

Høring - forslag til Lov om endringer i lov om miljøvern på Svalbard 15. juni 2001 nr. 79 (svalbardmiljøloven) hva angår oppryddingsbestemmelsen i § 64, oppfølgingshjemler til Longyearbyen lokalstyre og overtredelsesgebyr i § 96a

Innhold

1. Innledning.....	2
2. Departementets forslag til endring i svalbardmiljøloven § 96a om overtredelsesgebyr ...	2
2.1 Rettslige rammer og gjeldende rett	2
2.2 Departementets forslag.....	5
2.2.1 Utvidelse av adgangen til å benytte overtredelsesgebyr	5
2.2.2 Skyldkrav og foreldelse.....	7
2.2.3 Forskrift om utmåling	7
2.3 Økonomiske og administrative konsekvenser	8
3. Departementets forslag til endring i svalbardmiljøloven slik at oppfølgingshjemler og overtredelsesgebyr kan delegeres til Longyearbyen lokalstyre	8
3.1 Rettslige rammer og gjeldende rett	8
3.2 Departementets forslag.....	9
3.3 Økonomiske og administrative konsekvenser	10
4. Departementets forslag til endring i svalbardmiljøloven § 51 annet ledd slik at forskriftskompetansen kan delegeres til Longyearbyen lokalstyre	11
4.1 Rettslige rammer og gjeldende rett	11
4.2 Departementets forslag.....	11
4.3 Økonomiske og administrative konsekvenser	11
5. Departementets forslag til endring i svalbardmiljøloven § 64 om opprydding.....	11
5.1 Rettslige rammer og gjeldende rett	11
5.2 Departementets forslag.....	13
5.2.1 Presiseringer av innholdet i oppryddingsplikten	13
5.2.3 Sysselmasterens myndighet til å gjøre unntak fra pliktene til opprydding og tilbakeføring – sjettede ledd.....	14
5.2.2 Utvidelse av Sysselmasterens myndighet til å gi pålegg	14
5.3 Økonomiske og administrative konsekvenser	15
6. Forslag til endring i lov om miljøvern på Svalbard 15. juni 2001 nr. 79 (svalbardmiljøloven)	Feil! Bokmerke er ikke definert.
7. Forslag til forskrift om overtredelsesgebyr etter svalbardmiljøloven § 96a.....	Feil! Bokmerke er ikke definert.

1. Innledning

Klima- og miljødepartementet foreslår endringer i svalbardmiljøloven med visse tilpasninger og endringer i gjeldende regelverk innenfor fire temaer:

endringer i svalbardmiljøloven § 96a om overtredelsesgebyr

Departementet foreslår å utvide adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr ved mindre alvorlige overtredelser av svalbardmiljøloven til noen flere sakstyper enn i dag. Det foreslås samtidig en ny forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr. Videre foreslår departementet å endre skyldkravet i § 96a for foretak, i tråd med rettsutviklingen. Det foreslås også innført en foreldelsesfrist for overtredelsesgebyr på 2 år.

endringer i svalbardmiljøloven for å gjøre det mulig å delegere til Longyearbyen lokalstyre myndighet til å anvende administrative virkemidler og ilegge overtredelsesgebyr

I 2016 og i 2020 delegerte departementet til Longyearbyen lokalstyre myndighet til å gi lokale forskrifter og fatte enkeltvedtak på avfalls- og avløpsområdet. Departementet foreslår nå å åpne for at Lokalstyret også kan få delegert myndighet til å følge opp dette regelverket gjennom å gjennomføre tilsyn og følge opp med virkemidler som pålegg om retting, tvangsmulkt osv. samt overtredelsesgebyr, innenfor Longyearbyen planområde.

endringer i svalbardmiljøloven § 51 andre ledd for å gi Longyearbyen lokalstyre hjemmel til å gi forskrifter om gebyr for behandling av private planforslag

Myndigheten i svalbardmiljøloven § 51 annet ledd til å gi forskrift om gebyr for behandling av private planforslag er lagt til «departementet». Departementet foreslår nå å endre § 51 andre ledd for å kunne delegere til Longyearbyen Lokalstyre myndighet til å fastsette slike forskrifter for Longyearbyen arealplanområde.

endring i svalbardmiljøloven § 64 om opprydding

Departementet foreslår endringer i ordlyden i svalbardmiljøloven § 64 andre ledd for å presisere det materielle innholdet i oppryddingsplikten i tråd med gjeldende rett. Det foreslås i tillegg en ny bestemmelse der Sysselmesteren skal kunne pålegge tiltakshavere å utarbeide en plan for hvordan oppryddingen etter § 64 andre ledd skal gjennomføres, også der saken ikke gjelder avvikling av hele lokalsamfunn. I tillegg foreslås en ny bestemmelse i § 64 første ledd som gir Sysselmesteren myndighet til å gi pålegg om tiltak for å forebygge fare for miljøskade ved stans av virksomhet.

2. Departementets forslag til endring i svalbardmiljøloven § 96a om overtredelsesgebyr

2.1 Rettslige rammer og gjeldende rett

I 2012 ble § 96a om overtredelsesgebyr tilføyd svalbardmiljøloven.¹ Bakgrunnen var utredningen NOU 2003:15 Fra bot til bedring, hvor det ble foreslått et mer effektivt og

¹ Lov om endringer i svalbardmiljøloven, LOV-2012-04-20-20

nyansert sanksjonssystem med administrative sanksjoner for de mindre alvorlige overtredelser av særlovgivningen (bestemmelser utenfor straffeloven).

Forvaltningsloven kapittel IX inneholder overordnede regler om bruken av overtredelsesgebyr, og om saksbehandlingen. Overtredelsesgebyr er en pønalt reaksjon, og regnes derfor som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon. Etter forvaltningsloven § 44 første ledd kan forvaltningsorganer ilegge slikt gebyr bare når det er fastsatt i lov. Det fremgår av forarbeidene at det må fremgå eksplisitt av den aktuelle loven hvilke bestemmelser som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Overtredelsesgebyr er ment å benyttes som sanksjon for lovbrudd som ligger i nedre sjikt, og derfor ikke er alvorlig nok til å behandles strafferettslig, men der handlingen likevel bør møtes med en form for pønalt reaksjon fra myndighetene. Om et lovbrudd i en konkret sak er å anse som så alvorlig at det bør gå i straffesporet, eller om det er å anse som mindre alvorlig og derfor bør sanksjoneres med et overtredelsesgebyr må bero på en konkret vurdering. En slik vurdering må gjøres i lys av rettspraksis og Høyesteretts uttalelser om hvordan alvorligheten av et lovbrudd vurderes innenfor miljøstrafferetten, med utgangspunkt i alle relevante objektive og subjektive elementer, behovet for allmennprevensjon på området mv. På grunn av formålsbestemmelsen i svalbardmiljøloven § 1 og miljømålene på Svalbard skal det på Svalbard relativt mindre til enn på fastlandet, før et brudd på miljøregelverket er å anse som alvorlig.

Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr ved forsettlig eller uaktsomme overtredelser av loven, jf. svalbardmiljøloven § 96a første ledd. Etter fjerde ledd gjelder det imidlertid for foretak ikke et tilsvarende krav til skyld. Forvaltningsloven § 46 om administrative foretakssanksjoner ble nylig endret² etter rettspraksis fra EMD³ og høyesterett⁴, slik at det også for foretak gjelder krav om forsett eller uaktsomhet for å ilegge overtredelsesgebyr.

Etter svalbardmiljøloven § 96a kan Sysselmesteren gi overtredelsesgebyr der noen bryter reglene for påvirkning av naturmiljø og kulturminner i nasjonalparker (§16) eller innfører, skader, utsetter, flytter, fjerner, jakter, skader, avliver, høster eller sanker urettmessig av Svalbards flora og fauna (§§ 26 til 28 og 30 til 33). Det samme gjelder brudd på krav til sikring mot isbjørn (§30a), båndtvang for hund (§ 35) eller vedlikeholde av hytter (§ 86). Videre vil overtredelser av reglene for kulturminner (§ 42 og § 46), forurensning (§§ 65 og 70), miljøgifter (§ 66), utslipp fra skip (§ 67), dumping og forbrenning (§ 68), avfall (§ 71), motorferdsel (§§ 79 til 83) og alminnelig ferdsel (§ 73) kunne føre til overtredelsesgebyr.

Brudd på vilkår og tillatelser som er gitt med hjemmel i loven, vil normalt også innebære et brudd på selve loven. Der § 96a åpner for bruk av overtredelsesgebyr ved brudd på en lovbestemmelse, omfatter det derfor som oftest også handlinger som er strid med vilkår og tillatelser gitt etter den aktuelle bestemmelsen, uten at dette er presisert eksplisitt i lovens ordlyd. Dersom det for eksempel er gitt tillatelse etter § 26 første ledd til innførsel av vill flora

² Lov om endringer i forvaltningsloven, LOV-2022-06-17-63

³ G.I.E.M. S.r.l. med flere mot Italia (sak nr. 1828/06, 34163/07 og 19029/11)

⁴ HR-2021-797-A

eller fauna på visse vilkår, og det skjer en innførsel i strid med vilkårene, vil det være et brudd på § 26 som vil kunne sanksjoneres med straff eller med overtredelsesgebyr.

For overtredelser av svalbardmiljølovens forskrifter eller brudd på vilkår og tillatelser med hjemmel i forskrift, er det i dag ikke hjemmel for å benytte overtredelsesgebyr.

Sysseimesteren på Svalbard har siden innføringen av § 96a utstedt overtredelsesgebyr i en håndfull saker. Overtredelsene har deriblant vært brudd på bestemmelser om forstyrrelse av isbjørn, bålbrenning i sikringssone for kulturminner, kasting av ankerkjetting ved fuglefjell samt ulovlig kjøring av snøskuter og manglende opprydding etter snøskuterhavari.

Både naturmangfoldloven og forurensningsloven inneholder hjemler om overtredelsesgebyr. Naturmangfoldloven § 74 ble tilføyd ved endring i 2019⁵ og angir hvilke overtredelser av loven som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Etter andre ledd kan det også ilegges gebyr ved overtredelse av forskrift eller plikter som følger av individuelle avgjørelser. Forurensningsloven § 80 har ingen generell regel om overtredelsesgebyr, men gir forurensningsmyndigheten anledning til å utarbeide forskrifter om dette.

Kulturminneloven har ingen hjemmel for overtredelsesgebyr. Kulturminnelovutvalget nedsatt i juni i år skal i henhold til sitt mandat utarbeide et lovforslag med blant annet nye regler for ulovlighetsoppfølging og sanksjonering.

Etter svalbardmiljøloven § 96a andre ledd kan departementet gi forskrifter med nærmere bestemmelser om overtredelsesgebyr, herunder gebyrets størrelse. En slik forskrift er ikke gitt. De generelle reglene for utmåling av overtredelsesgebyr følger imidlertid av forvaltningsloven § 44. Etter § 44 andre ledd kan overtredelsesgebyr ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle innenfor en øvre ramme som fastsettes i lov eller i forskrift. Etter § 44 tredje ledd kan det ved utmålingen mot fysiske personer blant annet legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger, fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet, samt overtrederens skyld og økonomiske evne. Forvaltningsloven § 46 om administrativ sanksjon overfor foretak inneholder i andre ledd en liste over momenter som det kan legges vekt på ved avgjørelsen av om et foretak skal ilegges administrativ sanksjon (eller om saken er for alvorlig), og ved individuell utmåling av sanksjonen. Her skal det bl.a. i tillegg til sanksjonens preventive virkning, overtredelsens grovhet og graden av skyld legges vekt på om foretaket kunne ha forebygget overtredelsen, om den er begått for å fremme foretakets interesser mv.

Ved brudd på svalbardmiljøloven vil vurderingene av overtredelsens omfang og virkninger måtte vurderes ut fra hensynene til miljø (landskap, flora og fauna) og kulturminner på Svalbard, og med utgangspunkt i de særlige miljømålene som gjelder der, jf. svalbardmiljøloven § 1.

Det er ingen regel om foreldelse i svalbardmiljøloven § 96a. Straffelovens foreldelsesfrist for straffeansvar der den høyeste lovbestemte straffen er bot eller fengsel inntil 1 år, er etter § 86 bokstav a 2 år. Denne fristen samsvarer også med foreldelsesfristen for å kunne ilegges

⁵ Lov om endringer i naturmangfoldloven, LOV-2019-06-21-54

overtredelsesgebyr etter bl.a. naturmangfoldloven og forurensningsloven. Et ilagt overtredelsesgebyr er et pengekrav som følger reglene i foreldelsesloven og forsinkelsesrenteloven. Foreldelsesfristen for et ilagt overtredelsesgebyr er dermed 3 år, jf. foreldelseslovens § 2. Videre er et vedtak om overtredelsesgebyr, i henhold til tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 første ledd bokstav d, tvangsgrunnlag for utlegg.

2.2 Departementets forslag

2.2.1 Utvidelse av adgangen til å benytte overtredelsesgebyr

Departementet foreslår å utvide adgangen til å bruke overtredelsesgebyr. Forslaget innebærer for det første at § 96a skal omfatte flere av bestemmelsene i svalbardmiljøloven enn i dag. Det foreslås også at det åpnes for at det i forskrift kan gis bestemmelser om illeggelse av overtredelsesgebyr både for brudd på forskrifter etter svalbardmiljøloven og for overtredelser av vilkår eller plikter som følger av enkeltvedtak med hjemmel i disse forskriftene. I tillegg foreslås det å presisere uttrykkelig i § 96a at bestemmelsen omfatter brudd på vilkår eller plikter som følger av enkeltvedtak hjemlet i svalbardmiljøloven.

Departementet foreslår at § 96a utformes slik at første ledd bokstav a omhandler brudd på lovens bestemmelser og bokstav b gjelder overtredelser av vilkår eller plikter som følger av enkeltvedtak med hjemmel i loven. Andre ledd inneholder hjemmel til å gi forskrift om å illegge overtredelsesgebyr for brudd på forskrift og vilkår eller plikter som følger av enkeltvedtak med hjemmel i disse forskriftene. Denne utformingen er ment å gjøre lovbestemmelsen oversiktlig og lett å lese, se forslag til endringslov i eget vedlegg.

Listen i § 96a over bestemmelser som er omfattet av reglene om overtredelsesgebyr, foreslås utvidet til å omfatte også følgende paragrafer:

- § 5, om aktsomhets- og informasjonsplikt
- § 18 annet ledd, om verneområder
- § 19 andre setning, om kulturmiljøområder
- § 25, om fredningsprinsippet
- § 29, om innsamling til vitenskapelig eller privat bruk
- § 44 første og tredje ledd, om beskyttelse av kulturminner
- § 53 første ledd, om arealplan
- § 57 første og annet ledd, vedrørende krav om tillatelse utenfor planområder og i planområder uten godkjent plan
- § 58 første ledd, vedrørende melding om og tillatelse til virksomhet i planområder med godkjent plan
- § 62 om overvåking og tiltak mot uforutsette virkninger
- § 64 første, annet og fjerde ledd, om opprydding etter virksomhet
- § 85 første og annet ledd, om rett til å eie eller leie hytter
- § 93 første ledd, om plikt til utbedring og gjenoppretting

Departementet mener det bør være åpning for å illegge overtredelsesgebyr ved brudd på alle lovens handlingsnormer, ikke bare noen. Gjennom å åpne for bruk av overtredelsesgebyr, vil

miljøvernmyndighetene få mulighet til å anvende dette som virkemiddel, der det er hensiktsmessig. Bruk av overtredelsesgebyr kan være et egnet virkemiddel for å oppnå økt allmennprevensjon overfor også mindre alvorlige overtredelser, for å redusere den samlede effekten av disse. I en tid med økende ferdsel og aktivitet på Svalbard kan det være viktig. Selv om det åpnes opp for å anvende overtredelsesgebyr, skal det alltid vurderes konkret i hvert tilfelle om overtredelsen bør møtes med en form for sanksjon, og i så fall om overtredelsesgebyr er hensiktsmessig i den konkrete saken eller om saken bør anmeldes for å etterforskes og eventuelt påtales innenfor det strafferettslige systemet. Det er bare for de *minst* alvorlige lovbruddene, som ikke er alvorlige nok til å behandles i det strafferettslige systemet, at overtredelsesgebyr skal vurderes. Utvidelsen av muligheten til å benytte overtredelsesgebyr er ikke ment å føre til noen avkriminalisering av brudd på svalbardmiljøloven.

Som nevnt over, forslår departementet også å tydeliggjøre direkte i loven konkret at brudd på vilkår eller plikter som følger av enkeltvedtak som oftest kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Dette er ikke ment å endre gjeldende rett. Departementet foreslår presiseringer i § 96a slik at det følger av første ledd bokstav b at overtredelsesgebyr kan anvendes ved brudd på vilkår eller plikter i følgende enkeltvedtak:

- dispensasjon fra vernevedtak (§ 22 første ledd)
- tillatelse til innførsel av flora eller fauna (§ 26 første ledd)
- tillatelse til utsetting og flytting av organismer (§ 27)
- vedtak om unntak fra faunafredning (§ 30 femte og sjette ledd)
- vedtak om høsting (§ 31 annet ledd annen setning og § 32 tredje til femte ledd)
- særskilt tillatelse til avlivning (§ 34)
- vedtak om unntak fra bestemmelsene i kap. 4 om fauna (§ 37)
- dispensasjon og tiltakshaverens særlige plikter for å beskytte kulturminner (§ 44 annet ledd)
- tillatelse til å søke etter, grave frem, granske og dokumentere kulturminner (§ 45 første ledd)
- pålegg om motvirkende tiltak ved fare for forfall av kulturminner (§ 45 fjerde ledd)
- tillatelse til utførsel av kulturminner (§ 46 tredje ledd)
- midlertidig forbud mot virksomhet og fradeling (etter § 54)
- tillatelse til virksomhet utenfor planområde og planområder uten godkjent plan (§57 første ledd)
- tillatelse til virksomhet i planområder med godkjent plan (§ 58 tredje og fjerde ledd)
- tillatelse til å slippe ut miljøgifter (§ 66 tredje ledd)
- pålegg om tilknytning til avløpsanlegg (§ 69)
- tillatelse til å etterlate seg avfall (§ 71 første ledd)
- pålegg om å utarbeide plan for håndtering og reduksjon av avfall (§ 71 femte ledd)
- tillatelse til motorferdsel på bar eller tint mark (§ 80 første ledd bokstav b)
- tillatelse til motorferdsel på snødekt og frossen mark (§ 81 første ledd bokstav c)
- tillatelse til motorferdsel i vassdrag (§ 82 første ledd)
- tillatelse til bruk av luftfartøyer (§ 83 annet ledd)
- vedtak om unntak fra retten til å eie og leie hytter (§ 85 tredje ledd)
- pålegg om utbedrings- og gjenopprettningstiltak (§ 93 tredje ledd)

Videre foreslås det endringer i § 96a annet ledd, slik at det gis hjemmel for at departementet kan gi bestemmelser om at overtredelser av svalbardmiljølovens forskrifter eller brudd på vilkår og tillatelser med hjemmel i forskrift, kan føre til overtredelsesgebyr. Slike brudd vil ofte ikke være så alvorlige at de blir anmeldt og overtredelsesgebyr vil derfor være et egnet virkemiddel. Departementet vil etter lovendringen gjennomgå relevante forskrifter som er gitt etter svalbardmiljøloven og vurdere om det skal inntas bestemmelser om overtredelsesgebyr i forskriften.

2.2.2 Skyldkrav og foreldelse

Departementet foreslår en endring i § 96a fjerde ledd slik at det presiseres der at overtredelsen må være begått *forsettlig eller uaktsomt* av noen som har handlet på vegne av et foretak. Endringen er nødvendig for å oppdatere skyldkravet i tråd med endringene i forvaltningsloven § 46, som redegjort for over.

Videre foreslår departementet et nytt femte ledd i § 96a med en foreldelsesfrist for å ilegge overtredelsesgebyr etter svalbardmiljøloven. Det foreslås en 2-års foreldelsesfrist etter at overtredelsen er opphørt. Dette er i tråd med hvordan det er gjort i forurensningsloven og naturmangfoldloven.

2.2.3 Forskrift om utmåling

Departementet foreslår også en ny forskrift om overtredelsesgebyr etter svalbardmiljøloven § 96a. Hensikten med en slik forskrift er å legge til rette for en rettslig ramme for enhetlig behandling av saker om overtredelsesgebyr. Forskriften § 2 gjengir de sentrale momentene i forvaltningslovens § 44, som utgangspunktet både for vurderingen av om det skal ilegges administrativ sanksjon (eller om forholdet er for alvorlig) og ved utmålingen. Forslaget er ikke ment å endre nivået i forhold til praksisen man har for overtredelsesgebyr på Svalbard.

Forskriftens § 2 angir i bokstav a til f de samme hensynene som forvaltningsloven §§ 44 og 46. Forslaget til § 2 bokstav b presiserer imidlertid også eksplisitt hensynene til kulturminner eller miljø, herunder villmark, landskap, flora og fauna.

Forskriftens § 3 om overtredelsesgebyr for foretak viser til de samme momentene som i § 2, men nevner i tillegg noen særlige elementer som er relevante for foretak, tilsvarende som i forvaltningsloven § 46. (Om foretaket ved tiltak kunne ha forebygget overtredelsen og om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser.)

Departementet foreslår at det både for fysiske personer og foretak settes en øvre ramme for gebyret, henholdsvis fire og seks ganger folketrygdens grunnbeløp (G). Det foreslås en øvre ramme for gebyret heller enn standardiserte satser, dette for å kunne tilpasse utmålingen individuelt for hver enkelt sak. Miljøfeltet er så variert at det er lite hensiktsmessig med standardiserte satser. Disse foreslåtte øvre rammene er som utgangspunkt lagt på samme nivå som på fastlandet. De er likevel ikke helt sammenfallende fordi forurensing på Svalbard anses som mer alvorlig og bør fortere følge straffesporet.

Videre foreslår departementet regler om oppfyllelsesfrist og forsinkelsesrenter (§ 4), tvangsgrunnlag (§ 5) samt foreldelse (§ 6). Det materielle innholdet i bestemmelsene er i tråd med regelverket som det er redegjort for under gjeldende rett.

2.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

For Sysselmasteren vil forslaget gi et effektivt virkemiddel til å reagere preventivt mot mindre alvorlige overtredelser, ved behov. Forslaget medfører ikke behov for økte ressurser i miljøforvaltningen.

Forslaget innebærer ikke at noe som tidligere har vært lovlig nå er ulovlig. De foreslåtte endringene vil altså ikke medføre at noen, herunder Svalbards innbyggere, tilreisende eller næringsliv vil få noen form for innskrenkning av deres handlingsrom. Forslaget til forskrift om utmåling og øvre rammer for overtredelsesgebyr er heller ikke ment som noen innskjerpelse eller økning av gebyrnivået, men skal tydeliggjøre hvilke hensyn som skal tillegges vekt ved utmålingen samt sette en øvre grense i tråd med forvaltningsloven §§ 44 og 46.

3. Departementets forslag til endring i svalbardmiljøloven slik at oppfølgingshjemler og overtredelsesgebyr kan delegeres til Longyearbyen lokalstyre

3.1 Rettslige rammer og gjeldende rett

Oppfølgingshjemler er de forvaltningsrettslige virkemidlene forvaltningen har til å følge opp plikter og forbud i regelverket. I svalbardmiljøloven finnes det flere oppfølgingshjemler. Det finnes ulike påleggshjemler, herunder pålegg om tiltak og undersøkelser (§ 65 andre ledd, §§ 91 og 93), bestemmelser om tilsyn (§ 87), granskning (§ 90) og opplysningsplikt (§ 89), samt hjemmel til å ilegge tvangsmulkt (§96). Det finnes også en hjemmel for Sysselmasteren til direkte gjennomføring (§ 97) som vil si at dersom plikter etter loven eller vedtak i medhold av loven ikke blir etterlevd, kan Sysselmasteren selv sørge for nødvendige tiltak. (Overtredelsesgebyr etter § 96a er ikke en forvaltningsrettslig oppfølgingshjemmel, men en administrativ straffereaksjon.)

Det følger av svalbardmiljøloven at det er «miljøvernmyndigheten» som kan utøve myndighet etter § 65 andre ledd og § 87, mens «Sysselmasteren» kan utøve myndighet etter §§ 93, 91, 90, 89, 96 og 96a og 97.

Longyearbyen lokalstyre (LL) er ikke miljøvernmyndighet på Svalbard, jf. svalbardmiljøloven § 4. For at LL skal få myndighet etter svalbardmiljøloven, må det gjøres gjennom delegasjon. Det fremgår av forarbeidene at det ikke er «*adgang til å delegeres til et lokalt folkevalgt organ på Svalbard, uten særskilt hjemmel, og det er derfor tatt inn en slik hjemmel i de enkelte bestemmelser hvor det kan være aktuelt.*»⁶. Begrunnelsen for at ikke Lokalstyret er

⁶ Ot. prp. nr. 38, s. 125

«miljøvernmyndighet» etter svalbardmiljøloven § 4, er at LLs myndighet er begrenset til Longyearbyen planområde⁷.

I dag åpner svalbardmiljøloven for å delegere myndighet til LL bare i § 35, § 48, § 69, § 71 og § 72, ved at det sies der at departementet «eller den departementet bemyndiger» kan utøve den aktuelle myndigheten. En tilsvarende formulering og hjemmel finnes ikke i de øvrige oppfølgingshjemlene nevnt over eller i § 96a. LL har derfor i dag ikke hjemmel til å anvende forvaltningsrettslige virkemidler eller overtredelsesgebyr for å følge opp manglende etterlevelse innenfor eget myndighetsområde (avfall og avløp) eller innenfor de fagområdene der de har pålagte oppgaver. LL fikk i desember 2020 delegert myndighet etter svalbardmiljøloven §§ 71 og 72 til blant annet å fastsette lokal forskrift om avfallsordninger, byggavfall og gebyrer for avfall og avløp. LL har forslag til lokal forskrift om avfallshåndtering og avfalls- og avløpsgebyr på høring (med høringsfrist 30. november 2022). Denne forskriften skal erstatte dagens forskrift om sortering og innsamling av avfall, avfallsgebyrer og byggavfall i Longyearbyen planområde, som er fastsatt av Sysselemannen. LL kan etter gjeldende rett ikke gis myndighet til å følge opp dette selv, men må be Sysselemesteren om å følge opp og håndheve brudd på lokale forskrifter.

LL har imidlertid myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr i byggesaker, jf. byggeforskrift for Longyearbyen § 2, jf. plan- og bygningsloven § 32-8, og de har ilagt et slikt gebyr noen ganger.

Også kommuner på fastlandet er gitt noe myndighet på avfalls- og avløpsområdet. Kommunene har, i motsetning til LL, fått oppfølgingshjemler på saksområdene de forvalter. De kan derfor følge opp brudd på reglene, men de har pr. i dag ikke hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på forurensningsregelverket.

3.2 Departementets forslag

Departementet foreslår endringer i svalbardmiljølovens oppfølgingshjemler og regler om overtredelsesgebyr slik at det åpnes for at departementet kan delegere til LL myndighet til å:

- gi pålegg etter § 65 annet ledd om tiltak for å hindre at forurensning i strid med loven eller vedtak i medhold av loven inntre
- gi pålegg etter § 93 første ledd andre punktum og tredje ledd om tiltak til utbedring og gjenoppretting
- gi pålegg om undersøkelser etter svalbardmiljøloven § 91
- gjennomføre tilsyn etter § 87 og granskning etter sml. § 90
- gi pålegg etter § 89 om å gi opplysninger
- ilegge tvangsmulkt etter § 96
- ilegge overtredelsesgebyr etter § 96a

Departementet foreslår at det i de aktuelle bestemmelsene tilføyes «Sysselemesteren/miljøvernmyndigheten *eller den departementet bemyndiger*». Delegering vil først skje etter at lovendringen eventuelt vedtas, og delegeringen vil i så tilfelle skrives inn i «*Miljøforvaltninga på Svalbard – Instruks for arbeidsdelinga mellom Klima- og*

miljødepartementet sine ytre etatar, Sysselmannen og Longyearbyen lokalstyre. Delegering av myndighet etter svalbardmiljølova med forskrifter»⁸ som ligger tilgjengelig på Regjeringen.no

Det er hensiktsmessig at LL kan følge opp regelverket der de selv har myndighet på avfalls- og avløpsområdet til å gi lokale forskrifter og fatte enkeltvedtak. Poenget er at LL på de samme områdene også bør kunne delegeres myndighet til å selv å følge opp og sanksjonere brudd på egne forskrifter og enkeltvedtak.

Selv om LL har erfaring med bruk av overtredelsesgebyr i byggesaker, ønsker imidlertid departementet at Sysselmesteren skal etablere en praksis for bruk av overtredelsesgebyr på brudd på forurensings- og avfallsregelverket, herunder forskrift om forurensning og avfall, før det er aktuelt å delegere myndigheten etter bestemmelsen til LL. Departementet foreslår derfor at det tas inn en delegasjonshjemmel i svalbardmiljøloven § 96a nå, men legger opp til at en eventuell delegering av myndighet først vil skje etter at Sysselmesteren har etablert en praksis for bruken av overtredelsesgebyr på forurensnings- og avfallsområdet.

Det er bare er aktuelt å gi LL myndighet til å følge opp med administrative virkemidler og å ilegge overtredelsesgebyr for overtredelser som har skjedd i Longyearbyen planområde, på områder de selv har myndighet på i dag⁹ og eventuelt på noen andre avgrensede områder (forurensning og avfall) der det er naturlig at Lokalstyret skal kunne følge opp eller sanksjonere brudd. Hvilke områder dette er, må fremgå tydelig av en delegering.

3.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Konsekvenser for de som bryter regelverket

Miljøvernmyndighetene benytter disse hjemlene til å følge opp ulovligheter i Longyearbyen i dag, så for innbyggere og virksomheter på Svalbard vil ikke dette utgjøre noen annen forskjell enn at det kan bli LL som faktisk følger opp ulovlighetene.

For myndighetene kan delegering til LL føre til at Sysselmesteren får litt færre saker å følge opp, mens LL må bruke noe mer ressurser. Totalt sett legger departementet til grunn at det er mest effektivt dersom LL kan følge opp selv, enn at de må kontakte Sysselmesteren for å få dem til å følge opp. Sysselmesteren vil uansett om LL delegeres myndighet selv beholde sin myndighet, og vil fortsatt kunne følge opp ved behov.

Sysselmesteren må påregne å bruke noen ressurser på opplæring, veiledning og oppfølging av LL, særlig i en startfase.

⁸ Miljøforvaltninga på Svalbard - Instruks for arbeidsdelinga mellom Klima- og miljødepartementet sine ytre etatar, Sysselmannen og Longyearbyen lokalstyre. Delegering av myndighet etter svalbardmiljølova med forskrifter - regjeringen.no

⁹ Miljøforvaltninga på Svalbard - Instruks for arbeidsdelinga mellom Klima- og miljødepartementet sine ytre etatar, Sysselmannen og Longyearbyen lokalstyre. Delegering av myndighet etter svalbardmiljølova med forskrifter - regjeringen.no

4. Departementets forslag til endring i svalbardmiljøloven § 51 annet ledd slik at forskriftskompetansen kan delegeres til Longyearbyen lokalstyre

4.1 Rettslige rammer og gjeldende rett

Etter svalbardmiljøloven § 51 annet ledd kan departementet gi forskrift om gebyr for behandling av private planforslag.

4.2 Departementets forslag

Departementet foreslår en endring i § 51 andre ledd slik at også den departementet bemyndiger, kan gi forskrifter om gebyr for behandling av private planforslag. Med denne endringen åpnes det for at departementet kan delegerer myndighet til LL til å fastsette forskrift om dette i Longyearbyen arealplanområde.

4.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Konsekvensene for LL er at de kan innføre gebyr for private planforslag i Longyearbyen planområde ved behov, dersom myndigheten delegeres. Endringen får kun betydning for hvem som kan fastsette forskriften. Endringen får ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for de som sender inn private planforslag. Det blir ingen endring i hvem som skal motta gebyr for behandling av private planforslag dersom gebyrforskrift fastsettes.

5. Departementets forslag til endring i svalbardmiljøloven § 64 om opprydding

5.1 Rettslige rammer og gjeldende rett

Svalbardmiljøloven § 64 regulerer plikten til å gjøre tiltak for å hindre skade på miljøet ved stans/nedleggelse av virksomhet, og oppryddings- og tilbakeføringsplikten ved opphør av virksomhet. Bestemmelsene i svalbardmiljøloven § 64 om plikten til opprydding og tilbakeføring til naturlig tilstand etter endt virksomhet videreførte § 14 i naturvernforskriften fra 1983, som da var hjemlet i svalbardloven § 4.

§ 64 første ledd om situasjonen når en virksomhet blir nedlagt eller stanser, og påleggshjemler for å motvirke miljøskade

Etter § 64 første ledd skal tiltakshaveren gjøre det som er nødvendig for å motvirke skade på miljøet hvis en virksomhet blir nedlagt eller stanser, og melde fra til Sysselmesteren på forhånd dersom virksomheten kan medføre skade på miljøet. Gjenoppstart av virksomhet som er stanset i mer enn to år må meldes til Sysselmesteren, som beslutter om det kreves ny tillatelse eller ikke, jf. fjerde ledd. § 64 første ledd inneholder ikke en generell hjemmel for Sysselmesteren til å gi pålegg om tiltak for å motvirke skade på miljøet i forbindelse med stansen, for eksempel for å forebygge mot forurensning. Sysselmesteren må her anvende de vanlige påleggshjemplene i svalbardmiljøloven for tiltak for å hindre forurensning (§ 65), eller for å klarlegge virkningen av en virksomhet på miljøet (§ 91) mv. Også andre oppfølgingshjemler kan gi grunnlag for relevante pålegg, etter omstendighetene.

Oppryddingsplikten etter § 64 andre ledd når virksomhet opphører

I forlengelsen av tiltakplikten og meldingsplikten etter første ledd, har tiltakshaver etter § 64 *andre ledd* første og andre punktum en oppryddings- og tilbakeføringsplikt når virksomhet opphører. Opphør av virksomhet må forstås som permanent avvikling av virksomhet. Da skal etter første punktum «alle installasjoner på overflaten, alt avfall og andre etterlatenskaper som ikke er vernede kulturminner», fjernes fra området.

Etter andre punktum skal området «så vidt mulig føres tilbake til sitt opprinnelige utseende». I forarbeidene beskrives dette som at området skal føres tilbake til sin «*opprinnelige tilstand*»¹⁰. I praksis er det ofte ikke mulig å gjøre en tilbakeføring til opprinnelig utseende eller tilstand *i alle detaljer*. Det kan være teknisk umulig, for eksempel der en isbre er gått tilbake, permafrost er tint eller naturlig erosjon har endret en kystlinje. Det kan også være umulig fordi det ikke finnes bilder eller dokumentasjon som viser hvordan landskapet så ut tidligere. Forbeholdet i ordlyden om tilbakeføring til opprinnelig utseende «så vidt mulig» er å forstå som et forbehold om hva som er praktisk mulig i slike tilfelle, ut fra landskapsmessige og klimatiske forhold på stedet. I oppryddingen i Svea la miljøvernmyndighetene til grunn at § 64 andre ledd krever at landskapet skal gjenopprettes slik at man legger til rette for at landskap, flora og fauna reetableres som et uberørt naturområde, under de gjeldende klimatiske forholdene og gjennom de naturlige prosessene på stedet, for eksempel erosjon. Det er ikke relevant i vurderingen av pliktene etter andre ledd hva som er økonomisk mulig for tiltakshaveren å gjennomføre av tiltak, eller hvordan tiltakshaveren vurderer tiltakene ut fra en kost/nytte-vurdering. (Skulle tiltakshaveren ønske en begrensning i oppryddings- og tilbakeføringsplikten ut fra økonomiske forhold, kan man eventuelt forsøke å søke om et fritak etter sjettedde ledd).

Etter andre ledd tredje punktum kan Sysselmasteren gi pålegg om hvilke tiltak som skal utføres i oppryddingen, herunder behandling av forurenset grunn. I forarbeidene knyttes denne påleggshjemmelen til pålegg om omfang og fremgangsmåter for opprydding og tilbakeføring¹¹. Sysselmasteren kan også etter andre ledd fjerde punktum pålegge sikkerhetsstillelse for kostnadene ved opprydding.

Særregler i § 64 tredje ledd med krav om oppryddingsplan ved avvikling av lokalsamfunn, For avvikling av lokalsamfunn gjelder særskilte regler i *tredje ledd*. Det skal utarbeides en plan for opprydding og eventuelt bevaring «etter nærmere bestemmelse av sysselmasteren». Etter forarbeidene ligger i dette at Sysselmasteren skal avgjøre hvem som skal utarbeide oppryddingsplan¹². Loven er altså etter forarbeidene ikke å forstå slik at oppryddingsplanen som sådan skal godkjennes av miljøvernmyndighetene. En oppryddingsplan er imidlertid et nødvendig beslutningsgrunnlag for miljøvernmyndighetenes arbeid med å vurdere om den oppryddingen som planlegges, er tilstrekkelig til å oppfylle kravene i andre ledd, og til å gi slike pålegg som er nødvendig for å sikre dette. Ved behov vil Sysselmasteren med hjemmel i andre ledd gi pålegg som beskriver hva som skal til for at oppryddingen oppfyller kravene i andre ledd.

¹⁰ ot.prp.nr. 38 (2000-2001) s. 154

¹¹ ot.prp.nr. 38 (2000-2001) s. 154

¹² ot.prp.nr. 38 (2000-2001) s. 154

Om tillatelser etter svalbardmiljøloven §§ 57 og 58, § 64 fjerde ledd

Forholdet til tillatelser etter svalbardmiljøloven §§ 57 og 58 er regulert i § 64 fjerde ledd. Fjerde ledd regulerer imidlertid bare spørsmålet om behovet for en ny tillatelse ved oppstart etter stans i mer enn to år, og nevner ikke forholdet mellom pliktene etter § 64 og vilkår som er stilt i tidligere tillatelser.

Det aller meste av aktivitet på Svalbard krever tillatelse. I slike tillatelser kan det være stilt vilkår etter §§ 57 eller 58 knyttet til avslutningen av det aktuelle tiltaket det er gitt tillatelse til. Slike tidligere tillatelser begrenser ikke miljøvernmyndighetenes adgang til å gi pålegg om tiltak etter § 64 utover eller i tillegg til de vilkårene som er satt i den tidligere tillatelsen. § 64 inneholder ikke noen unntak fra oppryddingsplikten i slike tilfelle, og forarbeidene presiserer eksplisitt at § 64 «i prinsippet» gjelder «uavhengig av om tiltaket har tillatelse etter § 57 eller § 58 tredje ledd eller ikke»¹³. Dette gjelder i utgangspunktet også for deponier. § 64 er viktig for å sikre at alt som må fjernes for å ivareta formålet med opprydding, blir gjort. Vurderingene etter § 64 vil se på virksomheten helhetlig, ikke kun ut fra enkelttillatelsene. Det kan være nødvendig med pålegg som er i tråd med nyere kunnskap om forholdene på stedet og oppdaterte metoder for opprydding og tilbakeføring. Tidligere tillatelser og vurderingene de hviler på, kan likevel være et relevant og viktig grunnlag for vurderingene etter § 64.

Sysselmesterens hjemmel til å fritta for plikten til opprydding, § 64 sjette ledd,

Etter § 64 sjette ledd kan Sysselmesteren fritta for plikten til opprydding etter andre ledd. I dette ligger at det kan frittas for plikten helt eller delvis. Begrepet «opprydding» brukes i dagens sjette ledd som et samlebegrep for både plikten til opprydding etter andre ledd første punktum, og plikten til tilbakeføring etter andre ledd andre punktum. I forarbeidene pekes det særlig på tilfeller hvor tilbakeføring kan føre til ny miljøskade¹⁴. Det er snakk om en relativt snever adgang til å gjøre unntak, der miljøhensyn skal stå sentralt i vurderingen. Formålet med § 64, jf. lovens formål i § 1 og miljømålene for Svalbard, må ivaretas, selv om en opprydding er ressurskrevende. Ordlyden avgrenser imidlertid ikke anvendelsesområdet til situasjoner hvor begrunnelsen for fritak er at tilbakeføring i seg selv kan medføre miljøskade. Det vil være opp til Sysselmesteren etter en skjønnsmessig vurdering med utgangspunkt formålet med § 64 å vurdere om fritak kan gis i et konkret tilfelle.

5.2 Departementets forslag

Departementet foreslår enkelte presiseringer i ordlyden som beskriver innholdet i oppryddingsplikten. Formålet med disse presiseringene er at selve ordlyden skal gi bedre veiledning om innholdet i oppryddingsplikten, men uten å endre gjeldende rett. Det foreslås også en presisering i fritakshjemmelen i sjette ledd. I tillegg foreslås en viss utvidelse av Sysselmesterens myndighet til å gi tiltakshavere pålegg om tiltak og om utarbeidelse av plan for oppfyllelse av pliktene etter § 64.

5.2.1 Presiseringer av innholdet i oppryddingsplikten

Oppryddings- og tilbakeføringsplikten ved opphør av virksomhet – § 64 andre ledd

¹³ ot.prp.nr.38 (2000-2001) s. 154

I § 64 andre ledd andre punktum foreslår departementet å presisere i ordlyden at forbeholdet om at plikten til å tilbakeføre til opprinnelig utseende «så vidt mulig», dreier seg om hva som er *praktisk* mulig. Derved presiseres at subjektive forhold knyttet til tiltakshaverens økonomiske forhold mv. og kost/nyttevurderinger ikke er bestemmende for omfanget av oppryddingsplikten. Dette er en presisering av gjeldende rett slik bestemmelsen har vært anvendt i forvaltningspraksis.

Særlig om forholdet til tillatelser etter svalbardmiljøloven §§ 57 eller 58 - § 64 fjerde ledd
Departementet foreslår å legge inn en uttrykkelig presisering i § 64 fjerde ledd om at pliktene etter § 64 gjelder i tillegg til eventuelle plikter som følger av tillatelser etter §§ 57 eller 58, slik det fremgår av forarbeidene.

5.2.2 Sysselmesterens myndighet til å gjøre unntak fra pliktene til opprydding og tilbakeføring – sjette ledd

Departementet foreslår å presisere at hjemmelen for å gi fritak etter sjette ledd gjelder både oppryddings- og tilbakeføringsplikten etter andre ledd. Forslaget endrer ikke det materielle innholdet i forhold til gjeldende rett.

5.2.3 Utvidelse av Sysselmesterens myndighet til å gi pålegg

Tiltaksplikten etter § 64 første ledd, forslag om at Sysselmesteren skal kunne gi pålegg om tiltak og gjennomføring

Departementet foreslår i ett nytt andre punktum i § 64 første ledd en presisering om at Sysselmesteren skal kunne gi pålegg om tiltak for å motvirke fare for skade på miljøet. Dette innebærer først og fremst bare en presisering, ettersom Sysselmesteren allerede i dag langt på vei har påleggshjemler som kan benyttes. Departementet ser imidlertid at det også kan tenkes tilfelle der en virksomhet blir stående etter en stans, og det vil kunne være særlige behov for tiltak som ikke har klar nok hjemmel etter de andre bestemmelsene i loven. For eksempel er det ikke opplagt at det etter svalbardmiljøloven kan gis pålegg om tiltak for å skjerme fauna for fare der en virksomhet er i stans og forlatt i en periode.

Tiltaksplikten etter første ledd og plikten til opprydding og tilbakeføring etter andre ledd, forslag om at Sysselmesteren skal kunne gi pålegg om oppryddingsplan

Etter dagens regelverk er oppryddingsplan kun et krav ved avvikling av lokalsamfunn, jf. tredje ledd. Det er imidlertid flere tilfeller ut over avvikling av lokalsamfunn som er store og komplekse, eksempelvis avvikling av gruver. Departementet foreslår at Sysselmesteren skal kunne pålegge tiltakshavere å utarbeide en plan for overholdelse av pliktene etter både første og andre ledd i § 64. I planen skal det fremgå hvilke tiltak som planlegges og hvordan de skal gjennomføres. En slik plan vil være viktig beslutningsgrunnlag for Sysselmesterens vurdering av hvilke pålegg som skal gis i forbindelse med oppryddingen, men skal ikke godkjennes som sådan. Formålet med forslaget er å legge til rette for en samlet og effektiv vurdering og oppfølging av de nødvendige miljø- og oppryddingstiltakene ved stans og opphør av virksomheter. Dette gir en mere effektiv og forutberegnlig saksbehandling, til fordel for både tiltakshavere og miljøvernmyndigheter. I de tilfellene hvor det vil være aktuelt å pålegge oppryddingsplan må det antas at det også i dag i praksis uansett ville blitt utarbeidet en plan til bruk i dialogen med Sysselmesteren om pålegg og fritak, da det er en fornuftig måte å organisere arbeidet.

5.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Konsekvenser for tiltakshavere

Forslaget i første ledd siste punktum om at Sysselmesteren skal kunne å gi pålegg om tiltak for å motvirke miljøskade ved driftsstans, dreier seg i hovedsak om pålegg om tiltak for å sikre overholdelse av gjeldende krav om ivaretagelse av miljøet. Forslaget medfører derfor ikke økonomiske og administrative konsekvenser ut over at det føres bedre kontroll med at gjeldende plikter overholdes i forbindelse med en driftsstans.

Forslaget om å gi Sysselmesteren hjemmel til å pålegge tiltakshaveren å utarbeide en plan for oppfyllelse av pliktene etter første og andre ledd, også der det ikke gjelder avvikling av et helt lokalsamfunn, innebærer heller ingen nye miljøkrav. Selve pliktene når det gjelder opprydding og tilbakeføring endres ikke. Krav om plan vil være aktuelt ved store og/eller komplekse saker, hvor det i dialogen med Sysselmesteren om eventuelle pålegg og fritak er fornuftig at de får en helhetlig plan som beslutningsgrunnlag. Utarbeidelse av en oppryddingsplan vil i slike tilfelle medføre administrative utgifter for tiltakshavere. I en slik plan vil tiltakshavers vurderinger måtte dokumenteres og det kan også være behov for eksterne vurderinger. Kostnadene vil variere ut fra hva slags virksomhet det er snakk om og kompleksiteten i oppryddingen. De aktuelle kostnadene må imidlertid antas å tjenes inn ved at en slik plan vil gi en mer forutberegnelig og effektiv prosess. Et godt beslutningsgrunnlag vil gjøre saksbehandlingen hos Sysselmesteren mer effektiv og forutberegnelig både for tiltakshaveren og for miljøvernmyndighetene, samt reduserer risikoen for uforutsette utgifter og fordyrende forsinkelser.

De øvrige forslagene medfører ingen endringer fra dagens rettstilstand, men er kun klargjøringer i tråd med praksis fra Svea-oppryddingen. Tiltakshavere pålegges ingen plikter de ikke allerede har etter dagens regelverk. Klargjøringene vil etter departementets syn i seg selv gjøre oppryddinger mindre ressurskrevende, både for tiltakshavere og for miljøforvaltningen.

Konsekvenser for miljøforvaltningen

For Sysselmesteren og miljøforvaltningen for øvrig vil forslagene styrke Sysselmesterens virkemiddelapparat. Samlet sett vurderer departementet at de foreslåtte endringene vil kunne være kostnadsbesparende for Sysselmesteren, gjennom at det kan legges til rette for en mer forutberegnelig og effektiv saksbehandlingsprosess.