

---

# Høringsnotat

## Høring av forslag om forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr for brudd på regler i og i medhold av forurensningsloven og produktkontrollloven.

---

På vegne av Klima- og miljødepartementet, sender Miljødirektoratet på høring forslag om forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr etter forurensningsloven og produktkontrollloven.

Forslaget gjelder endring av forurensningsforskriften, avfallsforskriften og produktforskriften. Forslaget gjelder også en ny forskrift om overtredelsesgebyr for overtredelser av bestemmelser i REACH-forskriften, CLP-forskriften og biocidforskriften på Miljødirektoratets myndighetsområde.

Forslaget innebærer at Miljødirektoratet og statsforvalteren gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på nærmere angitte bestemmelser i forurensningsloven og i de nevnte forskrifter.

Vedlagt er forslag til endringsforskrift og ny forskrift. Vi ber om kommentarer til forslaget innen 1. oktober 2021.

---

### 1 Bakgrunn

I 2019 ble det innført hjemmel til å gi forskrift om overtredelsesgebyr i henholdsvis forurensningsloven § 80 og produktkontrollloven § 12a. Bakgrunnen for lovendringene var et ønske om å styrke den preventive virkningen av regelverket og virkemiddelapparatet til forurensningsmyndigheten.<sup>1</sup> Innføringen av forskriftshjemler for overtredelsesgebyr på miljøområdet skjedde også i kjølvannet av arbeidet med forvaltningsloven kapittel IX om administrative sanksjoner, og en mer generell utvikling i retning av økt bruk av forvaltningssanksjoner.<sup>2</sup>

Miljødirektoratet og statsforvalteren avdekker årlig et stort antall overtredelser av produktkontrollloven, forurensningsloven og forskrifter og enkeltvedtak gitt i medhold av disse. Dette utgjør en risiko for skade på miljø og helse. For å kunne forebygge miljø- og helseskader er det viktig at man har et effektivt sanksjonssystem som virker preventivt. Det er også viktig for å sikre like konkurransevilkår, at de som kutter kostnader ved å unnlate å etterleve gjeldende regler, ikke går fri fra ansvaret. Et sentralt mål med å innføre overtredelsesgebyr på disse rettsområdene er at man fremover skal kunne sanksjonere lovbrudd der det ellers ikke ville skjedd i dag. Alvorlige overtredelser av miljøregelverket skal fortsatt møtes med straff i det ordinære straffespetet. Sammen med straff og de øvrige tiltakene som følger av regelverket, vil innføringen av overtredelsesgebyr sikre at myndighetene kan møte brudd på miljøregelverket med en passende reaksjon.

Miljødirektoratet har, på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet, utarbeidet forslag til forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr. Nedenfor i punkt 3 beskrives forslaget innhold i mer detalj. Der gis det også en kort redegjørelse for bestemmelser som regulerer fellestemaer, slik som skyldkravet ved illeggelse av overtredelsesgebyr til foretak, forslag til utmålingsregler og myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr. I punkt 4 omtales valget mellom straff og overtredelsesgebyr, mens punkt 5 omhandler de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget.

---

<sup>1</sup> Se Prop. 77 L (2018-2019).

<sup>2</sup> Se Prop. 62 L (2015-2016).

## 2 Begrunnelse for forslaget

Erfaringer fra de siste årene viser at det skjer omfattende overtredelser av miljøregelverket. Overtredelsene spenner fra mindre alvorlige brudd på bestemmelser som skal forebygge skade på det ytre miljø, til grove brudd på forurensningsforbudet og bestemmelser i produktregelverket, som representerer en umiddelbar risiko for skade på mennesker og miljøet. Antall overtredelser og risikoen det samlet sett utgjør for miljøet, signaliserer med tydelighet at det er behov for en helhetlig tilnærming til forvaltningen av våre viktigste ressurser. I *Meld. St. 19 (2019-2020) Miljøkriminalitet* er det gitt en generell oversikt over utfordringene på miljøområdet.

Ved overtredelser av forurensningsloven og produktkontrollloven har forurensningsmyndigheten ulike virkemidler som i all hovedsak tar sikte på å *rette forholdet* og sikre etterlevelse. Et eksempel er forurensningsloven § 7 fjerde ledd, som gir forurensningsmyndigheten myndighet til å pålegge den som er ansvarlig for ulovlig forurensning å treffe tiltak for å hindre forurensningen når det foreligger fare for forurensning, eller stanse, fjerne eller begrense virkningen av pågående forurensning. Tvangsmulkt er et annet eksempel på et virkemiddel som har som formål å rette opp en ulovlig tilstand, ved å fremtvinge etterlevelse ved å fastsette at en mulkt vil forfalle innen en viss frist med mindre forholdet rettes innen fristen. Disse tiltakshjemlene gjelder ikke generelt, men er knyttet til bestemte overtredelser.

Både i forurensningsloven og produktkontrollloven finner man også *straffehjemler*. Det følger av forurensningsloven §§ 78 og 79 at man kan ilegges straff for en rekke overtredelser av loven, samt forskrift gitt i medhold av loven. Straffansvaret etter forurensningsloven gjelder ikke generelt, men i den grad det fremgår av henholdsvis §§ 78 og 79. Straffeansvaret etter produktkontrollloven følger av § 12, hvor det påløper straffansvar for den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Straff er ikke en sanksjon forurensningsmyndigheten kan anvende direkte, da avgjørelsen knyttet til dette ligger hos politi, påtale og domstolene. Siden det avdekkes mange overtredelser av regelverket gjennom forurensningsmyndighetens myndighetsutøvelse, slik som ved tilsyn, kommer imidlertid mange saker til politiets bord via anmeldelse fra forurensningsmyndigheten. Forurensningsmyndigheten kan bidra inn i etterforskningen og påtalen av disse sakene, hovedsakelig ved å bistå med nødvendige fagkunnskaper.

Årsakene til overtredelser av forurensnings- og produktkontrollloven og tilhørende forskrifter er sammensatte. Miljødirektoratet erfarer at svært mange næringsaktører mangler den nødvendige kunnskapen for å etterleve pliktene de er underlagt. Årsaken til mangelen på kunnskap kan knytte seg til regelverkets kompleksitet og aktørenes egen evne og vilje til å sette seg inn i hvilke regler som gjelder på området de opererer. Miljødirektoratet, i samarbeid med blant andre statsforvalteren, kommunene og en rekke andre organer, jobber kontinuerlig med å sikre god informasjon og veiledning til aktørene, som del av sitt forebyggende arbeid. Det må imidlertid forutsettes at alle aktører setter seg inn i relevant regelverk, også på områder hvor det foreligger mye og til dels utpreget teknisk EØS-regelverk.

På en del områder avdekker Miljødirektoratet i stor grad gjentatte overtredelser av de samme reglene. Gjentatte overtredelser viser ofte en manglende vilje til å prioritere miljøarbeidet som en sentral del av aktørenes virksomhet. Det at man nedprioriterer etterlevelse av miljøregelverket kan ha flere årsaker. For mange dreier det seg trolig om økonomi, hvor kostnadene knyttet til ivaretagelse av forpliktelsene etter lov, forskrift eller tillatelse, blir ansett for store i forhold til gevinsten. Mange norske virksomheter er under sterkt press i et globalisert marked. For andre vil muligheten for å spare - eller til og med tjene - penger på enkle løsninger være en motivasjon i seg selv. Selv om forurensningsmyndigheten gjennomfører mange tilsyn i løpet av et år, vil man aldri kunne føre tilsyn med alle store og små virksomheter i Norge, og oppdagelsesrisikoen fremstår derfor for mange som lav. Denne kombinasjonen av økonomisk motiverte overtredelser og lav oppdagelsesrisiko, innebærer at økonomiske sanksjoner, slik som overtredelsesgebyr, kan være egnet som virkemiddel for å forebygge overtredelser. Ved å ilegge et overtredelsesgebyr kan man utligne noe av besparelsene ved å ikke etterleve regelverket, og sende et signal til et større antall aktører om at det ikke lønner seg å velge enkle løsninger på bekostning av miljøet. På denne måten kan overtredelsesgebyr også bidra til å sikre at lovlydige aktører ikke får dårligere vilkår enn aktører som bryter loven. For å oppnå en slik

allmennpreventiv virkning er det viktig at håndhevingen er forutsigbar og effektiv, og at gebyret er stort nok til å utgjøre en reell ulempe ved lovbrudd.

Ved vurderingen av behovet for overtredelsesgebyr innenfor de ulike områdene, ble de generelle føringene som følger av *Prop. 62 L (2015-2016) Endringer i forvaltningsloven (administrative sanksjoner mv.)* lagt til grunn. I tråd med dette ble det særlig vurdert hvilke overtredelser som per i dag har et udekket sanksjonsbehov. Det er typisk tilfelle der alminnelig straff i praksis anses som uaktuelt og hvor andre forvaltningstiltak ikke anses som tilstrekkelige eller passende for å sikre etterlevelse. Videre ble det vurdert om bruk av overtredelsesgebyr på disse områdene fremstår som formålstjenlig, i den forstand at overtredelsesgebyr kan virke forebyggende, og som en forholdsmessig reaksjon på lovbruddene. Det har blitt foretatt en bred vurdering av hvilke typer overtredelser som bør kunne møtes med overtredelsesgebyr. Det ble blant annet vurdert særskilt om brudd på forsøplingsforbudet i forurensningsloven § 28 skulle kunne møtes med overtredelsesgebyr. For brudd på forsøplingsforbudet ble det imidlertid konkludert med at det var et uutnyttet potensial i allerede eksisterende virkemidler som tilsa at man ikke gikk videre med overtredelsesgebyr på dette tidspunktet. Tilsvarende ble det vurdert for brudd på internkontrollforskriften, at eksisterende virkemidler fortsatt er best egnet til å ivareta formålet med forskriften.

Det samlede forskriftsregelverket under forurensningsloven og produktkontrollloven har etter hvert blitt omfangsrikt, ikke minst som følge av at disse forskriftene gjennomfører EØS-rettsakter i norsk rett. På disse rettsområdene er det derfor svært mange ulike handlingsnormer. I tråd med *Prop. 77 L (2018-2019)* foreslås en gradvis innføring av overtredelsesgebyr på disse områdene, for å sikre nødvendig erfaring og legge til rette for enhetlig praksis. I første omgang prioriteres områder hvor myndighetens erfaring tilsier at behovet for overtredelsesgebyr er størst. Det vil som følge av dette være flere områder enn de som nå foreslås, hvor overtredelsesgebyr kan være egnet. Det må derfor forventes at det vil bli foreslått overtredelsesgebyr for flere brudd på handlingsnormer i miljøregelverket ved senere revisjoner av forskriftene under forurensningsloven og produktkontrollloven.

Hovedutfordringen i dag er at det er et betydelig udekket sanksjonsbehov på disse rettsområdene. Dette gjelder særlig for brudd på forskriftene gitt i medhold av produktkontrollloven. Forslaget om innføring av overtredelsesgebyr har ikke som formål å erstatte straff, men være et supplement. Sammen med straff og forvaltningstiltakene som følger av regelverket, slik som tvangsmulkt, skal innføringen av overtredelsesgebyr sikre at myndighetene har en reaksjon for hånden som står i forhold til de mange ulikeartede lovbruddene på dette området. Det legger til rette for at myndighetene oftere kan reagere mot lovbrudd og øker de preventive virkningene av det samlede reaksjonssystemet under forurensningsloven og produktkontrollloven.

Der hvor brudd på en regel kan variere mye i alvorlighetsgrad, vil forslaget innebære at fremtidig sanksjonering vil skje ved enten straff eller overtredelsesgebyr. Det er eksempelvis tilfelle for brudd på forurensningsforbudet. På andre områder, hvor straff i praksis i dag er uaktuelt, vil forslaget i større grad innebære at overtredelsesgebyr alene vil sørge for fremtidig sanksjonering. For en del overtredelser av produktregelverket vil dette være tilfellet.

### 3 Hovedinnholdet av reguleringen

#### 3.1 Regulering av overtredelsesgebyr i forskrift

Forurensningsloven § 80 og produktkontrollloven § 12a fastsetter at det kan gis bestemmelser om overtredelsesgebyr i forskrift. Ved utformingen av forslagene til forskriftsbestemmelser har det vært viktig å ikke bare ivareta formelle krav som følger av eksempelvis Grunnloven, men også praktiske hensyn slik som tilgjengelighet for dem reglene retter seg mot og for myndighetene som skal håndheve dem.

For å ivareta disse hensynene, foreslås det som hovedregel at hjemmelen for å ilegge overtredelsesgebyr plasseres i sammenheng med de handlingsnormene overtredelsesgebyret knytter seg til. Eksempelvis foreslås det at det tilføyes en ny bestemmelse i avfallsforskriften kapittel 13, om grensekryssende transport av avfall, som gir hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på reglene om grensekryssende transport av avfall.

For overtredelser av *forurensningsloven* foreslås det i stedet at hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr plasseres i et nytt avsluttende kapittel i henholdsvis forurensningsforskriften og avfallsforskriften, som omhandler overtredelsesgebyr. Dette kapittelet inneholder også fellesbestemmelser om overtredelsesgebyr, omtalt nedenfor i punkt 3.6.

For overtredelser av produktforskriften følger reguleringen samme mønster som forurensningsforskriften og avfallsforskriften. Det foreslås også en egen forskrift om overtredelsesgebyr for overtredelser av bestemmelser i REACH-forskriften, CLP-forskriften og biocidforskriften på Miljødirektoratets myndighetsområde. Denne forskriften er omtalt nærmere nedenfor i punkt 3.5.

## 3.2 Overtredelsesgebyr i forurensningsforskriften

### 3.2.1 Brudd på forurensningsforbudet og tiltaksplikten

Det foreslås at det innføres overtredelsesgebyr for brudd på forurensningsloven § 7 første og andre ledd for virksomheter med tillatelse, i forurensningsforskriften *ny § 41A-1 bokstav a) og b)*.

Forurensningsloven § 7 første ledd angir det generelle forbudet mot å forurense. Forurensningsloven § 7 andre ledd pålegger en tiltaksplicht for å forhindre forurensning eller stanse, fjerne eller begrense virkningene av en inntrådt forurensning.

Forurensningsloven § 7 retter seg mot den som har, gjør eller setter i verk noe som kan medføre fare for forurensning. Ansvarskretsen for handlingsnormene i § 7 er dermed i utgangspunktet svært vid. Hva som regnes som forurensning følger av forurensningsloven § 6, og terskelen for om noe regnes som forurensning er lav. Med et slik omfattende forbud mot å forurense og en tilhørende tiltaksplicht, er det på det rene at det generelt skjer hyppige brudd på disse handlingsnormene og av mange ulike type aktører, fra privatpersoner til store profesjonelle industrivirksomheter. Faren for forurensning og inntrådt forurensning som følge av denne typen brudd varierer videre stort i alvorlighetsgrad. Brudd på disse handlingsnormene vil således variere fra bagatellmessige brudd, som i praksis er uaktuell for sanksjonering, til svært alvorlige saker hvor det må påregnes fengselsstraff.

Det er et udekket sanksjonsbehov for brudd på disse handlingsnormene. Det dreier seg delvis om at flere saker bør anmeldes til politiet. I tillegg finnes det et mellomsjikt, mellom de bagatellmessige bruddene og de alvorligste sakene, som bør sanksjoneres for å sikre tilstrekkelig grad av etterlevelse av de mest sentrale bestemmelsene på forurensningsområdet.

Virksomheter med tillatelser representerer den største faren for forurensning, og det er viktig å sikre at myndighetene har et passende virkemiddel for hånden ved alle typer lovbrudd begått av disse aktørene. Det foreslås derfor i første omgang at det bare er overfor virksomheter med tillatelse man kan ilegge overtredelsesgebyr for brudd på forurensningsforbudet og tiltaksplikten. Overtredelsesgebyr vil typisk være aktuelt ved et mindre, ulovlig utslipp, som ikke vurderes som alvorlig nok for anmeldelse, og hvor det heller ikke er aktuelt med pålegg om opprydding eller andre forvaltningstiltak. Eksempelvis avdekkes løpende, mindre alvorlige overskridelser av tillatte utslippsgrenser til luft. Et overtredelsesgebyr vil i et slik tilfellet muliggjøre en tilpasset reaksjon fra myndighetene og samtidig gi en preventiv effekt.

På bakgrunn av dette foreslås det at det gis hjemmel til å ta overtredelsesgebyr for brudd på forurensningsforbudet i forurensningsloven § 7 første ledd og brudd på tiltaksplikten i § 7 andre ledd i virksomhet med tillatelse. Det bemerkes at forurensningslovens virkeområde er snevrere for virksomhet på kontinentalsokkelen. Blant annet gjelder § 7 første ledd bare for de sider av virksomheten som jevnlig fører til forurensning. Dette er reflektert i utformingen av forslag til hjemmel for overtredelsesgebyr.

Selv om det foreslås innføring av overtredelsesgebyr for overtredelser av disse handlingsnormene, er det viktig å understreke at dette området representerer de mest alvorlige bruddene på forurensningsloven, hvor strafferammen i forurensningsloven er fengsel inntil 5 år. Svært alvorlige tilfeller av forurensning, hvor det har hatt til følge betydelig skade på livsmiljøet i et område, kan medføre inntil 15 år fengsel etter straffeloven § 240. De alvorligste sakene skal derfor også i fremtiden straffefølges av politi- og påtalemyndigheten. Se nærmere om hensynene bak sporvalget mellom straff og overtredelsesgebyr nedenfor i punkt 4.

### 3.2.2 Brudd på vilkår i tillatelse

Landbasert industri og avfallsbehandling m.v.

Forslaget til *ny § 41A-1 bokstav c)* i forurensningsforskriften innebærer at det kan ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på vilkår i tillatelse gitt i medhold av forurensningsloven § 11. Gjennom tillatelser regulerer Miljødirektoratet og statsforvalteren forurensende industri og annen forurensende næringsvirksomhet gjennom et sett av vilkår.

Miljødirektoratet og statsforvalteren avdekker løpende mange brudd på vilkår i tillatelser. Som for brudd på forurensningsforbudet og tilhørende tiltakspålegg, vil brudd på vilkår i tillatelse variere stort i alvorlighetsgrad. Begrunnelsen for å foreslå hjemmel for å ta overtredelsesgebyr er således også her behovet for å økt sanksjonering av mellomstjiktet mellom de bagatellmessige bruddene og de alvorligste sakene, for å sikre tilstrekkelig grad av etterlevelse av rammene som gis i tillatelsene.

Et eksempel på en sakstype som vil være aktuell for overtredelsesgebyr er brudd på vilkår i tillatelse som ikke har medført alvorlige hendelser eller fare for alvorlige hendelser, men hvor forurensningsmyndigheten avdekker at det har vært vedvarende systemsvikt i en virksomhet. Det kan f.eks. dreie seg om manglende vedlikehold over tid eller manglende overvåking. I disse sakene vil faren for forurensning fra virksomheten øke over tid og overtredelsesgebyr vil gjøre det mulig å sanksjonere tidligere. Det kan bidra til å avverge alvorlige hendelser. Overtredelsesgebyr vil også være aktuelt overfor aktører som over tid viser manglende evne og/eller vilje til å rette seg etter pålegg og andre forvaltningstiltak fra forurensningsmyndigheten. Overtredelsesgebyr kan da være en passende reaksjon, selv uten at det er konstatert (andre) alvorlige brudd på regelverket. Pålegg om å stanse virksomheten eller trekke en tillatelse vil i slike tilfeller ofte fremstå som en uforholdsmessig reaksjon, slik at man per i dag ikke har egnede reaksjoner for denne typen brudd.

Overtredelsesgebyr for brudd på vilkår i tillatelse vil også bidra til å sikre at lovlige aktører ikke får dårligere konkurransevilkår enn aktører som bryter loven. Det er gjennomgående slik at økonomiske hensyn er en av årsakene til at virksomheter ikke prioriterer å etterleve vilkår i tillatelse.

Det bemerkes at brudd på vilkår i tillatelse etter omstendighetene også kan utgjøre et brudd forurensningsforbudet i § 7 første ledd, se omtalen av dette over.

Særlig om petroleumsvirksomhet til havs

Forurensningslovens anvendelse for petroleumsvirksomheten til havs følger av § 4. Der fremgår det at det generelle forurensningsforbudet og tilhørende tiltakspålegg bare gjelder for de sider av virksomheten som jevnlig fører til forurensning. Miljødirektoratet regulerer og følger opp denne delen av petroleumsvirksomheten gjennom tillatelser, krav til beredskap mot akutt forurensning og HMS-forskriftene for petroleumsvirksomheten. I denne sammenhengen er aktivitetsforskriften særlig relevant, hvor det blant annet er stilt krav til overvåking og utslipp til ytre miljø. For landbasert industri er tilsvarende krav stilt som vilkår i tillatelsene.

Det som er sagt om behovet for overtredelsesgebyr for brudd på vilkår i tillatelse i forbindelse med landbasert industri, gjør seg også gjeldende overfor petroleumsvirksomhet til havs. Når det gjelder petroleumsvirksomhet til havs erfarer Miljødirektoratet at det er en særlig utfordring at det skjer en ikke uvesentlig andel tilfeller av ulovlig bruk og utslipp av kjemikalier. Dette kan enten skje ved overskridelser av grenseverdier, eller bruk og utslipp av kjemikalier det ikke er gitt tillatelse til. Noen operatører har gjentagende avvik og det tilsier at enkelte operatører ikke har gode nok systemer for oppfølging og retting av avvik, og/eller at de ikke forholder seg til kravene som er stilt. I tillegg til bruk og utslipp over grenseverdier, utgjør hendelser med kjemikalieutslipp 80 % av alle hendelser med akutt forurensning fra petroleumsvirksomhet på norsk sokkel.

I disse sakene er det ikke uvanlig at en avveining mellom fordeler og ulemper tilsier at virksomheten får eller kan få endret tillatelsen til å omfatte de ulovlige utslippene frem i tid, og da kan det fremstå lite aktuelt å anmelde overtredelsen. Det er likevel viktig å kunne reagere mot slike utslipp, fordi de representerer utslipp utenfor myndighetens kontroll. Både ved overskridelse av grenser i tillatelse og akutt forurensning kan det være økonomiske motiver som ligger bak, enten i form av at man ikke vil vente på å få endret tillatelsen med eventuelle forsinkelser det kan medføre, eller ved at man ikke sørger for tilstrekkelig styring i tråd med HMS-forskriftene.

I lys av dette foreslås det at det gis hjemmel i forurensningsforskriften *ny § 41A-2* til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på enkelte av kravene som følger av aktivitetsforskriften som angår ytre miljø, og hvor Miljødirektoratet er myndighet, i tillegg til ved brudd på vilkår i tillatelse etter forurensningsloven § 11. Det bemerkes at brudd på vilkår i tillatelse eller aktivitetsforskriften etter omstendighetene også kan utgjøre et brudd på forurensningsforbudet i § 7 første ledd, se omtalen av dette over.

Selv om det foreslås overtredelsesgebyr på dette området, skal de alvorligste tilfellene av brudd på vilkår i tillatelse eller aktivitetsforskriften, også i fremtiden straffeforfølges av politi- og påtalemyndigheten. Se nærmere om hensynene bak sporvalget mellom straff og overtredelsesgebyr nedenfor i punkt 4.

### *3.2.3 Tanklagring av farlige kjemikalier og farlig avfall*

Det foreslås å innføre hjemmel i *ny § 18-12* i forurensningsforskriften, for bruk av overtredelsesgebyr ved brudd på forurensningsforskriften § 18-6. Forurensningsforskriften kapittel 18 (tankforskriften) regulerer landbasert lagring av farlige kjemikalier og farlig avfall, når lagringen skjer på tank og som ledd i næringsvirksomhet. Kapitlet inneholder en rekke bestemmelser som skal forebygge forurensning fra slike tanker, blant annet krav til risikovurdering, forebyggende tiltak og beredskap.

Forslaget innebærer at det kan ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på tankforskriften § 18-6. Denne bestemmelsen angir tiltak som alle som er ansvarlig for tanklagring skal gjennomføre. Tiltakene er av sentral betydning for å forebygge forurensning. Et praktisk viktig eksempel er kravet om at tanker skal sikres med barrierer, jf. § 18-6 bokstav c). I praksis brukes dobbeltveggede tanker, eller et oppsamlingsarrangement, for eksempel betongbasseng.

Lagring av farlige kjemikalier og farlig avfall representerer en påtakelig risiko for forurensning dersom man ikke sørger for tilstrekkelig vedlikehold og forebyggende tiltak. Miljødirektoratet har gjennom sin tilsynsvirksomhet erfart ymse praksis med hensyn til hvordan slik lagring foregår. Ved en tilsynsaksjon i 2019 ble det avdekket avvik hos 45 av 52 kontrollobjekter. Det kan være et økonomisk motiv som ligger til grunn i de tilfellene hvor lagringen ikke skjer forsvarlig. Motivet kan eksempelvis være at det er lønnsomt å tilby en slik tjeneste, det er kostbart å levere avfall til godkjent mottak eller at man får en innsparing ved å unnlate å gjennomføre forebyggende tiltak og vedlikehold.

I lys av forurensningsrisikoen i forbindelse med tanklagring, er det viktig at forurensningsmyndigheten har de nødvendige virkemidlene for å sikre etterlevelse. Siden en del av lovbruddene på dette området kan være økonomisk motivert, er det hensiktsmessig at forurensningsmyndighetene gis en mulighet til å ilegge en økonomisk sanksjon i form av et overtredelsesgebyr.

## 3.3 Overtredelsesgebyr i avfallsforskriften

### *3.3.1 Elektrisk og elektronisk avfall (EE-avfall)*

Forslaget til *ny § 1-28* i avfallsforskriften innebærer at det kan ilegges overtredelsesgebyr for brudd på forhandleres plikt etter avfallsforskriften §§ 1-5 og 1-6 til å sørge for tiltak som skal sikre at EE-avfall ikke havner på avveie. Avfallsforskriften § 1-5 fastsetter krav om at forhandlere av elektriske og elektroniske produkter sørger for tilfredsstillende oppbevaring og sortering av EE-avfall som de har mottatt. Formålet med bestemmelsen er å sikre at EE-avfall ikke kommer på avveie, og at det legges til rette for ombruk og gjenvinning. EE-avfall har gjennomgående et vesentlig forurensningspotensial, og det er viktig å sikre at det ikke dumpes i naturen eller sendes til uforsvarlig behandling i inn- eller utland.

I følge § 1-6 skal forhandlere informere om at EE-avfall ikke skal kastes sammen med annet avfall og at det tas imot vederlagsfritt. Plikten til å informere skal bidra til å sikre at EE-avfall blir behandlet forsvarlig, og ikke havner i feil avfallsstrøm.

Forslaget innebærer at forhandlere som ikke etterlever pliktene i §§ 1-5 og 1-6 kan ilegges et overtredelsesgebyr. Bakgrunnen for forslaget er at tilsynsaksjoner og inspeksjoner fra de siste årene viser vedvarende manglende etterlevelse av disse pliktene hos en rekke forhandlere. Manglende etterlevelse av disse pliktene bidrar til at EE-avfall kan hentes ut og havne på avveie, eller eksporteres til tredjeland uten tilfredsstillende systemer for behandling av avfallet. Det å sikre en bedre etterlevelse av disse pliktene vil dermed også kunne motvirke brudd på grensekryssregelverket som er

omtalt nedenfor. Overtredelsesgebyr vil særlig være aktuelt der tilsynsmyndigheten har påpekt avvik hos en forhandler, uten at dette har blitt rettet på tilfredsstillende måte.

### 3.3.2 Grensekryssende transport av avfall

Det foreslås å innføre hjemmel i *ny § 13-4* i avfallsforskriften til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på en rekke bestemmelser i regelverket om grensekryssende transport av avfall. Import og eksport av avfall er hovedsakelig regulert gjennom forordning (EF) nr. 1013/2006 og tilhørende endringsregelverk (grensekryssregelverket), gjennomført i norsk rett i avfallsforskriften kapittel 13.

Grensekryssregelverket gjennomfører også Norges forpliktelser etter Baselkonvensjonen.

Formålet med regelverket er å ivareta hensynet til miljøet ved å sikre at et land ikke eksporterer sine avfallsproblemer til andre land. Regelverket fastsetter derfor noen absolutte forbud og til dels svært detaljerte krav til søknadsprosedyrer (herunder krav til samtykke fra myndighetene for eksport og import av avfall), avhengig av blant annet formål med forsendelsen, mottakerland og type avfall.

Avhengig av type avfall, formålet med forsendelsen og mottakerland, vil det gjelde ulike krav til forsendelsen. På overordnet nivå kan det foretas et skille mellom avfall som skal sendes til enten EU/EØS- og OECD-land eller tredjeland, og mellom avfall ment for sluttbehandling eller gjenvinning. Det skilles videre mellom ulike typer avfall. Såkalt "grønntestet avfall", det vil si forsendelser av rene avfallsfraksjoner som skal materialgjenvinnes, er underlagt de minst byrdefulle kravene. Forsendelser bestående av sammensatt eller farlig avfall er underlagt strengere krav, og i en del tilfeller gjelder absolutte forbud mot eksport.

Brudd på grensekryssregelverket kan grovt sett inndeles i følgende typer overtredelser:

- forsendelse av avfall i strid med forbudsbestemmelsene. Det gjelder f.eks. alle forsendelser av avfall til sluttbehandling til land utenfor EØS-området, jf. forordningen artikkel 34, og alle forsendelser av farlig avfall til land utenfor OECD, jf. forordningen artikkel 36,
- forsendelse av avfall i strid med plikt til å følge krav i prosedyre for forsendelsen, jf. forordningen artikkel 3, 35, 37 og 38, slik som krav til forhåndsmelding og/eller krav til samtykke fra alle berørte lands myndigheter, og
- forsendelse av avfall i strid med krav til forsendelsen, slik som krav til dokumentasjon og finansiell garanti, jf. særlig forordningen del II kapittel 1, 2 og 3.

Det er grunn til å tro at det skjer omfattende brudd på noen av disse handlingsnormene.

Miljødirektoratet og Tollvesenet samarbeider om å kontrollere overholdelse av grensekryssregelverket. Miljødirektoratet samarbeider også tett med øvrige lands myndigheter. Fra dette arbeidet vet man at manglende overholdelse av dette regelverket er et omfattende problem både i Norge og ellers i Europa. Aktørene som står for denne type overtredelser kan være etablerte profesjonelle eksportører, enkeltpersonforetak eller privatpersoner. Miljøkonsekvensene og alvorlighetsgraden av denne typen brudd vil variere stort fra bagatellmessige brudd, som i praksis er uaktuell for sanksjonering, til alvorlige saker som i dag blir straffet i medhold av forurensningsloven § 79 tredje ledd, hvor strafferammen er bøter eller fengsel inntil 2 år.

Myndighetenes erfaring er at det største problemet i norsk sammenheng er forsendelser som utgjør ulovlig eksport ut av Norge. I forlengelsen av dette er det en særlig utfordring at en fullbyrdet overtredelse medfører at avfallet har forlatt Norge, slik at øvrige forvaltningstiltak i praksis kan være vanskelig å benytte. Dette bidrar til at grensekryssregelverket utpeker seg som et av de områdene med særlig behov for økt sanksjonering. Det dreier seg dels om at flere saker bør anmeldes til politiet, men i tillegg finnes det et mellomstilt mellom de bagatellmessige bruddene og de alvorligste sakene som bør sanksjoneres av forvaltningen for å sikre tilstrekkelig grad av etterlevelse. I likhet med det som gjelder etter straffebestemmelsen i § 79 tredje ledd, er behov for å kunne ta overtredelsesgebyr for forsøk på overtredelse av grensekryssregelverket, for at det samlede reaksjonssystemet skal være egnet til å sikre tilstrekkelig grad av etterlevelse av grensekryssregelverket.

Et eksempel på en sakstype som er særlig aktuell for overtredelsesgebyr er småskala eksport av avfall som er planlagt gjenvunnet i land som er omfattet av de absolutte eksportforbudene, f.eks. eksport av EE-avfall eller kasserte bildeler til afrikanske land. Denne typen lovbrudd begås av mange ulike

aktører, og ofte av aktører som er gjengangere, slik at det samlet kan bli snakk om større mengder avfall som eksporteres ulovlig.

Et annet typetilfelle er at en forsendelse sendes som "grønnet avfall", uten å oppfylle vilkårene for dette, men hvor det ville vært mulig å få samtykke til eksport dersom det hadde blitt søkt om det. Myndighetene har behov for større grad av kontroll med forsendelser av avfall som ikke er grønnet, blant annet for å sikre at behandlingen er forsvarlig. Det er derfor viktig at denne typen saker blir forhåndsmeldt og saksbehandlet av berørte myndigheter.

Et tredje eksempel på en sakstype som er aktuell for overtredelsesgebyr er forsendelser som oppfyller vilkårene for eksport, men hvor man ikke etterlever dokumentasjonskravene i grensekryssregelverket. Det gjelder både generelle og spesielle krav til dokumentasjon som skal være på plass i forkant, under transport og etter fullført eksport. Disse kravene er stilt for å sikre at myndighetene har kontroll på de eksporterte de tillater, f.eks. godkjent transportrute og grenseovergang. Myndighetens erfaring er at det i for stor grad skjer brudd på denne typen krav og den preventive effekten av overtredelsesgebyr kan sikre større etterlevelse av regelverket.

Det foreslås på bakgrunn av dette at det gis hjemmel til bruk av overtredelsesgebyr for tre kategorier av brudd på grensekryssregelverket:

- forsendelse i strid med forbud (se forslag til *ny § 13-4 bokstav a*),
- forsendelse i strid med plikt til å følge krav i prosedyre for grensekryssende forsendelse av avfall, slik som krav til skriftlig forhåndsmelding og samtykke fra myndighetene (forslag til *ny § 13-4 bokstav b*), og
- brudd på krav til grensekryssende forsendelse av avfall, slik som krav om dokumentasjon (forslag til *ny § 13-4 bokstav c*).

Selv om det foreslås innføring av overtredelsesgebyr for overtredelser av disse handlingsnormene er det viktig å understreke at noen brudd på grensekryssregelverket kan medføre store miljøkonsekvenser i mottakerlandet og vil være å anse som alvorlige brudd på avfallsregelverket. Det gjelder eksempelvis ulovlig eksport av kasserte skip til land hvor behandlingsmetoden er "beaching". De alvorligste sakene skal derfor også i fremtiden straffefølges av politi- og påtalemyndigheten. Se nærmere om hensynene bak sporvalget mellom straff og overtredelsesgebyr nedenfor i punkt 4.

### 3.3.3 *Brudd på krav til behandling av næringsavfall*

Forslaget til *ny § 18B-1* i avfallsforskriften innebærer at det kan ilegges overtredelsesgebyr for ulovlig håndtering av næringsavfall. Forurensningsloven § 32 første ledd første punktum om håndtering av næringsavfall setter som krav at "[d]en som produserer næringsavfall skal sørge for at avfallet blir brakt til lovlig avfallsanlegg eller gjennomgår gjenvinning, slik at det enten opphører å være avfall eller på annen måte kommer til nytte ved å erstatte materialer som ellers ville blitt brukt". Så lenge avfallet befinner seg hos avfallsprodusent er det eventuelt andre regler som gjelder (f.eks. vilkår i tillatelse). Dersom avfallet håndteres på annen måte enn det som er angitt i § 32 første ledd første punktum foreligger det brudd på denne bestemmelsen. Et eksempel kan være at lite forurensete overskuddsmasser etterlates i skogkanten. Avhengig av blant annet innholdet i massene, og forholdene på stedet, kan det utgjøre en fare for forurensning, jf. forurensningsloven § 7. Det kan alternativt være å anse som forsøpling, § 28. Men uavhengig av både om det er forurensning eller forsøpling, så er det enten tale om uutnyttede ressurser som kunne ha blitt brukt til noe fornuftig eller avfall som burde ha vært håndtert på annen måte.

Det er behov for å kunne reagere overfor brudd på forurensningsloven § 32 første ledd første punktum. Per i dag er man henstilt til å reagere overfor resultatet av brudd på § 32, som eventuelt kan være forsøpling etter § 28 eller forurensning etter § 7. I en del saker kan det likevel være vanskelig å vurdere om det foreligger forsøpling eller forurensning, samtidig som man med sikkerhet vet at potensielle ressurser har gått til spille som følge av irregulær håndtering av næringsavfall i strid med § 32 første ledd første punktum. Det foreslås derfor at det gis hjemmel i avfallsforskriften til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på forurensningsloven § 32 første ledd første punktum.



### 3.4 Overtredelsesgebyr i produktforskriften

#### 3.4.1 *Om forslaget til regulering av overtredelsesgebyr i produktforskriften*

Produktregelverket har som formål å forebygge at produkter og forbrukertjenester medfører helseskade, forebygge at produkter medfører miljøforstyrrelse og forebygge miljøforstyrrelse ved å fremme effektiv bruk av energi i produkter. Reglene retter seg i hovedsak mot profesjonelle aktører, det vil si personer som driver en type næring knyttet til produkter, og angir overordnede plikter for disse.

Etterlevelse av produktregelverket er viktig for å sikre at produktene vi omgir oss med ikke kan medføre helseskade eller skade på miljøet. Miljødirektoratet erfarer at det per i dag ikke er tilstrekkelig grad av etterlevelsen av produktregelverket. I *Meld. St. 19 (2019-2020)* er det gitt en oversikt over lovbruddene Miljødirektoratet avdekker gjennom sin tilsynsvirksomhet. Der har man også beskrevet hvilke typer lovbrudd som begås, og aktørene som opererer innenfor dette feltet.

Virkemidler ved overtredelse av produktregelverket er både regulert i produktkontrollen og i de enkelte forskriftene. På overordnet nivå spenner virkemiddelbruken fra mulighet for påpekning av plikt til bruk av straff. For visse typer lovbrudd har man imidlertid erfart at eksisterende virkemidler ikke strekker til for å sikre tilstrekkelig grad av etterlevelse. Det gjelder særlig de sakene som er for alvorlige til å alene reagere med påpekning av plikt, men som samtidig ikke er alvorlige nok til å bli prioritert av politiet ved en eventuell anmeldelse. For disse sakene vil overtredelsesgebyr være en særlig aktuell reaksjon.

I dag er det en generell utfordring at det sanksjoneres i svært liten grad for brudd på produkt- og kjemikalierregelverket. Mindre enn fem saker i året blir straffet, samtidig som vi står overfor brudd på svært mange ulike handlingsnormer. Manglende sanksjonering av lovbrudd kan svekke regelverkets preventive virkning, og det er således behov for å styrke sanksjoneringen betraktelig på dette rettsområdet. Forslaget om overtredelsesgebyr på produktområdet går noe bredere ut enn forslaget etter forurensningsloven, ved å omfatte svært mange sentrale bestemmelser om bl.a. forbud, restriksjoner og merkekrav. Det antas derfor at overtredelsesgebyr vil benyttes i relativt stor grad ved brudd på produktregelverket. Innføring av overtredelsesgebyr er også avgjørende for å oppnå et helhetlig og effektivt reaksjonssystem under produktkontrollen. Det bemerkes imidlertid at de alvorligste sakene fremdeles skal straffeforfølges av politi- og påtalemyndigheten, se nærmere om hensyn bak sporvalget mellom straff og overtredelsesgebyr nedenfor i punkt 4.

#### 3.4.2 *Regulerte stoff, stoffblandinger og produkter*

##### Produktforskriften kapittel 2

Forslaget til *ny § 2-34* i produktforskriften innebærer at det kan ilegges overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelsene i kapittel 2. Produktforskriften kapittel 2 regulerer både norske krav til produkter og gjennomfører flere folkerettslige forpliktelser til produktregulering.

Kapittel 2 regulerer restriksjoner for stoff, stoffblandinger og produkter som etter sitt innhold kan utgjøre en helse- eller miljørisiko. Det oppstilles eksempelvis forbud mot å ha, bruke eller omsette visse typer stoffer eller produkter, og regler som på ulike måter legger restriksjoner på innholdet i eller bruksområdet for et stoff, en stoffblanding eller et produkt. Flere av bestemmelsene er avgrenset mot restriksjoner eller reguleringen som er fastsatt gjennom REACH eller andre EU-rettsakter som er innlemmet i EØS-avtalen.

Kapittel 2 inneholder både bestemmelser som retter seg mot enhver ("den som") og bestemte pliktsubjekter (eksempelvis "omsettere av drivstoff...", jf. § 2-21). Handlingsnormene som oppstilles knytter seg imidlertid hovedsakelig til typisk næringsvirksomhet, slik som import, eksport og omsetning. Det er dermed grunn til å tro at overtredelsesgebyr vil være mest aktuelt overfor dem som bryter reglene i kapittel 2 som ledd i næringsvirksomhet. Det kan likevel oppstå tilfeller der også privatpersoner har handlet i strid med disse reglene, slik at det ikke kan utelukkes at overtredelsesgebyr kan være aktuelt også overfor disse.

## Produktforskriften kapittel 2a - elektriske og elektroniske produkter

Etter forslag til *ny § 2a-17* i produktforskriften kan det ilegges overtredelsesgebyr for brudd på reglene i kapittel 2a om elektriske og elektroniske produkter. Kapittel 2a gjennomfører RoHS 2<sup>3</sup> i norsk rett. Kapittel 2a inneholder bestemmelser om forbud og restriksjoner, samt krav til dokumentasjon og merking av EE-produkter. Formålet med regelverket i kapittel 2a er både å verne om helse og miljø, og tilrettelegge for forsvarlig håndtering når EE-produktene blir til EE-avfall. Innføringen av overtredelsesgebyr for brudd på kapittel 2a skal ivareta tilsvarende formål, ved å sikre økt etterlevelse av kravene som følger av kapittelet.

Handlingsnormene som oppstilles knytter seg hovedsakelig til typisk næringsvirksomhet, slik som import, eksport og omsetning. Det er dermed grunn til å tro at overtredelsesgebyr vil være mest aktuelt overfor dem som bryter reglene i kapittel 2a som ledd i næringsvirksomhet. Det kan likevel oppstå tilfeller der også privatpersoner har handlet i strid med disse reglene, slik at det ikke kan utelukkes at overtredelsesgebyr kan være aktuelt også overfor disse.

## Produktforskriften kapittel 4 - persistente organiske forurensninger (POPs)

Forslaget til *ny § 4-3* i produktforskriften innebærer at det kan ilegges overtredelsesgebyr for brudd på artikkel 3 nr. 1 og nr. 2 i POPs-forordningen.<sup>4</sup> POPs-forordningen er direkte gjennomført som forskrift i norsk rett, i produktforskriften § 4-1. Forordningen har som formål å beskytte helse og miljø mot skadevirkningen av persistente organiske forurensninger, ved å forby, fase ut og sette restriksjoner for produksjon og omsetning av slike stoffer. POPs-forordningen gjennomfører Stockholmkonvensjonen om persistente organiske forurensninger av 22. mai 2001 i EU, og Norge har derfor valgt å gjennomføre konvensjonen ved å ta POPs-forordningen direkte inn i norsk rett.

POPs-forordningen artikkel 3 nr. 1 fastsetter forbud mot produksjon, omsetning og bruk av stoffer som er angitt i vedlegg I til forordningen. Eksempler på slike stoffer er PFOS og PCB. Av POPs-forordningen artikkel 3 nr. 2 følger at produksjon, omsetning og bruk av stoffer som angitt i vedlegg II skal være underlagt restriksjoner. I vedlegg II fremgår dermed både stoffene, og hvilke restriksjoner de er underlagt. Foreløpig er ingen stoffer inkludert i vedlegg II.

## Produktforskriften kapittel 5 - omsetningsrestriksjoner for giftige kjemikalier

Det foreslås i *ny § 5-2* i produktforskriften at det kan ilegges overtredelsesgebyr for brudd på § 5-1. Paragraf § 5-1 regulerer omsetning og import av giftige kjemikalier ment for privat bruk.

Av første ledd følger at det er forbudt å importere kjemikalier som er gitt en bestemt faremerking og/eller -klassifisering. Etter sin ordlyd rammer første ledd først og fremst import som skjer utenfor næring, og dermed import i privat regi. Etter § 5-1 andre ledd skal den som vil omsette kjemikalier som nevnt i første ledd, ha tillatelse fra Miljødirektoratet. Dette kravet om tillatelse gjelder ikke for apotek. For øvrig må dermed næringsvirksomheter som har til hensikt å omsette de kjemikaliene som nevnes i første ledd, søke om tillatelse til dette fra Miljødirektoratet. Paragraf 5-1 tredje og fjerde ledd stiller krav om at den som skal kjøpe slike kjemikalier til privat bruk må innhente en rekvisisjon for kjøpet og være over 18 år. Det stilles videre en rekke formkrav til rekvisisjonen, og krav om at selgeren forsikrer seg om at kjøperen oppfyller kravene. Det følger en rekke unntak av § 5-1 femte til sjuende ledd.

Paragraf 5-1 retter seg mot både næringsdrivende og privatpersoner. Forslaget om overtredelsesgebyr for brudd på denne bestemmelsen innebærer dermed at overtredelsesgebyr kan ilegges både de som driver næring og personer som importerer til privat bruk, i strid med § 5-1.

---

<sup>3</sup> Europaparlaments- og rådsdirektiv 2011/65/EU av 8. juni 2011 om begrensning av bruk av visse farlige stoffer i elektrisk og elektronisk utstyr.

<sup>4</sup> Forordning (EF) 2019/1021 om persistente organiske forurensninger.

### 3.4.3 Særlig om fluorholdige klimagasser

Det foreslås å innføre hjemmel i ny § 6a-6 i produktforskriften til å ilegge overtredelsesgebyr for visse overtredelser av f-gass-forordningen.<sup>5</sup> Fluorholdige klimagasser er ikke direkte skadelig for helse, men er sterke klimagasser med høyt globalt oppvarmingspotensial. Gassene finnes ikke naturlig i atmosfæren. Gassene brukes hovedsakelig i kuldeanlegg, klimaanlegg, varmepumper, høyspentelektronikk og noen andre produkter.

Det foreslås å åpne for bruk av overtredelsesgebyr ved brudd på enkelte bestemmelser i f-gass-forordningen. Overtredelser av disse bestemmelsene er gjerne økonomisk motivert, og kan eksempelvis ha som konsekvens at de fluorholdige gassene slippes ut fordi de håndteres av personer uten tilstrekkelig kompetanse. Myndighetens virkemidler etter gjeldende regelverk er påpekning av plikt, tvangsmulkt for å rette forholdet eller anmeldelse til politiet. Virkemidlene er bare i begrenset grad effektive i denne sammenhengen, fordi lovbruddene enten ikke lar seg rette slik at tvangsmulkt ikke er aktuelt, eller de økonomiske insentivene til å fortsette med de ulovlige aktivitetene er sterkere enn virkemidlene.

Forslaget innebærer at det kan ilegges overtredelsesgebyr for brudd på f-gass-forordningen artikkel 3 om forebygging av utslipp av fluorholdige klimagasser og artikkel 11 nr. 4 og 5 som på ulike måter stiller krav til kontroll ved omsetning av produkter som inneholder f-gasser.

Artikkel 3 nr. 1 forbyr tilsiktet utslipp av fluorholdige klimagasser, artikkel 3 nr. 2 fastsetter krav til forebyggende tiltak mot utslipp og artikkel 3 nr. 3 stiller krav til reparasjon etter lekkasje er påvist. Av artikkel 3 nr. 4 følger det en plikt til å være sertifisert i tråd med artikkel 10 (4) og (7) for å utføre arbeid som nevnt i artikkel 10 (1). Krav om sertifisering er viktig for å sikre at produkter med f-gasser håndteres på en forsvarlig måte, og det er også viktig av konkurransehensyn å kunne reagere adekvat overfor aktører som ikke sikrer slik sertifisering. Det henger sammen med det som videre foreslås, nemlig å kunne bruke overtredelsesgebyr for ulovlig kjøp og salg av fluorholdige klimagasser til ikke-sertifiserte fysiske eller juridiske personer der bruk krever sertifikat (forordningen art. 11 nr. 4), samt salg av ikke-hermetisk lukket utstyr med kjølegasser uten å kontrollere at installasjon gjøres av sertifisert virksomhet (forordningen art. 11 nr. 5). Kravene som følger av disse bestemmelsene er relativt klare, og egner seg derfor for sanksjonering av forvaltningen. Det er videre grunn til å tro at overtredelsesgebyr kan ha en preventiv effekt, ved å sette en større kostnad knyttet til brudd enn det som gjelder i dag.

## 3.5 Ny forskrift om overtredelsesgebyr for overtredelser av bestemmelser i REACH-, CLP- og biocid-forskriftene

### 3.5.1 *Én forskrift for Miljødirektoratets myndighet*

I tillegg til å foreslå forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr i eksisterende forskrifter, foreslås det å fastsette en ny forskrift om overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelser i REACH-forskriften, CLP-forskriften og biocidforskriften. Disse forskriftene er alle hjemlet i flere lover enn produktkontrollloven, og håndheves av flere tilsynsmyndigheter. Overtredelser av enkelte bestemmelser i disse forskriftene er allerede i dag underlagt hjemmel til å ta overtredelsesgebyr etter andre lover. For disse tre forskriftene foreslås det derfor at Miljødirektoratets myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr samles i en ny forskrift om overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelser i REACH-forskriften, CLP-forskriften og biocidforskriften som angår helseskade og skade på ytre miljø. Denne forskriften er bare hjemlet i produktkontrollloven § 12a.

Formålet med forskriften er å forebygge at produkter, herunder kjemikalier, medfører helseskade og miljøforstyrrelse gjennom en forutsigbar, effektiv og ensartet bruk av overtredelsesgebyr, se forslaget § 1. Virkeområdet er begrenset gjennom hjemmelen i produktkontrollloven § 12a, samt forslaget § 2, til å gjelde Miljødirektoratets myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på REACH-, CLP-, og biocidforskriftene.

I §§ 3a-3c fastsettes hvilke bestemmelser i de relevante regelverkene som omfattes av forslaget om overtredelsesgebyr. Forskriften er på dette punkt gitt en slik utforming at den senere kan utvides til å omfatte flere bestemmelser. De enkelte bestemmelsene er omtalt nedenfor. *Paragrafene 4 til 8*

---

<sup>5</sup> Forordning (EU) nr. 517/2014 om fluorholdige klimagasser.

inneholder bestemmelser som også er inntatt i forslaget til kapitler om overtredelsesgebyr i henholdsvis forurensningsforskriften, avfallsforskriften og produktforskriften. Disse bestemmelsene omtales nedenfor i punkt 3.6.

### 3.5.2 Brudd på REACH-regelverket - forskriftsforslaget § 3a

Forskrift 30. mai 2008 nr. 516 om registrering, vurdering, godkjenning og begrensning av kjemikalier (REACH-forskriften) gjennomfører REACH-forordningen (heretter: "REACH") i norsk rett. REACH regulerer stoffer, stoffer i produkter, produkter og stoffblandinger, og fastsetter både forbud mot visse type stoffer osv., og andre krav, som krav til registrering og krav til sikkerhetsdatablad. Det foreslås å innføre hjemmel for Miljødirektoratet til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på en rekke bestemmelser i REACH-regelverket. Arbeidstilsynet, som også er tilsynsmyndighet etter REACH, har allerede myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr etter arbeidsmiljøloven § 18-10.

Det foreslås i § 3a bokstav a) og b) at det gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på registreringsplikten i REACH-forordningen artikkelene 6, 7 og 22, og tilhørende forbud i artikkel 5 mot å produsere og omsette stoffer dersom man ikke har oppfylt registreringsplikten. Av REACH artikkel 6, 7 og 22 følger det krav om å registrere stoff, stoff i stoffblandinger og stoffer i produkter på nærmere angitte betingelser. Videre følger det av artikkel 5 at det ikke er lov å produsere og omsette disse stoffene dersom registreringsplikten ikke er oppfylt.

Registreringen skal skje hos det europeiske kjemikaliebyrået (European Chemicals Agency, ECHA). Det er produsent eller importør av stoffer fra utenfor EØS som er pliktig å gjennomføre registreringen etter disse bestemmelsene. Formålet med registreringsplikten er å sikre et høyt beskyttelsesnivå for helse og miljø, herunder sikre kunnskap om helse og de miljøfarlige egenskapene ved stoffer, øke konkurransevne og innovasjon og legge til rette for fri flyt på det indre marked. Ved at stoffene registreres hos en sentral registreringsmyndighet, slipper man eksempelvis dobbeltbehandling fordi den sentrale informasjonen om stoffenes egenskaper ligger tilgjengelig i registeret. Registrering av disse stoffene er av sentral betydning, men kan også innebære en tid- og kostnadskrevende prosess. Det er derfor av betydning for å sikre etterlevelse at brudd på registreringsplikten kan møtes med en form for økonomisk sanksjon, slik som et overtredelsesgebyr.

Forslaget til § 3a bokstav c) innebærer at det gis hjemmel for Miljødirektoratet til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på REACH artikkel 31. Av REACH-forordningen artikkel 31 følger det krav om at enhver leverandør som bringer et stoff eller en stoffblanding i omsetning skal sørge for at mottakeren av stoffet eller stoffblandingen også mottar et sikkerhetsdatablad som er utarbeidet i tråd med kravene i forordningen. Kravet om sikkerhetsdatablad skal blant annet sikre informasjonsflyt med hensyn til stoffenes egenskaper og sørge for at stoffene håndteres på forsvarlig vis. Kravet om sikkerhetsdatablad er således et relativt enkelt, men svært viktig, tiltak for å ivareta hensynene til blant annet helse og miljø etter hvert som et stoff eller en stoffblanding omsettes gjennom flere ledd. Krav om sikkerhetsdatablad er blant bestemmelsene i REACH som også håndheves av Arbeidstilsynet.

Det foreslås i forslag til § 3a bokstav e) at det gis hjemmel for bruk av overtredelsesgebyr ved brudd på REACH artikkel 67 om forbud mot produksjon, omsetning og bruk av stoffer og stoffblandinger i strid med restriksjoner fastsatt i vedlegg XVII til forordningen. Miljødirektoratet erfarer også at import av produkter fra land utenfor EU øker risikoen for at det bringes i omsetning produkter på det norske markedet som er eller kan være helse- og miljøskadelige. Det foreslås i § 3a bokstav d) å kunne ilegge overtredelsesgebyr til den som bringer i omsetning eller tar i bruk stoffer som er underlagt plikt til autorisasjon, før slik autorisasjon foreligger, jf. REACH artikkel 56.

### 3.5.3 Brudd på CLP-regelverket - forskriftsforslaget § 3b

Det foreslås å innføre hjemmel for bruk av overtredelsesgebyr ved brudd på enkelte bestemmelser i CLP-regelverket. CLP-forordningen<sup>6</sup> (heretter: "CLP"), gjennomført i norsk rett i CLP-forskriften, regulerer blant annet klassifisering, merking og emballering av stoff, stoffblandinger og produkter, som er klassifisert som farlig i henhold til forordningen.

I forslaget § 3b bokstav a) og b) foreslås at det kan ilegges overtredelsesgebyr for brudd på CLP-forordningen artikkel 4 nr. 4 og nr. 7. CLP-forordningen artikkel 4 fastsetter en generell plikt til å

---

<sup>6</sup> Forordning (EF) nr. 1272/2008 om klassifisering, merking og emballering av stoffer og stoffblandinger.

merke farlige stoffer og stoffblandinger, mens de nærmere kravene til merking følger av forordningen avdeling III. I tillegg til å vise at produktet er farlig, vil krav om merking også signalisere overfor brukeren at produktet er vurdert som sikkert for den bruken det er tiltenkt. Krav til korrekt merking er således viktig for å ivareta hensynene til helse og miljø. Det foreslås at det gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på artikkel 4 nr. 4 om krav til merking av farlige stoffer og stoffblandinger, samt artikkel 4 nr. 7 om krav til merking av stoffblandinger som er nevnt i vedlegg II del 2 til forordningen.

Forslaget til § 3b bokstav c) hjemler bruk av overtredelsesgebyr ved brudd på CLP-forordningen artikkel 35 nr. 2. CLP-forordningen artikkel 35 fastsetter generelle krav til emballering av farlige stoffer og stoffblandinger. Artikkel 35 nr. 1 fastsetter krav som skal sikre at stoffene ikke unnslipper emballeringen. Artikkel 35 nr. 2 første ledd fastsetter krav til emballeringen som skal sikre at den ikke fremstår fristende for nysgjerrige barn og heller ikke kan forveksles med andre ufarlige stoffer. Det følger videre av artikkel 35 nr. 2 andre ledd at emballasjen må ha en lukkemekanisme som hindrer barn i å kunne åpne den. For å sikre et høyt beskyttelsesnivå for barn foreslås det at det åpnes for bruk av overtredelsesgebyr ved brudd på CLP-forordningen artikkel 35 nr. 2.

#### 3.5.4 Brudd på biocid-regelverket - forskriftsforslaget § 3c

Det foreslås å innføre hjemmel i § 3c for bruk av overtredelsesgebyr ved brudd på en rekke bestemmelser i biocidregelverket. Forskrift 18. april 2017 nr. 480 om biocider (biocidforskriften) gjennomfører biocidforordningen<sup>7</sup> i norsk rett. Biocidregelverket fastsetter blant annet forbud mot bruk av biocidprodukter som ikke er godkjent, plikt til registrering og merking av biocidprodukter, samt krav til reklame for slike produkter.

I likhet med kjemikalielovgivningen i REACH og CLP har dette regelverket som formål å ivareta helse og miljø ved å forhindre eller begrense bruk av stoffer som kan utgjøre en fare for mennesker, dyr og naturen.

Forslaget følger langt på vei det som foreslås for de øvrige produktregelverkene, i den forstand at det også her foreslås å kunne ilegge overtredelsesgebyr for bruk av ulovlige biocidprodukter, jf. biocidforordningen artikkel 17 (forslaget § 3c bokstav a)) og for brudd på regler om klassifisering, emballering og merking, jf. biocidforordningen artikkel 69 og biocidforskriften § 2-1 (forslaget § 3c bokstav b)). I tillegg foreslås det i § 3c bokstav c) å åpne for bruk av overtredelsesgebyr ved brudd på regler om reklame for biocidprodukter, jf. biocidforordningen artikkel 72.

### 3.6 Om bestemmelser som er felles for forslagene

#### 3.6.1 Overtredelsesgebyr for foretak

Det foreslås at overtredelsesgebyr kan ilegges et foretak som sådan, i tillegg til fysiske personer.<sup>8</sup> Forslaget er således på linje med det som er forutsatt i forvaltningsloven § 46.

I lys av Høyesteretts avgjørelse i HR-2021-797-A foreslås det imidlertid at det ikke gis anledning til å ilegge overtredelsesgebyr på objektivt grunnlag. I avgjørelsen la Høyesterett til grunn at foretaksstraff på objektivt grunnlag, det vil si uten hensyn til om en enkeltperson hadde utvist skyld, var i strid med det autonome straffebegrepet i EMK. Det er lagt til grunn at overtredelsesgebyr etter forurensningsloven og produktkontrollloven er å anse som straff etter den autonome betydningen av straff i EMK, jf. forvaltningsloven § 43, selv om det ikke anses som straff etter Grunnloven § 96.<sup>9</sup>

Det foreslås derfor at bestemmelsen om overtredelsesgebyr for foretak gis lignende ordlyd som straffeloven 1902 § 48a. Etter denne bestemmelsen ble det lagt til grunn at dersom en kjent enkeltperson handlet på vegne av foretaket, så måtte vedkommende ha utvist den skyld som straffebudet foreskrev. Det ble imidlertid også lagt til grunn at det kunne ilegges straff der

<sup>7</sup> Forordning (EU) nr. 528/2021.

<sup>8</sup> Se forslag til forurensningsforskriften ny § 41A-3, avfallsforskriften ny § 18B-2, produktforskriften ny § 6b-1 og ny forskrift om overtredelsesgebyr for overtredelser av bestemmelser i REACH-forskriften, CLP-forskriften og biocidforskriften § 4.

<sup>9</sup> Se Prop. 77 L (2018-2019) s. 5, og Prop. 62 L (2015-2016) s. 22 og s. 26 flg.

overtredelsen skyldtes anonyme eller kumulative feil. Selv om det ikke er eksplisitt fastslått i HR-2021-797-A, presumeres det at tidligere rettstilstand var i tråd med EMK.

Etter avgjørelsen i HR-2021-797-A foreslås det i tillegg at det tas inn en presisering i bestemmelsene om overtredelsesgebyr for foretak, at det er et vilkår at den eller de som handlet på vegne av foretaket, begikk overtredelsen forsettlig eller uaktsomt.

Lovbrudd som begås i forbindelse med næringsvirksomhet vil ofte kunne skyldes en serie av feil hos flere personer i foretaket. Det kan også være vanskeligere å avdekke identiteten til en enkeltperson som har stått for den lovstridige handlingen når den begås i en slik kontekst. Siden det ofte kan være vanskelig å fastslå nøyaktig hvem som kan tilskrives ansvaret for lovbruddet i et foretak, er det viktig for å sikre reglens effektivitet at det fortsatt kan ilegges overtredelsesgebyr for anonyme og kumulative feil. For å sikre at overtredelsesgebyr kan ilegges ved anonyme og kumulative feil, foreslås det derfor at det presiseres at et foretak kan ilegges overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson kan ilegges overtredelsesgebyr.

### 3.6.2 Utmåling av overtredelsesgebyr

Det foreslås en bestemmelse i hver av de relevante forskriftene som regulerer utmåling av overtredelsesgebyret.<sup>10</sup> Denne bestemmelsen fremhever noen momenter som vil inngå i vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr og ved utmålingen av gebyret. Bestemmelsene supplerer på dette punkt forvaltningsloven § 44 (overtredelsesgebyr til fysiske personer) og § 46 (administrativ foretakssanksjon), som også fremhever noen momenter som særlig relevante. Bestemmelsen om utmåling i forslaget fastsetter også den øvre grensen for overtredelsesgebyr til både fysiske personer og foretak. For utvalgte overtredelser av produktregelverket foreslås det at overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser.

#### Hovedregel om individuell utmåling

For individuell utmåling av overtredelsesgebyr gjelder momentene som angis i forvaltningsloven §§ 44 og 46, i tillegg til at det i de foreslåtte bestemmelsene angis momenter som anses å være av særlig betydning for de konkrete overtredelsene. Det vil være særlig relevant for vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og størrelsen på gebyret, om lovbruddet har medført risiko for helse og miljø, om det er tale om gjentatt overtredelse og om den ansvarlig har hatt en økonomisk fordel av overtredelsen. Selv om det vil bli en skjønsmessig vurdering hvilket nivå overtredelsesgebyret legges på, er det således ikke uten konkrete anvisninger for skjønnet i lov og forskrift.

For individuell utmåling er det satt ulike øvre tak for henholdsvis foretak og fysiske personer. For foretak foreslås det et øvre tak på 15 ganger folketrygdens grunnbeløp (G), som per i dag tilsvarer omtrent 1,6 millioner kroner. Beløpet er satt til samme nivå som det som gjelder etter akvakulturloven og arbeidsmiljøloven. Både akvakulturloven og arbeidsmiljøloven regulerer tilgrensende områder til deler av forurensningslovgivningen og produkt- og kjemikalierregelverket. I tillegg er Arbeidstilsynet myndighet etter noen av de samme regelverkene som Miljødirektoratet, og hensynet til likebehandling tilsier at man legger til grunn samme sanksjonsnivå.

Det antas at det i de fleste saker bare vil være aktuelt å anvende overtredelsesgebyr overfor foretak. Det kan imidlertid være tilfeller hvor enkeltpersoner begår lovbrudd som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. I disse tilfellene kan et øvre tak på 15 G fremstå urimelig, selv om det nettopp bare er et øvre tak. Det foreslås derfor å sette 2 ganger folketrygdens grunnbeløp som øvre tak for overtredelsesgebyr for fysiske personer. Fra 1. mai 2021 ble G satt til 106 399 kroner, og per i dag er derfor grensen satt til 212 798 kroner. Beløpet tilsvarer det som er satt som øvre tak for overtredelsesgebyr til fysiske personer etter naturmangfoldloven.

#### Mulighet for faste satser for utvalgte overtredelser på produktområdet

I forslag til forskrift om overtredelsesgebyr for brudd på REACH-forskriften, CLP-forskriften og biocidforskriften foreslås det, i § 6, faste satser som et alternativ til individuell utmåling for visse overtredelser.

---

<sup>10</sup> Se forslag til forurensningsforskriften ny § 41A-4, avfallsforskriften ny § 18B-3, produktforskriften ny § 6b-2 og ny forskrift om overtredelsesgebyr for overtredelser av bestemmelser i REACH-forskriften, CLP-forskriften og biocidforskriften § 5.

Årsaken til at man allerede nå vil åpne for bruk av faste satser på dette området, skyldes at man ser overtredelser i et relativt stort omfang (masseovertredelser) og at overtredelsenes art er egnet for standardiserte satser, blant annet ut fra at klanderverdigheten bak overtredelsen normalt anses å være på samme nivå. De mange ulike pliktrekler på dette området gjør det videre ønskelig å forenkle saksbehandlingen der det er mulig. Det foreslås imidlertid å presisere i regelverket at ved omfattende, gjentatt eller ved flere overtredelser i samme handling så skal overtredelsesgebyret i stedet utmåles individuelt. Det bemerkes at det også kan være store individuelle forskjeller blant pliktsubjektene med hensyn til blant annet virksomhetens omfang og omsetning, noe som kan tilsi individuell utmåling i enkelte tilfeller også av denne grunn.

Ved fastsettelsen av størrelsen på de faste satsene er det for det første sett hen til hvilket kronebeløp som kan anses å utligne det overtrederen har vunnet eller spart på overtredelsen. For det andre er det hensyntatt at oppdagelsesrisikoen må anses som noe lav på dette rettsområdet, blant annet som følge av mange ulike pliktsubjekter og stort antall ulike kjemikalier og biocider. Det er samtidig behov for å balansere hensynet til at de faste satsene skal være store nok til ha ønsket preventiv effekt, med hensynet til at de faste satsene ikke oppleves som for store til at de blir benyttet av forvaltningen. Det er videre undersøkt om andre etater har sammenlignbare overtredelser som det tas overtredelsesgebyr for, og hvilket nivå overtredelsesgebyrene i tilfellet ligger på. Undersøkelsen tilsier at de sakene hvor andre etater benytter overtredelsesgebyr som regel måtte anses som grovere brudd på regelverket, og det er derfor mer å hente fra denne praksisen på de områdene hvor det ikke foreslås faste satser. Arbeidstilsynet har f.eks. per mars 2021 ikke utstedt overtredelsesgebyr for overtredelser av den delen av produkt- og kjemikalierregelverket som de er myndighet for. I svensk rett er det imidlertid faste satser for overtredelsesgebyr på tilsvarende lovbrudd. Dette forslaget ligger gjennomgående høyere enn sammenlignbare satser i svensk rett.

Etter denne vurderingen foreslås det å benytte folketrygdens grunnbeløp som referanse for de faste satsene. Det foreslås to ulike satser,  $\frac{1}{4}$  ganger folketrygdens grunnbeløp, som i dag tilsvarer i overkant av 25.000 kroner, og  $\frac{1}{2}$  ganger folketrygdens grunnbeløp, som i dag tilsvarer rett i overkant av 50.000 kroner.

Det kan stilles spørsmål ved om ikke et kronebeløp vil gi større preventiv effekt. Folketrygdens grunnbeløp er imidlertid mer dynamisk enn et konkret kronebeløp, ved at det indeksreguleres årlig, og således vil rammene for overtredelsesgebyr følge prisutviklingen i samfunnet for øvrig, uten behov for forskriftsendringer. Videre antas det at den primære preventive effekten ligger i trusselen om overtredelsesgebyr i seg selv, særlig i tilfeller hvor det uansett ikke er snakk om høye gebyrsatser. Det vil videre være mulig å orientere om hva de faste satsene utgjør i kronebeløp på Miljødirektoratets nettsider.

### 3.6.3 Saksbehandling

Det foreslås at det tas inn en bestemmelse i de ulike forskriftene som henviser til saksbehandlingsreglene for overtredelsesgebyr.<sup>11</sup> En slik bestemmelse tjener utelukkende opplysningsformål, ved å synliggjøre for pliktsubjektene at det er de vanlige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven som gjelder, samt reglene om forvaltningssanksjoner i kapittel IX.

### 3.6.4 Betaling

Hver av forskriftene inneholder også en bestemmelse om betalingen av overtredelsesgebyret.<sup>12</sup> Etter denne bestemmelsen settes som hovedregel fristen for å betale overtredelsesgebyret til 30 dager fra vedtakets dato. Dette er på linje med det som følger av forvaltningsloven § 44 femte ledd. Siden overtredelsesgebyr går ut på å betale en sum penger, vil det være grunnlag for å kreve renter ved

---

<sup>11</sup> Se forslag til forurensningsforskriften ny § 41A-5, avfallsforskriften ny § 18B-4, produktforskriften ny § 6b-3 og ny forskrift om overtredelsesgebyr for overtredelser av bestemmelser i REACH-forskriften, CLP-forskriften og biocidforskriften § 7.

<sup>12</sup> Se forslag til forurensningsforskriften ny § 41A-6, avfallsforskriften ny § 18B-5, produktforskriften ny § 6b-4 og ny forskrift om overtredelsesgebyr for overtredelser av bestemmelser i REACH-forskriften, CLP-forskriften og biocidforskriften § 8.

eventuell forsinket betaling. I likhet med det som er gjort i andre forskrifter om overtredelsesgebyr, foreslås det her at renter ved forsinket betaling reguleres av lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m.

I forslagenes andre ledd gis pliktsubjektene opplysning om at vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, og at gebyret tilfaller statskassen.

### 3.7 Om myndighet etter forslaget

Forslaget om forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr innebærer gjennomgående at Miljødirektoratet gis myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr. På visse områder er imidlertid myndigheten delt mellom Miljødirektoratet og statsforvalteren. Det gjelder myndighet etter forurensningsforskriften kapittel 18, myndighet for landbasert industri med tillatelse etter forurensningsloven og myndighet etter forurensningsloven § 32. Ved brudd på avfallsforskriften §§ 1-5 og 1-6 om forhandleres plikter knyttet til EE-avfall har statsforvalteren myndighet alene.

Der hvor både Miljødirektoratet og statsforvalteren har myndighet til å håndheve den aktuelle handlingsnormen, foreslås det at begge organ også skal ha myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr. For å ha tid til å etablere en praksis med bruk av overtredelsesgebyr som sikrer likebehandling og ensartet håndheving, foreslås det imidlertid at statsforvalterens myndighet trer i kraft ett år etter Miljødirektoratet har fått slik myndighet. Det foreslås at dette reguleres slik at statsforvalterens myndighet automatisk vil tre i kraft ett år etter forskriftenes ikrafttredelse, uten behov for ytterligere forskriftsendring. Miljødirektoratet vil benytte tiden før statsforvalteren får myndighet til å utarbeide rutiner og retningslinjer for bruk av overtredelsesgebyr, som sikrer at det blir praktisert likt på nasjonalt nivå.

## 4 Om valget mellom overtredelsesgebyr og straff

For brudd på svært mange av bestemmelsene som det nå foreslås å kunne ilegge overtredelsesgebyr, kan straff være et alternativ til overtredelsesgebyr. Siden overtredelsesgebyr anses som en straffereaksjon i henhold til den europeiske menneskerettskonvensjonen, vil det stride mot forbudet mot dobbeltstraff i EMK protokoll 7 artikkel 4 å ilegge straff og overtredelsesgebyr for samme forhold. Det er blant annet av hensyn til dette at man i forvaltningsloven § 47 har tatt inn en bestemmelse om samordningsplikt mellom forvaltningsorganet og påtalemyndigheten. Samordningsplikten i § 47 innebærer at det pålegger forvaltningsorganet en plikt til å avklare med påtalemyndigheten om forholdet skal sanksjoneres med straff eller en administrativ sanksjon.

Det er et viktig bakteppe for samordningen mellom forvaltningen og påtalemyndigheten at økt sanksjonering er vurdert som sentralt for å oppnå tilstrekkelig etterlevelse av regelverket. Økokrims trusselvurdering for 2021 viser hvordan miljøkriminalitet ofte henger sammen med økonomisk kriminalitet. Slike komplekse saker må håndteres av politi- og påtalemyndigheten. Det er ikke et formål å flytte sanksjonering fra påtalemyndigheten til forvaltningen, tvert imot er det blant annet gjennom *Miljøkrimmeldingen (Meld. St. 19 (2019-2020))* fastsatt et mål om å få opp antall anmeldelser på disse rettsområdene. Miljøkriminalitet er også nevnt blant de prioriterte områdene i Riksadvokatens rundskriv nr.1/2021 om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2021.

Overtredelsesgebyr vil få sin sentrale plass i saker som faller mellom de rene bagatellmessige bruddene og de alvorlige sakene hvor sanksjoneringen vil skje ved straff. Som en følge av dette vil samordningen mellom forvaltningen og påtalemyndigheten bli særlig viktig for overtredelser av handlingsnormer som kan variere mye i alvorlighetsgrad, som for eksempel brudd på forurensningsforbudet eller ulovlig eksport av avfall. Siden dette er lovbrudd som vil bli sanksjonert både av påtalemyndigheten og forvaltningen blir det viktig å tydeliggjøre hva som anses som en fornuftig oppgavefordeling mellom politiet og forvaltningen. Dette også for å sikre at ikke antall henleggelses øker som følge av innføring av overtredelsesgebyr.

En del av Miljødirektoratets arbeid med etablering av praksis knyttet til overtredelsesgebyr vil knytte seg til gjennomføring av samordningsplikten som følger av forvaltningsloven § 47. I tillegg til det som er nevnt over, er det i den sammenheng naturlig å se hen til hensynene for valget mellom straff og administrative sanksjoner som følger av *Prop. 62 L (2015-2016)*. Det vil være særlig relevant å vurdere



hvilken myndighet som mest effektivt kan bringe på det rene om det er grunnlag for sanksjoner. Det vil være relevant å se hen til om det er forvaltningen eller politi- og påtalemyndighet som har best kunnskap om og erfaring med det regelverket det er aktuelt å sanksjonere brudd på. Samtidig må det vurderes om det vil være behov for etterforskningskompetanse og adgang til tvangsmidler for å oppklare lovbrudd. Det siste kan f.eks. være tilfellet ved mistanke om ulovlig eksport av avfall.

## 5 Konsekvenser av reguleringen

Formålet med å innføre hjemmel for bruk av overtredelsesgebyr ved brudd på bestemmelser i og gitt i medhold av forurensningsloven og produktkontrollloven er et effektivt sanksjonssystem som virker preventivt. Innføring av overtredelsesgebyr vil styrke virkemiddelapparatet og øke sannsynligheten for etterlevelse av regelverket og således sikre at helse og miljø ikke skades. Det er vanskelig å tallfeste fordelene ved dette.

Innføring av overtredelsesgebyr etter forurensningsloven og produktkontrollloven vil sende et signal til aktørene om at det ikke lønner seg å velge enkle løsninger på bekostning av helse og miljø. Innføring av overtredelsesgebyr vil medføre økte kostnader hos aktører som bryter regelverket, og vil dermed redusere aktørenes økonomiske insentiv til å bryte regelverket, og således utligne noe av besparelsen ved å ikke etterleve regelverket.

Innføring av overtredelsesgebyr på disse rettsområdene vil primært føre til økt sanksjonering av overtredelser som i dag ikke blir sanksjonert, og dermed vil det ikke ligge noen besparelser i forslaget for politisektoren. Overtredelsesgebyr, og dets pønale funksjon, vil videre i begrenset grad kunne erstatte bruken av forurensningsmyndighetens øvrige forvaltningstiltak som har til formål å rette ulovlige forhold frem i tid. På bakgrunn av dette vil innføringen av overtredelsesgebyr medføre økt administrativ byrde for forurensningsmyndigheten. Siden overtredelsesgebyr anses som straff i henhold til EMK, må det trolig også legges til grunn at saksbehandlingen vil være noe mer krevende sammenlignet med de øvrige forvaltningstiltakene. Det skyldes at det må sikres at den enkeltes rettssikkerhetsgarantier, slik det følger av menneskerettskonvensjonen, ivaretas. Vi har ikke noe godt grunnlag for å vurdere omfanget av dette. Med bakgrunn i antall registrerte avvik som ikke sanksjoneres i dag kan den økte ressursbruken potensielt bli stor i lys av de mange ulike handlingnormene på disse rettsområdene.

## 6 Høringsfrist

Kommentarer til forslaget sendes via hørings siden til Miljødirektoratet innen **1. oktober 2021**.

Denne høringen sendes ut i samråd med Klima- og miljødepartementet.

Vi ber om at departementer og de enkelte organisasjonene orienterer relevante etater, underliggende forbund, medlemsbedrifter m.v. om høringen.

Eventuelle spørsmål til høringen kan rettes til: Ingvild Rosseland Sandhaug, [ingvild.rosseland.sandhaug@miljodir.no](mailto:ingvild.rosseland.sandhaug@miljodir.no).

### Vedlegg:

- Forslag til endringsforskrift
- Forslag til forskrift om overtredelsesgebyr for overtredelser av REACH-forskriften, CLP-forskriften og biocidforskriften på Miljødirektoratets myndighetsområde