

I følge liste

Deres ref

Vår ref

13/4397-

Dato

27.11.2014

Endring av naturmangfoldloven og viltloven (administrativt beslag og inndragning, oppretting av inkurier)

1. Innledning

Klima- og miljødepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens 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 eier å dekke utgifter i forbindelse med inndragning.

Det foreslås videre en endring i kunngjøringsreglene i naturmangfoldloven § 56 første ledd. Endringen medfører at registrering av et vedtak i Miljøvedtaksregisteret trer i stedet for annen kunngjøring.

Endelig 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 klagerett på vedtak om uttak av hjortevilt og bever mv.
- Klargjøring av nødvergebestemmelsen om avliving av vilt under direkte angrep på bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe.
- Retting av henvisning til bestemmelser i naturmangfoldloven.

Nedenfor følger en nærmere redegjørelse for forslagene. Eventuell uttalelse til forslagene bes sendt til Klima- og miljødepartementet, Avdeling for naturforvaltning, Postboks 8013 Dep, 0030 Oslo eller via postmottak@kld.dep.no innen 14. januar 2015. I tillegg bes uttalelsene sendt pr. e-post til Solveig.Paulsen@kld.dep.no.

Liste over høringsinstansene ligger ved. Instansene bes å vurdere om forslaget bør forelegges for eventuelle underordnede organer.

2. Beslag og inndragning

2.1 Innledning

Etter bestemmelser i straffeprosessloven og straffeloven kan strafferettslig beslag besluttes av politiet og strafferettslig inndragning besluttes 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. 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 i første omgang 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.

2.2 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 anfall 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 løyver for innførsel, utførsel og reutførsel.

Konvensjonen krever at konvensjonspartene treffer hensiktsmessige tiltak for å gjennomføre bestemmelsene i konvensjonen og forbyr handel med eksemplarer i strid med konvensjonen. Dette skal blant annet omfatte tiltak for å sørge for inndragning av eller tilbakesending til

eksportstaten, jf. art. VIII nr. 1 bokstav b. Beslaglegging og inndragning/tilbakesending 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.

Departementet arbeider nå med en ny forskrift om innførsel, utførsel, omsetning og besittelse av truede arter av vill flora og fauna, herunder gjennomføring av Washingtonkonvensjonen 3. mars 1973 om internasjonal handel med truede arter (CITES). Ny forskrift skal hjemles i naturmangfoldloven § 26. Naturmangfoldloven har ikke hjemmel for administrativt beslag og/eller inndragning. Når ny forskrift trer i kraft, vil adgangen til å foreta beslag og inndragning dermed svekkes og begrenses til de tilfeller som fremgår av punkt 2.3 (gjeldende rett).

Fremmede organismer

Naturmangfoldloven kapittel IV regulerer fremmede organismer. Kapitlet inneholder blant annet krav om tillatelse for innførsel av levende organismer, 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 har så langt kun trådt i kraft for utsetting av utenlandske treslag til skogbruksformål, jf. forskrift 25. mai 2012 nr. 460, og for ballastvann fra skip, jf. forskrift 7. juli 2009 nr. 992. Kapitlet vil imidlertid i sin helhet tre i kraft med en utfyllende generell forskrift om fremmede organismer. En slik forskrift er utarbeidet av Miljødirektoratet på vegne av Klima- og miljødepartementet, og alminnelig høring av forskriften ble avsluttet 15. oktober.

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. Administrativt beslag vil blant annet være aktuelt for tollmyndighetene dersom organismer innføres i strid med et forbud eller ved manglende tillatelse for innførselen. Beslag og inndragning vil være aktuelt for miljømyndighetene i forbindelse med 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 2.3 (gjeldende rett).

Den foreslåtte 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 det kommende regelverket om fremmede organismer skje etter de eksisterende håndhevingsreglene 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 første gangs omsetning i EU/EØS, og 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)). Fra norsk side avventer vi imidlertid Islands behandling av saken før forordningen kan gjennomføres i Norge. Forskriften som gjennomfører forordningen skal etter planen fastsettes med hjemmel i naturmangfoldloven § 26, i likhet med forskriften om CITES.

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 nasjonale 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. Loven der bestemmelsen inngår trådte i kraft 1. august i år. For en effektiv håndheving av forordningen, er det behov for en adgang for ansvarlige myndigheter til å kunne vedta slike tiltak også etter norsk lovgivning.

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 hensynet til å sikre bevis ved beslag samt allmennpreventive og

individualpreventive hensyn spiller en viss rolle, men disse er likevel mindre fremtredende. Departementet anser med dette 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 vedtak er, desto klarere hjemmel kreves for vedtaket. 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.

2.3 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 § 35 første ledd gir hjemmel for straffeprosessuell inndragning av ting som er frambrakt ved eller har vært gjenstand for en straffbar handling, såframt det finnes påkrevd av hensyn til formålet med den bestemmelse som setter straff for handlingen. Annet ledd gir hjemmel for straffeprosessuell inndragning av ting som har vært brukt ved en straffbar handling. Inndragning kan skje ved dom eller forelegg, jf. straffeprosessloven § 255. For de tilfeller der verken eier, lovbryter eller besitter er kjent, gir ny straffeprosesslov § 214 b påtalemyndigheten adgang til å beslutte inndragning. Paragraf 214 b har foreløpig ikke trådt i kraft.

Tollovgivningen

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 tollovgivningen). For at tollmyndighetene skal kunne ta beslag eller inndra for eksempel en CITES-gjenstand, 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, eiendommer, 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). Bestemmelsen er ikke en egentlig bestemmelse om beslag eller inndragning, da den ikke forutsetter noe vedtak, men viltet tilfaller Viltfondet automatisk. Resultatet vil imidlertid være det samme som ved inndragning. Viltloven omfatter ikke planter eller virvelløse dyr.

2.4 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. Straffeloven § 15 nevner som de alminnelige straffer: Fengsel, forvaring, hefte, samfunnsstraff, bøter og rettighetstap som nevnt i straffeloven §§ 29 og 33. Beslag eller inndragning nevnes ikke. 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 etter departementets forslag (se punkt. 2.5 nedenfor) som hovedregel ikke forutsetter skyldansvar og at det pønale elementet som nevnt er et lite fremtredende hensyn bak den foreslåtte ordningen. 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.

2.5 Departementets forslag

Som nevnt under pkt. 2.1 er det 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.

Departementet antar at det kan bli behov for adgang til beslag og inndragning også av andre gjenstander og organismer som innføres, omsettes eller settes ut i strid med naturmangfoldloven og forskrifter i medhold av naturmangfoldloven, for eksempel som følge av lovgivningsaktivitet innenfor EU.

Når det gjelder CITES-eksemplarer, vil beslag typisk gjøres av Tollvesenet ved kontroll på grensestasjoner og ved trafikknutepunkt (flyplasser, fergeanløp og lignende), samt ved postfortolling på Alnabru. Politiet vil 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 unødig 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 foreslåtte forskrift om fremmede organismer vil også være straffbart, jf. naturmangfoldloven § 75 første ledd. Likeledes vil overtredelse av forskriften om tømmerforordningen, når den blir vedtatt, være 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 (elfenbensgjenstander, krokodille- og slangeskinnsprodukter mv.) 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 situasjonen tilsier at slike saker ikke prioriteres etterforsket. Ny straffeprosesslov § 214 b vil kunne få

betydning i de tilfeller der verken eier, lovbrøyer eller besitter er kjent, men vil ikke være relevant for de mange tilfellene med små, mindre alvorlige saker der eier, lovbrøyer eller besitter er kjent.

Selv om en sak av ressursmessige årsaker ikke kan prioriteres etterforsket, kan viktige 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.

De nevnte regler i gjeldende lover (se pkt. 2.3 om gjeldende rett) dekker noe av behovet for beslag og inndragning, men dekker ikke behovet fullt ut, jf. redegjørelsen ovenfor. Departementet mener derfor at det bør etableres hjemler for administrativt beslag og inndragning i naturmangfoldloven.

Det er i denne omgang 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 forslaget til lovbestemmelser nedenfor. 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 bl.a. 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 den kommende forskriften om fremmede organismer, eller i strid med de kommende forskriftene som gjennomfører CITES-konvensjonen og tømmerforordningen i norsk rett. Imidlertid vil adgangen til å vedta beslag eller inndragning også gjelde for andre ting som er innført, omsatt eller satt ut i strid med bestemmelser i naturmangfoldloven eller forskriftsbestemmelser fastsatt med hjemmel i loven.

Lovbestemmelsene vil, slik de er formulert, ikke gi adgang til administrativt beslag eller inndragning på andre områder som omfattes av naturmangfoldloven, for eksempel ved brudd på reglene om områdevern, artsforvaltning, prioriterte arter eller utvalgte naturtyper.

Lovforslagene gjelder etter sin ordlyd beslag og inndragning av ”ting”. Dette begrepet skal forstås på samme måte som i straffeloven § 35 om straffeprosessuell inndragning. 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 treprodukter eller tømmer er ulovlig å omsette etter tømmerforordningen. Lovforslaget gir ikke adgang til administrativt beslag eller inndragning av utbytte.

Departementet ønsker ikke 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. Dette både av rettssikkerhetshensyn og fordi politiet som kontrollmyndighet er viktig for å synliggjøre miljøkriminalitet. Det er derfor departementets utgangspunkt at de alvorlige sakene bør politianmeldes og ikke avgjøres administrativt. Dette gjenspeiles i departementets lovforslag nedenfor, 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.

Selv om departementet her foreslår en bestemmelse om at administrativ inndragning ikke bør benyttes dersom tingen er av vesentlig verdi, ser departementet at det kan argumenteres mot en slik føring i lovteksten ut fra hensynet til effektiv håndheving av regelverket.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om bestemmelsen om administrativ inndragning bør inneholde en føring som nevnt.

Hensynene bak begrensningen i loven om at administrativ inndragning ikke bør benyttes dersom tingen er av vesentlig verdi, gjør seg ikke 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 i år (se under punkt 2.2 ovenfor).

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 tilsier at det overfor eier som ikke selv er lovovertrederen m.m, gjelder et skyldkrav. Forslaget til lovbestemmelser er utformet i tråd med dette. Bestemmelsene tilsvarer delvis bestemmelsen i straffeloven § 36 første og annet ledd og fortolkningen av straffeloven § 36 vil være relevant for de delene av bestemmelsene som er likelydende.

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. Formuleringen "fare for uheldige følger for det biologiske mangfold" er hentet fra naturmangfoldloven § 31 første ledd bokstav d) og annet ledd, og forståelsen av begrepet vil i utgangspunktet være den samme i alle disse bestemmelsene.

Etter departementets syn er det hensiktsmessig at bestemmelsene om administrativt beslag og inndragning utformes slik at dette er noe forvaltningen ”kan” treffe vedtak om 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 vedtaket er nødvendig for å fremme formålet med reglene. Videre må det legges vekt på om vedtaket vil virke urimelig tyngende.

Etter departementets syn bør hjemmelen for inndragning også 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 til CITES, fremmede organismer og tømmerforordningen.

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 gjenstander som er ulovlig importert eller omsatt og som er av beskjedent 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.

Departementet har på denne bakgrunn utarbeidet forslag til lovbestemmelser om administrativt beslag og administrativ inndragning i naturmangfoldloven. Departementet foreslår følgende nye bestemmelser:

§ 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 lovovertrederen 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 lovovertrederen 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 lovovertrederen 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 tvangsfullbyrdelsesloven kap. 13.

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

2.6 Øvrige spørsmål

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 vedtak etter de foreslåtte lovbestemmelsene.

Når det gjelder CITES er det mest aktuelt at vedtak om beslag og inndragning treffes av Miljødirektoratet, som i dag behandler alle søknader knyttet til CITES-forskriften. For fremmede organismer er det tollmyndighetene som vil føre kontroll med innførsel, herunder treffe eventuelle vedtak om beslag. Vedtak om beslag knyttet til ulovlig utsetting og omsetning, og inndragning knyttet til ulovlig innførsel, bør 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 trår i kraft.

For fremmede organismer er det tollmyndighetene som vil føre kontroll med innførsel. Når det gjelder vedtak både om beslag og inndragning, er det imidlertid mest aktuelt at vedtak treffes av Miljødirektoratet. I likhet med for CITES, er det Miljødirektoratet som vil behandle alle søknader knyttet til den kommende forskriften om fremmede organismer og naturmangfoldloven kapittel IV når den samtidig trår i kraft.

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

Det heter i de foreslåtte bestemmelsene at myndigheten etter loven kan treffe ”vedtak” om beslag og inndragning, og om dekning av utgifter i forbindelse med inndragning. For slike avgjørelser kommer forvaltningsloven til anvendelse. Loven kap. I-III gir regler for alle typer saker. Kap. IV – VI gjelder for enkeltvedtak. Vedtak om beslag og inndragning, og om dekning av utgifter i forbindelse med inndragning, vil være enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstavledd b). 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. Forvaltningen må utrede og bearbeide saken til den er ”så godt opplyst som mulig” før avgjørelsen treffes. Vedtak om beslag og inndragning skal være skriftlige og 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 bestemmelsene om beslag og inndragning i naturmangfoldloven, vil bli fastsatt i forskrift som vil være gjenstand for egen høring.

Mens avgjørelsene om beslag, om inndragning og om dekning av utgifter i forbindelse med inndragning vil være enkeltvedtak, er det departementets syn at en avgjørelse om at inndratte ting skal destrueres, avlives, tilfalle statskassen eller returneres til myndighetene i utførselslandet, ikke vil være det. 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).

Det fremgår av forslagene til lovbestemmelser at endelig vedtak om beslag eller inndragning av ting er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsloven kap. 13.

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 avsies 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 at endelig vedtak (om beslag eller inndragning) skal kunne være tvangsgrunnlag også på dette området.

At vedtaket må være ”endelig” innebærer at klagefristen må være utløpt eller, dersom vedtaket er påklagd, at klageinstansen har avgjort saken.

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. Kunngjøring av tillatelse til tiltak i forekomst av en utvalgt naturtype

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.

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 mener 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.

Departementet foreslår derfor at § 56 første ledd endres til følgende:

Tillatelse til tiltak i forekomst av en utvalgt naturtype skal kunngjøres ved registrering i Miljøvedtaksregisteret.

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

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 nml. § 15 første ledd avløste, sammen med naturmangfoldloven § 16, bestemmelsene 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 nml. § 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 nml. § 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 tiltaltes anker ikke tillatt fremmet fordi det var klart at ankene ikke kunne føre fram. Lagmannsrettens dom er således rettskraftig.

Etter departementets syn gir lagmannsretten uttrykk for en korrekt lovforståelse.

Departementet mener det er hensiktsmessig av pedagogiske grunner at ordlyden i § 15 første ledd annet punktum presiseres slik at det tydelig fremgår hvordan bestemmelsen skal forstås. Som nevnt avløser bestemmelsen i nml. § 15 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 at denne formuleringen tas inn i nml § 15 første ledd annet punktum, som da får følgende ordlyd:

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

5. Retting av inkurie – klagerett på vedtak om uttak av hjortevilt og bever mv.

Nml. § 18 fjerde ledd lyder i dag:

”Kommunen kan gi tillatelse til uttak av hjortevilt og bever for å avverge skade etter § 18 første 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 nml. § 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 nml. § 18 fjerde ledd er det i dag "tillatelser" gitt av kommunen som kan påklages til fylkesmannen. Mens man etter viltloven § 4 kunne påklage "vedtak", altså både tillatelser og avslag på søknad, er altså klageadgangen slik nml. § 18 fjerde ledd er formulert innskrenket til 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 nml. § 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.

For å rydde opp i denne uklarheten foreslår departementet 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 nml. § 18 fjerde ledd andre punktum endres til følgende:

"Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen."

6. Retting av inkurie - nødverge

Naturmangfoldloven § 17 annet ledd lyder i dag som følger:

"Vilt kan avlives når det må anses påkrevd for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person. Eier, eller en som opptrer på vegne av eieren, kan avlive vilt under direkte angrep på bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe."

I dom inntatt i Rt. 2014 s. 238 har nå Høyesterett fastslått at det ikke kan innfortolkes et vilkår om at avliving «må anses påkrevd» for å avlive vilt som foretar direkte angrep på bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe. Dette grunnlegges med at § 17 annet ledd annet punktum etter sin ordlyd ikke oppstiller at slikt tilleggsvilkår.

Da naturmangfoldloven trådte i kraft 1. juli 2009, avløste bestemmelsene i nml. § 17 annet ledd bestemmelsene om nødverge i viltloven § 11 første og annet ledd. Bestemmelsene i viltloven lød som følger:

”Vilt kan felles uten hensyn til fredning når felling må anses påkrevet for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person.

På samme måte kan eieren, eller noen som opptrer på eierens vegne, felle vilt under direkte angrep på bufe og tamrein.”

Opprinnelig hadde viltloven § 11 første ledd en felles regel som ga adgang for enhver til å avlive vilt for å hindre skade på person eller bufe, og vilkåret «må anses påkrevet» dekket begge disse situasjonene. Bestemmelsen ble splittet opp i 1993, da nødvergeretten til forsvar for husdyr ble begrenset for å oppfylle våre folkerettslige forpliktelser etter Bernkonvensjonen. Nødssituasjonen ble avgrenset til situasjoner der det pågikk et direkte angrep, og personkretsen ble begrenset til husdyrenes eier (eller noen som opptrer på eierens vegne). Etter lovendringen het det fortsatt i første ledd at vilt kan felles «uten hensyn til fredning når felling må anses påkrevet» for å hindre skade på person.

Annet ledd om skade på husdyr hadde ikke med de siterte ordene, men ble innledet med at felling kunne skje «[p]å samme måte». Etter viltloven var det på det rene at avliving til forsvar for husdyr måtte «anses påkrevd» for å være dekket av nødvergeregelen. Dette er bl.a. slått fast i rettspraksis, jf. Rt. 1997 s. 1341 (1345–46) og 2004 s. 1854 (avsnitt 13).

I naturmangfoldloven ble de to bestemmelsene igjen samlet i ett ledd, slik det fremgår ovenfor. Forarbeidene til naturmangfoldloven gir klart og entydig uttrykk for at nml. § 17 annet ledd ikke skulle endre rettstilstanden fra det som gjaldt etter viltloven. Dette fremgår av NOU 2004: 28 s. 588 sp. 2 og Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 129 sp. 2 og 387 sp. 2.

På bakgrunn av at selve ordlyden i nml. § 17 annet ledd annet punktum ikke omfatter et krav om at avlivingen «må anses påkrevd» har Høyesterett i dommen inntatt i Rt. 2014 s. 238 likevel kommet til at rettstilstanden ble endret ved vedtakelse av naturmangfoldloven § 17, og den samtidige opphevelsen av viltloven § 11. Høyesterett bemerker at dersom loven ved en glipp er blitt annerledes enn forutsatt, må dette rettes opp ved en lovendring.

Departementet ønsker å rette opp dette forholdet slik at bestemmelsen håndheves i tråd med det som var lovgivers intensjon, altså å videreføre rettstilstand som gjaldt etter viltloven § 11 annet ledd. For å tilbakeføre rettstilstanden på dette punktet til den som gjaldt før naturmangfoldloven ble vedtatt foreslår departementet at ordlyden i nml. § 17 andre ledd endres til følgende:

”Vilt kan avlives når det må anses påkrevd for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person. Eieren, eller en som opptrer på vegne av eieren, kan *når det må anses påkrevd* avlive vilt under direkte angrep på bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe. ”

7. Retting av inkurie - henvisning til naturmangfoldloven

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 nødstilstand”.

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 nml. §§ **16** og 18 skulle altså vært en henvisning til §§ **17** og 18 i stedet. En henvisning til nml. §§ 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 foreslår departementet nå at henvisningen til nml. § 16 i viltloven § 48 endres til nml. § 17.

Videre foreslår departementet at det også inntas en henvisning til nml. § 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 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. 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 beslag, inndragning og dekning av utgifter i forbindelse med inndragning 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 håndhevelse gjennom administrativt beslag og inndragning i mange tilfeller vil utgjøre en del av det tilsyns- og kontrollarbeidet som vedkommende

forvaltningsorgan løpende utfører. Et vedtak om beslag og/eller 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.

Forslaget vil kunne medføre at flere saker som i dag anmeldes, i fremtiden pga. adgangen til administrativt beslag og inndragning ikke vil kreve medvirkning fra politi, påtalemyndigheter og domstoler. Forslaget vil dermed også kunne medføre visse økonomiske og administrative besparelser.

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

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.

Endringen i *naturmangfoldloven* § 56 første ledd om kunngjøring i Miljøvedtaksregisteret av tillatelse til tiltak i forekomst av en utvalgt naturtype, vil medføre administrative besparelser, som særlig vil komme kommunene til gode.

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

9. Forslag til lovendringer

I lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven) gjøres følgende endring:

§ 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.

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

§ 15 første ledd annet punktum skal lyde:

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

§ 17 andre ledd skal lyde:

Vilt kan avlives når det må anses påkrevd for å fjerne en aktuell og betydelig fare for skade på person. Eier, eller en som opptrer på vegne av eier, kan *når det må anses påkrevd* avlive vilt under direkte angrep på bufe, tamrein, gris, hund og fjørfe.

§ 18 fjerde ledd andre punktum skal lyde:

Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

§ 56 første ledd skal lyde:

Tillatelse til tiltak i forekomst av en utvalgt naturtype skal kunngjøres ved registrering i Miljøvedtaksregisteret.

Ny § 72 a. skal lyde:

§ 72 a.(beslag)

Når noe 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. Beslag kan skje selv om overtrederen ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt. Beslag foretas overfor lovovertrederen 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 er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kap. 13.

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

Ny § 72 b. skal lyde:

§ 72 b.(inndragning)

Når noe 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. 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 lovovertrederen 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 det inndratte skal destrueres, avlives, tilfalle statskassen eller returneres til myndighetene i utførselslandet. Likeledes kan myndigheten etter loven treffe vedtak om at lovovtrederen 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 tvangsfullbyrdelsesloven kap. 13.

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

Med hilsen

Ernst Inge Espeland (e.f.)
avdelingsdirektør

Solveig Paulsen
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk, og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Liste over høringsinstanser

Finansdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Nærings- og fiskeridepartementet
Utenriksdepartementet
Fylkesmennene
Miljødirektoratet
Sametinget
Statens naturoppsyn
Landbruksdirektoratet
Toll- og avgiftsdirektoratet
Økokrim
Politidirektoratet
Utmarkkommunenes sammenslutning
Kommunesektorens organisasjon
Norges Naturvernforbund
Norges Bondelag
Norges Bonde- og Småbrukarlag
Norsk institutt for naturforskning (NINA)
Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA)
Verdens naturfond (WWF) – Norge
Rovviltnemndene
Norges Miljøvernforbund
Folkeaksjonen ny rovdyrpolitikk
Foreningen våre rovdyr
Fremtiden i våre hender
Miljøstiftelsen Bellona
Natur og ungdom
Norges Jeger- og Fiskerforbund
Norges Skogeierforbund
Norsk Sau og Geit
Norske Reindriftssamers landsforbund
NORSKOG
Statskog SF
Mattilsynet
Statens legemiddelverk
Norsk Industri
Treforedlingsindustriens bransjeforening
Treindustrien
Hovedorganisasjonen Virke
NOAH
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)