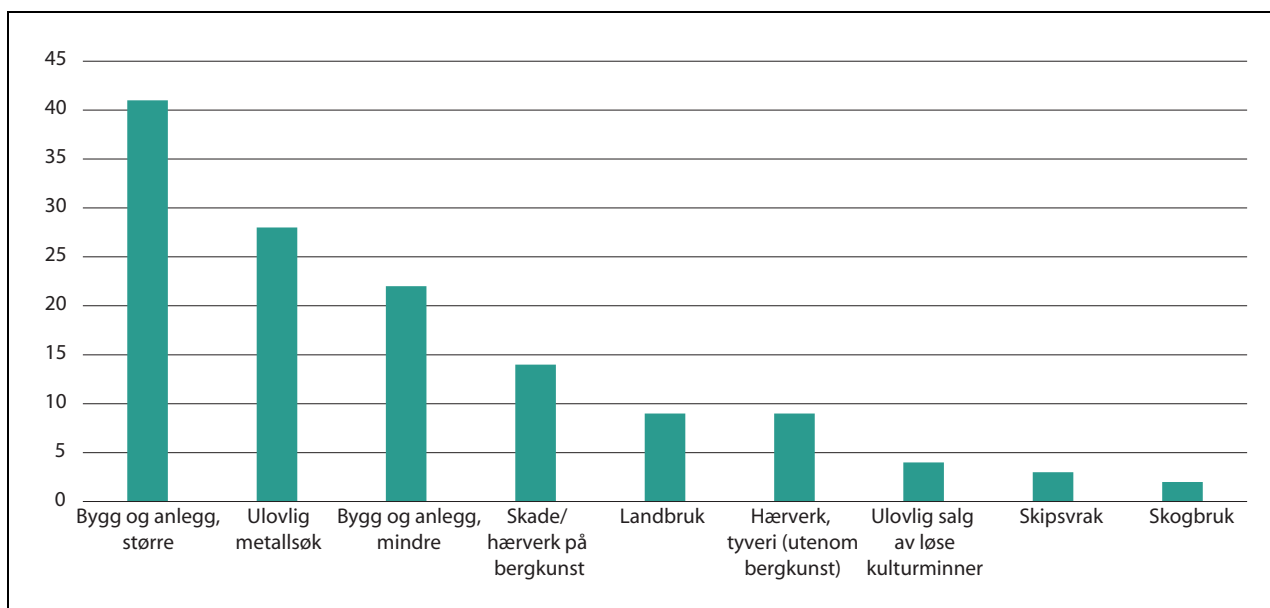
¹¹ Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff.

¹² <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/kulturminner/>
<https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/kulturminner/>



Figur 6.2 Eksempel på et bygg- og anleggstiltak som har ført til ødeleggelser av en gravhaug.

Foto: Rogaland fylkeskommune



Figur 6.3 Antall anmeldte saker knyttet til arkeologisk kulturminner i perioden 2015-2019. N=132. Basert på saker hvor Riksantikvaren har mottatt kopi av anmeldelsen. Saker som gjelder ulovlig inn- eller utførsel av kulturminner er ikke med.

brytes. Der arkeologiske kulturminner fjernes, blir også funnkonteksten ukjent. Viktig kildeverdi går tapt, og muligheten for å sikre den sanne kulturhistorien reduseres. Kulturarv utgjør en viktig del av folks identitetsdannelse og tilhørighet, både i Norge og ellers i verden. Det er derfor viktig å presisere at tapet av kulturarv, som følge av kriminelle handlinger, har konsekvenser langt utover de økonomiske, da det særlig også rammer miljømessige, kulturelle og sosiale verdier.

Felles for denne typen kriminalitet, er at de ulovlige handlingene bidrar til å redusere muligheten for å nå de nasjonale målene på kulturmiljøfeltet, men også bærekraftsmålene, særlig når det gjelder kulturarvens bidrag til en bærekraftig utvikling, og da spesielt delmål 11.4: *Styrke innsatsen for å verne om og sikre verdens kultur- og naturarv.*

Riksantikvaren rapporterer at den største kategorien av kulturmiljøkriminalitet dreier seg om bygg- og anleggsarbeider. Aktørene bak denne kategorien er i stor grad ulike firmaer. Saksbehandlingene som anmeldelsesstatistikken bygger på, gjør det vanskelig å avgjøre om det er næring, offentlig eller privat virksomhet som står bak. Mange av sakene gjelder likevel offentlige tiltak. Regelverksbrudd kan dreie seg om ubevisst skade på kulturminner. I enkelte tilfeller viser det seg at det ikke har blitt utført tilstrekkelige undersøkelser før man har igangsatt tiltak. ØKOKRIMs trusselvurdering fra 2018 peker på at kontroller med utbygging er tidkrevende, det er lav oppdagelsesri-

siko og det utbreder seg en manglende respekt for regelverket, som igjen bidrar til å øke risikoen for denne typen kriminalitet.¹³ Riksantikvaren opplyser om at flere av sakene dreier seg om tiltak hvor kommunen har godkjent tiltaket, uten at dette har blitt videreformidlet fylkeskommunene av hensyn til kulturminner.¹⁴ I slike tilfeller vil både kommunen, tiltakshavere, og eventuelt den som faktisk utfører selve tiltaket – for eksempel gravearbeidet, kunne holdes ansvarlig.

Kriminaliteten drives i flere saker av økonomiske motiv, som bevisst oppløying av automatisk fredede kulturminner, eller ved forsettlig riving eller større ombygging av en fredet bygning.¹⁵ I Norge forsvinner også jevnlig kunst- og kultur-

¹³ ØKOKRIM (2018). Trusselvurdering 2018.

¹⁴ Eksempler på dette er Sandefjord tingretts dom 23. juni 2008 (TSAFO-2008-40230), hvor kommunen hadde unnlatt å gi fylkeskommunen melding etter kulturminneloven § 25. I en annen dom fra Follo tingrett 3. september 2013 (TFOLL-2012-180697) ble en kommune domfelt til en bot på 500 000 kroner for brudd på undersøkelsesplikten i kulturminneloven § 9 første og tredje ledd. I forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplan for omlegging av en fylkesvei i et område hvor det var flere steinalderboplasser hadde kommunen unnlatt å sørge for at det ble gjort nærmere undersøkelser av tiltakets mulige virkninger for kulturminnene i området, og som følge av det ble også flere boplasser/lokalteter fra steinalderen ødelagt. Retten viser i dommen til at det er «helt avgjørende for vern av kulturminner, at kommunene – som har en helt sentral plass i planprosessen – oppfyller sin undersøkelsesplikt». Retten fant det ikke formildende at saken skyldes svikt i kommunens saksbehandlingsrutiner.

Boks 6.1 Tilbakelevering av ulovlig innført steinalderøks fra Sverige

I forbindelse med den såkalte Vestfold-saken, som ble avgjort av Høyesterett i juni 2017¹, ble det funnet et øksehode fra steinalderen. Gjenstanden var en del av det beslaglagte materialet i saken som primært gjaldt metallsøking, ulovlige utgravninger gjennom flere år, samt unnlatelse av rapporteringsplikten, som førte til illeggelse av fengselsstraff og inndragning av metallsøkningsutstyr.

Under ransaking ble det funnet dokumentasjon på at steinalderøksen var innkjøpt på eBay fra en selger i Sverige, uten at det var innhentet påkrevd utførselstillatelse fra svenske myndigheter. Gjenstanden ble tilbakelevert til svenske myndigheter i forbindelse med seminaret «Kulturkriminalitet: regelverk og rettspraksis i Norden» i Oslo i desember 2017. Øksehodet brukes i dag i undervisning av svenske skolebarn.



Figur 6.4 Øksehode fra steinalder, ulovlig innført fra Sverige.

Foto: Anne Skogsfjord, KHM

¹ HR-2017-1298-A

gjenstander fra museer, private samlinger og fra arkeologiske utgravningsområder. I tillegg foregår plyndring av skipsvrak, og med vår langstrakte kyst, og mange skipsforlis, er Norge et attraktivt reisemål for vrakdykkere som bringer funn ut av landet. Motivasjonen bak ulovlig metallsøking er det vanskelig å si noe entydig om. Det er likevel avslørt flere tilfeller av salg eller forsøk på salg av gjenstander fremkommet ved metallsøking, og ulike salgs- og auksjonssider på nettet inneholder i økende grad slike gjenstander. Innbruddet ved Historisk museum i Bergen sommeren 2017 viser også at kriminelle miljøer har et fokus på arkeologiske gjenstander.

Riksantikvaren rapporterer at de ikke finner noen spor etter organisert kriminalitet i anmeldelsene de har fått kopier av. Det er imidlertid viktig å presisere at kriminaliteten ikke kan ses isolert. En trend i organisert kriminalitet er at den stadig oftere også omfatter kulturgjenstander. Etterspørsel fra betalingsvillige aktører rundt om i verden genererer både tyveri av kulturskatter og plyndring av arkeologiske gjenstander. Slike objekter transporteres i stadig større grad ut til sluttmarkedene som en del av organisert kriminalitet.¹⁶

Aktivitet for å forebygge og avdekke kulturarv-kriminalitet

En forutsigbar og god forvaltning av kulturminner er et viktig premiss for å forebygge både uakt-som og forsettlig kulturmiljøkriminalitet. Veiledende informasjon, og tilgjengeligheten av denne, er her sentralt. For å ivareta informasjon til publikum, har Kulturdepartementet opprettet en egen nettside¹⁷ med informasjon om regelverk, etiske retningslinjer og lignende, samt aktuelle nyheter, artikler, referanser til forskningsrapporter mv. Tilsvarende er kartfestet kunnskap om kulturmiljøverdier, og miljøet de inngår i viktig, herunder særlig Askeladden og publikumsversjonen Kulturminnesøk (se boks 6.2).

Når det gjelder ulovlig handel med kulturgjenstander, bidrar jevnlig opplysningskampanjer til å øke kunnskapen blant publikum generelt. Norsk kulturråd, politi, Tolletaten, Norsk ICOM og Den norske Blue Shield-komiteen, ofte også Riksantikvaren og Den norske Unesco-kommisjonen, samarbeider om ulike målrettede informasjonstiltak for å forebygge ulovlig handel med kunst- og kulturgjenstander. Eksempelvis har Norsk ICOM,

¹⁵ Holme, J. (Red.) (2005). Kulturminnevern – bind 2. Kulturminneloven med kommentarer. ØKOKRIM. 2. utgave, s. 218.

¹⁶ <https://www.okokrim.no/fn-mot-organisert-kulturminnekriminalitet.416351.no.html>

¹⁷ www.kulturkrim.no

Boks 6.2 Digital kunnskap

Kartfestet kunnskap om kulturmiljøverdier er viktig for å forebygge og avdekke kriminalitet. Riksantikvaren lanserte i 2004 «Askeladden», som nå er den offisielle databasen over fredete kulturminner og kulturmiljøer i Norge. Her kan man finne opplysninger om arkeologiske kulturminner, fredete bygninger og kirker, tekniske/industrielle kulturminner og så videre. Kulturminnesøk ble lansert i 2009 som den første åpne, samlede oversikt over fredete kulturminner i Norge. Kulturminnesøk er publikumsversjonen av databasen Askeladden og er tilgjengelig for alle på internett.¹ «Norge digitalt» er et nasjonalt prosjekt for fri utveksling av geodata mellom offentlige etater, blant annet kulturmiljørelaterte. Blant de viktigste datasettene er arkeologiske kulturminner, fredete bygninger, fredete kulturmiljøer, SEFRAK², verneverdige trehusmiljøer og nasjonale kulturmiljøinteresser i by. Informasjonen i «Norge digitalt» er først og fremst ment til planlegging der man kan få sammenstilt data om ulike typer miljøverdier. Samlet gir disse databasene kunnskapsgrunnlag for både forvaltningen, og publikum, om de kjente kulturmiljøverdiene de kommer i kontakt med, og fungerer forebyggende mot uaktsom miljøkriminalitet. Databasene bidrar også til

bevisstgjøring av betydningen av kulturmiljøverdiene som, eksempelvis, tiltakshavere kommer i kontakt med.

I 2010 startet Riksantikvaren prosjektet *Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen*, som en hovedsatsning for å sikre en bedre oversikt over både fredete og verneverdige kulturminner. Helt sentralt i dette arbeidet har blant annet vært videreutviklingen av databasen Askeladden med publikumsversjonen Kulturminnesøk, oppstart av arbeidet med å registrere automatisk fredete samiske bygninger og med å digitalisere Riksantikvarens arkiver, samt ulike tiltak for å stimulere til økt kompetanse i kommunene. Riksantikvaren rapporterer videre at resultatet av arbeidet med å innføre kulturminneplaner i kommunen positivt har bidratt til å styrke kompetansen lokalt.

¹ www.kulturminnesok.no

² SEFRAK inneholder informasjon om de aller fleste bygninger (med unntak av kirker) oppført i perioden 1537–1900, i noen tilfeller også fram til 1945. Registeret har detaljert informasjon om blant annet alder, endringer, byggemåte, funksjon og eierforhold. SEFRAK vil være til god hjelp for å nødvendig informasjon om eldre bebyggelse når arealplaner utarbeides. Siden grensen for registrering er satt til 1900, vil mange bygninger som i dag regnes som verneverdige likevel ikke komme med.

Blue Shield Norge, Norsk Kulturråd, Riksantikvaren og Forsvarets Høyskole gått sammen om å produsere, og distribuere, kortstokker med informasjon om hvordan hver enkelt kan bidra til å beskytte kulturarv mot ødeleggelse, eller forhindre plyndring, smugling og ulovlig handel med kulturarv. Kortstokken er spesielt rettet mot norske militære mannskaper som deltar i internasjonale operasjoner, men er også utdelt blant turister i strøk der ulovlig handel med kulturarv er utbredt, og i andre sammenhenger.¹⁸ Alle de store netthandelportalene, både norske og internasjonale, har samarbeid med politiet, slik at det er mulig å skaffe nødvendig informasjon om både selger, og det aktuelle salget.

Erfaringer hos Tolletaten, politi og kulturmyndigheter viser at mange likevel fortsatt ikke er klar over regelverket for utførsel og innførsel, eller at de er forpliktet til å sette seg inn i hvilke regler som gjelder for utførsel i det landet hvor de kjøper kunst- eller kulturgjenstander. Det anses derfor å være behov for mer utadrettede informasjonskampanjer mot næringsdrivende og publikum generelt, samt forebyggende informasjonstiltak rettet mot spesielle målgrupper, særlig personell som i perioder oppholder seg på tjenesteopphold i utlandet, bistandsarbeidere, misjonærer, militært personell, reiselivsaktører mv. Det må gis informasjon om Norges forpliktelser til å ta vare på kulturarv, samt informeres om forbudet mot å innføre til Norge kulturgjenstander som er ulovlig utført fra et annet land, så vel som forbudet mot å utføre kulturgjenstander som er underlagt søknadsplikt, dersom disse ikke har gyldig utførseltillatelse.

¹⁸ <https://blueshielddnordway.wordpress.com/kulturkortstokk/>
<https://blueshielddnordway.wordpress.com/kulturkortstokk/>

Regjeringen vil

- Iverksette målrettede informasjonstiltak for å øke kunnskapen om kulturmiljøregelverket og verdien av kulturarv.

Kommunene har ikke eget tilsyn med kulturminner etter plan- og bygningsloven, men kommunalt tilsyn kan følge opp tillatelser og pålegg som berører kulturminner, for eksempel reparasjon av vernede bygninger, gravetiltak, ulovlig graving og annet. Statens naturoppsyn (SNO) har oppsynsmyndighet i egen lov, naturoppsynsloven¹⁹, til å drive kontroll med etterlevelse av kulturminneloven. SNO har blant annet gjennom samarbeid med Riksantikvaren og regional kulturmiljømyndighet avtalt at oppsynets virksomhet avgrenses til synlige kulturminner i utmark og spesielt automatisk fredede kulturminner. Både tilsyn og kontroll, informasjons- og veiledningsaktivitet, skjøtsel, kartlegging og dokumentasjon av kulturminner i utmark gjøres i samarbeid med kulturmiljøforvaltningen hos fylkeskommunene, Sametinget og Riksantikvaren.

I dag er det registrert over 400 000 kulturminner i databasen «Askeladden», og omfanget tilsier derfor at forvaltningen i mange tilfeller er avhengig av tips for å kunne avdekke kulturmiljøkriminaliteten. Dette gjelder særlig kulturmiljøkriminalitet tilknyttet ulovlig metallsøking, da disse er langt vanskeligere å oppdage enn for eksempel saker hvor større bygge- og anleggstiltak har påført kjente kulturminner skader. Riksantikvaren rapporterer eksempelvis om at mange av de anmeldte sakene om arkeologiske kulturminner og metallsøkeraktivitet, bygger på oppdagelser gjort av metallsøkere som har varslet kulturmiljøforvaltningen. For å sikre en tydelig og klar forståelse av forholdet mellom privat metallsøking og kulturminneloven, har Riksantikvaren utarbeidet nasjonale retningslinjer for privat bruk av metallsøker. Riksantikvaren melder at retningslinjene med all sannsynlighet har bidratt til en større forståelse for hvordan hobbyens utøvere skal forholde seg til kulturminnelovens bestemmelser. Praktisk veiledning er utarbeidet også på andre områder, og lagt ut på Riksantikvarens nettsider.^{20, 21}

Tilsvarende mottar ØKOKRIM og Tolletaten på sine tipstelefoner, og per e-post, varsling om mulige brudd på kulturminneloven og ulovlig utførsel eller innførsel av kulturgjenstander. Det

er også eksempler på at tips er formidlet via Kulturrådet, Riksantikvaren eller fylkeskommunen. Informasjon om tips og varsling finnes på Kulturdepartementets nettside om kulturkriminalitet www.kulturkrim.no, samt på Kulturrådets nettsider.

Samtidig som dette reflekterer et følt behov fra publikum om å bidra til ivaretagelsen av kulturminner, bør terskelen for å tipse fagmyndigheten gjøres lavere. Kulturdepartementet vil derfor vurdere en tipsfunksjon på kulturarvssområdet, eksempelvis etter modell fra Miljødirektoratet. Det kan også vurderes om tipstelefonen bør være felles for Riksantikvaren og Norsk kulturråd, og også omfatte utførsel og innførsel av kulturgjenstander. Erfaring viser at det ofte er en del forvirring blant folk med hensyn til hvor de skal henvende seg. En felles tipstelefon kunne slik sett være nyttig.

Regjeringen vil

- Vurdere muligheten for å opprette tipstjeneste på Riksantikvarens hjemmesider og hjemmesiden til Norsk kulturråd.

Innenfor kulturarvfeltet er det en utfordring at ikke alle kunst- og kulturgjenstander er registrert eller sikret på forsvarlig måte hos dem som har eieransvar. Dette gjelder særlig land der kulturarvforvaltningen generelt står svakt, men også i Norge er det behov for å oppdatere inventarlistene i institusjoner som forvalter kulturarv, som museer, kirker, arkiv og biblioteker samt private samlinger. Tilgang til god dokumentasjon om gjenstandene kan være avgjørende for å finne igjen tapte gjenstander.

Internasjonalt samarbeid om registrering av stjålne kunst- og kulturgjenstander, blant annet i INTERPOLs Stolen-Works-of-Art-Database²², og i Art Loss Register²³ er viktig, og har bidratt til at kunstverk og antikviteter har kommet til rette.

²¹ Tilsvarende har ØKOKRIM og Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon (KA) sammen laget en veileder i 2015 for politiet og kirkelige ansatte om hvordan en skal gå frem ved tyveri eller skadeverk mot kirkelige kulturminner. Hensikten er å få til et større samspill i det forebyggende tyverisikringsarbeidet lokalt, og at veilederen skal bidra til godt og effektivt samarbeid når tyveri og skadeverk har skjedd. Veilederen, som finnes i både digital- og papirversjon, er tidligere distribuert til samtlige kirker og politidistrikt.

²² <https://www.INTERPOL.int/en/Crimes/Cultural-heritage-crime/Stolen-Works-of-Art-Database>. Aktuelle brukere i Norge kan søke INTERPOL om direkte tilgang til databasen.

²³ Art Loss Register er et kommersielt privat foretak.

¹⁹ Lov 21. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn.

²⁰ <https://www.riksantikvaren.no/Veiledning>

Boks 6.3 «Aksjon kultursjokk»

Sommeren 2019 hadde tollene en fireukers målrettet kontroll, – «Aksjon kultursjokk», rettet mot innførsel og utførsel av kulturgjenstander. I forbindelse med aksjonen ble det mobilisert beredskap i alle tolv vedtaksinstitusjoner med tanke på å kunne gi tollene raske, foreløpige ekspertvurderinger av aktuelle gjenstander. Kulturdepartementet holdt beredskap når det gjaldt å sjekke gjenstandene opp mot avsenderlandenes utførselsregelverk. I underkant av tjue gjenstander ble stoppet for nærmere undersøkelser. To religiøse treskulpturer ble konstatert å ha vært utført i strid med avsenderlandenes regelverk, og skal returneres. En tredje gjenstand er foreløpig uavklart på grunn av behov for å innhente ekstern ekspertvurdering. Tollene gjorde også beslag av utførsler i løpet av aksjonen. En transport av to malerier som manglet utførselstillatelse fra vedtaksmyndighet, ble stoppet og dermed inn-til videre beholdt i Norge, mens eksportøren ble ilagt et tollforelegg.

Ikke sjelden gjenfinnes gjenstander når de legges ut for salg via internett eller auksjonshus. Erfaring har vist at ulovlige kunst- og kulturgjenstander kan oppbevares i lang tid før de legges ut på markedet for salg, blant annet i såkalte frihavner, eller tilsvarende i internasjonale selskapers varelagre, hvor gjenstandene ikke er underlagt tollkontroller eller illegges avgifter. Noen ganger kan det gå opp til 10–30 år før gjenstandene legges ut for salg. Kulturdepartementet vil derfor se nærmere på muligheten for å forbedre elektroniske registre for kulturarvverdier.

Regjeringen vil

- Utvide og bedre kvaliteten på inventarlistene og elektroniske registre over kulturarvverdier.

Når det gjelder register over stjålne og savnede kunst- og kulturgjenstander, vil det nye Interpolregisteret PSYCHE ivareta denne oppgaven, etter som det nå er landene selv som administrerer sin bruk av registeret.

Etter Unescos 1970-konvensjon plikter medlemslandene å hindre at egen kulturarv forsvinner ut av landet på ulovlig vis.²⁴ I henhold til kultur-

minneloven er det forbudt å utføre kulturgjenstander fra landet uten skriftlig tillatelse fra myndighetene. Norge er et av få land som har et generelt forbud mot innførsel av kulturgjenstander som har blitt ulovlig utført fra andre land.²⁵ Etter Norges ratifikasjon i 2007 av UNIDROIT-konvensjonen om tilbakelevering av stjålne og ulovlig utførte kulturgjenstander, er norske myndigheter dessuten forpliktet til å underrette berørte stater dersom kulturgjenstander blir funnet på norsk territorium og det foreligger rimelig grunn til å anta at nevnte gjenstander er fjernet ulovlig fra en annen stats territorium.²⁶ I tråd med Riksantikvarens retningslinjer anbefales det at alle brudd på kulturminnelovens bestemmelser om utførsel og innførsel anmeldes til politiet. Det kan også være aktuelt for tollmyndighetene å ilegge forelegg. Håndheving av norsk regelverk vil være tett koplet til andre lands utførselsregler.²⁷ Unescos globale NatLawDatabase over medlemsstatenes kulturarvlovgivning er et viktig redskap som gjør det mulig å innhente informasjon om andre lands utførselsregler. Dersom en mistenkelig gjenstand er utført fra et EU-land, varsles myndighetene gjennom EUs IMI-kommunikasjonssystem for indre-marked relaterte saker.

Utførselssøknadsordningen, slik den er i dag, har eksistert i nærmere 20 år. Kulturrådet har nylig gjennomført en evaluering for å kartlegge eventuelle svakheter ved dagens ordning. Evalueringen viser at det er stort behov for å etablere en elektronisk søknadsplattform for utførselstillatelser, som gir tollere og politi direkte tilgang for sjekk av dokumentasjon og som sikrer rask søkbarhet bakover i tid. Samtidig vil tilgang kunne bedre samhandlingen mellom vedtaksinstitusjoner og toll- og politietatene, og slik medvirke til aktiv kompetanseoppbygging hos alle involverte aktører. Kulturdepartementet vil derfor etablere en elektronisk plattform for utførselstillatelser knyttet til kulturgjenstander.

Regjeringen vil

- Etablere en elektronisk plattform for utførselstillatelser knyttet til kulturgjenstander.

²⁴ Norge ratifiserte konvensjonen i 2007.

²⁵ I 2017 innførte Tyskland tilsvarende bestemmelser i sin nye kulturarvlovgivning.

²⁶ Jf. forskrift om tilbakelevering av stjålne og ulovlig utførte kulturgjenstander § 3 b).

²⁷ Tyskland innførte lignende bestemmelser i forbindelse med sin nye kulturarvlov i 2016. Gesetz zum Schutz von Kulturgut; [http://www.gesetze-im-internet.de/kgsg/](http://www.gesetze-im-internet.de/kgsg/http://www.gesetze-im-internet.de/kgsg/)

Tabell 6.1 Oversikt over søknader om utførsel av kulturgjenstander per vedtaksinstitusjon i perioden 2015–2018.

Vedtaksinstitusjon	2015	2016	2017	2018	2015–2018
Forsvarsmuseet	53	45	48	43	189
Kulturhistorisk Museum UiO ¹					19
Nasjonalbiblioteket	18	12	18	8	56
Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design	289	192	210	225	916
Norsk Folkemuseum ²	24	50	50	36	160
Norsk Maritimt Museum					
Norsk Teknisk Museum	18	10	1	20	49
Preus museum ¹					3
Riksantikvaren		1	2	1	4
Riksarkivet/Arkivverket	0	0	0	0	0
Ringve Musikkmuseum	5	3	3	3	14
RiddoDuottarMuseat	2	1	0	0	3
	409	314	332	336	1413

¹ Bare tall totalt² Supplert med NKR-tall 2015–2016, delvis 2017

Reaksjoner på regelbrudd

En egen forskrift om den faglige ansvarsfordelingen etter *kulturminneloven* regulerer hvilke instanser som har myndighet etter de enkelte bestemmelser i kulturminneloven.²⁸ Ansvarer er fordelt tematisk, geografisk og etter type kulturminne.

Terskelen for å anmelde forhold er lav ved overtredelse av kulturminneloven. Av Riksantikvarens retningslinjer for anmeldelse ved brudd på kulturminneloven fra 2019²⁹ fremgår at Riksantikvaren, fylkeskommunene, forvaltningsmuseene, Miljødirektoratet, Sametinget og Kulturdepartementet eller den Kulturdepartementet bemyndiger, kan anmelde overtredelser av kulturminneloven på vegne av kulturmiljøforvaltningen.

Er det tvil om forholdet bør anmeldes, skal Riksantikvaren konsulteres.

Anmeldelse er likevel bare ett av flere virkemidler forvaltningen rår over. Informasjon og veiledning, samt avtaler eller vedtak om tilbakeføring eller retting, er andre virkemidler som alltid må vurderes. Den mildeste sivilrettslige formen for reaksjon er en frivillig avtale om retting. Retting kan for eksempel bestå i fjerning av masser eller annet som er påført kulturminnet, eller midlertidige installasjoner som er satt opp på, eller ved kulturminnet. Riksantikvaren har ikke oversikt over omfanget av slike avtaler. En strengere reaksjon er vedtak om retting. Fra 2015 til 2019 fattet Riksantikvaren 37 vedtak om retting. Flere av disse sakene ble også anmeldt.

Vedtaksfredede kulturminner omfatter fredninger av skipsfunn, bygninger og anlegg, område, kulturmiljø og byggverk og anlegg i statlig eie. I noen tilfeller gis det pålegg om reparasjon etter skade på vedtaksfredet byggverk eller pålegg om tilbakeføring etter ulovlig ombygging.

Kulturminneloven gir ikke hjemmel for kulturmiljømyndighetene til å ilegge overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt, slik kommunen har myn-

²⁸ Ny forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven (ansvarsforskriften) ble fastsatt 15. februar 2019, og trådte i kraft 1. januar 2020. Forskriften avløste forskrift 9. februar 1979 nr. 8785 om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven.

²⁹ <https://www.riksantikvaren.no/Aktuelt/Forvaltningsnytt/Retningslinjer-for-anmeldelse-ved-brudd-paa-kulturminneloven>

dighet til etter sanksjonskapet i plan- og bygningsloven. Det er viktig med videre og løpende dialog med overtreder, for å sikre de verdier kulturminneloven skal beskytte, særlig fordi overtreder også ofte kan være grunneier. Det er derfor behov for flere og mindre inngripende reaksjonsmuligheter i kulturminneloven, og det bør vurderes å gi regler om overtredelsesgebyr, tvangsmulkt og legalpant.

Regjeringen vil

- Vurdere å gi hjemmel for overtredelsesgebyr, tvangsmulkt og legalpant i kulturminneloven.

Straffebestemmelsen i kulturminneloven fremgår av § 27. Brudd på loven kan straffes med bøter eller fengsel i inntil ett år, og under særdeles skjerpede omstendigheter i inntil to år. Ulovlig tiltak etter kulturminneloven kan også være brudd på bestemmelser i straffeloven § 242, samt straffelovens bestemmelser om skadeverk, underlag, tyveri, heleri og krenkende inngrep i graver.

Høyesterett har i en rekke saker gitt uttrykk for at straffereaksjonene ved kulturmiljøkriminalitet må ligge på et nivå som motvirker overtredelser og ikke gjør det lønnsomt å bryte regelverket som er satt til vern om miljøet.³⁰ For å opprettholde et straffenivå tilsvarende det som følger ved brudd på annen lovgivning, bør man vurdere å heve strafferammene tilsvarende også i kulturminneloven. Det er i denne sammenheng også viktig å være klar over at strafferammene for denne type lovbrudd er langt lavere i Norge enn i mange andre land, hvor man kan risikere lange fengselsstraffer for ulovlig utførsel av kulturgjenstander.

Regjeringen vil

- Vurdere å heve alminnelige strafferamme fra ett år til to år og strafferammen for særdeles skjerpende omstendigheter fra to år til seks år i kulturminneloven.

Riksantikvaren har registrert få anmeldelser når det gjelder vedtaksfredede kulturminner. De siste fem årene er det minst 117 anmeldte forhold knyttet til automatisk fredede arkeologiske kulturminner og skipsfunn.

ØKOKRIM rapporterer at det har vært et stabilt tilfang av anmeldelser for brudd på kulturminneloven de siste fem årene, men at det er politidistriktene rundt Oslofjorden, samt i Rogaland og Vestland fylkeskommune som mottar flest kulturmiljøanmeldelser. Den største andelen av anmeldelser gjelder automatiske fredede kulturminner.

Bane Nord og Telemark fylkeskommune har ved flere anledninger anmeldt hærverk og tyveri av kobber fra Tinnosbanen, som er fredet som en del av verdensarven Notodden – Rjukan. I en dom fra Aust-Telemark Tingrett (2016) ble to personer dømt til henholdsvis 90 og 60 dagers ubetinget fengsel for å ha fjernet ca. 200 kg kobberledning fra Tinnosbanen.

Over 20 % av anmeldelsene Riksantikvaren har mottatt kopi av de fem siste årene kan knyttes til ulovlig metallsøking, men likevel har bare to anmeldelser av metallsøkervirksomhet ført til domfellelse de siste årene.³¹ Dette skyldes blant annet at man først har oppdaget at noen har gravd i automatiske fredede kulturminner etter at det har skjedd, og små spadestikk som fylles igjen er nærmest umulige å oppdage. Riksantikvaren rapporterer at slike saker normalt blir henlagt av politiet hvis det ikke er vitner som har sett folk på stedet. Flere fylkeskommuner har også rapportert at de har valgt ikke å anmelde slike forhold, da de anser det som umulig å finne gjerningspersonen.

Riksantikvaren har erfart at saksbehandlingstiden i mange straffesaker er blitt lang. Det har i noen saker gitt seg utslag i reduserte straffer. Riksantikvarens erfaring er at lang saksbehandlingstid skyldes utfordringer med å få prioritert saker på kulturmiljøkriminalitetsområdet i politidistriktene, og at kompetansen på dette feltet er mangelfull. Kompetanseforskjellen gir seg også utslag i store variasjoner på utmåling av botene lokalt.

Det er behov for å utarbeide en oversikt over hva som skjer med anmeldelser på andre områder. Riksantikvaren utarbeidet våren 2019 retningslinjer for anmeldelser ved brudd på kulturminneloven.³² Disse er ment som et verktøy for å oppnå en enhetlig anmeldelsespraksis fra kulturmiljømyndighetene i hele Norge. Retningslinjene inneholder også veiledning om når henleggelse bør påklages av kulturmiljøforvaltningen. Dokumenter som viser utfallet av saken, skal ifølge retningslinjene sendes i kopi til Riksantikvaren. Sam-

³⁰ Etter år 2000, se Rt. 2000 s. 2023 (Losjedommen, Rt. 2002 s. 1713 (Bryggen i Bergen-dommen), Rt. 2010 s. 1293 (Tynes-dommen), Rt. 2010 s. 850 (Barfrøstu-dommen) og HR-2017-1298 (Metalldetektordommen).

³¹ HR-2017-1298-A.

³² <https://www.riksantikvaren.no/Aktuelt/Forvaltningsnytt/Retningslinjer-for-anmeldelse-ved-brudd-paa-kulturminneloven>

let bør etterlevelsen av retningslinjene gi grunnlag for å utarbeide en oversikt over anmeldte og henlagte saker etter kulturminneloven, som igjen reflekterer trender og eventuelt avdekker sammenhenger mellom anmeldelser, sakstyper og henleggelser. Dette forutsetter at fylkeskommunens anmeldelser rutinemessig oversendes til Riksantikvaren. Fra og med 2019 skal fylkeskommunene også rapportere kulturmiljøanmeldelser i KOSTRA.³³ Dette vil også bidra til at man fremover kan få en bedre løpende oversikt over trusselfildet som anmeldelsesstatistikken reflekterer.

Regjeringen vil

- Utarbeide oversikt over lovbrudd som kan relateres til kulturarvverdier.

Kulturmiljøforvaltningen kan fremme erstatningskrav i straffesaken for det økonomiske tapet den har fått som følge av lovbruddet. Dette kan for eksempel være utgifter til befarings, reparasjon, retting, registrering, utgraving, konservering og lignende, etter straffeprosessloven §§ 3 og 427. Det avtales med politiet når erstatningskravet skal sendes inn. Har mistenkte hatt utbytte av den straffbare handlingen, vil dette kunne kreves inndratt, etter straffelovens §§ 67 og 68. Ulovlig ervervede gjenstander vil også kunne kreves inndratt eller tilbakelevert. Det samme gjelder gjenstander som har vært brukt eller bestemt til bruk

ved den straffbare handlingen, jf. straffeloven § 69.

Klima- og miljødepartementet og Kulturdepartementet har begge ansvar for forvaltning av kulturarven. Faste kulturminner som bygninger, kulturmiljøer og kulturlandskap sorteres under Klima- og miljødepartementet, mens løse kulturminner sorteres under Kulturdepartementet. Kulturarvkriminalitet omfatter problemstillinger som berører begge departementers ansvarsområder, herunder også internasjonalt arbeid på feltet. Det kan være nyttig å samordne tiltak med felles overlappende formål. Kulturdepartementet vil ta initiativ til å utarbeide en felles strategi, som kan tjene som utgangspunkt for gjennomføring.

Regjeringen vil

- Utarbeide en strategi for oppfølging av Norges internasjonale forpliktelser på kulturarvområdet.

Ivaretagelsen av kulturminner hjemles også gjennom planbestemmelsene i *plan- og bygningsloven*. Loven har et eget sanksjonskapittel ved overtredelser, hvor kommunen er myndighet. Se kapittel 4.7 for nærmere beskrivelse av dette. Plan- og bygningsloven har, i motsetning til kulturminneloven, hjemler for administrative sanksjoner ved brudd på bestemmelser i, eller i medhold av, loven. Det er i hovedsak kommunene som utøver denne myndigheten.

³³ KOSTRA står for *Kommune-Stat-Rapportering* og gir styringsinformasjon om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner.

Boks 6.4 Tilbakeføring fra Nederland til Norge av ulovlig utgravd arkeologisk materiale

En utførselssak, som knyttet an til flere andre brudd på kulturminnelovens bestemmelser, gjaldt en nederlandsk arkeolog som hadde foretatt ulovlig utgravning av en automatisk fredet lokalitet ved Sumstangen på Hardangervidda. Vedkommende ble anmeldt til politiet av Hordaland fylkekommune for å ha brutt flere bestemmelser i kulturminneloven, samt i straffeloven. Forholdene gjaldt blant annet ulovlig utførsel av ulovlig utgravde gjenstander, deriblant en gammel mulig skinnskrape¹ tilvirket av reinsdyrhorn, som vedkommende hadde sendt fotografi av til en kollega ved Kulturhistorisk museum i Oslo.

Kulturdepartementet ble kjent med saken sommeren 2016, kort etter innpassingen i norsk regelverk av EU-direktiv 2014/60 om tilbakelevering av stjålne og ulovlig utførte kulturgjenstander. En viktig praktisk side av direktivet var tilgang til en nyutviklet kommunikasjonsmodul for kultur innen EUs IMI-system for indre marked-relaterte saker. Denne kanalen ble nå tatt i bruk for å fremme et tilbakeleveringskrav til nederlandske kulturmyndigheter. Det ble avdekket interessante – til dels inkompatible – forskjeller mellom Nederland og Norge, blant annet i regelverket relatert til hevdvunnet eiendomsrett og foreldelse. Saken resulterte i at norske myndigheter gjennom det administrative samarbeidet, uten å måtte ty til kompliserte rettslige prosedyrer, fikk tilbakelevert den ulovlig utgravde skinnskrapen – en gjenstand som var av stor interesse for norske arkeologer.

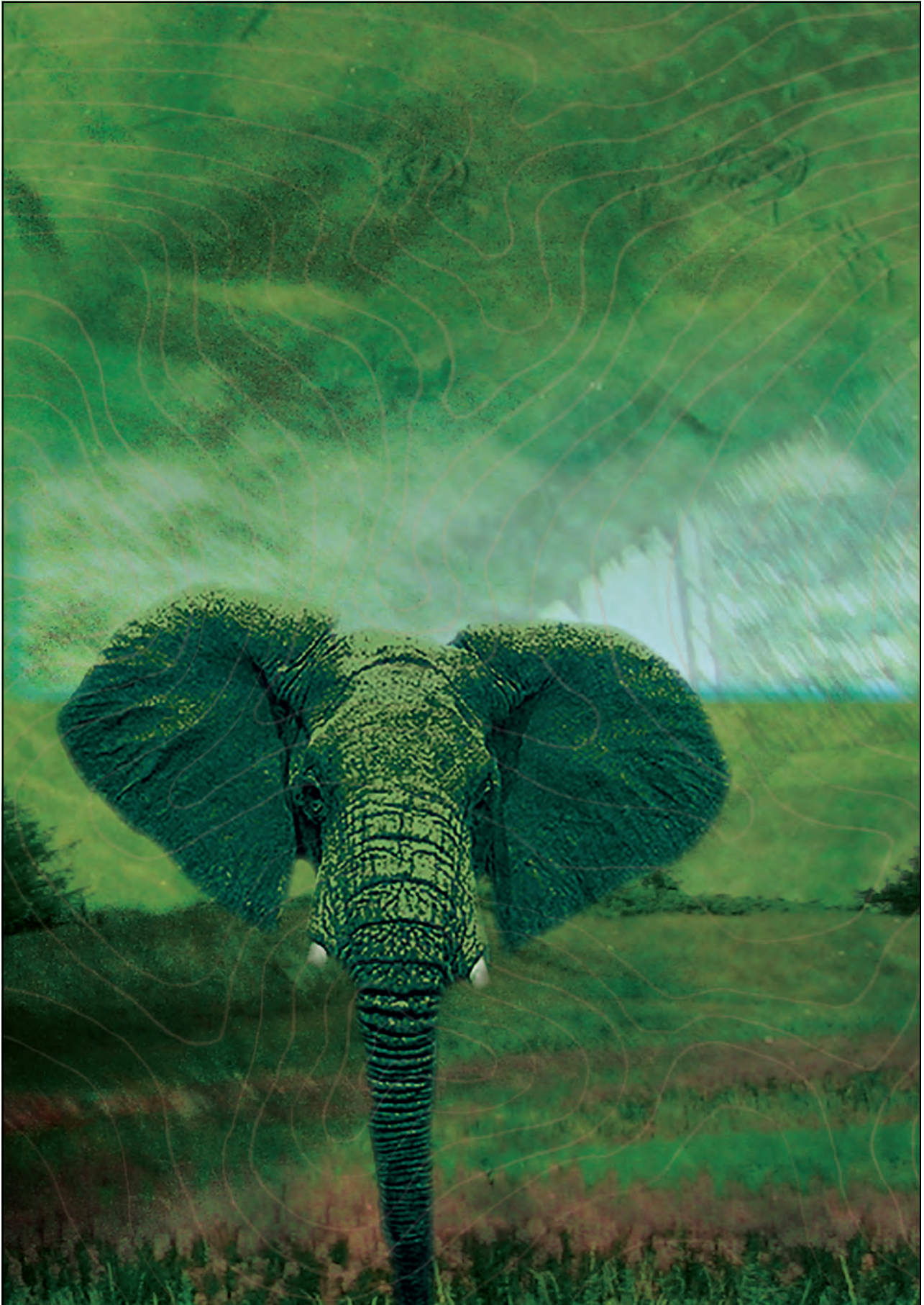


Figur 6.5 Mulig skinnskrape tilvirket av reinsdyrhorn, ulovlig utgravd fra automatisk fredet lokalitet i Norge, og deretter utført til Nederland.

Foto: Svein Skare/Universitetsmuseet, Universitetet i Bergen

Ikke bare var Norge blant de første land som tok i bruk IMI-systemet – denne spesielle saken gjorde også at Norge ble det første landet som gjennom IMI-systemet gjennomførte et vellykket krav om tilbakelevering mot et annet medlemsland.

¹ Sametinget presiserer at det også finnes andre tolkninger av gjenstandens bruksområde.



Figur 7.1

7 Særlig om tiltak mot ulovlig handel inn og ut av Norge

7.1 Innledning og oversikt

ØKOKRIM skriver i sin trusselvurdering fra 2018: «To viktige utviklingstrekk har særlig stor påvirkning på norsk økonomi, og vil i tiden fremover fortsatt ha stor påvirkning på truslene innen økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet – digitalisering og globalisering.»¹ Om globalisering skriver ØKOKRIM videre: «Samtidig har verden på mange måter blitt grenseløs. Norske borgere handler på utenlandske nettsteder. Betalingen gjennomføres ved hjelp av utenlandske betalings-tjenester. Norske bedrifter etablerer seg i utlandet, og utenlandske bedrifter konkurrerer om anbud i Norge på like vilkår som norske bedrifter. Grenseoverskridende virksomhet, og transaksjoner, fremstår i dag som langt mer hyppige enn bare for noen år tilbake.»

På miljøkriminalitetsfeltet har globaliseringen særlig betydning for ulovlig handel med varer og avfall inn og ut av Norge. Mange av regelverkene som regulerer slik handel, er viktige for å beskytte helse og miljø i Norge mot uønsket skade fra importerte varer, slik som regelverket om internasjonal handel med helse- og miljøfarlige kjemikalier og produkter, import av avfall og regler om innførsel av fremmede arter og genmodifiserte organismer. Andre regelverk skal først og fremst sikre mot miljøskade andre steder enn i vårt eget miljø, slik som regelverket om internasjonal handel med tømmer, truede arter og kultur-gjenstander samt eksport av avfall.

Regelverkene har til felles at den ulovlige handlingen består i en grensekryssende transaksjon og slik sett kan sies å være nasjonal og internasjonal miljøkriminalitet samtidig. Overtredelser kan sanksjoneres etter norsk regelverk. Samtidig bygger det norske regelverket i stor grad på internasjonale konvensjoner som Norge er forpliktet av. Selv om regelverkene angår ulike faktiske forhold og til dels er ulikt innrettet, er det også mange felles trekk, ikke minst felles tilsyns- og håndhevsingsutfordringer for nasjonale myndigheter. Norsk økonomi har et stort materi-

elt forbruk basert på betydelig vareimport. Kombinert med en raskt økende internasjonal privat netthandel, gjør det kontrolloppgavene særlig krevende. Disse fellestrekkene åpner for å se sammenhenger mellom områdene og vurdere felles tiltak for å bekjempe slik ulovlig handel.

Åpne grenser til naboland og manglende tollkontroller blant annet ved internasjonale anløp til Svalbard, kan gjøre Norge utsatt for ulovlig transithandel, eller som mellomlagringssted, så vel som mottakerland for varer som er ulovlig utført fra andre land. Tolletaten er derfor en svært viktig samarbeidspartner. Samarbeidet med Tolletaten og regjeringens tiltak for styrket innsats på dette området omtales nærmere i kapittel 7.2.

Netthandel og annen teknologisk utvikling byr på nye muligheter for lovovertrедerne og krever særlige tiltak, som bruk av ny teknologi og styrket samarbeid mellom miljømyndighetene og med Tolletaten og politiet. Disse tiltakene omtales i kapittel 7.3.

Kapittel 7.4 vurderer muligheter for verdikjedesporing eller sertifisering for å gi forbrukere større sikkerhet for kjøp av lovlige produkter og som insentiv for virksomheter til å drive lovlig.

Handelsavtaler ved bilateralt økonomisk samarbeid som virkemiddel for å bekjempe ulovlig handel, drøftes i kapittel 7.5.

7.2 Samarbeid mellom Tolletaten og miljø- og kulturmyndighetene

Tolletaten har en sentral posisjon for å avdekke ulovlig handel ut og inn av Norge.

For Tolletaten er tilgang til rett kompetanse av avgjørende betydning. Miljømyndighetene må bidra til at tolltjenestemenn i grense- og deklarasjonskontroll har tilstrekkelig kunnskap om regelverket til å skille ut kontrollverdige objekter, tilstrekkelig kunnskap om varene til å kunne kontrollere om medfølgende informasjon er i samsvar med innholdet, samt informasjon om hvilken instans som skal kontaktes for ytterligere bistand. Tolletaten må også ha nødvendig informasjon om aktuelle kontrollobjekter og verktøy til effektivt å

¹ ØKOKRIM (2018). Trusselvurdering 2018, s. 7.

Boks 7.1 Kompetansebehov kulturarvkriminalitet

En undersøkelse fra 2008, «Å jobbe med kulturminner» (Albatross/UiO) pekte på behov for kompetanseutvikling og mer opplæring av tollere og politi. Rapporten framholdt at det trengtes generell innføring i juss og lovverk, visuell opplæring i gjenkjennelse av kulturminner, fordypning i kunst- og kulturhistorie, i tillegg til mer kunnskap om kulturarvkriminalitet og relaterte kriminalitetsområder som hvitvasking av utbytte, mv. De samme konklusjonene finner støtte i EU-kommisjonens rapport (2019) om ulovlig handel i Europa. For å bøte på manglende kunnskap hos ulike aktører, utviklet

Unesco sekretariatet i 2018, i samarbeid med EU-kommisjonen, et kursopplegg med sikte på bevisstgjøring og kompetanseoppbygging rettet mot tollere, politi og rettsapparat – såkalte «massive open online-courses» (MOOCs). Informasjon om tiltaket ble videreformidlet til aktuelle etater i Norge, men det er uvisst hvor mange som har benyttet seg av dette. Kompetanse kan også bygges ved for eksempel gjennomføring av WCOs PITCH-kurs for tollmyndighetene, kursing i bruk av INTERPOLs Stolen Work of Art-Dataabase og Unescos NatLawDatabase over nasjonal kulturarvlovgivning.

kunne foreta målrettede kontroller i varestrømmen. Varestrømmen er voksende, og Tolletaten er avhengig av at miljømyndighetene holder dem løpende orientert om trender, spesielle arrangementer som kan øke vareførselen av spesielle produkter, hva som bør prioriteres mv. Det er også avgjørende at miljømyndighetene stiller opp for raske avklaringer.

Miljømyndighetene samarbeider godt med Tolletaten. Samarbeidet legger blant annet til rette for deling av data, opplæring i regelverk, felles aksjoner og oppfølging av bestemte virksomheter. Miljødirektoratet bidrar med opplæring på Tolletatens kompetansesenter og har utarbeidet veiledninger for grensekontroll med miljøregelverket. Regjeringen ønsker å styrke dette samarbeidet gjennom økt samhandling mellom etatene for mer etterretningsbasert og målrettet kontrollutvelgelse, økt regelverksopplæring mv.

Det er også viktig å styrke etterlevelse av kulturarvregelverket gjennom mer målrettet grensekontroll av innførsel og utførsel av kulturgjenstander. Det bør vurderes å formalisere samarbeidet mellom kontrollmyndighet og regelverkseier.

Regjeringen vil

- Videreføre og styrke miljø- og kulturmyndighetenes samarbeid med Tolletaten om ulovlig grensekryssende vareførsel, blant annet ved opplæring av tollere, utarbeiding av veiledningsmaterieill, dialog om prioriteringer, bistand om forståelse av regelverket og vurdering av nye virkemidler og metoder for å avdekke ulovlige forsendelser.

- Styrke Tolletatens arbeid med trusselvurderinger og etterretningsprodukter som grunnlag for målrettet kontroll med etterlevelse av reglene for grensekryssende vareførsel, herunder miljøregelverket og kulturarvregelverket.

7.3 Netthandel

Det siste tiåret har det vært en kraftig vekst i utenlandsk netthandel. En ny SSB rapport² viser at varer og tjenester kjøpt i utenlandske nettbutikker nesten femdoblet seg i perioden 2010–2018. Tallene inkluderer kjøp gjort med betalingskort, men ikke kjøp betalt på andre måter. Samlet viser rapporten at norsk kortbruk i utlandet nå utgjør nesten halvparten av alle kjøp som nordmenn utfører. Av de 60,1 milliarder kroner nordmenn brukte på netthandel i 2018, ble ca. 39 % brukt på varekjøp og 61 % på kjøp av tjenester. Over 90 % av denne handelen ble gjort på nettsteder i EU-land.

Netthandel har gjort det enklere for forbrukerne å importere varer direkte. Dette gir forbrukerne bredere tilgang på varer til ulike priser, men det gir også større muligheter for omsetning av ulovlige varer og tjenester. Også for norsk handelsnærings konkurransekraft og forbrukernes sikkerhet er det viktig at innsatsen for å bekjempe omsetning av ulovlige varer og tjenester styrkes, når netthandelen øker.

² Frøberg, A. m.fl. (2020). På nett med betalingskort over landegrensene – Om utviklingen i netthandelen siden 2010. SSB-rapporter 2020/4.

Ulovlig netthandel kan skje på flere ulike måter:

- Nettsider og private aktører selger/annonserer på nett og sender arter, produkter, kulturgjenstander mv. per post eller med kurér. Produktene kan befinne seg i Norge. Hvis produktet sendes fra utlandet vil det, ved ankomst Norge, ofte gå inn i den store strømmen av småforsendelser. Eksempler er helsekostprodukter som inneholder CITES-listede arter og forsendelser med antikke mynter og andre mindre arkeologiske gjenstander.
- Nettsider selger/annonserer på nett, men kjøper reiser selv til utlandet for å hente produktet og ankommer Norge via bil/ferge/fly eller lignende.
- Auksjonshus – nettbutikker som spesialiserer seg på bestemte type varer – ofte mye brukt blant samlere. Samlerne inngår i egne nettverk.

Det kan i tillegg nevnes at store internasjonale handelsmesser, eksempelvis i Tyskland, er brukt som omsetningspunkt for CITES-varer. Kjøpere kan orientere seg om tilbydere mv. på nett i forkant og avtale møter, gjerne ved bruk av sosiale medier. Ofte vil ikke salget av truede arter skje åpenlyst på messen, men i tilknytning til messen. Tilsvarende messer arrangeres for kunst- og kulturgjenstander flere steder i Europa.

Annonsering og salg på nett kan skje åpent. Produkter kan også gis andre betegnelser for å kamuflere ulovlighet. Når det er opprettet kontakt mellom kjøper og selger, er det ikke uvanlig at videre kommunikasjon om avtaler gjøres på andre og mer lukkede plattformer.

Bekjempelse av ulovlig netthandel er et satsningsområde i EU og Norden. Det er satt i gang flere nordiske og europeiske prosjekter for å utveksle erfaringer, dra nytte av hverandres kunnskap og kartlegge tilgjengelige verktøy for mer effektiv kontroll.

Regjeringen vil styrke kontrollen med ulovlig netthandel i Norge. Endring av regelverk, bruk av teknologi, samarbeid med privat sektor og samarbeid mellom myndigheter og med politiet, er fire innsatsområder for en slik styrking.

Regelverksendringer

Regelverk er som oftest utarbeidet med tanke på regulering av den fysiske handelen og er ikke tilpasset netthandel. Effektiv kontroll av netthandel krever klare plikter for nettbutikker og effektive reaksjoner. Forbrukertilsynet har myndighet til å

kreve at nettsider som er i strid med regelverket stenges, hvis det foreligger alvorlige brudd på regelverket. Miljødirektoratet, Riksantikvaren eller Kulturrådet har ikke slik myndighet.

I henhold til Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2019/1020 av 20. juni 2019 kan tilsynsmyndighetene kreve at annonser om ulovlige produkter og kjemikalier blir fjernet. Tilsynsmyndighetene kan også pålegge at tilgang til nettsiden blokkeres, om nødvendig ved hjelp av en tredjepart. Forordningen må implementeres i norsk rett i 2020.

Handel med dyr og planter skjer i økende grad på internett. Innførsel og utførsel av arter som omfattes av CITES-forskriften, krever tillatelse fra Miljødirektoratet. For de artene som er mest truet av handel og som er oppført på den strengeste listen under CITES-konvensjonen³, er det svært strenge vilkår for å få tillatelse til å innføre eller utføre eksemplarer av artene. For visse eksemplarer kreves eiersertifikat for besittelse, noe som begrenser omsetningen av eksemplaret også innenlands. I mange tilfeller er det derfor klart at eksemplarer som annonseres for salg, ikke lovlig kan selges til forbrukere i Norge.

Den økende netthandelen med levende planter og dyr øker også risikoen for spredning av fremmede organismer. På partsmøtet under FN-konvensjonen om biologisk mangfold i 2016, ble det fattet vedtak der partslandene oppfordres til å redusere risikoen knyttet til e-handel med fremmede arter.⁴ Sekretariatet for biomangfoldkonvensjonen har derfor satt i gang et samarbeid med Verdens tollorganisasjon (WCO), som skal vurdere behov og tiltak knyttet til handel med levende dyr/planter (fremmede arter) på nettet, herunder veiledning og verktøy for tollmyndighetene. Partslandene ble videre oppfordret til å vurdere og/eller revidere sin nasjonale lovgivning slik at også e-handel er tilstrekkelig håndtert av lovverket.

Både forskrift om fremmede organismer og CITES-forskriften er hjemlet i naturmangfoldloven. Klima- og miljødepartementet vil derfor vurdere en hjemmel i naturmangfoldloven for at Miljødirektoratet kan kreve at ulovlige annonser fjernes, samt adgang til å pålegge at tilgang til nettsider blokkeres, etter modell av EU-reglene for kjemikalier og produkter. Ved den nærmere utformingen av en slik bestemmelse i naturmangfoldloven og i forskriftene, må man vurdere hvordan man skal ivareta at grensekryssing av fremmede organismer og truede arter i mange tilfeller er lovlig. For CITES-

³ I CITES-forskriften angitt som liste A.

⁴ Partsmøtevedtak CBD/COP/XIII/13.

listede arter, kan det for eksempel være aktuelt å begrense en slik hjemmel til å stenge annonser for salg av liste A-arter.

Omsetning av kunst- og kulturgjenstander via nettbaserte plattformer og sosiale medier er en stor utfordring fordi transaksjonene preges av anonymitet, falske brukernavn og lignende, som gjør det vanskelig å spore ulovlige gjenstander. Dette gir lavere risiko for selgerne, i tillegg til høyere inntjening som følge av lettere tilgang til en videre kundekrets, samt et nærmest ubegrenset utbud av ulovlige gjenstander. Eksempler både fra Norge og utlandet, tyder også på at stjålet kunst benyttes som betalingsmiddel i forbindelse med annen kriminell virksomhet. Denne typen grenseoverskridende kriminalitet er et globalt problem som krever innsats av ressurser og tiltak i både opprinnelses- og mottakerland, så vel som i mulige transittland. Kulturdepartementet vil derfor vurdere en tilsvarende hjemmel i kulturminneloven som den som vurderes i naturmangfoldloven.

Regjeringen vil

- Vurdere hjemmel i kulturminneloven og naturmangfoldloven for å kreve at annonser om ulovlig handel med henholdsvis kulturgjenstander og fremmede organismer og CITES-arter fjernes, samt en adgang til å pålegge at tilgang til nettsider blokkeres.

Bruk av teknologi

Bruk av teknologi er nødvendig for å effektivisere kontroll med ulovlig netthandel. Overvåkning av internett og netthandel med produkter, kjemikalier, kulturgjenstander og arter kan skje ved spesielt utviklede dataprogrammer som søker opp og samler data fra nettsider (se boks 7.2), samt ved teknologi for automatisk å dele relevant informasjon om virksomheter som omsetter ulovlige produkter mv. til andre europeiske tilsynsmyndigheter. Slik teknologi er allerede tatt i bruk. Blant annet deltar Miljødirektoratet i et prosjekt i regi av EU-kommisjonen, der formålet er å automatisk kunne identifisere ulovlige produkter og kjemikalier som selges på nettet.

Tolletaten har opplevd at test-innføring av et nytt dataverktøy for kontroll med kurérsendinger har gitt svært positive resultater i form av økt treffprosent. Opphevingen av 350-kronersgrensen og innføring av EUs sikkerhetssystem ICS2 er andre faktorer som er forventet å bedre datatil-

Boks 7.2 Teknologi for å overvåke netthandel

Det finnes teknologi som kan overvåke netthandel uten manuelle operasjoner: «Web crawling», også kalt «spider» eller «spider bot», er en software (internett-robot), som systematisk navigerer på internett etter ulovlige produkter, kjemikalier eller arter. Web scraping (også kalt web harvesting eller web data extraction) er skraping av data for å ekstrahere data fra nettsider, som kopieres i eksempelvis en lokal database eller et regneark for senere gjenfinning eller analyse.

Kunstig intelligens kan også brukes for automatisk gjenkjenning av bilder av ulovlige produkter, kjemikalier, kulturgjenstander eller arter. For å unngå å bli fanget opp av overvåkingsprogrammer, annonseres varer i mange tilfeller under andre betegnelser. Programmer for billedgjenkjenning er da nyttig for å avdekke ulovligheter.

gang og dermed kontroll med varer som kommer over andre poststrømmer.

Regjeringen ønsker å øke bruken av slik teknologi for å styrke bekjempelsen av ulovlig netthandel. Ulike former for automatisk overvåking vil også kunne frigjøre ressurser til oppfølging av mistanke om ulovligheter. Selve oppfølgingen vil skje etter eksisterende prosedyrer hos miljø- og kulturmyndighetene.

Regjeringen vil

- Øke bruk av teknologi for å styrke kontrollen med ulovlig netthandel.

Samarbeid med privat sektor

En styrking av kontroll med netthandelen, kan også skje ved samarbeid med privat sektor og ansvarliggjøring av internettplattformer/søkemotorer.

EU-kommisjonen har undertegnet et sikkerhetsløfte med de største internasjonale nettbutikkene (Amazon, E-bay, Alibaba, Wish). Gjennom sikkerhetsløftet har disse aktørene forpliktet seg til å ha stor oppmerksomhet på regelverksetterlevelse og effektiv fjerning av annonser for ulov-

lige varer etter henvendelser fra tilsynsmyndighetene.

Miljødirektoratet og ØKOKRIM har hatt uformell kontakt med Finn.no, som har fjernet annonser om ulovlige varer kort tid etter rapportering. Regjeringen mener at det bør etableres et mer formelt samarbeid med norske netttaktører.

Regjeringen vil

- Styrke samarbeid mellom tilsynsmyndigheter og private netttaktører om å fjerne annonser for produkter som er et resultat av miljøkriminalitet.

Tettere samarbeid mellom tilsynsmyndigheter og med politiet

I et globalisert marked vil alle myndigheter dra nytte av andre tilsynsmyndigheters kontroll. Tolletaten er avhengig av at det satses på internasjonalt samarbeid. Dette er viktig for å dele erfaringer, men også for å dele informasjon som kan brukes for å arbeide mer målrettet. Tett samarbeid med nordiske og europeiske tilsynsmyndigheter er også nødvendig for å følge opp virksomheter som fremstår som norske, men som holder til utenfor Norge. Mange nettsider som tilbyr ulovlige produkter er utenlandske. Det gjør arbeidet med å stenge slike sider komplisert.

I EØS-området samarbeider tilsynsmyndighetene ved å bruke plattformen ICSMS (Information and Communication System for Market Surveillance) for utveksling av informasjon. Plattformen er drevet av EU-kommisjonen. Alle ulovlige produkter og kjemikalier som omfattes av en europeisk forordning eller direktiv og som er funnet på EØS-markedet, skal meldes inn i ICSMS. Miljødirektoratet påpeker plikten til utenlandske nettbutikker til å rette eventuelle brudd. Hvis bruddet ikke blir rettet, kan direktoratet be om bistand fra sine europeiske kollegaer ved å formelt overføre saksbehandlingen til tilsynsmyndigheten i landet hvor den utenlandske nettbutikken holder til.

Når det gjelder tilbakelevering og ulovlig handel med kulturgjenstander innen EØS-området, kommuniserer Norge med EU-landene via IMI-systemets modul for kultur (Internal Market Information System).

Styrket kontroll med netthandel forutsetter også et tett samarbeid med andre tilsynsmyndigheter i Norge. Forbrukertilsynet, som er forvaltningsmyndighet for e-handelsloven og markedsføringsloven, er en viktig samarbeidspartner når det gjelder netthandel. Tolletaten er også en sentral

samarbeidspartner. Tolletaten deltar i «Nettverksgruppe for kulturkriminalitet», der netthandel også er et tema. Netthandel har også vært et tema i samarbeid med Miljødirektoratet. Gjennom Tolletaten er det videre et samarbeid med Tolletatens etterretningssenter, som gjerne kobles på etter avdekking av ulovlige varer, for videre saksgang og etterretningsarbeid.

Bekjempelse av ulovlig netthandel ved bruk av kryptovaluta på darknet markets (dark web, som for eksempel kan nås via TOR) forutsetter overvåkning av flere datasett (volum, pris, finansiering, identifisering av selger og kjøper) og bruk av etterforskningsmetoder som miljømyndighetene ikke har tilgang til. Et tett samarbeid med politiet er nødvendig for å bekjempe denne typen ulovlig netthandel.

Regjeringen vil

- Styrke samarbeidet om bekjempelse av ulovlig netthandel mellom kultur- og miljømyndighetene og andre norske tilsynsmyndigheter, europeiske tilsynsmyndigheter, Tolletaten og politiet.

7.4 Verdikjedesporing og sertifisering

Moderne «supply chain management» har kommet langt i å avdekke forfalskede varer. Dette er metoder man også kan bruke på varer som er produkter av miljøkriminalitet, som mineraler og tømmer. I tillegg til å spore selve varen og verdikjeden, kan man skape incentiver for lovlig opptreden ved å sertifisere virksomheter som oppfyller lovpålagte krav og som eksempelvis kan dokumentere at produkter ikke er resultat av miljøkriminalitet. Man kan også stille krav til virksomhetene om aktsomhet med hensyn til opprinnelse, slik det er gjort i EUs tømmerforordning og FLEGT-forordningen, se kapittel 4.6.

Verdikjedesporing eller sertifisering av varer og/eller virksomheter, innebærer at det blir mulig for markedet, forbrukere og myndigheter å identifisere med høyere sannsynlighet at en verdikjede er lovlig. Det er nyttig i forhold til varer der det er stor risiko for at varen er et produkt av miljøkriminalitet. Verdikjedesporing mv. kan også være et incentiv til land om å ha robuste tilsynssystemer, for eksempel ved at varer som selges gjennom en slik verdikjede, får visse markedsfordeler. Med riktig branding kan markedet være villig til å betale en høyere pris for varen. Dette vil belønne de som driver lovlig og kan bidra til å synliggjøre

virksomheter som ikke har like robust verdikjedesporing. På den måten motvirker man også at aktører oppnår fordeler i markedet ved å opptre ulovlig.

En utredning av muligheter for verdikjedesporing eller sertifisering, vil avklare hvordan slik sporing eller sertifisering rent praktisk kan skje, hvem som skal ha ansvaret for merking mv.

Regjeringen vil

- Utrede muligheter for verdikjedesporing og sertifisering som et ledd i bekjempelsen av miljøkriminalitet.

7.5 Handelsavtaler

Bilateralt økonomisk samarbeid kan være en viktig kanal for å styrke innsatsen mot miljøkriminalitet. Ulovlig handel er sentralt når det gjelder mange av de viktigste formene for grensekryssende miljøkriminalitet. Handel med, og investeringer i andre land, bidrar til en global arbeidsdeling i produksjon av varer og tjenester. Selskaper etablerer seg i økende grad i nye vekstmarkeder i land med svakt styresett og lite utviklet lovverk for bevaring av miljøet. Dette bidrar til økonomisk vekst og økt velferd, men også til økt produksjon, forbruk og transport. Dette kan bidra til økt press på miljøet og kan også by på utfordringer i arbeidet mot grenseoverskridende organisert miljøkriminalitet. Samtidig kan internasjonal handel og internasjonale investeringer og tjenester bidra til en mer klima- og miljøvennlig utvikling og til at ulik produksjon foregår der den belaster miljøet minst. I utgangspunktet er det derfor ingen motsetning mellom en åpen verdenshandel på den ene siden og en god klima- og miljøpolitikk på den andre siden. Etterspørselen av produkter kan være drivende for miljøkriminalitet som ulovlig høsting av naturressurser og ulovlig hogst av tømmer. En slik etterspørsel kan bidra til økt handel

med innsatsvarer i land som har et mindre ambisiøst regelverk enn i importlandet.

Arbeidet med å ivareta hensynet til klima og miljø i handelsavtaler er i stadig utvikling. Her er EU, EFTA-landene (Island, Liechtenstein, Norge og Sveits) og Norge langt fremme. Norge har gjennom EFTA inngått 29 frihandelsavtaler med 40 land. Formålet med frihandelsavtalene er å forbedre markedsadgang og sikre forutsigbarhet for norsk næringsliv i landene vi inngår frihandelsavtaler med. Videre fastslår frihandelsavtalene at handel, miljø og arbeidstakerrettigheter skal være gjensidig støttende. Siden 2010 har EFTA inntatt et kapittel om handel og bærekraftig utvikling i sine frihandelsavtaler. Kapitlet underbygger allerede eksisterende forpliktelser og inneholder blant annet en forpliktelse om å effektivt implementere multilaterale miljøkonvensjoner man har ratifisert, slik som CITES og Paris-avtalen. EFTA har i 2019 oppdatert kapitlet om handel og bærekraftig utvikling. Kapitlet omfatter nå også enkeltstående bestemmelser om handel og biologisk mangfold, hvor partene blant annet påtar seg forpliktelser om å bekjempe miljøkriminalitet i forsyningskjeder. Videre er det inntatt en bestemmelse om handel og bærekraftig skogforvaltning, hvor partene blant annet forplikter seg til å bekjempe ulovlig tømmerhogst og å fremme handel med varer som stammer fra bærekraftig forvaltede skoger. Det er også inntatt forpliktelser knyttet til gjennomføring av tiltak for å bekjempe ulovlig, urapportert og uregulert fiske (UUU) for å bidra til å forhindre at slike produkter kommer på markedet.

Regjeringen vil

- Videreføre arbeidet med å inkludere et eget kapittel om handel og bærekraftig utvikling i de frihandelsavtaler Norge/EFTA inngår, og gjennom dette bidra til å synliggjøre behovet for å bekjempe miljøkriminalitet.



Figur 8.1

8 Internasjonal miljø- og kulturarvkriminalitet

8.1 Innledning og oversikt

Dette kapittelet beskriver de formene for internasjonal miljøkriminalitet som omfattes av stortingsmeldingen: skogkriminalitet, miljøkriminalitet knyttet til ulovlig gruvevirksomhet, flora- og faunakriminalitet og kulturarvkriminalitet.¹

Som det følger av kapittel 1.2, utgjør ikke disse områdene en fullstendig liste over miljøkriminalitet internasjonalt, men de utpeker seg som særlig alvorlige og aktuelle. De har også viktige felles trekk, særlig at kriminaliteten er grenseoverskridende og koblingen til annen organisert kriminalitet. Kriminaliteten kan i stor grad også møtes med felles tiltak.

I og med at kriminaliteten og dermed også de negative konsekvensene av den, er grenseoverskridende, er internasjonalt samarbeid nødvendig for å forebygge og bekjempe slik kriminalitet. Selv om ikke all internasjonal miljøkriminalitet berører Norge direkte, må Norge, som del av verdenssamfunnet, bidra aktivt i dette internasjonale samarbeidet.

Internasjonal miljøkriminalitet har negative globale konsekvenser for natur og miljø; ved uttak av arter, ødeleggelse av leveområder, ved at farlige stoffer slippes ut i naturen og/eller ved klimagassutslipp. Kriminaliteten kan true enkeltarters overlevelse, velfungerende økosystemer og menneskers helse. Kulturarvkriminalitet kan ødelegge det vitenskapelige grunnlaget for kunnskap om kulturarv og nasjonal identitet.

FNs naturpanel (IPBES) lanserte 6. mai 2019 den første globale rapporten om naturens tilstand, skrevet av 145 eksperter fra 50 land. Rapporten viser at én av åtte millioner arter er truet. Mange av disse risikerer å bli utryddet de nærmeste tiårene. Arealbeslag, forurensning og klimendringer er blant de største påvirkningsfaktorene. Miljøkriminalitet, særlig i form av ulovlig uttak av truede arter, skogkriminalitet, ulovlig fiske og ulovlig gruvevirksomhet, er imidlertid

også en viktig årsak til at arter er truet av utryddelse eller overutnyttelse.

Naturpanelet har også estimert at utslipp fra tropisk avskoging utgjør rundt 11 % av de globale klimagassutslippene. Ulovlig hogst er en stor utfordring i regnskogsland og INTERPOL og FN har estimert at ulovlig hogst representerer 50–90 % av all hogsten i de store regnskogslandene. På bakgrunn av tall fra FNs klimapanel (IPCC), har man regnet ut at tiltak for å redusere avskoging og skogforringelse, sammen med bærekraftig arealforvaltning, kan utgjøre inntil en tredjedel av løsningen for å nå 2-gradersmålet i Paris-avtalen.

Det er også en økende forståelse for de sosio-økonomiske konsekvensene av internasjonal miljøkriminalitet. Kriminaliteten kan ha negative konsekvenser for blant annet matsikkerhet og medføre tapte skatteinntekter, med betydning for økonomisk utvikling.

FNs miljøprogram og INTERPOL har estimert det økonomiske omfanget av miljøkriminalitet til 110–281 milliarder amerikanske dollar årlig (estimert fra 2018), en økning på 14 % fra 2016.² Miljøkriminalitet utgjør med det den tredje største ulovlige økonomien, etter narkotika (estimert til 344 milliarder amerikanske dollar i året) og forfalskninger/ulovlige kopier (estimert til 288 milliarder amerikanske dollar i året).³

Det anslås at miljøkriminalitet forårsaker tap av skatteinntekter på mellom 9 og 26 milliarder amerikanske dollar i året. Kriminaliteten frarøver altså stater naturressurser og inntekstgrunnlag. Tapte inntekter bidrar blant annet til fattigdom, økt ulikhet og underminering av demokratiske institusjoner.

Organisert grensekryssende kriminalitet er videre en viktig finansieringskilde for terror-, milits- og opprørsgrupper. Rapporten «World Atlas of Illicit Flows» anslår at miljøkriminalitet er den viktigste inntektskilden for de syv største terrororganisasjonene internasjonalt og utgjør en

¹ Internasjonal forurensingskriminalitet omtales i noen grad i kapittel 5, jf. også kapittel 1.2.

² INTERPOL, RHIPTO og The Global Initiative against transnational organised crime (2018). World Atlas of Illicit Flows.

³ Ibid.

stor del av deres inntekt, hvor ulovlig utvunnet olje og gass utgjør størsteparten. Kriminaliteten bidrar dermed til trusselfinansiering og opprettholdelse av ustabilitet i sårbare stater og truer regional og internasjonal sikkerhet.⁴

Organisert og grenseoverskridende miljøkriminalitet har ofte koblinger til annen kriminalitet.⁵ Dels ved at andre former for organisert kriminalitet utføres av samme aktører, med samme metoder og/eller ved samme transportruter, slik som for ulovlig handel med våpen, narkotikasmugling og menneskehandel. Oppdagelsesrisikoen og risikoen for å bli straffeforfulgt for miljøkriminalitet er relativt lav sammenlignet med annen organisert kriminalitet. Videre utføres også annen kriminalitet som del av eller følge av den organiserte miljøkriminaliteten, slik som for eksempel korrupsjon, hvitvasking, forfalskning av dokumenter, skatteunndragelse og tollsvindel. I noen grad skjer også miljøkriminalitet ved en sammenblanding med lovlig virksomhet.

8.2 Internasjonal skogkriminalitet

Om kriminaliteten

Internasjonal skogkriminalitet omfatter hogst og salg av tømmer og treprodukter, inkludert papirmasse, der kriminelle handlinger har foregått i hele eller deler av produksjonskjeden.

Skogkriminalitet omfatter altså langt mer enn bare hogst av truede tresorter eller hogst i verneområder. Det kan være snakk om brudd på lokale reguleringer av hvilken mengde tømmer man kan ta ut, underrapportering av uttak eller mangelfulle lisenser og tillatelser. Ofte ser man at ulovlig og lovlig hogst skjer parallelt, hvor et selskap driver noe lovlig virksomhet ett sted, mens det driver ulovlig et annet sted. Internasjonal skogkriminalitet kan omfatte korrupsjon, dokumentforfalskninger i lisensutstedelsesprosessen, tvungen og ulovlig arbeid, manglende konsultasjoner med lokalsamfunn og urfolk, hvitvasking av penger og tømmereksport som går utenom skattemyndighetene.

Internasjonal skogkriminalitet er i enkelte sammenhenger forbundet med annen miljøkrimi-

nalitet, slik som ulovlig gruvevirksomhet (kapittel 8.3) og flora- og faunakriminalitet (kapittel 8.4), men den viktigste koblingen til annen kriminalitet er selskaps- og økonomisk kriminalitet.

Mesteparten av den ulovlige hogsten som foregår er brudd på nasjonale lover og regler, men det finnes også internasjonalt regelverk som er relevant i denne sammenheng. Konvensjonen om internasjonal handel med truede arter av vill fauna og flora (CITES) er viktig for handel med truede tresorter (se nærmere om CITES i kapittel 4.5 og 8.4).

FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC) har to konvensjoner som er av særlig betydning for skogkriminalitet fordi de berører organisert miljøkriminalitet. Dette gjelder FNs konvensjon mot grenseoverskridende og organisert kriminalitet (UNTOC) og FNs konvensjon mot korrupsjon (UNCAC).

I 2014 ble det enighet om en resolusjon i FNs Kriminalitetskommisjon som anerkjenner og oppfordrer medlemsland til å behandle ulovlig hogst som en alvorlig form for kriminalitet.⁶ Dette var et viktig steg for å øke bevisstheten internasjonalt om hvor alvorlig skogkriminalitet er.

I 2019 ble det vedtatt en resolusjon i FNs sikkerhetsråd⁷ om forholdet mellom organisert kriminalitet og terrorisme, som belyser hvordan miljøkriminalitet, inkludert ulovlig handel med tømmer og trekull, finansierer terrorgrupper og andre kriminelle grupper. Denne resolusjonen, som Norge var med å støtte, er sentral for å understreke viktigheten av å bekjempe miljøkriminalitet.

For EØS-land reguleres import av tømmer og treprodukter fra tredjeland under EUs tømmerforordning.⁸ EUs FLEGT-forordning⁹ innebærer at EU og et tømmereksportland inngår en bilateral avtale, med det formål å sikre at tømmerhogst i eksportlandet er lovlig hogst etter eksportlandets lovgivning. Se nærmere om tømmerforordningen og FLEGT-forordningen i kapittel 4.6. Som det fremgår der, vil Norge arbeide for tilslutning til FLEGT-forordningen. En tilslutning vil også være en kanal for norsk støtte til skoglandsarbeid med å styrke egen forvaltning og kontroll av tømmer, herunder sporbarhet av lovlig tømmer. Andre land som Tyskland og Storbritannia har i mange år finansiert mye av dette arbeidet.

⁴ Meld. St. 37 (2014–2015) Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken. Se særlig kapittel 3.

⁵ UNEP-INTERPOL rapporten «Environment, peace and security – A convergence of threats» (2016) viste at 84 % av landene som var undersøkt, rapporterte om sammenheng mellom miljøkriminalitet og annen alvorlig kriminalitet, inkludert korrupsjon (42 %), forfalskning (39 %), narkotikakriminalitet (36 %), internettkriminalitet (23 %) og økonomisk kriminalitet (17 %).

⁶ UNODC CCPCJ resolution 23/1 (2014) «Strengthening a targeted crime prevention and criminal justice response to combat illicit trafficking in forest products, including timber»

⁷ UNSC Resolution 2482 (2019) av 19 juli 2019.

⁸ Europaparlaments- og rådsforordning nr. 995/2010.

⁹ Forordning nr. 2173/2005.

Ulovlig hogst og handel med ulovlig tømmer er av FN og INTERPOL estimert til en verdi av 51–152 milliarder amerikanske dollar årlig.¹⁰ Dette er ikke langt unna verdien av ulovlig handel med opiat, estimert til 75–132 milliarder amerikanske dollar, eller salg av kokain på 94–143 milliarder amerikanske dollar.¹¹

I regnskogsland, som Brasil, Peru, Colombia, Indonesia og Papua Ny-Guinea, er andelen ulovlig hogst estimert til 50 til 90 % av all hogsten som foregår i landene.¹² I andre viktige skogland som produserer trevirke til det europeiske markedet, som for eksempel Ukraina, er det avdekket storstilt korrupsjon og mye ulovlig hogst. Rundt 70 % av tømmeret fra Ukraina ble eksportert til EU-markedet i 2017.¹³ Russland, som har en fjerdedel av verdens skoger innenfor sitt landområde, har også et stort problem med ulovlig hogst. Estimater finnes på at alt fra 10 % til 50 % av hogsten er ulovlig. Mesteparten av tømmeret fra Russland går til Kina.¹⁴

Ulovlig hogst er ofte forbundet med jordbruks-ekspansjon, ofte først for beitemark for kveg og deretter for jordbruksproduksjon. En del tømmer konsumeres nasjonalt, men mye eksporteres til det internasjonale markedet, og en del ender også opp i papirproduksjon. En INTERPOL-rapport fra 2018¹⁵ estimerer at 60 % av papir og papirmasse som kommer til det europeiske og amerikanske markedet stammer fra ulovlig hugget skog. Den ikke-statlige organisasjonen Forest Trends har regnet ut at halvparten av all tropisk avskoging i perioden 2000–2012 var som følge av ulovlig konvertering av skog til storskala jordbruk. Eksportvarene soya, biff, papirmasse og palmeolje er de produktene som medfører størst avskoging.



Figur 8.2 Ulovlig hogst utgjør en stor andel av avskogingen i tropiske land.

Foto: INTERPOL

Å bistå regnskogsland i å redusere skogkriminalitet er et viktig klimatiltak. Omregnet til karbonslipp står ulovlig avskoging for 1.5 gigatonn CO₂ årlig, eller en fjerdedel av EUs årlige utslipp fra fossilt brensel.¹⁶ Å stoppe ulovlig avskoging er slik en viktig del av klimaløsningen og en nødvendighet for at disse landene skal kunne oppfylle sine forpliktelser etter Klimakonvensjonen.

Ulovlig hogst, som utgjør en stor andel av hogsten som foregår i mange tropiske land, er en stor trussel for det biologiske mangfoldet som er avhengig av intakte skogsområder. I noen tilfeller kan det være snakk om enkeltarters overlevelse, som orangutangen i Indonesia som presses til mindre og mindre leveområder på grunn av hogst for ekspansjon av palmeoljeplantasjer.

I tillegg til de store konsekvensene for klima og biologisk mangfold, har storskala ulovlig hogst store konsekvenser for utvikling og styresett i mange land. Storskala ulovlig hogst er ofte tett forbundet med selskapskriminalitet og økonomisk kriminalitet. Kapitalflukt fra skogsektoren, hvor selskaper gjemmer overskudd fra virksomheten i utenlandske skatteparadis og slik unngår å betale skatt til skoglandets myndigheter, utgjør store økonomiske tap for mange fattige land. Verdensbanken har estimert at ulovlig hogst står for 5 milliarder amerikanske dollar årlig i tapte skatteinntekter.¹⁷ I tillegg kommer

¹⁰ UNEP og INTERPOL (2016). The Rise of Environmental Crime – A Growing Threat To Natural resources, Peace Development and Security. A UNEP-INTERPOL rapid response assessment.

¹¹ Global Financial Integrity (2017). Transnational Crime and the Developing World. Channing May. March 2017.

¹² Kleinschmit, D., Mansourian, S., Wildburger, C. og Purret, A. (2016). Illegal Logging and Related Timber Trade – Dimensions, Drivers, Impacts and Responses. A Global Scientific. Rapid Response Assessment Report. IUFRO World Series Volume 35. Vienna. 148 p.

¹³ Earthsight (2018). Complicit in Corruption: How billion dollar firms and EU governments are failing Ukraine's forests.

¹⁴ Kleinschmit, D., Mansourian, S., Wildburger, C. og Purret, A. (2016). Illegal Logging and Related Timber Trade – Dimensions, Drivers, Impacts and Responses. A Global Scientific Rapid Response Assessment Report. IUFRO World Series Volume 35. Vienna. 148 p. Se faktaboks nr. 5.2, s. 87.

¹⁵ INTERPOL, RHIPTO og The Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2018). World Atlas of Illicit Flows.

¹⁶ Forest Trends (2014). Consumer goods and deforestation: An Analysis of the Extent and Nature of Illegality in Forest Conversion for Agriculture and Timber Plantations.

¹⁷ Kishor, N. og Oksanen, T. (2006). Combating illegal logging and corruption in the forestry sector. Environmental Matters Annual Review July 2005–June 2006. The World Bank, Washington, DC.

omfattende negative samfunnskonsekvenser av korrupsjon, som ofte gjennomsyrrer sektoren. INTERPOL har estimert at kostnaden av korrupsjon i skogsektoren globalt er 29 milliarder amerikanske dollar årlig.¹⁸

Ulovlig hogst er ofte forbundet med ulovlig og tvunget arbeid. Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) har estimert at 1,3 millioner mennesker i Peru, Bolivia og Paraguay er tvunget og lurt inn i tvangsarbeid i hogst og jordbruk. Mange av disse tilhører allerede sårbare grupper, som urfolk.¹⁹

Colombia er verdens mestproduserende land av kokain²⁰ og kokainproduksjon er en viktig årsak til hogst av Colombias regnskog, inkludert innenfor beskyttede områder. I 2015 var det funnet kokaplantasjer i 16 av landets 59 beskyttede områder.²¹

Ulovlig gruvevirksomhet er en type miljøkriminalitet som er direkte koblet til ulovlig avskoging i mange regnskogsland.

Ulovlig hogst og kjøp og salg av edle tresorter er i flere tilfeller funnet å finansiere opprørs- og terrorgrupper. Ulovlig handel med rosentre i Vest-Afrika har vært med på å finansiere opprørsgrupper i Senegal og Elfenbenkysten.²² Trekullhandelen som går via DRK, øst-Afrika og Somalia og til statene på den arabiske halvøya er dokumentert å være drevet av militsgruppen FDLR i DRK i samarbeid med blant annet politi, lokale forretningsmenn og politikere. I Somalia, som er ett av de viktigste transitt-landene før trekullet havner i gulfstatene, tjener terrorgrupper som al-Shabaab på den ulovlige handelen.^{23 24}

Ulovlig hogst, tett forbundet med korrupsjon, er et symptom på dårlig forvaltning av skogressurser i et land. Slik blir staters bekjempelse av skogkriminalitet også helt nødvendig for at de skal kunne innfri sine nasjonale forpliktelser under Klimakonvensjonen, lykkes med å redusere avskogingen, og kunne motta betaling for verifiserte utslippsreduksjoner fra skog.

Internasjonal skogkriminalitet gjør det vanskeligere å nå bærekraftsmål 13 *Stoppe klimaendringene*, mål 15 *Liv på land* og mål 16 *Fred og rettferdighet*, og er også relevante i forhold til andre mål, som mål 1 *Utrydde fattigdom*, mål 2 *Utrydde sult* og mål 3 *God helse*.

Skogkriminalitet er i mange tømmer-eksporterende land drevet av profittjakt. Her tjener aktørene, som gjerne er veletablerte hogst- og papirmasseselskaper, store summer på å korrumpere og jukse seg til lisenser, tillatelser og tilgang på skogområder. Dette gjelder for mange eksportland i særlig Latin Amerika og Asia, mens på det afrikanske kontinentet ser man mer av småskala hogst for småskala jordbruksekspanjon som en årsak til den ulovlige avskogingen. Denne er drevet av fattige småbønder og hvor tømmeret konsumeres lokalt eller foredles til trekull for matlaging. Denne formen for ulovlig avskoging er ikke fokus for de tiltakene som foreslås i denne meldingen. Dette fordi tiltak mot denne formen for ulovlig avskoging er del av et mye større arbeid med fattigdomsbekjempelse og bærekraftig landbruk i utviklingsland, mens tiltakene i denne meldingen fokuserer konkret på å stoppe den ulovlige, organiserte kriminaliteten.

Hva gjøres for å redusere internasjonal skogkriminalitet?

Norge og andre land gir bistand til en rekke aktører som jobber aktivt med å stoppe ulovlig hogst og handel med ulovlig tømmer fra regnskogsland. Klima- og miljødepartementet har pågående avtaler med støtte på over 450 millioner kroner.²⁵ Disse er i hovedsak tre- eller femårige avtaler som utløper i 2020. Avtalene forvaltes av enten Klima- og miljødepartementet, ambassadene i regnskogsland eller Norad, og går til sivilsamfunnsorganisasjoner eller multilaterale organisasjoner som FN som jobber med å bekjempe skogkriminalitet i regnskogslandene.

¹⁸ INTERPOL (2016). Uncovering the Risk of Corruption in the Forestry Sector. Published: 9 December, 2016.

¹⁹ International Labour Organization (ILO) Forced labour, discrimination and poverty reduction among indigenous peoples in Bolivia, Peru and Paraguay (2006-2008); https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/WCMS_082040/lang-en/index.htm

²⁰ UNODC World Drug Report 2019 (2019). United Nations publication, Sales No. E.19.XI.8; https://wdr.unodc.org/wdr2019/prelaunch/WDR19_Booklet_2_DRUG_DEMAND.pdf

²¹ UNODC (2016). Colombia: monitorero de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015.

²² Environmental Investigation Agency – West Africa; <https://eia-global.org/subinitiatives/west-africa>

²³ FNs sikkerhetsråd, september 2014, Letter dated 10 October 2014 from the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 751 (1992) and 1907 (2009) concerning Somalia and Eritrea addressed to the President of the Security Council.

²⁴ INTERPOL, RHIPTO og The Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2018). World Atlas of Illicit Flows.

²⁵ Dette tallet inkluderer kun Klima- og miljødepartementet og Norad forvaltede avtaler, ikke de som er forvaltet fra ambassadene eller for eksempel gjennom nasjonale fond som Amasonasfondet.

Boks 8.1 Satellitter for å avsløre internasjonal skogkriminalitet

Satellittdata kan brukes for å avdekke ulovlig avskoging og andre typer arealendringer. Høye kostnader for kjøp og/eller lisenser som begrenser flerbruk av dataene, begrenser og hindrer imidlertid bruk av høyoppløselig satellittdata – spesielt i utviklingsland. Klima- og miljødepartementet ved Klima- og Skoginitiativet er i en anskaffelsesprosess for kjøp av høyoppløselige optiske satellittdata. Rammen for anskaffelsen er på 450 millioner kroner og kontrakten forventes ferdigstilt første halvdel av 2020. Formålet er å gi verden gratis og åpen tilgang til høyoppløselig satellittdata av tropene. Høyoppløselig satellittdata kan brukes til å gi bedre estimater av skog- og arealendringer, og er velegnet for å oppdage små endringer i skogen, for eksempel fra ulovlig hogst. Dataene Klima- og miljødepartementet kjøper og frigir, vil dekke alle tropiske landmasser minst en gang i halvåret, og vil gjøres tilgjengelig via en digital plattform.



Figur 8.3 Skogsveier fra en nyanlagt havn på den indonesiske øya Pulau Pini er enkelt synlige på dette høyoppløselige satellittbildet fra 30. juni 2015. Slike veier muliggjør hogst og etterfølges ofte av opprettelsen av palmeoljeplantasjer.

Foto: Planet Labs Inc.

Norge er også tilstede i internasjonale fora som jobber for økt forståelse for alvorlighetsgraden av skogkriminalitet og handel med ulovlig tømmer.

Norge sitter som nestleder i INTERPOLs arbeidsgruppe på skogkriminalitet, som blant annet jobber med å øke oppslutning om internasjonale politioperasjoner for å stoppe ulovlig handel med flora og fauna.

Norge vil i løpet av 2020 bevilge støtte til en rekke sivilsamfunnsorganisasjoner og multilaterale institusjoner som skal jobbe målrettet med å bekjempe skogkriminalitet i regnskogsland. Tiltak som kan få støtte er: utvikling og bruk av ny teknologi for sporing og tresortsidentifisering, styrking av sivilsamfunns evne og mulighet til å bistå i overvåkning, varsling og rapportering av skogkriminalitet til myndighetene, bruk av tekniske overvåkningsløsninger for skog, samt styrking av nasjonal lovhåndhevelse og bedre regionalt og internasjonalt samarbeid for å stoppe handel med ulovlig regnskogstømmer.

Boks 8.2 Støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner som avdekker ulovligheter

Norge støtter den anerkjente sivilsamfunnsorganisasjonen Environmental Investigation Agency (EIA) med 75 millioner kroner for perioden 2016–2020. Med disse midlene har EIA avdekket ulovligheter i regnskogsland og publisert detaljerte rapporter om hvordan den ulovlige hogsten foregår og hvem som er involvert i handelen. Ett eksempel er rapporten *The Rosewood Racket* (2017) som avdekket ulovlig handel med nigeriansk rosentre. Som en direkte konsekvens av denne rapporten suspenderte CITES all eksport av rosentre fra Nigeria – noe som representerte over halvparten av den globale handelen med denne arten på daværende tidspunkt.

Boks 8.3 Norsk initiativ for å styrke lovhandhevelse i regnskogsland gjennom INTERPOL og FN

Prosjektet LEAP *Law Enforcement Assistance Programme to reduce tropical deforestation* er et samarbeid mellom INTERPOL, FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC) og analyseorganisasjonen RHIPTO. Prosjektet går ut på å styrke samarbeid på tvers av lovhandhevelsesmyndigheter som politi, toll og påtalemyndigheter innad i regnskogslandene og også på tvers av land hvor handelen foregår. Resultater rapporteres i form av et økende antall skog-

krimsaker som etterforskes og følges gjennom rettssystemet, samt internasjonale politioperasjoner med fokus på å stoppe handel med ulovlig tømmer. Et viktig formål med arbeidet er å avdekke og straffeforfølge selskaper som er involvert i og tjener penger på skogkriminalitet, og ikke bare småkriminelle lenger ned i kriminalitetskjeden. Prosjektet har en budsjetttramme på 145 millioner kroner over to og et halvt år, og varer ut 2020.



Figur 8.4 Vietnamesiske tollmyndigheter gjorde i 2019 et stort beslag av rød sandeltre (*Petrocarpus santalinus*) som var importert fra India. Tresorten er regulert under CITES annex 2, og er klassifisert i IUCNs rødliste som «nær truet». Vietnamesiske tollmyndigheter får opplæring i tresortsidentifisering gjennom prosjektet LEAP.

Foto: UNODC CCP

Eksisterende støtte til sivilsamfunn inkluderer blant annet tiltak for å avdekke ulovligheter i skogsektoren og rapportere om disse. Det gis også støtte til utvikling av ny teknologi innen skogovervåking som kan brukes av alle, inkludert lovhandhevelse, til å avdekke ulovligheter

når det skjer og sette i gang tiltak for å stoppe den. Noe midler går også til en reisestipendordning for journalister som ønsker å rapportere på ulovligheter i skogsektoren i regnskogsland.

Norge er ikke alene i å prioritere bekjempelse av ulovlig hogst og handel med ulovlig tømmer.

Andre givere, som blant annet USA, Tyskland og Storbritannia, har gitt viktige bidrag til sivilsamfunn og til myndigheter for å styrke deres arbeid med å få bukt med den ulovlige handelen. For eksempel har Tyskland og Storbritannia gitt midler til skoglands arbeid med å få på plass nasjonale sporbarhetssystemer gjennom FLEGT-samarbeidene.

Utover rene bistandsprosjekter til regnskogsland er handelsavtaler med tømmereksportland ett av de viktigste virkemidlene som land har. I disse avtalene kan eksportlandene pålegges å oppfylle visse kriterier for å sikre at tømmeret som eksporteres kommer fra lovlige kilder.

USA har også handelsavtaler hvor sporbarhet på tømmer er et viktig element. Handelsavtalen med Peru er et slikt eksempel og USA har investert betydelige beløp i å bistå Peru med å sette opp et sporbarhetssystem på tømmer. I tillegg har USA investert i ny teknologi innen tresortsidentifisering. Dette gjør de for å bedre kunne håndheve sitt eget importregelverk, men ettersom at USA er en stor importør av tropisk tømmer vil det ha positiv påvirkning på å bekjempe ulovlig hogst og handel i regnskogsland.

8.3 Internasjonal miljøkriminalitet knyttet til ulovlig gruvevirksomhet

Om kriminaliteten

Ulovlig uttak av mineraler fra naturen uten nødvendig tillatelse fra myndighetene skjer i nedlagte gruver og i nye, urørte områder. Slik virksomhet omfatter ulike typer mineraler som gull, diamanter og andre edelsteiner, coltan, cassiterite, wolframite og kobber.

Ulovlig gruvevirksomhet har negative konsekvenser for natur og miljø både lokalt og globalt. Store ødeleggelser i form av flatehogst for å få tilgang til mineralene og gjøre plass til gruvevirksomheten, kan bre seg over flere kvadratkilometer. Dette er en form for skogkriminalitet og kan medføre klimagassutslipp, forringelse av landskap, tap av landbruksareal, arealfragmentering, forringelse av leveområder og ødeleggelse av økosystemer, som igjen er en trussel mot arters overlevelse. De alvorligste tilfellene skjer i sårbare naturområder som verneområder og nasjonalparker. Åpne dagbrudd er ekstra arealkrevende og etterlater seg store sår i naturen. Fordi den ulovlige gruvevirksomheten ofte forekommer dypt inne i urørte områder og med store avstander til annen moderne bosetting og infrastruktur, etableres det bosettinger eller landsbyer i tilknytning til

de ulovlige gruvene, som igjen er både arealkrevende og innebærer negative konsekvenser for naturen.

Ulovlig gruvevirksomhet medfører også forurensning, fordi metoden som brukes for å utvinne mineralene medfører utslipp av skadelige stoffer som kvikksølv, arsenikk og cyanid direkte i naturen. Bruken av cyanid forverrer den negative miljøpåvirkningen fra kvikksølv. Man kan derfor også anse ulovlig gruvevirksomhet som en form for forurensningskriminalitet.

Ulovlig gruvevirksomhet skjer i enkeltland, og miljøkonsekvensene viser seg også først og fremst i det enkelte land. Det finnes heller ikke noe internasjonalt regelverk som særlig omhandler slik kriminalitet. Når stortingsmeldingen likevel anser dette som internasjonal miljøkriminalitet, skyldes det dels at den ulovlige hogsten kan omfatte store områder og dermed, som annen skogkriminalitet, er en del av et større klima- og miljøproblem. Dels skyldes det at ulovlig forurensning reguleres internasjonalt. Ulovlig gruvevirksomhet har også nær kobling til annen organisert kriminalitet, blant annet ved at det dels er samme aktører som utfører kriminaliteten og at utbyttet fra kriminaliteten brukes til samme form for trusselfinansiering.

Det har vist seg vanskelig å få tilstrekkelig oppmerksomhet om de negative miljøkonsekvensene av ulovlig gruvedrift og å fremme målrettede tiltak mot slik kriminalitet. I stortingsmeldingen beskrives derfor forurensning og ulovlig hogst knyttet til ulovlig gruvevirksomhet som et eget tema.

I tillegg til negative konsekvenser for natur og miljø, truer ulovlig gruvevirksomhet også menneskerettigheter. Virksomheten involverer blant annet menneskehandel, tvangsarbeid, samt overgrep og utnyttelse av barn og kvinner. Ulovlig gruvevirksomhet medfører også helseproblemer for lokale gruvearbeidere og tilstøtende lokalsamfunn, forårsaket av kjemiske stoffer og miljøforringelse på grunn av utvinningsmetodene.

Ulovlig gruvevirksomhet har videre negative konsekvenser ved at den undergraver staters interesser og utgjør en trussel mot global fred og stabilitet. Både narkotikakarteller, terroristorganisasjoner og andre ikke-statlige bevæpnede grupper bruker ulovlig gruvevirksomhet som inntektskilde og for hvitvasking av penger.

Ulovlig internasjonal gruvevirksomhet gjør det dermed vanskeligere å nå FNs bærekraftsmål 15 *Liv på land*, mål 14 *Liv under vann*, mål 6 *Rent vann og gode sanitærforhold*, mål 3 *God helse*, mål 16 *Fred og rettferdighet*, mål 1 *Utrydde fattigdom* og mål 13 *Stoppe klimaendringene*.



Figur 8.5 Satellittbildet viser utbredelsen av gruvevirksomhet langs en regnskogselv i Peru. Gruvedriften medfører både forurensning av vannet og avskoging i området.

Foto: Planet Labs Inc.

Økonomisk vinning er det viktigste motivet for ulovlig gruvedrift og miljøkriminalitet knyttet til slik virksomhet. Ulovlig gruvevirksomhet – særlig av gull, men også av andre mineraler – er økende blant væpnede grupper og narkotikakarteller. De siste årene har det foregått en forflytning av inntektsstrøm fra narkotikahandel til ulovlig gruvevirksomhet i enkelte regioner. Ulovlig gruvevirksomhet regnes som en tryggere inntekt i Peru, Brasil og Colombia og deler av Mellom-Amerika, både på grunn av strafferammer og myndighetenes fokus på narkotika. I tillegg har markedsverdien på ulovlige mineraler økt, slik at det også er mer lønnsomt, sammenlignet med narkotika. Prisen for en kilo kokain er 2000 amerikanske dollar, mot 35 000 amerikanske dollar for en kilo gull (tall fra 2016). I tillegg er gull lett å hvitvaske og selge både i Afrika og Latin-Amerika (med unntak av Brasil). Risikoen for å bli tatt er minimal sammenlignet med narkotikahandel.

Ulovlig gruvevirksomhet kan være tett forbundet med andre former for kriminalitet, som ulovlig handel i ulike former, eksempelvis smugling av våpen, narkotika og menneskehandel, i tillegg til arbeidslivskriminalitet, barnearbeid og slaveri, samt andre former for miljøkriminalitet som kryptskyting.²⁶

Det finnes ikke noe internasjonalt regelverk som regulerer miljøkriminalitet knyttet til ulovlig gruvevirksomhet direkte. På forurensningsområdet finnes det flere globale avtaler, hvorav særlig Minimatakonvensjonen om kvikksølv er av betydning ved ulovlig gruvedrift. Se nærmere om Minimatakonvensjonen og øvrige globale forurensningsavtaler i kapittel 5.9. Om internasjonal skogkriminalitet, se kapittel 8.2.

Ellers er de overordnede konvensjonene United Nations Convention against Transnational

²⁶ UN Environment report (2018). The State of Knowledge of Crimes that have Serious Impacts on the Environment.

Organized Crime (UNTOC) og United Nations Convention against Corruption (UNCAC) relevante for ulovlig gruvevirksomhet.

Miljøkriminalitet knyttet til ulovlig gruvevirksomhet har blitt stadig mer aktuelt og har de siste årene blitt diskutert i FNs kriminalitetskongress, men det finnes ingen resolusjon som adresserer ulovlig gruvevirksomhet helhetlig.

Kriminalitetskommisjonen vedtok i 2013 og 2019 resolusjoner med fokus på edelmetaller.²⁷ United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) har supplert Kriminalitetskommisjonen i innsatsen mot ulovlig gruvevirksomhet, men spesielt med fokus på edelmetaller, særlig gull.

Internasjonal miljøkriminalitet knyttet til ulovlig gruvevirksomhet er den nest største formen for internasjonal miljøkriminalitet og er estimert av INTERPOL og FN til 12–48 milliarder amerikanske dollar i året.²⁸ Kriminaliteten har økt kraftig de siste årene og tendensen er fortsatt sterkt økende, særlig i Afrika, Latin-Amerika og Asia. Den ulovlige gruveutvinningsindustrien utgjør minst 31–98 milliarder amerikanske dollar årlig i Afrika, og 32–62 milliarder amerikanske dollar i Latin-Amerika.²⁹ I Peru utgjør ulovlig gruvevirksomhet hele 90 % av all gruvevirksomhet i landet. I Afrika er det omfattende ulovlig gruvevirksomhet i store konfliktsoner, som i den Demokratiske republikken Kongo, Sudan (Darfur) og Den sentralafrikanske republikk, både i form av større gruver og småskala gruvevirksomhet.

I 2018 ble en rapport om miljøkriminalitet lagt frem på verdens største sikkerhetskonferanse, Munich Security Conference (MSC), der statsminister Erna Solberg og forsvarsminister Frank Bakke-Jensen deltok sammen med NATO, IMF, Verdensbanken, INTERPOL og statsoverhoder og ministre fra store deler av verden. Rapporten viser at omfattende miljøkriminalitet, særlig miljøkriminalitet knyttet til ulovlig utvinning av og handel med gull, truer sikkerhet og utvikling.

Hva gjøres for å bekjempe internasjonal miljøkriminalitet knyttet til ulovlig gruvevirksomhet?

Det finnes ingen felles internasjonal satsning for å forebygge eller bekjempe internasjonal miljøkriminalitet knyttet til ulovlig gruvevirksomhet. Innsatsen er fragmentert og opp til de enkelte land. Det er derfor behov for internasjonal innsats på flere områder.

Det er behov for mer kunnskap, herunder om hvilke land som er særlig aktuelle, smuglernetverk og koblinger til annen organisert kriminalitet samt konsekvenser av slik kriminalitet. Regjeringen vil arbeide for økt bevissthet på den internasjonale arenaen om konsekvensene av ulovlig internasjonal gruvevirksomhet for oppnåelsen av FNs bærekraftsmål, se mer om dette i kapittel 9.2.

Som det fremgår av kapittel 9.2, vil regjeringen i relevante fora arbeide for at miljøkriminalitet knyttet til ulovlig gruvevirksomhet i større grad anerkjennes som miljøkriminalitet samt på andre måter støtte utvikling av internasjonal politikk som styrker bekjempelse av internasjonal miljøkriminalitet knyttet til ulovlig gruvevirksomhet. Regjeringen vil også støtte utvikling av nye folkerettslige bindende og politisk forpliktende instrumenter og standarder mot slik kriminalitet, se kapittel 9.3.

Videre er det behov for å bygge opp kompetanse hos nasjonalt politi, påtalemyndighet og tollere. Slik kompetanseoppbygging kan skje gjennom UNODC, INTERPOL og WCO og finansieres gjennom relevante bistandsprogrammer. I den sammenheng er det også viktig å se hen til koblingen mellom slik kriminalitet og økonomisk kriminalitet som korrupsjon, hvitvasking mv. Støtte gjennom bistandsprosjekter til utvikling og bruk av ny teknologi som satellitter og fjernmåling, er også relevant. Sikring av lovlige verdikjeder og sporbarhetssystemer er viktig for å motvirke handel med mineraler som er utvirket ulovlig. Indirekte vil slike systemer også motvirke miljøkriminalitet, fordi ulovlig utvinning medfører ulovlig forurensning og ulovlig hogst. Se nærmere om slike tiltak i kapitlene 9.4 og 9.5.

8.4 Internasjonal flora- og faunakriminalitet

Om kriminaliteten

Internasjonal flora- og faunakriminalitet (såkalt «wildlife crime») er ulovlig utnyttelse av ville dyr og planter.³⁰ De fleste land regulerer slik utnyttelse for å sikre at den ikke truer artenes overle-

²⁷ Combating transnational organized crime and its possible links to illicit trafficking in precious metals (2013) og Combating transnational organized crime and its links to illicit trafficking in precious metals and illegal mining, including by enhancing the security of supply chains of precious metals (2019).

²⁸ INTERPOL, RHIPTO og The Global Initiative against transnational organised crime (2018). World Atlas of Illicit Flows.

²⁹ Rapport av MSC, OECD, INTERPOL og analyseorganisasjonen RHIPTO, lagt frem på Munich Security Conference i 2019.

³⁰ De fleste land regulerer slik utnyttelse for å sikre at den ikke truer artenes overle-

velse. Ulovlighetene finnes i hele verdikjeden, fra jakt og annen høsting, transport, bearbeiding, oppbevaring og kjøp/salg.

Ville dyr og planter som utnyttes ulovlig, brukes til mange ulike formål. Dette kan blant annet være som kjæledyr (særlig fugler, akvariefisk og reptiler), alternativ medisin (eksempelvis neshornpulver, tigerben og pangolinskind), klær og sko (særlig skinn fra slange og krokodille), statussymboler (som utstoppede dyr og hele støttenner av elefant), mat (som haifinner, helsekostprodukter og såkalt *bushmeat*), pyntegjenstander og møbler, musikkinstrumenter (sjeldne treslag eller elfenben) samt investeringsobjekter (for eksempel sjeldne rovfugler eller egg fra slike fugler, rå elfenben og horn fra neshorn).

Internasjonal flora- og faunakriminalitet er et globalt problem. Alle land er en del av problemet, enten som opphavsland for ville dyr og planter, som transitland eller som forbrukere. Ulovlig handel med ville arter er anslått å ha en verdi på 20 milliarder amerikanske dollar per år.³⁰

Internasjonal flora- og faunakriminalitet truer arters overlevelse. Elefanter, neshorn, pangoliner, papegøyer, primater, store kattedyr, frosker og øgler er truet av utryddelse på grunn av ulovlig handel med artene. Problemet med flora- og faunakriminalitet er spesielt stort i Latin-Amerika, Afrika og Asia, som er hjem for mange truede arter.

Ville dyr og planter er avgjørende for velfungerende økosystemer og internasjonal flora- og faunakriminalitet fører derfor også i mange tilfeller til at økosystemer svekkes. Dette får igjen konsekvenser for lokalsamfunn som er avhengig av velfungerende økosystemer for mat, brensel og levebrød (eksempelvis turisme).

Internasjonal flora- og faunakriminalitet gjør det vanskeligere å nå bærekraftsmål 14 *Liv under vann*, 15 *Liv på land* og 16 *Fred og rettferdighet*, og er også relevante i forhold til andre mål, som mål 1, 2 og 13. Som det følger av kapittel 9.2, vil regjeringen arbeide for økt bevissthet internasjonalt om konsekvensene av internasjonal flora- og faunakriminalitet for oppnåelsen av FNs bærekraftsmål.



Figur 8.6 Pangolin antas å være det pattedyret som det handles mest ulovlig med i verden.

Markedsverdien for rå skall ligger mellom 300 og 2500 amerikanske dollar per kilo, og ulovlig handel med pangolin anslås å ha en verdi på nesten 50 millioner amerikanske dollar per år.³¹ Artene er truet av utryddelse som følge av den ulovlige handelen.

³⁰ Mather R.J. (2018). USAID Wildlife Asia Counter Wildlife Trafficking Digest: Southeast Asia and China. Issue 1 (March 2018).

Kilde: David Brossard (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/legalcode>)

Ulovlig utnyttelse av ville dyr og planter er i hovedsak økonomisk motivert. Mange av artene har stor verdi på det internasjonale markedet.

Organiserte kriminelle nettverk er i stor grad involvert i handel med ville dyr og planter, i alle deler av verdikjeden. Ulovlig handel skjer ved bruk av smuglerruter, men også ved ordinære handelsruter (i bagasje, spesialsydd klær med for eller som frakt deklartert som andre produkter). Internasjonal handel med truede arter kan være lovlig eller ulovlig, avhengig av når, hvor og hvordan arten eller produktet av arten er ervervet. I praksis vises lovligheten ved at det foreligger en tillatelse for internasjonal handel. En god del ulovlig handel med truede arter muliggjøres ved at tillatelser og andre papirer forfalskes, eller at tjenestemenn bestikkes eller trues. Forfalskning av dokumenter og korrupsjon gjør det i mange tilfeller også mulig å introdusere arter og produkter av arter i ordinære kommersielle markeder og selge dem som lovlige varer.

Det viktigste internasjonale regelverket for flora- og faunakriminalitet, er Konvensjonen om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna (CITES-konvensjonen).³² Formålet med konvensjonen er å sikre at internasjonal handel

³⁰ Ulovlig utnyttelse av tømmer og tømmerprodukter omtales i kapittel 8.2. Overtredelser av norsk regelverk om ulovlig utnyttelse av ville dyr og planter, beskrives i kapittel 4.4 og 4.5. Ødeleggelse av leveområder for arter omtales ikke nærmere her, men ødeleggelse som skjer i forbindelse med skogkriminalitet og ulovlig gruvevirksomhet, omtales i noe grad i kapittel 8.2 og 8.3.

³¹ UNEP-INTERPOL. The Rise of Environmental Crime.

³² Konvensjon ble vedtatt 3. mars 1973 og trådte i kraft 1. juli 1975. Konvensjonen har 183 parter.

med ville dyr og planter er bærekraftig og ikke truer artenes overlevelse. CITES-konvensjonen regulerer ikke selve den ulovlige jakten eller høstingen og heller ikke nasjonal handel med artene.

CITES-konvensjonen fungerer slik at internasjonal handel med visse arter kontrolleres gjennom et system av tillatelser. Konvensjonen omfatter ca. 5800 dyrearter og ca. 30 000 plantearter. Artene er listet på én av konvensjonens tre lister, avhengig av hvor truet artene er av internasjonal handel. Artene på liste I er så truet at enhver form for handel med ville eksemplarer, vil sette artens overlevelsessevne i fare. Liste II omfatter arter som kan bli truet av utryddelse hvis handel ikke reguleres for å sikre bærekraftig uttak. Liste III-arter er arter som enkelte stater regulerer handel med fordi arten er sårbar i denne staten.³³ Vilkårene for å få tillatelse til internasjonal handel, avhenger av hvilken av disse tre listene arten er oppført på.

Konvensjonen er juridisk bindende for medlemsstatene. Den får imidlertid ikke direkte virkning, men må implementeres i nasjonal lovgivning. Se kapittel 4.5 om hvordan Norge følger opp konvensjonen gjennom den norske CITES-forskriften. Medlemslandene plikter å rapportere årlig om import og eksport av arter under konvensjonen. Medlemsland som ikke følger opp konvensjonen kan bli suspendert fra internasjonal handel. Slik suspensjon kan få store økonomiske konsekvenser for de landene det gjelder. Partsmøtet under konvensjonen treffer vedtak om tolkning og håndheving av konvensjonen, samt om oppføring av arter på de ulike listene.

FNs konvensjon mot transnasjonal organisert kriminalitet (UNTOC) og FNs konvensjon mot korrupsjon (UNCAC) har også betydning for internasjonal flora- og faunakriminalitet.³⁴

FNs generalforsamling har vedtatt flere resolusjoner om «Tackling illicit trafficking in wildlife», som anerkjenner internasjonal flora- og faunakriminalitet som en «serious crime» og som blant annet forplikter medlemslandene til å styrke nasjonal lovgivning og håndhevelse, bekjempe korrupsjon, bruke ny teknologi for å bekjempe kriminalitet, støtte lokalsamfunn og jobbe for å redusere etterspørselen etter truede plante- og dyrearter.³⁵

Resolusjoner om wildlife trafficking er også vedtatt i andre fora, som i FNs økonomiske og sosiale råd (ECOSOC)³⁶, Kriminalitetskommisjonen (CCPCJ)³⁷ og EU-parlamentet³⁸.

Hva gjøres for å bekjempe internasjonal flora- og faunakriminalitet?

De viktigste aktørene for å bekjempe internasjonal flora- og faunakriminalitet er FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC), INTERPOL, CITES-sekretariatet, Verdens tollorganisasjon (WCO) og Verdensbanken. I tillegg gjør mange nasjonale og regionale myndigheter en stor innsats, og det samme er tilfelle for en lang rekke sivile organisasjoner.

Innsatsen mot internasjonal flora- og faunakriminalitet knytter seg først og fremst til de truede artene og i stor grad til ulovlig handel med slike arter. Verdensbanken har anslått internasjonal støtte til bekjempelse av ulovlig handel med truede arter i Afrika og Asia til 190 millioner amerikanske dollar per år.³⁹

Som det fremgår av kapittel 9.2, vil regjeringen støtte utvikling av internasjonal politikk som styrker bekjempelse av internasjonal flora- og faunakriminalitet, innenfor relevante internasjonale fora. Regjeringen vil også støtte internasjonal rettsutvikling i form av resolusjoner som styrker innsatsen mot internasjonal flora- og faunakriminalitet, herunder vedtak under CITES-konvensjonen. Se nærmere om dette i kapittel 9.3.

Handel med dyr og planter skjer i økende grad på internett. Regjeringen ønsker å styrke det internasjonale regelverket om netthandel, ved å bidra til å utvikle ny CITES-policy om staters forpliktelse til å regulere online markedsføring og salg av nærmere angitt arter, se kapittel 9.3.

Stenging av markeder for elfenben fra elefant har vært tema på CITES partsmøter.⁴⁰ Konvensjonen regulerer bare internasjonal handel, men spørsmålet har vært diskutert fordi omsetning i nasjonale markeder bidrar til å opprettholde den internasjonale etterspørselen etter elfenben. Det har også vist seg svært problematisk å skille lovlig og ulovlig ervervet elfenben. En rekke land, herunder Kina, EU, Vietnam og USA, har i hovedsak

³³ Norge har ikke oppført noen arter på liste III.

³⁴ Konvensjonene omtales noe nærmere i kapittel 2.3.

³⁵ Resolusjoner 16/413, 70/301, 71/326 og 73/343.

³⁶ Resolusjon 2013/40 – Crime prevention and criminal justice responses to illicit trafficking in protected species of wild fauna and flora.

³⁷ Resolusjon 28/3 (2019) – Strengthening regional and international cooperation in crime prevention and criminal justice responses to illicit trafficking in wildlife.

³⁸ Resolusjoner 15. januar 2014 og 24. november 2016.

³⁹ Wright, E.M., Bhammar, H.M., Gonzalez Velosa, A.M., Sobrevila, C. (2016). Analysis of international funding to tackle illegal wildlife trade. Washington, D.C.: World Bank Group.

⁴⁰ Se særlig Resolution Conf. 10.10 (Rev. CoP17).

Boks 8.4 The Coalition to End Wildlife Trafficking Online

The Coalition to End Wildlife Trafficking Online består av teknologiselskaper som Google, Microsoft, Alibaba, Facebook, Instagram og Ebay, i samarbeid med miljøorganisasjonene WWF, TRAFFIC og IFAW. Koalisjonen har som målsetning å redusere internett-handel med dyr og planter med 80 % innen 2020. For å nå dette målet, skal selskapene som er del av koalisjonen blant annet utvikle retningslinjer for handel med dyr og planter, handlingsplaner, styrke de ansattes evne til å oppdage ulovlige produkter, bidra til holdningsendringer hos forbrukere og samarbeide med academia og andre selskaper for å øke muligheten for å avdekke ulovlig salg på internett-plattformer.

forbudt innenlands handel med elfenben. Norge har i CITES-forskriften allerede strenge regler på dette området.⁴¹

Det pågår mye arbeid for å redusere etterspørselen etter ville dyr og planter som er ulovlig høstet. Dette skjer dels ved brede kampanjer som skal gjøre forbrukere i et marked oppmerksomme på de alvorlige konsekvensene av slik handel og dels ved kampanjer som er rettet mot spesifikke markeder og/eller knyttet til spesifikke arter. CITES 18. partsmøte vedtok å utarbeide retningslinjer for medlemslandenes arbeid med reduksjon av etterspørsel. Regjeringen vil støtte arbeid med holdningskampanjer, målrettede informasjonstiltak og annen innsats for å redusere etterspørselen etter produkter som er resultat av internasjonal flora- og faunakriminalitet. Dette vil først og fremst være aktuelt ved tiltak gjennom lokale ambassader, se kapittel 9.4.

For å bekjempe internasjonal flora- og faunakriminalitet, må alle land ha et robust lovverk samt kompetanse og kapasitet til å håndheve regelverket og straffeforfølge kriminelle. Dette er en stor utfordring i mange utviklingsland. Det gjøres innsats for å bygge kapasitet på utvikling og implementering av regelverk. Eksempelvis bistår

CITES-sekretariatets National Legislation Project medlemslandene med å etablere nasjonale lovverk som oppfyller kravene i CITES-konvensjonen.⁴²

INTERPOL, UNODC og WCO bistår medlemslandene med å bygge kapasitet til å avdekke, etterforske og påtale grensekryssende flora- og faunakriminalitet. Dette skjer blant annet ved opplæring av tollere til å identifisere dyr og planter som er gjenstand for ulovlig handel og ved etterretning knyttet til hotspots for krypskyting. Aller mest avdekking av kriminalitet skjer i havner, på flyplasser og ved annen grensepassering.

Det er de senere årene også gjennomført flere store aksjoner mot internasjonal flora- og faunakriminalitet. INTERPOL og WCO gjennomførte for eksempel Operation Thunderbird i 2017, Operation Thunderstorm i 2018 og Operation Thunderball i 2019. Aksjonene resulterte i mange tusen beslag. Norge deltok i alle tre aksjoner, ved å rapportere inn det som ble beslaglagt som følge av vanlig tjeneste.

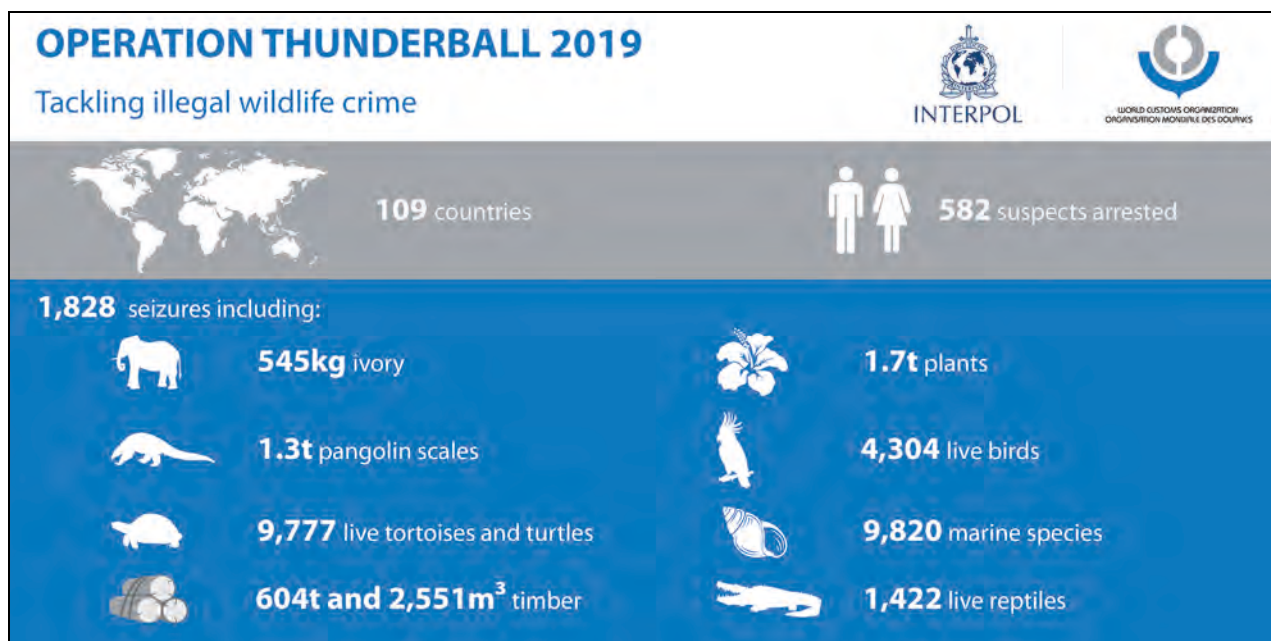
Regjeringen ønsker å videreføre norsk innsats i INTERPOL, UNODC og WCO for å bekjempe internasjonal flora- og faunakriminalitet. Innenfor relevante bistandsprosjekter, ønsker regjeringen også å styrke UNODCs og WCOs arbeid med kompetansebygging overfor tollere. Regjeringen mener videre at det er viktig at Norge aktivt deltar i relevante internasjonale operasjoner. Regjeringen vil også arbeide for at internasjonale og regionale organisasjoner i større grad bekjemper internasjonal flora- og faunakriminalitet med utgangspunkt i koblingen mellom slik kriminalitet og økonomisk kriminalitet som korrupsjon, hvitvasking mv. Se nærmere i kapittel 9.4 og 9.5.

Elektroniske tillatelser kan bidra til å redusere problemet med forfalskninger og korrupsjon. Bruk av ny teknologi for overvåking og avdekking av internasjonal flora- og faunakriminalitet er også under utvikling, blant annet ved bruk av satellitt-data, droner eller ved bruk av dataprogrammer som sammenligner oppgitte verdier på tollpapi-rer/fakturaer med reell størrelse og vekt for å finne avvik som kan indikere ulovligheter. Tilsvarende nye metoder finnes for artsidentifikasjon.⁴³

⁴¹ Norge stiller krav om eiersertifikat ved innenlands handel med hele eller deler av horn fra neshorn og hele støttenner fra elefant samt ubearbejdede deler som overstiger ett kilo og/eller 20 cm lengde, jf. CITES-forskrift § 8, jf. vedlegg 3.

⁴² I henhold til CITES CoP18 Doc. 26, er 55,2 % av medlemsstatene i kategori 1, 23,5 % i kategori 2 og 17,5 % i kategori 3 (3,8 % er nylig blitt medlem av konvensjonen).

⁴³ Håndholdt apparat for DNA-sekvensering basert på nanoporeteknologi og bærbar elektronisk «nese» som kan lukte «fingeravtrykk», var blant vinnerne av Internasjonale flora- og faunakriminalitet Tech Challenge 2016, som arrangeres av USAID.



Figur 8.7 Figuren viser antall beslag under operasjon Thunderball I 2019 og hvordan beslagene fordelte seg på ulike arter og artsgrupper.

Kilde: www.interpol.int

Regjeringen vil vurdere støtte gjennom relevante bistandprogrammer til å bygge teknologisk kompetanse i utviklingsland for å bidra til bedre og mer effektiv forebygging og avdekking av internasjonal flora- og faunakriminalitet. Se nærmere om dette i kapittel 9.4.

8.5 Internasjonal kulturarkriminalitet

Om kriminaliteten

Internasjonal kulturarkriminalitet omfatter ulovlig handel med kulturgjenstander og bevisst ødeleggelse av kulturminner, blant annet som ledd i berøvelse av land og identitet. Ulovlig omsetning av kulturgjenstander som er stjålet fra museer eller er plyndret fra utgravningssteder er et voksende internasjonalt problem. Særlig utsatt er land som befinner seg i konfliktsituasjoner eller er rammet av naturkatastrofer. I krig og konflikt blir kulturarv angrepet og ødelagt med overlegg. Uerstattelige kulturgjenstander omsettes ulovlig, ofte gjennom kriminelle nettverk koblet til narkotika- og menneskehandel. I Norge opplever vi at gjenstander forsvinner fra museer, at vrakplyndrere tar gjenstander ut av landet og at ulovlig utgravde arkeologiske gjenstander kommer på utenlandske hender.

Unescos 1954-konvensjon (Haag) om beskyttelse av kulturverdier i tilfelle av væpnet konflikt

understreker at vern av kulturarv i krig ikke bare er et ansvar for involverte stater, men også for verdenssamfunnet. Annen protokoll av 1999 til konvensjonen tydeliggjør plikter og ansvar for oppfølging av konvensjonen. Konvensjonen forplikter partene til å utforme straffebestemmelser for brudd på prokollen og iverksette ulike tiltak som å identifisere og beskytte viktige kulturverdier. Ødeleggelse av kulturarv som følge av bevisste krigshandlinger er etter Haag-konvensjonen å anse som krigsforbrytelser.

Unescos 1970-konvensjon om ulovlig handel med kulturgjenstander og UNIDROIT 1995-konvensjonen om tilbakeføring av ulovlig utførte kulturgjenstander forplikter partene til å følge kulturlovgivningene i andre land som har ratifisert konvensjonen. I tillegg har Norge gjennom EØS-avtalen sluttet seg til EUs direktiver av 1995 og 2014 om tilbakeføring av kulturgjenstander, og bestemmelsene er innarbeidet i kulturminneloven⁴⁴. Dette innebærer at personer som bringer en kulturgjenstand hit til landet, har plikt til å legge frem gyldig eksportsertifikat fra utførselslandet, dersom det er påkrevd. Norske myndigheter er på sin side forpliktet til å underrette berørte stater dersom kulturgjenstander blir funnet på norsk territorium, og det foreligger rimelig grunn til å anta at

⁴⁴ Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner.

nevnte gjenstander er fjernet ulovlig fra vedkommende stat.

Unescos 1972-konvensjon om vern av verdens kultur- og naturarv er sentral både for beskyttelse av kultur- og naturarven. Konvensjonen sikrer kultur- og naturarv av fremragende universell verdi, og verdensarvlisten omfatter verdens viktigste kultur- og naturområder. Statspartene forplikter seg til å beskytte områdene i et langsiktig, bærekraftig perspektiv i henhold til de kriteriene som begrunnet innskriving på verdensarvlisten. Krypskyting, skogshogst, ulovlige inngrep, plyndring av kulturarven og ulovlig handel med kulturgjenstander er svært utbredt og truer verdensarvområdene.

Unescos 2001-konvensjon om vern av kulturarven under vann er ikke ratifisert av Norge, fordi den ikke er i overenstemmelse med jurisdiksjonsbestemmelser i FNs havrettskonvensjon. Norge deltar imidlertid i internasjonalt samarbeid om undervannsarkeologien samt støtter bestemmelsene i et vedlegg til konvensjonen om hvordan marinarkeologisk arbeid skal utføres. Disse bestemmelsene er i tråd med kulturminnelovens bestemmelser.

Europarådets konvensjon om bekjempelse av kulturkriminalitet (2017)⁴⁵ er ikke ratifisert av Norge, men vurderes å være et viktig bidrag til den internasjonale rettsutviklingen på området. Konvensjonen supplerer Unescos kulturkonvensjoner og UNIDROIT-konvensjonen om tilbakelevering av stjålne og ulovlig utførte kulturgjenstander, og vil, ved ikrafttredelse, samtidig bli tilgjengelig for tilslutning fra land utenfor Europa. Ved å ratifisere konvensjonen kan Norge bidra til å gjøre den til et attraktivt verktøy for land som har behov for bedre rettsvern for kulturarvverdier. Som det fremgår av kapittel 9.3 ønsker regjeringen å forberede ratifikasjon av konvensjonen.

UNODCs retningslinjer for bekjempelse av ulovlig handel med kulturgjenstander ble vedtatt i FNs generalforsamling i 2004. EUs femte hvitvaskingsdirektiv, som trådte i kraft ved årskiftet 2020, inneholder bestemmelser som setter krav til kunst- og antikvitethandlere som omsetter kulturgjenstander, tilsvarende som i den norske brukthandeloven av 2002.

Trusler mot kulturarv i krig og konflikt har fått større aktualitet de siste tiårene hvor væpnede konflikter i større grad skjer mellom folkegrupper og på tvers av statsgrenser. Antallet væpnede konflikter har eskalert siden 1980-tallet, først i Sen-

tral-Asia (Afghanistan), deretter i deler av Midtøsten (Irak og Syria) og Vest-Afrika (Mali). Ødeleggelse av kulturarv som følge av bevisste krigshandlinger og konflikter er svært utbredt. Dette har medført en økning i ødeleggelse av historiske områder av terroristgrupper og en sterk vekst i handel med kulturgjenstander. Ulovlig omsetning av kulturgjenstander som er stjålet fra museer eller er plyndret fra utgravningssteder er et voksende internasjonalt problem. FNs sikkerhetsråds resolusjoner 2199 (2015) og 2347 (2017) kom som reaksjon på disse store utfordringene.

Det internasjonale kunst- og antikvitetsmarkedet er betydelig, men vanskelig å tallfeste. Basert på omsetningstall fra 2018 gjengitt i The Art Market Report 2019, kan det globale kunst- og antikvitetsmarkedet beregnes til å ligge på et sted rundt 67 milliarder amerikanske dollar. Det er en økning på 6 % fra året før. Av dette utgjør nettbasert handel med kunst og antikviteter 6 milliarder amerikanske dollar, en økning på 11 % fra året før. Samtidig vet vi at det omsettes kunst- og kulturgjenstander for betydelige beløp som ikke rapporteres til myndighetene. Forfalskning av kunst- og kulturgjenstander er et kriminalitetsområde i sterk vekst på det internasjonale markedet, og representerer en stor utfordring for myndigheter i alle land. Ny teknologi gjør det mulig å produsere forfalskninger og kopier av høy kvalitet som er vanskelig å avsløre. Digitale plattformer øker mobiliteten og gir enklere tilgang til et verdensomspennende marked. De største markedene for omsetning av kunst og antikviteter finnes i Storbritannia, USA, Frankrike, Hong Kong og Thailand.

INTERPOL rapporterer at ifølge kriminalstatistikken de har utarbeidet for perioden mellom 2013 og 2016, ble 53 % av stjålne kulturgjenstander fra Afrika ført ut av opprinnelseslandet og/eller kontinentet. For det amerikanske kontinent var tallet 52 %, for Asia 39 % og for Europa 37 %. En oppfølgingsundersøkelse INTERPOL foretok for 2018, med grunnlag i tallbidrag fra 73 land, viser at antallet stjålne gjenstander utgjorde 90 999, beslaglagte gjenstander utgjorde 222 756, mens beslaglagte forfalskede gjenstander utgjorde 5217. Landene rapporterte totalt om 8523 lovbrudd.

Internasjonalt har det de siste årene blitt iverksatt flere store aksjoner, hvor WCO, INTERPOL og ulike lands tollmyndigheter har vært involvert. Det finnes ikke pålitelig statistikk på omfanget av den ulovlige handelen, men på bakgrunn av beregninger som er gjort ut fra WCOs oversikt over ulovlige gjenstander som er stoppet i tollene,

⁴⁵ <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/221>



Figur 8.8 Palmyra. Oldtidsby, en av datidens viktigste kulturelle sentre i verden. Et av Syrias seks verdensarvområder som alle i 2013 ble oppført på Unescos liste over verdensarv i fare grunnet trusler som følge av væpnete konflikter. Området er i dag rasert, plyndret og utsatt for ulovlige utgravninger.

Foto: Jitka Lenda

anslås det likevel at den ulovlige omsetningen kan beløpe seg til store verdier.⁴⁶ Dette reflekteres også i resultatene fra de INTERPOL, WCO og EUROPOL-koordinerte aksjonene ATHENA og PANDORA, som har blitt gjennomført de siste årene. Eksempelvis ble det i 2017, i den globale operasjonen ATHENA I, og den europeiske PANDORA II, beslaglagt 41 000 gjenstander og foretatt 101 arrestasjoner. Aksjonen omfattet 81 land. PANDORA III, som ble utført i 2018, resulterte i 18 000 beslaglagte gjenstander og 59 arrestasjoner.⁴⁷

Rapporten «*Illicit trade in cultural goods in Europe*» (2019), som EU-kommisjonen nylig har fått utarbeidet, gir et innblikk i ulike aspekter ved den ulovlige handelen med kunst- og kulturgjen-

stander i Europa.⁴⁸ Oversikter over registrerte salg er sprikende og preges av betydelig usikkerhet. Årlige salgsinntekter fra et begrenset antall auksjonshus og salgssteder i Storbritannia er oppgitt å beløpe seg til rundt 32 millioner euro. Statistikker for Sixbid og eBay antyder at det på det europeiske markedet årlig selges et sted mellom 140 000 til 700 000 antikviteter fra Europa, Nord-Afrika og Vest-Asia, med samlet årlig verdi i størrelsesorden 64–318 millioner euro. INTERPOL melder at det i de senere år har vært en markant stigning i kulturarvskriminalitet i kjølvannet av naturkatastrofer, og at klimaendringene dermed rammer kulturarven dobbelt. Organiserte kriminelle grupper utnytter sårbarheten naturkatastrofene skaper, eksempelvis som ved

⁴⁶ Mashberg, T. (2019). The Art of Money Laundering. IMF Finance and Development, september 2019, Vol 56, NO 3.

⁴⁷ INTERPOL melder at det i 2019 ble utført tilsvarende globale operasjoner, henholdsvis ANTHENA II og PANDORA III, som omfattet 96 land. Resultatene av operasjonene blir for tiden analysert.

⁴⁸ Batura, O., Brodie, N., Yates, D., Wanrooji, N og Hoog, G. (2019). Illicit trade in cultural goods in Europe – Characteristics, criminal justice responses and an analysis of the applicability of technologies in the combat against trade. 10.2766/183649.

plyndringen av kulturgjenstander i de italienske byene Nottoria og Macerata, i dagene etter at de ble rammet av jordskjelv.

Kulturarv er viktig del av folks identitetsdannelse og tilhørighet.⁴⁹ Kulturarv inngår i erfaringsgrunnlaget for samfunnsutvikling og politikkutforming. Ulovlig arkeologiske utgravinger og fjerning av kunst- og kulturgjenstander ødelegger det vitenskapelige grunnlaget for kunnskap om viktig kulturarv og nasjonal identitet, og kan i verste fall medvirke til destabilisering av land og regioner. I senere tid har man erfart at dette skjer i svært stor skala og som systematisk virksomhet, ofte i forbindelse med naturkatastrofer. I de tilfeller det skjer i forbindelse med væpnet konflikt eller krig kan dette også defineres som krigsforbrytelser. Det er dessuten påvist at illegal handel med kulturgjenstander som gir inntekter til terrornettverk bidrar til å forlenge konflikter.^{50 51} Tapene ved slik kriminalitet har dermed en konsekvensrekkevidde som går langt utover de økonomiske.

Kriminaliteten bidrar til å finansiere våpen og understøtte ekstremistgruppers virksomhet. Irak har tidligere videreformidlet til INTERPOL informasjon om minst fem saker hvor det var klar sammenhengen mellom ulovlig handel med kulturgjenstander og terrorisme.

Internasjonal kulturarvskriminalitet gjør det vanskeligere å nå bærekraftsmålene.

Aktørene er en svært sammensatt gruppe og består av enkeltpersoner og organisert virksomhet og skjer både gjennom bevisste og mer uaktomme handlinger. På den ene siden har man privatpersoner som bevisst eller ubevisst tar med seg kulturgjenstander ulovlig over landegrenser og på den annen side organisert virksomhet med vinnings hensikt som formål. Videre er næringsaktører involvert gjennom for eksempel gjennomføring av ulovlige tiltak som skader kulturarvområder.

⁴⁹ Unescos 1954-konvensjon (Haag) om beskyttelse av kulturverdier i tilfelle av væpnet konflikt definerer ødeleggelse av kulturminner slik: «[D]amage to cultural property belonging to any people whatsoever means damage to the cultural heritage of all mankind, since each people makes its contribution to the culture of the world».

⁵⁰ Pringle, H. (2014). New evidence ties illegal antiquities trade to terrorism, violent crime. National Geographic; <https://news.nationalgeographic.com/news/2014/06/140613-looting-antiquitiesarchaeology-cambodia-trafficking-culture/>

⁵¹ van der Auwera, S. (2012). Contemporary Conflict, Nationalism, and the Destruction of Cultural Property During Armed Conflict: A Theoretic Framework, *Journal of Conflict Archaeology* 7 (1), pp. 49–65, p. 60.

Ulovlig handel med kunst- og kulturgjenstander kan ikke ses isolert, og er stadig oftere del av annen kriminell virksomhet. INTERPOL rapporterer at digitale plattformer, og nettverkene som etableres gjennom dem, utgjør en urovekkende trend, og en særlig utfordring.⁵² Gjennom disse kan kriminelle nettverk omsette stjålne eller plyndrede kulturgjenstander uten noen form for kontroll av proveniens eller autenticitet. Land i alle deler av verden er utsatt for kunst- og kulturkriminalitet, men områder som preges av krig, kriser, og naturkatastrofer er særlig sårbare for plyndring og kriminalitet. Aktuelle eksempler er blant annet Irak og Syria som er svært rike på kulturminner, hvor stjålne gjenstander fra museer eller andre kulturinstitusjoner og plyndrede gjenstander fra arkeologiske områder smugles ut for salg på illegale markeder i Vesten og andre steder.

Erfaringer viser at motivet bak kulturarvskriminalitet kan variere. Ekstremistgrupper har drevet med organisert plyndring og salg av gjenstander gjennom kriminelle nettverk for å skaffe finansiering til ulovlige aktiviteter, mens andre kan ha være drevet av andre motiver. Ofte kan fattigdom være en medvirkende årsaksfaktor.

Hva gjøres for å redusere kriminaliteten på området?

Den viktigste innsatsen for å få bukt med ulovlig handel med kulturgjenstander og hindre utarming av vår nasjonale kulturarv, skjer gjennom tiltak innen egen jurisdiksjon. Samtidig er det viktig å samarbeide internasjonalt om å utvikle felles retningslinjer, dele erfaringer og «best practices», samt opparbeide gode systemer for kompetansebygging og kapasitetsbygging hos berørte aktører.

Det har blitt et økt internasjonalt fokus på ulovlig handel med kulturgjenstander. Unesco har en betydelig agenda mot kulturarvskriminalitet, både hva gjelder plyndring av arkeologiske områder, ødeleggelse av kulturminner og ulovlig handel med kulturgjenstander. Å hindre innførsel av ulovlige kulturgjenstander til Norge er et viktig nasjonalt bidrag til Unescos innsats for å begrense illegal omsetning av kulturgjenstander. Regjeringen ønsker å videreføre støtten til normativt arbeid på feltet, nærmere omtalt i kapittel 9.3.

En tettere kobling i den praktiske oppfølgingen av konvensjonsforpliktelsene kan gi viktige synergieffekter, særlig i forhold til konvensjoner

⁵² Al-Azm, A., Paul, K.A. og Graham, S. (2019). Facebook's Black Market in Antiquities – Trafficking, Terrorism, and War Crimes. June 2019.

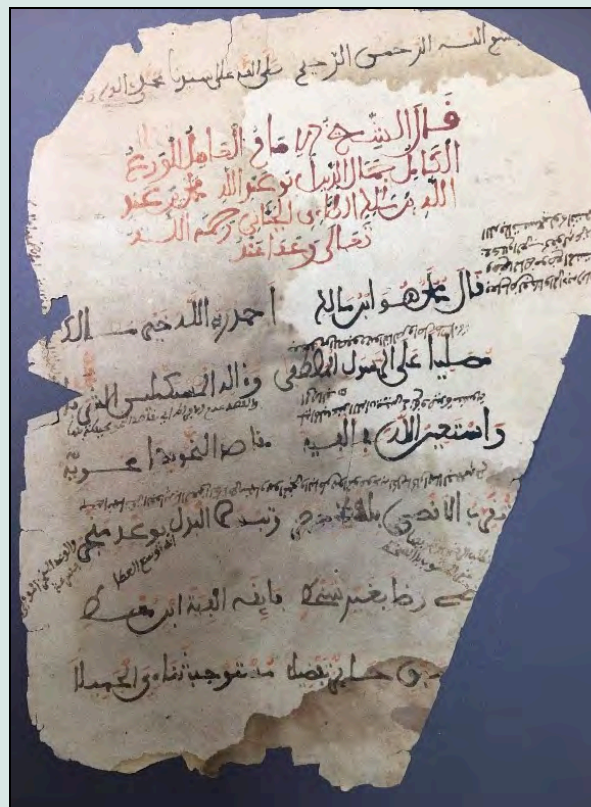
Boks 8.5 Kulturarv i Timbuktu i Mali

At det kan være berøringsflater mellom Unescos kulturarvkonvensjoner ble tydelig i saken som gjaldt tilbakelevering fra Norge til Mali av et gammelt Timbuktu-manuskript, som var blitt ulovlig utført fra Mali på 1990-tallet. Manuskriptet ble tilbakelevert til maliske myndigheter av statsminister Erna Solberg i mai 2019.

Det er generelt stor internasjonal interesse knyttet til de gamle skriftene fra Timbuktu, samt til de gamle mausoleene og bibliotekene, som siden 1988 har vært på Unescos verdensarvliste. På grunn av flere år med konflikt og herjinger er Timbuktu oppført på Unescos liste over verdensarv i fare. I 2012 ble denne viktige verdensarven gjenstand for plyndring og ødeleggelse av ekstremistiske opprørere. En av de ansvarlige ble i 2016 idømt ni års fengselsstraff i den Internasjonale straffedomstolen i Haag for krigsforbrytelser knyttet til ødeleggelse av kulturminner.

Mange av de gamle skriftene fra Mali er på avveie, og det er eksempler på at de omsettes på det illegale markedet. Det er Nasjonalbiblioteket som er Kulturdepartementets faginstans i spørsmål som gjelder eldre skriftmateriale, og som også er vedtaksinstitusjon for utførsel av eldre bøker og manuskripter. Det aktuelle manuskriptet, som ble anslått å være ca. 500 år gammelt, ble bekreftet å være en del av Malis kulturarv.

Det er første gang Kulturdepartementet har håndtert tilbakelevering av kulturmateriale til et afrikansk land. Den aktuelle tilbakeleveringssaken gjør Norge til en del av fortellingen knyttet til Malis viktige verdensarv.



Figur 8.9 En side fra det 500 år gamle Alfiyah-manuskriptet fra Timbuktu.

Foto: Savama DCI

som gjelder materiell kulturarv. Vedtak i Unescos statspartsmøter har derfor anbefalt at oppfølgingen av Unescos kulturkonvensjoner bør ses mer i sammenheng, med tanke på bedre utnyttelse av kompetanse og ressurser, også på nasjonalt plan. Det kan være nyttig å samordne tiltakene og regjeringen ønsker å utarbeide en strategi for oppfølging av Norges internasjonale forpliktelser på kulturmiljøområdet, se kapittel 6.

Norge er medlem av Unescos verdensarvkomité for perioden 2017–2021. En av hovedprioriteringene for den norske innsatsen i komiteen er å styrke institusjoner, eksperter, lokalsamfunn, slik at de kan ivareta verdensarven, sikre verdensarvens universelle verdier og gjøre landene bedre i

stand til å reagere og handle når verdensarven trues som følge av krig, konflikt og naturkatastrofer. Norge har forsterket innsatsen med å sikre verdensarven gjennom økt kapasitetsbygging av statspartene for å øke deres evne til forvalte områdene på en bedre måte, gjennom en seksårig kapasitetsbyggingsavtale med Iccrom og IUCN og betydelig økning av bistandsmidlene til sikring av Afrikas verdensarv med vekt på naturarv. Regjeringen ønsker å videreføre denne satsingen. Dette er nærmere omtalt i *kulturmiljømeldingen* (2019–2020).

Klima- og miljødepartementet vil igangsette et arbeid for å tydeliggjøre ansvarsfordelingen og rollene for de ulike aktørene i oppfølgingen av

Haagkonvensjonen, samt øke bevisstheten om forpliktelsene som er knyttet til konvensjonen. Også dette er omtalt i *kulturmiljømeldingen*.

Videre støtter Norge forebygging og nødhjelp til kultur- og naturarv i fare eller under ødeleggelse. Støtten går gjennom sekretariatet til Unescos Heritage Emergency Fund, som har et internasjonalt nettverk av eksperter som kan rykke ut, sammen med humanitær hjelp ved naturkatastrofer eller krig/konflikt, og bistå lokalsamfunn i å sikre kulturarven.

Etter at forbindelsene til internasjonal terrorvirksomhet har blitt kjent, har FNs sikkerhetsråd engasjert seg for å begrense muligheten til å skaffe inntekter gjennom handel med stjålne kulturgjenstander. FNs sikkerhetsråd resolusjon 2199 (2015) påla medlemslandene å gjennomføre tiltak som kan få slutt på den ulovlige handelen med kulturgjenstander fra Irak og Syria. Som en første oppfølging av denne resolusjonen sendte tidligere kulturminister Thorhild Widvey og tidligere utenriksminister Børge Brende i mars 2015 ut en fellesappell til berørte fagmiljøer og næringsdrivende, samt publikum generelt, hvor de oppfordret til å utvise særlig aktsomhet ved kjøp av gjenstander med uklar opprinnelse eller eierskapshistorikk.

I 2015 ble også Unescos kampanje Unite4Heritage lansert, en global holdningskampanje på sosiale medier som et alternativ til voldelige, ekstremistiske handlinger, og for å forene mennesker verden rundt i beskyttelsen av kulturarven.

I 2016 ble den første personen dømt av den Internasjonale straffedomstolen i Haag (ICC) for krigsforbrytelser knyttet til ødeleggelse av kulturminner. Saken gjaldt ekstremistiske opprøreres ødeleggelse i Timbuktu i Mali 2012 av mausoléer og biblioteker oppført på Unescos verdensarvliste. Ved FNs sikkerhetsråds resolusjon 2010 (2013) ble beskyttelse av kulturarven inntatt i mandatet for FNs fredsbevarende styrker i Mali.

Resolusjon 2347 (2017) er videre den første av FNs sikkerhetsrådsresolusjoner som fokuserer på at kulturarv er konkrete, målrettede, bevisste mål og midler for ødeleggelse i krig og terrorisme. Som oppfølging av denne er det blant annet oppfordret til å etablere trygge havner for midlertidig beskyttelse av kulturarv truet av væpnede konflikter eller terrorisme.

I 2018 vedtok FNs generalforsamling resolusjon 73/130 med oppfordring til medlemsstatene om å utvikle tydelige rammeverk for beskyttelse av kulturarven. I den sammenheng ble viktigheten av å etablere nasjonale enheter med slikt

ansvar understreket, herunder politienheter med særskilt ansvar for oppfølging av straffbare handlinger. For bedre å kunne utføre målrettede tiltak er det viktig med oversikt over stjålne og savnede kulturgjenstander, for eksempel gjennom etablering av nasjonale databaser for stjålne kulturgjenstander direkte knyttet til INTERPOLs database.

Utfordringene ved å bekjempe ulovlig handel med kulturgjenstander knytter seg blant annet til at markedet er verdensomspennende, og at det i dag er større mobilitet enn tidligere. En annen utfordring er at ikke alle kunst- og kulturgjenstander er registrert eller sikret på forsvarlig måte hos dem som har eieransvar. Dette gjelder særlig utviklingsland der kulturarvforvaltningen generelt står svakt. Internasjonalt samarbeid om registrering av stjålne kunst- og kulturgjenstander, blant annet i INTERPOLs databaser⁵³ og i Art Loss Register, er viktig, og har ført til at gjenstander har kommet til rette når de selges via internett.

Som følge av at det til kunst- og antikvitetshandlerbransjen har heftet forhold som innsidehandel, skatteunndragelse, hvitvasking av midler, samt mistanke om forbindelser til terrorfinansiering, inngikk deler av miljøet i 2015 en allianse med det juridiske universitetsmiljøet i Genève – The Responsible Art Market (RAM). RAM har utarbeidet retningslinjer og tiltaksliste som skal hjelpe bransjen å forebygge ulovligheter.

På grunn av den tette koblingen mellom ulovlig salg av kunst- og kulturgjenstander til andre typer organisert internasjonal kriminalitet, hvor det har vist seg at gjenstander kan benyttes som betalingsmiddel eller som middel for hvitvasking av utbytte, har også UNODC (UN Office on Drugs and Crime) vedtatt retningslinjer for sitt arbeid med denne typen grenseoverskridende kriminalitet. Tiltak mot organisert kriminalitet vil kunne bidra til å begrense slik ulovlig handel. Norge arbeider aktivt mot ulovlig kapitalflyt og pengetransaksjoner knyttet til organisert kriminalitet, og støtter UNDOCs arbeid med å bekjempe internasjonal narkotikahandel og annen grensekryssende kriminalitet. En viktig del av å forhindre ulovlig handel med kulturgjenstander er å formidle kunnskap, drive opplæring, samt øke befolkningens generelle bevissthet om betydningen av å ta vare på kulturarven.

⁵³ INTERPOL oppdaterer regelmessig sine databaser, som for eksempel som nå inneholder informasjon om mer enn 51 000 stjålne kulturgjenstander fra 134 land.

Boks 8.6 The Nordic Initiative

Nordisk Ministerråds kulturministre var blant de første politikere som svarte på FNs sikkerhetsråds resolusjon 2199, og oppfordringene om tiltak for å hindre ulovlig handel med Syria og Irak for å stoppe finansiering av ekstremistgrupper i konfliktområder.

Betegnelsen «*The Nordic Initiative*» knytter seg primært til oppfølging av den første felleserklæringen fra Nordisk Ministerråd og de to konferansene som Kulturdepartementet arrangerte i 2015 og 2017.

Et ambisiøst siktemål for det nordiske samarbeidet på feltet var å få til et operasjonelt velfungerende samarbeid som kan gi merverdi i form av bedre utnyttelse av våre samlede ressurser og gjennomføring av effektive tiltak som kan

hindre at kulturgjenstander fra utsatte områder innføres ulovlig til Norden. Samarbeidet mellom aktuelle fagmiljøer, politi- og tolletater i Norden står sentralt også når det gjelder å hindre ulovlig utførsel av kulturgjenstander, eksempelvis gjennom deling av tips og etterretning.

Det nordiske initiativet høstet positiv oppmerksomhet internasjonalt, særlig i Unesco. Tilsvarende initiativ er fulgt opp gjennom tiltak i regi av WCO, INTERPOL, Unesco og UNODC. Ikke minst har EU-kommisjonen tatt viktige initiativer når det gjelder å øke kunnskap og informasjonstilfang. Unesco-sekretariatet har dessuten utviklet målrettede kompetansetiltak og informasjonskampanjer som kan tilpasses nasjonale formål.



Figur 9.1

9 Tiltak for å bekjempe internasjonal miljø- og kulturarvkriminalitet

9.1 Innledning og oversikt

Dette kapittelet beskriver hvilke tiltak regjeringen vil fremme for å styrke innsatsen mot miljø- og kulturarvkriminalitet internasjonalt.

Som ved miljøkriminalitet nasjonalt, skjer bekjempelse av kriminaliteten ved to hovedstrategier: forebyggende tiltak for å hindre kriminalitet og strafferettslig forfølgning av regelbrudd. Internasjonal miljøkriminalitet skiller seg imidlertid fra nasjonal miljøkriminalitet ved at lovbrudd i hovedsak finner sted utenfor norsk jurisdiksjon. Norge kan dermed ikke selv utforme regelverk for å forhindre slike overtredelser, og vi kan heller ikke selv straffeforfølge overtredelser. Bekjempelse av kriminalitet må skje ved internasjonalt samarbeid og i samråd med nasjonale myndigheter.

Regjeringens hovedgrep for å styrke innsatsen mot miljøkriminalitet internasjonalt, er utvikling av internasjonal politikk, internasjonal rettsutvikling, kapasitetsutvikling, arbeid i internasjonale og regionale organisasjoner og tiltak knyttet til sivil samfunn.

Tiltak knyttet til utvikling av internasjonal og regional politikk, beskrives i kapittel 9.2. Dette omfatter bruk av internasjonale organisasjoner og andre fora til å sette miljø- og kulturarvkriminalitet på dagsorden.

Kapittel 9.3 handler om styrking av innsatsen mot miljø- og kulturarvkriminalitet ved internasjonal og regional rettsutvikling. Dette omfatter støtte til utvikling av nye folkerettslige bindende og politisk forpliktende instrumenter og standarder mot grenseoverskridende miljø- og kulturarvkriminalitet.

I kapittel 9.4 omtales utviklingspolitiske virkemidler ved forebygging og bekjempelse av miljøkriminalitet. Dette omfatter først og fremst støtte til organisasjoner, prosjekter mv. gjennom relevante bistandsprogrammer og utviklingssamarbeid generelt.

Kapittel 9.5 beskriver tiltak gjennom arbeid i internasjonale og regionale organisasjoner. I motsetning til tiltakene i 9.2, gjelder dette mer konkret arbeid, utvikling av metoder, støtte til gjen-

nomføring av prosjekter mv. Internasjonalt og regionalt politi- og toll-, og skattesamarbeid er av særlig betydning for forebygging og bekjempelse av miljøkriminalitet.

I kapittel 9.6 omtales tiltak knyttet til sivil samfunn, både for å styrke sivil samfunns rolle ved bekjempelse av miljøkriminalitet og for fremme privat sektors medansvar for bekjempelse av miljøkriminalitet.

Som det fremgår av beskrivelsen i kapittel 8, er det ulikt hvor mye som gjøres for å bekjempe de ulike formene for miljøkriminalitet internasjonalt. Dette henger blant annet sammen med hvilke områder som aksepteres av verdenssamfunnet som miljøkriminalitet og dermed også den rettslige reguleringen de ulike områdene er gitt internasjonalt. Mens flora- og faunakriminalitet eksempelvis aksepteres i internasjonale fora som miljøkriminalitet, for en stor del reguleres av en egen konvensjon og er et innarbeidet arbeidsområde i de store internasjonale organisasjonene, gjøres det liten innsats i forhold til ulovlig gruvevirksomhet, som verken er anerkjent som miljøkriminalitet internasjonalt eller er regulert rettslig. Regjeringen fremmer tiltak for styrking av innsatsen innenfor alle kriminalitetsområdene som er omfattet av meldingen, men det vurderes ekstra innsats på de kriminalitetsområdene der det gjøres liten innsats i dag.

9.2 Utvikling av internasjonal og regional politikk

Per i dag er det ikke en felles vilje internasjonalt til å jobbe for å forebygge og bekjempe miljø- og kulturarvkriminalitet. Norge deltar i en rekke råd, forsamlinger, kommisjoner, kongresser og andre møtearenaer internasjonalt, og det er viktig at Norge jobber aktivt for å få miljø- og kulturarvkriminalitet høyere på dagsorden der. De mest relevante foraene er FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC), FNs sikkerhetsråd, INTERPOL, partsmøter for FNs konvensjon om korrupsjon og FNs miljøforsamling, Konvensjonen for

biologisk mangfold (CBD), Unesco, Verdens toll-organisasjon (WCO), Europarådet og EU/EØS-samarbeidet.

I disse foraene har nasjonalstatene mulighet til å samles globalt om en felles innsats for å forebygge og bekjempe miljø- og kulturarvkriminalitet. Ved å løfte miljø- og kulturarvkriminalitet høyere på agendaen, ønsker Norge at forebygging og bekjempelse av slik kriminalitet prioriteres i internasjonale organisasjoner og fora, samt i landene. Dette vil også gjøre det lettere å samarbeide helhetlig på tvers av landegrenser og institusjoner.

Det er betydelig potensial for å bidra til felles internasjonal politikkutvikling innenfor slike organisasjoner eller fora, blant annet gjennom å fremme eller støtte relevante resolusjoner. I slike resolusjoner vil det også være viktig å synliggjøre koblingen mellom miljøkriminalitet og økonomisk kriminalitet, som korrupsjon og hvitvasking. Det kan videre være relevant å arrangere eller co-ponse side-arrangementer.

Frem til nå har flora- og faunakriminalitet fått mest oppmerksomhet i de ulike internasjonale foraene. Tatt i betraktning de store negative konsekvensene annen internasjonal miljøkriminalitet har for natur og klima og trusselen slik kriminalitet utgjør mot de globale bærekraftsmålene, er det viktig å sette fokus også på slik miljøkriminalitet. Dette gjelder særlig skogkriminalitet og miljøkriminalitet knyttet til ulovlig gruvevirksomhet.

Kulturarvkriminalitet håndteres på den internasjonale arenaen som et eget sektorområde og ikke som en form for miljøkriminalitet. Det er derfor liten forståelse internasjonalt for å anse kulturarvkriminalitet som miljøkriminalitet. Norge vil følge opp kulturarvkriminalitet i de internasjonale fora hvor dette er tema, for eksempel gjennom Unesco.

Regjeringen vil

- Arbeide for å holde miljø- og kulturarvkriminalitet høyt oppe på dagsorden i relevante internasjonale fora for økonomisk, juridisk og multilateralt samarbeid, herunder fremme og støtte resolusjoner som styrker forebygging og bekjempelse av slik kriminalitet.
- Arbeide i relevante fora for at særlig skogkriminalitet og miljøkriminalitet knyttet til ulovlig gruvevirksomhet i større grad anerkjennes som miljøkriminalitet.

Boks 9.1 FNs kriminalitetskommisjon

FNs kriminalitetskommisjon (CCPCJ) er ett av to styrende organer for FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC) og er, ifølge FN selv, FNs viktigste politiske beslutningsorgan innen kriminalitetsforebygging og straffetrettspleie. UNODC har som mandat å bistå medlemslandene i bekjempelse av kriminalitet, og får retningslinjene for sitt arbeid gjennom resolusjoner vedtatt av blant annet FNs kriminalitetskommisjon. I tillegg vil den politiske erklæringen som vedtas hvert femte år på Kriminalitetskongressen, legge rammene for det brede internasjonale arbeidet mot kriminalitet under UNODC.

Det utvikles et nytt globalt rammeverk for naturen, som skal vedtas høsten 2020, på neste parts-møte under FN-konvensjonen om biologisk mangfold (CBD). Den første globale hovedrapporten fra naturpanelet/IPBES (2019) slår fast at de fem viktigste årsakene til globale tap av biologisk mangfold, er direkte koblet til menneskelig aktivitet som arealendringer, ikke-bærekraftige uttak og forurensning. Regjeringen ønsker å løfte miljøkriminalitet som tema under forhandlingene og ellers i arbeidet under CBD. Det er viktig at rammeverket bidrar til bekjempelse av miljøkriminalitet som skader natur. I det videre arbeidet under CBD vil vi vurdere hvordan miljøkriminalitet kan følges opp best mulig, i det globale rammeverket, i arbeidsprogrammet eller på andre måter. Vi vil blant annet foreslå miljøkriminalitet som eget mål i det globale rammeverket, med tilhørende indikatorer.

Regjeringen vil

- Løfte miljøkriminalitet som tema i arbeidet under FN-konvensjonen om biologisk mangfold, herunder jobbe for å synliggjøre det som tema og mål i det globale rammeverket og være en pådriver i arbeidet mot miljøkriminalitet.

Som del av arbeidet med å sette miljøkriminalitet på dagsorden internasjonalt, bør Norge også i

større grad knytte bekjempelse av miljøkriminalitet opp mot FNs bærekraftsmål og konsekvensene miljøkriminalitet har for oppnåelsen av disse. Det er viktig å skape bevissthet om at miljøkriminalitet er en alvorlig trussel mot en rekke av bærekraftsmålene, herunder tilgang på naturressurser, fred og bærekraftig utvikling. Bekjempelse av miljøkriminalitet vil gi positive synergier i arbeidet med bærekraftsmålene.

Regjeringen vil

- Arbeide for økt bevissthet internasjonalt om konsekvensene av miljøkriminalitet for oppnåelsen av FNs bærekraftsmål.

9.3 Internasjonal og regional rettsutvikling mv.

Støtte utvikling av konvensjoner mv. om miljø- og kulturarvkriminalitet

Det finnes ingen overordnet konvensjon om internasjonal miljøkriminalitet, men flere former for miljøkriminalitet omfattes av internasjonale konvensjoner eller regionalt regelverk. I tillegg til konvensjoner og andre juridisk bindende instrumenter, finnes det på miljøkriminalitetsfeltet en rekke deklarasjoner, resolusjoner og annet som ikke er juridisk bindende for partene («soft law»).

Norge er positiv til nye politiske og/eller juridisk forpliktende rammeverk som kan bidra til styrket innsats mot miljø- og kulturarvkriminalitet. Eksempelvis kan utvikling av en egen protokoll om miljøkriminalitet under FNs konvensjon mot transnasjonal organisert kriminalitet (UNTOC), være et positivt bidrag, som også kan utløse ressurser til styrket innsats mot slik kriminalitet.

Regjeringen vil

- Støtte utvikling av nye folkerettslige bindende og politisk forpliktende instrumenter og standarder mot grenseoverskridende miljø- og kulturarvkriminalitet, særlig under FNs konvensjon mot transnasjonal organisert kriminalitet (UNTOC) og annet arbeid under UNODC.

Vedtak under CITES-konvensjonen

Under konvensjonen om internasjonal handel med truede arter av ville dyr og planter (CITES) treffes en rekke vedtak for å styrke bekjempelsen

av ulovlig handel med slike arter. Norge er også et marked for ulovlig handel med truede arter, og det er derfor viktig at Norge deltar i det internasjonale samarbeidet på dette området. Norge bør støtte forslag under konvensjonen som medfører en styrking av innsatsen mot miljøkriminalitet. Norge bør også vurdere å fremme eller være medforslagsstiller for slike forslag, herunder listing av arter som Norge er opphavsland eller marked for. Listing av arter under CITES er et tiltak mot miljøkriminalitet fordi listing skal motvirke ulovlig uttak av artene.

Regjeringen vil

- Støtte resolusjoner og vedtak som styrker arbeidet mot miljøkriminalitet under CITES, samt vurdere å fremme eller være medforslagsstiller for slike forslag.

Kulturarv

Kulturarvverdiene trenger et sterkere rettsvern internasjonalt. Europarådets konvensjon om bekjempelse av kulturkriminalitet (2017) er et viktig bidrag til den internasjonale rettsutviklingen på området og supplerer Unescos kulturkonvensjoner og UNIDROIT-konvensjonen om tilbakelevering av stjålne og ulovlig utførte kulturgjenstander. Når konvensjonen trer i kraft, vil den samtidig bli tilgjengelig for tilslutning fra land utenfor Europa, og kan da bli et redskap for alle land som har behov for et bedre rettsvern for kulturverdier. FNs bærekraftsmål omfatter tilgang til effektive, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer. Ratifikasjon av konvensjonen kan være et enkelt, men viktig bidrag i Norges arbeid for å nå dette målet.

Det er videre viktig å se Norges nasjonale innsats i en større sammenheng. Norge har tatt en aktiv rolle som samarbeidspartner i europeiske samarbeidsfora, så vel som i Unesco, med støtte til normativt arbeid for bekjempelse av kulturarvkriminalitet. Norge bør videreføre denne innsatsen.

Regjeringen vil

- Forberede ratifikasjon av Europarådets konvensjon om bekjempelse av kulturkriminalitet.
- Støtte utvikling av internasjonal «soft law» i form av blant annet erklæringer, resolusjoner og retningslinjer, for å hindre kulturarvkriminalitet og bekjempe ulovlig handel med kulturgjenstander.

Internasjonalt regelverk eller retningslinjer om ulovlig netthandel

Utfordringene ved ulovlig netthandel er nærmere beskrevet i kapittel 7.3 sammen med de tiltak regjeringen foreslår for å styrke innsatsen mot ulovlig netthandel relatert til Norge.

Internasjonalt har ulovlig netthandel vært tema blant annet i UNODC og INTERPOL. Det finnes imidlertid i dag ikke noe internasjonalt regelverk eller retningslinjer som pålegger eller oppfordrer stater til å regulere ulovlig netthandel. Det er derfor behov for å styrke det internasjonale regelverket i forhold til netthandel. Utvikling av slike internasjonale føringer, kan føre til at flere stater følger opp med nasjonal regulering av slik handel, noe som igjen kan bidra til å redusere den ulovlig netthandelen internasjonalt.

For ulovlig netthandel med truede arter, er det nærliggende at slike internasjonale føringer knyttes til CITES-konvensjonen. Det vurderes som lite aktuelt å endre konvensjonen, men føringer kan gis i form av resolusjoner eller andre vedtak på konvensjonens partsmøter. Som ved nasjonale regler knyttet til netthandel, er slike reguleringer trolig mest aktuelt for de strengest regulerte artene under CITES-konvensjonen.

Tilsvarende kan internasjonale retningslinjer for markedsføring og salg av kunst- og kulturgjenstander på digitale omsetningsplattformer og i sosiale media, kunne bidra til at slik handel reguleres nasjonalt. Slike retningslinjer kan fastsettes av statspartsmøte til 1970-konvensjonen om ulovlig handel med kulturgjenstander.

Regjeringen vil

- Bidra til å utvikle ny CITES-policy om staters forpliktelse til å regulere online markedsføring og salg av truede arter.
- Bidra til å utvikle internasjonale retningslinjer for markedsføring og salg av kunst- og kulturgjenstander på digitale omsetningsplattformer og i sosiale medier.

9.4 Utviklingspolitiske virkemidler

Bistand

Utviklingspolitiske virkemidler er godt egnet til bekjempelse av miljøkriminalitet, ved blant annet utvikling av alternative og bærekraftige levegrunnlag, bygging og styrking av nasjonale institusjoner, opplæring av myndighetspersonell og

bekjempelse av korrupsjon. Å aktivt bidra til kapasitetsbygging vil være en viktig del av innsatsen mot miljøkriminalitet, særlig i de landene som av ulike grunner utpeker seg som markeds-, transitt- eller opprinnelsesland for produkter knyttet til slik kriminalitet.

I 2018 opprettet regjeringen Kunnskapsbanken i Norad for å styrke og samordne faglig samarbeid på en rekke områder. Relevante samarbeidsprogrammer for de internasjonale miljøkriminalitetsområdene som er omfattet av denne meldingen, er Hav for utvikling, Skatt for utvikling, Olje for utvikling og Styresett og anti-korrupsjonsinnsatser. Målet med faglig samarbeid er å styrke offentlige institusjoners kompetanse og kapasitet i utvalgte land på områder der Norge har relevant og etterspurt kompetanse, samt stimulere til økt nord-sør-sør-samarbeid. Faglig samarbeid involverer offentlige norske institusjoner, men også multilaterale organisasjoner og sivilt samfunn, i tillegg til offentlige institusjoner i samarbeidsland. Faglig samarbeid skal fremme styresett preget av integritet, åpenhet og ansvarlighet og bidra til økt nasjonal ressursmobilisering for bærekraftig utvikling. Samarbeidet skal støtte opp under bærekraftsmål 16 om å fremme fredelige, rettferdige og inkluderende samfunn og bærekraftsmål 17 om å styrke globale partnerskap for bærekraftig utvikling. Bedre forvaltning og håndheving av regelverk er viktig for å bekjempe miljøkriminalitet og flere av programmene har i tillegg mer målrettet innsats for å forebygge og bekjempe korrupsjon.

Det faglige samarbeidsprogrammet *Hav for utvikling* ble lansert under Our Ocean-konferansen i Oslo i oktober 2019. Programmet skal bidra til å styrke den norske havsatsingen i utviklings-samarbeidet ved å supplere og samordne eksisterende innsats. Hav for utvikling skal bidra til en styrket, bærekraftig og inkluderende havøkonomi i samarbeidslandene. Gjennom faglig samarbeid med myndigheter i partnerland skal programmet bistå i arbeidet med en bærekraftig og helhetlig havforvaltning.

Miljøkriminalitet er en trussel mot rene og rike hav. Styrket håndhevelse av regelverk og rammer for ansvarlig næringsaktivitet inngår i Hav for utvikling, og programmet kan gi prosjektstøtte til tiltak mot miljøkriminalitet. Norge arbeider for en helhetlig tilnærming i samarbeidet med våre partnerland. Godt styresett og kompetanse innen justissektoren til å etterforske og straffefølge både økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet i havsektorene, er en forutsetning for å oppnå en bærekraftig utvikling.

Skatt for utvikling ble gjenetablert i 2018, og skal bidra til å forbedre skattesystemene i utviklingsland og øke skatteinntektene, for å fremme bærekraftig utvikling. Den bilaterale komponenten i programmet har begynt en oppstartsfase i Rwanda og Tanzania, som skal prøve ut forskjellige samarbeidsformer og munne ut i et programdokument for regulært samarbeid.

Skatt for utvikling støtter også flere multilaterale organisasjoner som bistår i gjennomføringen av reformer i samarbeidsland. Norge støtter for eksempel styrking av tolladministrasjoner i utvalgte land gjennom støtten til IMF's regionale kapasitetsutviklingssentra (East og West Afritac og CAPTAC-DR) og gjennom Global Tax Program i Verdensbanken.

Som andre former for kriminalitet, har også miljøkriminalitet som regel et pengespor. Skatteadministrasjoner kan ofte være de beste til å spore dette. Norge gjennom *Skatt for Utvikling* bidrar hovedsakelig her multilateralt gjennom IMF's RMTF (Revenue Management Thematic Fund), OECD (for eksempel utveksling av bankopplysninger mellom land og opplæring av skattegranskere) og Verdensbanken (nasjonale risikovurderinger med henhold til skatteunndragelse).

Olje for utvikling (Ofu)-programmet deler norske erfaringer med ansvarlig forvaltning av petroleumsressurser. Gjennom miljøkomponenten bistår programmet myndigheter i utviklingsland med å utvikle kapasitet til å samhandle på en profesjonell måte med olje- og gasselskaper og sikre at uønskede virkninger av petroleumsvirksomheten blir holdt på så lavt nivå som mulig. Innsatsen bidrar også til at myndighetene kan ta godt informerte beslutninger om åpning og utvikling av sjø- og landområder for leting etter og produksjon av olje og gass, og til at miljøhensyn blir godt nok ivaretatt i områder der petroleumsvirksomhet tillates.

Gjennom Ofu-programmet deler Miljødirektoratet, Petroleumstilsynet og Kystverket norske erfaringer med forebygging og avdekking av ulovlig forurensning og ulovlig avfallshåndtering fra petroleumsvirksomhet. Dette innebærer blant annet å bistå samarbeidsland med å etablere lovverk og andre rammebetingelser for å hindre, stanse og begrense ulovlige forhold for dermed å hindre skader på mennesker og miljøet. Miljødirektoratet og Petroleumstilsynet støtter også samarbeidslandene med kapasitetsbygging og veiledning når det gjelder håndheving av regelverket, gjennom blant annet bistand til planlegging og gjennomføring av tilsynsvirksomhet.

Styresett og anti-korrupsjonsinnsatser gjennom Kunnskapsbanken omfatter internasjonalt samarbeid om normer og regler for å forebygge og bekjempe korrupsjon og fremme styresett preget av åpenhet, ansvarlighet og integritet. Støtte gis til blant annet FNs kontor mot narkotika og kriminalitets (UNODC) faglige samarbeid med utviklingsland for å gjennomføre FNs konvensjon mot korrupsjon, herunder forebygge, avdekke, etterforske, påtale og straffe korrupsjon. Støtte gis også til utvikling av kunnskapsprodukter basert på studier og analyser. Innsatsene gjøres gjennom spesifikke styresett- og anti-korrupsjonstiltak og sektor/tematiske programmer.

Innsatsene mot korrupsjon gjennom støtten til UNODC's globale anti-korrupsjonsprogram, International Center for Asset Recover (ICAR) og Korrupsjonsjegernettverket, er spesielt relevante for innsatsen mot miljøkriminalitet.

I tillegg til programmene i Kunnskapsbanken, er flere andre bistandsprogrammer relevante for forebygging og bekjempelse av miljøkriminalitet.

For å styrke innsatsen mot globale sikkerhetsutfordringer, ble det i 2016 opprettet et eget bistandsprogram for *forebygging av radikalisering, voldelig ekstremisme og terrorisme i land og områder preget av sårbarhet, vold og konflikt* og et tilsvarende bistandsprogram mot *organisert kriminalitet og ulovlig handel*. Regjeringen fremmet i Meld. St. 37 (2014–2015) Globale sikkerhetsutfordringer i utenrikspolitikken en styrket og mer helhetlig politikk mot terrorisme, organisert kriminalitet, piratvirksomhet og sikkerhetsutfordringer i det digitale rom. Miljøkriminalitet er en viktig kilde for trusselfinansiering og er utbredt i det digitale rom, med ulike former for handel med ulovlige produkter som kommer fra miljøkriminalitet. For å styrke vår evne til å forebygge og bekjempe disse utfordringene, benyttes et bredt spekter av utenriks-, justis-, og utviklingspolitiske virkemidler. Utviklingspolitikken omfatter i langt større grad enn tidligere innsats mot globale sikkerhetsutfordringer. De to bistandsprogrammene er siden 2016 samlet trappet opp til ca. 200 millioner kroner årlig. Tilskuddsordningene inkluderer også frivillig bidrag til FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC).

Det er behov for økt kunnskap og analyse, styrket nasjonal samordning og et bredt internasjonalt samarbeid. Med kapasitets- og institusjonsbygging i prioriterte land og regioner, bidrar disse bistandsprogrammene til å skape inkluderende samfunn, forebygge konflikt og stabilisere områder hvor terrororganisasjoner er drevet tilbake.

Med disse tilskuddordningene vil Norge styrke utviklingslands evne til å forebygge og bekjempe globale sikkerhetsutfordringer, med særlig fokus på sårbare stater og regioner i Nord-Afrika, Sahel, på Afrikas horn, i Midtøsten og Sentral- og Sørøst-Asia.

Miljøkriminalitet er en trussel mot den globale sikkerheten. Programmene kan brukes til å gjøre en mer målrettet innsats for å forebygge og bekjempe miljøkriminalitet, og kan også gi prosjektstøtte til tiltak mot miljøkriminalitet.

Norge gir også støtte til *Marine Pollution Enforcement Project*, som er INTERPOLs arbeid med marin forurensning og ulovlig dumping av avfall. Norge ga ca. 3,5 millioner kroner i støtte for 2017–2018, og deretter 11,1 millioner kroner for 2019–2021 (fase II). Det overordnede målet for programmet er forbedret sjøkvalitet ved å redusere marin forurensning og marin forurensning. Siktemålet med programmet er styrket global, regional og nasjonal rettshåndhevelse som forhindrer eller reduserer havforurensningskriminalitet fra sjø- og landbaserte kilder. I dette inngår styrking av etterforskningen i ODA-land, kapasitetsbygging og opplæringsaktiviteter, koordineringsstøtte til operasjoner på lovhandhevelse, samt styrking av internasjonal etterforskning av forurensningskriminalitet. Målgruppen er institusjoner for rettshåndhevelse på havet innenfor politiet, kystvakten og tolletaten i ODA-land med kystlinje, og med spesielt fokus på land som er viktige kilder til marin forurensning eller der marin forurensning er en økende utfordring.

Regjeringen ønsker å styrke innsatsen rettet mot bekjempelse av miljøkriminalitet innenfor relevante bistandsprogrammer og utviklingssamarbeidet generelt. Dette kan gjøres ved å bruke større del av de økonomiske rammene for relevante bistandsprogrammer til å støtte tiltak som forebygger og bekjemper ulike typer miljøkriminalitet.

Styrket innsats i organisasjoner som INTERPOL, UNODC og WCO og prosjekter i regi av disse organisasjonene er særlig relevant, jf. også kapittel 9.5. Dette kan for eksempel omfatte opplæring og annen kapasitetsbygging overfor tollere og politi, antikorrupsjonsarbeid knyttet til miljøkriminalitet og støtte til tiltak for å oppnå mer inndragning av økonomisk utbytte og innkreving av skatt/toll.

Teknologi er av stor betydning for å forebygge, avdekke og dokumentere fremtidige lovbrudd (se nærmere beskrivelse av teknologi i kapittel 3). Internasjonalt kan satellittdata for

Boks 9.2 FishGuard

FishGuard initiativet bestående av GRID-Arendal, Trygg Mat Tracking og ATLAN Space, leverer en løsning for å oppdage og dokumentere kriminelle aktiviteter på havet ved bruk av satellittdata fra radar og optiske sensorer, i kombinasjon med langdistanse ubemannede luftfartøy (UAVer, også kjent som droner) utstyrt med kunstig intelligens. Løsningen gjør det mulig å kontrollere store hav- og landområder, enten i automatisert patruljeringsmodus eller ved manuell styring.

Teknologien kan også brukes for å oppdage andre former for miljøkriminalitet, som skogkriminalitet og flora- og faunakriminalitet. Teknologien har blitt testet i Marokko og på Seychellene, og skal tas i bruk i andre land, inkludert Indonesia, for å overvåke ulovlig hogst av skog. Andre effekter ved bruk av teknologien er allmenn- og individualprevensjon, samt potensiell reduksjon av korrupsjon ved å plassere en teknologisk løsning mellom de kriminelle og kontrollmyndighetene.

eksempel avdekke arealendringer som er resultat av ulovlig hogst eller ulovlig gruvevirksomhet. Droner vil være nyttig for å få tilnærmet sanntid informasjon om ulovligheter på steder som er lite tilgjengelige for alminnelig tilsyn. Satellittdata og droner er allerede tatt i bruk i tilsyn og kontroll internasjonalt, og regjeringen mener at det er viktig med økt støtte til utvikling og bruk av slik innovativ teknologi. Utvikling og økt bruk av teknologi for å forebygge, avdekke og dokumentere miljøkriminalitet, kan støttes gjennom relevante bistandsprogrammer.

Teknologi kan også brukes for å spore hvor en naturressurs er hentet ut fra og dermed om den er utvunnet på lovlig måte (verdikjedesporing, se nærmere omtale i kapittel 7.4). Det er relevant å støtte også utvikling av slik teknologi og slike systemer gjennom bistandsprosjekter.

Regjeringen vil

- Styrke innsatsen rettet mot bekjempelse av miljøkriminalitet innenfor relevante bistandsprogrammer og utviklingssamarbeid, herunder vurdere bruk av bistandsmidler for å støtte utvikling og bruk av innovativ teknologi

for å forebygge, avdekke og dokumentere miljøkriminalitet.

Regjeringens klima- og skoginitiativ ble lansert i 2007 og har siden inngått en rekke samarbeid og partnerskap, i hovedsak med sentrale, tropiske regnskogsland med mål om å betale for verifiserte, reduserte utslipp fra skog. Eksempler på land som Norge har inngått klima- og skogpartnerskap med er Brasil, Guyana, Colombia, Peru, Indonesia, Etiopia og Liberia. Samarbeid med land som ligger i kongobassenget, skjer gjennom det Sentralafrikanske skoginitiativet (CAFI), som er et flergiverfond.

Hovedmålene for klima- og skoginitiativet er å bidra til at redusert og reversert tap av tropisk skog bidrar til reduserte klimaendringer, bevart naturmangfold og bærekraftig utvikling. Som bidrag til dette har initiativet to delmål: å bidra til bærekraftig arealforvaltning av tropisk skog i utviklingsland og å bidra til redusert press på skogen fra globale markeder.

Norge har betalt for reduserte utslipp fra skog i Brasil, Ecuador, Colombia og Guyana, mens Indonesia forventes å få sin første utbetaling i 2020. For de fleste regnskogsland går støtten fra Norge til arbeid som over tid vil bidra til å redusere avskoging. Dette kan være å bygge opp institusjoner som forvalter skogressurser, opprette effektive og robuste systemer for å måle og verifi-

sere resultater, omlegging av jordbruk til å bruke eksisterende landområder istedenfor å hugge skog ved ekspansjon av produksjonsområder, samt andre tiltak som støtter opp om initiativets mål. Tiltakene involverer myndigheter, sivilt samfunn, urfolksgrupper og privat sektor, og midlene kanaliserer ofte gjennom multilaterale institusjoner som FN eller finansinstitusjoner som utviklingsbanker.

I følge INTERPOL og FN utgjør den ulovlige hogsten i tropiske regnskogsland mellom 50–90 % av hogsten. Mye av dette skyldes dårlig forvaltning, lite transparens, korrupsjon, mangelfullt lovverk og svak håndheving. Klima- og skoginitiativet har gjennom de siste årene intensivert tiltak rettet direkte mot bekjempelse av skogkriminalitet. Eksempler på dette er økonomisk støtte til prosjekter gjennom INTERPOL og FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC), som styrker lovhåndhevelse i regnskogslandene, sivilsamfunnsaktører som jobber med å avdekke og rapportere om ulovligheter, inkludert tilskudd til gravejournalister. Disse tilskuddene til multilaterale institusjoner og sivilt samfunn kommer i tillegg til tilskuddene gjennom de bilaterale avtalene som også – blant annet ved å fokusere på å bygge kompetanse og kapasitet i myndighetsinstitusjoner til å forvalte skog og øke transparens i skogforvaltningen – bidrar til å redusere ulovlig hogst og andre ulovligheter i naturressurssektoren.

Boks 9.3 Sporing av tømmer, treprodukter og mineraler

Bruk av isotopanalyse og til en viss grad DNA-analyse, kan avdekke hvor tømmer og treprodukter kommer fra. For å kunne få et nøyaktig resultat, er man avhengig av en referansedatabase på trær. Jo mer utfyllende referansedatabasen er – altså jo flere prøver fra trær som er tatt rundt om i verden – dess mer nøyaktig blir resultatet av isotopanalysen. For mineraler kan man avlese mineralets fingeravtrykk, altså elementer av kjemiske spor, som er unike for ulike lokaliteter. Ved å sammenligne funnene med informasjon i en database, kan man dermed avlese hvor mineralet er hentet fra, og lettere avdekke kriminelle aktiviteter, for eksempel dersom det ikke er samsvar med dokumentasjonen som følger mineralet.¹

¹ Rapport fra UNICRI 2019; http://www.unicri.it/in_focus/on/Precious_Metals_Supply_Chain_Report

Regjeringen vil

- Gi nytt tilskudd til sivilsamfunn for målrettede prosjekter som bidrar til å bekjempe skogkriminalitet, bedre skogovervåking og styrke rammeverk for ansvarlig skogforvaltning i femårsperioden 2021–2025. Tiltak som kan få støtte inkluderer: utvikling og bruk av ny teknologi for sporing og tresortsidentifisering, styrking av sivilsamfunns evne og mulighet til å bistå i overvåking, varsling og rapportering av skogkriminalitet til myndighetene, bruk av tekniske overvåkningsløsninger for skog, og tiltak for å bedre rammeverket for ansvarlig og bærekraftig skogforvaltning.
- Videreføre støtte til initiativer gjennom multilaterale institusjoner som FN og INTERPOL for å styrke lovhåndhevelse i regnskogsland, herunder toll, politi, etterforskningsenheter for økonomisk kriminalitet, påtalemyndigheter, korrupsjonssenheter og andre relevante institusjoner. Vektlegging av oppfølging av konkrete saker som involverer selskaper og individer tilknyttet storskala ulovlig hogst.

Nasjonale antikorrupsjonsenheter

En viktig del av Norges pågående bistandsarbeid er å støtte ulike samarbeidsland i deres arbeid mot miljøkriminalitet, herunder nasjonale antikorrupsjonsenheter. Særlig i naturressurssektoren er det et slikt behov, men metodikken og styrkingen er overførbart til bekjempelse av alle former for miljøkriminalitet.

Regjeringen vil

- Støtte arbeidet til nasjonale antikorrupsjonsenheter i samarbeidsland for å styrke deres arbeid mot korrupsjon innenfor miljøkriminalitet, særlig i naturressurssektoren.

Arbeid ved norske utenriksstasjoner

Norske utenriksstasjoner er ofte involvert i ulike prosjekter knyttet til utviklingspolitiske målsetninger, inkludert miljø saker og saker som gjelder tilbakelevering av stjålne og ulovlig utførte kulturgjenstander. Dermed er utenriksstasjonene godt plassert til å kunne rapportere på saker knyttet til miljøkriminalitet og å kunne sette fokus på dette på egnet måte på relevante arenaer. Dette kan være særlig aktuelt ved de større ambassadene. Miljøråder på utestasjoner jobber allerede med slike saker, men miljøkriminalitet kan integreres bedre i annet arbeid, som styrket innsats mot organisert grenseoverskridende kriminalitet og styrket innsats mot korrupsjon og hvitvasking.

Regjeringen vil

- At miljøkriminalitetsanalyser og tiltak mot miljøkriminalitet blir integrert i utenriksstasjonenes arbeid med organisert grenseoverskridende kriminalitet.

Informasjonstiltak og holdningsendrende kampanjer

Internasjonalt gjennomføres det informasjonstiltak og holdningsendrende kampanjer, særlig for å redusere etterspørselen etter produkter fra truede arter som elefant, neshorn og tiger, samt arkeologiske gjenstander og andre kulturgjenstander. Slike tiltak kan ha god forebyggende effekt, og det er særlig viktig å påvirke unge mennesker,

som er den fremtidige kjøpegruppen. For Norge vil det først og fremst være aktuelt å bidra til slike tiltak gjennom lokale ambassader og i samarbeid med myndigheter i landet og organisasjoner med kompetanse på utforming av slike kampanjer og tiltak.

Regjeringen vil

- Støtte arbeid med holdningskampanjer, målrettede informasjonstiltak og annen innsats for å redusere etterspørselen etter produkter som er resultat av internasjonal miljø- og kulturarvkriminalitet.

9.5 Arbeid i internasjonale og regionale organisasjoner

Støtte arbeidet med miljøkriminalitet i internasjonale og regionale organisasjoner

Et viktig ledd i å styrke innsatsen mot miljøkriminalitet internasjonalt, er å styrke de internasjonale organisasjonene som er eksperter på, og i stor grad allerede jobber aktivt med, bekjempelse av miljøkriminalitet. Det er også nødvendig å styrke FNs rolle i den internasjonale innsatsen mot miljøkriminalitet og arbeide for bedre koordinering og samarbeid internt i FN og mellom FN og andre aktører.

Viktige internasjonale aktører inkluderer INTERPOL, UNODC, CITES-sekretariatet, BASEL-sekretariatet, Montevideoprogrammet, Verdens tollorganisasjon (WCO), Verdensbanken, FNs sikkerhetsråd, Det Globale Miljøfondet (GEF), The Financial Action Task Force (FATF), Unesco m.fl.

Som bidragsyter eller medlem, vil Norge i mange tilfeller ha mulighet til å foreslå styrking av innsatsen på miljøkriminalitet innad i en organisasjon, bidra til å utarbeide anbefalinger eller retningslinjer, kompetanseheving, nye metoder og/eller bedre samarbeid internt og med andre organisasjoner. Et godt samarbeid mellom de ulike institusjonene og på tvers av landegrensene er en forutsetning for å få størst mulig effekt av den samlede innsatsen mot miljøkriminalitet. Det er også vesentlig i slike organisasjoner å bidra til at miljøkriminalitet ses i sammenheng med annen organisert kriminalitet, samt med økonomisk kriminalitet som korrupsjon, hvitvasking mv.

Regjeringen vil

- Støtte arbeidet med å bekjempe miljøkriminalitet i internasjonale organisasjoner, herunder koblingen mellom miljøkriminalitet og økonomisk kriminalitet som korrupsjon, hvitvasking mv.

INTERPOL, UNODC og WCO

Vesentlig arbeid med bekjempelse av miljøkriminalitet skjer i internasjonale organisasjoner som INTERPOL, FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC) og Verdens tollorganisasjon (WCO).

For å kunne forebygge og bekjempe miljøkriminalitet, er det en forutsetning at myndighetene har kunnskap og kapasitet til å avdekke lovbrudd og har en effektiv straffeforfølgning. I og med at økonomisk gevinst ofte er den bakenforliggende årsaken til miljøkriminalitet internasjonalt, er det av avgjørende betydning å inndra det økonomiske utbyttet av den straffbare handlingen samt å kreve inn skatt og toll, der det er relevant.

Det er videre viktig med et koordinert internasjonalt politisamarbeid som ser miljøkriminalitet i sammenheng med økonomisk kriminalitet som korrupsjon, hvitvasking mv., samt annen grenseoverskridende organisert kriminalitet. Dette må skje på de viktigste arenaene for å bekjempe korrupsjon, som FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC), FNs antikorrupsjonskonvensjon (UNCAC), INTERPOL og Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utviklings (OECD) Task Force on Tax Crimes and Other Crimes. Også Europarådet og EU er interessante fora i en slik sammenheng. Blant annet stiller EUs femte anti-hvitvaskingsdirektiv, som er gjeldende i hele EU-området fra januar 2020, krav til kunst- og antikvitetshandlerbransjen, samt andre som omsetter kulturgjenstander.

Interpol har en sentral rolle på feltet, og har opprettet arbeidsgrupper innen fauna, forurensing, fiskeri og skog, samt en egen enhet for kulturarvkriminalitet. Regjeringen ønsker å videreføre en aktiv norsk deltakelse i organisasjonen og Norges samarbeid med organisasjonen. Dette kan blant annet gjøres ved å bidra inn i de ulike arbeidsgruppene. Det er også et mål å styrke INTERPOLs arbeid med miljøkriminalitet, eksempelvis tiltak for å styrke medlemslandenes kapasitet til etterforskning av økonomisk kriminalitet knyttet til miljøkriminalitet, herunder medlemslandenes bruk av verktøy for å forebygge og bekjempe miljøkriminalitet. En slik styrking vil



Figur 9.2 Tollkontroll i Kambodsja av tømmerstokker fra Mosambik, som regnes som et risikoland for smugling av ulovlig tømmer. Det håndholdte verktøyet er en type røntgenutstyr fra Verdens Tollorganisasjon som en del av Konteinerkontrollprogrammet, og kan avdekke hulrom inni tømmerstokkene. Noen ganger brukes tømmerstokker for å skjule varer det ikke er lov å handle med.

Foto: Tollvesenet i Kambodsja

skje gjennom bistandsprosjekter. Det kan vurderes styrket innsats på områder der det per i dag er liten innsats, som eksempelvis overfor miljøkriminalitet knyttet til ulovlig gruvevirksomhet.

FNs kontor mot narkotika og kriminalitet (UNODC) er den internasjonale arenaen for forebygging og bekjempelse av organisert kriminalitet, herunder miljøkriminalitet. Organisasjonen jobber for å forbedre partenes evne til å bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet ved å videreutvikle og implementere normer og regelverk, gjennomføringsmekanismer samt styrking av internasjonalt samarbeid. UNODC dokumenterer trender innen organisert kriminalitet og er ofte et nødvendig utgangspunkt for diskusjoner og fremdrift i mellomstatlige organer.

Organisasjonen arbeider også med bygging av lokal kapasitet på etterforskning og straffeforfølgning samt globalt, regionalt og bilateralt nett-

verkssamarbeid innen toll-, politi- og påtalemyndigheter i en rekke utviklingsland og regioner. Slik kapasitetsutvikling og nettverkssamarbeid er nødvendig for at statene skal kunne etterforske og påtale grensekryssende organisert kriminalitet. Regjeringen vil styrke UNODCs arbeid med miljøkriminalitet, særlig innenfor rammene av norsk bistand.

Container Control Programme (konteinerkontrollprogrammet) er et samarbeidsprogram mellom UNODC og WCO etablert i 2004, som har som formål å styrke grensekontroll i havner, flyplasser og grenser på land. De tilbyr opplæring og økt samarbeid mellom ulike offentlige myndigheter og mellom offentlige myndigheter og privat sektor. Konteinerkontrollprogrammet er etablert i hele 60 stater fordelt på alle regioner, og samarbeider tidsavgrenset med myndighetene i landene, med mål om at de på sikt skal bli selvgående i å kontrollere sine landegrenser. Konteinerkontrollprogrammet fokuserer på ulike former for organisert kriminalitet, inkludert miljøkriminalitet.

WCO spiller en viktig rolle både som dialogforum og samordner for medlemslandene når det gjelder bekjempelse av miljøkriminalitet, og som samarbeidspartner for andre internasjonale organisasjoner som motarbeider slik kriminalitet. WCO har tydeliggjort koblingen mellom sine viktigste verktøy og instrumenter og FNs mål for bærekraftig utvikling¹ for å sikre at organisasjonens arbeid er forankret i en overordnet bærekraftig tilnærming.

WCO lanserte i mars 2012 sitt miljøprogram. Formålet var å bidra til bekjempelse av miljøkriminalitet, spesielt ulovlig handel med dyrearter, ulovlig handel med farlig og annet avfall, ozonreducerende stoffer og ulovlig handel med tømmer.

WCO støtter også opp om gjennomføringen av ulike multilaterale miljøavtaler². WCO er aktiv partner i Green Customs Initiative (GCI), en serie samarbeidsaktiviteter fra partnerorganisasjoner, koordinert av FNs miljøprogram UNEP. Dette har som mål å øke tolltjenestemenns bevissthet om handelsrelaterte multilaterale miljøavtaler. I 2008

Boks 9.4 ICCWC

ICCWC ble etablert i 2010 og er et samarbeid mellom INTERPOL, UNODC, Verdensbanken, CITES-sekretariatet og Verdens tollorganisasjon (WCO) for å bekjempe ulovlig handel med truede arter. Alliansen har som formål å bygge kapasitet og støtte opp om håndhevelse på nasjonalt og regionalt nivå. ICCWC har blant annet utarbeidet «Wildlife and Forest Crime Analytic Toolkit», som er relevant for å evaluere blant annet lovgivning, håndhevelse og straffeforfølgning av internasjonal flora- og faunakriminalitet.

vedtok WCO-rådet en anbefaling om tiltak mot miljøovertredelser på tvers av landegrensene, som beskriver tiltak tolladministrasjonene skal ta for å styrke kompetansen på dette området. GCI er senere komplementert med WCO-erklæringen om ulovlig handel med dyrearter («WCO Declaration on illegal wildlife trade») og tilslutningen til United for Wildlife Transport Taskforce Buckingham Palace-erklæringen.

WCO har også vært samarbeidsforum for en rekke internasjonale tollkontrollaksjoner med fokus på bekjempelse av miljøkriminalitet, inkludert ulovlig handel med truede arter, avfall og tømmer. Samarbeidet har ført til avdekking av kriminelle nettverk og et stort antall beslag.

Norsk Tolletat deltar aktivt i WCO, for å fremme norske interesser og bidra til å løse tollutfordringer internasjonalt. Norge har i mange år vært en aktiv bidragsyter til WCOs arbeid med kapasitetsbygging.

Det er viktig å fremme *samarbeidet mellom INTERPOL, UNODC og WCO* gjennom norsk deltagelse på miljøkriminalitetsområdet. En forutsetning for å få til et optimalt samarbeid mellom internasjonale organisasjoner er at man arbeider for en koordinert innsats mot miljøkriminalitet i den enkelte nasjonalstat. Videre at myndigheter i enkeltland bidrar til at arbeidet mot miljøkriminalitet også prioriteres i organisasjoner som INTERPOL, UNODC og WCO. The International Consortium on Combating Wildlife Crime (ICCWC) er eksempel på et vellykket samarbeid på miljøkriminalitetsområdet (se boks 9.4).

INTERPOL, UNODC og WCO gjennomfører fra tid til annen store operasjoner, både hver for seg og sammen. Slike operasjoner skjer i samar-

¹ http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/wco-in-brief/sdg2018_pillars.pdf?db=web

² Eksempler er: Convention on Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES); Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (ODS); Basel Convention on the Control of Trans-boundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal; Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (POPs); Rotterdam Convention on the Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides in International Trade and the Cartagena Protocol on Biosafety.

beid med nasjonalt politi og miljø- og kulturmyndigheter. I 2019 gjennomført INTERPOL «30 Days at Sea» (forurensningskriminalitet) og «Operation Thunderball» (ulovlig handel med truede arter). Det er også gjennomført verdensomspennende aksjoner rettet mot ulovlig handel med kulturgjenstander, jf. Operation ATENA i 2017, samt PANDORA-aksjonene. I slike operasjoner er det viktig at forvaltningsmyndigheter, toll og politi i de enkelte land deltar og samarbeider.

Regjeringen mener det er viktig at Norge deltar aktivt i relevante operasjoner, både for å bidra til å sette miljøkriminalitet på agendaen, fordi det gir gode signaleffekter og har god allmennpreventiv effekt, samtidig som det avdekkes mange tilfeller av miljøkriminalitet og bakenforliggende kriminelle nettverk.

En Nordic Liaison Officer (NLO) er en tjenesteperson fra politiet eller Tolletaten som tjenestegjør i land hvor det anses som strategisk eller operativt viktig for de nordiske land å ha et forsterket bindeledd. NLO skal på vegne av de nordiske land være koordinator for informasjonsutveksling og etterforskinger mellom de nordiske land, vertslandet og sideakkrediterte land. Arbeidet blir utført i nært samarbeid med vertslandet eller sideakkrediterte land og forholder seg til nasjonale lover samt internasjonale konvensjoner og avtaler. NLO bistår blant annet i konkrete etterretnings- eller etterforskingssaker som vedrører grenseoverskridende eller organisert kriminalitet, og vil derved kunne spille en rolle også i saker om miljøkriminalitet. Tollsambandsmenn har i dag primært oppmerksomheten rettet mot narkotika, men følger også opp informasjonsutveksling på andre områder. Dette arbeidet kan også utvides til å gjelde miljøkriminalitet.

Regjeringen vil

- Videreføre aktiv norsk deltakelse i INTERPOL, UNODC og WCO for å bekjempe miljøkriminalitet, herunder aktiv deltakelse i relevante internasjonale operasjoner, samt styrke innsatsen til kapasitetsutvikling på miljøkriminalitetsområdet.
- Bidra til at INTERPOL, UNODC og WCO samarbeider og samordner sine aktiviteter for forebygging og bekjempelse av miljøkriminalitet.
- Støtte antikorrupsjonsarbeid koblet til miljøkriminalitet gjennom ulike organisasjoner, herunder FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC), FNs antikorrupsjonskonvensjon (UNCAC), INTERPOL, Organisasjonen for

Boks 9.5 EMPACT

EMPACT er en forkortelse for *Euoprean Multidisciplinary Cooperation Platform Against Criminal Threats*. Den fungerer som en styringssenter som kan utvikle tiltak for å oppnå ulike gitte mål. EMPACT støttes av flere EU-medlemsland, institusjoner og direktorater, i tillegg til tredjeland, internasjonale organisasjoner og andre offentlige og private partnerskap. De samarbeider for å adressere hovedtrusler fra organisert og alvorlig internasjonal kriminalitet.

økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) og Europarådets komité for kriminalitetsproblemer (CDPC).

- Arbeide for at Nordic Liaison Officers også skal jobbe med å bekjempe miljøkriminalitet.

Europol og Eurojust mv.

Europol (European Union Agency for Law Enforcement Cooperation) er EUs organisasjon for kriminalitetsbekjempelse og politisamarbeid, og assisterer medlemslandene i bekjempelsen av terrorisme, cybercrime og annen alvorlig og organisert kriminalitet, herunder miljøkriminalitet. Miljøkriminalitet er et av de ti prioritetsområdene for 2018–2021. Organisasjonen bistår nasjonale politistyrker med informasjon, analyser og planlegging. De er en verdifull ressurs i saker der det enkelte land alene ikke vil kunne analysere sakene, som for eksempel omfattende miljøkriminalitet innen eksport/import av avfall. Europol jobber også med ikke EU-land og internasjonale organisasjoner. Norge har en operativ samarbeidsavtale med Europol.

Eurojust (European Union's Judicial Cooperation Unit) bidrar til å koordinere etterforskning og straffeforfølgning i saker som involverer flere medlemsland og har samme kompetanseområder som Europol, inkludert miljøkriminalitet.

På bakgrunn av EUs trusselvurdering om alvorlig og organisert kriminalitet, ble miljøkriminalitet, særlig ulovlig handel med truede arter og avfall, tatt inn i det operative EMPACT samarbeidet i 2017, der Norge deltar. Her utarbeides konkrete planer om tiltak mot miljøkriminalitet.

En viktig del av samarbeidet med Europol og Eurojust er utsending av personell fra norsk politi og tollmyndighet. Vanligvis varer en utplassering to år. Utplasseringen lønnes av Norge, og har som primæroppgave å lette og effektivisere informasjonsutvekslingen mellom Norge og henholdsvis Europol og Eurojust. Regjeringen mener det er viktig at det er åpning for at norske sekunderinger i Europol og Eurojust også jobber med forebygging og bekjempelse av miljøkriminalitet. Tilsvarende rekruttering av norske eksperter kan være aktuelt til andre relevante institusjoner innenfor EU og EØS, samt Europarådet.

Regjeringen vil

- Videreføre samarbeidet med Europol og Eurojust for å bekjempe og forebygge miljøkriminalitet.
- Åpne for rekruttering av norske eksperter, inkludert junioreksperter, til EU, Europarådet, Europol, Eurojust og andre relevante institusjoner innenfor EU og EØS som arbeider med forebygging eller bekjempelse av miljøkriminalitet.

Gjennomføring av FNs sikkerhetsråd resolusjon 2482

Den 19. juni 2019 vedtok FNs sikkerhetsråd resolusjon 2482, som anses som en meget sterk og viktig resolusjon som fremhever miljøkriminalitetens rolle i finansiering av terrorisme og andre væpnede grupper. Arbeidet med denne resolusjonen begynte i 2016, da en rapport laget av FNs miljøprogram, RHIPTO og den fredsbevarende styrken i Den demokratiske republikken Kongo (DRC) ble lagt frem for FNs sikkerhetsråd. Rapporten dokumenterte at miljøkriminalitet var den største underliggende årsak til krigen i DRC. Som følge av rapporten vedtok FNs sikkerhetsråd endringer i de fredsbevarende styrkers mandat til å bekjempe miljøkriminalitet i blant annet sikkerhetsrådsresolusjonene 2277 (2016) og 2346 (2017). I oktober 2016 underskrev INTERPOL og FNs miljøprogram i New York en avtale om å styrke arbeidet med å bekjempe miljøkriminalitet. I 2018 ble rapporten World Atlas of Illicit Flows fremlagt for FNs sikkerhetsråd. Rapporten, som var laget av INTERPOL og det norske analysesenteret RHIPTO, viste for første gang at internasjonal miljøkriminalitet og ulovlig skattelegging av naturressurser nå samlet hadde blitt den største trusselsfinansiering for væpnede grupper i konflikt.

Resolusjon 2482 omtaler koblinger mellom terrorisme, væpnede grupper, narkotika, økonomisk kriminalitet inkludert hvitvasking, ulovlig uttak av naturressurser, ulovlig handel med kulturgjenstander og menneskesmugling. Resolusjonen lister opp forhold som gjør at kriminelle aktører får et større spillerom, slik som mangelfulle lovverk, manglende kapasitet i statene og mangelfullt samarbeid mellom statene regionalt og globalt, samt utstrakt korrupsjon.

I operativ paragraf 13 i resolusjonen uttrykker Sikkerhetsrådet bekymring for ulovlig utnyttelse av og handel med naturressurser av væpnede grupper, terrorgrupper og kriminelle nettverk som støtter disse. Av naturressurser som påviselig har finansiert slike aktører trekker resolusjonen fram metaller og mineraler som gull, sølv, kobber og diamanter, i tillegg til tømmer, trekull og ville dyr og planter.

I paragraf 14 oppfordrer Sikkerhetsrådet medlemslandene til å holde aktører som deltar i slik ulovlig utnyttelse av naturressurser ansvarlig som del av en bredere innsats for å forhindre at sanksjonerte aktører, terrorgrupper, væpnede grupper eller kriminelle nettverk styrkes gjennom slik ulovlig handel.

I paragraf 15 oppfordrer Sikkerhetsrådet medlemslandene til å vurdere nærmere konkrete tiltak, for eksempel å styrke grensekontrollen. Tiltakene retter seg ikke mot miljøkriminalitet spesielt, men mot bekjempelse av grenseoverskridende organisert kriminalitet og terrorisme generelt. Dette anses som en styrke ettersom miljøkriminalitet her anerkjennes som en grenseoverskridende organisert kriminalitet, jf. sammenhengen med paragraf 13 og 14.

Resolusjonen er ikke vedtatt under FN-paktens kapittel VII og inneholder derfor ingen rettslig bindende pålegg til medlemslandene. Resolusjonen inneholder imidlertid flere oppfordringer til medlemslandene innenfor flere ulike områder hvor Sikkerhetsrådet har kommet til at det er en sammenheng mellom organisert grenseoverskridende kriminalitet og terror-/væpnede grupper. Det oppfordres til økt samarbeid mellom landene og mellom landene og FNs underliggende organer med ansvar for forebygging av terrorisme og kriminalitet.

Resolusjonen etterspør også:

- Mer etterretningssamarbeid, herunder økt informasjonsdeling mellom sektorer, instanser, og på tvers av landegrenser;
- Statenes institusjoner bør styrkes. Det samme gjelder samarbeidet og informasjonsdelingen mellom dem, både internt og over landegren-

sene, samt mellom private og offentlige aktører;

- Statene bør agere mest mulig proaktivt, herunder forsterke enheter som jobber med å etterforske økonomisk kriminalitet (Financial Intelligence Units) samt benytte seg av INTERPOL og dennes databaser.

Formuleringene og intensjonen bak resolusjonen er viktig for bekjempelse av internasjonal miljøkriminalitet fordi den er konkret i omtalen av virkemidler og fordi den eksplisitt spesifiserer naturressurser. Dette hever miljøkriminalitetsproblematikkens status og tydeliggjør nødvendigheten av proaktive handlinger mot finansstrømmer, ulovlig utnyttning av og handel med naturressurser og kulturgjenstander. Fremover blir det avgjørende å arbeide for å gjennomføre resolusjonen.

Dette kan skje gjennom å forbedre forståelsen av den politiske økonomien rundt miljøkriminalitet og fremskaffe empirisk bevis på ulovlige finansielle strømmer, korrupsjon og kriminelle nettverks engasjement i forhold til markedet for enkelte «nøkkelvarer». På grunnlag av faktisk kunnskap kan man bidra til å forstyrre/hindre markedet med målrettede tiltak mot infrastruktur og de viktig markedsplassene. Aktiv deltakelse fra Norges side i INTERPOL, Europol og eventuelt Eurojust, vil bidra til å støtte opp under arbeidet med gjennomføring av resolusjonen.

Regjeringen vil

- Støtte opp under arbeidet med gjennomføringen av FNs sikkerhetsråds resolusjon 2482 (2019).

Arbeid i OECD

Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) er et samarbeidsforum for økonomiske og sosiale spørsmål. OECDs miljøgruppe (EPOC) har miljøkriminalitet som et viktig tema.

I Organisasjonens Task Force on Tax Crimes and Other Crimes og i Fiscal Committee har Norge bidratt til bekjempelse av fiskerikriminalitet, gjennom blant annet NAFIG (se boks 9.6). Regjeringen ønsker å bekjempe også andre former for miljøkriminalitet etter tilsvarende metodikk, det vil si med fokus på skatt og samarbeid mellom relevante institusjoner på tvers av landegrensar.

Boks 9.6 NAFIG

North Atlantic Fisheries Intelligence Group (NAFIG) er et internasjonalt samarbeid mellom toll, kystverk, fiskerimyndigheter, mattilsyn, politi, arbeidstilsyn og skatteetat for å stoppe kriminalitet i fiskerisektoren. Gruppen har sin opprinnelse i arbeid utført av OECD Task Force on Tax Crimes and Other Crimes. NAFIG tilbyr etterretning og trening til relevante organisasjoner og etater.

Fiskerikriminalitet er tett knyttet sammen med en rekke andre kriminelle aktiviteter. NAFIG har en helhetlig tilnærming (from hook to plate) hvor de adresserer hele verdikjeden og sørger for informasjonsdeling på tvers av etater. Dette samarbeidet brukes til å bygge kunnskap om hvordan ulike aktører er involvert og knyttet til hverandre, hvordan lovgivningen henger sammen, avdekke hull i regelverket, ulike informasjonskilder, tilgang på dokumenter og hvor ulike «kontrollpunkter» er å finne.

Felles for internasjonal miljøkriminalitet som er omfattet av denne meldingen, er at den er drevet av ønske om økonomisk utbytte. Inndragning av vinning og innkreving av skatt og toll er derfor helt sentrale virkemidler, fordi det ofte rammer selve motivet for kriminaliteten. Det er viktig å bygge kunnskap om aktørene, avdekke svakheter i regelverket, samt etablere gode rutiner for deling av informasjon. Regjeringen mener at det viktig å se hen til OECDs bidrag ved bekjempelse av fiskerikriminalitet og arbeide tilsvarende med andre former for internasjonal miljøkriminalitet. Dette kan skje ved norsk deltakelse i relevante komiteer og arbeidsgrupper i OECD og ved å bidra til at analyser og politikkdrøfting knyttes til miljøkriminalitet der det er relevant.

Regjeringen vil

- Arbeide for at relevante komiteer og arbeidsgrupper i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) styrker arbeidet med miljøkriminalitet, blant annet ved fokus på helhetlig tilnærming og informasjonsdeling på tvers av etater.

Regionale samarbeidsorganisasjoner

Fortsatt samarbeid med ulike regionale samarbeidsorganisasjoner om bekjempelse av miljøkriminalitet, særlig Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), er et viktig tiltak. Sørøst-Asia er sentralt når det gjelder internasjonal miljøkriminalitet knyttet til avfall og truede arter.

Norge ble sektordialogpartner med ASEAN i 2015. Norge ble dermed det første vesteuropeiske enkeltland, og den første mellomstore økonomien utenfor regionen, som inngikk et formelt partnerskap med organisasjonen. Partnerskapet gir Norge styrket tilgang til den viktigste arenaen for regional integrasjon og utvikling i Sørøst-Asia på flere nivåer. ASEAN har lyktes med å skape relevante møteplasser for dialog landene imellom og med omverdenen, om viktige politiske, sikkerhetspolitiske og økonomiske spørsmål. I disse foraene, samt gjennom organisasjonens dialog med sine partnere, legges føringer for sentrale regionale prosesser i Asia.

Som sektordialogpartner inviteres Norge jevnlig til ulike ASEAN møter og arrangementer både på politisk og faglig nivå. Gjennom partnerskapet med ASEAN får Norge dermed økt mulighet til å ivareta de viktigste norske interessene overfor regionen, herunder ønsket om regional stabilitet og en fredelig og bærekraftig utvikling, samarbeid om regionale og globale utfordringer som klima og miljø, sikkerhet og respekt for den internasjonale rettsorden. Fra norsk side bevilges det midler over bistandsbudsjettet til samarbeidsprosjekter med ASEAN innenfor Norway-ASEAN Regional Integration Programme (NARIP). Prosjektene velges ut av Norge og ASEAN i fellesskap. Det er enighet om å samarbeide innenfor blant annet klima og miljø, energi, hav/marine- og maritime spørsmål, fred, forsoning og sikkerhet, og regjeringen ønsker et tydeligere prioritering av forebygging og bekjempelse av miljøkriminalitet under dette programmet.

African Union (AU) og Organisasjonen av amerikanske stater (OAS) har ikke miljøkriminalitet på dagsorden. I disse organisasjonene må det derfor vurderes hvilke områder av samarbeidet det eventuelt kan være relevant å inkludere miljøkriminalitet i.

Regjeringen vil

- Innen rammen av de strategiske partnerskapet med ASEAN vurdere samarbeid for å styrke deres og landenes evne til å forebygge og bekjempe miljøkriminalitet.

Boks 9.7 Nordisk samarbeid om fiskerikriminalitet

I 2017 ble det vedtatt en nordisk ministererklæring mot fiskerikriminalitet i den globale fiskeindustrien gjennom Nordisk ministerråd (Ålesund-erklæringen) og i 2018 ble det vedtatt en internasjonal ministererklæring (København-erklæringen) om samme tema. Som en oppfølging av disse erklæringene har regjeringen etablert «Blue Justice»-initiativet som skal følge opp de behov som erklæringene omtaler. En viktig del av dette initiativet er å bistå utviklingsland i arbeidet mot fiskerikriminalitet.

Nordisk samarbeid

De nordiske landene har et godt fungerende miljø- og kultursamarbeid. Her er det potensial for å videreutvikle og styrke innsatsen mot miljøkriminalitet gjennom egnede programmer og initiativer.

Norge hadde formannskapet i Nordisk ministerråd i 2017, og får det igjen i 2022. Det gjeldende samarbeidsprogrammet åpner for innsats mot miljøkriminalitet, men er ikke fremhevet som et område hvor det skal satses spesielt. Likevel er det viktig å jobbe med forebygging og bekjempelse av miljøkriminalitet for å sikre en god gjennomføring av programmet. Nordiske tilsynsmyndigheter samarbeider både på nordisk nivå og på EU-nivå innenfor flere miljøkriminalitetsområder, herunder på forurensningsområdet og ved ulovlig handel med truede arter.

Norge har søkt et tettere samarbeid med våre nordiske naboland i kampen mot ulovlig handel med kulturgjenstander, for om mulig å oppnå en bedre utnyttelse av felles ressurser og et mer effektivt operasjonelt samarbeid. Nordisk ministerråd for kultur vedtok 30. oktober 2019 anbefalinger om å styrke samarbeidet med andre nordiske land for å hindre utarming av kulturarv og bekjempe ulovlig handel med kulturgjenstander.

Regjeringen vil

- Prioritere samarbeid med nordiske land for å forebygge og bekjempe miljø- og kulturarvskriminalitet.

9.6 Sivilt samfunn

Fremheve sivilt samfunns rolle ved bekjempelse av miljøkriminalitet

Mange urfolks- og sivilsamfunnsorganisasjoner gjør en vesentlig innsats for å bekjempe miljøkriminalitet, både på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Samtidig er urfolk og lokalsamfunn ofte blant de som først rammes av slik kriminalitet, ettersom de er særlig avhengige av intakt natur og fungerende økosystemer for sitt levesett. Urfolk kan også være tett knyttet til natur av kulturell og religiøs betydning. Sivilt samfunn inkludert urfolksorganisasjoner er ofte underfinansiert og mottar heller ikke alltid politisk støtte fra relevante myndigheter.

Sivilsamfunn har også en viktig rolle i å avdekke og rapportere om ulovlig hogst, faunakriminalitet og ulovlig avskoging, korrupsjon, hvitvasking av midler, mulig trusselfinansiering og andre ulovligheter knyttet til slik kriminalitet. Det er derfor viktig å fremheve sivilsamfunnsorganisasjoners viktige rolle når det gjelder å forebygge, avdekke og på annen måte bekjempe miljøkriminalitet, og å styrke deres mulighet til å gjøre dette.

I flere land er sivilsamfunn, og urfolk og aktivister som jobber mot miljøkriminalitet, utsatt for trusler og forfølgelse fra private selskaper, kriminelle miljøer, paramilitære grupper og i noen tilfeller også myndighetspersoner. Dette er et viktig spørsmål som bør løftes i bilaterale samtaler, overfor organisasjoner og i internasjonale fora. Norge fremmet våren 2019 en resolusjon under FNs menneskerettighetsråd om miljøforsvarere. Resolusjonen er foreløpig ikke koblet direkte sammen med arbeidet mot miljøkriminalitet, men dette er en aktuell problemstilling ettersom drap, vold og trusler i økende grad kan knyttes til organisert miljøkriminalitet. Det er for eksempel ikke uvanlig at aktører som ønsker å åpne opp nye områder for tømmerhogst, kvegdrift, gruvedrift eller kommersielt jordbruk, benytter seg av paramilitære grupper eller kriminelle nettverk mot representanter for urfolk og frivillige organisasjoner.

Sivilsamfunn, inkludert urfolk, har ofte viktig og unik informasjon om lokale forhold og er dermed vesentlige samarbeidspartnere når det gjelder å styrke innsatsen mot miljøkriminalitet. I tillegg er de ofte nærmest på de ødeleggende konsekvensene av ulike typer miljøkriminalitet, og har dermed en spesiell interesse i bekjempelsen av disse. Deres kunnskap og innspill bør derfor inkluderes og Norge bør, for eksempel ved finan-

siering av prosjekter eller der vi ellers har påvirkningsmuligheter, jobbe for at de er representert i relevante organer.

Regjeringen vil

- Støtte sivilsamfunnsorganisasjoner som jobber med å forebygge, avdekke og på annen måte bekjempe miljøkriminalitet og andre ulovligheter knyttet til miljøkriminalitet.
- Styrke innsatsen for å beskytte aktører som jobber med å avdekke og vitne om miljøkriminalitet, inkludert urfolk, forskere, journalister og aktivister.
- Finne egnede fora og samarbeid for å fremheve sammenhengen mellom organisert miljøkriminalitet, drap, vold og trusler mot miljøforsvarere og andre menneskerettighetsbrudd.
- Styrke arbeidet til FNs arbeidsgruppe for Business and Human Rights og arbeidet til FNs spesialrapportør for situasjonen til menneskerettighetsforkjempere for å beskytte urfolk og andre miljøforkjempere mot vold og overgrep.
- Arbeide for å sikre representasjon fra sivilsamfunn, inkludert urfolk, i fond, styrever, arbeidsgrupper mv. som er relevante for forebygging og bekjempelse av miljøkriminalitet.

Fremheve privat sektors medansvar for bekjempelse av miljøkriminalitet

Privat sektor har et medansvar for å bekjempe miljøkriminalitet og det er også mange eksempler på at privat sektor tar et slikt ansvar: sosiale plattformer som regulerer annonser for produkter av miljøkriminalitet, bransjeorganisasjoner innenfor luftfart som lærer opp ansatte til å se etter ulovlige varer under transport og sertifisering eller verdikjedesporing av lovlig produkter.

Gjennom Statens Pensjonsfond utland har Norge en stor mulighet til å påvirke de selskapene som pensjonsfondet investerer i.³ Fondets investeringer setter også en standard for andre investeringsfond.

Hensyn til miljø, samfunnsforhold og selskapsstyring er en integrert del av forvaltningen av Statens Pensjonsfond utland. Finansdepartementet har fastsatt retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra fondet.⁴ Etikkrådet for Statens Pen-

³ Per 11. desember 2019 har fondet investert i 9158 selskaper i 73 land.

⁴ Forskrift 18. desember 2014 nr. 1793 om retningslinjer for observasjon og utelukkelse fra Statens pensjonsfond utland.

sjonsfond utland er oppnevnt av Finansdepartementet for å vurdere om fondets investeringer i enkelte selskaper er i strid med retningslinjene og gi anbefaling om observasjon og utelukkelse av selskaper til Norges Bank.

Hvis det er en uakseptabel risiko for at et selskap medvirker til eller selv er ansvarlig for alvorlig miljøskade, kan det føre til observasjon eller utelukkelse av selskaper, jf. retningslinjene § 3 bokstav c. Alvorlig miljøskade omfatter skade på både natur og kulturminner. Andre kriterier for observasjon og utelukkelse, er grove eller systematiske krenkelser av menneskerettigheter, alvorlige krenkelser av individers rettigheter i krig eller konfliktsituasjoner, uakseptabelt utslipp av klimagasser, grov korrupsjon og særlig grove brudd på grunnleggende etiske normer. Etikkrådet kan ut fra sine retningslinjer også tilrå utelukkelse eller observasjon av selskap i fondet som er ansvarlig for eller bidrar til ødeleggelse av kulturverdier. Den generelle terskelen for utelukkelse er høy.

Norges Bank Investment Management, som forvalter Statens Pensjonsfond utland, har siden

2008 publisert forventningsdokumenter som beskriver hvordan de forventer at selskapene fondet er investert i, håndterer globale utfordringer i sin virksomhet. Forventningene er i stor grad sammenfallende med FNs bærekraftsmål. Det finnes i dag forventningsdokumenter om «Barns rettigheter», «Klimaendringer», «Vannforvaltning», «Menneskerettigheter», «Skatt og åpenhet», «Antikorrupsjon» og «Bærekraftig bruk av havet». Ingen av dokumentene omhandler miljøkriminalitet direkte.

Omtale av miljøkriminalitet i et forventningsdokument kunne føre til en større bevissthet om utfordringene med miljøkriminalitet i hele verdikjeden, både i selskapene som fondet investerer i og i andre investeringsfond.

Regjeringen vil

- Omtale miljøkriminalitet i et forventningsdokument, med det formål å øke selskapenes bevissthet om miljøkriminalitet i hele verdikjeden.



Figur 10.1

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Meldingen til Stortinget omhandler i vesentlig grad videreutvikling av eksisterende virkemiddelbruk og tiltak. Etter hvert som forslag konkretiseres, vil det som et ledd i vurderingene av tiltak være viktig å utrede eventuelle konsekvenser for private og offentlige parter, i tråd med utredningsinstruksen.

Forslag varslet i meldingen vil bli dekket innenfor gjeldende budsjettammer. Den årlige budsjettmessige oppfølgingen vil blant annet være avhengig av den økonomiske utviklingen og budsjettsituasjonen.

Satsing på digitalisering og bruk av ny teknologi i tilsynsarbeid vil også på sikt bidra til mer effektiv oppfølging av miljøkriminalitet.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 22. april 2020 om Miljøkriminalitet blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Oversikt over regjeringens tiltak***Regjeringen vil*

- At politiet gjennom samhandling med andre myndigheter skal bidra til at miljøkriminalitet forebygges.
- Videreføre felles aksjoner mellom politi og miljømyndigheter og vurdere bruk av slike aksjoner på flere miljøkriminalitetsområder enn i dag.
- Styrke analysekapasiteten samt kompetanse på og bruk av innovativ teknologi i miljøforvaltningen for å bedre avdekke og dokumentere miljøkriminalitet, sikre gode analyser og oversikt over etterlevelse av miljøregelverket.
- Legge til rette for økt utveksling av digital informasjon mellom myndigheter i Norge og mellom myndigheter i Norge og utlandet.
- Stimulere til økt samarbeid, herunder informasjonsdeling, mellom offentlig sektor, næringsliv og forskningsinstitusjoner for å fremme bruk av ny teknologi ved bekjempelse av miljøkriminalitet.
- Vurdere forholdet mellom straffeloven §§ 240 og 242 og særlovgivningen på miljø- og kulturarvområdet.
- Prioritere arbeid i miljø- og kulturforvaltningen med anmeldelser av alvorlig miljøkriminalitet og bistand til politi og påtalemyndighets arbeid med slike saker.
- Ha økt oppmerksomhet hos politi og miljø- og kulturmyndigheter på inndragning av det økonomiske utbyttet som oppnås ved å begå miljøkriminalitet.
- Sikre at ØKOKRIM, som spissorgan for bekjempelse av miljøkriminalitet, har kompetanse og ressurser til å utføre sine oppgaver på en forsvarlig måte.
- Etablere et tettere samarbeid mellom miljø- og kulturmyndighetene og politiet og påtalemyndigheten for å forebygge og bekjempe miljøkriminalitet, blant annet ved opplæring av ansatte i miljø- og kulturforvaltningen, jevnlig samarbeidsmøter, utarbeiding av veiledningsmaterieell, dialog om prioriteringer, bistand om forståelse av regelverket og vurdering av nye virkemidler og metoder for å avdekke miljøkriminalitet.
- Vurdere å heve alminnelig strafferamme i naturmangfoldloven fra fengsel i inntil ett år til fengsel i inntil to år og strafferammen for grove overtredelser i samme lov fra fengsel i inntil fem år til fengsel i inntil seks år.
- Vurdere å inkludere naturmangfoldloven i internkontrollforskriftens virkeområde.
- Innføre hjemmel i naturmangfoldloven for å kreve opplysninger fra andre myndigheter uten hinder av taushetsplikt.
- Styrke forebyggende arbeid, herunder informasjonsarbeid og holdningsskapende arbeid mot ulovlig avliving av vilt opp mot jegermiljøer.
- Vurdere å heve alminnelig strafferamme fra fengsel i inntil ett år til fengsel i inntil to år i viltloven og strafferammen for grove overtredelser i samme lov fra fengsel i inntil to år til fengsel i inntil seks år.
- Vurdere å innføre nasjonalt nedsenkingspåbud for garn uansett maskevidde (utvidet nedsenkingspåbud) samt forbud mot bruk av kilenot, lakseverp og krokarn i den tiden det ikke er åpnet for fiske etter anadrome laksefisk.
- Styrke informasjons- og holdningsskapende arbeid knyttet til CITES-forskriften ved tilpasset informasjon til ulike målgrupper og i samarbeid med bransjeorganisasjoner.
- Styrke tilsynet med etterlevelse av CITES-forskriften og sørge for tettere samarbeid med andre relevante tilsynsmyndigheter.
- Styrke arbeidet med samordnede og målrettede aksjoner ved kontroll etter CITES-forskriften.
- Fulldigitalisere elektroniske søknader og tillatelser etter CITES-forskriften.
- Styrke informasjonsarbeid om tømmerforskriften, særlig rettet mot relevante bransjer.
- Arbeide med sikte på norsk tilslutning til EUs FLEGT-forordning (Forest Law Enforcement, Governance and Trade).
- Arbeide for at kommunesektoren styrker arbeidet med etikk og antikorrupsjon, både på ledernivå og i den tjenesteproduserende delen av organisasjonen.

- Øke kunnskapsformidling og bevisstgjøring om naturverdiene i verneområder og betydningen av mindre inngrep i en større sammenheng.
- Utrede muligheten for bruk av teknologi for å kartlegge tilstand og eksisterende inngrep i verneområder og annen viktig natur for å få et sammenligningsgrunnlag for fremtidige straffbare handlinger.
- Gi ut en oppdatert veileder om ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven, samt på annen måte styrke veiledning til kommunene om tilsynsvirksomhet og ulovlighetsoppfølging etter loven.
- Intensivere veiledningen om motorferdselregelverket overfor kommunene i Finnmark i to år, med påfølgende undersøkelse av effekten på kommunenes dispensasjonspraksis.
- Heve strafferammen i motorferdselloven.
- Innføre hjemmel for retting i motorferdselloven samt hjemmel for overtredelsesgebyr for annen motorisert ferdsel enn snøscooter.
- Vurdere en innskjerping og tydeliggjøring av reglene i svalbardmiljøloven om forstyrning av isbjørn.
- Styrke informasjonsarbeid knyttet til regelverk, miljørisiko mv. knyttet til skadelige fremmede organismer, i samarbeid med kontrollmyndigheter og nærings- og interesseorganisasjoner.
- Styrke tilsyn med etterlevelse av regelverket om skadelige fremmede organismer og sørge for tettere samarbeid mellom relevante tilsynsmyndigheter.
- Styrke oppfølgingen av regelverket om genmodifiserte organismer innenfor Miljødirektoratets tilsynsområde, herunder samarbeid med andre relevante tilsynsmyndigheter.
- Vurdere anmeldelsespraksis og bruken av overtredelsesgebyr på områdene forurensning, avfall og produktkontroll.
- Vurdere både behovet for økt innsats og innretning på tilsynspraksis på områdene forurensning, avfall og produktkontroll.
- Legge til rette for styrket samarbeid mellom Miljødirektoratet, Petroleumsstilsynet, Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet og Kystverket for å minimere ulovlig forurensning fra petroleumsvirksomhet til havs, redusere konsekvensene av slike utslipp og sikre effektiv håndheving av regelverket.
- Legge til rette for styrket samarbeid mellom Sjøfartsdirektoratet og særlig Kystvakten og Kystverket for å sikre avdekking av ulovlige utslipp og effektiv håndheving av regelverket.
- Videreføre tett oppfølging av landbasert industri hvor faren for alvorlige konsekvenser for helse og miljø av brudd på regelverket er særlig stor.
- Sikre at det etableres en enhetlig praksis hos tilsynsmyndighetene for nivå på håndhevelse av regelverket og bruk av reaksjoner ved ulovlig håndtering av farlig avfall og radioaktivt avfall.
- Påse at forsvarlig håndtering av farlig avfall og radioaktivt avfall består som et prioritert tema i tilsynssammenheng, for å sikre at brudd på regelverket forebygges, avdekkes og sanksjoneres.
- Presisere regelverk slik at det ikke er tvil om at fjerning av avfall levert inn til forhandler eller kommunalt mottak er en ulovlig og straffbar handling.
- Tydeliggjøre pliktene for mottakere av EE-avfall til å sikre mot svinn av EE-avfall, og til å forebygge forurensning fra håndtering av EE-avfallet.
- Vurdere å forsterke kontroll- og anmeldelsespraksis overfor aktører omfattet av regelverket for EE-avfall, overfor ulovlig uttak av innlevert avfall og overfor ulovlig behandling av EE-avfall i Norge.
- Styrke kontrollen for å hindre ulovlig eksport av EE-avfall, i samarbeid med Tolletaten og andre relevante etater, herunder gjennomgå kontrollrutinene og utarbeide felles veiledningsmateriell.
- Bidra i EUs arbeid med revisjon av grensekryssforordningen med mål om at regelverket og håndhevelsen av det bør bli enklere og mer effektivt.
- Fortsatt prioritere arbeid for å styrke kontroll med grensekryssende transport av avfall under Baselkonvensjonen og andre relevante internasjonale fora.
- Analysere de særlige kontroll- og håndhevelsesutfordringene på produkt- og kjemikalieområdet i lys av utviklingen av internasjonal handel, herunder økt bruk av netthandel.
- Utvide påleggshjemmelen i produktkontrollloven § 5 annet og tredje ledd til også å omfatte de som omsetter produkter, samt innføre hjemmel i produktkontrollloven til å treffe enkeltvedtak som er nødvendig for gjennomføring av loven.
- Iverksette målrettede informasjonstiltak for å øke kunnskapen om kulturmiljøregelverket og verdien av kulturarv.
- Vurdere muligheten for å opprette tipstjeneste på Riksantikvarens hjemmesider og hjemmesiden til Norsk kulturråd.

- Utvide og bedre kvaliteten på inventarlistene og elektroniske registre over kulturarvverdier.
- Etablere en elektronisk plattform for utførselstillatelser knyttet til kulturgjenstander.
- Vurdere å gi hjemmel for overtredelsesgebyr, tvangsmulkt og legalpant i kulturminneloven.
- Vurdere å heve alminnelige strafferamme fra ett år til to år og strafferammen for særdeles skjerpende omstendigheter fra to år til seks år i kulturminneloven.
- Utarbeide oversikt over lovbrudd som kan relateres til kulturarvverdier.
- Utarbeide en strategi for oppfølging av Norges internasjonale forpliktelser på kulturarvområdet.
- Videreføre og styrke miljø- og kulturmyndighetenes samarbeid med Tolletaten om ulovlig grensekryssende vareførsel, blant annet ved opplæring av tollere, utarbeiding av veiledningsmateriell, dialog om prioriteringer, bistand om forståelse av regelverket og vurdering av nye virkemidler og metoder for å avdekke ulovlige forsendelser.
- Styrke Tolletatens arbeid med trusselvurderinger og etterretningsprodukter som grunnlag for målrettet kontroll med etterlevelse av reglene for grensekryssende vareførsel, herunder miljøregelverket og kulturarvregelverket.
- Vurdere hjemmel i kulturminneloven og naturmangfoldloven for å kreve at annonser om ulovlig handel med henholdsvis kulturgjenstander og fremmede organismer og CITES-arter fjernes, samt en adgang til å pålegge at tilgang til nettsider blokkeres.
- Øke bruk av teknologi for å styrke kontrollen med ulovlig netthandel.
- Styrke samarbeid mellom tilsynsmyndigheter og private nettaktører om å fjerne annonser for produkter som er et resultat av miljøkriminalitet.
- Styrke samarbeidet om bekjempelse av ulovlig netthandel mellom kultur- og miljømyndighetene og andre norske tilsynsmyndigheter, europeiske tilsynsmyndigheter, Tolletaten og politiet.
- Utrede muligheter for verdikjedesporing og sertifisering som et ledd i bekjempelsen av miljøkriminalitet.
- Videreføre arbeidet med å inkludere et eget kapittel om handel og bærekraftig utvikling i de frihandelsavtaler Norge/EFTA inngår, og gjennom dette bidra til å synliggjøre behovet for å bekjempe miljøkriminalitet.
- Arbeide for å holde miljø- og kulturarvkriminalitet høyt oppe på dagsorden i relevante internasjonale fora for økonomisk, juridisk og multi-lateralt samarbeid, herunder fremme og støtte resolusjoner som styrker forebygging og bekjempelse av slik kriminalitet.
- Arbeide i relevante fora for at særlig skogkriminalitet og miljøkriminalitet knyttet til ulovlig gruvedrift i større grad anerkjennes som miljøkriminalitet.
- Løfte miljøkriminalitet som tema i arbeidet under FN-konvensjonen om biologisk mangfold, herunder jobbe for å synliggjøre det som tema og mål i det globale rammeverket og være en pådriver i arbeidet mot miljøkriminalitet.
- Arbeide for økt bevissthet internasjonalt om konsekvensene av miljøkriminalitet for oppnåelsen av FNs bærekraftsmål.
- Støtte utvikling av nye folkerettslige bindende og politisk forpliktende instrumenter og standarder mot grenseoverskridende miljø- og kulturarvkriminalitet, særlig under FNs konvensjon mot transnasjonal organisert kriminalitet (UNTOC) og annet arbeid under UNODC.
- Støtte resolusjoner og vedtak som styrker arbeidet mot miljøkriminalitet under CITES, samt vurdere å fremme eller være medfor-slagsstiller for slike forslag.
- Forberede ratifikasjon av Europarådets konvensjon om bekjempelse av kulturkriminalitet
- Støtte utvikling av internasjonal «soft law» i form av blant annet erklæringer, resolusjoner og retningslinjer, for å hindre kulturarvkriminalitet og bekjempe ulovlig handel med kulturgjenstander.
- Bidra til å utvikle ny CITES-policy om staters forpliktelse til å regulere online markedsføring og salg av truede arter.
- Bidra til å utvikle internasjonale retningslinjer for markedsføring og salg av kunst- og kulturgjenstander på digitale omsetningsplattformer og i sosiale medier.
- Styrke innsatsen rettet mot bekjempelse av miljøkriminalitet innenfor relevante bistandsprogrammer og utviklingssamarbeid, herunder vurdere bruk av bistandsmidler for å støtte utvikling og bruk av innovativ teknologi for å forebygge, avdekke og dokumentere miljøkriminalitet.
- Gi nytt tilskudd til sivilsamfunn for målrettede prosjekter som bidrar til å bekjempe skogkriminalitet, bedre skogovervåking og styrke rammeverk for ansvarlig skogforvaltning i femårsperioden 2021–2025. Tiltak som kan få støtte inkluderer: utvikling og bruk av ny teknologi for sporing og tresortsidentifisering, styrking av sivilsamfunns evne og mulighet til

- å bistå i overvåkning, varsling og rapportering av skogkriminalitet til myndighetene, bruk av tekniske overvåkningsløsninger for skog, og tiltak for å bedre rammeverket for ansvarlig og bærekraftig skogforvaltning.
- Videreføre støtte til initiativer gjennom multilaterale institusjoner som FN og INTERPOL for å styrke lov håndhevelse i regnskogsland, herunder toll, politi, etterforskningsenheter for økonomisk kriminalitet, påtalemyndigheter, korrupsjonsenheter og andre relevante institusjoner. Vektlegging av oppfølging av konkrete saker som involverer selskaper og individer tilknyttet storskala ulovlig hogst.
 - Støtte arbeidet til nasjonale antikorrupsjonsenheter i samarbeidsland for å styrke deres arbeid mot korrupsjon innenfor miljøkriminalitet, særlig i naturressurssektoren.
 - At miljøkriminalitetsanalyser og tiltak mot miljøkriminalitet blir integrert i utenriksstasjonenes arbeid med organisert grenseoverskridende kriminalitet.
 - Støtte arbeid med holdningskampanjer, målrettede informasjonstiltak og annen innsats for å redusere etterspørselen etter produkter som er resultat av internasjonal miljø- og kulturarvkriminalitet.
 - Støtte arbeidet med å bekjempe miljøkriminalitet i internasjonale organisasjoner, herunder koblingen mellom miljøkriminalitet og økonomisk kriminalitet som korrupsjon, hvitvasking mv.
 - Videreføre aktiv norsk deltakelse i INTERPOL, UNODC og WCO for å bekjempe miljøkriminalitet, herunder aktiv deltakelse i relevante internasjonale operasjoner, samt styrke innsatsen til kapasitetsutvikling på miljøkriminalitetsområdet.
 - Bidra til at INTERPOL, UNODC og WCO samarbeider og samordner sine aktiviteter for forebygging og bekjempelse av miljøkriminalitet.
 - Støtte antikorrupsjonsarbeid koblet til miljøkriminalitet gjennom ulike organisasjoner, herunder FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC), FNs antikorrupsjonskonvensjon (UNCAC), INTERPOL, Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) og Europarådets komité for kriminalitetsproblemer (CDPC).
 - Arbeide for at Nordic Liaison Officers også skal jobbe med å bekjempe miljøkriminalitet.
 - Videreføre samarbeidet med Europol og Eurojust for å bekjempe og forebygge miljøkriminalitet.
 - Åpne for rekruttering av norske eksperter, inkludert junioreksperter, til EU, Europarådet, Europol, Eurojust og andre relevante institusjoner innenfor EU og EØS som arbeider med forebygging eller bekjempelse av miljøkriminalitet.
 - Støtte opp under arbeidet med gjennomføringen av FNs sikkerhetsråds resolusjon 2482 (2019).
 - Arbeide for at relevante komiteer og arbeidsgrupper i Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) styrker arbeidet med miljøkriminalitet, blant annet ved fokus på helhetlig tilnærming og informasjonsdeling på tvers av etater.
 - Innen rammen av de strategiske partnerskapet med ASEAN vurdere samarbeid for å styrke deres og landenes evne til å forebygge og bekjempe miljøkriminalitet.
 - Prioritere samarbeid med nordiske land for å forebygge og bekjempe miljøkriminalitet.
 - Støtte sivilsamfunnsorganisasjoner som jobber med å forebygge, avdekke og på annen måte bekjempe miljøkriminalitet og andre ulovligheter knyttet til miljøkriminalitet.
 - Styrke innsatsen for å beskytte aktører som jobber med å avdekke og vitne om miljøkriminalitet, inkludert urfolk, forskere, journalister og aktivister.
 - Finne egnede fora og samarbeid for å fremheve sammenhengen mellom organisert miljøkriminalitet, drap, vold og trusler mot miljøforsvarene og andre menneskerettighetsbrudd.
 - Styrke arbeidet til FNs arbeidsgruppe for Business and Human Rights og arbeidet til FNs spesialrapportør for situasjonen til menneskerettighetsforkjempere for å beskytte urfolk og andre miljøforkjempere mot vold og overgrep.
 - Arbeide for å sikre representasjon fra sivilsamfunn, inkludert urfolk, i fond, styrever, arbeidsgrupper mv. som er relevante for forebygging og bekjempelse av miljøkriminalitet.
 - Omtale miljøkriminalitet i et forventningsdokument, med det formål å øke selskapenes bevissthet om miljøkriminalitet i hele verdikjeden.
-
-

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslags- og kapittelillustrasjoner:

Bjørn Sæthren, 07 Media AS

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 04/2020

