



STORTINGET

Innst. 68 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra energi- og miljøkomiteen

Meld. St. 19 (2019–2020)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Miljøkriminalitet

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Begrunnelse, avgrensninger mv.

Det overordnede målet med meldingen er å presentere politikk, tiltak og virkemidler for å redusere den negative påvirkningen miljøkriminalitet har på klima og miljø. Dette er første gang det legges frem en melding for Stortinget om miljøkriminalitet. Et viktig formål med meldingen er derfor også å sette miljøkriminalitet på dagsorden og å bidra til økt kunnskap, forståelse og engasjement rundt miljøkriminalitet.

Stortingsmeldingen legger grunnlaget for et langsiktig oppfølgingsarbeid på tvers av ulike sektorer. Annen kriminalitet rammer i stor grad personer eller virksomheter. Miljøkriminalitet rammer samfunnets fellesgoder. Fellesgodene miljø og natur anses etter Grunnloven som en menneskerettighet. Miljøkriminalitet ødelegger disse fellesgodene og innebærer at noen få beriker seg på bekostning av resten av samfunnet.

Fraværet av en fornærmet i tradisjonell forstand medfører at miljøkriminalitet har lav oppdagelsesrisiko sammenlignet med mange andre former for kriminalitet. Miljøet er avhengig av at samfunnet avdekker og følger opp overtredelser. Oppdagelsesrisikoen reduseres også av at overtredelser av miljølovgivning ofte skjer i lite befolkede områder, samt at konsekvensene av kriminaliteten kan vise seg et annet sted og lenge etter at overtredelsen fant sted.

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

I Norge har man de siste 30 årene bygget opp et omfattende og strengt miljøregelverk, en velfungerende miljøforvaltning og spisskompetanse på miljøkriminalitet i ØKOKRIM, som bistår politidistriktene. Høyesterett har de siste 20 årene bidratt sterkt til å fremheve betydningen av effektiv allmennprevensjon for å forebygge alvorlig miljøkriminalitet. Selv om problemene med miljøkriminalitet i Norge derfor gjennomgående er mindre alvorlige enn i mange land med dårligere utviklede styresett, er det nødvendig å fortsatt satse på forebygging og bekjempelse av miljøkriminalitet, også i Norge.

Miljøkriminalitet kan i mange tilfeller ha direkte konsekvenser for regjeringens mål i klima- og miljøpolitikken. På denne bakgrunn fremmer regjeringen en stortingsmelding for en helhetlig styrking av innsatsen mot miljøkriminalitet i Norge.

Det finnes en rekke internasjonale konvensjoner som regulerer ulike former for internasjonal miljøkriminalitet. Internasjonale og regionale organisasjoner, enkeltland og sivil samfunn har også satt inn omfattende tiltak for å redusere problemene med miljøkriminalitet internasjonalt. Kriminalitet som ødelegger miljø og klima, skjer likevel fortsatt i stort omfang, og det er behov for mer innsats. Regjeringen fremmer derfor en stortingsmelding for en helhetlig styrking av innsatsen mot miljøkriminalitet internasjonalt.

Avgrensninger – hva som omhandles i stortingsmeldingen

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

Meldingen omhandler naturkriminalitet, forurensningskriminalitet og kulturarvkriminalitet. Fiskerikriminalitet omtales i meldingen bare der det er naturlig i en større sammenheng. Det foreslås ikke ny politikk på dette området.

Omtalen av miljøkriminalitet internasjonalt er konsentrert om skogkriminalitet, ulovlig mineralutvinning, flora- og faunakriminalitet og kulturarvkriminalitet. Internasjonal forurensningskriminalitet er raskt økende. Særlig ulovlig handel med farlig avfall er et betydelig internasjonalt problem. Det finnes ikke noen omforent definisjon av internasjonal forurensningskriminalitet. Det som behandles i meldingen, er ulovlige grensekryssende transporter av avfall, skipsvrak og kjemikalier som har sitt utspring i ulovlige handlinger i Norge, og som derfor håndheves og straffes i Norge.

Kriminalitet knyttet til kjøp og salg av klimavoter er en problemstilling som har meldt seg i det internasjonale klimavotemarkedet. Selv om klimavotekriminalitet indirekte kan sies å ha betydning for natur og miljø, faller det utenfor den avgrensningen som er gjort av miljøkriminalitet i meldingen.

En oversikt over regjeringens tiltak på de områder som er omhandlet i meldingen, finnes som vedlegg til meldingen.

1.2 Utvikling av miljøkriminalitetsfeltet

Kapittel 2 i meldingen gir en oversikt over utviklingen internasjonalt, i EU og nasjonalt. Betydningen av konvensjoner, resolusjoner, lover mv. beskrives nærmere under omtalen av de enkelte miljøkriminalitetsområdene.

Det finnes ingen overordnet konvensjon om internasjonal miljøkriminalitet, men flere former for miljøkriminalitet omfattes av internasjonale konvensjoner eller regionalt regelverk. FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet (UNTOC) og FNs konvensjon mot korrupsjon (UNCAC) er viktig på alle miljøkriminalitetsområdene.

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

I tillegg til konvensjoner og andre juridisk bindende instrumenter er det vedtatt en rekke internasjonale resolusjoner og deklarasjoner om miljøkriminalitet. Disse

er ikke juridisk bindende for partene, men på tross av den mindre forpliktende karakteren har slike deklarasjoner og resolusjoner hatt, og har, stor betydning for utviklingen av miljøkriminalitetsfeltet internasjonalt.

EU-regelverket har stor innvirkning på norsk miljølovgivning, særlig på forurensningsområdet. Utforming av regelverket og praktisering av regelverket i EU- og EØS-området er derfor av stor betydning for en effektiv håndhevelse av overtredelser av regelverket i Norge. EU-regelverket forutsetter at strafferettslig implementering gjennomføres av hvert enkelt medlemsland, og at regelverket praktiseres likt. EU-kommisjonens landrapporter fra Environmental Implementation Review i 2017 og 2019 viser at det er stor variasjon i medlemslandenes overholdelse.

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

Utviklingen på miljøkriminalitetsfeltet i Norge preges av en økende anerkjennelse av at miljø er viktig og beskyttelsesverdig. Flere av de sentrale lovene som har regler for å beskytte miljøet, har blitt vedtatt eller betydelig videreutviklet etter år 2000.

Strafferammene i flere av miljølovene har senere også blitt hevet, senest ved Stortingets vedtak 11. juni 2019, som hevet alminnelig strafferamme i produktkontrollen og forurensningsloven fra tre måneder til inntil ett års fengsel og strafferammen for grove overtredelser i naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven fra tre år til fem år.

Parallelt med at lovgiver har hevet strafferammene og domstolene har skjerpet straffeutmålingen, har det skjedd en utvikling av de administrative sanksjonene på miljøkriminalitetsområdet. Forvaltningsloven fikk i 2016 et nytt kapittel IX Administrative sanksjoner, som gir rettslige rammer for blant annet overtredelsesgebyr og administrativt rettighetstap, samt et nytt kapittel X som regulerer tvangsmulkt. Flere av lovene på miljøområdet har fått slike bestemmelser de senere årene.

1.3 Felles tiltak for å styrke innsatsen mot miljøkriminalitet nasjonalt

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

Forebygging

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

For miljøforvaltningen er informasjonstiltak, holdningsendrende tiltak og tiltak mot korrupsjon viktige for å forebygge kriminalitet. Regjeringen vurderer at den normale kunngjøringen av regelverket som miljø- og kulturmyndighetene i dag foretar, er tilstrekkelig fra et strafferettslig ståsted. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å styrke innsatsen knyttet til informasjon og veiledning ytterligere innenfor noen miljøkriminalitetsområder.

Avdekking av kriminalitet

Hovedaktørene ved tilsyn og kontroll med miljølovgivningen som omfattes av stortingsmeldingen, er Miljødirektoratet, Direktoratet for strålevern og atom-sikkerhet, Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Kystverket, Sjøfartsdirektoratet, Riksantikvaren, fylkesmennene, fylkeskommunene og kommunene. I tillegg er politiet og Tolletaten viktige aktører.

Et godt samarbeid mellom de ulike tilsynsetatene er en forutsetning for å få størst mulig effekt av den samlede innsatsen mot miljøkriminalitet. Regjeringen vil videreføre felles aksjoner mellom politi og miljømyndigheter og vurdere bruk av slike aksjoner på flere miljøkriminalitetsområder enn i dag.

Særlig om bruk av teknologi for å avdekke miljøkriminalitet

Regjeringens strategi for digitalisering av offentlig sektor har som ambisjon å understøtte digital transformasjon i offentlig sektor som helhet. Flere av satsingsområdene er relevante for arbeidet med miljøkriminalitet. Tilstrekkelig fremdrift i myndighetenes digitale transformasjon er dermed en forutsetning for effektiv bekjempelse av miljøkriminalitet, og det er viktig at myndighetene som fører kontroll med miljøregelverket, organiseres slik at informasjonsforvaltning får en mer sentral rolle i etatene.

Annen bruk av teknologi vil også være av stor betydning for økt avdekking av lovbrudd. Ved å ta i bruk innovativ teknologi som satellittdata, droner og kunstig intelligens kan forvaltningen mer effektivt avdekke og dokumentere miljøkriminalitet.

Regjeringen vil

- Styrke analysekapasiteten samt kompetanse på og bruk av innovativ teknologi i miljøforvaltningen for bedre å kunne avdekke og dokumentere miljøkriminalitet, sikre gode analyser og oversikt over etterlevelse av miljøregelverket.

- Legge til rette for økt utveksling av digital informasjon mellom myndigheter i Norge og mellom myndigheter i Norge og utlandet.
- Stimulere til økt samarbeid, herunder informasjonsdeling, mellom offentlig sektor, næringsliv og forskningsinstitusjoner for å fremme bruk av ny teknologi ved bekjempelse av miljøkriminalitet.

Straff

Det er 26 år siden generalklausulen om alvorlig miljøkriminalitet ble tatt inn i tidligere straffelov § 152 b, nå straffeloven § 240. Siden da har det skjedd mye på miljøområdet.

I dag kan det være nødvendig å markere at visse former for miljøkriminalitet må bedømmes som minst like alvorlig som den kriminaliteten som generalklausulen omfatter. Tatt i betraktning at bestemmelsen også har vært lite brukt, mener regjeringen at det er relevant å gjøre en ny vurdering av om straffbarhetsvilkåret i § 240 annet ledd bokstav a bør endres slik at det i større grad omfatter forhold som anses som alvorlig naturkriminalitet.

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

Anmeldelser

Alvorlig miljøkriminalitet må følges opp i straffesporet. Det er viktig at alvorlige forhold anmeldes, slik at politiet får best mulig kunnskap om trusselbildet, selv om sannsynligheten for oppklaring anses lav. Generelt er det behov for mer ressurser i miljøforvaltningen til å utarbeide anmeldelser. Miljøkriminalitetssaker blir ofte også liggende lenge hos politiet før påtalespørsmålet avgjøres, og mange saker om miljøkriminalitet henlegges av påtalemyndigheten.

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

Håndheving og administrative reaksjoner

I noen tilfeller kan straff være unødvendig inngripende eller lite effektivt for å oppnå den virkningen man ønsker, eller lite effektivt for å oppnå ønsket resultat. I slike tilfeller må forvaltningen ha tilgang på virkemidler for å håndheve regelverket og sanksjonere overtredelser administrativt.

Nå når flere lover har fått hjemmel for overtredelsesgebyr, som anses som en administrativ sanksjon etter forvaltningsloven kapittel IX, er det viktig at det foreligger klare retningslinjer for når en sak skal anmeldes, og når den skal forfølges administrativt. Utgangspunktet for slike retningslinjer vil være at de mest alvorlige sakene bør gå i straffesporet. For vurderingen av hva som er de mest alvorlige sakene, vil rettspraksis og retningslinjer fra Riksadvokaten være sentrale momenter, i tillegg til tilsynsmyndighetenes egen praksis.

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

Straffeprosessuell inndragning og rettighetstap

Miljølovgivningen suppleres av straffeloven med hensyn til blant annet inndragning og rettighetstap. Inndragning av vinning er et helt sentralt virkemiddel, fordi det i mange tilfeller rammer selve motivet for kriminaliteten. I tillegg til at inndragning i større grad bør vurderes av miljømyndighetene og tas med i anmeldelser, bør politi og påtalemyndighet har økt fokus på muligheten som ligger i strafferettslig inndragning.

Politi og påtalemyndighet sitt arbeid med strafferettslig oppfølging av miljøkriminalitet

Det overordnede ansvaret for all straffesaksbehandling ligger til Riksadvokaten. Riksadvokaten fastsetter årlig de prioriterte kriminalitetstyper. I Rundskriv om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen 2020 er alvorlig miljøkriminalitet som rammer det ytre miljø, én av sakstypene som er prioritert. De enkelte politidistrikt har som hovedregel ansvar for å etterforske miljøkriminalitet. Politidistriktene kan ha utfordringer med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å håndtere de mer komplekse miljøkriminalitetssakene. ØKO-KRIMs miljøkrimavdeling har et bistandsansvar og skal gi politiet veiledning og råd i behandling av miljøkriminalitetssaker, slik at flest mulig av sakene kan avgjøres lokalt. ØKOKRIM kan likevel overta ansvaret for etterforskningen og/eller påtalearbeidet i enkelte saker.

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

1.4 Naturkriminalitet

1.4.1 Innledning og oversikt

Kapittel 4 i meldingen omhandler naturkriminalitet. Naturmangfoldloven er den mest sentrale loven innenfor naturkriminalitetsfeltet og regulerer mange av

miljøkriminalitetsområdene som anses som naturkriminalitet.

Hjemlene for håndheving og administrative reaksjoner/sanksjoner i naturmangfoldloven anses dekkende for forvaltningens behov. I meldingen foreslås derfor ingen endringer her.

Den alminnelige strafferammen i naturmangfoldloven er bøter eller fengsel inntil ett år. En heving av strafferammene opp på samme nivå som blant annet økonomisk kriminalitet og vinningslovbrudd kan være nødvendig for å signalisere at interessene er beskyttelsesverdige og at kampen mot miljøkriminalitet er viktig for myndighetene. Hevet strafferamme vil ha betydning for hvilke metoder politiet kan ta i bruk for å avdekke straffbare forhold.

Strafferammen for grove overtredelser ble hevet fra tre til fem år i 2019. Nye strafferammer i naturmangfoldloven er ikke tilpasset ny straffelov. Selv om spesiallovgivningen ikke er forpliktet til å følge de strafferammer som følger av straffeloven, kan lovtekniske hensyn tilsi at strafferammene for grove overtredelser i naturmangfoldloven endres til seks år. Dette må imidlertid ses i sammenheng med regjeringens forslag om å vurdere forholdet mellom straffeloven § 240 og særlovgivningen på miljøområdet.

Ved tilsyn avdekkes det brudd på naturmangfoldloven som kunne ha vært unngått hvis virksomhetene hadde internkontroll som sikret etterlevelsen av regelverket. Ulike regler om internkontroll etter ulike forskrifter gjør det mer komplisert for virksomhetene å følge regelverket. Klima- og miljødepartementet vil derfor, i samråd med Arbeids- og sosialdepartementet, vurdere å inkludere naturmangfoldloven i internkontrollforskriftens virkeområde.

Naturmangfoldloven gir i dag ikke adgang til å kreve informasjon fra andre offentlige myndigheter uten hinder av taushetsplikt. Når man mangler hjemmel for opplysningsplikt i naturmangfoldloven, kan det føre til at viktig informasjon ikke deles med Miljødirektoratet, og at tilsynsarbeidet dermed vanskeliggjøres. Klima- og miljødepartementet vil derfor innføre en slik hjemmel i naturmangfoldloven.

1.4.2 Ulovlig jakt, felling og annen avlaving av vilt

Jakt og fangst av viltbestander som produserer høstbare overskudd, er en viktig del av våre jakttradisjoner og kulturarv. Ulovlig jakt, felling og fangst av vilt er en trussel mot dette, samt for legitimiteten for jakt og fangst i samfunnet. Ulovlig avlaving av fåtallige arter øker risikoen for at disse artene dør ut i Norge. Spesielt for de fåtallige artene vil ulovlig avlaving også svekke mulighetene for en forsvarlig forvaltning. Forebyggende og holdningsskapende arbeid anses som egnet for å forebygge ulovlig avlaving av vilt. Innsatsen på dette området kan styrkes ytterligere, blant annet ved myndighe-

tenes dialog med jegermiljøene og som tema i jegeropp-læringen. Det kan også understøttes av Statens naturoppsyn (SNO) sitt arbeid med kontroll av ulovlig jakt.

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

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

Regjeringen ønsker å se nærmere på behovet for å heve strafferammen i viltloven. En heving av strafferammen vil være et signal om at alvorlige brudd på viltloven ikke er å anse som mindre alvorlig enn tilsvarende brudd etter naturmangfoldloven, og må ses i sammenheng med tilsvarende forslag om å heve strafferammen i naturmangfoldloven.

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

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

1.4.3 Ulovlig fiske av anadrom laksefisk

Fiske etter anadrom laksefisk reguleres av lakse- og innlandsfiskloven og naturmangfoldloven, og kan tillates når artene produserer et høstingsverdig overskudd. Fisket er strengt regulert, både i sjø og elv, fordi mange bestander er sårbare og/eller har lite/intet høstbart overskudd.

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

Det er også en utfordring at laksesmolt blir fanget i garn som brukes til saltvannsfiske, fordi det ikke er et nasjonalt nedsenkingspåbud for garn uansett maskevidde. Klima- og miljødepartementet vil derfor vurdere endringer i forskrift om nedsenking av garnredskap.

Ulovlig fiske etter anadrome laksefisk innebærer brudd på både naturmangfoldloven og lakse- og inn-

landsfiskloven, og overtredelser kan straffes med bøter eller fengsel.

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

En rekke endringer i lakse- og innlandsfiskloven ble fremmet for Stortinget våren 2020, se Prop. 79 L (2019–2020). Det ble foreslått å skjerpe strafferammen for grov overtredelse til fengsel i inntil fem år, gi hjemmel for overtredelsesgebyr, hjemmel for å foreta administrativt beslag av fiskeredskap, utvide adgangen til å foreta administrativ inndragning til å gjelde mer enn redskap av begrenset verdi og utvide adgangen til å midlertidig nekte registrering av redskap etter ulovlig fiske. Endringene ble vedtatt i Stortinget våren 2020, jf. Innst. 324 L (2019–2020).

Hvis strafferammen i naturmangfoldloven øker til to år for alminnelige overtredelser og seks år for grove overtredelser, kan det vurderes å øke strafferammene i lakse- og innlandsfiskloven tilsvarende.

1.4.4 Overtredelser av CITES-forskriften

CITES-forskriften trådte i kraft 1. juli 2018. Formålet med CITES-forskriften er å bevare arter som er omfattet av CITES-konvensjonen, og andre naturlig viltlevende arter som er eller kan bli truet av utryddelse som følge av handel. Forskriften stiller krav om tillatelse ved innførsel, utførsel, re-utførsel og innenlands besittelse av eksemplarer av arter som er listet under konvensjonen. Miljødirektoratet er norsk CITES-myndighet og sentralt forvaltningsorgan etter forskriften. Miljødirektoratet samarbeider med andre tilsynsmyndigheter og politiet ved oppfølging av CITES-forskriften, særlig Mattilsynet.

Regjeringen vil styrke informasjons- og holdnings-skapende arbeid knyttet til CITES-forskriften ved tilpasset informasjon til ulike målgrupper og i samarbeid med bransjeorganisasjoner.

Regjeringen vil videre styrke tilsynet med etterlevelse av CITES-forskriften og sørge for tettere samarbeid med andre relevante tilsynsmyndigheter, samt styrke arbeidet med samordnede og målrettede aksjoner ved kontroll etter CITES-forskriften.

CITES-forskriften stiller krav til fremleggelse av tilatelser ved grensepassering. Miljødirektoratet har som mål å fulldigitalisere CITES-behandlingen. Ved etablering av elektroniske løsninger er det avgjørende at det planlegges for Tolletatens og politiets tilgang til disse systemene. Det er også aktuelt å søke elektronisk samarbeid med andre lands CITES-myndigheter.

Overtredelser av CITES-forskriften håndheves og sanksjoneres etter naturmangfoldloven kapittel IX. Miljødirektoratet anmelder hovedsakelig ulovlig handel med CITES liste A-arter. Med nåværende kodeverk er

det ikke mulig å hente frem statistikk på CITES-saker på nasjonalt nivå. I dag kodes sakene enten på tolloven, dyrevelferdsloven eller naturmangfoldloven. For bedre oversikt over og oppfølging av CITES-saker bør sakene få en egen kode i straffesaksbehandlingen. Ved brudd på CITES-regelverket er det i hovedsak blitt ilagt bøtestraff. Sett hen til den lave oppdagelsesrisikoen og behovet for allmennprevensjon på området, fremstår straffenivået som lavt.

1.4.5 Overtredelser av tømmerforskriften

EUs tømmerforordning gir forbud mot omsetning av tømmer og treprodukter som er avvirket i strid med opprinnelseslandets lover. Forordningen ble innlemmet i EØS-avtalen 1. mai 2015 og gjennomført i norsk rett ved forskrift om omsetning av tømmer og treprodukter med opprinnelse i Norge, og forskrift om omsetning av tømmer og treprodukter med opprinnelse utenfor Norge (tømmerforskriften). Formålet med tømmerforskriften er å bidra til å minimere ulovlig hogst som blant annet kan føre til alvorlige miljøkonsekvenser i det landet hvor tømmeret avvirket.

EUs tømmerforordning og FLEGT-forordning (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) skal til sammen sikre at salg og kjøp av tømmer og treprodukter ikke kan skje hvis det ikke stammer fra lovlig hogst. FLEGT-forordningen innebærer at EU og et tømmereksportland inngår en bilateral avtale, med det formål å sikre at tømmerhogst i eksportlandet er lovlig hogst etter eksportlandets lovgivning. FLEGT faller utenfor EØS-avtalens virkeområde, og Norge har så langt ikke sluttet seg til regelverket. Norge arbeider med sikte på å slutte seg til EUs FLEGT-forordning.

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

Overtredelser av tømmerforskriften håndheves og sanksjoneres etter naturmangfoldloven kapittel IX.

1.4.6 Ulovlige fysiske naturinngrep og arealendringer i Norge

Håndheving og straffeforfølgning av ulovlige fysiske naturinngrep og arealendringer skjer ofte etter flere ulike regelverk. Det er derfor nødvendig å se disse i sammenheng. I trusselvurderingen fra 2018 skriver ØKOKRIM at den største trusselen innenfor naturkriminalitet knytter seg til ulovlige, irreversible fysiske naturinngrep og arealendringer, herunder ulovlige byggearbeid. De er hver for seg ofte mindre alvorlige, men kan i sum ha et vesentlig skadepotensial. ØKOKRIM trekker også frem at korrupsjonsrisikoen knyttet til lokal forvaltning har blitt klarere.

Flere kommuner har de senere år arbeidet med å redusere risikoen for korrupsjon, ikke minst i plan- og

byggesaksbehandlingen. Kommunesektorens organisasjon (KS) har også engasjert seg i arbeidet for å forebygge korrupsjon i kommunesektoren. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har gjennom mange år samarbeidet med KS for å styrke etikkarbeidet i kommunene. I 2010 etablerte departementet og KS i fellesskap www.etikkportalen.no. Departementet har hvert år etter dette gitt KS økonomisk støtte for å drifte portalen.

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

SNO har hvert år betydelig tilstedeværelse i verneområder. Oppsynspersonell informerer og veileder, og tilstedeværelse av uniformert oppsynspersonell er viktig for å forebygge ulovlig virksomhet. I tillegg til denne informasjonsvirksomheten vil regjeringen øke kunnskapsformidling og bevisstgjøring om naturverdiene i verneområder og betydningen av mindre inngrep i en større sammenheng.

SNO har de siste årene også hatt oppsyn med byggesaker i verneområdene som særlig satsingsområde, og har utført feltmessig oppsyn med alle byggesaker i utvalgte områder. Regjeringen vil utrede muligheten for bruk av teknologi for å kartlegge tilstand og eksisterende inngrep i verneområder og annen viktig natur for å få et sammenligningsgrunnlag for eventuelle fremtidige straffbare handlinger.

Etter plan- og bygningsloven kap. 32 skal kommunen forfølge overtredelser av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Ved avdekking av ulovligheter har kommunen et vidt spekter av reaksjonsmuligheter. Bortsett fra overtredelsesgebyr, som anses som en straffereaksjon, kan ulike tiltak iverksettes i kombinasjon med at forholdet også anmeldes til politiet. Strafferammen i plan- og bygningsloven er fengsel inntil ett år, ved grove overtredelser kan fengsel inntil to år anvendes.

Det finnes ingen veiledning av nyere dato til plan- og bygningslovens kapittel om ulovlighetsoppfølging. Gjeldende veiledning er fra 2010, og omtaler i all hovedsak ulovlighetsoppfølging etter byggesaksdelen av loven. Regjeringen mener det kan være behov for veiledning om ulovlighetsoppfølging også etter plandelen av loven.

Etter naturmangfoldloven kan forsettlige og uaktomme overtredelser av naturmangfoldlovens bestemmelser om vern og prioriterte arter, samt forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene, straffes etter naturmangfoldloven § 75.

I 2018 ble det nasjonalt inngitt totalt 123 anmeldelser for brudd på naturmangfoldloven. Av disse utgjør overtredelser i verneområder 81 saker. Totalt ble 51 av de 123 anmeldelsene henlagt. Det høye antallet henleg-

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

1.4.7 Miljøkriminalitet innenfor vassdrags- og energisektoren

Vannressursloven er den generelle loven om bruk og forvaltning av ferskvannsressurser. Alle vannkraftanlegg omfattes av de generelle bestemmelsene i vannressursloven, men regulering og overføring av vann for bruk til kraftproduksjon over en viss størrelse må i tillegg ha konsesjon etter vassdragsreguleringsloven. Energiloven har som formål å sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte.

NVE gjennomfører jevnlig kontroller med vassdragsanlegg under bygging og i drift. Antall anlegg som blir kontrollert årlig, utgjør en liten andel av de mange vassdragsanleggene i Norge, men man antar likevel å ha relativt god oversikt over omfanget av ulovlige handlinger. Også for energianlegg har NVE oversikt over tilstanden og utviklingen på området, gjennom løpende saksbehandling av krav i de enkelte konsesjonene. Det dokumenteres i dag relativt få ulovlige handlinger knyttet til vassdrags- og energisektoren, selv om det nå pågår en omfattende nybygging og ombygging av alle typer vassdrags- og energianlegg.

NVE har myndighet til å håndheve og sanksjonere overtredelser av vannressursloven og vassdragsreguleringsloven eller vedtak i medhold av disse. Etter NVEs erfaring kan det være vanskelig å få prioritert kapasitet hos politiet til etterforskning og videre oppfølging av saker om miljøkriminalitet knyttet til vannressursloven og vassdragsreguleringsloven. Alle anmeldelser siden 2009 er henlagt. Straff kan gis i medhold av energiloven overfor den som overtrer loven eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven, jf. energiloven § 10-5.

Etter at vindkraftutbyggingen startet for få år siden, har NVE fattet vedtak om retting og overtredelsesgebyr i fem saker. I lys av antall prosjekter som har vært eller er under bygging, utgjør disse reaksjonene en større andel enn tilfellet er for vannkraftanlegg.

1.4.8 Ulovlig motorferdsel i utmark

Motorferdsel i utmark og vassdrag reguleres av motorferdselloven med tilhørende forskrifter. Motorferdsel kan også være regulert i verneforskrifter fastsatt med hjemmel i naturmangfoldloven og i enkelte særlover.

Det er en utfordring at flere kommuner innvilger dispensasjoner på både snødekt mark og barmark i strid med regelverket. Regjeringen legger til grunn at dette vil kunne bedres gjennom intensivert veiledning og oppfølging, herunder lovlighetskontroll. Klima- og miljødepartementet har derfor for 2020 bevilget 2 mill. kroner til Fylkesmannen i Troms og Finnmark til dette formålet. Slik intensivert veiledning skal etter planen skje over to år, med etterfølgende undersøkelse av effekten på dispensasjonspraksis.

Overtredelse av loven og forskriften straffes i dag bare med bøter. Av allmennpreventive hensyn bør gjentatte og/eller alvorlige tilfeller straffes med fengsel. Økt strafferamme fra bøter til fengsel må ses i sammenheng med motorferdsellovens betydning som miljølov. Strafferammen må også ses i sammenheng med strafferammene i annet miljøregelverk. Regjeringen vil heve strafferammen i motorferdselloven.

Inndragning eller delinndragning av verdien av kjøretøyet, som tilleggsreaksjon til bøter ved ulovlig motorferdsel i utmark, brukes i liten grad. Allmennpreventive hensyn taler for at dette i større grad også burde tas med og vurderes ved første gangs overtredelse, der det er tale om et grovt brudd på lovens bestemmelser. Det burde også vurderes i saker der den ulovlige ferdseilen samtidig innebærer overtredelse av andre miljølover.

Motorferdselloven har ikke hjemmel for å pålegge retting. Regjeringen mener at hjemmel for retting vil kunne virke preventivt, og vil derfor innføre hjemmel for retting i motorferdselloven.

1.4.9 Annen ulovlig ferdsel samt forstyrrelser av dyr

Annen ulovlig ferdsel som skader miljøverdier, ut over motorferdsel, består i hovedsak av ferdsel som er i strid med vernebestemmelser med hjemmel i naturmangfoldloven. I Norge har vi i dag i overkant av 3 000 verneområder som hvert har sin verneforskrift. Ulovlig ferdsel og andre forstyrrelser av dyr kan håndheves og sanksjoneres etter reglene i naturmangfoldloven kapittel IX. Det har foreløpig ikke vært aktuelt å bruke administrative sanksjoner ved ulovlig ferdsel og andre forstyrrelser av dyr. Når ny bestemmelse om overtredelsesgebyr etter naturmangfoldloven § 74 trer i kraft, kan for eksempel brudd på ferdselsforbud fastsatt i verneforskrifter være egnet for overtredelsesgebyr.

1.4.10 Ulovlig innførsel, omsetning og utsetting av fremmede organismer

Fremmede organismer er først og fremst regulert gjennom naturmangfoldloven og tilhørende forskrifter. Forskrift om fremmede organismer setter som hovedregel krav om tillatelse for innførsel av organismer og for utsetting av fremmede organismer, men med en rekke,

til dels omfattende, unntak. Forskriften forbyr videre, med enkelte unntak, innførsel, utsetting og omsetting av 20 nærmere angitte organismer. Fra 2021 trer forbudet i kraft for ytterligere elleve plantearter.

Det er behov for ytterligere å styrke informasjonsarbeidet om regelverk, miljørisiko mv. knyttet til skadelige fremmede organismer. Arbeidet bør skje i Miljødirektoratet, hos fylkesmenn og kommuner og i samarbeid med nærings- og interesseorganisasjoner. Dette vil være en del av tiltaksplan for bekjempelse av skadelige fremmede organismer.

Det er ingen form for tilsyn med ulovlig utsetting av fremmede viltarter. I de tilfeller Miljødirektoratet får opplysninger om slike forhold, skjer dette oftest gjennom tips fra Mattilsynet eller andre etater.

Det er behov for økt tilsyn med skadelige fremmede arter. Klima- og miljødepartementet vil prioritere ressurser til slikt økt tilsyn, og vil videre legge til rette for et tettere samarbeid mellom relevante tilsyns- og kontrollmyndigheter. Samarbeidet med Mattilsynet er særlig viktig, da det er mange kontaktpunkter mellom regelverket om fremmede organismer og dyrevelferdsloven og regelverk om plantehelse og dyrehelse etter matloven. I tillegg er Miljødirektoratets samarbeid med Tolletaten svært viktig, samt samarbeid med politiet.

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

1.4.11 Ulovlige handlinger knyttet til genmodifiserte organismer

I Norge reguleres fremstilling og bruk av genmodifiserte organismer (GMO) av genteknologiloven. Gjennom EØS-avtalen er Norge tilsluttet EUs godkjenningssprosedyrer for GMO. Det vil si at godkjenningsvedtak i EU også gjelder i Norge, med mindre Norge nedlegger forbud etter genteknologiloven. Norge har per dags dato lagt ned forbud mot omsetning av 13 genmodifiserte produkter godkjent i EU. Ingen GMO er godkjent til bruksområdene dyrking, mat eller fôr i Norge.

Omsetning og utsetting av GMO kan medføre skade på norsk natur, spesielt genmodifiserte arter som kan overleve i norsk natur. Ulovlig utsetting av slike arter vil kunne medføre uopprettelige skader på artene som er involvert, og norsk naturmangfold. Ville arter i korsblomstfamilien regnes som særlig utsatt, fordi de kan krysse seg med genmodifiserte rapssorter. Dyrking av ulovlig GMO eller oppblomstring av ulovlig GMO som følge av frøspill, kan også føre til forurensning av konvensjonelle eller økologiske avlinger.

Mattilsynet er tilsynsmyndighet etter genteknologiloven for levende GMO til mat, fôr og såvarer, samt tilsyn etter matloven med prosesserte næringsmidler og

fôrvarer som kan være avledet fra GMO. Miljødirektoratet fører tilsyn med levende GMO som ikke er til mat, fôr og såvarer. Regjeringen vil styrke oppfølgingen av regelverket om genmodifiserte organismer innenfor Miljødirektoratets tilsynsområde, herunder samarbeid med andre relevante tilsynsmyndigheter.

Overtredelse av regelverket om genmodifiserte organismer kan håndheves og sanksjoneres etter reglene i genteknologiloven. Strafferammene i genteknologiloven er bøter eller fengsel i inntil ett år for forsettlig eller uaktsomme overtredder, jf. § 25. Dersom det foreligger særlig skjerpende omstendigheter, er strafferammen fengsel i inntil fire år.

1.5 Forurensningskriminalitet

1.5.1 Oversikt

Forurensningsnivået i Norge er brakt under relativt god kontroll gjennom et systematisk arbeid hos miljømyndigheter og næringsliv gjennom årtier. Arbeidet med å redusere de tillatte forurensende utslippene er det viktigste for å nå de målene som er satt for klima- og miljøpolitikken, og forbedre miljøtilstanden i Norge. Det er et langsiktig og løpende arbeid, med bruk av en lang rekke forskjellige virkemidler.

Samfunnet som helhet tar kostnaden ved helse- og miljøkonsekvenser av tillatt forurensning. Forurensningen må på sin side akseptere at samfunnet setter grenser for og stiller krav til forurensende aktivitet. Forurensningsmyndighetenes arbeid med å gi tillatelser etter forurensningsloven og krav i forskrift, og følge opp at virksomhetene holder seg innenfor rammen av tillatelser og krav, er kjernen i håndhevingen på forurensningslovens område. Det er av stor betydning at kravene i lov, forskrift og tillatelser er utformet på en måte som gjør det mulig å håndheve overtredder i forvaltnings- eller straffespetet.

Regjeringen mener det er viktig å unngå en utvikling hvor den strafferettslige håndhevingen av saker på forurensningslovens område svekkes. Dette er et område der behovet for allmennprevensjon er fremtredende. Hvis samfunnet over tid og på lang sikt skal ivareta de viktige samfunnsverdiene som dette regelverket er satt til å beskytte, må allmennprevensjonen opprettholdes ved at straffetrusselen i de viktigste og alvorligste sakene oppfattes som reell.

Internkontrollforskriften, og med den internkontrollbasert tilsyn, kom lenge etter at forurensningsloven ble vedtatt, men tydeliggjør viktigheten av aktiv forebygging. Aktiv forebygging er i dag en grunnpilar i tilsyns- og reaksjonssystemet, og tilsier at straff er berettiget også ved brudd på internkontroll som ikke nødvendigvis har resultert i forurensning eller direkte fare for forurensning. Økt bruk av ny teknologi og fjernmåling vil bidra til mer treffsikker tilsynsvirksomhet og bedre ressursbruk.

Produktkontrollloven regulerer miljøskadelige produkter og avfall. Forurensning av det ytre miljø fra skip er regulert i skipssikkerhetsloven. Loven fastslår som alminnelig prinsipp at forurensning av det ytre miljø ved utslipp eller dumping fra skip, eller ved forbrenning av skadelige stoffer i forbindelse med driften, er forbudt.

Samtlige lover har generelle straffeklausuler som dekker det meste av lovenes virkeområde og hjemler et utførlig forskriftsverk. Dette betyr at det er svært mye og forskjelligartet forurensende aktivitet som potensielt kan være gjenstand for strafforfølgning hvis regelverket brytes.

ØKOKRIMs trusselvurdering 2018 peker særlig på avfallsfeltet, og særlig til den profittmotiverte kriminaliteten på avfallsområdet. Det norske avfallsregelverket er strengt, og avfall har ofte en negativ verdi fordi det er kostbart å behandle det forsvarlig. Samtidig kan materialer i avfallet ha stor verdi i land som ikke har samme krav til behandling av avfall. Dette har ført til framveksten av en betydelig ulovlig eksport basert på utnyttelse av svakheter i den norske returordningen for elektrisk og elektronisk avfall, mangelfull kontroll av avfallseksport, og utnyttelse av fattigdom og svak kontroll med helse- og miljøforhold i andre land. En slik bevisst utnyttelse og omgåelse av regelverket med fare for spredning av tungmetaller og andre miljøgifter for økonomisk vinning, er sterkt klanderverdig atferd. Regjeringen mener dette er et felt hvor det er behov for å øke myndighetenes innsats både når det gjelder tilsyn og kontroll, og hvor allmennprevensjonen bør styrkes ved bruk av anmeldelse og straff i de tilfellene sakens alvor og omfang tilsier det.

Kontrollen med import av helse- og miljøfarlige produkter og kjemikalier har direkte betydning for å beskytte menneskelig helse og det ytre miljø i Norge. En relativt ny utfordring for kontrollsystemene er en eksplosiv utvikling i internasjonal netthandel. Kontroller må organiseres som stikkprøver eller som aksjoner. Bruk av straff som sanksjon kan være viktig for å skape allmennprevensjon. ØKOKRIMs trusselvurdering for 2018 peker på at mange aktører som importerer varer fra land utenfor EØS-området, ikke har tilfredsstillende internkontroll.

1.5.2 Forurensning og straff

Brudd på forurensningsloven med forskrifter er straffbart etter forurensningsloven §§ 78 og 79. Brudd på produktkontrollloven med forskrifter straffes etter § 12. Vesentlige brudd på pliktene om miljømessig sikkerhet for rederiet, skipsfører eller andre som har sitt arbeid om bord, er straffbart etter skipssikkerhetsloven §§ 64, 65 og 66. Enkeltpersoner kan bli holdt personlig straffeansvarlig for brudd på forurensningsloven og produktkontrollloven som skjer innenfor rammen av en virksomhet.

Etter straffeloven § 27 kan et foretak straffes når et straffebud er overtrådt av noen som har handlet på vegne av foretaket. For overtredelser av forurensningsloven følger det en viss presumsjon for bruk av foretaksstraff i blant annet forarbeidene til forurensningsloven og straffeloven, samt rettspraksis.

Store deler av det norske regelverket på forurensningsområdet gjennomfører regelverk fra EU som Norge har forpliktet seg til å følge gjennom EØS-avtalen. Samtidig er deler av disse forurensningsområdene også omfattet av internasjonale avtaler, som Baselkonvensjonen om kontroll av grensekryssende transport av avfall, Stockholmkonvensjonen om miljøgifter og Minamatakonvensjonen om kvikksølv.

EUs miljøkriminalitetsdirektiv (2008/99/EC) stiller krav til at en rekke typer lovbrudd skal være straffbare. I sin trusselvurdering for 2018 fremhever ØKOKRIM at anmeldelsene fra forvaltningsmyndighetene er blitt færre de siste årene, og gir uttrykk for bekymring for en utvikling hvor forvaltningen ikke anmelder miljøkriminalitet.

Brudd på produkt- og kjemikalierregelverket er en sakstype hvor miljømyndighetene ser et behov for økt bruk av straffereaksjoner som følge av allmennpreventive hensyn. Regjeringen vil videre vurdere økt innsats når det gjelder anmeldelser og bruk av overtredelsesgebyr på områdene forurensning, avfall og produktkontroll.

Den alminnelige strafferammen i forurensningsloven og produktkontrollloven ble hevet fra tre måneder til ett år ved lovendring 21. juni 2019, og kom dermed på samme nivå som flere andre miljølover. Samtidig ble også den øvre strafferammen ved skjerpende omstendigheter hevet til tre år i produktkontrollloven og i forurensningsloven.

Strafferammen for ulovlig avfallseksport ble skjerpet i 2015. Ved å heve strafferammen til to år ble ulovlig avfallseksport å anse som en forbrytelse, slik at også forsøk ble straffesanksjonert.

Strafferammen i skipssikkerhetsloven for brudd på reglene om miljømessig sikkerhet er to år for rederi og skipsfører, mens andre som har sitt arbeid om bord, kan straffes med bøter eller fengsel inntil ett år.

Produktkontrollloven og forurensningsloven fikk 21. juni 2019 nye bestemmelser som gir forurensningsmyndigheten hjemmel til å gi forskrift om overtredelsesgebyr. Det arbeides med forslag til slike forskrifter.

1.5.3 Miljømyndighetenes tilsynsvirksomhet

Myndighetenes viktigste virkemidler for å bidra til etterlevelse av reglene er informasjon, veiledning og tilsyn. Miljømyndighetene driver en omfattende løpende informasjons- og veiledningsvirksomhet. Den viktigste kilden til informasjon om regelbrudd er myndighetenes tilsynsvirksomhet.

Klima- og miljødepartementet, Miljødirektoratet, Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet, fylkesmannen og kommunen er forurensningsmyndighet etter forurensningsloven på sine områder. Kystverket er forurensningsmyndighet ved akutt forurensning.

Miljødirektoratet fører tilsyn med ulike bransjer og fagområder som større industrivirksomheter innen metaller, legeringer og papir, kjemisk industri, farmasøytisk industri, tankanlegg, behandlingsanlegg for farlig avfall, import og eksport av avfall, klimavoteutslipp og petroleumsindustrien.

Fylkesmannen fører tilsyn med over 30 ulike næringsbransjer, blant annet fiskeoppdrett, næringsmiddelindustri, skipsverft, asfaltverk, bergverk, avfallsmottak og avløpsanlegg.

Sjøfartsdirektoratet fører tilsyn med at norske skip og utenlandske skip i norske farvann følger reglene fastsatt i skipssikkerhetsloven, skipsarbeidsloven og deler av sjøloven med tilhørende forskrifter. Dette omfatter tilsyn etter miljø sikkerhetsforskriften og MARPOL.

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet fører tilsyn etter forurensningsloven med en rekke forskjellige virksomheter, herunder helsesektoren, avfallsdeponier, industri, IFE og petroleum/offshore.

Systemet med egenrapportering og internkontroll er et sentralt virkemiddel i miljømyndighetenes oppfølging av virksomheter på forurensnings- og produktområdet. Internkontroll er en særnorsk regulering. Systemet med internkontroll etablerer en tydelig plassering av ansvar på forurenseren til selv å kontrollere sin virksomhet, og bidrar til at næringslivet i større grad enn i mange andre land tar selvstendig ansvar.

En stor andel av tilsynet blir gjennomført som aksjonsbasert tilsyn. Miljødirektoratet gir føringer og følger fylkesmennene tett opp for å bidra til at de har et risikobasert tilsyn med tilstrekkelig omfang og har god kompetanse til å utøve tilsyn på de ulike fagområdene. Det er økte krav om å føre tilsyn på det europeiske regelverket vi innfører i Norge gjennom EØS-avtalen, krav om minimumsfrekvens på industritilsyn (IED), behov for å sikre utvikling av tilsynsarbeidet, tilpasse arbeidet til utfordringer knyttet til samfunnsutviklingen og arbeid for å ta i bruk ny teknologi.

Dagens ressursituasjon gjør det krevende å sikre et risikobasert tilsyn med tilfredsstillende omfang på alle de relevante fagområdene. Flere tilsynsressurser vil gi mer tilsyn på fagområdene og bidra til å avdekke og følge opp miljøkriminalitet i større grad. Satsing på digitalisering og bruk av ny teknologi i tilsynsarbeid vil også bidra til dette.

Miljødirektoratet er pådriver for utviklingen av samarbeidet mellom HMS-etatene, særlig med tanke på mulighetene for digitalisering og deling av relevante data mellom myndighetene.

Miljødirektoratets erfaring er at ved nytt tilsyn hos samme virksomhet er brudd fra forrige tilsyn i hovedsak rettet opp. I bransjer hvor man gjennomgående erfarer at etterfølgelsen av regelverket er tilfredsstillende, tilsier det sterkere virkemiddelbruk, enten i form av styrket tilsyn og/eller i form av økt bruk av anmeldelser.

Det er noe økning i andelen alvorlige brudd i 2017 og 2018, og miljømyndighetene vurderer at utviklingen ikke er god nok. Regjeringen vil vurdere både behovet for økt innsats og innretningen på tilsynspraksis på områdene forurensning, avfall og produktkontroll.

1.5.4 Ulovlig forurensning fra petroleumsvirksomheten til havs

Forurensningslovens anvendelse for petroleumsvirksomheten til havs følger av lovens § 4. Miljødirektoratet regulerer og følger opp petroleumsvirksomheten gjennom tillatelser, krav til beredskap mot akutt forurensning og HMS-forskriftene for petroleumsvirksomheten. Petroleumsvirksomheten medfører også avfall og utslipp av radioaktive stoffer. Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet har ansvar for tillatelser og tilsyn hva gjelder radioaktive stoffer.

Petroleumstilsynet er sikkerhetsmyndighet for virksomheten til havs og nærmere angitte landanlegg. Det innebærer at Petroleumstilsynet følger opp de sider av virksomheten som er knyttet til å hindre og stanse ulykker, herunder akutt forurensning. For petroleumsvirksomhet til havs og for enkelte landanlegg gjelder kravene til styring av virksomheten i HMS-forskriftene i stedet for internkontrollforskriften. Hendelser med kjemikalieutslipp utgjør 80 pst. av alle hendelser med akutte utslipp fra petroleumsvirksomhet på norsk sokkel.

Petroleumsaktiviteten har tidligere vært drevet langt til havs. Aktivitet foregår nå lenger mot nord, i mer kystnære områder, og i områder med sårbare miljøressurser, noe som innebærer at påvirkning på miljøet også vil kunne bli større.

Det er jevnlig samarbeid og kontaktmøter mellom Miljødirektoratet og Petroleumstilsynet. I 2017 ble det gjennomført felles tilsyn for å følge opp operatørenes oppfølging av krav om lekkasjedeteksjon fra undervannsinstallasjoner. Dette ble gjort på bakgrunn av det økende antallet hendelser med oljeutslipp på havbunnen. Regjeringen vil legge til rette for styrket samarbeid mellom Miljødirektoratet, Petroleumstilsynet, Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet og Kystverket for å minimere ulovlig forurensning fra petroleumsvirksomhet til havs, redusere konsekvensene av slike utslipp og sikre effektiv håndheving av regelverket.

1.5.5 Ulovlig forurensning fra skip

I 2019 har Sjøfartsdirektoratets fokus for gjennomføring av uanmeldte tilsyn vært miljø. Dette vil videreføres i 2020.

Havnestatskontrolldirektivet pålegger Sjøfartsdirektoratet å føre kontroll med utenlandske skip i norske farvann. Sjøfartsdirektoratet er til stede på Svalbard i sommersesongen hvert år og fører tilsyn med skipene som anløper der. Det er stort fokus på miljøregelverket i de polare områdene. Norge har gjennom mange år hatt en ledende rolle i IMOs miljøarbeid. Her arbeides det kontinuerlig for å begrense forurensning og andre mulige skadevirkninger fra skipsfarten gjennom videreutvikling av internasjonalt regelverk.

Sjøfartsdirektoratet har et viktig samarbeid med Kystvakten, som har anledning til å kontrollere skip mens de er i drift på havet. Flere alvorlige miljøsaker blir avdekket ved hjelp av Kystvaktens patruljer. Regjeringen vil legge til rette for styrket samarbeid mellom Sjøfartsdirektoratet og særlig Kystvakten og Kystverket for å sikre avdekking av ulovlige utslipp og effektiv håndheving av regelverket.

1.5.6 Ulovlig forurensning fra industri og annen landbasert virksomhet

Miljømyndighetene har de siste årene fokusert spesielt på at virksomhetene skal gjennomføre vurderinger av hvilken risiko deres virksomhet utgjør for omgivelsene, og høy risiko følges opp med konkrete tiltak for å redusere denne.

Miljødirektoratet og fylkesmannen gjennomfører årlig 700–900 tilsyn med landbaserte virksomheter. I 2018 ble det avdekket brudd på regelverket ved ca. 70 pst. av tilsynene. Det var brudd på internkontroll hos 74 pst. og avfallshåndtering hos 66 pst. av de industrivirksomhetene der dette var tema i 2018.

I ca. 10 pst. av tilsynene ble bruddene ansett å være så alvorlige at det ble vurdert spesiell oppfølging av virksomheten. De fleste alvorlige avvikene var knyttet til mangelfulle risikovurderinger og avfallshåndtering.

Tanklagring er et eksempel på et område med stort potensial for forurensning med behov for særskilt regulering. Tanklagringsforskriften, som trådte i kraft i 2014, ble innført med bakgrunn i flere betydelige utslippshendelser knyttet til mangelfullt vedlikehold og manglende oppfølging. Resultatene fra tilsynsaksjon i 2019 viser at det er mangelfullt og til dels manglende implementering av forskriftskravene og brudd ved 45 av 52 kontroller. Det lagres store volumer med miljøfarlige kjemikalier på tanker hos mange virksomheter. På bakgrunn av resultatene fra tilsynsaksjonene og hendelser de siste årene vurderer Miljødirektoratet at tanklagring fremdeles utgjør en betydelig forurensningsfare. Miljødirektoratet vil prioritere oppfølging av bransjen fremover.

1.5.7 Ulovlig håndtering av farlig avfall og radioaktivt avfall

Brudd på regelverket om farlig avfall og radioaktivt avfall kan forårsake alvorlig forurensning.

Det har tidligere vært mange brudd på regelverket og overtredelse av vilkår i tillatelsene hos anlegg som mottar, mellomlagrer eller behandler farlig avfall. Det har derfor vært en særskilt oppfølging med tilsyn av denne bransjen de senere årene. For anlegg som mottar og mellomlagrer farlig avfall er det gjennomført tilsynsaksjoner i 2004, 2006, 2010, 2013 og 2018.

Miljøkrimavdelingen ved ØKOKRIM har de senere årene behandlet mange store og alvorlige forurensningssaker som har dreid seg om håndtering av farlig avfall. Et tilbakevendende tema i disse straffesakene har vært bedriftenes manglende kompetanse knyttet til håndtering, helse- og miljøeffekter og kontroll med de kjemiske forbindelsene de er i befattning med.

Farlig avfall er et område hvor fortjenestemuligheter frister aktører til å begå lovbrudd med fare for alvorlig forurensning. Allmennpreventive hensyn gjør seg derfor sterkt gjeldende. Straffereaksjoner i slike saker er derfor viktig for å motvirke brudd på regelverket om farlig avfall og radioaktivt avfall. Regjeringen vil sikre at det etableres en enhetlig praksis hos tilsynsmyndighetene for nivå på håndhevelse av regelverket og bruk av reaksjoner. Regjeringen vil videre påse at forsvarlig håndtering av farlig avfall og radioaktivt avfall består som et prioritert tema i tilsynssammenheng for å sikre at brudd på regelverket forebygges, avdekkes og sanksjoneres.

Generelt opplever miljømyndighetene at politiet prioriterer disse sakene, og det samarbeides godt med ØKOKRIM. Det er særlig viktig at det er oppnådd strengere straffer, der også personlig straffeansvar er idømt ledelsen i virksomhetene.

1.5.8 Ulovlig håndtering av elektrisk og elektronisk avfall

Kasserte elektriske og elektroniske produkter (EE-avfall) er en avfallsfraksjon som må sorteres fra øvrig avfall og behandles forsvarlig. EE-regelverket pålegger produsenter, herunder også importører, av elektriske og elektroniske produkter å være medlem av et godkjent returselskap som skal organisere et apparat for innsamling, mottak, miljømessig forsvarlig behandling og materialgjenvinning. Forhandlere av EE-produkter og kommuner er pålagt en funksjon som «førstelinje» mottak for EE-avfall fra forbrukere.

Ulovlige handlinger knyttet til EE-avfall i Norge kan deles i følgende kategorier:

1. Mangelfullt ivaretatt ansvar hos forhandlere og andre aktører innenfor returordningen og tilsvarende mangler i kommunale mottak.

Regjeringen vil tydeliggjøre pliktene for mottakere av EE-avfall for å sikre EE-avfall mot svinn, og for å

forebygge forurensning fra håndtering av EE-avfallet.

2. Ulovlig tilegnelse av avfall som er levert inn til produsentansvarsordningen eller kommunalt mottak, eller i transportledd, og videre omsetning i vinnings hensikt.
3. Ulovlig eksport av EE-avfall.
4. Mangelfull behandling eller ulovlig disponering av EE-avfall og tilhørende restavfall på behandlingsanlegg i Norge.
5. Ulovlig handel med EE-avfall, inkludert eksport, under dekke av å være omsetning av produkt til ombruk.

REAKSJONER PÅ REGELBRUDD

Miljømyndighetene har gjennomført tilsyn med de EE-forhandlere som har størst utfordringer med at avfall forsvinner. Det er behov for å følge opp forhandlerne gjennom forsterket tilsyn. For å sikre riktig forståelse av ansvaret som påhviler forhandlerne som avfallsbesittere, vil kravene i EE-regelverket bli ytterligere konkretisert i regelverket og gjennom veiledning. Miljømyndighetene vil også vurdere forsterket kontroll av avfallsbehandlingsanlegg som ikke har tillatelse til håndtering av EE-avfall, men hvor det kan være mistanke om ulovlig praksis.

Klima- og miljødepartementet vil forsterke kontroll- og anmeldelsespraksis overfor aktører omfattet av regelverket for EE-avfall, overfor ulovlig uttak av innlevert avfall og overfor ulovlig behandling av EE-avfall i Norge.

Miljømyndighetene vil vurdere om forurensningslovens nye bestemmelse om bruk av overtredelsesgebyr også skal gjøres gjeldende for forhandlere av EE-produkter og kommuner. Dette vil kunne være viktig for å hindre ulovlig aktivitet og for å sikre allmennpreventiv effekt på saker som ikke er så alvorlige at de anmeldes.

1.5.9 Ulovlig grenseoverskridende forurensning

GBLALE AVTALER OM RADIOAKTIVT AVFALL, FARLIGE KJEMIKALIER OG AVFALL SOM NORGE ER PART TIL

De globale avtalene som har med forurensning å gjøre har sprunget ut fra behovet om å styrke internasjonalt samarbeid for å redusere grenseoverskridende forurensning fra visse farlige kjemikalier og om kontroll med grensekryssende handel med avfall.

Det finnes ingen global avtale mot forurensning i sin alminnelighet. Den globale kjemikaliestrategien SAICM fra 2006 har arbeid mot miljøkriminalitet som ett av fem innsatsområder. En forhandlingsprosess om et nytt globalt rammeverk for kjemikalier og avfall pågår, med mål om å slutføres innen utgangen av 2020. Rammeverket vil fortsatt være frivillig.

Stockholmkonvensjonen og Minamatakonvensjonen er avtaler som skal bidra til utfasing og vesentlig re-

duksjon av utslipp av spesifikt angitte miljøgifter. Formålet er å ta stoffene ut av sirkulasjon siden reparerende tiltak er umulige når de først er spredd i miljøet og lagret i næringskjedene. Et føre var-perspektiv er helt grunnleggende.

Stockholmkonvensjonen omfatter en liste på for tiden 30 organiske kjemikalier som fyller kriteriene for såkalte persistente organiske forbindelser. Kjemikalierne på listen i Stockholmkonvensjonen omfatter noen av de mest skadelige menneskeskapte forbindelsene som er eller har vært i bruk.

Minamatakonvensjonen om kvikksølv gir bindende regler for å beskytte helse og miljø mot utslipp av kvikksølv.

Baselkonvensjonen og Rotterdamkonvensjonen har en annen tilnærming enn Stockholm- og Minamatakonvensjonene. Basel- og Rotterdamkonvensjonene innfører regler som har til formål å styrke kontroll med hhv. internasjonal handel med avfall og visse særlig farlige kjemikalier for å redusere skadelige konsekvenser for helse og miljø fra denne handelen. Avtalene gjelder altså for lovlig handel, men innfører et ekstra kontrollelement for å sikre at avfall og kjemikalier blir tatt hånd om miljømessig forsvarlig hos kjøperen i et annet land når handelen krysser landegrensene.

Felleskonvensjonen om sikkerhet ved håndtering av brukt kjernebrensel og sikkerhet ved håndtering av radioaktivt avfall trådte i kraft 19. juni 2001. Konvensjonen er utarbeidet av Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA) og inneholder prinsipper for eksport og import av radioaktivt avfall som er implementert i avfallsforskriften kapittel 16.

GBLALE AVTALER MOT HAV- OG SKIPSFORURENSNING

FNs havrettskonvensjon av 1982 utgjør det grunnleggende folkerettslige rammeverket for all aktivitet i havområdene. Den fastsetter rettigheter og plikter for Norge som kyststat både når det gjelder utøvelse av myndighet knyttet til sjøtransport, utnyttelse av de levende ressursene og petroleumsressursene, samt ivaretagelse av miljøhensyn.

Protokoll av 1996 til Overenskomst om bekjempelse av havforurensning ved dumping av avfall og annet materiale av 1972 (Londonprotokollen) er en global avtale til beskyttelse av havmiljøet. Protokollen inneholder et generelt forbud mot «dumping» av avfall eller annet materiale i sjøen, på havbunnen og i dens undergrunn. Unntak fra dette er blant annet «plassering av materiale for et annet formål enn ren disponering, forutsatt at en slik plassering ikke er i strid med denne protokolls formål».

Londonprotokollen er gjennomført i norsk rett gjennom forurensningsforskriften.

Regelverksutviklingen på skipsfartsområdet skjer i stor grad gjennom internasjonalt samarbeid. Det er

gjennom internasjonale miljøkrav fastsatt i FNs sjøfartsorganisasjon (IMO) de største miljøforbedringene kan oppnås, og hvor det kan skapes et marked for gode miljøløsninger.

Den internasjonale konvensjon om hindring av forurensning fra skip (MARPOL) regulerer utslipp fra skip gjennom seks vedlegg. Nye og strengere krav til svovelinnhold i marint drivstoff vil tre i kraft 1. januar 2020. Den såkalte Polarkoden, som trådte i kraft 1. januar 2017, stiller på flere punkter tilleggskrav til skip som opererer i polare farvann. Både MARPOLs vedlegg og tilleggskravene som følger av Polarkoden er gjennomført i norsk rett ved inkorporasjon, gjennom miljøsikkerhetsforskriften.

1.5.10 Ulovlig eksport av avfall

For eksport og import av avfall gjelder et eget regelverk for grensekryssende forsendelser. EUs forordning 1013/2006 (grensekryssforordningen) gjelder som norsk rett etter avfallsforskriften kapittel 13. Norske eksportører av farlig avfall og visse typer blandet avfall må ha samtykke fra Miljødirektoratet før transporten kan sendes ut av Norge. Fra 1. januar 2021 vil det gjelde nye internasjonale regler for eksport av plastavfall. Det gjelder særskilte begrensninger på eksport til ikke-OECD-land. EUs forordning om grensekryssende transport er planlagt revidert. Import og eksport av radioaktivt avfall krever tillatelse fra Direktoratet for strålevern og atomikkerhet.

En generell problemstilling er utførsel av avfall under dekke av å være produkt til ombruk. Dette er en stående problemstilling internasjonalt.

Avfall er en ettertraktet internasjonal handelsvare fordi det kan inneholde verdifulle materialer eller fortsatt har verdi ved salg for videre bruk. Farlig avfall er svært dyrt å behandle forsvarlig, slik at insentivet for ulovlig omsetning øker. Det kan med andre ord være mye penger både å tjene og å spare på å omgå regelverket.

Videreføring og styrking av tverretattlig samarbeid er viktig for å adressere organisert kriminalitet knyttet til grensekryssende transporter av EE-avfall. Regjeringen vil styrke kontrollen for å hindre ulovlig eksport av EE-avfall, i samarbeid med Tolletaten og andre relevante etater, herunder gjennomgå kontrollrutinene og utarbeide felles veiledningsmaterieil.

AKTIVITET FOR Å FOREBYGGE OG AVDEKKE ULOVLIG EKSPORT AV AVFALL

Det gjennomføres regelmessig risikobasert kontroll og tilsyn med eksport av avfall, og tilsyn basert på tips. Det har blitt enklere for myndighetene å drive effektivt tilsynsarbeid og sikre gode allmennpreventive virkninger nå når slike saker med forsøk på ulovlig eksport kan følges opp strafferettslig.

I 2014 økte strafferammen for ulovlig eksport og import av avfall fra seks måneder til to år. Forsøk på ulovlig eksport av avfall ble også gjort straffbart. Endringer i forurensningsloven i 2019 gjør videre at Miljødirektoratet har fått mulighet til å utstede overtredelsesgebyr, noe som kan bidra til å redusere mindre overtredelser på grensekryssregelverket.

Andre lands myndigheter er viktige samarbeidspartnere i arbeidet med å stoppe ulovlig eksport av avfall. Miljødirektoratet deltar aktivt i EUs IMPEL-nettverk. Regjeringen vil bidra i EUs arbeid med revisjon av grensekryssforordningen, med mål om at regelverket og håndhevelsen av det bør bli enklere og mer effektivt.

Norge er en av de største økonomiske bidragsyterne til Baselkonvensjonen og har støttet flere prosjekter i land under utvikling. Regjeringen vil fortsatt prioritere arbeid for å styrke kontroll med grensekryssende transport av avfall under Baselkonvensjonen og andre relevante internasjonale fora.

1.5.11 Ulovlig import og omsetning av helse- og miljøfarlige kjemikalier og produkter

Norge har gjennom EØS-avtalen felles kjemikalie-regelverk med EU, og i tillegg noen få særnasjonale bestemmelser. Nasjonale mål knyttet til kjemikalierregelverket omhandler riktig bruk av og beskyttelse mot helse- og miljøfarlige stoffer, og å redusere utslipp og bruk av de farligste kjemiske stoffene i den hensikt å stanse utslippene innen 2020. Prioritetslisten gir viktige føringer for norske miljømyndigheters arbeid med regulering av kjemikalier.

Miljødirektoratet kontrollerer årlig ca. 1 000 kjemikalier ved ca. 140 inspeksjoner. Kontrollresultatene viser at virksomhetene kjenner regelverket for dårlig. De siste fire årene har Miljødirektoratet årlig funnet i gjennomsnitt 25 forbudte kjemikalier på det norske markedet. En stor andel av de forbudte kjemikaliene var biocidprodukter.

Årlig kontrollerer Miljødirektoratet ca. 750 produkter, og finner i gjennomsnitt ca. 10 pst. ulovlige produkter på markedet. Tilsyn viser at det er et stort behov for veiledning av virksomhetene. På bakgrunn av tilsynsresultater fremstår trusselbildet som mer kritisk for produkter, selv om miljøkonsekvensene kan være mindre akutte. Både for produkter og kjemikalier øker netthandelstrusselbildet betydelig.

Netthandel medfører betydelige mengder produkter til landet som kan inneholde farlige stoffer og som er vanskelig å føre tilsyn med fordi forhandler er utenfor Norge og Europa eller fordi den norske importøren har lite kunnskap om regelverket. Miljømyndighetene er særlig bekymret for stoffer som er persistente, bioakkumulerende og toksiske (PBT-stoffer). Fordi disse stoffene har lang oppholdstid i naturen og kan oppkonsentreres

i næringskjeden, kan skade i miljøet oppstå langt unna der utslippet av stoffet fant sted.

Økt profitt er en viktig motivasjon for innførsel av ulovlige produkter og kjemikalier. Profitten ligger i at importører kan kjøpe billige produkter fra lavkostland, som de ikke vet om oppfyller regelverket, og omsette disse potensielt ulovlige produktene i Norge med stor fortjeneste.

Brudd på kjemikalierregelverket håndheves i henhold til bestemmelsene i produktkontrollloven. Håndheving av regelverket er særlig utfordrende ovenfor utenlandske foretak.

Miljødirektoratet anmelder virksomheter for brudd på produktkontrollloven der dette anses som hensiktsmessig og nødvendig. Av alle sakene som ble politianmeldt av Miljødirektoratet, blir rundt halvparten henlagt av politiet. Årsakene er ofte foreldelse eller mangel på ressurser. Den manglende etterlevelsen av produktregelverket og mangelen på tilstrekkelige reaksjonsmidler gjør at dette peker seg ut som et område hvor det er et behov for økt bruk av straffereaksjoner, blant annet av allmennpreventive hensyn. Både innføring av overtredelsesgebyr og flere anmeldelser fra Miljødirektoratet kan være virkemidler for å oppnå dette.

Regjeringen vil

- Analysere de særlige kontroll- og håndhevelsesutfordringene på produkt- og kjemikalieområdet i lys av utviklingen av internasjonal handel, herunder økt bruk av netthandel.
- Utvide påleggshjemmelen i produktkontrollloven § 5 annet og tredje ledd til også å omfatte de som omsetter produkter, samt innføre hjemmel i produktkontrollloven til å treffe enkeltvedtak som er nødvendig for gjennomføring av loven.

1.6 Kulturarvkriminalitet

De siste årene har kulturmiljøets kobling til det øvrige miljøfeltet blitt styrket og ytterligere aktualisert. Det henvises til kulturmiljømeldingen (2019–2020), hvor regjeringen innfører begrepet kulturmiljø som samlebetegnelse.

Miljøkriminalitet omfatter nasjonale og internasjonale utfordringer knyttet til både utførsel og innførsel av ulovlige kulturgjenstander, ulovlig handel med kulturgjenstander og kulturmiljøkriminalitet.

Om kriminaliteten

Formålet med kulturminneloven er at kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet, og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Plan- og bygningsloven er sentral i kulturmiljøforvaltningen. Gjennom plan- og bygningsloven kan verneverdige kulturminner, kulturmiljøer og landskap som ikke

er vurdert å ha nasjonal interesse, men som har stor betydning i lokalmiljøet, reguleres til vern. Straffeloven vil kunne supplere sektorlovene for verneverdige kulturminner som ikke har noen formell beskyttelse gjennom kulturminneloven eller plan- og bygningsloven.

Utfordringer knyttet til at kunstmarkedet har blitt koplet til annen organisert kriminalitet, hvitvasking av utbytte og mulig finansiering av ekstremistgrupper, har gjort at EU i sitt femte anti-hvitvaskingsdirektiv har innført bestemmelser for kunst- og antikvitetshandlerbransjen i hele EU-området, gjeldende fra januar 2020.

Det dokumenteres mange små og store brudd på kulturmiljøregelverket. Anmeldte brudd på kulturminneloven gjelder i hovedsak ulovlig påført skade på automatisk fredede kulturminner. De siste årene har det også vært en økning av anmeldelser knyttet til hærverk/skadeverk på arkeologiske kulturminner – særlig bergkunst/helleristninger. Også ulovlige aktiviteter knyttet til metallsøkemiljøet har økt de siste årene. Riksantikvaren rapporterer at den største kategorien av kulturmiljøkriminalitet dreier seg om bygg- og anleggsarbeider. Aktørene bak denne kategorien er i stor grad firmaer.

Aktivitet for å forebygge og avdekke kulturarvkriminalitet

En forutsigbar og god forvaltning av kulturminner er et viktig premiss for å forebygge både uaktsom og forsettlig kulturmiljøkriminalitet. Veiledende informasjon, og tilgjengeligheten av denne, er her sentralt. Regjeringen vil derfor iverksette målrettede informasjons tiltak for å øke kunnskapen om kulturmiljøregelverket og verdien av kulturarv.

I dag er det registrert over 400 000 kulturminner i databasen «Askeladden». Omfanget tilsier derfor at forvaltningen i mange tilfeller er avhengig av tips for å kunne avdekke kulturmiljøkriminaliteten. Terskelen for å tipse fagmyndigheten bør gjøres lavere. Kulturdepartementet vil derfor vurdere en tipsfunksjon på kulturarvsområdet, eksempelvis etter modell fra Miljødirektoratet. Det kan også vurderes om tipstelefonen bør være felles for Riksantikvaren og Norsk kulturråd, og også omfatte utførsel og innførsel av kulturgjenstander.

Innenfor kulturarvfeltet er det en utfordring at ikke alle kunst- og kulturgjenstander er registrert eller sikret på forsvarlig måte hos dem som har eieransvar. Også i Norge er det behov for å oppdatere inventarlistene i institusjoner som forvalter kulturarv. Tilgang til god dokumentasjon om gjenstandene kan være avgjørende for å finne igjen tapte gjenstander. Regjeringen vil derfor utvide og bedre kvaliteten på inventarlistene og elektroniske registre over kulturarvverdier.

I henhold til kulturminneloven er det forbudt å utføre kulturgjenstander fra landet uten skriftlig tillatelse fra myndighetene. Norge er ett av få land som har et ge-

nerelt forbud mot innførsel av kulturgjenstander som har blitt ulovlig utført fra andre land.

Utførselssøknadsordningen, slik den er i dag, har eksistert i nærmere 20 år. Kulturrådet har nylig gjennomført en evaluering for å kartlegge eventuelle svakheter ved dagens ordning. Evalueringen viser at det er stort behov for å etablere en elektronisk søknadsplattform for utførselstillatelser, som gir tollere og politi direkte tilgang for sjekk av dokumentasjon og som sikrer rask søkbarhet bakover i tid.

Reaksjoner på regelbrudd

Terskelen for å anmelde forhold er lav ved overtredelse av kulturminneloven. Anmeldelse er likevel bare ett av flere virkemidler forvaltningen rår over. Informasjon og veiledning, samt avtaler eller vedtak om tilbakeføring eller retting, er andre virkemidler som alltid må vurderes. Det er behov for flere og mindre inngripende reaksjonsmuligheter i kulturminneloven, og det bør vurderes å gi regler om overtredelsesgebyr, tvangsmulkt og legalpant.

Straffebestemmelsen i kulturminneloven fremgår av § 27. Brudd på loven kan straffes med bøter eller fengsel i inntil ett år, og under særdeles skjerpede omstendigheter i inntil to år. For å opprettholde et straffenivå tilsvarende det som følger ved brudd på annen lovgivning, bør man vurdere å heve strafferammene tilsvarende også i kulturminneloven. Strafferammene for denne type lovbrudd er langt lavere i Norge enn i mange andre land.

Riksantikvaren utarbeidet våren 2019 retningslinjer for anmeldelser ved brudd på kulturminneloven. Disse er ment som et verktøy for å oppnå en enhetlig anmeldelsespraksis fra kulturmiljømyndighetene i hele Norge. Samlet bør etterlevelsen av retningslinjene gi grunnlag for å utarbeide en oversikt over anmeldte og henlagte saker etter kulturminneloven.

Klima- og miljødepartementet og Kulturdepartementet har begge ansvar for forvaltning av kulturarven. Kulturarvkriminalitet omfatter problemstillinger som berører begge departementers ansvarsområder, herunder også internasjonalt arbeid på feltet. Regjeringen vil utarbeide en strategi for oppfølging av Norges internasjonale forpliktelser på kulturarvområdet.

1.7 Særlig om tiltak mot ulovlig handel inn og ut av Norge

Oversikt

På miljøkriminalitetsfeltet har globaliseringen særlig betydning for ulovlig handel med varer og avfall inn og ut av Norge.

Den ulovlige handlingen består i en grensekryssende transaksjon og kan slik sett sies å være nasjonal og internasjonal miljøkriminalitet samtidig. Overtredelser kan sanksjoneres etter norsk regelverk. Samtidig bygger

det norske regelverket i stor grad på internasjonale konvensjoner som Norge er forpliktet av. Regelverkene har mange felles trekk, ikke minst felles tilsyns- og håndhevsutfordringer for nasjonale myndigheter. Disse fellestrekkene åpner for å se sammenhenger mellom områdene og vurdere felles tiltak for å bekjempe slik ulovlig handel.

Netthandel og annen teknologisk utvikling byr på nye muligheter for lovovertrederne. Dette krever særlige tiltak.

Regjeringen vil

- Videreføre og styrke miljø- og kulturmyndighetenes samarbeid med Tolletaten om ulovlig grensekryssende vareførsel.
- Styrke Tolletatens arbeid med trusselvurderinger og etterretningsprodukter som grunnlag for målrettet kontroll med etterlevelse av reglene for grensekryssende vareførsel, herunder miljøregelverket og kulturarvregelverket.

Netthandel

Bekjempelse av ulovlig netthandel er et satsingsområde i EU og Norden. Regjeringen vil styrke kontrollen med ulovlig netthandel i Norge. Endring av regelverk, bruk av teknologi, samarbeid med privat sektor og samarbeid mellom myndigheter og med politiet, er fire innsatsområder for en slik styrking.

Regelverk er som oftest utarbeidet med tanke på regulering av den fysiske handelen og er ikke tilpasset netthandel. Effektiv kontroll av netthandel krever klare plikter for nettbutikker, og effektive reaksjoner. Forbrukertilsynet har myndighet til å kreve at nettsider som er i strid med regelverket, stenges. Miljødirektoratet, Riksantikvaren eller Kulturrådet har ikke slik myndighet.

Forskrift om fremmede organismer og CITES-forskriften er hjemlet i naturmangfoldloven. Klima- og miljødepartementet vil derfor vurdere en hjemmel i naturmangfoldloven for at Miljødirektoratet kan kreve at ulovlige annonser fjernes, samt adgang til å pålegge at tilgang til nettsider blokkeres, etter modell av EU-reglene for kjemikalier og produkter.

Kulturdepartementet vil vurdere en tilsvarende hjemmel i kulturminneloven som den som vurderes i naturmangfoldloven.

Overvåkning av internett og netthandel kan skje ved spesielt utviklede dataprogram som søker opp og samler data fra nettsider, samt ved teknologi for automatisk å dele relevant informasjon om virksomheter som omsetter ulovlige produkter mv. til andre europeiske tilsynsmyndigheter. Regjeringen ønsker å øke bruken av slik teknologi for å styrke bekjempelsen av ulovlig netthandel. Ulike former for automatisk overvåking vil også kunne frigjøre ressurser til oppfølging av mistanke om ulovligheter.

Regjeringen vil videre styrke samarbeidet mellom tilsynsmyndigheter og private nettaktører om å fjerne annonser for produkter som er et resultat av miljøkriminalitet.

Tolletaten er avhengig av at det satses på internasjonal samarbeid. Dette er viktig for å dele erfaringer, men også for å dele informasjon som kan brukes for å arbeide mer målrettet. Regjeringen vil derfor styrke samarbeidet om bekjempelse av ulovlig netthandel mellom kultur- og miljømyndighetene og andre norske tilsynsmyndigheter, europeiske tilsynsmyndigheter, Tolletaten og politiet.

Verdikjedesporing og sertifisering

Verdikjedesporing eller sertifisering av varer og/eller virksomheter, innebærer at det blir mulig for markedet, forbrukere og myndigheter å identifisere med høyere sannsynlighet at en verdikjede er lovlig. Det er nyttig i forhold til varer der det er stor risiko for at varen er et produkt av miljøkriminalitet. Verdikjedesporing mv. kan også være et insentiv til land om å ha robuste tilsynssystemer, for eksempel ved at varer som selges gjennom en slik verdikjede får markedsfordeler. Dette vil belønne de som driver lovlig. Regjeringen vil utrede muligheter for verdikjedesporing og sertifisering som et ledd i bekjempelsen av miljøkriminalitet.

Handelsavtaler

Bilateralt økonomisk samarbeid kan være en viktig kanal for å styrke innsatsen mot miljøkriminalitet.

Arbeidet med å ivareta hensynet til klima og miljø i handelsavtaler er i stadig utvikling. Her er EU, EFTA-landene (Island, Liechtenstein, Norge og Sveits) og Norge langt fremme. Siden 2010 har EFTA inntatt et kapittel om handel og bærekraftig utvikling i sine frihandelsavtaler. Regjeringen vil videreføre arbeidet med å inkludere et eget kapittel om handel og bærekraftig utvikling i de frihandelsavtaler Norge/EFTA inngår, og gjennom dette bidra til å synliggjøre behovet for å bekjempe miljøkriminalitet.

1.8 Internasjonal miljø- og kulturarvkriminalitet

1.8.1 Oversikt

Kapittel 8 i meldingen beskriver de formene for internasjonal miljøkriminalitet som omfattes av stortingsmeldingen: skogkriminalitet, miljøkriminalitet knyttet til ulovlig gruvevirksomhet, flora- og faunakriminalitet og kulturarvkriminalitet.

Disse områdene utgjør ikke en fullstendig liste over miljøkriminalitet internasjonalt, men de utpeker seg som særlig alvorlige og aktuelle. De har også viktige fellestrekk, særlig at kriminaliteten er grenseoverskridende og koblingen til annen organisert kriminalitet.

1.8.2 Internasjonal skogkriminalitet

Internasjonal skogkriminalitet omfatter hogst og salg av tømmer og treprodukter, inkludert papirmasse, der kriminelle handlinger har foregått i hele eller deler av produksjonskjeden. Internasjonal skogkriminalitet er i enkelte sammenhenger forbundet med annen miljøkriminalitet, slik som ulovlig gruvevirksomhet og flora- og faunakriminalitet, men den viktigste koblingen til annen kriminalitet er selskaps- og økonomisk kriminalitet.

For EØS-land reguleres import av tømmer og treprodukter fra tredjeland under EUs tømmerforordning. EUs FLEGT-forordning innebærer at EU og et tømmereksportland inngår en bilateral avtale, med det formål å sikre at tømmerhogst i eksportlandet er lovlig hogst etter eksportlandets lovgivning. Norge vil arbeide for tilslutning til FLEGT-forordningen. En tilslutning vil også være en kanal for norsk støtte til skoglands arbeid med å styrke egen forvaltning og kontroll av tømmer, herunder sporbarhet av lovlig tømmer.

Ulovlig hogst og handel med ulovlig tømmer er av FN og INTERPOL estimert til en verdi av 51–152 mrd. amerikanske dollar årlig. Dette er ikke langt unna verdien av ulovlig handel med opiater. I regnskogsland, som Brasil, Peru, Colombia, Indonesia og Papua Ny-Guinea, er andelen ulovlig hogst estimert til 50 til 90 pst. av all hogsten som foregår i landene.

Å bistå regnskogsland i å redusere skogkriminalitet er et viktig klimatiltak. Omregnet til karbonutslipp står ulovlig avskoging for 1,5 gigatonn CO₂ årlig, eller en fjerdedel av EUs årlige utslipp fra fossilt brensel. Å stoppe ulovlig avskoging er slik en viktig del av klimaløsningen og en nødvendighet for at disse landene skal kunne oppfylle sine forpliktelser etter Klimakonvensjonen.

I tillegg til de store konsekvensene for klima og biologisk mangfold, har storskala ulovlig hogst store konsekvenser for utvikling og styresett i mange land. Ulovlig hogst og kjøp og salg av edle tresorter er i flere tilfeller funnet å finansiere opprørs- og terrorgrupper.

Norge og andre land gir bistand til en rekke aktører som jobber aktivt med å stoppe ulovlig hogst og handel med ulovlig tømmer fra regnskogsland. Klima- og miljødepartementet har pågående avtaler med støtte på over 450 mill. kroner. Norge vil i løpet av 2020 bevilge støtte til en rekke sivilsamfunnsorganisasjoner og multilaterale institusjoner som skal jobbe målrettet med å bekjempe skogkriminalitet i regnskogsland.

Ut over rene bistandsprosjekter til regnskogsland er handelsavtaler med tømmereksportland ett av de viktigste virkemidlene. I disse avtalene kan eksportlandene pålegges å oppfylle visse kriterier for å sikre at tømmeret som eksporteres kommer fra lovlig kilder.

1.8.3 Internasjonal miljøkriminalitet knyttet til ulovlig gruvevirksomhet

Ulovlig gruvevirksomhet skjer i enkeltland, og miljøkonsekvensene viser seg også først og fremst i det enkelte land. Det finnes heller ikke noe internasjonalt regelverk som særlig omhandler slik kriminalitet. Når dette i stortingsmeldingen likevel anses som internasjonal miljøkriminalitet, skyldes det dels at den ulovlige hogsten kan omfatte store områder og dels at ulovlig forurensning reguleres internasjonalt. Ulovlig gruvevirksomhet har også nær kobling til annen organisert kriminalitet.

Økonomisk vinning er det viktigste motivet for ulovlig gruvedrift og miljøkriminalitet knyttet til slik virksomhet. Ulovlig gruvevirksomhet er økende blant væpnede grupper og narkotikakarteller. De siste årene har det foregått en forflytning av inntektsstrøm fra narkotikahandel til ulovlig gruvevirksomhet i enkelte regioner.

Det har vist seg vanskelig å få tilstrekkelig oppmerksomhet om de negative miljøkonsekvensene av ulovlig gruvedrift og å fremme målrettede tiltak mot slik kriminalitet. Miljøkriminalitet knyttet til ulovlig gruvevirksomhet har de siste årene blitt diskutert i FNs kriminalitetskongress, men det finnes ingen resolusjon som adresserer ulovlig gruvevirksomhet helhetlig.

Regjeringen vil arbeide for økt bevissthet på den internasjonale arenaen om konsekvensene av ulovlig internasjonal gruvevirksomhet for oppnåelsen av FNs bærekraftsmål. Regjeringen vil videre i relevante fora arbeide for at miljøkriminalitet knyttet til ulovlig gruvedrift i større grad anerkjennes som miljøkriminalitet samt på andre måter støtte utvikling av internasjonal politikk som styrker bekjempelse av internasjonal miljøkriminalitet knyttet til ulovlig gruvevirksomhet. Regjeringen vil også støtte utvikling av nye folkerettslig bindende og politisk forpliktende instrumenter og standarder mot slik kriminalitet.

1.8.4 Internasjonal flora- og faunakriminalitet

Ville dyr og planter er avgjørende for velfungerende økosystemer. Internasjonal flora- og faunakriminalitet fører derfor også i mange tilfeller til at økosystemer svekkes. Regjeringen vil arbeide for økt bevissthet internasjonalt om konsekvensene av internasjonal flora- og faunakriminalitet for oppnåelsen av FNs bærekraftsmål.

Det viktigste internasjonale regelverket for flora- og faunakriminalitet, er Konvensjonen om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna (CITES-konvensjonen). Formålet med konvensjonen er å sikre at internasjonal handel med ville dyr og planter er bærekraftig og ikke truer artenes overlevelse. CITES-konvensjonen regulerer ikke selve den ulovlige jakten eller høstingen og heller ikke nasjonal handel med artene.

Konvensjonen er juridisk bindende for medlemsstatene. Medlemsland som ikke følger opp konvensjonen, kan bli suspendert fra internasjonal handel.

De viktigste aktørene for å bekjempe internasjonal flora- og faunakriminalitet er FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC), INTERPOL, CITES-sekretariatet, Verdens tollorganisasjon (WCO) og Verdensbanken. Innsatsen mot internasjonal flora- og faunakriminalitet knytter seg først og fremst til de truede artene og i stor grad til ulovlig handel med slike arter.

Regjeringen vil støtte utvikling av internasjonal politikk som styrker bekjempelse av internasjonal flora- og faunakriminalitet, innenfor relevante internasjonale fora. Regjeringen vil også støtte internasjonal rettsutvikling i form av resolusjoner som styrker innsatsen mot internasjonal flora- og faunakriminalitet, herunder vedtak under CITES-konvensjonen.

Handel med dyr og planter skjer i økende grad på internett. Regjeringen ønsker å styrke det internasjonale regelverket om netthandel, ved å bidra til å utvikle ny CITES-policy om staters forpliktelse til å regulere online markedsføring og salg av nærmere angitt arter.

Regjeringen vil støtte arbeid med holdningskampanjer, målrettede informasjonstiltak og annen innsats for å redusere etterspørselen etter produkter som er resultat av internasjonal flora- og faunakriminalitet. Dette vil først og fremst være aktuelt ved tiltak gjennom lokale ambassader.

Regjeringen ønsker å videreføre norsk innsats i INTERPOL, UNODC og WCO for å bekjempe internasjonal flora- og faunakriminalitet. Innenfor relevante bistandsprosjekter, ønsker regjeringen også å styrke UNODCs og WCOs arbeid med kompetansebygging overfor tollere. Regjeringen mener videre at det er viktig at Norge aktivt deltar i relevante internasjonale operasjoner. Regjeringen vil også arbeide for at internasjonale og regionale organisasjoner i større grad bekjemper internasjonal flora- og faunakriminalitet med utgangspunkt i koblingen mellom slik kriminalitet og økonomisk kriminalitet.

1.8.5 Internasjonal kulturarvkriminalitet

Internasjonal kulturarvkriminalitet omfatter ulovlig handel med kulturgjenstander og bevisst ødeleggelse av kulturminner. Ulovlig omsetning av kulturgjenstander som er stjålet fra museer eller er plyndret fra utgravningssteder er et voksende internasjonalt problem. Særlig utsatt er land som befinner seg i konfliktsituasjoner eller er rammet av naturkatastrofer.

Unescos 1954-konvensjon (Haag) om beskyttelse av kulturverdier i tilfelle av væpnet konflikt understreker at vern av kulturarv i krig ikke bare er et ansvar for involverte stater, men også for verdenssamfunnet. Unescos 1970-konvensjon om ulovlig handel med kulturgjenstander og UNIDROIT 1995-konvensjonen om

tilbakeføring av ulovlig utførte kulturgjenstander forplikter partene til å følge kulturlovgivningene i andre land som har ratifisert konvensjonen. I tillegg har Norge gjennom EØS-avtalen sluttet seg til EUs direktiver av 1995 og 2014 om tilbakeføring av kulturgjenstander. Bestemmelsene er innarbeidet i kulturminneloven.

Unescos 2001-konvensjon om vern av kulturarven under vann er ikke ratifisert av Norge, fordi den ikke er i overensstemmelse med jurisdiksjonsbestemmelser i FNs havrettskonvensjon.

Europarådets konvensjon om bekjempelse av kulturkriminalitet (2017) er ikke ratifisert av Norge, men vurderes å være et viktig bidrag til den internasjonale rettsutviklingen på området. Regjeringen ønsker å forbedre ratifikasjon av konvensjonen.

UNODCs retningslinjer for bekjempelse av ulovlig handel med kulturgjenstander ble vedtatt i FNs generalforsamling i 2004. Trusler mot kulturarv i krig og konflikt har fått større aktualitet de siste tiårene hvor væpnede konflikter i større grad skjer mellom folkegrupper og på tvers av statsgrenser. Ødeleggelse av kulturarv som følge av bevisste krigshandlinger og konflikter er svært utbredt. FNs sikkerhetsråds resolusjoner 2199 (2015) og 2347 (2017) kom som reaksjon på disse store utfordringene.

INTERPOL melder at det i de senere år har vært en markant stigning i kulturarkriminalitet i kjølvannet av naturkatastrofer, og at klimaendringene dermed rammer kulturarven dobbelt.

Den viktigste innsatsen for å få bukt med ulovlig handel med kulturgjenstander og hindre utarming av vår nasjonale kulturarv, skjer gjennom tiltak innen egen jurisdiksjon. Samtidig er det viktig å samarbeide internasjonalt, samt opparbeide gode systemer for kompetansebygging og kapasitetsbygging hos berørte aktører.

Unesco har en betydelig agenda mot kulturarkriminalitet. Å hindre innførsel av ulovlige kulturgjenstander til Norge er et viktig nasjonalt bidrag til Unescos innsats for å begrense illegal omsetning av kulturgjenstander. Regjeringen ønsker å videreføre støtten til normativt arbeid på feltet.

En tettere kobling i den praktiske oppfølgingen av konvensjonsforpliktelsene kan gi viktige synergieffekter. Regjeringen ønsker å utarbeide en strategi for oppfølging av Norges internasjonale forpliktelser på kulturmiljøområdet.

Norge er medlem av Unescos verdensarvkomité for perioden 2017–2021. Norge har forsterket innsatsen med å sikre verdensarven gjennom en seksårig kapasitetsbyggingsavtale med Iccrom og IUCN og betydelig økning av bistandsmidlene til sikring av Afrikas verdensarv med vekt på naturarv. Regjeringen ønsker å videreføre denne satsingen. Dette er nærmere omtalt i kulturmiljømeldingen (2019–2020).

Klima- og miljødepartementet vil igangsette et arbeid for å tydeliggjøre ansvarsfordelingen og rollene for de ulike aktørene i oppfølgingen av Haagkonvensjonen, samt øke bevisstheten om forpliktelsene som er knyttet til konvensjonen. Også dette er omtalt i kulturmiljømeldingen.

1.9 Tiltak for å bekjempe internasjonal miljø- og kulturarkriminalitet

1.9.1 Innledning

Kapittelet 9 i meldingen beskriver hvilke tiltak regjeringen vil fremme for å styrke innsatsen mot miljø- og kulturarkriminalitet internasjonalt.

Internasjonal miljøkriminalitet skiller seg imidlertid fra nasjonal miljøkriminalitet ved at lovbrudd i hovedsak finner sted utenfor norsk jurisdiksjon. Norge kan dermed ikke selv utforme regelverk for å forhindre slike overtredelser, og vi kan heller ikke selv straffefølge overtredelser. Bekjempelse av kriminalitet må skje ved internasjonalt samarbeid og i samråd med nasjonale myndigheter.

Regjeringens hovedgrep for å styrke innsatsen mot miljøkriminalitet internasjonalt, er utvikling av internasjonal politikk, internasjonal rettsutvikling, kapasitetsutvikling, arbeid i internasjonale og regionale organisasjoner og tiltak knyttet til sivil samfunn.

Regjeringen fremmer tiltak for styrking av innsatsen innenfor alle kriminalitetsområdene som er omfattet av meldingen, men det vurderes ekstra innsats på de kriminalitetsområdene der det gjøres liten innsats i dag.

1.9.2 Utvikling av internasjonal og regional politikk

Per i dag er det ikke en felles vilje internasjonalt til å jobbe for å forebygge og bekjempe miljø- og kulturarkriminalitet. Norge deltar i en rekke råd, forsamlinger, kommisjoner, kongresser og andre møtearenaer internasjonalt. Det er viktig at Norge jobber aktivt for å få miljø- og kulturarkriminalitet høyere på dagsorden der. Det er betydelig potensial for å bidra til felles internasjonal politikkutvikling innenfor slike organisasjoner eller fora. Frem til nå har flora- og faunakriminalitet fått mest oppmerksomhet i de ulike internasjonale foraene.

Det utvikles et nytt globalt rammeverk for naturen, som skal vedtas høsten 2020, på neste partsmøte under FN-konvensjonen om biologisk mangfold (CBD). Regjeringen ønsker å løfte miljøkriminalitet som tema under forhandlingene og ellers i arbeidet under CBD.

Som del av arbeidet med å sette miljøkriminalitet på dagsorden internasjonalt, bør Norge også i større grad knytte bekjempelse av miljøkriminalitet opp mot FNs bærekraftsmål og konsekvensene miljøkriminalitet har for oppnåelsen av disse.

1.9.3 Internasjonal og regional rettsutvikling mv.

Det finnes ingen overordnet konvensjon om internasjonal miljøkriminalitet, men flere former for miljøkriminalitet omfattes av internasjonale konvensjoner eller regionalt regelverk. Regjeringen vil støtte utvikling av nye folkerettslige bindende og politisk forpliktende instrumenter og standarder mot grenseoverskridende miljø- og kulturarvkriminalitet, særlig under FNs konvensjon mot transnasjonal organisert kriminalitet (UNTOC) og annet arbeid under UNODC. Regjeringen vil også støtte resolusjoner og vedtak som styrker arbeidet mot miljøkriminalitet under CITES, samt vurdere å fremme eller være medforslagsstiller for slike forslag.

Kulturarvverdiene trenger et sterkere rettsvern internasjonalt. Regjeringen vil forberede ratifikasjon av Europarådets konvensjon om bekjempelse av kulturkriminalitet, og støtte utvikling av internasjonal «soft law» i form av blant annet erklæringer, resolusjoner og retningslinjer.

Det finnes i dag ikke noe internasjonalt regelverk eller retningslinjer som pålegger eller oppfordrer stater til å regulere ulovlig netthandel. Det er derfor behov for å styrke det internasjonale regelverket i forhold til netthandel.

For ulovlig netthandel med truede arter er det nærliggende at slike internasjonale føringer knyttes til CITES-konvensjonen.

Regjeringen vil bidra til å utvikle ny CITES-policy om staters forpliktelse til å regulere online markedsføring og salg av truede arter. Regjeringen vil også bidra til å utvikle internasjonale retningslinjer for markedsføring og salg av kunst- og kulturgjenstander på digitale omsetningsplattformer og i sosiale medier.

1.9.4 Utviklingspolitiske virkemidler

Utviklingspolitiske virkemidler er godt egnet til bekjempelse av miljøkriminalitet, ved blant annet utvikling av alternative og bærekraftige levegrunnlag, bygging og styrking av nasjonale institusjoner, opplæring av myndighetspersonell og bekjempelse av korrupsjon.

I 2018 opprettet regjeringen Kunnskapsbanken i Norad for å styrke og samordne faglig samarbeid på en rekke områder. Faglig samarbeid involverer offentlige norske institusjoner, men også multilaterale organisasjoner og sivilt samfunn, i tillegg til offentlige institusjoner i samarbeidsland. Regjeringen vil styrke innsatsen rettet mot bekjempelse av miljøkriminalitet innenfor relevante bistandsprogram og utviklingssamarbeid, herunder vurdere bruk av bistandsmidler for å støtte utvikling og bruk av innovativ teknologi for å forebygge, avdekke og dokumentere miljøkriminalitet.

Regjeringens klima- og skoginitiativ ble lansert i 2007 og har siden inngått en rekke samarbeid og partnerskap, i hovedsak med sentrale, tropiske regnskogsland med mål om å betale for verifiserte, reduserte ut-

slipp fra skog. Hovedmålene for klima- og skoginitiativet er å bidra til at redusert og reversert tap av tropisk skog bidrar til reduserte klimaendringer, bevart naturmangfold og bærekraftig utvikling.

Regjeringen vil gi nytt tilskudd til sivilsamfunn for målrettede prosjekter som bidrar til å bekjempe skogkriminalitet, bedre skogovervåking og styrke rammeverk for ansvarlig skogforvaltning i femårsperioden 2021–2025. Regjeringen vil også videreføre støtte til initiativer gjennom multilaterale institusjoner som FN og INTERPOL for å styrke lovhåndhevelse i regnskogsland.

Regjeringen vil videre støtte arbeidet til nasjonale antikorrupsjonsenheter i samarbeidsland for å styrke deres arbeid mot korrupsjon innenfor miljøkriminalitet, særlig i naturressurssektoren.

Norske utenriksstasjoner er ofte involvert i ulike prosjekter knyttet til utviklingspolitiske målsettinger, inkludert miljøsaker og saker som gjelder tilbakelevering av stjålne og ulovlig utførte kulturgjenstander. Regjeringen vil at miljøkriminalitetsanalyser og tiltak mot miljøkriminalitet blir integrert i utenriksstasjonenes arbeid med organisert grenseoverskridende kriminalitet.

1.9.5 Arbeid i internasjonale og regionale organisasjoner

Et viktig ledd i å styrke innsatsen mot miljøkriminalitet internasjonalt, er å styrke de internasjonale organisasjonene som er eksperter på, og i stor grad allerede jobber aktivt med, bekjempelse av miljøkriminalitet. Det er også nødvendig å styrke FNs rolle i den internasjonale innsatsen mot miljøkriminalitet og arbeide for bedre koordinering og samarbeid internt i FN og mellom FN og andre aktører.

Regjeringen vil

- Videreføre aktiv norsk deltakelse i INTERPOL, UNODC og WCO for å bekjempe miljøkriminalitet, herunder aktiv deltakelse i relevante internasjonale operasjoner, samt styrke innsatsen til kapasitetsutvikling på miljøkriminalitetsområdet.
- Bidra til at INTERPOL, UNODC og WCO samarbeider og samordner sine aktiviteter for forebygging og bekjempelse av miljøkriminalitet.
- Støtte antikorrupsjonsarbeid koblet til miljøkriminalitet gjennom ulike organisasjoner. Arbeide for at Nordic Liaison Officers også skal jobbe med å bekjempe miljøkriminalitet.

Europol er EUs organisasjon for kriminalitetsbekjempelse og politisamarbeid, og assisterer medlemslandene i bekjempelsen av terrorisme, cybercrime og annen alvorlig og organisert kriminalitet, herunder miljøkriminalitet. Norge har en operativ samarbeidsavtale med Europol. Eurojust (European Union's Judicial Cooperation Unit) bidrar til å koordinere etterforskning

og straffeforfølgning i saker som involverer flere medlemsland og har samme kompetanseområder som Europol, inkludert miljøkriminalitet.

Regjeringen vil videreføre samarbeidet med Europol og Eurojust for å bekjempe og forebygge miljøkriminalitet, samt åpne for rekruttering av norske eksperter, inkludert junioreksperter, til EU, Europarådet, Europol, Eurojust og andre relevante institusjoner innenfor EU og EØS som arbeider med forebygging eller bekjempelse av miljøkriminalitet.

Den 19. juni 2019 vedtok FNs sikkerhetsråd resolusjon 2482, som anses som en meget sterk og viktig resolusjon som fremhever miljøkriminalitetens rolle i finansiering av terrorisme og andre væpnede grupper. Formuleringene og intensjonen bak resolusjonen er viktig for bekjempelse av internasjonal miljøkriminalitet fordi den er konkret i omtalen av virkemidler og eksplisitt spesifiserer naturressurser. Fremover blir det avgjørende å arbeide for å gjennomføre resolusjonen.

Regjeringen vil videre arbeide for at relevante komiteer og arbeidsgrupper i OECD styrker arbeidet med miljøkriminalitet, blant annet ved fokus på helhetlig tilnærming og informasjonsdeling på tvers av etater.

Fortsatt samarbeid med ulike regionale samarbeidsorganisasjoner om bekjempelse av miljøkriminalitet, særlig Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), er et viktig tiltak. Sørøst-Asia er sentralt når det gjelder internasjonal miljøkriminalitet knyttet til avfall og truede arter.

Norge ble sektordialogpartner med ASEAN i 2015. Gjennom partnerskapet får Norge økt mulighet til å ivareta de viktigste norske interessene overfor regionen. Fra norsk side bevilges det midler over bistandsbudsjettet til samarbeidsprosjekter med ASEAN innenfor Norway-ASEAN Regional Integration Programme. Regjeringen ønsker et tydeligere prioritering av forebygging og bekjempelse av miljøkriminalitet under dette programmet.

De nordiske landene har et godt fungerende miljø- og kultursamarbeid. Her er det potensial for å videreutvikle og styrke innsatsen mot miljøkriminalitet gjennom egnede programmer og initiativer. Regjeringen vil prioritere samarbeid med nordiske land for å forebygge og bekjempe miljø- og kulturarvskriminalitet.

1.9.6 Sivilt samfunn

Mange urfolks- og sivilsamfunnsorganisasjoner gjør en vesentlig innsats for å bekjempe miljøkriminalitet, både på lokalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Urfolk og lokalsamfunn er ofte blant de som først rammes av slik kriminalitet, ettersom de er særlig avhengige av intakt natur og fungerende økosystemer for sitt levesett.

I flere land er sivilsamfunn, og urfolk og aktivister som jobber mot miljøkriminalitet, utsatt for trusler og forfølgelse fra private selskaper, kriminelle miljøer, pa-

ramilitære grupper og i noen tilfeller også myndighetspersoner. Dette er et viktig spørsmål som bør løftes i bilaterale samtaler, overfor organisasjoner og i internasjonale fora.

Regjeringen vil

- Støtte sivilsamfunnsorganisasjoner som jobber med å forebygge, avdekke og på annen måte bekjempe miljøkriminalitet og andre ulovligheter knyttet til miljøkriminalitet.
- Styrke innsatsen for å beskytte aktører som jobber med å avdekke og vitne om miljøkriminalitet.
- Finne egnede fora og samarbeid for å fremheve sammenhengen mellom organisert miljøkriminalitet, drap, vold og trusler mot miljøforsvarere og andre menneskerettighetsbrudd.
- Styrke arbeidet til FNs arbeidsgruppe for Business and Human Rights og arbeidet til FNs spesialrapportør for situasjonen til menneskerettighetsfor kjempere for å beskytte urfolk og andre miljøforkjempere mot vold og overgrep.
- Arbeide for å sikre representasjon fra sivilsamfunn, inkludert urfolk, i fond, styrever, arbeidsgrupper mv. som er relevante for forebygging og bekjempelse av miljøkriminalitet.

Privat sektor har et medansvar for å bekjempe miljøkriminalitet. Gjennom Statens pensjonsfond utland har Norge en stor mulighet til å påvirke de selskapene som pensjonsfondet investerer i. Fondets investeringer setter også en standard for andre investeringsfond.

Norges Bank Investment Management, som forvalter Statens pensjonsfond utland, har siden 2008 publisert forventningsdokumenter som beskriver hvordan de forventer at selskapene fondet er investert i, håndterer globale utfordringer i sin virksomhet. Ingen av dokumentene omhandler miljøkriminalitet direkte. Regjeringen vil omtale miljøkriminalitet i et forventningsdokument med det formål å øke selskapenes bevissthet om miljøkriminalitet i hele verdikjeden.

1.10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Meldingen omhandler i vesentlig grad videreutvikling av eksisterende virkemiddelbruk og tiltak. Etter hvert som forslag konkretiseres, vil det som et ledd i vurderingene av tiltak være viktig å utrede eventuelle konsekvenser for private og offentlige parter, i tråd med utredningsinstruksen.

Forslag varslet i meldingen vil bli dekket innenfor gjeldende budsjettrammer. Den årlige budsjettmessige oppfølgingen vil blant annet være avhengig av den økonomiske utviklingen og budsjettsituasjonen.

Satsing på digitalisering og bruk av ny teknologi i tilsynsarbeid vil også på sikt bidra til mer effektiv oppfølging av miljøkriminalitet.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Espen Barth Eide, Ruth Grung, Steinar Karlstrøm og Else-May Norderhus, fra Høyre, Liv Kari Eskeland, Stefan Heggelund, Aase Simonsen og Lene Westgaard-Halle, fra Fremskrittspartiet, Jon Georg Dale og Terje Halleland, 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, Une Bastholm, viser til at miljøkriminalitet er et relativt nytt kriminalitetsområde og rammer samfunnets fellesgoder. Det er lav oppdagelsesrisiko, og konsekvenser av kriminalitet kan ofte vise seg et annet sted og lenge etter overtredelsen.

Globalt anses miljøkriminalitet å utgjøre den tredje største ulovlige økonomien, med en økt kostnadseffekt på 5–7 pst. årlig det siste tiåret. Internasjonal forurensingskriminalitet er en raskt økende kriminalitet, og det gjelder særlig ulovlig handel med farlig avfall.

Meldingen gir en god beskrivelse av miljøkriminalitetsfeltet, og regjeringen foreslår 97 ulike tiltak som de vil vurdere. Dyrevelferdskriminalitet omfattes ikke av meldingen.

Komiteen gjennomførte den 13. oktober 2020 en høring med 18 påmeldte organisasjoner og seks inviterte instanser som var Miljødirektoratet, Statens naturoppsyn, ØKOKRIM, Petroleumsstilsynet, Sjøtraffikk-sentralen i Vardø og Sysselmannen på Svalbard.

Komiteen mener det fortsatt er behov for å prioritere allmennprevensjon, og spesielt i saker om forurensning og avfall, der det er sterke økonomiske insentiver til å bryte regelverket og nedprioritere miljøtiltak. Videre mener komiteen at styrking av arbeidet med informasjon, veiledning og effektivt risikobasert tilsyn er med å bidra til etterlevelse av reglene. Komiteen registrerer at Miljødirektoratet under høringen problematiserte ABE-nedtrekkene og de konsekvensene det har for tilsyn.

Komiteen mener det er behov for økt tverretattlig samarbeid og styrking av partsamarbeid, samt bruk av nye verktøy som satellittdata, droner, kunstig intelligens og utvikling av analysekapasitet. Sanksjoner og straffenivå må løpende vurderes opp mot alvorlighet og det allmennpreventive.

Komiteen er tilfreds med at regjeringen nå legger frem historiens første melding for Stortinget om miljøkriminalitet, og dermed setter miljøkriminalitet på dagsordenen.

Komiteen mener det er behov for økt kunnskap og engasjement rundt kriminelle handlinger som går ut

over fellesgodene et god miljø representerer, og at enkeltaktører som har beriket seg på bekostning av resten av samfunnet, nå går en utfordrende tid i møte når regjeringen nå har lagt frem nær hundre tiltak for å stramme inn og slå ned på denne typen kriminalitet.

Komiteen mener det er riktig og viktig å styrke analysekapasiteten samt kompetansen på og bruken av innovativ teknologi i miljøforvaltningen for bedre å avdekke og dokumentere miljøkriminalitet, og at arbeid i miljø- og kulturforvaltningen med anmeldelser av alvorlig miljøkriminalitet og bistand til politiet og påtalemyndighetens arbeid med slike saker nå prioriteres.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet, mener at det er viktig å sikre at ØKOKRIM, som spissorgan for bekjempelse av miljøkriminalitet, har kompetanse og ressurser til å utføre sine oppgaver på en forsvarlig måte. Videre viser flertallet til at regjeringen nå vurderer å heve allminnelig strafferamme i naturmangfoldloven fra fengsel i inntil ett år til fengsel i inntil to år, og strafferammen for grove overtredelser i samme lov fra fengsel i inntil fem år til fengsel i inntil seks år.

Et annet flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til behovet for å arbeide for økt bevissthet internasjonalt om konsekvensene av miljøkriminalitet for oppnåelsen av FNs bærekraftsmål. Norge bør løfte miljøkriminalitet som tema i arbeidet under FN-konvensjonen om biologisk mangfold, herunder jobbe for å synliggjøre det som tema og mål i det globale rammeverket og være en pådriver i arbeidet mot miljøkriminalitet.

Komiteen viser til at det er større risiko for systematisk miljøkriminalitet i virksomheter som også driver arbeidskriminalitet eller annen økonomisk kriminalitet. Komiteen mener det er viktig å endre loven for å bedre informasjonsflyten mellom ulike tilsynsmyndigheter.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet, mener at lang saksbehandlingstid og relativ høy andel henleggelses av miljøkriminalitet svekker den allmennpreventive effekten av straff. Politidistriktene må bygge opp sterkere fagmiljø på miljøkriminalitet.

Flertallet mener det offentlige må styrke sin kompetanse på å ta i bruk data og satellitt for å utvikle nye verktøy for kartlegging og dokumentasjon av miljøkriminalitet. Det er et relativt nytt felt, og derfor en fordel å utlyse mindre kontrakter slik at ulike startup-miljøer kan få utvikle nye verktøy. Det må sikres gode avtaler for eierskap, innhenting og fordeling av data, samt god kostnadsfordeling.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at målsettingen om å satse på forebygging av miljøkriminalitet blant annet gjennom samhandling mellom politi og andre myndigheter er viktig. I denne sammenheng vil disse medlemmer påpeke at både næringslivsorganisasjoner, frivillige organisasjoner og andre også bør trekkes inn i arbeidet med å forebygge miljøkriminalitet. Disse medlemmer viser til at organisasjoner har gode muligheter for å nå ut til mange med relevant og god informasjon og annet, som et ledd i det forebyggende arbeidet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti, understreker at forslagene i meldingen er svært viktige for det videre arbeidet på feltet. Flertallet viser for øvrig til at det er foreslått bevilget midler til oppfølging av flere av tiltakene i stortingsmeldingen i forslaget til statsbudsjett for 2021, jf. Prop. 1 S (2020–2021) for klima- og miljødepartementet, under kapittel 1420 Miljødirektoratet, post 21 Spesielle driftsutgifter.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Senterpartiet, mener spredning av miljøgifter og tap av naturmangfold er store globale miljøutfordringer. Selv om tilstanden i norske økosystemer i hovedsak er god, er det utfordringer knyttet til dette også i Norge.

Dette flertallet vil arbeide for å ta vare på truede arter og naturtyper og sikre et representativt utvalg av norsk natur. Dette flertallet mener naturvernpolitikk i størst mulig grad bør bygge på tillit til enkeltmennesker og lokalsamfunn.

Dette flertallet mener at arbeidet med å bekjempe miljøkriminalitet kan gjøres gjennom god forvaltning og bruk og vil samtidig legge grunnlag for verdiskaping.

Dette flertallet ønsker en offensiv strategi for å ivareta havområdene og bekjempe marin forurensning og spredning av mikroplast både nasjonalt og internasjonalt. Dette flertallet viser til at kunnskap er viktig, og vil at styrking av kompetansemiljøene gjennom forskning på området skal prioriteres. Dette flertallet ønsker å legge til rette for arbeidet med å rydde opp i massene på sjøbunnen i havne- og fjordområder som er sterkt forurenset av miljøgifter.

Norge er en hav- og kystnasjon og forvalter fantastiske naturverdier. Dette flertallet vil styrke Norges internasjonale lederrolle i arbeidet mot marin forurensning og gå foran med offensive nasjonale tiltak. Dette flertallet vil at bekjempelse av miljøkriminalitet skal inkluderes som en del av bistandsarbeidet.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet finner at meldingen beskriver mange av de problemstillingene som miljøkriminalitet reiser, et område som er sammensatt og komplekst. Disse medlemmer vil understreke at miljøkriminalitet er alvorlig og krever et sammensatt virkemiddelapparat. Disse medlemmer merker seg det som står i meldingen om at Norge har bygget opp et omfattende og strengt miljøregelverk, en velfungerende miljøforvaltning og spisskompetanse på miljøkriminalitet i ØKOKRIM, som bistår politidistriktene. Videre at Høyesterett de siste 20 årene har bidratt sterkt til å fremheve betydningen av effektiv allmennprevensjon for å forebygge alvorlig miljøkriminalitet.

Disse medlemmer har videre merket seg at det gjennom høringsinnspillene flere ganger er pekt på betydningen av forebyggende tiltak, dialog og utvikling av beste praksis-metoder i arbeidet mot miljøkriminalitet. Videre ser disse medlemmer at det fra flere advares mot en generell utvikling med økning av straff og administrative sanksjoner som virkemidler. Det settes også spørsmålsteget ved at stadig lavere skyldkrav kombineres med stadig strengere sanksjoner og reaksjoner, og videre de rettsikkerhetsutfordringene dette reiser. Disse medlemmer deler bekymringen over kombinasjonen økte strafferammer og en senkning av skyldterskelen uten nærmere konkret begrunnelse og vurdering. Disse medlemmer mener det er helt grunnleggende at det er tilstrekkelig samsvar mellom den straffbare handlingen som begås, og grad av straffereaksjon som ilegges. Særlig ser disse medlemmer at det er problematisk dersom man sammenlikner straffenivået knyttet til miljøkriminalitet med andre alvorlige straffbare handlinger som kan oppfattes som langt mer alvorlige i folks rettsoppfatning.

Disse medlemmer deler ellers det prinsipielle synet som flere av høringsinnspillene har gitt uttrykk for i forbindelse med meldingen. Det vises blant annet til at målet med en straffskjerpelse må være færre overlagte og/eller bevisste overtredelser av lovverket, ikke flere strenge domfellelser i tilfeller hvor skyld og ev. forsett er mindre eller fraværende. Disse medlemmer deler også oppfatningen om at en utfordring på dette rettsområdet er at lovovertrедelser kan spenne fra det forsettlige og økonomisk motiverte, til overtredelser som er forårsaket av en aktsom, men uheldig hendelse. Disse medlemmer deler synet på at forebyggende arbeid, blant annet gjennom veiledning, samarbeid, informasjon/informasjonsdeling er noen av de viktigste tiltakene på dette området. Disse medlemmer ser at dette henger sammen med forvaltningens veiledningsplikt, men også muligheten til å utvikle beste praksis i tråd med de krav og det regelverk som gjelder.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet viser til at som det pekes på i meldingen, er verdiene som rammes av miljøkriminalitet, lav oppdagelsesrisiko og muligheter for økonomisk vinning, hensyn som gjør at allmennprevensjon er særlig viktig. Imidlertid er det disse medlemmers mening at det er viktig for rettssikkerhetsperspektivet at mål og virkemiddel fremstår som proporsjonalt, og ikke tilfeldig. Dette endrer ikke behovet for muligheten til å ilegge straff for de alvorligste lovbruddene på området. Disse medlemmer mener imidlertid at regjeringen med denne meldingen er med på å vippe tyngdepunktet i tiltaksapparatet fra forebyggende til rene straffetiltak. Disse medlemmer støtter ikke uten videre denne utviklingen, og vil ikke støtte at man går videre med de lovendringene som regjeringen uttrykker er oppe til vurdering. Disse medlemmer mener det må vises til noe mer enn bare en generell utvikling i retning av økte strafferammer på andre områder i samfunnet, og at dette bør innebære hvorfor andre forebyggende tiltak ikke er aktuelle.

Disse medlemmer merker seg at mange av regjeringens tiltak er knyttet til økt innsats fra politiet på dette området.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet mener at det i så tilfelle må være en helt grunnleggende forutsetning at dette kompenseres med økte ressurser til politiet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet ser at det konkret foreslås å utrede nærmere og heve strafferammen i motorferdselloven. Det vurderes det samme for viltloven, naturmangfoldloven og kulturminneloven.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet vil gå mot dette.

Videre merker disse medlemmer seg at regjeringen vil vurdere å oppheve straffeloven §§ 240 og 242, og kompensere dette med å heve strafferammene i naturmangfoldloven, forurensningsloven og kulturminneloven. Disse medlemmer er ikke positive til dette. Disse medlemmer viser til det som står i meldingen; at alvorlig miljøkriminalitet må følges opp i straffesporet, og er enig i dette. Disse medlemmer mener imidlertid at det bør være straffelovens system og skyldkrav som bør regulere straffbare forhold på dette området, og ikke særlovgivningen. Videre mener disse medlemmer at det ikke går klart frem hva det er regjeringen mener som konkret skal omfattes når det oppgis at det er behov for en lovendring som i større grad enn i dag omfatter forhold som «anses som alvorlig naturkriminalitet».

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet har merket seg at regjeringen også gjennom meldingen åpner for å øke bruken av teknologi på området (droner, satellittovervåking) og gjøre det lettere å tipse om mulige regelbrudd og vurdere å inkludere naturmangfoldloven i internkontrollforskriftens virkeområde. Disse medlemmer mener dette har en side mot personvernet som ikke er tilstrekkelig vurdert og belyst, og er kritiske til at det åpnes for dette uten videre.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener meldingen avdekker omfattende mangler knyttet til miljøkriminalitetsfeltet. Regjeringen foreslår heller ikke tilstrekkelige tiltak for å løse utfordringene vi står overfor, og det bevilges ikke tilstrekkelig med midler til å redusere miljøkriminalitet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne mener det er behov for styrket innsats på flere områder for å bekjempe miljøkriminalitet. Det er behov for mer kapasitet og kompetanse i både politiet og kommunene, i tillegg til økte ressurser til å foreta tilsyn.

Disse medlemmer mener miljøkriminalitet må straffes strengere, og at bøter i mange tilfeller ligger på et for lavt nivå til å gi nødvendig preventiv effekt.

Disse medlemmer mener bruk av personlig straff er et effektivt virkemiddel mot miljøkriminalitet. Disse medlemmer viser til at stortingsmeldingen anerkjenner at personlig straffeansvar er en av årsakene til at flere virksomheter er anmeldt for ulovlig håndtering av farlig avfall de siste årene. Derfor bør det i større grad vurderes om enkeltmennesker skal holdes straffettslig ansvarlig i saker om miljøkriminalitet enn det har blitt gjort tidligere.

Disse medlemmer mener kravene til offentlig journalføring må strammes inn for å sikre offentlig tilsyn. Forsinket eller unødig begrensning av innsyn i offentlige journaler hindrer avdekking og anmeldelse av miljøkriminalitet.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2021, med ytterligere tiltak og økte bevilgninger for å redusere miljøkriminalitet.»

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om å styrke straffettslig forfølgelse av miljøkriminalitet ved å styrke anmeldelsespraksis, heve

strafferammer i naturmangfoldloven og viltloven og arbeide for økt bruk av inndragning.»

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til virkemidler for å styrke politiets arbeid med miljøkriminalitet, både gjennom arbeid med trusselvurdering, etterretning og forebyggende arbeid, i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett.»

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget, i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2021, med et forslag til økte bevilgninger for å øke den natur- og planfaglige kompetansen og kapasiteten i kommunene til å anmelde flere lovbrudd.»

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til virkemidler for å gi økt tilsyn, økt etterforskningskapasitet og økt oppsynskapasitet hos respektive myndigheter.»

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til hvordan man kan øke bruken av personlig straff i forbindelse med alvorlig miljøkriminalitet.»

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til virkemidler for raskere offentlig journalføring i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2021.»

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til virkemidler for å begrense mulighetene for hemmelighold i journalføring, senest i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2021.»

Naturkriminalitet

Komiteen konstaterer at ØKOKRIM i trusselvurdering fra 2018 fremhever at den største trusselen innenfor naturkriminalitet knytter seg til ulovlige, irreversible fysiske naturinngrep og arealendringer, herunder ulovlig byggearbeid. ØKOKRIM trekker også frem korrupsjonsrisikoen knyttet til lokal forvaltning, ikke minst kommunal plan- og byggesaksbehandling. Komiteen merker seg at det ikke finnes en veiledning av nyere dato til plan- og bygningsloven om ulovlighetsoppfølging.

Videre vurderer ØKOKRIM ulovlig motorferdsel i utmark til å være en vedvarende trussel, samt ulovlig jakt på fredet rovvilt og andre truede arter.

I 2018 ble det inngitt 123 anmeldelser for brudd på naturmangfoldloven, derav 81 for overtredelser i verneområder. Totalt ble 51 henlagt, derav 30 på grunn av bevisets stilling. Det høye antall henleggelser skyldes i hovedsak at overtredelsen ble avdekket i etterkant og sjelden med vitner til stede. Komiteen støtter vurderingen om behov for mer miljøfaglig kunnskap og erfaring

med miljøkriminalitetssaker i politidistriktene. Det er viktig at etterforskningen skjer lokalt.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne mener det trengs ytterligere innsats for å håndheve dagens regelverk og beskytte strandsonen.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen stramme inn lovverk og kommunenes dispensasjonsmuligheter for å forhindre bygging i strandsonen.»

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med et forslag til økte bevilgninger til arbeidet med miljøkriminalitet i politidistriktene og ØKOKRIM, i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2021.»

De nordligste fylkene har størst omfang av ulovlig bruk av motorferdsel i utmarka. Komiteen registrerer at det er bevilget to mill. kroner til Fylkesmannen i Troms og Finnmark for å bedre veiledning og oppfølging, herunder lovlighetskontroll. Som følge av økt kontroll etter 2015 er det en klar økning i antall anmeldelser etter motorferdselloven. Politiet registrerte i 2018 totalt 337 anmeldelser for brudd på motorferdselloven, der ulovlig kjøring i verneområder utgjør ca. 25 pst.

Komiteen konstaterer at Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) i sin tilsynsvirksomhet har god nytte av tips fra allmennheten. NVE har anmeldt 18 ulovlige forhold fra 1999 og frem til 2019. Ni er knyttet til akvakultur, åtte til vannkraft og ett til grusuttak. I tillegg kommer 11 anmeldelser fra andre myndigheter og organisasjoner. Komiteen registrerer NVEs erfaringer om at det kan være vanskelig å få prioritert kapasitet hos politiet til etterforskning og videre oppfølging av saker om miljøkriminalitet knyttet til vannressursloven og vassdragsloven. Alle anmeldelser siden 2009 er henlagt. Komiteen registrerer at NVE etterlyser bedre hydrologisk kompetanse.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne peker på manglende virkemidler for å redusere ulovlig fiske. Det anslås at ulovlig eller urapportert fiske utgjør hele 61 pst. av den rapporterte fangsten. Flertallet mener det trengs ytterligere virkemidler for å gjøre det vanskeligere å omsette uregulert fangst av villaks i sjø.

Ulovlig innførsel, omsetning og utsetting av fremmede organismer

Globalt er fremmede organismer regnet som en av de store truslene mot naturmangfold. Ifølge Artsdatabanken er det i norsk natur registrert 1 473 skadelige

fremmede arter som kan formere seg under norske forhold, der 16 pst. utgjør høy eller svært høy risiko for naturmangfoldet. I tillegg har mange av disse fremmede plantene, soppene eller dyrene en betydelig evne til å spre seg over store arealer. Én av ti fremmede arter vi finner i norsk natur, tåler så godt det norske klimaet at de tar over landskapet og utkonkurrerer andre arter i deres leveområder.

Et historisk eksempel er de skadene rømt mink fra oppdrettsanlegg har hatt for mange hekkeplasser for sjøfugl.

Skadelige fremmede organismer kan også medføre betydelige samfunnsøkonomiske kostnader for blant annet fiskeri og landbruk. En undersøkelse antyder at disse kostnadene utgjør i størrelsesorden 1,4–3,9 mrd. kroner per år for Norge. Et konkret eksempel er lakseparasitten gyrodactyllus salaris, som ble innført i Norge gjennom import av laksyngel i 1970-årene. Miljødirektoratet anslår at det har ført til årlige tap på om lag 200–250 mill. kroner som følge av tapt laksefiske, samt én mrd. kroner til bekjempelse og reetablering og bevaring av vassdrag. Samlet sett utgjør dette en kostnad på fire mrd. kroner siden parasitten kom til Norge.

I 2017–2019 har politiet registrert ti saker om ulovlig innførsel av fremmede organismer. Av disse er 6 saker henlagt og fire er fortsatt under behandling.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener det er nødvendig å styrke innsatsen for å bekjempe ulovlig innførsel av fremmede arter.

Flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med ytterligere virkemidler for å bekjempe ulovlig innførsel av fremmede arter.»

Forurensningskriminalitet

Det er en høy grad av lovmessighet og seriøsitet i norsk næringsliv, og forståelse for at myndighetene må sette krav og grenser av miljøhensyn. Komiteen mener det må være en akseptabel balanse mellom ønsket økonomisk aktivitet og medfølgende skadevirkninger. Kravene til internkontroll er med på å opprettholde en gjennomgående høy miljøstandard, og er tydelige på at ansvaret for å forebygge miljøkonsekvenser av egen virksomhet ligger hos forurenser.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne konstaterer at et strengt miljølovverk er viktig for å sikre høy miljøstandard i norsk næringsliv. Det er behov for styrket internkon-

troll og håndhevelse av lovverket for å sikre god miljøstandard.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen øke tilsynet for å sikre at forurensningslovens regler om forsøpling og håndtering av næringsavfall overholdes.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen bevilge midler og komme tilbake til Stortinget med forslag til virkemidler for å øke håndhevingen av forsøplingsforbudet i kommunene i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett.»

Komiteen viser til at forurensningskriminalitet har vært et prioritert felt siden Riksadvokatens forurensningsrundskriv fra 1989. Komiteen merker seg at ØKOKRIM i sin siste trusselvurdering fra 2018 fremhever akutt forurensning og profittmotiverte regelbrudd innenfor avfallshåndtering. Det norske avfallsregelverket er strengt, og avfall har ofte negativ verdi fordi det er kostbart å behandle forsvarlig. Samtidig kan det ha stor verdi i land som ikke har samme krav til behandling av avfall. Det har ført til framvekst av en betydelig ulovlig eksport basert på utnyttelse av svakheter i den norske returrenningen for elektrisk og elektronisk avfall. Komiteen mener at Norge har et globalt ansvar for å hindre spredning av tungmetaller og andre miljøgifter.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, mener at EE-avfall på avveier må ha økt prioritet. Metaller som foredles i EE-produkter, er knappe ressurser som vi bør ta vare på og hindre at bidrar til å finansiere internasjonale kriminelle nettverk. Flertallet mener at rettigheter og plikter i produsentansvarsordningen må styrkes for å bekjempe ulovlig behandling og omsetning av EE-produkter. Brudd på regelverket må få større konsekvenser. De kritiske råvarene bør kartlegges, slik EU gjør. Det vil gi økt bevissthet om verdiene og mulighetene for gjenvinning. Anleggene som skal motta og bearbeide EE-avfall, bør standardiseres for å sikre kvalitet.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, konstaterer at det må iverksettes tiltak for å styrke produsentansvaret og redusere omfanget av elektrisk og elektronisk avfall på avveier.

På denne bakgrunn fremmer dette flertallet følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen stille krav om retur av elektriske og elektroniske produkter og styrke returordningen.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at all innsamling av elektrisk og elektronisk avfall rapporteres.»

«Stortinget ber regjeringen kartlegge elektroniske og elektriske ressurser i omløp.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sette av midler til å øke tilsynet og håndheve dagens regelverk for å hindre at elektrisk og elektronisk avfall kommer på avveier.»

«Stortinget ber regjeringen prioritere ressurser i politi og påtalemyndighet til å bekjempe kriminalitet knyttet til tyveri av elektrisk og elektronisk avfall og returmetaller.»

Komiteen konstaterer at store deler av det norske regelverket på forurensningsområdet er basert på regelverk fra EU. Det gjelder utslipp fra industri, avfallsbehandling og kjemikalier samt generelle direktiv som miljøansvarsdirektivet. Tall fra politiet viser at det fra 2015 til 1. oktober 2019 ble registrert totalt 1385 anmeldelser for brudd på forurensningsloven. Av disse gjelder 620 ulovlig tømning eller brenning av avfall.

Komiteen merker seg at ØKOKRIM i sin truselvurdering for 2018 fremhever at anmeldelsene fra forvaltningsmyndighetene er blitt færre de siste årene. Under høringen kom det frem at Miljødirektoratet nå vurderer sin anmeldelsespraksis.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at Miljødirektoratet senker terskelen for å anmelde miljøkriminalitet.»

Komiteen konstaterer at Miljødirektoratet i sine kontaktmøter med ØKOKRIM har pekt på at alvorlige forurensningssaker stort sett blir prioritert av politiet, mens anmeldte saker på produkt- og kjemikalieområdet blitt henlagt.

Komiteen merker seg at 7 pst. av bruddene som Petroleumsstilsynet har fulgt opp, er kategorisert som alvorlige brudd på regelverket, og at noen operatører har

gjentakende avvik. Petroleumsstilsynet viser til en negativ utvikling fra 2001–2017 med tanke på utslipp av kjemikalier, mens antall hendelser med akutte utslipp av olje har gått ned. De siste 15 årene har Miljødirektoratet anmeldt til politiet ti saker knyttet til petroleumsvesenhet til havs. Fire av sakene har resultert i foretaksstraff med forelegg fra til 1 til 10 mill. kroner. Under høringen kom det frem at Petroleumsstilsynet nå arbeider med oppfølging av riksrevisjonsrapporten.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at stortingsmeldingen ikke svarer på Riksrevisjonens kritikk av Petroleumsstilsynet om at miljøkriminalitet avdekkes og anmeldes for sjelden og for sent.

Disse medlemmer peker på tilfeller der Miljødirektoratet har avdekket ulovlige utslipp uten å anmelde forholdene, men i stedet oppfordret om å søke om utslippstillatelse, hvorpå denne har blitt innvilget. Dette har av flere blitt oppfattet som å gi utslippstillatelser med tilbakevirkende kraft.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at Petroleumsstilsynet og Miljødirektoratet utfører regelmessige tilsyn, følger opp at pålegg blir gjennomført, og anmelder alle lovbrudd.»

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag til økte bevilgninger til å bekjempe miljøkriminalitet i Miljødirektoratet og Petroleumsstilsynet i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2021.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at Miljødirektoratet stopper praksisen som kan oppfattes som å gi utslippstillatelser med tilbakevirkende kraft, og anmelder alle ulovlige utslipp.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at Miljødirektoratet ber operatører avslutte produksjonen i perioder hvor operatøren ikke kan operere innenfor norsk lov.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at Petroleumsstilsynet har strengere kontroll av avvik.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at Petroleumsstilsynet senker terskelen for pålegg.»

Marint avfall er et alvorlig miljøproblem av global karakter. Komiteen registrerer at det er krevende å sanksjonere brudd på reglene fordi det er vanskelig å bevise hvilke skip som har forurenset. Flere alvorlige miljø saker blir avdekket ved hjelp av Kystvakten. I perioden 2015–2019 er kun et fåtall saker fra skip anmeldt til politiet. Sjøfartsdirektoratet har ilagt 74 overtredel-

sesgebyr, og miljøsaker utgjør i underkant av 15 pst. Komiteen vil fremheve det arbeidet som analyseenheten ved Sjøtrafikksentralen i Vardø har utviklet for å dokumentere miljøkriminalitet.

Komiteen konstaterer at ulovlig skipsgjenvinning er et økende problem som også kan innebære fiktiv dokumentasjon og uriktige forklaringer til offentlige myndigheter for å dekke over at skip skal til ulovlig opphugging. Komiteen vil fremheve at det må arbeides aktivt internasjonalt for å få flere land til å ratifisere Hongkong-konvensjonen om sikker og miljømessig forsvarelig gjenvinning av skip.

Komiteen merker seg at Miljødirektoratet har 34 årsverk og fylkesmennene 30 årsverk til tilsynsarbeid. De gjennomfører årlig 700–900 tilsyn med landbasert virksomhet. I 2018 ble det avdekket brudd på regelverket ved ca. 70 pst. av tilsynene, derav 74 pst. for brudd på internkontroll og 66 pst. for avfallshåndtering i de industrivirksomheter der det var tema. Miljømyndighetene har gjennomført flere tilsynsaksjoner mot tankanlegg. Resultatene fra tilsynsaksjon i 2019 viser at det er mangelfull og til dels manglende implementering av forskriftskravene og brudd ved 45 av 52 kontroller. Dette er i hovedsak små virksomheter, men som lagrer betydelige mengder farlige kjemikalier. Det ble varslet tvangsmulkt og nye tilsyn og én har fått varsel om stans av virksomhet.

Farlig avfall

Det er per 1. november 2019 registrert 209 anlegg som har tillatelse til å motta, mellomlagre eller behandle farlig avfall i Norge. Komiteen registrerer at 99 pst. av farlig avfall som oppstår i Norge, går til lovlig behandling. Men ØKOKRIM har de senere årene etterforsket mange store og alvorlige forurensningssaker om håndtering av farlig avfall og fremhever at mange bedrifter mangler kompetanse knyttet til håndtering, helse- og miljøeffekter og kontroll med de kjemiske forbindelsene.

Norge har gjennom EØS-avtalen felles kjemikalieregelverk med EU. Produktkontrollloven pålegger virksomheter som bruker farlige stoffer, å vurdere om det finnes alternativer med bedre helse- og miljøegenskaper. I 2018 ble om lag 10 pst. av de avdekkede bruddene kategorisert som alvorlige brudd på regelverket. Det er ca. 7 000 virksomheter i Norge som omsetter produkter og kjemikalier. I en undersøkelse bestilt av Miljødirektoratet i 2019 kom det frem at 43 pst. av virksomhetene ikke har noen ansatte. Komiteen mener kontrollen med import av helse- og miljøfarlige produkter og kjemikalier er viktig, spesielt fordi det har direkte betydning for helse og det ytre miljø. Økende netthandel, manglende etterlevelsen, av produktregelverket og mangel på tilstrekkelige reaksjonsmidler mener komiteen vil være et område hvor det er behov for økt

bruk av straffereaksjoner og involvering av forbrukerorganisasjonene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at Europakommisjonen den 14. oktober 2020 la frem kjemikaliestrategien for bærekraft, hvor målet er å redusere antall giftige kjemikalier vi daglig utsettes for, som matemballasje, leker, kosmetikk, vaskemidler og tekstiler. Kjemikaliestrategien omtales som den viktigste meldingen om kjemikalier på 20 år. Flertallet mener Norge må prioritere arbeidet med å tilpasse norsk regelverk til strategien, slik at industri og tilsynsorgan henger med i utviklingen av en sirkulær og klimanøytral økonomi.

For å skape bedre forutsigbarhet for virksomheter mener flertallet at myndighetene må prioritere arbeidet med å utvikle tydelige retningslinjer for kunnskapsbasert håndtering av ulike typer farlig avfall.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, viser til at farlig avfall kan gjøre stor skade dersom det kommer på avveier, og det er derfor viktig å sørge for at det håndteres på en forsvarlig måte. Derfor bør farlig avfall i hovedsak håndteres i Norge.

Flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge for at farlig avfall i all hovedsak behandles i Norge.»

Kulturkriminalitet

Miljøkriminalitet omfatter både nasjonale og internasjonale utfordringer med utførsel og innførsel av ulovlige kulturgjenstander, ulovlig handel med kulturgjenstander og kulturmiljøkriminalitet. Norge er ett av få land som har et generelt forbud mot innførsel av kulturgjenstander som er blitt ulovlig utført fra andre land.

Miljøovervåkingsundersøkelser viser at i underkant av én pst. av verneverdige kulturminner i Norge forsvinner hvert år av ulike årsaker. I dag er det registrert over 400 000 kulturminner i databasen «Askeladden», og omfanget tilsier at man er avhengig av tips for å kunne avdekke kulturkriminalitet. Komiteen registrerer et behov for bedre statistikk på feltet.

Riksantikvaren har i perioden 2015–2019 mottatt kopi av 132 anmeldelser av kulturminnekriminalitet. De siste årene har det vært en økning av anmeldelser knyttet til hærverk/skadeverk på arkeologiske kulturminner og særlig bergkunst og helleristninger. Komiteen registrerer at Høyesterett i en rekke saker har gitt uttrykk for at straffereaksjonene ved kulturmiljøkriminalitet må ligge på et nivå som motvirker overtredelser og ikke gjør det lønnsomt å bryte regelverket som er satt til vern av miljøet. Videre har Riksantikvaren erfart at

saksbehandlingstiden i mange straffesaker er lang og har gitt strafferabatt. ØKOKRIM rapporterer at det er politidistriktene rundt Oslofjorden, Rogaland og Vestland som mottar flest kulturmiljøanmeldelser.

Særlig om tiltak mot ulovlig handel inn og ut av Norge

Globalisering har betydning for ulovlig handel med varer og avfall. Statistisk sentralbyrå viser til en femdobling av varer og tjenester kjøpt i utenlandske nettbutikker fra 2010 til 2018, og i 2018 brukte nordmenn 60,1 mrd. kroner på netthandel. Komiteen registrerer at regelverket ofte er utarbeidet med tanke på regulering av fysisk handel og ikke tilpasset netthandel, og at bekjempelse av ulovlig netthandel er et satsingsområde i EU og Norden.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen styrke håndhevingen av lovverket i forbindelse med netthandel.»

Svalbard

Svalbardmiljøloven har til formål å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard. Det gjelder sammenhengende villmark, landskap, flora, fauna og kulturminner samt forbud mot innførsel av fremmede organismer. Loven regulerer også motorferdsel. I årene 2017–2019 har Sysselmannen ilagt 19 forelegg for brudd på svalbardmiljøloven og ett indragningsforelegg som gjaldt brudd på tungoljeforbudet. Tre av foreleggene gjaldt forstyrrelse av isbjørn, og i 2019 er det opprettet to straffesaker for forstyrrelse av isbjørn. Komiteen støtter forslaget om innskjerping av loven som følge av reiselivsutviklingen og presset den medfører på dyreliv og miljø. Komiteen ser at manglende tollkontroller ved internasjonale anløp til Svalbard kan gjøre Norge utsatt for ulovlig transithandel med varer som er ulovlig utført fra andre land.

Internasjonal miljø- og kulturarvkriminalitet

FNs naturpanel (IPBES) lanserte i 2019 den første globale rapporten om naturens tilstand. Rapporten viser at én av åtte millioner arter er truet, og flere kan bli utryddet de nærmeste tiårene. Arealbeslag, forurensning og klimaendring er blant de største påvirkningsfaktorene. Miljøkriminalitet, særlig i form av ulovlig uttak av truede arter, hogst og skogkriminalitet, ulovlig fiske og ulovlig gruuevirsomhet er viktige årsaker til at arter er truet av utryddelse. Naturpanelet har estimert at utslipp fra tropisk avskoging utgjør rundt 11 pst. av de globale klimagassutslippene. FN har estimert at ulovlig

hogst representerer 50–90 pst. av all hogsten i de store regnskogene.

Komiteen merker seg at FN har estimert det økonomiske omfanget av miljøkriminalitet i 2018 til 110–281 mrd. dollar årlig, en økning på 14 pst. fra 2016. Det anslås at miljøkriminalitet forårsaker tap av skatteinntekter på mellom 9 og 26 mrd. amerikanske dollar i året. Tapte inntekter bidrar til fattigdom, økt ulikhet og underminering av demokratiske institusjoner. Organisert grensekryssende kriminalitet er en viktig finansieringskilde for terror- og opprørsgrupper, og ulovlig utvunnet olje og gass utgjør den største inntektskilden.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, mener Norge må prioritere miljøkriminalitet i bistandsarbeidet, spesielt på områder der vi har spisskompetanse – som fiskeri, dokumentasjon på skipstransport av ulovlige produkter, ulovlig skipsopphugging og satellittbilder av tropisk regnskog.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, viser til den europeiske FLEGT-ordningen, som skal sikre at trevirke på det europeiske markedet er lovlig hogget. Dette flertallet er kjent med at denne ordningen i praksis ikke fungerer så bra, og mener det er viktig å få vurdert effektiviteten til FLEGT før det bestemmes at Norge skal tilslutte seg, slik at Norge har et godt vurderingsgrunnlag.

På denne bakgrunn fremmer dette flertallet følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen i forkant av en eventuell tilslutning til FLEGT om å gjennomføre en vurdering av FLEGT-systemets effektivitet for å bekjempe ulovlig hogst og handel med ulovlig hogd tømmer og dets evne til å forhindre at FLEGT-lisenser brukes til hvitvasking av tømmer.»

«Stortinget ber regjeringen prioritere arbeid med miljøkriminalitet høyere i bistandsarbeidet.»

3. Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget, i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2021, med ytterligere tiltak og økte bevilgninger for å redusere miljøkriminalitet.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om å styrke strafferettslig forfølgelse av miljøkriminalitet ved å styrke anmeldelsespraksis, heve strafferammer i naturmangfoldloven og viltloven og arbeide for økt bruk av inndragning.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til virkemidler for å styrke politiets arbeid med miljøkriminalitet, både gjennom arbeid med trusselvurdering, etterretning og forebyggende arbeid, i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget, i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2021, med et forslag til økte bevilgninger for å øke den natur- og planfaglige kompetansen og kapasiteten i kommunene til å anmelde flere lovbrudd.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til virkemidler for å gi økt tilsyn, økt etterforskningskapasitet og økt oppsynskapasitet hos respektive myndigheter.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til hvordan man kan øke bruken av personlig straff i forbindelse med alvorlig miljøkriminalitet.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til virkemidler for raskere offentlig journalføring i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2021.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag til virkemidler for å begrense mulighetene for hemmelighold i journalføring, senest i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2021.

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen øke tilsynet for å sikre at forurensningslovens regler om forsøpling og håndtering av næringsavfall overholdes.

Forslag 10

Stortinget ber regjeringen sette av midler til å øke tilsynet og håndheve dagens regelverk for å hindre at elektrisk og elektronisk avfall kommer på avveier.

Forslag 11

Stortinget ber regjeringen prioritere ressurser i politi og påtalemyndighet til å bekjempe kriminalitet knyttet til tyveri av elektrisk og elektronisk avfall og returmetaller.

Forslag 12

Stortinget ber regjeringen sørge for at Miljødirektoratet senker terskelen for å anmelde miljøkriminalitet.

Forslag 13

Stortinget ber regjeringen sørge for at Petroleums-tilsynet og Miljødirektoratet utfører regelmessige tilsyn, følger opp at pålegg blir gjennomført, og anmelder alle lovbrudd.

Forslag 14

Stortinget ber regjeringen komme tilbake med forslag til økte bevilgninger til å bekjempe miljøkriminalitet i Miljødirektoratet og Petroleums-tilsynet i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2021.

Forslag 15

Stortinget ber regjeringen sørge for at Miljødirektoratet stopper praksisen som kan oppfattes som å gi utslippstillatelser med tilbakevirkende kraft, og anmelder alle ulovlige utslipp.

Forslag 16

Stortinget ber regjeringen sørge for at Miljødirektoratet ber operatører avslutte produksjonen i perioder hvor operatøren ikke kan operere innenfor norsk lov.

Forslag 17

Stortinget ber regjeringen sørge for at Petroleums-tilsynet har strengere kontroll av avvik.

Forslag 18

Stortinget ber regjeringen sørge for at Petroleums-tilsynet senker terskelen for pålegg.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne:*Forslag 19*

Stortinget ber regjeringen stramme inn lovverk og kommunenes dispensasjonsmuligheter for å forhindre bygging i strandsonen.

Forslag 20

Stortinget ber regjeringen komme tilbake med et forslag til økte bevilgninger til arbeidet med miljøkriminalitet i politidistriktene og ØKOKRIM, i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2021.

4. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding I–IX fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne.

Komiteens tilråding X fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til meldingen og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med ytterligere virkemidler for å bekjempe ulovlig innførsel av fremmede arter.

II

Stortinget ber regjeringen bevilge midler og komme tilbake til Stortinget med forslag til virkemidler for å øke håndhevingen av forsøplingsforbudet i kommunene i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett.

III

Stortinget ber regjeringen stille krav om retur av elektriske og elektroniske produkter og styrke returordningen.

IV

Stortinget ber regjeringen sørge for at all innsamling av elektrisk og elektronisk avfall rapporteres.

V

Stortinget ber regjeringen kartlegge elektroniske og elektriske ressurser i omløp.

VI

Stortinget ber regjeringen sørge for at farlig avfall i all hovedsak behandles i Norge.

VII

Stortinget ber regjeringen styrke håndhevingen av lovverket i forbindelse med netthandel.

VIII

Stortinget ber regjeringen i forkant av en eventuell tilslutning til FLEGT om å gjennomføre en vurdering av FLEGT-systemets effektivitet for å bekjempe ulovlig hogst og handel med ulovlig hogd tømmer og dets evne til å forhindre at FLEGT-lisenser brukes til hvitvasking av tømmer.

IX

Stortinget ber regjeringen prioritere arbeid med miljøkriminalitet høyere i bistandsarbeidet.

X

Meld. St. 19 (2019–2020) – Miljøkriminalitet – vedlegges protokollen.

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 10. november 2020

Ketil Kjenseth

leder

Ruth Grung

ordfører