



STORTINGET

Innst. 322 L

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra energi- og miljøkomiteen

Prop. 77 L (2018–2019)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven mv. (innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammer)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

Departementet foreslår endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven, svalbardmiljøloven og straffeprosessloven. Forslaget innebærer at det innføres hjemler for overtredelsesgebyr i forurensningsloven og produktkontrollloven, samt at bestemmelsen i naturmangfoldloven om miljøerstatning endres til en bestemmelse om overtredelsesgebyr. Videre innebærer forslaget at strafferammene heves i de fire nevnte lovene, at vilkår for bruk av øvre strafferamme i forurensningsloven endres, og at det presiseres i straffeprosessloven at påtalekompetansen for alminnelige overtredelser av de nevnte lovene legges til politiet. For øvrig foreslås det enkelte mindre endringer i straffebestemmelsene i forurensningsloven og produktkontrollloven.

1.2 Bakgrunnen for lovforslaget

1.2.1 Innføring av hjemmel for overtredelsesgebyr i produktkontrollloven og forurensningsloven

Sanksjonsutvalgets utredning, NOU 2003:15 Fra bot til bedring, inneholder forslag til reaksjoner mot mindre alvorlige overtredelser av særlovgivningen (bestemmelser utenfor straffeloven), som gir et mer effek-

tivt og nyansert sanksjonssystem med mindre bruk av straff og mer bruk av administrative sanksjoner. En av disse administrative sanksjonene er overtredelsesgebyr.

I etterkant av NOU 2003:15 har det blitt innført bestemmelser om overtredelsesgebyr i en rekke miljølover.

Det avdekkes årlig et stort antall overtredelser av produktkontrollloven, forurensningsloven og forskrifter og enkeltvedtak gitt i medhold av disse lovene. Skadepotensialet gjør det viktig å sikre at regelverket etter forurensningsloven og produktkontrollloven blir etterlevd, og allmennpreventive hensyn tilsier at brudd på regelverket må kunne møtes med effektive sanksjoner mot den ansvarlige.

Årlig gjennomfører Miljødirektoratet og Fylkesmannens miljøvernnavdeling i underkant av 1 300 tilsyn for å kontrollere om forurensningsloven, produktkontrollloven og klimakvoteloven med forskrifter overholdes. Det er et stort antall aktører som bryter regelverket, og det er mange som gjør dette gjentatte ganger, til tross for gjentatte tilsyn fra myndighetenes side. Det ordinære strafferettsapparatet dekker etter departementets oppfatning ikke sanksjonsbehovet fordi politi- og påtalemyndighet bare har kapasitet til å forfølge noen få, særlig alvorlige lovbrudd. Den samlede effekten av en stor mengde brudd utgjør derimot et alvorlig samfunnsproblem. Det er derfor nødvendig å kunne ilegge sanksjoner mot noen typer overtredelser etter et enklere system enn det alminnelige strafferettsapparatet.

Miljøkrav er ofte forbundet med betydelige kostnader for næringslivet. En utilstrekkelig håndheving vil derfor føre til at lovlydige virksomheter får et høyere kostnadsnivå enn virksomheter som bryter miljøregelverket i visshet om at risikoen for å bli straffeforfulgt er

liten. Hensynet til rettfærdig konkurranse i næringslivet tilsier derfor også en mer effektiv sanksjonering.

Målet om bedre allmenn etterlevelse av produktkontrollen og forurensningsloven kan ikke nås gjennom bruk av ikke-pønale virkemidler alene, som ikke har preventiv effekt. Departementet foreslår derfor å innføre hjemler til å ilegge overtredelsesgebyr i produktkontrollen og forurensningsloven.

1.2.2 Endring av naturmangfoldloven § 74 fra miljøerstatning til overtredelsesgebyr

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

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

1.2.3 Heving av strafferammene i produktkontrollen, forurensningsloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven

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

Departementet foreslår å heve den alminnelige strafferammen til 1 år i begge lovene og innføre en forhøyet strafferamme ved skjerpene omstendigheter i produktkontrollen med strafferamme på 3 år, og å heve strafferammen i forurensningsloven for skjerpene omstendigheter tilsvarende, fra 2 år til 3 år.

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

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

1.2.4 Presisering av påtalekompetanse i straffeprosessloven

Departementet foreslår at påtalekompetansen for politiet etter forurensningsloven § 78 første ledd presiseres i straffeprosessloven § 67 andre ledd bokstav c. Straffebudet skal følge normalregelen når det gjelder foreldelse. Kompetansen til å ta ut tiltale etter forurensningsloven § 78 andre ledd skal fortsatt ligge hos statsadvokaten.

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

Påtalekompetansen etter svalbardmiljøloven § 99 første ledd første punktum ligger hos Sysselmannen. Departementet foreslår at dette presiseres i straffeprosessloven § 67 andre ledd bokstav c.

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

I forbindelse med høring av forslagene om å innføre overtredelsesgebyr og heve strafferammene i de fire lovene ble det mottatt høringsinnspill fra ØKOKrim, med støtte fra Riksadvokaten, om at det samtidig bør gjøres en endring i forurensningsloven § 78 andre ledd andre straffalternativ for at den høyeste strafferammen på 5 år også skal kunne brukes ved overtredelser som medfører skade på miljøet. Departementet foreslår på denne bakgrunn at overtredelser som har voldt fare for alvorlig eller irreversibel skade på biologisk mangfold, kan straffes med fengsel inntil 5 år.

1.3 Generelt om høringen

På oppdrag fra Klima- og miljødepartementet sendte Miljødirektoratet endringsforslagene på høring. Proposisjonen er basert på Miljødirektoratets høringsnotat 8. desember 2017 om innføring av overtredelsesgebyr

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

1.4 Nærmere om lovforslaget

1.4.1 Ny hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr i produktkontrollloven og forurensningsloven

GJELDENDE RETT

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

Produktkontrollloven og forurensningsloven hjemler flere typer administrative reaksjoner ved overtredelser av loven eller vedtak i medhold av loven. Administrative reaksjoner regnes ikke som straff og er derfor ikke til hinder for at en overtredelse samtidig sanksjoneres med overtredelsesgebyr eller anmeldes til politiet.

HØRINGSFORSLAGET

Overtredelsesgebyr er et inngripende virkemiddel og bør kun brukes der det er et reelt behov for det. Departementet foreslår en gradvis innføring av overtredelsesgebyr ved overtredelser av produktkontrollloven og forurensningsloven og bestemmelser gitt i medhold av disse lovene. Hensikten er å høste erfaring med bruken av overtredelsesgebyr for noen overtredelser der behovet er særlig stort, og etablere gode rutiner før en utvider virkeområdet for overtredelsesgebyr til nye områder. For å gjøre det mulig med en slik gradvis innføring av overtredelsesgebyr uten hyppige lovendringer, foreslår departementet å innføre en forskriftshjemmel. Forslag til ny lovhjemmel innebærer å gi henholdsvis Kongen og forurensningsmyndigheten hjemmel til å fastsette i forskrift at det kan ilegges overtredelsesgebyr ved de overtredelsene som er spesifisert i loven.

HØRINGSUTTALELSENE OG DEPARTEMENTETS VURDERING

Det gis bred støtte til forslaget om å innføre overtredelsesgebyr i produktkontrollloven og forurensningsloven. De mest alvorlige sakene vil fortsatt overlates til politi- og påtalemyndighet. Å utvide sanksjonsmidlene vil være effektivt for å kunne følge opp et større antall brudd og ha allmennpreventiv virkning. Departementet vurderer at det er et stort behov for hjemlene til å ilegge overtredelsesgebyr, og at det vil styrke reaksjons- og sanksjonshjemlene i produktkontrollloven og forurensningsloven.

Angående innretning og virkeområde for bestemmelsen varierer uttalelsene fra høringsinstansene noe. Enkelte ønsker flere avgrensninger og konkretiseringer i lovhjemmelen, mens andre mener bestemmelsen bør gjøres mer generell. Departementet mener at man gjennom den foreslåtte innretningen med forskriftshjemmel har funnet en balanse som ivaretar hensynene til forutberegnelighet, fleksibilitet og effektivitet. Modellen avviker fra andre lovbestemmelser, en kan også hjemle overtredelsesgebyr direkte i loven. Dette er foreslått fra enkelte høringsinstanser. Departementet har vurdert en slik løsning, men kommet frem til at det er mest hensiktsmessig med en forskriftshjemmel. Det vil gi mulighet for å starte med overtredelsesgebyr på noen områder der behovet er særlig stort, og høste erfaring med dette før man eventuelt utvider virkeområdet.

Departementet anbefaler ikke en generell åpning for bruk av overtredelsesgebyr for brudd på alle produktkontrolllovens og forurensningslovens bestemmelser, slik enkelte andre lover er utformet. Sanksjonsutvalget har i NOU 2003:15 Fra bot til bedring frarådet generelle formuleringer som hjemler gebyr for overtredelser av enhver bestemmelse i loven.

Departementet mener også at det vil svekke hjemlenes praktiske anvendelighet å snevre inn virkeområdet, slik Norsk Industri har foreslått. Det avdekkes per i dag et stort antall brudd på store deler av produkt- og forurensningsregelverket, som det av allmennpreventive hensyn er viktig at møtes med effektive sanksjoner.

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

Norsk Vann har foreslått at det i forurensningsloven tas inn i bestemmelsen om overtredelsesgebyr at utslippets betydning i resipient bør vektlegges. Departementet mener bestemmelsene i forvaltningsloven er dekkende for saker om overtredelsesgebyr etter forurensningsloven, og at det dermed ikke er behov for å presisere noen ytterligere hensyn i forurensningsloven.

Enkelte høringsinstanser har etterlyst en nærmere beskrivelse av saksbehandlingspraksis og samordning mellom forvaltning og politi. Et vedtak om overtredelsesgebyr vil være et enkeltvedtak, og saksbehandling vil derfor følge regler for enkeltvedtak i forvaltningsloven. Angående samordning mellom forvaltning og politi viser departementet til forvaltningsloven § 47. Dersom et forvaltningsorgan har grunn til å anta at både straff og overtredelsesgebyr kan være aktuell reaksjon mot samme forhold, må organet i samråd med påtalemyndigheten avklare hvordan forholdet skal forfølges. Påtalemyndigheten kan også beslutte at sak henlegges og heller overføres til forvaltningen for vurdering av administrativ sanksjon, jf. straffeprosessloven § 71 c.

Det har kommet høringsinnspill om å innføre et vesentlighetskrav for å trekke et tydeligere skille direkte i loven mellom når en bruker straff, og når en bruker overtredelsesgebyr. Et vesentlighetsvilkår vil innebære en ytterligere terskel for å bruke straffesporet. Departementet mener det bedre overlates til praksis å trekke grensene for sporvalget, og at det ikke er behov for et vesentlighetsvilkår i lovbestemmelsen.

Siden overtredelsesgebyr utgjør straff etter EMK, kan den private parten måtte regnes som siktet på et tidligere stadium enn ellers, og et mulig selvinkrimineringsvern kan inntre tidligere. Justis- og beredskapsdepartementet har påpekt at det av den grunn bør sies noe om konsekvensene for gjennomføring av tilsyn. Departementet viser til NOU 2003:15 Fra bot til bedring, som behandler denne generelle problemstillingen som gjelder på tvers av saksområder. Det beror på en konkret helhetsvurdering i det enkelte tilsyn om selvinkrimineringsvernet trer inn, og eventuelt når det trer inn.

Utgangspunktet for tilsyn og kontroll med produktkontrollloven og forurensningsloven er kontroll med lovlig virksomhet. Kontrollen har da ikke som formål å innhente informasjon som vil føre til bruk av sanksjonsmidler. Retningslinjer og veiledning i bruk av overtredelsesgebyr vil være egnet til å nærmere avklare og sikre ensartet praksis som ivaretar selvinkrimineringsvernet og orienteringsplikten i miljøforvaltningen.

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

1.4.2 Endring av naturmangfoldloven § 74 fra miljøerstatning til overtredelsesgebyr

GJELDENDE RETT OG HØRINGSFORSLAGET

Naturmangfoldloven § 74 gir hjemmel for pålegg om miljøerstatning ved overtredelse av bestemmelser i eller i medhold av naturmangfoldloven eller bestem-

melser som tjener til gjennomføring av mål og prinsipper i loven. Departementet foreslo å videreføre den generelle angivelsen av «overtredelse av bestemmelser i eller i medhold» av naturmangfoldloven. Det anses ikke hensiktsmessig å formelt avgrense bestemmelsen til nærmere spesifiserte typer overtredelser.

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

Miljøerstatning kan pålegges både enkeltpersoner og foretak. Departementet foreslo å videreføre dette i bestemmelsen om overtredelsesgebyr. Tatt i betraktning at graden av skyld har vært et vesentlig moment ved vurdering av pålegg om miljøerstatning overfor fysiske personer, foreslo departementet samme formulering som i forslag til ny § 80 i forurensningsloven og ny § 12 a i produktkontrollloven.

HØRINGSUTTALELSENE OG DEPARTEMENTETS VURDERING

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

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

Justis- og beredskapsdepartementet har bedt om at departementet vurderer å gi forslaget til § 74 i naturmangfoldloven en noe mindre generell utforming. Departementet har på denne bakgrunn endret bestemmelsen slik at den nå angir mer konkret hvilke overtredelser som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

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

Overtredelsesgebyr vil måtte anses som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen. Samme forhold kan ikke forfølges både med overtredelsesgebyr i forvaltningen og med straff i det ordinære straffespolet, med mindre det faller innenfor rammene for parallell forfølging.

Et kjerneområde for overtredelsesgebyr vil være overtredelser som ikke er straffbare, samt overtredelse der de enkelte regelbruddene hver for seg ikke er alvorlige nok for politianmeldelse, men den samlede effekten av overtredelser utgjør et alvorlig samfunnsproblem. Overtredelsesgebyr kan ilegges i tillegg til administrati-

ve reaksjoner som ikke er straff etter EMK, eksempelvis pålegg om retting, stans og/eller tvangsmulkt.

Tilsynsmyndigheten må utarbeide rutiner som sikrer at selvinkrimineringsvernet og orienteringsplikten ivaretas i ulike situasjoner. Feltapparatet i Statens naturoppsyn, som fører tilsyn med naturtilstanden og med at bestemmelsene i miljølovgivningen blir overholdt, har i de fleste tilfeller begrenset politimyndighet. Begrenset politimyndighet kan tas i bruk som tillegg til naturoppsynsmyndigheten der situasjonen krever dette.

1.4.3 Heving av strafferammer i produktkontrolløven, forurensningsloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven

PRODUKTKONTROLLOVEN OG FORURENSNINGSLØVEN

Departementet foreslår at den alminnelige strafferammen i produktkontrolløven og forurensningsloven økes fra 3 måneder til inntil 1 års fengsel.

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

Departementet ønsker med de foreslåtte nye alminnelige strafferammene på 1 år og straffskjerpingsregelen på 3 år at det generelle straffutmålingsnivået økes.

NATURMANGFOLDLOVEN

Etter straffeloven § 240 annet ledd bokstav a er strafferammen inntil 6 år for den som forsettlig eller grovt uaktsomt «minsker en naturlig bestand av fredede organismer som nasjonalt eller internasjonalt er truet av utryddelse». Bestemmelsen har vært lite brukt i konkrete straffesaker, og kriteriene for straff er utformet på en måte som i liten grad samsvarer med den mer moderne økosystemtenkningen som ligger til grunn for naturmangfoldlovens regler. Straffeloven § 240 er derfor lite tilpasset en moderne økosystemtenkning, og det er ikke naturlig at former for miljøkriminalitet som kan være minst like – eller langt mer – alvorlige, skal ha en lavere strafferamme i naturmangfoldloven.

På denne bakgrunn foreslår departementet å heve strafferammen i § 75 andre ledd fra tre år til fem år.

SVALBARDMILJØLOVEN

Den foreslåtte endringen i strafferammen etter naturmangfoldloven medfører behov for å endre straffebestemmelsen i svalbardmiljøloven tilsvarende, på grunn av prinsippet om at miljøregelverket skal være minst like strengt på Svalbard som på fastlandet.

Straffebestemmelsen i svalbardmiljøloven er basert på en modell der samme strafferamme gjelder for alle former for miljøkriminalitet. Denne modellen videreføres med forslaget. Man viderefører dermed også systemet med at man på noen områder har en strengere strafferamme på Svalbard enn det som er tilfelle for tilsvarende felt på fastlandet. På bakgrunn av dette foreslår departementet å øke den forhøyede strafferammen etter svalbardmiljøloven § 99 første ledd andre punktum fra 3 til 5 år.

FORELDELSE

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

Departementet forutsetter at forurensningsloven § 78 og produktkontrolløven § 12 etter de foreslåtte lovendringene skal følge denne «normalregelen». Foreldelsesfristen vil dermed være 5 år, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav b.

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

TVANGSMIDLER

For noen av tvangsmidlene etter straffeprosessloven er det et vilkår at det er skjellig grunn til mistanke om en handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder.

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

Heving av strafferammen i naturmangfoldloven § 75 andre ledd og svalbardmiljøloven § 99 første ledd andre punktum til fem år vil gi tilgang på noen flere straffeprosessuelle tvangsmidler.

HØRINGSUTTALELSENE OG DEPARTEMENTETS VURDERINGER

Departementet vurderer at de foreslåtte endringene i strafferammer i forurensningsloven, produktkontrolløven og naturmangfoldloven har mottatt bred støtte i hø-

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

Departementet klargjør at foreldelsesfristen for overtredelse av forurensningsloven § 78 og produktkontrollloven § 12 følger normalregelen, og er dermed 5 år. Departementet har presisert foreldelsesfristen i merknader til bestemmelsene for at det ikke skal være noen tvil.

Når det gjelder endringene i svalbardmiljøloven, er det også gitt bred støtte til forslaget. Det er ingen høringsinstanser som går imot forslaget. Departementet vurderer at det ikke er behov for noen justeringer i forslaget til lovbestemmelse på bakgrunn av høringsuttalelsene.

1.4.4 Presisering av påtalekompetanse i straffeprosessloven § 67

HØRINGSUTTALELSENE OG DEPARTEMENTETS VURDERINGER

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

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

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

GJELDENE RETT

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

Påtalemyndighetens reelle valg ved påtaleavgjørelse i alvorlige forurensningssaker som ikke har medført helseskade står etter gjeldende rett mellom 2 års strafferamme i forurensningsloven og 15 år i generalklausulen i straffeloven § 240 første ledd bokstav a.

HØRINGSUTTALELSENE OG DEPARTEMENTETS VURDERING

Departementet mener det høyeste straffalternativet i forurensningsloven, i likhet med generalklausulen i straffeloven, bør være anvendelig ved overtredelser som kan medføre skade på miljø. Gjennom generalklausulen i straffeloven har lovgiver allerede gitt uttrykk for at også alvorlige skader på miljø har høy straffverdighet. At strafferammen på 5 år i forurensningsloven skal kunne anvendes ved fare for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, stemmer også godt overens med foreslått skjerping av strafferamme i naturmangfoldloven til 5 år.

Skillet i forurensningsloven mellom overtredelser som har voldt fare for menneskers liv eller helbred, og overtredelser som medfører fare for skade på miljøet, fremstår utdatert, ettersom vekten på miljøverdier har økt i samfunnet og det har skjedd en utvikling i synet på behov for strenge reaksjoner i saker om miljøkriminalitet. Departementet er enig i uttalelsene fra ØKOkrim om at forslaget vil være i samsvar med utviklingen på miljøstraffområdet de senere årene. Det er, som ØKOkrim sier, særlig allmennprevensjon som begrunner hvorfor lovgivningen er sanksjonert med straff. Departementet mener det vil bidra til effektiv allmennprevensjon på forurensningsområdet at øverste strafferammen i forurensningsloven også kan anvendes i miljøskadesakene. Argumentene for å endre vilkårene for bruk av den øverste strafferammen gjør seg like fullt gjeldende selv om man skulle lykkes med å redusere antallet overtredelser av forurensningsloven gjennom bruk av overtredelsesgebyr. De mest alvorlige sakene, og spesielt de hvor den øverste strafferammen kan være aktuell, vil fremdeles politianmeldes og ikke være aktuelle for overtredelsesgebyr.

ØKOkrim har fremholdt at det er et behov for å endre hjemmelen så påtalemyndigheten bedre kan avstemme straffereaksjon etter alvorligheten, og har også nevnt noen eksempler på saker i sin høringsuttalelse. Riksadvokaten har også uttrykt at det er hensiktsmessig. Departementet legger derfor til grunn at det er et reelt behov for endringen.

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

Å trekke grensen mellom første og andre straffalternativ i bestemmelsens annet ledd vil bero på et skjønn, og grensen bør trekkes opp i praksis. Departementet har vurdert at det er alvorlig eller irreversibel skade på bio-

logisk mangfold som har så høy straffverdighet at den øverste strafferammen bør kunne anvendes.

Med den systematikken som er i forurensningsloven, er de forhøyede straffalternativene knyttet til skadefølger og ikke til skyld. Grad av skyld vil som ellers være et relevant moment i straffutmålingen. Dette presiseres i merknadene til bestemmelsen.

1.4.6 Øvrige lovendringsforslag

OPPHEVING AV KRAVET TIL PÅTALEBEGJÆRING ETTER FORURENSNINGSLOVEN

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

OPPHEVING AV PRODUKTKONTROLLOVENS STRAFFEBUD VED BRUDD PÅ TAUSHETSPLIKT

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

Departementet ser ikke behov for å opprettholde det særskilte straffebudet i produktkontrollloven ved siden av det alminnelige straffebudet i straffeloven, og foreslår derfor å oppheve det.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

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

Hvis overtredelsesgebyr gir den ønskede preventive effekten, vil man imidlertid på lengre sikt oppnå administrative og økonomiske besparelser.

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

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Espen Barth Eide, Hege Haukeland Liadal, Else-May Botten Norderhus og Runar Sjøstad, fra Høyre, Liv Kari Eskeland, Stefan

Heggelund, Aase Simonsen og Lene Westgaard-Halle, fra Fremskrittspartiet, Terje Halleland og Gisle Meininger Saudland, fra Senterpartiet, Sandra Borch og Ole André Myhrvold, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Venstre, lederen Ketil Kjenseth, fra Kristelig Folkeparti, Tore Storehaug, og fra Miljøpartiet De Grønne, Kristoffer Robin Haug, viser til regjeringens Prop. 77 L (2018–2019) Endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven mv., som innebærer økte strafferammer og innføring av overtredelsesgebyr.

Komiteen viser til at lovforslaget vil gjøre det lettere å prioritere de mest alvorlige sakene. Behovet for et effektivt og fleksibelt sanksjonssystem er ikke mindre på miljø- og produktkontrollområdet enn på andre områder. Komiteen understreker viktigheten av at lovforslaget vil være allmennpreventivt. Politi- og påtalemyndigheten skal følge opp de mest alvorlige lovbruddene, mens overtredelsesgebyr kan benyttes i andre saker.

Komiteen viser til at miljøkriminalitet er en trussel både mot mennesker og miljøet rundt oss. Det er viktig å redusere risikoen for skader på natur, miljø og helse.

Videre viser komiteen til at en økning i strafferammen for miljøkriminalitet gir et tydelig signal om alvorligheten av denne typen lovbrudd. Det er viktig at loven fører til at det er mulig å følge opp et større antall lovbrudd. Miljøkriminalitet rammer fellesverdier av stor samfunnsmessig betydning.

3. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

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

I

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

§ 12 skal lyde:

§ 12 *Straffansvar.*

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov, eller som bryr

ter vilkår fastsatt med hjemmel i § 7, straffes med bøter, fengsel inntil 1 år eller begge deler, så fremt ikke strengere straffebestemmelse kommer til anvendelse.

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

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

Ny § 12 a skal lyde:

§ 12 a *Overtredelsesgebyr.*

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

- a) overtrer aktsomhets- og tiltakspunkt i § 3 første ledd
- b) overtrer aktsomhets- og tiltakspunkt i § 3 andre ledd første punktum
- c) overtrer informasjonsplikt i § 3 femte ledd
- d) overtrer substitusjonsplikt i § 3 a
- e) overtrer forskrifter eller enkeltvedtak etter § 4 eller § 4a
- f) overtrer plikt i § 5 a
- g) overtrer forbud etter § 6
- h) overtrer vedtak etter § 6 a
- i) overtrer meldeplikt i eller etter § 6 b.

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

Kongen kan gi forskrift om utmålingen 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.

II

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

§ 78 skal lyde:

§ 78 (*straffansvar for forurensning*)

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

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

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

§ 79 første ledd skal lyde:

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

- a) etterlater eller tømmer samlet avfall, større kasserte gjenstander eller spesialavfall, slik at det kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet
- b) unnlater å etterkomme pålegg om tiltak mot avfall etter § 37.

§ 79 fjerde ledd oppheves.

Ny § 80 skal lyde:

§ 80 (*overtredelsesgebyr*)

Forurensningsmyndigheten kan gi forskrift om ileggelse av overtredelsesgebyr til den som

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

- q) overtrer varslingsplikt i § 39 første eller andre ledd eller forskrift etter § 39 tredje ledd, når vedkommende er den ansvarlige for forurensningen,
- r) overtrer beredskapsplikt i § 40 første ledd eller forskrift eller enkeltvedtak etter § 40 andre ledd
- s) overtrer forskrift etter § 52 b.

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

Forurensningsmyndigheten kan gi forskrift om utmålingen av overtredelsesgebyr.

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

III

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

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

IV

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

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

V

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

§ 74 skal lyde:

§ 74 (*overtredelsesgebyr*)

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

Overtredelsesgebyr kan også ilegges den som overtrer

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

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

Kongen kan gi forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr.

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

§ 75 annet ledd skal lyde:

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

VI

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 28. mai 2019

Ketil Kjenseth

leder

Aase Simonsen

ordfører

