

Høringsnotat

Forslag til endringer i vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven, lov om elsertifikater og havenergilova (administrative reaksjoner og sanksjoner)

1	Hovedinnhold	5
2	Bakgrunnen for høringsforslaget	6
2.1	Behovet for endringer	6
2.2	Avgrensning mot andre lover og temaer	7
3	Administrative reaksjoner på energi- og vassdragsområdet i dag	9
3.1	Innledning	9
3.2	Vannressursloven	9
3.2.1	Generelt	9
3.2.2	Reaksjoner ved brudd på vannressursloven	10
3.3	Vassdragsreguleringsloven	11
3.3.1	Generelt	11
3.3.2	Reaksjoner ved brudd på vassdragsreguleringsloven	11
3.4	Energiloven	12
3.4.1	Generelt	12
3.4.2	Reaksjoner ved brudd på energiloven	12
3.5	Lov om elsertifikater	13
3.5.1	Generelt	13
3.5.2	Reaksjoner ved brudd på lov om elsertifikater	13
3.6	Havenergilova	14
3.6.1	Generelt	14
3.6.2	Reaksjoner ved brudd på havenergilova	14
4	Overtredelsesgebyr	14
4.1	Bakgrunn	14
4.2	Utmåling av overtredelsesgebyr	16
4.2.1	Gjeldende rett	16
4.2.2	Forslag om faste satser for overtredelsesgebyr	16
4.2.3	Forslag om øvre ramme ved individuell utmåling	17
4.3	Momenter ved ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr	18
4.3.1	Gjeldende rett	18
4.3.2	Forslag	19
4.4	Ansvar for medvirkning	19
4.4.1	Gjeldende rett	19

4.4.2	Forslag.....	19
4.5	Tilnærmet objektivt ansvar for foretak	20
4.5.1	Gjeldende rett	20
4.5.2	Forslag.....	21
4.6	Subsidiært ansvar for morselskap	21
4.7	Betalingsfrist for overtredelsesgebyr	23
4.7.1	Gjeldende rett	23
4.7.2	Forslag.....	24
4.8	Foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr.....	24
4.8.1	Gjeldende rett	24
4.8.2	Forslag.....	25
4.9	Renter ved omgjøring og oppheving.....	26
5	Inndragning av ulovlig utbytte	26
5.1	Gjeldende rett.....	26
5.2	Forslag.....	27
5.2.1	Inndragning som reaksjonsmiddel	27
5.2.2	Hvem inndragningskravet rettes mot	29
5.2.3	Hva som går inn under utbyttebegrepet	30
5.2.4	Øvrige spørsmål	30
6	Tilbakekall av offentlig tillatelse	31
6.1	Bakgrunn.....	31
6.2	Gjeldende rett.....	31
6.3	Forslag.....	32
7	Tvangsmulkt	33
7.1	Gjeldende rett.....	33
7.2	Forslag.....	33
7.2.1	Reduksjon og ettergivelse av tvangsmulkt.....	33
7.2.2	Utbetaling av renter ved omgjøring eller opphevelse av tvangsmulkt.....	33
8	Straff	34
8.1	Gjeldende rett.....	34
8.2	Forslag.....	34
9	Overtredelser som kan medføre overtredelsesgebyr, straff og inndragning.....	35

9.1	Bakgrunn.....	35
9.2	Hensynet til klarhet	36
9.3	Når skal overtredelsesgebyr, straff og inndragning brukes?.....	37
9.4	Forslag til presiseringer og endringer	38
9.4.1	Endringer i vannressursloven	38
9.4.2	Endringer i vassdragsreguleringsloven	39
9.4.3	Endringer i energiloven	40
9.4.4	Endringer i lov om elsertifikater	40
9.4.5	Endringer i havenergilova	41
10	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	41
11	Merknader til de enkelte bestemmelsene	42
11.1	Vannressursloven	42
11.2	Vassdragsreguleringsloven.....	47
11.3	Energiloven	51
11.4	Lov om elsertifikater	58
11.5	Havenergilova	60
12	Forslag til lovbestemmelser	64

1 Hovedinnhold

Olje- og energidepartementet foreslår endringer i bestemmelsene om administrative reaksjoner i følgende lover på energi- og vassdragsområdet:

- Lov av 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)
- Lov av 14. desember 1917 nr. 17 om regulering og kraftutbygging i vassdrag (vassdragsreguleringsloven)
- Lov av 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)
- Lov av 24. juni 2011 nr. 39 om elsertifikater
- Lov av 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs (havenergilova)

Bakgrunnen for lovforslaget er de nye bestemmelsene i lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningen (forvaltningsloven) kapittel IX til XI som ble vedtatt i 2016, jf. Prop. 62 L (2015-2016). Reglene trådte i kraft 1. juli 2017. Departementet har gjennomgått bestemmelsene om sanksjoner og reaksjoner i de nevnte lovene på energi- og vassdragsområdet, og vurdert disse i lys av anbefalingene og føringene i Prop. 62 L (2015-2016) om administrative sanksjoner mv.

Departementet foreslår endringer i bestemmelsene om overtredelsesgebyr ved brudd på energi- og vassdragslovgivningen. I tråd med forvaltningsloven § 44 annet ledd skal individuell utmåling av overtredelsesgebyr skje innenfor en øvre ramme som blir fastsatt i lov eller forskrift. Departementet foreslår følgende endringer i bestemmelsene om overtredelsesgebyr:

- Hjemmel for å sette en øvre ramme ved individuell fastsettelse av overtredelsesgebyr i forskrift. Nærmere bestemmelser vil fremgå av forskrift, herunder vil det settes en øvre ramme for størrelsen på overtredelsesgebyret for foretak og fysiske personer.
- Hjemmel for å gi faste satser for overtredelsesgebyr i forskrift, der gebyret ikke fastsettes individuelt.
- Noen mindre endringer i angivelsen av hensyn som skal vektlegges i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmålingen. Endringene tilpasser ordlyden i særlovgivningen til forvaltningsloven.
- Det innføres et tilnærmet objektivt ansvar for foretak for illeggelse av overtredelsesgebyr.
- Bestemmelser om foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr og inndragning av ulovlig utbytte.
- Justering og klargjøring av bestemmelsene om betalingsfrist for overtredelsesgebyr og inndragning av ulovlig utbytte, samt hjemmel til å gi forskrift om renter ved tilbakebetaling, dersom vedtak om overtredelsesgebyr eller inndragning omgjøres eller oppheves.

Norges vassdrags- og energidirektorat (heretter NVE) har sett behov for å supplere de eksisterende reaksjonsbestemmelsene med en hjemmel for administrativ inndragning av ulovlig utbytte. Denne reaksjonsformen er egnet til å supplere reglene om overtredelsesgebyr, og benyttes også i lovverk på sammenlignbare områder. Departementet foreslår hjemler for inndragning av ulovlig utbytte i vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven og havenergilova.

Departementet foreslår nye og endrede bestemmelser om tilbaketrekking av konsesjon. På bakgrunn av Prop. 62 L (2015-2016) foreslås det å justere de gjeldende bestemmelsene i vassdragsreguleringsloven, energiloven, havenergilova og lov om elsertifikater. Det foreslås en ny bestemmelse i vannressursloven. Endringene innebærer at tilbaketrekking av konsesjon eller tillatelse skal være et forvaltningsmessig virkemiddel, dersom konsesjonæren ikke lenger anses å være skikket til å drive på en forsvarlig måte.

Det foreslås noen mindre endringer for å harmonisere bestemmelsene om ettergivelse og reduksjon av tvangsmulkt i de fem lovene i høringsnotatet.

I forslaget inngår også endringer i bestemmelsene om straff ved brudd på vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven og lov om elsertifikater. Departementet foreslår en økning av enkelte strafferammer ut fra en sammenligning av straffnivået på tilsvarende rettsområder. Det foreslås en ny bestemmelse om straff ved brudd på havenergilova.

I tråd med anbefalingene i Prop. 62 L (2015-2016) foreslår departementet en tydeligere angivelse av hvilke pliktbestemmelser som kan medføre overtredelsesgebyr, straff og inndragning. Flere av de gjeldende bestemmelsene viser ikke til konkrete pliktbestemmelser, men generelt til brudd på loven, forskrifter og enkeltvedtak (herunder konsesjon). De foreslåtte presiseringene medfører en større grad av konkretisering av hvilke lovbrudd som kan medføre slike reaksjoner.

2 Bakgrunnen for høringsforslaget

2.1 Behovet for endringer

Nye bestemmelser om administrative sanksjoner ble i 2016 inntatt i forvaltningsloven kapittel IX til XI om administrative sanksjoner, jf. lov av 27. mai 2016 nr. 15. Endringene trådte i kraft 1. juli 2017, men det er gitt overgangsbestemmelser.

Forvaltningsloven § 43 annet ledd definerer administrativ sanksjon slik:

"Med administrativ sanksjon menes en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse og som regnes som straff etter EMK."

Det såkalte Sanksjonsutvalget ble nedsatt av regjeringen ved kongelig resolusjon i 2001. Utvalgets utredning NOU 2003:15 *Fra bot til bedring*, inneholder forslag til reaksjoner mot overtredelser av særlovgivningen. Noe av hensikten var å legge opp til et mer

effektivt og nyansert reaksjonssystem, med mindre bruk av straff og mer bruk av administrative sanksjoner.

Sanksjonsutvalgets utredning er fulgt opp i Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.). Hovedsiktemålet er å legge til rette for en mer enhetlig behandling av saker om administrative sanksjoner innenfor betryggende rettslige rammer, og med oppfyllelse av de krav til rettssikkerhet som følger av Grunnloven og internasjonale konvensjoner, først og fremst den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK).

Forslagene til endringer i energi- og vassdragslovgivningen er tilpasset de nye bestemmelsene i forvaltningsloven, samt anbefalinger og føringer i Prop. 62 L (2015-2016). Overtredelsesgebyr anses normalt ikke som straff etter Grunnloven, men kan, hvis det er særlige forhold knyttet til ordningen, likevel falle inn under straffebegrepet i Grl. § 96. Olje- og energidepartementet kan ikke se at det er særtrekk som tilsier at overtredelsesgebyr ilagt etter forslagene i dette høringsnotatet, må anses som straff etter Grunnloven.

Lovverket på energi- og vassdragsområdet skal ivareta tungtveiende interesser av både allmenn og privat art. Konsesjoner og andre vedtak skal ivareta og sikre balansen mellom hensyn til miljø, arealbruk og klima, forsyningssikkerhet, samfunnsøkonomi mv. Gjennom en tillatelse (konsesjon) fra myndighetene gis aktørene rett til å drive en bestemt virksomhet, på betingelse av at krav i lovverket, forskrifter og konsesjonsvilkår overholdes.

NVE fører tilsyn med lovverket på energi- og vannressursområdet. Allmennpreventive hensyn tilsier at brudd på regelverket må kunne møtes med effektive sanksjoner mot den ansvarlige. Et velfungerende sanksjonssystem vil også motvirke konkurransevridninger som kan oppstå når aktører kan spare kostnader ved å bryte regelverket.

NVE har erfaring med hvordan de eksisterende hjemlene for administrative sanksjoner på energi- og vassdragsområdet fungerer i praksis. Et av de mest effektive sanksjonsmidlene i NVEs tilsynsarbeid er muligheten til å ilegge overtredelsesgebyr.

Det er i Prop. 62 L (2015-2016) gitt en del føringer og anbefalinger om hvordan særlovgivningen bør utformes. Videre oppfordrer Justis- og beredskapsdepartementet til at forvaltningen foretar en gjennomgang av reaksjons- og sanksjonshjemlene på sine respektive områder. På den bakgrunn har NVE nedsatt en intern arbeidsgruppe som har foretatt en gjennomgang av dagens reaksjonshjemler innenfor energi- og vassdragsområdet. Forslaget i høringsnotatet til endringer i lovverket bygger på dette.

Departementet vil følge opp med egne høringer om endringer i forskriftene innenfor energi- og vassdragsretten på et senere tidspunkt.

2.2 Avgrensning mot andre lover og temaer

Departementet tar utgangspunkt i at gjeldende bestemmelser om overtredelsesgebyr og straff på energi- og vassdragsområdet videreføres, med de endringer som fremgår av dette høringsnotatet. Innholdet i de materielle bestemmelsene og hvilke vilkår som oppstilles

etter lovverket, ligger utenfor dette høringsnotatet. Det foreslås ikke endringer i de materielle bestemmelsene i lovene nevnt innledningsvis i høringsnotatet punkt 1.

Lov av 14. desember 1917 nr. 16 om konsesjon for rettigheter til vannfall mv. (vannfallrettighetsloven) gjelder direkte eller indirekte erverv av eiendomsrett eller andre rettigheter til vannfall over lovens konsesjongrense. I tråd med § 1 skal loven sikre at landets vannkraftressurser tilhører og forvaltes til beste for allmennheten. Dette skal sikres gjennom offentlig eierskap på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. En konsesjon for et erverv i henhold til vannfallrettighetsloven gir adgang til å utnytte vannfallet som kraftkilde, jf. § 2 tredje ledd. For de fysiske tiltakene i et vassdrag slik som reguleringer, overføringer, damkonstruksjoner, vannveier, kraftverk, atkomstveier mv. gjelder i tillegg vannressursloven og vassdragsreguleringsloven, samt energiloven når det gjelder de elektriske installasjonene.

Bestemmelsene om kontroll og sanksjoner i vannfallrettighetsloven kapittel 7 skiller seg fra bestemmelsene i lovene som gjelder de fysiske inngrepene i et vassdrag. Det er bestemmelser om kontroll, overtredelse av konsesjon, tvangsmulkt og tilbaketrekking av konsesjon. De rettslige konsekvensene av et lovbrudd kan være manglende adgang til tinglysning eller pålegg om tvangssalg. For å sikre at plikter som følger av loven eller av vedtak i medhold av loven blir oppfylt, kan det ilegges tvangsmulkt etter § 33. Det er per i dag ikke bestemmelser om straff eller overtredelsesgebyr. Departementet har ikke tatt med vannfallrettighetsloven i dette høringsforslaget.

Departementet har vurdert enkelte spørsmål i tilknytning til de fem lovene som er omfattet av høringsnotatet, som ikke har ledet til forslag om lovendring. Etter gjeldende rett kan ikke energi- og vassdragsforvaltningen ilegge overtredelsesgebyr ved *forsøk* på en ulovlig handling. Departementet har ikke sett behov for å innføre regler om dette i særlovgivningen.

Det foreslås bestemmelser som klargjør når forvaltningens adgang til å ilegge et overtredelsesgebyr eller treffe vedtak om inndragning foreldes etter at en lovovertrедelse har opphørt, se punkt 4.8 og 5.2.4. Departementet har også vurdert om det bør innføres en særskilt *foreldelsesregel* for betaling av ilagt overtredelsesgebyr. Departementet vurderer det som mest hensiktsmessig å følge de alminnelige reglene om foreldelse av pengekrav på dette punktet. Det foreslås ikke egne regler om når betalingen av et ilagt gebyr foreldes.

I forvaltningsloven § 48 er det innført en plikt for forvaltningen til å orientere parter om at det "kan foreligge en rett" til å nekte å svare på spørsmål eller å utlevere dokumenter, altså retten til å unngå *selvinkriminering*. Dette gjelder når forklaring eller utleveringer kan føre til at parten blir ilagt en administrativ sanksjon, for eksempel overtredelsesgebyr eller straff. Det fremgår i Prop. 62 L (2015-2016) at veiledning om denne taushetsretten kan gis i form av en standardtekst. I praksis legger NVE i sin standardtekst for varsel om overtredelsesgebyr inn et avsnitt som opplyser om retten til å unngå selvinkriminering. Departementet ser ikke behov for noen lovfesting av dette.

I Prop. 62 L (2015-2016) punkt 15.6 drøftes *offentliggjøring av navn* på et foretak som har overtrådt lovverket som en administrativ sanksjon. Det er ikke gitt noen generell bestemmelse om dette i forvaltningsloven. Hensynet til å informere allmenheten om hvordan regelverket etterleves og hvordan myndighetene følger opp lovbrudd, kan tale for å kunne benytte en slik reaksjon. Samtidig vil et vedtak om illeggelse av en sanksjon normalt være offentlig tilgjengelig etter offentleglova. Det er ikke bestemmelser om offentliggjøring av navn i energi- og vassdragslovgivningen i dag. Departementet har så langt ikke sett behov for dette, og har ikke foreslått det i denne høringen.

3 Administrative reaksjoner på energi- og vassdragsområdet i dag

3.1 Innledning

Begrepet administrativ reaksjon benyttes i høringsnotatet som en samlebetegnelse for ulike typer reaksjoner fra forvaltningen ved brudd på regelverket. Det inkluderer alt fra vedtak om retting, tvangsmulkt, tilbaketrekking av konsesjon, overtredelsesgebyr og inndragning av ulovlig utbytte. Med administrativ sanksjon menes en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller enkeltavgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK).

Felles for vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven, lov om elsertifikater og havenergilova er at NVE treffer vedtak om reaksjoner, sanksjoner og anmelder ulovlige forhold. Olje- og energidepartementet er klageinstans. For enkelte av vedtakene etter energiloven knyttet til reguleringen av kraftmarkedet, er det opprettet en egen klageinstans (Energiklagenemnda) for vedtak som fattes av reguleringsmyndigheten for energi (RME). Forslaget bygger på bestemmelsene om sanksjoner og reaksjoner som kom på plass ved endringer i 2018, men det foreslås hjemmel for at også RME kan treffe vedtak om inndragning, som vil supplere dagens hjemmel for å illegge overtredelsesgebyr.

3.2 Vannressursloven

3.2.1 Generelt

Vannressursloven skal sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann. Loven gjelder alle typer tiltak i vassdrag, men også tiltak utenfor vassdrag dersom det kan ha påtakelige virkninger for vassdraget. I tillegg til vannkraftproduksjon faller eksempelvis vannuttak til fiskeoppdrettsanlegg, vannforsyningsanlegg, vannuttak for snøproduksjon og masseuttak som påvirker vassdrag inn under loven. Loven har bestemmelser om blant annet konsesjonsplikt og konsesjonsvilkår, aktsomhetsplikt, forbud mot å gripe inn i den alminnelige lavvannføringen, og plikt til å opprettholde et belte med kantvegetasjon langs vassdrag.

Et planlagt tiltak som kan medføre nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser i vassdraget eller sjøen, må ha konsesjon etter vannressursloven. Konsesjon kan gis hvis fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser som blir berørt i vassdraget eller nedbørfeltet. Viktige hensyn er å sikre bærekraftig utvikling, ivareta det biologiske mangfoldet og de naturlige prosessene i vassdraget. Dersom det gis konsesjon, settes det vilkår for å ivareta blant annet slike miljøhensyn.

Viktige konsesjonsvilkår er krav til minstevannslipp og maksimalt tillatt vannuttak, krav om fiskevandringssløsninger og krav som tar hensyn til for eksempel spesielle dyre- eller plantearter. Et av de sentrale konsesjonsvilkårene er krav om at detaljplan må være godkjent av vassdragsmyndigheten før igangsetting av anleggsarbeid. Her angis det hvordan anlegget skal bygges og utformes innenfor konsesjonen. I detaljplan står miljøhensyn sentralt, og det kan blant annet settes vilkår om hvordan området skal istandsettes etter byggeperioden, hvordan hensynet til verdifulle arter skal ivaretas og andre vilkår som begrenser ulempene for natur og miljø av tiltaket.

3.2.2 Reaksjoner ved brudd på vannressursloven

Brudd på vannressursloven kan følges opp med vedtak om retting, tvangsmulkt, tilbaketrekking av konsesjon, overtredelsesgebyr og straff. Det er ikke hjemmel for inndragning. Mange av overtredelsene som følges opp med reaksjoner fra NVE som vassdragsmyndighet er brudd på konsesjoner og konsesjonsvilkår.

Vassdragsmyndigheten kan etter vannressursloven § 59 gi pålegg om *retting* av forhold som er i strid med loven eller vedtak i medhold av loven. Begrepet retting omfatter både gjenoppretting av den tidligere tilstanden i vassdraget og andre typer endringer som gjør tiltaket lovlig. Dette kan for eksempel være å bygge om et vassdragstiltak, slik at det er i overensstemmelse med konsesjon og detaljplan.

Vassdragsmyndigheten kan etter vannressursloven § 60 pålegge *tvangsmulkt* for å sikre gjennomføring av de krav som er satt i loven eller i medhold av loven. Tvangsmulkt kan benyttes for å sikre at vedtak i medhold av loven (retting) blir gjennomført.

Vannressursloven har ikke bestemmelser om *tilbaketrekking* av konsesjon. Det må i tilfelle gjøres i medhold av ulovfestet rett, jf. forvaltningslovens § 35 femte ledd.

Etter vannressursloven § 60 a kan det gis *overtredelsesgebyr* ved brudd på lov, forskrift eller enkeltvedtak, men uten nærmere spesifisering av hvilke bestemmelser som kan sanksjoneres. Det er særlig ved manglende konsesjon eller detaljplan, eller brudd på de mest sentrale vilkårene fastsatt i disse vedtakene, at det kan være aktuelt med overtredelsesgebyr. Eksempler på vilkår er krav til minstevannføring eller laveste regulerte vannstand. Vannressursloven § 60 a stiller opp momenter som skal tillegges særlig vekt både ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved vurderingen av størrelsen på gebyret.

Brudd på vannressursloven kan medføre *straff* etter § 63, som viser til hvilke overtredelser som kan medføre straffansvar. Det er straffbart å sette i verk et konsesjonspliktig vassdrags- eller grunnvannstiltak uten konsesjon eller plan, overskride konsesjon,

konsesjonsvilkår eller pålegg gitt i medhold av loven. Den ordinære strafferammen er bøter eller fengsel inntil tre måneder. Dersom overtredelsen har medført fare for betydelig skade på mennesker, miljø eller eiendom, eller det foreligger andre skjerpene omstendigheter, er strafferammen fengsel inntil to år, om ikke et strengere straffebud får anvendelse.

3.3 Vassdragsreguleringsloven

3.3.1 Generelt

Reguleringer og overføringer for kraftproduksjon og vannkraftverk med årsproduksjon over 40 GWh er konsesjonspliktige etter vassdragsreguleringsloven. I konsesjonen fastsettes blant annet høyeste og laveste tillatte regulerte vannstand i magasiner, og det fastsettes et manøvreringsreglement med vilkår. Dette kan inneholde krav om minstevannføring og bestemmelser om hvilke vannmengder som skal slippes til ulike tider over året.

3.3.2 Reaksjoner ved brudd på vassdragsreguleringsloven

Brudd på vassdragsreguleringsloven kan følges opp med vedtak om retting, tvangsmulkt, tilbaketrekking av konsesjon, overtredelsesgebyr og straff. Det er ikke hjemmel for inndragning.

Vassdragsmyndigheten kan med hjemmel i vassdragsreguleringsloven § 32 gi pålegg om *retting* av forhold som er i strid med loven eller vedtak i medhold av loven. Formålet er å sikre at både bygging og drift av vannkraftanlegg blir drevet i samsvar med fastsatte krav. Eksempler kan være tiltak uten konsesjon, manglende godkjent detaljplan, manglende overholdelse av konsesjonsvilkår eller overskridelse av manøvreringsreglement.

Etter § 33 kan det pålegges *tvangsmulkt* for å sikre gjennomføring av forpliktelser etter loven eller vedtak fastsatt i medhold av den.

Vassdragsreguleringsloven § 34 første ledd gir adgang til å fatte vedtak om *tilbaketrekking* av konsesjon ved gjentatte eller fortsatte overtredelser av vesentlige konsesjonsbetingelser som er felles for alle som deltar i reguleringen.

Etter vassdragsreguleringsloven § 35 kan det gis *overtredelsesgebyr* ved brudd på lov, forskrift eller enkeltvedtak, men uten nærmere spesifisering av hvilke bestemmelser som kan sanksjoneres. Det er særlig ved manglende konsesjon eller detaljplan, eller brudd på de mest sentrale vilkårene fastsatt i disse vedtakene, at det er aktuelt med overtredelsesgebyr. Eksempler på slike vilkår er krav til minstevannføring og krav til laveste regulerte vannstand. Det følger av bestemmelsen hvilke hensyn det særlig skal tas hensyn til ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal gis og ved utmålingen.

Vassdragsreguleringsloven § 36 hjemler *straffansvar* for overtredelse av loven. Straff kan ilegges ved brudd på konsesjonsplikten eller overskridelser av konsesjon, konsesjonsvilkår eller pålegg fastsatt med hjemmel i loven. Strafferammen er bøter eller fengsel inntil tre måneder.

3.4 Energiloven

3.4.1 Generelt

Energiloven har som formål å sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte. Det skal tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt.

For å bygge, eie og drive produksjon, omforming, overføring og fordeling av elektrisk energi må tiltakshaver ha anleggskonsesjon etter energiloven. Det settes vilkår om utarbeidelse av detaljerte planer for hvordan ulike miljøhensyn skal tas i bygge- og driftsfasen. Viktige miljøhensyn ved slike anlegg er landskapsvirkninger, veiføringer og -skjæringer, sikring av berørte sårbare plante- eller dyrearter i det aktuelle området og støyvirkninger. For overføringsanlegg i distribusjonsnettet bygges anlegget innenfor en generell områdekonsesjon.

Energiloven tilrettelegger for konkurranse innenfor produksjon og omsetning av elektrisitet. RMEs kontroll med nettselskapenes inntekter er hjemlet i energiloven. I medhold av energiloven reguleres også markedsplass for omsetning av elektrisk energi, overføringsforbindelser til utlandet, fjernvarmeanlegg, systemansvar, leveringskvalitet, energiplanlegging og kraftforsyningsberedskap.

3.4.2 Reaksjoner ved brudd på energiloven

Brudd på energiloven kan følges opp med vedtak om retting, tvangsmulkt, tilbaketrekking av konsesjon, overtredelsesgebyr og straff. Det er ikke hjemmel for inndragning. Ved lov av 25. mai 2018 nr. 21 er det gjort endringer i § 10-7 som gir reguleringsmyndigheten for energi (RME) hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for nærmere angitte bestemmelser. Endringene trådte i kraft høsten 2019.

RME kan etter energiloven § 10-1 gi *pålegg* som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. For eksempel kan det pålegges retting dersom et tiltak blir igangsatt uten konsesjon eller godkjent detaljplan, eller hvor konsesjonsvilkår ikke er overholdt.

Energiloven § 10-3 første og annet ledd gir hjemmel for å ilegge *tvangsmulkt* ved overtredelse av energiloven eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven, og ved oversittelse av frist for gjennomføring av pålegg etter lovens kapittel 9.

Etter § 10-3 fjerde ledd kan departementet *trekke tilbake* en konsesjon dersom den er gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger av vesentlig betydning, eller at konsesjonæren overtrer loven eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven.

Etter energiloven § 10-7 kan det ilegges *overtredelsesgebyr* for brudd på bestemmelser i loven og ved brudd på forskrifter, pålegg og konsesjonsvilkår i medhold av disse bestemmelsene, når det er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr. Eksempler på forhold som kan lede til overtredelsesgebyr er oppstart av arbeider med bygging av kraftledninger eller vindkraftanlegg uten konsesjon eller godkjent miljø-, transport og anleggsplan. Brudd på miljøvilkår knyttet til istandsetting av

areal i planen vil også kunne medføre overtredelsesgebyr. Loven oppstiller momenter som skal tillegges særlig vekt ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved vurderingen av størrelsen på gebyr.

Energiloven § 10-5 nedfeller *straffansvar* for den som overtrer loven eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven. I bestemmelsen er det ingen nærmere spesifisering av hvilke lov- og forskriftsbestemmelser som kan medføre straffansvar. Forsettlig overtredder kan straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler, mens strafferammen ved uaktsomme overtredder er bøter eller fengsel inntil tre måneder eller begge deler.

3.5 Lov om elsertifikater

3.5.1 Generelt

Elsertifikatordningen skal bidra til økt produksjon av elektrisitet fra fornybare energikilder. Elsertifikatmarkedet er et markedsbasert virkemiddel der etterspørselen etter elsertifikater blir skapt på grunnlag av en lovbestemt plikt til årlig annullering. Salg av elsertifikater gir kraftprodusentene en inntekt. Det norske elsertifikatmarkedet ble opprettet 1. januar 2012, og det er koblet sammen med det svenske markedet.

3.5.2 Reaksjoner ved brudd på lov om elsertifikater

Brudd på lov om elsertifikater kan følges opp med vedtak om retting, tvangsmulkt, tilbaketrekking av godkjenning for rett til elsertifikat, overtredelsesgebyr og straff. Det er ikke hjemmel for inndragning.

Etter lov om elsertifikater § 23 kan departementet (delegert til NVE) gi *pålegg*, kreve fremlagt opplysninger og gjennomføre tilsyn. Etter ordlyden kan departementet gi pålegg som er nødvendige for å sikre at bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven blir overholdt. Vedtak om retting er eksempel på et slikt pålegg.

Lov om elsertifikater § 25 gir hjemmel for *tvangsmulkt* som påløper hvis den ansvarlige ikke retter et avvik fra loven eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven. Tvangsmulkt kan bare benyttes dersom formålet er å sikre at retting gjennomføres.

Lov om elsertifikater § 24 gir adgang til å fatte vedtak om *tilbaketrekking* av godkjenning som elsertifikatberettiget dersom vedtaket er gjort på grunnlag av uriktige eller villedende opplysninger, eller dersom produksjonsanlegget av andre årsaker ikke lenger oppfyller kravene til godkjenning.

Etter lov om elsertifikater § 26 kan det ilegges *overtredelsesgebyr*. Gebyret kan ilegges den som fortsettlig eller uaktsomt overtrer blant annet bestemmelser om overholdelse av opplysningsplikt i forbindelse med søknad for å komme inn under elsertifikatordningen eller ved salg av elsertifikater.

Det er hjemmel for illeggelse av *straff* etter § 27 for overtredelse av enkelte av lovens bestemmelser. Vilklårene for illeggelse av straff etter § 27 samsvarer i stor grad med vilklårene for illeggelse av overtredelsesgebyr etter § 26.

3.6 Havenergilova

3.6.1 Generelt

Havenergilova skal legge til rette for utnytting av fornybare energiresurser til havs. Loven gjelder i utgangspunktet utenfor grunnlinjen på norsk sjøterritorium og på kontinentalsokkelen. Loven slår fast at retten til å utnytte fornybare energiresurser til havs tilhører staten, og regulerer planlegging, utbygging, drift og nedlegging av anlegg for omforming og overføring av elektrisk energi til havs.

3.6.2 Reaksjoner ved brudd på havenergilova

Brudd på havenergilova kan følges opp med retting, tvangsmulkt, tilbaketrekking og omgjøring av vilkår eller overtredelsesgebyr. Det er ikke hjemmel for straff eller inndragning av ulovlig utbytte.

Det fremgår av § 10-5 at departementet fører *kontroll* med at forpliktelser gitt i eller i medhold av denne loven blir overholdt, og kan gi de pålegg som er nødvendige for gjennomføringen av forpliktelser gitt i eller i medhold av loven.

Det er hjemmel for illeggelse av *tvangsmulkt* i § 10-6.

Det fremgår av § 10-7 at en konsesjon kan *trekkes tilbake* dersom den er gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger om vesentlig omstendigheter eller dersom konsesjonæren bryter loven eller krav stilt i medhold av loven og dette er vesentlig. Videre kan konsesjonen trekkes tilbake dersom det følger av konsesjonsvedtaket eller frister for detaljplan, byggestart eller andre frister er oversittet.

Med hjemmel i § 10-9 kan det ilegges *overtredelsesgebyr* ved overtredelse av bestemmelser i eller i medhold av loven. Bestemmelsen om overtredelsesgebyr gjelder generelt, og det er ikke spesifisert hvilke lovovertridelser som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

4 Overtredelsesgebyr

4.1 Bakgrunn

Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon ved brudd på en plikt som er fastsatt i eller i medhold av lov. Dette kan være et forbud eller et påbud. Reaksjonen går ut på at en fysisk eller juridisk person skal betale et pengebeløp til det offentlige. Formålet er å forebygge overtridelser ved å påføre den som står for regelbruddet et onde. Et overtredelsesgebyr er derfor å anse som en administrativ sanksjon. Dette skiller

overtredelsesgebyr fra tvangsmulkt, hvor formålet er å stoppe en pågående overtredelse av regelverket.

Overtredelsesgebyr anses normalt ikke som straff etter Grunnloven. Hvis det er særlige forhold knyttet til ordningen, kan reaksjonen likevel falle inn under straffebegrepet i Grunnloven § 96. Se nærmere om dette i Prop. 62 L (2015-2016) punkt 4.1.

Overtredelsesgebyr er derimot ansett som straff etter EMK. Dette innebærer blant annet krav om tilstrekkelig klar lovhjemmel, jf. EMK artikkel 7. Det samme følger også av legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113.

Vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven, lov om elsertifikater og havenergilova har hjemler for å ilegge overtredelsesgebyr. Ordlyden er tilnærmet lik, men det er forskjeller i formuleringen av hvilke pliktbrudd som kan medføre overtredelsesgebyr. Etter vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og havenergiloven kan det ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på lov, forskrift og enkeltvedtak. I energiloven og lov om elsertifikater er de enkelte pliktbestemmelsene mer konkret opplistet. Etter energiloven § 10-7 kan det ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på forskrift, konsesjonsvilkår og pålegg dersom dette er "særskilt bestemt".

En avgjørelse om å ilegge overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak, og forvaltningslovens regler om blant annet forhåndsvarsel, partsinnsyn, begrunnelse og klagerett gjelder. Også kapittel IX i forvaltningsloven om administrative sanksjoner kommer til anvendelse. Her er det gitt generelle regler om overtredelsesgebyr, samordningsplikt mellom forvaltningsorganer og påtalemyndighet, informasjonsplikt om taushetsrett, oppfyllelsesfrist og domstolskontroll. Disse reglene kommer utfyllende til anvendelse også på energi- og vassdragsområdet.

Når vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr er oppfylt, har myndighetene kompetanse, men ikke plikt til å ilegge gebyr, jf. formuleringen "kan" i lovbestemmelsene.

Myndighetene har ikke alltid kapasitet til eller behov for å forfølge alle overtredelser av regelverket. Når det er hjemmel for både overtredelsesgebyr og straff, må forvaltningen foreta et valg av "spor" for den videre oppfølgingen. For de mest alvorlige sakene vil det være aktuelt å politianmelde forholdet. Hjemlene for overtredelsesgebyr gir forvaltningen mulighet til å sanksjonere overtredelser som er betydelige nok til at de bør medføre en sanksjon, men ikke alvorlige nok til politianmeldelse.

Det kan ikke ilegges både overtredelsesgebyr og straff for det samme forhold. Dersom en sak er overført til "straffesporet" og påtalemyndigheten velger å henlegge saken, kan likevel forvaltningen få saken tilbake, og vurdere om det bør ilegges et overtredelsesgebyr.

Når forvaltningen har hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr, kan det være hensiktsmessig at dette suppleres med en hjemmel for administrativ inndragning av ulovlig utbytte. Justis- og beredskapsdepartementet understreker at det bør skje en grundig vurdering av hva som konkret er behovet og at man bør unngå at hjemler blir stående som tomme trusler, jf. Prop 62 L (2015-2016) side 185. Arbeidsgruppen i NVE som har gått

gjennom reaksjonssystemet på energi- og vassdragsområdet har konkludert med at det er behov for hjemmel til en slik reaksjon. Se nærmere i punkt 5 nedenfor.

4.2 Utmåling av overtredelsesgebyr

4.2.1 Gjeldende rett

Etter den nye bestemmelsen i forvaltningsloven § 44 annet ledd skal overtredelsesgebyr utmåles på én av to måter, enten ved bruk av faste satser eller ved individuell utmåling. Hvilken metode som er mest hensiktsmessig, kan variere med type overtredelse. Ved mindre alvorlige overtredelser antar Justis- og beredskapsdepartementet at det normalt er hensiktsmessig å anvende en form for faste satser. Her kan det også ligge en effektiviseringsgevinst ved å standardisere utmålingen.

For mer alvorlige brudd på offentligrettslig reguleringslovgivning uttales følgende i merknadene til forvaltningsloven § 44, jf. Prop 62 L (2015-2016) side 86:

"Ved mer alvorlige brudd på offentligrettslig reguleringslovgivning, og kanskje regulering av næringsvirksomhet, antar departementet at det normalt er hensiktsmessig med individuell utmåling av overtredelsesgebyret. Det kan være ønskelig for å unngå urimelige resultater. Effektiviseringsgevinsten ved standardisert utmåling er mindre ved mer omfattende lovbrudd som ikke forekommer så ofte. Slik individuell utmåling vil i praksis være mest aktuell for foretak".

Utmåling av overtredelsesgebyr på energi- og vassdragsområdet skjer i dag etter en individuell vurdering. Lovene oppstiller en rekke momenter som i hovedsak tilsvarer forvaltningsloven § 46. De hensyn som skal vektlegges i de fem lovene som er tema her i høringen er de samme for fysiske personer og foretak.

4.2.2 Forslag om faste satser for overtredelsesgebyr

Departementet foreslår at det for noen typer av regelbrudd innføres faste satser, i tillegg til adgangen til å ilegge individuelt fastsatt overtredelsesgebyr. Den sistnevnte muligheten bør fortsatt være tilgjengelig i tilfeller der overtredelsen har medført store samfunnsmessige konsekvenser eller ved gjentatte lovbrudd. Det fremgår av Prop. 62 L (2015-2016) på side 83 at kombinasjoner av begge utmålingsmåter er relativt utbredt.

Faste satser for overtredelsesgebyr er mest hensiktsmessig i saker hvor overtredelsene lett lar seg konstatere, hvor lave satser er ønskelig eller dersom sanksjonens signalverdi er viktigere enn selve beløpet. Dette vil typisk kunne gjelde brudd på rapporteringsplikter. Bruk av faste satser gir en betydelig forenkling av saksbehandlingen. Også hensynet til forutberegnelighet og likebehandling kan tale for faste satser. På den annen side kan faste satser etter omstendighetene fremstå som urimelige eller ineffektive sett i forhold til overtredersens betalingsevne. Dette kan i noen grad kompenseres ved å gi bestemmelser om at gebyrsatsene i særlige tilfeller kan fravikes.

Innføring av faste satser for overtredelsesgebyr vil kreve endring i særlovgivningen. Hvilke overtredelser som skal ha faste satser og størrelsen på satsene bør fastsettes i forskrift. For eksempel kan den faste satsen baseres på folketrygdens grunnbeløp (G) eller deler av G. Folketrygdens grunnbeløp indeksreguleres hvert år og utgjør per 1. mai 2019 kr. 99 858,-.

Departementet foreslår at gjeldende bestemmelser om overtredelsesgebyr på energi- og vassdragsområdet suppleres med en hjemmel til å gi forskrift om faste satser for overtredelsesgebyr. Dette innebærer endringer i vannressursloven § 60 a, vassdragsreguleringsloven § 35, energiloven § 10-7, lov om elsertifikater § 26 og havenergilova § 10-9.

4.2.3 Forslag om øvre ramme ved individuell utmåling

Det følger av forvaltningsloven § 44 at individuell utmåling av overtredelsesgebyr må skje innenfor en øvre fastsatt ramme. Det betyr at særlovgivningen må sette et øvre tak for overtredelsesgebyr der det skal foretas individuell utmåling. Bakgrunnen er å sikre forutberegnelighet for aktørene, og at gebyrets størrelse skal være gjennomtenkt. En øvre ramme kan også gi en indikasjon på når et lovbrudd er så alvorlig at straff er en riktigere sanksjon.

Innenfor energi- og vassdragsretten foretas det i dag en individuell utmåling av overtredelsesgebyr. Departementet ser ikke grunnlag for å fravike dette generelt. Systemet med individuell utmåling bør likevel kunne kombineres med faste satser for spesielle områder.

I tråd med forvaltningsloven § 44 foreslår departementet hjemmel for at det innføres øvre rammer for overtredelsesgebyr i forskrift. Prop. 62 L (2015-2016) gir anvisninger på hvordan en øvre ramme kan utformes. Den trenger ikke å være angitt i kronebeløp, men kan for eksempel basere seg på folketrygdens grunnbeløp (G) eller en prosent av et foretaks omsetning i en nærmere angitt tidsperiode. Hovedformålet er å gi private aktører en indikasjon på maksimalt sanksjonsbeløp for ulike typer overtredelser.

Formålet med en øvre ramme tilsier at den ikke settes urimelig høyt, eller at én og samme ramme dekker for mange ulikeartede typer av lovovertridelser. Forvaltningen blir bundet av de fastsatte rammene for utmåling av overtredelsesgebyr. Tilsvarende gjelder for domstolene ved eventuell prøving av forvaltningens vedtak.

Departementet har vurdert om det bør være en felles øvre ramme for alle lover og forskrifter som er tema for denne høringen, eller om det bør være forskjellige nivåer og øvre rammer. Det kan tenkes ulike rammer som skiller mellom sektorlovene, ulike pliktregler innenfor samme lov, om overtrederen er en fysisk person eller et foretak, foretakets størrelse, overtrederens økonomi eller andre kriterier.

På den ene siden må ikke gebyret bli langt høyere enn hva overtredelsen med rimelighet vil kunne tilsi, og hva overtrederen kan forvente. På den annen side kan en lav ramme medføre at sanksjonen ikke får den nødvendige preventive effekten. Dersom aktørene spekulerer i dette, og anser risikoen for et gebyr som en kalkulert utgift, svekkes den

preventive virkningen av overtredelsesgebyret. Det er derfor et behov for å kunne ha et tilstrekkelig spenn for utmålingen av overtredelsesgebyr.

Etter vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven, lov om elsertifikater og havenergilova er overtrederens økonomiske evne ett av flere hensyn forvaltningen skal legge vekt på ved vurderingen av gebyrets størrelse. Selv om det innføres en øvre ramme for individuell utmåling av overtredelsesgebyr, må gebyrets størrelse fortsatt sees i sammenheng med foretakets økonomiske evne. Departementet anser individuelt fastsatte overtredelsesgebyr som mest aktuelt for alvorlige overtredelser som er begått av foretak. Det kan også vurderes om det bør være forskjellige rammer avhengig av typen aktør (privatperson eller foretak) og årlig omsetning.

Etter forvaltningsloven § 44 annet ledd er det opp til lovgiver å bestemme om de øvre rammene gis i særlov eller forskrift. Departementets anser det mest hensiktsmessig at en øvre ramme fastsettes i forskrift. En forskrift gjør det også enklere å endre en slik øvre ramme dersom praksis viser at det er et behov for det.

Departementet foreslår at det innføres hjemmel til å fastsette forskrift om øvre ramme for individuell fastsettelse av overtredelsesgebyr. Dette innebærer endringer i vannressursloven § 60 a, vassdragsreguleringsloven § 35, energiloven § 10-7, lov om elsertifikater § 26 og havenergilova § 10-9.

4.3 Momenter ved illeggelse og utmåling av overtredelsesgebyr

4.3.1 Gjeldende rett

Forvaltningsloven § 44 første ledd viser til at overtredelsesgebyr kan ilegges når det er fastsatt i lov. For fysiske personer viser § 44 tredje ledd til overtredelsens omfang og virkninger, fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet, samt overtrederens skyld og økonomiske evne som momenter det kan legges vekt på ved illeggelse og individuell utmåling av overtredelsesgebyr.

For foretak er det i forvaltningsloven § 46 noen flere hensyn som er listet opp som relevante ved vurderingen enn for fysiske personer. Tre av momentene som er listet opp i forvaltningsloven § 46 annet ledd bokstavene a til i er ikke eksplisitt nevnt i lovene på energi- og vassdragsområdet. Det gjelder:

- Sanksjonens preventive virkning.
- Andre reaksjoner som blir ilagt foretaket eller noen som handlet på vegne av foretaket.
- Overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon.

Ved lovendringer i 2014 ble bestemmelsene om overtredelsesgebyr i energiloven § 10-7 og 10-8, lov om elsertifikater § 26 og havenergilova § 10-9 endret. Formålet var å bringe bestemmelsene i samsvar med vannressursloven § 60 a og vassdragsreguleringsloven § 35 (daværende § 25). Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmålingen, skal det "særlig legges vekt på" overtredelsens grovhet, om overtreder ved

retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne forebygget overtredelsen, om overtredelsen er begått for å fremme overtrederes interesser, eventuell fordel av overtredelsen, gjentakelse og overtrederes økonomiske evne. Disse hensynene gjelder både for fysiske personer og foretak.

4.3.2 Forslag

Departementet foreslår endringer i vannressursloven § 60 a, vassdragsreguleringsloven § 35, energiloven § 10-7, lov om elsertifikater § 26 og havenergilova § 10-9 slik at bestemmelsene viser til momentene som nå fremgår av forvaltningsloven § 46 annet ledd. Det foreslås at de nevnte bestemmelsene beholder formuleringen om at momentene "skal" tillegges vekt, selv om forvaltningsloven bruker formuleringen "kan det blant annet tas hensyn til". Momentene er ikke uttømmende. Endringen vil bidra til rettslig ensartethet ved henvisning til en felles liste i forvaltningsloven.

Forvaltningsloven §§ 44 og 46 skiller mellom fysiske personer og foretak, slik at det er en forenklet oppregning av momenter for førstnevnte. De fysiske personene som omfattes av regelverket på energi- og vassdragsområdet vil hovedsakelig være profesjonelle aktører. Overtredelser av lovverket vil vanligvis skje som ledd i en næringsutøvelse. Det foreslås derfor at lovbestemmelsene fortsatt skal inneholde de samme momentene både for fysiske personer og foretak.

4.4 Ansvar for medvirkning

4.4.1 Gjeldende rett

I forvaltningsloven §§ 44 og 46 er det ikke lagt inn bestemmelser om overtredelsesgebyr til den som medvirker til en lovovertrødelse. Etter ordlyden i bestemmelsene om overtredelsesgebyr i vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven, lov om elsertifikater og havenergilova kan også den som medvirker til en overtredelse ilegges gebyr.

4.4.2 Forslag

Det fremgår av Prop. 62 L (2015-2016) side 69 at Justis- og beredskapsdepartementet ikke ser grunn til å ha en generell bestemmelse som regulerer medvirkning til overtredelser av lovgivningen. Videre fremgår det (side 70) at "særlig ved overtredelsesgebyrer hvor ansvaret et objektivt, kan et generelt medvirkningstillegg bli for vidtgående".

På energi- og vassdragsområdet vil det særlig være foretak som begår overtredelser og som ilegges overtredelsesgebyr. I punkt 4.5 nedenfor foreslår departementet en justering i bestemmelsene om overtredelsesgebyr for foretak, slik at det innføres et tilnærmet objektivt ansvar. I tillegg foreslår departementet i punkt 4.2.3 hjemmel for å fastsette standardiserte satser for utmåling av overtredelsesgebyr.

Et generelt medvirkningsansvar i særlovgivningen på energi- og vassdragsområdet fremstår som komplisert, samtidig som det er usikkert hvilket behov som foreligger for et

slikt ansvar. I den enkelte sak kan det også oppstå krevende spørsmål om den nedre grensen for medvirkningsansvaret, hvem som er ansvarlig og hvilket beløp den enkelte medvirker skal betale.

Etter departementets syn bør ansvaret for medvirkning til en lovovertrødelse forbeholdes til de sakene som avgjøres som straffesaker, dersom saken er tilstrekkelig alvorlig. I slike tilfeller kan påtalemyndigheten vurdere spørsmålene nærmere, og den har også andre virkemidler til rådighet i etterforskningen.

Departementet foreslår at medvirkningsansvaret for overtrødelsesgebyr fjernes i bestemmelsene om overtrødelsesgebyr i vannressursloven § 60 a, vassdragsreguleringsloven § 35, energiloven § 10-7, lov om elsertifikater § 24 og havenergilova § 10-9.

4.5 Tilnærmet objektivt ansvar for foretak

4.5.1 Gjeldende rett

I forvaltningsloven er det lagt opp til at de subjektive vilkårene for illeggelse av overtrødelsesgebyr (skyldkravet) er forskjellig for fysiske personer og foretak. For fysiske personer må det foreligge skyld, det vil si uaktsomhet eller forsett. Dette er også utgangspunktet i Justis- og beredskapsdepartementets anbefalinger til skyldkrav etter særlovgivningen, jf. Prop 62 L (2015-2016) punkt 11.6.

I følge samme proposisjon (punkt 10.3.2) er det variasjoner i lovgivningen om hvordan skyldkravet er formulert ved administrative foretakssanksjoner. Samtidig er ikke forskjellene nødvendigvis tilsiktet. I forvaltningsloven § 46 er det nå lovfestet et krav om tilnærmet objektivt ansvar for foretak. Det er ikke et vilkår at noen fysisk person i foretaket har utvist skyld, foretaket er uansett ansvarlig.

Det bør ifølge Prop. 62 L (2015-2016) punkt 10.3.2 gjøres unntak fra det objektive ansvaret dersom det skyldes hendelige uhell eller force majeure-lignende forhold. Force majeure er i utgangspunktet et privatrettslig begrep, som sikter til visse ytre omstendigheter som gjør det umulig eller urimelig vanskelig for kontraktsparten å oppfylle sine plikter. Hendelsen må ligge utenfor vedkommendes kontroll.

Innføringen av objektivt ansvar for foretak er begrunnet med henvisning til at den nye straffeloven har innført slike regler på strafferettens område. Det bør ikke stilles strengere krav til skyld ved illeggelse av administrative sanksjoner. I mange saker vil det også være vanskelig å bevise subjektiv skyld, og dette kan kreve svært mye ressurser.

På energi- og vassdragsområdet er det i utgangspunktet krav om uaktsomhet eller forsett for illeggelse av overtrødelsesgebyr. Det innebærer at myndighetene må bevise at foretaket har opptrådt uaktsomt eller forsettlig. Det er ikke nødvendig å bevise hvem i foretaket som har utført handlingen, siden foretaket er ansvarlig for anonyme og kumulative overtrødelser. Dette fremgår av ordlyden i vannressursloven § 60 a tredje ledd, vassdragsreguleringsloven § 35 tredje ledd, energiloven § 10-7 fjerde ledd, lov om elsertifikater § 24 tredje ledd og havenergilova § 10-9.

I nyere lovgivning er det i økende grad innført objektivt ansvar for foretakene, for eksempel i akvakulturloven, plan- og bygningsloven, havressursloven, skipssikkerhetsloven, havenergiloen, mineralloven og svalbardloven. Også i forurensningsloven, produktkontrollloven og naturmangfoldloven er det innført et objektivt ansvar for foretak.

4.5.2 Forslag

Departementet har vurdert om eksisterende krav til subjektiv skyld bør videreføres, eller om det bør innføres et tilnærmet objektivt ansvar for foretak, slik forvaltningsloven legger opp til. Det å bevise subjektiv skyld hos noen som handler på vegne av et foretak kan i mange saker være vanskelig og tidkrevende. Et objektivt ansvar for foretak vil bidra til økt effektivitet i håndhevelsen.

Departementet har merket seg andre lover på sammenlignbare rettsområder hvor det er innført eller innføres et objektivt ansvar for foretak ved illeggelse av overtredelsesgebyr. Departementet kan ikke se at det foreligger særlige forhold innenfor energi- og vassdragsområdet som skulle tilsi avvikende bestemmelser. Ved straffeloven av 2002 ble det også innført et slikt tilnærmet objektivt ansvar for illeggelse av foretaksstraff. Hensynene bak reglene om foretaksstraff og overtredelsesgebyr er langt på vei sammenfallende.

Dersom særlovgivningen på energi- og vassdragsområdet skulle videreføre kravet om subjektiv skyld, burde det begrunnes ut fra relevante forskjeller sammenlignet med andre reguleringsrettslige områder. Departementet ser ikke grunn til dette, og foreslår at det innføres et tilnærmet objektivt ansvar i tråd med forvaltningsloven § 46.

Med "tilnærmet" objektivt ansvar menes at hendelige uhell og force majeure-lignende forhold skal være fritatt. På energi- og vassdragsområdet kan det være krevende å konkludere med at naturhendelser som kraftig storm, tørke, flom og skred uten videre må anses som force majeure-lignende forhold. Det samme gjelder svikt i underleveranser mv. Dette er velkjente risikoer ved virksomheten, som det må tas høyde for i planleggingen av driften og med nødvendige forebyggende tiltak. Tilsvarende må hendelige uhell anses som hendelser som fremstår helt uventet ut fra erfaring og annen kunnskap. Terskelen for at force majeure og hendelige uhell skal anses å foreligge på vassdrags- og energiområdet, må i praksis antas å være høyt.

4.6 Subsidiært ansvar for morselskap

I Prop. 62 L (2015-2016) punkt 13.7 fremgår det at det må avgjøres i den enkelte særloven om det er behov for regler om subsidiært ansvar for morselskapet dersom et datterselskap ilegges overtredelsesgebyr. Akvakulturloven § 30 tredje ledd er et eksempel på en hjemmel for å holde morselskap subsidiært ansvarlig for overtredelsesgebyr ilagt et datterselskap.

Et morselskap utgjør sammen med ett eller flere datterselskaper et konsern. Etter aksjeloven og allmennaksjeloven defineres morselskap ut fra om det har bestemmende

innflytelse over et annet selskap (datterselskap). Normalt skjer dette ved at selskapet eier over 50 prosent av aksjene, men et morselskap kan også ha bestemmende innflytelse gjennom avtale med de øvrige eierne i datterselskapet.

Det finnes to prinsipper for ansvar for et morselskap; subsidiært og prinsipalt. Subsidiært ansvar for overtredelser begått av et datterselskap innebærer at forvaltningen kan kreve at morselskapet betaler overtredelsesgebyr hvis det godtgjøres manglende betalingsevne hos datterselskapet. Morselskapets ansvar er begrenset til beløpet på overtredelsesgebyret som datterselskapet er ilagt.

Prinsipalt ansvar innebærer at morselskapet forpliktes til å betale overtredelsesgebyr for overtredelser begått av datterselskapet, uavhengig av sistnevntes betalingsevne. Kravet rettes direkte mot morselskapet. En økonomisk fordel oppnådd i morselskapet, som følge av regelbruddet i datterselskap, er sammen med morselskapets økonomiske evne relevante momenter i utmålingen av overtredelsesgebyret.

Det er ingen bestemmelser på energi- og vassdragsområdet i dag som gir hjemmel for at et morselskap kan ilegges subsidiært overtredelsesgebyr for lovbrudd som datterselskapet har begått. Dette innebærer at selskapsstrukturen i enkelte tilfeller kan medføre at ilagt overtredelsesgebyr ikke kan inndrives, fordi datterselskapet ikke har betalingsevne. Der konsernet som helhet har betydelige midler kan dette fremstå som urimelig.

Departementet har vurdert om det bør lovfestes et subsidiært ansvar for morselskap i bestemmelsene om overtredelsesgebyr for foretak. Hovedbegrunnelsen vil være å sikre effektive reaksjonsmidler på energi- og vassdragsområdet, som også har stått sentralt i føringene gitt av Justis- og beredskapsdepartementet i Prop. 62 L (2015-2016). Behovet for å illegge morselskapet ansvar vil være størst i tilfellene der det erfaringsmessig har lønt seg å danne et foretak med delformål om å verne morselskapet for ansvar pådratt av datterselskapet.

På den annen side må behovet for et subsidiært ansvar for ilagt overtredelsesgebyr i et datterselskap sees i sammenheng med de øvrige forslagene i høringsnotatet. Dersom morselskapet sitter igjen med en økonomisk fordel fra en ulovlig handling i et datterselskap, vil de foreslåtte bestemmelsene om inndragning få anvendelse. Som det fremgår av punkt 5.2.2 vil det ikke være krav om at vedtak om inndragning retter seg mot det samme selskapet som har begått lovovertrædelsen. For inndragning foreslås det også et subsidiært ansvar for morselskapet dersom datterselskapet ikke lenger har betalingsevne.

For å inndra økonomisk vinning fra en ulovlig handling hos et morselskap fremstår det som mest nærliggende at forvaltningen anvender bestemmelsene om inndragning, fremfor at det innføres et subsidiært ansvar for overtredelsesgebyr ilagt datterselskapet. Et vedtak om overtredelsesgebyr rettes mot selskapet hvor overtrædelsen er begått, og kan kombineres med vedtak om inndragning overfor andre som har oppnådd en ulovlig fortjeneste. Handlingens alvor og graden av skyld mv. vil vektlegges i vurderingen av overtredelsesgebyret, mens den oppnådde fortjenesten vurderes i vedtaket om inndragning.

Straffeloven har heller ikke et automatisk prinsipalt ansvar for morselskap dersom overtredelsen er begått i et datterselskap. Etter en konkret vurdering av tilknytningen mellom de to selskapene, kan det likevel konkluderes med at morselskapet er ansvarlig. Det uttales følgende i merknaden til straffeloven § 27 i Ot.prp. nr. 90 (2003-2004):

"Et morselskap kan ikke automatisk holdes ansvarlig for handlinger begått på vegne av datterselskapet. Om morselskapet kan holdes ansvarlig, beror på en vurdering av lovbrysterens tilknytning til dette selskapet, for eksempel om lovbrysteren også har verv i morselskapet."

Et prinsipalt ansvar for morselskap etter en tilsvarende konkret vurdering kan etter departementets syn tenkes i saker om overtredelsesgebyr. Dette kan tenkes ved brudd på bestemmelser om vannuttak i medhold av vannressursloven, for eksempel ved produksjon av settefisk hos et datterselskap i et større konsern. Fortjenesten fra settefiskproduksjon (i datterselskapet) er vanligvis liten sammenlignet med verdien som ligger i fisken etter at den kommer i matfiskproduksjon, vanligvis i et morselskap. Den oppnådde fordelene i et morselskap kan være vesentlig større enn i datterselskapet. Hvis det er en sterk tilknytning mellom de to selskapene vil det kunne tenkes prinsipalt ansvar for morselskap, etter en konkret vurdering av lovbrysterens tilknytning til de to selskapene.

I et slikt tilfelle rettes vedtaket om overtredelsesgebyr seg mot morselskapet. Ved vurderingen av størrelsen på gebyret kan det tas hensyn til blant annet ulovlig fortjeneste i morselskapet og dets økonomi. Hvis det også treffes vedtak om inndragning overfor det samme selskapet, skal den økonomiske fortjenesten vektlegges i forbindelse med vedtaket om inndragning.

Etter departementets vurdering er det per i dag ikke identifisert noe klart behov for å lovfeste et subsidiært ansvar for andre enn den som er ilagt overtredelsesgebyr. I Prop. 62 L (2015-2016) er det også vist til at slike hjemler utformes i samsvar med kravene etter EMK artikkel 6 og andre bestemmelser. morselskap for overtredelsesgebyr ilagt foretak innenfor energi- og vassdragsområdet. Departementet foreslår derfor ikke hjemmel for å holde morselskap subsidiært ansvarlig for overtredelsesgebyr ilagt et datterselskap i denne høringen.

4.7 Betalingsfrist for overtredelsesgebyr

4.7.1 Gjeldende rett

Det er litt forskjellige bestemmelser betalingsfrist for overtredelsesgebyr på energi- og vassdragsområdet. Etter vannressursloven § 60 a og vassdragsreguleringsloven § 35 er betalingsfristen for ilagt overtredelsesgebyr skal være "minst fire uker" regnet fra vedtakstidspunktet. I lov om elsertifikater § 26 og havenergiloen § 10-9 heter det at betalingsfristen "er" fire uker fra vedtakstidspunktet. Det er ikke bestemmelser om betalingsfrist i energiloen § 10-7. En generell regel om fire ukers betalingsfrist er lovfestet i forvaltningsloven § 44 femte ledd. Lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller

senere. Reglene i forvaltningsloven er så godt som identiske med de eksisterende reglene i vannressursloven og vassdragsreguleringsloven.

4.7.2 Forslag

Etter departementets syn bør alle lovene innenfor vassdrags- og energiområdet ha de samme bestemmelsene om betalingsfrist for overtredelsesgebyr. Hovedregelen på fire uker fra vedtaket ble fattet innebærer at den alminnelige klagefristen etter forvaltningsloven på tre uker løper ut før betalingsfristen. Klager har dermed tid til å vurdere om saken skal påklages, og kan begjære utsatt iverksettelse før overtredelsesgebyret må betales.

Departementet foreslår at de fem lovene i dette høringsnotatet får den samme regelen som i forvaltningsloven § 44 om fire ukers betalingsfrist, med mulighet til å fastsette lengre frist i vedtaket eller senere. Myndighetene bør kunne gi betalingsutsettelse ut fra en individuell vurdering, enten i vedtaket om overtredelsesgebyr eller senere.

Departementet foreslår at bestemmelsene om betalingsfrist for overtredelsesgebyr etter vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven, lov om elsertifikater og havenergilova tilpasses til forvaltningsloven § 44.

4.8 Foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr

4.8.1 Gjeldende rett

I Prop. 62 L (2015-2016) anbefales sektormyndighetene å vurdere om det bør gis regler om foreldelse av adgangen til å ilegge administrative sanksjoner. I Innst. 243 L (2015-2016) om endringer i forvaltningsloven mv. uttaler Justiskomiteen at særlovene bør ha slike regler. Dette begrunnes med hensynet til rettssikkerhet og effektivitet. De fem lovene innenfor energi- og vassdragsområdet har ikke regler om foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr.

Regler om foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr har i den senere tid blitt innført i flere særlover, se for eksempel forurensningsloven, produktkontrollloven og naturmangfoldloven. Et gjennomgående trekk er at foreldelsesfristen starter å løpe når det ulovlige forholdet opphører.

I flere særlover avbrytes foreldelsesfristen ved at forvaltningen sender varsel om overtredelsesgebyr. I konkurranseloven heter det at fristen avbrytes når Konkurransetilsynet tar skritt til sikring av bevis eller meddeler et foretak at det er mistenkt for overtredelse av regelverket. Etter ekomloven og luftfartsloven avbrytes fristen når myndigheten meddeler den mulige overtrederen at vedkommende er mistenkt for overtredelse(n). Enten kan myndighetene i brev opplyse at vedkommende er mistenkt, eller det kan skje i varsel om overtredelsesgebyr.

Etter straffeloven avbrytes foreldelse ved at den mistenkte får stilling som siktet, eksempelvis ved meddelelse av forelegg. For forvaltningssanksjoner er skriftlig varsel om

aktuell sanksjon, for eksempel overtredelsesgebyr, det som er mest sammenlignbart med at vedkommende er siktet.

4.8.2 Forslag

Departementet foreslår at det innføres regler om foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr i særlovene på energi- og vassdragsområdet. Hensynet til lovbryteren tilsier slike foreldelsesregler. En viss tid etter et avsluttet regelbrudd bør de involverte slippe belastningen med en mulig sak. Bevisene kan også bli svakere over tid, noe som øker risikoen for uriktige avgjørelser.

De samme hensynene som begrunner foreldelse er også relevante i vurderingen av *hvor lang* foreldelsesfristen bør være. Blir fristen for kort, risikerer man at forvaltningen ikke rekker å gi overtredelsesgebyr. Sakene kan være kompliserte og komplekse, og det kan ta tid før den er tilstrekkelig opplyst til å sende varsel om overtredelsesgebyr. På den annen side tilsier hensynet til forutberegnelighet og overtreders behov for å legge saken bak seg at det ikke går for lang tid.

Departementet har vurdert om foreldelse bør inntre etter en frist regnet fra tidspunktet da energi- eller vassdragsmyndigheten ble kjent med det ulovlige forholdet. Fristen bør i tilfelle suppleres med et vilkår om at det ulovlige forholdet opphører eller allerede har opphørt da myndighetene oppdaget det. Hensynet til mest mulig klare og forutsigbare regler kan imidlertid tilsi at det kun gjelder én frist, uavhengig av når myndighetene oppdaget det ulovlige forholdet.

I flere særlover er foreldelsesfristen ved illeggelse av overtredelsesgebyr to år. Etter konkurranseloven, ekomloven og luftfartsloven er fristen som hovedregel fem år.

I straffeloven varierer lengden på fristen med strafferammen i vedkommende særlov. Foreldelsesfristen for brudd på vannressursloven er i dag fem år, fordi den øvre strafferammen ved skjerpene omstendigheter er fengsel i to år, jf. straffeloven § 86. Etter vassdragsreguleringsloven, energiloven og lov om elsertifikater derimot, er det i dag en foreldelse av straffesaker på to år fordi høyeste fengselsstraff er ett år. En virkning av forslaget om økte strafferammer ved skjerpene omstendigheter i vassdragsreguleringsloven, energiloven og havenergilova er at foreldelsesfristen etter straffeloven øker til fem år. Foreldelsesfristen er uavhengig av om skjerpene omstendigheter foreligger eller ikke.

Etter departementets syn vil en foreldelsesfrist på to år regnet fra tidspunktet for opphør av det ulovlige forholdet være for kort etter lovene på energi- og vassdragsområdet. Departementet viser særlig til at NVE fører tilsyn med anlegg over hele landet, og at det i mange tilfeller er nødvendig med stedlig tilsyn. Det forslås derfor at foreldelse inntre fem år etter at overtredelsen opphørte, og at fristen gjelder uavhengig av om myndighetene har oppdaget forholdet eller ikke.

Når det innføres foreldelsesfrist for illeggelse overtredelsesgebyr, synes det hensiktsmessig med like foreldelsesfrister som for straff. Innføring av en fem års foreldelsesfrist for overtredelsesgebyr etter vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven og

havenergilova innebærer at foreldelsesfristen blir den samme enten saken følger forvaltnings-sporet eller straffe-sporet. Like foreldelsesfrister vil være enklere å forholde seg til både for de som er underlagt krav og for myndighetene. I tillegg kan like foreldelsesfrister motvirke at forvaltningen velger straffesporet utelukkende fordi den strafferettslige foreldelsesfristen er lengre.

Eksakt når et ulovlig forhold opphører kan noen ganger være vanskelig å fastslå, både rettslig, faktisk og bevismessig. I en del tilfeller er det naturlig å se flere handlinger eller unnlatelser som et sammenhengende forhold. Foreldelse av den første handlingen vil da ikke skje før den siste handlingen har opphørt. Om en serie av handlinger eller unnlatelser anses som et fortsatt ulovlig forhold eller enkeltstående overtredelser, må bero på en konkret vurdering. Eksempelvis kan stadige brudd på minstevannføringen i et vassdrag bli vurdert som et sammenhengende ulovlig forhold. I så fall begynner foreldelsesfristen først å løpe når tiltakshaver slutter å bryte kravet til minstevannføring.

Fristen bør *avbrytes* ved at energi- og vassdragsmyndigheten gir skriftlig forhåndsvarsel om overtredelsesgebyr, eller på annen måte gir skriftlig beskjed om at forvaltningen legger til grunn at det er sannsynlig at vedkommende har brutt regelverket. Av hensyn til klarhet bør tidspunktet når brevet sendes ut (ekspederes) være avgjørende. Fristavbrudd gjennom et separat brev kan for eksempel være aktuelt der saken er oversendt til politiet og det kan ta tid før det foreligger avgjørelse av straffesaken. Departementet ser ikke behov for å innta i lovteksten at vedtak om overtredelsesgebyr er fristavskjærende, siden det i praksis vil bli varslet om et vedtak i forkant.

4.9 Renter ved omgjøring og oppheving

Et vedtak om overtredelsesgebyr kan innebære en plikt til å betale forholdsvis høye beløp, i alle fall dersom det forutsettes en utmåling som gjør at reaksjonen oppleves som følbart. Dersom et vedtak om overtredelsesgebyr senere endres ved omgjøring eller oppheving, er det ikke bestemmelser i energi- og vassdragslovgivningen som gir kompensasjon for tapet ved å ha innbetalt et gebyr som senere tilbakeføres. Samtidig kan det være snakk om høye beløp og/eller lang behandlingstid. Det er ikke bestemmelser om dette i forvaltningsloven.

Departementet foreslår hjemmel til å gi forskrift om tilbakebetaling av renter dersom et vedtak om overtredelsesgebyr omgjøres eller oppheves. Det kan for eksempel være aktuelt å benytte tilsvarende rentesats som skattemyndighetene bruker i forbindelse med skatteoppgjøret (p.t. 0,5926 prosent per år).

5 Inndragning av ulovlig utbytte

5.1 Gjeldende rett

Innenfor energi- og vassdragsområdet er det i dag ikke regler om administrativ inndragning av ulovlig utbytte. Dette skiller seg fra flere andre rettsområder, hvor det foretas inndragning av utbytte eller gjenstander brukt til ulovlige handlinger. I Prop. 62 L (2015-2016) side 182 er det omtalt "en praktisk viktig gruppe" av bestemmelser om

administrativ inndragning på naturressursområdet. Det er vist til deltakerloven § 27 og havressursloven § 54 og beslektede bestemmelser i viltloven § 48, lakse- og innlandsfiskloven § 47 og svalbardmiljøloven § 94.

Det er i Prop. 62 L (2015-2016) beskrevet to former for inndragning. Der inndragningen har som formål å straffe, er reaksjonen å anse som straff etter EMK, og reglene om administrative sanksjoner må følges. Inndragning av gjenstander brukt til ulovlige handlinger er i denne kategorien. Dersom formålet er gjenopprettende, er inndragningen å anse som en ordinær utøvelse av forvaltningsmessig myndighet, og ikke en sanksjon. I slike tilfeller kommer ikke reglene om sanksjoner i EMK til anvendelse, og heller ikke forvaltningsloven kapittel IX.

Det fremgår i Prop. 62 L (2015-2016) side 184 at vurderingen av når en administrativ inndragning bør benyttes som en reaksjon mot lovbrudd, må skje ut fra behovene og betenkelighetene på det aktuelle området. Sentralt i denne vurderingen står avveiningen mellom effektiv håndheving og rettsikkerhet for den enkelte. Selv om inndragningen ikke skulle ha karakter av sanksjon, kan det være inngripende overfor den enkelte. Samtidig bør det administrative sporet for sanksjoner bygges ut med muligheten for inndragning for å sørge for at det er et fullgodt alternativ til det straffe-sporet der det er egne inndragningshjemler.

5.2 Forslag

5.2.1 Inndragning som reaksjonsmiddel

Departementet foreslår at det innføres regler om inndragning av utbytte ved overtredelse av sentrale bestemmelser i energi- og vassdragslovgivningen. Det er flere typer av brudd på denne lovgivningen som kan gi stort utbytte, for eksempel ulovlig vannuttak til produksjon av elektrisk energi eller til fisk. Der lovovertrederen blir ilagt overtredelsesgebyr, tilsier erfaring at gebyret ofte blir lavere enn det reelle utbyttet fra den ulovlige handlingen. Dette innebærer at lovovertrederen også etter et ilagt overtredelsesgebyr sitter igjen med en fortjeneste fra rettsbruddet.

I en del saker kan det ulovlige utbyttet være relativt stort, mens forholdene ellers ikke tilsier bruk av overtredelsesgebyr. Dette kan for eksempel skyldes at regelbruddet er lite, at det foreligger simpel uaktsomhet, eller det er små konsekvenser av handlingen. Et stort overtredelsesgebyr som hovedsakelig er begrunnet med at utbyttet er høyt, vil gi inntrykk at handlingen eller den utviste skylden er forholdsvis alvorlig. En hjemmel for inndragning ville kunne hindre at den ansvarlige beholder utbyttet av den ulovlige handlingen, også i tilfeller som ikke ender med illeggelse av overtredelsesgebyr.

Siden formålet med overtredelsesgebyr er å straffe, er inndragning av utbytte en mindre inngripende reaksjon i den forstand at formålet er å sørge for ingen blir sittende igjen med et økonomisk utbytte fra et lovbrudd. Formålet er å gjenopprette situasjonen, ikke å straffe. Denne formen for inndragning er dermed å anse som en ordinært forvaltningsmessig reaksjon, ikke en sanksjon.

I en straffesak vil bestemmelsene om inndragning i straffeloven supplere bestemmelsene om foretaksstraff. Hensynet til effektive reaksjoner tilsier at det bør være tilsvarende muligheter for administrativ inndragning også der forvaltningen velger å følge det administrative sporet gjennom overtredelsesgebyr. Dette gjør at det pønale (straffende) formålet med overtredelsesgebyr kommer klarere frem, mens inndragning skal sikre at overtrederen eller andre ikke sitter igjen med et økonomisk utbytte fra lovbruddet.

Departementet foreslår at det innføres nye bestemmelser om administrativ inndragning av ulovlig utbytte, eller verdier som trer i stedet for slikt utbytte, i vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven og havenergilova. Disse lovene regulerer tiltak av til dels stort omfang, med til dels stort potensiale for ulovlig fortjeneste.

Departementet har i utgangspunktet ikke sett det samme behovet for en egen bestemmelse om inndragning i lov om elsertifikater. Det kan likevel tenkes at for eksempel inntekt fra elsertifikater ved kraftproduksjon i strid med konsesjonsvilkår vil kunne anses som et ulovlig utbytte, som kan bli gjenstand for inndragning på lik linje med annet ulovlig utbytte. Det må i tilfelle vurderes i den enkelte sak.

Hvilke typer lovovertridelser som kan medføre vedtak om inndragning er beskrevet i punkt 9 nedenfor. Et naturlig utgangspunkt er at brudd på bestemmelser som gir hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr og straff også kan medføre administrativ inndragning av utbytte. Det kan imidlertid ikke legges til grunn at alle lovovertridelsene vil gi et vesentlig utbytte forårsaket av de ulovlige handlingene/unnlatsene. Inndragning bør forbeholdes overtredelser som kan medføre utbytte av ikke uvesentlig verdi.

Det bør kunne treffes vedtak om inndragning både alene og i *kombinasjon* med tvangsmulkt og/eller overtredelsesgebyr. Et vedtak om inndragning kombinert med overtredelsesgebyr kan for eksempel være aktuelt hvis den subjektive skylden er grov, overtredelsen har medført stor miljøskade og utbyttet er høyt. I vedtaket om overtredelsesgebyr kan handlingens grovhet, skyld og konsekvenser tillegges vekt. I tillegg kan det treffes et vedtak om inndragning der det ulovlige utbyttet inndras.

Dersom forvaltningen treffer vedtak om overtredelsesgebyr og inndragning for det samme forholdet, bør utbyttet som inndras, herunder verdier som trer i stedet for utbyttet, ikke samtidig vektlegges som et moment ved utmåling av overtredelsesgebyret. I saker der utbyttet er vanskelig å kvantifisere, for eksempel brudd på regler om offentliggjøring og innsideinformasjon, kan det være mest hensiktsmessig å kun treffe vedtak om overtredelsesgebyr. Det samme vil være tilfelle dersom utbyttet er lite. Hvis derimot handlingen er lite klanderverdig, men utbyttet er høyt, kan den beste løsningen være å kun treffe vedtak om inndragning.

Siden overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon er det bevismessig et krav om kvalifisert sannsynlighetsovervekt, etter departementets syn. Derimot anses administrativ inndragning som utøvelse av alminnelig forvaltningsmessig myndighet, hvor kravene til bevis er lavere.

Departementet har vurdert om inndragningshjemmelen bør utformes som en kan-bestemmelse eller en skal-bestemmelse. Det bør være opp til forvaltningens skjønn om

hjemmelen skal brukes i den enkelte sak, hvor også hensynet til rimelighet kan spille inn. Momenter i vurderingen kan være om den som har mottatt utbyttet fremdeles sitter på utbyttet og vedkommendes økonomiske situasjon. Det foreslås at regelen utformes som en kan-bestemmelse.

5.2.2 Hvem inndragningskravet rettes mot

Justis- og beredskapsdepartementet har i Prop. 62 L (2015-2016) pekt på at formålet med reglene om inndragning av utbytte tilsier at kravet bør kunne rettes mot *enhver* som utbyttet har tilfalt, også der dette er en annen enn lovovertrederen. Dette er regelen i straffeloven § 71 første ledd første punktum og i akvakulturloven § 29 a første ledd. Olje- og energidepartementet foreslår det samme i energi- og vassdragslovgivningen.

Når det gjelder hvem utbyttet anses å ha tilfalt, foreslår departementet en presumsjon for at utbyttet er tilfalt lovovertrederen, med mindre denne sannsynliggjør at utbyttet er tilfalt en annen. Dette er tilsvarende som i straffeloven § 71 første ledd annet punktum.

Dersom et morselskap har oppnådd et utbytte fra en ulovlighet begått av datterselskapet, vil myndighetene kunne treffe et inndragningsvedtak mot morselskapet. Det fremstår som urimelig at morselskap skal kunne bli sittende igjen med utbytte forårsaket av regelbrudd i datterselskapet. Dette er en forskjell fra omtalen i punkt 4.6 om at morselskap bare kan ilegges prinsipalt ansvar for overtredelsesgebyr dersom det er tilstrekkelig tilknytning mellom morselskap og datterselskap. Denne forskjellen gjenspeiler at formålet med inndragning er å gjenopprette situasjonen, mens overtredelsesgebyr har et straffende formål. Dersom både morselskap og datterselskap har hatt utbytte av lovovertrедelsen, kan vedtak om inndragning rettes mot begge.

Dersom utbyttet har tilfalt et selskap som inngår i et konsern, bør selskapets morselskap og morselskapet i det konsernet selskapet er en del av, hefte subsidiært for beløpet. Dette følger av akvakulturloven § 29 a annet ledd. Departementet viser også til Prop. 62 L (2015-2016) side 187 hvor det fremgår at:

"Dersom den ansvarlige for inndragningskravet er et selskap som inngår i et konsern, kan det vurderes å lovfeste at selskapets morselskap og morselskapet i det konsernet selskapet er en del av, skal hefte subsidiært for hele beløpet. Tilsvarende bestemmelse finnes ikke i straffeloven, men er inntatt i verdipapirhandeloven § 17-2 annet ledd og akvakulturloven § 29 a annet ledd. I konsernforhold vil ulovlig ervervet utbytte normalt føre til gevinst for morselskapet. Det vil da kunne være rimelig at morselskapet kan holdes subsidiært ansvarlig for ulovlig ervervet utbytte. Mulighet for subsidiær heftelse vil ikke være til hinder for at morselskapet holdes ansvarlig direkte dersom utbyttet kan sies å ha "tilfalt" dette."

Myndighetene kan i disse tilfellene bare holde morselskapet ansvarlig dersom datterselskapet ikke betaler på grunn av manglende betalingsevne. Morselskapet er ikke ansvarlig for et større beløp enn datterselskapet er ansvarlig for.

Departementet bemerker at også når det gjelder inndragning av ulovlig utbytte kan det være snakk om et prinsipielt ansvar for morselskapet basert på tilknytningen mellom selskapene, se tilsvarende om dette under punkt 4.6.

5.2.3 Hva som går inn under utbyttebegrepet

Det fremgår av Prop. 62 L (2015-2016) at lovbestemmelser om inndragning av utbytte bør baseres på utbyttebegrepet i straffeloven § 67. Det innebærer at utbytte kan være enhver økonomisk fordel oppnådd ved overtredelsen, for eksempel ulovlig fanget fisk eller økonomisk utbytte i form av penger. Som utbytte regnes også formuesgode som trer istedenfor utbytte, avkastning og andre fordeler av utbytte. Istedenfor å inndra selve utbyttet bør hele eller deler av utbyttets verdi kunne inndras, jf. straffeloven § 67 første ledd, annet punktum og annet ledd, annet punktum.

Det må være årsakssammenheng mellom den ulovlige handlingen og utbyttet, dvs. utbyttet må stamme fra den ulovlige handlingen. Det kan også stilles spørsmål ved om det er et brutto eller netto utbytte som er gjenstand for inndragning. Etter departementets vurdering er det inndragning av netto utbytte som har de beste grunner for seg. Dette er i samsvar med systemet i akvakulturloven og praksis for utmåling av overtredelsesgebyr, der man tar hensyn til netto fordel av den ulovlige handlingen. Brutto inndragning kan være for tyngende for aktørene. Det kan også hevdes at inndragning av brutto utbytte har islag av straff i seg, og kan ligne på en sanksjon.

5.2.4 Øvrige spørsmål

I Prop. 62 L (2015-2016) anbefaler Justis- og beredskapsdepartementet at det ved utformingen av bestemmelser i særlovgivningen om administrativ inndragning anvendes et objektivt ansvar. Dette gjelder også når størrelsen på det inndratte beløpet er betydelig. I tråd med dette foreslår Olje- og energidepartementet et objektivt ansvar for inndragning. Formålet er ikke å sanksjonere, men å gjenopprette. Siden det foreslås at hjemmelen for inndragning skal være en kan-bestemmelse, er det rom for en rimelighetsvurdering i det enkelte tilfellet, der graden av skyld kan være et moment.

Det kan i praksis være vanskelig å beregne hvor stort utbyttet er. I tråd med anbefalinger fra Justis- og beredskapsdepartementet, foreslår departementet en bevisregel om at utbyttet skal fastsettes skjønnsmessig dersom størrelsen av utbyttet ikke kan fastsettes.

Etter departementets syn er det behov for foreldelsesregler for inndragning av ulovlig utbytte på samme måte som for overtredelsesgebyr. De samme hensyn tilsier at slike regler bør gjelde for vedtak om inndragning, se drøftelsen i punkt 4.8.

I de tilfeller der et vedtak om inndragning av utbytte endres ved omgjøring eller oppheving, kan det oppfattes som urimelig hvis tapet ikke dekkes når inndragningsbeløpet tilbakeføres. Det forsterkes hvis det er snakk om høye beløp og/eller lang behandlingstid. Departementet foreslår hjemmel for å kunne gi forskrift om utbetaling av renter ved omgjøring og opphevelse av vedtak om inndragning av utbytte tilsvarende som for overtredelsesgebyr, se drøftelsen i punkt 4.9.

6 Tilbakekall av offentlig tillatelse

6.1 Bakgrunn

Det gis mange former for offentlige tillatelser etter energi- og vassdragslovgivningen, eksempelvis konsesjoner med vilkårssett, godkjente detaljplaner og godkjenning av vassdragsteknisk ansvarlig (VTA). I noen saker kan forvaltningen ha behov for å trekke tilbake tillatelsen fordi konsesjonæren utøver virksomheten på en lite tilfredsstillende måte, typisk med grove og gjentatte overtredelser av regelverket.

Det er ifølge Prop. 62 L (2015-2016) punkt 14 to former for tilbakekall av tillatelse. Den ene formen kalles administrativt rettighetstap og omtales som en "pønalt" sanksjon. Her er hovedformålet å straffe overtrederen, og kravene etter EMK kommer til anvendelse. Denne reaksjonsformen er regulert i forvaltningsloven § 45. Bestemmelsen gir ingen selvstendig hjemmel for tilbaketrekking, det forutsettes hjemmel i særlovgivningen.

I den nevnte proposisjonen trekkes det "et grunnleggende skille" mellom administrativt rettighetstap på den ene siden og tilbakekall av offentlig tillatelse som ikke har karakter av å være en sanksjon på den andre siden. Sistnevnte har ikke straff som hovedformål, men er typisk begrunnet i at myndighetene ikke lenger anser vedkommende skikket til å drive virksomheten.

I Prop. 62 L (2015-2016) er det anbefalt at sektormyndighetene vurderer om det bør innføres lov hjemmel for den pønale formen for tilbakekall og/eller en eventuell kodifisering av den ikke-pønale formen for tilbakekall.

6.2 Gjeldende rett

I energi- og vassdragslovgivningen er det litt ulike bestemmelser om adgangen til å kalle tilbake tillatelser. En første situasjon gjelder der rettighetshaveren har gitt ufullstendige eller uriktige opplysninger av betydning for om vedkommende skulle få tillatelsen. Slike bestemmelser finnes i energiloven § 10-3 fjerde ledd, lov om elsertifikater § 24 og havenergilova § 10-7. En slik form for "tilbaketrekking" av konsesjon fremstår reelt sett som en spesialregel for omgjøring av et vedtak som på grunn av uriktig informasjon ikke skulle vært fattet i utgangspunktet. Dette er noe annet enn den formen for tilbaketrekking av konsesjon som er nevnt i punkt 6.1 ovenfor.

Flere av lovene på energi- og vassdragsområdet har i dag (også) hjemmel for tilbakekall av konsesjon på grunn av lovbrudd som er begått av konsesjonæren. Det fremgår ikke helt klart av ordlyden om vurderingen utelukkende knytter seg til lovbruddet, eller om det skal foretas en vurdering av rettighetshaverens skikkethet til å drive virksomheten videre. Dette har betydning for om reaksjonen anses å være "pønalt" eller ikke.

Etter vassdragsreguleringsloven § 34 kan konsesjon trekkes tilbake dersom konsesjonæren gjentatte ganger har overtrådt vesentlige konsesjonsbetingelser som er felles for alle som deltar i reguleringen. Energiloven § 10-3 fjerde ledd gir hjemmel for tilbaketrekking av konsesjon dersom konsesjonæren "overtrer denne lov eller bestemmelser eller pålegg gitt i

medhold av loven". Lov om elsertifikater § 24 gir hjemmel for tilbaketrekking av godkjenning dersom produksjonsanlegget "av andre årsaker ikke lenger oppfyller kravene til godkjenning". Havenergilova § 10-7 gir hjemmel for tilbaketrekking av konsesjon ved vesentlige brudd på loven.

Det er ingen regler om tilbakekall av tillatelse i vannressursloven. I særlige tilfeller kan vassdragsmyndigheten oppheve eller sette nye vilkår av hensyn til allmenne eller private interesser, jf. § 28. Spørsmålet om tilbakekall av konsesjon eller tillatelse kan eventuelt vurderes etter ulovfestet rett i særlige tilfeller jf. forvaltningsloven § 35 siste ledd.

6.3 Forslag

Departementet foreslår å videreføre hjemlene for tilbakekall av konsesjon eller tillatelse, herunder detaljerte planer for tiltaket, dersom det er gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger i søknad mv. Dersom disse opplysningene er vesentlige, vil vedtaket kunne være ugyldig. Det foreslås en lovteknisk endring i energiloven, lov om elsertifikater og havenergilova som gjør det tydeligere at denne formen for tilbakekall av tillatelser er noe annet enn tilbaketrekking av konsesjon eller tillatelse etter grove eller gjentatte lovbrudd. Det foreslås en tilsvarende bestemmelse i vannressursloven § 28.

Departementet er kommet til at hjemlene som i dag finnes for tilbaketrekking av konsesjon ved lovovertridelser fortsatt bør gjelde, men kun ved alvorlige eller gjentatte lovbrudd. Begrunnelsen må være at rettighetshaveren etter lovovertridelsene ikke lenger anses skikket til å inneha konsesjon eller tillatelse. Dette vil innebære at det gjøres bruk av den ikke-pønale reaksjonsformen, altså der formålet ikke er å straffe.

Det overordnede formålet er å sikre at virksomhet med tillatelser drives forsvarlig. Det legges til grunn at eksisterende virkemidler i form av overtredelsesgebyr eller anmeldelse i de aller fleste tilfeller vil bidra til dette. Departementet forutsetter derfor at det kun i særskilte tilfeller skal være aktuelt med tilbakekall av en tillatelse.

Departementet har lagt vekt på at lovbestemmelsene om tilbakekall av offentlige tillatelser utformes slik at tilbakekallet ikke blir å regne som straff etter EMK. Det bør derfor fremgå av ordlyden i bestemmelsene at vurderingstemaet knytter seg til vedkommendes skikkethet. Vedtak om å trekke tilbake tillatelse skal ikke være begrunnet i å straffe lovovertrederen, da dette ivaretas av andre sanksjonsformer.

Det foreslås endringer i de gjeldende bestemmelsene i vassdragsreguleringsloven, energiloven, lov om elsertifikater og havenergilova. Departementet foreslår en ny bestemmelse i vannressursloven § 28 som er skåret over samme lest. Se nærmere omtale i spesialmerknadene til de enkelte bestemmelsene i punkt 11 nedenfor.

7 Tvangsmulkt

7.1 Gjeldende rett

Vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven, lov om elsertifikater og havenergilova har alle bestemmelser om tvangsmulkt. I praksis har tvangsmulkt vist seg å være et effektivt reaksjonsmiddel for å gjennomtvinge at lovlig tilstand gjenopprettes og har fungert etter hensikten. Det er ikke bestemmelser om å redusere eller ettergi ilagt tvangsmulkt, eller om utbetaling av renter i de tilfeller der ilagt tvangsmulkt endres eller oppheves.

7.2 Forslag

7.2.1 Reduksjon og ettergivelse av tvangsmulkt

Selv om utgangspunktet vil være at et vedtak om tvangsmulkt skal effektueres, vil det i særlig tilfeller kunne oppstå situasjoner som gjør at det vil være urimelig å inndrive påløpt tvangsmulkt. Et eksempel kan være at retting har skjedd etter at tvangsmulkten påløpte, eller at tvangsmulkten har kommet opp i et beløp som ikke står i rimelig forhold til overtredelsen.

Forvaltningsloven § 51 gir en generell hjemmel til å redusere og ettergi påløpt tvangsmulkt. Innenfor energi- og vassdragsområdet er det bare vannressursloven og lov om elsertifikater som har lovbestemmelser om ettergivelse av tvangsmulkt, og formuleringene er noe ulike. I vannressursloven fremgår det at vassdragsmyndigheten kan "frafalle" påløpt tvangsmulkt. Etter lov om elsertifikater kan tvangsmulkten "helt eller delvis reduseres". Selv om det etter ordlyden i disse lovene ikke fremgår at det må foreligge særlige forhold for å ettergi eller redusere kravet, legger departementet til grunn at et visst kvalifikasjonskrav må innfortolkes.

Etter forvaltningsloven § 51 er det adgang til både å redusere og ettergi tvangsmulkten. Det fremgår av bestemmelsen at særlige forhold må foreligge. I tredje ledd heter det at "[f]orvaltningsorganet kan i særlige tilfeller redusere eller frafalle påløpt mulkt".

Departementet foreslår at lovbestemmelsene innenfor energi- og vassdragsområdet harmoniseres når det gjelder reduksjon og ettergivelse av tvangsmulkt. Det foreslås derfor bestemmelser om reduksjon og ettergivelse av tvangsmulkt i lovene som ikke har slike. I tillegg foreslås det at det tas inn en henvisning til forvaltningsloven § 51 slik at det blir klart at forvaltningslovens regler gjelder, og at kvalifikasjonskravet "særlige tilfeller" kommer til anvendelse.

7.2.2 Utbetaling av renter ved omgjøring eller opphevelse av tvangsmulkt

Vedtak om tvangsmulkt kan innebære en plikt til å betale forholdsvis høye beløp. I de tilfeller der et vedtak om tvangsmulkt endres ved omgjøring eller oppheving, kan det oppfattes som urimelig for den som er blitt ilagt tvangsmulkt at vedkommende ikke å får dekket tapet. Dette forsterkes hvis det er snakk om høye beløp og/eller lang

behandlingstid. Tvangsmulkt etter energi- og vassdragslovgivningen gis som regel i form av vedtak om løpende mulkt enten pr. virkedag eller pr. uke. Tvangsmulkt kan tilsammen og over tid komme opp i høye beløp.

Det er i dag ikke lovhjemler for utbetaling av renter ved omgjøring og opphevelse av vedtak om tvangsmulkt etter lovene omtalt i denne høringen. Det er heller ikke bestemmelser i forvaltningsloven. Departementet foreslår en hjemmel til å gi forskrift om renter dersom et vedtak om tvangsmulkt omgjøres eller oppheves, og beløpet skal tilbakeføres fra det offentlige.

8 Straff

8.1 Gjeldende rett

Vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven og lov om elsertifikater har bestemmelser om straff i form av bøter eller fengsel. I havenergilova er det ikke hjemmel for straff. Lovene har ulike strafferammer.

Innenfor miljølovgivningen har det skjedd en utvikling i retning av strengere strafferammer de senere årene. Det er blant annet vedtatt en såkalt generalklausul mot alvorlig miljøkriminalitet i tidligere straffelov § 152 b og i ny straffelov § 240. I tillegg har strafferammen i en rekke miljølover de senere år økt til ett års fengsel eller mer.

Eksempler på straffebestemmelser er produktkontrollen (lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester av 11. juni 1976 nr. 79), forurensningsloven (lov om vern mot forurensninger og om avfall, lov av 13. mars 1981 nr. 6), naturmangfoldloven (lov om forvaltning av naturens mangfold av 19. juni 2009 nr. 100), svalbardmiljøloven (lov om miljøvern på Svalbard av 15. juni 2001 nr. 79). De sistnevnte lovene har forhøyet strafferamme til tre år ved skjerpene omstendigheter. I naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven heves strafferammen ytterligere til fem år ved grove overtredelser. Høyesterett har i flere avgjørelser de senere årene uttalt at det av allmennpreventive grunner må reageres strengt i saker om miljøkriminalitet.

I vannressursloven er den alminnelige øvre strafferammen tre måneders fengsel, men med økt strafferamme på to år dersom det er "voldt fare for betydelig skade på mennesker, miljø eller eiendom eller det for øvrig foreligger skjerpene omstendigheter". I vassdragsreguleringsloven og lov om elsertifikater er øvre strafferamme tre måneders fengsel. I energiloven er den ett år ved forsett og tre måneder ved uaktsomhet.

8.2 Forslag

Departementet ser grunn til å videreføre hjemlene for straff i lovene som er gjenstand for denne høringen. I tråd med utviklingen i retning av økte strafferammer på sammenlignbare områder, foreslår departementet at den alminnelige øvre strafferamme settes til ett år, både ved forsett og uaktsomhet.

Dette betyr at strafferammen økes i vassdragslovgivningen og lov om elsertifikater. Når det gjelder energiloven består endringen i at øvre strafferamme økes til ett år for uaktsomme handlinger.

Etter departementets syn bør bestemmelsen i vannressursloven om økt strafferamme på to år ved skjerpende omstendigheter også innføres i de øvrige lovene, med unntak for lov om elsertifikater. Det foreslås derfor endringer i bestemmelsene om straff i vassdragsreguleringsloven og energiloven.

Departementet foreslår en ny hjemmel for straffesanksjonering av brudd på havenergilova, og med økt strafferamme ved skjerpende omstendigheter. Brudd på dette regelverket medfører risiko for skader på natur og miljø og for fiskerinæringen. Lovbrudd kan også medføre at koordineringen av interesser som fiskeriinteresser, skipstrafikk, petroleumsinteresser etc. ikke fungerer som den skal. I lovforberedelsene til havenergilova, jf. Ot.prp. nr. 107 (2008–2009), ble det vurdert som tilstrekkelig med bestemmelser om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt. Etter departementet syn bør sanksjonssystemet være enhetlig, uavhengig av om energianlegget befinner seg til lands eller til havs.

Departementet tar utgangspunkt i at bøtestraff i praksis vil være den primære sanksjonsformen på energi- og vassdragsområdet. De foreslåtte lovendringene sender likevel et signal om betydningen av de verdier lovgivningen beskytter, som spenner fra miljøverdier, forsyningssikkerhet og behovet for et effektivt marked. De materielle kravene for aktørene springer ofte ut av konsesjonsordningene, som gir rett til å drive en bestemt virksomhet på betingelse av at visse plikter overholdes.

En virkning av forslaget om økte strafferammer ved skjerpende omstendigheter i vassdragsreguleringsloven, energiloven og havenergilova er at foreldelsesfristen øker til fem år jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav b. Foreldelsesfristen er uavhengig av om det i den konkrete saken foreligger skjerpende omstendigheter eller ikke, se nærmere om dette i punkt 4.8.

I og med at det ikke foreslås økt strafferamme ved skjerpende omstendigheter etter lov om elsertifikater, vil det for denne loven bli en forskjell for foreldelsesfristene avhengig av om saken forfølges etter forvaltnings-spoet, der foreldelsesfristen blir fem år eller straffespoet, der foreldelsesfristen blir to år.

9 Overtredelser som kan medføre overtredelsesgebyr, straff og inndragning

9.1 Bakgrunn

Departementet er kommet til at dagens sanksjonshjemler som et utgangspunkt bør videreføres, med de endringer og tilføyelser som foreslås her i høringsnotatet. Det finnes i stor utstrekning hjemler for illeggelse av overtredelsesgebyr og straff i de fem lovene.

Justis- og beredskapsdepartementet gir i Prop. 62 L (2015-2016) punkt 7.4 enkelte anbefalinger om hvilke lovbrudd som bør kunne sanksjoneres, og om det i tilfelle bør kunne sanksjoneres administrativt. En arbeidsgruppe i NVE har gjennomgått eksisterende pliktbestemmelser innenfor de fem lovene som er tema i denne høringen. Gruppen har identifisert hvilke bestemmelser som egner seg for overtredelsesgebyr og straff. Videre har gruppen sett på hvilke bestemmelser som egner seg for den nye reaksjonsformen inndragning av ulovlig utbytte.

I tråd med anbefalingene fra Justis- og beredskapsdepartementet er følgende hensyn vektlagt i vurderingen av hvilke pliktbrudd som bør kunne medføre overtredelsesgebyr:

- Det minst inngripende virkemiddel bør velges.
- Det bør være en forutsetning for å gi hjemmel til å sanksjonere et lovbrudd at lovbruddet i praksis blir søkt avdekket og håndhevet. Man bør derfor ikke ha sanksjonsbestemmelser for overtredelser som forvaltningen ikke følger opp.
- Bruk av administrative sanksjoner må være rettssikkerhetsmessig forsvarlig.
- Om en lovovertrедelse skal sanksjoneres, bør som utgangspunkt vurderes ut fra hver enkelt handlingsnorm.
- Dersom lovgiver vurderer å erstatte straffebestemmelser med administrative sanksjoner, bør det vurderes om dette kan gi et uheldig signal i retning av at samfunnet vurderer disse lovbruddene som mindre alvorlige.

De samme hensyn som tilsier hjemmel for overtredelsesgebyr er relevante i vurderingen av hjemler for *straff*. Etter departementets vurdering bør overtredelse av sentrale plikter kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr eller straff. Dersom straffebestemmelsene erstattes med (kun) administrative sanksjoner, kan dette gi et uheldig signal i retning av at samfunnet anser lovbruddene som mindre alvorlige.

For å identifisere nærmere de konkrete bestemmelsene som bør ha slike sanksjoner tilknyttet, har departementet lagt vekt på konsekvensene av et pliktbrudd. Det kan eksempelvis være at et område ikke får strøm, risiko for at menneskeliv går tapt eller risiko for alvorlig miljøskade. Det er også lagt vekt på om forholdet er irreversibelt og om det kan oppnås stor økonomisk fortjeneste eller besparelse. Mindre viktige plikter vil kunne følges opp med retting og tvangsmulkt, eventuelt bruk av den nye hjemmelen som foreslås for inndragning av ulovlig utbytte.

9.2 Hensynet til klarhet

Rettssikkerhetshensyn tilsier at overtredelsesgebyr og straff kun ilegges for å håndheve forpliktelser som fremgår tilstrekkelig klart av lovverket. Én side av dette som er relevant på energi- og vassdragsområdet, gjelder pliktbestemmelser utformet som rettslige standarder, for eksempel aktsomhetsnormen i vannressursloven § 5.

Justis- og beredskapsdepartementet legger til grunn at skjønnsmessige elementer i en handlingsnorm eller bruken av rettslige standarder ikke i seg selv er til hinder for

overtredelsesgebyr. I Prop. 62 L (2015-2016) punkt 9.1 er følgende sitert fra NOU 2003 pkt. 12.3.1:

"I en del bestemmelser brukes rettslige standarder av typen "god forretningsskikk", "god meglerskikk" eller lignende. I utgangspunktet kan slike formuleringer synes uklare. Det vil imidlertid normalt ha utviklet seg retningslinjer innen bransjen og hos rettshåndhevende myndigheter som avklarer hva som ligger i begrepene. På samme måte som ved delegert lovgivning må det forutsettes at de grupper som berøres har satt seg inn i hva som nærmere ligger i begrepene. Bruk av rettslige standarder er også godtatt i strafferetten. På denne bakgrunn finner ikke utvalget grunn til å fraråde at rettslige standarder kan sanksjoneres."

På energi- og vassdragsområdet er mange sentrale plikter fastsatt i konsesjoner med vilkår, og ikke direkte i loven. Det henger sammen med at konsesjonen gir rett til å drive virksomhet som ellers er forbudt, med krav om at konsesjonæren overholder nærmere angitte plikter som fremgår av konsesjonsvilkårene. Disse vilkårene er ofte satt for å motvirke skader eller ulemper for allmenne eller private interesser, for eksempel krav til vannslipp. Et annet eksempel er kravet om å utarbeide detaljerte planer som godkjennes av NVE før byggestart, hvor det fastsettes konkrete plikter for bygging og drift av anlegget.

For å sikre at klarhetsprinsippet overholdes når det gjelder vilkår fastsatt i konsesjon, har departementet vurdert om det er hensiktsmessig å lov- eller forskriftsfeste hvilke konsesjonsvilkår som kan medføre overtredelsesgebyr, eventuelt straff. Departementet anbefaler ikke denne lovteknikken, blant annet fordi det vil være krevende å foreta en treffende utvelgelse av de aktuelle vilkårene i konsesjonen i forkant.

Det kan være relativt stor variasjon i alvorlighetsgraden ved overtredelse av konsesjonsvilkår. I den enkelte sak må det vurderes om rettsbruddet skal sanksjoneres. Et annet hensyn er at de typene av vilkårene som settes kan endres over tid. De fleste konsesjonærer er også foretak, og virksomheten utføres av profesjonelle aktører.

Klarhetsprinsippet kan likevel spille inn når myndighetene skal vurdere om det skal ilegges en sanksjon for brudd på et konsesjonsvilkår i det enkelte tilfellet. Myndighetene må da foreta en vurdering av om vilkåret er tilstrekkelig klart til å kunne sanksjoneres. Det samme er tilfelle med plikter fastsatt i detaljerte planer.

9.3 Når skal overtredelsesgebyr, straff og inndragning brukes?

I Prop. 62 L (2015-2016) punkt 10.4 viser Justis- og beredskapsdepartementet til at lovutvalget anser det som viktig med et helhetlig sanksjonssystem. Det trengs ett sett av sanksjoner (strafferettslige og administrative) som gjør det mulig å velge en reaksjon tilpasset den aktuelle overtredelsen, og hvor "utmålingen" kan nyanseres innenfor den enkelte sanksjon.

Der loven oppstiller både straff og overtredelsesgebyr for samme handling, må det legges opp til sanksjonering i ett spor: enten må forfølgningen skje forvaltningsrettslig med sikte på en administrativ sanksjon, eller så må saken anmeldes til politiet med henblikk på en straffesak. Dette "sporvalget" gjøres av forvaltningen i den enkelte sak.

Overtredelse av bestemmelser i eller i medhold av de fem lovene i dette høringsnotatet kan utgjøre mer eller mindre alvorlige lovbrudd, avhengig av de faktiske forholdene i saken. Videre kan overtredelser hver for seg fremstå som mindre alvorlige, men samlet være alvorlige og tilsi at saken følges opp gjennom det ordinære straffespolet. Ved overtredelser som har store negative konsekvenser eller risiko for slike, eksempelvis miljøødeleggelser eller svekket samfunnssikkerhet, kan det være naturlig at saken følger straffespolet dersom det foreligger sterk grad av skyld eller sterke allmennpreventive grunner.

Ut fra retts tekniske og allmennpreventive grunner har departementet tatt utgangspunkt i at de samme typene av overtredelser bør kunne medføre enten overtredelsesgebyr eller straff. Valg av reaksjon må gjøres i det enkelte tilfellet.

Det fremgår av Prop. 62 L (2015-2016) at det også skal fremgå av loven hvilke lovbrudd som kan danne grunnlag for inndragning av ulovlig utbytte. Etter Olje- og energidepartementets syn bør utgangspunktet være at de samme overtredelsene som gir hjemmel for overtredelsesgebyr og straff, også kan gi hjemmel for administrativ inndragning av utbytte. Det er imidlertid ikke alle overtredelser som i praksis vil gi noe vesentlig utbytte forårsaket av de ulovlige handlingene/unnlåtelserne. Inndragning vil være aktuelt for overtredelser som kan medføre utbytte av ikke uvesentlig verdi.

9.4 Forslag til presiseringer og endringer

9.4.1 Endringer i vannressursloven

Brudd på regelverket etter vannressursloven kan medføre ødeleggelser i det akvatiske økosystem og gi skade på en rekke allmenne eller private interesser som blir berørt i vassdraget eller i nedbørfeltet. Vannressursloven skal sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann. Det er derfor viktig med effektive sanksjoner og reaksjoner for å sikre at regelverket etter vannressursloven blir etterlevd.

Vannressursloven skal sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann, herunder natur- og miljøhensyn, hensynet til kulturverdier og øvrige bruksformål. Andre hensyn omfatter behovet for rent drikkevann og vannressursenes betydning for næringer som vannkraft, oppdrettsvirksomhet, snøproduksjon og landbruk. Også ivaretagelsen av livsvilkår for planter og dyr, lokalklima, landskapsestetiske forhold, friluftsliv, rekreasjons- og opplevelsesmuligheter og kulturminneverdier er sentrale hensyn. Flere av bestemmelsene i vannressursloven skal sikre tilstrekkelig vanntilførsel i vassdragene.

Typiske lovbrudd kan være brudd på konsesjonsvilkår, for eksempel at det tas ut for mye vann eller slippes for lite. Dette får negative konsekvenser for naturmiljøet i og rundt vassdraget. Et annet eksempel er at det ikke installeres fiskepassasjer som sikrer at fisken kan bevege seg opp og ned i vassdraget.

Hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr ble innført i vannressursloven § 60 a ved lov av 19. juni 2009 nr. 106, jf. Ot.prp. nr. 66 (2008-2009). Bestemmelsen retter seg mot

overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Ordlyden er generell, og det er ikke spesifisert hvilke lovbrudd dette gjelder. Til sammenligning er bestemmelsen om straffansvar i § 63 mer konkret i gjerningsbeskrivelsen.

Departementet foreslår at ordlyden i § 60 a i endres slik at det blir en tydeligere henvisning til hvilke lovbrudd som kan medføre overtredelsesgebyr. Se nærmere omtale av de aktuelle pliktbestemmelsene i spesialmerknadene i punkt 11.

Departementet foreslår en tilsvarende endring i vannressursloven § 63 om straff, slik at de samme pliktbruddene som kan medføre overtredelsesgebyr også kan medføre straffansvar, men med ett unntak.

Et særlig spørsmål er om brudd på aktsomhetsplikten og forvalteransvaret i § 5 første og annet ledd bør kunne sanksjoneres. Brudd på disse bestemmelsene medfører i dag ikke straffansvar, jf. oppstillingen i § 63 første ledd bokstav d. I bestemmelsen om straff viderefører departementet dette i tråd med den tidligere begrunnelsen om å ikke straffesanksjonere denne typen generelle bestemmelser, jf. Ot.prp. nr. 39 (1998-99) side 368. Det foreslås likevel (fortsatt) hjemmel for å overtredelsesgebyr ved brudd på vannressursloven § 5 første og annet ledd. Departementet forutsetter at overtredelsesgebyr i slike tilfeller først og fremst er aktuelt der et vassdragstiltak ikke er planlagt eller gjennomført på en slik måte at det «er til minst mulig skade eller ulempe for allmenne interesser».

Det foreslås en ny hjemmel for administrativ inndragning av ulovlig utbytte, og at denne reaksjonsformen knyttes til de samme overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr.

9.4.2 Endringer i vassdragsreguleringsloven

Vassdragsreguleringsloven gjelder regulering og overføring av vann for kraftproduksjon og vannkraftverk over en viss størrelse. Brudd på loven medfører risiko for skader som kan være uopprettelige. En tiltak med konsesjon etter vassdragsreguleringsloven kan ha store lokale miljøvirkninger, både for økosystemet, spesielle naturtyper og fisk. Videre vil en vassdragsregulering ha betydning for brukerinteresser som turistnæring, friluftsliv og fiske.

Konsesjonssystemet er sentralt for å sikre offentlig styring og kontroll av hvilke tiltak som blir foretatt i vassdrag og deres konsekvenser. Dette sikres gjennom generelle og individuelt tilpassede vilkår i konsesjonen. Det er viktig å sikre etterlevelse av kravene som følger av både lov, forskrift, konsesjonsvilkår eller andre enkeltvedtak.

Hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på vassdragsreguleringsloven eller bestemmelser i medhold av den fremgår av § 35, som ble innført ved lov av 19. juni 2009 nr. 106, jf. Ot.prp. nr. 66 (2008-2009). Bestemmelsen er generell og rammer i utgangspunktet alle overtredelser av loven. Departementet foreslår en presisering i ordlyden som tydeliggjør hvilke pliktregler som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Dette medfører samtidig at muligheten til å ilegge overtredelsesgebyr fjernes for de bestemmelser hvor en slik reaksjonsform ikke anses egnet.

For å oppnå et helhetlig sanksjonssystem foreslår departementet tilsvarende endringer i vassdragsreguleringsloven § 36 om straff. I dag kan straff ilegges ved brudd på konsesjonsplikt etter loven, samt overskridelser av konsesjon, konsesjonsvilkår eller pålegg fastsatt med hjemmel i loven. Med den foreslåtte endringen i § 36 blir bestemmelsene om overtredelsesgebyr og straff samordnet.

Det foreslås en ny hjemmel for administrativ inndragning av ulovlig utbytte ved brudd på de samme plikter som kan medføre overtredelsesgebyr.

9.4.3 Endringer i energiloven

Energiloven har som formål å sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte. Energiloven § 1-2 oppstiller "samfunnsmessig rasjonell" utnyttelse av kraftressursene som energilovens formål, der også hensynet til berørte allmenne og private interesser skal ivaretas. Hensynet til riktig ressursbruk og generell effektivisering av kraftsektoren er også viktige hensyn loven skal ivareta. Energiloven skal videre tilrettelegge for sikker kraftforsyning og utjevne kraftprisene til forbrukerne.

Bestemmelser om overtredelsesgebyr ble innført i energiloven ved lov av 19. desember 2003 nr. 131. Gjeldende § 10-7 gir hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på en rekke av bestemmelsene i loven, forskrifter i medhold av den, pålegg eller konsesjonsvilkår, når det er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr. Bestemmelsen er endret ved lov av 25. mai 2018 nr. 21. Etter § 10-7 første ledd har departementet (delegert til NVE) myndighet til illeggelse av overtredelsesgebyr. Etter annet ledd har reguleringsmyndigheten for energi (RME) myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr på sitt område.

Departementet foreslår en presisering av hvilke pliktregler som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Presiseringen medfører at muligheten til å ilegge overtredelsesgebyr fjernes for en rekke bestemmelser.

For å oppnå et helhetlig sanksjonssystem foreslår departementet en tilsvarende endring § 10-5 om straff, slik at sanksjonssystemet samordnes. Straff kan i dag ilegges ovenfor den som overtrer loven eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven. Departementet foreslår at det gis hjemmel for å ilegge straff for de samme bestemmelsene som det knyttes hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr til. Dermed gis forvaltningen mulighet til å vurdere om overtredelsesgebyr eller straff er den mest hensiktsmessige reaksjonen i det enkelte tilfellet.

Det foreslås hjemmel for administrativ inndragning av ulovlig utbytte ved brudd på de samme pliktene som kan medføre overtredelsesgebyr.

9.4.4 Endringer i lov om elsertifikater

Lov om elsertifikater har til formål å bidra til økt produksjon av elektrisitet fra fornybare energikilder. Et elsertifikatmarked er et konstruert marked i den forstand at etterspørselen

etter elsertifikater blir skapt på grunnlag av en lovbestemt plikt til å kjøpe elsertifikater. Brudd på regelverket kan medføre at markedet ikke fungerer som tilsiktet.

Lov om elsertifikater § 26 gir hjemmel for illeggelse av overtredelsesgebyr til den som fortsettlig eller uaktsomt overtrer nærmere angitte bestemmelser. Det er hjemmel for illeggelse av straff etter § 27, som gjelder nesten de samme bestemmelsene. For å oppnå et helhetlig sanksjonssystem foreslås det at man samordner bestemmelsene om overtredelsesgebyr og straff. Dermed har forvaltningen mulighet til å velge reaksjon som er tilpasset den aktuelle overtredelsen.

Departementet foreslår å videreføre dagens regler, men at det ikke lenger knyttes overtredelsesgebyr eller straff til § 21 om avgift for manglende annullering av elsertifikater. Det foreslås at brudd på § 18 i tillegg til overtredelsesgebyr også kan medføre straff. Denne bestemmelsen innebærer en plikt for nettselskap til på forespørsel å gi departementet og den elsertifikatpliktige opplysninger om beregningsrelevant mengde elektrisk energi som leveres over nettselskapenes nett. Det foreslås ikke hjemmel for inndragning av ulovlig utbytte eller økning av strafferammen ved skjerpende omstendigheter.

9.4.5 Endringer i havenergilova

Havenergilova § 10-9 gir i dag hjemmel for illeggelse av overtredelsesgebyr (lovbrotsgebyr). Det er ikke spesifisert hvilke handlingsnormer denne sanksjonen knytter seg til. I tråd med anbefalingene i Prop. 62 L (2015-2016) foreslår departementet en konkretisering av hvilke overtredelser som kan medføre gebyr.

Departementet foreslår også en ny hjemmel for straff ved brudd på havenergilova, se punkt 8.2 ovenfor. For å oppnå et helhetlig sanksjonssystem foreslår departementet hjemmelen for straff knyttes til de samme overtredelsene som kan medføre overtredelsesgebyr. Det vil gi forvaltningen mulighet til å velge den reaksjonen som er tilpasset den aktuelle overtredelsen.

Departementet foreslår en ny hjemmel for administrativ inndragning av ulovlig utbytte ved brudd på de samme pliktene som kan medføre overtredelsesgebyr.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene består i stor grad av presiseringer og/eller endring av eksisterende bestemmelser om administrative reaksjoner, og hjemmelen for inndragning av ulovlig utbytte må regnes som den største endringen. Dette forslaget vil føre til visse kostnader i form av kompetansehevende tiltak for de som skal praktisere reglene (primært i NVE).

Endringene vedrørende tilbakekall av offentlige tillatelser, og spesifiseringen av hvilke lovbrudd det knyttes overtredelsesgebyr, straff og inndragning av ulovlig utbytte til, bidrar til å klargjøre rettstilstanden og medfører forenklinger for næringen og forvaltningen.

Enkelte forslag vil bidra en mer effektiv håndheving av eksisterende reaksjoner. For eksempel vil forslaget til innføring av faste satser for overtredelsesgebyr medføre en

enklere saksbehandling. Også endringen i skyldkrav ved illeggelse av overtredelsesgebyr for foretak fra uaktsomhet til et tilnærmet objektivt ansvar vil medføre en mer effektiv saksbehandling.

Forslagene om forskriftshjemmel for utbetaling av renter ved tilbakeføring av beløp ved omgjøring og opphevelse av vedtak om overtredelsesgebyr, inndragning eller tvangsmulkt vil isolert kunne innebære visse økonomiske forpliktelser for myndighetene.

Konsekvensene av eventuelle bestemmelser om renter vil bero nærmere på hvordan forskriftene utformes.

Samlet vil forslagene til klarere og mer samordnede hjemler for sanksjoner og reaksjoner, samt ny hjemmel for å kunne inndra ulovlig utbytte, føre til en mer effektiv håndhevelse på energi- og vassdragsområdet. Det vil bidra til at de verdier regelverket skal beskytte blir bedre ivaretatt. For næringsaktører vil økt etterlevelse også ha en positiv effekt ved at det reageres overfor konkurrerende virksomheter som bryter regelverket.

For rettsvesenet og forvaltningen vil forslaget klargjøre arbeidsdelingen mellom håndheving i rettsvesenet og forvaltningen, som igjen kan føre til sparte kostnader. En mer effektiv bruk av reaksjoner vil samlet sett medføre besparelser i forvaltningsarbeidet.

11 Merknader til de enkelte bestemmelsene

11.1 Vannressursloven

Til § 28. (omgjøring og tilbaketrekking av konsesjon)

Det foreslås et nytt *annet ledd*. I første punktum foreslås det at vassdragsmyndigheten kan trekke tilbake en konsesjon eller annen tillatelse, herunder detaljerte planer for tiltaket, dersom vedtaket er fattet på grunnlag av uriktige eller ufullstendige informasjon fra søkeren, om forhold av vesentlig betydning for vedtaket. I slike tilfeller kan vedtaket ha blitt truffet på uriktig grunnlag.

I annet punktum foreslås en hjemmel for tilbaketrekking av konsesjon eller annen tillatelse dersom rettighetshaveren ikke lenger anses for å være skikket til å utøve virksomheten. Formålet er å sikre at konsesjon eller annen tillatelse innehas av aktører som er egnet til å drive forsvarlig. Eksisterende virkemidler i form av retting, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og anmeldelse vil i de aller fleste tilfeller bidra til dette. I særlige tilfeller kan det likevel være aktuelt å trekke tilbake en tillatelse. Etter ordlyden kan grove eller gjentakende brudd på loven eller vedtak i medhold av loven bidra til at vedkommende person eller foretak ikke lenger vurderes å inneha den tilstrekkelige grad av tillit for å kunne drive videre. Vedtaket anses ikke å være straff etter EMK, se punkt 6.3 ovenfor.

Til § 60. (tvangsmulkt)

Etter gjeldende *annet ledd* kan tvangsmulkt fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget, eller den kan fastsettes på forhånd og løper da fra eventuell overtredelse tar til. Det er gitt nærmere bestemmelser om når tvangsmulkten begynner å løpe og når den forfaller. I nytt fjerde punktum foreslås det inntatt en henvisning til forvaltningsloven § 51 hvor det fremgår at forvaltningsorganet i særlige tilfeller kan redusere eller frafalle påløpt mulkt, at mulkten tilfaller statskassen og at forhold knyttet til illeggelsen av tvangsmulkt kan påklages særskilt.

I *tredje ledd* inntas en hjemmel til å fastsette forskrift om at vassdragsmyndighetene må betale renter ved omgjøring eller opphevelse av vedtak om tvangsmulkt. Utbetaling av renter kan være aktuelt der den ansvarlige har betalt inn det inndratte beløpet og får et tap, enten fordi vedtaket oppheves eller det blir fattet et nytt vedtak med lavere beløp. I forskriften kan det fastsettes hvilken rente som skal gjelde og nærmere om hvordan den beregnes. Det er foreslått en tilsvarende hjemmel for å gi forskrift om utbetaling av renter ved opphevelse eller omgjøring av vedtak om overtredelsesgebyr etter § 60 a og inndragning etter § 60 c.

Til § 60 a. (overtredelsesgebyr)

I forslaget til endret § 60 a første ledd knyttes overtredelsesgebyr til nærmere angitte bestemmelser i eller i medhold av loven. Hensyn bak utvelgelsen av hvilke bestemmelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr er drøftet i punkt 9 ovenfor.

I *første ledd* nr. 1 er det listet opp følgende lovbrudd som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr:

- Brudd på § 5 første ledd om aktsom opptreden og annet og tredje ledd om at vassdragstiltak skal planlegges og gjennomføres slik at de er til minst mulig skade og ulempe for allmenne og private interesser. Vassdragstiltak skal fylle alle krav som med rimelighet kan stilles til sikring mot fare for mennesker, miljø eller eiendom.
- Brudd på § 7 første ledd om at ingen må hindre vannets løp i vassdrag.
- Brudd på forbudet i § 8 første ledd om at ingen må iverksette et konsesjonspliktig vassdragstiltak uten konsesjon. Et tiltak er konsesjonspliktig dersom det kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget eller sjøen. Der andre bestemmelser i loven viser til kravet om konsesjon i § 8, for eksempel § 35 om konsesjonspliktige tiltak i vernede vassdrag, vil det ved manglende konsesjon foreligge et brudd på § 8 som kan medføre overtredelsesgebyr.
- Brudd på meldeplikten i § 8 tredje ledd, som fastsetter at dersom et konsesjonspliktig tiltak uten konsesjon må igangsettes straks for å hindre vesentlig skade, skal det så snart som mulig gis melding til vassdragsmyndigheten.
- Overtredelse av § 10 første ledd som setter forbud mot vannuttak som medfører at vannføringen går under den alminnelige lavvannføring. Dette forbudet gjelder for tiltak uten konsesjon.

- Brudd på plikten i § 11 som skal sikre kantvegetasjon langs vassdraget. Kantvegetasjon gir livsgrunnlag for vanntilknyttede organismer i vassdraget og motvirker avrenning til vassdraget.
- Brudd på § 16 annet ledd som skal sikre at bruken av vassdragene skal skje hensynsfullt.
- Brudd på plikten i § 37 første ledd om at den ansvarlige for vassdragstiltaket skal holde tiltaket i forsvarlig stand.
- Brudd på plikten i § 38 første ledd, første punktum om at den ansvarlige for vassdragsanlegg med betydelig skadepotensial skal ha en plan for hva som skal gjøres hvis en ulykke inntreffer eller ved akutt fareøkning.
- Brudd på § 43 a annet og tredje ledd som oppstiller en aktsomhetsplikt ved grunnvannstiltak.
- Brudd på § 44 andre ledd, annet punktum som medfører plikt til ikke å ta ut mer grunnvann enn det grunnvannsmagasinet tåler.
- Brudd på konsesjonsplikten og meldeplikten som følger av § 45 første og tredje ledd for grunnvannstiltak.
- Brudd på § 46 første, annet og fjerde ledd som skal sikre aktsom opptreden og melding om boring av grunnvann, eventuelt rapport om slik boring.
- Brudd på § 54 som stiller krav til internkontroll.

Etter første ledd nr. 2 kan det gis overtredelsesgebyr ved brudd på pålegg som er gitt etter bestemmelsene som er angitt, dvs. § 7 annet ledd, § 8 tredje ledd, § 37 annet ledd, § 40 første ledd, § 50, § 57 annet ledd og § 59 første og annet ledd. Et praktisk eksempel er overtredelse av pålegg fra vassdragsmyndigheten om retting etter § 59. Til forskjell fra overtredelsene nevnt i første ledd nr. 1, hvor gebyret kan ilegges som en direkte konsekvens av lovovertrudelsen, kan gebyr etter nr. 2 ilegges ved brudd på den plikten som følger av et pålegg fra vassdragsmyndigheten.

Etter første ledd nr. 3 kan det gis overtredelsesgebyr ved brudd på enkeltvedtak som fastsetter plikter. Dette inkluderer brudd på konsesjon og konsesjonsvilkår, herunder manøvreringsreglement. Et vassdragstiltak, for eksempel for kraftproduksjon, er i praksis tilpasset forholdene i vassdraget. I konsesjonsbehandlingen gjøres en avveining av forskjellige hensyn av til dels stor verdi, som reflekteres i konsesjonsvilkårene. For å sikre etterlevelsen er det nødvendig å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på vilkår i den enkelte konsesjon. Med brudd på konsesjon og konsesjonsvilkår omfattes også brudd på gjeldende konsesjoner med vilkår etter lov 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene §§ 104 og 105 eller vedtak etter § 144. Eksempler på andre typer enkeltvedtak hjemlet i vannressursloven er § 13 fjerde ledd, § 15 tredje ledd, § 35 nr. 4, 7 og 9 og § 39.

Etter første ledd nr. 4 kan det gis overtredelsesgebyr ved brudd bestemmelser i forskrift, når det i forskriften er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr.

Lovbruddene som nevnt i første ledd kan også sanksjoneres med straff. Dette gjelder likevel ikke brudd på aktsomhetsnormen etter § 5 første og annet ledd, se omtale i punkt. 9.4.1 ovenfor. Brudd på § 5 tredje ledd vil fortsatt kunne sanksjoneres med

overtredelsesgebyr eller straff. Hvilket sanksjonsmiddel som skal benyttes, skal vurderes i den enkelte sak ut fra en konkret skjønnsmessig vurdering. Det vises til drøftelsen i punkt 9.3 ovenfor.

For fysiske personer gjøres ingen endring i kravet om subjektiv skyld (forsett eller uaktsomhet) for å ilegge overtredelsesgebyr. I ny § 60 b er det innført et tilnærmet objektivt ansvar for foretak.

Det er ikke lenger et ansvar for medvirkning til overtredelse av vannressursloven. En vesentlig årsak er sammenhengen med et objektivt ansvar for foretak, se punkt 4.4 i høringsnotatet.

I *annet ledd* er det inntatt en ny bestemmelse om at utmålingen skal skje etter faste satser eller etter individuell vurdering innenfor en øvre ramme. I annet punktum er det hjemmel til at departementet kan gi nærmere bestemmelser i forskrift. Det vises til omtalen i punkt 4.2.2 og 4.2.3 i høringsnotatet.

Etter *tredje ledd* skal vassdragsmyndigheten ta hensyn til momentene som følger av forvaltningsloven § 46 annet ledd når det vurderes om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved individuell utmåling av sanksjonen. Disse momentene er langt på vei de samme som i dag følger av lovteksten i vannressursloven. Listen er ikke uttømmende, og det kan legges vekt på andre momenter også. Etter annet punktum kan vassdragsmyndigheten kombinere et vedtak om overtredelsesgebyr med vedtak om inndragning av ulovlig utbytte. Dersom begge reaksjonene anvendes for det samme ulovlige forholdet, skal det ved utmålingen av overtredelsesgebyret tas hensyn til om det er truffet vedtak om inndragning.

Fjerde ledd viderefører bestemmelsen om at frist for oppfyllelse skal være minst fire uker, med et nytt tillegg i annet punktum om at lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere. Dette er i tråd med forvaltningsloven § 44 femte ledd. Bestemmelsen om at ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg videreføres.

Til ny § 60 b (overtredelsesgebyr for foretak)

Bestemmelsen viderefører gjeldende § 60 a tredje ledd om at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på vannressursloven. Med begrepet *foretak* menes det samme som i forvaltningsloven § 46 første ledd annet punktum.

Det foreslås en viss skjerpelse ved at overtredelsesgebyr kan ilegges et foretak selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Bestemmelsen innfører et tilnærmet objektivt ansvar i tråd med forvaltningsloven § 46. For fysiske personer beholdes kravet om subjektiv skyld, jf. § 60 a. Om innholdet i det tilnærmede objektive ansvaret, se punkt 4.5 ovenfor.

Til ny § 60 c (administrativ inndragning av utbytte)

Bestemmelsen innfører hjemmel for inndragning av utbytte fra overtredelser av vannressursloven. Siden formålet er å gjenopprette etter et lovbrudd, anses inndragningen

som en ordinær forvaltningsmessig reaksjon, ikke en sanksjon. Behovet for en ny hjemmel for inndragning er drøftet i punkt 5.2.1.

Etter *første ledd* kan inndragning anvendes ved brudd på pliktene som er listet opp i § 60 a om overtredelsesgebyr, forutsatt at det er oppnådd en økonomisk gevinst. Se omtalen i punkt 9.1.3 ovenfor. Det er opp til forvaltningens skjønn om det skal treffes vedtak om inndragning i den enkelte sak dersom vilkårene er oppfylt, og i så fall om det kun treffes vedtak om inndragning eller om det gjøres i kombinasjon med andre reaksjoner.

Inndragning skal i utgangspunktet skje overfor lovovertrederen, som i mange tilfeller er den som utbyttet har tilfalt. Dersom utbyttet er tilfalt et annet rettssubjekt, skal inndragningen skje overfor dette. Det kan være både fysiske personer og foretak. Det er lovovertrederen som må sannsynliggjøre at utbyttet har tilfalt en annen. Dette tilsvarer straffeloven § 71 første ledd annet punktum.

I tredje punktum går det frem at inndragning av utbytte bare skal foretas så fremt det ikke vil være klart urimelig. Momenter kan være graden av skyld, om den som har mottatt utbyttet fremdeles sitter på utbyttet eller vedkommendes økonomiske situasjon for øvrig.

Annet ledd omhandler hva som regnes som utbytte som kan inndras, samt inndragelse av verdi som alternativ til utbytte. Det legges til grunn samme utbyttebegrep som i straffeloven § 67. Dette innebærer at utbytte kan være enhver økonomisk fordel oppnådd ved overtredelsen. Som utbytte skal også regnes formuesgode som trer istedenfor utbytte, avkastning og andre fordeler av utbytte. Istedenfor utbyttet kan hele eller deler av utbyttets verdi inndras. Inndragning av utbytte forutsetter årsakssammenheng mellom den ulovlige handlingen og det oppnådde utbyttet.

Etter tredje punktum skal netto utbytte legges til grunn. Dersom størrelsen av utbyttet ikke kan fastsettes skal det beregnes skjønnsmessig, jf. fjerde punktum.

I *tredje ledd* nedfelles det et subsidiært inndragningsansvar for morselskap for utbytte som er tilfalt datterselskapet som følge av en ulovlighet begått av sistnevnte. Myndighetene kan holde morselskap ansvarlig dersom datterselskapet ikke betaler på grunn av manglende betalingsevne. Morselskapet er ikke ansvarlig for større beløp enn datterselskapet er ansvarlig for.

Etter annet punktum kan et morselskap holdes direkte ansvarlig for en ulovlighet begått av datterselskapet, dersom utbyttet har tilfalt morselskapet. Dette følger av prinsippet om at vedtak om inndragning rettes mot den utbyttet har tilfalt. Se punkt 5.2.2 ovenfor.

Fjerde ledd fastsetter en oppfyllelsesfrist på fire uker. Dette er lik fristen som gjelder for tilsvarende bestemmelser om overtredelsesgebyr og forvaltningsloven § 44 femte ledd. Fristen er fire uker fra vedtaket ble truffet, men lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere. Ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Femte ledd gir vassdragsmyndigheten hjemmel til å gi nærmere forskrift om inndragning av utbytte. For eksempel kan det være aktuelt å fastsette standardisert eller skjønnsmessig utmåling av utbytte og fradrag for utgifter.

Til ny § 60 d (foreldelse og renter)

I *første ledd* innføres en bestemmelse om foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr og til å vedta inndragning av utbytte fem år etter at det ulovlige forholdet har opphørt. Behovet for bestemmelsen er drøftet i punkt 4.8.2 og 5.2.4 ovenfor. Med denne bestemmelsen blir det samsvar mellom foreldelsesreglene uavhengig av om lovbruddet forfølges behandles etter forvaltnings-sporet eller straffe-sporet. Det følger av vannressursloven § 63 at det ved skjerpende omstendigheter er en strafferamme på to år. Sammenholdt med straffeloven § 86 medfører at dette foreldelsesfristen er fem år.

Foreldelsesfristen avbrytes ved at vassdragsmyndigheten gir skriftlig forhåndsvarsel om vedtak om overtredelsesgebyr eller inndragning av utbytte, eller på annen måte gir skriftlig beskjed om at forvaltningen legger til grunn at det er sannsynlig at vedkommende har brutt regelverket.

I *annet ledd* nedfelles hjemmel for departementet til å gi forskrift om tilbakebetaling av renter dersom et vedtak om overtredelsesgebyr omgjøres eller oppheves. En forutsetning er at den ansvarlige har betalt inn det inndratte beløpet. I forskrift kan det gis nærmere bestemmelser om beregning av renter og rentesats. Tilsvarende forskriftshjemmel foreslås i forbindelse med tvangsmulkt i § 60 tredje ledd.

Til § 63 (straffansvar)

Departementet foreslår at de samme bestemmelsene som kan medføre overtredelsesgebyr i utgangspunktet også gir hjemmel for straff. Det gjøres endringer i *første ledd* som viser til opplistingen av lovbrudd i § 60 a, som i det vesentlige tilsvarende gjeldende § 63 første og annet ledd. En forskjell mellom bestemmelsen om straffansvar og overtredelsesgebyr er likevel at brudd på aktsomhetsnormen § 5 første og annet ledd fremdeles ikke medfører straff ansvar. Den øvre strafferammen heves fra tre måneder til ett år. Valget mellom bruk av overtredelsesgebyr eller straff må vurderes i den enkelte sak.

I *annet ledd* videreføres gjeldende bestemmelse om økt strafferamme på to år ved skjerpende omstendigheter. Som en konsekvens av at bestemmelsen i annet ledd oppheves endres også henvisningen til "første og annet ledd" til "første ledd".

11.2 Vassdragsreguleringsloven

Til § 33. Tvangsmulkt

I *annet ledd* foreslås det bestemmelse som klargjør at tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter fristen for retting av forholdet som vassdragsmyndigheten har fastsatt. Tvangsmulkt kan også fastsettes på forhånd og løper da fra eventuell overtredelse tar til.

I *tredje ledd* foreslås det en hjemmel for at departementet kan gi forskrift om renter ved tilbakeføring av tvangsmulkt dersom vedtaket omgjøres eller oppheves etter at tvangsmulkten er betalt. Se punkt 7.2.2 ovenfor.

Til § 34. Tilbaketrekking av konsesjon

I *første ledd* foreslås det en tilføyelse om at konsesjon bare kan trekkes tilbake dersom rettighetshaveren ikke lenger anses skikket til å utøve virksomheten. Det gjøres også en språklig endring som også viser til foreligge "grove" overtredelser, ikke bare gjentatte overtredelser. Formålet er å sikre at konsesjon eller annen tillatelse innehas av aktører som er egnet til å drive forsvarlig. Vedtaket anses ikke som straff etter EMK. Eksisterende virkemidler i form av retting, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og anmeldelse av straffbart forhold vil i de aller fleste tilfeller bidra til å sikre at loven overholdes. I særskilte tilfeller der disse reaksjonsformene ikke fører frem, kan tilbakekalling av en tillatelse være aktuelt.

Til § 35. Overtredelsesgebyr

Det gjøres noen endringer for å nærmere spesifisere brudd på hvilke handlingsnormer som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. De hensyn som ligger bak utvelgelsen av de bestemmelser som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr er drøftet i høringsnotatet punkt 9.

I *første ledd* nr. 1 er det listet opp følgende lovbrudd som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr:

- § 3 som pålegger en plikt til å ha konsesjon for større vassdragsreguleringer og overføringer for produksjon av elektrisk energi.
- § 10 første ledd som medfører en plikt for eieren av et anlegg å fjerne et anlegg etter pålegg og annet ledd som stiller krav om at et regulerings- eller overføringsanlegg med konsesjon etter loven ikke kan nedlegges uten forutgående tillatelse.
- § 15 som oppstiller en byggefrist for konsesjonæren for når arbeidet skal påbegynnes og avsluttes.

Etter første ledd nr. 2 kan det gis overtredelsesgebyr ved brudd på pålegg om retting etter § 32.

I første ledd nr. 3 er det hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på konsesjon og konsesjonsvilkår, herunder manøvreringsreglement etter § 16 og andre enkeltvedtak gitt i medhold av loven. I konsesjonen til et større vannkraftanlegg er en rekke hensyn vurdert og avveid, og dette skal ivaretas gjennom vilkår som er satt i konsesjonen. Slike vilkår kan knytte seg til forhold av stor verdi.

I første ledd nr. 4 kan det gis overtredelsesgebyr ved brudd bestemmelser i forskrift, når det i forskriften er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr.

Lovbruddene nevnt i første ledd vil også kunne sanksjoneres med straff, jf. forslaget til endringer i § 36. Hvilket sanksjonsmiddel som skal benyttes, må vurderes i den enkelte sak. Det vises til drøftelsen i punkt 9 ovenfor.

For fysiske personer gjøres ingen endring i kravet om subjektiv skyld (forsett eller uaktsomhet) for å ilegge overtredelsesgebyr. I ny § 35 a er det innført et tilnærmet objektivt ansvar for foretak. Det er ikke lenger et ansvar for medvirkning til overtredelse av vassdragsreguleringsloven, se punkt 4.4 i høringsnotatet.

I *annet ledd* er det innført en ny bestemmelse om at utmålingen enten skal skje etter faste satser eller etter individuell vurdering innenfor en øvre ramme. Dette følger også av forvaltningsloven § 44. I annet punktum er det hjemmel til at departementet kan gi nærmere bestemmelser i forskrift. Se punkt 4.2.2 og 4.2.3 ovenfor. Hovedformålet er å gi private aktører en indikasjon på maksimalt sanksjonsbeløp for ulike typer overtredelser.

Etter *tredje ledd* skal departementet ta hensyn til momentene i forvaltningsloven § 46 annet ledd når det vurderes om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved individuell utmåling av sanksjonen. Momentene er langt på vei de samme som i dag følger av lovteksten i vassdragsreguleringsloven. Listen er ikke uttømmende. Etter annet punktum kan departementet kombinere et vedtak om overtredelsesgebyr ned vedtak om inndragning av ulovlig utbytte. Dersom begge reaksjonene anvendes for det samme forholdet, skal det ved utmålingen av overtredelsesgebyret tas hensyn til om det er truffet vedtak om inndragning.

Fjerde ledd viderefører bestemmelsen om at frist for oppfyllelse skal være minst fire uker, med et nytt tillegg i annet punktum om at lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere. Dette er i tråd med forvaltningsloven § 44 femte ledd. Bestemmelsen om at ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg videreføres.

Til ny § 35 a. Overtredelsesgebyr for foretak

Bestemmelsen viderefører gjeldende bestemmelse om at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på vassdragsreguleringsloven. Med begrepet *foretak* menes det samme som i forvaltningsloven § 46 første ledd annet punktum.

Det foreslås innføring av et tilnærmet objektivt ansvar for foretak gjennom tilføyelsen om at overtredelsesgebyr kan ilegges et foretak selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Bestemmelsen innfører et tilnærmet objektivt ansvar, slik forvaltningsloven § 46 legger opp til. For fysiske personer beholdes kravet om subjektiv skyld, jf. § 35. Se punkt 4.5 ovenfor.

Til ny 35 b. Administrativ inndragning av utbytte

Bestemmelsen innfører hjemmel for inndragning av utbytte fra overtredelser av vannressursloven. Siden formålet er å gjenopprette etter et lovbrudd, anses inndragningen som en ordinær forvaltningsmessig reaksjon, ikke en sanksjon. Behovet for en ny hjemmel for inndragning er drøftet i punkt 5.2.1.

Etter *første ledd* kan inndragning anvendes ved brudd på pliktene som er listet opp i bestemmelsen om overtredelsesgebyr, forutsatt at det er oppnådd en økonomisk gevinst. Se omtalen i punkt 9.1.3 ovenfor. Det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere om det skal treffes vedtak om inndragning i den enkelte sak, og i så fall om det kun treffes vedtak om inndragning, eller i kombinasjon med andre reaksjoner.

Inndragning skal i utgangspunktet skje overfor lovovertrederen, som i mange tilfeller er den som utbyttet har tilfalt. Dersom utbyttet er tilfalt et annet rettssubjekt, skal inndragningen skje overfor dette. Dette kan være både fysiske personer og foretak. Det er lovovertrederen som må sannsynliggjøre at utbyttet har tilfalt en annen. Dette tilsvarer straffeloven § 71 første ledd annet punktum.

I tredje punktum går det frem at inndragning av utbytte bare skal foretas så fremt det ikke vil være klart urimelig. Momenter kan være graden av skyld, om den som har mottatt utbyttet fremdeles sitter på utbyttet eller vedkommendes økonomiske situasjon for øvrig.

Annet ledd omhandler hva som regnes som utbytte som kan inndras, samt inndragelse av verdi som alternativ til utbytte. Det legges til grunn samme utbyttebegrep som i straffeloven § 67. Dette innebærer at utbytte kan være enhver økonomisk fordel oppnådd ved overtredelsen. Som utbytte skal også regnes formuesgode som trer istedenfor utbytte, avkastning og andre fordeler av utbytte. Istedenfor utbyttet kan hele eller deler av utbyttets verdi inndras. Inndragning av utbytte forutsetter årsakssammenheng mellom den ulovlige handlingen og det oppnådde utbyttet.

Etter tredje punktum skal netto utbytte legges til grunn. Dersom størrelsen av utbyttet ikke kan fastsettes skal det fastsettes skjønnsmessig, jf. fjerde punktum.

I *tredje ledd* nedfelles det et subsidiært inndragningsansvar for morselskap for utbytte som er tilfalt datterselskapet som følge av en ulovlighet begått av sistnevnte. Myndighetene kan holde morselskap ansvarlig dersom datterselskapet ikke betaler på grunn av manglende betalingsevne. Morselskapet er ikke ansvarlig for større beløp enn datterselskapet er ansvarlig for.

Etter annet punktum kan et morselskap holdes direkte ansvarlig for en ulovlighet begått av datterselskapet, dersom utbyttet har tilfalt morselskapet. Dette følger av prinsippet om at vedtak om inndragning rettes mot den utbyttet har tilfalt. Se punkt 5.2.2 ovenfor.

Fjerde ledd fastsetter en oppfyllelsesfrist på fire uker. Dette er lik fristen som gjelder for overtredelsesgebyr og etter forvaltningsloven § 44 femte ledd. Fristen er fire uker fra vedtaket ble truffet, men lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere. Ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Femte ledd gir vassdragsmyndigheten hjemmel til å gi nærmere forskrift om inndragning av utbytte. For eksempel kan det være aktuelt å fastsette standardisert eller skjønnsmessig utmåling av utbytte og fradrag for utgifter.

Til ny § 35 c. Foreldelse og renter

Etter *første ledd* inntreffer foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr og vedtak inndragning av utbytte fem år etter opphør av det ulovlige forholdet. Behovet for bestemmelsen er drøftet i punkt 4.8.2 og 5.2.4 ovenfor. Bestemmelsen medfører at det blir samsvar mellom foreldelsesreglene uavhengig av om en saken forfølges etter forvaltnings-sporet eller straffe-sporet. Innføringen av skjerpende omstendigheter i § 36 annet ledd medfører at strafferammen økes til to år, og sammenholdt med straffeloven § 86 medfører dette en foreldelsesfrist på fem år.

Foreldelsesfristen avbrytes ved at departementet gir skriftlig forhåndsvarsel om vedtak om overtredelsesgebyr eller inndragning av utbytte eller på annen måte gir skriftlig beskjed om at forvaltningen legger til grunn at det er sannsynlig at vedkommende har brutt regelverket

I annet *ledd* nedfelles hjemmel for departementet til å gi forskrift om tilbakebetaling av renter dersom et vedtak om overtredelsesgebyr omgjøres eller oppheves. Se punkt 7.2.2 ovenfor. Forutsetningen er at tilbakebetaling av overtredelsesgebyr eller det inndratte beløpet skal skje fordi den ansvarlige allerede har betalt inn det inndratte beløpet. I forskrift kan det gis nærmere bestemmelser om beregning av renter og rentesats.

Til § 36. Straff

Departementet foreslår at de samme bestemmelsene som kan medføre overtredelsesgebyr i utgangspunktet også gir hjemmel for straff. I *første ledd* gjøres det på den ene siden en innskrenkning av straffbare handlinger ved at det vises til spesifikke bestemmelser i loven. På den annen side gjøres en viss utvidelse ved at det henvises til andre enkeltvedtak og forskrift.

I *første ledd* heves den øvre strafferammen fra 3 måneder til 1 år. Dette er i tråd med utviklingen med økte strafferammer innenfor miljøretten. Departementet tar utgangspunkt i at fengselsstraff ikke vil være den primære sanksjonsformen ved overtredelser av vannressursloven. Vurderingen av om overtredelsesgebyr eller straff skal benyttes må vurderes i den enkelte sak.

Annet ledd innfører bestemmelse om økt strafferamme på 2 år ved skjerpende omstendigheter. Dette er i samsvar med gjeldende bestemmelser i vannressursloven. Det medfører også at foreldelsesfristen etter straffeloven økes til fem år jfr. straffeloven § 86.

11.3 Energiloven

Til § 10-2 (Tilbaketrekking av tillatelse)

Gjeldende § 10-2 er en "tom" paragraf og det foreslås at bestemmelsen om tilbaketrekking av konsesjon i § 10-3 fjerde ledd flyttes dit, med visse justeringer. I ordlyden vises det til konsesjon og "annen tillatelse", dette inkluderer også vedtak om detaljplaner for tiltaket.

I *første ledd* første punktum videreføres hjemmelen for tilbaketrekking av konsesjon eller tillatelse der det er gitt uriktige opplysninger eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning for vedtaket. Det presiseres at vedtak kan fattes av departementet (som delegeres til NVE) og reguleringsmyndigheten for energi (RME) på sitt område.

I annet punktum justeres bestemmelsen slik at det tydeligere fremgår at tilbaketrekkingen er en forvaltningsmessig reaksjon, ikke straff etter EMK. Det foreslås et nytt vilkår om at konsesjonæren ikke lenger anses skikket til å drive virksomheten. Se drøftelsen i punkt 6 ovenfor, og merknadene til vannressursloven § 28 annet ledd.

I *annet ledd* fjerde punktum rettes en feil i lovens henvisning til § 5-6, som skal være § 5-7.

Til § 10-3 (Tvangsmulkt)

Som en lovteknisk forenkling foreslår departementet at § 10-3 kun gjelder tvangsmulkt, jf. merknaden til § 10-2 ovenfor. Det gjøres i tillegg noen mindre endringer i eksisterende ordlyd.

I *første ledd* gjøres det en pedagogisk endring gjennom å vise til både departementet og reguleringsmyndigheten. Med sistnevnte forstås reguleringsmyndigheten for energi som nevnt i energiloven § 2-3. Hjemmelen for tvangsmulkt forutsettes anvendt der dette er nødvendig for å sikre etterlevelsen av bestemmelsene i og i medhold av energiloven som tilligger energimyndigheten.

I *tredje ledd* er det tatt inn en bestemmelse om at departementet eller reguleringsmyndigheten kan redusere eller frafalle påløpt mulkt i særlige tilfeller. Bestemmelsen tilsvare forvaltningsloven § 51 tredje ledd.

I *fjerde ledd* er det inntatt en ny hjemmel til forskrift om utbetaling av renter til den vedtaket retter seg mot, dersom et vedtak om tvangsmulkt senere blir opphevet eller omgjort. Begrunnelsen er å kunne erstatte det tapet den ansvarlige har lidt ved å betale inn det inndratte beløpet, dersom det senere må tilbakeføres. Nærmere bestemmelser om hvilken renter mv. kan gis i forskrift. Se punkt 7.2.2 ovenfor.

Til § 10-5 (Straff)

I tråd med drøftelsen i punkt 9 ovenfor videreføres dagens to-sporede system med hjemmel for bøter og straff for brudd på flere av pliktene i energiloven. I *første ledd* vises det til de samme bestemmelsene som kan medføre overtredelsesgebyr. Hvilket sanksjonsmiddel som skal benyttes i den enkelte sak må vurderes ut fra en konkret skjønnsmessig vurdering. Se merknadene til § 10-7 om overtredelsesgebyr.

For uaktsomme straffbare handlinger økes strafferammen til ett år. Dette er i tråd med utviklingen i retning av økte strafferammer innenfor miljøretten. Ansvar for medvirkning følger av straffeloven § 15, og behøver derfor ikke å stå i § 10-3.

I *første ledd* annet punktum klargjøres det at det er RME som skal vurdere hvorvidt et forhold skal anmeldes og at forholdet går over i "straffesporet" innenfor det saksområdet som RME har ansvaret for. For øvrig ligger myndigheten hos departementet eller delegert til NVE.

I *annet ledd* videreføres gjeldende bestemmelse om at det ikke knyttes straff til overtredelse av energiloven kapittel 8 om energitilstand i bygninger. Departementet viser til at dette kapitlet står i en litt annen stilling enn de øvrige delene av energiloven, og gjelder en langt større krets av personer enn for eksempel kapittel 3, 4, 5 og 6.

Tredje ledd innfører økt strafferamme på 2 år ved skjerpene omstendigheter. Etter Olje- og energidepartementets syn bør reglene i vannressursloven om økt strafferamme på to år ved skjerpene omstendigheter også innføres i energiloven.

Til § 10-7 (Overtredelsesgebyr)

Bestemmelsen viderefører dagens hjemler for illeggelse av overtredelsesgebyr.

Myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr ligger dels hos NVE og dels hos RME etter lovendringene i 2018. I forslaget til endret § 10-7 gjøres det noen mindre endringer i de angitte bestemmelsene hvor overtredelse kan medføre gebyr.

I *første ledd* er det foretatt en angivelse av hvilke bestemmelser departementet eller NVE kan sanksjonere med overtredelsesgebyr. Dette er en konkretisering og klargjøring av bestemmelsene. Det fremgår av nr. 1 at brudd på følgende bestemmelser kan medføre overtredelsesgebyr:

- Brudd på anleggskonsesjonsplikten som følger av § 3-1 første ledd. Bestemmelsen stiller krav om at enhver som eier eller driver et elektrisk anlegg må ha konsesjon. Dette er et grunnleggende virkemiddel for reguleringen av de ulike aktørene på energiområdet da det kan settes nærmere vilkår til driften i konsesjonen.
- Brudd på konsesjonsplikten for utenlandsforbindelser som følger av § 4-2 første ledd. For å eie eller drive utenlandsforbindelser kreves utenlandskonsesjon fra departementet.
- Brudd på § 4-4 første ledd om påslag for innbetaling til et energifond.
- Brudd på § 5-1 som stiller krav om at fjernvarmeanlegg ikke kan bygges, eies eller drives uten konsesjon.
- Brudd på § 5-4 første og tredje ledd som medfører en leveringsplikt for konsesjonærer av fjernvarmeanlegg. Konsesjonæren har plikt til å skaffe tilknyttede abonnenter fjernvarme, enten selv eller gjennom avtale med andre leverandører.
- Brudd på § 5-5 som stiller krav til prissetting av fjernvarme og skal beskytte sluttbrukeren mot for høye priser.

- Brudd på § 5-7 som medfører at fjernvarmeanlegg som drives i medhold av konsesjon må ha konsesjon for å bli lagt ned. Bestemmelsen skal sikre kundene videreføring hvis noen vil nedlegge eller går konkurs.
- Brudd på § 6-1 annet ledd som omhandler systemansvaret. Bestemmelsen retter seg mot Statnett som systemansvarlig og oppstiller en plikt til å sørge for balanse i energisystemet.
- Brudd på § 7-1 som innebærer at alle konsesjonærer skal delta i energiplanleggingen og utarbeide energiplaner etter pålegg fra NVE. Pliktbrudd kan være alvorlig ved at beslutninger tas på feil grunnlag dersom relevante aktører ikke har deltatt i energiplanleggingen.
- Brudd på § 8-2 om at eier skal legge frem energiattest ved salg og utleie av bygning.
- Brudd på § 8-3 om at eier skal legge frem energiattest ved oppføring av nye bygninger.
- Brudd på § 8-4 om energiattest for yrkesbygninger og offentlige bygninger.
- Brudd på § 8-5 om energivurdering av tekniske anlegg i yrkesbygninger og offentlige bygninger.
- Brudd på § 9-1 annet ledd som innebærer en plikt for at alle enheter i kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO) skal sørge for at virksomheten er innrettet på en slik måte og med de ressurser som er nødvendig for å ivareta dens ansvar og oppgaver.
- Brudd på § 9-2 første ledd som medfører at den som helt eller delvis eier eller driver anlegg eller system som er eller kan bli av vesentlig betydning plikter å sørge for effektiv sikring og beredskap og håndtere virkninger av ekstraordinære situasjoner og gjenopprette normal situasjon.
- Brudd på § 9-3 første og annet ledd. Første ledd som stiller krav til at alle enheter i KBO skal vurdere sikkerheten ved all behandling av informasjon om kraftforsyningen. Enhetene skal kartlegge hvilken informasjon som er sensitiv, hvor den befinner seg og hvem som har tilgang til den. Det skal etableres effektiv avskjerming og beskyttelse av sensitiv informasjon. Etter annet ledd plikter enhetene å hindre at andre enn rettmessige brukere får adgang eller kjennskap til sensitiv informasjon om kraftforsyningen.
- Brudd på § 9-5 annet ledd om plikt til å gi beredskapsmyndigheten adgang til grunn, bygg, anlegg og lignende.
- Brudd på § 10-1 annet ledd om at konsesjonæren skal påse at anlegget, driften av anlegget eller virksomheten oppfyller kravene i eller i medhold av loven, og plikten etter tredje ledd første punktum plikten til å gi myndighetene informasjon.

Etter første ledd nr. 2 kan det gis overtredelsesgebyr ved brudd på pålegg som er gitt av departementet (i praksis NVE) etter § 10-1.

I første ledd nr. 3 er det hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på konsesjon, konsesjonsvilkår, samt andre enkeltvedtak i medhold av bestemmelsene nevnt i nr. 1 og §

3-2 (områdekonsesjon). Tilsvarende er det vist til brudd på vedtak etter § 9-1 fjerde og femte ledd og § 9-2 fjerde ledd.

I første ledd nr. 4 er det hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på forskrift, når det i forskriften er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr.

I annet ledd videreføres kompetansen for at RME kan ilegge overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelser i energiloven. Listen over pliktbestemmelser videreføres også, med kun noen små justeringer:

- Brudd på § 3-3 første og fjerde ledd som regulerer områdekonsesjonærens leveringsplikt. Den som har områdekonsesjon har plikt til å levere elektrisk energi til abonnenter innenfor området konsesjonen er gitt for. Brudd på denne leveringsplikten kan få alvorlige konsekvenser for sluttkunder. Det fremgår i fjerde ledd at RME i enkeltvedtak skal fastsette nærmere spesifisering av leveringsplikten.
- Brudd på § 3-4 første og tredje ledd som regulerer anleggskonsesjonærens tilknytningsplikt for uttakskunder. Tilknytningsplikten gjelder også ved forbruksøknings som medfører investeringer i nett. Brudd på tilknytningsplikten kan få alvorlige konsekvenser. Det fremgår i tredje ledd at RME i enkeltvedtak skal fastsette nærmere spesifisering av tilknytningsplikten.
- Brudd på § 3-4 a første og tredje ledd som regulerer nettselskapenes plikt til å tilknytte nye anlegg for produksjon av elektrisk energi. Tilknytningsplikten gjelder også produksjonsøknings som medfører investeringer i nett. Brudd på tilknytningsplikten kan få alvorlige konsekvenser for produsentene. Det fremgår i tredje ledd at RME i enkeltvedtak skal fastsette nærmere spesifisering av tilknytningsplikten.
- Brudd på § 4-1 første til fjerde ledd som medfører en plikt om at enhver som omsetter elektrisk energi må søke og få tildelt omsetningskonsesjon. Konsesjonen er et grunnleggende virkemiddel for reguleringen av energimarkedet fordi det kan settes nærmere vilkår i konsesjonen.
- Brudd på § 4-2 fjerde ledd som omhandler utenlandsforbindelser. Det fremgår i fjerde ledd at RME i enkeltvedtak skal fastsette nærmere spesifisering av konsesjonen.
- Brudd på § 4-3 tredje ledd som innebærer at enhver som eier eller driver nett, produksjon eller organisert markedsplass, og aktører som er omsettere eller sluttkunder, plikter å rette seg etter avregningsansvarliges instruksjoner og følge bestemmelser etter lov og forskrift.
- Brudd på § 4-5 første ledd om markedsplasskonsesjon for å organisere eller drive markedsplass for omsetning av elektrisk energi.
- Brudd på § 4-6 første og andre ledd om selskapsmessig skille.
- Brudd på § 4-7 første til tredje ledd om funksjonelt skille.
- Brudd på § 4-8 om krav til eiermessig skille i transmisjonsnett.
- Brudd på § 4-10 første og annet ledd som at eier av anlegg i transmisjonsnettet om å søke RME om sertifisering som operatør av transmisjonssystem.

- Brudd på § 6-1 tredje og fjerde ledd, som retter seg mot enhver markedsaktør og innebærer at disse har plikt til å rette seg etter systemansvarliges instruksjoner. Fjerde ledd innebærer at RME skal fatte vedtak som fastsetter eller godkjenner nærmere angitte vilkår eller metoder.
- Brudd på § 10-1 første, tredje og femte ledd.

Etter annet ledd nr. 2 kan RME gis overtredelsesgebyr ved brudd på pålegg etter § 10-1 første ledd. RME kan etter denne bestemmelsen gi de pålegg som er nødvendige for gjennomføringen av bestemmelser gitt i eller i medhold av energiloven. Videre kan klagenemnda gi pålegg om utlevering av informasjon i medhold av § 10-1 tredje ledd første punktum.

I annet ledd nr. 3 er det hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på konsesjon og konsesjonsvilkår. Det kan også ilegges overtredelsesgebyr for overtredelse av andre enkeltvedtak som er gitt i medhold av bestemmelsene som listes opp i nr. 1, § 4-5 tredje ledd og § 4-3 tredje ledd.

I annet ledd nr. 4 er det hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på forskrift, når det i forskriften er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr.

Overtredelse av de bestemmelsene i første og annet ledd kan også sanksjoneres med straff, jf. endringene i § 10-5. Hvilket sanksjonsmiddel som skal benyttes må vurderes i den enkelte sak. Reglene om subjektiv skyld videreføres for fysiske personer, men i § 10-7 b innføres et tilnærmet objektivt ansvar for foretak.

I første og annet ledd er medvirkningsbestemmelsen fjernet. Se punkt 4.4 ovenfor.

I *tredje ledd* fremgår det at overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfellet innenfor en øvre ramme, se punkt 4.2.2 og 4.2.3 ovenfor.

Departementet kan gi nærmere regler i forskrift.

I *fjerde ledd* vises det til momentene i forvaltningsloven § 46 tredje ledd ved avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved individuell utmåling av sanksjonen. I annet punktum fremgår det at ved vedtak om overtredelsesgebyr og inndragning av ulovlig utbytte for det samme forholdet, skal oppnådd utbytte ikke samtidig vektlegges ved individuell utmåling av overtredelsesgebyr.

Femte ledd bestemmer at betalingsfristen for overtredelsesgebyr er den samme som etter forvaltningsloven § 44 femte ledd. Dette er fire uker fra vedtaket ble truffet, men lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere. Det presiseres at ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Sjette ledd kom inn loven ved lov 25. mai 2018 nr. 21. Det gjøres ingen endring.

Til ny § 10-8 (Overtredelsesgebyr for foretak)

Bestemmelsen viderefører gjeldende bestemmelse om at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr etter energiloven. Med begrepet *foretak* menes det samme som i forvaltningsloven § 46, og dette er ingen realitetsendring.

Overtredelsesgebyr kan ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Etter den nye bestemmelsen er det tilstrekkelig med et tilnærmet objektivt ansvar for foretak, slik forvaltningsloven § 46 legger opp til. For fysiske personer er det fortsatt krav til subjektiv skyld (forsett eller uaktsomhet), se punkt 4.5 ovenfor.

Til ny § 10-9 (Administrativ inndragning av utbytte)

Bestemmelsen innfører hjemmel for inndragning av utbytte fra overtredelser av energiloven. Siden formålet er å gjenopprette etter et lovbrudd, anses inndragningen som en ordinær forvaltningsmessig reaksjon, ikke en sanksjon. Behovet for en ny hjemmel for inndragning er drøftet i punkt 5.2.1.

Etter *første ledd* kan inndragning anvendes ved brudd på pliktene som er listet opp i bestemmelsen om overtredelsesgebyr, forutsatt at det er oppnådd en økonomisk gevinst. Se omtalen i punkt 9.1.3 ovenfor. Det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere om det skal treffes vedtak om inndragning i den enkelte sak og i så fall om det kun skal treffes vedtak om inndragning eller om det gjøres i kombinasjon med andre reaksjoner.

Det foreslås at både departementet (delegert til NVE) og reguleringsmyndigheten kan treffe vedtak om inndragning.

I *annet ledd* fremgår det at inndragning skal i utgangspunktet skje overfor lovovertrederen, som i mange tilfeller er den som utbyttet har tilfalt. Dersom utbyttet er tilfalt et annet rettssubjekt, skal inndragningen skje overfor dette. Det kan være både fysiske personer og foretak. Det er lovovertrederen som må sannsynliggjøre at utbyttet har tilfalt en annen. Dette tilsvarer straffeloven § 71 første ledd annet punktum.

I annet punktum går det frem at inndragning av utbytte bare skal foretas så fremt det ikke vil være klart urimelig. Momenter kan være graden av skyld, om den som har mottatt utbyttet fremdeles sitter på utbyttet eller vedkommendes økonomiske situasjon for øvrig.

Tredje ledd omhandler hva som regnes som utbytte som kan inndras, samt inndragelse av verdi som alternativ til utbytte. Det legges til grunn samme utbyttebegrep som i straffeloven § 67. Dette innebærer at utbytte kan være enhver økonomisk fordel oppnådd ved overtredelsen. Som utbytte skal også regnes formuesgode som trer istedenfor utbytte, avkastning og andre fordeler av utbytte. Istedenfor utbyttet kan hele eller deler av utbyttets verdi inndras. Inndragning av utbytte forutsetter årsakssammenheng mellom den ulovlige handlingen og det oppnådde utbyttet.

Etter tredje punktum skal netto utbytte legges til grunn. Dersom størrelsen av utbyttet ikke kan fastsettes skal det fastsettes skjønnsmessig, jf. fjerde punktum.

I *fjerde ledd* nedfelles det et subsidiært inndragningsansvar for morselskap for utbytte som er tilfalt datterselskapet som følge av en ulovlighet begått av sistnevnte. Myndighetene kan holde morselskap ansvarlig dersom datterselskapet ikke betaler på grunn av

manglende betalingsevne. Morselskapet er ikke ansvarlig for større beløp enn datterselskapet er ansvarlig for.

Etter annet punktum kan et morselskap holdes direkte ansvarlig for en ulovlighet begått av datterselskapet, dersom utbyttet har tilfalt morselskapet. Dette følger av prinsippet om at vedtak om inndragning rettes mot den utbyttet har tilfalt. Se punkt 5.2.2 ovenfor.

Femte ledd fastsetter en oppfyllelsesfrist på fire uker. Dette er lik fristen som gjelder for tilsvarende bestemmelser om overtredelsesgebyr og forvaltningsloven § 44 femte ledd. Fristen er fire uker fra vedtaket ble truffet, men lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere. Ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Sjette ledd gir departementet hjemmel til å gi nærmere forskrift om inndragning av utbytte. For eksempel kan det være aktuelt å fastsette standardisert eller skjønnsmessig utmåling av utbytte og fradrag for utgifter.

Til ny § 10-10 (*foreldelse og renter*)

Etter *første ledd* inntreffer foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr og vedtak om inndragning av ulovlig utbytte fem år etter at det ulovlige forholdet har opphørt. Behovet for bestemmelsen er drøftet i punkt 4.8.2 og 5.2.4 ovenfor. Bestemmelsen medfører de samme foreldelsesreglene uavhengig av om et brudd på energiloven forfølges etter forvaltnings-sporet eller straffe-sporet. Med forslaget til heving av strafferamme til to år ved skjerpende omstendigheter i § 10-5 tredje ledd, blir foreldelsesfristen fem år jf. straffeloven § 86. Det gjelder uavhengig av om det foreligger skjerpende omstendigheter i den konkrete saken.

Foreldelsesfristen avbrytes ved at myndigheten gir skriftlig forhåndsvarsel om overtredelsesgebyr eller inndragning av utbytte eller på annen måte gir skriftlig beskjed om at forvaltningen legger til grunn at det er sannsynlig at vedkommende har brutt regelverket.

Annet ledd gir hjemmel for at myndighetene kan gi forskrift om tilbakebetaling av renter dersom et vedtak om overtredelsesgebyr eller inndragning omgjøres eller oppheves. Nærmere regler om blant annet beregning av renter og rentesats kan gis i forskrift. Se punkt 4.9 og 5.2.4.

11.4 Lov om elsertifikater

Til § 24 Tilbaketrekking av godkjenning

I bestemmelsen gjøres det en språklig endring slik at de to alternativene for tilbaketrekking av godkjenning kommer klarer fram. I første punktum videreføres bestemmelsen om at en godkjenning kan trekkes tilbake dersom den er gitt på grunnlag av uriktige eller villedende opplysninger. I annet punktum videreføres bestemmelsen om tilbaketrekking av godkjenning dersom innehaveren ikke lenger anses skikket til å utøve

virksomheten på grunn av grove eller gjentatte brudd på loven. Med justeringen i ordlyden klargjøres også det rettslige vurderingstemaet. Se punkt 6 ovenfor.

Til § 25 Tvangsmulkt

Lov om elsertifikater er forholdsvis ny og departementet ser ikke behov for vesentlige endringer i bestemmelsene om tvangsmulkt. I nytt *annet ledd* foreslås det en hjemmel for å gi forskrift om renter ved tilbakeføring av tvangsmulkt, se punkt 7.2.2 ovenfor. I forskriften kan det gis nærmere bestemmelser om rentesats og fastsettelsen av tidsrom for når renter skal betales mv.

Til § 26 Overtredelsesgebyr

I *første ledd* gjøres det endringer ved at medvirkningstillegget fjernes, og at henvisningen til overtredelse av § 21 oppheves. Se de generelle drøftelsene i punkt 4.4 om medvirkning og punkt 9.2.4 om hvilke bestemmelser som kan medføre overtredelsesgebyr.

I *annet ledd* gjøres det tilføyes om at betalingsfristen for ilagt gebyr kan settes til lenger enn fire uker i vedtaket eller senere.

I *tredje ledd* gjøres det en lovteknisk endring ved at begrepet "foretak" defineres med henvisning til forvaltningsloven § 26 annet ledd. Det følger av bestemmelsen i dag at dersom en overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan foretaket ilegges gebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Dette innebærer en viss tilstramming. Se punkt 4.5 ovenfor.

I *fjerde ledd* fremgår det at overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfellet innenfor en øvre ramme. Se punkt 4.2.2 og 4.2.3 ovenfor og merknadene til tilsvarende bestemmelser i vannressursloven.

I *femte ledd* går det frem at det ved avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved individuell utmåling, skal tas hensyn til momentene i forvaltningsloven § 46 tredje ledd. Det kan også legges vekt på andre momenter. I annet punktum reguleres det at der forvaltningen treffer vedtak om overtredelsesgebyr og inndragning skal ikke det utbyttet som blir gjenstand for inndragning samtidig vektlegges ved individuell utmåling av overtredelsesgebyr.

Til ny § 26 a. Foreldelse og renter

Etter *første ledd* inntretr foreldelse fem år etter at det ulovlige forholdet har opphørt. Behovet for bestemmelsen er drøftet i punkt 4.8.2 og 5.2.4 ovenfor.

Foreldelsesfristen avbrytes ved at myndigheten gir skriftlig forhåndsvarsel om overtredelsesgebyr eller på annen måte gir skriftlig varsel om at forvaltningen legger til grunn at det er sannsynlig at vedkommende har brutt regelverket.

Annet ledd gir hjemmel for at myndighetene kan gi forskrift om tilbakebetaling av renter dersom et vedtak om overtredelsesgebyr omgjøres eller oppheves. Nærmere regler om blant annet beregning og rentesats kan gis i forskrift.

Til § 27. Straff

Bestemmelsen viderefører hjemmel for bøter og straff for brudd på flere av pliktene i lov om elsertifikater. Eksisterende bestemmelse samsvarer i stor grad med retningslinjer i Prop. 62 L (2015-2016) og det foreslås få endringer.

På tilsvarende måte som i de andre lovene i denne høringen, foreslår departementet at det kan reageres med overtredelsesgebyr eller straff ved overtredelse av de samme bestemmelsene. Se merknader til endringene i § 26 om overtredelsesgebyr. Hvilket sanksjonsmiddel som skal benyttes må vurderes i den enkelte sak.

Det knyttes straffeansvar til § 18 som innebærer en plikt for nettselskap til på forespørsel å gi departementet og den elsertifikatpliktige opplysninger om beregningsrelevant mengde elektrisk energi som leveres over nettselskapenes nett. Det knyttes ikke lenger straff til § 21 som omhandler avgift for manglende annullering av elsertifikater.

Strafferammen heves fra tre måneder til ett år. I tråd med utviklingen med økte strafferammer innenfor miljøretten foreslår departementet at den alminnelige øvre strafferamme settes til ett år. Det foreslås ikke økt strafferamme ved skjerpene omstendigheter for lov om elsertifikater.

11.5 Havenergilova

Til § 10-6 (Tvangsmulkt)

Det foreslås et nytt *tredje ledd* om at departementet kan gi forskrift om renter ved tilbakebetaling av tvangsmulkt dersom vedtaket blir omgjort eller opphevet etter at tvangsmulkt er innbetalt. Se omtale av tilsvarende bestemmelser i vannressursloven.

Til § 10-7. (Tilbaketrekking av konsesjon)

Det gjøres endringer etter samme mønster som energiloven § 10-2, se merknadene til denne.

Til § 10-9 (Lovbrottsgebyr)

Bestemmelsen viderefører hjemmelen for overtredelsesgebyr ved brudd på havenergilova. I *første ledd* nr. 1 omfattes brudd på nærmere angitte bestemmelser i loven. Følgende bestemmelser kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr:

- Brudd på § 3-1 om at produksjonsanlegg ikke kan bygges, eies eller drives uten konsesjon.
- Brudd på § 3-2 om at nettanlegg ikke bygges, eies eller drives uten konsesjon
- Brudd på § 3-4 om vilkår for konsesjoner eller godkjenning av detaljplan
- Brudd på § 5-1 om at bygging, drift og nedlegging av energianlegg skal foregå i tråd med et høyt sikkerhetsnivå.

- Brudd på § 5-2 om at departementet kan gi forskrifter om sikkerhetssoner med forbud om aktivitet i et nærmere bestemt område i og rundt energianlegg som er omfattet av denne loven.
- Brudd på § 6-1 om at energianlegg skal fjernes ved nedlegging.
- Brudd på § 7-1 om systemansvaret og at den systemansvarlige skal sørge for at det til enhver tid er balanse i kraftsystemet.
- Brudd på § 8-1 om at utførsel og innførsel av elektrisk energi til og fra en fremmed stat ikke skal skje uten etter konsesjon.
- Brudd på § 9-3 om konsesjonærens ansvar for forurensning og avfall.
- Brudd på § 10-2 om arealavgift.
- Brudd på § 10-3 om at departementet kan bestemme at konsesjonæren skal stille garanti.
- Brudd på § 10-4 om opplysningsplikt for alle som eier eller driver virksomhet omfattet av denne loven.

Etter første ledd nr. 2 kan det gis overtredelsesgebyr ved brudd på pålegg som er gitt etter § 10-5, for å sikre etterlevelse at bestemmelser i eller i medhold av loven.

I første ledd nr. 3 er det hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på konsesjon, konsesjonsvilkår og andre enkeltvedtak gitt i medhold av bestemmelsene som listes opp i nr. 1.

I nr. 4 er det hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på forskrift, når det i forskriften er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr.

De samme bestemmelsene kan også sanksjoneres med straff. Hvilket sanksjonsmiddel som skal benyttes må vurderes i den enkelte sak. Skyldkravet for straffansvar (forsett eller uaktsomhet) videreføres. I § 10-9 a er det innført et tilnærmet objektivt ansvar for foretak, og kravet om subjektiv skyld vil derfor bare gjelder for fysiske personer.

I *annet ledd* innføres en ny bestemmelsen om at overtredelsesgebyr ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfellet innenfor en øvre ramme. Det vises til omtalen i punkt 4.2.2 og 4.2.3 ovenfor i høringsnotatet. Departementet fastsetter nærmere forskrift om dette.

I *tredje ledd* fremgår det at det ved avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved individuell utmåling av sanksjonen skal tas hensyn til de momentene som følger av forvaltningsloven § 46 tredje ledd. Det kan også legges vekt på andre momenter enn de som følger av forvaltningsloven § 46 tredje ledd. Dersom det både treffes vedtak om overtredelsesgebyr og inndragning av ulovlig utbytte for det samme ulovlige forholdet, følger det av presiseringen i annet punktum at oppnådd utbytte ikke samtidig skal vektlegges ved individuell utmåling av overtredelsesgebyr.

Fjerde ledd bestemmer at frist for oppfyllelse følger forvaltningsloven § 44 femte ledd. Etter dagens regler i forvaltningsloven innebærer dette fire uker fra vedtaket ble truffet, men lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere. Videre slås det fast at ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Til ny §10-10. (Lovbrotsgebyr for foretak)

I *første ledd* videreføres hjemmelen for at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr etter havenergilova. Hvilke overtredelser som kan medføre gebyr er konkretisert. Det fremgår av ordlyden begrepet foretak er det samme som i forvaltningsloven § 46.

Overtredelsesgebyr kan ilegges selv om ingen enkeltperson har utvist skyld, slik også forvaltningsloven § 46 legger opp til. Dette blir en forskjell fra fysiske personer, hvor kravet om subjektiv skyld beholdes. Se merknadene til den tilsvarende bestemmelsen i vannressursloven og punkt 4.5 med drøftelse av hva som ligger i tilnærmet objektivt ansvar.

Til § 10-11 (Forelding og renter)

Bestemmelsen er ny. Se merknaden til den tilsvarende bestemmelsen i vannressursloven m.fl. ovenfor i høringsnotatet.

§ 10-12. (Administrativ inndraging av utbytte)

Bestemmelsen innfører hjemmel for inndragning av utbytte fra overtredelser som også kan medføre overtredelsesgebyr. Siden formålet er å gjenopprette etter et lovbrudd, anses inndragningen som en ordinær forvaltningsmessig reaksjon, ikke en sanksjon. Behovet for en ny hjemmel for inndragning er drøftet i punkt 5.2.1.

Etter *første ledd* kan inndragning anvendes ved brudd på pliktene som er listet opp i bestemmelsen om overtredelsesgebyr, forutsatt at det er oppnådd en økonomisk gevinst. Se omtalen i punkt 9.1.3 ovenfor. Det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere om det skal treffes vedtak om inndragning i den enkelte sak, om det kun treffes vedtak om inndragning, eller om det gjøres i kombinasjon med andre reaksjoner.

Inndragning skal i utgangspunktet skje overfor lovovertrederen, som i mange tilfeller er den som utbyttet har tilfalt. Dersom utbyttet er tilfalt et annet rettssubjekt, skal inndragningen skje overfor dette. Det kan være både fysiske personer og foretak. I slike tilfeller er det lovovertrederen som må sannsynliggjøre at utbyttet har tilfalt en annen. Dette tilsvarer straffeloven § 71 første ledd annet punktum.

I tredje punktum går det frem at inndragning av utbytte bare skal foretas så fremt det ikke vil være klart urimelig. Momenter kan være graden av skyld, om den som har mottatt utbyttet fremdeles sitter på utbyttet eller vedkommendes økonomiske situasjon for øvrig.

Annet ledd omhandler hva som regnes som utbytte som kan inndras, samt inndragelse av verdi som alternativ til utbytte. Det legges til grunn samme utbyttebegrep som i straffeloven § 67. Dette innebærer at utbytte kan være enhver økonomisk fordel oppnådd ved overtredelsen. Som utbytte skal også regnes formuesgode som trer istedenfor utbytte, avkastning og andre fordeler av utbytte. Istedenfor utbyttet kan hele eller deler av

utbyttets verdi kunne inndras. Inndragning av utbytte forutsetter årsakssammenheng mellom den ulovlige handlingen og det oppnådde utbyttet.

Etter tredje punktum skal netto utbytte legges til grunn. Dersom størrelsen av utbyttet ikke kan fastsettes skal det fastsettes skjønnsmessig, jf. fjerde punktum.

I *tredje ledd* nedfelles det et subsidiært inndragningsansvar for morselskap for utbytte som er tilfalt datterselskapet som følge av en ulovlighet begått av sistnevnte. Myndighetene kan holde morselskap ansvarlig dersom datterselskapet ikke betaler på grunn av manglende betalingsevne. Morselskapet er ikke ansvarlig for større beløp enn datterselskapet er ansvarlig for.

Etter annet punktum kan et morselskap holdes direkte ansvarlig for en ulovlighet begått av datterselskapet, dersom utbyttet har tilfalt morselskapet. Dette følger av prinsippet om at vedtak om inndragning rettes mot den utbyttet har tilfalt. Se punkt 5.2.2 ovenfor.

Fjerde ledd setter en frist for oppfyllelse som tilsvarende bestemmelsen om overtredelsesgebyr, og forvaltningsloven § 44 femte ledd. Fristen er fire uker fra vedtaket ble truffet, men lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere. Ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Femte ledd gir hjemmel til å gi nærmere forskrift om inndragning av utbytte. For eksempel kan det være aktuelt å fastsette standardisert eller skjønnsmessig utmåling av utbytte og fradrag for utgifter.

Til § 10-13. (Straff)

Bestemmelsen innfører hjemmel for bøter og straff for brudd på plikter etter i havenergilova.

I *første ledd* nr. 1 til 4 fremgår det hvilke bestemmelser som kan medføre straff. Det vises til omtalen av overtredelsesgebyr i merknadene til havenergilova § 10-9. I tråd med i høringsnotatet punkt 9, forslås det hjemmel for straff tilsvarende som for overtredelsesgebyr. Hvilket sanksjonsmiddel som skal benyttes skal vurderes i den enkelte sak, ut fra en konkret skjønnsmessig vurdering.

I tråd med utviklingen med økte strafferammer innenfor miljøretten foreslår departementet at den alminnelige øvre strafferamme settes til ett år. Departementet tar utgangspunkt i at fengselsstraff ikke vil være den primære sanksjonsformen ved overtredelser av havenergilova.

Annet ledd innfører økt strafferamme på to år ved skjerpende omstendigheter.

12 Forslag til lovbestemmelser

I

I vannressursloven gjøres følgende endringer:

§ 28 overskriften skal lyde:

§ 28. *(omgjøring og tilbaketrekking av konsesjon)*

§ 28 annet ledd skal lyde:

Vassdragsmyndigheten kan trekke tilbake en konsesjon eller annen tillatelse dersom rettighetshaveren har gitt uriktig eller ufullstendig informasjon av vesentlig betydning for vedtaket. Det samme gjelder dersom vedkommende ikke lenger anses skikket til å utøve virksomheten etter grove eller gjentatte brudd på loven eller vedtak i medhold av loven.

§ 60 annet og tredje ledd skal lyde:

Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som vassdragsmyndigheten har fastsatt. Tvangsmulkt kan også fastsettes på forhånd og løper da fra eventuell overtredelse tar til. For øvrig gjelder forvaltningsloven § 51.

Departementet kan gi forskrift om renter ved tilbakeføring av tvangsmulkt dersom vedtaket omgjøres eller oppheves etter at tvangsmulkten er betalt.

§ 60 a. skal lyde:

§ 60 a. *(overtredelsesgebyr)*

Vassdragsmyndighetene kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer

- 1. § 5 første, annet og tredje ledd, § 7 første ledd, § 8 første og tredje ledd, § 10 første ledd, § 11, § 16 annet ledd, § 37 første ledd, § 38 første ledd første punktum § 43 a annet og tredje ledd, § 44 annet ledd annet punktum, § 45 første og tredje ledd, § 46 første, annet og fjerde ledd og § 54*
- 2. pålegg etter § 7 annet ledd, § 8 tredje ledd, § 37 annet ledd, § 40 første ledd, § 50 og § 57 annet ledd og § 59 første og annet ledd*
- 3. konsesjon og konsesjonsvilkår, herunder manøvreringsreglement, og andre enkeltvedtak etter § 13 fjerde ledd, § 15 tredje ledd, § 35 nr. 4, 7 og 9 og § 39*
- 4. forskrift, når det i forskriften er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr.*

Overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfellet innenfor en øvre ramme. Departementet kan gi forskrift om faste satser og øvre rammer for individuell utmåling.

Ved avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved individuell utmåling av sanksjonen skal det særlig legges vekt på momentene i forvaltningsloven § 46 tredje ledd. Ved utmålingen av overtredelsesgebyr skal det tas hensyn til om det også er truffet vedtak om inndragning av utbytte fra samme forhold.

Betalingsfristen for ilagt gebyr skal være minst fire uker fra vedtakstidspunktet. Lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere. Ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Ny § 60 b. skal lyde:

§ 60 b. (overtredelsesgebyr for foretak)

Dersom en overtredelse som nevnt i § 60 a første ledd er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyr ilegges foretaket selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Med foretak menes det samme som etter forvaltningsloven § 46 første ledd annet punktum.

Ny § 60 c. skal lyde:

§ 60 c. (administrativ inndragning av utbytte)

Vassdragsmyndigheten kan helt eller delvis inndra utbytte fra overtredelser som nevnt i § 60 a første ledd, uten hensyn til om overtrederen har utvist skyld. Inndragning skjer overfor overtrederen, med mindre denne sannsynliggjør at utbyttet er tilfalt en annen. Inndragning kan skje så langt det ikke vil være klart urimelig.

I stedet for utbyttet kan hele eller deler av utbyttets verdi inndras. Som utbytte regnes også formuesgode som trer istedenfor utbytte, avkastning og andre fordeler av utbytte. Det er nettoutbytte som skal inndras. Kan størrelsen av nettoutbytte ikke godtgjøres, fastsettes beløpet skjønnsmessig.

Dersom utbyttet har tilfalt et foretak i et konsern, hefter foretakets morforetak og morforetaket i det konsern foretaket er en del av subsidiært. Morforetak kan holdes direkte ansvarlig dersom utbyttet har tilfalt dette.

Oppfyllelsesfristen er fire uker fra vedtaket ble truffet. Lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere. Endelig vedtak om inndragning av utbytte er tvangsgrunnlag for utlegg.

Vassdragsmyndigheten kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om inndragning av utbytte, herunder om standardisert eller skjønnsmessig utmåling og fradrag for utgifter.

Ny § 60 d. skal lyde:

§ 60 d. (foreldelse og renter)

Adgangen til å treffe vedtak om overtredelsesgebyr eller inndragning av utbytte foreldes fem år etter at overtredelsen opphørte. Fristen avbrytes ved at vassdragsmyndigheten gir skriftlig forhåndsvarsel om vedtak om overtredelsesgebyr eller inndragning av utbytte, eller på annen måte gir skriftlig varsel om at vassdragsmyndigheten legger til grunn at det er sannsynlig at vedkommende har brutt regelverket.

Departementet kan gi forskrift om renter ved tilbakeføring av overtredelsesgebyr eller inndragning av utbytte dersom vedtaket oppheves eller omgjøres til gunst for lovovertrederen eller den som vedtaket er rettet mot.

§ 63 skal lyde:

§ 63. (straff)

Med bøter eller fengsel inntil 1 år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser nevnt i § 60 a første ledd. Dette gjelder ikke ved overtredelse av § 5 første og annet ledd.

Er det voldt fare for betydelig skade på mennesker, miljø eller eiendom, eller det forøvrig foreligger skjerpene omstendigheter, kan overtredelser etter første ledd straffes med fengsel inntil 2 år, om ikke strengere straffebud får anvendelse. Det samme gjelder hvor overtredelsen har voldt skade på mennesker eller verneverdier i et vernet vassdrag.

II

I vassdragsreguleringsloven gjøres følgende endringer:

§ 33 annet og tredje ledd skal lyde:

Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som vassdragsmyndigheten har fastsatt. Tvangsmulkt kan også fastsettes på forhånd og løper da fra eventuell overtredelse tar til. For øvrig gjelder forvaltningsloven § 51.

Departementet kan gi forskrift om renter ved tilbakeføring av tvangsmulkt dersom vedtaket omgjøres eller oppheves etter at tvangsmulkten er betalt.

§ 34 første ledd skal lyde:

Departementet kan fatte vedtak om at konsesjonen trekkes tilbake ved *grove eller gjentatte overtredelser av vesentlige konsesjonsbetingelser som er felles for alle som deltar i reguleringen, dersom konsesjonæren ikke lenger anses skikket til å utøve virksomheten.*

§ 35 skal lyde:

§ 35 Overtredelsesgebyr

Departementet kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer

1. § 3, § 10 første og annet ledd og § 15.
2. pålegg om retting etter § 32
3. konsesjon og konsesjonsvilkår, herunder manøvreringsreglement og andre enkeltvedtak etter loven
4. forskrift, når det i forskriften er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfellet innenfor en øvre ramme. Departementet kan gi forskrift om faste satser og øvre rammer for individuell utmåling.

Ved avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved individuell utmåling av sanksjonen skal det særlig legges vekt på *momentene i forvaltningsloven § 46 tredje ledd. Ved utmålingen av overtredelsesgebyr skal det tas hensyn til om det også er truffet vedtak om inndragning av utbytte fra samme forhold.*

Betalingsfristen for ilagt gebyr skal være minst fire uker fra vedtakstidspunktet. *Lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere. Ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.*

Ny § 35 a. skal lyde:

§ 35 a. (Overtredelsesgebyr for foretak)

Dersom en overtredelse som nevnt § 35 første ledd er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyr ilegges foretaket selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Med foretak menes det samme som etter forvaltningsloven § 46 første ledd annet punktum.

Ny § 35 b. skal lyde:

§ 35 b. (Administrativ inndragning av utbytte)

Departementet kan helt eller delvis inndra utbytte fra overtredelser som nevnt i § 35 første ledd, uten hensyn til om overtrederen har utvist skyld. Inndragning skjer overfor overtrederen, med mindre denne sannsynliggjør at utbyttet er tilfalt en annen. Inndragning kan skje så langt det ikke vil være klart urimelig.

I stedet for utbyttet kan hele eller deler av utbyttets verdi inndras. Som utbytte regnes også formuesgode som trer istedenfor utbytte, avkastning og andre fordeler av utbytte. Det er nettoutbytte som skal inndras. Kan størrelsen av nettoutbytte ikke godtgjøres, fastsettes beløpet skjønnsmessig.

Dersom utbyttet har tilfalt et foretak i et konsern, hefter foretakets morforetak og morforetaket i det konsert foretaket er en del av subsidiært. Morforetak kan holdes direkte ansvarlig dersom utbyttet har tilfalt dette.

Oppfyllelsesfristen er fire uker fra vedtaket ble truffet. Lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere. Endelig vedtak om inndragning av utbytte er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om inndragning av utbytte, herunder om standardisert eller skjønnsmessig utmåling og fradrag for utgifter.

Ny § 35 c. skal lyde:

§ 35 c. (Foreldelse og renter)

Adgangen til å treffe vedtak om overtredelsesgebyr eller administrativ inndragning av utbytte foreldes fem år etter at overtredelsen opphørte. Fristen avbrytes ved at departementet gir skriftlig forhåndsvarsel om vedtak om overtredelsesgebyr eller inndragning av ulovlig utbytte, eller på annen måte gir skriftlig varsel om at departementet legger til grunn at det er sannsynlig at vedkommende har brutt regelverket.

Departementet kan gi forskrift om renter ved tilbakeføring av overtredelsesgebyr eller inndragning av utbytte dersom vedtaket oppheves eller omgjøres til gunst for lovovertrederen eller den som vedtaket er rettet mot.

§ 36 skal lyde:

§ 36. (straff)

Med bøter eller fengsel inntil 1 år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser nevnt i § 35 første ledd.

Er det voldt fare for betydelig skade på mennesker, miljø eller eiendom, eller det forøvrig foreligger skjerpende omstendigheter, kan overtredelser etter første og annet ledd straffes med fengsel inntil 2 år, om ikke strengere straffebud får anvendelse. Det samme gjelder hvor overtredelsen har voldt skade på mennesker eller verneverdier i et vernet vassdrag.

III

I energiloven gjøres følgende endringer:

§ 10-2 skal lyde

§ 10-2. *(Tilbaketrekking av tillatelse)*

Departementet eller reguleringsmyndigheten kan trekke tilbake en konsesjon eller annen tillatelse dersom rettighetshaveren har gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning for vedtaket. Det samme gjelder dersom konsesjonæren ikke lenger anses skikket til å utøve virksomheten etter grove eller gjentatte brudd på loven eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven.

Blir konsesjon for et anlegg etter kapittel 3 eller kapittel 5 trukket tilbake, skal departementet fastsette en frist til å sørge for at anlegget blir overtatt av andre som lovlig kan drive det. Bestemmelsene i lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv. § 19 gjelder tilsvarende dersom fristen oversittes. For fjernvarmeanlegg kan det kreves at anlegget nedlegges. Ved nedleggelse får bestemmelsene i § 5-7 tilsvarende anvendelse.

§ 10-3 skal lyde

§ 10-3. *(Tvangsmulkt)*

Ved overtredelse av denne lov eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven, kan departementet eller reguleringsmyndigheten fastsette en tvangsmulkt som enten løper inntil forholdet er brakt i orden eller forfaller ved hver overtredelse.

Departementet kan fastsette en bestemt frist for gjennomføringen av pålegg etter kapittel 9 og en daglig løpende tvangsmulkt til statskassen dersom fristen oversittes. Blir pålegget ikke etterkommet innen den fastsatte frist, kan departementet la pålegget utføre på vedkommendes bekostning.

Tvangsmulkt og utgifter til utføring av pålegg er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet eller reguleringsmyndigheten kan i særlige tilfeller redusere eller frafalle påløpt mulkt.

Departementet kan gi forskrift om renter ved tilbakeføring av tvangsmulkt dersom vedtaket omgjøres eller oppheves etter at tvangsmulkten er betalt.

§ 10-5 skal lyde:

§ 10-5. *(Straff)*

Med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser eller vedtak nevnt i § 10-7 første og annet ledd. Ved overtredelser nevnt i § 10-7 annet ledd kan reguleringsmyndigheten anmelde forholdet og begjære påtale.

Overtredelse av kapittel 8 medfører ikke straff.

Er det voldt fare for betydelig skade på mennesker, miljø eller eiendom, eller det forøvrig foreligger skjerpende omstendigheter, kan overtredelser etter første og annet ledd straffes med fengsel inntil to år, om ikke strengere straffebud får anvendelse.

§ 10-7 skal lyde:

§ 10-7 (Overtredelsesgebyr)

Departementet kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer:

- 1. § 3-1 første ledd, § 4-2 første ledd, § 4-4 første ledd, § 5-1, § 5-4 første og tredje ledd, § 5-5, § 5-7, § 6-1 annet ledd, § 7-1, § 8-2, § 8-3, § 8-4, § 8-5, § 9-1 annet ledd, 9-2 første ledd, 9-3 første og annet ledd, § 9-5 annet ledd, 10-1 annet ledd og tredje ledd første punktum.*
- 2. pålegg etter § 10-1*
- 3. brudd på konsesjon, konsesjonsvilkår og andre enkeltvedtak gitt i medhold av bestemmelsene nevnt i nr. 1, § 3-2, § 9-1 fjerde og femte ledd og § 9-2 fjerde ledd*
- 4. forskrift, når det i forskriften er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr.*

Reguleringsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer:

- 1. § 3-3 første og fjerde ledd, § 3-4 første og tredje ledd, § 3-4 a første og tredje ledd, § 4-1 første til fjerde ledd, § 4-2 fjerde ledd, § 4-3 tredje ledd, § 4-5 første ledd, § 4-6 første og annet ledd, § 4-7 første til tredje ledd, § 4-8, § 4-10 første og annet ledd, § 6-1 tredje og fjerde ledd, § 10-1 første, tredje og femte ledd.*
- 2. pålegg etter § 10-1*
- 3. brudd på konsesjon, konsesjonsvilkår og andre enkeltvedtak gitt i medhold av bestemmelsene i nr. 1, § 4-3 annet og tredje ledd og i § 4-5 annet og tredje ledd*
- 4. forskrift, når det i forskriften er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr.*

Overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfellet innenfor en øvre ramme. Departementet kan gi forskrift om faste satser, og øvre rammer for individuell utmåling av overtredelsesgebyr.

Ved avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved individuell utmåling av sanksjonen skal det særlig legges vekt på momentene som følger av forvaltningsloven § 46 tredje ledd. Ved utmålingen av overtredelsesgebyr skal det tas hensyn til om det også er truffet vedtak om inndragning.

Betalingsfristen for ilagt gebyr skal være minst fire uker fra vedtakstidspunktet. Lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere. Ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

EFTAs overvåkningsorgan kan ilegge et foretak overtredelsesgebyr for overtredelse av plikt til å utlevere informasjon som følger av pålegg etter EØS-avtalen vedlegg IV nr. 20 (forordning 714/2009)

§ 10-8 skal lyde:

§ 10-8. (Overtredelsesgebyr for foretak)

Dersom en overtredelse nevnt i § 10-7 er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyr ilegges foretaket selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Med foretak menes det samme som etter forvaltningsloven § 46 første ledd annet punktum.

Ny § 10-9 skal lyde:

§ 10-9. (Administrativ inndragning av utbytte)

Departementet kan helt eller delvis inndra utbytte som er oppnådd ved overtredelse som nevnt i § 10-7 første ledd uten hensyn til om overtrederen har utvist skyld. Reguleringsmyndigheten kan helt eller delvis inndra utbytte som er oppnådd ved overtredelse som nevnt i § 10-7 annet ledd uten hensyn til om overtrederen har utvist skyld.

Inndragning skjer overfor overtrederen, med mindre denne sannsynliggjør at utbyttet er tilfalt en annen. Inndragning kan bare skje så langt dette ikke vil være klart urimelig.

I stedet for utbyttet kan hele eller deler av utbyttets verdi inndras. Som utbytte regnes også formuesgode som trer istedenfor utbytte, avkastning og andre fordeler av utbytte. Det er nettoutbytte som skal inndras. Kan størrelsen av nettoutbytte ikke godtgjøres, fastsettes beløpet skjønnsmessig.

Dersom utbyttet har tilfalt et foretak i et konsern, hefter foretakets morforetak og morforetaket i det konsern selskapet er en del av subsidiært. Morforetak kan holdes direkte ansvarlig dersom utbyttet har tilfalt dette.

Oppfyllelsesfristen er fire uker fra vedtaket ble truffet. Lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere. Endelig vedtak om inndragning av utbytte er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet i forskrift gi bestemmelser om inndragning av utbytte, herunder standardisert eller skjønnsmessig utmåling og fradrag for utgifter.

Ny § 10-10 skal lyde:

§ 10-10. (Foreldelse og renter)

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr og inndragning av utbytte foreldes fem år etter at overtredelsen opphørte. Fristen avbrytes ved at departementet eller reguleringsmyndigheten gir skriftlig forhåndsvarsel om overtredelsesgebyr eller inndragning av ulovlig utbytte, eller på annen måte gir skriftlig varsel om at departementet eller reguleringsmyndigheten legger til grunn at det er sannsynlig at vedkommende har brutt regelverket.

Departementet kan gi forskrift om renter ved tilbakeføring av overtredelsesgebyr eller inndragning av utbytte dersom vedtaket oppheves eller omgjøres til gunst for overtrederen eller den som vedtaket er rettet mot.

IV

I lov om elsertifikater gjøres følgende endringer:

§ 24 skal lyde:

§ 24. Tilbaketrekking av godkjenning

Dersom godkjenning som elsertifikatberettiget etter § 8 er gitt på grunnlag av uriktige eller villedende opplysninger av betydning for vedtaket kan den trekkes tilbake. Dersom produksjonsanlegget av andre årsaker ikke lenger oppfyller kravene til godkjenning kan den trekkes tilbake dersom innehaveren ikke lenger anses skikket til å utøve virksomheten etter grove eller gjentatte brudd på loven.

§ 25 annet ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om renter ved tilbakeføring av tvangsmulkt dersom vedtaket omgjøres eller oppheves etter at tvangsmulkten er betalt.

§ 26 skal lyde:

§ 26. Overtredelsesgebyr

Departementet kan ilegge overtredelsesgebyr til den som forsettlig eller uaktsomt

- a) gir uriktige eller villedende opplysninger i søknad om godkjenning av produksjonsanlegg eller unnlater å gi opplysninger etter § 8,
- b) gir uriktige eller villedende opplysninger om forhold som ligger til grunn for utstedelse av elsertifikater etter §§ 9 og 10,
- c) gir uriktige eller villedende opplysninger etter §§ 12 eller 15 ved salg av elsertifikater,
- d) overtrer bestemmelser om oppbevaring av dokumentasjon etter § 10 sjette ledd eller § 20 tredje ledd,
- e) overtrer bestemmelsene om elsertifikatplikt i §§ 19, 20 eller 22, eller
- f) overtrer vedtak truffet etter § 18 eller § 23.

Betalingsfristen for ilagt gebyr er fire uker fra vedtakstidspunktet. *Lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere.* Ilagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

Når en overtredelse som kan medføre overtredelsesgebyr er begått av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyr ilegges foretaket selv om *ingen* enkeltperson *har utvist skyld*. Med foretak menes *det samme som i forvaltningsloven § 46 første ledd annet punktum*.

Overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfellet innenfor en øvre ramme. Departementet kan gi forskrift om faste satser og øvre rammer for individuell utmåling.

Ved avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved *individuell* utmåling av sanksjonen skal det særlig legges vekt på *momentene som følger av forvaltningsloven § 46 tredje ledd*.

Ny § 26 a. skal lyde:

§ 26 a. Foreldelse og renter

Adgangen til å illegge overtredelsesgebyr foreldes fem år etter at overtredelsen opphørte. Fristen avbrytes ved at departementet gir skriftlig forhåndsvarsel om overtredelsesgebyr eller på annen måte gir skriftlig varsel om at departementet legger til grunn at det er sannsynlig at vedkommende har brutt regelverket.

Departementet kan gi forskrift om renter ved tilbakeføring av overtredelsesgebyr som følge av at vedtaket oppheves eller omgjøres til gunst for lovovertrederen eller den som vedtaket er rettet mot.

§ 27 skal lyde:

§ 27. Straff

Med bøter eller fengsel inntil 1 år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser som nevnt i § 26 første ledd.

V

I havenergilova gjøres følgende endringer:

§ 10-6 tredje ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om renter ved tilbakebetaling av tvangsmulkt dersom vedtaket vert omgjort eller oppheve etter at tvangsmulkta vert innbetalt.

§ 10-7 første ledd skal lyde:

Dersom konsesjon er gjeven på grunnlag av urette eller ufullstendige opplysningar om vesentlege omstende kan konsesjonen trekkjast tilbake. *Det same gjeld dersom konsesjonæren ikkje lenger reknast for å vere skikka til å drive verksemda grunna brot på lova eller føresegnar eller pålegg gjevne i medhald av lova og brotet er vesentleg.*

§10-9 skal lyde:

§ 10-9. (Lovbrotsgebyr)

Departementet kan påleggje gebyr for den som forsettleg eller aktlaust bryt

1. § 3-1, § 3-2, § 3-4, § 5-1, § 5-2, § 6-1, § 7-1, § 8-1, § 9-3, § 10-2, § 10-3 og § 10-4
2. pålegg etter § 10-5
3. brot på konsesjon, konsesjonsvilkår og andre vedtak gjevne i medhald av føresegna i nr. 1
4. forskrift, når det i forskrifta er særskilt avgjort at brot kan føre til lovbrotsgebyr.

Gebyret kan påleggjast etter faste satsar eller ved utmåling i det einskilde høvet innanfor ei øvre ramme. Departementet kan gi forskrift om faste satsar for gebyr og øvre rammer for individuell utmåling.

Ved avgjerd av om gebyr skal påleggjast og ved individuell utmåling av sanksjonen skal det særleg leggjast vekt på momenta nemnde i forvaltningslova § 46 tredje ledd. *Ved utmålinga skal det takast omsyn til om det er gjort vedtak om inndraging av utbyte frå det same lovbrotet.*

Betalingsfristen for pålagt gebyr er fire veker frå vedtakstidspunktet. *Lengre frist kan setjast i vedtaket eller seinare.* Pålagt gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 10-10 skal lyde:

§ 10-10. (Lovbrotsgebyr for føretak)

Når eit brot på føresegn nemnd i § 10-9 fyrste ledd er gjort av nokon som har handla på vegne av eit føretak, kan lovbrotsgebyr påleggjast føretaket sjølv om ingen einskild person har utvist skuld. Med føretak skal ein forstå det same som etter forvaltningslova § 46 første ledd andre punktum.

Ny § 10-11 skal lyde:

§ 10-11. (Forelding og renter)

Departementet kan ikkje gje lovbrotsgebyr eller gjere vedtak om inndraging av utbyte seinare enn fem år etter at lovbrotet tok slutt. Fristen vert avbroten ved at departementet gir skriftleg førehandsvarsel om gebyr eller inndraging av ulovleg utbytte, eller på anna måte gir skriftleg varsel om at departementet legg til grunn at det er sannsynleg at vedkomande har brote regelverket.

Departementet kan gi forskrift om renter ved tilbakeføring av lovbrotsgebyr eller inndraging av utbyte dersom vedtaket vert oppheva eller gjort om til gunst for overtredaren eller den vedtaket er retta mot.

Ny § 10-12 skal lyde:

§ 10-12. (Administrativ inndraging av utbyte)

Departementet kan heilt eller delvis inndra utbyte frå brot på føresegn nemnd i § 10-9 fyrste ledd, utan omsyn til om overtredaren har utvist skuld. Inndraging skjer overfor overtredaren, med mindre denne sannsynleggjer at utbyttet er gått til ein annan. Inndraging kan berre skje så lenge det ikkje vil vere klart urimeleg.

I staden for utbyte kan heile eller delar av verdien til utbyttet verte drege inn. Med utbyte reknast òg formuesgode som kjem i staden for utbyte, avkasting og andre føremoner av utbyttet. Det er nettoutbyte som skal dragast inn. Vert storleiken av nettoutbyttet ikkje godtgjord, kan beløpet fastsettast etter skjønn.

Dersom utbyttet går til eit føretak i eit konsern, heftar morføretaket og morføretaket i det konsernet føretaket er ein del av, subsidiært. Morføretak kan haldast direkte ansvarleg for utbyte som har gått til dette.

Oppfyltingsfristen er fire veker frå vedtaket blei treft. Lengre frist kan fastsetjast i vedtaket eller seinare. Endeleg vedtak om gebyr og inndraging av utbyte er tvangsrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi forskrift om inndraging av utbyte, medrekna standardisert utmåling av utbytte eller utmåling etter skjønn og frådrag for utgifter.

Ny § 10-13 skal lyde:

§ 10-13. (Straff)

Den som forsettleg eller aktlaust bryt føresegn nemnd i § 10-9 fyrste ledd vert straffa med bøter eller fengsel inntil eitt år.

Er det skapt fare for stor skade på menneske, miljø eller eigedom, eller andre skjerpande omstende, kan brotet straffast med fengsel inntil to år, om ikkje strengjare straffebod gjeld.

Gjeldende § 10-10 blir ny § 10-14.

VI

Loven gjelder fra ...