

1. Arkiv for jff.

2. Avd. for beh. *ASR*3. Kopi: *A. Hedstein**S. Bø**22/4-04 JLB*DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTLandbruksdepartementet  
Postboks 8007 Dep  
0030 OSLO

Landbruksdepartementet	
Saksnr.: <i>03,3044</i>	Doknr.: <i>208</i>
Mottatt: <i>23 APR 2004 ASR/JUR</i>	
Saksbeh.: <i>IAA</i>	Ark.: <i>482</i>
Kopi:	Avskr.:

Deres ref.  
200303044Vår ref.  
2004/05901 U-A BVA/ewDato  
22.04.2004**Høring - forslag til ny lov om skogbruk**

Justisdepartementet viser til Landbruksdepartementets brev av 4. desember 2003.

1 Justisdepartementet er enig i at det er behov for en gjennomgripende revisjon av skogbruksloven fra 1965. Så vidt vi kan se, har høringsforslaget tatt høyde for de synspunkter på lovstrukturen på området som er fremholdt av Lovstrukturutvalget i NOU 1992:32 Bedre struktur i lovverket s. 175-77.

2 Justisdepartementet konstaterer at lovforslaget tar utgangspunkt i at loven skal være en næringslov, jf. høringsnotatet s. 38. Dette gir i prinsippet et annet utgangspunkt enn om loven betraktes som en ressursforvaltningslov for skogen eller skogmiljøet. Formålsbestemmelsen og flere av bestemmelsene i lovforslaget etterlater imidlertid et inntrykk av at loven skal være mer enn en ren næringslov. Det fremgår også av utk. § 3 at loven retter seg mot alle skogeiere, uten hensyn til om de driver skogbruk som næring, og for skog uten hensyn til om den er drivverdig. Med et slikt innhold som foreslått i høringsutkastet anbefaler vi at loven gis tittelen "lov om bærekraftig skogbruk" eller "lov om bærekraftig skogforvaltning".

3 Lovens *virkeområde* er angitt i bestemmelsen i § 2. Til dels er kriteriene som nyttes meget vage. Særlig gjelder dette for kriteriet "etter ei samla vurdering er best egna til skogproduksjon", som skal gjelde med sikte på grunn som ikke er skogproduserende i dag. Det er temmelig uklart hva som skal inngå i en samlet vurdering etter dette kriteriet. Selv om kriteriet gjenfinnes i gjeldende skogbrukslov, bør det ikke videreføres på det grunnlaget. Det synes nå naturlig ikke bare å vurdere arealets anvendelse for skogproduksjon i sammenligning med utnyttning til

Postadresse  
Postboks 8005 Dep  
0030 OsloKontoradresse  
Akersgt 42Telefon - sentralbord  
22 24 90 90  
Org. nr.: 972 417 831Plan- og  
administrasjonsavdelingen  
Telefaks  
22 24 95 94Saksbehandler  
Birgitte Valen  
22 24 51 25

jordbruksformål. Også helt andre formål, f.eks. hyttebygging eller biotopvern, hører etter Justisdepartementets syn med i vurderingen. De vurderinger som skal foretas, synes å minne mye om vurderinger som foretas ved arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Det bør derfor overveies om ikke skogbrukslovens anvendelse på grunn som ikke er skogproduserende, bør knyttes tettere opp mot arealplaner etter plan- og bygningsloven.

Når det gjelder forholdet til plan- og bygningsloven, synes konsekvensen av høringsutkastet å være at skogeieren vil være bundet av skogbrukslovens regler selv om området i arealplan er lagt ut til et formål som utelukker skogbruk, så lenge grunnen ikke faktisk er tatt i bruk til planformålet. Justisdepartementet stiller spørsmål om dette er en hensiktsmessig og rimelig regel.

Det fremgår imidlertid av utk. § 2 annet ledd innledningsvis at anvendelsen av skogbruksloven vil kunne utelukkes i områder med annet planformål der dette går frem av arealplanen selv. Det er noe uklart om denne bestemmelsen i skogbruksloven skal forstås som en selvstendig hjemmel for slike planbestemmelser, helt uavhengig av hva plan- og bygningsloven selv gir hjemmel for. Spørsmålet kommer på spissen når det gjelder kommuneplanens arealdel, der adgangen til å gi utfyllende bestemmelser etter plan- og bygningsloven er positivt avgrenset.

Det går videre frem av utk. § 2 annet ledd at loven skal gjelde også i områder vernet etter naturvernloven, om ikke annet er fastsatt i vernevedtaket. Det er etter Justisdepartementets mening ikke tvilsomt at naturvernloven gir adgang til å fastsette i vernebestemmelser at skogbrukslovens regler ikke får anvendelse. Der dette ikke er gjort, kan det imidlertid tenkes å oppstå konflikt mellom plikter som påhviler skogeieren etter skogbruksloven og rådighetsinnskrenkninger i vernevedtaket. Justisdepartementet antar at rådighetsinnskrenkningene i vernevedtaket her vil gå foran, men utk. § 2 annet ledd kan bidra til å skape unødig tvil om spørsmålet, som i det minste bør omtales nærmere i motivene.

4 Justisdepartementet er enig i at det er godt i tråd med prinsippet om bærekraftig utvikling at *skogeierens forvalteransvar* kommer klart til uttrykk i loven, jf. utk. § 4. Vi har likevel flere merknader til bestemmelsen, og særlig til hvordan den kan håndheves og forholdet seg til andre bestemmelser i lovforslaget.

Etter Justisdepartementets mening er det lite heldig å bruke begrepet "ansvar" slik det er gjort i bestemmelsen. Det er helt uklart hva slags ansvar det siktes til. I juridisk terminologi brukes begrepet ansvar først og fremst for å markere straffansvar eller erstatningsansvar. I utk. § 4 synes det snarere brukt som uttrykk for en plikt som påhviler skogeieren, uten å si noe bestemt om følgende av at plikten blir overtrådt. Det er da bedre å si i første punktum at skogeieren "skal påse at" eller "syte for". Tilsvarende gjelder for fjerde punktum. Denne regelen reiser spørsmål om de som gjør arbeid i skogen har noen selvstendig plikt etter "miljøansvaret". Den løsning som

høringsnotatet s. 45 gir uttrykk for, bør i tilfelle komme klarere frem i loven. Justisdepartementet mener imidlertid at gode grunner taler for at de som arbeider i skogen – og særlig selvstendige oppdragsmottakere som skogsentreprenører – må ha en slik selvstendig plikt.

Justisdepartementet ser det som viktig at bestemmelsen i § 4 får et reelt rettslig innhold, og ikke bare blir stående som en programerklæring. Dette forutsetter at den kan håndheves, også av miljøinteresserte med rettslig interesse. Gjeldende skogbrukslov er ikke tilstrekkelig på dette punkt i lys av Høyesteretts praksis, jf. Rt. 2003 s. 1630. De mer konkrete hjemler som lovforslaget gir skogbruksmyndighetene, jf. særlig § 6 tredje ledd og § 8 annet ledd, synes ikke å gi dem en tilstrekkelig vid adgang til å håndheve bestemmelsen i § 4.

5 Bestemmelsen i utk. § 5 om *skogregistrering og skogbruksplan* fremstår som uklar når det gjelder de rettslige spørsmål.

Etter motivene skal det være hovedregelen at skogregistreringer og utarbeiding av skogbruksplan er frivillig. Det fremgår imidlertid av § 5 tredje ledd første punktum at en skogregistrering kan gjennomføres også for eiendommer hvor skogeieren ikke vil utarbeide skogbruksplan. Betyr dette at skogregistrering kan gjennomføres selv om skogeieren motsetter seg det, bl.a. med den virkning at skogeieren kan pålegges å betale for den utførte registrering? Eller skyldes bestemmelsen at man oppfatter § 5 første ledd slik at det er et vilkår for skogregistrering at det skal utarbeides skogbruksplan? Det siste virker etter Justisdepartementets syn som et lite rimelig og lite ønskelig standpunkt. Eller er bakgrunnen at skogregistrering innebærer tiltak som ikke kan utføres i kraft av allemannsretten eller skogbruksmyndighetenes tilgang til eiendommen, men krever grunneierens/skogeierens samtykke?

Lovutkastet gir heller ingen opplysning om hvem som kan eller skal utføre skogregistrering. Legger man til grunn at skogregistrering kan utføres uten skogeierens medvirkning, blir det uklart hva hjemmelen i fjerde ledd annet punktum for pålegg om skogregistrering skal tjene til. Det er ellers uklart om pålegg etter § 5 fjerde ledd annet punktum må gis i forskrift eller om det kan gis i individuelle tilfelle. Vi har for vår del vondt for å se at man bør gi avkall på en slik adgang til å gi individuelle pålegg som gjeldende skogbrukslov § 30 har.

Vi savner videre en forklaring av hva adgangen etter § 5 fjerde ledd første punktum avslutningsvis til å gi forskrift om forvaltningen av innsamlede data skal tjene til.

Definisjonen av skogbruksplan i utk. § 5 annet ledd er så vid at den dekker langt mer enn skogen. Det må imidlertid legges til grunn at den er begrenset i henhold til utk. § 2 om lovens virkeområde. Likevel vil den tilsynelatende omfatte også en plan for annen utnyttning enn skogbruk.

I utk. § 5 tredje ledd tredje punktum er det tatt inn en bestemmelse om innsyn i miljøopplysninger. Det er uklart for oss om det ligger noen begrensning i regelen når den knytter seg til "oversikter over miljøverdiane". Det kan også spørres om "skogbruksplanlegging" her er et begrep som også dekker skogregistrering, til forskjell fra hva begrepet skogbruksplan i seg selv gjør. Under enhver omstendighet anser Justisdepartementet det klart at bestemmelsen ikke kan innskrenke den innsynsrett som følger av miljøinformasjonsloven 9. mai 2003 nr. 31. Miljøinformasjonsloven gjør på sin side visse unntak fra innsynsretten, og når det uten forbehold sies at oversiktene er offentlig tilgjengelige, vil disse unntakene neppe få anvendelse. Til sammen gjør dette at den foreslåtte bestemmelsen bør overveies nærmere i lys av miljøinformasjonslovens regler. En særskilt bestemmelse som foreslått bør inntas i skogbruksloven først og fremst hvis man vil sikre en videre innsynsrett enn etter miljøinformasjonsloven. For øvrig bør det overveies om det vil være formålstjenlig å henvise til miljøinformasjonsloven.

6 Bestemmelsen om *forebyggende tiltak mot sopp- og insektangrep* i utk. § 9 legger opp til at kommunen har et primæransvar, som den kan oppfylle ved å gi pålegg til skogeieren. Dersom kommunen skal få dekket sine utgifter til konkrete tiltak av skogeieren, vil den etter utkastet måtte reise søksmål for domstolene. En bestemmelse om at utgiftene skal være tvangsgrunnlag for utlegg bør i tilfelle tas inn i loven, og ikke fastsettes i forskrift etter § 9 første ledd fjerde punktum.

Om virkeområdet for § 9 første ledd har tredje punktum en særskilt regel, som øyensynlig har til formål å utvide virkeområdet sammenlignet med loven ellers. Forholdet til den alminnelige bestemmelsen om lovens virkeområde i utk. § 2 trenger klargjøring. Tredje punktum synes for det første å ha betydning for enkelttrær som ikke utgjør en del av en "skog" slik dette er definert i § 2 første ledd, typisk for enkelttrær på impediment. Justisdepartementet ser at det kan være behov for dette. Tredje punktum regulerer også virkeområdet i forhold til arealplaner, men på en måte som er lite koordinert med den alminnelige bestemmelsen i § 2 annet ledd og begrepsbruken i plan- og bygningsloven. Vi går ut fra at det er tilsiktet at § 9 første ledd skal gjelde også i f.eks. byggeområder der grunnen er tatt i bruk til planformålet, men savner en nærmere omtale i merknadene til bestemmelsen. Dette er da eksempel på en bestemmelse som gjør at loven blir mer enn en næringslov, jf. punkt 2 ovenfor.

Skal den særskilte bestemmelsen i § 9 første ledd tredje punktum opprettholdes, kan det være naturlig å utforme § 2 slik at den gir en indikasjon på at enkelte bestemmelser i loven kan ha et videre virkeområde.

Dersom det skal tas inn en bestemmelse som foreslått i § 9 annet ledd, må det klargjøres både hvordan tålegrensen kan fastsettes, og hvilke rettsvirkninger det skal ha at den overskrides. Det første kan trolig skje gjennom merknadene til bestemmelsen, men iallfall det siste kan gjøre det nødvendig med nærmere

lovregulering. Justisdepartementet må frarå at bestemmelsen blir fulgt opp i den form som den er foreslått i høringsutkastet.

7 Justisdepartementet tar til etterretning at Landbruksdepartementet ikke har funnet det forsvarlig eller formålstjenlig å foreslå en frist for tilbakemelding fra kommunen når skogeieren har sendt inn *melding* i samsvar med pålagt meldeplikt. Vi vil imidlertid understreke at en ordning med meldeplikt ikke innebærer noe krav om godkjenning, i motsetning til det som sies i høringsnotatet s. 54 øverst. En meldeplikt som foreslått kan bare tjene til å sikre skogbruksmyndigheten informasjon som grunnlag for eventuelt å nedlegge forbud eller påbud i medhold av en av lovens øvrige bestemmelser. Spørsmålet om frist for tilbakemelding må vurderes på denne bakgrunn. En mulighet er å stille krav om tilbakemelding innen tre uker, men gi kommunen adgang til å si i tilbakemeldingen at det trengs mer tid til å vurdere bruk av aktuelle hjemler, og at tiltaket ikke kan utføres før det er gitt underretning om denne vurderingen. Det bør da klargjøres at en slik tilbakemelding ikke skal regnes som noe selvstendig enkeltvedtak.

8 Bestemmelser om *vernskog* etter utk. § 12 må normalt regnes som forskrift og behandles etter reglene i forvaltningsloven kap. VII, hvis de ikke angår et begrenset antall bestemte eiendommer. Slike bestemmelsen er utformet, vil dette lett bli oversett. Det kan være grunn til å overveie hvordan bestemmelser om vernskog skal trekkes inn i arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven. Siden området for vernskogbestemmelsene foreslås begrenset sammenlignet med det som følger av gjeldende skogbrukslov § 32, vil det aktualisere bruk av plan- og bygningsloven for formål som i dag kan dekkes av skogbruksloven.

Hjemmelen for hva slags bestemmelser som kan gis for vernskog, er lite klar ("og anna"). Bestemmelsene må ikke betegnes som retningslinjer, siden dette er en betegnelse som vil reise tvil om de er rettslig bindende.

9 Justisdepartementet slutter seg til at *skogfondsmidler* bør kunne brukes til å fremme tiltak for å sikre miljøkvaliteter i skogen, jf. utk. §§ 14 første ledd og 15 annet ledd. Etter vårt syn bør også skogsvirkeavgift etter utk. § 17 kunne brukes til forskning og utvikling for å ta vare på miljøkvaliteter i skog.

10 *Tilsyn og kontroll* etter § 19 vil forutsette tilgang til aktuelle skogområder. I stor grad vil allmennansretten etter friluftsløven gi det rettslige grunnlag som trengs. Det foreligger imidlertid ikke en slik alminnelig adgang i skogplantefelt, jf. friluftsløven §§ 2 og 3. Dersom skogbruksmyndigheten har behov for motorisert ferdsel for kontrollformål, kan en særskilt hjemmel være påkrevd. Friluftsløven gir ikke adgang til motorferdsel i terrenget, og grunneieren kan nekte bruk av privat vei etter friluftsløven § 4. Forholdet til det alminnelige forbud mot motorferdsel i naturen etter motorferdselloven 10. juni 1977 nr. 82 må vurderes i lys av motorferdselloven § 4 første ledd bokstav a. På denne bakgrunn bør Landbruksdepartementet vurdere nærmere

behovet for å ta med uttrykkelige regler i skogbruksloven om skogbruksmyndighetens rett til ferdsel og tilgang til skogeiendommer for kontrollformål.

11 Justisdepartementet er enig i at det innføres en alminnelig bestemmelse om *tvangsmulkt* (tvangsgebyr) i skogbruksloven. Bestemmelsen bør plasseres i en egen paragraf, atskilt fra lovens straffebestemmelser.


Vi ser også behov for andre regler om *gjennomføring* av lovens bestemmelser. Lovutkastet har spredte regler om adgang til *direkte gjennomføring* av plikter fastsatt i eller i medhold av loven, som i utk. § 6 annet ledd og § 10. I andre tilfelle mangler slike regler om direkte *gjennomføring*, også der det åpenbart kan være behov for det (f.eks. etter § 8 første ledd). Det bør overveies en alminnelig regel om adgang til direkte *gjennomføring*.

12 Justisdepartementet er enig i at *strafferettslig forfølgning* for overtredelse av bestemmelser i skogbruksloven ikke lenger skal være avhengig av skogoppsynets begjæring. Men vi kan ikke slutte oss til en generell straffebestemmelse i loven. Som utk. § 21 første ledd står, vil den f.eks. medføre at overtredelser av bestemmelser om skogfondet vil være straffbare. Det er videre Justisdepartementets syn at bestemmelsen om skogeierens forvalteransvar i utk. § 4 er for generelt formet til at den bør straffesanksjoneres, men vi viser til det vi har sagt foran under punkt 4 om håndheving på annen måte. Det er derfor nødvendig å spesifisere i straffebestemmelsen hvilke overtredelser som skal være straffesanksjonert, i tråd med de anbefalinger som er gitt bl.a. i NOU 2003:15 Fra bot til bedring. Alternativet er at en i § 21 unntar de bestemmelser hvor brudd på normen ikke bør straffesanksjoneres.

13 Enkelte begreper i loven bør defineres nærmere, enten i loven selv eller ved omtale i spesialmotivene. Det gjelder f.eks. "skog", jf. utk. § 2 – hvor mange trær, hvor tett skal det til for å snakke om skog? Det gjelder videre "hogst", jf. utk. § 8 – omfatter det bare sluttavvirkning, eller også f.eks. tynningshogst?

Vi forutsetter at overgangsbestemmelsen i utk. § 22 annet ledd vil bli vurdert nærmere under proposisjonsarbeidet, også med henblikk på enkeltvedtak og på forskrifter som etter lovutkastet vil bli gitt av andre enn departementet, jf. § 12.

Med hilsen

  
Harald Aass  
seniorrådgiver

  
Birgitte Valen  
rådgiver