



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Prop. 118 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i naturmangfoldloven mv.
(administrativt beslag og administrativ
inndragning)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	5	6	Klagerett på vedtak om uttak av hjortevilt og bever mv.	31
2	Bakgrunnen for lovforslaget	5	6.1	Bakgrunn og gjeldende rett	31
3	Administrativt beslag og inndragning	7	6.2	Forslaget i høringsbrevet	32
3.1	Innledning	7	6.3	Høringsinstansenes syn	32
3.2	Behovet for lovendring	8	6.4	Departementets vurdering	32
3.3	Gjeldende rett	9	7	Adgang til å fravike de regler som ellers gjelder ved felling ...	32
3.4	Overordnede rettslige krav	10	7.1	Bakgrunn og gjeldende rett	32
3.5	Forslaget i høringsbrevet	11	7.2	Forslaget i høringsbrevet	33
3.6	Øvrige spørsmål	14	7.3	Høringsinstansenes syn	33
3.7	Høringsinstansens syn	15	7.4	Departementets vurdering	33
3.8	Departementets bemerkninger ...	20	8	Retting av inkurier – henvisninger til naturmangfoldloven	34
4	Kunngjøring av tillatelse til tiltak i forekomst av utvalgt naturtype	27	8.1	Bakgrunn og forslaget i høringsbrevet	34
4.1	Bakgrunn og gjeldende rett	27	8.2	Høringsinstansenes syn	34
4.2	Forslaget i høringsbrevet	28	8.3	Departementets vurdering	34
4.3	Høringsinstansenes syn	28	9	Økonomiske og administrative konsekvenser	35
4.4	Departementets vurdering	28	10	Merknader til de enkelte bestemmelsene	35
5	Klargjøring av forbudet mot unødig skade og lidelse på viltlevende dyr og deres reir, bo eller hi	29		Forslag til lov om endringer i naturmangfoldloven mv. (administrativt beslag og administrativ inndragning)	40
5.1	Bakgrunn og gjeldende rett	29			
5.2	Forslaget i høringsbrevet	29			
5.3	Høringsinstansenes syn	30			
5.4	Departementets vurdering	30			

Prop. 118 L

(2015–2016)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i naturmangfoldloven mv. (administrativt beslag og administrativ inndragning)

*Tilråding fra Klima- og miljødepartementet 29. april 2016,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

Proposisjonen inneholder forslag til endringer i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturs mangfold (naturmangfoldloven) og lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven).

Det foreslås at det i naturmangfoldloven inntas en bestemmelse som gir adgang for administrative myndigheter til å foreta beslag, og en bestemmelse som gir adgang for administrative myndigheter til å foreta inndragning og til å pålegge lovovertreder å dekke utgifter i forbindelse med inndragning. Bestemmelsene skal gjelde ved visse typer lovbrudd.

Videre foreslås det flere klargjøringer og oppretting av inkurier i naturmangfoldloven og viltloven. Disse omfatter:

- Klargjøring av forbudet mot unødig skade og lidelse på viltlevende dyr og deres reir, bo eller hi.
- Klargjøring av adgangen til å fravike de regler som ellers gjelder ved felling.
- Klargjøring av klagerett på vedtak om uttak av hjortevilt og bever mv.
- Retting av henvisning til bestemmelser i naturmangfoldloven.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

Etter bestemmelser i straffeprosessloven og straffeloven kan strafferettslig beslag besluttet av politiet og strafferettslig inndragning besluttet av en domstol. Naturmangfoldloven inneholder i dag ingen bestemmelse som gir *administrative myndigheter*, dvs. forvaltningen, adgang til å foreta inndragning eller beslag. Det er imidlertid etter departementets syn behov for en hjemmel for at administrative myndigheter på nærmere vilkår skal kunne foreta beslag, og inndragning av ting som ikke er av vesentlig verdi.

Videre er det behov for enkelte klargjøringer og oppretting av inkurier i naturmangfoldloven og viltloven.

Departementet sendte 27. november 2014 på høring forslag til endringer i naturmangfoldloven og viltloven. Forslagene ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementer

Finansdepartementet
Justis- og politidepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet
Utenriksdepartementet

Andre statlige organer

Miljødirektoratet
Fylkesmennene
Landbruksdirektoratet
Rovviltneemndene
Sametinget
Toll- og avgiftsdirektoratet
Økokrim
Politidirektoratet
Mattilsynet
Statens legemiddelverk

Organisasjoner, forskningsinstitusjoner etc.

Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk
Foreningen våre rovdyr
Framtiden i våre hender
Kommunesektorens organisasjon
Miljøstiftelsen Bellona
Natur og ungdom
Norges Bondelag
Norges Jeger- og Fiskerforbund
Norges Miljøvernforbund
Norges Naturvernforbund
Norges Skogeierforbund
Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Norsk Sau og Geit
Norske Reindriftssamers landsforbund
NORSKOG
Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA)
Statskog SF
Utmarkskommunenes sammenslutning
WWF – Norge
Norsk institutt for naturforskning (NINA)
Norsk Industri
Treforedlingsindustriens bransjeforening
Treindustrien
Hovedorganisasjonen Virke
NOAH – for dyrs rettigheter
Norges Zoohandlers Bransjeforening
Norsk Zoologisk forening
Norsk Ornitologisk forening
Fellesforbundet
Regnskogfondet
Grønn Hverdag
Coop Norge
Norgesgruppen
ICA
Entreprenørforeningen for bygg og anlegg (EBA)
Byggenæringens landsforening (BNL)

Høringsfristen ble satt til 14. januar 2015. Departementet har mottatt realitetsmerknader til hørings-

brevet fra følgende instanser (høringsinstanser og andre):

Departementer

Justis- og politidepartementet
Landbruks- og matdepartementet

Andre statlige organer

Miljødirektoratet
Fylkesmannen i Oppland
Mattilsynet
Landbruksdirektoratet
Toll- og avgiftsdirektoratet
Politidirektoratet
Østfold politidistrikt
Nord-Trøndelag politidistrikt
Økokrim

Organisasjoner, forskningsinstitusjoner etc.

Norges Bondelag
Norges Jeger- og Fiskerforbund
Norsk Gartnerforbund
FAGUS (Faglig utviklingssenter for grøntanleggssektoren)
Naturvernforbundet
WWF – Norge
SABIMA
NORSKOG

Følgende høringsinstanser har gitt uttrykk for at de ikke har realitetsmerknader:

Nærings- og fiskeridepartementet
Utenriksdepartementet
Fellesforbundet

I tillegg sendte departementet 19. februar 2015 på høring forslag til endring av viltloven for å klargjøre adgangen til å fravike de regler som ellers gjelder ved felling. Forslaget ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementer

Landbruks- og matdepartementet
Finansdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Andre statlige organer

Miljødirektoratet
Fylkesmennene

Rovviltnemndene
Sametinget
Landbruksdirektoratet
Statens naturoppsyn
Økokrim
Politidirektoratet

Organisasjoner, forskningsinstitusjoner etc.

Norges Naturvernforbund
Norges Bondelag
Norges Bonde- og Småbrukarlag
Norges Jeger- og Fiskerforbund
Norsk institutt for naturforskning (NINA)
Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA)
Verdens naturfond (WWF) – Norge
Norges Miljøvernforbund
Miljøstiftelsen Bellona
Natur og ungdom
Norsk Sau og Geit
NOAH – for dyrs rettigheter
Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk
Foreningen Våre Rovdyr
Kommunesektorens organisasjon
Norges Skogeierforbund
Norske Reindriftssamers landsforbund
NORSKOG
Statskog SF
Utmarskommunenenes sammenslutning

Høringsfristen ble satt til 7. april 2015. Departementet har mottatt realitetsmerknader til høringsbrevet fra følgende instanser (høringsinstanser og andre):

Departementer

Landbruks- og matdepartementet

Andre statlige organer

Fylkesmannen i Buskerud
Fylkesmannen i Aust-Agder
Rovviltnemnda i region 2
Rovviltnemnda i region 6

Organisasjoner, forskningsinstitusjoner etc.

Norges Jeger- og Fiskerforbund
Norges Skogeierforbund
Foreningen Våre Rovdyr
Prosjekt Utmarsk

Følgende har gitt uttrykk for at de ikke har realitetsmerknader:

Justis- og beredskapsdepartementet
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Oppland
Rovviltnemnda i region 1
Rovviltnemnda i region 5
Nord-Fron kommune
Sør-Fron kommune
Ringeby kommune

Høringsinstansenes synspunkter er gjengitt i tilknytning til de enkelte lovendringsforslagene. Innspill fra høringsinstansene som er ansett for å gjelde andre spørsmål enn de som er gjenstand for høring, er som hovedregel ikke gjengitt.

Foruten de forslag som er nevnt foreslo departementet i høringsbrevet av 27. november 2014 også en klargjøring av nødvergebestemmelsen i naturmangfoldloven. Bestemmelsen omhandler avliving av vilt under direkte angrep på bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe. Etter en gjennomgang av høringsinnspillene har departementet kommet til at det kan være hensiktsmessig å se på hvordan praksis etter dagens nødvergebestemmelse utvikler seg før et lovendringsforslag fremmes for Stortinget, og at det ikke bør foretas noen endring i nødvergebestemmelsen i denne omgang.

3 Administrativt beslag og inndragning

3.1 Innledning

Det er etter departementets syn behov for en hjemmel i naturmangfoldloven som gir administrative myndigheter, dvs. forvaltningen, adgang til å kunne foreta beslag, og inndragning av ting som ikke er av vesentlig verdi. Med «beslag» menes at myndighetene midlertidig overtar råderetten over de aktuelle tingene og eventuelt også tar dem i forvaring. Med «inndragning» menes at myndighetene permanent fratar borgeren eiendomsretten til tingen, til fordel for bestemte formål.

Behovet er avdekket på områdene som gjelder Norges gjennomføring av konvensjon 3. mars 1973 om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna (CITES), gjennomføringen av naturmangfoldloven kapittel IV om fremmede organismer, samt ved norsk gjennomføring av Europaparlaments- og Rådsforordning (EF) nr. 995/2010 av 20. oktober 2010 om fastsettelse av forpliktelser for virksomheter som bringer tømmer og treprodukter i omsetning (tømmerforordningen). Disse regelverkene omtales nærmere nedenfor.

3.2 Behovet for lovendring

CITES

Konvensjon 3. mars 1973 om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna (CITES) skal sikre bærekraftig handel med arter som er omfattet av konvensjonen. Et stort antall dyr og planter er ettertraktet til bruk i blant annet medisiner, som utsmykning, til materialer m. v. og internasjonal handel er en stor trussel for fortsatt eksistens til mange arter. Reguleringen etter CITES-konvensjonen skjer etter tre ulike lister basert på beskyttelsesbehov og ved et system av tillatelser til innførsel, utførsel og reutførsel.

Konvensjonen krever at konvensjonspartene forbyr handel med eksemplarer i strid med konvensjonen og treffer hensiktsmessige tiltak for å gjennomføre bestemmelsene i konvensjonen. Dette skal blant annet omfatte tiltak for å sørge for inndragning av eller tilbakesending til eksportstaten, jf. art. VIII nr. 1 bokstav b. Beslagleggelse og inndragning/tlbakesending skal medvirke til at ulovlige eksemplarer tas ut av omsetning.

Hvis et eksemplar av en art som ikke er tillatt omsatt, ikke tas ut av omsetning ved beslag og inndragning, vil handelen og markedet for omsetning av arten opprettholdes. Dreier det seg om levende eksemplarer, vil skaden ved ulovlig innførsel/utførsel også kunne repareres ved at eksemplaret returneres til opprinnelsesstaten.

CITES-konvensjonen er gjennomført i norsk rett ved forskrift 15. november 2002 nr. 1276, med hjemmel i lov om innførsle- og utførselregulering. I henhold til forskriften §16 skal Miljødirektoratet, dersom innførsel av et eksemplar som allerede befinner seg her i landet ikke tillates, om nødvendig sørge for at eksemplaret blir tatt vare på. Kostnadene ved slik ivaretagelse og eventuell hjemsendelse kan kreves dekket av eieren.

Miljødirektoratet har på høring en ny forskrift om innførsel, utførsel, reutførsel, overdragelse eller besittelse av truede arter av vill flora og fauna (CITES). Ny forskrift skal hjemles i naturmangfoldloven § 26. Naturmangfoldloven har ikke hjemmel for administrativt beslag og/eller inndragning. Dette vil svekke adgangen til å foreta beslag og inndragning, ved at adgangen begrenses til de tilfeller som fremgår av punkt 3.3 (gjeldende rett).

Fremmede organismer

Naturmangfoldloven kapittel IV regulerer fremmede organismer. Kapitlet inneholder blant annet krav om tillatelse for innførsel av levende organis-

mer, samt krav om tillatelse for utsetting av en rekke fremmede organismer. Kapitlet inneholder også forskriftshjemler for blant annet å gi forbud mot innførsel, utsetting og omsetning av bestemte organismer.

Naturmangfoldloven kapittel IV trådte i sin helhet i kraft 1. januar 2016 med en utfyllende generell forskrift om fremmede organismer.

Fremmede organismer utgjør en av de største truslene mot biologisk mangfold. For en effektiv håndheving av regelverket om fremmede organismer vil det, i tillegg til håndheving etter bestemmelsene i naturmangfoldlovens kapittel IX, i enkelte tilfeller være behov for at ansvarlige myndigheter skal kunne beslaglegge og inndra fremmede organismer som er innført, satt ut eller omsatt i strid med regelverket. Beslag og inndragning vil bl.a. være aktuelt for miljømyndighetene i forbindelse med innførsel i strid med et forbud eller ved manglende tillatelse for innførselen, og ved tilsyn og kontroll der fremmede organismer settes ut uten nødvendig tillatelse eller omsettes eller settes ut i strid med et forbud. Naturmangfoldloven har som nevnt over ikke hjemmel for administrativt beslag og/eller inndragning, og adgangen til å foreta beslag og inndragning er begrenset til de tilfeller som fremgår av punkt 3.3 (gjeldende rett).

Forskriften om fremmede organismer er hjemlet i naturmangfoldloven §§ 28 til 31 og viltloven § 7 annet ledd. I påvente av hjemler for administrativt beslag og administrativ inndragning, vil håndhevingen av regelverket om fremmede organismer skje etter de eksisterende håndhevsreglene i naturmangfoldloven kapittel IX.

Tømmerforordningen

Også i forbindelse med norsk gjennomføring av Europaparlaments- og Rådsforordning (EF) nr. 995/2010 av 20. oktober 2010 om fastsettelse av forpliktelser for virksomheter som bringer tømmer og treprodukter i omsetning (tømmerforordningen), er det behov for en hjemmel for administrativt beslag og inndragning.

Tømmerforordningen skal bidra til at ulovlig avvirket tømmer og treprodukter som stammer fra slik virksomhet ikke omsettes i Norge eller EØS-området for øvrig. Forordningen inneholder et forbud mot slik omsetning. Den gjelder førstegangs omsetning i EU/EØS, uavhengig av opprinnelsesland. I tillegg til import omfattes altså innenlandsk produksjon. Regelverket omfatter tømmer og alle slags treprodukter. Det er kun virksomheten som plasserer produktet på EØS-markedet for

første gang som må følge kravene til virksomheter.

EØS-komiteen vedtok 3. mai 2013 å innlemme tømmerforordningen i EØS-avtalen, og saken har vært på alminnelig høring. 19. desember 2013 gav Stortinget sitt samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning av 3. mai 2013 om innlemmelse av tømmerforordningen (Prop. 4 S (2013–2014)). Forordningen trådte i kraft i Norge 1. mai 2015.

Tømmerforordningen artikkel 10 (5) har en bestemmelse om at statene kan iverksette tiltak som beslag/inndragning («seizure») av ulovlig tømmer og treprodukter. Landene pålegges ikke å gjøre dette, men mange EU-land anser dette som et viktig tiltak i forbindelse med håndhevingen av forordningen og har valgt å vedta bestemmelser i nasjonal rett om dette. Blant disse landene er Sverige, som bl.a. har vedtatt en lovbestemmelse om at ansvarlige myndigheter kan beslaglegge tømmer og treprodukter som er brakt i omsetning, dersom det er åpenbart at de skriver seg fra ulovlig avvirkning.

Tømmerforordningen er gjennomført i norsk rett gjennom to nasjonale forskrifter. Den ene er fastsatt i medhold av naturmangfoldloven og gjelder for importert tømmer og treprodukter, den andre er fastsatt i medhold av skogloven og gjelder for nasjonalt produsert tømmer og treprodukter.

For en effektiv håndheving av forordningen når det gjelder *importert* tømmer og treprodukter, er det etter departementets syn behov for en adgang for ansvarlige myndigheter til å kunne vedta beslag og inndragning av importert tømmer og treprodukter.

Nærmere om formålet med forslaget

Administrativt beslag og inndragning på de områdene som er nevnt over vil tjene flere formål. For fremmede organismer vil et sentralt formål være å forhindre at disse slipper ut i miljøet og forårsaker uheldige følger for det biologiske mangfold. For alle de nevnte gjenstandene og organismene er det videre sentralt å fjerne dem fra omsetning slik at en ikke bidrar til et uønsket marked for disse, eller for andre gjenstander og organismer som det er forbudt å importere, omsette eller sette ut, etter reglene i naturmangfoldloven eller tilhørende forskrifter. Dette bygger igjen på det underliggende hensynet til ivaretagelse av arter og annet naturmangfold. Også allmennpreventive og individualpreventive hensyn spiller en viss rolle, men disse er likevel mindre fremtredende. Departementet

anser at beslag og inndragning i disse tilfellene i liten grad vil være motivert av rene straffehensyn.

På forvaltningsrettens område gjelder det ulovfestede legalitetsprinsippet. Det følger av prinsippet at inngrep i borgernes rettssfære krever hjemmel i lov. Jo mer inngripende et tiltak er, desto klarere hjemmel kreves. I de tre tilfellene som er beskrevet ovenfor (CITES, fremmede organismer, tømmerforordningen) er det av hensyn til legalitetsprinsippet nødvendig å etablere hjemler for administrativt beslag og inndragning i naturmangfoldloven. Departementet foreslår i dette høringsbrevet slike lovbestemmelser. I tillegg vil det være behov for enkelte utfyllende forskriftsbestemmelser. Når forslag til forskriftsbestemmelser er utarbeidet vil også disse blir forelagt høringsinstansene, på vanlig måte.

3.3 Gjeldende rett

Lovverket inneholder en rekke bestemmelser om beslag og inndragning, og om administrative myndigheters tilsyn og kontroll.

Naturmangfoldloven

Naturmangfoldloven inneholder en rekke bestemmelser om tilsyn, kontroll, håndheving og sanksjoner. Med unntak av § 69 fjerde ledd, som bestemmer at myndigheten kan avlive fremmede organismer eller tilbakeføre levende organismer til opprinnelsesstedet, regulerer loven imidlertid ikke beslag eller inndragning. Loven har dermed ikke regler som gjør det mulig å administrativt forhindre videre omsetning eller utsetting av ulovlig innførte eller omsatte eksemplarer.

Straffeprosessloven

Straffeprosessloven § 203 gir politiet hjemmel for å ta beslag i ting som antas å ha betydning som bevis eller som antas å kunne inndras. Beslaget gjelder inntil rettskraftig dom foreligger i saken. Bestemmelsen vil også kunne brukes av ansatte i Statens naturoppsyn med begrenset politimyndighet på området.

Straffeloven

Straffeloven § 69 gir hjemmel for straffeprosessuell inndragning av ting som er frembrakt ved, har vært gjenstand for, eller har vært brukt eller bestemt til bruk ved en straffbar handling.

Ved avgjørelsen av om inndragning skal foretas, og hvilket omfang inndragningen skal ha, skal

det særlig legges vekt på om inndragning er påkrevd av hensyn til en effektiv håndheving av straffebudet, og om den er forholdsmessig. Inndragning kan skje ved dom eller forelegg, jf. straffeprosessloven § 255. For de tilfeller der verken eier, lovbrøyer eller besitter er kjent, gir straffeprosessloven § 214 b påtalemyndigheten adgang til å beslutte inndragning.

Tolloggivningen

Etter tolloven § 1-5 første ledd bokstav c skal tollmyndighetene kontrollere «vareførselen til og fra tollområdet, og med at gjeldende lovbestemmelser om vareførselen overholdes». Tollmyndighetene har hjemmel til å holde tilbake eller innhente vare som er *under* tollbehandling, og det kan ikke disponeres over varen før tollmyndighetene har gjennomført de kontrolltiltak tollmyndighetene finner nødvendig, jf. tolloven §§ 4-2 og 4-1 og tollforskriftens § 4-1-2 første ledd.

Dersom lovbestemmelser om vareførselen, for eksempel bestemmelser i CITES-forskriften, ikke er overholdt, inneholder ikke tolloven hjemler for beslag og inndragning (annet enn for varer som er innført i strid med tolloggivningen). For at tollmyndighetene skal kunne ta beslag eller inndra for eksempel et CITES-eksemplar, kreves det dermed hjemler for dette i det aktuelle regelverket.

Lakse- og innlandsfiskloven

Lakse- og innlandsfiskloven har i § 47 en hjemmel for administrativ inndragning av eierløst redskap av begrenset verdi. Inndragning av redskap med kjent eier eller av betydelig verdi følger reglene i straffeprosessloven. Inndratt redskap kan destrueres etter tre måneder eller etter særskilt kunngjøring.

Akvakulturloven

Akvakulturloven har i § 29 a en hjemmel for administrativ inndragning av utbytte som er oppnådd gjennom overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av akvakulturloven. Inndragning foretas overfor den som utbyttet har tilfalt, og kan bare skje så langt dette ikke vil være klart urimelig. Bestemmelsen inneholder videre en hjemmel for at departementet i forskrift kan gi nærmere bestemmelser om inndragning.

Havressursloven

Havressursloven åpner i § 65 for administrativ inndragning av fangst, redskaper, gjenstander, eien-

dommer, anlegg eller fartøy som er brukt ved overtredelser av lovens §§ 60 til 63. Slik administrativ inndragning kan gjennomføres uten hensyn til hvem som er eier, og i stedet for tingen kan verdien helt eller delvis inndras. Når lovlig og ulovlig fangst er blandet, kan hele fangsten inndras. Lovens § 54 åpner også for administrativ inndragning ved at fangst som er høstet eller levert i strid med loven tilfaller vedkommende salgslag eller staten. Dette gjelder uten hensyn til om forholdet medfører straffeansvar. I stedet for tingen kan verdien helt eller delvis inndras.

Viltloven

I henhold til viltloven § 48 vil vilt som er ulovlig felt, innført til Norge eller som ulovlig holdes fanget, tilfalle Viltfondet (eller i noen tilfeller kommunen). Viltet tilfaller Viltfondet automatisk. Viltloven omfatter ikke planter eller virvelløse dyr.

Legemiddeloven

Legemiddeloven § 13 a innebærer at ulovlige og falske legemidler kan beslaglegges og destrueres administrativt, etter en administrativ prosedyre som er enklere enn det som ellers gjelder for enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

I tillegg til de lover som er nevnt her, er det en lang rekke regelverk som åpner for at beslag og/eller inndragning kan foretas av administrative myndigheter. Blant disse er alkoholloven, kosmetikkloven, strålevernloven, lov om elektronisk kommunikasjon, deltakerloven, universitets- og høyskoleloven, psykisk helsevernloven og yrkestransportloven.

3.4 Overordnede rettslige krav

Grunnloven § 96

Grunnloven § 96 første ledd slår fast at «Ingen kan dømmes uten etter lov eller straffes uten etter dom». Bestemmelsen innebærer bl.a. at straff bare kan ilegges av domstolene og ikke av forvaltningen, og er altså til hinder for at administrative myndigheter foretar beslag eller inndragning dersom disse handlingene anses som straff. Ved vurderingen av om ikke-frihetsberøvende reaksjoner må anses som straff i forhold til Grunnloven § 96, har det i praksis blitt lagt stor vekt på om den aktuelle reaksjonen formelt er definert som straff etter straffeloven. Hverken någjeldende eller tidligere straffelov nevner beslag eller inndragning som straffer. Etter det departementet kjenner til har

ikke ikke-frihetsberøvende reaksjoner ilagt av administrative myndigheter så langt i noe tilfelle blitt ansett av Høyesterett for å være i strid med Grunnloven § 96. jf. også utvalgets vurderinger i NOU 2003: 15 Fra bot til bedring. I dom inntatt i Rt. 2014 s. 620 kommer Høyesterett med vesentlige avklaringer om forholdet mellom administrative sanksjoner og Grunnlovens straffebegrep. Det slås bl.a. fast at administrative reaksjoner uten straffeformål faller utenfor grunnlovsvernet (avsnitt 52).

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon

Selv om en reaksjon ikke er straff i Grunnlovens forstand (se ovenfor), kan det være at den må regnes som straff i forhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Dette har bl.a. konsekvenser for hvilke krav som må stilles til saksbehandling og adgang til domstolsbehandling i forbindelse med ilegging av den aktuelle reaksjonen, jf. EMK art. 6. Videre har det konsekvenser for om EMKs artikkel 7 og tilleggsprotokoll nr. 7 art. 4 (P 7-4) nr. 1 kommer til anvendelse. Bestemmelsene her innebærer et forbud mot gjentatt forfølgning av samme forhold (såkalt «dobbelstraff»).

På bakgrunn av konvensjonspraksis kan det oppstilles tre kriterier av betydning for om en reaksjon må anses som en straffesiktelse etter EMK art. 6: 1) den nasjonale klassifiseringen av sanksjonen, 2) lovbruddets karakter og 3) sanksjonens innhold og alvor. Disse kriteriene kan både hver for seg og samlet være tilstrekkelig for å se det slik at det foreligger straffesiktelse etter art. 6. Blant de relevante momenter i vurderingen er om lovbruddet har utpreget strafferettslig karakter, herunder om det aktuelle regelverket forutsetter et skyldansvar, og om formålet med reaksjonen er pønalt (straff eller avskrekking). I NOU 2003: 15 Fra bot til bedring vises det til at EMD, så langt utvalget har kunnet bringe på det rene, ikke har tatt stilling til om *administrativ inndragning* innebærer avgjørelse av en straffesiktelse, og svaret kan være noe usikkert.

Departementet antar at svaret er mer klart i det foreliggende tilfellet, på bakgrunn av at administrativt beslag og administrativ inndragning m.m. etter departementets forslag (se punkt. 3.5 nedenfor) som hovedregel ikke forutsetter skyldansvar og at det pønale elementet som nevnt er et lite fremtredende hensyn bak de foreslåtte ordningene. Departementet finner støtte for dette syn i Høyesteretts dom inntatt i Rt. 2007 s. 1217. Her kommer retten til at administrativ inndragning etter saltvannsfiskeloven § 11 tredje ledd ikke kan

anses som straff etter EMK artikkel 6. Hovedbegrunnelsen er at inndragning etter den aktuelle bestemmelsen i saltvannsfiskeloven blir besluttet av fiskeriforvaltningen på rent objektivt grunnlag og ikke har noe pønalt formål. I begrunnelsen vises det videre til at inndragningen begrenser seg til det ulovlig fangede eller ervervede fiskeparti. Også dette er sammenfallende med ordningen som foreslås av departementet.

Når det gjelder EMK artikkel 7 og tilleggsprotokoll nr. 7 art. 4 vil vurderingsmomentene være de samme som etter EMK artikkel 6. Høyesterett har i flere nyere avgjørelser lagt til grunn at straffebegrepene i EMK artikkel 6 og EMK P7 artikkel 4 er sammenfallende, jf. Rt. 2010 s. 1121 avsnitt 41, Rt. 2012 s. 921 og Rt. 2012 s. 1051 avsnitt 34. Departementet antar på denne bakgrunn at straffebegrepet i EMK P7 artikkel 4 er sammenfallende med straffebegrepet i EMK artikkel 6 og 7, og at administrativt beslag og inndragning etter departementets forslag ikke vil omfattes av straffebegrepet i artikkel 7 og P 7-4.

3.5 Forslaget i høringsbrevet

I høringsbrevet av 27. november 2014 uttaler Klima- og miljødepartementet at det er behov for adgang til beslag og inndragning når det gjelder gjenstander og organismer som er forbudt å importere, omsette eller sette ut iht. CITES-regelverket, naturmangfoldlovens regler om fremmede organismer og EUs tømmerforordning. Videre er det behov for at *administrative myndigheter* kan foreta slike handlinger.

Det vises til at når det gjelder CITES-eksemplarer, vil beslag typisk gjøres ved kontroll på grensestasjoner og ved trafikknutepunkt (flyplasser, fergeanløp og lignende), samt ved postfortolling på Alnabru. Politiet vil imidlertid i varierende grad være til stede i disse situasjonene og i mindre alvorlige tilfeller er det heller ikke praktisk at politiet prioriterer disse sakene. Det samme vil være tilfelle ved innførsel av fremmede organismer i strid med regelverket. Når det gjelder importert tømmer og treprodukter som omfattes av EUs tømmerforordning, vil kontroll i hovedsak bli utført av Miljødirektoratet ute hos virksomhetene. Også her vil det være mindre praktisk med tilstedeværelse fra politiets side.

Samtidig vil det i slike situasjoner kunne være et sterkt behov for å uten unødige opphold kunne beslaglegge organismer og gjenstander. Dette gjelder særlig fremmede organismer, som, dersom de slipper ut i naturen, kan forårsake betydelig skade på det biologiske mangfold. Også i

andre tilfeller kan det være behov for å kunne foreta beslag raskt, for eksempel der det er betydelig risiko for at organismer og gjenstander ellers selges eller at eieren kvitter seg med dem på annen måte.

Overtredelse av nåværende CITES-forskrift er straffbart. Dette vil bli foreslått opprettholdt i ny forskrift ved overtredelse av sentrale bestemmelser i forskriften. Overtredelser av en rekke bestemmelser i naturmangfoldloven kapittel IV og forskrift om fremmede organismer vil også være straffbare, jf. naturmangfoldloven § 75 første ledd. Likeledes er overtredelse av forskriften om tømmerforordningen (importert tømmer og treprodukter) straffbar.

Straffeprosessuell inndragning vil derfor være mulig. Det vil imidlertid være lite praktisk ved de mindre alvorlige overtredelsene. Eksempler på slike overtredelser av CITES-forskriften er suvenirer som tas med fra utenlandsferier og helsekostprodukter kjøpt på internett. Når det gjelder fremmede organismer kan privatpersoner som i strid med et forbud eller et krav om tillatelse eller melding innfører noen få planter kjøpt i utlandet, eller frø bestilt over internett, nevnes som eksempler på mindre alvorlige overtredelser.

Mindre alvorlige overtredelser vil gjennomgående ikke politianmeldes, da ressurs hensyn kan tilsi at slike saker ikke prioriteres etterforsket. Ny straffeprosesslov § 214 b vil kunne få betydning i de tilfeller der verken eier, lovbrøter eller besitter er kjent, men vil ikke være relevant for de mange tilfellene med små, mindre alvorlige saker der eier, lovbrøter eller besitter er kjent.

Selv om en sak av ressursmessige årsaker ikke kan prioriteres etterforsket, kan vektige hensyn likevel tilsi at inndragning bør finne sted. Også når det gjelder inndragning vil det for fremmede organismer være et sentralt formål å forhindre at disse slipper ut i naturen med risiko for skade på det biologiske mangfold. Videre er det for alle de aktuelle gjenstandene og organismene påkrevd å fjerne dem permanent fra alminnelig omsetning slik at en ikke bidrar til et uønsket marked for disse. Det vil derfor være behov for en adgang til administrativ inndragning.

I høringsbrevet konkluderer departementet med at regler i gjeldende lover (se pkt. 3.3 om gjeldende rett) dekker noe av behovet for beslag og inndragning. De dekker ikke behovet fullt ut, og det bør derfor etableres hjemler for administrativt beslag og inndragning i naturmangfoldloven.

Departementet uttaler videre at det er behov for hjemler som omfatter gjenstander og organismer som det er forbudt å importere, omsette eller

sette ut etter reglene i naturmangfoldloven § 26 (handel mv.) eller kap. IV om fremmede organismer, med tilhørende forskrifter. Dette gjenspeiles i departementets forslag til lovbestemmelser. Adgangen til å vedta beslag eller inndragning er begrenset til ting som er «innført, omsatt eller satt ut i miljøet i strid med bestemmelser i eller i medhold av denne lov». Her siktes det til ting som er innført til Norge, omsatt i Norge eller satt ut i miljøet i strid med reglene i naturmangfoldloven kap. IV om fremmede organismer og forskrift om fremmede organismer, eller i strid med den kommende forskriften som gjennomfører CITES-konvensjonen eller forskriften om tømmerforordningen (importert tømmer og treprodukter). Imidlertid vil adgangen til å vedta beslag eller inndragning også gjelde for andre ting som er innført, omsatt eller satt ut i strid med eventuelle bestemmelser i naturmangfoldloven eller forskriftsbestemmelser fastsatt med hjemmel i loven.

De foreslåtte lovbestemmelsene vil ikke gi noen generell adgang til administrativt beslag eller inndragning ved brudd på naturmangfoldloven. De kommer for eksempel ikke til anvendelse ved brudd på reglene om områdevern, artsforvaltning, prioriterte arter eller utvalgte naturtyper.

Lovforslaget i høringsbrevet gjelder etter sin ordlyd beslag og inndragning av «ting». Departementet antar at det i første rekke vil være aktuelt å bruke bestemmelsene på levedyktige organismer som omfattes av CITES-regelverket eller regelverket for fremmede organismer, eller på gjenstander som døde CITES-eksemplarer, produkter der bestanddeler av CITES-organismer inngår, eller importert tømmer eller treprodukter som er ulovlig å omsette etter tømmerforordningen. Lovforslaget gir ikke adgang til administrativt beslag eller inndragning av utbytte.

Departementet uttaler videre i høringsbrevet at departementet ikke ønsker at administrativ inndragning skal erstatte en påtalemessig forfølgning der påtalemessig forfølgning er ønskelig, f.eks. fordi saken omfatter betydelige verdier, men være et supplerende virkemiddel. Grunnen er bl.a. at kontroll utført av politiet, påtalemessig forfølgning og domfellelse er viktig for å synliggjøre miljøkriminalitet og styrke den allmennpreventive effekten. Det er derfor departementets utgangspunkt at de alvorlige sakene bør politianmeldes og ikke avgjøres administrativt. Dette gjenspeiles i departementets lovforslag i høringsbrevet, ved at det fremgår at administrativ inndragning ikke bør benyttes dersom tingen er av «vesentlig verdi». Departementet legger til

grunn at hjemmelen med en slik begrensning likevel vil omfatte mange av gjenstandene som er aktuelle, som suvenirer som medbringes, kjøp av et mindre antall helsekostprodukter eller planter på nettet etc. Ting av større verdi, som for eksempel et isbjørnskinn til en verdi av ca. kr. 40 000, vil imidlertid falle inn under begrepet «vesentlig verdi» og bør inndras etter bestemmelsene i straffeloven, dersom inndragning er aktuelt. Hensynet til effektiv håndheving av regelverket kan imidlertid tale mot en slik føring. I høringsbrevet ber derfor departementet om høringsinstansenes syn på om bestemmelsen om administrativ inndragning bør inneholde en føring som nevnt.

Det heter videre i høringsbrevet at hensynene bak begrensningen i loven om at administrativ inndragning ikke bør benyttes dersom tingen er av vesentlig verdi, ikke gjør seg gjeldende på samme måte når det gjelder beslag. Ved beslag overtar myndighetene råderetten over de aktuelle tingene, men dette skjer bare midlertidig og eieren fratas ikke eiendomsretten til tingen. Departementet har derfor ikke sett grunn til å foreslå en slik begrensning her. Rimelighetsgrunner taler imidlertid for at det settes en grense i loven for varigheten av det administrative beslaget. Departementet anser at 6 måneder bør være den maksimale varigheten av slike beslag. 6 måneder er også den maksimale varigheten for administrativt beslag etter den svenske loven om handel med tømmer og treprodukter som trådte i kraft 1. august 2014 (se under punkt 3.2 ovenfor).

Departementet skriver også at etter departementets syn bør beslag og inndragning kunne foretas overfor lovovertrederen eller den han har handlet på vegne av. Beslag og inndragning bør ut fra formålet kunne foretas på objektivt grunnlag, altså uten at lovovertrederen eller den han handlet på vegne av utviste skyld. Beslag og inndragning bør også kunne foretas overfor eier, dersom denne har forstått eller burde forstått at tingen var ulovlig innført, omsatt eller satt ut. Rimelighetsgrunner kan tale for at det overfor eier som ikke selv er lovovertrederen m.m., gjelder et skyldkrav. Forslaget i høringsbrevet til lovbestemmelser er utformet i tråd med dette.

Departementet anser imidlertid at vilkåret om eiers kunnskap ikke bør gjelde dersom det foreligger fare for uheldige følger for det biologiske mangfold. Bakgrunnen er at f.eks. fremmede organismer kan ha slike skadevirkninger for miljøet at beslag/inndragning bør kunne finne sted

på objektivt grunnlag, altså hos en eier som ikke selv er lovovertrederen m.m., og som heller ikke forstod eller burde forstått at tingen var ulovlig innført, omsatt eller utsatt.

Videre heter det i høringsbrevet at etter departementets syn er det hensiktsmessig at bestemmelsene om administrativt beslag og inndragning utformes slik at dette er noe forvaltningen «kan» beslutte dersom øvrige vilkår er oppfylt. Det er dermed opp til forvaltningens skjønn hvorvidt man skal beslutte administrativt beslag og inndragning. Ved vurderingen må det bl.a. legges vekt på om beslutningen er nødvendig for å fremme formålet med reglene. Videre må det legges vekt på om beslutningen vil virke urimelig tyngende.

Departementet skriver også i høringsbrevet at hjemmelen for inndragning også bør omfatte adgang til å foreta retur eller destruering/avliving, og adgang til å kunne pålegge eier å dekke utgifter i forbindelse med inndragning, som lagring, retur, destruering/avliving o.l. Dette kan være aktuelt både for CITES, fremmede organismer og tømmerforordningen (importert tømmer og treprodukter).

Destruering og avliving vil være aktuelle tiltak både der det dreier seg om inndragning av fremmede organismer som medfører risiko for miljøskade, og ved inndragning av øvrige organismer eller gjenstander som er ulovlig importert eller omsatt og som er av beskjedne verdi. Retur til myndighetene i utførselslandet vil kunne være aktuelt bl.a. for organismer som omfattes av CITES-regelverket, og i noen tilfeller for fremmede organismer. Inndragning kan medføre utgifter, fremfor alt i forbindelse med lagring, men også i forbindelse med avliving, destruering og retur. Departementet anser det som hensiktsmessig at ansvarlig myndighet gis adgang til å pålegge lovovertrederen å dekke disse eller deler av disse. Dette vil også være i samsvar med gjeldende CITES-forskrift, som innebærer at kostnader ved ivaretagelse og eventuell hjemsendelse kan kreves dekket av eieren.

Ved vurderingen av om lovovertrederen skal pålegges å dekke utgifter i forbindelse med inndragningen, må det imidlertid legges vekt på om vedtaket er nødvendig for å fremme formålet med reglene og om vedtaket vil virke urimelig tyngende.

På denne bakgrunn foreslo departementet i høringsbrevet følgende nye bestemmelser i naturmangfoldloven:

§ 72 a. (beslag)

Når en ting er innført, omsatt eller satt ut i miljøet i strid med bestemmelser i eller i medhold av denne lov, kan myndigheten etter loven treffe vedtak om beslag av tingen. Beslag kan skje selv om overtrederen ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt. Beslag foretas overfor lovovertrедeren eller den han har handlet på vegne av. Beslag kan også foretas overfor eier som har forstått eller burde forstått at tingen var ulovlig innført, omsatt eller satt ut. Dersom det foreligger fare for uheldige følger for det biologiske mangfold, gjelder ikke vilkåret om eiers kunnskap. Beslagets varighet skal ikke overstige seks måneder. Endelig vedtak om beslag av ting er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsloven kap. 13.

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av beslag.

§ 72 b. (inndragning)

Når en ting er innført, omsatt eller satt ut i miljøet i strid med bestemmelser i eller i medhold av denne lov, kan myndigheten etter loven treffe vedtak om inndragning av tingen. Administrativ inndragning bør ikke benyttes dersom tingen er av vesentlig verdi. Inndragning kan skje selv om overtrederen ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt. Inndragning foretas overfor lovovertrедeren eller den han har handlet på vegne av. Inndragning kan også foretas overfor eier som har forstått eller burde forstått at tingen var ulovlig innført, omsatt eller satt ut. Dersom det foreligger fare for uheldige følger for det biologiske mangfold, gjelder ikke vilkåret om eiers kunnskap.

Myndigheten etter loven kan beslutte at inndratte ting skal destrueres, avlives, tilfalle statskassen eller returneres til myndighetene i utførselslandet. Likeledes kan myndigheten etter loven treffe vedtak om at lovovertrедeren skal dekke utgifter i forbindelse med inndragning.

Endelig vedtak om inndragning av ting og om dekning av utgifter i forbindelse med inndragning er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsloven kap. 13.

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av inndragning.

3.6 Øvrige spørsmål

Høringsbrevet inneholdt også en omtale av enkelte øvrige aspekter ved lovforslagene. Her fremgikk følgende:

Forslaget til lovbestemmelser legger kompetansen til «myndigheten etter loven». Dette begrepet er omhandlet i naturmangfoldloven § 62 der

det fremgår at «Kongen» er øverste myndighet etter loven. Det vil i forskrift bli fastsatt hvem som skal ha myndighet til å treffe beslutning etter de foreslåtte lovbestemmelsene.

Når det gjelder CITES er det mest aktuelt at beslutning om beslag og inndragning treffes av Miljødirektoratet, som i dag behandler alle søknader knyttet til CITES-forskriften.

Også når det gjelder fremmede organismer bør beslutning om beslag og inndragning først og fremst treffes av Miljødirektoratet, som vil behandle alle søknader knyttet til den kommende forskriften om fremmede organismer og naturmangfoldloven kapittel IV når den trer i kraft.

Både når det gjelder CITES-eksemplarer og fremmede organismer vil i tillegg tollmyndighetene spille en viktig rolle gjennom sin kontroll med innførsel og utførsel.

Når det gjelder tømmerforordningen er det mest aktuelt at eventuelle administrative beslag eller inndragning av importert tømmer og treprodukter utføres av Miljødirektoratet.

Det ble i høringsbrevet lagt til grunn at avgjørelser om beslag og inndragning, og om dekning av utgifter i forbindelse med inndragning, ville være enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b). Departementet har senere delvis kommet til en annen konklusjon når det gjelder avgjørelser om beslag. Slike avgjørelser vil som hovedregel ikke være enkeltvedtak. Spørsmålet er nærmere omtalt i punkt 3.8.

Forvaltningsloven kap. IV–VI gjelder for enkeltvedtak. Reglene for enkeltvedtak innebærer i hovedsak at parten skal motta et forhåndsvarsel som gjør greie for hva saken gjelder, samt gis mulighet til å uttale seg og til å se sakens dokumenter. Forhåndsvarsel kan på visse vilkår unnlates. Forvaltningen må utrede og bearbeide saken til den er «så godt opplyst som mulig» før avgjørelsen treffes. Vedtak skal være begrunnede. Videre kan den som er berørt av vedtaket påklage det til overordnet organ, eller til annet organ dersom særlovgivningen utpeker et annet organ som klageorgan. Hvilke organer som vil være klageorgan etter de foreslåtte bestemmelser, vil bli fastsatt i forskrift som vil være gjenstand for egen høring.

Det fremgår av forslagene til lovbestemmelser i høringsbrevet at endelig vedtak om beslag eller inndragning av ting er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsloven.

Forvaltningsvedtak fullbyrdes, hvis ikke annet er bestemt, etter de alminnelige reglene om tvangsfullbyrdelse. For sanksjoner som går ut på at borgeren skal yte noe, må fullbyrdelsen da

starte med at det avses dom for kravet. På de aller fleste offentligrettslige områder er det imidlertid slik at krav fastsatt i medhold av lovgivningen er såkalt særskilt tvangsgrunnlag. I så fall kan allerede vedtaket tjene som grunnlag for inndrivelse av kravet. Det er upraktisk at det offentlige skal være henvist til å reise sivilt søksmål og oppnå dom for å kunne tvangsfullbyrde vedtak om beslag eller inndragning. Departementet foreslår derfor i høringsbrevet at endelig vedtak (om beslag eller inndragning) skal kunne være tvangsgrunnlag også på dette området.

Myndighetene bør ta stilling til hvorvidt en sak skal politianmeldes eller ikke, før man eventuelt treffer vedtak om inndragning. Dersom saken politianmeldes og ender i domfellelse eller forelegg, vil man kunne få inndragning ved dom eller forelegg.

Avklaring av hvorvidt en sak skal politianmeldes eller ikke må, av bevismessige hensyn, også foretas før eventuell retur eller destruering.

3.7 Høringsinstansens syn

3.7.1 Generelt

22 høringsinstanser har kommet med merknader til forslaget. 12 av disse støtter i all hovedsak forslagene (*Miljødirektoratet, Landbruksdirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Mattilsynet, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Oppland, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Naturvernforbundet, WWF, SABIMA (Samarbeidsrådet for biologisk mangfold), NOF (Norsk Ornitologisk Forening) og NOAH – for dyrs rettigheter*). Fire høringsinstanser har ulike merknader, men støtter eller motsetter seg ikke forslagene uttrykkelig (*Justis- og beredskapsdepartementet, Norsk Gartnerforbund, Faglig utviklingssenter for grøntanleggssektoren (FAGUS) og Nord-Trøndelag politidistrikt*). Tre høringsinstanser motsetter seg delvis forslagene (*Landbruks- og matdepartementet, NORSKOG og Norges Bondelag*). Tre høringsinstanser er kritiske til forslagene (*Politidirektoratet, Økokrim og Østfold politidistrikt*).

Støtter forslagene

Miljødirektoratet, Landbruksdirektoratet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Oppland, Naturvernforbundet, WWF, SABIMA, NOAH – for dyrs rettigheter og NOF (Norsk Ornitologisk Forening) støtter forslagene om administrativt beslag og administrativ inndragning.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag uttaler:

«Forslaget om at naturmangfoldloven får bestemmelser som gir administrative myndigheter adgang til å foreta beslag og foreta inndragning støttes fullt ut. Dette fordi dette synes å være særlig viktig i arbeidet knyttet til sårbare og truede arter og fremmede organismer. For oppfølging av konvensjon om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna (CITES) er det nødvendig med administrativt beslag for effektiv gjennomføring av konvensjonen.»

Fylkesmannen i Oppland uttaler bl.a.:

«Det er erfaringsmessig en kjent sak at mindre alvorlige miljøovertrедelser ikke blir *politianmeldt*, og at slike saker heller ikke blir prioritert av politiet. Selv om det er en rekke lover utenom miljøforvaltningen som dekker noe av behovet for beslag og inndragning, bør det likevel etableres hjemler for administrativt beslag og inndragning i naturmangfoldloven.»

I høringsuttalelsen fra *Toll- og avgiftsdirektoratet* heter det:

«Vi vil også understreke at når det gjelder innførsel, vil beslag og inndragning kunne spille en klar preventiv rolle da våre erfaringer tilsier at hvis man sender varer som er f.eks. bestilt på internett i retur til avsenderlandet, vil avsender ofte prøve å sende varene igjen så lenge man lykkes å omgå grensekontrollen. Eksempelvis vet vi om mange ulovlige internettapotek som tilbyr leveringsgaranti, uansett årsak til at varene ikke kommer frem.

Derfor har direktoratet i samarbeid med Statens Legemiddelverk og Helse- og omsorgsdepartementet gjennomført endring av legemiddelloven slik at ulovlige og falske legemidler også enkelt kan beslaglegges og destrueres administrativt etter en forenklet prosedyre. (Se Prop. 168 L (2012–2013).»

Motsetter seg helt eller delvis forslagene

Politidirektoratet, Økokrim og Østfold politidistrikt motsetter seg forslagene til lovendringer i sin helhet, mens *Landbruks- og matdepartementet, NORSKOG og Norges Bondelag* delvis motsetter seg forslagene.

Økokrim uttaler: «Økokrim ser behovet for at forvaltningen kan ta besittelse av ulovlig innførte

og/eller utsatte organismer og gjenstander på naturmangfoldlovens område, for å forhindre at disse slippes ut i naturen eller omsettes i markedet, også i mindre alvorlige saker hvor det ikke åpnes straffesak. Økokrim støtter likevel ikke lovforslagene, fordi disse ikke gir den beste løsningen. For levende planter og dyr som kan true naturmangfoldet gir naturmangfoldloven § 69 de nødvendige hjemler for å ivareta de nødvendige hensynene til naturmangfoldet. I tillegg bør Klima- og miljødepartementet i stedet for de foreslåtte reglene vurdere å utvide ordningen med Viltfondet, som er en enklere ordning, til å omfatte ulovlig innførte planter og ulovlig innførte dyr som ikke er vilt, samt organismer som er satt ut i strid med reglene med naturmangfoldloven kapittel IV.

Innspillet om at departementet bør vurdere å utvide ordningen med Viltfondet støttes av *Politidirektoratet*.

Østfold politidistrikt mener det kan være uheldig å overføre et så viktig strafferettslig tvangsmiddel som beslag til forvaltningen, da beslag besluttet av politiet/påtalemyndighet sikrer at politiet får hånd om bevis i saken og at disse blir sikret på hensiktsmessig måte, bl.a. ved gode bilder og beskrivelser av tingene.

Distriktet kjenner seg heller ikke igjen i beskrivelsen i høringsnotatet om at politiet ikke har ressurser til å etterforske brudd på CITES-bestemmelsene. Det vises til at det er meget få anmeldelser for brudd på disse bestemmelsene. I gjennomsnitt har distriktet hatt én til to saker årlig de siste årene, og disse har ikke vært ressurskrevende å etterforske. Også *Økokrim* nevner at man relativt sjelden mottar anmeldelser som gjelder ulovlig innførsel eller omsetning på naturmangfoldlovens eller viltlovens område.

Landbruks- og matdepartementet uttaler at de bestemmelser som nå fremmes vil pålegge forvaltningsmyndighetene økte kostnader og administrative oppgaver, samtidig som de vil kunne pålegge private aktører nye byrder, krav og forpliktelser. Departementet kan ikke se at forslagene er tilstrekkelig begrunnet, særlig med sikte på ytterlige krav og konsekvenser for private aktører.

Landbruks- og matdepartementet uttaler videre at adgang til administrativt beslag og inndragning i mindre saker kan være hensiktsmessig samtidig som det kan bidra til å redusere etterforskningsbyrden for politiet. Landbruks- og matdepartementet mener likevel at inndragning av ting som har vesentlig verdi ikke bør skje ved administrativt vedtak.

Det heter videre i uttalelsen at bestemmelsene om beslag og inndragning i praksis vil gjelde for

alt regelverk som er omfattet av loven og som vil bli fastsatt med hjemmel i loven. Klima- og miljødepartementet har i høringsbrevet synliggjort noen områder som vil bli berørt av disse bestemmelsene. Hvorvidt bestemmelsene vil kunne komme til anvendelse overfor andre områder som også omfattes av loven, er ikke omtalt.

Norges Bondelag mener at en hjemmel for administrativt beslag i mange tilfeller vil være et nødvendig, hensiktsmessig og berettiget virkemiddel, særlig i situasjoner der fremmede arter er i ferd med å bli satt ut og det ikke er mulighet for å involvere politi og domstoler. Et beslag vil videre være et tidsbegrenset virkemiddel for å avverge en akutt situasjon. Inndragning er på den annen side en varig og endelig tilegnelse av borgerens eiendel uten kompensasjon, og adgangen til å gjennomføre dette uten rettslig prøvning bør være så begrenset som mulig.

Norges Bondelag uttaler videre at siden inndragning etter straffeloven må gjennomføres via straffesak vil borgeren gjennomgående ha krav på fri forsvarer, og det er strafferettens beviskrav som vil gjelde. Det bør ikke være slik at man ved ordinære brudd på straffeloven er bedre beskyttet mot inndragning fra staten enn ved brudd på naturmangfoldloven.

Avslutningsvis uttaler Norges Bondelag at etter forslaget vil hjemmelen for inndragning og beslag etter deres vurdering bli svært vid. Ethvert forhold som er «i strid med» naturmangfoldloven vil i utgangspunktet hjemle et beslag eller inndragning. Norges Bondelag mener derfor at adgangen til beslag og inndragning må begrenses til de tilfeller der det er reell fare for naturmangfoldet, og der beslaget er nødvendig og eneste virkemiddel for å avverge denne faren.

NORSKOG mener at slik forslaget til nye bestemmelser er utformet, vil administrative myndigheter gis en svært vid hjemmel for å benytte seg av beslag eller inndragning uten at det er gitt nærmere kriterier for hva som skal til for at noe er «i strid med» loven. *NORSKOG* mener at hjemmelen for administrativt beslag/inndragning må begrenses til tilfeller hvor det kan påvises fare for betydelig skade på det biologiske mangfoldet dersom slikt beslag eller inndragning ikke iverksettes.

Videre uttaler *NORSKOG* at det for eksempel vil kunne oppstå usikkerhet og uenighet om en hogst har berørt en utvalgt naturtype og om dette et brudd på naturmangfoldloven og sertifiseringsordningen. Tømmerpartiet vil her – etter forslaget – kunne beslaglegges, eller i verste fall inndras, av administrative myndigheter (Miljødirektoratet)

dersom disse hevder det er sannsynlighetsovervekt for at hogsten har berørt en utvalgt naturtype.

NORSKOG peker på at en inndragelse av f.eks. et tømmerparti til en verdi av mange titusener og kanskje mer vil ha samme virkning som en bot/ økonomisk straff, og at det er strafferettslige, ikke administrative, sanksjoner som må benyttes for å hindre at slike saker oppstår. NORSKOG reiser også spørsmål om hvem som skal bære risikoen for lagringsskader der tømmer beslaglegges. Videre pekes det på at det ofte kan være vesentlig usikkerhet knyttet til spørsmålet om ulovlig hogst, og at man i svensk lovgivning har lagt inn et krav om åpenbart ulovlig, noe som gjør bevisituasjonen noe mer levelig for virksomhetsutøvere.

Vilkår for beslag og inndragning

Miljødirektoratet peker på at straffeprosessloven § 203 stiller krav om at det som beslaglegges skal *antas* å ha betydning som bevis, eller *antas* å kunne inndras eller å kunne kreves utlevert av fornærmede. I den foreslåtte § 72 a stilles krav om at tingen «er» innført, omsatt eller satt ut i miljøet i strid med bestemmelser i eller i medhold av loven. Dette innebærer at beslag ikke kan tas der det ikke straks kan fastslås om tingen «er» innført, omsatt eller satt ut ulovlig. Etter direktoratets oppfatning bør administrativt beslag også kunne tas der det *antas* at tingen er innført, omsatt eller utsatt ulovlig. Det kan f.eks. være aktuelt å beslaglegge tingen inntil det er avklart hvilken art det dreier seg om, eller dersom tilhørende dokumentasjon må undersøkes nærmere, eller dokumentasjon mangler.

Toll- og avgiftsdirektoratet mener at ved å innføre flere person- og vurderingskriterier når beslag og innkreving skal finne sted og ved å la samme regel gjelde flere handlingsbeskrivelser, gjør man regelen unødig komplisert å gjennomføre i praksis. Hvis et CITES-objekt er ulovlig innført bør det kun være graden av alvorlighet i bruddet som avgjør om objektet skal beslaglegges, ikke hvem som har ansvaret for innførselen. Vurderingen av skyldgrad blir svært komplisert å gjennomføre i praksis, særlig der varene kommer i forsendelse, uten at eier deltar aktivt eller er til stede ved innførselen. Alle andre regler om restriksjoner i vareførsel retter seg mot varen og ikke mot importør/eier/befrakter etc. Ved å ha alle de foreslåtte vurderingskriteriene vil man stå i fare for å gjøre saksbehandlingen unødig komplisert og man risikerer å undergrave formålet med bestemmelsene.

Presisering av hva bestemmelsene om beslag og inndragning rammer

Justis- og beredskapsdepartementet mener det bør vurderes om det er mulig å konkretisere ytterligere hvilke lovovertridelser som kan utløse bruk av disse virkemidlene, for eksempel ved at det vises til overtredelse av enkelte bestemmelser i loven.

Landbruksdirektoratet presiserer at når det gjelder norsk gjennomføring av EUs tømmerforordning, er det den delen som omfatter omsetning av importert tømmer og treprodukter som gjennomføres med hjemmel i naturmangfoldloven § 26. Den delen som omfatter omsetning av tømmer og treprodukter produsert i Norge gjennomføres med hjemmel i skogbruksloven. Dersom det skal innføres en tilsvarende hjemmel for beslag og inndragning av norskprodusert tømmer, må det gjøres i skogbruksloven.

Ytterligere momenter som bør inn i bestemmelsene

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at det i utkastet til ny § 72 a om beslag og § 72 b om inndragning heter at «myndighet etter loven» «kan» treffe vedtak. I høringsnotatet gis det føringer på når hjemmelen bør benyttes. Det bør vurderes å innta de hensynene som omtales her direkte i lovteksten.

Vesentlig verdi – behov for klargjøring av begrepet, bør det være en slik begrensning?

I høringsbrevet ber departementet om høringsinstansenes syn på om bestemmelsen om administrativ inndragning bør inneholde en føring om at administrativ inndragning ikke bør benyttes dersom tingen er av vesentlig verdi.

Miljødirektoratet mener bestemmelsen ikke bør inneholde noen slik føring. Ting som er innført i strid med regelverket bør inndras uavhengig av verdi, for å unngå de skadevirkninger f.eks. omsetning eller utsetting av det ulovlig innførte kan medføre. Det kan ikke forventes at alle sakene som gjelder større verdier vil medføre straffeprosessuell inndragning.

Beviskravet i straffeprosessen er strengt, og mange saker som anmeldes ender med henleggelse eller frifinnelse på grunn av mangel på bevis, tvil om tilstrekkelig skyld er utvist, foreldelse, kapasitetshensyn eller andre grunner. Det skjer da ingen inndragning etter straffeprosessen. Det er viktig at ulovlig innførte organismer eller andre ting inndras også i slike saker, og dette må da gjøres administrativt.

Dersom det likevel gis en føring på at inndragning skal begrenses til tilfeller hvor tingen er av vesentlig verdi, mener direktoratet verdien bør spesifiseres nærmere.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag ser at bestemmelsen kan vanskeliggjøre håndhevelsen av regelverket, men heller likevel til at den er med. I kommentarene til lovteksten bør det imidlertid tas med at hvis tingen er av vesentlig verdi skal saken videresendes til politi/ påtalemyndighet m.m.

Fylkesmannen i Oppland mener alvorlige saker rent verdimessig bør undergis påtalemessig etterforskning. Fylkesmannen er i tvil om tallfesting av verdier på «ting» er rette veien å gå, men det vil kunne lette avgjørelsen av om alvorlige saker bør politianmeldes eller ikke.

Justis- og beredskapsdepartementet anser at begrepet «vesentlig verdi» er svært skjønnsmessig og det bør vurderes om det kan gis nærmere veiledning på hvilken terskel det siktes til i denne sammenheng både i lovteksten, og om omtalen i proposisjonen kan bygges ut.

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler også at dersom intensjonen, slik som beskrevet i høringsbrevet, er at ting av større verdi bør inndras etter straffeloven, bør dette etter Justis- og beredskapsdepartementets syn komme til uttrykk i lovteksten.

Landbruksdirektoratet mener på sin side at setningen «Administrativ inndragning bør ikke benyttes dersom tingen er av vesentlig verdi» ikke bør stå i lovteksten. Bestemmelsen om administrativ inndragning er en «kan-regel», og det er dermed opp til forvaltningens skjønn om det er ønskelig å bruke administrativ inndragning. Det forvaltningsmessige skjønnsrommet bør imidlertid beskrives ytterligere i forarbeidene, for å sikre lik praksis. Direktoratet mener videre at setningen bør omformuleres, for eksempel til «Administrativ inndragning bør normalt benyttes dersom tingen er av mindre verdi». Dette bør stå i sammenheng med Klima- og miljødepartementets utgangspunkt om at de alvorlige sakene bør politianmeldes.

Landbruksdirektoratet ser det som naturlig at en sak som omhandler ting av vesentlig verdi blir anmeldt til politiet. I enkeltsaker kan det også være andre forhold som gjør saksforholdet såpass alvorlig at det er aktuelt å politianmelde saken, selv om tingen er av mindre verdi. Landbruksdirektoratet mener derfor at det ikke bør trekkes noen absolutt grense i selve lovteksten vedrørende dette.

Toll- og avgiftsdirektoratet mener at det bør gjøres en ny vurdering av hva som skal defineres som «vesentlig verdi» på beslag. Det bør vurderes

å heve verdien for å sikre at saken er av en slik størrelse at anmeldelse til politiet bare benyttes i de tilfellene politiet anser saken stor nok til at den kan etterforskes. Faren for henleggelse av prioriteringshensyn er stor dersom man opererer med for lave verdigranser.

NORSKOG er som tidligere nevnt kritisk til forslaget som foreligger. Dersom hjemmel for inndragning likevel opprettholdes som foreslått, er *NORSKOG* i utgangspunktet enig i at inndragelse kun bør skje i de helt «enkle» tilfellene. Under enhver omstendighet mener *NORSKOG* at «bør»-regelen ikke skal opprettholdes, og at dette må byttes ut med «må».

Norges Bondelag anser at det åpenbart bør være en avgrensning av hvilke verdier som kan være gjenstand for administrativ inndragning.

ØKOKRIM fremhever at den strafferettslige vurderingen av sakens alvor på miljøområdet ikke først og fremst knyttet til økonomiske forhold og verdier, men til den miljømessige betydningen av overtredelsen. Innførsel av et enkelt eksemplar som kan medføre betydelig skade på norsk natur, for eksempel i form av smittefare, vil være alvorlig naturkriminalitet, uten hensyn til den økonomiske verdien. På samme måte vil innførsel av produkter av arter som er truet av utryddelse på grunn av internasjonal handel, eller som kan bli truet av utryddelse dersom den internasjonale handel ikke reguleres i tråd med CITES, være alvorlig uten hensyn til den økonomiske verdien.

ØKOKRIM peker videre på at rettsområdet er i stadig utvikling, ikke minst gjennom de nye reglene i naturmangfoldloven kapittel IV. På dette feltet vil det være behov for prinsipielle avklaringer og videre utvikling av straffutmålingen gjennom rettspraksis i årene som kommer. *ØKOKRIMs* oppgave er blant annet å etterforske og føre for retten saker som er av prinsipiell betydning. En relativt liten sak kan være av stor prinsipiell betydning.

Politidirektoratet og Østfold politidistrikt uttaler seg i samme retning og foreslår at det i bestemmelsen om administrativ inndragning gjøres en tilføyelse om at administrativ inndragning ikke bør benyttes dersom tingen er av vesentlig betydning for det biologiske mangfoldet. Østfold politidistrikt mener også at alle bruddene på CITES-regelverket bør følges strafferettslig og strafferettslig inndragning er da naturlig.

Beslagets varighet, overprøving innen rimelig tid

Toll- og avgiftsdirektoratet anbefaler at man revurderer tidsfristen på 6 måneder som maksimal tid

på beslag. Eventuelt kan bestemmelsen inneholde en mulighet for forlengelse da 6 måneder erfaringsmessig kan bli for kort tid for saksgangen. Direktoratet stiller videre spørsmål om varer som er farlige for miljøet allikevel skal tillates importert, omsettes eller settes ut hvis saksbehandlingen drøyer over 6 måneder.

Direktoratet uttaler videre at når en vare blir holdt tilbake av tollvesenet bør derimot dialogen mellom tollvesenet og Miljødirektoratet skje så hurtig som mulig. Det vises til at i grensekontrollen av produktsikkerhet regulert gjennom EØS-vareloven, er det satt opp en svarfrist på *tre* virkedager for tilsynsmyndigheten, for å komme med en tilbakemelding om tilbakehold kan opprettholdes og saken videre forfølges eller om Tollvesenets antagelser var grunnløse og varen kan frigis.

Miljødirektoratet viser til at straffeprosessloven § 208 har en regel om at enhver som rammes av beslag straks kan kreve at spørsmålet om opprettholdelse av beslag blir brakt inn for tingretten. Den som blir fratatt en ting etter den foreslåtte bestemmelsen om administrativt beslag, kan påklage vedtaket etter forvaltningsloven. Direktoratet mener det av rettssikkerhetshensyn bør stilles krav om at også den som utsettes for administrativt beslag skal ha rett til å få overprøvd beslaget innen en fastsatt frist, f.eks. 14 dager.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag mener det bør stå i kommentarene til lovteksten at hvis de administrative myndighetene ønsker at et beslag skal ha lengre varighet enn 6 måneder, skal saken videresendes politi/påtalemyndigheten.

Dekning av utgifter

Landbruks- og matdepartementet anser at bestemmelsene om at lovovertrederen skal dekke utgifter i forbindelse med inndragning og beslag bør knyttes til et aktsomhetskrav, dvs. at man har handlet forsettlig eller uaktsomt. Departementet mener at dersom eier er uten skyld i den aktuelle overtredelsen eller ikke hadde noen mulighet til å forstå at handlingen var i strid med regelverket, synes det urimelig å kunne pålegge store utgifter. Dette gjelder spesielt overfor private dyre- og hageeiere, men også overfor andre private og mindre næringsaktører.

Landbruksdirektoratet stiller spørsmål om hvorvidt dekning av utgifter i forbindelse med inndragning bør være knyttet til aktsomhet og kunnskap.

Toll- og avgiftsdirektoratet anbefaler å la ansvaret for kostnadene være hjemlet i lov eller forskrift og ikke være enkeltvedtak, da det vil kunne medføre unødvendig saks- og klagesaksbehandling.

Justis- og beredskapsdepartementet peker på at det i høringsnotatet vises til at det ved vurderingen skal legges vekt på om vedtak om dekning av utgifter er nødvendig for å fremme formålet med reglene og om vedtaket vil virke urimelig tyngende. Disse hensynene bør vurderes inntatt i lovteksten. Departementet mener det også hadde vært en fordel med en nærmere omtale i proposisjonen av når et slikt vedtak vil være «urimelig tyngende», særlig i lys av at vedtak hovedsakelig vil gjelde overtredelser der tingen ikke er av «vesentlig verdi».

Tilbakevirkende kraft

Norsk Gartnerforbund uttaler at norske plantesko-ler følger norsk lov, men forbundet vil påpeke viktigheten av at lovendringen ikke må ha noen tilbakevirkende kraft, da en rekke arter av de planter som havner i forbudslisten i forskrift om fremmede organismer er omsatt og satt ut i en årrekke.

FAGUS mener at de foreslåtte endringene ikke vil medføre store konsekvenser for grøntanleggsektorens aktører, men det er med forbehold om at lovendringen ikke vil få tilbakevirkende kraft. Det tas også forbehold om at administrative inndragninger og beslag ikke vil bli brukt i de tilfeller hvor det råder uenighet mellom tilsynsmyndighet og «ansvarlig for utsettelsen» i forhold til om det foreligger risiko for det biologiske mangfold.

Hvem skal ha myndighet

Landbruksdirektoratet viser til at det fremgår av høringsbrevet at Klima- og miljødepartementet anser det som mest aktuelt at Miljødirektoratet beslutter beslag og inndragning av fremmede organismer. En slik håndtering vil være i tråd med CITES-forskriften, men det bør allikevel vurderes om Tollvesenet bør kunne inneha slik myndighet.

Toll- og avgiftsdirektoratet uttaler på sin side at Tollvesenets rolle er å føre kontroll med vareførselen til og fra tollområdet (jf. tolloven § 1-5) og holde tilbake og hindre frigivelse av ulovlige varer og varer underlagt restriksjoner (jf. tollforskriften § 4-1-2). Tollvesenet kan utgjøre et førstelinjeforsvar ved grensen, men har ikke fagkunnskap eller myndighet til å fastslå graden av alvorlighet og avgjøre artstilhørighet eller fare for miljøet, det må faginstansen avgjøre.

Ressursbehovet

Toll- og avgiftsdirektoratet uttaler at direktoratet i dag har rundt ett til to CITES-beslag i uken, som

utgjør 3000–4000 gjenstander årlig, men antallet vil variere. Direktoratet antar at antall saker og resursbehovet vil øke, uavhengig av hvem som har ansvaret for saksbehandling og klagesaksbehandling. Dessuten vil det i mange tilfeller kunne påløpe kostnader til lagerhold og destruksjon. Selv om kostnadene kan dekkes inn hos importør, vil det etter Toll- og avgiftsdirektoratets erfaring være behov for at det avsettes midler til dette, da det er relativt enkelt å unndra seg disse betalingsforpliktelsene.

Andre merknader

Landbruks- og matdepartementet viser til at regjeringen har sagt at naturmangfoldloven skal ligge fast, jf. regjeringens politiske plattform. Samtidig er det foretatt en gjennomgang av praktiseringen av loven, hvor det bl.a. er sett på hvordan loven fungerer i praksis. Det legges til grunn at de lovendringer som nå foreslås er et resultat av denne helhetlige gjennomgangen, samt at det ikke synes å være behov for ytterligere justeringer av loven på nåværende tidspunkt.

Landbruks- og matdepartementet uttaler videre at beslag og inndragning vil medføre utfordringer for forvaltningen, særlig hva gjelder beslag av planter og levende dyr. Det er nødvendig å vurdere dette i forhold til dyrevelferdsregelverket. Landbruks- og matdepartementet mener det også bør omtales hvorvidt man ser for seg at avlivning av dyr skal finne sted før eventuell klage er avgjort, og hvilke konsekvenser det får for ivaretagelse av dyrene dersom saksbehandlingen tar lang tid. Det må påregnes at dette vil kunne gi store utgifter både for forvaltning og eier.

Mattilsynet mener det burde vært nevnt i høringsbrevet at dyr som beslaglegges og inndras med hjemmel i naturmangfoldloven skal håndteres og eventuelt avlives i samsvar med dyrevelferdsloven. Tilsynet savner også noe om hvordan beslaglagte dyr skal oppstalles og eventuelt avlives, og om forholdet til Mattilsynet som forvalter av dyrevelferdsloven og samarbeidspartner i saker om ulovlig innførte dyr.

Toll- og avgiftsdirektoratet peker på at oppbevaring og eventuell avliving av levende dyr foretas av Mattilsynet. Det er ikke ønskelig eller formålstjenlig at dagens praksis endres.

Justis- og beredskapsdepartementet mener at formuleringen «myndighet etter loven» i lovforslagene er uheldig.

Mattilsynet er også kritiske til samlebegrepet «ting» i de foreslåtte paragrafene om beslag og inndragning. Dyr og andre levende organismer

bør ikke slås sammen med livløse gjenstander. Det anbefales å presisere i lovteksten at hjemlene omfatter blant annet «dyr».

Politidirektoratet, Økokrim og Nord-Trøndelag politidistrikt mener det kan være uheldig å benytte de straffeprosessuelle begrepene «beslag» og «inndragning» i en administrativ sammenheng, slik det er gjort her.

3.8 Departementets bemerkninger

Støtte og motstand

Departementet merker seg at et flertall (12) av høringsinstansene støtter forslagene, mens et mindretall motsetter seg forslagene helt (3) eller delvis (3).

Departementet fastholder at det er et behov for at administrative myndigheter kan foreta beslag og inndragning. Som nevnt i høringsbrevet vil *beslag* av CITES-eksemplarer og fremmede organismer som forsøkes innført typisk foretas ved kontroll på grensestasjoner og trafikknutepunkt, samt ved postfortolling på Alnabru. Politiet vil imidlertid i varierende grad være til stede i disse situasjonene, og i mindre alvorlige tilfeller er det heller ikke praktisk at politiet prioriterer disse sakene.

Når det gjelder CITES-eksemplarer holder Tollvesenet allerede i dag ved behov slike objekter tilbake som ledd i sin kontroll av vareførselen til og fra tollområdet, og Miljødirektoratet skal etter gjeldende CITES-forskrift om nødvendig sørge for at et eksemplar som ikke tillates innført, blir tatt vare på. Gjeldende CITES-forskrift skal imidlertid, som nevnt under pkt. 3.2, erstattes av en ny forskrift. Denne skal hjemles i naturmangfoldloven og det er behov for en hjemmel for administrativt beslag og inndragning i denne loven.

Når det gjelder tømmer og treprodukter som omfattes av EUs tømmerforordning, vil kontroll bli foretatt av Miljødirektoratet ute hos virksomhetene. Også her er det mindre praktisk med tilstedeværelse fra politiets side. Samtidig vil det i slike situasjoner kunne være et sterkt behov for å uten unødig opphold kunne beslaglegge organismer og gjenstander.

Straffeprosessuell *inndragning* er et alternativ til administrativ inndragning, men denne muligheten blir i praksis sjelden benyttet. Det er etter departementets syn grunn til å anta at omfanget av straffeprosessuell inndragning vil være begrenset. Samtidig kan vektige hensyn tilsi at inndragning bør finne sted. For fremmede organismer vil det være et sentralt formål å forhindre at disse

slipper ut i naturen med risiko for skade på det biologiske mangfold. Videre kan det, for både fremmede organismer og gjenstander og organismer som omfattes av CITES-konvensjonen og tømmerforordningen, være viktig å fjerne dem permanent fra alminnelig omsetning slik at en ikke bidrar til et uønsket marked for disse.

Departementet viser videre til innspillet fra Toll- og avgiftsdirektoratet om at beslag og inndragning vil kunne spille en klar preventiv rolle ved innførsel, da erfaringer tilsier at hvis man sender varer som er f.eks. bestilt på internett i retur til avsenderlandet, vil avsender ofte prøve å sende varene igjen. Direktoratet nevner som eksempel ulovlige internettapotek som tilbyr leveringsgaranti, uansett årsak til at varene ikke kommer frem. Departementet slutter seg til direktoratets vurdering.

Når det gjelder innspillet om at departementet, i stedet for administrativt beslag og inndragning, bør benytte naturmangfoldloven § 69 og utvide dagens ordning med Viltfondet vil departementet bemerke følgende:

Tiltak etter naturmangfoldloven § 69 vil være aktuelt, men kan ikke dekke behovet fullt ut. Bestemmelsen gir kun hjemmel til å pålegge *den ansvarlige* å rette eller stanse forhold som er i strid med loven eller vedtak med hjemmel i loven. Myndighetenes adgang til å gjennomføre slike tiltak selv reguleres av naturmangfoldloven § 71. Denne bestemmelsen krever at nærmere vilkår er oppfylt.

Naturmangfoldloven § 69 fjerde ledd slår fast at tiltak etter naturmangfoldloven § 69 kan gå ut på avliving av fremmede organismer eller tilbakeføring av levende organismer til opprinnelsesstedet. Bestemmelsen gjelder bare levende organismer, mens inndragning etter CITES-regelverket oftest vil gjelde døde eksemplarer eller produkter som inneholder deler av døde eksemplarer. Beslag og inndragning etter tømmerforordningen vil utelukkende omfatte døde eksemplarer. Videre ligger det en begrensning i at alternativet avliving i fjerde ledd bare gjelder fremmede organismer.

Når det gjelder Viltfondet, så er dette i dag en begrenset ordning som innebærer at vilt som felles, innføres eller holdes fanget tilfaller Viltfondet når handlingene er skjedd på ulovlig vis. Dette skjer automatisk, uten noe vedtak. Etter departementets syn gir departementets forslag, som bl.a. innebærer at det ved all inndragning må fattes vedtak og at disse kan påklages, en bedre løsning sett fra borgernes side.

Departementet merker seg at både ØKO-KRIM og Østfold politidistrikt opplyser at de mot-

tar svært få anmeldelser som gjelder CITES-konvensjonen, og at politidistriktet mener de har ressurser til å etterforske brudd på CITES-bestemmelsene. Departementet vil imidlertid påpeke at antall saker som er aktuelle for beslag og inndragning vil være langt høyere. Tollvesenet har i dag ett til to CITES-beslag i uken, som utgjør 3000–4000 gjenstander årlig. Tollvesenet forventer at antallet saker vil øke. I tillegg vil beslag og inndragning være aktuelt for fremmede organismer, og for tømmer og treprodukter som omsettes i strid med tømmerforordningen. Begge disse regelverkene vil kunne innebære et betydelig antall nye saker.

Når det gjelder merknaden om at det er viktig at beslag besluttet av politi/påtalemyndighet slik at bevis kan sikres, er departementet enig i at bevissikring kan være et viktig formål. Departementet mener imidlertid dette kan oppnås gjennom utarbeiding av rutiner som skal gjennomføres ved administrativt beslag, og gjennom kontakt med politiet i den enkelte sak.

Departementet har merket seg at enkelte av høringsinstansene som motsetter seg forslagene, gjør dette bl.a. fordi de mener at de foreslåtte hjemlene for administrativt beslag og inndragning er svært vide. Det heter f.eks. i en høringsuttalelse at ethvert forhold som er i strid med naturmangfoldloven i utgangspunktet vil hjemle et beslag eller inndragning. En annen høringsinstans mener at et tømmerparti etter forslaget vil kunne beslaglegges og inndras dersom myndighetene mener hogsten berørte en utvalgt naturtype.

Departementet vil påpeke at dette ikke medfører riktighet. De foreslåtte bestemmelsene var begrenset til «*når noe er innført, omsatt eller satt ut i miljøet i strid med bestemmelser i eller i medhold av denne lov*». Departementet ser imidlertid at hjemlene kunne ha vært enda tydeligere/mer begrenset i selve lovteksten, og foreslår derfor at hjemlene begrenses til innførsel, omsetning etc. «*i strid med bestemmelser i eller i medhold av § 26 eller kap. IV*».

Etter en nærmere gjennomgang av CITES-regelverket er departementet kommet til at det bør fremgå uttrykkelig av de foreslåtte hjemlene for beslag og inndragning at de gjelder også ved *utførsel* i strid med naturmangfoldloven § 26, ikke bare innførsel. Som nevnt under pkt. 3.2 regulerer CITES-konvensjonen både innførsel og utførsel av truede arter. På denne bakgrunn omfatter någjeldende CITES-forskrift både innførsel og utførsel, og det vil også CITES-forskriften som er under utarbeiding gjøre. Lovforslaget er derfor endret

slik at adgangen til beslag og inndragning gjelder «når noe er innført, utført, omsatt eller satt ut i miljøet i strid med bestemmelser i eller i medhold av § 26 eller kap. IV».

Departementet viser ellers til redegjørelsen ovenfor under punkt 3.5. Det er ikke slik at lovforslagene rammer en mengde aktiviteter i strid med de ulike bestemmelsene i naturmangfoldloven. Konkret innebærer lovforslagene at bestemmelsene om beslag og inndragning vil kunne anvendes i følgende tilfeller:

Ved innførsel, omsetning eller utsetting i miljøet av en fremmed organisme i strid med reglene i naturmangfoldloven kap. IV eller forskriften om fremmede organismer, gitt med hjemmel i naturmangfoldloven kap. IV.

Ved innførsel, utførsel eller omsetning av eksemplarer i strid med CITES-regelverket (omfatter visse internasjonalt truede arter).

Ved innførsel eller omsetning av tømmer eller treprodukter i strid med EUs tømmerforordning (dvs. av tømmer og treprodukter som stammer fra ulovlig avvirkning). Forbudet mot omsetning er begrenset til *importert* tømmer og treprodukter.

Eventuelle fremtidige regler som gis i medhold av naturmangfoldloven § 26 eller kap. IV, og som gjelder innførsel, utførsel, omsetning og utsetting, vil også kunne danne grunnlag for administrativt beslag og inndragning. Det er imidlertid ingen slik lovgivningsaktivitet på trappene, og det er også vanskelig å se for seg nå tilfeller der det kan være aktuelt å gi slike regler.

Når det gjelder innspillet om at private aktører som følge av forslagene vil bli pålagt nye byrder, krav og forpliktelser, vil departementet peke på at forslagene i seg selv ikke innebærer nye forpliktelser. Administrativt beslag eller inndragning er aktuelt der det allerede foreligger brudd på enkelte bestemmelser, men innebærer ikke at private aktører pålegges nye krav. Videre vil departementet peke på at straffelovgivningen allerede åpner for beslag og inndragning. Det nye med departementets forslag er altså ikke at slike virkemidler innføres, men at det legges opp til at virkemidlene i visse tilfeller kan brukes av administrative myndigheter, og ikke bare av politi og domstol.

Departementet er enig i innspillet om at inndragning av ting av vesentlig verdi ikke bør skje ved administrativt vedtak (spørsmålet drøftes nærmere nedenfor). Inndragning vil altså normalt bare foretas administrativt der tingen ikke har slik verdi. Administrativ inndragning vil etter dette etter departementets syn innebære en mindre byrde for private parter enn det mange andre for-

valtningsvedtak på ulike samfunnsområder kan gjøre.

Når det gjelder innvendingen om at man ved brudd på straffeloven er bedre beskyttet mot inndragning enn ved brudd på naturmangfoldloven, og henvisningen til at man i svensk lovgivning om tømmerforordningen har lagt inn et krav om «åpenbart ulovlig», vil departementet bemerke at forslaget om administrativ inndragning er begrenset til mindre verdier og at det ikke er foreslått inndragning utover selve gjenstanden. Ved inndragning med hjemmel i straffeloven, kan de økonomiske verdiene være vesentlig større og straffeloven åpner også for inndragning av utbytte og utvidet inndragning. I og med at forslaget til administrativ inndragning knytter seg til gjenstanden som sådan og ikke stiller krav til forsett eller uaktsonhet, vil administrativ inndragning i seg selv heller ikke være infamerende. På samme måte som for tilsvarende administrative sanksjoner, mener departementet derfor at kravet til alminnelig sannsynlighetsovervekt bør legges til grunn som beviskrav.

Departementet vil ellers påpeke at forvaltningsloven innebærer omfattende rettsikkerhetstiltak når det gjelder enkeltvedtak, slik som administrative vedtak om inndragning og unntaksvis beslag. Som tidligere nevnt innebærer reglene om enkeltvedtak at parten skal motta varsel før vedtak treffes og gis mulighet til å uttale seg og se sakens dokumenter. Forhåndsvarsel kan på visse vilkår unnlates. Forvaltningen må utrede saken til den er «så godt opplyst som mulig» før avgjørelsen treffes. Vedtak skal være begrunnede. Den som er berørt av vedtaket kan påklage det til overordnet organ. Det er videre mulig å klage saken inn for Stortingets ombudsmann for forvaltningen, og det vil være mulig å angripe vedtaket rettslig.

Når det gjelder spørsmålet om lagringsskader og om hvem som skal bære risikoen for disse, vil departementet først bemerke at dette er en problemstilling som gjelder generelt der beslag foretas av myndigheter eller politi. Departementet utgangspunkt er at dette bør håndteres noenlunde likt på de ulike områder der beslag skjer, og departementet vil komme tilbake til dette spørsmålet i forbindelse med høring av forskrift til gjennomføring av lovbestemmelsene. Departementet viser ellers til at 6 måneder er den foreslåtte maksimale varigheten av beslag, og at forvaltningen må søke å gjennomføre en så rask saksbehandling at lagringsskader ikke oppstår.

Vilkår for beslag og inndragning

En høringsinstans uttaler at på samme måte som det etter straffeprosessloven § 203 er et vilkår for beslag at det som beslaglegges «antas» å ha betydning som bevis, «antas» å kunne inndras etc., bør det være et vilkår for administrativt beslag at tingen «antas» å være innført, omsatt eller utsatt ulovlig. I forslaget stilles det krav om at tingen «er» innført, omsatt etc. ulovlig, noe som etter høringsinstansens vurdering innebærer at beslag ikke kan tas der det ikke straks kan fastslås at disse vilkårene er oppfylt. Departementet er enig i at bestemmelsen bør endres i tråd med ordlyden i straffeprosessloven. Som påpekt kan det f.eks. være aktuelt å beslaglegge tingen inntil det er avklart hvilken art det dreier seg om, eller dersom tilhørende dokumentasjon må undersøkes nærmere, eller mangler. Det er viktig at det ikke er tvil om at bestemmelsen kan anvendes også i slike tilfeller.

Departementet har videre merket seg anførselen om at bestemmelsen, med sine ulike person- og skyldkrav, blir svært komplisert å gjennomføre i praksis. Departementet er enig i at dette kan være en konsekvens. Departementet har også merket seg anførselen om at alle andre restriksjoner i vareførselen retter seg mot varen og ikke mot importør/eier etc. Departementet er i prinsippet enig i at det bør være selve lovbruddet som avgjør om objektet skal beslaglegges, ikke hvem som har ansvaret for inn- eller utførselen. Departementet er på denne bakgrunn, etter en nærmere vurdering, kommet til at bestemmelsene bør endres på dette punkt, slik at det ikke lenger stilles krav om at eier av tingen har opptrådt forsettlig eller uaktsomt.

På den annen side er departementet kommet til at det bør innføres et krav om at en person må ha utvist uaktsomhet eller forsett for å kunne pålegges dekning av utgifter. Det vises til drøftelsen av dette spørsmålet nedenfor.

Presisering av hva bestemmelsene om beslag og inndragning rammer

Som nevnt innledningsvis vil departementet konkretisere hvilke lovovertreidelser som vil kunne utløse bruk av administrativt beslag og inndragning. Dette vil bl.a. gjøres ved å vise til de aktuelle bestemmelsene i naturmangfoldloven i de foreslåtte nye bestemmelsene om beslag og inndragning, i tråd med høringsinnspillet.

Når det gjelder EUs tømmerforordning, er det helt riktig at det bare er den delen som omfatter omsetning av importert tømmer og treprodukter

som gjennomføres med hjemmel i naturmangfoldloven § 26. Departementet vil presisere dette når bestemmelsen omtales i ulike sammenhenger.

Ytterligere momenter som bør vurderes inntatt i lovbestemmelsen

En høringsinstans har bedt departementet vurdere å innta i lovteksten de hensyn det vises til i høringsbrevet når det gjelder spørsmålet om hvorvidt forvaltningsmyndigheten skal treffe beslutning om beslag og inndragning.

Det fremgår av høringsbrevet at det ved vurderingen bl.a. skal legges vekt på om beslutningen er nødvendig for fremme formålet med reglene, og om den vil virke urimelig tyngende. Et eksempel på en beslutning som kan virke urimelig tyngende, er der en ting som vurderes beslaglagt er brukt som innsatsfaktor i en annen ting, for eksempel treverk i et hus, slik at beslag blir et uforholdsmessig tiltak. Departementet anser det som unødvendig å lovfeste slike hensyn. Det følger av myndighetsmisbrukslæren innenfor forvaltningsretten at dersom et vedtak er sterkt urimelig, foreligger det en ugyldighetsgrunn. Dette prinsippet gjelder for alle typer forvaltningsvedtak og er godt kjent. Videre viser departementet til at det foreslås en føring i lovbestemmelsen om inndragning der det heter at for ting av vesentlig verdi skal som hovedregel inndragning etter straffeloven, ikke naturmangfoldloven, benyttes (se nærmere om dette nedenfor). Denne føringen vil tjene samme formål, og er i tillegg mer konkret. Også hensynet som gjelder formålet med reglene er etter departementets syn nokså selvsagt, og det vil være lite å hente på en lovfesting.

Vesentlig verdi – behov for verdigrense, behov for klargjøring av bestemmelsen

Høringsinstansene er ikke samstemte i synet på om bestemmelsen om administrativ inndragning bør inneholde en føring om at den ikke bør benyttes dersom tingen er av vesentlig verdi. Departementet har merket seg innspillet fra én høringsinstans om at ting som er innført i strid med regelverket bør inndras uavhengig av verdi, for å unngå de skadevirkninger f.eks. omsetning eller utsetting av det ulovlig innførte kan medføre, og at det ikke kan forventes at alle saker som gjelder større verdier vil medføre straffeprosessuell inndragning. Samtidig er det et betydelig flertall som ønsker en slik begrensning, og departementet er etter en vurdering kommet til at det bør være en begrensning av denne art i inndragningsadgangen.

Departementet anser videre at denne begrensningen bør fremgå av selve lovforslaget. Departementet er enig i at dette lovteknisk ikke er påkrevd, men anser at dette er et sentralt hensyn som bør fremgå av lovbestemmelsen av informasjonshensyn.

Flere høringsinstanser mener det bør fremgå, av lovbestemmelsen eller av kommentarer til lovbestemmelsen, at ting av større verdi bør inndras etter straffeloven. Departementet slutter seg til dette, og anser at dette bør fremgå av selve lovbestemmelsen.

Departementet har videre merket seg innspillene om at den strafferettslige vurderingen av sakens alvor på miljøområdet ikke først og fremst er knyttet til økonomiske verdier, men til den miljømessige betydningen av overtredelsen, og innspillet om at det på nye rettsområder kan være behov for prinsipielle avklaringer og at disse kan komme gjennom relativt små saker. Departementet deler synet på disse spørsmålene, men mener disse forhold best kan ivaretas ved at bestemmelsen om administrativ inndragning gis en fleksibel utforming. Departementet vil her for det første påpeke at den foreslåtte bestemmelsen om inndragning er en «kan»-bestemmelse. Forvaltningsmyndigheten må altså vurdere om den skal benytte sin myndighet til inndragning eller om inndragning i stedet bør skje etter straffeloven. Videre vil den verdimessige føringen i loven om hvorvidt inndragning bør skje etter straffeloven eller naturmangfoldloven etter sin ordlyd gi noe fleksibilitet. På den måten vil man etter departementets syn få en noe fleksibel bestemmelse om inndragning som åpner for at administrative myndigheter og politiet i konkrete saker kan vurdere og bli enige om hvilket virkemiddel som bør velges.

Av hensynet til behovet for fleksibilitet er departementet ikke enig med den høringsinstansen som mener at «bør» må endres til «må» i bestemmelsen om vesentlig verdi.

Flere høringsinstanser ber om en nærmere konkretisering av begrepet «vesentlig verdi». En av høringsinstansene ber om at det vurderes å heve grensen for administrativ inndragning sammenholdt med det som ble antydnet i høringsbrevet, for å sikre at sakene blir fulgt opp.

Departementet er enig i at det er behov for å konkretisere begrepet «vesentlig verdi». Departementet oppfatter at det er ulikt syn blant høringsinstansene på hva som bør anses som «vesentlig verdi» i denne sammenheng. Etter en nærmere vurdering er departementet kommet til at en grense på kr. 40 000 kan være naturlig når

det skal tas stilling til om det som vurderes inndratt er av vesentlig verdi eller ikke. Dette er et beløp som også ble nevnt i høringsbrevet, riktig nok som et eksempel på at grensen var overskredet. Departementet anser det som uheldig at en slik grense i form av et bestemt beløp inntas i selve lovteksten, bl.a. av hensyn til eventuelle senere endringer i kroneverdien, men beløpet (eller det som tilsvarende beløpet) vil kunne tas inn i kommentarer, rundskriv etc. Departementet vil ellers peke på at denne verdigrensen uansett ikke vil få noen absolutt virkning, siden bestemmelsen om «vesentlig verdi» er en fleksibel bestemmelse.

Beslagets varighet, overprøving innen rimelig tid

Departementet har merket seg innspillet fra en av høringsinstansene om at en tidsgrense på 6 måneder ved beslag erfaringsmessig kan bli for knapt for saksbehandlingen. Departementet antar imidlertid at en slik grense i de aller fleste tilfeller vil være tilstrekkelig, og ønsker av hensyn til den som beslaget foretas overfor, ikke å utvide fristen eller åpne for forlengelse. Departementet vil videre peke på at i de tilfellene der det enten i starten eller senere i prosessen viser seg at saken er komplisert og vanskelig å komme til bunns i innen den fastsatt tidsfristen, vil det strafferettslige sporet med beslag etter straffeprosessloven kunne være en mulighet. Etter 6 måneder må beslaget enten frigis eller saken må oversendes påtalemyndigheten for videre oppfølging. Det er ikke anledning til å forlenge 6-måneders fristen.

Når det gjelder forslaget om hurtig dialog mellom Tollvesenet og Miljødirektoratet og kort svarfrist for direktoratet, er dette etter departementets syn et interessant innspill og noe departementet vil se nærmere på i forbindelse med utarbeiding av forskrifter for gjennomføring av lovbestemmelsene. Likeledes vil departementet se nærmere på forslaget om at den som utsettes for administrativt beslag skal ha rett til å få overprøvd beslaget innen en fastsatt frist.

Dekning av utgifter

En høringsinstans anser at lovovertrederen bare bør kunne pålegges å dekke utgifter i forbindelse med inndragning og beslag, dersom vedkommende har handlet forsettlig eller uaktsomt. Spørsmålet reises også av en annen høringsinstans. Innledningsvis vil departementet presisere at det foreslås at lovovertreder skal kunne pålegges å dekke utgifter i forbindelse med inndragning, men ikke i forbindelse med beslag. Departementet er likevel

enig i at det kan fremstå som vel strengt å pålegge lovovertreder å dekke slike utgifter dersom ikke vedkommende forstod, eller burde forstått, at inn- eller utførselen, omsetningen eller utsetningen var i strid med loven. Departementet er derfor kommet til at lovovertrederen bare bør kunne pålegges å dekke utgiftene dersom vedkommende har handlet uaktsomt eller forsettlig.

En høringsinstans viser til at det i høringsbrevet heter at det i vurderingen av om dekning av utgifter skal pålegges, skal legges vekt på om et vedtak om dette er nødvendig for å fremme formålet med reglene og om vedtaket vil virke urimelig tyngende. Det bes om at disse hensynene vurderes inntatt i lovteksten. Som det fremgår ovenfor har departementet kommet til at dekning av utgifter bare bør kunne pålegges ved utvist forsett eller uaktsomhet, og hensynene som omtales av høringsinstansen mister da etter departementets syn noe av sin betydning. Departementet anser imidlertid at hensynet som gjelder urimelig tyngende vedtak bør videreføres, og vil innarbeide dette i bestemmelsen. Når det gjelder det nærmere innholdet av begrepet «urimelig tyngende», vil det etter departementets syn bl.a. være relevant å legge vekt på lovovertrederens økonomiske situasjon, f.eks. om lovovertrederen er en privatperson eller en virksomhet. Graden av skyld som er utvist i saken er et annet relevant forhold.

Departementet har merket seg anbefalingen om å la ansvaret for kostnadene være hjemlet i lov eller forskrift og ikke enkeltvedtak. Departementet er enig i at effektivitetshensyn tilsier en slik løsning. Departementet er imidlertid kommet til at hensynet til lovovertrederen her bør veie tynge. En ordning med enkeltvedtak sikrer bl.a. at saksbehandlingen følger forvaltningslovens regler om enkeltvedtak (klageadgang etc.).

Tilbakevirkende kraft

Når det gjelder spørsmålet om tilbakevirkende kraft vil departementet bemerke følgende: Hjemlene, og muligheten for å ta beslag og inndragning, vil ikke ha tilbakevirkende kraft.

Det følger av Grl. § 97 at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft. Ordet lov tolkes her som materiell lov i vid forstand, og omfatter også blant annet forskrift. Det foreligger omfattende rettspraksis om Grl. § 97 som slår fast at bestemmelsen er et forbud mot tilbakevirkning til *skade* for den enkelte, mens tilbakevirkning til *gunst* for den enkelte er tillatt.

Beslag og inndragning vil være til skade for den det foretas beslag eller inndragning overfor.

Forbudet mot tilbakevirkende kraft medfører dermed at det ikke kan tas beslag eller foretas inndragning av ting som det ikke var i strid med bestemmelser i eller i medhold av § 26 og kap. IV å innføre, utføre, omsette eller sette ut *på tidspunktet* for innførselen, omsetningen eller utsetningen. Dette gjelder selv om handlingen i ettertid ble rettsstridig.

Det kan kun tas beslag og foretas inndragning av ting dersom tingen ble innført, utført, satt ut eller omsatt på et tidspunkt da dette *var i strid* med bestemmelser i eller i medhold av naturmangfoldloven § 26 og kap. IV, og skjedde *etter* at hjemlene for beslag og inndragning trådte i kraft.

Hvem skal ha myndighet, ressursbehov

Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal ha myndighet etter bestemmelsene om beslag og inndragning, viser departementet til punkt 3.6 ovenfor, der departementets foreløpige vurderinger fremgår. Departementet vil se nærmere på spørsmålet i forbindelse med fastsetting av forskrift for gjennomføring av bestemmelsene om beslag og inndragning.

Departementet merker seg innspillet om at ressursbehovet antas å øke.

Andre merknader

Når det gjelder innspillet om regjeringens politiske plattform og gjennomgangen av praktiseringen av naturmangfoldloven vil departementet bemerke følgende:

Departementet kan ikke se at lovforslagene som fremmes her, er i strid med formuleringen om at naturmangfoldloven ligger fast. Formuleringen må forstås slik at hovedtrekkene i loven skal ligge fast, og at loven bl.a. ikke skal være gjenstand for noen svekkelse av betydning. Formuleringen kan ikke forstås slik at den er til hinder for endringer av mindre omfang og som er i tråd med dens formål, slik som de endringene det her er tale om. En slik forståelse ville gitt en rigid og lite hensiktsmessig ordning.

Når det gjelder gjennomgangen av naturmangfoldloven, har denne omfattet praksis etter andre kapitler og bestemmelser i loven enn de som her er berørt. For lovkapitlet om fremmede organismer og bestemmelsene som gjelder tømmerforordningen foreligger det bare beskjedne praksis, siden reglene forholdsvis nylig har trådt i kraft. En gjennomgang av praksis har derfor ikke vært mulig, og lovendringene som foreslås her er derfor ikke et resultat av praksisgjennomgangen.

Som høringsinstansene peker på skal levende dyr som beslaglegges og inndras, håndteres og eventuelt avlives i samsvar med dyrevelferdsloven. Det er etter departementets syn ønskelig å i størst mulig grad bygge videre på gjeldende ordninger og regelverk.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt avliving av dyr skal finne sted før eventuell klage er avgjort, er det etter departementets syn vanskelig å gi et generelt svar på dette. Det må imidlertid tilstrebes at saker som gjelder levende dyr gis prioritet og at behandlingen av slike saker skjer så raskt som mulig. Til anførselen om store utgifter for forvaltning og eier i forbindelse med dyr vil departementet bemerke følgende:

Beslag, inndragning og avliving av dyr er ikke aktuelt i forbindelse med håndheving av tømmerforordningen. Når det gjelder CITES-regelverket, gjøres administrative beslag allerede i dag og de foreslåtte lovbestemmelsene vil få begrensede konsekvenser ut over det som er tilfelle i dag. Beslag etter CITES-regelverket omfatter forøvrig normalt bearbeidede produkter, ikke levende dyr.

Når det gjelder fremmede organismer, viser departementet til at en rekke fremmede dyrearter som innføres i stort omfang, er unntatt fra restriksjoner etter regelverket om fremmede organismer (herunder husdyr og andre domestiserte dyrearter som sau, geit, svin m.v., akvariefisk, reptiler og bier). Beslag og inndragning er derfor ikke aktuelt for disse fremmede dyreartene.

Departementet viser videre til at det etter regelverket om fremmede organismer er forbud mot innførsel, utsetting og omsetning av én dyreart, nemlig amerikahummer. Departementet mener at ivaretagelse av beslaglagt eller inndratt amerikahummer i forbindelse med ulovlig innførsel ikke vil bli omfattende.

Det er et generelt krav om tillatelse ved utsetting og innførsel av flere fremmede dyrearter etter regelverket om fremmede organismer. Departementet legger imidlertid til grunn at størstedelen av de dyreartene som det er aktuelt å innføre, og også sette ut, er unntatt fra restriksjoner, og at utsetting og innførsel av de artene som krever tillatelse normalt vil skje i tråd med dette kravet. Departementet mener derfor at omfanget av fremmede arter som det er aktuelt å ta beslag i, og eventuelt inndra, er begrenset.

Til innspillet om begrepet «myndigheten etter loven» vil departementet bemerke at dette begrepet benyttes gjennomgående i naturmangfoldloven, og allerede forekommer i 22 paragrafer i loven. Departementet anser at det er naturlig å benytte

begrepet også i de to lovbestemmelsene som foreslås her. Som nevnt ovenfor vil det i forskrift bli fastsatt hvilke instanser som skal ha myndighet til å beslutte beslag og inndragning.

Når det gjelder begrepet «ting» viser departementet til at dette begrepet benyttes om bl.a. levende dyr i flere lover. Straffeprosessloven § 203 om beslag og straffeloven § 69 om inndragning har vært nevnt tidligere. Andre eksempler er kjøpsloven og forbrukerkjøpsloven som begge bruker begrepet «ting». Dyr er å anse som løsøre som omfattes av disse lovenes virkeområder. Departementet er på denne bakgrunn under noe tvil kommet til at det ikke er behov for å bruke andre begreper i forslaget til nye lovbestemmelser.

Til innvendingen om at begrepene «beslag» og «inndragning» ikke bør benyttes i en administrativ sammenheng, vil departementet bemerke følgende: Som tidligere nevnt er det en lang rekke regelverk som åpner for at beslag eller inndragning kan foretas av administrative myndigheter, og som benytter ett av eller begge disse begrepene. Blant disse er tolloven, akvakulturloven, alkoholloven, legemiddeloven, kosmetikkloven, strålevernloven, havressursloven, lov om elektronisk kommunikasjon, deltakerloven, universitets- og høyskoleloven, psykisk helsevernloven og yrkestransportloven. Departementet anser på denne bakgrunn at begrepene bør kunne benyttes også i naturmangfoldloven. Departementet vil imidlertid av informasjonshensyn føye til «administrativ» i de to paragrafoverskriftene, slik det er gjort i enkelte av lovene som er nevnt ovenfor.

Som nevnt i punkt 3.6 ble det i høringsbrevet lagt til grunn at avgjørelser om beslag og inndragning, og om dekning av utgifter i forbindelse med inndragning, ville være enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b). Departementet har senere delvis kommet til en annen konklusjon når det gjelder avgjørelser om beslag, og anser at slike avgjørelser som hovedregel ikke vil være enkeltvedtak. Departementet finner støtte for dette synet i dommen inntatt i Rt. 2011 s. 1433.

Dommen dreier seg om et pålegg om utlevering av pasientopplysninger. Innhenting av journalopplysninger inngikk som forberedelse av et eventuelt vedtak om sanksjon mot legen. Retten uttaler at man da står overfor en prosessledende avgjørelse. At det på undersøkelsestidspunktet var usikkert om det ville bli truffet noe vedtak, er ikke til hinder for å se undersøkelsen som et element i saksforberedelsen av et vedtak. Prosessledende avgjørelser er normalt ikke enkeltvedtak. Retten uttaler videre det likevel *unntaksvis* kan være grunnlag for å betrakte prosessledende avgjørelser

som enkeltvedtak. Retten vurderer deretter, med utgangspunkt i pasientenes sterkt beskyttelsesverdige behov for å forhindre spredning av journalopplysningene, om utleveringspålegget i denne saken likevel skal anses som enkeltvedtak. Etter en nærmere drøftelse konkluderer retten med at utleveringspålegget ikke er et enkeltvedtak.

Administrativt beslag etter den foreslåtte lovbestemmelsen vil vanligvis ha som sin eneste funksjon å lede til inndragning. Beslaget har normalt ingen selvstendig funksjon, men inngår i mulig fullbyrdelse av inndragning eller foretas for nærmere undersøkelse. Også det forhold at beslag vil være begrenset til 6 måneders varighet, gir et prosessledende preg. Departementet anser derfor som nevnt at avgjørelser om administrativt beslag som hovedregel ikke vil være enkeltvedtak. På bakgrunn av den omtalte dommen legger imidlertid departementet til grunn at det *unntaksvis* kan tenkes at beslag etter den foreslåtte bestemmelsen vil være enkeltvedtak.

Det forhold at avgjørelser om beslag som hovedregel ikke er enkeltvedtak gjør at forvaltningslovens bestemmelser i kapittel IV – VI om behandling av enkeltsaker vanligvis ikke kommer til anvendelse. Forvaltningslovens generelle bestemmelser kommer imidlertid til anvendelse (krav til habilitet, veiledningsplikt m.m.). Det samme gjelder det alminnelige kravet om forsvarlig saksbehandling som gjelder for forvaltningen.

At avgjørelser om beslag som hovedregel ikke er enkeltvedtak, får bl.a. konsekvenser for utformingen av bestemmelsen om tvangsfullbyrdelse i § 72 a. Mens det i høringsbrevet ble foreslått en bestemmelsen om at «vedtak» om beslag er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsesloven kap. 13, har departementet endret ordlyden i lovforslaget slik at det nå er «skriftlig avgjørelse» om beslag som er slikt tvangsgrunnlag.

På bakgrunn av de ulike innspillene fra høringsinstansene, og departementets vurderinger av disse, anser departementet at de foreslåtte bestemmelsene om administrativt beslag og administrativ inndragning i naturmangfoldloven bør gis følgende utforming:

«§ 72 a (administrativt beslag)

Når noe antas å være innført, utført, omsatt eller satt ut i miljøet i strid med bestemmelser i medhold av § 26 eller i kapittel IV, kan myndigheten etter loven foreta beslag. Beslag kan skje selv om lovovertrедeren ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt. Beslag foretas overfor lovovertrедeren, den han har

handlet på vegne av eller overfor eier. Beslagets varighet skal ikke overstige seks måneder. Fristen løper fra tidspunktet for faktisk beslag. Skriftlig avgjørelse om beslag er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsesloven kapittel 13.

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av beslag.

§ 72 b (administrativ inndragning)

Når noe er innført, utført, omsatt eller satt ut i miljøet i strid med bestemmelser i medhold av § 26 eller i kapittel IV, kan myndigheten etter loven treffe vedtak om inndragning. Inndragning kan skje selv om lovovertrедeren ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt. Inndragning foretas overfor lovovertrедeren, den han har handlet på vegne av eller overfor eier. For ting av vesentlig verdi skal som hovedregel inndragning etter straffeloven, ikke naturmangfoldloven, benyttes.

Myndigheten etter loven kan beslutte at det inndratte skal destrueres, avlives, tilfalle statskassen eller returneres til myndighetene i utførselslandet. Dersom lovovertrедeren har handlet forsettlig eller uaktsomt kan myndigheten etter loven treffe vedtak om at lovovertrедeren skal dekke utgifter i forbindelse med inndragning. Ved vurderingen av om det skal treffes vedtak om utgiftsdekning, skal det blant annet legges vekt på om vedtaket vil virke urimelig tyngende.

Endelig vedtak om dekning av utgifter i forbindelse med inndragning er tvangsgrunnlag for utlegg. Endelig vedtak om inndragning av ting er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsesloven kapittel 13.

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av inndragning.»

4 Kunngjøring av tillatelse til tiltak i forekomst av utvalgt naturtype

4.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Naturmangfoldloven § 56 første ledd har følgende ordlyd:

«Tillatelse til tiltak i forekomster av en utvalgt naturtype skal kunngjøres i minst én avis som er alminnelig lest på stedet eller på den måten som følger av den enkelte lov. Ved utvalgte naturtyper i sjø skjer kunngjøringen på en måte som er hensiktsmessig for at berørte interesser kan bli kjent med tillatelsen.»

Forskrift om Miljøvedtaksregisteret trådte i kraft 1. april 2014. Det følger av forskriften § 3 annet ledd bokstav c at enkeltvedtak som berører en forekomst av en utvalgt naturtype, jf. naturmangfoldloven § 53, skal registreres i Miljøvedtaksregisteret.

Av kongelig resolusjon om forskrift om Miljøvedtaksregisteret punkt 7.2.1.3 fremgår det at «[n]år Miljøvedtaksregisteret er opprettet, vil departementet også vurdere om andre kunngjøringsplikter blir overflødige, som for eksempel kunngjøringsplikten etter naturmangfoldloven § 56. Etter § 56 første ledd skal tillatelse til tiltak i forekomster av en utvalgt naturtype kunngjøres i minst én avis som er alminnelig lest på stedet.»

Departementet har nå foretatt en slik vurdering.

4.2 Forslaget i høringsbrevet

Departementet foreslo i høringsbrevet at § 56 første ledd endres slik at registrering i Miljøvedtaksregisteret blir tilstrekkelig kunngjøring av tillatelse til tiltak i forekomst av utvalgt naturtype.

Registrering i Miljøvedtaksregisteret vil ikke fullt ut tilsvare kunngjøring i en avis som er alminnelig lest på stedet eller kunngjøring på en måte som er hensiktsmessig for at berørte interesser kan bli kjent med tillatelsen (for utvalgte naturtyper i sjø).

Departementet mente likevel at registrering av vedtak i Miljøvedtaksregisteret vil være tilstrekkelig kunngjøring. Organisasjoner med potensiell rettslig klageinteresse vil gjennomgående følge med på vedtak i registeret (som også kan skje gjennom en abonnementsordning). Det samme vil journalister som dekker lokale saker av interesse.

4.3 Høringsinstansenes syn

Følgende høringsinstanser har uttalt seg om forslaget: *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag*, *Fylkesmannen i Oppland*, *Norsk Gartnerforbund*, *FAGUS*, *WWF*, *Naturvernforbundet*, *SABIMA* og *Norsk Ornitologisk forening (NOF)*.

FAGUS oppfatter forslaget som positivt, da det vil samle opplysningene og gjøre oversikten betraktelig enklere. Det bemerkes at Miljøvedtaksregisteret er lite kjent i grøntanleggssektoren og at det må jobbes aktivt for å spre informasjon om databasen.

Norges Gartnerforbund er også positive til forslaget. En slik ordning vil gjøre det lett å følge med. Også Gartnerforbundet bemerker imidlertid at Miljøvedtaksregisteret er lite kjent i grønt-

anleggssektoren og at det med fordel kan gjøres en innsats for å informere om registeret.

Fylkesmannen i Oppland er enig med departementet i at registrering i Miljøvedtaksregisteret vil være tilstrekkelig kunngjøring.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag mener at dagens bestemmelse bør opprettholdes. Fylkesmannen peker på at kunngjøring i avis er et særlig viktig tiltak for at innholdet i naturmangfoldloven skal bli «folk flest» sin eiendom og bidra til en positiv synliggjøring av naturmangfoldloven. Begrensning av kunngjøringsplikten til registrering i Miljøvedtaksregisteret, vil etter Fylkesmannens mening bidra til å usynliggjøre naturmangfoldloven for allmennheten.

Også *WWF*, *Naturvernforbundet* og *SABIMA* er negative til forslaget. De viser til at kunngjøring i lokalaviser er viktig for å gi en bred andel av befolkningen tilgang til informasjon om planlagte tiltak som berører naturmangfold. Bare et lite fåtall aktører vil jevnlig følge med i Miljøvedtaksregisteret eller abonnere på vedtak derfra. Selv om registeret blir bedre kjent, vil det alltid være aktører som ikke generelt er interessert i naturmangfold, men som likevel kan ha interesse av å uttale seg i saker om utvalgte naturtyper, særlig i eget nærmiljø.

Organisasjonene peker på at forslaget må antas å medføre færre innspill og innspill fra et langt smalere spekter av aktører enn i dag. Særlig vil forslaget ramme lokale aktører og mindre interesseorganisasjoner. Forslaget vil dermed svekke lokaldemokratiet og øke innflytelsen til større, ressurssterke instanser.

Norsk Ornitologisk Forening (NOF) deler i hovedsak synspunktene til *WWF*, *Naturvernforbundet* og *SABIMA*. *NOF* viser til at Miljøvedtaksregisteret foreløpig er nokså lite kjent, at bare et lite fåtall aktører som er særskilt opptatt av naturvern følger med på registeret og at de aktuelle tillatelsene dermed vil bli kjent for langt færre enn i dag. Forslaget vil være uheldig med tanke på å få nødvendige innspill fra et bredt spekter av personer og aktører.

4.4 Departementets vurdering

Departementet merker seg at det er delte meninger om forslaget om å begrense kunngjøringen av tillatelser til tiltak i forekomst av utvalgt naturtype til registrering i Miljøvedtaksregisteret. Flere av høringsinstansene peker på at Miljøvedtaksregisteret foreløpig er lite kjent. Flere peker også på at bare et lite fåtall aktører følger med i Miljøvedtaksregisteret

Departementet bemerker at når en tillatelse til tiltak i forekomst av utvalgt naturtype kunngjøres, vil det være truffet et vedtak basert på en forutgående saksforberedelse. Kunnskap om tillatelsen er av betydning for en eventuell klage. I mange tilfeller vil saken være kjent i lokalmiljøet, for eksempel fordi den har vært gjenstand for planbehandling. Privatpersoner og andre aktører som har interesse av saken, vil da gjennomgående kjenne til saken og ha en oppfordring til å følge med.

Departementet bemerker også at Miljøvedtaksregisteret ikke er ment å være et register for de spesielt interesserte. Registeret er enkelt tilgjengelig og gratis å bruke og skal være et tilbud til allmennheten. Departementet ser imidlertid at registeret per i dag er for lite kjent og nok ikke brukes av et bredt nok lag av befolkningen. Departementet må, i samarbeid med øvrig miljøforvaltning, jobbe mer med å gjøre registeret kjent og øke bruken også blant folk flest.

Tatt i betraktning at det ikke har gått så lang tid siden opprettelsen av Miljøvedtaksregisteret og at registeret foreløpig syntes å være lite kjent, mener departementet at man bør vente litt med å endre kunngjøringsreglene i § 56 første ledd. Departementet har fortsatt som et klart mål å endre bestemmelsen i tråd med forslaget i høringsnotatet, men mener det er mest hensiktsmessig å utsette dette noe, samtidig som man intensiverer arbeidet med å gjøre Miljøvedtaksregisteret mer kjent i et bredere lag av befolkningen. Foreløpig er antall utvalgte naturtyper så lavt at den administrative byrden med kunngjøring i avis heller ikke er stor.

5 Klargjøring av forbudet mot unødig skade og lidelse på viltlevende dyr og deres reir, bo eller hi

5.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Naturmangfoldloven § 15 første ledd første og andre punktum lyder i dag:

«Høsting og annet uttak av naturlig viltlevende dyr skal følge av lov eller vedtak med hjemmel i lov. Unødig skade og lidelse på viltlevende dyr og deres reir, bo eller hi skal unngås».

Bestemmelsen i naturmangfoldloven § 15 første ledd omfatter også egg. Bestemmelsen avløste, sammen med naturmangfoldloven § 16, bestem-

melsene i viltloven § 3 da naturmangfoldloven trådte i kraft 1. juli 2009. Viltloven § 3 inneholdt følgende bestemmelse i tredje ledd:

«Ved enhver virksomhet skal det tas hensyn til viltet og dets egg, reir og bo, slik at det ikke påføres unødig lidelse og skade».

Departementet er kjent med at det fra enkelte hold har vært fremholdt at bestemmelsen i naturmangfoldloven § 15 første ledd annet punktum må forstås slik at den bare gjelder for aktiviteter som nevnt i § 15 første ledd første punktum, dvs. ved høsting og annet uttak av naturlig viltlevende dyr. En slik lovforståelse ble hevdet fra forsvarernes side i den såkalte kongeørn-saken (se Hålogaland lagmannsrett sin dom publisert LH-2014-14232-2). Hovedspørsmålet retten måtte ta stilling til i saken var om det var i strid med naturmangfoldloven å felle et tre med et kongeørnreir i. Reiret var på det aktuelle tidspunktet tomt.

Lagmannsretten kom i kongeørn-saken til at bestemmelsen i naturmangfoldloven § 15 første ledd annet punktum utgjorde et selvstendig straffesanksjonert påbud, og ikke bare en forlengelse eller et supplement til første punktum. Retten viste bl.a. til uttalelsen i Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 384 andre spalte der det heter at «Bestemmelsen kan f.eks. innebære at trær hvor vilt har sitt reir i yngletiden ikke hogges unødvendig [...]». I beslutningen til Høyesteretts ankeutvalg 25. september 2014 ble de tiltalte anker ikke tillatt fremmet fordi det var klart at ankene ikke kunne føre fram. Lagmannsrettens dom er således rettskraftig.

5.2 Forslaget i høringsbrevet

I høringsbrevet uttaler departementet at lagmannsretten etter departementets syn gir uttrykk for en korrekt lovforståelse. Departementet mener det er hensiktsmessig, av informasjonshensyn, at ordlyden i § 15 første ledd annet punktum presiseres slik at det tydelig fremgår hvordan bestemmelsen skal forstås. Som nevnt er bestemmelsen i naturmangfoldloven § 15 ment å avløse bestemmelsene i viltloven § 3. Som det fremgår ovenfor inneholdt § 3 en bestemmelse om at det «ved enhver virksomhet» skal tas hensyn til viltet og dets egg, reir og bo, slik at det ikke påføres unødig lidelse og skade. Departementet foreslår i høringsbrevet at denne formuleringen tas inn i naturmangfoldloven § 15 første ledd annet punktum, som da får følgende ordlyd:

«Ved enhver virksomhet skal unødig skade og lidelse på villlevende dyr og deres reir, bo eller hi unngås».

5.3 Høringsinstansenes syn

Følgende høringsinstanser har uttalt seg om forslaget: Justis- og beredskapsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Økokrim, Miljødirektoratet, Landbruksdirektoratet, Mattilsynet, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Oppland, WWF, Naturvernforbundet, SABIMA, NORSKOG, Norsk Ornitologisk forening (NOF) og NOAH – for dyrs rettigheter.

Justis- og beredskapsdepartementet, Økokrim, Miljødirektoratet, Landbruksdirektoratet, Mattilsynet, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Oppland, Norges Jeger- og Fiskerforbund, WWF, Naturvernforbundet, SABIMA, Norsk Ornitologisk Forening og NOAH – for dyrs rettigheter støtter forslaget.

Landbruks- og matdepartementet går mot forslaget.

Justis- og beredskapsdepartementet støtter forslaget om å presisere at innholdet i bestemmelsen skal omfatte «enhver virksomhet». Videre foreslår departementet en presisering for å understreke at det skal tas hensyn til viltet, og det vises til § 3 i den tidligere villloven. Konkret foreslår Justis- og beredskapsdepartementet at naturmangfoldloven § 15 første ledd annet punktum gis følgende ordlyd:

«Ved enhver virksomhet skal unødig forstyrrelse, lidelse eller skade på villlevende dyr og deres reir, bo eller hi unngås.»

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at problematikken knyttet til unødig forstyrrelse er påpekt av Klima- og miljødepartementet i andre sammenhenger, blant annet i forbindelse med naturmangfoldloven § 15 første ledd tredje punktum om «unødig jaging». I enkelte tilfelle kan det være vanskelig å finne den nedre grensen for unødig jaging. Ved heller å bruke begrepet «forstyrrelse» vil lovgiverens intensjon etter Justis- og beredskapsdepartementets syn være bedre ivare tatt.

Mattilsynet savner en henvisning til dyrevelferdsloven i høringsbrevets punkt 4 om klargjøring av forbudet mot unødig skade og lidelse på villlevende dyr. Mattilsynet er for øvrig helt enig i at forbudet gjøres gjeldende for «enhver virksomhet». Det foreslås imidlertid en omformulering av

bestemmelsen og at den blir en egen paragraf, for å gjøre det enda tydeligere at kravet gjelder uansett.

WWF, Naturvernforbundet, SABIMA og Norsk Ornitologisk Forening anser at den foreslåtte endringen er en god presisering, og oppfatter dette som nødvendig og svært positivt. Det heter videre i uttalelsene at presiseringen kanskje også kan få betydning i forhold til menneskelige aktiviteter, som grusuttak, som foregår i yngletiden til arter som f.eks. sandvale. WWF, Naturvernforbundet og SABIMA legger til grunn at lovendringen ikke vil påvirke det som er tillatt når det gjelder eksempelvis virvelløse dyr etter § 20.

NORSKOG uttaler at tatt ut av sammenhengen, vil forslaget fort ramme svært vidt, og i prinsippet kunne hindre enhver hogst i hekketiden for alle fugler. Bestemmelsens tredje ledd ivaretar imidlertid skogbrukets alminnelige drift innenfor aktsomhetsprinsippet i § 6. NORSKOG har ellers ingen særlige bemerkninger til forslaget om endring av naturmangfoldloven § 15.

Landbruks- og matdepartementet mener at forslaget til ny lovtekst i realiteten innebærer en utvidelse av bestemmelsen til å omfatte langt flere handlinger enn det som er tilfelle i dag. På grunnlag av lagmannsrettens dom i kongeørn-saken, ser departementet behov for en klargjøring av ordlyden. Imidlertid er departementet av den oppfatning at forslaget til ny ordlyd er for vidtrekkende idet det vil ramme all aktivitet, og ikke bare aktiviteter der truede arter eller naturtyper er berørt. Alle handlinger utenfor hekke- og yngletid bør ikke omfattes. Det vil f.eks. ikke virke rimelig at felling av et tre med et skjærerede utenfor hekkesesong skal være forbudt etter loven. Bestemmelsen bør derfor innskrenkes til å gjelde tilfeller der det er et faktisk behov for beskyttelse av de arter som berøres av virksomheten.

5.4 Departementets vurdering

Departementet merker seg at et stort flertall av høringsinstansene som har uttalt seg om saken, støtter forslaget i høringsbrevet. Det er bare én høringsinstans som motsetter seg forslaget til lovendring.

Innledningsvis vil departementet bemerke at rettsstilstanden på området etter departementets syn må anses som avklart, gjennom dommen fra Hålogaland lagmannsrett i den såkalte «kongeørn»-saken og den etterfølgende beslutningen til Høyesteretts ankeutvalg der de tiltalte anker ikke ble tillatt fremmet fordi det var klart at ankene ikke kunne føre fram.

Som nevnt i høringsbrevet er det imidlertid av informasjonshensyn ønskelig at naturmangfoldloven endres som foreslått av departementet, slik at ikke lovens ordlyd skaper unødvendige misforståelser.

Som departementet redegjorde for i høringsbrevet, var naturmangfoldloven § 15 ment å avløse bestemmelsene i viltloven § 3. Viltloven § 3 inneholdt en bestemmelse om at det «ved enhver virksomhet» skal tas hensyn til viltet og dets egg, reir og bo, slik at det ikke påføres unødig lidelse og skade. Når departementet i sitt høringsforslag bruker begrepet «ved enhver virksomhet» representerer det altså en videreføring av bestemmelsen i viltloven § 3 og begrepet som ble brukt der.

Forbudet mot påføring av lidelse og skade på villevende dyr og deres reir, bo eller hi er undergitt vesentlige begrensninger. For det første gjelder forbudet bare *unødig* påføring av lidelse og skade. For det andre gjøres det unntak fra forbudet i naturmangfoldloven § 15 tredje ledd, slik en av høringsinstansene peker på. Det fremgår av § 15 tredje ledd at bestemmelsene i § 15 første og annet ledd ikke er til hinder for lovlig ferdse, landbruksvirksomhet eller annen virksomhet som skjer i samsvar med aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6.

Forbudet mot påføring av unødig skade og lidelse gjelder i dag for alle villevende dyr og deres reir, bo eller hi. Det er etter departementets syn lite ønskelig at dette forbudet innsnevres til å bare gjelde truede arter, slik en høringsinstans foreslår. Dette vil innebære en betydelig svekkelse av prinsipper som har ligget fast siden viltloven ble vedtatt i 1981, og vil være uheldig både fra et naturmangfolds- og dyrevelferdssynspunkt. Det er heller ingen andre høringsinstanser som tar til orde for en slik innskrenking av bestemmelsen.

Samtidig ser departementet at det kan være grunn til å knytte noen nærmere betraktninger til hvordan rettstilstanden etter kongeørn-dommen er å forstå. Saken gjaldt felling av et tre med kongeørnreir i, utenfor hekkesesongen. Det kan etter departementets syn ikke utledes av dommen et generelt forbud mot felling av trær med fuglereir i utenfor hekkesesongen. I kongeørn-saken gjorde særskilte omstendigheter seg gjeldende, bl.a. det forhold at mens de fleste fuglearter bygger nytt reir hvert år, bruker kongeørna i stor grad faste reir. I dommen fremgår følgende om konsekvensene av trefelling:

«Retten ser at ødeleggelsen av reiret med høy sannsynlighet medfører forvanskede livsforhold for kongeørnparet, særlig ettersom dette

reiret med sannsynlighet var det eneste reiret fuglene disponerte. Det vil og være vanskeligere for ørnene å hevde sitt territorium. Fremtidig reproduksjon er og med all sannsynlighet vanskeliggjort. Retten finner at ødeleggelsen av reiret uten tvil har medført store konsekvenser for fuglen (...)».

En av høringsinstansene som støtter forslaget i høringsbrevet, foreslår at det i tillegg inntas en bestemmelse i naturmangfoldloven § 15 om at unødig *forstyrrelse* skal være forbudt. Departementet merker seg innspillet. Det er imidlertid ikke lenge siden (2014) det gjennom lovendring ble klargjort at naturmangfoldloven er til hinder for unødig jaging. Etter departementets syn er det naturlig at lovendringen som gjelder jaging får virke en tid før man vurderer behovet for en eventuell ytterligere justering.

Når det gjelder innspillet om dyrevelferdsloven, er departementet enig i at denne loven er relevant for dette saksfeltet. Dyrevelferdsloven gjelder for alle dyr, også villevende. Den inneholder en rekke spesifiserte bestemmelser om bl.a. behandling av dyr, i tillegg til en generell bestemmelse i § 3 om at dyr skal behandles godt og beskyttes mot fare for unødige påkjenninger og belastninger.

Departementet opprettholder forslaget i høringsbrevet. Departementet er imidlertid kommet til at formuleringen «enhver virksomhet» i forslaget til bestemmelse bør erstattes av formuleringen «enhver aktivitet». Begrepet «aktivitet» skal innholdsmessig forstås på samme måte som begrepet «virksomhet» i den tidligere bestemmelsen i viltloven § 3. Den endrede formuleringen er imidlertid klarere og gir etter departementets syn bedre uttrykk for det generelle anvendelsesområdet bestemmelsen er ment å ha.

Departementet har vurdert forslaget fra en av høringsinstansene til omformulering av bestemmelsen, men anser dette som en mindre god løsning fordi man da mister den nære sammenhengen med unntaksbestemmelsen i naturmangfoldloven § 15 tredje ledd.

6 Klagerett på vedtak om uttak av hjortevilt og bever mv.

6.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Naturmangfoldloven § 18 fjerde ledd lyder i dag:

«Kommunen kan gi tillatelse til uttak av hjortevilt og bever for å avverge skade etter § 18 før-

ste ledd bokstav b, samt til å fjerne beverbolig eller dam for å hindre vesentlig skade ved oversvømmelse. Tillatelser gitt av kommunen kan påklages til fylkesmannen.»

Paragraf 18 første ledd bokstav b omhandler uttak for å avverge skade på avling, husdyr, tamrein, skog, fisk, vann eller annen eiendom.

Da naturmangfoldloven trådte i kraft 1. juli 2009, avløste naturmangfoldloven § 18 fjerde ledd bestemmelsen i viltloven § 13 om felling av bever m.m. som gjør skade. Avgjørelsesmyndigheten etter viltloven § 13 lå til kommunen. Viltloven § 4 slo fast at kommunens *vedtak* kunne påklages til fylkesmannen.

Etter ordlyden i naturmangfoldloven § 18 fjerde ledd er det i dag «tillatelser» gitt av kommunen som kan påklages til fylkesmannen. Mens man etter viltloven § 4 kunne påklage «vedtak», det vil si både tillatelser og avslag på søknad, er altså klageadgangen slik naturmangfoldloven § 18 fjerde ledd er formulert innskrenket til å gjelde tillatelser.

Det heter i forarbeidene til bestemmelsen, jf. Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) s. 390 første spalte at bestemmelsene i naturmangfoldloven § 18 fjerde ledd «er en videreføring av gjeldende viltlov § 13, med enkelte språklige justeringer.» Det fremgår altså at det ikke var meningen å endre gjeldende rett.

Resultatet er at man har en rettssituasjon som er uklar når det gjelder adgangen til å påklage avslag på søknad om å få gjennomføre tiltak som nevnt i § 18 fjerde ledd. Etter ordlyden er det ikke klageadgang, mens utsagnet i forarbeidene tilsier at det er klageadgang på samme måte som tidligere.

6.2 Forslaget i høringsbrevet

For å rydde opp i uklarheten som er omtalt ovenfor, foreslår departementet i høringsbrevet at naturmangfoldloven endres slik at det fremgår at både tillatelser og avslag kan påklages. Dette er i tråd med lovgivers vilje. Konkret foreslår departementet at naturmangfoldloven § 18 fjerde ledd andre punktum endres til følgende:

«Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.»

6.3 Høringsinstansenes syn

Følgende høringsinstanser har uttalt seg om forslaget: *Miljødirektoratet, Økokrim, Landbruksdi-*

rektoratet, Mattilsynet, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Oppland, WWF, Naturvernforbundet, SABIMA, Norsk Ornitologisk Forening (NOF) og Norges Jeger- og Fiskerforbund.

Samtlige høringsinstanser støtter forslaget.

6.4 Departementets vurdering

Departementet merker seg at samtlige høringsinstanser som har uttalt seg, støtter lovforslaget i høringsbrevet. Departementet opprettholder forslaget.

7 Adgang til å fravike de regler som ellers gjelder ved felling

7.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Da naturmangfoldloven ble vedtatt 19. juni 2009 ble det samtidig foretatt endringer i flere andre lover. En av disse lovene var viltloven. I viltloven ble flere bestemmelser fjernet, bl.a. §§ 12, 13 og 14a. Paragraf 12 første ledd første punktum lød som følger:

«Etter nærmere forskrift som Kongen fastsetter kan departementet, *uten hensyn til de regler som ellers gjelder*, iverksette felling av eget tiltak eller gi tillatelse til felling av et bestemt antall individer av bjørn, jerv, ulv og gaupe for å forhindre skader på bufe eller tamrein.» (vår uth.).

Paragraf 14 a første ledd lød som følger:

«Direktoratet eller den det bemyndiger kan, *uten hensyn til de regler som ellers gjelder*, av eget tiltak iverksette felling av vilt, når dette anses nødvendig for å ivareta offentlige interesser av betydning, herunder å forhindre skade på person, vesentlig skade på eiendom som ikke omfattes av § 12 og § 13, eller skade på naturlig fauna, flora eller økosystemer.» (vår uth.).

Formuleringen «uten hensyn til de regler som ellers gjelder» innebar at myndighetene kunne sette til side de restriksjoner som ellers følger av viltlovens bestemmelser om jakt, herunder når det gjelder bruken av jakt- og fangstmetoder, ved beslutning om felling etter § 12 og § 14 a.

Paragrafene 12, 13 og 14a er forutsatt erstattet av naturmangfoldloven § 18 som omhandler uttak av vilt for en rekke ulike formål. Den tidligere

bestemmelsen i viltloven § 12 og § 14a om at myndighetene kan iverksette eller gi tillatelse til felling «uten hensyn til de regler som ellers gjelder», er imidlertid ikke erstattet av noen tilsvarende bestemmelse i naturmangfoldloven § 18 eller andre steder.

Forskrift 18. mars 2005 nr. 242 om forvaltning av rovvilt (rovviltforskriften) § 9 tredje ledd gir Fylkesmannen adgang til å knytte vilkår bl.a. om metoder for felling til en skadefellingstillatelse. Det fremgår av kommentarene til bestemmelsen at Fylkesmannen kan sette til side de regler som ellers gjelder i viltloven om jakt, herunder jakt- og fangstmetoder. Videre er viltloven § 14a, herunder bestemmelsen «uten hensyn til de regler som ellers gjelder», inntatt i rovviltforskriften § 13 (med den begrensning at den gjelder for rovvilt). Selv om viltloven §§ 12 og 14a er opphevet, gjelder disse bestemmelsene i rovviltforskriften. Grunnen er naturmangfoldloven § 77, som slår fast at forskrifter med hjemmel i bestemmelser som oppheves eller endres ved naturmangfoldloven, står fortsatt ved lag inntil Kongen bestemmer annet. Bestemmelsene i rovviltforskriften §§ 9 og 13 anses i dag å gi tilstrekkelig rettslig grunnlag til å fravike, der dette er ønskelig, de bestemmelser som kan være til hinder for effektiv skadefelling av rovvilt.

7.2 Forslaget i høringsbrevet

I høringsbrevet legger departementet til grunn at det skyldes en inkurie at ikke lovbestemmelsene som gir miljømyndighetene adgang til å fravike «de regler som ellers gjelder», er videreført. Departementet foreslår en endring i viltloven § 35 som i hovedsak innebærer en gjeninnføring av bestemmelsene.

Departementet foreslår endring i viltloven § 35 også av andre grunner. Det følger av viltloven § 27 at grunneier har enerett til jakt og fangst. Viltloven § 35 gjør unntak fra dette prinsippet ved felling. Bestemmelsen har i dag følgende ordlyd:

«For felling av vilt i henhold til lovens § 12, § 13 og § 14a kan direktoratet bestemme at felling kan utføres av andre enn den jaktberettigede».

Som tidligere nevnt er viltloven §§ 12, 13 og 14a opphevet og erstattet av naturmangfoldloven § 18 om uttak av vilt for ulike formål. Paragraf 12 omfattes av naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b) og tredje ledd. Paragraf 13 er erstattet av naturmangfoldloven § 18 fjerde ledd. Paragraf 14a omfattes av naturmangfoldloven § 18 tredje ledd.

Det er uheldig at det i viltloven § 35 vises til lovbestemmelser som er opphevet. På denne bakgrunn, og på bakgrunn av behovet for å gjeninnføre lovbestemmelsene som gir miljømyndighetene adgang til å fravike «de regler som ellers gjelder», foreslår departementet i høringsbrevet at viltloven § 35 endres til følgende:

§ 35. (unntak ved felling fra regler om jakt og fangst)

Ved felling av bjørn, jerv, ulv og gaupe for å forhindre skade på bufe og tamrein og ved felling av vilt i henhold til naturmangfoldloven § 18 tredje ledd, kan Miljødirektoratet bestemme at felling kan utføres uten hensyn til de regler som ellers gjelder, herunder at felling kan utføres av andre enn den jaktberettigede. Myndigheten til å bestemme at felling kan utføres av andre enn den jaktberettigede, gjelder likeledes ved felling etter naturmangfoldloven § 18 fjerde ledd.

7.3 Høringsinstansenes syn

Følgende høringsinstanser har uttalt seg om forslaget: *Landbruks- og matdepartementet, Fylkesmannen i Buskerud, Fylkesmannen i Aust-Agder, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Rovviltnemnda i region 2, Rovviltnemnda i region 6, Norges Skogeierforbund, Foreningen Våre Rovdyr og Prosjekt Utmark.*

Med unntak av *Foreningen Våre Rovdyr* støtter samtlige forslaget. *Foreningen Våre Rovdyr* uttaler at det er vanskelig å forstå at departementet vil lage en ny § 35 i viltloven når de samme bestemmelsene er gitt i naturmangfoldloven (§§ 17 og 18).

7.4 Departementets vurdering

Departementet merker seg at av de høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget i høringsbrevet, støtter nesten samtlige forslaget. Når det gjelder den eneste innvendingen som er kommet, synes den å bero på en misforståelse. Mens naturmangfoldloven §§ 17 og 18 regulerer adgangen til å foreta uttak av bl.a. vilt, gjelder forslaget til § 35 selve gjennomføringen av uttaket. Departementets forslag innebærer derfor ingen dobbeltregulering.

Departementet har etter en nærmere vurdering kommet til at forslaget til § 35 bør presiseres på to punkter. For det første bør det fremgå av bestemmelsen at det som skal kunne fravikes er viltlovens regler om selve utøvelsen av jakt og fangst. Som det fremgår av høringsbrevet er hen-

sikten med forslaget å gjeninnføre i loven adgangen til å fravike disse reglene. Denne adgangen er bl.a. omtalt i Ot.prp. nr. 37 (1999–2000) s. 15 der det heter: «Gjeldende § 12 sier at tillatelse til felling kan gis uten hensyn til de regler som ellers gjelder. Dette betyr at viltlovens bestemmelser i kapittel VI, om jaktbarhet, jakttid, prinsippet om human jakt, jakt- og fangstmetoder, kan settes til side». For å unngå misforståelser anser departementet at denne presiseringen bør fremgå av selve lovbestemmelsen.

For det andre bør det fremgå av bestemmelsen at Miljødirektoratet kan delegere sin myndighet. Mens Regjeringen og departementene kan delegere myndighet uten at den aktuelle loven gir holdepunkter for det, er utgangspunktet det motsatte for andre organer. I denne saken er det i hvert fall aktuelt å delegere myndighet til å fravike en eller flere av de lovregler som ellers gjelder, til Fylkesmannen ved skadefelling, jf. omtalen av rovviltforskriften § 9 med kommentarer i pkt. 7.1.

I tillegg har departementet gjort enkelte endringer av lovteknisk art.»

8 Retting av inkurier – henvisninger til naturmangfoldloven

8.1 Bakgrunn og forslaget i høringsbrevet

Før naturmangfoldloven trådte i kraft hadde viltloven § 48 første ledd følgende ordlyd:

«Vilt som er ulovlig felt, innført til Norge eller ulovlig holdes fanget, eller verdien av dette, tilfaller Viltfondet etter § 43 første punktum. Det samme gjelder forlatte egg, egg som oppbevares ulovlig, fallvilt og vilt som er avlivet i medhold av § 12 og §14 a, av humanitære grunner eller under nødverge eller nødtilstand».

Da naturmangfoldloven ble vedtatt 19. juni 2009 ble viltloven § 48 første ledd annet punktum endret til følgende:

«Det samme gjelder forlatte egg, egg som oppbevares ulovlig, fallvilt og vilt som er avlivet i medhold av naturmangfoldloven §§ 16 og 18».

I Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) heter det på s. 460:

«Viltloven § 48 første ledd siste punktum er endret fordi viltloven §§ 12 og 14 a overføres til naturmangfoldloven, jf. §§ 17 og 18.»

Dagens henvisning i viltloven § 48 til naturmangfoldloven §§ 16 og 18 skulle altså vært en henvisning til §§ 17 og 18 i stedet. En henvisning til naturmangfoldloven §§ 17 og 18 hadde representert en videreføring av rettstilstanden, og det var dette som var formålet med endringen i viltloven § 48 første ledd annet punktum. På denne bakgrunn mener departementet at henvisningen til naturmangfoldloven § 16 i viltloven § 48 må endres til naturmangfoldloven § 17.

Videre foreslår departementet at det også innføres en henvisning til naturmangfoldloven § 17 a. i viltloven § 48. Paragraf 17 a. omhandler adgang til felling i nødverge i rovdysikkert hegn og er føyet til naturmangfoldloven ved lov 17. september 2010 nr. 57. Paragraf 17 a. supplerer den alminnelige nødvergebestemmelsen i § 17, og det gir det mest enhetlige regelverket at felling etter § 17 og § 17 a. behandles på samme måte når det gjelder Viltfondets eiendomsrett.

Departementet foreslår på denne bakgrunn i høringsbrevet at viltloven § 48 første ledd annet punktum endres til følgende:

«Det samme gjelder forlatte egg, egg som oppbevares ulovlig, fallvilt og vilt som er avlivet i medhold av naturmangfoldloven §§ 17, 17 a. og 18.»

8.2 Høringsinstansenes syn

Følgende høringsinstanser har uttalt seg om forslaget: *Økokrim, Landbruksdirektoratet, Mattilsynet, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Fylkesmannen i Oppland, WWF, Naturvernforbundet, SABIMA, Norsk Ornitologisk Forening (NOF) og Norges Jeger- og Fiskerforbund.*

Samtlige høringsinstanser som har uttalt seg, støtter forslaget.

8.3 Departementets vurdering

Departementet merker seg at samtlige høringsinstanser som har uttalt seg, støtter lovforslaget i høringsbrevet. Departementet opprettholder forslaget.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til hjemler for beslag og inndragning i *naturmangfoldloven* §§ 72 a. og 72 b., vil etter departementets vurdering kunne innebære enkelte økonomiske og administrative konsekvenser.

Håndhevelse av regelverkene ved administrativt beslag og inndragning forventes å ville kunne innebære økte utgifter og administrative konsekvenser for forvaltningen. Anmeldelse av lovbrudd er ikke et enkeltvedtak. Avgjørelser om inndragning, dekning av utgifter i forbindelse med inndragning og i noen tilfeller avgjørelser om beslag, er imidlertid enkeltvedtak. En slik avgjørelse må derfor følge kravene til saksforberedelse og saksbehandling som reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven innebærer, herunder kravene om forhåndsvarsling, utredning, grunngivning og klage m.v. Ressursbruken i forvaltningsorganene vil dermed kunne øke noe.

Samtidig antar departementet at håndhevelsen i mange tilfeller vil utgjøre en del av det tilsyns- og kontrollarbeidet som vedkommende forvaltningsorgan løpende utfører. Et vedtak om inndragning samt utgifter i den forbindelse, antas dermed ikke å ville bebyrde arbeidet med den enkelte sak i stor grad.

Det er videre grunn til å tro at forslaget vil medføre en høyere grad av regeletterlevelse som følge av en styrket og mer effektiv håndhevelse av regelverkene. Dermed vil de interesser som søkes ivaretatt av regelverket, knyttet bl.a. til naturmangfold, miljø og styrking av lønnsomheten for virksomheter som driver på lovlig vis, bli bedre ivaretatt.

Den beslaget eller inndragningen foretas overfor, vil som følge av sin handling kunne oppleve økonomiske konsekvenser. Dette er en rimelig følge av å ha begått en ulovlig handling.

Forslagene vil medføre utgifter til oppbevaring og kan også medføre utgifter til avliving av dyr. Når det gjelder CITES-regelverket foretas det imidlertid allerede i dag beslag, etter gjeldende regelverk, slik at eventuelle merutgifter på CITES-området som følge av forslaget antas å være begrensede.

Etter lovforslaget vil lovovertrederen, både når det gjelder CITES, fremmede arter og tømmerforordningen, kunne pålegges å dekke utgifter i forbindelse med inndragning dersom vedkommende har handlet forsettlig eller uaktsomt. Dette vil også omfatte utgifter til oppbevaring og eventuell avliving. Uansett må det tilstrebes at beslag som for eksempel omfatter levende dyr

eller av andre grunner er særlig kostnadskrevende, har så kort varighet som mulig.

Endringene i naturmangfoldloven som etablerer forskriftshjemler får ingen konsekvenser i seg selv. De eventuelle konsekvensene vil følge av konkrete bestemmelser i forskrifter, og konsekvensene vil bli redegjort for i forbindelse med en senere forskriftsfastsettelse.

Departementet kan ikke se at forslagene til endringer i *viltloven* vil ha økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

De øvrige forslagene til endringer i *naturmangfoldloven* antas ikke å medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.

10 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til endringen i viltloven § 35

Bestemmelsen i første ledd første punktum innebærer at ved felling av bjørn, jerv, ulv og gaupe for å forhindre skade på bufe og tamrein, kan Miljødirektoratet bestemme at fellingen kan gjennomføres i strid med en eller flere av bestemmelsene om utøvelse av jakt og fangst i viltloven kapittel VI. Videre har direktoratet slik myndighet ved felling av vilt med hjemmel i naturmangfoldloven § 18 tredje ledd, altså der myndighetene iverksetter uttak av eget tiltak for nærmere formål. Begrepet «felling» omfatter både skadefelling og lisensfelling. Med «bufe» menes storfe, geit, hest og sau. Bestemmelsen innebærer en videreføring av tidligere bestemmelser i viltloven § 12 første ledd første punktum og § 14a første ledd. Disse innebar at myndighetene kunne iverksette felling «uten hensyn til de regler som ellers gjelder», dvs. sette til side de restriksjoner som ellers følger av viltlovens bestemmelser om jakt, herunder jakt- og fangstmetoder. Adgangen er nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 9 (1980–81) s. 51 og i Ot.prp. nr. 37 (1999–2000) s. 10 og s. 22. I omtalen i Ot.prp. nr. 37 (1999–2000) presiseres det at i lys av alminnelige forvaltningsrettslige regler og Bernkonvensjonens regler vil det likevel være et avveiningsspørsmål hva som kan og bør tillates i det enkelte tilfelle. Paragraf 12 og § 14a ble opphevet da naturmangfoldloven trådte i kraft i 2009.

Departementet antar at en bestemmelse om at fellingen kan gjennomføres uten hensyn til reglene i kapittel VI, ved felling av bjørn, jerv, ulv og gaupe for å forhindre skade på bufe og tamrein, normalt vil være å anse som et enkeltvedtak. Slike bestemmelser vil for øvrig vanligvis inngå i

enkeltvedtak om uttak etter naturmangfoldloven § 18 første ledd.

Departementet legger til grunn at en bestemmelse om at felling kan gjennomføres uten hensyn til reglene i kapittel VI, ved felling etter naturmangfoldloven § 18 tredje ledd, *ikke* er et enkeltvedtak. Loven klargjør at selve uttaket ikke regnes som enkeltvedtak, og da er det desto mindre grunnlag for å anse bestemmelser om fremgangsmåten som enkeltvedtak.

Bestemmelsen i annet ledd innebærer ingen realitetsendring av § 35. Viltloven § 35 slår i dag fast at for felling av vilt i henhold til loven §§ 12, 13 og 14a kan direktoratet bestemme at felling kan utføres av andre enn den jaktberettigede. De nevnte hjemmelsgrunnlagene for felling i viltloven ble imidlertid erstattet av bestemmelser i naturmangfoldloven da denne trådte i kraft i 2009. Henvisningene til §§ 12, 13 og 14a i viltloven er derfor erstattet av henvisninger til de nye relevante bestemmelsene i naturmangfoldloven.

Departementet legger til grunn at en bestemmelse om at felling kan utføres av andre enn den jaktberettigede ved felling av bjørn, jerv, ulv og gaupe for å forhindre skade på bufe og tamrein, er et enkeltvedtak.

Når det gjelder bestemmelser om at felling kan utføres av andre enn den jaktberettigede ved uttak etter naturmangfoldloven § 18 tredje ledd, følger det av loven at slikt uttak ikke er enkeltvedtak, «og kan om nødvendig skje på annens eendom». Det foreligger altså ikke noe enkeltvedtak, selv om uttaket utføres på annens grunn, det vil si av andre enn den jaktberettigede.

Bestemmelsen i tredje ledd innebærer at direktoratet kan delegere myndigheten etter første og annet ledd til fylkesmannen. Delegeringen kan begrenses til å gjelde for eksempel bare en enkelt bestemmelse.

Til endringen i viltloven § 48

Bestemmelsen er også omtalt i pkt. 8. Det fremgår av viltloven § 48 første ledd at vilt som er ulovlig felt, innført til Norge eller ulovlig holdes fanget, eller verdien av dette, tilfaller Viltfondet. Det samme gjelder forlatte egg, egg som oppbevares ulovlig, fallvilt og vilt som er avlivet i medhold av nærmere angitte bestemmelser i naturmangfoldloven. Endringen i henvisningen fra § 16 til § 17 i naturmangfoldloven gjelder oppretting av en ren inkurie og har ikke betydning for bestemmelsens innhold. Tilføyselen av naturmangfoldloven § 17 a. i paragrafene det vises til innebærer at bestemmelsen om Viltfondet også gjelder for vilt

som er felt i medhold av naturmangfoldloven § 17 a. om avlivling av rovdyr i nødverge i rovdyr-sikkert hegn.

Til endringen i naturmangfoldloven § 15

Bestemmelsen er også omtalt i pkt. 5. Endringen innebærer en klargjøring av at forbudet i naturmangfoldloven § 15 første ledd andre punktum mot unødig skade og lidelse på viltlevende dyr og deres reir, bo eller hi, gjelder ved enhver aktivitet, altså generelt. Det er ikke begrenset til aktiviteter som høsting og annet uttak av viltlevende dyr. At forbudet i naturmangfoldloven § 15 første ledd andre punktum utgjør et selvstendig straffesanksjonert forbud, og ikke bare en forlengelse eller et supplement til bestemmelsen i § 15 første ledd første punktum, er bl.a. slått fast i Hålogaland lagmannsrett sin dom publisert LH-2014-14232-2, se også beslutningen til Høyesteretts ankeutvalg 25. september 2014.

Begrepet «enhver aktivitet» bygger på formuleringen «enhver virksomhet» som tidligere fantes i § 3 i viltloven, som gjaldt inntil naturmangfoldloven trådte i kraft i 2009. Begrepet skal innholdsmessig forstås på samme måte som begrepet i viltloven § 3. Ordlyden er justert noe for å tydeliggjøre at bestemmelsen skal gis en vid og generell anvendelse.

Til endringen i naturmangfoldloven § 18

Bestemmelsen er også omtalt i pkt. 6. Det følger av § 18 fjerde ledd første punktum at kommunen kan gi tillatelse til uttak av hjortevilt og bever for å avverge skade etter naturmangfoldloven § 18 første ledd bokstav b, samt til å fjerne beverbolig eller dam for å hindre vesentlig skade ved oversvømmelse. Endringen i § 18 fjerde ledd andre punktum innebærer at det klargjøres at både tillatelser og avslag etter denne bestemmelsen kan påklages til fylkesmannen.

Til ny § 72 a. i naturmangfoldloven

Bestemmelsen er også omtalt i pkt. 3. *Første ledd* gir administrative myndigheter adgang til å foreta beslag. Med «beslag» menes at myndighetene midlertidig overtar råderetten over de aktuelle tingene og eventuelt også tar dem i forvaring. Adgangen til beslag gjelder når noe «antas» å være «innført, utført, omsatt eller satt ut i miljøet i strid med bestemmelsene i eller i medhold av naturmangfoldloven § 26 eller kapittel IV», og beslagsadgangen omfatter de gjenstander og

organismer som har vært gjenstand for denne lovovertreddelsen. «Antas» innebærer at det er tilstrekkelig at det er en begrunnet antakelse om at tingen er innført, utført, omsatt eller satt ut i miljøet i strid med de nevnte bestemmelsene, det er ikke nødvendig at det er sannsynlighetsovervekt for dette. Bestemmelsen om beslag vil kunne anvendes i følgende tilfeller:

Ved innførsel, omsetning eller utsetting i miljøet av en fremmed organisme i strid med reglene i naturmangfoldloven kap. IV eller forskriften om fremmede organismer, gitt med hjemmel i naturmangfoldloven kap. IV.

Ved innførsel, utførsel eller omsetning av eksemplar i strid med CITES-regelverket (omfatter visse internasjonalt truede arter).

Ved innførsel eller omsetning av tømmer eller treprodukter i strid med EUs tømmerforordning (dvs. av tømmer og treprodukter som stammer fra ulovlig avvirkning). Forbudet er begrenset til å gjelde *importert* tømmer og treprodukter.

Eventuelle fremtidige regler som gis i medhold av naturmangfoldloven § 26 eller kap. IV, og som gjelder innførsel, utførsel, omsetning og utsetting, vil også kunne danne grunnlag for administrativt beslag.

Bestemmelsen slår fast at myndighetene «kan» foreta beslag. I vurderingen av om administrativt beslag skal foretas må det bl.a. sees hen til om dette er nødvendig for å fremme formålet med reglene. Det må også sees hen til om beslag vil virke urimelig tyngende. Et eksempel på beslag som kan virke urimelig tyngende, er der en ting som vurderes beslaglagt er brukt som innsatsfaktor i en annen ting, for eksempel treverk i et hus, slik at beslag blir et uforholdsmessig tiltak. Videre må det tas stilling til om man i stedet bør følge et straffeprosessuelt spor med inndragning fra politiets side etter straffeprosessloven.

En avgjørelse om beslag vil som hovedregel ikke være enkeltvedtak. På bakgrunn av dommen inntatt i Rt 2011 s. 1433 kan det imidlertid unntaksvis tenkes at beslag etter den foreslåtte bestemmelsen vil være enkeltvedtak. Beslag kan foretas overfor lovovertrederen, den han har handlet på vegne av eller overfor eier. Begrepet «eier» omfatter også avtaleerververe. Det er ikke noe vilkår for å foreta beslag at lovovertrederen eller andre har utvist skyld, dvs. forsett eller uaktsomhet.

Beslagets varighet skal ikke overstige seks måneder. Etter seks måneder må beslaget enten frigris eller saken må oversendes påtalemyndigheten for videre oppfølging. Det er ikke anledning til å forlenge seks månedersfristen.

Skriftelig avgjørelse om beslag er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsloven kap. 13. Avgjørelsen fullbyrdes etter de alminnelige reglene om tvangsfullbyrdelse. Bestemmelsen innebærer at selve avgjørelsen kan tjene som grunnlag for inndrivelse av kravet, og at myndighetene ikke er henvist til å reise sivil søksmål og oppnå dom for å kunne tvangsfullbyrde en avgjørelse om beslag.

Annet ledd fastslår at Kongen gjennom forskrift kan gi nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av beslag. Det vil bl.a. bli gitt forskriftsbestemmelser som regulerer hvilke myndigheter som skal kunne foreta beslag.

Til ny § 72 b i naturmangfoldloven

Bestemmelsen er også omtalt i pkt. 3. *Første ledd* gir administrative myndigheter adgang til å foreta inndragning. Med «inndragning» menes at myndighetene permanent fratar borgeren eiendomsretten til tingen, til fordel for bestemte formål. Adgangen til inndragning gjelder når noe «er» «innført, utført, omsatt eller satt ut i miljøet i strid med bestemmelser i eller i medhold av naturmangfoldloven § 26 eller kapittel IV», og omfatter de gjenstander og organismer som har vært gjenstand for denne lovovertreddelsen. Det åpnes ikke for inndragning av for eksempel utbytte.

Beviskravet som stilles for inndragning er alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Bestemmelsen om inndragning vil kunne anvendes i følgende tilfeller:

Ved innførsel, omsetning eller utsetting i miljøet av en fremmed organisme i strid med reglene i naturmangfoldloven kap. IV eller forskriften om fremmede organismer, gitt med hjemmel i naturmangfoldloven kap. IV.

Ved innførsel, utførsel eller omsetning av eksemplar i strid med CITES-regelverket (omfatter visse internasjonalt truede arter).

Ved innførsel eller omsetning av tømmer eller treprodukter i strid med EUs tømmerforordning (dvs. av tømmer og treprodukter som stammer fra ulovlig avvirkning). Forbudet mot omsetning er begrenset til *importert* tømmer og treprodukter.

Eventuelle fremtidige regler som gis i medhold av naturmangfoldloven § 26 eller kap. IV, og som gjelder innførsel, utførsel, omsetning og utsetting, vil også kunne danne grunnlag for administrativ inndragning.

Bestemmelsen slår fast at myndighetene «kan» treffe vedtak om inndragning. I vurderingen av om administrativ inndragning skal vedtas må det bl.a. sees hen til om vedtaket er nødvendig

for å fremme formålet med reglene. Det må også sees hen til om inndragning vil virke urimelig tyngende. Videre må det tas stilling til om man i stedet bør følge et strafferettslig spor med inndragning fra rettens eller påtalemyndighetens side etter straffeloven.

Det fremgår av bestemmelsen at for ting av vesentlig verdi skal som hovedregel inndragning etter straffeloven benyttes. «Vesentlig verdi» anses å foreligge i de tilfeller der verdien av det som aktuelt å inndra overstiger kr. 40 000. Prinsippet om at slike saker skal behandles etter straffeloven er imidlertid, som det fremgår, en hovedregel som kan fravikes. Særskilte hensyn kan tilsi at administrativ inndragning bør benyttes selv om den verdimessige grensen er overskredet. Dette kan bl.a. være aktuelt i tilfeller der inndragning er svært ønskelig, men der straffeprosessuell inndragning ikke lar seg gjennomføre f.eks. pga. foreldelse eller kapasitetshensyn.

Samtidig kan strafferettslig inndragning være aktuelt selv om verdien av det som ønskes inndratt er lavere enn kr. 40 000. En sak kan ha en prinsipiell eller miljømessig betydning som gjør strafferettslig forfølging ønskelig. Bestemmelsen er ikke til hinder for dette.

Begrepet «ting» skal fortolkes vidt. Det omfatter i prinsippet enhver gjenstand og døde eller levende organismer, herunder dyr.

En avgjørelse om inndragning vil være et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b). Inndragning kan foretas overfor lovovertrederen, den han har handlet på vegne av eller overfor eier. Begrepet «eier» omfatter også avtaleerververe. Det må også sees hen til om inndragning vil virke urimelig tyngende. Det er ikke noe vilkår for å foreta inndragning at lovovertrederen eller andre har utvist forsett eller uaktsomhet.

Etter *annet ledd* kan myndigheten etter loven beslutte at det inndratte skal destrueres, avlives, tilfalle statskassen eller returneres til myndighe-

tene i utførselslandet. En slik avgjørelse vil ikke være et enkeltvedtak. Når tingen er inndratt har eieren allerede mistet eiendomsretten, og en beslutning om hva som videre skal skje med tingen vil ikke være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b).

Likeledes kan myndigheten etter loven treffe vedtak om at lovovertrederen skal dekke utgifter i forbindelse med inndragning, dersom lovovertrederen har handlet forsettlig eller uaktsomt. Slike utgifter kan være utgifter til lagring, herunder oppbevaring av levende dyr, retur, destruering, avlaving m.m. I vurderingen av om lovovertreder skal pålegges slike utgifter skal det bl.a. legges vekt på om vedtaket vil virke urimelig tyngende. Her vil det bl.a. være relevant å legge vekt på lovovertrederens økonomiske situasjon og graden av utvist skyld. Avgjørelsen som treffes vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b).

Det fremgår av *tredje ledd* at endelig vedtak om dekning av utgifter i forbindelse med inndragning er tvangsgrunnlag for utlegg. Endelig vedtak om inndragning av ting er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsloven kapittel 13. Vedtakene fullbyrdes etter de alminnelige reglene om tvangsfullbyrdelse. Bestemmelsen i tredje ledd innebærer at vedtakene i seg selv kan tjene som grunnlag for inndrivelse av kravet, og at myndighetene ikke er henvist til å reise sivilt søksmål og oppnå dom for å kunne tvangsfullbyrde et vedtak om inndragning eller dekning av utgifter. At vedtaket må være «endelig» betyr at klagefristen må være utløpt eller, dersom vedtaket er påklagd, at klageinstansen har avgjort saken.

Fjerde ledd fastslår at Kongen gjennom forskrift kan gi nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av inndragning. Det vil bl.a. bli gitt forskriftsbestemmelser som regulerer hvilke myndigheter som skal ha kompetanse etter lovbestemmelsen.

Klima- og miljødepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
endringer i naturmangfoldloven mv. (administra-
tivt beslag og administrativ inndragning).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i naturmangfoldloven mv. (administrativt beslag og administrativ inndragning) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i naturmangfoldloven mv. (administrativt beslag og administrativ inndragning)

I

I lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt skal § 35 lyde:

§ 35 (unntak fra regler om jakt og fangst ved felling)

Ved felling av bjørn, jerv, ulv og gaupe for å forhindre skade på bufe og tamrein og ved felling av vilt i henhold til naturmangfoldloven § 18 tredje ledd, kan direktoratet bestemme at felling kan utføres uten hensyn til reglene i kapittel VI.

Direktoratet kan bestemme at felling som nevnt i første ledd og felling etter naturmangfoldloven § 18 fjerde ledd kan utføres av andre enn den jaktberettigede.

Direktoratet kan delegere myndigheten etter første og annet ledd til fylkesmannen.

§ 48 første ledd annet punktum skal lyde:

Det samme gjelder forlatte egg, egg som oppbevares ulovlig, fallvilt og vilt som er avlivet i medhold av naturmangfoldloven §§ 17, 17 a og 18.

II

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

§ 15 første ledd annet punktum skal lyde:

Ved enhver aktivitet skal unødig skade og lidelse på viltlevende dyr og deres reir, bo eller hi unngås.

§ 18 fjerde ledd annet punktum skal lyde:

Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Ny § 72 a skal lyde:

§ 72 a (administrativt beslag)

Når noe antas å være innført, utført, omsatt eller satt ut i miljøet i strid med bestemmelser i medhold av § 26 eller i kapittel IV, kan myndigheten etter loven foreta beslag. Beslag kan skje selv om lovovertrедeren ikke har handlet forsettlig eller uakt-

somt. Beslag foretas overfor lovovertrедeren, den han har handlet på vegne av eller overfor eier. Beslagets varighet skal ikke overstige seks måneder. Fristen løper fra tidspunktet for faktisk beslag. Skriftlig avgjørelse om beslag er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13.

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av beslag.

Ny § 72 b skal lyde:

§ 72 b (administrativ inndragning)

Når noe er innført, utført, omsatt eller satt ut i miljøet i strid med bestemmelser i medhold av § 26 eller i kapittel IV, kan myndigheten etter loven treffe vedtak om inndragning. Inndragning kan skje selv om lovovertrедeren ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt. Inndragning foretas overfor lovovertrедeren, den han har handlet på vegne av eller overfor eier. For ting av vesentlig verdi skal som hovedregel inndragning etter straffeloven, ikke naturmangfoldloven, benyttes.

Myndigheten etter loven kan beslutte at det inndratte skal destrueres, avlives, tilfalle statskassen eller returneres til myndighetene i utførselslandet. Dersom lovovertrедeren har handlet forsettlig eller uaktsomt kan myndigheten etter loven treffe vedtak om at lovovertrедeren skal dekke utgifter i forbindelse med inndragning. Ved vurderingen av om det skal treffes vedtak om utgiftsdekning, skal det blant annet legges vekt på om vedtaket vil virke urimelig tyngende.

Endelig vedtak om dekning av utgifter i forbindelse med inndragning er tvangsgrunnlag for utlegg. Endelig vedtak om inndragning av ting er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13.

Kongen kan gi forskrift med nærmere regler om fastsettelse og gjennomføring av inndragning.»

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.