



Saksfremlegg

Arkivsaksnr: 2025/89-25

Saksbehandler: Tore Tødås

Dato: 03.12.2025

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Byrkije nasjonalpaarhkeståvroe/Børgefjell nasjonalparkstyre	29/2025	12.12.2025

Høring - forslag til endringer i regelverket om miljø- og kulturmiljøkriminalitet

Forvalters tilrådning:

Børgefjell nasjonalparkstyre vedtar følgende høringsuttalelse til forslag om endringer i regelverket for miljø- og kulturmiljøkriminalitet:

Børgefjell nasjonalparkstyre stiller seg positive til de foreslåtte endringer i naturmangfoldloven.

Styret mener foreslåtte endringer kan bidra til:

- *Styrket vern av naturmangfold og verneområder gjennom tydeligere straffebestemmelser og internkontrollkrav.*
- *Bedre etterlevelse av verneforskriften og økt allmennpreventiv effekt.*

Styret vil samtidig understreke at tilstrekkelige ressurser til oppsyn i verneområder er avgjørende for å realisere målsettingene med lovendringene. Uten økt oppsyn vil muligheten til å avdekke og reagere på ulovligheter fortsatt være begrenset.

Saksopplysninger

Bakgrunn

Klima- og miljødepartementet har i brev av 11.11.2025 sendt forslag til endringer i regelverket om miljø- og kulturmiljøkriminalitet på høring. Dette som en oppfølging av stortingsmeldingen om miljøkriminalitet (Meld.St. 19 (2019-2020) *Miljøkriminalitet*). De foreslåtte endringene berører også naturmangfoldloven som er det juridiske grunnlaget for verneområdeforvaltningen gjennom verneforskriftene.

Dette saksframlegg tar **kun utgangspunkt i de foreslåtte endringene i naturmangfoldloven**, ettersom denne loven ligger innenfor nasjonalparkstyrets myndighetsområde. De øvrige særlovene som omfattes av høringen omtales derfor ikke i dette dokumentet og forslag til vedtak.

Formålet med foreslåtte endringer er å styrke håndheving av miljøkriminalitet, harmonisere strafferammer mellom ulike miljølover og gi forvaltningen bedre verktøy for kontroll og sanksjoner. Et sentralt argument er å øke den allmennpreventive effekten og tydeliggjøre alvoret i lovbrudd gjennom et strengere regelverk.

Dagens regelverk

- Strafferamme for alminnelige overtredelser: bøter eller fengsel inntil 1 år.
- Grove overtredelser: fengsel inntil 5 år.
- Overtredelsesgebyr kan ilegges ved brudd på verneforskrifter og forskrift om prioriterte arter.
- Internkontrollforskriften gjelder ikke naturmangfoldloven.

Foreslåtte endringer

- Strafferammen for alminnelige overtredelser heves til inntil 2 år ([§ 75](#)).
- Overtredelsesgebyr ([§ 74](#)) presiseres og utvides til å omfatte brudd på vilkår i dispensasjoner.
- Internkontrollforskriften utvides til å omfatte naturmangfoldloven (§ 66).

Mål og begrunnelse

- Heving av strafferammer skal gi økt allmennpreventiv effekt og harmonisering med øvrig lovverk.
- Internkontrollkrav skal forebygge uaktsomme lovbrudd og styrke virksomheters rutiner.
- Lovverket skal bli et bedre verktøy for oppsyn og kontroll i verneområdene.

Konsekvenser for verneområder

- Økte strafferammer kan gi større mulighet for bruk av tvangsmidler og prioritering av saker.
- Internkontrollkrav innebærer at aktører i Børgefjell må ha rutiner for å etterleve verneforskriften.
- Oppsyn styrkes ved at kontrollhemler utvides til å omfatte naturmangfoldloven §§ 15 og 18.
- Brudd på vilkår i dispensasjoner kan sanksjoneres med gebyr eller straff.
- Forventet bedre etterlevelse av verneforskriften og redusert risiko for skade på naturverdier.

Vurdering

De foreslåtte endringene kan medføre styrket vern av Børgefjell nasjonalpark, bidra til bedre etterlevelse av verneforskriften og bli et bedre verktøy for oppsynet.

Vedlegg:

- Høringsbrev - Endringer i regelverket om miljø- og kulturmiljøkriminalitet.
- Høringsnotat om miljø- og kulturmiljøkriminalitet.

Ifølge liste

Deres ref

Vår ref

Dato

25/4039-1

11. november 2025

Høring – Forslag til endringer i regelverket om miljø- og kulturmiljøkriminalitet

Stortingsmeldingen om Miljøkriminalitet (Meld. St. 19 (2019-2020)) ble levert i 2020. Klima- og miljødepartementet foreslår nå endringer i straffeloven og spesiallovgivningen (havvernloven, lakse- og innlandsfiskloven, viltressursloven, svalbardmiljøloven, kulturminneloven, naturmangfoldloven, motorferdselloven og internkontrollforskriften) som følger opp konkrete tiltak fra stortingsmeldingen.

Stortingsmeldingen om miljøkriminalitet presenterte en helhetlig politikk for å styrke innsatsen mot miljøkriminalitet nasjonalt og internasjonalt og dermed redusere den negative påvirkningen miljøkriminalitet har på klima og miljø, på tvers av ulike sektorer. Et viktig formål med meldingen var også å sette miljøkriminalitet på dagsorden og å bidra til økt kunnskap, forståelse og engasjement rundt miljøkriminalitet.

Forslagene i høringsnotatet søker å styrke den strafferettslige forfølgningen av miljø- og kulturmiljøkriminalitet blant annet ved at strafferammene heves. Departementet foreslår endringer i ordlyden i straffeloven § 242. I notatet foreslås det også endringer i sektorregelverket for å sikre at det kan drives effektiv kontroll og reageres tilstrekkelig på overtredelser av miljøregelverket.

Høringssvar sendes inn ved å bruke skjemaet for høringssvar på <https://www.regjeringen.no/id3118045/>. Ved tekniske problemer kan innspill, med referanse 25/4039, i stedet sendes på e-post til postmottak@kld.dep.no.

Fristen for å sende inn innspill er **25. februar 2026**.

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo
postmottak@kld.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 20
www.kld.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 882

Avdeling
Naturforvaltningsavdelingen

Saksbehandler
Ella Stormo
22 24 58 58

Liste over høringsinstanser følger vedlagt. Høringsinstansene bør vurdere om saken skal sendes til eventuelle underliggende etater eller tilsluttede virksomheter eller samarbeidende organisasjoner.

Alle som ønsker det kan uttale seg, selv om de ikke er oppført på listen over høringsinstanser.

Høringsuttalelsene er offentlige etter offentleglova og blir publisert på regjeringen.no.

Med hilsen

Lindis Nerbø (e.f.)
Avdelingsdirektør

Ella Stormo
rådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Høringsnotat – Forslag til endringer i straffeloven § 242,
heving av strafferammer samt endringer i regelverket om
miljø- og kulturmiljøkriminalitet

Innhold og oppsummering av forslaget.....	5
DEL I NATURKRIMINALITET	7
1 Heving av strafferammene i spesiallovgivningen	7
1.1 Innledning	7
1.2 Naturmangfoldloven og lakse- og innlandsfiskloven	7
1.3 Svalbardmiljøloven	10
1.4 Viltressursloven	11
1.5 Motorferdselloven	15
1.5.1 Gjeldende rett.....	15
1.5.2 Vurderinger og forslag.....	15
1.5.2.1 Arbeid med ny motorferdsellov	15
1.5.2.2 Strafferamme og skyldkrav	16
1.5.2.3 Straffeprosessuelle konsekvenser og påtalemyndighet.....	20
1.6 Havvernloven.....	21
2 Avgrensning av området for det straffbare etter svalbardmiljøloven, viltregelverket og motorferdselloven.....	22
2.1 Innledning	22
2.2 Svalbardmiljøloven	23
2.3 Viltressursloven	24
2.4 Motorferdselloven	24
DEL II KULTURMILJØKRIMINALITET.....	26
3 Innledning.....	26
4 Gjeldende rett.....	26
4.1 Straffeloven § 242	26
4.1.1 Lovhistorikk	26
4.1.2 Nærmere om bestemmelsen.....	27
4.1.3 Nåværende strafferammer	28
4.1.4 Anvendelse av bestemmelsen i praksis.....	28
4.2 Kulturminneloven § 27	29
4.2.1 Lovhistorikk	29
4.2.2 Gjeldende rett.....	29
4.2.3 Anvendelse av bestemmelsen i praksis	29
4.3 Forholdet mellom straffeloven § 242 første ledd, herunder § 352, og kulturminneloven § 27 31	
4.3.1 Konkurrens.....	32
5 Utfordringer med dagens lovregulering og forslag til løsninger	33
5.1 Endring i strafferammer	33
5.1.1 Straffeloven § 242 første ledd	34
5.1.2 Straffeloven § 242 andre ledd	36
5.1.3 Kulturminneloven § 27	36

5.2	Innholdsmessige endringer i straffebestemmelsene	38
5.2.1	Straffeloven § 242	38
5.2.2	Kulturminneloven § 27	39
DEL III	ANDRE ENDRINGER, ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER, FORSLAG TIL LOV OG FORSKRIFT	41
6	Forslag til endring i straffeloven § 5 første ledd nr. 9	41
7	Endringer i naturmangfoldloven, lakse- og innlandsfiskloven og motorferdselloven	42
7.1	Endringer i naturmangfoldloven.....	42
7.1.1	Opphevelse av naturmangfoldloven § 75 tredje ledd.....	42
7.1.2	Utsetting og omsetting av fremmede organismer § 30 første ledd bokstav c	44
7.1.3	Hjemmel i naturmangfoldloven for deling av opplysninger med andre lands myndigheter	44
7.1.4	Endringer i naturmangfoldloven § 74 om overtredelsesgebyr	49
7.2	Endringer i lakse- og innlandsfiskloven	50
7.2.1	Ny § 9 og endringer i § 10 – utsetting av stedegen stamme og kultiveringstiltak 50	
7.2.2	Endringer i § 42 om kontroll, oppsyn og overvåking	52
7.2.3	Endringer i §§ 43 og 44 om fangstrapportering og registrering av redskap	53
7.2.4	Endringer i § 47 om gjenutsetting og inndragning av fangst.....	54
7.2.5	Endringer i § 47a om administrativt beslag	55
7.2.6	Ny § 47 b Administrativ inndragning av redskap.....	56
7.2.7	Endringer i § 48 a første ledd om overtredelsesgebyr	57
7.2.8	Endringer i § 49 om straff.....	58
7.2.9	Innføre nasjonalt nedsenkingspåbud for garn uansett maskevidde (utvidet nedsenkingspåbud)	58
7.3	Endringer i motorferdselloven.....	58
7.3.1	Myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr etter motorferdselloven § 12 b	58
7.3.2	Overtredelsesgebyr for alle typer motorisert ferdsel	61
7.3.3	Skyldkrav for overtredelsesgebyr.....	62
8	Inkludere naturmangfoldloven i internkontrollforskriftens anvendelsesområde	64
9	Administrative og økonomiske konsekvenser	66
10	Forslag til endringer i lov og forskrift.....	69
10.1	Straffeloven	69
10.2	Straffeprosessloven	69
10.3	Naturmangfoldloven	70
10.4	Internkontrollforskriften	71
10.5	Lakse- og innlandsfiskloven	73
10.6	Svalbardmiljøloven	76
10.7	Viltressursloven	77

10.8Motorferdselloven	78
10.9Havvernloven.....	79
10.10Kulturminneloven.....	80

Innhold og oppsummering av forslaget

Meld. St. 19 (2019-2020) *Miljøkriminalitet* presenterte en helhetlig politikk for å styrke innsatsen mot miljø- og kulturmiljøkriminalitet nasjonalt og internasjonalt og dermed redusere den negative påvirkningen miljøkriminalitet har på klima og miljø, på tvers av ulike sektorer.¹ Et viktig formål med meldingen var å sette miljøkriminalitet på dagsorden og å bidra til økt kunnskap, forståelse og engasjement rundt miljøkriminalitet. Departementet foreslår i dette høringsnotatet lovendringer som følger opp tiltak fra stortingsmeldingen.

Forslagene søker å styrke den strafferettslige forfølgningen av miljø- og kulturmiljøkriminalitet blant annet ved at strafferammene heves.

Departementet foreslår endringer i vilkårene for straff og strafferammene i generalklausulen i straffeloven § 242. Bestemmelsen er i liten grad anvendt. Straffbarhetsvilkårene er foreslått endret for å utvide anvendelsesområdet og tilpasses kunnskap om kulturminne- og kulturmiljøkriminalitet og dens negative påvirkning på miljø og kulturminner. Strafferammen foreslås hevet fra fengsel i 6 år til 10 år for brudd på § 242 første ledd. Strafferammen i § 242 andre ledd foreslås hevet fra fengsel i 2 år til 6 år.

For å sikre konsistente strafferammer i miljøregelverket foreslås det at den alminnelige strafferammen i naturmangfoldloven § 75 første ledd, lakse- og innlandsfiskloven § 49 første ledd, havvernloven § 30 og svalbardmiljøloven § 99 heves fra bøter og fengsel i 1 år til 2 år. Den skjerpede strafferammen for grove overtredelser på fengsel i 5 år beholdes.

Strafferammene i kulturminneloven § 27 og viltressursloven § 60 foreslås hevet fra bøter og fengsel i 1 år til 2 år for alminnelige overtredelser, og fra fengsel i 2 år til 5 år når overtredelsen er grov.

Strafferammen i motorferdselloven § 12 er bøter. Departementet foreslår i tråd med Motorferdsellovutvalgets forslag å øke strafferammen til bøter eller fengsel i inntil 1 år for alminnelige overtredelser og bøter eller fengsel i 2 år for grove overtredelser.

Handlingsnormene som skal sanksjoneres med straff er foreslått identifisert i svalbardmiljøloven § 99, kulturminneloven § 27 og motorferdselloven § 12 og § 12 b om overtredelsesgebyr i tråd med sanksjonsutvalgets anbefalinger i NOU 2003:15 *Fra bot til bedring* og departementets anbefalinger i Prop. 62 L (2015-2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)* punkt 7.4.3.2 side 53.

På bakgrunn av Borgarting lagmannsretts dom LB-2022-11106 og Hålogaland lagmannsretts dom 25-051117AST-HALO er det skapt usikkerhet om anvendelsen av naturmangfoldloven § 75 tredje ledd (konkurrens). Bestemmelsen foreslås opphevet med begrunnelsen at læren om idealkonkurrens løser spørsmål om lovvalg når et lovbrudd rammes av flere lover.

¹ I Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold* ble kulturmiljøbegrepet tatt i bruk som et overordnet samlebegrep for kulturminne, kulturmiljø og landskap og for å omtale hele feltet.

I lakse- og innlandsfiskloven foreslås innføring av nasjonalt nedsenkingspåbud for garn uansett maskevidde. I tillegg foreslås hjemmel for administrativ inndragning av merket fiskeredskap, samt andre mindre endringer i lakse- og innlandsfiskloven for å tette regelverkshull.

I motorferdselloven § 12 b foreslås det å flytte myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr fra Statens naturoppsyn (SNO) til Miljødirektoratet slik at også ansatte uten tilknytning til SNO kan utferdige forhåndsvarsel og vedtak om gebyr. Departementet ber også om innspill på om også politiet bør få myndighet eller om det bør gis adgang til forenklet forelegg i visse saker. Det foreslås videre i lovens § 12b å innføre skyldkrav for illeggelse av overtredelsesgebyr, samt gi mulighet for at overtredelsesgebyr også kan gis ved bruk av andre typer motoriserte fremkomstmidler i utmark og vassdrag, slik som ved ulovlig start og landing med luftfartøy i utmarka.

Til oppfølging av tiltak i stortingsmeldingen foreslås det å inkludere naturmangfoldloven i internkontrollforskriftens virkeområde. Det foreslås enkelte justeringer i overtredelsesgebyrbestemmelsen i naturmangfoldloven, samt å innføre hjemmel i naturmangfoldloven for deling av opplysninger med andre lands myndigheter.

Formålet med forslagene er å presisere vilkårene for straff, skjerpe strafferammen innen miljøregelverket, gi forvaltningen verktøy til å avdekke og reagere på overtredelser av regelverket, og dermed øke fokuset på at lovbrudd mot miljøet tas på alvor. Økonomiske og administrative kostnader av forslagene er vurdert. I sum er det usikkert hvor mange flere saker som vil bli fulgt opp av politi og rettsvesenet og hva som blir den totale effekten av eventuelt flere saker, vurdert mot en preventiv effekt i form av færre lovbrudd som følge av høyere strafferammer.

I dette høringsnotatet foreslås det ikke endringer i straffeloven § 240 om alvorlig miljøkriminalitet. Departementet vurderer behovet for endringer i bestemmelsen i en egen prosess.

DEL I NATURKRIMINALITET

1 Heving av strafferammene i spesiallovgivningen

1.1 Innledning

I Stortingsmeldingen om miljøkriminalitet (Meld.St. 19 (2019-2020) *Miljøkriminalitet*) ble det uttalt at regjeringen vil vurdere å heve strafferammen for alminnelige overtredelser i viltregelverket, kulturminneloven og naturmangfoldloven til fengsel i 2 år og for grove overtredelser til fengsel i 6 år. I stortingsmeldingen ble det også slått fast at regjeringen vil heve strafferammen i motorferdselregelverket. Det ble understreket på side 27 at dersom straff som virkemiddel skal være effektivt, må strafferammene oppleves tilstrekkelig avskrekkende:

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.

Strafferammene i naturmangfoldloven § 75 og svalbardmiljøloven § 99 for grove overtredelser ble i 2019 hevet fra fengsel i 3 år til 5 år. Tilsvarende ble strafferammen i lakse- og innlandsfiskloven § 49 hevet i 2020 fra fengsel i 2 år til 5 år. Da strafferammene relativt nylig er revidert, er det ikke grunnlag for å heve disse nå.

Strafferammene i viltloven, kulturminneloven og motorferdselloven er i hovedsak uendret siden vedtagelsen av lovene. For viltressursloven § 60 og kulturminneloven § 27 foreslås endring i både den alminnelige og den forhøyede strafferammen for grove overtredelser, se kap 1.4 og 5.1.3. Kulturminneloven § 27 foreslås omstrukturert hvor grove overtredelser skilles ut i eget ledd, tilsvarende som naturmangfoldloven § 75 andre ledd og lakse- og innlandsfiskloven § 49 andre ledd. Motorferdselloven § 12 har i dag kun bøter som straffealternativ, og ingen forhøyet sideramme for grove brudd på regelverket. Det foreslås å endre straffebestemmelsen til å differensiere mellom alminnelig og grove overtredelser, med tilhørende økning i strafferammen, se kap 1.5.

1.2 Naturmangfoldloven og lakse- og innlandsfiskloven

Den alminnelige strafferammen i naturmangfoldloven § 75 første ledd og lakse- og innlandsfiskloven § 49 første ledd er bøter eller fengsel i 1 år. Strafferammene har vært uendret siden lovene ble vedtatt henholdsvis i 2009 og 1992.

Strafferammen for grove overtredelser ble i 2019 hevet fra fengsel i 3 år til 5 år i naturmangfoldloven, og tilsvarende i 2020 i lakse- og innlandsfiskloven.

Skyldkravet for begge lover er forsett eller uaktsomhet.

Høyesterett har i de senere årene skjerpet straffenivået for brudd på miljøkriminalitet. I dom HR-2016-1253-A avsnitt 32 uttaler Høyesterett at straffenivået for miljøkriminalitet er skjerpet

siden 1990-tallet, og med støtte i en rekke avgjørelser fra Høyesterett ble det understreket at slik kriminalitet skal straffes strengt. I HR-2020-1353-A avsnitt 52 og 53 fremhever Høyesterett viktigheten av allmennpreventive hensyn ved brudd på miljøregelverket og viser til at betydningen av å beskytte miljøet gjenspeiles i Grunnloven § 112.

Vurderinger og forslag

Ved fastsettelse av *strafferammens nivå* er det i tråd med de prinsipper som er fastsatt Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 11.2.2 s. 126 flere forhold som må vurderes:

- lovovertrедelses straffverdighet (hvilken interesse som er krenkes)
- straffen skal være forholdsmessig sett i lys av de interesser som krenkes
- strafferammen må oppfattes som realistisk (i den forstand at strafferammene bør fastsettes slik at de både virker avskrekkende på mulige gjerningspersoner, blir oppfattet som tilstrekkelige, og kan tjene som veiledning for påtalemyndigheten og domstolene ved ilegging av reaksjon)

Kunnskapen om tap av natur og arts mangfold har økt over tid. Den samlede negative belastningen av både lovlige og ulovlige tiltak på miljøet har ført til et større behov for mer effektiv håndhevelse av miljøregelverkene.

I Meld. St. 35 (2023–2024) *Bærekraftig bruk og bevaring av natur* (Naturmeldingen) har regjeringen lagt frem en handlingsplan for arbeidet med naturforvaltning. Handlingsplanen følger opp de globale målene i Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold (naturavtalen) som verdens land ble enige om under det 15. partsmøtet for Konvensjonen om biologisk mangfold i Montreal i desember 2022. Det fremgår av Naturmeldingen at menneskelig påvirkning har svekket økosystemene verden over og at «*Arealendringer på land og i hav, overhøsting, klimaendringer, forurensning, og spredning av fremmede, skadelige arter er de viktigste drivkreftene bak naturtapet, og mange av de negative påvirkningene er irreversible eller svært krevende å reversere*», se Naturmeldingen side 7 flg.

Økokrim viser i sin nyeste trusselvurdering om miljøkriminalitet til at de ulovlige forholdene er en belastning som kommer i tillegg til den belastningen som lovlig virksomhet utgjør, og kan dermed svekke utredningsgrunnlaget og undergrave en bærekraftig forvaltning.² Natur- og faunakriminalitet er ikke bare en trussel mot omfanget og mangfoldet av arter, men også hele økosystemer.

Stortingsmeldingen Meld. St. 19 (2019–2020) *Miljøkriminalitet* hadde som mål å presentere en helhetlig politikk, tiltak og virkemidler for å redusere den negative påvirkningen miljøkriminalitet har på klima og miljø. Det er i meldingen vist til miljøkriminalitetens særpreg (side 9):

Miljøkriminalitet, både nasjonalt og internasjonalt, særpreges ved at den rammer samfunnets fellesgoder. Flere miljøkriminalitetsområder kjennetegnes 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

² Økokrim (2025) [Trusselvurdering 2025 - Miljøkriminalitet](#)

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 kjennetegnes videre av at den kan bestå av mange mindre lovbrudd, som hver for seg ikke har store konsekvenser, men som samlet og over tid kan medføre negativ påvirkning på miljøet. Bruddene kan i seg selv være alvorlige, uten at de er av en slik karakter at de vurderes som grove slik at strafferammen på 5 år kommer til anvendelse.

Strafferammen på 1 år for alminnelige overtredelser er til hinder for å skjerpe og tilpasse straffenivået til kunnskapen om konsekvenser eller potensiale for konsekvenser av brudd på miljøregelverket. Det er særlig i de tilfellene hvor lovbruddene er forsettlig eller grovt uaktsomt utført, at behovet for høyere strafferammer gjør seg gjeldende. Manglende respekt for regelverket til tross for kunnskap om negative virkninger på miljøet, bør som hovedregel straffes strengt.

Strafferammen på 1 år er lavere enn strafferammen for rene vinningslovbrudd i ny straffelov. Strafferammen for alminnelige vinningslovbrudd i ny straffelov er på 2 år, se eksempelvis straffeloven § 321 om tyveri og § 324 om underslag. Å ha lavere straff for miljøkriminalitet kan gi et feilaktig signal om at de verdien miljøregelverket skal beskytte er mindre beskyttelsesverdig enn de økonomiske interessene straffeloven beskytter.

Departementet foreslår at strafferammen for alminnelige overtredelser i naturmangfoldloven § 75 første ledd og lakse- og innlandsfiskloven § 49 heves fra fengselsstraff i inntil 1 år til inntil 2 år. Bøtestraffalternativet foreslås videreført.

Forslaget må ses i sammenheng med at strafferammen for grove overtredelser er 5 år, samt forslaget om å heve strafferammen for brudd på straffeloven § 242 fra 6 år til 10 år. Med de foreslåtte endringene kan straffenivået for alminnelige lovbrudd i større grad differensieres og tilpasses det enkelte lovbruddet.

Innføring av en strafferamme på fengsel i 2 år vil sikre en strafferamme som harmonerer med det øvrige straffenivået i straffeloven, som for eksempel bestemmelsene om vinningslovbrudd. Hevingen av strafferammene er også et signal til påtalemyndigheten og domstolen om alvoret av brudd på miljøregelverket. Å heve strafferammen fra fengsel i 1 år til 2 år antas også å øke den allmennpreventive effekten og slik styrke etterlevelsen av miljøregelverkene.

Politiet har etter gjeldende rett kompetanse til å avgjøre spørsmålet om påtale ved brudd på naturmangfoldloven § 75 første ledd og lakse- og innlandsfiskloven § 49 første ledd, jf. straffeprosessloven § 67 andre ledd bokstav a og riksadvokatens rundskriv 2/2022

Påtalekompetanse punkt 2.3. Med heving av den alminnelige strafferammen fra fengsel i 1 år til 2 år flyttes kompetansen til statsadvokaten, jf. straffeprosessloven §§ 66 og 67.

Dersom statsadvokaten skal overta ansvar for å avgjøre påtalespørsmålet i saker der påtalekompetansen i dag ligger hos politiet, vil det kreve en nærmere utredning av økonomiske og administrative konsekvenser. Departementet foreslår derfor å beholde påtalekompetansen for alminnelige overtredelser for naturmangfoldloven og lakse- og

innlandsfiskloven hos politiet, selv om strafferammen heves fra 1 til 2 år. Det vises for eksempel til at politiet i dag avgjør spørsmålet om tiltale i saker om overtredelse av blant annet viltloven § 56 første ledd andre punktum og foreningsloven § 79 tredje ledd. Disse overtredelsene har en strafferamme på 2 år. For at politiet skal kunne fortsette å avgjøre tiltalospørsmålet inntas unntak for disse bestemmelsene i straffeprosessloven § 67 andre ledd bokstav c. Departementet ber om høringsinstansenes syn på spørsmålet om politiet bør beholde påtalekompetansen for overtredelser av bestemmelsene i miljøregelverket selv om strafferammen heves til 2 år, eller om dette bør tilligge statsadvokatene.

Hevingen av den alminnelige strafferammen får ingen betydning for anvendelsen av straffeprosessuelle tvangsmidler eller foreldelsesfristens lengde. Det presiseres at det er den skjerpene siderammen for grove overtredelser som er avgjørende for foreldelsesfristen for alminnelige overtredelser, se HR-2024-1192-A og HR-2020-955-A. Med strafferamme på 5 år er foreldelsesfristen 10 år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav c.

Medvirkning til og forsettlig forsøk på brudd på loven vil fortsatt være straffbart, jf. straffeloven §§ 15 og 16.

Er overtredelsen begått av noen som har handlet på vegne av et foretak kan foretaket straffes med bøter, jf. straffeloven §§ 27 og 28.

1.3 Svalbardmiljøloven

Den alminnelige strafferammen i svalbardmiljøloven § 99 er bøter eller fengsel i 1 år. Etter andre punktum er strafferammen fengsel i 5 år der det er inntrådt eller voldt fare for betydelig miljøskade, eller det for øvrig foreligger særdeles skjerpene omstendigheter.

Overtredelsesgebyr kan ilegges etter § 96 a. Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon etter forvaltningsloven § 43 og som etter den europeiske menneskerettskonvensjonen er å anse som straff.

Skyldkravet er forsett eller uaktsomhet.

Den alminnelige strafferammen på bøter eller fengsel i 1 år har vært uendret siden loven ble vedtatt. Strafferammen for grove overtredelser ble i 2019 hevet fra fengsel i 3 år til 5 år. Da sist nevnte strafferamme nylig er revidert, er det ikke grunnlag for å endre disse nå.

Vurderinger og forslag

For å ivareta de unike verneverdiene og den sårbare naturen på Svalbard er regelverket med virkning fra 1. januar 2025 skjerpet. Eksempelvis innføres forbud mot bruk av ubemannede luftfartøy (droner) i nærheten av fuglefjell for å beskytte fugler i hekketiden mot støy og forstyrrelser (§ 30) og en skjerping av reglene om isbjørnbeskyttelse (§ 30a), se Prop. 47 L (2023–2024) kap. 1. Endringene bør følges opp med heving av strafferammen for å sikre tilstrekkelig effektiv håndhevelse av reglene, særlig ved grovere brudd som rammes av svalbardmiljøloven § 99 første ledd.

Strafferammen på fengsel i 1 år er til hinder for å skjerpe og tilpasse straffenivået til kunnskapen om konsekvenser eller potensiale for konsekvenser av brudd på miljøregelverket. Det er særlig i de tilfellene hvor lovbruddene er forsettlig eller grovt uaktsomt utført, at behovet for høyere strafferammer gjør seg særlig gjeldende. Manglende

respekt for regelverket til tross for kunnskapen om negative virkninger på miljøet, bør som hovedregel straffes strengt.

Svalbardmiljøloven regulerer langt på vei på Svalbard det samme som naturmangfoldloven, forurensningsloven og kulturminneloven gjør på fastlandet. Strafferammene etter svalbardmiljøloven bør være minst like høye som tilsvarende regelverk på fastlandet, tatt i betraktning de høye miljømålene og den sårbare naturen på Svalbard.

Det foreslås at strafferammen for alminnelige overtredelser heves fra fengselsstraff inntil 1 år til inntil 2 år. Bøtestraffalternativet foreslås videreført.

Forslaget må ses i sammenheng med tilsvarende forslag om heving av strafferammen i naturmangfoldloven § 75 første ledd og kulturminneloven § 27 første ledd. Strafferammen for alminnelige overtredelser som tilsvarende fastlandsregelverket vil gi tilstrekkelig rom for en passende straff selv om tilsvarende overtredelser vil kunne vurderes strengere på Svalbard enn på fastlandet.

Forslaget må også ses i sammenheng med strafferammen for grove overtredelser som er fengsel i 5 år, samt forslaget om å heve strafferammen for brudd på straffeloven § 242 første ledd fra 6 år til 10 år.

Med de foreslåtte endringene kan straffenivået for alminnelige lovbrudd i større grad differensieres og tilpasses straffen til de konkrete lovbruddene. Endringen vil med en strafferamme på fengsel i 2 år sikre en mer konsistent og proporsjonal strafferamme mellom svalbardmiljøloven og straffeloven, samt miljøregelverket på fastlandet.

Heving av den alminnelige strafferammen fra fengsel i 1 år til 2 år i § 99 første ledd får ikke betydning for politiets påtalekompetanse, da bestemmelsen er særskilt nevnt i straffeprosessloven § 67 andre ledd bokstav c, jf. tredje ledd.

Endringen får heller ikke betydning for foreldelse av straffeansvaret da det er strafferammen ved skjerpene omstendigheter som skal legges til grunn ved beregning av fristen. Tilsvarende får ikke endringene betydning for hvilke straffeprosessuelle tvangsmidler som kan anvendes ved etterforskning av lovbrudd.

Medvirkning til og forsettlig forsøk på brudd på loven vil fortsatt være straffbart, jf. straffeloven §§ 15 og 16.

Er overtredelsen begått av noen som har handlet på vegne av et foretak kan foretaket straffes med bøter, jf. straffeloven §§ 27 og 28.

1.4 Viltressursloven

Landbruks- og matdepartementet la våren 2025 frem forslag til ny lov om jakt, fangst og felling av vilt mv. (viltressursloven). Stortinget behandlet lovforslaget 22. mai 2025, og vedtok lovforslaget med mindre endringer. Ikrafttredelse av loven er satt til 1. juli 2026, jf. kgl.res. 20. juni 2025.

Viltressursloven bygger på en videreføring av etablerte forvaltningsprinsipper på viltområdet, og legger til rette for et mer moderne og fremtidsrettet regelverk. Loven innebærer i stor grad en videreføring av gjeldende rett. Formålsbestemmelsen tilsvarende materielt sett formålet med

gjeldende viltlov. Formålet er å sikre at forvaltning av viltressursene gjennom jakt, fangst, felling og annen håndtering av vilt skjer på en bærekraftig og forsvarlig måte, i samsvar med naturmangfoldloven og dyrevelferdsloven, jf. viltressursloven § 1.

I viltressursloven § 60 er det angitt konkret hvilke handlingsnormer som kan sanksjoneres med straff. Det fremgår også at kvalifiseringen i skjerpet strafferamme knyttes til «grove» overtredelser, i stedet for til «særdeles skjerpende omstendigheter» som i viltloven § 56. I tillegg er de gjeldende reglene i viltloven § 56 første og tredje ledd om konkurrans fjernet. Under henvisning til arbeidet med regjeringens oppfølging av stortingsmelding Meld. St. 19 (2019-2020) *Miljøkriminalitet* er gjeldende strafferammer i viltloven § 56 videreført inntil videre i viltressursloven § 60. I viltressursloven § 58 er det innført en bestemmelse om overtredelsesgebyr og i viltressursloven § 59 er det innført en bestemmelse om administrativt rettighetstap.

Vurderinger og forslag

Strafferammene for brudd på dagens viltlov er i praksis ikke endret siden 1993, med unntak for handlinger som også rammes av naturmangfoldloven.

Viltressursloven har ikke trådt i kraft. Man vet derfor ikke nå hvilke typer overtredelser som vil avdekkes. De fleste overtredelsene av dagens viltlov som avdekkes, er alminnelige overtredelser. De kan etter sin art være svært ulike. Det kan blant annet være ulovlig hold av vilt (viltloven § 7), ulovlige jaktmetoder (viltloven kap. VI), manglende jegerprøve (viltloven § 39), brudd på kravet om nødvendig tillatelse for å oppbevare og omsette dødt vilt av arter som er merke- og registreringspliktige (viltloven § 48a) og brudd på Viltfondets eiendomsrett (viltloven § 48). Mange av lovbruddene er vanskelige å avdekke, særlig innenfor jaktutøvelse og oppbevaring og omsetning av fredet vilt uten nødvendig tillatelse.

Viltloven regulerer også krav om human jakt, se § 19, som potensielt kan være en av de alvorligste overtredelsene. Kravet til forsvarlig jakt- og fangstutøvelse følger av viltressursloven § 21. Formålet med kravet til human jakt er å hindre dyrelidelser. I den senere tid har det vært økt fokus på dyrevelferd i samfunnet generelt. Brudd på dyrevelferdsloven er også fulgt opp av domstolene som har utmålt strenge straffer, herunder fengselsstraff. Grove brudd på dyrevelferdsloven kan straffes med fengsel i inntil 3 år. Hensynet til god dyrevelferd gjør seg også gjeldende ved jaktutøvelse, og brudd på kravet til human jakt og samfunnets syn på god dyrevelferd, bør reflekteres i økte strafferammer i viltressursloven.

Økokrim utga i 2025 en temarapport om ulovlig jakt på rovvilt.³ Rapporten viser at ulovlig jakt utgjør en alvorlig trussel mot rovviltarter som står i fare for å bli utryddet. Ulovlig jakt er et utbredt og vedvarende problem, som ofte innebærer brutale fellingsmetoder og utsetter dyrene for store lidelser. Lovbruddene skjer ofte i lukkede miljøer, i utmark med lite kontrollvirksomhet, og er derfor vanskelige å avdekke.

Ved høringen av viltressursloven ga flere høringsinstanser uttrykk for at strafferammene i viltloven er for lave, se Prop.78 L (2024 – 2025) punkt 13.4.3 side 206. Blant annet trekker NOAH – for dyrs rettigheter fram at den høyeste strafferammen bør endres til å samsvare

³ Økokrim (2025): [Temarapport - Ulovleg jakt på rovvilt](#)

med naturmangfoldloven, og at dette gir adgang til å bruke straffeprosessuelle tvangsmidler som teknisk sporing av kjøretøy, jf. straffeprosessloven § 202 b. Aktivt Rovdyrvern mener også at strafferammen for faunakriminalitet bør økes betydelig.

De alminnelige strafferammene i naturmangfoldloven og lakse- og innlandsfiskloven er 1 år. Disse er nå foreslått hevet til bøter eller fengsel i 2 år. Å ikke heve strafferammen i viltressursloven tilsvarende til bøter eller fengsel i 2 år, gir et signal om at brudd på viltressursloven er mindre beskyttelsesverdig enn brudd på annet miljøregelverk og økonomiske interesser som straffes etter straffeloven. Dette er et uheldig signal og både den allmennpreventive og individualpreventive effekten vil svekkes.

Dersom den alminnelige strafferammen heves til fengsel inntil 2 år, er det behov for å endre strafferammen for grove overtredelser, som nå er fengsel inntil 2 år. Det foreslås heving av strafferammen til fengsel inntil 5 år.

Overtredelsene av viltressursloven kan være svært ulike, både i type og omfang. Spørsmålet om en overtredelse er grov, beror på en helhetsvurdering. I forarbeidene til viltressursloven, Prop. 78 L (2024–2025) s. 208, fremgår det at det vil gi bedre forutsigbarhet om momenter man særlig skal legge vekt på ved vurderingen av om skjerpet strafferamme får anvendelse, følger direkte av loven. Departementet mente videre at en slik angivelse bør ses i sammenheng med oppfølgingen av stortingsmeldingen om miljøkriminalitet. Relevante momenter å se hen til i vurderingen er ramset opp i forslag til endring av viltressursloven § 60 fjerde ledd andre punktum. Bestemmelsen er ikke uttømmende regulert.

Brudd på viltressursloven § 21 om kravet til forsvarlig jakt- og fangstutøvelse, kan potensielt være en av de alvorligste overtredelsene. Formålet med gjeldende rett i viltloven § 19 er blant annet å hindre unødige dyrelidelser og fare for unødige dyrelidelser. At fare-deliktet omfattes av bestemmelsen, fremgår av lovens forarbeider og rettspraksis. Høyesterett har i dom HR-2002-964-A, avsnitt 15 flg. innfortolket at også fare for unødig lidelser omfattes av begrepet. For å tydeliggjøre gjeldende rett, ble fare-deliktet foreslått i viltressursloven § 21, se Prop. 78 L (2024–2025) kap. 8.1.4 side 71, samt side 251 hvor forslag til ny § 21 er inntatt. Av lovproposisjonen side 71 fremgår det at forslaget ikke er ment å medføre materielle endringer. I Innst. 301L (2024-2025) ble ordlyden i § 21 endret, og formuleringen om at viltet ikke skal «utsettes for unødige lidelser eller fare for unødige lidelser» ble tatt ut. Bestemmelsen har nå en kobling opp mot kravene som følger av dyrevelferdsloven ved at jakt og fangst skal utøves på en «dyrevelferdsmessig forsvarlig måte». Dyrevelferdsloven §§ 3 og 20 vil være relevante bestemmelser for å fastslå innholdet i hva som er «dyrevelferdsmessig forsvarlig». I Innst. 301L (2024-2025) kapittel 3.5.1. s. 5 fremhever komiteen at det materielle innholdet i viltloven § 19 om human jakt videreføres i viltressursloven. Departementet legger derfor til grunn at ordlydsendringen i § 21 ikke er ment å innebære materielle endringer, slik at det fortsatt gjelder et krav om at viltet ikke skal utsettes for unødige lidelser eller fare for unødige lidelser. Handlinger som er begått med midler eller metoder som er særlig farlig, har stort skadepotensial eller det er fare for at viltet utsettes for betydelige unødige lidelser, er momenter som må vurderes.

Omfattende brudd på forbudet om å oppbevare og omsette fredet vilt eller egg fra viltarter i viltressursloven § 50, kan være et eksempel på grove overtredelser. Forbudet må ses i sammenheng med kravet om merking og registrering av dødt vilt. Det er de mest truede og sårbare arter som er omfattet av merke- og registreringsordningen. Det er grunn til å tro at

etterspørselen er stor etter slike arter, både nasjonalt og internasjonalt, samt at kriminaliteten kan være organisert. Fredede egg er i enkelte kretser, både nasjonalt og internasjonalt, en ettertraktet vare for eggsamlere. I noen tilfeller kan de ulovlige samlingene være enorme, samtidig som det drives utstrakt handel.

I annet miljøregelverk er strafferammene for grove overtredelser 5 år. Dette gjelder eksempelvis naturmangfoldloven, lakse- og innlandsfiskloven og svalbardmiljøloven. Tilsvarende heving av viltressurslovens øvre strafferamme, vil sikre en konsistent ramme mellom de ulike miljøregelverkene. Det vil også gi et signal om at de verdier som viltressursloven skal ivareta ikke er mindre beskyttelsesverdige enn verdier etter annet miljøregelverk.

Heving av strafferammene må også ses i sammenheng med de senere års utvikling hvor straffenivået for miljøkriminalitet er blitt skjerpet siden 1990-tallet. Høyesterett har uttalt, med støtte i en rekke avgjørelser, at miljøkriminalitet skal straffes strengt, se HR-2016-1253-A avsnitt 22. Strafferammene i dagens viltlov er ikke økt i takt med utviklingen, og en heving av strafferammene i viltressursloven vil bidra til at også denne loven følger etter den utvikling som har funnet sted i de senere år.

Heving av strafferammene vil signalisere økt straffverdighet og den individual- og allmennpreventive effekten vil øke og bidra til at andre avstår fra å begå tilsvarende handlinger.

Hevingen av strafferammene er også et signal til påtalemyndigheten og domstolen om økt prioritering og oppfølging med adekvat reaksjon på brudd på viltressursloven.

Med dagens strafferamme på fengsel i inntil 2 år er det begrenset hvilke straffeprosessuelle tvangsmidler politiet kan anvende i etterforskningen av lovbruddene. Det kan gjennomføres beslag, ransaking og pågripelse, samt skjult kameraovervåking på offentlig sted. Ved å heve strafferammen til fengsel i inntil 5 år vil politiet kunne ta i bruk teknisk sporing som er bruk av teknisk peileutstyr plassert på kjøretøy, gods eller andre gjenstander for å kartlegge hvor den mistenkte eller gjenstandene befinner seg, jf. straffeprosessloven § 202c, og annen kontroll av kommunikasjonsanlegg enn kommunikasjonskontroll, jf. straffeprosessloven § 216b. Lovbruddene er vanskelig både å avdekke og å sikre tilstrekkelige bevis for domfellelse, og en utvidet adgang til bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler vil bidra til økt avdekking og oppklaring av lovbrudd. Det kan innvendes at det kan oppfattes som inngripende å utvide adgangen til bruk av straffeprosessuelle virkemidler ved brudd på viltressursloven. Til det kan det bemerkes at det alltid skal vurderes om bruken av et straffeprosessuelt tvangsmiddel er uforholdsmessig i det konkrete tilfellet, jf. straffeprosessloven § 170a.

Politiets påtalekompetanse vil med heving av den alminnelige strafferammen fra fengsel i 1 år til 2 år flyttes til statsadvokaten, jf. straffeprosessloven §§ 66 og 67. Departementet foreslår å beholde påtalekompetansen for overtredelser av miljøregelverket med en strafferamme på 2 år hos politiet, se nærmere begrunnelse over i kapittel 1.2. Departementet foreslår derfor endringer i straffeprosessloven § 67 andre ledd bokstav c for å sikre at politiet skal kunne fortsette å avgjøre tiltalesspørsmålet i viltregelverket, se kapittel 10.2. Departementet mener det er hensiktsmessig at statsadvokaten har påtalekompetanse for grove overtredelser, på lik linje med øvrig særlovgivning. Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette.

Foreldelsesfristen for straffeansvar økes fra 5 til 10 år, jf. straffeloven § 86.

Medvirkning til og forsettlig forsøk på brudd på loven vil fortsatt være straffbart, jf. straffeloven §§ 15 og 16.

Er overtredelsen begått av noen som har handlet på vegne av et foretak kan foretaket straffes med bøter, jf. straffeloven §§ 27 og 28.

1.5 Motorferdselloven

1.5.1 Gjeldende rett

Motorferdsel i utmark og vassdrag reguleres av motorferdselloven med tilhørende forskrifter. Loven skal «utfra et samfunnsmessig helhetssyn [...] regulere motorferdselen i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen». Begrepet «naturmiljø» skal ifølge forarbeidene tolkes vidt, og omfatter naturlandskapet og andre miljøverdier som ren luft, rent vann og stillhet og ro. Med «fremme trivselen» menes at loven skal tilgodese rekreasjonsverdier, friluftsliv og naturopplevelse. På bakgrunn av at skader og ulemper for natur, dyreliv og friluftsliv som motorferdsel i utmark og vassdrag kan medføre, er utgangspunktet i loven at all motorisert ferdsel i utmark er forbudt, både på barmark og snødekt mark. Loven og forskriftene oppstiller imidlertid en rekke unntak fra forbudet, og åpner for motorisert ferdsel for en rekke formål enten direkte i regelverket eller gjennom tillatelse eller forskrift vedtatt av kommunen. Etter motorferdselloven § 8 skal all motorferdsel i utmark og vassdrag foregå aktsomt og hensynsfullt for å unngå skade og ulempe for «naturmiljøet og mennesker».

Overtredelse av loven eller forskrifter, regler eller vilkår fastsatt i medhold av loven kan straffes med bøter, jf. § 12. Skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. Siden 2015 kan fører av motorkjøretøy- eller fartøy alternativt ilegges overtredelsesgebyr ved overtredelse av loven eller bestemmelser i loven, jf. § 12 b med tilhørende forskrift. Ulovlig motorferdsel kan også straffes etter annet regelverk, som for eksempel naturmangfoldloven, dersom kjøringen finner sted i et verneområde. Alvorlige overtredelser kan også straffes etter generalklausulen om alvorlig miljøkriminalitet i straffeloven § 240 andre ledd.

1.5.2 Vurderinger og forslag

1.5.2.1 Arbeid med ny motorferdsellov

Motorferdsellovutvalget ble nedsatt av Kongen i Statsråd i september 2021. Utvalget skulle gjennomgå regelverket og foreslå endringer i dette. Utvalget leverte sin utredning NOU 2024:10 *Ny motorferdsellov – Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag (Motorferdselloven)* i mai 2024. Bestemmelsen om straff er inntatt i § 53 i utvalgets forslag. Utvalget foreslo å heve strafferammen til bøter eller fengsel i inntil 1 år for alminnelige overtredelser, og bøter eller fengsel i inntil 2 år for grove overtredelser.

Lovforslaget var på høring sommeren og høsten 2024. Departementet vurderer nå lovforslaget og høringsinnspillene og arbeider for at en lovproposisjon kan legges frem i 2026. Departementet ønsker primært å vedta en ny lov, og at en eventuell heving av strafferammen gjennomføres i denne sammenheng. Departementet vurderer likevel at det er hensiktsmessig å også foreslå en endring i gjeldende motorferdsellov, da det er usikkert når en eventuell ny motorferdsellov vil vedtas og tre i kraft. Innholdet i denne høringen

omfatter derfor endringer i *dagens* lov, og omhandler kun heving av strafferammen samt enkelte endringer i overtredelsesgebyr-bestemmelsen (se kapittel 7.3 i dette høringsnotatet). Øvrige verktøy som Motorferdsellovutvalget har foreslått (retting, tvangsmulkt etc.), vil vurderes i det videre arbeidet med en ny lov. Selv om endringsforslagene av både strafferamme og overtredelsesgebyr reelt sett allerede har vært på alminnelig høring i forbindelse med høring av utvalgets forslag til ny motorferdsellov, vurderer departementet likevel at det er hensiktsmessig å høre forslagene om strafferamme og overtredelsesgebyr til endringer i dagens motorferdsellov her. Dette vil bidra til at forslag om heving i strafferammen ses i sammenheng med øvrige miljølover.

1.5.2.2 Strafferamme og skyldkrav

Straffebestemmelsen i motorferdselloven § 12 har vært uendret siden loven ble vedtatt i 1977. Departementet vurderer at dagens straffenivå ikke reflekterer alvorligheten i slik miljøkriminalitet og at straffenivået ikke fungerer tilstrekkelig avskrekkende. I Meld. St. 19 (2019-2020) s. 66 står det at regjeringen vil heve strafferammen i motorferdselloven. I tråd med dette mener departementet at det er behov for å heve strafferammen ved brudd på motorferdselloven.

Ved fastsettelse av *strafferammens nivå* er det i tråd med de prinsipper som er fastsatt Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 11.2.2 s. 126 flere forhold som må vurderes:

- lovovertrედelses straffverdighet (hvilken interesse som er krenkes)
- straffen skal være forholdsmessig sett i lys av de interesser som krenkes
- strafferammen må oppfattes som realistisk (i den forstand at strafferammene bør fastsettes slik at de både virker avskrekkende på mulige gjerningspersoner, blir oppfattet som tilstrekkelige, og kan tjene som veiledning for påtalemyndigheten og domstolene ved ilegging av reaksjon)

Etter departementets vurdering bør i utgangspunktet overtredelser av motorferdselregelverket sammenlignes med annen miljøkriminalitet med tanke på de ulemper og skader overtredelse av regelverket kan få. Motorferdsel i utmark kan medføre til dels store skader i terrenget, og i sårbart terreng kan slike skader i ytterste konsekvens være uopprettelige. Motorferdsel kan også skape frykt og forstyrre dyre- og fuglearter. Dette kan være skadelig for enkeltindivider, og i hekke- eller yngletiden kan dette være alvorlig. Slike forstyrrelser kan få konsekvenser for populasjonens kondisjon og overlevelse, og for sårbare arter kan det være kritisk. Motorferdsel i utmark kan dermed også gå negativt utover naturgrunnet for samisk kulturutøvelse og for utøvelse av friluftslivet. Støy, spor og tilstedeværelse av motorferdsel kan innskrenke menneskers mulighet til rekreasjon og opphold i naturen uten forstyrrelser. Det er bred oppslutning i befolkningen om disse kvalitetene ved friluftslivet i Norge. Videre vil ulovlig motorferdsel komme i tillegg til lovlig motorferdsel, og utgjøre en tilleggsbelastning på miljøet og andre hensyn som loven skal beskytte. Ulovlig motorferdsel vil dessuten ofte være mer belastende enn annen lovlig motorferdsel fordi den skjer utenfor fastsatte rammer.

I likhet med annen miljøkriminalitet, kjennetegnes overtredelse av motorferdselregelverket ved at den kan bestå av mange mindre lovbrudd, som hver for seg ikke nødvendigvis har store konsekvenser, men som samlet og over tid kan medføre negativ påvirkning på de formål loven skal beskytte. Tilsvarende er oppdagelsesrisikoen lav, noe som henger sammen med at overtredelsene typisk skjer i store utmarksområder, og uten noen fornærmet

i tradisjonell forstand. At ulovlig motorferdsel også kan skje i tilknytning til lovlig motorferdsel reduserer oppdagelsesrisikoen ytterligere. Økokrim trekker i sin nyeste trusselvurdering frem ulovlig motorferdsel, og mener dette kan anses som et ulovlig naturinngrep.⁴

Omfanget av ulovlig motorferdsel omtales som betydelig av både Statens naturoppsyn, Økokrim og flere politidistrikter, og myndighetene rapporterer om omfattende kontrollutfordringer på feltet, jf. Motorferdsellovutvalgets beskrivelse i NOU 2024: 10 kapittel 9.3 og 9.4. Økokrim har opplyst at ulovlig motorferdsel er den typen miljøkriminalitet som politidistriktene oftest rapporterer om. Ulovlig snøskuterkjøring utgjør hovedandelen av sakene. Respekten for lovverket beskrives som lav i enkelte miljøer, og enkelte steder foregår et organisert samarbeid for å varsle om kontroller og spleise på bøter. Omfanget av ulovlig motorferdsel kan også ses i lys av at omfanget av motorferdsel i utmark *generelt* har økt betraktelig siden vedtakelsen av loven. Det er registrert flere kjøretøyer beregnet for kjøring i utmark og det er også blitt åpnet for flere lovlige former for motorferdsel i utmark, for eksempel snøskuterløyper.

Motorferdselloven er slik departementet kan se den eneste miljøloven i dag som ikke allerede angir fengselsstraff for overtredelse. Dagens straffenivå fremstår ikke forholdsmessig sett i lys av de interesser loven skal ivareta, og reflekterer etter departementets vurdering ikke alvorligheten i de skader og ulemper ulovlig motorferdsel kan medføre. Departementet viser til at gjeldende strafferamme ikke gjenspeiler den rettsutvikling som har vært i straffeloven og annet miljøregelverk, og som i dette høringsnotatet foreslås ytterligere hevet. Eksempelvis er den alminnelige strafferammen for flere rene vinningslovbrudd i ny straffelov bot eller fengsel i 2 år. De alminnelige strafferammene i naturmangfoldloven, kulturminneloven, viltloven/viltressursloven, lakse- og innlandsfiskloven og svalbardmiljøloven er bøter eller fengsel i inntil 1 år. I denne høringen foreslås disse hevet til fengsel i inntil 2 år. Med unntak av viltregelverket og kulturminneloven, kan grove overtredelser straffes med fengsel inntil 5 år i samtlige regelverk. I inneværende høring er det foreslått en heving av straffenivået for grove overtredelser til 5 år også for viltregelverket og kulturminneloven.

Flere lover gir regler om motorisert ferdsel i utmarka, der overtredelser av reglene har en betydelig høyere strafferamme enn det som er fastsatt i motorferdselloven. Departementet viser for det første til gjeldende markalov, der forsettlig eller grovt uaktsomme overtredelser av reglene for motorisert ferdsel kan straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år, mens fengsel inntil tre år kan anvendes for tilfeller der det er inntrådt eller voldt fare for betydelig miljøskade, eller overtredelsene er grove. Motorferdselloven gjelder ikke marka, jf. markaloven § 10. Departementet viser også særlig til strafferammene i svalbardmiljøloven, som også har egne regler om motorisert ferdsel, se §§ 79-84. Da det ble foreslått å øke strafferammen for tilfeller der det var inntrådt eller voldt fare for betydelig miljøskade, eller det for øvrig foreligger særdeles skjerpene omstendigheter økte strafferammen fra 3 år til 5 år, begrunnet departementet i Prop.77 L (2018–2019) det med at de unike miljøverdiene på Svalbard tilsier at miljøregelverket bør være minst like strengt på Svalbard som på fastlandet, med henvisning til at det i samme proposisjon ble foreslått å øke strafferammen til 5 år i

⁴ Økokrim (2025): [Trusselvurdering 2025 - Miljøkriminalitet](#)

naturmangfoldloven. Departementet viste videre til at de særskilte forholdene på Svalbard «med store avstander og folketomme områder gjør at det kan være tilfeldig om en overtredelse blir oppdaget og møtt med straffereaksjoner. Det er derfor av stor allmennpreventiv betydning at reaksjonen er merkbar.»

Sammenlignet med svalbardmiljøloven gir motorferdselloven nettopp regler om motorferdsel som gjelder på fastlandet, og lovens virkeområde er typisk områder med store avstander fra folk og kontrollmyndigheter slik at lovens allmennpreventive virkning har stor betydning. Selv om lovens virkeområde (utmark og vassdrag) *generelt* ikke har slik unik miljøverdi som på Svalbard, er det utvilsomt mange områder på fastlandet med tilsvarende kvaliteter som faller innenfor lovens virkeområde.

Departementet viser også til at strafferammen bør fastsettes slik at den virker avskrekkende. Generelt er allmennpreventive hensyn viktig ved brudd på miljøregelverket. Høyesterett har i HR-2020-1353-A avsnitt 52 og 53 fremhevet viktigheten av allmennpreventive hensyn ved brudd på miljøregelverket og viser til Grunnloven § 112 om betydningen av å beskytte miljøet. Allmennpreventive hensyn gjør seg sterkt gjeldende i saker som gjelder ulovlig motorferdsel i utmark, jf. HR-2023-2402-A, avsnitt 41 og 41. Oppdagelsesrisikoen er lav, og etter departementets mening må de få tilfellene som avdekkes og som leder til reaksjon være av en slik størrelse at straffen virker preventivt.

I de sakene det ilegges straff i dag, er bøtene i størrelsesorden 10 000 til 15 000 kroner. Flere lovbrøtere har åpenbart økonomisk evne til å betale flere bøter ved gjentatte lovbrudd. Når oppdagelsesrisikoen er lav, er mange villige til å ta en kalkulert risiko hvor potensialet for å bli oppdaget vurderes mot botens størrelse. Botens størrelse begrenses også av at det etter straffeloven § 53 andre ledd skal tas hensyn til den skyldiges inntekt og formue mv. I slike tilfeller er det behov for å kunne ilegge en mer følbare reaksjon enn bøter. At bøtenivået ikke er tilstrekkelig avskrekkende i disse sakene har blitt påpekt over lang tid, jf. for eksempel Rt. 1992 s. 8, hvor Høyesterett stilte spørsmål ved om bøter på hhv. 1000 og 2000 kroner for ulovlig kjøring på traktorvei var et tilstrekkelig bøtenivå for å skape den nødvendige respekt for forbudet mot motorisert ferdsel i utmark.

Departementet viser også til at strafferammene skal gi domstolene rom for å fastsette en passende straff i det enkelte tilfellet. Gjeldende bøtestraff differensierer ikke i tilstrekkelig grad mellom de ulike konsekvensene av den ulovlige kjøringen.

Med hensyn til ivaretagelse av de formål som begrunner motorferdselregelverket, mener departementet det er viktig at strafferammen heves til fengselsstraff på dette området. Departementet foreslår en straffebestemmelse som differensierer mellom alminnelige og grove overtredelser av loven. Vi viser til at Motorferdsellovutvalget har foreslått en strafferamme på bøter eller inntil 1 års fengsel for alminnelige overtredelser og bøter eller fengsel i inntil 2 år for grove overtredelser. Som begrunnelse for forslaget er det særlig vist til at allmennpreventive hensyn tilsier at strafferammen bør økes og at en økt strafferamme gir mulighet til å ta i bruk flere etterspurte tvangsmidler, slik som ransaking.

Departementet bemerker at Motorferdsellovutvalgets utredning og lovforslag, herunder forslaget om 1+2 år fengsel har vært på alminnelig høring.

Flere høringsinstanser støtter forslaget om å øke strafferammen, herunder Utmarkskommunenes Sammenslutning (USS), Naturvernforbundet, DNT, WWF, Økokrim og Politidirektoratet. Økokrim uttaler blant annet at:

«Økt strafferamme vil være et signal om motorferdselslovens betydning som miljølov, og at loven ivaretar viktige samfunnshensyn. Skadepotensialet ved overtredelser av loven er dels stort, for eksempel ved barmarkskjøring i våtmarksområder. Det må også sees hen til at ulovlig motorisert ferdsel kommer i tillegg til lovlig kjøring i utmark, og den belastningen som den lovlige kjøringen medfører. En heving av strafferammen vil være i samsvar med den utvikling som har vært innenfor miljølovgivningen de senere år. [...] En effekt av økt strafferamme er endelig at det nok blir enklere å få politiet til å prioritere motorferdselskriminalitet.»

Kommunesektorens Organisasjon (KS) har ingen oppfatning av om den foreslåtte strafferammen generelt, men er mer usikre på om den er i tråd med allmenn rettsfølelse. De peker på at det er grunn til å vurdere om en for streng strafferamme også for mindre overtredelser kan virke mot sin hensikt – ved at anmeldelse og oppfølging uteblir grunnet bekymring for en urimelig streng reaksjon.

Blant de som er klart kritiske til forslaget er blant annet Snøskuterklubbenes fellesråd, Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune og Vest-Finnmark Rådet og en del kommuner, bygdelag og politiske partier. Disse gir uttrykk for at strafferammen er uproporsjonal. Snøskuterklubbenes fellesråd skriver at årsaken til ulovlig kjøring er at dagens regelverk gir grobunn for dette, og at man i stedet for å øke straffene, burde gjøre noe med selve regelverket.

Departementet viser til at arbeidet med en ny motorferdsellov fremdeles er pågående. Departementets forslag i dette høringsnotatet er å følge Motorferdsellovutvalgets forslag, slik at strafferammen fastsettes til bøter eller fengsel i inntil 1 år for alminnelige overtredelser og bøter eller fengsel i inntil 2 år for grove overtredelser. Å heve strafferammen anses viktig for å styrke den allmennpreventive og individualpreventive effekten av straffebudet, som etter departementets vurdering ikke fungerer etter sin hensikt i dag. Departementet mener i utgangspunktet at ulovlig motorferdsel bør sammenlignes med øvrig miljøkriminalitet, der strafferammen – også etter de foreslåtte endringene i foreliggende notat – er høyere. Til sammenligning fra øvrige miljølover, skiller motorferdselloven seg likevel ut fordi dagens strafferamme kun er bøter. Departementet viser også til at enkelte grove brudd på motorferdselloven kan straffes etter annet regelverk, som enten vil ha samme eller høyere strafferammer. Eksempelvis kan ulovlig kjøring i verneområder straffes etter naturmangfoldloven § 75, eller etter generalklausulen i straffeloven § 240 andre ledd. Ødeleggende barmarkskjøring kan også straffes etter skadeverkbestemmelsen i straffeloven §§ 351-353. Dersom motorferdselen skader kulturminner, kan kulturminnelovens straffebestemmelse anvendes.

Hva som skal til for at en overtredelse anses for å være grov, må vurderes konkret. Momenter i vurderingen er blant annet hvor stor skade som er gjort på de interesser loven skal ivareta. Grove brudd kan særlig gjøre seg gjeldende i de tilfeller hvor det oppstår skade på naturmangfoldet, eller alvorlig fare for slik skade. Departementet understreker også at behovet for strengere straff gjør seg særlig gjeldende i de tilfellene hvor lovbruddene er forsettlig eller grovt uaktsomt utført, samt der det foreligger gjentatte lovbrudd. Manglende

respekt for regelverket til tross for kunnskapen om negative virkninger på miljøet, bør som hovedregel straffes strengt.

Bruk av straff bør også ses i sammenheng med øvrige virkemidler som finnes for å reagere på brudd på motorferdselloven, for eksempel adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr. I tråd med de overordnende føringene for bruk av straff skal bruken være proporsjonal.

Overtredelsesgebyr skal benyttes på mindre alvorlige overtredelser som er lett konstaterbare, mens straff skal benyttes ved for eksempel alvorlige eller gjentatte overtredelser. For eksempel kan ulovlig kjøring på barmark ha stort skadepotensiale og særlig i de tilfeller hvor skade er oppstått, bør det som hovedregel reageres med straff. Samtidig kan overtredelsene også være mindre alvorlig, særlig i de tilfeller hvor kjøringen er kortvarig og skadepotensialet er lavt. I slike tilfeller kan overtredelsesgebyr være en tilstrekkelig reaksjon på overtredelsen.

Departementet påpeker også at ved gjentatte eller særlig alvorlige overtredelser kan inndragning av det motoriserte fremkomstmiddelet etter straffeloven § 69 være en egnet reaksjon som politiet bør vurdere. Som Motorferdsellovutvalget peker på i sin utredning NOU 2024: 10 kapittel 32.4.6 er det viktig at påtalemyndighetene følger opp føringene om dette gitt av både lovgiver i forarbeidene til straffeloven Ot.prp.nr. 90 (2003–2004) og påtalemyndigheten ved Riksadvokatens håndhevingsdirektiv.

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

Departementet mener dagens *skyldkrav* (forsett eller uaktsomhet), bør videreføres i en endret bestemmelse. Vi viser Motorferdsellovutvalgets vurdering i NOU 2024:10 kapittel 32.4.2.2. Et nedre skyldkrav på simpel uaktsomhet er i godt samsvar med øvrig miljølovgivning og lovens aktsomhetsbestemmelse.

1.5.2.3 Straffeprosessuelle konsekvenser og påtalemyndighet

Motorferdsellovutvalget har belyst at kontroll med regelverket er utfordrende. Heving av strafferammen gir politiet økt adgang til straffeprosessuelle tvangsmidler som pågripelse og ransaking. Tilgangen til bruk av slike virkemidler er sentralt for å lykkes med etterforskningen. Pågripelse vil særlig være aktuelt i de tilfeller hvor det er flere som har kjørt ulovlig sammen og hvor det av hensyn til bevisforspillelsesfaren kan være behov for å splitte lovbyrterne for å hindre samkjøring av forklaringer eller påvirkninger av vitner.

I noen tilfeller benytter lovbyrteren GoPro-kamera for å dokumentere kjøring.

Straffeprosessloven § 203 gir hjemmel til å ta beslag dersom tingen antas å ha betydning som bevis. For å gå gjennom innholdet i kameraet kreves det at vilkårene for ransaking etter straffeprosessloven § 192 er oppfylt. Ett av vilkårene er at overtredelsen kan straffes med frihetsstraff. Med bøtestraff som strafferamme kan politiet i dag kun ta beslag i kameraet, men ikke se på opptaket. Ved å heve strafferammen som foreslått, får politiet adgang til å ransake og følgelig også se på opptaket og med det sikre bevis på den ulovlige kjøringen. Den konkrete bruken av tvangsmidler begrenses av kravet om at virkemiddelbruken kun skal brukes når det etter sakens art og forholdene ellers ikke er et uforholdsmessig inngrep, jf. straffeprosessloven § 170a.

Foreldelsesfristen for opphør av straffeansvar vil med forslaget endres fra 2 år til 5 år, jf. straffeloven § 86. Det vises til at det er den skjerpende siderammen for grove overtredelser som legges til grunn for foreldelsesfristen også for alminnelige overtredelser, se HR-2024-1192-A og HR-2020-955-A.

Ved overtredelser etter motorferdselloven § 12 første ledd med en strafferamme på fengsel i 1 år, vil politiet beholde sin påtalekompetanse, jf. straffeprosessloven § 67 andre ledd bokstav a. Derimot er det statsadvokaten som får påtalekompetansen dersom strafferammen settes til fengsel i 2 år kun for grove overtredelser, jf. straffeprosessloven § 66.

Departementet foreslår å beholde påtalekompetansen hos politiet for overtredelser av miljøregelverket med en strafferamme på 2 år, se nærmere begrunnelse over i 1.2. Dette foreslås også tilsvarende for tiltale spørsmålet ved overtredelse av motorferdselloven.

Departementet foreslår derfor i kapittel 10.2 endringer i straffeloven § 67 andre ledd bokstav c for å sikre at politiet skal kunne fortsette å avgjøre tiltale spørsmålet. Departementet ber om høringsinstansenes syn på dette.

Medvirkning til og forsettlig forsøk på brudd på loven vil fortsatt være straffbart, jf. straffeloven §§ 15 og 16.

Er overtredelsen begått av noen som har handlet på vegne av et foretak kan foretaket straffes med bøter, jf. straffeloven §§ 27 og 28.

1.6 Havvernloven

Gjeldende rett

I lov 10. juni 2025 nr. 33 om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet (havvernloven) § 30 første ledd er den alminnelige strafferammen bøter eller fengsel inntil 1 år.

Strafferammen for grov overtredelse er bøter eller fengsel inntil 5 år, jf. § 30 andre ledd. Skyldkravet er forsett eller uaktsomhet.

Strafferamme bygger på tilsvarende strafferamme i naturmangfoldloven § 75, samt tilsvarende strafferammer i flere andre miljølover. Departementet vurderte i forbindelse med lovforslaget at strafferammen for overtredelse av bestemmelser knyttet til områdevern burde være den samme innenfor og utenfor territorialfarvannet.

Vurderinger og forslag

Som nærmere omtalt i høringsnotatet kap. 1.2. kan den alminnelige strafferammen på 1 år være til hinder for å skjerpe og tilpasse straffenivået til kunnskapen om konsekvenser eller potensiale for konsekvenser av brudd på miljøregelverket. Det er særlig i de tilfellene hvor lovbruddene er forsettlig eller grovt uaktsomt utført, at behovet for høyere strafferammer gjør seg særlig gjeldende. Manglende respekt for regelverket til tross for kunnskapen om negative virkninger på miljøet, bør som hovedregel straffes strengt.

Det foreslås derfor at strafferammen for alminnelige overtredelser heves fra fengselsstraff inntil 1 år til inntil 2 år. Bøtestraffalternativet foreslås videreført. Med de foreslåtte endringene kan straffenivået for alminnelige lovbrudd i større grad differensieres og tilpasses straffen til de konkrete overtredelsene.

Forslaget må ses i sammenheng med tilsvarende forslag om heving av strafferammen i særlig naturmangfoldloven § 75 første ledd og svalbardmiljøloven § 99, som også inneholder regler om områdevern, og departementet viser for øvrig til omtale av og begrunnelse for forslaget om endring av disse lovene i kap. 1.2 og 1.3. Departementet vurderer at straffnivået for overtredelse bør være tilsvarende uavhengig av hvorvidt denne finner sted innenfor og utenfor territorialfarvannet.

Forslaget må også ses i sammenheng med strafferammen for grove overtredelser, der den øvre strafferammen er fengsel i 5 år, samt forslaget om å heve strafferammen for brudd på § 242 første ledd fra 6 år til 10 år.

Politiet har kompetanse til å avgjøre spørsmålet om påtale ved brudd på lovbrudd som etter loven ikke kan medføre straff av fengsel i mer enn ett år jf. straffeprosessloven § 67 andre ledd bokstav a. Med heving av den alminnelige strafferammen fra fengsel i 1 år til 2 år flyttes kompetansen til statsadvokaten, jf. straffeprosessloven §§ 66 og 67. Departementet foreslår å beholde påtalekompetansen hos politiet for overtredelser av miljøregelverket med en strafferamme på 2 år, se nærmere begrunnelse over i 1.2. Dette foreslås også tilsvarende for tiltale spørsmålet ved overtredelse av havvernloven. Departementet foreslår derfor i kapittel 10.2 endringer i straffeprosessloven § 67 andre ledd bokstav c for å sikre at politiet skal kunne fortsette å avgjøre tiltale spørsmålet. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om dette.

2 Avgrensning av området for det straffbare etter svalbardmiljøloven, viltregelverket og motorferdselloven

2.1 Innledning

Straffebestemmelsene i svalbardmiljøloven § 99, motorferdselloven § 12 og kulturminneloven § 27 er generelt utformet og ikke i tråd med Sanksjonsutvalgets anbefalinger i NOU 2003:15 *Fra bot til bedring*. Det er anbefalt å identifisere i straffebestemmelsen hvilke handlingsnormer som skal belegges med straff.

Utgangspunktet er at atferd bare bør gjøres straffbar dersom den fører til skade eller fare for skade på interesser som bør vernes av samfunnet, jf. Ot. prp. nr. 90 (2003-2004) s. 88. For overtredelser av den offentligrettslige reguleringslovgivningen bør kriminaliseringen bare benyttes dersom tilstrekkelig etterlevelse av regelen kan ikke oppnås ved andre sanksjoner, regelen beskytter en viktig interesse og det dreier seg om en alvorlig eller gjentatt overtredelse jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) s. 93. I Prop. 62 L (2015–2016) punkt 7.4.3.3 side 54 modifiseres dette kvalifikasjonskravet. Blant annet gis det uttrykk for at det i noen tilfeller kan være grunn til å velge straff ved mindre alvorlige overtredelser fordi bruk av administrative sanksjoner i for stor grad kan gå utover hensynet til rettssikkerhet.

Vurderingen om en overtredelse bør avkriminaliseres, belegges med overtredelsesgebyr (som etter forvaltningsloven § 43 er en administrativ sanksjon som etter den europeiske menneskerettskonvensjonen er å anse som straff), eller med strafferettslig straff, må vurderes med bakgrunn i de ovennevnte momentene.

Forslaget til identifisering av handlingsnormene innebærer ingen materiell endring i svalbardmiljø- og motorferdselloven.

En individualisering av handlingsnormene styrker rettssikkerheten, bidrar til klarhet og skaper forutsigbarhet for hvilke handlinger som kan sanksjoneres med straff og overtredelsesgebyr.

2.2 Svalbardmiljøloven

Svalbardmiljøloven har til formål å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskap, flora, fauna og kulturminner, jf. § 1. Brudd på loven kan straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år, og grove overtredelser kan straffes med fengsel inntil 5 år, jf. § 99. Overtredelsesgebyr kan ilegges etter § 96a.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon etter forvaltningsloven § 43 og som etter den europeiske menneskerettskonvensjonen er å anse som straff.

Svalbardmiljøloven § 99 om straff er generelt utformet og ikke i tråd med Sanksjonsutvalgets anbefalinger i NOU 2003:15 *Fra bot til bedring* om å identifisere hver enkelt handlingsnorm som kan sanksjoneres med straff. For overtredelsesgebyr i § 96a er handlingsnormene identifisert.

Departementet foreslår endring i § 99 slik at handlingsnormene identifiseres. Forslaget innebærer ikke materiell endring i svalbardmiljøloven.

Det er tatt hensyn til at regelverket i den senere tid er skjerpet på flere områder for å ivareta de unike verneverdiene på Svalbard. Eksempelvis ble det med virkning fra 1. januar 2025 innført forbud mot bruk av ubemannede luftfartøy (droner) i nærheten av fugleffjell for å beskytte fugler i hekketiden mot støy og forstyrrelser (§ 30), og en skjerping av reglene om isbjørnbeskyttelse (§ 30a), se Prop. 47 L (2023-2024) kap. 1. Skjerpingen av regelverket gjenspeiles i straffebestemmelsen.

I vurderingen er det lagt til grunn endringene i § 96 a som med virkning fra 1. januar 2025 er utvidet til å omfatte flere overtredelser.

Oppdagelsesrisikoen er lav, og for de tilfellene som avdekkes må reaksjonen tilpasses overtredelsen for å sikre både individual- og allmennprevensjon, og med det forebygge nye overtredelser. For å sikre en forholdsmessig reaksjon for det enkelte lovbruddet, foreslås det et to-sporet system, hvor det for flere handlingsnormer kan reageres enten med overtredelsesgebyr eller straff beroende på det konkrete forholdet.

Ved identifiseringen av handlingsnormene er bestemmelsen teknisk utformet i tråd med § 96a om overtredelsesgebyr slik den lyder 1. januar 2025. Forslaget er utformet i tråd med endringene i loven vedtatt 7. juni 2024 nr. 30 med ikrafttredelse 1. januar 2025. For å unngå at alle handlingsnormene gjentas i både § 96a og § 99, foreslår departementet at handlingsnormene kun fremgår av straffebestemmelsen i § 99 og at det tas inn en henvisning i § 96a til handlingsnormene listet i § 99. Etter at § 30 ble endret i 2024, har det ved en inkurie blitt en feil i listen over handlingsnormer i § 96a bokstav b når det gjelder § 30. Det fremgår at overtredelse av vilkår eller plikter som følger av enkeltvedtak gitt med hjemmel i § 30 femte og sjette ledd kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Etter endringen i 2024 har ikke denne bestemmelsen et sjette ledd lengre. Riktig oppstilling er derfor fjerde og femte ledd, og det foreslås derfor å rette dette i § 99. Da § 96a ble endret

ble § 93 første ledd også utelatt fra listen i § 96a første ledd bokstav b. Det foreslås nå at denne bestemmelsen inkluderes i listen i § 99 første ledd bokstav c.

2.3 Viltressursloven

Landbruks- og matdepartementet la våren 2025 frem forslag til ny lov om jakt, fangst og felling av vilt mv. (viltressursloven). Lovforslaget er vedtatt av Stortinget. Ikrafttredelse av loven er satt til 1. juli 2026, jf. kgl.res 20. juni 2025. Se nærmere beskrivelse av innholdet i viltressursloven § 60 under punkt 1.4. I bestemmelsen presiseres det hvilke handlinger som kan sanksjoneres med straff. Det inkluderer presisering av at brudd på plikter eller vilkår som følger av enkeltvedtak også kan sanksjoneres med straff, jf. viltressursloven § 60 tredje ledd.

Det er videre innført en hjemmel i viltressursloven § 58 til å legge overtredelsesgebyr. Bestemmelsen åpner for at de fleste brudd på viltressursloven skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, med unntak av de mest alvorlige overtredelsene, og brudd på regler som regulerer forhold mellom private eller forhold som gjelder plikter opp mot det offentlige, se Prop. 78L (2024-2025) kap. 13.2.4 *Departementets vurderinger*, side 201 flg.

Det er også foreslått en hjemmel i viltressursloven § 59 om administrativt rettighetstap.

Det er på denne bakgrunn ikke behov for å foreslå ytterligere endringer for å identifisere handlingsnormene som kan belegges med straff i viltressursloven i inneværende høringsnotat.

2.4 Motorferdselloven

Motorferdsel i utmark og vassdrag reguleres av motorferdselloven med tilhørende forskrifter. Brudd på loven kan straffes med bøter etter § 12 eller overtredelsesgebyr etter § 12 b med tilhørende forskrift. Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon etter forvaltningsloven § 43 og som etter den europeiske menneskerettskonvensjonen er å anse som straff.

Bestemmelsene som hjemler straff og overtredelsesgebyr er generelt utformet, og beskriver ikke nærmere hvilke overtredelser som er straffebelagt. Etter § 12 straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer loven eller forskrift eller vilkår fastsatt i medhold av loven.

Overtredelsesgebyr etter § 12 b kan ilegges fører av motorkjøretøy eller -fartøy som ikke overholder bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Sist nevnte formulering er gjentatt i forskrift om overtredelsesgebyr etter motorferdselloven § 1. Handlingsnormene som kan medføre gebyr etter faste satser er individualisert i forskriften § 2. Med unntak av sist nevnte bestemmelse, er straffebestemmelsene vidt formulert og ikke i samsvar med anbefalingen om individualisering av hver enkelt handlingsnorm som kan sanksjoneres med straff, jf. NOU 2003:15 *Fra bot til bedring*.

Utgangspunktet etter motorferdselloven er at all motorferdsel i utmark og vassdrag er forbudt, med mindre annet følger av loven eller vedtak med hjemmel i loven, jf. § 3. Loven åpner for en rekke unntak fra forbudet, enten gjennom ferdsel som er direkte tillatt i lov eller forskrift, eller gjennom at kommunen kan åpne for annen fastsatt motorferdsel gjennom forskrift eller enkelttillatelse. Brudd på loven skjer typisk ved at det kjøres i utmarka uten lovlig adgang til det, eller at motorferdsel skjer i strid med de rammene som kommunen har fastsatt i en tillatelse eller forskrift. Også brudd på aktsomhetsbestemmelsen i § 8 er straffbart.

Overtredelsesgebyr kan ilegges i dag etter standardsatser ved overtredelse av visse fastsatte overtredelser etter forskrift om overtredelsesgebyr § 2, eller - siden 2024 – etter individuell utmåling etter § 4. Overtredelsesgebyr etter § 2 kan for eksempel ilegges for unnlatelse av å vise fram tillatelse eller kjørebok som det er pliktig å medbringe, eller der kjøring finner sted på andre tider av døgnet eller på særskilte dager der kjøring ikke er tiltatt etter enten tillatelse eller forskrift fastsatt av kommunen. Som et argument for å innføre individuell utmåling, viste direktoratet i høringsnotatet av 1. juli 2022 til at «[o]rdningen med gebyr for utvalgte mindre alvorlige regelbrudd, har vist seg å være et godt supplement som sanksjonsmiddel der politianmeldelse ikke anses hensiktsmessig, men utvalget av overtredelser har antakelig vært for begrenset og ført til mindre bruk av sanksjonen enn forutsatt.» Overtredelser etter individuell utmåling kan omfatte en rekke tilfeller, og kan for eksempel være aktuelt der det avdekkes mindre alvorlige tilfeller av brudd på en gitt tillatelse, slik som kjøring utenfor en fastsatt trasé eller at kjøring finner sted med et annet kjøretøy enn fastsatt eller lignende. Slike overtredelser vil det være enkle å konstatere brudd på. Større avvik eller der kjøring ikke på noen fornuftig måte kan knyttes til vilkårene eller tillatelsen, skal som hovedregel følges opp i straffesporet. Der det avdekkes kjøring helt uten tillatelse eller hjemmel i lov eller forskrift, skal forholdet som utgangspunkt anmeldes.

Den foreslåtte straffebestemmelsen foreslås å omfatte de fleste brudd på motorferdselloven, slik den også gjør i dag. I tråd med føringene beskrevet innledningsvis foreslår departementet å tydeliggjøre hva slags brudd på regelverket som kan medføre straff eller overtredelsesgebyr. For å sikre en forholdsmessig reaksjon for det enkelte lovbruddet, foreslås det at handlingsnormene som identifiseres er lik for straff og overtredelsesgebyr.

Forslaget tydeliggjør kort sagt at følgende overtredelser kan sanksjoneres: a) overtredelse av aktsomhetsplikten, b) motorferdsel som skjer uten adgang til det enten gjennom fastsatte bestemmelser i lov, forskrift eller tillatelse, og c) motorferdsel som overtrer bestemmelser, vilkår og eller plikter som følger av forskrifter og tillatelser gitt med hjemmel i bestemmelsene nevnt i bokstav b.

Som beskrevet i kapittel 1.5.2 skal overtredelsesgebyr benyttes på mindre alvorlige overtredelser som er lett konstaterbare, mens straff skal benyttes ved for eksempel alvorlige eller gjentatte overtredelser. Grensegangen mellom hvilke overtredelser som ilegges overtredelsesgebyr og hvilke overtredelser som bør reageres med straff, må samordnes med politi- og påtalemyndigheten, og departementet støtter direktoratet i at det bør det utarbeides nærmere retningslinjer i direktoratet for hvilke overtredelser som her er aktuelle for overtredelsesgebyr, slik direktoratet gir uttrykk for i høringsnotatet fra 2022.

Ved kontroll av etterlevelsen av motorferdselloven, kan naturoppsynet med hjemmel i naturoppsynsloven § 3 andre ledd kreve fremlagt tillatelser, dispensasjoner, opplysninger om personalia mv. Den som blir kontrollert plikter å etterkomme pålegg om å fremlegge slike opplysninger når oppsynet ber om det, se naturoppsynsloven § 3 fjerde ledd. Brudd på plikten kan sanksjoneres med straff etter naturoppsynsloven § 3 femte ledd. Samtidig er brudd på denne plikten egnet for overtredelsesgebyr. For å sikre at overtredelsen kan følges opp både i straffe- og forvaltningssporet, må straffebudet reguleres eksplisitt i bestemmelsen om overtredelsesgebyr i motorferdselloven.

DEL II KULTURMILJØKRIMINALITET

3 Innledning

Kriminalitetsbildet på kulturminneområdet omfatter i dag brudd på undersøkelsesplikt ved automatisk fredete kulturminner, ulovlige inngrep i automatisk fredete kulturminner, skade og hærverk på vedtaksfredete byggverk og anlegg, ulovlige inngrep i fredete kulturmiljøer og i områder rundt fredete kulturminner. Kriminaliteten kan også innebære skade eller hærverk på fredete båter, plyndring av marinarkeologiske kulturminner, 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. Den ulovlige innførselen av kulturgjenstander forekommer blant annet ved at andre lands beskyttede gjenstander smugles inn til Norge, enten med forsett eller i uvitenhet om at innførselen er ulovlig. I tillegg omsettes beskyttede gjenstander ved netthandel og tradisjonell auksjonshandel. Ulovlig netthandel med kulturminner forekommer både fra profesjonelle tilbydere til markedet, men også som privat handel mellom to likeverdige parter på nettbaserte plattformer og sosiale medier. På tilsvarende vis tas det ut og selges gjenstander fra Norge som er ulovlig å utføre eller krever utførselstillatelse.

Riksantikvaren utarbeidet i 2019 retningslinjer for anmeldelser ved brudd på kulturminneloven. De gjeldende retningslinjene er ment som verktøy for å oppnå enhetlig anmeldelsespraksis for alle organ som utøver myndighet etter denne loven.

4 Gjeldende rett

Straffesanksjoner på kulturmiljøområdet er regulert i kulturminneloven § 27 og straffeloven § 242. I tillegg kan straffeloven § 352 om grovt skadeverk benyttes ved skadeverk på gjenstander med historisk, nasjonal eller religiøs verdi.

4.1 Straffeloven § 242

4.1.1 Lovhistorikk

Straffeloven § 242 første ledd er en videreføring av den tidligere straffeloven § 152 b tredje ledd nr. 3 om påføring av betydelig skade på et kulturminne av særlig nasjonal eller internasjonal betydning. Denne bestemmelsen ble opprinnelig innført i 1993 i dagjeldende straffelov av 1902.

Straffeloven § 242 andre ledd var ny, og ble tatt inn for å dekke forpliktelsene etter annen tilleggsprotokoll til Haagkonvensjonen om beskyttelse av kulturverdier i tilfelle av væpnet konflikt artikkel 15 nr. 1 bokstav b. Norge ratifiserte konvensjonen i 1961. Andre tilleggsprotokoll ble vedtatt 26. mars 1999 for å styrke vernet av kulturverdier i forbindelse med væpnet konflikt. Tilleggsprotokollen pålegger partene å vedta straffebestemmelser for brudd på tilleggsprotokollen med bestemmelser om universell jurisdiksjon for overtredelse av de mest alvorlige overtredelsene.

4.1.2 Nærmere om bestemmelsen

Straffeloven § 242 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.

Begrepene «kulturminne» og «kulturmiljø» er hentet fra kulturminneloven § 2, og skal normalt gis samme forståelse som i denne bestemmelsen, jf. Ot. prp. nr. 22 (2008-2009) s. 418. Kulturminner og kulturmiljøer omfatter alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til, samt områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng.

I Meld. St. 16 (2019-2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken* ble «kulturmiljø» tatt i bruk som hovedbegrep istedenfor «kulturminne». I NOU 2025:3 Ny kulturmiljølov videreføres denne begrepsbruken, likevel slik at ordet kulturminne fortsatt brukes der det er språklig mest naturlig.

Straffeloven § 242 første ledd gjelder bare der kulturminnet eller kulturmiljøet har «særlig nasjonal eller internasjonal betydning». Ifølge forarbeidene til bestemmelsen omfatter dette de profane middelalderbygningene i tre, alle stavkirker og normalt også kulturminner og kulturmiljøer som er inntatt på Verdensarvlisten, jf. Ot.prp. nr. 92 (1992-93) kapittel 10 side 20-21. For øvrig må det gjøres en konkret vurdering av kulturminnets eller kulturmiljøets betydning, sett opp mot blant annet internasjonale konvensjoner og vitenskapelig materiale. For eksempel vil middelalderske steinkirker og historisk sentrale arkeologiske lokaliteter normalt ha så stor kulturminneverdi at de må antas å omfattes av bestemmelsen.

Straffeloven § 242 første ledd gjelder tilfeller hvor det volder skade på ovennevnte kulturminner eller kulturmiljøer. For å komme til anvendelse, må skaden være «betydelig». Ifølge forarbeidene (Ot.prp. nr. 92 (1992-93) kapittel 10) vil dette være oppfylt der «[...] skadeforvoldelsen [er] av en slik art, på grunn av skadens omfang, at den ellers ville bli ansett som grovt skadeverk etter § 292 annet ledd [...]». Ved skader på kulturmiljøer må det legges til grunn en helhetsvurdering av hvor store skadene på miljøet som sådan er». Straffebestemmelsen i § 242 første ledd kan derfor både gjelde ved delvis ødeleggelse og ved total destruksjon av kulturminner og kulturmiljøer av særlig nasjonal eller internasjonal betydning.

Straffeloven § 242 andre ledd gjelder kun i forbindelse med en «væpnet konflikt». Det presiseres i forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) på s. 418) at andre ledd må avgrenses mot tilfeller av interne uroligheter og spente situasjoner, som for eksempel opptøyer, isolerte og sporadiske voldshandlinger og andre handlinger av lignende art. Bestemmelsen gjelder bare der kulturminnet eller kulturmiljøet brukes til støtte for militære handlinger, og dette skaper fare for at kulturminnet eller kulturmiljøet blir skadet. Eksempler som nevnes i forarbeidene er bruk av en gammel kirke som kommandosentral

eller våpenlager og bruk av kulturminner eller kulturmiljøer i forbindelse med sabotasjeoperasjoner. Dersom handlingen var «tvingende militært nødvendig», blir den ikke straffet, jf. andre punktum. Som eksempel nevnes bruk av en gammel festning til utstyrslager, dersom det er det eneste egnede oppbevaringsstedet som det mulig å bevare kontroll over på et viktig militært område.

4.1.3 Nåværende strafferammer

Strafferammen i § 242 første ledd er fengsel i inntil 6 år, mens strafferammen etter § 242 andre ledd er fengsel i inntil 2 år. Strafferammen i § 242 første ledd bygger på vurderingene til Straffelovkommisjonen i delutredning VII, NOU 2002:4 Ny straffelov, side 20 andre spalte. Det fremgår her at «strafferammene for rene vinningslovbrudd skal være bot eller fengsel i 2 år for vanlig overtredelse og fengsel i 6 år for grov overtredelse», og at «strafferammer på fengsel i 10 år og mer som utgangspunkt bare brukes i bestemmelser som verner liv, legeme eller statsdannelsen».

4.1.4 Anvendelse av bestemmelsen i praksis

Straffeloven § 242 første ledd er foreløpig lite anvendt i straffesaker. Riksantikvaren har ikke selv anmeldt etter bestemmelsen, og har heller ikke fått kopi av anmeldelser fra andre kulturmiljømyndigheter hvor denne bestemmelsen er benyttet. Skader på kulturminner og kulturmiljøer anmeldes først og fremst etter kulturminneloven § 27 og etter straffeloven § 352. Straffeloven § 242 gjelder som nevnt kulturminner og kulturmiljøer av «særlig nasjonal eller internasjonal betydning». Dette gjelder et begrenset antall særlig verdifulle objekter, noe som kan forklare hvorfor bestemmelsen er lite anvendt i praksis.

Det er tatt ut tiltale etter tidligere straffeloven § 152 b andre ledd nr. 3, som tilsvarer bestemmelsen i straffeloven § 242 første ledd, i to straffesaker: «Bryggen i Bergen» og «Gjerpen kirke».

I «Bryggen i Bergen-saken» (Rt. 2002 s. 1713) var to unge gjerningsmenn tiltalt for å ha forsøkt å tenne på bygninger på Bryggen i Bergen. De ble dømt for forsøk på grovt skadeverk (som tilsvarer nåværende straffeloven § 352 første ledd). De ble frifunnet for forsøk på overtredelse av § 152b andre ledd nr. 3 i Bergen byretts dom av 5. april 2001, ettersom de, selv om de forstod at bygningene hadde historisk verdi, ikke var klar over at Bryggen er fredet og ellers står på UNESCOs verdensarvliste. I Høyesterett ble den ene personen dømt til fengsel i ett år og tre måneder, hvorav ni måneder ble gjort betinget. Den andre fikk fengsel i ett år, hvorav åtte måneder ble gjort betinget.

«Gjerpen kirke-saken» (Skien og Porsgrunn tingrett, 18. juni 2004) gjaldt ildspåsettelse og grovt skadeverk i Gjerpen middelalderkirke fra år 1153. Kirkens galleri og orgel ble totaldestruert, og kirketårnet og kirkens interiør fikk store skader etter brannen. I tingrettens dom ble tiltalte dømt etter § 152 b andre ledd nr. 3 for å ha påført betydelig skade på fredet bygning ved innbrudd og brannstiftelse. Idømt straff ble ubetinget fengsel i ett år og to måneder.

4.2 Kulturminneloven § 27

4.2.1 Lovhistorikk

Da den nåværende kulturminneloven ble vedtatt i 1978, slo man delvis sammen og opphevet Lov om bygningsfredning av 3. desember 1920 og Fornminneloven av 29. juni 1951 nr. 3. Bygningsfredningsloven hadde ikke egen straffebestemmelse, mens fornminneloven § 16 var straffehjemmel for brudd på denne lovens bestemmelser. Her var straffealternativet bot eller fengselsstraff inntil seks måneder. I den nye kulturminneloven § 27 ble fornminnelovens strafferamme videreført.

Bestemmelsen har vært endret flere ganger. Blant annet ble medvirkning og forsøk tatt ut av bestemmelsen ved vedtakelsen av straffeloven i 2005. Ved lov av 3. juli 1992 nr. 96, ble bestemmelsen utvidet til dagens ordning. Det var særlig allmennpreventive og individualpreventive hensyn som ble vektlagt ved denne endringen, jf. Ot.prp. nr. 51 1991-92 (side 18):

I de senere år har det vært en økning i antallet mer alvorlige overtredelser hvor kulturminnet er ødelagt, fordi de har vært til hinder før gjennomføringen av ønskelige utbyggingstiltak. Motivene for lovbruddene er oftest direkte eller indirekte økonomisk motivert, f.eks. for å spare tid, slippe kostbare undersøkelser, oppnå driftsmessige rasjonaliseringsgevinster m.v. (...)

Anmeldelser for brudd på kulturminneloven har ofte resultert i henleggelse etter liten eller ingen etterforskning. I de tilfellene det har vært utferdiget forelegg eller tatt ut tiltale har reaksjonene vært milde. Konsekvensen av den strafferettslige praksis som til nå har vært dominerende er liten respekt for de verneverdier kulturminnene representerer. Det kan resultere i holdninger som at lovbrudd lønner seg. Brudd på kulturminneloven innebærer ofte at uerstattelig kildemateriale for innsikt i og forståelse av vår tidligste historie, går tapt for alltid.

4.2.2 Gjeldende rett

Kulturminneloven § 27 lyder: «Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer forbud, påbud, vilkår eller bestemmelser gitt i eller i medhold av loven her, straffes med bøter eller fengsel i inntil 1 år. Under særdeles skjerpene omstendigheter kan fengsel i inntil 2 år anvendes».

Bestemmelsen gjelder generelt ved brudd på adferdsnormer som er gitt i eller i medhold av loven. Dette vil for eksempel omfatte brudd på fredningsbestemmelser. Både forsettlige og uaktsomme brudd kan sanksjoneres med straff etter bestemmelsen.

Strafferammen i kulturminneloven § 27 er bøter eller fengsel i inntil ett år. Under særdeles skjerpene omstendigheter kan det gis fengsel i inntil to år. Dette alternativet kan benyttes for kulturmiljøkriminalitet av særlig grov karakter, hvor særlig det økonomiske vinningsmotive er til stede og i gjentakelsestilfeller, jf. Ot.prp. nr. 51 (1991-92) side 18.

4.2.3 Anvendelse av bestemmelsen i praksis

Ved illeggelse av straff etter kulturminneloven § 27, har domstolene vært tilbakeholdende med å anvende dagens maksimale strafferamme på 2 år, selv ved grove brudd på

kulturminneloven. Rettspraksis viser at idømt staffelengde er gjennomgående lav, og at domstolene er tilbakeholdne med å dømme til ubetinget fengselsstraff.

I Koppangdommen (Rt. 2010 s. 850) om ulovlige inngrep i en fredet «barfrøstue» fra Østerdalen, ble selgeren av det fredete inventaret som var fjernet i strid med kulturminneloven § 27 jf. § 15 første og tredje ledd, idømt betinget fengsel i 30 dager og en bot på 20 000 kroner etter kulturminneloven § 27 første punktum. Kjøperen av gjenstandene og antikvitethandleren som var mellommann mellom selger og kjøper, ble domfelt for heleri etter daværende straffeloven 1902 § 317. Straffene for disse to personene ble satt til henholdsvis betinget fengsel i 21 dager og 20 000 kroner i bot og 20 000 kroner i bot. For antikvitethandleren viste Høyesterett i skjerpene retning til «hensynet til en effektiv håndheving av verneavgivningen overfor nettopp de profesjonelle oppkjøpere». Alle tre domfelte i denne saken fikk i tre rettsinstanser idømt betinget fengselsstraff selv om domsgrunnlaget viste at det forelå grov uaktsomhet og/eller forsettlig handling hos de tre gjerningsmennene.

I Borgarting lagmannsretts dom av 22. mai 2007 (Rettens Gang 2007, side 1163) ble en hytteeier idømt 6 måneders fengsel, hvorav 5 måneder ble gjort betinget på grunn av hans mentale helse, for å anlegge en 177 meter lang og 3,5 meter bred veg med parkeringsplass med lengde 14,5 meter og bredde 7,90 meter gjennom et område med flere kulturminner fra steinalderen, som var automatisk fredet etter kulturminneloven § 4 første ledd. Inngrepet medførte at den vitenskapelige verdien av kulturminnet ble betydelig redusert. Graving og masseforflytning hadde endret terrengets karakter og bragt enkeltgjenstander bort fra sine naturlige funnsteder, og påfylling av masse hadde tildekket boplassene og utilbørlig skjemet området. Forholdet var forsettlig, og på grunn av inngrepets omfang fant retten at det forelå særlig skjerpene omstendigheter. Hovedtiltalte ble idømt én måned ubetinget fengsel for svært alvorlige inngrep i et svært verdifullt automatisk fredet kulturminne.

«Losjens prøve»-dommen (Hålogaland lagmannsretts dom av 30. august 1999) er en eldre prinsipiell dom om utmåling av straffenivå etter kulturminneloven § 27. Saken gjaldt forsettlig brudd på kulturminneloven § 15 ved riving av et midlertidig fredet forsamlingslokale som tilhørte en avholdsforening i Mo i Rana. Formålet med den ulovlige handlingen var å oppføre et nytt forretningsbygg samme sted, og det forelå forsettlig lovbrudd. Her ble hovedtiltalte (utbyggeren) dømt til fengsel i 1 år, hvorav 6 måneder var ubetinget. En tillitsmann i avholdsforeningen fikk 6 måneder betinget fengsel. Avholdsforeningen ble ilagt foretaksstraff på 20 000 kroner og inndragning av fortjeneste på 1 million kroner.

I Lyngdal herredsretts dom av 3. mai 2001 ble en mann dømt til 21 dagers ubetinget fengsel etter kulturminneloven § 27 for å ha fjernet en gravhaug fra jernalderen i forbindelse med utvidelse av en garasje. Domfelte hadde fortsatt arbeidene, til tross for stoppordre fra fylkeskonservatoren. Fjerningen av gravhaugen ble vurdert som forsettlig brudd på kulturminneloven § 3 om forbud mot inngrep i automatisk fredete kulturminner.

I en høyesterettsdom fra 2017 (HR-2017-1298-A) ble straffen satt til ubetinget fengsel i 14 dager. Saken gjaldt blant annet ulovlig utgravning, samt brudd på innleveringsplikt til det offentlige i strid med statens eiendomsrett til løse kulturminner fra før år 1537 og myntfunn fra før 1650 etter kulturminneloven § 12 første ledd. Domfelte hadde funnet en rekke slike gjenstander med metallsøker i Larvik-området, og gravd dem ut i strid med kulturminneloven § 3.

I en annen sentral høyesterettsdom («Tysnes-dommen», Rt. 2010 s.1293) ble ingen av de tre domfelte idømt fengselsstraff, men idømt bøter. Saken gjaldt anleggelse av en midlertidig anleggsvei til et settefiskanlegg i Tysnes utenfor Bergen. Etablering av veien var ikke omsøkt, hverken etter plan- og bygningsloven eller kulturminneloven. Under veiarbeidet ble det gjort ulovlige inngrep i et automatisk fredet tingsted fra middelalderen som også var kirkested fra 1100-tallet. Alle tre gjerningsmenn ble domfelt etter kulturminneloven § 27 jf. § 3. Foretaket fikk 300 000 kroner i bot, styrelederen fikk 150 000 kroner i bot og entreprenøren fikk 60 000 kroner i bot.

4.3 Forholdet mellom straffeloven § 242 første ledd, herunder § 352, og kulturminneloven § 27

Straffeloven § 242 første ledd gjelder bare der det voldes «betydelig skade» på kulturminner eller kulturmiljø av «særlig nasjonal eller internasjonal betydning», mens kulturminneloven § 27 gjelder generelt for kulturminner og kulturmiljø som er fredet etter loven. Skyldkravet etter straffeloven § 242 første ledd er forsett eller grov uaktsomhet, mens kulturminneloven § 27 også omfatter simpel uaktsomhet. Samspillet mellom de to bestemmelsene berører altså i hovedsak graden av alvorlighet ved ugjerningen.

Dersom noen skader kulturminner som helt eller delvis tilhører noen annen, kan dette også rammes av straffeloven § 352 om grovt skadeverk. Ved vurderingen av om et skadeverk er «grov», skal det etter straffeloven § 352 første ledd bokstav a) blant annet særlig legges vekt på skadeverkets art og objekt, for eksempel om det er rettet mot gjenstander som har «historisk, nasjonal eller religiøs verdi». Skadeverk som innebærer ødeleggelse av gjenstand som har en «betydelig» historisk, nasjonal eller religiøs verdi, regnes som «særlig grovt skadeverk», jf. bestemmelsens andre ledd. Forarbeidene (Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) s. 458) nevner stavkirker som eksempel på dette. Andre kulturminner som ville vært omfattet av kulturminneloven § 242 første ledd (kulturminner og kulturmiljø av «særlig nasjonal eller internasjonal betydning»), må også kunne antas å gå inn under formuleringen «betydelig historisk, nasjonal eller religiøs verdi» i § 352 andre ledd.

Grovt skadeverk har lik strafferamme som straffeloven § 242 første ledd, på fengsel i inntil 6 år. Særlig grovt skadeverk har en strafferamme på fengsel i inntil 15 år. Ved grov uaktsomhet er strafferammene for grovt skadeverk fengsel i inntil 1 år og særlig grovt skadeverk fengsel i inntil 3 år.

I «Fjære kirke-dommen» (dom i Agder tingrett, 14. november 2022) ble tiltalte dømt til ubetinget fengsel i to år etter straffeloven § 352 andre ledd «for å ha skadet, ødelagt, gjort ubrukelig eller forspilt en gjenstand som helt eller delvis tilhørte en annen». Tiltalte ble også dømt til å betale 2,2 millioner kroner i erstatning. Tiltalte hadde utført omfattende ødeleggelser; brukket den historiske altertavlens skriftfelt i to, veltet døpefont fra 1300-tallet slik at deler løsnet og delvis knuste, røsket bort deler av alterbord/alterring, revet av skulptur på prekestolen samt løsnet bunnkonstruksjonen, og røsket ut treverk av kirkens historisk katolske oppbevaringsskap (et såkalt 'repositorium') som var fra før år 1537. Tiltalte ble også dømt for å ha forsøkt å påføre kirken totalskade ved at han ved fire ulike steder på gulvet i kirkerommet tente på flere bøker og et gulvteppe. Forbrytelsen ble ikke fullbyrdet idet den påtente ilden slukket av seg selv. Retten ga uttrykk for at skadeverket og forsøket på ildspåsettelse isolert sett tilsa en strafferamme på til sammen 3 år. Dommen innebar dermed

svært kort fengselsstraff, selv om strafferammen etter straffeloven § 352 andre ledd er inntil 15 års fengselsstraff.

I denne saken var det ikke tatt ut tiltale etter straffeloven § 242 første ledd, selv om Fjære kirke, som steinkirke fra middelalderen, kunne kvalifisert som et kulturminne av «særlig nasjonal betydning», jf. straffeloven § 242 første ledd. Dersom det straffbare forholdet også hadde vært vurdert etter § 242 ledd, kunne alvorsgraden ved det varige *tapet av kulturminneverdier* også vært gjenspeilet i straffeutmålingen. Dette illustrerer betydningen straffeloven § 242 første ledd kan ha ved siden av bestemmelsen i straffeloven § 352 andre ledd. Straffeloven § 242 gjelder ødeleggelser av kulturminner spesielt, og understreker viktigheten av å straffe tapet ved at viktige nasjonale og internasjonale kulturminner går tapt eller delvis ødelegges.

De tre bestemmelsenes anvendelsesområder og ulike strafferammer, kan oppsummeres i følgende tabell:

Type ugjerning	Anvendelsesområde			
	§ 27	§ 242 (1)	§ 352 (1)	§ 352 (2)
Simpel uaktsom skade på eget/andres kulturminne	1 eller 2 år*			
Grov uaktsom skade på eget kulturminne	1 eller 2 år			
Grov uaktsom skade på andres kulturminne	1 eller 2 år		1 år	
Forsettlig skade på eget kulturminne	1 eller 2 år			
Forsettlig skade på andres kulturminne	1 eller 2 år		6 år	
Simpel uaktsom skade på eget/andres særlig verdifulle kulturminne	1 eller 2 år			
Grov uaktsom skade på eget særlig verdifulle kulturminne	1 eller 2 år	6 år		
Grovt uaktsom skade på andres særlig verdifulle kulturminne	1 eller 2 år	6 år		3 år
Forsettlig skade på eget særlig verdifulle kulturminne	1 eller 2 år	6 år		
Forsettlig skade på andres særlig verdifulle kulturminne	1 eller 2 år	6 år		15 år

* Fengsel i inntil 2 år kan anvendes "under særdeles skjerpende omstendigheter". Graden av subjektiv skyld er sentralt ved straffutmålingen, og strafferammen på 2 år vil dermed sjeldent være aktuelt ved simpel uaktsomhet.

4.3.1 Konkurrens

I noen saker kan den straffbare handlingen innebære overtredelse av flere av disse straffebestemmelsene, såkalt ulikeartet idealkonkurrens. I de tilfellene der straffebestemmelsene retter seg mot forskjellige sider ved det straffbare forholdet eller der de beskytter ulike interesser, skal bestemmelsene anvendes i idealkonkurrens. Dette for å gjenspeile den totale straffverdigheten ved den straffbare handlingen. Dersom de ulike straffebestemmelsene overlapper hverandre, skal de derimot ikke benyttes i idealkonkurrens. Da vil man normalt legge den lengste strafferammen til grunn ved straffeutmålingen.

Både kulturminneloven § 27 og straffeloven § 242 første ledd kan anvendes ved lovbrudd som medfører skader på kulturminner og kulturmiljø av «særlig nasjonal eller internasjonal betydning». Konsumpsjonsprinsippet innebærer imidlertid at straffelengden i

kulturminneloven § 27 på fengsel i inntil to år, konsumeres av den lengre maksimalstraff på fengsel i inntil seks år i straffeloven § 242 første ledd.

Straffeloven § 352 skal blant annet beskytte eiers interesser mot ødeleggelser gjort av andre. Det er ikke eksempler fra rettspraksis på at bestemmelsen har vært brukt i konkurrans med kulturminneloven § 27 eller straffeloven § 242, men i juridisk teori (Holme, J: Kulturminnevern, 2018 side 258) påpekes at det kan foreligge tilfeller hvor slik ulikeartet idealkonkurrens kan forekomme og være relevant ved straffeutmålingen.

5 Utfordringer med dagens lovregulering og forslag til løsninger

Samfunnsutviklingen på 2020-tallet har vært mer komplekst enn tidligere tiår, og transformasjonen av norske byer og tettsteder skjer med raskere tempo enn tidligere. Ut fra anmeldte straffbare forhold på 2020-tallet, ser man at kulturminner i visse tilfeller er utsatt for mer alvorlige skader enn tidligere ved ulovlig fjerning og hel eller delvis destruksjon. Økonomisk vinning er ofte motiv for at man permanent ødelegger kulturminner hvor disse kommer i konflikt med annen ønsket utvikling. Kriminalitetsbildet gjelder også ulovlig opptak eller fjerning av kulturminner, f.eks. for salg eller ulovlig eksport. Miljøovervåkningsundersøkelser viser at i underkant av én prosent av verneverdige kulturminner i Norge forsvinner hvert år av ulike årsaker.

De siste årene har det vært en økning av anmeldelser knyttet til hæververk og skadeverk på arkeologiske kulturminner, særlig på bergkunst og helleristninger. I 2023 registrerte Riksantikvaren fire slike lovbrudd, blant annet gjaldt dette to tilfeller ved helleristninger i Verdensarvområdet Bergkunst i Alta. Moderne ristninger og hugginger i fjell er særlig utfordrende, da skadene er uopprettelige. Også ulovlige aktiviteter knyttet til metallsøker-miljøet har økt de siste årene, mens det før 2015 bare unntaksvis var 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 cirka 20 % av de anmeldte sakene som Riksantikvaren har mottatt kopi av har angått ulovlig metallsøking.

Straffesanksjonene og straffelengdene på kulturmiljøfeltet er ikke oppjustert i tråd med någjeldende kriminalitetsbilde. Departementet vil i det følgende først vurdere behovet for høyere strafferammer på kulturmiljøfeltet. Deretter vil det drøftes hvilke innholdsmessige endringer det er behov for i de aktuelle straffehjemlene.

5.1 Endring i strafferammer

I stortingsmeldingen om miljøkriminalitet, Meld. St. 19 (2019-2020), som Stortingets flertall ved behandling sluttet seg til, understrekes det på side 27 at strafferammene må oppleves tilstrekkelig avskrekkende:

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.

Høyesterett har uttalt følgende om straffenivået ved skadeverk rettet mot viktige kulturminner i «Bryggen i Bergen-dommen» (Rt. 2002 s. 1713):

Allmennpreventive grunner tilsier at skadeverk rettet mot store kulturelle og økonomiske verdier som i dette tilfellet, må straffes strengt. Den heving av strafferammen som skjedde for få år tilbake, er ledd i en utvikling hvor oppmerksomheten rettet mot miljøkriminalitet har ledet til en skjerpet holdning fra lovgivers side. Dette er fulgt opp av domstolene ved heving av straffenivået.

5.1.1 Straffeloven § 242 første ledd

Dagens maksimale strafferamme i straffeloven § 242 første ledd på fengselsstraff i inntil 6 år bygger som nevnt på retningslinjene for valg av strafferamme i NOU 2002:4.

Straffelovkommisjonen vurderte at en strafferamme på inntil 10 års fengsel skulle være forbeholdt situasjoner som gjaldt fare for liv, helse eller angrep mot statsdannelsen.

Straffelovkommisjonen understreket imidlertid at retningslinjene var et utgangspunkt, og at de enkelte strafferammene må fastsettes etter en konkret straffverdighetsvurdering.

Utmåling av straff må proporsjonalt speile alvorsgraden ved skadegjeringen. Det følger av Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 11.3.4 at et viktig moment ved fastsettelse av strafferammer er hvilken interesse som er angrepet:

Strafferammen bør gjenspeile om det dreier seg om angrep på de mest beskyttelsesverdige interesser, som samfunnsordenen eller enkeltpersoners liv, om angrepet gjelder det felles livsgrunnlag (miljøet) eller enkeltpersoners fysiske integritet, eller om det gjelder den psykiske integritet eller økonomiske interesser.

De rettsgodene som sikres gjennom miljø- og kulturminnelovgivningen, er miljøet som sådan og viktige kulturminner og kulturmiljøer. Et bærekraftig miljø har verdi i seg selv og er grunnleggende for vår eksistens. Vern av miljøet innebærer dermed samtidig vern av helse, livsutfoldelse og økonomiske interesser. Viktigheten av et bærekraftig miljø gjennomsyrrer bestemmelsen i Grunnloven § 112. Kulturminner og kulturmiljøer er viktige som fysiske minner om menneskenes historie, og derfor sentrale som kunnskapskilder om fortiden. Handlinger som truer eller skader disse rettsgodene, innebærer inngrep i våre kollektive historiske verdier.

Brudd på straffeloven § 242 første ledd har tilsvarende strafferamme som visse vinningslovbrudd, slik som for eksempel grovt tyveri, grovt underslag, ran og grov utpressing. En viktig forskjell mellom vinningskriminalitet og kulturmiljøkriminalitet, ettersom skader på kulturminner og kulturmiljø ofte er irreversible, mens de økonomiske tapene som følger av de nevnte vinningslovbruddene, ofte kan erstattes. Det er som regel ikke mulig å gjenskape skadete kulturminner fullt ut uten at et vesentlig moment går tapt; det historisk autentiske materialaspektet ved disse objektene. Siden starten av 1900-tallet har det vært et avgjørende vernekriterium i norsk og internasjonalt kulturminnevern at et kulturminneobjekt har høy grad av autenticitet. Dette kravet er både knyttet til vitenskapelig kildeverdi ved objektet, men også til opplevelsesverdien ved objektet; at det er ekte og tidsriktig slik det fremstår for betrakteren. Når autentisk vitenskapelig kildeverdi eller opplevelsesverdi går tapt ved skadeverk eller total ødeleggelse, vil dermed som regel en viktig del av objektets totale verneverdi være tapt for alltid. Opplevelsesverdien ved kulturminneobjektet kan delvis bli

gjenskapt ved gjenopprettelse eller utføring i kopi, men tapet av autenticiteten ved objektet vil uansett også redusere opplevelsesverdien i betydelig grad. Disse hensynene tilsier at forbrytelser mot viktige kulturminneverdier har en høyere strafferamme enn strafferammene ved økonomisk vinningskriminalitet.

En rekke av objektene som vil kvalifisere til subsumering under straffebudet i § 242 første ledd, er objekter inkludert i norske verdensarvsteder. Status som verdensarv gir ikke i seg selv nytt formelt vern gjennom fredning, men er det høyeste internasjonale kvalitetsstempel et område kan få. Dette innebærer et nasjonalt ansvar og en omfattende forpliktelse overfor de øvrige medlemsland i UNESCO om å sikre verdensarvstedene for ettertiden, herunder å garantere for tilstrekkelig nasjonale lovregulerte straffesanksjoner ved trusler mot disse. Dette følger blant annet av Verdensarvkonvensjonen artikkel 5 nr. 4:

For å sikre effektive tiltak for å verne, ta vare på og formidle kultur- og naturarven på eget territorium, skal alle statspartene, så langt det er mulig og på en mest mulig hensiktsmessig måte, bestrebe seg på å:

(...)

4. sette inn juridiske, vitenskapelige, tekniske, administrative og økonomiske tiltak som er nødvendige for å identifisere, sikre, bevare, formidle og rehabilitere verdensarven (...)

og punkt 98 i Retningslinjer for gjennomføring av verdensarvkonvensjonen:

Tiltak i form av lover og forskrifter på nasjonalt og lokalt plan skal sikre at området blir vernet mot sosiale, økonomiske og andre utviklingstrekk eller endringer som kan ha en negativ virkning på dets fremragende universelle verdi, integritet eller autenticitet. Statspartene skal også sørge for at disse lovene og forskriftene blir håndhevet fullt ut og på en effektiv måte.

De åtte norske verdensarvstedenes effekt for nasjonal turisme og lokal verdiskaping må anses å være betydelig. Det er vanskelig å fastsette de økonomiske konsekvensene av eventuelle skader på eller tap av objekter på verdensarvsteder i Norge, men dette må antas å innebære større nasjonale økonomiske tap. Symbolsk vil dette også kunne innebære tap av internasjonal anseelse for Norge som medlemsland tilknyttet UNESCOs Verdensarvkonvensjon. Dette er også hensyn som tilsier en økning i strafferammen i straffeloven § 242 første ledd.

Der eier påfører grove skader på kulturminner eller kulturmiljøer han eller hun selv eier, er strafferammen på inntil 6 år, jf. straffeloven § 242 første ledd, mens strafferammen er fengsel i inntil 15 år for grove skader på andres kulturminner, jf. § 352 andre ledd. Det fremstår lite konsekvent at eierskap skal få så store konsekvenser for strafferammens lengde ved alvorlig kulturmiljøkriminalitet. Det kulturhistoriske tapet for samfunnet vil være vel så stort når det skjer på egen eiendom som på andres eiendom. Dette tilsier at strafferammen i § 242 første ledd bør oppjusteres for å være mer i tråd med strafferammen i § 352 andre ledd.

Skadegjeringens samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser må i større grad gjenspeiles i strafferammens maksimale lengde. Departementet foreslår med basis i de ovennevnte momentene at strafferammen ved brudd på straffeloven § 242 første ledd bør økes. Hensynet til kulturhistorisk betydning og konsekvensene av irreversibilitet ved tap av

særlig viktige kulturminner og kulturmiljøer og folkerettslige forpliktelser tilsier at strafferammen oppjusteres til fengsel i inntil 10 år.

5.1.2 Straffeloven § 242 andre ledd

Når det gjelder strafferammen i straffeloven § 242 andre ledd, er det viktig at straffegjeringen kan sanksjoneres med en straff som i tilstrekkelig grad reflekterer lovbruddets alvor, og skadenes gjerne varige karakter. Bruk av et kulturminne eller et kulturmiljø av særlig nasjonal eller internasjonal betydning til støtte for militære handlinger skaper fare for ødeleggelse av viktig kulturarv knyttet til nasjonal identitet. Ødeleggelse av kulturarv kan bidra til destabilisering av land og regioner. Dette kan være bruk av sentrale monumenter, bygninger og andre verdifulle kulturminner i et okkupert land. Slike kulturminner har ofte en samlende, sterk nasjonal symbolsk identitetsverdi som motparten prøver å destruere eller gradvis bryte ned.

Denne lovbestemmelsen regulerer krigssituasjoner som er av internasjonal karakter. Det er derfor nærliggende å se hen til hvordan våre naboland regulerer strafferammen. I Sverige er øverste strafferamme 6 år, jf. 'Lag: 2014:406 om straff för vissa internationella brott, av 28. mai 2014' § 6 andre ledd. I Danmark har den danske straffeloven fått et nytt kapittel om visse internasjonale forbrytelser, straffeloven §§ 118 f og 118 h verner kulturverdier under væpnede konflikter. Den nye § 118 h stk. 4 har fellestrekk med bestemmelsen i straffeloven § 242 andre ledd. Bestemmelsen i § 118 stk. 4 rammer blant annet den som «anvender kulturverdier under forhøjet beskyttelse eller deres umiddelbare omgivelser til støtte for militær aksjon i strid med UNESCO-konventionen af 14. maj 1954 om beskyttelse af kulturverdier i tilfælde af væbnet konflikt og dennes 2. protokol». Strafferammen er fengsel inntil 16 år, jf. § 118 k stk. 2.

En oppjustering av strafferammen i § 242 første ledd til fengsel i inntil 10 år, bør ha logiske følgekonsekvenser for strafferammen i lovbestemmelsens andre ledd. Skadedeliktets samfunnsmessige og økonomiske konsekvenser vil være tilsvarende for forbrytelser mot verdifulle kulturminner gjennom krigshandling. Det vises her til ovennevnte vurderinger av skadenes økonomiske og symbolske tapskonsekvenser.

På denne bakgrunn foreslår departementet å øke maksimalstraffen i § 242 andre ledd til inntil 6 års fengsel.

5.1.3 Kulturminneloven § 27

I Stortingsmelding om miljøkriminalitet, Meld. St. 19 (2019-2020), side 136 første spalte heter det at man vil «vurdere å heve alminnelige strafferamme fra ett år til to år og strafferammen for særdeles skjerpene omstendigheter fra to år til seks år i kulturminneloven».

Rettspraksis knyttet til bestemmelsen viser som nevnt generelt et lavt straffenivå for brudd på bestemmelser i og i medhold av kulturminneloven, og at domstolene har vært tilbakeholdne med å gi ubetinget fengselsstraff innenfor strafferammene etter kulturminneloven § 27. Dagens straffenivå har derfor ikke tilstrekkelig allmennpreventiv og individualpreventiv effekt. Sett i lys av utviklingen i kriminalitetsbildet på kulturmiljøfeltet, er det naturlig at man nå

vurderer strengere straffesanksjoner for slike lovbrudd. Lovgivningen og straffesanksjonene må oppdateres og være i tråd med samtidens utfordringer.

Ved vurdering av økt strammeramme i kulturminneloven § 27 er det viktig å legge vekt på at skader eller fjerning av fredete kulturminner, representerer en irreversibel ødeleggelse og tap av umistelige verdier. Ved slike skadeverk eller totalødeleggelser mister nasjonen viktige blad i norsk kulturhistorie. Skadene er som oftest uopprettelige. Den straffbare handlingen har som regel derfor medført et irreversibelt tap. Alvorlighetsgraden ved dette faktum og disse verdiene som straffebudet skal beskytte, bør etter departementets oppfatning legitimere et høyere straffenivå i kulturminneloven § 27.

Selv om kriminalitet mot kulturminner som regel ikke kan kvantifiseres ved konkret økonomisk tapsberegning, så ligger det som oftest økonomiske vinningsmotive bak handlingen. Ved vurdering av straffelengder i kulturminneloven § 27, vil det derfor være nærliggende med et straffenivå som tilsvarer straffelengdene ved annen kriminalitet som har økonomisk vinning som bakenforliggende motiv, som for eksempel bedrageri, forsikringsbedrageri og underslag. I straffebudene som omhandler økonomisk kriminalitet i straffeloven (§§ 324, 325, 371, 372, 374, 375, 376) ser man gjennomgående at laveste strafferamme er bot eller fengsel i 2 år og fengselsstraff inntil 6 år for grovere handlingsvarianter.

Departementet anser at høyere strafferamme i særlig utbyggingssaker vil kunne virke avskrekkende på eventuelle framtidige gjerningspersoner. Dette vil særlig gjelde forhold på saksfeltet hvor profesjonelle aktører - ved utbyggingsprosjekter i tilfeller hvor fredete kulturminner (byggverk/anlegg) eller automatisk fredete kulturminner (arkeologi) hindrer gjennomføring av utbygging – utfører skade på fredet kulturminne. En heving av maksimal straffelengde fra inntil to års fengsel til inntil fem års fengsel, vil sannsynligvis ha effekt for straffeutmåling i rettspraksis. En slik heving vil etter departementets oppfatning også ved større bruk av ubetinget fengselstraff og med større straffelengde ha en økt virkningsfull effekt, både individualpreventivt og allmennpreventivt.

Av individualpreventive og allmennpreventive hensyn, mener derfor departementet at det er behov for å heve den ordinære strafferammen til bøter eller fengsel i inntil 2 år etter kulturminneloven § 27. Det er departementets syn at strafferammen ved særdeles skjerpene omstendigheter bør være bøter eller fengsel i inntil 5 år. Ut fra lovmessig systematikk og behov for variert speiling av alvorsgrad ved skadegjerninger mot kulturminner, mener departementet at det bør være et klart todelt straffespor mellom sanksjoner etter straffeloven § 242 (inntil 10 år i første ledd og inntil 6 år maksimal fengselsstraff i andre ledd) og etter kulturminneloven § 27. Det kulturhistoriske verdinivået ved tap av kulturminneobjekt som straffesanksjoneres etter straffeloven § 242 vil normalt være høyere enn tap av slike objekter som sanksjoneres etter kulturminneloven § 27. Dette fordrer at sistnevnte paragraf i kulturminneloven har en lavere straff (inntil 5 års fengselsstraff) enn i strafferammen i straffeloven § 242 andre ledd (fengsel i inntil 6 år).

Forslaget om å øke maksimal strafferamme i kulturminneloven § 27 fra 2 til 5 år, vil også innebære lovmessig harmonisering med svalbardmiljøloven som også regulerer kulturminner. Her er strafferammen i svalbardmiljøloven § 99 andre straffealternativ inntil 5 års fengsel. Tilsvarende har naturmangfoldloven § 75 andre ledd en strafferamme på bøter eller fengsel i inntil 5 år.

Politiets påtalekompetanse vil med heving av den alminnelige strafferammen fra fengsel i 1 år til 2 år flyttes til statsadvokaten, jf. straffeprosessloven §§ 66 og 67. Departementet foreslår å beholde påtalekompetansen for overtredelser av miljøregelverket med en strafferamme på 2 år hos politiet, se nærmere begrunnelse over i kapittel 1.2. Departementet foreslår derfor endringer i straffeprosessloven § 67 andre ledd bokstav c for å sikre at politiet skal kunne fortsette å avgjøre tiltale spørsmålet i kulturminneloven for alminnelige overtredelser, se kapittel 10.2.

Betydning for foreldelsesfristen

Foreldelsesfristen etter den nåværende straffebestemmelsen i kulturminneloven § 27 er 5 år, ettersom det lengste straffealternativet er fengsel i inntil 2 år, jf. straffeloven 2005 § 86 første ledd bokstav b.

Det følger av rettspraksis at dersom et straffebud har en høyere strafferamme som knytter seg til generelle forhold, for eksempel «særdeles skjerpene omstendigheter», er det normalt denne strafferammen som legges til grunn for foreldelsesfristen, uavhengig av om slike omstendigheter foreligger i saken, jf. blant annet HR-2020-955-A.

Det er foreslått en høyere strafferamme i andre ledd ved grove overtredelser, med fengsel i inntil 5 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den har medført eller voldt fare for betydelig eller uopprettelig skade på kulturmiljø eller kulturminner, overtredelsens omfang og virkninger og graden av utvist skyld. Oppregningen er ikke ment uttømmende. Siderammen knytter seg til generelle forhold, og forslaget til økning av den høyere straffelengden fra 2 til 5 år, innebærer at foreldelsesfristen øker til 10 år, jf. straffeloven 2005 § 86 første ledd bokstav c.

5.2 Innholdsmessige endringer i straffebestemmelsene

5.2.1 Straffeloven § 242

Nærliggende fare

I flere lovregler i straffeloven og andre særlovers straffehjemler gjelder straffesanksjonen også tilfeller hvor det er nærliggende fare for at skadegjerningens konsekvenser vil oppstå, uten at skaden som følge av handlingen reelt er inntruffet. I slike tilfeller gjenspeiler straffbarheten et behov for avverging av skadesituasjonens konsekvenser; man plikter å unngå at visse skadesituasjoner skal oppstå.

Når kulturminner eller kulturmiljøer skades, inntreffer ofte irreversible tap som ikke kan erstattes økonomisk. På kulturmiljøfeltet er det derfor særlig viktig at man har straffebestemmelser som avverger skade. Ugjerningen blir her faresituasjonen noen utsetter et verdifullt objekt for. Alvorsgraden ved å utsette særlig verdifulle kulturminner for fare blir i større grad direkte gjenspeilet i de strafferettslige alternativene for sanksjon mot slik uønsket adferd. Det foreslås derfor å endre ordlyden i § 242 første ledd slik at bestemmelsen også omfatter situasjoner der det er nærliggende fare for betydelig skade på kulturminner eller kulturmiljøer av særlig nasjonal eller internasjonal betydning.

Verdensarv

Norge har som nevnt over forpliktet seg til å ha tilfredsstillende straffesanksjoner for ødeleggelse av og lovbrudd mot verneobjekter i de UNESCO-godkjente verdensarvområdene. Skader på verdensarv på vårt territorium innebærer ikke bare ødeleggelse av nasjonale verdier, men også verdier som gjennom oppnådd verdensarvstatus skal ansees å tilhøre verdenssamfunnet.

Flere objekter og lokaliteter i de norske Verdensarvområdene, som har Unesco-status og er tilkjent internasjonal verneverdi, har ikke formelt vern som fredet etter kulturminneloven. Ødeleggelser av disse kan dermed ikke sanksjoneres med straff etter kulturminneloven § 27. Det er derfor behov for å tydeliggjøre at objekter og lokasjoner som inngår i norske verdensarvsteder er omfattet av straffeloven § 242 første ledd og kan sanksjoneres med straff etter denne bestemmelsen. Det foreslås at det fremgår eksplisitt av ordlyden i § 242 første ledd at bestemmelsen omfatter kulturminner eller kulturmiljøer som inngår i nasjonale verdensarvområder.

5.2.2 Kulturminneloven § 27

Departementet viser til at NOU 2025:3 – Ny kulturmiljølov ble overlevert 24. mars, og ble sendt på høring med frist 15. august. I utredningen er gjeldende § 27 foreslått videreført i ny § 81 uten endringer. I NOUen er det imidlertid vist til arbeidet som pågår i Klima- og miljødepartementet med å endre strafferammene i dagens kulturminnelov. Utvalget skriver på s 399: *«På generelt grunnlag meiner utvalet det er gode grunnar til å samordne strafferammene for kulturmiljøkriminalitet med strafferammene for annan økonomisk kriminalitet generelt og miljøkriminalitet spesielt.»*

Departementet legger derfor opp til at forslagene om endringer i de relevante straffebestemmelsene tas med i det videre arbeidet med ny kulturmiljølov.

Dagens straffebestemmelse i kulturminneloven er vidt formulert, og rammer generelt alle uaktsomme eller forsettlige overtredelser av bestemmelser i eller i medhold av loven. I NOU 2003: 15 Fra bot til bedring kapittel 10.3 anbefales det at kriminalisering vurderes konkret i forhold til hver enkelt handlingsnorm:

Nødvendighetshensynet innebærer at straff må brukes bevisst. Dagens praksis med en straffetrussel som generelt rammer overtredelser av bestemmelser i loven eller forskrift gitt i medhold av loven, er uheldig, fordi den verken gjør det påkrevd å vurdere konkret hvilke handlingsnormer det er behov for å knytte en sanksjon til, eller hva sanksjonen i tilfelle bør være. Etter utvalgets syn bør det anbefales at lovgiveren vurderer spørsmålet om en overtredelse skal være straffbar i forhold til hver enkelt handlingsnorm. Derved sikrer man at kriminaliseringsspørsmålet blir tilstrekkelig overveid, og man styrker borgernes mulighet til å forutberegne sin rettsstilling. Dessuten bør det før en overtredelse gjøres straffbar kunne dokumenteres – eller iallfall sannsynliggjøres – at straff er påkrevd for å sikre etterlevelse.

Kulturminneloven § 27 bør derfor endres, slik at det kommer tydelig fram hvilke overtredelser av loven som bør være straffbare. Departementets forslag har utgangspunkt i mønsterbestemmelsene i kapittel 10.6.4 i NOU 2003: 15, men med noe endringer i bestemmelsens systematikk.

Departementet foreslår to ulike strafferammer for å sondre mellom alvorsgraden av brudd på handlingsnormene. Vanlige overtredelser straffes med bøter eller fengsel i inntil 2 år. Ved grove overtredelser er det foreslått en strengere strafferamme på bøter eller fengsel i inntil 5 år. Ved avgjørelsen av om en overtredelse er grov, skal det særlig legges vekt på om den har medført eller voldt fare for betydelig eller uopprettelig skade på kulturmiljø eller kulturminner, overtredelsens omfang og virkninger og graden av utvist skyld. Dette straffealternativet er ment brukt ved overtredelser av alvorlig karakter, med store konsekvenser for kulturminneverdier. For eksempel kan en overtredelse regnes som grov der skadene er irreversible eller er av et stort omfang. Der en gjerningsperson har gjort flere mindre skader på et kulturminne, som samlet sett innebærer at det blir vanskelig eller kostbart å gjenopprette skadene, kan dette også regnes som grove overtredelser. Graden av utvist skyld vil også være relevant ved vurderingen av om overtredelsen er grov.

Handlingsnormene i §§ 3, 13 første, 14 andre ledd, 15 fjerde ledd, og 22 a andre ledd, samt bestemmelser gitt i medhold av §§ 14 a andre ledd, 15 tredje ledd, 19 andre ledd og 20 andre ledd, er knyttet til handlinger som aktivt virker inn på ulike typer fredete kulturminner og kulturmiljøer. Handlingsnormene er nødvendige for å beskytte kulturminnene og kulturmiljøene, og det er viktig med straff for å sikre etterlevelse av handlingsnormene. Fredete kulturminner og kulturmiljøer er rettsgoder som er viktig å beskytte, ettersom disse er en del av vår felles kulturhistorie. Etter hensiktsmessighetsprinsippet skal en handling bare kriminaliseres dersom nyttevirkningene er klart større enn skadevirkningene. Ved brudd på de aktuelle handlingsnormene er det fare for inngrep og ødeleggelser som er uopprettelige. Det autentiske ved kulturminnet kan bli helt eller delvis ødelagt. Skadegjerningens konsekvenser er derfor ofte irreversible. Det er derfor svært viktig å avverge brudd på disse handlingsnormene gjennom straffetrusselens preventive effekt.

Handlingsnormene i §§ 23 og 23 a er knyttet til ulovlig handel med kulturgjenstander. Kriminalitet på dette området er et uoversiktlig felt, fordi handelen og kriminaliteten gjerne krysser landegrensene og kan være knyttet til organisert kriminalitet. Kriminalisering er nødvendig for å sikre etterlevelse av UNESCOs 1970-konvensjon om ulovlig handel med kulturgjenstander (2007) og 1995-UNIDROIT-konvensjonen om tilbakeføring av ulovlig utførte kulturgjenstander (2001), som Norge har ratifisert.

Handlingsnormene i §§ 9, 13 andre ledd, 14 tredje ledd, 18 og 25 er knyttet til undersøkelsesplikt og meldeplikt. Dette er vesentlig for at myndighetene skal få informasjon så raskt som mulig, for å kunne sikre og beskytte kulturminner ved behov. For å sikre overholdelse av meldeplikten, er det viktig å beholde mulighet for straffesanksjoner ved brudd på denne plikten. Straff har en viktig preventiv virkning i disse tilfellene. Brudd på disse handlingsnormene er likevel ikke så alvorlige at det er nødvendig med en høyere strafferamme enn fengsel i inntil 2 år, ettersom lovbruddet ikke i seg selv ødelegger kulturminnet. Disse handlingsnormene omfattes derfor ikke av den forhøyede siderammen ved grove overtredelser i forslaget til nytt tredje ledd.

Kulturminneloven § 18 inneholder også hjemmel til å gi påbud om istandsetting eller gjenreising etter brann. Ved branntilfeller hvor fredete byggverk eller anlegg brenner helt eller delvis ned, vil dette ofte skje uten at det kan påvises skyld for det inntrufne. Men kulturminnemyndigheten kan etter § 18 første ledd andre punktum gjennom enkeltvedtak gi påbud om reparasjon ved delvis skade eller gjenoppføring i eksakt kopi dersom den fredete

bygningen eller anlegget er totalskadet. Normalt skal antikvariske myndigheter her dekke antikvariske merkostnader. Manglende etterlevelse av slike påbud om reparasjon eller gjenoppføring i kopi etter brann, kan sanksjoneres med straff etter kulturminneloven § 27. Å ha mulighet til å iverksette straffesanksjon her er viktig ut fra individualpreventive og allmennpreventive hensyn. Departementet mener imidlertid at det er tilstrekkelig med en strafferamme på bøter eller fengsel i inntil 2 år for brudd på påbud etter kulturminneloven § 18.

DEL III ANDRE ENDRINGER, ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER, FORSLAG TIL LOV OG FORSKRIFT

6 Forslag til endring i straffeloven § 5 første ledd nr. 9

Arbeidet med forslag til endringer i miljøkriminalitetsregelverket har avdekket at det i straffeloven fra 2005 ikke er mulig å ramme miljøkriminalitet begått av norske statsborgere og norske foretak i utlandet, slik det var etter straffeloven av 1902.

I straffeloven av 1902 var § 152b inkludert i virkeområdebestemmelsen i § 12 første ledd nr. 4. Henvisningen til generalklausulene for naturmiljøkriminalitet og kulturminnekriminalitet ble imidlertid ikke videreført i den nye straffeloven § 5 nr. 9. Det er ikke gitt begrunnelse i forarbeidene for hvorfor generalklausulene ikke ble tatt med i § 5 nr. 9.

Departementet foreslår derfor å legge til henvisning til §§ 240 og 242 i straffeloven § 5 nr. 9. Dette er i tråd med utkastet til ny Europarådskonvensjon om beskyttelse av miljø gjennom straffelovgivningen artikkel 33 nr. 1 bokstav d hvoretter konvensjonspartene skal etablere jurisdiksjon over «any offence established in accordance with this Convention, when the offence is committed [...] by one of their nationals».

Eksempler på alvorlige lovbrudd i utlandet som kan være aktuelle for straff etter § 240 første ledd:

- Ulovlig eksport og disponering av avfall i utviklingsland som medføre betydelige skader på mennesker og miljø. Det vises i denne forbindelse til Vesttank-saken og alvorlig forurensning som førte til alvorlige helseskader og flere døde i Elfenbenskysten.
- Norske industrivirksomheter som forårsaker eller medvirker til omfattende spredning av særlig helse og miljøfarlige stoffer som kan ha store konsekvenser lokalt, regionalt eller globalt.

Eksempel på alvorlige lovbrudd i utlandet som kan være aktuelle for straff etter § 240 andre ledd:

- Ulovlig uttak av truede arter i et annet land regulert av CITES-konvensjonen. Særlig aktuelt ved etterforskning av opphavet til større ulovlige innførsler til Norge. Norges forpliktelser etter CITES-konvensjonen gjør at norske

myndigheter også bør kunne straffeforfølge norske statsborgere som har brutt konvensjonen i utlandet.

- Uttak av en truet art i et annet land der arten har sitt leveområde både i Norge og i et land som grenser til Norge.
- Handlinger gjort i et land som grenser til Norge, som fører til betydelig skade på et verneområde i Norge.

Eksempler på alvorlig kulturminnekriminalitet som kan begås i utlandet av norske statsborgere, og som kan være aktuelle for straff etter § 242, er:

- Skapt fare for ødeleggelse av et kulturminne ved bruk av dette ved deltakelse i væpnet konflikt i utlandet, der dette ikke var tvingende militært nødvendig.
- Ødeleggelse av fartøy av særlig nasjonal betydning der fartøyet er i opplag på utenlandsk territorium, utført av person som ikke følger med fartøyet, jf. straffeloven § 4 andre ledd bokstav c).

På denne bakgrunn foreslås det å gjeninnføre muligheten for å straffe handlinger begått i utlandet etter generalklausulene ved å legge til henvising til §§ 240 og 242 i § 5 nr. 9.

7 Endringer i naturmangfoldloven, lakse- og innlandsfiskloven og motorferdselloven

7.1 Endringer i naturmangfoldloven

7.1.1 Opphevelse av naturmangfoldloven § 75 tredje ledd

Bakgrunnen for endringsforslaget

Naturmangfoldloven § 75 tredje ledd regulerer situasjonen der en handling både er straffbar etter naturmangfoldloven § 75 og annen lovgivning. Bestemmelsen lyder:

Dersom en overtredelse av en eller flere av bestemmelsene som nevnt i første ledd samtidig innebærer overtredelse av andre lovers regler, gjelder naturmangfoldlovens regler om straff bare i den utstrekning tilsvarende straff ikke er hjemlet i vedkommende lov.

Ordlyden i bestemmelsen kan forstås på flere måter, og har i rettspraksis blitt tolket og anvendt ulikt.

Ordlyden kan leses dithen at bestemmelsen regulerer adgangen til å pådømme overtredelse av en bestemmelse i naturmangfoldloven i idealkonkurrens med andre lovers regler. Dette ved at bestemmelsene kun kan anvendes i konkurrens dersom den andre loven har lavere strafferamme enn naturmangfoldloven, uavhengig av om naturmangfoldloven og spesialloven regulerer ulike sider av det straffbare forholdet. En slik forståelse av bestemmelsen er tilsynelatende lagt til grunn av Borgarting lagmannsrett i LB-2022-11106. Spørsmålet her var om en overtredelse som kunne straffesanksjoneres etter vannressursloven § 63 tredje ledd (tilsvarer nå andre ledd) som har en strafferamme på bøter eller fengsel inntil to år i tillegg kunne straffes etter naturmangfoldloven § 75 første ledd

som har en strafferamme på fengsel i inntil et år. Med henvisning til ordlyden og omtale i Backer, *Naturmangfoldloven Kommentarutgave* (2010) s. 616, kom Borgarting til at naturmangfoldloven ikke skulle brukes siden vannressursloven hjemlet strengere straff.

Alternativt kan bestemmelsen leses slik at den regulerer hvilken lov som skal anvendes når en overtredelse av en bestemmelse i naturmangfoldloven samtidig representerer overtredelse av andre lovers regler, og anvendelse av disse i konkurrans er utelukket (for eksempel fordi de verner samme interesser). Etter en slik tolkning regulerer bestemmelsen ikke *adgangen* til å anvende bestemmelsene i naturmangfoldloven i konkurrans med andre lovers regler, men gir anvisning på hvilken lovs regler som skal benyttes der anvendelse i konkurrans er utelukket. Denne forståelsen av bestemmelsen legges til grunn av Hålogaland lagmannsrett i dom avsagt 29. august 2025. Retten uttaler der at:

Oppsummert er det lagmannsrettens oppfatning at de autorative kildene samlet sett underbygger at naturmangfoldloven § 75 tredje ledd ikke er en bestemmelse som begrenser den alminnelige konkurranslæren, men at den er en «lovvalgsregel» som gir anvisning på at når det ikke er adgang til å idømme i konkurrans, så skal naturmangfoldlovens regler om straff gjelde om sektorlovens straffetrussel er mildere enn etter naturmangfoldloven.

Hålogaland lagmannsrett finner støtte for denne tolkningen blant annet i at strafferammen tradisjonelt ikke har hatt noen betydning ved spørsmålet om anvendelse av straffebud i konkurrans og i uttalelser i forarbeidene der det legges til grunn at kan være aktuelt å anvende straffebud i ulike lover, hvis straffebudene gjelder forskjellige sider av det straffbare forholdet, Ot.prp. nr.52 (2008–2009) s. 456. Dommen ble anket, men saken slapp ikke inn til behandling i Høyesterett. Dommen er derfor rettskraftig.

Departementets vurdering

Departementet har merket seg at naturmangfoldloven § 75 tredje ledd oppfattes og anvendes på ulike måter.

Departementet vurderer det som uheldig at naturmangfoldloven § 75 tredje ledd skaper tvil om hvorvidt det er adgang til å anvende naturmangfoldloven i konkurrans med straffebud i andre lover.

Naturmangfoldloven oppstiller et mer overordnet vern for naturverdier enn mer spesialiserte miljølover som viltloven, lakse- og innlandsfiskloven og vannressursloven. Der spesiallovgivningen verner andre interesser enn naturmangfoldloven bør etter departementets syn naturmangfoldloven § 75 kunne anvendes sammen med straffebestemmelser i spesiallovgivningen. Det er ønskelig å ha adgang til å sanksjonere alle sider av en straffbar handling.

Departementet vurderer at § 75 tredje ledd enten bør oppheves, eller endres slik at det klargjøres at naturmangfoldlovens regler om straff kan anvendes i konkurrans med straffebud i andre lover.

Der ikke annet er fastsatt i lov, regulerer læren om idealkonkurrans hvordan en handling som bryter flere lover samtidig kan straffes. Hovedregelen er at hvis lovreglene verner ulike interesser og tar sikte på å straffe forskjellige sider av handlingen, kan reglene brukes

samtidig. Den største konsekvensen av at flere strafferegler kan brukes samtidig på samme handling, er at straffen kan forhøyes etter reglene i straffeloven § 79.

Dersom naturmangfoldloven § 75 tredje ledd oppheves vil det være utvilsomt at naturmangfoldloven kan anvendes sammen med straffebud i andre lover, så lenge bestemmelsene verner ulike interesser og tar sikte på å straffe forskjellige sider av handlingen. Det vil gjelde uavhengig av hvilken strafferamme bestemmelsene har.

I tilfellene der to straffebud ikke kan anvendes i konkurrans, for eksempel fordi de verner samme interesser, vil det dersom man opphever naturmangfoldloven § 75 måtte vurderes konkret hvilken lov som skal anvendes. Typisk vil prinsippet om *lex specialis* tilsi at spesialloven brukes, heller enn den mer generelle naturmangfoldloven. Dette vil imidlertid måtte bero på en vurdering av de konkrete omstendighetene. Opphevelse av § 75 tredje ledd vil innebære at det ikke nødvendigvis er bestemmelsen med høyest strafferamme som skal anvendes.

Et alternativ til å oppheve § 75 tredje ledd kan være å fastsette uttrykkelig at bestemmelsen bare gjelder tilfeller der det ikke er adgang til å anvende straffebudene i konkurrans, og å videreføre reglene om at naturmangfoldloven da bare skal anvendes i tilfeller der tilsvarende straff ikke er hjemlet i den andre loven.

Departementet mener imidlertid at spørsmålet om hvilke straffebud som skal anvendes i en konkret sak kan avklares tilfredsstillende uten en egen bestemmelse om dette i naturmangfoldloven § 75 tredje ledd. Departementet ser ikke noe klart behov for en slik bestemmelse og foreslår derfor at bestemmelsen oppheves.

Vi ber om høringsinstansenes syn på om en endring av bestemmelsen som skissert over likevel er en mer hensiktsmessig løsning enn å oppheve bestemmelsen.

7.1.2 Utsetting og omsetting av fremmede organismer § 30 første ledd bokstav c

Det foreslås endringer i lakse- og innlandsfiskloven §§ 9 og 10 om kultiveringstiltak, se kapittel 7.2.1. Som følge av ny § 9, endres henvisningen til lakse- og innlandsfiskloven i naturmangfoldloven § 30 første ledd, bokstav c, slik at det nå står at utsetting av anadrome laksefisk, innlandsfisk og ferskvannsorganismer av stedegen stamme krever tillatelse etter lakse- og innlandsfiskloven.

7.1.3 Hjemmel i naturmangfoldloven for deling av opplysninger med andre lands myndigheter

Innledning

Departementet foreslår å innføre en hjemmel i naturmangfoldloven for at Kongen skal kunne fastsette forskrift om deling av taushetsbelagte opplysninger med andre lands myndigheter. En slik hjemmel vil bidra til å tilrettelegge for overholdelse av de internasjonale forpliktelsene som er gjennomført i medhold av naturmangfoldloven § 26.

Bakgrunnen for forslaget og gjeldende rett

Taushetsplikt etter forvaltningsloven

Etter forvaltningsloven § 13 har forvaltningen taushetsplikt om noens personlige forhold. For at noe skal anses som «personlige forhold», må det som utgangspunkt være opplysninger som det er vanlig å ønske å holde for seg selv. Opplysningen kan blant annet gjelde en persons egenskaper, eller utførte handlinger som er egnet til å karakterisere en person. Forvaltningen har også taushetsplikt om tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd.

Deling av taushetsbelagte opplysninger krever hjemmel i lov. Etter forvaltningsloven § 13 b nr. 5 kan forvaltningsorganer dele taushetsbelagte opplysninger med andre forvaltningsorganer. Det er lagt til grunn at denne bestemmelsen bare hjemler deling av opplysninger med andre norske offentlige organer.⁵ Etter forvaltningsloven § 13 b første ledd nr. 2 er ikke taushetsplikt til hinder for at opplysninger brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, blant annet i forbindelse med saksforberedelse, oppfølging og kontroll. Denne regelen definerer ikke mottakeren av opplysningene, og den utelukker ikke at opplysningene kan deles med en annen stat.

Internasjonale forpliktelser

For å følge opp Norges internasjonale forpliktelser knyttet til artsforvaltning, kan det være ønskelig å dele opplysninger med andre lands myndigheter.

Norge er part i CITES-konvensjonen, og har gjennomført konvensjonen i CITES-forskriften, som er hjemlet i naturmangfoldloven § 26. CITES-konvensjonen er en internasjonal avtale for å bekjempe handel med truede arter. Avtalen forutsetter at myndighetene følger opp brudd på CITES-konvensjonen nasjonalt, men også at statspartene samarbeider om oppfølging av konvensjonen internasjonalt. CITES-konvensjonen statuerer ikke noen plikt til å utlevere taushetsbelagte opplysninger til andre parter. Å samarbeide med andre avtaleparter og å utveksle informasjon for å bidra til at konvensjonen overholdes er imidlertid en del av forpliktelsene etter konvensjonen.

EUs avskogingsforordning (EU) 2023/1115 (EUDR) ble vedtatt i EU 31. mai 2023 og trådte i kraft 23. juni 2023. De fleste av bestemmelsene i forordningen får virkning for EU-landene fra 30. desember 2025 (mellomstore og store bedrifter) og fra 30. juni 2026 (små bedrifter eller mikroforetak). Det er på nåværende tidspunkt ikke fattet vedtak i EØS-komiteen om innlemmelse av forordningen i EØS-avtalen. Regjeringen har besluttet at forordningen skal innlemmes i EØS-avtalen så langt Norge er forpliktet etter avtalen. Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet er i en prosess med å utrede gjennomføring av forordning i norsk rett. EU-kommisjonen har nylig foreslått endringer i avskogingsforordningen. Endringsforslagene innebærer forenklinger for mikro- og småvirksomheter, samt enklere prosedyrer for nedstrømsvirksomheter og -forhandlere. Kommisjonen foreslår også at forordningen trer i kraft 30. desember 2025, som planlagt,

⁵ Justisdepartementet, Taushetsplikt, opplysningsrett og opplysningsplikt i forvaltningen – en veileder - regjeringen.no hentet 25. november 2024

men at kravene ikke håndheves før tidligst 30. juni 2026. For store virksomheter og forhandlere foreslås det at forordningen gjelder fra 30. desember 2025, men kravene håndheves først fra 30. juni 2026. For mikro- og småvirksomheter foreslår kommisjonen at forordningen skal gjelde fra 30. desember 2026, og kravene håndheves fra samme dato. Forslaget må forhandles med Europaparlamentet og Rådet før det eventuelt kan vedtas.

Forslag til forskrift om gjennomføring av forordningen ble sendt på alminnelig høring av Miljødirektoratet 19. august 2025. I avskogingsforordningen artikkel 21 fastsettes det en generell og omfattende plikt til samarbeid og utveksling av informasjon. Her fremgår det at ansvarlige myndigheter skal samarbeide med hverandre og tollmyndigheter både innenlands og med tilsvarende myndigheter i andre EØS-medlemsland, samt med EU-kommisjonen, for å sikre overholdelse av forordningen. Ansvarlig myndighet skal også samarbeide med relevante myndigheter i tredjeland ved behov.

Ansvarlig myndighet skal utveksle informasjon som er nødvendig for å håndheve forordningen med andre medlemslands myndigheter. Dette innebærer å gi tilgang til og utveksle informasjon om virksomheter og forhandlere, herunder aktsomhetserklæringer, og om hvordan tilsyn er gjennomført og resultater fra tilsyn, for å legge til rette for håndhevelse av forordningen.

Ansvarlig myndighet skal umiddelbart varsle andre lands ansvarlige myndigheter og EU-kommisjonen dersom de oppdager mulige brudd på forordningen og alvorlige avvik som kan påvirke flere medlemsland. På forespørsel fra en ansvarlig myndighet skal medlemsland gjøre nødvendig informasjon tilgjengelig for å sikre samsvar med denne forordningen.

Miljødirektoratet fører tilsyn med at reglene i naturmangfoldloven blir overholdt, og har dermed også ansvar for CITES-forskriften, jf. naturmangfoldloven § 63. I tillegg vil Miljødirektoratet sammen med Landbruksdirektoratet få ansvar for tilsyn med avskogingsforordningen, jf. naturmangfoldloven §§ 26 og 63. Grovt sagt vil Landbruksdirektoratet få ansvar etter forordningen for nasjonal produksjon og nasjonal videreforedling innenfor kategoriene tre og storfe, mens Miljødirektoratet vil få ansvar for import av alle varer som omfattes av forordningen, samt nasjonal videreforedling av andre varer enn kategoriene tre og storfe.

I CITES-samarbeidet med andre stater deler Miljødirektoratet informasjon som ikke er taushetsbelagt. Det kan være for eksempel hvilke arter som blir innført ulovlig til landet, eller antall saker som sanksjoneres hvert år. Så lenge opplysningene ikke er underlagt taushetsplikt etter norsk rett og deling av opplysningene ikke er i strid med personopplysningsloven og GDPR, kan forvaltningen dele slike opplysninger. Forvaltningen skal ikke dele opplysninger med andre stater ukritisk, men må gjøre en hensiktsmessighetsvurdering og følge god forvaltningsskikk.

Personopplysningsloven og personvernsforordningen (GDPR)

EUs personvernforordning (GDPR) er gjennomført i norsk rett gjennom personopplysningsloven. Loven og forordningen får anvendelse ved helt eller delvis automatisert behandling av personopplysninger og ved ikke-automatisert behandling av personopplysninger som inngår i eller skal inngå i et register, jf. personopplysningsloven § 2 og artikkel 3. Reglene for behandling av personopplysninger gjelder i tillegg til reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven.

Det kan være aktuelt å dele opplysninger som er regulert i personopplysningsloven og personvernforordningen med andre staters myndigheter etter CITES-konvensjonen og avskogingsforordningen, når den tar til å gjelde i Norge. Norske CITES-myndigheter fører for eksempel register over hvilke personer som har søkt om CITES-tillatelser for inn- og utførsel av eksemplarer regulert av konvensjonen. Slike opplysninger er regulert av personvernforordningen.

Personopplysninger skal behandles etter prinsippene i artikkel 5 i personvernforordningen. Behandling av personopplysninger er bare tillatt etter vilkårene i artikkel 6.

Personopplysninger kan deles fritt i Unionen, så lenge kravene i forordningen overholdes, jf. artikkel 1. Unionen omfatter alle EØS-landene, jf. EØS-avtalen – Protokoll 1. Miljødirektoratet kan derfor dele personopplysninger med myndighetene i EU- og EØS-land, så lenge kravene i personvernforordningen artikkel 6 overholdes og så lenge opplysningene ikke er underlagt taushetsplikt.

Personvernforordningen artikkel 45 regulerer overføring av personopplysninger til en tredjestat. Personopplysninger kan overføres til en tredjestat eller en internasjonal organisasjon når EU-Kommisjonen fastslår at tredjestaten har et tilstrekkelig beskyttelsesnivå. Kommisjonen har en liste med stater som har et tilstrekkelig beskyttelsesnivå fastsatt etter artikkel 45 nr. 3. Dersom det ikke foreligger en beslutning om tilstrekkelig beskyttelsesnivå, kan en overføring til en tredjestat finne sted dersom overføringen er nødvendig av hensyn til viktige allmenne interesser, jf. artikkel 49 nr. 1 første ledd bokstav d). Deling av opplysninger, både gjennom avskogingsforordningen og CITES vil gjøres for å oppfylle rettslige forpliktelser som er motivert av allmenne interesser, herunder bevaring av miljø og truede arter. Norske forvaltningsmyndigheter har derfor hjemmel til å dele personopplysninger med land som ikke er omfattet av listen til Kommisjonen.

I samarbeidet med andre stater om avskogingsforordningen, kan det bli aktuelt å dele personopplysninger også med stater utenfor EØS. Medlemslandene er i henhold til avskogingsforordningens art. 21 nr. 3–5 ikke forpliktet til å gi informasjon til eller varsle myndigheter i tredjeland. Det kan likevel ikke utelukkes at det kan være nødvendig eller hensiktsmessig å dele personopplysninger med tredjeland som ledd i samarbeidet med å sikre overholdelse av forordningen etter art. 21 nr. 1. Et eksempel på dette kan være å utgi navn til daglig leder eller styreleder i en virksomhet, i forbindelse med at det vurderes om kravene i forordningen er overholdt.

Også i forbindelse med samarbeid etter CITES-konvensjonen, kan det være aktuelt å dele opplysninger med stater utenfor EØS, men det er ingen plikt til å dele opplysninger med andre staters myndigheter.

Politiregisterloven

Politiet og påtalemyndigheten kan utlevere taushetsbelagte opplysninger til utenlandske myndigheter etter politiregisterloven § 22. Opplysningene kan bare utleveres til etterforskning, saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll, jf. politiregisterloven § 26.

Vurderinger og forslag

Behov for en lovhjemmel for deling av taushetsbelagte opplysninger

I noen tilfeller kan det være nødvendig å dele opplysninger som er underlagt taushetsplikt

etter forvaltningsloven § 13 med forvaltningsorganer i andre stater. Det kan for eksempel være opplysninger forvaltningsorganet i mottakerlandet er avhengig av for å vurdere om en tillatelse til for eksempel innførsel eller utførsel av bestemte arter skal gis, eller for å føre tilsyn med en virksomhet. Eksemplet på opplysninger som kan være underlagt taushetsplikt som det kan være aktuelt å dele, er navn på personer man har fått konkrete tips om at driver med ulovlig innførsel og opplysninger som kobler en person til mistanke om forfalskning av tillatelser.

Flere av sanksjonene Miljødirektoratet kan ilegge etter naturmangfoldloven for brudd på CITES-forskriften og brudd på eventuelle andre konvensjoner som er hjemlet i naturmangfoldloven § 26, er å regne som straff etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Opplysninger om at privatpersoner er ilagt en straffereaksjon eller en sanksjon som har virkning som straff, kan være taushetsbelagt som et personlig forhold. Også deling av opplysninger om ilagte reaksjoner vil derfor ofte kreve hjemmel. Informasjon om virksomheter som er ilagt straff eller andre sanksjoner som har virkning som straff, er ikke taushetsbelagt etter forvaltningsloven § 13 første ledd, så lenge det ikke gjelder drifts- eller forretningsforhold som må hemmeligholdes på grunn av konkurransemessige forhold.

Det finnes ingen generell hjemmel for å dele taushetsbelagte opplysninger med andre stater i forvaltningsloven. Det kan være svært inngripende for enkeltpersoner at opplysninger blir delt med en annen stat, og det bør være en klar hjemmel for dette.

Forslag til hjemmel

Departementet foreslår at det fastsettes en forskriftshjemmel i naturmangfoldloven som åpner for at det gis forskrift om adgang til deling av taushetsbelagte opplysninger med andre lands myndigheter. Departementet foreslår å fastsette en forskriftshjemmel og ikke en direktehjemmel, fordi det vurderes å være behov for nærmere regulering av delingen av taushetsbelagte opplysninger.

Utlevering av opplysninger til andre staters myndigheter er mest aktuelt i forbindelse med oppfølging av konvensjoner og andre internasjonale forpliktelser som er gjennomført i medhold av naturmangfoldloven § 26, og det foreslås at hjemmelen begrenses til nødvendig deling av opplysninger i forbindelse med oppfølging av disse. Siden det internasjonale arbeidet med miljø er i stadig utvikling, og det i fremtiden kan bli aktuelt å gjennomføre flere konvensjoner og internasjonale forpliktelser i medhold av § 26 foreslår departementet at forskriftshjemmelen formuleres generelt, slik at den omfatter alle konvensjoner og andre internasjonale forpliktelser gjennomført i medhold av denne bestemmelsen, og ikke begrenses til CITES og avskogingsforordningen.

Departementet foreslår at det skal være et vilkår at delingen er «nødvendig som ledd i oppfølgingen av konvensjoner eller andre internasjonale forpliktelser som er gjennomført i medhold av naturmangfoldloven § 26». I dette ligger det at delingen må bidra til etterlevelse av Norges internasjonale forpliktelser eller fremme formålet med forpliktelsene, men ikke et krav om at delingen skal være påkrevd etter en spesifikk konvensjonsbestemmelse.

I forskrifter fastsatt i medhold av den nye bestemmelsen vil man kunne gi nærmere regler for deling av opplysninger. Departementet foreslår å fastsette at det skal fastsettes nærmere bestemmelser om hvilke typer opplysninger det er adgang til å dele, hvem de skal kunne

deles med, hvilke forpliktelser som gir grunnlag for delingen og hvordan deling skal skje i forskrift.

I forbindelse med fastsetting av en eventuell forskrift kan det vurderes om man i forskriften skal innta krav om at delingen ikke skal utgjøre et uforholdsmessig inngrep overfor den opplysningen gjelder, slik man i dag har fastsatt blant annet i forvaltningsloven § 13 g.

7.1.4 Endringer i naturmangfoldloven § 74 om overtredelsesgebyr

Skyldkrav for foretak

I dag fremkommer det av naturmangfoldloven § 74 tredje ledd at fysiske personer bare kan ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser av naturmangfoldloven.

Skyldkravet for foretak er ikke uttrykkelig regulert i naturmangfoldloven § 74. I spesialmerknadene til naturmangfoldloven § 74 i Prop. 77 L (2018–2019) på side 40 fremkommer det at «[r]eguleringen av skyldkravet for foretak [...] i forvaltningsloven § 46 første ledd gjelder tilsvarende.»

Da naturmangfoldloven § 74 ble vedtatt, fulgte det av forvaltningsloven § 46 første ledd at det var adgang til å ilegge foretak administrative sanksjoner, «selv om ingen enkeltperson har utvist skyld.» Forvaltningsloven § 46 har senere blitt endret, slik at skyldkravet for foretak nå er «uaktsomhet med mindre noe annet er bestemt».

Om endringen i forvaltningsloven er det i spesialmerknadene i Prp. 81 L (2021–2022) på s. 45 uttalt:

Første ledd første punktum er endret ved at det er innført et utgangspunkt om krav til skyld for å ilegge administrativ foretakssanksjon. Første ledd første punktum slår fast at skyldkravet er uaktsomhet med mindre noe annet er bestemt i den enkelte særlov. Uaktsomhet skal her forstås som alminnelig (simpel) uaktsomhet. Uaktsomhetskravet kan oppfylles av en (eller flere) enkeltperson(er) som opptrer på vegne av foretaket, herunder anonyme gjerningspersoner. Ansvarer kan også oppfylles gjennom summen av flere enkeltpersoners adferd (kumulative feil). Se nærmere om aktsomhetsvurderingen ved anonyme og kumulative feil i punkt 6.4 ovenfor. I særlovgivningen kan det oppstilles strengere krav til skyld enn det som følger av første ledd første punktum. Det kan også gis regler om et tilnærmet objektivt ansvar i særlovgivningen. I slike tilfeller må det foretas en konkret vurdering av behovet for slike regler på det aktuelle området, og om et slik ansvar ligger innenfor de rammene som EMK oppstiller, se nærmere om dette i punkt 7.4 ovenfor

Det er ikke fastsatt andre regler om skyldkravet ved illeggelse av overtredelsesgebyr for foretak for brudd på naturmangfoldloven. Rettstilstanden i dag er dermed at det også for foretak bare kan ilegges overtredelsesgebyr dersom det er utvist uaktsomhet eller forsett.

Formuleringen i nml. § 74 tredje ledd, om at fysiske personer bare kan ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelsen, kan gi uriktig inntrykk av at skyldkravet bare gjelder for fysiske personer. Departementet vurderer derfor at bestemmelsen bør endres. Departementet foreslår å oppheve § 74 tredje ledd og å angi i

første ledd at overtredelsesgebyr bare kan ilegges den som «forsettlig eller uaktsomt» overtrer en av de angitte bestemmelsene.

Departementet foreslår på det nåværende tidspunktet ikke å endre skyldkravet for foretak, men ber om eventuelle synspunkter fra høringsinstansene på om det er grunn til å fastsette et strengere skyldkrav for foretak etter naturmangfoldloven.

Overtredelsesgebyr for brudd på vilkår i dispensasjoner

Naturmangfoldloven § 74 gir i dag hjemmel til å legge overtredelsesgebyr ved brudd på en rekke bestemmelser i naturmangfoldloven. Av § 74 følger det at det kan reageres med overtredelsesgebyr ved brudd på bestemmelser i vernevedtak fastsatt med hjemmel i naturmangfoldloven § 34 og ved overtredelser av bestemmelser i forskrifter om prioriterte arter fastsatt med hjemmel i § 24 første ledd.

Bestemmelsene om dispensasjon fra vernevedtak (§ 48 første ledd) og dispensasjon fra forskrifter om prioriterte arter (§ 24 femte ledd) er ikke blant bestemmelsene opplistet i § 74. Det vil si at det ikke er adgang til å reagere med overtredelsesgebyr for brudd på disse bestemmelsene alene.

Brudd på vilkår i en dispensasjon vil i mange tilfeller være et brudd på bestemmelsene i verneforskriftene eller forskrifter om prioriterte arter, slik at overtredelsesgebyr uansett kan gis. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at brudd på vilkår i en dispensasjon alltid vil være et direkte brudd på verneforskriften eller forskriften om en prioritert art. Eksempelvis vil ikke nødvendigvis dokumentasjonskrav følge direkte av forskriften, slik at det kan oppstå tvil om brudd på slike krav utgjør brudd på forskriften.

Departementet mener at det bør være adgang til å reagere med overtredelsesgebyr for brudd på vilkår som følger av dispensasjonsvedtaket alene. Departementet foreslår derfor at § 48 første ledd og § 24 femte ledd tas inn i § 74.

Forslaget forventes ikke å få nevneverdige økonomiske eller administrative konsekvenser.

7.2 Endringer i lakse- og innlandsfiskloven

7.2.1 Ny § 9 og endringer i § 10 – utsetting av stedegen stamme og kultiveringstiltak

Tidligere inneholdt lakse- og innlandsfiskloven § 9 et forbud mot utsetting av fisk og andre ferskvannsorganismer i sjø og vassdrag uten tillatelse, både stedegen stamme og fremmede organismer, og uavhengig av formålet. I forbindelse med at naturmangfoldloven ble vedtatt, ble lakse- og innlandsfiskloven § 9 opphevet. I lovforarbeidene står det om denne endringen, jf. Ot. Prp. nr. 52 (2008- 2009) kapittel 21 nr. 8:

For opphevingen av §§ 8 og 9 vises til kap. 10.5. Innførsels- og utsettingsreguleringen foreslås overført til naturmangfoldloven, jf. §§ 28 til 30. Reglene i naturmangfoldloven er imidlertid noe lempeligere enn dagens lakse- og innlandsfisklov §§ 8 og 9 ved at utsetting av stedegen stamme ikke lenger er avhengig av tillatelse. Iverksetting av kultiveringstiltak vil likevel fortsatt kreve tillatelse

etter lakse- og innlandsfiskloven § 10 første ledd. Det vises for øvrig til merknadene til § 30.

I Ot. Prp. nr. 52 (2008- 2009) kapittel 10.5.3.3 heter det:

Det [utvalget] har videre foreslått krav om tillatelse for utsetting av alle organismer til sjø eller vassdrag, jf. utk. § 29 første ledd bokstav c. Utvalget foreslår likevel unntak for organismer av stedegen stamme. Dette unntaket vil ha særlig betydning for kultiveringsvirksomhet og for adgangen til å kaste ut igjen fisk som er tatt under minstemålet eller for såkalt «fang og slipp»-fiske. Men også for kultiveringstiltak med fisk av stedegen stamme vil regelen i lakse- og innlandsfiskeloven § 10 og aktsomhetsplikten etter utk. § 27 gjelde.

Naturmangfoldloven § 30 stiller i dag krav om tillatelse for utsetting av organismer, unntatt stedegen stamme, i sjø og vassdrag:

§ 30.(utsetting og omsetning)

Ingen må uten med hjemmel i § 31 eller tillatelse fra myndigheten etter denne loven sette ut

(...)

c. organismer, unntatt stedegen stamme, i sjø eller vassdrag, herunder kunstige dammer, med mindre det foreligger tillatelse etter lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven). Utsetting av stedegen stamme til kultiveringsformål krever tillatelse etter lakse- og innlandsfiskloven.

«Organisme av stedegen stamme» er i forskrift om fremmede organismer § 4 definert som «organisme som har sitt opphav fra den opprinnelige, lokale bestanden på stedet».

Det følger av lakse- og innlandsfiskloven § 10 første ledd at det er forbudt å sette i verk «kultiveringstiltak» uten tillatelse. Bestemmelsen gjelder også for andre ferskvannsorganismer, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 2 første ledd.

Lakse- og innlandsfiskloven inneholder ingen definisjon av «kultiveringstiltak», og det er ikke opplagt hva dette begrepet omfatter, og at det omfatter utsetting av organismer i vassdrag og sjøen.

Med bakgrunn i uttalelsene i lovforarbeidene, og presiseringen i naturmangfoldloven § 30, er det lagt til grunn at utsetting i sjø og vassdrag av fisk og andre ferskvannsorganismer av stedegen stamme for kultiveringsformål er et «kultiveringstiltak» som utløser krav om tillatelse etter lakse- og innlandsfiskloven § 10. Kultiveringsvirksomhet reguleres gjennom forskrift om utsetting av fisk og andre ferskvannsorganismer for kultiveringsformål og forskrift om etablering og drift av kultiveringsanlegg for fisk og kreps. Som følge av lovendringene, er det imidlertid ikke lenger noe lovfestet krav om tillatelse for utsetting av fisk og andre ferskvannsorganismer av stedegen stamme for andre formål enn kultivering.

Vurderinger og forslag

For å klargjøre regelverket knyttet til utsetting og kultiveringsvirksomhet foreslår departementet at gjeldende § 10 erstattes av to bestemmelser som omhandler hhv. utsetting av fisk og andre ferskvannsorganismer av stedegen stamme (§ 9) og etablering og drift av kultiveringsanlegg (§ 10).

Utgangspunktet i ny § 9 er at all utsetting av fisk og andre ferskvannsorganismer av stedegen stamme i vassdrag utløser krav om tillatelse. Det samme gjelder utsetting av anadrome laksefisk i sjøen. Dette sikrer at myndighetene får kontroll med all utsetting av fisk og andre ferskvannsorganismer, også der formålet ikke er kultivering.

«Utsetting» skal i utgangspunktet forstås på samme måte som i naturmangfoldloven, som i § 3 er definert som «utsetting, bevisst utslipp eller deponering som avfall av organismer i miljøet, eller i et innesluttet system der rømming ikke er utelukket».

Gjenutsetting av fangst ved fiske reguleres i lakse- og innlandsfiskloven § 37 sjette ledd, der det heter at *Fisk som fanges og ikke settes ut umiddelbart, skal avlives omgående*.

Gjenutsetting er i visse situasjoner dessuten pålagt etter lakse- og innlandsfiskloven § 47 første ledd. Det er i ny § 9 tatt inn en presisering om at det ikke kreves utsettingstillatelse ved gjenutsetting etter § 37 sjette ledd og § 47 første ledd.

Det følger av lakse- og innlandsfiskloven § 37 sjette ledd, tredje punktum, at kravet om umiddelbar gjenutsetting eller omgående avliving av fangst ikke gjelder ved fiske med tillatelse etter § 13 eller naturmangfoldloven § 18 (stamfiske, forskningsfiske, prøvafiske mv.). Er det for eksempel gitt tillatelse til overvåkningsfiske, vil fisken kunne bli håndtert på en måte som ikke er forenelig med kravet om umiddelbar gjenutsetting, uten at det utløser krav om utsettingstillatelse. For eksempel vil fisken, i samsvar med tillatelsen, kunne bli artsbestemt og merket, før fisken settes tilbake der den ble fanget.

Departementet foreslår at det i ny § 9 andre ledd tas inn en hjemmel til å gi forskrift om utsetting etter første ledd, blant annet om krav til søknad, om søknadsbehandlingen og om vilkår i tillatelser. I tredje ledd er det lagt inn en presisering om at utsetting av fisk og andre ferskvannsorganismer som ikke er av stedegen stamme, krever tillatelse etter naturmangfoldloven.

Som følge av ny § 9, endres henvisningen til lakse- og innlandsfiskloven i naturmangfoldloven § 30 første ledd, bokstav c, slik at det nå står at utsetting av anadrome laksefisk, innlandsfisk og ferskvannsorganismer av stedegen stamme krever tillatelse etter lakse- og innlandsfiskloven.

Ettersom ny § 9 regulerer utsetting, endres § 10 til en bestemmelse om krav om tillatelse for etablering og drift av anlegg for klekking, produksjon og oppbevaring av anadrome laksefisk, innlandsfisk, ferskvannskreps og elvemusling for senere utsetting i sjø eller vassdrag. Det foreslås at departementet i forskrift kan innføre krav om tillatelse for etablering og drift av kultiveringsanlegg for andre ferskvannsorganismer. Som i dag kan departementet gi forskrift om etablering og drift av kultiveringsanlegg, blant annet om krav til søknad og om vilkår i tillatelser.

7.2.2 Endringer i § 42 om kontroll, oppsyn og overvåking

Det følger av lakse- og innlandsfiskloven § 42 første ledd at departementet skal føre kontroll med at bestemmelsene «gitt i eller i medhold av denne lov» blir overholdt. Under kontrollvirksomheten kan departementets oppsyn blant annet stanse båter, trekke redskaper

eller gi pålegg om dette, og kreve å få vist fram fiskeredskaper og fangst som er tatt om bord, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 42 andre ledd.

Vurderinger og forslag

Etter at naturmangfoldloven ble vedtatt i 2009 ble fredningsprinsippet i lakse- og innlandsfiskloven erstattet av forvaltningsprinsippet i naturmangfoldloven § 15. Dette innebærer at fiske etter anadrome laksefisk og innlandsfisk samt ferskvannskreps uten hjemmel i lov er brudd på naturmangfoldloven § 15 første ledd. Eksempler på dette er ulovlig drivgarnfiske etter anadrome laksefisk og fangst av edelkreps i områder som ikke er åpnet for krepsing. For å sikre at oppsynet også kan bruke kontrollhjemmelen i lakse- og innlandsfiskloven § 42 andre ledd til å føre kontroll med at høsting og annet uttak av lakse- og innlandsfisk skjer i samsvar med naturmangfoldloven § 15 første ledd og § 18 første ledd, foreslår departementet en tilføyelse i § 42 første ledd som legger til rette for dette.

7.2.3 Endringer i §§ 43 og 44 om fangstrapportering og registrering av redskap

Fangstrapportering

Den som fisker anadrome laksefisk skal sende skriftlig oppgave over fangsten, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 44 første ledd. Etter lovens § 44 tredje ledd kan departementet gi nærmere bestemmelser om «oppgaveplikten, frister og hvem oppgavene skal sendes til».

Fiskere og fiskerettshaver skal rapportere fangst fra sjø- og elvefisket innen to uker etter avsluttet fiskesesong, jf. forskrift 25. februar 2003 nr. 256 om oppgaveplikt og om redskaper som er tillatt benyttet ved fiske etter anadrome laksefisk § 1 andre og tredje ledd. I dag kan sjølaksefiskerne selv velge om de vil sende inn en papirbasert fangstdagbok, eller rapportere fangsten elektronisk via <https://sjolaksefiske.statsforvalteren.no/>.

Registrering av redskap

Den som skal fiske med faststående redskap (kilenot og lakseverp) i sjøen, plikter å registrere redskapen før fisket tar til, jf. lakse- og innlandsfiskloven § 43 første ledd. Departementet kan gi nærmere bestemmelser «om oppgaveplikten, frister og hvem oppgavene skal sendes til», jf. lakse- og innlandsfiskloven § 43 tredje ledd.

Registrering av redskap skjer ved at fisker hvert år sender melding om fisket til statsforvalteren, en måned før fisket åpnes, jf. forskrift 25. februar 2003 nr. 256 om oppgaveplikt og om redskaper som er tillatt benyttet ved fiske etter anadrome laksefisk § 10. Registreringen gjøres elektronisk via <https://sjolaksefiske.statsforvalteren.no/>.

Elektronisk kommunikasjon mellom forvaltningen og borgerne

Forvaltningen kan bruke elektronisk kommunikasjon når den henvender seg til borgerne, jf. forvaltningsloven § 15a første ledd. Dette gjelder likevel ikke for personer som har reservert seg mot dette, jf. eforvaltningsforskriften § 9, jf. forvaltningsloven § 15a tredje ledd.

Forvaltningen kan, som hovedregel, ikke kreve at borgerne henvender seg, eller svarer, digitalt til forvaltningen. Unntak fra denne hovedregelen krever hjemmel i lov, jf. forvaltningsloven § 15a andre ledd.

Vurderinger og forslag

Departementet har bedt Miljødirektoratet om å innføre krav om løpende fangstrapportering i sjølaksefisket. Dette er et tiltak for å styrke kunnskapsgrunnlaget om innsiget av anadrome laksefisk underveis i fiskesesongen, og vil gi forvaltningen et bedre grunnlag for å vurdere om det er behov for å stanse eller redusere fisket i sesong. Innhenting av løpende fangstdata er imidlertid i praksis bare mulig dersom fiskerne rapporterer elektronisk. I 2024 rapporterte drøyt 60 % av sjølaksefiskerne fangsten elektronisk.

Lakse- og innlandsfiskloven § 44 inneholder i dag ikke noen klar hjemmel for forvaltningen til å kreve at fiskere og fiskerettshavere rapporterer fangst elektronisk til forvaltningen.

Departementet foreslår derfor at det innføres en lovhjemmel om at det i forskrift kan stilles krav om at fiskere skal rapportere fangst elektronisk. Samtidig foreslås det at det presiseres at det i forskrift kan stilles nærmere krav til hva fangstoppgaven skal inneholde.

Departementet foreslår også en tilføyelse i lovens § 44 for å synliggjøre at innhenting av fangstdata skal bidra i forvaltningen av anadrome laksefisk generelt, og ikke bare til utarbeiding av offentlig statistikk.

Stangfiske i sjø er en allemannsrett, og det er i praksis vanskelig å håndheve et krav om rapportering av fangstdata fra dette fisket. Departementet forslår derfor at det innføres en adgang til å innføre unntak fra oppgaveplikten i forskrift.

Det foreslås også en endring i lakse- og innlandsfiskloven § 43 for å gi en klar hjemmel til å forskriftsfeste et krav om at redskap skal registreres elektronisk.

7.2.4 Endringer i § 47 om gjenutsetting og inndragning av fangst

Lakse- og innlandsfiskloven § 47 første ledd inneholder en plikt til gjenutsetting av «anadrome laksefisk som er fanget med redskap som er ulovlig til fangst av slik fisk eller utenfor lovlig fisketid for denne». Departementet kan etter § 47 femte ledd gi «nærmere bestemmelser om utkasting og inndragning herunder om ulovlig fanget innlandsfisk». Med hjemmel i denne bestemmelsen kanplikten til gjenutsetting utvides, blant annet til å gjelde ulovlig fanget innlandsfisk og edelkreps, jf. § 2 første ledd første punktum.

Vurderinger og forslag

Den lovfestede gjenutsettingsplikten gjelder i dag bare ulovlig fanget anadrom laksefisk. Det foreslås en lovfestet gjenutsettingsplikt også for ulovlig fanget innlandsfisk og edelkreps i § 47 første ledd.

Gjenutsettingsplikten gjelder i utgangspunktet bare fangst som er tatt med ulovlig redskap eller som er tatt utenfor lovlig fisketid. Fangsten kan imidlertid være ulovlig av andre grunner, for eksempel at den er undermåls. Fangsten kan også være tatt i et område som ikke er åpnet for fiske og dermed tatt i strid med naturmangfoldloven § 15, eller tatt i strid med vilkår gitt i en tillatelse etter naturmangfoldloven § 18 første ledd. For å sikre at det er lovfestet krav om gjenutsetting av all ulovlig fanget fisk og kreps, foreslås det at gjenutsettingsplikten utvides til å gjelde all fangst som er tatt i strid med alle relevante bestemmelser gitt i eller i medhold av lakse- og innlandsfiskloven samt naturmangfoldloven §§ 15 og 18. De relevante bestemmelse er inntatt i lakse- og innlandsfiskloven § 47a første ledd (administrativt beslag), og det vises til denne bestemmelsen.

Det følger av lovforarbeidene at plikten til gjenutsetting også omfatter død fisk, jf. Ot. Prp. nr. 29 (1991-1992), del 3, merknader til § 47:

Skal det av bevismessige årsaker bli mulig å håndheve plikten [til gjenutsetting] på en effektiv måte, må den også omfatte død fisk.

Ordlyden i bestemmelsen tydeliggjør derimot ikke at denne plikten også omfatter død fisk. Gulating lagmannsrett har i en nylig avgjørelse kommet til at lovreguleringen av plikten ikke oppfyller lovkravet i Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7.⁶ Miljødirektoratet erfarer at fiskere som har fått anadrome laksefisk under garnfiske, anfører at de tror det er lov å ilandføre død laksefisk som er tatt som bifangst, og at gjenutsettingsplikten bare gjelder levende fisk. For å klargjøre regelverket på dette punktet, foreslås det å innta en presisering om at gjenutsettingsplikten gjelder både levende og død fisk, og at den også gjelder anadrom laksefisk som er tatt som bifangst i et ellers lovlig fiske etter saltvannsfisk og innlandsfisk.

Det foreslås også at § 47 første ledd omformuleres til et aktivt språk som tydeliggjør at det er fiskeren som har plikt til å etterleve gjenutsettingsplikten.

Videre foreslås det at begrepet "utkastning" – i tråd med moderne begrepsbruk – endres til "gjenutsetting" i tittelen og i femte ledd. Forskriftshjemmelen i § 47 femte ledd omformuleres dessuten i tråd med det endrede innholdet i bestemmelsen.

Det foreslås også at nåværende § 47 andre ledd om administrativ inndragning av merket redskap, flyttes til en ny § 47b om administrativ inndragning av redskap. Se nærmere omtale av dette lenger ned.

7.2.5 Endringer i § 47a om administrativt beslag

Lakse- og innlandsfiskloven § 47a gir i dag departementets oppsyn (SNO) hjemmel til å ta administrativt beslag i redskap som antas å være satt ut, eller brukt, i strid med en rekke bestemmelser i lakse- og innlandsfiskloven. Med beslag menes at oppsynet midlertidig overtar råderetten over redskapen.

Vurderinger og forslag

Lakse- og innlandsfiskloven § 47a gir i dag ikke hjemmel til å ta administrativt beslag i redskap som er satt ut, eller bruk, i strid med lakse- og innlandsfiskloven § 11 (spesielle reguleringer i en fiskesesong) og § 13 (dispensasjoner) samt naturmangfoldloven § 15 (høsting uten hjemmel i lov) og § 18 første ledd (tillatelse til uttak). Det betyr at det ikke kan tas administrativt beslag i redskap som er satt i strid med vilkår i fisketillatelser eller forskrift om stans i fisket etter anadrome laksefisk, eller i fangst som er tatt med slik redskap. Det bør være adgang for oppsynet til å kunne ta administrativt beslag i slike situasjoner, og det foreslås derfor en endring som sikrer dette.

Lakse- og innlandsfiskloven § 10 omhandler kultiveringstiltak, ikke fiske, og det er dermed ikke aktuelt å ta beslag i redskap på grunn av brudd på denne bestemmelsen. Henvisningen til bestemmelsen tas derfor ut av § 47a.

⁶ Gulating lagmannsretts beslutning av 5. februar 2025, saksnr. 25-015228AST-GULA/AVD2

Videre foreslås det at myndigheten til å ta administrativt beslag skal ligge hos «departementet», ikke hos «departementets oppsyn» som det heter i bestemmelsen i dag. Det er hensiktsmessig at myndigheten til å ta administrativt beslag blir delegert til, og ligger hos Miljødirektoratet, og ikke kun hos SNO. Dette fordi det i praksis kan være behov for at andre i Miljødirektoratet enn SNO formaliserer en beslutning om å ta administrativt beslag. Det foreslås også noen språklige endringer, blant annet at bestemmelsen omformuleres til et mer aktivt språk, og at den deles opp i flere ledd.

7.2.6 Ny § 47 b Administrativ inndragning av redskap

Lakse- og innlandsfiskloven § 47 andre ledd gir i dag departementets oppsyn (SNO) hjemmel til å inndra «umerket redskap» som er satt ut eller brukt i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, og «som ikke er av vesentlig verdi». Vilkåret at redskapen skal være umerket, innebærer at det kun er der redskapens eier ikke er kjent at det er aktuelt å inndra redskapen. Administrativ inndragning innebærer at man tar fra eier eiendomsretten til tingen.

Vurderinger og forslag

Hjemmelen i lakse- og innlandsfiskloven § 47 andre ledd til å inndra umerket redskap kom inn i loven i 2012, og har i all hovedsak blitt brukt til å inndra umerkete garnredskaper som er satt i strid med nasjonalt eller regionale nedsenkingspåbud (påbud om garnredskap som brukes til fangst av saltvannsfisk skal senkes ned til minst tre meter under havoverflate i tidsrommet 1. mars til 30. september). Før inndragningshjemmelen kom på plass, tok oppsynet straffeprosessuelt beslag i slike redskaper, som så ble overlevert til politiet sammen med en anmeldelse. Erfaringen Miljødirektoratet gjorde seg var at de aller fleste saker ble henlagt av politiet, da man ikke klarte å knytte en gjerningsperson til lovbruddet.

Etter at det ble innført en hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på lakse- og innlandsfiskloven, blir en rekke brudd på regelverket fulgt opp administrativt etter forskrift om overtredelsesgebyr etter lakse- og innlandsfiskloven. For at Miljødirektoratet skal kunne følge opp et lovbrudd med overtredelsesgebyr, må gjerningspersonen være kjent, det subjektive og det objektive vilkåret for straff må være oppfylt, det må være klar sannsynlighetsovervekt for at vilkårene for straff er oppfylt, og nødvendige bevis må være innhentet/sikret.

I dag vil det ikke være mulig å reagere med både overtredelsesgebyr og inndragning av redskap i samme sak. Dette fordi det kun er hjemmel til å inndra redskap som er umerket, det vil si som har ukjent eier. Miljødirektoratet er derfor nødt til å anmelde saker med kjent gjerningsperson der det er riktig å også inndra redskapen. For å avlaste politiet, sikre likebehandling av saker og legge til rette for at flere saker på sikt kan gå i det administrative sporet, foreslås det at det innføres en hjemmel til administrativ inndragning av merket redskap som ikke er av vesentlig verdi. Hjemmelen kan for eksempel brukes til å inndra ulovlige fangstredskap, for å hindre at disse blir tatt i bruk til nye ulovligheter. Inndragning kan også være aktuelt i saker om ulovlig redskapsbruk som henlegges av politiet og overføres til forvaltningen for oppfølging administrativt med hjemmel i straffeprosessloven § 71 c.

Det kan også være aktuelt å inndra redskap administrativt der politiet avgjør en sak med påtaleunntatelse, eller henlegger en sak med grunnlag i en henleggelseskode som ikke

reiser tvil om hvem som er lovovertreder. Dersom det i slike saker ikke foreligger en beslutning om forelegg på inndragning av redskapen, vil redskapen måtte tilbakeleveres til gjerningspersonen, noe som etter omstendighetene kan framstå som lite rimelig.

Det foreslås at bestemmelsen formuleres som en «kan»-regel, der det i hvert enkelt tilfelle må vurderes om inndragningen vil virke urimelig tyngende, om inndragningen er forholdsmessig og om inndragning er nødvendig for å ivareta formålet med reglene.

For å sikre effektiv bruk av inndragningsadgangen, kan redskapet inndras selv om lovovertrederen ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt. Kravet om inndragningen må kunne rettes både mot lovovertrederen, den han handler på vegne av og overfor eier.

Adgangen til å inndra umerket redskap etter § 47 andre ledd foreslås videreført i ny § 47 b.

I dag kan umerket, inndratt redskap destrueres eller tilfalle Statens fiskefond tre måneder etter inndragning. Det foreslås at hjemmelen til å destruere umerket redskap etter særskilt kunngjøring, men før det har gått tre måneder, fjernes, da denne adgangen i praksis ikke brukes.

Det foreslås at departementet også skal kunne beslutte at merket redskap skal destrueres eller tilfalle Statens fiskefond. I saker som gjelder umerket redskap vil man ikke vite hvem eieren av redskapen er. Det blir derfor presisert i bestemmelsen at umerket, inndratt redskap kan destrueres eller tilfaller Statens fiskefond tre måneder etter faktisk beslag. For merket redskap bør ikke destruksjon skje før vedtak om inndragning er endelig avgjort.

I likhet med inndragning av umerket redskap, foreslås det at redskapet skal være av «ikke vesentlig verdi». Redskap av vesentlig verdi kan inndras med hjemmel i straffeprosessloven. Med «ikke vesentlig verdi» menes etter dagens regelverk redskap til en verdi av inntil 50 000 kroner jf. Prop.79 L (2019-2020), kapittel 3.7.2. For å sikre indeksregulering av verdigrensen foreslås det at grensen fastsettes som en andel av folketrygdens grunnbeløp (G). Per 1. mai 2024 utgjør 1 G kr 124 028 kr. For å i størst mulig grad videreføre gjeldende verdigrense, bør grensen være en 1/2 G, som per 1 mai 2024 utgjør kr 62 014. Forslaget omfatter både merket og umerket redskap.

7.2.7 Endringer i § 48 a første ledd om overtredelsesgebyr

Lakse- og innlandsfiskloven § 48a gir i dag hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på en rekke bestemmelser i loven.

Det er i dag ikke hjemmel til å gi overtredelsesgebyr ved brudd på lakse- og innlandsfiskloven § 7a andre ledd (nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder), § 10 andre ledd (kultiveringstiltak), § 13 (dispensasjoner) og § 15 (fisketrapp, fiskerenne, o.l.). Dette omfatter brudd på vilkår i forskrift om nasjonale laksevassdrag og laksefjorder, forskrift og enkeltvedtak om kultivering, og brudd på vilkår i fisketillatelser og andre tillatelser gitt med hjemmel i § 13, og brudd på fiskeforbud mv. i og ved fisketrapp, fiskerenne, o.l. Det kan være aktuelt å reagere med overtredelsesgebyr ved brudd på disse bestemmelsene samt ved brudd på ny § 9 (utsetting av stedegen stamme), og det foreslås derfor at det tas med henvisninger til disse bestemmelsene i § 48a første ledd.

Forslaget til ny ordlyd i § 47 medfører at gjeldende femte ledd flyttes og blir nytt fjerde ledd. Henvisningen til § 47 i § 48a endres tilsvarende.

7.2.8 Endringer i § 49 om straff

Lakse- og innlandsfiskloven § 49 gir hjemmel til å ilegge straff ved brudd på en rekke bestemmelser i loven. Brudd på ny § 9 (utsetting av stedegen stamme) bør kunne straffes, og det innarbeides en henvisning til denne bestemmelsen i § 49.

Forslaget til ny ordlyd i § 47 medfører at gjeldende femte ledd flyttes og blir nytt fjerde ledd. Henvisningen til § 47 i straffebestemmelsen i § 49 endres tilsvarende.

7.2.9 Innføre nasjonalt nedsenkingspåbud for garn uansett maskevidde (utvidet nedsenkingspåbud)

For å forhindre at det tas anadrome laksefisk som bifangst ved garnfiske etter saltvannsfisk, er det et krav om at alle garn med maskevidde større enn 32 millimeter skal senkes slik at hele fangstdelen står minst tre meter under havoverflata til enhver tid, i perioden fra og med 1. mars til og med 30. september, se forskrift 20. juni 2003 nr. 737 om nedsenking av garnredskap § 1. Statsforvalteren kan for hele fylket eller for avgrensede områder bestemme at nedsenkingspåbudet skal gjelde for garn uansett maskevidde, se § 2. Ikke alle fylker har innført et utvidet nedsenkingspåbud.

SNO erfarer at garn med maskevidde under 32 millimeter, dvs. lovlige garn, blir satt på grunt vann i områder der det erfaringsvis ferdes anadrom laksefisk.

Mange bestander av anadrome laksefisk langs kysten, særlig i området Rogaland til Nordland, er i dårlig eller svært dårlig tilstand. For å styrke beskyttelsen av disse bestandene, og samtidig sikre et enhetlig regelverk i hele landet, foreslår departementet å innføre et utvidet nasjonalt nedsenkingspåbud som gjelder for alle garn, uansett maskevidde. Påbudet vil gjelde i den perioden der muligheten for å fange anadrome laksefisk er størst, dvs. i tidsrommet 1. mars til 30. september.

Felles regler for hele landet vil lette etterlevelsen av, og kontroll med, regelverket. Forslaget vil legge begrensninger på fritidsfiskeres utøvelse av garnfiske i de områder av landet der det ikke foreligger et slikt påbud.

Innføring av utvidet nasjonalt nedsenkingspåbud gjør at Statsforvalteren ikke lenger trenger myndigheten etter § 2 til å fastsette et utvidet nedsenkingspåbud. Denne bestemmelsen vil derfor bli opphevet.

Det foreslås en strukturell endring av forskriften som følge av at § 2 oppheves. Gjeldende §§ 3, 4 og 5 endres til §§ 2, 3 og 4.

7.3 Endringer i motorferdselloven

7.3.1 Myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr etter motorferdselloven § 12 b

Statens Naturoppsyn og Miljødirektoratet

Siden 2015 kan fører av motorkjøretøy eller -fartøy ilegges overtredelsesgebyr ved overtredelse av loven eller bestemmelser i loven, jf. § 12 b med tilhørende forskrift.

Myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr er gitt til Statens naturoppsyn (SNO). SNO er opprettet med hjemmel i lov 31. juni 1996 nr. 38 om statlig naturoppsyn (naturoppsynsloven) § 1 og er organisatorisk en del av Miljødirektoratet.

Ved innføring av ordningen med overtredelsesgebyr, var intensjonen at overtredelsesgebyr skulle utferdiges på stedet, ute i felt. Myndigheten ble av den grunn lagt direkte til SNO. Ordningen er i den senere tid endret, og forhåndsvarsel og vedtak om overtredelsesgebyr utferdiges nå av juristene i Miljødirektoratet med tilknytning til SNO.

At myndigheten er gitt direkte til SNO, anses som både upraktisk og ineffektivt. Det er et behov for at andre medarbeidere i Miljødirektoratet enn de som formelt er ansatt i SNO kan ilegge overtredelsesgebyr. Det foreslås derfor at myndigheten legges til Miljødirektoratet. Miljødirektoratet har også foreslått dette i sitt innspill til høringen av NOU 2024: 10 *Ny motorferdsellov*. SNO som en avdeling i direktoratet, dekkes av benevnelsen og kan med forslaget ilegge overtredelsesgebyr dersom dette blir aktuelt.

Tilsvarende endring av myndighet foreslås i forskrift om overtredelsesgebyr etter motorferdselloven § 2, § 4 første ledd første punktum, § 5 andre ledd andre setning.

Politiet

Motorferdsellovutvalget har i sin utredning NOU 2024: 10 kapittel 32.4.3.2 pekt på at det er ønskelig å legge til rette for økt bruk av overtredelsesgebyr og argumentert for at også politiet bør ha adgang til å ilegge overtredelsesgebyr. Dette begrunnes særlig med at det er uheldig at samme overtredelse kan gi ulikt utfall avhengig av om man kontrolleres av Statens Naturoppsyn eller politiet. Utvalget viser til at Økokrim har gitt uttrykk for at en mulig løsning på dette problemet å gi politiet adgang til å ilegge overtredelsesgebyr. Utvalget viser til at å ilegge overtredelsesgebyr etter motorferdselloven har mye til felles med å ilegge overtredelsesgebyr etter vegtrafikkloven § 31a og forskrift om gebyr for visse overtredelser av vegtrafikklovgivningen, der politiet og Statens vegvesen deler myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr.

I høringen av NOU 2024:10 har flere høringsinstanser uttrykt skepsis mot SNOs myndighet og argumentert for at gebyr kun bør ilegges av politiet. Blant annet gir Snøskuterklubbenes fellesråd med støtte fra flere snøskuterforeninger, Holtålen, Lierne, Namsskogan, Røyrvik, Selbu, Snåsa, Midtre Gauldal og Tydal kommuner uttrykk for et slikt syn.

Departementet oppfatter at det er en del misforståelser rundt begrepene bot og overtredelsesgebyr, og at det for publikum kan være vanskelig å forstå de juridiske skillene mellom *bot* som ilegges som straff etter § 12 og *overtredelsesgebyr* som ilegges som en administrativ sanksjon etter § 12 b. Misforståelsen er forståelig også fordi summene kan være nokså like. Overtredelsesgebyr gis i en størrelsesorden mellom 1000 og 10 000 kroner, mens bøter stort sett har en størrelse på mellom 10 000 og 15 000 kroner.

Ordningene skiller seg på flere måter, og det stilles blant annet høyere krav til bevis ved illeggelse av straff. Straff (bot) ilegges av politiet etter straffeprosessuelle regler, men overtredelsesgebyr ilegges av forvaltningen (her SNO) gjennom forvaltningslovens regler. Beviskravet ved overtredelsesgebyr er lavere og et slikt gebyr er typisk egnet for mindre alvorlige og lett konstaterbare brudd på motorferdselregelverket. Et overtredelsesgebyr kan også påklages til departementet. Bestrider man en bot vil denne derimot behandles av påtalemyndigheten og eventuelt domstolene og det kan idømmes subsidiær fengselsstraff.

SNO eller Miljødirektoratet har ikke myndighet til å ilegge bot, og det er heller ikke aktuelt å foreslå at de skal få slik tilgang. Det er heller ikke aktuelt at bare politiet skal ha adgang til å ilegge overtredelsesgebyr.

I sitt høringsinnspill til NOU 2024:10 gir Økokrim uttrykk for at de i sitt høringsinnspill til Miljødirektoratet om gebyrforskriften skisserte tre mulige løsninger på problemet som er beskrevet, kort gjengitt slik: 1) Politiet og Statens naturoppsyn kan bli enige om en rutine der politiet henlegger alle overtredelser som omfattes av forskrift om overtredelsesgebyr etter motorferdselloven og overfører saken til Statens naturoppsyn for administrativ oppfølging, jf. straffeprosessloven § 71 c. 2) Politiet kan gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr. 3) Overtredelser kan sanksjoneres av politiet med forenklet forelegg i stedet for forelegg. Økokrim gir uttrykk for at de ikke har sterke meninger om hvilken løsning man velger, men bemerker at blant annet på grunnlag av utfordringer knyttet til klagereglene, kan løsning nr. 2 som utvalget har foreslått, være noe ressurskrevende. Økokrim ber departementet gjøre en vurdering av om forslaget er hensiktsmessig. Politidirektoratet har sluttet seg til Økokrims høringsinnspill.

Departementet har forståelse for Motorferdsellovutvalgets begrunnelse for forslaget om å gi politiet adgang til å gi overtredelsesgebyr. Det er ønskelig å legge til rette for effektiv reaksjon på «enkle» lovbrudd og at like tilfeller skal behandles likt uavhengig av om det er politiet eller SNO som treffer på lovbruddet i felt. Å benytte overtredelsesgebyr fremfor straff der det lar seg forsvare er dessuten i tråd med subsidiaritetsprinsippet, se NOU 2003: 15 s. 264. Etter departementets vurdering er det ingenting formelt i veien for at politiet også får adgang til å ilegge overtredelsesgebyr. Slik enkelte høringsinstanser har pekt på er vi derimot i tvil om det er hensiktsmessig at også politiet får slik adgang.

Overtredelsesgebyr medfølger en del økonomiske og administrative konsekvenser slik som forhåndsvarsel, klagerettigheter etc. Selv om politiet til en viss grad er vant med bruk av forvaltningsrettslige reaksjoner da dette brukes på andre felt til en viss grad, fremstår det som et nokså ressurskrevende verktøy for politiet. I forskriften etter veitrafikkloven er for øvrig klageinstansen tingretten. Også dette fremstår som en ressurskrevende løsning, og departementet vurderer at klager på overtredelsesgebyr fremdeles bør behandles av departementet, slik det er i dag.

Departementet mener som utgangspunkt at det ikke er ønskelig at politiet tillegges flere oppgaver enn de allerede har. Der det er rettssikkerhetsmessig forsvarlig, er bruk av overtredelsesgebyr et egnet sanksjonsmiddel som kan avlaste politi og påtalemyndigheter. Hvis politiet også skal få myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr på dette området, vil det bli mindre kapasitet til å forfølge de sakene som det er riktig å behandle i straffesporet, herunder håndheving av saker som det nå er foreslått skal straffe med fengselsstraff. Parallellen til forskrift om gebyr for visse overtredelser av vegtrafikkloven (FOR-2021-03-26), der politiet og Statens Vegvesen begge har myndighet til å ilegge gebyr, er etter departementets oppfatning dessuten ikke helt treffende. I veitrafikklovgivningen var utgangspunktet opprinnelig motsatt, nemlig at politiet hadde myndighet til å ilegge forenklet forelegg for en rekke overtredelser. Av hensyn til å utnytte ressursene bedre og effektivisere trafiksikkerhetsarbeidet, ble det innført mulighet for å ilegge gebyr, og det ble innført mulighet for at gebyr kunne ilegges av også andre enn politiet, jf. Ot.prp.nr.65 (1987–1988) punkt 6.6.

Når det gjelder forslaget om at politiet i stedet får adgang til å ilegge forenklet forelegg, krever det en forskriftshjemmel. Som beskrevet i NOU 2003: 15 s. 264 er forskjellen på forenklet forelegg og overtredelsesgebyr liten, men forenklet forelegg er likevel straff og medfører mulighet for eksempel for subsidiær fengselsstraff. Slik departementet leser det bør bruk av forenklet forelegg som et utgangspunkt forbeholdes mer vesentlige overtredelser enn de som kvalifiserer til overtredelsesgebyr, men vi kan ikke se at det er noe formelt i veien for en slik løsning for ganske standardiserte typer overtredelser, som innholdsmessig samsvarer med de overtredelsene som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Departementet vurderer likevel at bruk av forenklet forelegg synes mest aktuelt å benytte ved masseovertredelser, typisk overtredelser av vegtrafikkloven, se for eksempel omtale i NOU 2003:15 punkt 1.10. Selv om omfanget av ulovlig motorferdsel er betydelig, og at mørketallet antas stort, er det neppe snakk om en slik type masseovertredelse av forenklet forelegg synes som en aktuell løsning. Når man har en ordning med overtredelsesgebyr, synes det derfor mindre aktuelt å foreslå at politiet samtidig skal kunne ilegge forenklet forelegg for de samme overtredelsene.

Oppsummert vurderer departementet det derfor ikke som ønskelig å gi politiet hjemmel til å ilegge hverken overtredelsesgebyr eller forenklet forelegg ved overtredelser på motorferdselregelverket. Departementet viser derimot til forslaget fra Økokrim om å opprette en rutine for henleggelse og overføring mellom politiet og direktoratet. Departementet mener at en slik rutine kan, og bør, opprettes av myndighetene i samarbeid. Dette krever etter departementets syn ingen lovregulering.

7.3.2 Overtredelsesgebyr for alle typer motorisert ferdse

Motorferdselloven § 12 b gir i dag Statens naturoppsyn hjemmel til å ilegge «fører av motorkjøretøy eller -fartøy» overtredelsesgebyr dersom bestemmelser gitt i eller i medhold av loven ikke overholdes. Da overtredelsesgebyrbestemmelsen ble vedtatt i 2015, ga den bare hjemmel til å ilegge fører av snøskuter overtredelsesgebyr. Adgangen ble utvidet til å gjelde fører av alle motorkjøretøy og -fartøy i 2021. Endringen ble blant annet trukket frem i regjeringen-vil punktet i stortingsmeldingen om miljøkriminalitet på s. 67.

Motorferdsellovutvalget har i sitt forslag til ny motorferdsellov foreslått å utvide virkeområdet for bestemmelsen, ved at overtredelsesgebyr kan legges «den» som overtrer diverse bestemmelser i loven. Ordlyden innebærer at overtredelsesgebyr også kan gis ved bruk av andre typer motoriserte fremkomstmidler i utmarka og vassdrag, slik som ved ulovlig start og landing med luftfartøy i utmarka.

Departementet støtter utvalgets forslag på dette punkt og foreslår at en tilsvarende endring gjøres i dagens lov.

Departementet viser også til at det ved høringen av endringen i 2021, fra Miljødirektoratet ble foreslått å utvide bestemmelsen til å også omfatte luftfartøy. I Prop. 20 L (2020–2021) s. 23 skriver departementet at det var enig i at hensynene bak å utvide virkeområdet tilsier at bestemmelsene bør utvides til å gjelde alle typer motorferdsel i utmark, men man valgte likevel ikke å gå videre med forslaget «i denne omgang». Departementet pekte den gang på at temaet ikke hadde vært forelagt høringsinstansene og fordi det ble ansett å ha begrensede praktiske konsekvenser å utsette dette noe i tid, da den motorferdselen som skjer på bakken er vesentlig mer praktisk. Departementet mener det nå er en god anledning

til å foreta en slik en utvidelse av bestemmelsens virkeområde og vektlegger at endringen medfører at regelverket blir mer teknologinøytralt.

7.3.3 Skyldkrav for overtredelsesgebyr

Dagens motorferdsellov § 12 b stiller ingen krav om skyld ved illeggelse av overtredelsesgebyr. Begrunnelsen for hvorfor man oppstilte et rent objektivt ansvar, er ifølge Prop. 35 L (2014–2015) s. 42 at det vil være enklere å ilegge overtredelsesgebyr i felt dersom man ikke stiller vilkår om at det er utvist skyld. Man unngår for eksempel diskusjoner om fører har en aktsom grunn til ikke å ha med seg tillatelsen, eller om vedkommende oppfattet et pålegg om stans eller ikke.

Siden den gang er kapittelet om administrative sanksjoner i forvaltningsloven endret slik at det for illeggelse av straff er tatt utgangspunkt i at krav til subjektiv skyld også bør gjelde der det er aktuelt å bruke administrative sanksjoner. I gebyrforskriften fra 2024 fastsatte Miljødirektoratet et krav om «forsett eller uaktsomhet» for illeggelse av gebyr, nettopp med denne begrunnelsen. Motorferdsellovutvalget viser i NOU 2024:10 kapittel 32.4.3.4 til at den generelle lovgivningspolitiske anbefalingen i NOU 2003: 15 s. 185 og Prop. 62 L (2015–2016) s. 76 er at bruk av administrative sanksjoner overfor fysiske personer bør kreve forsett eller uaktsomhet. De mener også at det faktisk at det er ønskelig at gebyrene kan ilegges i felt, ikke er tilstrekkelig til å begrunne et avvik fra utgangspunktet om at det bør foreligge skyld. Utvalget foreslår derfor i ny lov § 52 andre og tredje ledd regler om skyldkrav for *fysiske personer*:

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

Selv om ingen enkeltperson har utvist skyld, kan et foretak ilegges overtredelsesgebyr hvis det har overtrådt bestemmelsene som er nevnt i første avsnitt.

Utvalget viser til at skyldkravet samsvarer med skyldkravet for å ilegge straff. Utvalget antar videre at innføringen av et skyldkrav vil ha relativt begrenset praktisk betydning. Å ikke ha satt seg inn i gjeldende regler eller innholdet i en eventuell tillatelse vil normalt måtte regnes både som et avvik fra forventet atferd og som uaktsomt.

Departementet mener på denne bakgrunn at det bør stilles skyldkrav i loven for illeggelse av overtredelsesgebyr.

Når det gjelder forslaget om et objektivt skyldkrav for foretak, dvs. uten utvist skyld hos enkeltpersoner i foretaket, viser departementet til at det har blitt stilt spørsmål ved om straff på objektivt ansvar er forbudt etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Tematikken har blitt behandlet i rettspraksis fra Høyesterett (se HR-2021-797-A og HR-2023-1212-A), juridisk litteratur (se for eksempel Johan Boucht og Marius Emberland, «Om 'mental link' som vilkår for straff etter EMK art. 7 ifølge G.I.E.M. S.r.l. mfl. mot Italia (2018)», *Tidsskrift for rettsvitenskap* 2024/4) og i forarbeidene til endringer i forvaltningsloven (Prop.81 L (2021–2022)).

I 2022 ble forvaltningsloven § 46 første ledd i 2022 ble endret slik at utgangspunktet ved administrativ sanksjon overfor et foretak, er krav om uaktsomhet «med mindre noe annet er

bestemt». Dette utgangspunktet er også foreslått videreført i forslag til ny forvaltningslov. I Prop.81 L (2021–2022) punkt 5.5 og 7.4 redegjør departementet for at utgangspunktet bør være at illeggelse av administrativ foretakssanksjon krever uaktsomhet, men at det ikke er gitt at et forbud mot straff på objektivt grunnlag, som HR ga uttrykk for i HR-2021-797-A avsnitt 24, vil gjelde også ved administrativ foretakssanksjon. Der det fastsettes bestemmelser om tilnærmet objektivt ansvar i særlovgivningen, må det «foretas en konkret vurdering av behovet for slike regler på det aktuelle området, og om et slikt ansvar ligger innenfor de rammene som EMK oppstiller».

I HR-2023-1212-A ser Høyesterett også ut til å moderere sitt synspunkt noe, slik at departementet legger til grunn at gjeldende tolkning i norsk rett er at sanksjoner som regnes som straff etter EMK kan ilegges uten hensyn til om noen enkeltperson har utvist skyld innenfor begrensede rammer, jf. avsnitt 45 og 46: «Det må foretas en forholdsmessighetsvurdering, der innholdet og alvoret i både handlingen og sanksjonen skal inngå. Videre må det være en mulighet for den som anklages, til å fri seg fra ansvar. Ansvarer kan dermed ikke være fullt ut objektivt i enhver sammenheng – det må være mulig å påberope fritaksgrunner. Objektivt straffansvar fremstår etter dette i første rekke anvendelig ved ulike former for masseovertridelser, der handlingen ikke er svært alvorlig, og dermed i liten grad stigmatiserende, og reaksjonen er moderat.»

Departementet kan ikke se at Motorferdsellovutvalget har vurdert forslaget om objektivt ansvar for illeggelse av overtredelsesgebyr for foretak opp mot disse rammene.

Departementet antar at et objektivt ansvar i disse sakene vil forenkle kontrollmyndighetenes arbeid og bidra til effektiv gjennomføring av regelverket. Et overtredelsesgebyr etter motorferdselloven vil typisk heller ikke være svært alvorlig, reaksjonen vil være moderat og gebyret er liten grad stigmatiserende. Det vil dessuten være klageadgang på vedtaket.

Departementet ser likevel at rettskildene på feltet ser ut til å oppstille relativt snevre rammer for å innføre et objektivt ansvar for foretak, og departementet er i lys av dette i tvil om et objektivt ansvar er nødvendig i disse sakene. Slik departementet vurderer vil de fleste tilfeller også oppfylle et uaktsomhetskrav fordi dette ansvaret ikke er betinget av at individuelle gjerningspersoner kan identifiseres (anonyme feil), og ansvar for summen av flere personers handlinger (kumulative feil), se Prop.81 L (2021–2022) punkt 6.4. Et typisk tilfelle der overtredelsesgebyr mot et foretak kan være aktuelt er der et selskap arrangerer transport i utmarka i strid med loven (fordi ferdseien for eksempel skjer utenfor rammene av en tillatelse som er gitt), og det ikke er grunn til å illegge sjåføren et gebyr, men i stedet selskapet som arrangerer turene som sådan. Et slikt tilfelle vil etter vår vurdering typisk kvalifisere til enten uaktsom eller forsettlig overtridelse, men det kan være vanskelig og ressurskrevende å identifisere hvem i selskapet som skal bære ansvaret. Det er da slik departementet forstår heller ikke nødvendig så lenge det har skjedd en kumulativ eller anonym feil i foretaket.

Departementet foreslår på denne bakgrunn et skyldkrav også for foretak. Skyldkravet formuleres da generelt, slik at den omfatter både fysiske og juridiske personer. Vi ber likevel om høringsinstansenes syn på om et objektivt ansvar bør innføres, og har utformet en alternativ formulering som er i tråd med Motorferdsellovutvalgets forslag i bestemmelsen.

8 Inkludere naturmangfoldloven i internkontrollforskriftens anvendelsesområde

Bakgrunn

Internkontrollforskriften stiller krav om at virksomheter gjennomfører 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.

Virksomheter har plikt til internkontroll etter internkontrollforskriften blant annet for å verne det ytre miljø mot forurensning, forebygge miljøskade fra produkter og forebygge uønskede tilsiktede hendelser slik at målene i miljølovgivningen oppnås. Virkeområdet til internkontrollforskriften er regulert i internkontrollforskriften § 2, og omfatter flere lover på miljøområdet. Det gjelder for eksempel produktkontrollloven og forurensningsloven. Naturmangfoldloven er i dag ikke blant lovene som er omfattet av internkontrollforskriftens virkeområde.

I naturmangfoldloven § 66 er det en egen hjemmel for å gi forskrifter om internkontroll for å sikre at kravene som er fastsatt i loven blir overholdt. Det er i dag pålagt internkontroll i to forskrifter etter naturmangfoldloven, CITES-forskriften § 28 og forskrift om fremmede organismer § 26. I forarbeidene til naturmangfoldloven, Ot.prp. nr. 52 (2008–2009), på s. 449 ble det gitt uttrykk for at det ville være naturlig å innta naturmangfoldloven i internkontrollforskriftens virkeområde, dersom det innføres en plikt til internkontroll etter naturmangfoldloven.

Både innførsel av fremmede organismer og handel med truede arter utgjør trusler mot naturmangfoldet. Det er derfor viktig at virksomheter er kjent med forpliktelsene som gjelder på disse områdene. Virksomheter har også andre forpliktelser etter naturmangfoldloven som bør gjøres kjent gjennom internkontroll. Hvis en virksomhet ikke i hovedsak driver virksomhet innenfor områder som omfattes av naturmangfoldloven, er det en risiko for at de ikke er kjent med plikten til å ha internkontroll på dette området. Å innlemme naturmangfoldloven i internkontrollforskriftens virkeområde kan bidra til å gjøre forpliktelsen kjent.

Skader på naturmangfoldet er et økende problem, og det er derfor viktig at virksomheter kan forebygge uønskede hendelser på miljøområdet ved interne tiltak.

Inkludering av naturmangfoldloven i virkeområdet

Departementet foreslår å inkludere naturmangfoldloven i virkeområdet for internkontrollforskriften i § 2. Internkontrollforskriftens formål er blant annet å fremme målene i miljølovgivningen. Naturmangfoldloven er en miljølov, og det vil ikke kreves flere endringer i forskriften for å tilpasse den til inkluderingen av naturmangfoldloven.

Naturmangfoldloven § 66 kan fortsatt beholdes med dagens ordlyd. Slik vil departementet fortsatt kunne gi forskrifter med krav til mer detaljert internkontroll enn det som følger av internkontrollforskriften. At naturmangfoldloven inkluderes i internkontrollforskriften, antas å ikke skape motstrid med reglene om internkontroll i CITES-forskriften eller forskrift om fremmede organismer.

Mange virksomheter er allerede omfattet av internkontrollforskriften gjennom ulike andre regelverk slik som for eksempel arbeidsmiljøloven. For noen virksomheter vil en inkludering av naturmangfoldloven føre til nye krav i internkontrollen. Et eksempel på slike virksomheter er en entreprenør som skal utføre et tiltak i et verneområde. En slik virksomhet vil blant annet måtte ha rutiner for å sikre at reglene om verneområdet er tilgjengelig, og ha oversikt over de kravene som er av særlig viktighet for virksomheten i arbeidet med tiltakene. Andre som kan bli omfattet av nye krav i internkontrollforskriften er bedrifter som driver med turistvirksomhet i verneområder.

Naturmangfoldloven § 66 er opplistet i §§ 74 om overtredelsesgebyr og 75 om straff. Hvis internkontrollforskriften hjemles i naturmangfoldloven § 66, så vil brudd på forskriften kunne straffes og Miljødirektoratet vil kunne ilegge overtredelsesgebyr. Det er en utvidelse av anvendelsesområdet for overtredelsesgebyr og straff, som kan få konsekvenser for foretak hvis virksomhet reguleres av naturmangfoldloven. Alle skal uansett følge reglene i naturmangfoldloven, men internkontrollforskriften stiller ytterligere krav til rutiner og risikovurdering på miljøområdet, jf. internkontrollforskriften §§ 4 og 5.

Internkontroll kan bidra til å avverge brudd på naturmangfoldloven, ved at regelverket gjøres mer kjent. At flere kjenner til reglene kan bidra til å forhindre uaktsomme lovbrudd. Hvis en virksomhet ikke har kjent til at et område er regulert som verneområde etter naturmangfoldloven § 34, og satt i verk tiltak som kunne skadet verneverdiene i området, kunne skaden vært avverget hvis de hadde hatt tilstrekkelig internkontroll etter internkontrollforskriften § 5 om at reglene på miljøområdet skal være kjent i virksomheten.

Ved innlemmingen av naturmangfoldloven i internkontrollforskriftens virkeområde må kommentarene til forskriften oppdateres. Naturmangfoldloven må inntas i oppramsingen av lovverk som omfattes av bestemmelsene i kommentaren til § 2 tredje avsnitt samt kommentaren til § 4 og § 7. I nytt sjette avsnitt i kommentaren til § 5 bør det vises til at CITES-forskriften og forskrift om fremmede organismer har supplerende bestemmelser om internkontroll.

Departementet ber om innspill om hvilke virkninger innlemmelse av naturmangfoldloven i internkontrollforskriften vil ha for virksomhetene som omfattes, samt om hvorvidt det vurderes som hensiktsmessig å videreføre egne regler for internkontroll i CITES-forskriften og forskrift om fremmede arter i tillegg til reglene i internkontrollforskriften.

9 Administrative og økonomiske konsekvenser

For å vurdere de samfunnsøkonomiske konsekvensene av forslagene til endring i lovverket, må effekten av endringene vurderes relativt til hvordan utviklingen framover vil være uten endringer i lovverket. Det er stor variasjon i antall og typer lovbrudd både mellom forurensnings-, natur- og kulturmiljøkriminalitet, og innad i disse kategoriene. I tillegg er det lav oppdagelsesrisiko, og store mørketall i antallet lovbrudd som avdekkes og følges opp.

Det er krevende å si noe generelt både om hvordan utviklingen hadde vært uten lovendring, og i hvilken grad endringene i strafferammene vil påvirke antall og alvorlighetsgraden av fremtidige lovbrudd. Det er også vanskelig å kvantifisere effekten av mange av lovbruddene på miljø- og kulturmiljøområdet i økonomiske termer. De sannsynlige økonomiske og administrative kostnadene av forslagene vurderes kvalitativt, ettersom det ikke har vært mulig å gjennomføre en ordinær samfunnsøkonomisk nytte/kostnadsanalyse.

Det er mye som tyder på at strafferammene for en del av miljøkriminalitetsområdet har vært lite oppdatert i takt med strafferammene for andre forhold. Det har både fra Høyesterett, Riksadvokaten og politisk hold gjentatte ganger blitt fremhevet at det må reageres strengere på miljøkriminalitet. En utjevning av strafferammene mellom miljøkrimområdet og andre straffbare forhold, vil derfor ha en egenverdi gjennom å sikre mer konsistente strafferammer.

Utgangspunktet for å heve de ulike strafferammene slik det er foreslått ovenfor er derfor at strengere straffer vil bidra til å heve terskelen for at miljøkriminalitet gjennomføres, og at det dermed vil bli færre lovbrudd på miljøområdet enn det som vil være tilfellet uten en endring. På generelt grunnlag er det rimelig å anta at en heving av strafferammene vil ha en allmennpreventiv effekt, slik at mindre miljøkriminalitet begås. Mindre miljøkriminalitet vil bidra til en bedre miljø- og kulturmiljøtilstand, i tråd med lovgivernes intensjoner i de aktuelle lovverkene.

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. I en del tilfeller vil brudd på miljølovverk ha en økonomisk betydning utover de rent miljø- og kulturmiljørelaterte konsekvensene, f.eks. ved å gi konkurransemessige fordeler til de som begår slik kriminalitet eller ved å bidra til å styrke organisert kriminalitet.

En heving av strafferammene vil gi signaler om at miljøkriminalitet vurderes som mer alvorlig av samfunnet enn hva dagens strafferammer indikerer. Dette gir et signal om at slik kriminalitet bør prioriteres høyere av politi og påtalemyndighet. Som det er pekt på ovenfor, er det krevende å avdekke miljøkriminalitet. Lav oppdagelsesrisiko kombinert med lavt generelt straffenivå kan bidra til å øke sannsynligheten for gjennomføring av ulovlig aktivitet.

Økt oppmerksomhet om miljøkrimområdet vil kunne bidra til å heve sannsynligheten for å avdekke lovbrudd. Risikoen ved å gjennomføre miljøkriminalitet knytter seg både til sannsynligheten for at man blir oppdaget, og konsekvensene, det vil si strafferammene, som følger hvis man blir oppdaget. En heving av strafferammene vil dermed øke både de direkte strafferettslige konsekvensene gjennom strengere dommer, i tillegg til å øke prioriteringen av miljøkriminalitet og sannsynligheten for at lovbrudd blir etterforsket og straffeforfulgt.

Risikoen ved å begå brudd på miljø- og kulturmiljøregelverket vil dermed øke, noe som sannsynligvis vil redusere antall lovbrudd.

Færre lovbrudd vil isolert sett bidra til bedre tilstand for miljøet og for kulturmiljøområdet, i tillegg til redusert ressursbruk på sikt for politi, rettsvesen og kriminalomsorgen. På den annen side vil en heving av strafferammene medføre økte utgifter i de tilfellene lovbrudd faktisk avdekkes. Det gjelder både til etterforskning, ved domstolene og ved at økt bruk av ubetinget fengselsstraff vil føre til økte utgifter for kriminalomsorgen ved at antall fengselsdøgn økes.

Endring i de ulike lovbestemmelsene vil føre til økte administrative kostnader ved at politi og rettsvesen vil måtte sette seg inn i endringene og kan gi behov for å endre rutiner o.l. Disse kostnadene vurderes som mindre. Endringer av foreldelsesfrister kan også føre til at enkelte saker som tidligere ville blitt foreldet, nå vil bli ført for rettssystemet. Lovendringene vil dermed kunne medføre et større antall straffesaker med medfølgende økte utgifter til for eksempel etterforskning, gjennomføring av rettssaker mv. Det vil i tilfelle være en ønsket utvikling.

For enkelte av forslagene presentert ovenfor, slik som for forslagene knyttet til motorferdselloven, vil en heving av strafferammen kunne øke politiets tilgjengelige straffeprosessuelle tvangsmidler i forbindelse med etterforskning. Det vil derimot kun gjelde en mindre andel av forslagene, og vi anser det som lite trolig at ressursbruken ved arbeidsmetodene vil endres i noe særlig grad.

Det er vanskelig å anslå nettoeffekten av de foreslåtte endringene i strafferammer i de ulike lovverkene. På den ene siden ventes en gevinst som følge av en preventiv effekt og færre lovbrudd, som igjen vil gi bedret tilstand for miljø- og kulturmiljø. På den annen side vil endringene også kunne medføre økte kostnader for politi og rettsvesen i de tilfellene lovbrudd avdekkes. I tillegg vil økt prioritering kunne medføre at flere straffbare forhold avdekkes og følges opp. I sum er det usikkert hvor mange flere saker det blir i praksis, og hva som blir den totale effekten av ev. flere saker og mer belastning på fengselsvesenet, vurdert mot en preventiv effekt i form av færre lovbrudd.

Idet konsekvensene av forslaget samlet sett er usikre, ber departementet særlig høringsinstansene om innspill til økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene.

Departementet har i notatets kapittel 1 foreslått å heve strafferammene for alminnelige overtredelser i flere miljølover fra 1 til 2 år. Dette vil i utgangspunktet medføre at påtalekompetansen overføres fra politiet til statsadvokaten jf. straffeprosessloven § 67 andre ledd bokstav a. Dersom statsadvokatene skal overta ansvar for å avgjøre påtalespørsmålet i saker der påtalekompetansen i dag ligger hos politiet, vil det kreve en nærmere utredning av økonomiske og administrative konsekvenser. Departementet har derfor foreslått at påtalekompetansen for de ulike miljølovene skal forbli uendret, og foreslått de nødvendige endringer i straffeprosessloven § 67 andre ledd bokstav c for å sikre dette. Departementet ber om høringsinstansenes innspill på økonomiske og administrative konsekvenser av at påtalekompetansen forblir uendret.

Departementet har i kapittel 8 foreslått å inkludere naturmangfoldloven i internkontrollforskriftens virkeområde. Virksomheter som ikke er omfattet av forskriftene hjemlet i naturmangfoldloven som allerede har bestemmelser om internkontroll, vil nå få nye

krav om internkontroll etter internkontrollforskriften. Disse virksomhetene er allerede i dag omfattet av de faktiske kravene i naturmangfoldloven. Et krav i internkontrollforskriften om at virksomhetene må ha oversikt over disse kravene og rutiner for å følge dem, medfører ingen endringer i krav til virksomhetenes drift. Kravet medfører en begrenset administrativ innsats for disse virksomhetene for å sørge for å ha regelverk tilgjengelig og rutiner for å følge dem. Samtidig antar departementet at denne innsatsen kan være forenklende for virksomhetenes drift, og begrense muligheten for at en virksomhet begår brudd på regelverk hjemlet i naturmangfoldloven og dermed uforvarende risikerer å pådra seg straffeansvar. De økonomiske og administrative kostnadene av dette kravet vurderes samlet å være svært begrensede.

10 Forslag til endringer i lov og forskrift

Endringsforslag er markert i **rødt** og *kursiv*.

10.1 Straffeloven

I lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff gjøres følgende endringer:

§ 5 første ledd nr. 9 skal lyde:

Utenfor virkeområdet etter § 4 gjelder straffelovgivningen for handlinger foretatt

- a. av en norsk statsborger,
- b. av en person med bosted i Norge, eller
- c. på vegne av et foretak registrert i Norge,

når handlingene

....

9) rammes av §§ **240, 242**, 257, 270, 291–296, 299–306 eller §§ 309–316

§ 242 skal lyde:

§ 242. Kulturminnekriminalitet

Med fengsel inntil **10** år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt volder betydelig skade **eller nærliggende fare for betydelig skade** på kulturminner eller kulturmiljøer av særlig nasjonal eller internasjonal betydning, **herunder kulturminner eller kulturmiljøer som inngår i nasjonale verdensarvområder**.

Med fengsel inntil **6** 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.

10.2 Straffeprosessloven

§ 67 andre ledd bokstav c skal lyde:

c. overtredelse av militær straffelov § 34 annet ledd annet straffalternativ, jf. tredje ledd, vareførselsloven § 12-9, skatteforvaltningsloven §§ 14-12 og 14-13, utlendingsloven § 108 tredje ledd, jf. sjette ledd, regnskapsloven § 8-5 første ledd første og tredje punktum, jf. tredje ledd første punktum, bokføringsloven § 15 første ledd første og tredje punktum, jf. tredje ledd første punktum, alkoholloven § 10-1 annet ledd, arbeidsmiljøloven § 19-1 annet ledd, allmenngjøringsloven § 15, kystvaktloven § 36 annet ledd, **viltressursloven § 60 første ledd**,

annet og tredje ledd, forurensningsloven § 78 første ledd og § 79 tredje ledd, produktkontrollloven § 12 første ledd, svalbardmiljøloven § 99 første ledd første punktum, transplantasjonslova § 23a, lakse- og innlandsfiskloven § 49 første ledd, naturmangfoldloven § 75 første ledd, motorferdselloven § 12 andre ledd, havvernloven § 30 første ledd og kulturminneloven § 27 første ledd.

10.3 Naturmangfoldloven

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

§ 26 andre ledd skal lyde:

§ 26 (handel mv.)

Kongen kan gi forskrift om at myndigheten etter loven her uten hinder av taushetsplikt skal kunne dele opplysninger med myndigheter i andre stater, dersom det er nødvendig som ledd i oppfølgingen av konvensjoner eller andre internasjonale forpliktelser som er gjennomført i medhold av første ledd. I forskrifter etter første punktum skal det gå frem hvilke typer opplysninger som kan deles, hvem opplysningene kan deles med, hvilke forpliktelser som gjør delingen nødvendig og hvordan delingen skal skje.

§ 30 første ledd bokstav c skal lyde:

§ 30. (utsetting og omsetning)

Ingen må uten med hjemmel i § 31 eller tillatelse fra myndigheten etter denne loven sette ut

(...)

c. organismer, unntatt stedegen stamme, i sjø eller vassdrag, herunder kunstige dammer, med mindre det foreligger tillatelse etter lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven). Utsetting av *anadrome laksefisk, innlandsfisk og ferskvannsorganismer* av stedegen stamme krever tillatelse etter lakse- og innlandsfiskloven.

§ 74 skal lyde

§ 74. (overtredelsesgebyr)

Myndigheten etter loven kan ilegge overtredelsesgebyr til den som *forsettlig eller uaktsomt* overtrer § 6, § 15 første og annet ledd, § 17 fjerde ledd første punktum, § 17 a annet og tredje ledd, § 22, § 24 første *og femte* ledd, § 25, § 26, § 27 annet ledd, § 28, § 29 første og fjerde ledd, § 30 første og annet ledd, § 31 annet ledd annet punktum, § 34, § 35 annet ledd, § 36 annet ledd, § 37 tredje ledd, § 38 annet punktum, § 39 femte ledd, § 44 annet ledd, § 45 første og annet ledd, *§ 48 første ledd*, § 54 første til fjerde punktum, § 55 første ledd, § 58 første ledd, § 59 første og sjette ledd, § 60 første ledd, § 61, § 63 annet ledd første punktum og § 66.

Overtredelsesgebyr kan også ilegges den som overtrer

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

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

Kongen kan gi forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr.

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

§ 75 første ledd skal lyde:

§ 75. (straff)

Med bøter eller fengsel inntil **to** år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i eller i medhold av §§ 15 til 18, §§ 20 til 22, § 24 første ledd bokstav a og b, § 25, § 26, § 28 annet til fjerde ledd, §§ 29 til 31, §§ 34 til 39, §§ 45, 54, 55, §§ 58 til 61, § 63 annet ledd første punktum, §§ 64 til 69 eller pålegg etter § 70. På samme måte straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser i forskrifter eller i enkeltvedtak som nevnt i § 77 første punktum.

§ 75 tredje ledd oppheves.

10.4 Internkontrollforskriften

I forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter gjøres følgende endringer:

§ 2 første ledd skal lyde:

§ 2. Virkeområde

Forskriften gjelder for virksomhet som omfattes av

- lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (lov 24. mai 1929 nr. 4)
- sivilbeskyttelsesloven § 23 (egenbeskyttelsestiltak ved virksomheter) (lov 25. juni 2010 nr. 45)
- produktkontrollloven (lov 11. juni 1976 nr. 79)

- arbeidsmiljøloven (lov 17. juni 2005 nr. 62)
- forurensningsloven, dersom virksomheten sysselsetter arbeidstaker (lov 13. mars 1981 nr. 6)
- genteknologiloven (lov 2. april 1993 nr. 38)
- strålevernloven (lov av 12. mai 2000 nr. 36)
- brann- og eksplosjonsvernloven (lov 14. juni 2002 nr. 20)
- *naturmangfoldloven (lov 19. juni 2009 nr. 100).*

Kommentarer til forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften):

Til § 2 Virkeområde tredje avsnitt skal lyde:

*På strålevernlovens, el-tilsynslovens, brann- og eksplosjonsvernlovens, produktkontrolllovens, genteknologilovens og **naturmangfoldlovens** område er ikke forskriftens anvendelse avhengig av om virksomheten sysselsetter arbeidstakere eller ikke. Dette er på bakgrunn av formålet med den enkelte lov. Enhver virksomhet, også enmannsbedrifter, som kommer inn under regelverket innenfor disse lovene er således omfattet av internkontrollforskriften med mindre det blir slått direkte fast at den ikke skal gjelde.*

Til § 4 Plikt til internkontroll andre avsnitt, nytt strekpunkt skal lyde:

- ***Naturmangfoldloven; virksomheter***

Til § 5 Innholdet i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet. Krav til dokumentasjon. Nytt sjette avsnitt skal lyde:

*På **naturmangfoldlovens** område har forskrift 15. juni 2018 nr. 889 om innførsel, utførsel, besittelse mv. av truede arter av vill fauna og flora (CITES-forskriften) og forskrift 19. juni 2015 nr. 716 om fremmede organismer supplerende bestemmelser om internkontroll.*

Til § 7 Tilsynsmyndighet første avsnitt fjerde strekpunkt skal lyde:

*Miljødirektoratet (forurensningsloven, produktkontrollloven, genteknologiloven; utsetting av genmodifiserte organismer, **naturmangfoldloven**)*

10.5 Lakse- og innlandsfiskloven

I lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk mv. gjøres følgende endringer:

Ny § 9 skal lyde:

§ 9. Utsetting av fisk og andre ferskvannsorganismer av stedegen stamme

Uten tillatelse fra departementet må ingen sette ut anadrome laksefisk, innlandsfisk og andre ferskvannsorganismer av stedegen stamme i vassdrag, eller anadrome laksefisk av stedegen stamme i sjøen. Det kreves ikke tillatelse ved gjenutsetting etter § 37 sjette ledd og § 47 første ledd.

Departementet kan gi forskrift om utsetting etter første ledd, blant annet om krav til søknad, om søknadsbehandlingen og om vilkår i tillatelser.

Utsetting av fisk og andre ferskvannsorganismer som ikke er av stedegen stamme krever tillatelse etter naturmangfoldloven.

§ 10 skal lyde:

§ 10. Kultiveringsanlegg

Uten tillatelse fra departementet må ingen *etablere eller drive anlegg for klekking, produksjon eller oppbevaring av anadrome laksefisk, innlandsfisk, ferskvannskreps og elvemusling for senere utsetting i sjø eller vassdrag.*

Departementet kan i forskrift innføre krav om tillatelse for etablering og drift av kultiveringsanlegg for andre ferskvannsorganismer.

Departementet kan gi forskrift om etablering og drift av kultiveringsanlegg, *blant annet om krav til søknad og om vilkår i tillatelser.*

§ 42 første ledd skal lyde:

§ 42. Kontroll, oppsyn og overvåking

Departementet skal føre kontroll med at bestemmelsene gitt i eller i medhold av denne lov *og naturmangfoldloven § 15 første ledd og § 18 første ledd blir overholdt. Departementet skal* påse at nødvendig oppsyn blir etablert.

§ 43 skal lyde:

§ 43. Registrering.

Den som i sjø eller vassdrag fisker anadrome laksefisk med andre redskap enn stang, håndsnøre, dorg og oter, plikter å registrere redskapet før fisket tar til. Er fisket bortleid er såvel eier som leier ansvarlig for at registrering skjer.

Departementet kan nekte registrering av redskap for inntil to år for den som har vist seg uskikket til å bruke redskapet og har overtrådt første ledd eller bestemmelser gitt i eller i medhold av § 11, § 33, § 37 annet, tredje og fjerde ledd, § 40 eller § 41.

Departementet *kan i forskrift gi* nærmere *bestemmelser* om registrering og merking av redskap, *herunder krav om elektronisk registrering*. Departementet kan utvide plikten til registrering til å gjelde fiske etter innlandsfisk.

§ 44 skal lyde:

§ 44. Oppgaveplikt.

Den som i året har fisket anadrome laksefisk skal sende skriftlig oppgave over fangsten til bruk *for forvaltningen* og for den offentlige statistikk.

Ved leie av fiskerett, eller kjøp av fiskekort i vassdrag plikter fiskeren å gi oppgave over fangsten til den som eier fiskeretten. Den som eier fiskerett er pliktig til å gi melding innen en nærmere fastsatt frist.

Registrering av redskap etter § 43 skal som hovedregel nektes når fangstoppgave ikke er innsendt. I vassdrag eller deler av vassdrag hvor skriftlig oppgave over fangsten ikke innleveres, skal det som hovedregel unnlates å åpne for fiske etter anadrome laksefisk.

Departementet *kan i forskrift gi* nærmere bestemmelser om *oppgaveplikten, herunder om krav til innhold i fangstoppgaven, frister for innsending, hvem oppgavene skal sendes til, krav om at fangstoppgave skal sendes elektronisk og om unntak fra oppgaveplikten*.

Departementet kan gjøre denne paragraf gjeldende for fiske etter innlandsfisk.

Opplysninger gitt i medhold av denne bestemmelse er underlagt taushetsplikt. Dette gjelder ikke for utveksling av slike opplysninger mellom organer som er en del av den offentlige fiskeforvaltningen, jf. § 6, eller mellom lokale fiskeforvaltningsorganer, jf. § 25, og offentlige fiskeforvaltningsorganer. I vassdrag med fellesforvaltning skal forvaltningens styre ha adgang til all fangstinformasjon, og kunne benytte denne i forvaltningen.

§ 47 skal lyde:

§ 47. *Gjenutsetting og administrativ inndragning av ulovlig fangst*

Den som fanger anadrome laksefisk, innlandsfisk eller edelkreps i strid med bestemmelser nevnt i § 47a første ledd, skal umiddelbart og skånsomt sette fangsten ut igjen. Gjenutsettingsplikten gjelder også for anadrome laksefisk som er tatt som bifangst under lovlig fiske. Plikten til gjenutsetting gjelder både levende og død fisk.

Anadrome laksefisk, *innlandsfisk og edelkreps* som er ulovlig fanget og bragt i land, eller verdien av denne, tilfaller *Statens fiskefond*. Departementet skal så vidt mulig sørge for at fangsten eller dens verdi blir tatt vare på.

Verdien av ulovlig fanget fisk *og edelkreps* er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om *gjenutsetting* og inndragning av *ulovlig fanget fisk og edelkreps*.

§ 47 a skal lyde:

§ 47 a. Administrativt beslag

Departementet kan ta beslag i redskap som antas å være satt ut eller brukt i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av § 7a andre ledd, § 11 første og andre ledd, § 13, § 15 første ledd, § 22 første og tredje ledd, § 30 første og fjerde ledd, § 33 første og annet ledd, § 34 første og andre ledd, § 35 første ledd, § 36 første til tredje ledd, § 37 andre til sjette ledd, § 39 første, andre, femte og sjette ledd, § 40, § 41 første ledd, § 44 første, andre, fjerde og femte ledd, § 47 første og femte ledd, § 48, eller naturmangfoldloven § 15 første ledd eller § 18 første ledd. Departementet kan også ta beslag i fangst som er tatt ved bruk av redskapet.

Det kan tas beslag selv om lovovertrедereren ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt. Beslag foretas overfor lovovertrедereren, den han har handlet på vegne av eller overfor eier. Beslagets varighet skal ikke overstige seks måneder. Fristen løper fra tidspunktet for faktisk beslag. Skriftlig avgjørelse om beslag er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsloven kapittel 13.

Departementet kan gi forskrift *med nærmere bestemmelser om* gjennomføring av beslag.

Ny § 47b skal lyde:

§ 47 b. Administrativ inndragning av redskap

Departementet kan inndra redskap som er satt ut eller brukt i strid med bestemmelser nevnt i § 47a første ledd og som ikke er av vesentlig verdi.

Inndragning kan skje selv om lovovertrедereren ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt. Inndragning foretas overfor lovovertrедereren, den han har handlet på vegne av eller overfor eier.

Departementet kan beslutte at inndratt redskap skal destrueres eller tilfalle Statens fiskefond. For umerket redskap kan slik beslutning tas tre måneder etter faktisk beslag.

Dersom lovovertrедereren har handlet forsettlig eller uaktsomt, kan departementet treffe vedtak om at lovovertrедereren skal dekke utgifter i forbindelse med inndragning. Ved vurderingen av om det skal treffes vedtak om utgiftsdekning, skal det blant annet legges vekt på om vedtaket vil virke urimelig tyngende.

Endelig vedtak om dekning av utgifter i forbindelse med inndragning er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om gjennomføring av inndragning og destruering.

§ 48a første ledd skal lyde:

§ 48 a. Overtrедelsesgebyr

Departementet kan ilegge overtredelsesgebyr til den som overtrer bestemmelser i eller i medhold av § 7 *andre* og tredje ledd, § 7a *andre* ledd, § 9 første til tredje ledd, § 10 første til tredje ledd, § 11, § 13, § 15 første ledd, § 19 første og fjerde ledd, § 22 første og tredje ledd, § 27 første og fjerde ledd, § 30 første og fjerde ledd, § 33 første og *andre* ledd, § 34 første og *andre* ledd, § 37 *andre* til sjette ledd, § 40, § 41 første ledd, § 43 første og tredje ledd, § 44 første, *andre*, fjerde og femte ledd eller § 47 første og *fjerde* ledd.

§ 49 første ledd skal lyde:

§ 49. Straff

Med bøter eller fengsel inntil *to* år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser i eller i medhold av § 7 *andre* og tredje ledd, § 7a *andre* ledd, § 9 første til tredje ledd, § 10 første til tredje ledd, § 11, § 14 første ledd, § 15 første ledd, § 19 første og fjerde ledd, § 22 første og tredje ledd, § 27 første og fjerde ledd, § 30 første og fjerde ledd, § 33 første og *andre* ledd, § 34 første og *andre* ledd, § 35 første ledd, § 36 første til tredje ledd, § 37 *andre* til sjette ledd, § 38, § 39 første, *andre*, femte og sjette ledd, § 40, § 41 første ledd, § 42 *andre* og tredje ledd, § 43 første og tredje ledd, § 44 første, *andre*, fjerde og femte ledd, § 45, § 47 første og *fjerde* ledd eller § 48.

I forskrift 20. juni 2003 nr. 737 om nedsenking av garnredskap gjøres følgende endringer:

§ 1 skal lyde:

§ 1. Påbud om nedsenking av garnredskap

Garn som brukes til fangst av saltvannsfisk, skal i perioden fra og med 1. mars til og med 30. september senkes slik at hele fangstdelen står minst 3 meter under havoverflaten til enhver tid.

§ 2 oppheves. Gjeldende §§ 3, 4 og 5 endres til §§ 2, 3 og 4.

10.6 Svalbardmiljøloven

I lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard gjøres følgende endringer:

§ 96 a første ledd skal lyde:

Sysseimesteren eller den departementet bemyndiger kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer

- a. bestemmelsene *listet i § 99 første ledd bokstav a*
- b. vilkår eller plikter som følger av enkeltvedtak gitt med hjemmel i *bestemmelsene listet i § 99 første ledd bokstav c.*

§ 99 første ledd skal lyde:

§ 99. (straff)

Med bøter eller fengsel i inntil 2 år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer

- a. bestemmelsene i §§ 16 andre ledd, 18 andre ledd, 19, 26 første ledd, 27, 28 første ledd, 29, 30, 30 a første og andre ledd 31 første til tredje ledd, 32 andre ledd, 33, § 35, 42 første og andre ledd, 44 første og tredje ledd, 46 første ledd, 53 første ledd, 57 første og andre ledd, 58 første ledd, 62, 64 første, andre og fjerde ledd, 65, 66 første ledd, 67, 68, 70 første til tredje ledd, § 71 første og andre ledd, § 73 andre ledd, 79 andre ledd, 80, 81, 82 første og tredje ledd, 82 a, 83 andre og tredje ledd, 85 første og andre ledd 86 93 første ledd og 94.*
- b. bestemmelser gitt i forskrift i medhold av §§ 12, 14, 20, 26, 30 a fjerde ledd, 31 tredje ledd, 32 tredje ledd, 35, 36, 42 tredje ledd, 57 andre ledd, 59 fjerde ledd, 66 fjerde ledd, 69, 70 fjerde ledd, 71 tredje ledd, 74, 75, 76, 80 bokstav a, 81 første ledd bokstav a og b og andre ledd, 82 tredje og fjerde ledd, 83 fjerde ledd, 88 eller 100.*
- c. vilkår eller plikter som følger av enkeltvedtak gitt med hjemmel i §§ 22 første ledd, 26 første ledd, 27, 30 fjerde og femte ledd, 31 andre ledd, 32 tredje til femte ledd, 34, 37, 44 andre ledd, 45 første og fjerde ledd, 46 tredje ledd, 54, 57 første ledd, 58 tredje og fjerde ledd, 66 tredje ledd, 69, 71 første og femte ledd, 80 første ledd bokstav b, 81 første ledd bokstav c, 82 første ledd, 83 andre ledd, 85 tredje ledd og 93 første ledd og tredje ledd.*

§ 99 første ledd andre punktum blir nytt andre ledd.

10.7 Viltressursloven

I forslag til lov om jakt, fangst og felling av vilt mv. (viltressursloven) gjøres følgende endring:

§ 60 første til femte skal lyde:

Med bøter eller fengsel inntil 2 år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer § 10 første ledd, § 11 første ledd, § 13, § 14 første ledd, § 15, § 16 første og andre ledd, § 21, § 22 første ledd første og andre punktum og andre til fjerde ledd, § 23 andre til fjerde ledd, § 24 første og andre ledd, § 25 første ledd, § 26 første ledd, § 27 første og andre ledd, § 28 første punktum, § 29, § 31 første ledd, § 32 første ledd, § 35 femte ledd, § 37 første ledd, § 39 første ledd, § 40, § 42 første og andre ledd, § 43, § 44 første ledd, § 45 første og andre ledd, § 46 første ledd, § 47 første ledd, § 49 første ledd, § 50 første ledd, § 51 første til tredje ledd, § 52 og § 55 første til fjerde ledd.

Med bøter eller fengsel inntil 2 år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser i forskrift gitt med hjemmel i § 9 første og fjerde ledd, § 10 andre ledd, § 11 andre og tredje ledd, § 12 første ledd, § 14 andre ledd, § 16 tredje ledd, § 17, § 19 første ledd bokstav a og b, § 20, § 22 første ledd tredje punktum og syvende ledd, § 24 tredje ledd,

§ 25 andre og tredje ledd, § 26 andre ledd, § 27 tredje ledd, § 28 andre punktum, § 30, § 31 andre ledd, § 32 andre og tredje ledd, § 35 fjerde ledd andre punktum, § 37 andre ledd, § 39 andre ledd, § 42 fjerde ledd, § 44 andre ledd, § 45 tredje ledd, § 46 andre ledd, § 47 andre ledd, § 48, § 49 andre og tredje ledd, § 50 andre ledd, § 51 fjerde ledd, § 54 første ledd, § 55 femte ledd, § 56 og § 57.

Med bøter eller fengsel inntil **2** år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer plikter som følger av enkeltvedtak gitt med hjemmel i § 45 fjerde ledd, § 46 tredje ledd og § 48 første ledd.

Ved grove overtredelser etter første til tredje ledd kan fengsel inntil **5** år anvendes. *Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om handlingen klart bryter med hva som er dyrevelferdsmessig forsvarlig, overtredelsens omfang og virkninger, om utbyttet av overtredelsen er stort, graden av skyld og om overtrederen har truffet forebyggende eller avbøtende tiltak.*

Med bøter straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer § 33 eller § 41. Forsøk er straffbart.

10.8 Motorferdselloven

I lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag gjøres følgende endringer:

Ny § 12 skal lyde:

§ 12. (straffeansvar)

Med bøter eller fengsel inntil 1 år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer:

- a. aktsomhetsbestemmelsen i § 8*
- b. forbudet mot motorferdsel fastsatt i § 3 og § 4 tredje ledd, uten enten å ha direkte adgang til motorferdsel etter § 4, eller adgang etter forskrift eller tillatelse fastsatt med hjemmel i loven § 4 andre ledd, § 4 a første, andre, tredje og femte ledd, § 5 første og tredje ledd, § 6 første ledd, § 7 andre ledd, og § 13,*
- c. bestemmelser, vilkår og eller plikter som følger av forskrifter og tillatelser gitt med hjemmel i bestemmelsene nevnt i bokstav b.*

Grov overtredelse av bestemmelser, vilkår eller plikter som nevnt i første ledd straffes med bøter eller fengsel inntil 2 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det legges særlig vekt på om overtredelsen har medført eller voldt fare for betydelig skade på naturmangfold eller friluftsliv, om skaden må anses som uopprettelig, om overtrederen har gjennomført forebyggende eller avbøtende tiltak eller graden av skyld.

§ 12 b skal lyde:

§ 12 b. (overtredelsesgebyr)

Miljødirektoratet kan ilegge overtredelsesgebyr til *den* som *forsettlig eller uaktsomt* overtrer

a. aktsomhetsbestemmelsen i § 8

b. forbudet mot motorferdsel fastsatt i § 3 og § 4 tredje ledd, uten enten å ha direkte adgang til motorferdsel etter § 4, eller adgang etter forskrift eller tillatelse fastsatt med hjemmel i loven § 4 andre ledd, § 4 a første, andre, tredje og femte ledd, § 5 første og tredje ledd, § 6 første ledd, § 7 andre ledd, og § 13,

c. bestemmelser, vilkår og eller plikter som følger av forskrifter og tillatelser gitt med hjemmel bestemmelsene nevnt i bokstav b

Overtredelsesgebyr kan også ilegges ved brudd på plikter etter naturoppsynsloven § 3 fjerde ledd, jf. andre ledd, ved kontroll etter *motorferdselloven*.

[alt. til skyldkravet i første ledd: Fysiske personer kan ilegges overtredelsesgebyr bare for forsettlig eller uaktsomme overtredelser. Selv om ingen enkeltperson har utvist skyld, kan et foretak ilegges overtredelsesgebyr hvis det har overtrådt bestemmelsene som er nevnt i første ledd.]

Overtredelsesgebyret forfaller til betaling 2 måneder fra vedtak er fattet. Endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Dersom fører går til søksmål mot staten for å prøve vedtaket, suspenderes tvangskraften.

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes 2 år etter at overtredelsen er opphørt. Fristen avbrytes ved at *Miljødirektoratet* gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr.

Departementet gir i forskrift nærmere regler om overtredelsesgebyrets størrelse og saksbehandlingen.

I forskrift 27. februar 2024 nr. 355 om overtredelsesgebyr etter motorferdselloven endres *Statens naturoppsyn* til *Miljødirektoratet* i § 2, § 4 første ledd første punktum, § 5 andre ledd andre setning.

10.9 Havvernloven

I lov 10. juni 2025 nr. 33 om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet (havvernloven) § 30 første ledd, jf. Prop. 72 L (2024–2025) Lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet, gjøres følgende endringer:

Ny § 30 skal lyde:

Med bøter eller fengsel inntil *to* år straffes den som forsettlig eller uaktsomt

a. overtrer bestemmelsene i § 6 fjerde ledd, § 21 andre ledd første punktum, § 22, § 23 andre ledd, § 25 andre ledd og § 26 første ledd,

b. overtrer bestemmelser i en forskrift gitt med hjemmel i § 7 første ledd og § 15 første og andre ledd,

c. overtrer bestemmelser i enkelttillatelser gitt med hjemmel i en forskrift som nevnt i bokstav b eller dispensasjon gitt med hjemmel i § 18 første ledd, eller

d. unnlater å etterkomme særskilt pålegg etter § 21 andre ledd andre punktum, § 23 første ledd, § 25 første ledd og § 26 andre ledd.

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

10.10 Kulturminneloven

I lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner gjøres følgende endringer:

Ny § 27 skal lyde:

§ 27. Straff

Med bøter eller fengsel i inntil to år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer

- a) bestemmelsene i §§ 3, 9, 13 første eller andre ledd, 14 andre eller tredje ledd, 15 fjerde ledd, 18, bestemmelser gitt i medhold av § 18 første ledd andre punktum, 22 a andre ledd, 23, 23 a eller 25,*
- b) bestemmelser gitt i forskrift i medhold av loven eller*
- c) fredningsbestemmelser gitt i medhold av §§ 14 a andre ledd, 15 tredje ledd eller 19 andre ledd.*

Grov overtredelse av bestemmelsene nevnt i første ledd straffes med bøter eller fengsel inntil fem år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, legges særlig vekt på om den har medført eller voldt fare for betydelig eller uopprettelig skade på kulturmiljø eller kulturminner, overtredelsens omfang og virkninger og graden av utvist skyld.