



Innst. 25 L

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra energi- og miljøkomiteen

Prop. 118 L (2015–2016)

Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i naturmangfoldloven mv. (administrativt beslag og administrativ inndragning)

Til Stortinget

Sammendrag

Klima- og miljødepartementet foreslår i proposisjonen endringer i lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) og lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven).

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

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

Det foreslås i proposisjonen også noen klargjøringer og oppretting av inkurier i naturmangfoldloven og viltloven, som omfatter:

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

Administrativt beslag og inndragning

Med «beslag» menes at myndighetene midlertidig overtar råderetten over de aktuelle tingene og eventuelt også tar dem i forvaring. Med «inndragning» menes at myndighetene permanent fratrar borgeren eiendomsretten til tingen, til fordel for bestemte formål.

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

Behovet for lovendring

CITES

Konvensjon 3. mars 1973 om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna (CITES) skal sikre bærekraftig handel med arter som er omfattet av konvensjonen. Et stort antall dyr og planter er ettertraktet til bruk i blant annet medisiner, som utsmykning, til materialer mv., og internasjonal handel er en stor trussel for fortsatt eksistens til mange arter. Regu-

leringen etter CITES-konvensjonen skjer etter tre ulike lister basert på beskyttelsesbehov og ved et system av tillatelser til innførsel, utførsel og reutførsel.

Konvensjonen krever at konvensjonspartene forbyr handel med eksemplarer i strid med konvensjonen, og treffer hensiktsmessige tiltak for å gjennomføre bestemmelsene i konvensjonen. Dette skal blant annet omfatte tiltak for å sørge for inndragning av eller tilbakesending til eksportstaten. Beslaglegging og inndragning/tilbakesending skal medvirke til at ulovlige eksemplarer tas ut av omsetning.

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

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

Fremmede organismer

Naturmangfoldloven kapittel IV regulerer fremmede organismer, og inneholder blant annet krav om tillatelse for innførsel av levende organismer, samt krav om tillatelse for utsetting av en rekke fremmede organismer. Loven inneholder også forskriftshjemler for blant annet å gi forbud mot innførsel, utsetting og omsetning av bestemte organismer.

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

Departementet viser til at fremmede organismer utgjør en av de største truslene mot biologisk mangfold. For en effektiv håndheving av regelverket om fremmede organismer vil det, i tillegg til håndheving etter bestemmelsene i naturmangfoldloven kapittel IX, i enkelte tilfeller være behov for at ansvarlige myndigheter skal kunne beslaglegge og inndra fremmede organismer som er innført, satt ut eller omsatt i strid med regelverket. Beslag og inndragning vil bl.a. være aktuelt for miljømyndighetene i forbindelse med innførsel i strid med et forbud eller ved manglende tillatelse for innførselen, og ved tilsyn og kontroll der fremmede organismer settes ut uten nødvendig tillatelse, eller omsettes eller settes ut i strid med et forbud.

Tømmerforordningen

Det vises til at det også i forbindelse med norsk gjennomføring av europaparlaments- og rådsforord-

ning (EF) nr. 995/2010 av 20. oktober 2010 om fastsettelse av forpliktelser for virksomheter som bringer tømmer og treprodukter i omsetning (tømmerforordningen), er behov for en hjemmel for administrativt beslag og inndragning.

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

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

Nærmere om formålet med forslaget

Det vises til at administrativt beslag og inndragning på de områdene som er nevnt over vil tjene flere formål. For fremmede organismer vil et sentralt formål være å forhindre at disse slipper ut i miljøet og forårsaker uheldige følger for det biologiske mangfold. For alle de nevnte gjenstandene og organismene er det videre sentralt å fjerne dem fra omsetning, slik at en ikke bidrar til et uønsket marked for disse, eller for andre gjenstander og organismer som det er forbudt å importere, omsette eller sette ut, etter reglene i naturmangfoldloven eller tilhørende forskrifter.

I de tre tilfellene, CITES, fremmede organismer og tømmerforordningen, er det av hensyn til legalitetsprinsippet nødvendig å etablere hjemler for administrativt beslag og inndragning i naturmangfoldloven.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Håndhevelse av regelverkene ved administrativt beslag og inndragning forventes å kunne innebære økte utgifter og administrative konsekvenser for forvaltningen. Avgjørelser om inndragning, dekning av utgifter i forbindelse med inndragning og i noen tilfeller avgjørelser om beslag, må følge kravene til saksforberedelse og saksbehandling som reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven innebærer, herunder kravene om forhåndsvarsling, utredning, grunngivning og klage mv. Ressursbruken i forvaltningsorganene vil dermed kunne øke noe.

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

Forslagene vil medføre utgifter til oppbevaring og kan også medføre utgifter til avlaving av dyr. Når det gjelder CITES-regelverket, foretas det imidlertid allerede i dag beslag, etter gjeldende regelverk, slik

at eventuelle merutgifter på CITES-området som følge av forslaget antas å være begrensede.

Etter lovforslaget vil lovovtrederen, både når det gjelder CITES, fremmede arter og tømmerforordningen, kunne pålegges å dekke utgifter i forbindelse med inndragning dersom vedkommende har handlet forsettlig eller uaktsomt. Dette vil også omfatte utgifter til oppbevaring og eventuell avliving.

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

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Åsmund Aukrust, Per Rune Henriksen, Anna Ljunggren, Audun Otterstad og Terje Aasland, fra Høyre, Tina Bru, Odd Henriksen, Eirik Milde og Torhild Aarbergstø, fra Fremskrittspartiet, Jan-Henrik Fredriksen og Øyvind Korsberg, fra Kristelig Folkeparti, Rigmor Andersen Eide, fra Senterpartiet, Marit Arnstad, fra Venstre, lederen Ola Elvestuen, fra Sosialistisk Venstreparti, Olivia Corso Salles, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, ser at det er behov for å gjøre endringer i naturmangfoldloven for å bedre ivaretagelsen av arter og biologisk mangfold, og for å sikre bærekraftig handel av truede arter av vill flora og fauna som er regulert etter CITES-konvensjonen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, ser også behovet for en mer effektiv håndheving av EUs tømmerforordning i henhold til EØS-avtalen. Flertallet mener at det er sentralt å forhindre at fremmede organismer som det er forbudt å importere, omsette eller sette ut etter reglene i naturmangfoldloven eller tilhørende forskrifter, slipper ut i miljøet og forårsaker uheldige følger for det biologiske mangfoldet. I tillegg er det viktig å fjerne slike gjenstander og organismer fra omsetning, slik at en ikke bidrar til et uønsket marked for disse.

Flertallet ser derfor at det er behov for adgang til beslag og inndragning når det gjelder gjenstander og organismer som er forbudt å innføre, utføre, omsette eller sette ut i henhold til CITES-regelverket, naturmangfoldlovens regler om fremmede organismer og EUs tømmerforordning. Flertallet ser at det er behov for at administrative myndigheter kan foreta slike handlinger, slik at beslag og inndragning kan foregå uten unødig opphold.

Flertallet påpeker at det ikke gis noen generell adgang til administrative beslag eller inndragning etter naturmangfoldloven. Adgangen gjelder for

«ting» som levedyktige organismer som omfattes av CITES-regelverket eller regelverket for fremmede organismer, eller på gjenstander som er døde CITES-eksemplarer, produkter der bestanddeler av CITES-organismer inngår, eller importert tømmer eller treprodukter som er ulovlig å omsette etter tømmerforordningen. Det er ikke adgang til administrativt beslag eller inndragning av utbytte eller av «ting» av vesentlig verdi. Flertallet påpeker også at administrativt beslag ikke skal erstatte en påtalemessig forfølgning der påtalemessig forfølgning er ønskelig. De alvorlige sakene bør politianmeldes og ikke avgjøres administrativt.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at Politidirektoratet, Økokrim og Østfold politidistrikt motsetter seg forslagene til lovendringer om administrativt beslag og administrativ inndragning i sin helhet, mens Landbruks- og matdepartementet, NORSKOG og Norges Bondelag delvis motsetter seg forslagene.

Dette medlem har særlig merket seg at Økokrim skriver:

«For levende planter og dyr som kan true naturmangfoldet gir naturmangfoldloven § 69 de nødvendige hjemler [...]. I tillegg bør Klima- og miljødepartementet [...] vurdere å utvide ordningen med Viltfondet, som er en enklere ordning, til å omfatte ulovlig innførte planter og ulovlig innførte dyr som ikke er vilt, samt organismer som er satt ut i strid med reglene med naturmangfoldloven kapittel IV.»

Dette medlem noterer seg også at Landbruks- og matdepartementet uttaler at forslaget vil pålegge forvaltningsmyndighetene økte kostnader og administrative oppgaver, samtidig som de vil kunne pålegge private aktører nye byrder, krav og forpliktelser. Dette medlem er langt på vei enig, og vil derfor gå imot forslaget om administrativt beslag og administrativ inndragning i den form det nå foreligger.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmet fra Senterpartiet, ser det også som formålstjenlig at det gjøres klargjøringer og endringer i naturmangfoldloven og viltloven der bestemmelser har avløst tidligere lovverk, eller det er åpenbare inkurier i ordlyd i naturmangfoldloven og viltloven.

Komiteens medlem fra Senterpartiet støtter i hovedsak de klargjøringer og oppretting av inkurier i naturmangfoldloven og viltloven som er foreslått i proposisjonen. Dette medlem er imidlertid skeptisk til den form forslaget til klargjøring av forbudet mot unødig skade og lidelse på viltlevende

dyr og deres reir, bo eller hi nå har fått, og vil stemme imot dette.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

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

I

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

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

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

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

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

§ 48 første ledd annet punktum skal lyde:

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

II

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

§ 15 første ledd annet punktum skal lyde:

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

§ 18 fjerde ledd annet punktum skal lyde:

Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Ny § 72 a skal lyde:

§ 72 a (administrativt beslag)

Når noe antas å være innført, utført, omsatt eller satt ut i miljøet i strid med bestemmelser i medhold av § 26 eller i kapittel IV, kan myndigheten etter loven foreta beslag. Beslag kan skje selv om lovovertrederen ikke har handlet forsettlig eller uaktsomt. Beslag foretas overfor lovovertrederen, den han har handlet på vegne av eller overfor eier. Beslagets varighet skal ikke overstige seks måneder. Fristen løper fra tidspunktet for faktisk beslag. Skriftlig avgjørelse om beslag er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdesloven kapittel 13.

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

Ny § 72 b skal lyde:

§ 72 b (administrativ inndragning)

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

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

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

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

III

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

Oslo, i energi- og miljøkomiteen, den 11. oktober 2016

Ola Elvestuen

leder

Torhild Aarbergstøtten

ordfører

