

LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Trondheim, 28.10.2025

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2025/12942

Saksbehandler:
Anette Aspaas

Miljødirektoratets høringssvar til forslag til endringer i jordlova og skogbrukslova mv. (omdisponering av skog til innmarksbeite og overtredelsesgebyr)

Vi viser til høringsbrev og høringsnotat fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) datert 04.07.2025, med forslag til endringer i jordlova og skogbrukslova mv. (omdisponering av skog til innmarksbeite og overtredelsesgebyr).

Overtredelsesgebyr i jordlova

Miljødirektoratet er i all hovedsak positiv til forslaget om hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr i jordlova, og mener det er viktig at også jordlova har en slik hjemmel. Dette gjelder særlig forslaget til ny § 20 a andre ledd, i lys av implementeringen av avskogingsforordningen (EUDR) som skal gjennomføres i forskrift med hjemmel i både jordlova § 13 og naturmangfoldloven § 26. Hvilke regler som følger av disse hjemmelslovene legger bl.a. rammer for hvilke sanksjoner som kan være aktuelt ved manglende overholdelse av forordningen. Naturmangfoldloven § 74 har hjemmel for overtredelsesgebyr i dag. Forslaget vil i større grad sikre en lik og effektiv håndheving av forordningen, siden praktiseringen av regelverket og ansvarsforholdet er delt mellom LMD og Landbruksdirektoratet på den ene siden (nasjonal produksjon, som faller innunder jordlova) og KLD og Miljødirektoratet på den andre (import, som faller innunder naturmangfoldloven).

Miljødirektoratet har likevel følgende kommentarer til forslaget:

Vektlegging av kostnader som saken har medført ved utmåling av overtredelsesgebyr

I forslaget til forskrift om utmåling av lovbrutsgebyr etter jordlova og skogbrukslova er det i § 2 foreslått regler for utmåling av overtredelsesgebyret, herunder hvilke momenter det "skal" legges vekt på. Miljødirektoratet er enig i at alvorligheten av lovbruddet, fortjenesten eller den potensielle fortjenesten av bruddet, om det gjelder ett eller flere brudd av samme type og graden av skyld er relevante momenter i vurderingen. Vi er imidlertid av den oppfatning at det ikke er naturlig å vektlegge ekstra kostnader som kontrolltiltak og behandlingen av saken har ført med seg.

Det er her hensiktsmessig å se hen til de generelle vurderingsmomentene som er opplistet i forvaltningsloven §§ 44 tredje ledd og 46 andre ledd for individuell utmåling av overtredelsesgebyr. Oppregningen tilsvarer i all hovedsak oppregningen i straffeloven § 28, men med enkelte tilpasninger til administrative sanksjoner. Dette må ses i lys av likhetene mellom illeggelse av overtredelsesgebyr og straff, ved at begge har til formål å påføre lovbryteren et onde for å sanksjonere og forebygge lovbrudd. Selv om overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon, regnes dette som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).

Felles for vurderingsmomentene som listes opp i forvaltningsloven og straffeloven, er at de retter seg mot selve lovbruddet og forhold som lovbryteren selv mer eller mindre rår over og bør kunne forutse. Dette gir en indikasjon på hvor graverende og klanderverdig overtredelsen er. Det skal blant annet legges vekt på utvist skyld, omfanget og alvorligheten av overtredelsen, overtrederens økonomiske evne, om det foreligger gjentakelse samt fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet. Det kan også legges vekt på sanksjonens preventive virkning, og denne virkningen vil vanligvis være større desto flere av de øvrige vurderingsmomentene som er oppfylt. Momentene som listes opp må således forstås i lys av overtredelsesgebyrets preventive formål og virkning. Den preventive virkningen vil vanligvis ikke gjøre seg gjeldende ved forhold som ligger utenfor overtrederens kontroll, eksempelvis saksbehandlingskostnader som oppstår i forbindelse med saken. Det kan derfor stilles spørsmål ved rimeligheten av å vektlegge dette ved utmålingen. Miljødirektoratet er av den oppfatning at dette gir inntrykk av å være et annet type gebyr enn overtredelsesgebyr, eksempelvis saksbehandlingsgebyr eller tilsynsgebyr.

Kostnader som har oppstått i forbindelse med saken er i forvaltningsloven og straffeloven ikke særskilt angitt som et relevant moment ved utmåling og illeggelse av overtredelsesgebyr og straff, verken for fysiske personer eller foretak. Bestemmelsene lister riktignok opp momenter som det «kan» tas hensyn til ved utmålingen, og oppregningen er ikke uttømmende. Miljødirektoratet er likevel av den oppfatning at forvaltningen må holde seg innenfor visse rammer ved vurderingen av utmålingen, og ikke står helt fritt i så henseende.

Miljødirektoratet mener dessuten det er uklart hvilke typer kostnader som anses å falle innunder "ekstra kostnader som kontrolltiltak og behandlingen av saken har ført med seg". Dette kan være alt fra reise- og bokostnader i forbindelse med tilsyn til saksbehandlingskostnader, og kan føre til en vilkårlig praktisering og fastsetting av gebyrets størrelse. Dette kan resultere i en uensartet praksis ved illeggelse av overtredelsesgebyr i forvaltningen, som igjen kan føre til uønsket forskjellsbehandling. Slike typer kostnader kan også bli svært høye. Miljødirektoratet er på bakgrunn av dette av den oppfatning at vektlegging av dette momentet gir dårlig rettsikkerhet og harmonerer dårlig med formålet bak illeggelse av overtredelsesgebyr.

Særlig om tilsynsgebyr etter EUDR

Avskogingsforordningen artikkel 20 åpner for at medlemsstatene kan tillate at ansvarlig myndighet krever inn kostnader som har oppstått i forbindelse med saken i tilfeller av manglende overholdelse av regelverket. Dette kan eksempelvis omfatte kostnader ved tilsynsaktivitet. I høring av forskrift om gjennomføring av avskogingsforordningen mv. datert 19.09.2025, fremgår det av punkt 5.6.4 at departementene i en senere prosess vil vurdere å utrede behovet for og de juridiske sidene ved muligheten til å ta gebyr ved tilsyn slik artikkel 20 åpner for.

Miljødirektoratet gjør oppmerksom på at kostnader i forbindelse med tilsyn vil inngå som et relevant moment i utmålingen av overtredelsesgebyr etter forslaget til forskrift om utmåling av lovbrøtsgebyr etter jordlova og skogbrukslova. En egen hjemmel for tilsynsgebyr ved overtredelse av avskogingsforordningen vil derfor åpne for at samme forhold vil kunne gebyrlegges to ganger, og således medføre dobbeltregulering. Dette vil være problematisk i lys av forbudet mot dobbeltstraff etter EMK, samt samordningsplikten som følger av forvaltningsloven § 47.

Hjemler for administrativ inndragning og fengselsstraff

Vi viser for øvrig til Miljødirektoratets høringsssvar av 28. juli 2025 til høringsbrev og høringsnotat fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) datert 15.04.2025 med forslag til endringer i jordlova mv., for implementering av avskogingsforordningen (EUDR) i norsk rett. Her redegjøres det for hvorfor vi mener jordlova også bør ha egne hjemler for administrativ inndragning og fengselsstraff tilsvarende naturmangfoldloven §§ 72b og 75, for å legge til rette for mulige sanksjoner ved gjennomføring av avskogingsforordningen i norsk rett.

Miljødirektoratet viser også til at manglende hjemmel for fengselsstraff i jordlova medfører ulik foreldelsesfrist for illeggelse av straff etter henholdsvis jordlova § 21 og naturmangfoldloven § 75, noe som kan gjøre det utfordrende å straffe brudd på forordningen. Foreldelsesfristen for straffesaker som faller innunder jordlova er to år, mens den er ti år for straffesaker etter naturmangfoldloven, jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav a og c. Dette kan i verste fall medføre henleggelse hos politiet, samt utgjøre en risiko for urimelig forskjellsbehandling av enkeltpersoner, virksomheter og forhandlere som er underlagt det samme regelverket.

Å innta egne hjemler om administrativ inndragning og fengselsstraff samsvarer også med sanksjons- og straffenivået etter annen miljølovgivning, som skal sikre helhetlig oppfølging i forvaltningssporet. Se for eksempel lakse- og innlandsfiskloven §§ 47 og 49 og havressursloven §§ 60 til 65, som har tilsvarende bestemmelser. Dette må ses i lys av at miljøkriminalitet er blitt satt på dagsorden både nasjonalt og internasjonalt, og at høyesterett de senere årene har skjerpet straffenivået for brudd på miljøkriminalitet. Ulovlig avskoging er en særlig belastning på miljøet, og det er derfor svært viktig at reglene etterleves.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Tone Lise Alstad Eid
seksjonsleder

Anette Aspaas
rådgiver