

Oppfølging av ulovlige forhold i verneområder

M-2692 | 2024



Kolofon

Tittel: Oppfølging av ulovlige forhold i verneområder

Sammendrag

Overtredelser av naturmangfoldlovens bestemmelser om verneområder, verneforskrifter og enkeltvedtak bør følges opp med forvaltningssanksjoner av allmennpreventive hensyn. Denne veilederen gir en oversikt over virkemidler som kan benyttes av forvaltningen når det oppdages ulovlige tiltak eller virksomhet i verneområder. Reaksjoner på overtredelser kan være anmeldelse til politiet eller overtredelsesgebyr og pålegg om retting eller stans. Forvaltningen kan også ilegge tvangsmulkt eller rette opp et ulovlig forhold selv når vilkårene for dette er oppfylt. Overtredelser bør i mange tilfeller følges opp med både retting og en sanksjon som overtredelsesgebyr eller anmeldelse til politiet. Veilederen gir praktiske råd om hvordan de ulike virkemidlene bør benyttes.

Veilederen erstatter tidligere veileder M-617 | 2016.

Utførende institusjon (institusjonen er ansvarlig for innholdet i rapporten):

Miljødirektoratet

M-nummer: 2692

År: 2024

Sidetall: 31

Utgiver: Miljødirektoratet

Emneord: verneområder, ulovligheter, retting og overtredelsesgebyr

Innhold

1. Innledning	5
1.1 Hva er en overtredelse?	5
1.2 Hvilke virkemidler finnes?	5
1.3 Forvaltningstiltak	5
1.4 Sanksjoner	6
1.5 Hvorfor bør virkemidlene brukes?	6
2. Retting og stans	7
2.1 Hva er retting og stans?	7
2.2 Plikt til å rette på eget tiltak	7
2.3 Pålegg om retting og stans	7
2.4 I hvilke saker bør retting og stans brukes?	8
2.5 Hvem treffer vedtak om retting og stans?	8
2.6 Vilkår for retting og stans	9
2.7 Fremgangsmåte for pålegg om stans	9
2.7.1 Skriftlig vedtak om stans	10
2.7.2 Muntlig stans på stedet	10
2.8 Fremgangsmåte for retting	11
2.8.1 Forhåndsvarsling av retting	11
2.8.2 Kravene til enkeltvedtak for retting	12
2.8.3 Oppfølging etter at rettingsfristen er gått ut	12
2.9 Retting/stans og anmeldelse/overtredelsesgebyr	13
3. Tvangsmulkt	13
3.1 Hva er tvangsmulkt	13
3.2 I hvilke saker bør tvangsmulkt brukes?	14
3.3 Hvem avgjør om tvangsmulkt skal ilegges?	14
3.4 Vilkår for tvangsmulkt	14
3.5 Fremgangsmåte for tvangsmulkt	15
3.5.1 Engangsbeløp eller løpende	15
3.5.2 Forhåndsvarsel av tvangsmulkt	15
3.5.3 Vedtak om tvangsmulkt	15
3.5.4 Innkreving av tvangsmulkt	16
4. Direkte gjennomføring	16
4.1 Hva er direkte gjennomføring?	16

4.2	I hvilke saker bør vi bruke direkte gjennomføring?	17
4.3	Hvem avgjør om det skal utføres direkte gjennomføring?	17
4.4	Vilkår for direkte gjennomføring	17
4.5	Fremgangsmåte for direkte gjennomføring	18
4.6	Dekning av utgifter ved direkte gjennomføring	19
4.7	Politibistand i konfliktfylte saker	19
5.	Overtredelsesgebyr	20
5.1	Hva er overtredelsesgebyr?.....	20
5.2	I hvilke saker bør vi illegge overtredelsesgebyr?.....	20
5.2.1	Mindre alvorlige overtredelser	20
5.2.2	Sakstyper	20
5.3	Hvem treffer vedtak om overtredelsesgebyr?.....	21
5.4	Hvem kan pålegges overtredelsesgebyr?.....	22
5.5	Straffbarhetsvilkårene	22
5.5.1	Brudd på bestemmelser	22
5.5.2	Det må ikke foreligge straffrihetsgrunn	22
5.5.3	Overtrederen må ha skylddevne.....	23
5.5.4	Overtrederen må ha utvist tilstrekkelig skyld	23
5.6	Foreldelse	23
5.7	Fakta må være klart og dokumenterbart	24
5.8	Hvilke undersøkelser kan gjøres av forvaltningen?	24
5.9	Særlig om vernet mot selvinkriminering	25
5.10	Oversendelse av saker for overtredelsesgebyr til Miljødirektoratet	26
5.10.1	Hvem kan oversende en sak om overtredelsesgebyr?	27
5.10.2	Før oversendelse av saken.....	27
5.10.3	Hva skal oversendes?.....	27
5.10.4	Miljødirektoratets vurdering av saken	28
5.11	Saksbehandlingen ved overtredelsesgebyr	28
5.12	Overtredelsesgebyrets størrelse	29
6.	Anmeldelse	29
6.1	Generelt om politianmeldelse	29
6.2	Overtredelser som bør anmeldes	30
6.3	Foreldelse	31

1. Innledning

1.1 Hva er en overtredelse?

Denne veilederen gir veiledning om oppfølging av ulovlige forhold i verneområder. Med ulovlige forhold mener vi overtredelser av regelverket for verneområder, dvs. brudd på bestemmelser i naturmangfoldloven, verneforskrifter og enkeltvedtak. Enhver handling som er i strid med forbud eller pålegg i naturmangfoldloven, verneforskrifter eller enkeltvedtak med hjemmel i disse, er å anse som en overtredelse av regelverket.

Eksempler på dette er:

- Bygging uten tillatelse
- Ferdsel i områder med ferdselsforbud
- Graving og oppgradering av kjørespor/enkle veier uten tillatelse
- Motorferdsel utover det som følger av en tillatelse
- Bruk av droner i områder med droneforbud

Brudd på vilkår i tillatelser er også overtredelser som bør følges opp, f.eks. når et tilbygg har et større areal eller annen utforming enn det som følger av tillatelsen.

1.2 Hvilke virkemidler finnes?

Naturmangfoldloven har flere bestemmelser som bør brukes for å følge opp overtredelser. Oppfølging bør skje for å opprettholde verneverdiene i verneområdet, men også for å hindre at nye overtredelser skjer i fremtiden.

I oppfølgingen av overtredelser skiller vi mellom

- 1) *forvaltningstiltak* som kan brukes for å stanse og rette opp i et ulovlig forhold og
- 2) *sanksjoner* som har som formål å straffe den eller de som har begått et lovbrudd.

I denne veilederen vil vi gi noen retningslinjer for når det er aktuelt å benytte disse virkemidlene og fremgangsmåten.

1.3 Forvaltningstiltak

Formålet med forvaltningstiltakene er å få stanset og rettet ulovligheter, for eksempel å få fjernet et ulovlig tiltak eller gjenopprettet naturverdier. Forvaltningstiltakene har ikke som formål å straffe overtrederen, men gjøres av hensyn til verneverdiene og verneformålet.

Naturmangfoldloven har følgende bestemmelser om forvaltningstiltak for å følge opp ulovligheter i verneområder:

- Retting, stans og avbøtende tiltak (§ 69)
- Direkte gjennomføring (§ 71)

- Tvangsmulkt (§ 73)

Forvaltningstiltakene kan i utgangspunktet benyttes på alle typer overtredelser av lov, forskrift og enkeltvedtak.

I tillegg til forvaltningstiltak, kan overtrederen få en *sanksjon* som nevnt i kap. 1.4.

1.4 Sanksjoner

Bestemmelser om sanksjoner er noe annet enn det vi omtaler som forvaltningstiltak. Sanksjoner har som formål å virke som straff og formålet er at straffen skal virke preventivt mot nye overtredelser.

Naturmangfoldloven har to typer sanksjoner:

- Overtredelsesgebyr ilagt av Miljødirektoratet (§ 74)
- Straff ilagt av politiet eller domstolene (§ 75)

Sanksjoner kan bare ilegges for brudd på bestemmelser og enkeltvedtak som er nevnt i henholdsvis naturmangfoldloven § 74 for overtredelsesgebyr og § 75 for straff. Det kan ikke ilegges både overtredelsesgebyr og straff for samme forhold. Det betyr at en må velge om det skal ilegges overtredelsesgebyr eller om saken skal politianmeldes.

De alvorligste overtredelsene skal som hovedregel anmeldes til politiet, mens de øvrige kan være aktuelle å følge opp med overtredelsesgebyr dersom vilkårene for dette er oppfylt. Dette er nærmere omtalt i kap. 5 og 6.

1.5 Hvorfor bør virkemidlene brukes?

Det er viktig at forvaltningen følger opp overtredelser med disse virkemidlene. Helst bør dette skje så raskt forvaltningen får kjennskap til overtredelsen. Rask oppfølging gir en bedre signaleffekt og vil gjøre reaksjonene mer forståelig for overtrederen enn dersom oppfølgingen kommer lenge etter at overtredelsen er begått. For overtredelsesgebyr er det videre en foreldelsesfrist på 2 år.

Manglende oppfølging av overtredelser i verneområder kan føre til at respekten for vernereglene svekkes. Det vil også virke svært urettferdig overfor de som følger regelverket dersom manglende etterlevelse ikke får konsekvenser. En utbredt praksis med etterfølgende tillatelser vil gi et uheldig inntrykk av at det er «lettere å få tilgivelse enn tillatelse». I tilfeller der det likevel er hensiktsmessig å gi etterfølgende tillatelse, kan et overtredelsesgebyr for bruddet på søknadsplikten virke preventivt for senere tilfeller.

Hensynet til likebehandling tilsier at praksisen med oppfølging av overtredelser bør være ensartet og konsekvent. Denne veilederen har som formål at praksisen knyttet til håndtering av overtredelser blir så ensartet som mulig.

2. Retting og stans

2.1 Hva er retting og stans?

Overtredelser av regelverket (lov, forskrift eller enkeltvedtak) medfører ofte en endret og uønsket tilstand i verneområdet. Naturmangfoldloven § 69 første ledd gir hjemmel for å pålegge retting og stans i en slik situasjon.

Stans betyr at en pågående ulovlig handling må opphøre, for eksempel pågående graving, bygging eller hogst. Med retting menes som oftest gjenoppretting av en tidligere tilstand, for eksempel rivning av ulovlige bygninger eller mindre byggetiltak, fjerning av ulovlig tilført masse eller hensatte gjenstander, eller tilbakeføring av en ulovlig anlagt vei.

2.2 Plikt til å rette på eget tiltak

Den enkelte tiltakshaver har etter § 69 andre ledd en egen plikt til å stanse eller rette opp i overtredelser som forårsaker fare for forringelse av naturmangfoldet. Har forringelsen allerede inntrådt, gjelder plikten hindring av ytterligere forringelse og (om mulig) gjenoppretting av den tidligere tilstand for mangfoldet ved oppsamling, rydding, fjerning, planering eller andre egnede tiltak.

Tiltak som i seg selv kan medføre miljøforringelse av noen betydning, kan bare gjøres av den ansvarlige når forvaltningsmyndigheten har samtykket eller gitt pålegg.

Plikten til å gjøre tiltak som nevnt på eget initiativ gjelder bare når det ikke er "særlig urimelig". Hvorvidt det er særlig urimelig at vedkommende må gjøre tiltak, beror på en samlet vurdering av miljøvirkninger, effekten av tiltak, kostnadene og overtrederens skyld og økonomiske stilling.

Idet den enkelte har en slik plikt kan forvaltningen alltid påpeke plikten og anmode vedkommende om å rydde opp i forholdet, f.eks. ved å fjerne ulovlig søppel eller annet i strid med forskriften eller vedtaket. Dette kan være tilstrekkelig for at overtrederen ordner opp i det ulovlige forholdet.

2.3 Pålegg om retting og stans

Dersom overtrederen ikke ordner opp, forvaltningen vurderer det som utilstrekkelig med en mer uformell påpekning av plikt eller det haster med å få rettet forholdet, må det treffes

et formelt vedtak etter naturmangfoldloven § 69 som pålegger vedkommende å stanse eller rette opp i forholdet. Pålegg om retting og stans er ikke en form for straff, og et pålegg kan gis i tillegg til en straffesanksjon.

Et vedtak etter naturmangfoldloven § 69 er et enkeltvedtak. Vedkommende som pålegges stans eller retting skal ha et skriftlig forhåndsvarsel med frist til å uttale seg før det treffes et vedtak (som hovedregel, det er noen unntak fra dette se pkt 2.7 og 2.8). Et vedtak om stans eller retting kan påklages etter forvaltningslovens bestemmelser.

Som nevnt over har den som forårsaker fare for skade en viss plikt til selv å iverksette tiltak på eget initiativ for å sikre at forringelse av naturmangfoldet ikke skjer, etter naturmangfoldloven § 69 annet ledd. Vedkommende kan imidlertid ikke selv igangsette tiltak som i seg selv kan medføre skade eller forringelse uten samtykke eller pålegg fra forvaltningsmyndigheten.

2.4 I hvilke saker bør retting og stans brukes?

Tiltak som er i strid med loven, en forskrift eller et vedtak, bør stanses og kreves rettet. Dette er et av de viktigste virkemidlene loven gir både å få gjenopprettet det ulovlige forholdet, men også for å motvirke at søknadspliktige tiltak gjennomføres uten eller før det foreligger en tillatelse.

Dersom stans og retting benyttes der vilkårene er til stede, vil man redusere utviklingen av en praksis som gjør det lønnsomt å ta seg til rette og gjennomføre tiltak uten å søke eller i strid med vilkår for en gitt tillatelse, og øke respekten for regelverket. Dersom retting vil forverre situasjonen for naturmangfoldet, for eksempel fordi det må brukes tyngre redskaper eller maskiner, bør pålegg om retting imidlertid ikke gis.

Pålegg om retting kan for eksempel gå ut på å kreve rivning og fjerning av ulovlige bygninger, anlegg og konstruksjoner eller fjerning av tilført masse.

2.5 Hvem treffer vedtak om retting og stans?

Nasjonalpark- og verneområdestyrer, statsforvalteren, Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet kan gi pålegg om retting og stans. Det vil være forvaltningsmyndigheten for verneområdet som har primæransvaret for å følge opp overtredelser med pålegg om retting og stans.

Kommunene har ikke delegert myndighet etter naturmangfoldloven § 69, så dersom forvaltningsmyndigheten ligger til en kommune, bør kommunen ha et samarbeid med statsforvalteren om oppfølging av ulovlige forhold. Et alternativ er at

sanksjonsbestemmelsene i plan- og bygningsloven benyttes dersom det også foreligger en overtredelse av plan- og bygningsloven.

2.6 Vilkår for retting og stans

For å kreve retting av et forhold som allerede er utført, eller stans av et pågående forhold, kreves at tiltakene er i strid med naturmangfoldloven, forskrifter eller enkeltvedtak etter loven eller forskriftene. Det er ikke et krav om at det har oppstått skade på naturmangfoldet eller at det er fare for slik skade, det er tilstrekkelig at handlingen ikke er tillatt.

Et pålegg om retting/stans skal etter naturmangfoldloven § 69 rettes mot «den ansvarlige», og dette kan være både enkeltpersoner og juridiske personer (for eksempel selskaper, stiftelser og foreninger).

Dersom en arbeidstaker har begått overtredelsen i forbindelse med utførelsen av sine arbeidsoppgaver, bør et pålegg normalt rettes mot arbeidsgiveren. Når en selvstendig oppdragsmottaker har begått overtredelsen, beror det på en konkret vurdering hvorvidt pålegget skal rettes mot denne og/eller oppdragsgiver. (Momenter i vurderingen er hvilke opplysninger som ble gitt fra oppdragsgiver og hva som var arbeidsopdraget. Var oppdraget av en slik art at oppdragstakeren hadde en undersøkelsesplikt?). Dersom det er flere «ansvarlige» for overtredelsen, kan pålegget rettes mot alle eller én enkelt. Oppdragsgiver og eier bør alltid underrettes med kopi av pålegget dersom pålegget rettes mot oppdragstaker.

2.7 Fremgangsmåte for pålegg om stans

Dersom et ulovlig forhold oppdages mens det fortsatt pågår, bør det pålegges stans. Dette for å begrense omfanget av ulovligheten og for å hindre eventuelle skadevirkninger på naturverdier eller risiko for dette.

Det vil ofte ikke være hensiktsmessig å forhåndsvarsle et pålegg om stans fordi det er ønskelig at virksomheten stanses med det samme for å begrense omfanget av ulovligheten og eventuelle skadevirkninger. Forvaltningsloven § 16 tredje ledd åpner for at forhåndsvarsling kan unnlates bl.a. når det er fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres eller når varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig.

Dersom pålegg om stans skal gjennomføres uten forhåndsvarsel, må en være sikker på at forholdet er ulovlig slik at en ikke risikerer å stanse lovlig virksomhet.

Dersom det i noen tilfeller likevel er hensiktsmessig å forhåndsvarsle et vedtak om stans, vises til kap. 2.8 om hva et forhåndsvarsel skal inneholde. I et forhåndsvarsel om stans, kan

det være nødvendig å gi den ansvarlige en kortere frist for å uttale seg enn i et forhåndsvarsel om retting.

2.7.1 Skriftlig vedtak om stans

Pålegg om stans er et enkeltvedtak og enkeltvedtak skal som hovedregel være skriftlige, jf. forvaltningsloven § 23. I en del tilfeller kan det være formålstjenlig å fatte vedtaket muntlig først og deretter nedtegne det skriftlig, se nærmere om dette i kap. 2.7.2.

Vedtak om stans skal inneholde:

- 1) Sakshistorikk: Bakgrunn og korrespondanse, herunder vedtak i saken.
- 2) Rettslig grunnlag: Informasjon om hvilke bestemmelser som er overtrådt, naturmangfoldloven § 69 første ledd og litt om innholdet i denne bestemmelsen.
- 3) Vurdering: Begrunnelse for hvorfor pålegget om stans gis.
- 4) Beskrivelse av pålegget: Hva kreves stanset?
- 5) Frist for stansing: skal stansing skje umiddelbart eller innen en frist? Vedkommende bør pålegges å varsle forvaltningsmyndigheten om når stansing er oppfylt.
- 6) Mulige konsekvenser av at pålegget ikke oppfylles.
- 7) Informasjon om klageadgangen, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage i tråd med bestemmelsene om underretning om vedtak i forvaltningsloven § 27.
- 8) Adgangen til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter etter forvaltningsloven §§ 18 – 19.

Dersom det treffes et skriftlig vedtak om stans, kan det være hensiktsmessig å samtidig forhåndsvarsle et fremtidig pålegg om retting dersom det på dette tidspunktet er klart hvilke rettingstiltak som vil bli krevd og med hvilken frist. I kap. 2.8.1 er det veiledning om hva et forhåndsvarsel skal inneholde.

2.7.2 Muntlig stans på stedet

Etter forvaltningsloven § 23 skal et enkeltvedtak være skriftlig om det ikke av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet. Når det haster med stans, kan pålegg om stans gis muntlig og senere nedtegnes skriftlig. Fordelen med dette er at det muntlige vedtaket får umiddelbar virkning.

Muntlig pålegg er ofte det mest praktiske. Ulovlige forhold oppdages ofte av Statens naturoppsyn på oppsyn eller ved undersøkelser av innkomne tips. Da kan pålegg om øyeblikkelig stans gis muntlig på stedet av naturoppsynet. Det skal i slike tilfeller muntlig opplyses om bakgrunn, rettslig grunnlag, mulige konsekvenser av ikke å følge pålegget og klageadgangen. Det må også opplyses om hvem i forvaltningen som kan kontaktes i anledning saken. Pålegget om stans bør deretter snarest mulig gjøres skriftlig.

Dersom pålegg om stans er gjort av Statens naturoppsyn i felt, skal dette varsles til forvaltningsmyndigheten for videre oppfølging derfra.

Et muntlig vedtak om øyeblikkelig stans kan også gjøres av forvaltningsmyndigheten som har myndighet til å treffe vedtak om dette (se kap. 2.5). Pålegget om stans bør også i slike tilfeller snarest mulig gjøres skriftlig. For nasjonalpark- og verneområdestyrer kan myndigheten til å pålegge stans delegeres fra styrene til forvalter jf. vedtektene for styrene.

Det er viktig at et pålegg om stans følges opp av forvaltningsmyndigheten, slik at det blir avklart hva som skjer videre med saken. Det må avklares om det skal kreves retting eller om vedkommende først skal gis anledning til å søke om tillatelse selv om et tiltak er utført/påbegynt.

2.8 Fremgangsmåte for retting

Et pålegg om retting skal følge reglene for enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

2.8.1 Forhåndsvarsling av retting

Hovedregelen etter forvaltningsloven § 16 er at den ansvarlige skal forhåndsvarsles om at det vil komme et vedtak om retting. Hovedregelen er at forhåndsvarslet skal være skriftlig.

Forhåndsvarselet skal inneholde:

- 1) Bakgrunn for at pålegg vurderes
- 2) Rettslig grunnlag: Informasjon om hvilke bestemmelser som er overtrådt, naturmangfoldloven § 69 første ledd og litt om innholdet i denne bestemmelsen.
- 3) Tiltaket som vurderes pålagt, så konkret som mulig og med frist for gjennomføringen
- 4) Mulige konsekvenser av at pålegget ikke oppfylles (tvangsmulkt og direkte gjennomføring)
- 5) Frist for å uttale seg i saken, normalt 14 dager.

Dersom det er særlig byrdefullt å gi skriftlig underretning om retting, kan underretningen gis muntlig eller på annen måte, jf. forvaltningsloven § 16 andre ledd. Generelt sett må imidlertid forhåndsvarsel om retting være skriftlige.

I enkelte unntakstilfeller kan forhåndsvarsling unnlates og regler om dette finnes i forvaltningsloven § 16 tredje ledd. Forhåndsvarsel kan bl.a. unnlates når kravet til forhåndsvarsel fører til fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres. Et eksempel på dette er at det haster å kreve retting for å hindre eller redusere skade på naturmangfoldet. Forhåndsvarsel kan også unnlates unntaksvis når vedkommende på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes og har hatt rimelig foranledning og tid til å uttale seg eller varsel av andre grunner må anses åpenbart unødvendig.

2.8.2 Kravene til enkeltvedtak for retting

Hovedregelen er at pålegg om retting skal skje i et skriftlig vedtak.

Vedtaket skal inneholde informasjon om:

- 1) Sakshistorikk: Bakgrunn og korrespondanse, herunder vedtak i saken.
- 2) Rettslig grunnlag: Informasjon om hvilke bestemmelser som er overtrådt, naturmangfoldloven § 69 første ledd og litt om innholdet i denne bestemmelsen.
- 3) Vurdering: Begrunnelse for hvorfor pålegget gis.
- 4) Beskrivelse av pålegget: Hva kreves gjennomført? Dette må beskrives så klart og tydelig som mulig slik at ingen tvil oppstår om hva som konkret skal gjøres og hvordan. Dette er særlig viktig for å skape klarhet om når et rettingspålegg er oppfylt og for når eventuell løpende tvangsmulkt dermed kan opphøre.
- 5) Frist for gjennomføring: Det er viktig å fastsette en frist, fordi fristen får betydning for når forvaltningen kan iverksette nye tiltak som følge av at pålegget ikke er gjennomført (direkte gjennomføring eller tvangsmulkt). Fristen må være rimelig slik at den ansvarlige har en reell mulighet til å oppfylle pålegget. Vedkommende bør pålegges å varsle forvaltningsmyndigheten om når rettingspålegget er oppfylt, og dokumentere dette f.eks. gjennom bilder, video eller på annen etterrettelig måte. Ved mer kompliserte rettingspålegg bør befarung i fellesskap vurderes.
- 6) Mulige konsekvenser av at pålegget ikke oppfylles innen fastsatt frist. Disse er: Direkte gjennomføring på den ansvarliges regning og fastsettelse av tvangsmulkt.
- 7) Informasjon om klageadgangen, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage i tråd med bestemmelsene om underretning om vedtak i forvaltningsloven § 27. Dersom et forhold kreves rettet med kort frist og før klagefristen går ut (eller klagen realitetsbehandles), må det i vedtaket tas med informasjon om at mottakeren har rett til å begjære oppsettende virkning (dvs. be om at gjennomføringen utsettes) etter forvaltningsloven § 42.
- 8) Adgangen til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter etter forvaltningsloven §§ 18 – 19.

2.8.3 Oppfølging etter at rettingsfristen er gått ut

Forvaltningsmyndigheten må etter at fristen i pålegget er gått ut følge opp saken og undersøke om rettingen er utført.

Dersom rettingen er utført som pålagt i vedtaket, bør forvaltningsmyndigheten følge opp med en bekreftelse på at rettingen er i samsvar med pålegget. Dette bør gjøres skriftlig slik at det blir en formell og dokumenterbar avklaring på at pålegget er etterkommet og gjennomført på riktig måte.

Dersom retting ikke utføres, eller bare delvis utføres, må det vurderes om forvaltningsmyndigheten skal igangsette tvangsmulkt eller om retting bør gjøres av forvaltningen selv på den ansvarliges regning, såkalt direkte gjennomføring.

Fremgangsmåten for tvangsmulkt er nærmere beskrevet i kap. 3 og direkte gjennomføring i kap. 4.

2.9 Retting/stans og anmeldelse/overtredelsesgebyr

Et pålegg om retting eller stans har som formål å få rettet opp og reversert det ulovlige forholdet. Selv om et ulovlig forhold anmeldes, kan og bør det derfor gis pålegg om retting og stans dersom forholdene ligger til rette for det.

Det samme gjelder dersom forvaltningen har krevd retting først. At det er stilt krav om retting har i utgangspunktet ikke betydning for om forholdet i tillegg bør anmeldes eller medføre et overtredelsesgebyr.

Et vedtak om retting kan likevel ha betydning ved straffeutmålingen eller utmålingen av et overtredelsesgebyr. Dersom forholdet anmeldes, bør det derfor i anmeldelsen opplyses om at pålegg er gitt og eventuelt om pålegget er gjennomført.

For overtredelsesgebyr, bør det som hovedregel tas stilling til om ulovligheten skal kreves rettet før det bes om at Miljødirektoratet legger overtredelsesgebyr. Se nærmere om dette i kap. 5.

3. Tvangsmulkt

3.1 Hva er tvangsmulkt

Naturmangfoldloven § 73 gir adgang til å fatte vedtak om tvangsmulkt. Tvangsmulkt er en pengebot som kan gis til den som ikke etterkommer et pålegg om retting. Formålet med tvangsmulkten er å legge press på den ansvarlige om å utføre rettingen i samsvar med pålegget. Mulkten kan gis som engangsbeløp som påløper når fristen for å gjennomføre vedtaket er oversittet eller som en løpende mulkt.

Det skal alltid være mulig for den ansvarlige å unngå tvangsmulkten ved å gjennomføre pålegget innen en fastsatt frist. Er fristen i vedtaket utløpt uten at forholdet er rettet, kan tvangsmulkt kreves fra dette og helt frem til rettingen er gjennomført. Tvangsmulkt løper ikke dersom etterlevelse av pålegget er umulig på grunn av forhold som ikke skyldes den ansvarlige.

Tvangsmulkten kan føles som en bot eller et gebyr, men regnes ikke som straff. Det betyr at det kan legges overtredelsesgebyr for ulovligheten som var grunnlaget for krav om retting eller at forholdet kan politianmeldes selv om det gis tvangsmulkt.

Vurderingen av om det skal fattes vedtak om tvangsmulkt bør som hovedregel tas uavhengig av om saken politianmeldelse eller besluttes å følge opp med overtredelsesgebyr.

3.2 I hvilke saker bør tvangsmulkt brukes?

I klare saker hvor et pålegg om retting ikke har blitt etterkommet, bør tvangsmulkt brukes i vid utstrekning for å få den ansvarlige til å gjennomføre rettingen. Informasjon om at tvangsmulkt kan benyttes dersom pålegget ikke utføres, eller et mer konkret forhåndsvarsel om tvangsmulkt, bør rutinemessig gis i vedtaket om retting for å opplyse tiltakshaver om virkningene av ikke å gjennomføre pålegget innen fastsatt frist.

Dersom et pålegg om retting er gitt, tilsier dette i seg selv at forvaltningsmyndigheten vurderer det som viktig at pålegget utføres av hensyn til verneverdiene, allmennpreventive hensyn, presedensvirkning el. Et pålegg om retting tilsier derfor at terskelen for å bruke tvangsmulkt bør være lav.

3.3 Hvem avgjør om tvangsmulkt skal ilegges?

Nasjonalpark- og verneområdestyrer, statsforvalteren, Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet har myndighet til å legge tvangsmulkt. Det vil imidlertid vanligvis være forvaltningsmyndigheten for verneområdet sin oppgave å påse at gitte pålegg blir fulgt og vurdere om det bør ilegges tvangsmulkt. Kommunen har ikke myndighet til å legge tvangsmulkt etter naturmangfoldloven.

3.4 Vilkår for tvangsmulkt

Vilkår for å anvende tvangsmulkt er:

1) Det foreligger overtredelse av en plikt

Plikten kan følge direkte av naturmangfoldloven eller være pålagt med hjemmel i naturmangfoldloven, forskrift eller enkeltvedtak med hjemmel i loven. Dette kan f.eks. være en plikt til å gjennomføre noe (f.eks. retting) eller en plikt til å avstå fra eller stanse noe (f.eks. pålegg om stans av et ulovlig tiltak).

2) Plikten må være klar og tydelig

Det skal ikke være tvil om hva den ansvarlige må gjøre for å oppfylle plikten. Tvangsmulkt kan derfor ikke fastsettes for å gjennomføre den generelle aktsomhetsplikten etter naturmangfoldloven § 6 uten at forvaltningen på forhånd har konkretisert i et pålegg hva den ansvarlige plikter å foreta seg for å overholde bestemmelsen.

3) Plikten må være mulig å overholde/oppfylle

Foreligger det tvil om hvorvidt det er mulig å oppfylle plikten, for eksempel på grunn av forhold utenfor den ansvarliges kontroll, bør tvangsmulkt ikke anvendes.

3.5 Fremgangsmåte for tvangsmulkt

Fastsetting av tvangsmulkt er enkeltvedtak og skal følge forvaltningslovens regler for enkeltvedtak med forhåndsvarsel og vedtak med klageadgang. Tvangsmulkten skal pålegges den ansvarlige for overtredelsen. Hvor en enkeltperson har handlet på vegne av en bedrift/selskap skal tvangsmulkten ilegges bedriften/selskapet.

3.5.1 Engangsbeløp eller løpende tvangsmulkt

Det finnes ulike former for tvangsmulkt: Tvangsmulkt kan fastsettes som et engangsbeløp som påløper når fristen for å gjennomføre vedtaket er oversittet eller som en løpende mulkt med et beløp som påløper per dag/uke/måned. Det er også mulig å kombinere de to tvangsmulktformene, for eksempel ved at det først fastsettes en engangsmulkt, som deretter går over til en løpende mulkt når fristen for engangsmulkten er utløpt.

3.5.2 Forhåndsvarsel av tvangsmulkt

Forhåndsvarselet må redegjøre for hva saken gjelder, jf. forvaltningsloven § 16. Det må klart angis hva den ansvarlige plikter å gjøre for å unngå at tvangsmulkt løper, fristen for gjennomføring og tvangsmulktens størrelse. Det anbefales at parten gis en frist på 1-2 uker for å komme med sine merknader til varselet, før et evt. vedtak fattes. Generell informasjon om forvaltningsmyndighetens adgang til å treffe vedtak om tvangsmulkt i selve det vedtaket som fastsetter plikten, tilfredsstiller ikke kravene til forhåndsvarsel.

Beløpets størrelse fastsettes etter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle, men bør settes tilstrekkelig høyt til at den får ønsket effekt. Det kan sees hen til eksisterende praksis etter plan- og bygningsloven og forurensningsloven.

Det kan være hensiktsmessig å forhåndsvarsle tvangsmulkt i selve pålegget om retting, særlig dersom det er ønskelig at tvangsmulkten skal igangsettes så snart fristen for å rette er gått ut. De kravene som gjelder til et forhåndsvarsel, må i tilfelle fremgå av vedtaket og tiltakshaver må også ha anledning til å uttale seg til dette.

3.5.3 Vedtak om tvangsmulkt

Vedtaket om tvangsmulkt må klart angi hva parten må gjøre for å unngå at tvangsmulkt påløper, fristen for å utføre forpliktelsen og tvangsmulktens størrelse. Det må videre opplyses om adgangen til å påklage avgjørelsen.

Vedtak om tvangsmulkt kan påklages etter forvaltningslovens regler om klage over enkeltvedtak. Hovedregelen etter forvaltningsloven § 42 er at slik klage ikke gis oppsettende (utsettende) virkning. Dette betyr at tvangsmulkten løper, selv om vedtaket påklages, så lenge ikke noe annet er bestemt. Dersom det forvaltningsvedtak som tvangsmulkten er knyttet til påklages, og denne klagen gis oppsettende virkning, bør også tvangsmulktvedtaket utsettes til denne klagen er avgjort.

Klima- og miljødepartementet kan frafalle påløpt tvangsmulkt. Dette kan være aktuelt i særlige tilfeller.

3.5.4 Innkreving av tvangsmulkt

For at tvangsmulkten skal ha ønsket og følbart effekt av å ikke gjennomføre pålegget, er det viktig at tvangsmulkten innkreves. For dagmulkter er det hensiktsmessig at dette gjøres jevnlig. For engangsmulkter kan dette gjøres med en gang fristen for gjennomføring er utløpt. Statens Innkrevingssentral (SI) kan foreta slik innkreving, og senere inndriving dersom tvangsmulkten ikke betales. Dette forutsetter at statsforvalteren har avtale med SI for å gjennomføre dette. Hvis ikke må forvaltningsmyndigheten selv sende slik innkreving. Tvangsmulkten tilfaller Staten.

Dersom den ansvarlige ikke betaler tvangsmulkten ved innkreving fra SI, kan denne inndrives. Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg etter tvangsfullbyrdsloven (tvfl.) § 7-2 bokstav e). Dersom statsforvalteren har avtale med SI vil inndriving bli gjennomført derfra. Hvis det ikke foreligger slik avtale, må forvaltningsmyndigheten gjøre dette på egen hånd. Dette kan gjøres på følgende måte:

- utsendelse av to ukers varsel om forestående tvangsfullbyrding, jf. tvfl. § 4-18.
- deretter: begjæring om utlegg for namsmannen etter tvfl. § 7-3, første ledd
- namsmannen vil etter dette forelegge kravet for den ansvarlige med uttalefrist på 2 uker, før det tas utlegg. Utlegg forutsetter at namsmannen finner grunnlag for dette, og at det er verdier å ta utlegg i.

4. Direkte gjennomføring

4.1 Hva er direkte gjennomføring?

Direkte gjennomføring er forvaltningens adgang til selv å sørge for fysisk gjennomføring av pålegg etter naturmangfoldloven § 69 første ledd og § 70 andre ledd dersom pålegget ikke gjennomføres av den ansvarlige. Direkte gjennomføring kan også brukes når det haster å få gjennomført tiltak eller når det ikke kan påvises en ansvarlig.

Naturmangfoldloven § 71 regulerer adgangen forvaltningen har til selv å gjennomføre tiltakene og hjemmel til å kreve dekning av utgiftene til dette.

4.2 I hvilke saker bør vi bruke direkte gjennomføring?

Hovedregelen er at den ansvarlige for overtredelsen bør pålegges retting slik at vedkommende selv må sørge for gjenoppretting etter overtredelsen.

Tiltak det haster med å få gjennomført av hensyn til naturmangfoldet, kan imidlertid gjennomføres direkte av forvaltningen uten pålegg om retting først. I en konkret vurdering av om en skal bruke direkte gjennomføring uten pålegg, må det legges vekt på hvor mye det haster, hvor stor skade som kan oppstå og hvor stor interesse den ansvarlige må antas å ha i selv å gjennomføre tiltakene.

Direkte gjennomføring bør også gjennomføres der det ikke kan påvises en ansvarlig, f.eks. fjerning av ulovlig henlagte gjenstander som ikke har en påviselig eier.

Dersom et pålegg om retting ikke er gjennomført, selv etter bruk av tvangsmulkt, vil dette tale for direkte gjennomføring.

4.3 Hvem avgjør om det skal utføres direkte gjennomføring?

Nasjonalpark- eller verneområdestyrer, statsforvalteren, Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet har myndighet til å iverksette direkte gjennomføring. De fleste påleggene etter naturmangfoldloven § 69 vil være gitt av forvaltningsmyndigheten for verneområdet og det vil da vanligvis være forvaltningsmyndigheten sin oppgave å påse at gitte pålegg blir etterlevd. Dersom påleggene ikke blir fulgt opp av den ansvarlige, må samme myndighet vurdere direkte gjennomføring.

I noen tilfeller kan det være aktuelt å bruke adgangen til direkte gjennomføring uten at det er gitt et pålegg til den ansvarlige i forkant. Forvaltningsmyndigheten vil som regel ha kjennskap til det ulovlige forholdet og er den myndigheten som oftest er nærmest til å vurdere spørsmålet om direkte gjennomføring uten foregående pålegg. Statsforvalteren, Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet, kan imidlertid også iverksette direkte gjennomføring, men det forutsettes kontakt med forvaltningsmyndigheten for verneområdet før dette besluttet.

4.4 Vilkår for direkte gjennomføring

Som hovedregel forutsetter adgangen til direkte gjennomføring at det er gitt et pålegg om retting som den ansvarlige ikke har oppfylt innen fristen, for eksempel at det er gitt pålegg om rivning av et ulovlig byggverk som ikke er etterkommet.

Det er to alternative unntak fra hovedregelen om at det må være gitt et pålegg til den ansvarlige:

- 1) det haster med å gjennomføre tiltaket av hensyn til naturmangfoldet, for eksempel for å hindre eller redusere skade på naturmangfoldet
- 2) det kan ikke påvises noen ansvarlig som et pålegg kan rettes mot.

I disse tilfellene kan direkte gjennomføring foretas, selv om det ikke er gitt et pålegg om retting i forkant.

4.5 Fremgangsmåte for direkte gjennomføring

Avhengig av hva slags type gjenopprettingstiltak som er aktuelt, må det vurderes om tiltaket kan gjøres av forvaltningen selv (saksbehandler eller forvalter), av Statens naturoppsyn etter avtale eller om det bør anskaffes en ekstern oppdragstaker. Reglene om offentlige anskaffelser skal i tilfellet benyttes for sistnevnte tilfelle.

Beslutning om direkte gjennomføring er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven og skal som utgangspunkt *forhåndsvarsles*, jf. forvaltningsloven § 16 og tilfredsstillende kravene i forvaltningsloven kap. V. Er det særlig byrdefullt å gi skriftlig forhåndsvarsel, kan underretning gis muntlig eller på annen måte.

Det finnes imidlertid flere unntak fra kravet om forhåndsvarsling i forvaltningsloven § 16 tredje ledd, som kan være aktuelle i en sak om direkte gjennomføring. I praksis vil det ikke være aktuelt med forhåndsvarsling når det haster å få gjennomført rettingen eller når det ikke kan påvises en ansvarlig. I hastetilfeller bør det likevel vurderes å gi muntlig underretning der tiltakshaver er kjent.

Vedtak om direkte gjennomføring skal som hovedregel gis skriftlig. Det er unntak fra kravet om skriftlighet når det av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet, jf. forvaltningsloven § 23. Terskelen for hva som er særlig byrdefullt skal samtidig ikke være for høy i slike saker, men må vurderes ut fra forholdene i den enkelte sak. Selve vedtaket kan da ligge i den eksplisitte handlingen eller ved at tiltaket gjennomføres. Dersom vedtaket ikke treffes skriftlig med underretning til den ansvarlige, kan den ansvarlige kreve at vedtaket nedtegnes skriftlig, jf. forvaltningsloven § 27.

Vedtaket kan påklages på vanlig måte (også dersom det ikke er fattet skriftlig) innen tre uker. Dersom et vedtak påklages, bør det vurderes om gjennomføring av vedtaket kan utsettes til klagen er behandlet, jf. forvaltningsloven § 42. Skjer gjennomføringen før klagesaken er avgjort, får klageinstansens vedtak bare betydning ved at den ansvarlige fritas for dekning av utgifter.

4.6 Dekning av utgifter ved direkte gjennomføring

Utgifter ved direkte gjennomføring kan kreves dekket av den ansvarlige, jf. naturmangfoldloven § 71 andre ledd. Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg.

I praksis må forvaltningen i første omgang betale utgiftene selv. Utgiftene kan kreves tilbakebetalt av den ansvarlige i etterkant. Regninger som påløper ved gjennomføringen, kan altså ikke fortløpende sendes den ansvarlige. Dette betyr at forvaltningsmyndigheten selv må ha penger til å kunne dekke disse utgiftene i første omgang før direkte gjennomføring igangsettes. Det kan videre ta noe tid før innkreving av forvaltningens utlegg finner sted dersom den ansvarlige ikke betaler frivillig.

De utgiftene forvaltningen i ettertid kan kreve dekket er nødvendige og forsvarlige utgifter. Hva som er nødvendig og forsvarlig, må vurderes innenfor den tid man har til rådighet for å skaffe oppdragsmottakere, maskiner og lignende og det må utvises et fornuftig skjønn. Eksempler på hva som kan kreves dekket er vederlag til oppdragsmottakere, overtidsutbetaling, materiellutgifter og erstatning for bruk av andres eiendom. Administrasjonskostnader kan ikke kreves dekket.

Så snart det økonomiske kravet er klarlagt, sendes et spesifisert og begrunnet krav om betaling til den ansvarlige. Det bør gis en betalingsfrist på ca. 3 uker. Kravet om utgiftsdekning er ikke et enkeltvedtak, og kan ikke påklages, men det kan prøves av domstolen.

Dersom betaling ikke skjer innen fristen bør følgende gjøres:

- utsendelse av to ukers varsel om forestående tvangsfullbyrding, jf. tvangsfullbyrdsloven (tvfl.) § 4-18.
- deretter; begjæring om utlegg for namsmannen etter tvfl. § 7-3 første ledd
- namsmannen vil etter dette forelegge kravet for den ansvarlige med uttalefrist på 2 uker, før det tas utlegg. Utlegg forutsetter at namsmannen finner grunnlag for dette og at det er verdier å ta utlegg i.

4.7 Politibistand i konfliktfylte saker

Dersom den tiltaket retter seg mot, fysisk motsetter seg direkte gjennomføring eller nekter å etterkomme et pålegg om å stanse virksomheten, kan forvaltningsmyndigheten ikke selv gripe fysisk inn. I slike situasjoner må myndighetene be om assistanse fra politiet.

I svært konfliktfylte saker vil man kunne få bistand fra politiet i forbindelse med direkte gjennomføring dersom berørt part fysisk motsetter seg dette, jf. politiloven § 2 første ledd,

pkt. 5-6. Man bør da ha etablert forhåndskontakt med politiet, slik at de kjenner saken og på forhånd har fått anledning til å vurdere grunnlaget for bistand under gjennomføringen.

5. Overtredelsesgebyr

5.1 Hva er overtredelsesgebyr?

Overtredelsesgebyr kan gis for overtredelser i verneområder etter nærmere regler i naturmangfoldloven § 74. Forvaltningsloven kap. IX har generelle regler om bruk av overtredelsesgebyr som supplerer naturmangfoldloven § 74.

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon, men regnes som straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjon. Overtredelsesgebyr er et alternativ til å politianmelde en ulovlig handling. Overtredelsesgebyr kan ilegges i tillegg til forvaltningstiltak som stans, retting og tvangsmulkt.

Bruk av overtredelsesgebyr skal bidra til å skape respekt for regelverket og ilegges ut fra individual- og allmennpreventive hensyn. Overtredelsesgebyr skal brukes på overtredelser som isolert sett vurderes som mindre alvorlige.

5.2 I hvilke saker bør vi ilegge overtredelsesgebyr?

5.2.1 Mindre alvorlige overtredelser

Det er forutsatt at overtredelsesgebyr skal forbeholdes overtredelser som isolert sett vurderes som mindre alvorlige overtredelser. Omfattende brudd på loven, forskrifter eller tillatelser, vil være så alvorlige at de bør følges opp med politianmeldelse.

Som mindre alvorlig overtredelser regnes formalovertredelser, (mindre) brudd på vilkår i tillatelser og overtredelser av lite omfang og som er uten eller med svært små konsekvenser for natur eller dyreliv.

Overtredelsesgebyr kan vurderes når allmennprevensjonen vurderes tilstrekkelig ivaretatt gjennom overtredelsesgebyr, f.eks. fordi et raskt og følbart gebyr vurderes mer hensiktsmessig enn et forelegg som kommer på et senere tidspunkt.

5.2.2 Sakstyper

Overtredelsesgebyr kan brukes som reaksjonsform på de fleste sakstypene forutsatt at overtredelsen vurderes som mindre alvorlig. Det er bl.a. ilagt overtredelsesgebyr for ulovlig

bruk av droner, ferdsel i områder med ferdselsforbud, brudd på vilkår i byggetillatelse, hogst, samt ved brudd på søknadsplikten hvor det i ettertid er gitt tillatelse.

Likebehandlingsprinsippet innebærer at like saker skal behandles likt. Ulovlig bruk av droner og ferdsel i ferdselsforbudsområder er eksempler på overtredelser hvor skyldgraden og karakteren av overtredelsens er relativt lik i mange saker. Disse sakene ønsker vi derfor at oversendes Miljødirektoratet for vurdering av overtredelsesgebyr fremfor å politianmeldes. Dersom det er skjerpene omstendigheter ved overtredelsen, kan det likevel være grunn til å anmelde forholdet, noe som kan vurderes av Miljødirektoratet i den enkelte sak.

Overtredelsesgebyr bør ikke benyttes på forsettlig overtredelser. Skyldgraden tilsier da som oftest at forholdet bør politianmeldes ut fra preventive grunner. Overtredelser vil være forsettlig dersom det er gitt avslag på en søknad og tiltaket likevel gjennomføres.

Når det er utført et søknadspliktig tiltak uten at det foreligger en tillatelse i forkant, kan overtredelsesgebyr ilegges dersom vedkommende får etterfølgende tillatelse. I slike tilfeller foreligger et brudd på søknadsplikten.

Videre kan det vurderes å illegge overtredelsesgebyr for et forhold som er henlagt av politiet pga. manglende kapasitet eller når politiet har henlagt saken for overføring til forvaltningen for oppfølging med overtredelsesgebyr.

Det kan ikke gis overtredelsesgebyr for manglende oppfølging av pålegg om retting etter § 69. Det skyldes at naturmangfoldloven § 74 ikke gir adgang til å illegge gebyr for brudd på vedtak etter § 69.

5.3 Hvem treffer vedtak om overtredelsesgebyr?

Miljødirektoratet er delegert myndighet til å illegge overtredelsesgebyr etter naturmangfoldloven § 74. Myndigheten er ikke videredelegert til andre forvaltningsorganer. Dette skyldes at ordning med overtredelsesgebyr i verneområder er ny og at det er behov for å utvikle en ensartet praksis på området.

Dersom forvaltningen blir kjent med overtredelser som bør følges opp med overtredelsesgebyr, må saken oversendes til Miljødirektoratet. I kapittel 5.10 gis det veiledning om hva som bør gjøres før oversendelse av saken og hvilke opplysninger og dokumenter som må være med i oversendelsen.

5.4 Hvem kan pålegges overtredelsesgebyr?

Sanksjonen kan pålegges den som er skyld i en overtredelse. Både fysiske og juridiske personer, dvs. både privatpersoner og foretak, organisasjoner ol, kan ilegges overtredelsesgebyr. Forvaltningsorganer anses som juridiske personer og kan ilegges overtredelsesgebyr på samme måte som foretak.

Er overtredelsen begått av en arbeidstaker innenfor rammen av tjenesten, ilegges arbeidsgiver overtredelsesgebyret.

I oppdragsforhold, kan overtredelsesgebyr ilegges både oppdragsgiver og oppdragstaker dersom vilkårene er oppfylt for begge. Det er gitt veiledning om dette i kap. 5.5.5.

5.5 Straffbarhetsvilkårene

Overtredelsesgebyr regnes som straff og de fire straffbarhetsvilkårene i strafferetten må være oppfylt for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges. Dette gjelder følgende vilkår:

- 1) handlingen må bryte en lov- eller forskriftsbestemmelse, eller en bestemmelse/vilkår i enkeltvedtak med hjemmel i forskrift eller lov
- 2) det må ikke foreligge en straffrihetsgrunn
- 3) overtrederen må ha skylddevne
- 4) overtrederen må ha utvist tilstrekkelig skyld (uaktsomhet eller forsett)

5.5.1 Brudd på bestemmelser

Det må foreligge en overtredelse, det vil si at det er foretatt en handling som bryter med bestemmelser i naturmangfoldloven, verneforskrifter eller bestemmelser/vilkår i enkeltvedtak etter dette regelverket. Den enkelte skal vite hva man kan straffes for og i strafferetten gjelder det et klarhetsprinsipp. Det innebærer bl.a. at forbudsbestemmelsen som er overtrådt må være tilstrekkelig klar. Tilsvarende kan vi bare ilegge gebyr for brudd på vilkår i en tillatelse dersom vilkårene er tilstrekkelig klare.

5.5.2 Det må ikke foreligge straffrihetsgrunn

Det følger av straffeloven at noen situasjoner er så spesielle at handlinger som normalt ville være ulovlige kan gjennomføres uten at man kan straffes. Disse situasjonene er regulert i straffeloven § 17 om nødrett, § 18 om nødverge og § 19 om selvtakt.

5.5.3 Overtrederen må ha skyldevne

I straffeloven § 20 er det to vilkår som være oppfylt for at personen som har begått det ulovlige skal ha skyldevne:

- vedkommende må være over 15 år, se straffeloven § 20 første ledd
- det må ikke foreligge en utilregnelighetsgrunn som nevnt i straffeloven § 20 andre ledd

5.5.4 Overtrederen må ha utvist tilstrekkelig skyld

Vi må vite hvem som er skyld i overtredelsen og hvem et gebyr skal rettes mot.

Overtredelsesgebyr kan bare ilegges den eller de som har utvist tilstrekkelig skyld. Fysiske personer må ha handlet forsettlig eller uaktsomt. For foretak og andre juridiske personer gjelder det også et krav om at den som har handlet på foretakets vegne har opptrådt forsettlig eller uaktsomt.

Det er i mange saker åpenbart hvem som har skyld i overtredelsen og som et gebyr skal rettes mot. I andre saker kan dette være mer krevende å vurdere fordi det er flere som er involvert i hendelsen.

Særlig om oppdragsforhold

Tiltakshaver som har fått en tillatelse kan ha brukt en entreprenør til å utføre tiltaket. Dersom tiltaket bryter med tillatelsen og vilkårene for denne, er spørsmålet hvem av dem som har opptrådt uaktsomt eller forsettlig. Er det tiltakshaver som tillatelsen er utstedt til og som har igangsatt tiltaket? Eller er det utførende entreprenør, eller er eventuelt begge parter som har skyld i overtredelsen?

Svaret på spørsmålet blir hvem av dem som kan klandres for overtredelsen. Dette må vurderes på bakgrunn av opplysninger og dokumentasjon (bevisene) som foreligger i saken. Tiltakshaver kan ha vært aktsom og gjort det han kan for å få entreprenøren til å utføre oppdraget i tråd med tillatelsen: Han har f.eks. informert om at tiltaket skal utføres i et verneområde og må gjøres i henhold til tillatelsen, gitt kopi av denne til å ha med i felt, og foretatt befaring sammen med entreprenøren. Dersom entreprenøren likevel utfører i strid med vilkårene, og ulovligheten dermed skyldes at entreprenøren uaktsomt eller forsettlig har utført tiltaket i strid med oppdraget og tillatelsen, taler mye for at tiltakshaver ikke kan straffes. I slike tilfeller kan entreprenøren være den som bør ilegges et overtredelsesgebyr.

5.6 Foreldelse

Overtredelsesgebyr kan bare ilegges for overtredelser som ikke er foreldet. Det er en foreldelsesfrist på 2 år etter naturmangfoldloven § 74 for illeggelse av overtredelsesgebyr.

Foreldelsesfristen regnes fra tidspunktet den ulovlige handlingen er slutført. Dette gjelder også for ulovlige byggetiltak, hvor det avgjørende blir når byggearbeidene er slutført. Foreldelsesfristen avbrytes ved at det gis forhåndsvarsel eller fattes vedtak om overtredelsesgebyr.

5.7 Fakta må være klart og dokumenterbart

Beviskravet for de faktiske forholdene som legges til grunn for overtredelsesgebyret er som hovedregel *klar sannsynlighetsovervekt*. Dette betyr at overtredelsesgebyr bare kan brukes når det er relativt enkelt å klarlegge de faktiske forholdene.

De faktiske opplysningene som er grunnlaget for å ilegge en sanksjon må være avklart og det må på bakgrunn av bevisene foreligge klar sannsynlighetsovervekt for at gjerningspersonen har gjort den ulovlige handlingen og at det er utvist tilstrekkelig grad av skyld. Vi kan ikke ilegge gebyr basert på antakelser eller påstander.

Vi må kunne dokumentere:

- a) overtredelsen – hva er gjort og hvor
- b) når den er begått for å avklare at forholdet ikke er foreldet
- c) av hvem

Dokumentasjon kan være rapport fra Statens naturoppsyn eller rapporter fra befaringsforvaltningsmyndigheten har gjennomført. Bilder som dokumenterer forholdet, bør være en del av denne dokumentasjonen. Dersom det er hentet bevis/dokumentasjon fra nettet, må det tas skjermdumper for å sikre bevisene. Tips fra publikum må sjekkes og følges opp med befaringsrapport el.

5.8 Hvilke undersøkelser kan gjøres av forvaltningen?

Dersom forvaltningsmyndigheten blir oppmerksom på et forhold som kan være gjort i strid med regelverket eller tillatelser, er det forvaltningsmyndighetens oppgave å klarlegge dette nærmere.

Forvaltningen kan gjøre undersøkelser for å klarlegge om det er begått en overtredelse, omfanget av overtredelsen, virkninger på verneverdiene og hvem som har utført handlingen. Dette er nødvendig for å kunne gjennomføre forvaltningstiltak og for senere å vurdere om en overtredelse bør føre til sanksjoner.

Det følger av straffeprosessloven § 225 at "Etterforskning utføres av politiet". Forvaltningen skal altså ikke etterforske, dette tilligger politiet som utfører etterforskning innenfor de rammene som gjelder for avhør, sikring av bevis, øvrige undersøkelser osv.

Forvaltningen kan imidlertid alltid som et ledd i sine undersøkelser:

- 1) innhente opplysninger ved søk i databaser, som f.eks. grunnboken
- 2) dokumentere tiltaket gjennom bilder, kartfesting etc.
- 3) snakke med grunneier, tiltakshaver og andre for å finne ut om det har skjedd noe ulovlig, og for å kunne ta stilling til om det er noe som skal pålegges rettet eller følges opp i sanksjonssporet.

Dersom det i en samtale blir tydelig at det foreligger en ulovlig handling som det er aktuelt å gi vedkommende en sanksjon for, skal forvaltningsmyndigheten opplyse om at det kan foreligge en rett for vedkommende til å forholde seg taus, se nærmere om dette i kap. 5.9 om vernet mot selvinkriminering.

Det er viktig å være oppmerksom på at naturmangfoldloven bestemmelser om granskning (§ 64) og pålegg om å gi opplysninger (§ 65) er delegert til Miljødirektoratet for å gi Statens naturoppsyn de nødvendige fullmaktene i kontrollsituasjoner. Forvaltningsmyndigheten er ikke tilsynsmyndighet og har ikke myndighet etter disse lovbestemmelsene.

Forvaltningsmyndigheten kan derfor ikke foreta granskning eller pålegge noen å gi opplysninger. Undersøkelser og spørsmål som stilles fra forvaltningsmyndigheten må derfor baseres på frivillighet hos den man snakker med.

Ettersom forvaltningens mulighet for undersøkelser vil være utilstrekkelige i noen saker, kan det være nødvendig å anmelde forholdet til politiet. Forholdet må anmeldes dersom det er behov for etterforskning for å avklare faktum eller for å avklare hvem et gebyr skal rettes mot (enten fordi gjerningspersonen er ukjent eller det er behov for å avklare ansvarsforholdet mellom flere involverte). Dette gjelder også selv om overtredelsesgebyr vurderes som en riktig sanksjon. Politiet kan etter å ha etterforsket saken, henlegge saken for overføring til forvaltningen for ileggelse av overtredelsesgebyr etter straffeprosessloven § 71c. I en anmeldelse av slike saker bør det da signaliseres at overtredelsesgebyr kan være aktuelt når saken er etterforsket og at det bør tas kontakt med Miljødirektoratet for nærmere dialog om dette.

5.9 Særlig om vernet mot selvinkriminering

Selvinkrimineringsvernet er retten til å forholde seg taus og ikke måtte bidra til egen domfellelse, dvs. en rett til å nekte å svare på spørsmål eller gi opplysninger på annen måte dersom dette kan utsette vedkommende for straff.

Det følger av forvaltningsloven § 48 at forvaltningen plikter til å orientere om selvinkrimineringsvernet i tilfeller der det kan foreligge en taushetsrett. I lovbestemmelsen står det at i *en sak om administrativ sanksjon skal forvaltningsorganet gjøre parter som det er aktuelt for, oppmerksom på at det kan foreligge en rett til ikke å svare på spørsmål eller utlevere*

dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff.

En kort, generell veiledning vil normalt være tilstrekkelig. En slik begrenset orientering gjør at parten blir oppmerksom på sine rettigheter.

Grensen for når man plikter å orientere om vernet kan være vanskelig å trekke. Plikten til å orientere gjelder bare overfor parter som står i en situasjon der vernet mot selvinkriminering faktisk vil slå inn. Dvs. at man mistenker at vedkommende man ber om opplysninger fra kan ha gjort noe straffbart, og bruddet tenkes fulgt opp med en straffesanksjon gjennom anmeldelse eller gebyr. Dette er som regel på det tidspunkt en sak går over fra å være en ordinær forvaltningssak til å bli en sak om overtredelsesgebyr. Stiller man spørsmål utelukkende for å avklare et pålegg om retting og hvem dette skal rettes mot, trer vernet og dermed orienteringsplikten, ikke inn. Dersom det senere kommer frem opplysninger som gjør saken mer alvorlig og endrer vurderingen av hvilke tiltak det ulovlige forholdet skal følges opp med, vil plikten til å orientere gjelde fra dette tidspunktet.

Er man derimot på et felt hvor man vet at anmeldelse eller gebyr er sannsynlig, inntreffer plikten, og vedkommende skal orienteres om at han kan ha rett til å forholde seg taus eller ikke måtte utlevere dokumenter eller lignende.

Hva hvis man har innhentet opplysninger, men ikke informert om vernet?

Forklaringer/bevis som er innhentet i strid med selvinkrimineringsvernet kan medføre at bevisene anses som ulovlig innhentet og ikke kan brukes, men det er ingen automatikk i dette. Det vil bero på en samlet vurdering og i praksis blir det ofte avgjørende hvilke andre bevis man har. Denne vurderingen tas av politi/domstol, og i første omgang av Miljødirektoratet når det gjelder saker om overtredelsesgebyr. Manglende orientering får dermed ingen betydning for om en sak bør anmeldes eller sendes Miljødirektoratet for vurdering av gebyr. Det er imidlertid viktig at det opplyses om at opplysninger er innhentet uten at man informerte om selvinkrimineringsvernet.

5.10 Oversendelse av saker for overtredelsesgebyr til Miljødirektoratet

Dersom forvaltningsmyndigheten blir kjent med overtredelser som bør følges opp med overtredelsesgebyr, bør saken oversendes til Miljødirektoratet. Miljødirektoratet avgjør i det enkelte tilfellet om overtredelsesgebyr bør ilegges som reaksjon. Miljødirektoratet kan også ilegge overtredelsesgebyr på eget initiativ.

5.10.1 Hvem kan oversende en sak om overtredelsesgebyr?

Nasjonalpark- og verneområdestyrer, statsforvalter og kommuner med forvaltningsmyndighet for verneområder kan sende saker til Miljødirektoratet for bruk av overtredelsesgebyr.

Særlig om nasjonalpark- og verneområdestyrer

For nasjonalpark- og verneområdestyrer er det styrene som beslutter om en sak skal oversendes til Miljødirektoratet med sikte på overtredelsesgebyr. Styrene kan delegere til sine forvaltere myndighet til å sende over saker til Miljødirektoratet uten styrebehandling. Dette bør gjøres for å sikre en rask oppfølging av ulovlighetssaker.

Dersom saken skal legges frem for styret, kan den legges frem med en innstilling fra forvalter som i andre saker. Styrets konklusjon vedørende om en sak skal oversendes for overtredelsesgebyr, vil være en beslutning i styret, men ikke et enkeltvedtak (og kan derfor ikke påklages).

5.10.2 Før oversendelse av saken

Forvaltningsmyndigheten kan ta kontakt med Miljødirektoratet for enkle forhåndsavklaringer av om en sak er egnet for overtredelsesgebyr.

Beslutningen av om det bør ilegges gebyr avgjøres av Miljødirektoratet etter at det er sendt en formell henvendelse om saken og vi har gått gjennom de skriftlige dokumentene.

Før saken oversendes til Miljødirektoratet må forvaltningsmyndigheten ha vurdert om det skal gjøres forvaltningstiltak som nevnt i kap. 1.3. Vi forutsetter at et pågående ulovlig forhold er stanset før saken vurderes for overtredelsesgebyr. Spørsmålet om et forhold skal rettes bør også avklares og igangsettes av forvaltningsmyndigheten før saken oversendes til Miljødirektoratet for overtredelsesgebyr. Når det er varslet et krav om retting, kan prosessen med å legge et overtredelsesgebyr gå parallelt med rettingssaken.

Miljødirektoratet ønsker at overtredelser følges opp raskt, slik at et eventuelt overtredelsesgebyr ikke kommer for lenge etter at overtredelsen er utført. Dette vil virke mer preventivt enn om overtredelsesgebyret kommer lenge etter at lovbruddet er gjennomført.

5.10.3 Hva skal oversendes?

I oversendelsen må det gis opplysninger som har betydning for vurderingen av om det kan og bør ilegges overtredelsesgebyr. Oversendelsen bør som hovedregel unntas offentlighet etter offentleglova § 24 annet ledd.

All informasjon som opplyser saken, skal følge oversendelsen til Miljødirektoratet. Oversendelsesbrevet kan vise til andre dokumenter som oversendes, men må inneholde informasjon om de meste sentrale forholdene.

I oversendelsesbrevet må følgende informasjon gis:

- hva som har skjedd, når, hvor og av hvem
- hvilken bestemmelse (eventuelt vilkår i en tillatelse) som er brutt
- navn og kontakthinformatjon på den/de som har begått handlingen
- kort om bevisene i saken
- hvordan forvaltningsmyndigheten vurderer alvorlighetsgraden av overtredelsen, f.eks. konsekvenser
- informasjon om hvordan overtredelsen er fulgt opp med forvaltningstiltak, f.eks. om det er gitt pålegg om retting eller om det er gitt eller aktuelt med etterfølgende tillatelse.

Følgende dokumenter vedlegges:

- rapport fra tilsyn, dokumentbevis, bilder, kartfestinger ol. Alle dokumenter må være datert, herunder også bilder dersom det oversendes bildefiler
- vedtak og korrespondanse i saken.

Overtrederen skal ikke ha kopi av oversendelsen eller varsles på dette stadiet. Miljødirektoratet vil forhåndsvarsle overtrederen dersom vi går videre med en sak om overtredelsesgebyr.

5.10.4 Miljødirektoratets vurdering av saken

Miljødirektoratet vurderer konkret for hver enkelt sak om vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr er oppfylt. Vi vil vurderer om det foreligger et avklart faktum og bevisituasjon som viser at den aktuelle overtrederen har begått den konkrete handlingen med uaktsomhet eller forsett, og at forholdet ikke er foreldet.

Vi må også forsikre oss om at bestemmelsen eller enkeltvedtaket som er overtrådt er tilstrekkelig klart.

Videre vil Miljødirektoratet vurderer om det er forholdsmessig å ilegge overtredelsesgebyr og om saken er så alvorlig at den må anmeldes.

Dersom Miljødirektoratet ikke går videre med saken, blir forvaltningsmyndigheten orientert om dette og bakgrunnen for beslutningen.

5.11 Saksbehandlingen ved overtredelsesgebyr

Miljødirektoratet sørger for saksbehandlingen i en sak om overtredelsesgebyr.

Overtrederen vil få et forhåndsvarsel og mulighet til å uttale seg før det gis et vedtak om å illegge overtredelsesgebyr. Ileggelse av overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak som kan påklages av den som får gebyret. Klima- og miljødepartementet er klagemyndighet for vedtak om overtredelsesgebyr.

Forvaltningsmyndigheten får kopi av forhåndsvarsel og vedtak i saken.

5.12 Overtredelsesgebyrets størrelse

Miljødirektoratet utmåler overtredelsesgebyrene individuelt etter forskrift 11. desember 2020 nr. 2726 om øvre ramme for overtredelsesgebyr etter naturmangfoldloven § 74.

I forskriften er det fastsatt at overtredelsesgebyr ikke skal overstige seks ganger folketrygdens grunnbeløp for foretak og to ganger folketrygdens grunnbeløp for fysiske personer. Overtredelsesgebyrene vil som oftest ligge langt under de foreslåtte maksimale grensene ettersom de alvorligste overtredelsene vil følge straffespolet.

Utmåling av overtredelsesgebyr skjer på bakgrunn av en helhetsvurdering. I vurderingen av overtredelsesgebyr mot fysiske personer kan det blant annet legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger, fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet, samt overtrederens skyld og økonomiske evne, jf. forvaltningsloven § 46.

Momenter som kan vektlegges i utmålingen av overtredelsesgebyr for foretak følger av forvaltningsloven § 46 annet ledd. Det kan bl.a. legges vekt på om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser, om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen, om det foreligger gjentakelse og foretakets økonomiske evne.

Miljødirektoratet har i sin praksis sett hen til politiets bøtenivå for overtredelser. Overtredelsesgebyret skal virke tilstrekkelig preventivt, samtidig som gebyret skal være forholdsmessig tatt i betraktning overtredelsens omfang og virkninger.

6. Anmeldelse

6.1 Generelt om politianmeldelse

De alvorlige overtredelsene skal følges opp med politianmeldelse. Forvaltningen må vurdere konkret i hver enkelt sak om en overtredelse er så alvorlig at den bør følges opp med politianmeldelse.

Begrunnelsen for å bruke politianmeldelse i disse sakene, er først og fremst den sterke allmennpreventive effekten dette har, ved at straffen virker avskrekkende på andre som får

høre om saken. Straffen kan også ha individualpreventiv effekt, ved at den som straffes ikke begår nye overtredelser i fremtiden.

Det kan ikke ilegges overtredelsesgebyr dersom en sak politianmeldes. Videre kan en sak som det er ilagt overtredelsesgebyr for, ikke politianmeldes. Dette skyldes at begge sanksjonene regnes som straff og at det er et forbud mot dobbeltstraff. Det er først og fremst alvorlighetsgraden som avgjør om et forhold bør politianmeldes eller føre til overtredelsesgebyr.

Politianmeldelse stenger ikke for andre forvaltningstiltak som stans, retting, direkte gjennomføring og bruk av tvangsmulkt. Forvaltningen bør som hovedregel ikke legge sine forvaltningstiltak på vent i påvente av at en straffesak blir avgjort. Det er tvert imot viktig at f.eks. vedtak om retting gis så snart som mulig, der forvaltningen mener dette skal gjøres. Forvaltningen må gjøre sine vurderinger uavhengig av de strenge krav til bevisvurdering som gjelder i strafferetten.

6.2 Overtredelser som bør anmeldes

Det må foretas en konkret vurdering av om en overtredelse bør føre til politianmeldelse eller overtredelsesgebyr. De alvorlige overtredelsene skal alltid politianmeldes ettersom bruk av overtredelsesgebyr vil være en for mild reaksjon og gir en uheldig signaleffekt i slike saker.

Det er for forvaltningen avgjørende å ha kontroll med naturinngrep, arealendringer og motorferdsel for å kunne forvalte verneområdene på en slik måte at verneformålet ivaretas. Ulovlige irreversible naturinngrep og arealendringer, samt overtredelser av motorferdselsforbud bør derfor som hovedregel anmeldes. Ved brudd på vilkår i tillatelser vil valg av sanksjon kunne vurderes ut fra omfang av skade.

Generelt bør saken anmeldes hvor ett eller flere av disse momentene er til stede:

- **Omfattende brudd på lov/forskrift/tillatelse**

Hva slags type brudd er det? Hvor alvorlig er bruddet? Er det flere lovbrudd samtidig? Overtredelsens art eller antall brudd på en verneforskrift kan tilsi at overtredelsen anses som alvorlig.

- **Overtredelsen har store konsekvenser for naturmangfoldet eller risiko for dette**

Hvilke konsekvenser har lovbruddet for naturmangfoldet? Kunne lovbruddet fått store konsekvenser? Forholdet skal anmeldes når overtredelsen har medført irreversibel skade eller skade det tar lang tid å reparere. Det samme gjelder i tilfeller hvor det ikke har inntrådt skade, men dette skyldes flaks eller tilfeldigheter.

- Det foreligger sterk grad av utvist skyld

Har gjerningspersonen gjort lovbruddet forsettlig (med vilje)? Har gjerningspersonen handlet klanderverdig og er sterkt å bebreide for lovbruddet? Forsettlig overtreddelser skal normalt anmeldes.

- Det foreligger sterke allmennpreventive hensyn

Kan en strengere sanksjon hindre at andre gjør det samme lovbruddet senere? Slike hensyn veier tungt når håndteringen av en overtreddelse kan få betydning for andres adferd.

Eksempler på overtreddelser som normalt bør anmeldes i verneområder:

- Ulovlig fysiske inngrep av varig karakter, for eksempel veibygging, oppføring av bygninger eller andre anlegg.
- Søker gjennomfører tiltaket selv om det er gitt avslag på søknaden.
- Ulovlig motorferdsel.

I sakstyper hvor Miljødirektoratet har praksis for å ilegge overtreddelsesgebyr, vil hovedregelen være at overtreddelsesgebyr skal benyttes og at slike saker ikke skal politianmeldes. Dette gjelder ulovlig bruk av droner og brudd på ferdselsforbud.

Dersom det gis etterfølgende tillatelse for et ulovlig gjennomført tiltak, vil overtreddelsesgebyr ofte kunne være en mer egnet reaksjon enn politianmeldelse. Dette vil imidlertid bero på alvorlighetsgraden av overtreddelsen og konsekvensene det har hatt at tiltaket er utført uten tillatelse i forkant.

Miljødirektoratet bistår i vurderingen av om en sak bør politianmeldes eller oversendes for overtreddelsesgebyr.

6.3 Foreldelse

Overtrederen kan ikke straffes dersom det straffbare forholdet er foreldet. Brudd på naturmangfoldloven foreldes etter 10 år, jf. straffeloven § 86.

Foreldelsesfristen løper fra den dagen det straffbare forholdet er opphørt og avbrytes ved rettslige skritt som medfører at den mistenkte får stilling som siktet (f.eks. ved utferdigelse av et forelegg, ransaking eller pågripelse). Fristen avbrytes ikke ved at et forhold anmeldes.

Tlf.: 73 58 05 00
post@miljodir.no
www.miljodirektoratet.no
Postboks 5672 Sluppen,
7485 Trondheim

Besøksadresse Trondheim:
Brattørkaia 15, 7010 Trondheim

Besøksadresse Oslo:
Grensesvingen 7, 0661 Oslo



Miljødirektoratet er et statlig forvaltningsorgan
underlagt Klima- og miljødepartementet.

Vi jobber for et rent og rikt miljø. Hoved-
oppgavene våre er å redusere klimagass-
utslipp, forvalte norsk natur og hindre
forurensning.