



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Prop. 100 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i vannressursloven og energiloven mv.
(administrative reaksjoner og sanksjoner)



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Prop. 100 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i vannressursloven og energiloven mv.
(administrative reaksjoner og sanksjoner)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	4.7.3	Høringsinstansenes syn	27
			4.7.4	Departementets forslag	27
			4.8	Renter ved omgjøring og oppheving	28
2	Bakgrunn	7		Gjeldende rett	28
2.1	Behovet for endringer	7	4.8.1	Forslaget i høringsnotatet	28
2.2	Avgrensninger	7	4.8.2	Høringsinstansenes syn	28
2.3	Om høringen	8	4.8.3	Departementets forslag	28
2.4	Hovedinntrykk fra høringen	10	4.8.4		
3	Gjeldende rett	13	5	Administrativ inndragning av ulovlig utbytte	29
3.1	Innledning	13		Gjeldende rett	29
3.2	Vannressursloven	13	5.1	Inndragning som reaksjonsmiddel	29
3.3	Vassdragsreguleringsloven	14	5.2	Forslaget i høringsnotatet	29
3.4	Energiloven	14		Høringsinstansenes syn	30
3.5	Lov om elsertifikater	15	5.2.1	Departementets forslag	31
3.6	Havenergilova	15	5.2.2	Hvem inndragningskravet rettes mot	31
			5.2.3	Forslaget i høringsnotatet	31
4	Overtredelsesgebyr	17	5.3	Høringsinstansenes syn	32
4.1	Bakgrunn	17		Departementets forslag	32
4.2	Utmåling av overtredelsesgebyr ...	18	5.3.1	Hva som går inn under utbyttebegrepet	32
4.2.1	Gjeldende rett	18	5.3.2	Forslaget i høringsnotatet	32
4.2.2	Forslaget i høringsnotatet	18	5.3.3	Høringsinstansenes syn	33
4.2.3	Høringsinstansenes syn	19	5.4	Departementets forslag	33
4.2.4	Departementets forslag	20		Øvrige spørsmål	33
4.3	Momenter ved ileggelse og utmåling	20	5.4.1	Forslagene i høringsnotatet	33
4.3.1	Gjeldende rett	20	5.4.2	Høringsinstansenes syn	33
4.3.2	Forslaget i høringsnotatet	20	5.4.3	Departementets forslag	33
4.3.3	Høringsinstansenes syn	20	5.5	Forslaget i høringsnotatet	33
4.3.4	Departementets forslag	21	5.5.1	Høringsinstansenes syn	33
4.4	Ansvar for medvirkning	21	5.5.2	Departementets forslag	33
4.4.1	Gjeldende rett	21	5.5.3		
4.4.2	Forslaget i høringsnotatet	21	6	Tilbakekall av offentlig tillatelse	34
4.4.3	Høringsinstansenes syn	21		Bakgrunn	34
4.4.4	Departementets forslag	21	6.1	Gjeldende rett	34
4.5	Tilnærmet objektivt ansvar for foretak	22	6.2	Forslaget i høringsnotatet	34
4.5.1	Gjeldende rett	22	6.3	Høringsinstansenes syn	35
4.5.2	Forslaget i høringsnotatet	22	6.4	Departementets forslag	35
4.5.3	Høringsinstansenes syn	23	6.5		
4.5.4	Departementets forslag	24	7	Tvangsmulkt	37
4.6	Betalingsfrist for overtredelsesgebyr	25		Gjeldende rett	37
4.6.1	Gjeldende rett	25	7.1	Forslaget i høringsnotatet	37
4.6.2	Forslaget i høringsnotatet	25	7.2	Høringsinstansenes syn	37
4.6.3	Høringsinstansenes syn	25	7.3	Departementets forslag	38
4.6.4	Departementets forslag	25	7.4		
4.7	Foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr	26	8	Straff	39
4.7.1	Gjeldende rett	26		Gjeldende rett	39
4.7.2	Forslaget i høringsnotatet	26	8.1	Forslaget i høringsnotatet	39
			8.2	Høringsinstansenes syn	40
			8.3	Departementets forslag	40
			8.4		

9	Overtredelser som kan medføre overtredelsesgebyr, straff og inndragning	41	9.3	Høringsinstansenes syn	44
9.1	Bakgrunn	41	9.4	Departementets forslag	45
9.1.1	Nærmere om hensynet til klarhet	41	10	Økonomiske og administrative konsekvenser	46
9.1.2	Nærmere om bruken av overtredelsesgebyr, straff og inndragning	42	11	Merknader til de enkelte bestemmelsene	47
9.2	Forslaget i høringsnotatet	42	11.1	Vannressursloven	47
9.2.1	Overtredelser av vannressursloven	42	11.2	Vassdragsreguleringsloven	50
9.2.2	Overtredelser av vassdragsreguleringsloven	43	11.3	Energiloven	52
9.2.3	Overtredelser av energiloven	43	11.4	Lov om elsertifikater	56
9.2.4	Overtredelser av lov om elsertifikater	44	11.5	Havenergilova	57
9.2.5	Overtredelser av havenergilova	44		Forslag til lov om endringer i vannressursloven og energiloven mv. (administrative reaksjoner og sanksjoner)	60



DET KONGELIGE
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Prop. 100 L

(2019–2020)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i vannressursloven og energiloven mv. (administrative reaksjoner og sanksjoner)

*Tilråding fra Olje- og energidepartementet 7. mai 2020,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

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

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

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

på energi- og vassdragsområdet, og vurdert disse i lys av anbefalingene og føringene i Prop. 62 L (2015–2016) om administrative sanksjoner mv.

Departementet foreslår endringer i bestemmelsene om overtredelsesgebyr ved brudd på energi- og vassdragslovgivningen. I tråd med forvaltningsloven § 44 annet ledd skal individuell utmåling av overtredelsesgebyr skje innenfor en øvre ramme som blir fastsatt i lov eller forskrift. Departementet foreslår en henvisning til forvaltningsloven som gir hjemmel til en slik forskrift. Departementet får også hjemmel til å sette faste satser for overtredelsesgebyr i forskrift, der gebyret ikke fastsettes individuelt. Det foreslås mindre endringer i angivelsen av hensyn som skal vektlegges i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmålingen. I tråd med forvaltningslovens bestemmelse om administrativ foretakssanksjon foreslås det et tilnærmet objektivt ansvar for foretak for illeggelse av overtredelsesgebyr.

Basert på erfaringer fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) ser departementet behov

for å supplere de gjeldende reaksjonsbestemmelsene i energi- og vassdragslovgivningen med en hjemmel for administrativ inndragning av ulovlig utbytte. Denne reaksjonsformen er egnet til å supplere reglene om overtredelsesgebyr og benyttes også i lovverk på sammenlignbare områder. Departementet foreslår at det innføres hjemler for inndragning av ulovlig utbytte i vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven og havenergilova.

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

Det foreslås noen mindre endringer i bestemmelsene om tvangsmulkt som bringer regelverket i samsvar med forvaltningsloven § 51.

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

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

Det foreslås at adgangen til å treffe vedtak om overtredelsesgebyr eller administrativ inndragning av utbytte foreldes fem år etter at overtredelsen opphørte.

2 Bakgrunn

2.1 Behovet for endringer

Nye bestemmelser om administrative sanksjoner ble i 2016 inntatt i forvaltningsloven kapittel IX til XI om administrative sanksjoner, jf. lov av 27. mai 2016 nr. 15. Endringene trådte i kraft 1. juli 2017, men det er gitt overgangsbestemmelser. Forvaltningsloven § 43 annet ledd definerer administrativ sanksjon som en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse og som regnes som straff etter EMK.

Endringene i forvaltningsloven er basert på Prop. 62 L (2015–2016) og bygger på Sanksjonsutvalgets utredning i NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*. Hovedsiktemålet er å legge til rette for en mer enhetlig behandling av saker om administrative sanksjoner innenfor betryggende rettslige rammer, og med oppfyllelse av de krav til rettssikkerhet som følger av Grunnloven og internasjonale konvensjoner, først og fremst den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK).

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

NVE fører tilsyn med lovverket på energi- og vannressursområdet. Allmennpreventive hensyn tilsier at brudd på regelverket må kunne møtes med effektive sanksjoner mot den ansvarlige. Et velfungerende sanksjonssystem vil også motvirke konkurransevridninger som kan oppstå når aktører kan spare kostnader ved å bryte regelverket. NVE har erfaring med hvordan de eksisterende hjemlene for administrative sanksjoner på energi- og vassdragsområdet fungerer i praksis. Basert på blant annet erfaringer fra NVEs tilsynsarbeid foreslår departementet justeringer i bestemmelsene om reaksjoner og sanksjoner

som er tilpasset forvaltningsloven og Prop. 62 L (2015–2016).

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

Departementet tar utgangspunkt i at gjeldende bestemmelser om overtredelsesgebyr og straff på energi- og vassdragsområdet videreføres, med de endringer som fremgår av denne proposisjonen. Innholdet i de materielle bestemmelsene og hvilke vilkår som oppstilles etter lovverket, ligger utenfor denne proposisjonen. Det foreslås ikke endringer i de materielle bestemmelsene i de fem lovene. Departementet vil følge opp med egne høringer om endringer i forskrifter til lovene, herunder om overtredelsesgebyr.

2.2 Avgrensninger

Lov av 14. desember 1917 nr. 16 om konsesjon for rettigheter til vannfall mv. (vannfallrettighetsloven) gjelder direkte eller indirekte erverv av eiendomsrett eller andre rettigheter til vannfall over lovens konsesjonsgrense. Loven skal sikre at landets vannkraftressurser tilhører og forvaltes til beste for allmennheten. Dette skal sikres gjennom offentlig eierskap på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå. De rettslige konsekvensene av brudd på vannfallrettighetsloven kan være manglende adgang til tinglysning eller pålegg om tvangssalg. For å sikre at plikter som følger av loven eller av vedtak i medhold av loven blir oppfylt, kan det ilegges tvangsmulkt. Det er i dag ikke bestemmelser om straff eller overtredelsesgebyr. I høringsforslaget foreslo departementet ikke endringer i vannfallrettighetsloven, og dette er heller ikke omfattet av proposisjonen.

I høringsforslaget viste departementet til enkelte spørsmål som ikke har ledet til forslag om lovendring. Etter gjeldende rett kan ikke energi- og vassdragsforvaltningen ilegge overtredelsesgebyr ved *forsøk* på en ulovlig handling. Departementet så ikke behov for å innføre regler om dette i de fem lovene i høringsnotatet, og foreslår heller ikke dette her i proposisjonen.

I høringsnotatet foreslo departementet nye bestemmelser som klargjør når forvaltningens adgang til å ilegge et overtredelsesgebyr eller treffe vedtak om inndragning *foreldes* etter at en lovovertrødelse har opphørt. Departementet foreslo derimot ikke en særskilt foreldelsesregel for betalingen av ilagt overtredelsesgebyr, som vil følge av de alminnelige reglene om foreldelse av pengekrav. I tråd med høringsnotatet foreslår departementet ikke egne regler om foreldelse av betalingen av et ilagt gebyr.

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

I Prop. 62 L (2015–2016) punkt 15.6 drøftes *offentliggjøring av navn* på et foretak som har overtrådt lovverket som en administrativ sanksjon. Det er ikke gitt noen generell bestemmelse om dette i forvaltningsloven. I høringen viste departementet at hensynet til å informere allmenheten om hvordan regelverket etterleves og hvordan myndighetene følger opp lovbrudd kan tale for å kunne benytte en slik reaksjon. Samtidig vil et vedtak om ileggelse av en sanksjon normalt være offentlig tilgjengelig etter offentleglova. Det er ikke bestemmelser om offentliggjøring av navn i energi- og vassdragslovgivningen i dag. I tråd med høringsnotatet foreslår departementet ikke å innføre slike bestemmelser.

I høringsnotatet drøftet departementet om det burde innføres et *subsidiært ansvar* for morselskap for overtredelsesgebyr ilagt datterselskap. I Prop. 62 L (2015–2016) punkt 13.7 fremgår det at det må avgjøres i den enkelte særloven om det er behov for regler om subsidiært ansvar for

morselskapet dersom et datterselskap ilegges overtredelsesgebyr. Akvakulturloven § 30 tredje ledd er et eksempel på en hjemmel for å holde morselskap subsidiært ansvarlig for overtredelsesgebyr ilagt et datterselskap. Departementets vurdering i høringsnotatet var at ikke forelå noe klart behov for å lovfeste et subsidiært ansvar for andre enn den som er ilagt overtredelsesgebyr. Både *Advokatforeningen* og *Energi Norge* støtter vurderingen, og departementet foreslår ikke at det innføres bestemmelser om å holde morselskap ansvarlig for overtredelsesgebyr.

2.3 Om høringen

Olje- og energidepartementet sendte forslag til endringer på høring 13. januar 2020 med frist 25. februar 2020. Forslaget ble sendt til følgende instanser:

Samtlige departementer
Samtlige fylkeskommuner
Samtlige fylkesmenn
Sametinget

Andøy kommune
Bremanger kommune
Flora kommune
Hadsel kommune
Hammerfest kommune
Hasvik kommune
Karlsøy kommune
Lurøy kommune
Rødøy kommune
Tromsø kommune
Træna kommune
Utsira kommune
Vestvågøy kommune
Vikna kommune
Vågan kommune
Vågsøy kommune
Øksnes kommune

Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Direktoratet for arbeidstilsynet
Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap
Fellesoperativt hovedkvarter
Fiskeridirektoratet
Finanstilsynet
Forbrukerombudet
Forbrukerrådet
Forbrukerklageutvalget
Forsvarsbygg

Fridtjof Nansens institutt	Greenpeace Norge
Havforskningsinstituttet	Handelshøyskolen BI
Hovedredningssentralen i Nord-Norge	Hovedorganisasjon Virke
Hovedredningssentralen i Sør-Norge	Hurtigbåt Forbundet
Innovasjon Norge	Industri Energi
Institutt for energiteknikk	Kommunenes Sentralforbund (KS)
Kartverket	Kraftfylka
Konkurransetilsynet	KS Bedrift
Kystverket	Kystrederiene
Landbruksdirektoratet	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Luftfartstilsynet	Landssamanslutninga av vasskraftkommunar
Miljødirektoratet	Landssammenslutningen av norske vindkraftkommuner
Meteorologisk Institutt	Maritimt forum
NITO	Natur og Ungdom
NoFima	NHO
NORCE	NHO Sjøfart
Norges Forskningsråd	Norsk bonde- og småbrukarlag
Norges Handelshøyskole	Norsk olje og gass
Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet-NTNU	Norsk ornitologisk forening
Norges vassdrags- og energidirektorat	Norsk Petroleumsforening
Norsk institutt for luftforskning	Norsk Zoologisk forening
Norsk Polarinstitutt	Norges Bondelag
Petroleumstilsynet	Norges Fiskerihøgskole
Regjeringsadvokaten	Norges Fritids-og småfiskerforbund
Regelrådet	Norges geologiske undersøkelser
Reindriftsforvaltningen	Norges Jeger- og fiskerforbund
Riksantikvaren	Norges Kulturvernforbund
Sjøfartsdirektoratet	Norges Miljøvernforbund
Skattedirektoratet	Nordisk Skibsrederforening
Statens havarikommisjon for transport	Norges Fiskarlag
Statens Strålevern	Norges Kystfiskarlag
Statistisk sentralbyrå	Norges Naturvernforbund
Universitetet for miljø og biovitenskap	Norges Rederiforbund
Universitetet i Bergen	Norges Råfisklag
Universitetet i Oslo, Nordisk Institutt for Sjørett	Norges Sjømatråd
Universitetet i Oslo, Senter for europarett	Norsk Havneforening
Universitetet i Stavanger	Norsk Skogeierforbund
Universitetet i Tromsø	Norsk Industri
Akademikerne	Norsk institutt for kulturminneforskning
Bellona	Norsk institutt for naturforskning
Den norske advokatforening	Norsk institutt for skog og landskap
Den norske Turistforeningen	Norsk institutt for vannforskning
DistriktsEnergi	Norsk Skogbruksforening Norskog
EL & IT forbundet	Norske Samers Riksforbund
Energi Norge	NORWEA
Finansnæringens Hovedorganisasjon	Norwegian Energy Partners
Fiskebåt	Norwegian Offshore Wind Cluster
Forum For Marin Fornybar Energi	Redningsselskapet
Forum for utvikling og miljø	Sabima
Framtiden i våre hender	Samarbeidsrådet for naturvernsaker
Friluftslivets fellesorganisasjon	SINTEF energiforskning AS
	Sjømat Norge
	Småkraftforeninga
	Sør-Norges Trålerlag

Tekna
Villfisk
WWF
Yrkesorganisasjonenes sentralforbund
ZERO

Aibel AS
Aker BP
Aker Solutions
Akvaplan-Niva A/S
Avinor AS
DONG Norge AS
Dr. Techn. Olav Olsen
Drivkraft Norge AS
Equinor
Floating Power Plant AS
Fred Olsen Renewables
Future Technology
Gassco AS
Gassnova
GCE Blue Maritime
GCE Node
GCE Ocean Technology
Haugaland Vekst IKS
Havgul AS
Hurtigruten ASA
iLaks
Kværner
Lyse Energi AS
Marine Energy Test Centre
Njordr AS
Nord Pool ASA
Norsk Hydro ASA
OWEC Tower AS
Petoro AS
Samfunn- og næringslivsforskning AS
Seatower AS
Shell Norge
Sway AS
Unitech AS
Vestavind Kraft AS

Enova SF
Finnmarkseiendommen
Statskog SF
Statkraft SF
Statnett SF

Høringsnotatet ble lagt ut på departementets internettsider med invitasjon også for andre enn dem som stod på høringslisten til å gi merknader. Det er i alt kommet høringsuttalelser fra 28 instanser. Uttalelsene er lagt ut på departementets internettsider.

Følgende instanser har meddelt at de ikke har merknader:

Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Forsvarsdepartementet
Fylkesmannen i Vestfold og Telemark
Helse- og omsorgsdepartementet
Kartverket
Kystverket
Landbruks- og matdepartementet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Samferdselsdepartementet
Skattedirektoratet
Statistisk sentralbyrå
Utenriksdepartementet

Følgende instanser har avgitt realitetsuttalelse:

Advokatforeningen
Energi Norge
Distriktsenergi
Fylkesmannen i Rogaland
Justis- og beredskapsdepartementet
Lyse AS
Miljødirektoratet
NHO
Norges Bondelag
Norges Skogeierforbund
Oslo kommune, Vann og avløpsetaten
KS Kommunesektorens organisasjon
Statens Vegvesen
Statkraft Energi AS
Statnett SF

2.4 Hovedinntrykk fra høringen

De fleste av høringsinstansene er positive til en klargjøring og mer samordning av bestemmelsene om reaksjoner for brudd på bestemmelsene i de aktuelle lovene med de nye bestemmelsene i forvaltningsloven. Flere av instansene viser til at det er positivt med en mer enhetlig og mer forutsigbar behandling av saker om administrative sanksjoner, men er kritiske til at sanksjonsmidlene foreslås skjerpet eller utvidet, og at det lettes på kravet til utvist skyld.

De mest kritiske innspillene gjelder særlig innføringen av objektivt ansvar for overtredelsesgebyr for foretak og forslaget om en ny hjemmel for administrativ inndragning. I høringen var det også foreslått et subsidiært ansvar for morselskap

for vedtak om inndragning rettet mot datterselskapet, som blir kritisert. Noen høringsinstanser er også kritiske til den foreslåtte bestemmelsen om tilbaketrekking av konsesjon eller tillatelse etter grove eller gjentatte brudd på vannressursloven, og til forslaget om økte strafferammer, som etter disses syn generelt medfører økt straffenivå.

Advokatforeningen støtter flere av forslagene og uttaler at forslaget om regulering av øvre tak for overtredelsesgebyr og forslag om klargjøring av hvilke overtredelser som skal kunne medføre henholdsvis straff og administrative sanksjoner vil bidra til å styrke aktørenes rettssikkerhet. Advokatforeningen mener at det er et gjennomgående trekk at sanksjonsmidlene foreslås skjerpet eller utvidet, samtidig som det foreslås å lette på kravet til skyld. Dette gjelder særlig for overtredelser begått av foretak, hvor det foreslås et objektivt ansvar for overtredelsesgebyr. Advokatforeningen anser en slik innskjerping som betenkelig fra et rettssikkerhetsperspektiv, og at den i liten grad er begrunnet med et reelt behov for sterkere virkemidler på energi- og vassdragsområdet.

Distriktsenergi er positiv til flere av forslagene som fremsettes, og trekker frem forslagene om et øvre tak for overtredelsesgebyr og ytterligere klargjøring av hvilke overtredelser som skal kunne medføre straff og administrative sanksjoner. Samtidig synes Distriktsenergi at det er gjennomgående trekk ved høringsforslaget at sanksjonsmidlene foreslås skjerpet eller utvidet, samtidig som det foreslås å lette på kravet til utvist skyld for å kunne sanksjonere regelstridig adferd. Dette gjelder særlig for overtredelser foretatt av foretak, hvor det foreslås at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges på objektivt grunnlag uten at det stilles krav til uaktsom eller forsettlig opptreden.

Også *Energi Norge* støtter samordningen med de nye bestemmelsene i forvaltningsloven for å gi et enhetlig regelverk. Samtidig uttaler Energi Norge at deres medlemmer har høy prioritet på å overholde plikter, pålegg og regelverk, og mener at dagens sanksjonsmuligheter virker etter hensikten. Samordningen bør ikke få vesentlig materiell betydning for vannkraftprodusenter. Et hovedinnspill er at tiltakshaver ikke bør få et tilnærmet objektivt ansvar for at forholdene i vassdrag til enhver tid er innenfor forvaltningsmessige krav. *NHO* slutter seg på generelt grunnlag til Energi Norges høringsinnspill.

Fylkesmannen i Rogaland ser positivt på forslaget om en samordning av hjemlene for sanksjoner og reaksjoner, blant annet en ny hjemmel til inndragning av ulovlig utbytte og overtredelsesgebyr (som i dag).

Kommunesektorens organisasjon støtter at det legges til rette for en mer enhetlig og dermed forutsigbar behandling av saker om administrative sanksjoner. Selv om kommunene ikke ser ut til å bli direkte berørt av lovforslaget, så kan det ha betydning for de kommunene at aktører forholder seg til og overholder betingelsene gitt i vedtak og konsesjoner. Dette gjelder ikke minst bestemmelser som skal ivareta nærmiljøets interesser i form av miljø og arealbruk.

Lyse støtter flere av forslagene, og er positiv til at det fremmes forslag om regulering av øvre tak for overtredelsesgebyr, samtidig som forslaget bidrar til å klargjøre forholdet mellom straff og administrative avgjørelser. Lyse støtter at sanksjonene innen energiretten harmoniseres med de generelle prinsippene i forvaltningsretten. Imidlertid mener Lyse at en del av forslagene legger opp til en reell utvidelse og skjerpelse av sanksjonene ved overtredelser, særlig forslaget om at overtredelsesgebyr kan ilegges basert på objektivt ansvar. Generelt er Lyses oppfatning at norske vannkraftprodusenter og el-nettselskaper har svært høyt fokus på å overholde relevant regelverk.

Miljødirektoratet støtter endringsforslagene, og mener det er fornuftig og ryddig å forsøke å samordne reglene om sanksjoner og reaksjoner, samt at det innføres ny hjemmel for inndragning av ulovlig utbytte i de aktuelle særlovene. Det er positivt at NVE får flere virkemidler og at hjemlene for dette gjøres klarere.

Norges Bondelag er bekymret for borgernes rettssikkerhet når forvaltningsapparatet gis hjemmel til å «straffe» ved innføring av administrative sanksjoner på stadig flere områder. Norges Bondelag mener at utviklingen i retning av lavere skyldkrav og stadig strengere sanksjoner er svært uheldig. Bondelaget uttaler seg først og fremst om forslagene til endringer i vannressursloven, og støtter og viser til Advokatforeningens uttalelse.

Oslo kommune, Vann- og avløpsetaten støtter departements forslag til klarere og mer samordnede bestemmelser for sanksjoner og reaksjoner ved brudd på bestemmelsene i vannressursloven og vassdragsreguleringsloven og vedtak gitt i medhold av lovene.

Statens vegvesen er positiv til at regelverket blir harmonisert med annet regelverk når det gjelder administrative sanksjoner. Det gjelder både mot forvaltningsloven og resten av regelverket innen vann- og energiområdet. Statens vegvesen mener at regelverket blir tydeligere ved at loven presiserer hvilke bestemmelser som kan utløse reaksjoner.

Statkraft er positiv til at myndighetene kan ta i bruk effektive virkemidler som bidrar til etter-

levelse av lover som skal sikre forsvarlig bruk av vannressurser, samfunnsmessig rasjonell kraftproduksjon- og overføring, effektive kraftmarkeder og økt fornybar kraftproduksjon. Samtidig er det viktig at foretakenes rettsikkerhet ivaretas. Statkraft støtter i all hovedsak departementets forslag om lovendring, herunder forslagene om å innføre en foreldelsesfrist for overtredelsesgebyr og inndragning av ulovlig utbytte.

Statnett viser til at et hovedsiktemål med endringene er å legge til rette for en mer enhetlig behandling av saker der administrative sanksjoner kan bli ilagt, og støtter dette.

Miljødirektoratet viser i relasjon til havenergilova til at medlemsstatene skal innføre effektive, forholdsmessige og forebyggende sanksjoner for overtredelse av de nasjonale reglene som gjennomfører EIA-direktivet om konsekvensutredninger. Departementet viser i denne forbindelse til at det nå foreslås en hjemmel for straffansvar ved brudd på havenergilova, men går ikke nærmere inn på spørsmålet om hva som eventuelt følger av krav i EØS-avtalen for virksomhet i områdene som dekkes av havenergilova.

Statens vegvesen mener blant annet at det er behov for en nærmere vurdering av grensesnittet

mellom vannressursloven og annet lovverk som vegvesenet må forholde seg til. Departementet viser her generelt til at en tiltakshaver kan henvende seg til NVE som konsesjonsmyndighet hvis det er tvil om et tiltak utløser konsesjonsplikt etter vannressursloven. NVE kan etter vannressursloven § 20 bestemme at et tiltak ikke trenger konsesjon hvis virkningene for vassdraget blir godt nok ivaretatt gjennom tillatelser etter annet lovverk. Det er viktig at tiltak som faller inn under plan- og bygningsloven og som kan medføre skade eller ulempe i vassdrag sendes på høring til NVE, som kan vurdere konsesjonsplikt og eventuell samordning.

Etter at høringsfristen var utløpt har *Forum for natur og friluftsliv* i Hordaland gitt en uttalelse med forslag til en ny bestemmelse om tilbaketrekking av konsesjon etter energiloven dersom det fremkommer ny kunnskap om vesentlige virkninger for miljø og naturmangfold som ikke var kjent da konsesjonen ble gitt. Etter departementets vurdering er dette et forslag som går lengre enn det som har vært på høring, og det faller utenfor endringene i denne proposisjonen.

3 Gjeldende rett

3.1 Innledning

I tråd med terminologien i Prop. 62 L (2015–2016) benyttes begrepet administrativ reaksjon som en samlebetegnelse for ulike typer reaksjoner fra forvaltningen ved brudd på lov, forskrift eller individuelle avgjørelser. Det inkluderer alt fra vedtak om retting, tvangsmulkt, tilbaketrekking av konsesjon, overtredelsesgebyr og inndragning av ulovlig utbytte. Med administrativ sanksjon menes en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller enkeltavgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK).

Felles for vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven, lov om elsertifikater og havenergilova er at NVE har delegert myndighet til å treffe vedtak om reaksjoner og sanksjoner, og anmelder ulovlige forhold. Olje- og energidepartementet er klageinstans for NVEs enkeltvedtak.

For vedtak som gjelder nettregulering og energimarkedet er vedtaksmyndighet lagt til reguleringsmyndigheten for energi (RME) etter nærmere bestemmelser i energiloven. Det opprettes en egen klageinstans (Energiklagenemnda) som skal avgjøre klager over enkeltvedtak som fattes av RME. Forslaget i proposisjonen bygger på bestemmelsene i energiloven som gir RME myndighet til å ilegge sanksjoner og reaksjoner, vedtatt i 2018. I proposisjonen foreslås det en ny hjemmel for at RME også kan treffe vedtak om inndragning, som vil supplere dagens hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr. Ingen av høringsinstansene hadde merknader til dette.

3.2 Vannressursloven

Vannressursloven skal sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann. Loven gjelder alle typer tiltak i vassdrag, men også tiltak utenfor vassdrag dersom det kan ha påtakelige virkninger for vassdraget. I tillegg til vannkraftproduksjon faller eksempelvis vannuttak til fiskeoppdrettsanlegg, vannforsyn-

ingsanlegg, vannuttak for snøproduksjon og masseuttak som påvirker vassdrag inn under loven. Loven har bestemmelser om blant annet konsesjonsplikt og konsesjonsvilkår, aktsomhetsplikt, forbud mot å gripe inn i den alminnelige lavvannføringen, og plikt til å opprettholde et belte med kantvegetasjon langs vassdrag.

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

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

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

Vassdragsmyndigheten kan etter vannressursloven § 60 pålegge *tvangsmulkt* for å sikre gjennomføring av de krav som er satt i loven eller i medhold av loven. Tvangsmulkt kan benyttes for å

sikre at vedtak i medhold av loven (retting) blir gjennomført.

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

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

Brudd på vannressursloven kan medføre *straff* etter § 63, som viser til hvilke overtreddelser som kan medføre straffansvar. Den ordinære strafferammen er bøter eller fengsel inntil tre måneder. Dersom overtreddelsen har medført fare for betydelig skade på mennesker, miljø eller eiendom, eller det foreligger andre skjerpene omstendigheter, er strafferammen fengsel inntil to år, om ikke et strengere straffebud får anvendelse.

Det er ikke hjemmel for inndragning.

3.3 Vassdragsreguleringsloven

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

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

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

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

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

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

Det er ikke hjemmel for inndragning.

3.4 Energiloven

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

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

Energiloven tilrettelegger for en markedsbasert kraftomsetning med konkurranse innenfor produksjon og omsetning av elektrisitet. Loven gir hjemmel for RMEs kontroll med nettselskapene som naturlige monopoler. I medhold av energiloven reguleres også markeds plass for omsetning av elektrisk energi, overføringsforbindelser til utlandet, fjernvarmeanlegg, systemansvar, leveringskvalitet, energiplanlegging og kraftforsyningsberedskap.

Ved lov av 25. mai 2018 nr. 21 er det gjort endringer i energiloven, og myndigheten etter flere av bestemmelsene legges til reguleringsmyndigheten for energi (RME). Dette innebærer at sanksjonene som er inntatt i energiloven kapittel 10 dels kan ilegges av NVE som direktorat etter den ordinære forvaltningsmodellen, og dels av RME som en uavhengig reguleringsmyndighet. Der det er RME som treffer enkeltvedtak, kan disse påklages til Energiklagenemnda. Endringene trådte i kraft høsten 2019.

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

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

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

Etter energiloven § 10-7 kan det ilegges *overtredelsesgebyr* for brudd på bestemmelser i loven og ved brudd på forskrifter, pålegg og konsesjonsvilkår i medhold av disse bestemmelsene, når det er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr. Eksempler på forhold som kan lede til overtredelsesgebyr er oppstart av arbeider med bygging av kraftledninger eller vindkraftanlegg uten konsesjon eller godkjent miljø-, transport og anleggsplan. Brudd på miljøvilkår knyttet til istandsetting av areal i planen vil også kunne medføre overtredelsesgebyr. Loven oppstiller momenter som skal tillegges særlig vekt ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved vurderingen av størrelsen på gebyr.

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

Det er ikke hjemmel for inndragning.

3.5 Lov om elsertifikater

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

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

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

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

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

Det er hjemmel for ileggelse av *straff* etter § 27 for overtredelse av enkelte av lovens bestemmelser. Vilråene for ileggelse av straff etter § 27 samsvarer i stor grad med vilråene for ileggelse av overtredelsesgebyr etter § 26.

Det er ikke hjemmel for inndragning.

3.6 Havenergilova

Havenergilova skal legge til rette for utnytting av fornybare energiressurser til havs. Loven gjelder i utgangspunktet utenfor grunnlinjen på norsk sjø-

territorium og på kontinentalsokkelen. Loven slår fast at retten til å utnytte fornybare energiresurser til havs tilhører staten, og regulerer planlegging, utbygging, drift og nedlegging av anlegg for omforming og overføring av elektrisk energi til havs.

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

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

Det fremgår av § 10-7 at en konsesjon kan *trekkes tilbake* dersom den er gitt på grunnlag av urik-

tige eller ufullstendige opplysninger om vesentlig omstendigheter eller dersom konsesjonæren bryter loven eller krav stilt i medhold av loven og dette er vesentlig. Videre kan konsesjonen trekkes tilbake dersom det følger av konsesjonsvedtaket eller frister for detaljplan, byggestart eller andre frister er oversittet.

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

Det er ikke hjemmel for straff eller inndragning av ulovlig utbytte.

4 Overtredelsesgebyr

4.1 Bakgrunn

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

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

Overtredelsesgebyr anses normalt ikke som straff etter Grunnloven. Hvis det er særlige forhold knyttet til ordningen, kan reaksjonen likevel falle inn under straffebegrepet i Grunnloven § 96. Departementet kan ikke se at det er slike særtrekk ved forslaget til endringer i bestemmelsene om overtredelsesgebyr som gjør at reaksjonsformen må anses som straff etter Grunnloven. Se nærmere om dette i Prop. 62 L (2015–2016) punkt 4.1.

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

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

Når vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr er oppfylt, har myndighetene kompetanse, men ikke plikt til å ilegge gebyr, jf. formuleringen «kan» i lovbestemmelsene. Myndighetene har ikke alltid kapasitet til eller behov for å forfølge alle overtredelser av regelverket. Når det er hjemmel for både overtredelsesgebyr og straff, må forvaltningen foreta et valg av «spor» for den videre oppfølgingen. For de mest alvorlige sakene vil det være aktuelt å politianmelde forholdet. Hjemlene for overtredelsesgebyr gir forvaltningen mulighet til å sanksjonere overtredelser som er betydelige nok til at de bør medføre en sanksjon, men ikke alvorlige nok til politianmeldelse.

På grunn av forbudet mot dobbeltstraff i EMK kan det ikke ilegges både overtredelsesgebyr og straff for det samme forholdet. Dersom en sak er overført til «straffesporet» og påtalemyndigheten velger å henlegge saken, kan likevel forvaltningen få saken tilbake, og vurdere om det bør ilegges et overtredelsesgebyr.

Når forvaltningen har hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr, kan det være hensiktsmessig at dette suppleres med en hjemmel for administrativ inndragning av ulovlig utbytte. Justis- og beredskapsdepartementet understreker at det bør skje en grundig vurdering av hva som konkret er behovet og at man bør unngå at hjemler blir stående som tomme trusler, jf. Prop. 62 L (2015–2016) side 185. Arbeidsgruppen i NVE som har gått gjennom reaksjonssystemet på energi- og vassdragsområdet har konkludert med at det er behov for hjemmel til en slik reaksjon. Se nærmere i punkt 5 nedenfor.

4.2 Utmåling av overtredelsesgebyr

4.2.1 Gjeldende rett

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

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

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

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

4.2.2 Forslaget i høringsnotatet

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

Faste satser for overtredelsesgebyr er mest hensiktsmessig i saker hvor overtredelsene lett lar seg konstatere, hvor lave satser er ønskelig

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

I høringsnotatet viste departementet til at innføring av faste satser for overtredelsesgebyr vil kreve endring i særlovgivningen. Hvilke overtredelser som kan medføre overtredelsesgebyr utmålt etter faste satser og størrelsen på satsene, bør fastsettes i forskrift. Departementet viste til at det kunne være aktuelt å benytte satser basert på folketrygdens grunnbeløp (G) eller deler av G.

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

For det andre foreslo departementet en ny hjemmel for å sette øvre rammer for utmåling av overtredelsesgebyr. Det følger av forvaltningsloven § 44 at individuell utmåling av overtredelsesgebyr skal skje innenfor en øvre fastsatt ramme. Bakgrunnen er å sikre forutberegnelighet for aktørene, og at gebyrets størrelse skal være gjennomtenkt. En øvre ramme kan også gi en indikasjon på når et lovbrudd er så alvorlig at straff er en riktigere sanksjon. Innenfor energi- og vassdragsretten foretas det i dag en individuell utmåling av overtredelsesgebyr. Departementet så i høringen ikke grunnlag for å fravike dette generelt.

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

Formålet med en øvre ramme tilsier at den ikke settes urimelig høyt, eller at én og samme ramme dekker for mange ulikeartede typer av lovovertridelser. Forvaltningen blir bundet av de

fastsatte rammene for utmåling av overtredelsesgebyr. Tilsvarende gjelder for domstolene ved eventuell prøving av forvaltningens vedtak.

I høringsnotatet reiste departementet spørsmål om det bør være en felles øvre ramme for alle de fem lovene (med forskrifter) som var tema for høringen, eller om det burde være forskjellige nivåer og øvre rammer. På den ene siden viste departementet til at gebyret ikke må bli langt høyere enn hva overtredelsen med rimelighet vil kunne tilsi, og hva overtrederen kan forvente. På den annen side kan en lav ramme medføre at sanksjonen ikke får den nødvendige preventive effekten. Det var etter departementets syn et behov for å kunne ha et tilstrekkelig spenn for utmålingen av overtredelsesgebyr.

Etter vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven, lov om elsertifikater og havenergiloa er overtredersens økonomiske evne ett av flere hensyn forvaltningen skal legge vekt på ved vurderingen av gebyrets størrelse. Selv om det innføres en øvre ramme for individuell utmåling av overtredelsesgebyr, må gebyrets størrelse fortsatt sees i sammenheng med foretakets økonomiske evne. I høringsnotatet anså departementet bruken av individuelt fastsatt overtredelsesgebyr som mest aktuelt for alvorlige overtredelser som er begått av foretak. Ved utformingen av forskrifter kan det vurderes om det bør være forskjellige rammer avhengig av typen aktør (privatperson eller foretak) og årlig omsetning.

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

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

4.2.3 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen støtter forslaget om hjemmel til å sette øvre rammer for individuelt fastsatte overtredelsesgebyr. Etter Advokatforeningens mening gir forslaget økt forutsigbarhet og styrker aktørenes rettssikkerhet. Etter Advokatforeningens syn burde imidlertid spørsmålet om hvilket nivå de øvre rammene for overtredelsesgebyr skal legges på vært nærmere behandlet i høringsnotatet.

Spørsmålet om hvor inngripende sanksjoner det skal være adgang til å ilegge er et rettspolitisk spørsmål som etter Advokatforeningens syn burde vært mer inngående behandlet i forbindelse med den samlede gjennomgangen av sanksjoner og reaksjonsmidler innen energi- og vassdragsområdet.

Energi Norge støtter en sjablongmessig avgrensning av gebyrstørrelser, inkludert et øvre tak og viser til at dette gir gode og forutsigbare signaler for prioritering av de riktige forebyggende tiltak. Det er avgjørende at størrelsen på sjablongene står i rimelig forhold til regelbruddet og konsekvensen av dette, og dermed gir et riktig insentiv til bruk av ressurser. Energi Norge viser til at størrelsen på gebyrene vil bli gjenstand for separat høring, og mener at praktiseringen av nye regler for gebyrer bør innføres gradvis ved at man prioriterer de mest alvorlige saker først og innhenter erfaring med disse. Det vil også være hensiktsmessig med en evaluering av regelverket etter en viss tid.

Fylkesmannen i Rogaland er enig i forslaget om hjemmel til å fastsette faste satser for overtredelsesgebyr for brudd på noen av reglene. Dette vil gi mer effektiv saksbehandling og være i tråd med prinsippet om likebehandling. Samtidig er det viktig å opprettholde muligheten til å kunne pålegge individuelt fastsatte gebyr ved store konsekvenser eller gjentatte brudd. Fylkesmannen i Rogaland støtter også forslaget til hjemmel for å fastsette øvre ramme for individuell utmåling i forskrift og viser til at det er enklere å endre en forskrift enn særlov dersom det viser seg å være nødvendig å endre satsene.

Norges Bondelag er tilfreds med forslaget til en ny hjemmel om utmåling av overtredelsesgebyr i vannressursloven § 60 a annet ledd. Norges Bondelag mener at faste satser bør forbeholdes saker hvor overtredelsene lett lar seg konstatere, og hvor lave satser er ønskelig eller dersom sanksjonens signalverdi er viktigere enn selve beløpet. Individuell utmåling bør forbeholdes mer alvorlige brudd på vannressursloven, slik det fremgår av Prop. 62 L (2015—2016) s 86. Norges Bondelag er enig i at slik utmåling bør skje innenfor en øvre fastsatt ramme. Forskriftsfesting av en slik øvre ramme vil gi forutsigbarhet for aktørene. En fast, øvre ramme er ikke til hinder for at det ved utmåling fortsatt kan ses hen til foretakets økonomiske evne, så lenge utmåling skjer innenfor rammen.

Lyse støtter at det innføres faste satser for overtredelsesgebyrer og at det innføres en øvre ramme for individuelt fastsatte gebyrer. Lyse viser til at dette skal fastsettes gjennom forskrifter og at

det i høringen ikke er gjort nærmere rede for eller drøftet de ulike nivåer for slike gebyrer. I det videre lovgivningsarbeidet bør det drøftes nærmere hvilke rammer som er aktuelle for slike overtredelsesgebyrer.

Oslo kommune, vann- og avløpsetaten mener at siden mange kommuner ikke har erfaring med utmåling av overtredelsesgebyr, vil en forskrift som departementet kan gi i henhold til annet ledd, være en god veiledning i den individuelle utmålingen. Faste satser vil også kunne bidra til å forenkle saksbehandlingen for den kommunale vassdragsmyndigheten.

Statens vegvesen er positive til at utmåling av overtredelsesgebyr blir klargjort i en forskrift, men har ikke merknader til nivået på gebyr og straff.

4.2.4 Departementets forslag

Departementet merker seg at forslaget om hjemmel til å gi faste satser for utmåling og øvre rammer for individuell utmåling har fått støtte i høringen. Departementet opprettholder forslaget i høringsdokumentet.

Når det gjelder innspillet fra *Advokatforeningen* om at nivået på de øvrige rammene burde vært behandlet i høringsnotatet, viser departementet til at dette vil bli nærmere behandlet i den påfølgende forskriftsprosessen. Departementet ser det som sannsynlig at det vil være behov for justeringer av den øvre rammen når man har gjort seg erfaringer om hvordan dette slår ut i praksis. Det vil være mer hensiktsmessig om slike justeringer kan gjøres i forskrifts form.

4.3 Momenter ved ileggelse og utmåling

4.3.1 Gjeldende rett

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

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

Dette er momentene om sanksjonens preventive virkning, andre reaksjoner som blir ilagt foretaket eller noen som handlet på vegne av foretaket og om det foreligger overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon.

Ved lovendringer i 2014 ble bestemmelsene om overtredelsesgebyr i energiloven § 10-7 og 10-8, lov om elsertifikater § 26 og havenergilova § 10-9 endret. Formålet var å bringe bestemmelsene i samsvar med vannressursloven § 60 a og vassdragsreguleringsloven § 35 (daværende § 25). Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved utmålingen, skal det «særlig legges vekt på» overtredelsens grovhet, om overtreder ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne forebygget overtredelsen, om overtredelsen er begått for å fremme overtrederens interesser, eventuell fordel av overtredelsen, gjentakelse og overtrederens økonomiske evne. Disse hensynene gjelder både for fysiske personer og foretak.

4.3.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo endringer i vannressursloven § 60 a, vassdragsreguleringsloven § 35, energiloven § 10-7, lov om elsertifikater § 26 og havenergilova § 10-9 slik at bestemmelsene viser til momentene i forvaltningsloven § 46 annet ledd. Det ble foreslått at bestemmelsene beholder formuleringen om at momentene «skal» tillegges vekt, selv om forvaltningsloven bruker formuleringen «kan det blant annet tas hensyn til». Momentene er ikke uttømmende.

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

4.3.3 Høringsinstansenes syn

Etter *Advokatforeningens* syn er det fornuftig å harmonisere hvilke momenter som skal vektlegges ved utmåling av overtredelsesgebyr, og foreningen støtter forslaget. En harmonisering av hvilke hensyn som skal vektlegges er ønskelig for å fremme en mest mulig ensartet praksis. Advokatforeningen ser det som positivt at det også for overtredelsesgebyr på energi- og vassdragsrettens

område understrekes at andre reaksjoner som ilegges selskapet skal vektlegges ved utmåling.

Justis- og beredskapsdepartementet mener at de bestemmelsene i lovforslaget om hvilke momenter det særlig skal legges vekt på ved avgjørelsen av om et foretak skal ilegges overtredelsesgebyr og ved individuell utmåling av overtredelsesgebyret bør formuleres annerledes. Det vises til at forvaltningsloven § 46 annet ledd ikke kan gjelde fullt ut etter sin ordlyd dersom lovovertræderen er en fysisk person.

4.3.4 Departementets forslag

Departementet opprettholder forslaget om justeringer i lovteksten slik at de sentrale momentene som vektlegges i vurderingen av om det bør ilegges overtredelsesgebyr og ved utmålingen fremkommer tydelig. I all hovedsak er dette på linje med det som allerede fremgår av lovtekstene i bestemmelsene om overtredelsesgebyr i de fem lovene i dag.

I tråd med innspillet fra *Justis- og beredskapsdepartementet* foreslår departementet at lovteksten justeres, slik at det fremgår klarere hvilke momenter som vektlegges overfor henholdsvis fysiske personer eller foretak. Det vil bringe lovteksten mer i tråd med forvaltningsloven §§ 44 og 46. Som en lovteknisk forenkling foreslår departementet at lovteksten i de fem lovene på energi- og vassdragsområdet i størst mulig grad viser til disse bestemmelsene i forvaltningsloven.

Overfor fysiske personer fremgår det i dag av de gjeldende bestemmelsene i de fem lovene at gjentagelse også et moment som skal vektlegges. Departementet mener at det også fremover kan være en fordel at dette momentet fremgår eksplisitt, både når det gjelder fysiske personer og foretak.

4.4 Ansvar for medvirkning

4.4.1 Gjeldende rett

I forvaltningsloven §§ 44 og 46 er det ikke bestemmelser om overtredelsesgebyr til den som medvirker til en lovovertrædelse. Etter ordlyden i de gjeldende bestemmelsene om overtredelsesgebyr i vannressursloven § 60 a, vassdragsreguleringsloven § 35, energiloven § 10-7, lov om elsertifikater § 26 og havenergilova § 10-9 kan også den som medvirker til en overtrædelse ilegges gebyr.

4.4.2 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til Prop. 62 L (2015–2016) side 69, hvor det fremgår at

Justis- og beredskapsdepartementet ikke ser grunn til å ha en generell bestemmelse som regulerer medvirkning til overtrædelser av lovgivningen. Videre fremgår det på side 70 at «særlig ved overtrædelsesgebyrer hvor ansvaret er objektivt, kan et generelt medvirkningstillegg bli for vidtgående».

På energi- og vassdragsområdet viste departementet i høringsnotatet til at det særlig er foretak som begår overtrædelser og som ilegges overtredelsesgebyr. Som nevnt i punkt 4.5.2 foreslo departementet en justering i lovene på energi- og vassdragsområdet som innfører et tilnærmet objektivt ansvar for overtrædelsesgebyr for foretak. I tillegg foreslo departementet hjemmel for å fastsette standardiserte satser for utmåling av overtredelsesgebyr.

I høringsnotatet mente departementet at det å opprettholde et generelt medvirkningsansvar fremstår som komplisert, samtidig som det er usikkert hvilket behov som foreligger for et slikt ansvar på energi- og vassdragsområdet. I den enkelte sak kan det også oppstå krevende spørsmål om den nedre grensen for medvirkningsansvaret, hvem som er ansvarlig og hvilket beløp den enkelte medvirker skal betale.

Etter departementets syn i høringsnotatet bør ansvaret for medvirkning til en lovovertrædelse forbeholdes til de sakene som avgjøres som straffesaker, dersom saken er tilstrekkelig alvorlig. I slike tilfeller kan påtalemyndigheten vurdere spørsmålene nærmere, og den har også andre virkemidler til rådighet i etterforskningen. Departementet foreslo at medvirkningsansvaret for overtrædelsesgebyr fjernes i bestemmelsene om overtrædelsesgebyr i vannressursloven § 60 a, vassdragsreguleringsloven § 35, energiloven § 10-7, lov om elsertifikater § 24 og havenergilova § 10-9.

4.4.3 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen er enig i at ansvar for medvirkning bør forbeholdes saker som avgjøres som straffesaker, og støtter forslaget om å fjerne bestemmelsene om medvirkningsansvar og overtrædelsesgebyr ved medvirkning fra energi- og vassdragslovgivningen. Også *Norges Bondelag* uttaler at organisasjonen har merket seg at medvirkningsansvaret er foreslått fjernet og mener at en slik endring er hensiktsmessig.

4.4.4 Departementets forslag

Departementet opprettholder forslaget i høringen om at medvirkningsansvaret fjernes i bestem-

melsene om overtredelsesgebyr i vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven, lov om elsertifikater og havenergilova.

4.5 Tilnærmet objektivt ansvar for foretak

4.5.1 Gjeldende rett

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

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

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

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

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

I nyere lovgivning er det i økende grad innført ansvar for foretakene selv om ingen enkeltperson kan ilegges overtredelsesgebyr, for eksempel i akvakulturloven, plan- og bygningsloven, havressursloven, skipssikkerhetsloven, havenergilova, mineralloven og svalbardmiljøloven. Departementet viser til at det også i forurensningsloven, produktkontrollloven og naturmangfoldloven er innført et objektivt ansvar for foretak.

4.5.2 Forslaget i høringsnotatet

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

Departementet viste også til andre lover hvor det er innført eller innføres et objektivt ansvar for foretak ved ileggelse av overtredelsesgebyr. I lys av dette anså ikke departementet at det foreligger særlige forhold innenfor energi- og vassdragsområdet som skulle tilsi avvikende bestemmelser her. Ved straffeloven av 2002 ble det også innført et slikt tilnærmet objektivt ansvar for ileggelse av foretaksstraff. Hensynene bak reglene om foretaksstraff og overtredelsesgebyr er langt på vei sammenfallende.

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

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

4.5.3 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen bemerker at de allmen- og individualpreventive hensyn som har begrunnet innføringen av overtredelsesgebyr gjør seg sterkest gjeldende når overtredelsesgebyr ilegges bevisste eller uaktsomme handlinger. Etter Advokatforeningens syn bør kravet om skyld beholdes som vilkår for illeggelse av overtredelsesgebyr, også der overtredelsesgebyret ilegges foretak. Også *Energi Norge*, *Norges Bondelag* og *Lyse* er kritiske til innføring av et objektivt ansvar for illeggelse av overtredelsesgebyr for foretak. *NHO* har sluttet seg til Energi Norges høringsinnspill på generelt grunnlag.

Etter *Distriktsenergis* mening er en innskjerping av reaksjonsapparatet og reaksjonsadgangen betenkelig fra et rettssikkerhetsperspektiv, som i liten grad synes å være begrunnet med et reelt behov for sterkere virkemidler. Distriktsenergi uttaler det er meget viktig å beholde den subjektive vurderingen for illeggelse av overtredelsesgebyr.

På den annen side fremhever *Statens vegvesen* at det er positivt at regelverket blir harmonisert når det gjelder administrative sanksjoner, og støtter blant annet innføring av objektivt ansvar for foretak. *Miljødirektoratet* uttaler seg ikke spesifikt om skyldkravet ved overtredelsesgebyr, men støtter generelt forslagene og mener det er fornuftig og ryddig å samordne reglene om sanksjoner og reaksjoner.

Advokatforeningen påpeker at begrensningen i skyldkravet ved at hendelige uhell og force majeure-lignende forhold skal være fritatt ikke er reflektert i forslaget til lovtekst. Videre bemerker Advokatforeningen at bruk av hendelige uhell/force majeure som kriterier for når ansvar er utelukket er reguleringsteknisk problematisk, da det vil kunne oppstå uklarheter ved anvendelse av reglene. Det vises til at handlingsnormene som kan sanksjoneres er nokså overordnet og vagt formulert. Advokatforeningen mener at terskelen for ansvarsfrihet ikke bør settes så høyt at avbrudd eller liknende som følge av naturhendelser utover det anleggene med rimelighet kan forventes å være dimensjonert for, skal kunne medføre overtredelsesgebyr.

Energi Norge er kritisk til at departementets forslag om «tilnærmet objektivt ansvar» og mener dette kan gi urimelige beskrankninger for vannkraftprodusenter som må ta høyde for naturgitte variasjoner i meteorologi og hydrologi. En planlegging av driften som baseres på alle framtidige scenarier kan bety at det må tas urimelige sikker-

hetsmarginer. Etter Energi Norges syn kan dette bety at verdien av den fornybare energiproduksjonen beskrankes, som kan berøre fleksibiliteten til regulerbar vannkraft negativt. Det kan også bli konflikt med evnen til flomdempning i magasinene. Også Energi Norge viser til at handlingsnormer i lovgivningen er utformet slik at vurderingen av om det foreligger et brudd i enkelte tilfeller kan være krevende.

Energi Norge understreker at overtredelsesgebyrer og andre administrative sanksjoner anses som straff etter EMK, og viser til en storkammerdom fra den Europeiske menneskerettsdomstolen av 28. juni 2018 i saken G.I.E.M. S.R.L. and others v. Italy. Etter Energi Norges syn må EMK art. 7 tolkes dithen at straff ikke kan ilegges på rent objektivt grunnlag. Energi Norge mener i likhet med Advokatforeningen at det ikke bør innføres et tilnærmet objektivt ansvar for foretak.

Lyse ber departementet vurdere nærmere om en utvikling hvor det administrativt kan ilegges sanksjoner uten at det kan konstateres forsett eller uaktsomhet, er riktig sett fra et rettsikkerhetsperspektiv. Lyse mener at en slik regulering kan gi uheldige og utilsiktede konsekvenser. Vannkraftproduksjon og transport av energi gjennom strømmettet er i stor grad påvirket av ekstremvær og naturhendelser. Når departementet ser ut til å mene at kun fore-majeure lignende hendelser faller utenfor det objektive ansvaret kan det innebære at man stiller urimelig høye krav for ansvarsfritak. I likhet med Advokatforeningen mener Lyse at terskelen for ansvarsfritak ikke må settes så høyt at det ikke harmonerer med hvordan anleggene er dimensjonert eller hvordan en fornuftig og allment akseptert driftssituasjon håndteres. Lyse tar også opp at unntaket fra et rent objektivt ansvar ikke fremgår av lovteksten, og mener at hensynet til forutberegnelighet tilsier at det bør være nærmere lovregulert.

Norges Bondelag er kritisk til forslaget om et tilnærmet objektivt ansvar for foretak ved illeggelse av overtredelsesgebyr etter vannressursloven. Norges Bondelag mener prinsipalt at dagens skyldkrav bør videreføres. Subsidiært mener organisasjonen at det må gjøres unntak for enkeltpersonforetak i landbruket, for eksempel etter mønster fra forurensningsloven § 8. Norges Bondelag slutter seg til Advokatforeningens merknader til forslaget om tilnærmet objektivt ansvar for foretak. Norges Bondelag peker videre på at for enkeltpersonforetak, som er uløselig knyttet til en privatperson, vil en sonndring mellom privatpersoner og foretak kunne fremstå som tilfeldig og urimelig. For bonden vil et objektivt

ansvar føre til ytterligere økning i presset på økonomien, enten i form av økt forsikringspremie eller utbetalinger på grunnlag av hendelser der bonden er uten skyld, og enda mer arbeid.

Statens vegvesen uttaler seg positiv til innføring av objektivt ansvar for foretak. Statens vegvesen viser til at det er betryggende at disse endringene er gjort ut fra et sett med felles kriterier for hele lovverket på området.

Statkraft er enige med departementet i at listen for hva som kan anses som hendelige uhell eller force majeure bør ligge høyt og at foretakene bør være forberedt på et bredt spekter av hendelser. Det er likevel viktig at det i lovverket tas hensyn til at enkelte lovbrudd kan skyldes helt uforutsette hendelser som reelt sett var utenfor foretakets kontroll.

4.5.4 Departementets forslag

Departementet viser til at bakgrunnen for forslaget er bestemmelsen i forvaltningsloven § 46 og lovgivningen på tilgrensede områder. Virksomheten på energi- og vassdragsområdet påvirker en rekke forskjellige interesser, og lovverket skal ivareta tungtveiende interesser av både allmenn og privat art. Konsesjoner og andre vedtak fra myndighetene skal ivareta og sikre balansen mellom hensyn til miljø, arealbruk og klima, forsynings-sikkerhet, samfunnsøkonomi mv. Et viktig formål med lovendringene er å videreføre og styrke effektive reaksjoner og sanksjoner som bidrar til å sikre at lovverket blir overholdt, og sikre de verdiene som ivaretas av regelverket.

Når det gjelder innspillene fra *Advokatforeningen, Energi Norge, Norges Bondelag* og *Lyse* om innføring av et objektivt ansvar for foretak, kan ikke departementet se at det skulle foreligge særskilte forhold innenfor energi- og vassdragsområdet som skulle tilsi at det ikke foretas en harmonisering av lovgivningen. Departementet viser til at det også etter gjeldende rett er et strengt ansvar for foretak. Etter departementets syn innebærer forslaget ikke en stor endring, fordi aktsomhetsnormen etter gjeldende rett også er høy.

Energi Norge uttaler at det for vannkraftprodusenter vil være krevende å planlegge driften for å sikre at man ikke kommer i ansvar. Departementet viser generelt til at aktørene gjennom en tillatelse (konsesjon) gis en rett til å drive en bestemt virksomhet som ellers ikke ville være tillatt. Det stilles strenge krav til produsentene, og disse er uavhengig av skyldkrav for enkeltpersoner ansvarlig for å overholde de plikter som følger

av eksempelvis konsesjon og manøvreringsreglement.

Når det gjelder innspillet fra Energi Norge om EMDs storkammerdom 28. juni 2018 viser departementet til de generelle vurderingen som fremgår av Prop. 62 L (2015–2016). Forslaget til endringer er i tråd med prinsippene for overtredelsesgebyr i nevnte proposisjon, som også er inn tatt i annet lovverk. Det som foreslås er et tilnærmet objektivt ansvar, men med unntak for tilfellige hendelser eller force majeure som ikke skal medføre overtredelsesgebyr. Departementet har notert seg innspillet fra Energi Norge, men kan ikke se at den nevnte dommen på det nåværende tidspunktet skulle gi grunn til å gjøre endringer i forslaget.

Enkelte høringsinstanser har vist til at det kan oppstå uklarheter ved anvendelsen av unntaket for hendelige uhell/force majeure. Departementet viser til at formålet med lovendringen er å tilpasse regelverket på energi- og vassdragsområdet til de nye bestemmelsene i forvaltningsloven. Departementet viser til at lovteksten er basert på forvaltningsloven § 46, som igjen er liklydende med straffeloven § 27 om foretaksstraff.

Selv om unntaket ikke uttrykkelig fremgår av bestemmelsen om foretaksstraff, er det etter departementets syn sikker rett at et foretak ikke straffes for overtredelser som er forårsaket av hendelige uhell og force majeure. Unntaket er omtalt i merknadene til straffeloven § 27. I merknadene til endringene i bestemmelsene om overtredelsesgebyr for foretak i punkt 11 nedenfor understrekes det også at overtredelser som følge av hendelige uhell/force majeure ikke skal medføre gebyr.

Norges Bondelag har videre foreslått at det gjøres unntak for enkeltpersonforetak i landbruket, for eksempel etter mønster av forurensningsloven § 8. Etter departementets vurdering er det ikke hensiktsmessig med et slikt særlig unntak for enkeltmannsforetak, som vil komplisere lovverket. Departementet viser også til merknadene til forvaltningsloven § 46 inntatt i Prop. 62 L (2015–2016) side 199 hvor det fremgår at definisjonen av foretak i relasjon til reglene om administrativ foretakssanksjon forstås på samme måte som straffeloven § 27 annet ledd. Som ved foretaksstraff er det en forutsetning for at bestemmelsen om foretakssanksjon får anvendelse på et enkeltpersonsforetak, at det er ansatte eller oppdragstakere i virksomheten, jf. Rt. 2007 s. 785 avsnitt 16. I motsatt fall vil vedkommende kunne hefte etter de reglene som gjelder for fysiske personer.

Departementet legger avgjørende vekt på hensynet til harmoniserte lovregler og behovet for effektive sanksjoner ved brudd på energi- og vassdragslovgivningen. I andre deler av proposisjonen foreslås det også endringer som skal ivareta forutsigbarhet for aktørene, blant annet forslaget i punkt 9 nedenfor med klargjøring av hvilke lovbrudd som kan medføre gebyr. Samlet sett mener departementet at forslaget har en god balanse mellom hensynet til effektive og harmoniserte reaksjoner på den ene siden, og hensynet til rettssikkerhet og forutsigbarhet for aktørene på den andre siden. Departementet opprettholder forslaget om å innføre bestemmelser om et tilnærmet objektivt ansvar for foretak.

4.6 Betalingsfrist for overtredelsesgebyr

4.6.1 Gjeldende rett

Bestemmelsene om betalingsfrist for overtredelsesgebyr er litt forskjellig utformet i lovene på energi- og vassdragsområdet. Etter vannressursloven § 60 a og vassdragsreguleringsloven § 35 er betalingsfristen for ilagt overtredelsesgebyr «minst fire uker» regnet fra vedtakstidspunktet. I lov om elsertifikater § 26 og havenergi-lova § 10-9 heter det at betalingsfristen «er» fire uker fra vedtakstidspunktet. Det er ikke bestemmelser om betalingsfrist i energiloven § 10-7.

En generell regel om fire ukers betalingsfrist er lovfestet i forvaltningsloven § 44 femte ledd. Lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere. Reglene i forvaltningsloven er så godt som identiske med de eksisterende reglene i vannressursloven og vassdragsreguleringsloven.

4.6.2 Forslaget i høringsnotatet

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

Departementet foreslo i høringen at bestemmelsene om betalingsfrist for overtredelsesgebyr etter vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven, lov om elsertifikater og havenergi-lova tilpasses til forvaltningsloven § 44. Det

ville gi den samme regelen om fire ukers betalingsfrist, med mulighet til å fastsette lengre frist i vedtaket eller senere. Myndighetene bør kunne gi betalingsutsettelse ut fra en individuell vurdering, enten i vedtaket om overtredelsesgebyr eller senere.

4.6.3 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen støtter departementets forslag om harmonisering av bestemmelsene om betalingsfrist for overtredelsesgebyr, men understreker viktigheten en reell mulighet for betalingsutsettelse o.l. i særlige enkelttilfeller. Advokatforeningen kan ikke se at departementet har vurdert hvorvidt innkreving av overtredelsesgebyr – i et tilfelle hvor vedtaket om ileggelse av overtredelsesgebyr er påklaget – er forenelig med EMK artikkel 6 nr. 2 (uskyldspresumsjonen). Det bemerkes at man eksempelvis innen skatterettens område har som klar hovedregel at det skal gis utsatt iverksettelse ved klage over ilagt tilleggs-skatt eller overtredelsesgebyr. I denne forbindelse viser Advokatforeningen til at Skatteetaten uttaler følgende i Skattebetalingshåndboken 2019 pkt. 10-1.3:

«Der skattyter er ilagt tilleggs-skatt, overtredelsesgebyr eller tilleggstoll, og klager over vedtaket eller tar ut søksmål, vil han nå som den klare hovedregel ha krav på utsatt iverksetting/utsatt innfordring. Bakgrunnen for dette unntaket er blant annet at lovgiver vil være sikker på at innkrevningen av administrative sanksjoner er i tråd med EMK artikkel 6 nr. 2 (uskyldspresumsjonen).»

Etter Advokatforeningens syn må tilsvarende betraktninger gjelde for overtredelsesgebyr på energi- og vassdragsområdet. Advokatforeningen mener at overtredelsesgebyr som hovedregel ikke bør kunne kreves inn mens ileggelsen er gjenstand for klagebehandling eller rettslig prøving. Dette utgangspunktet burde etter Advokatforeningens syn vært reflektert direkte i lovteksten (e).

4.6.4 Departementets forslag

Bortsett fra innspillet fra *Advokatforeningen* er det ikke fremkommet innspill til forslaget om harmoniserte betalingsfrister for overtredelsesgebyr. Når det gjelder innspillet om innkreving av påklaget vedtak om overtredelsesgebyr og forholdet til EMK art 6 nr. 2, mener departementet at det fortsatt bør gjøres en konkret vurdering av spørsmå-

let om et vedtak som er påklaget skal gis oppsettende virkning i det enkelte tilfelle. Den nevnte bestemmelsen i EMK og de relevante hensynene i den forbindelse vil inngå i vurderingen. Departementet ser ikke behov for å lovfeste egne bestemmelser om oppsettende virkning i bestemmelsene om overtredelsesgebyr.

Departementet foreslår at forvaltningslovens bestemmelser om betalingsfrist for ilagt overtredelsesgebyr gis anvendelse på energi- og vassdragsområdet, og at det derfor ikke er nødvendig med egne bestemmelser om dette i de fem lovene i proposisjonen. Dette vil gi ensartede regler.

4.7 Foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr

4.7.1 Gjeldende rett

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

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

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

Etter straffeloven avbrytes foreldelse ved at den mistenkte får stilling som siktet, eksempelvis ved meddelelse av forelegg. For forvaltnings-sanksjoner er skriftlig varsel om aktuell sanksjon, for eksempel overtredelsesgebyr, det som er mest sammenlignbart med at vedkommende er siktet.

4.7.2 Forslaget i høringsnotatet

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

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

Departementet har vurdert om foreldelse bør inntre etter en frist regnet fra tidspunktet da energi- eller vassdragsmyndigheten ble kjent med det ulovlige forholdet. Fristen bør i tilfelle suppleres med et vilkår om at det ulovlige forholdet opphører eller allerede har opphørt da myndighetene oppdaget det. Hensynet til mest mulig klare og forutsigbare regler kan imidlertid tilsi at det kun gjelder én frist, uavhengig av når myndighetene oppdaget det ulovlige forholdet. I flere særlover er foreldelsesfristen ved ileggelse av overtredelsesgebyr to år. Etter konkurranseloven, ekomloven og luftfartsloven er fristen som hovedregel fem år. I straffeloven varierer lengden på fristen med strafferammen i vedkommende særlov.

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

Etter departementets syn i høringsnotatet vil en foreldelsesfrist på to år regnet fra tidspunktet for opphør av det ulovlige forholdet være for kort innenfor energi- og vassdragsområdet. Departementet viste til at NVE fører tilsyn med anlegg

over hele landet, og at det i mange tilfeller er nødvendig med stedlig tilsyn. Det ble forslått at foreldelse inntre fem år etter at overtredelsen opphørte, uavhengig av om myndighetene har oppdaget forholdet eller ikke. En foreldelsesfrist på fem år ville etter departementets syn i høringsnotatet samsvare godt med foreldelse etter strafferetten.

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

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

4.7.3 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen støtter forslaget om å innføre bestemmelser om foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr i særlovene på energi- og vassdragsområdet. Det anses også hensiktsmessig med en lik foreldelsesfrist for straffesvar og for adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr. Advokatforeningen støtter også forslaget om ensartet regulering av foreldelsesfrist i alle særlovene på energi- og vassdragsområdet.

Norges Bondelag mener at det er positivt at det er foreslått å innføre en foreldelsesfrist ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter vannressursloven, men anser en fem års foreldelsesfrist for å være for lang. Norges Bondelag er ikke enig i argumentet om at lik foreldelsesfrist for

forvaltningsrettslig og strafferettslig forfølgning. Dersom en sak er så alvorlig at det er grunnlag for å forfølge den strafferettslig, taler blant annet preventive hensyn for at det er riktig å følge straffesporet. Da er det etter Norges Bondelags syn også riktig at foreldelsesfristen er lengre enn ved forvaltningsrettslige sanksjoner. Det fremstår også som meget urimelig at nærmest ubetydelige overtredelser skal kunne føre til reaksjoner i flere år etter at forvaltningen ble klar over hendelsen. Norges Bondelag viser til at jo mindre skyld som er utvist for en handling, jo større grunn er det for at han må kunne forvente å legge saken bak seg.

Statens vegvesen er positive til innføring av foreldelsesfrist på fem år for adgang til å ilegge overtredelsesgebyr, og viser til at dette er et grep for tydelig å avgrense virkeområdet for reaksjoner. Denne instansen viser til at det er betryggende at disse endringene er gjort ut fra et sett med felles kriterier for hele lovverket på området. Også *Statkraft* støtter forslagene om å innføre en foreldelsesfrist for overtredelsesgebyr på fem år fra det ulovlige forholdet opphører.

4.7.4 Departementets forslag

Departementet viser til at forslaget om å innføre en foreldelsesfrist har fått støtte fra blant annet *Advokatforeningen*. Departementet deler ikke vurderingen fra *Norges Bondelag* om at like foreldelsesregler for overtredelsesgebyr og straff bidrar til å flytte sakene fra straffesporet til forvaltningssporet, hvor blant annet beviskravene anses å være lavere. En bakenforliggende årsak til at beviskravet for overtredelsesgebyr er noe lavere enn ved ordinær straff, er at overtredelsesgebyr typisk er ansett som en mildere sanksjonsform enn straff. Vurderingen av hva som er en rimelig frist for foreldelse, som var foreslått satt til fem år i høringsnotatet, er gjort uavhengig av hva som er beviskrav for ileggelse av straff eller overtredelsesgebyr.

Departementet er enig i at de mest alvorlige overtredelsene normalt bør følge straffesporet. Erfaringer fra NVEs tilsynsvirksomhet tilsier imidlertid at noen av sakene tilsynsmyndigheten oversender til påtalemyndigheten blir henlagt ut fra kapasitetshensyn. Etter departementets syn er det da ønskelig at forvaltningen kan ta saken tilbake og benytte seg av forvaltningssporet, uten å være begrenset av ulikeartede foreldelsesregler.

Når det gjelder innspillet fra Norges Bondelag om at det kan være meget urimelig at nærmest ubetydelige overtredelser skal kunne føre til reak-

sjoner flere år etter at forvaltningen ble klar over forholdet, mener departementet at tidsfristen på fem år ikke er for lang. For det første er det ikke lagt opp til at rent ubetydelige overtredelser vil bli sanksjonert med overtredelsesgebyr, noe blant annet vil fremgå av momentene som vektlegges i vurderingen av om det skal ilegges overtredelsesgebyr. Ved individuell utmålingen av et overtredelsesgebyr, vil for det andre overtredelsens grovhet være et av momentene som vektlegges. For det tredje følger det også av EMK og forvaltningsloven § 11 a at forvaltningen skal treffe en avgjørelse innen rimelig tid. Dersom forvaltningen bruker lang tid på å behandle en sak, vil gebyret måtte reduseres.

Departementet opprettholder forslaget om å innføre bestemmelser om foreldelse med fem års foreldelsesfrist.

4.8 Renter ved omgjøring og oppheving

4.8.1 Gjeldende rett

Dersom et vedtak om overtredelsesgebyr senere endres ved omgjøring eller oppheving, er det ikke bestemmelser i energi- og vassdragslovgivningen som gir kompensasjon for tapet ved å ha innbetalt et gebyr som senere tilbakeføres. Samtidig kan det være snakk om høye beløp og/eller lang behandlingstid. Det er heller ikke bestemmelser om dette i forvaltningsloven.

4.8.2 Forslaget i høringsnotatet

Et vedtak om overtredelsesgebyr kan innebære en plikt til å betale forholdsvis høye beløp, i alle fall dersom det forutsettes en utmåling som gjør at reaksjonen oppleves som følbar. Departementet foreslo i høringsnotatet en hjemmel til å gi forskrift om tilbakebetaling av renter dersom et vedtak om overtredelsesgebyr omgjøres eller opp-

heves. Det kan for eksempel være aktuelt å benytte tilsvarende rentesats som skattemyndighetene bruker i forbindelse med skatteoppgjøret (p.t. 0,5926 prosent per år).

4.8.3 Høringsinstansenes syn

Statkraft støtter forslaget om å innføre hjemmel til å gi forskrift om tilbakebetaling av renter dersom et vedtak om overtredelsesgebyr og inndragning av ulovlig utbytte omgjøres eller oppheves. På den annen side mener *Justis- og beredskapsdepartementet* at det er grunn til å vurdere om de foreslåtte bestemmelsene om rentegodtgjørelse ved tilbakebetaling av innbetalt tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og utbytte som har blitt inndratt administrativt, vil føre til ubegrunnede forskjeller mellom lover for ulike forvaltningsgrener. Et hovedformål med de generelle reglene i forvaltningsloven om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr er å legge til rette for en mer enhetlig tilnærming til bruk av disse virkemidlene.

Justis- og beredskapsdepartementet viser også til at staten kan være erstatningspliktig dersom et vedtak om administrative sanksjoner eller andre forvaltningsvedtak settes til side som ugyldig. Det synes derfor ikke å være behov for egne regler om rentegodtgjørelse med tanke på slike situasjoner.

4.8.4 Departementets forslag

Departementet anser i likhet med *Justis- og beredskapsdepartementet* at et viktig formål med lovendringen er å innføre harmoniserte regler om administrative reaksjoner, og at dette hensynet gjør seg gjeldende på tvers forvaltningsområdene. Videre viser departementet til at økonomisk tap som følge av ugyldige forvaltningsvedtak kan gi grunnlag for krav på erstatning. Departementet foreslår derfor ikke egne bestemmelser om renter ved omgjøring av vedtak i denne proposisjonen.

5 Administrativ inndragning av ulovlig utbytte

5.1 Gjeldende rett

Innenfor energi- og vassdragsområdet er det i dag ikke regler om administrativ inndragning av ulovlig utbytte. Dette skiller seg fra flere andre rettsområder, hvor det foretas inndragning av utbytte eller gjenstander brukt til ulovlige handlinger. I Prop. 62 L (2015–2016) side 182 er det omtalt «en praktisk viktig gruppe» av bestemmelser om administrativ inndragning på naturressursområdet. Det er vist til deltakerloven § 27 og havressursloven § 54 og beslektede bestemmelser i viltloven § 48, lakse- og innlandsfiskloven § 47 og svalbardmiljøloven § 94.

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

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

5.2 Inndragning som reaksjonsmiddel

5.2.1 Forslaget i høringsnotatet

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

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

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

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

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

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

I høringsnotatet foreslo departementet som et utgangspunkt at brudd på bestemmelser som gir hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr og straff også kan medføre administrativ inndragning av utbytte. Det kan imidlertid ikke legges til grunn at alle lovovertrედelsene vil gi et vesentlig utbytte forårsaket av de ulovlige handlingene/unnlåtelserne, og departementet la til grunn at inndragning bør forbeholdes overtredelser som kan medføre utbytte av ikke uvesentlig verdi.

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

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

Siden overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon er det bevismessig et krav om kvalifisert sannsynlighetsovervekt, etter departementets syn. Derimot anses administrativ inndragning

som utøvelse av alminnelig forvaltningsmessig myndighet, hvor kravene til bevis er lavere.

Departementet foreslo i høringsnotatet at inndragningshjemmelen utformes som en kan-bestemmelse. Det bør være opp til forvaltningens skjønn om hjemmelen skal brukes i den enkelte sak, hvor også hensynet til rimelighet kan spille inn. Momenter i vurderingen kan være om den som har mottatt utbyttet fremdeles sitter på utbyttet og vedkommendes økonomiske situasjon.

5.2.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen støtter ikke forslaget om generell adgang til å kreve inndragning av ulovlig utbytte i samme utstrekning som det kan gis overtredelsesgebyr. Etter Advokatforeningens syn er inndragning av utbytte et inngripende sanksjonsmiddel som reiser en rekke kompliserte spørsmål både hva gjelder årsakssammenheng og beregning. Hjemler for inndragning av utbytte fra ulovlig virksomhet finnes allerede i straffelovgivningen.

Også *Energi Norge* er kritisk til forslaget om administrativ adgang til å inndra utbytte som en følge av brudd på regelverket. Energi Norge støtter Advokatforeningens uttalelse om at rettsikkerhetsgarantiene i strafferetten er proporsjonale og viktige rettigheter, som ikke bør uthules gjennom økt adgang til administrativ inndragning av utbytte. *Lyse* viser til at det allerede finnes hjemler for slik inndragning i straffelovgivningen. Saksbehandlingen i straffelovgivningen ivaretar rettsikkerhetsgarantier som ikke bør innsnevres ved at de samme sanksjonene kan pålegges administrativt.

Norges Bondelag er skeptisk til forslaget om å innføre en ny bestemmelse om inndragning av utbytte fra overtredelse av vannressursloven, uavhengig av om overtrederen har utvist skyld. Det forutsettes at overtredelsen har gitt økonomisk gevinst, men for øvrig er det opp til forvaltningens skjønn å treffe vedtak om inndragning. Norges Bondelag er kritisk til en ordning med lavere krav til bevis enn ved overtredelsesgebyr og straff, og slutter seg til Advokatforeningens høringsuttalelse. For å eksemplifisere viser Norges Bondelag til en bonde som i løpet av en tørkesommer må hente vann til dyrene der det ikke har vært tid til å innhente forhåndstillatelse, fordi unnlåttelse av dette ville være i strid med dyrevelferdsregelverket. Et annet eksempel de viser til er en bonde som må vanne grønnsaksplantene sine for å redde, eller begrense skadene på årets avling. Etter Norges Bondelags syn har man i lengre tid

sett at omfanget av vilkårlighet øker i forvaltningen når det gjelder vedtak som er rettet mot landbruket, også på rettsområder med høyere beviskrav enn det som her er foreslått. De mener derfor at en slik bestemmelse vil kunne bidra til at tiliten til forvaltningen svekkes ytterligere innenfor denne sektoren.

På den annen side støtter *Miljødirektoratet* forslaget om å innføre ny hjemmel for inndragning av ulovlig utbytte i de aktuelle særlovene. *Statkraft* viser også til at inndragning av ulovlig utbytte vil bidra til sunnere konkurranse, fordi det hindrer at foretak som bryter regelverket vinner frem i konkurransen på sikt. Videre viser *Statkraft* til at inndragning av ulovlig utbytte kan anses som et gjenopprettende tiltak, slik at det vil være enklere for myndighetene å velge denne reaksjonen fremfor for eksempel overtredelsesgebyr, fordi kravene til bevis er lavere. Samtidig kan utbyttet være av stor økonomisk verdi og reaksjonen kan ha svært stor innvirkning på foretakene det gjelder. *Statkraft* mener det er viktig at det stilles tilstrekkelige krav til dokumentasjon i forkant av et vedtak om inndragning, for å sikre at vedtaket ikke fattes på sviktende grunnlag.

5.2.3 Departementets forslag

Departementet merker seg at flere høringsinstanser viser til at det allerede finnes hjemler for inndragning i straffelovgivningen, og at de derfor mener at det ikke bør innføres hjemler for administrativ inndragning og at dette kan medføre en uthuling av de rettssikkerhetsgarantier som finnes innenfor strafferetten. Etter departementets vurdering er et viktig formål med inndragning å sikre at ikke overtrederen sitter igjen med uført utbytte som følge av en overtredelse.

Departementet viser til at energi- og vassdragslovgivningen allerede i dag har hjemler for å ilegge overtredelsesgebyr. Overtrederens fordel ved overtredelsen er ett av momentene som vektlegges. Når departementet foreslår at overtredelsesgebyr i større grad rendyrkes som en pønalt reaksjon, vil det også være større behov for en hjemmel for inndragning. Som påpekt av *Miljødirektoratet* vil forslaget gi NVE flere virkemidler og hjemlene gjøres klarere. Etter departementets syn bidrar bestemmelsen om inndragning til dette. Som påpekt av *Statkraft* tilsier også konkurransemessige forhold at en aktør ikke skal tjene på lovovertridelser.

Departementet kan ikke se at det foreligger vesentlige rettssikkerhetsmessige betenkeligheter ved å innføre hjemmel for inndragning av

ulovlig utbytte. De eksisterende hjemlene for inndragning etter straffesporet er etter departementets syn ikke tilstrekkelige. De foreslåtte lovendringene skal sikre et effektivt håndhevingsapparat innenfor «forvaltningssporet» som kan anvendes der overtredelsen ikke er så alvorlig at «straffesporet» bør følges. For å oppnå dette bør også forvaltningssporet inneholde en mulighet til å inndra ulovlig utbytte.

Behovet for en hjemmel for administrativ inndragning vil blant annet gjøre seg gjeldende ved overtredelser som ikke er særlig klanderverdige, men hvor utbyttet som har tilfalt lovovertrederen er stort. I slike saker kan det være mindre grunn til å sanksjonere med overtredelsesgebyr, til tross for at vilkårene for å ilegge dette er oppfylt. Det fremstår likevel som urimelig dersom lovovertrederen beholder ulovlig utbytte. Uten en selvstendig inndragningshjemmel vil forvaltningen enten måtte treffe et vedtak om overtredelsesgebyr eller anmelde forholdet. Det er etter departementets mening uheldig å måtte ta i bruk slike sanksjonsmidler der formålet kun er å inndra et utbytte ervervet på ulovlig måte.

Departementet opprettholder forslaget om å innføre bestemmelser om administrativ inndragning av ulovlig utbytte.

5.3 Hvem inndragningskravet rettes mot

5.3.1 Forslaget i høringsnotatet

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

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

Dersom et morselskap har oppnådd et utbytte fra en ulovlighet begått av datterselskapet, viste departementet i høringsnotatet til at myndighetene kunne treffe et inndragningsvedtak direkte mot morselskapet. Dette er en forskjell fra omtalen i høringsnotatet punkt 4.6 om

at morselskap bare kan ilegges prinsipalt ansvar for overtredelsesgebyr dersom det er tilstrekkelig tilknytning mellom morselskap og datterselskap. Dersom både morselskap og datterselskap har hatt utbytte av lovovertrædelsen, viste departementet til at vedtak om inndragning kan rettes mot begge.

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

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

I høringsnotatet bemerket departementet at det også ved inndragning av ulovlig utbytte kan det være snakk om et prinsipalt ansvar for morselskapet basert på tilknytningen mellom selskapene slik som ved overtredelsesgebyr, se punkt 4.6.

5.3.2 Høringsinstansenes syn

Etter *Advokatforeningens* syn er inndragning en inngripende reaksjon som ikke bør kunne gjennomføres som et rent administrativt vedtak overfor andre enn den direkte ansvarlige. Advokatforeningen bemerker at man for de groveste overtredelsene som håndteres etter straffespolet allerede har adgang til inndragning fra andre etter reglene i straffeloven § 71, men da slik at rettsikkerhetshensyn i større grad er ivaretatt.

Når det gjelder forslaget om at et inndragningskrav bør kunne rettes mot et morselskap eller et morselskap i et konsern dersom datterselskapet ikke betaler på grunn av manglende betalingsevne, finner Advokatforeningen det betenkelig å innføre regler som uthuler de grunnleggende prinsippene om begrenset ansvar for

aksjeselskaper. *Energi Norge* har sammenfallende syn, og mener at en eventuell ny bestemmelse om inndragning må avgrenses til selskapet som begår overtredelsen, og ikke bør kunne rettes mot et morselskap. Også *Lyse* mener at det ikke bør være adgang til en slik ansvarsgjennomskjæring som forslaget innebærer.

Advokatforeningen viser også til at et ansvar for morselskap kan være problematisk i selskap med flere aksjonærer, men hvor en majoritetsaksjonær har bestemmende innflytelse, jf. aksjeloven § 1-3 andre ledd. Advokatforeningen mener videre at forslaget er uklart rent lovteknisk, ved at det ikke klargjør om ansvaret knytter seg til tidspunktet utbyttet har tilfalt morselskapet, eller tidspunktet for manglende betalingsevne.

5.3.3 Departementets forslag

Det har kommet kritiske innspill fra *Advokatforeningen*, *Energi Norge*, *Norges Bondelag* og *Lyse* til forslaget om å innføre et subsidiært ansvar for morselskap for inndragning av utbytte hos datterselskapet. Departementet merker seg dette. Etter departementets vurdering kan det være grunn til å avvente et eventuelt slikt forslag inntil myndighetene har høstet erfaringer med bruken av administrativt inndragning som et nytt reaksjonsmiddel.

Departementet viser samtidig til at den forslåtte hjemmelen for administrativ inndragning kan rette seg mot overtrederen, eller en annen dersom det er sannsynliggjort at utbyttet er tilfalt denne. Dette medfører at også morselskap (eller en annen) kan hefte for et vedtak om inndragning dersom vedkommende sitter igjen med en for tjeneste, uavhengig av om lovbruddet er begått av selskapet selv eller et datterselskap.

5.4 Hva som går inn under utbyttebegrepet

5.4.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til Prop. 62 L (2015–2016) hvor det fremgår at lovbestemmelser om inndragning av utbytte bør baseres på utbyttebegrepet i straffeloven § 67. Det innebærer at utbytte kan være enhver økonomisk fordel oppnådd ved overtredelsen, for eksempel ulovlig fanget fisk eller økonomisk utbytte i form av penger. Som utbytte regnes også formuesgode som trer istedenfor utbytte, avkastning og andre fordeler av utbytte. Istedenfor å inndra selve utbyttet bør hele eller deler av utbyttetets verdi kunne inndras,

jf. straffeloven § 67 første ledd, annet punktum og annet ledd, annet punktum.

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

5.4.2 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen er enig i at det ved en eventuell administrativ inndragningsadgang i høyden må være nettoutbyttet som kan inndras. En adgang til inndragning av brutto utbytte vil i enda sterkere grad ha preg av å være en straff, hvilket tilsier at inndragning ikke bør kunne besluttes uten at den inndragningskravet er rettet mot er sikret de rettssikkerhetsgarantier som gjelder på straffereettens område.

5.4.3 Departementets forslag

Departementet merker seg uttalelsen fra Advokatforeningen, og opprettholder forslaget om at inndragningen kun kan gjelde netto utbytte.

5.5 Øvrige spørsmål

5.5.1 Forslagene i høringsnotatet

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

Det kan i praksis være vanskelig å beregne hvor stort utbyttet er. I tråd med anbefalinger fra Justis- og beredskapsdepartementet, foreslo

departementet en bevisregel om at utbyttet skal fastsettes skjønnsmessig dersom størrelsen av utbyttet ikke kan fastsettes.

Etter departementets syn i høringsnotatet er det behov for foreldelsesregler for inndragning av ulovlig utbytte på samme måte som for overtredelsesgebyr. De samme hensyn tilsier at slike regler bør gjelde for vedtak om inndragning, se drøftelsen i punkt 4.7.

I de tilfeller der et vedtak om inndragning av utbytte endres ved omgjøring eller oppheving, kan det oppfattes som urimelig hvis tapet ikke dekkes når inndragningsbeløpet tilbakeføres. Det forsterkes hvis det er snakk om høye beløp og/eller lang behandlingstid. Departementet foreslo hjemmel for å kunne gi forskrift om utbetaling av renter ved omgjøring og opphevelse av vedtak om inndragning av utbytte tilsvarende som for overtredelsesgebyr, se drøftelsen i punkt 4.8.

5.5.2 Høringsinstansenes syn

Statkraft støtter forslaget om å innføre hjemmel til å gi forskrift om tilbakebetaling av renter dersom et vedtak om overtredelsesgebyr og inndragning av ulovlig utbytte omgjøres eller oppheves. På den annen side mener *Justis- og beredskapsdepartementet* mener det er grunn til å vurdere om bestemmelser om rentegodtgjørelse ved tilbakebetaling av innbetalt tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og utbytte vil føre til ubegrunnede forskjeller mellom lover for ulike forvaltningsgrener. Et hovedformål med de generelle reglene i forvaltningsloven om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr er å legge til rette for en mer enhetlig tilnærming til bruk av disse virkemidlene. Som nevnt i punkt 4.8.4 ble det også vist til at staten kan være erstatningspliktig dersom et vedtak om administrative sanksjoner eller andre forvaltningsvedtak settes til side som ugyldig.

5.5.3 Departementets forslag

Som det fremgår av punkt 4.8.4 er departementet enig i at hensynet til størst mulig grad av harmonisering innenfor ulike forvaltningsområder kan tilsa at det ikke foreslås særlige regler i en bestemt sektor, med mindre det foreligger særlige behov. Departementet foreslår derfor ikke i denne proposisjonen at det innføres en egen bestemmelse om renter ved tilbakebetaling av inndratte beløp dersom vedtaket senere blir opphevet. Forøvrig opprettholder departementet forslagene som omhandlet i punkt 5.5.1 ovenfor.

6 Tilbakekall av offentlig tillatelse

6.1 Bakgrunn

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

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

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

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

6.2 Gjeldende rett

I energi- og vassdragslovgivningen er det litt ulike bestemmelser om adgangen til å kalle tilbake tillatelser. En første situasjon gjelder der rettighetshaveren har gitt ufullstendige eller uriktige opplysninger av betydning for om vedkommende skulle få tillatelsen. Slike bestemmelser finnes i energiloven § 10-3 fjerde ledd, lov om elsertifikater § 24 og havenergilova § 10-7. En slik form for «tilbaketrekking» av konsesjon fremstår reelt sett

som en spesialregel for omgjøring av et vedtak som på grunn av uriktig informasjon ikke skulle vært fattet i utgangspunktet. Dette er noe annet enn den formen for tilbaketrekking av konsesjon på grunn av etterfølgende forhold som er nevnt i punkt 6.1 ovenfor.

Flere av lovene på energi- og vassdragsområdet har i dag (også) hjemmel for tilbakekall av konsesjon på grunn av lovbrudd som er begått av konsesjonæren. Det fremgår ikke helt klart av ordlyden om vurderingen utelukkende knytter seg til lovbruddet, eller om det skal foretas en vurdering av rettighetshaverens skikkethet til å drive virksomheten videre. Ut fra sonderingen i Prop. 62 L (2015–2016) har dette betydning for om reaksjonen anses å være «pønal» eller ikke.

Etter vassdragsreguleringsloven § 34 kan konsesjon trekkes tilbake dersom konsesjonæren gjentatte ganger har overtrådt vesentlige konsesjonsbetingelser som er felles for alle som deltar i reguleringen. Energiloven § 10-3 fjerde ledd gir hjemmel for tilbaketrekking av konsesjon dersom konsesjonæren «overtrer denne lov eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven». Lov om elsertifikater § 24 gir hjemmel for tilbaketrekking av godkjenning dersom produksjonsanlegget «av andre årsaker ikke lenger oppfyller kravene til godkjenning». Havenergilova § 10-7 gir hjemmel for tilbaketrekking av konsesjon ved vesentlige brudd på loven.

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

6.3 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo å videreføre hjemlene for tilbakekall av konsesjon eller tillatelse, herunder detaljerte planer for tiltaket, dersom det er gitt uriktige eller ufullstendige opplysninger i søknad

mv. Dersom disse opplysningene er vesentlige, vil vedtaket kunne være ugyldig. Det foreslås en lovteknisk endring i energiloven, lov om elsertifikater og havenergilova som gjør det tydeligere at denne formen for tilbakekall av tillatelser er noe annet enn tilbaketrekking av konsesjon eller tillatelse etter grove eller gjentatte lovbrudd. Det foreslås en tilsvarende bestemmelse i vannressursloven § 28.

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

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

Departementet la i høringsnotatet vekt på at lovbestemmelsene om tilbakekall av offentlige tillatelser utformes slik at reaksjonen ikke er av en slik karakter at den regnes som straff etter EMK. Det ble foreslått at det skulle fremgå av ordlyden i bestemmelsene at vurderingstemaet knytter seg til vedkommendes skikkethet. Vedtak om å trekke tilbake tillatelse skal ikke være begrunnet i å straffe lovovertræderen, da dette ivaretas av andre sanksjonsformer. Departementet foreslo endringer i vassdragsreguleringsloven, energiloven, lov om elsertifikater og havenergilova. Departementet foreslo en ny bestemmelse i vannressursloven § 28 som er skåret over samme lest.

6.4 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen er enig i at det bør være adgang til å tilbakekalle tillatelser som er gitt på et uriktig grunnlag. Samtidig understreker Advokatforeningen at tilbakekall er inngripende og ikke ment å skulle være noen sanksjon, og at terskelen for å tilbakekalle eller omgjøre en tillatelse bør være høy. Det sentrale vurderingskriteriet bør være hvorvidt tillatelse ville ha blitt gitt eller ikke dersom det hadde vært gitt korrekte/fullstendige opplysninger om det aktuelle forholdet. Advokatforeningen støtter departementets forslag om at tildelte tillatelser/konsesjoner bare bør kunne

trekkes tilbake ved alvorlige eller gjentatte overtrædelser og at mindre overtrædelser sanksjoneres på annen måte.

Fylkesmannen i Rogaland ser det som «klart positivt» at det blir foreslått en hjemmel i vannressursloven for å trekke tilbake konsesjoner.

Kommunesektorens organisasjon forutsetter at i saker som gjelder spørsmål om inndragning av konsesjon vil alle berørte parter og relevante instanser høres i prosessen. Det gjelder særlig kommunene, som etter KSs syn ofte står i en særstilling.

Norges Bondelag har ikke innvendinger til at det innføres lovhjemmel i vannressursloven til å tilbakekalle en gitt tillatelse dersom vedkommende ikke lenger anses skikket til å utøve virksomheten etter grove eller gjentatte brudd på loven eller vedtak i medhold av loven. Likevel går Norges Bondelag imot forslaget slik det er fremlagt. Norges Bondelag er skeptisk til departementets oppfatning om at den foreslåtte formen for tilbakekall ikke blir å regne som straff etter EMK art. 6 og at kravene til bevisvurdering ikke er like strenge. Norges Bondelag gir uttrykk for at tilbakekall av en tillatelse er en inngripende reaksjon, som for rettighetshaver vil ha samme virkning som en pønalt sanksjon. Mange administrative reaksjoner regnes som straff i EMKs forstand, og må oppfylle konvensjonens rettssikkerhetsgarantier.

6.5 Departementets forslag

Departementet viser til at høringsinstansene hovedsakelig er positive til forslaget om klargjøring og endring i bestemmelsene om tilbaketrekking av konsesjon. Departementet opprettholder forslaget om justerte bestemmelser i energiloven, lov om elsertifikater og havenergilova og en ny bestemmelse i vannressursloven om at konsesjon eller annen tillatelse kan trekkes tilbake dersom den er gitt på grunnlag av uriktige eller villedende opplysninger.

I vassdragsreguleringsloven er det i dag ikke en eksplisitt hjemmel for tilbaketrekking av konsesjon eller tillatelse som er gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger. I høringsnotatet var det ikke foreslått en ny bestemmelse om tilbakekall av konsesjoner i slike tilfeller. Dersom en konsesjon skulle være gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger, må konsekvensene i dette tilfelle vurderes etter alminnelig forvaltningsrett.

Det fremgår av uttalelsen fra *Norges Bondelag* at denne organisasjonen er skeptisk til at den

foreslåtte formen for tilbakekall av tillatelse etter grove eller gjentatte lovbrudd ikke blir å regne som straff etter EMK art 6. Departementet viser her til drøftelsene som fremgår av Prop. 62 L (2015–2016) og den foreslåtte ordlyden der vedkommende anses skikkethet skal være det relevante vurderingstemaet. Departementet har lagt vekt på at reaksjonen skal være en ikke-pønalt form for tilbakekallelse. Som det fremgikk av høringsnotatet mener departementet at det i først rekke må vurderes om de øvrige ordinære reaksjonene skal anvendes som reaksjon på en overtredelse. Det vil kun være aktuelt med tilbakeføring av konsesjon eller tillatelse i spesielle tilfeller.

Departementet opprettholder forslaget om en ny bestemmelse om tilbaketrekking av konsesjon eller tillatelse etter vannressursloven, og at bestemmelsene i de øvrige lovene endres slik at de gjøres mest mulig like.

For en nærmere omtale vises det til merknadene til bestemmelsene i punkt 11 nedenfor. Den foreslåtte bestemmelsen gir en generell hjemmel for tilbaketrekking av konsesjon eller annen tillatelse. Det kan for øvrig gis nærmere bestemmelser i den enkelte konsesjon om at den kan trekkes tilbake dersom vesentlige krav ikke lenger er oppfylt. Forslaget gjør ikke endringer i muligheten til å gi nærmere bestemmelser om dette i konsesjonen.

7 Tvangsmulkt

7.1 Gjeldende rett

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

7.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo for det første at det innføres likelydende bestemmelser i de fem lovene om reduksjon og ettergivelse av tvangsmulkt. I særlige tilfeller kan det oppstå situasjoner som gjør at det vil være urimelig å inndrive påløpt tvangsmulkt. Et eksempel kan være at retting har skjedd etter at tvangsmulkten påløpte, eller at tvangsmulkten har kommet opp i et beløp som ikke står i rimelig forhold til overtredelsen. I høringsnotatet viste departementet til at forvaltningsloven § 51 gir en generell hjemmel til å redusere og ettergi påløpt tvangsmulkt.

Innenfor energi- og vassdragsområdet har vannressursloven og lov om elsertifikater bestemmelser om ettergivelse av tvangsmulkt. I vannressursloven fremgår det at vassdragsmyndigheten kan «fracfalle» påløpt tvangsmulkt. Etter lov om elsertifikater kan tvangsmulkten «helt eller delvis reduseres». Selv om det ikke fremgår av ordlyden at det må foreligge særlige forhold for å ettergi eller redusere kravet, la departementet til grunn i høringsnotatet at et visst kvalifikasjonskrav må innfortolkes. Etter forvaltningsloven § 51 er det adgang til å redusere og ettergi tvangsmulkten. Det fremgår av bestemmelsen at særlige forhold må foreligge.

For det andre foreslo departementet nye bestemmelser om utbetaling av renter ved omgjøring eller opphevelse av vedtak om tvangsmulkt. Vedtak om tvangsmulkt kan innebære en plikt til å

betale forholdsvis høye beløp. I de tilfeller der et vedtak om tvangsmulkt endres ved omgjøring eller oppheving, kan det oppfattes som urimelig for den som er blitt ilagt tvangsmulkt at vedkommende ikke å får dekket tapet. Dette forsterkes hvis det er snakk om høye beløp og/eller lang behandlingstid. Tvangsmulkt etter energi- og vassdragslovgivningen gis som regel i form av vedtak om løpende mulkt enten pr. virkedag eller pr. uke. Tvangsmulkt kan tilsammen og over tid komme opp i høye beløp.

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

7.3 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen støtter forslaget om å harmonisere reguleringen av adgang til reduksjon og ettergivelse av tvangsmulkt. Advokatforeningen mener også det vil være hensiktsmessig å gi forskriftsbestemmelser om tilbakebetaling og rentebetaling. *Norges Bondelag* støtter forslaget til en hjemmel i vannressursloven for å kunne ettergi eller redusere ilagt tvangsmulkt, samt en hjemmel for utbetaling av renter ved omgjøring eller opphevelse av tvangsmulkt.

På den annen side mener *Justis- og beredskapsdepartementet* at det er grunn til å vurdere om bestemmelser om rentegodtgjørelse ved tilbakebetaling av innbetalt tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og utbytte som har blitt inndratt administrativt, vil føre til ubegrunnede forskjeller mellom lover for ulike forvaltningsgrener. Et hovedformål med de generelle reglene i forvaltningsloven om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr er å legge til rette for en mer enhetlig tilnærming til bruk av disse virkemidlene. Videre vises det til at staten kan være erstatningspliktig dersom et vedtak om

administrative sanksjoner eller andre forvaltningsvedtak settes til side som ugyldig.

7.4 Departementets forslag

Departementet opprettholder forslaget om lovendringer som skal sikre harmonisering av bestemmelsene om tvangsmulkt.

Departementet merker seg at flere instanser er positive til forslaget om renter ved tilbakeføring av innbetalt tvangsmulkt ved oppheving eller omgjøring av slikt vedtak, men ser også momen-

tet som fremheves av *Justis- og beredskapsdepartementet* om at det bør være en størst mulig grad av harmonisering innenfor ulike forvaltningsområder. Som Justis- og beredskapsdepartementet også påpeker, vil staten også kunne ha erstatningsplikt ved ugyldige vedtak. Det synes ikke å være særskilte hensyn på vassdrags- og energiområdet som tilsier en avvikende lovregulering her. Som det fremgår av punkt 4.8.4 og 5.5.3 foreslår departementet ikke at det innføres egne bestemmelser om rentegodtgjørelse for situasjoner der et vedtak om tvangsmulkt senere blir opphevet og beløpet tilbakeføres.

8 Straff

8.1 Gjeldende rett

Vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven og lov om elsertifikater har bestemmelser om straff i form av bøter eller fengsel. I havenergilova er det ikke hjemmel for straff. Lovene har ulike strafferammer. Innenfor miljølovgivningen har det skjedd en utvikling i retning av strengere strafferammer de senere årene. Det er blant annet vedtatt en såkalt generalklausul mot alvorlig miljøkriminalitet i tidligere straffelov § 152 b og i ny straffelov § 240. I tillegg har strafferammen i en rekke miljølover økt til ett års fengsel eller mer.

Eksempler på straffebestemmelser er produktkontrollloven (lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester av 11. juni 1976 nr. 79) og svalbardmiljøloven (lov om miljøvern på Svalbard av 15. juni 2001 nr. 79) som har en strafferamme på henholdsvis tre og fem år ved særdeles skjerpene omstendigheter. Forurensningsloven (lov om vern mot forurensninger og om avfall av 13. mars 1981 nr. 6) har en strafferamme på tre år ved «skjerpene omstendigheter». Høyesterett har i flere avgjørelser de senere årene uttalt at det av allmennpreventive grunner må reageres strengt i saker om miljøkriminalitet.

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

8.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo at hjemlene for straff i fire av lovene på energi- og vassdragsområdet videreføres. I tråd med utviklingen i retning av økte strafferammer på sammenlignbare områder, foreslo departementet at den alminnelige øvre strafferamme settes til ett år, både ved forsett og uaktsomhet. Strafferammen ble foreslått økt i vass-

dragslovgivningen og lov om elsertifikater. Når det gjelder energiloven, består endringen i at øvre strafferamme økes til ett år for uaktsomme handlinger.

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

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

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

En virkning av forslaget om økte strafferammer ved skjerpene omstendigheter i vassdragsreguleringsloven, energiloven og havenergi-lova er at foreldelsesfristen øker til fem år jf. straffeloven § 86 første ledd bokstav b. I høringsnotatet la departementet til grunn at foreldelsesfristen er uavhengig av om det i den konkrete saken foreligger skjerpene omstendigheter eller ikke, se nærmere om dette i punkt 4.7.

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

8.3 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen, Norges Bondelag og Norges Skogeierforbund er kritiske til forslaget om økte strafferammer uten at det er foretatt noen nærmere vurdering av behovet for skjerpene straffer. Forslaget om generell skjerpning av strafferammene innen energi- og vassdragsområdet er ikke begrunnet på annen måte enn ved å vise til utviklingen i retning av økte strafferammer på andre livsområder og ved en påpekning av at energilovgivningen ivaretar sentrale verdier.

Advokatforeningen påpeker at forslaget om skjerpene strafferammer kommer i tillegg til forslag som utvider adgangen til å ilegge administrative sanksjoner. Norges Skogeierforbund er særlig kritisk til en økning av strafferammen for uaktomme handlinger. Den preventive effekten av en økning av strafferammer antas hovedsakelig å gjelde for overtredelser som skjer med overlegg.

Miljødirektoratet mener på den annen side at strafferammene i vassdrags- og energilovgivningen ved skjerpene omstendigheter bør samordnes bedre med strafferammene i naturmangfoldloven. Miljødirektoratet opplyser at grov overtredelse av den nye straffebestemmelsen i naturmangfoldloven § 75 kan straffes med bøter eller

fengsel inntil fem år. Miljødirektoratet viser til at overtredelser der det er aktuelt å bruke straff som sanksjon etter energi- og vassdragslovgivningen normalt gjelder pliktbrudd som kan medfører alvorlig miljøskade eller risiko for dette. Heving av strafferammer gir et tydelig signal om hvor alvorlig og straffverdig overtredelser av regelverket på vassdrags- og energiområdet anses å være og finner det naturlig at dette inngår som et viktig moment i politiets prioriteringer.

8.4 Departementets forslag

Departementet viser til at høringsinstansene er delte i sitt syn på forslaget om heving av strafferammene i energi- og vassdragslovgivningen. På den ene side er særlig bransjeorganisasjonene kritiske til økte strafferammer. På den annen side tar *Miljødirektoratet* til orde for en ytterligere heving av strafferammene for skjerpene omstendigheter i tråd med strafferammen for grove overtredelser av naturmangfoldloven.

Etter departementets vurdering innebærer forslaget som ble sendt på høring en harmonisering av straffenivået med sammenlignbare områder. Etter departementets oppfatning er det naturlig at strafferammene innenfor energi- og vassdragsretten tilpasses i tråd med strafferammene på sammenlignbare områder, blant annet innen miljøretten. Departementet har vurdert å øke strafferammene ved skjerpene omstendigheter til fem år, slik naturmangfoldloven har for grove overtredelser, men er ikke kommet til at det er behov for dette. Departementet opprettholder forslaget i tråd med høringsnotatet.

9 Overtredelser som kan medføre overtredelsesgebyr, straff og inndragning

9.1 Bakgrunn

I Prop. 62 L (2015–2016) punkt 7.4 fremgår det anbefalinger om hvilke lovbrudd som bør kunne sanksjoneres, og om det i tilfelle bør kunne sanksjoneres administrativt. I tråd med anbefalingene fra Justis- og beredskapsdepartementet har departementet og NVE lagt til grunn følgende hensyn i vurderingen av hvilke pliktbrudd som bør kunne medføre overtredelsesgebyr:

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

De samme hensyn som tilsier hjemmel for overtredelsesgebyr er etter departementets syn relevante i vurderingen av hjemler for *straff*. Dersom en overtrødelse kun medfører administrativ sanksjon, kan dette gi et uheldig signal i retning av at samfunnet anser disse lovbruddene som mindre alvorlige.

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

9.1.1 Nærmere om hensynet til klarhet

Rettssikkerhetshensyn tilsier at overtredelsesgebyr og straff kun ilegges for å håndheve forpliktelser som fremgår tilstrekkelig klart av lovverket. Én side av dette som er relevant på energi- og vassdragsområdet, gjelder pliktbestemmelser utformet som rettslige standarder, for eksempel aktsomhetsnormen i vannressursloven § 5. Justis- og beredskapsdepartementet legger til grunn at skjønnsmessige elementer i en handlingsnorm eller bruken av rettslige standarder ikke i seg selv er til hinder for overtredelsesgebyr.

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

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

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

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

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

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

9.1.2 Nærmere om bruken av overtredelsesgebyr, straff og inndragning

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

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

Overtredelse av bestemmelser i eller i medhold av de fem lovene som foreslås endret i denne proposisjonen kan utgjøre mer eller mindre alvorlige lovbrudd, avhengig av de faktiske forholdene i saken. Videre kan overtredelser hver for seg fremstå som mindre alvorlige, men samlet være alvorlige og tilsi at saken følges opp gjennom det ordinære straffespolet. Ved overtredelser som har store negative konsekvenser eller risiko for slike, eksempelvis miljøødeleggelser eller svekket samfunnssikkerhet, kan det være naturlig at

saken følger straffespolet dersom det foreligger sterk grad av skyld eller sterke allmennpreventive grunner.

Ut fra retts tekniske og allmennpreventive grunner har departementet tatt utgangspunkt i at de samme typene av overtredelser bør kunne medføre enten overtredelsesgebyr eller straff. Valg av reaksjon må avgjøres i det enkelte tilfellet. Det fremgår av Prop. 62 L (2015–2016) at det også skal fremgå av loven hvilke lovbrudd som kan danne grunnlag for inndragning av ulovlig utbytte. Etter departementets syn bør utgangspunktet være at de samme overtredelsene som gir hjemmel for overtredelsesgebyr og straff, også kan gi hjemmel for administrativ inndragning av utbytte. Det er imidlertid ikke alle overtredelser som i praksis vil gi noe vesentlig utbytte forårsaket av de ulovlige handlingene eller unnlåtelene. Inndragning vil være aktuelt for overtredelser som kan medføre utbytte av ikke uvesentlig verdi.

9.2 Forslaget i høringsnotatet

9.2.1 Overtredelser av vannressursloven

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

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

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

Hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr ble innført i vannressursloven § 60 a ved lov av 19. juni 2009 nr. 106, jf. Ot.prp. nr. 66 (2008–2009). Bestemmelsen retter seg mot overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven. Ordlyden er generell, og det er ikke spesifisert hvilke lovbrudd dette gjelder. Til sammenligning er bestemmelsen om straffansvar i § 63 mer konkret i gjerningsbeskrivelsen.

Departementet foreslo at ordlyden i § 60 a i endres slik at det blir en tydeligere henvisning til hvilke lovbrudd som kan medføre overtredelsesgebyr. Departementet foreslo en tilsvarende endring i vannressursloven § 63 om straff, slik at de samme pliktbruddene som kan medføre overtredelsesgebyr også kan medføre straffansvar, men med ett unntak.

Et særlig spørsmål departementet tok opp i høringsnotatet er om brudd på aktsomhetsplikten og forvalteransvaret i § 5 første og annet ledd bør kunne sanksjoneres. Brudd på disse bestemmelsene medfører i dag ikke straffansvar, jf. opplistingen i § 63 første ledd bokstav d. I bestemmelsen om straff foreslo departementet å videreføre dette i tråd med den tidligere begrunnelsen om å ikke straffesanksjonere generelle bestemmelser, jf. Ot.prp. nr. 39 (1998–99) side 368. Departementet foreslo likevel (fortsatt) hjemmel for å overtredelsesgebyr ved brudd på vannressursloven § 5 første, annet ledd og tredje ledd. Departementet forutsatte i høringsnotatet at overtredelsesgebyr i slike tilfeller først og fremst er aktuelt der et vassdragsiltak ikke er planlagt eller gjennomført på en slik måte at det «er til minst mulig skade eller ulempe for allmenne interesser». Departementet ser at de samme spørsmålene gjør seg gjeldende også for § 43 a om grunnvannstiltak og foreslår derfor likelydende sanksjonsbestemmelser knyttet til denne bestemmelsen.

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

9.2.2 Overtredelser av vassdragsreguleringsloven

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

betydning for brukerinteresser som turistnæring, friluftsliv og fiske.

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

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

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

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

9.2.3 Overtredelser av energiloven

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

Bestemmelser om overtredelsesgebyr ble innført i energiloven ved lov av 19. desember 2003 nr. 131. Gjeldende § 10-7 gir hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på en rekke av bestemmelsene i loven, forskrifter i medhold av den, pålegg eller konsesjonsvilkår, når det er særskilt bestemt

at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr. Bestemmelsen er endret ved lov av 25. mai 2018 nr. 21. Etter § 10-7 første ledd har departementet (delegert til NVE) myndighet til ileggelse av overtredelsesgebyr. Etter annet ledd har reguleringsmyndigheten for energi (RME) myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr på sitt område.

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

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

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

9.2.4 Overtredelser av lov om elsertifikater

Lov om elsertifikater har til formål å bidra til økt produksjon av elektrisitet fra fornybare energikilder. Et elsertifikatmarked er et konstruert marked i den forstand at etterspørselen etter elsertifikater blir skapt på grunnlag av en lovbestemt plikt til å kjøpe elsertifikater. Brudd på regelverket kan medføre at markedet ikke fungerer som tilsiktet.

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

Departementet foreslår å videreføre dagens regler, men at det ikke lenger knyttes overtredelsesgebyr eller straff til § 21 om avgift for manglende annullering av elsertifikater. Det foreslås at brudd på § 18 i tillegg til overtredelsesgebyr også kan medføre straff. Denne bestemmelsen innebærer en plikt for nettselskap til på forespørsel å

gi departementet og den elsertifikatpliktige opplysninger om beregningsrelevant mengde elektrisk energi som leveres over nettselskapenes nett. Det foreslås ikke hjemmel for administrativ inndragning av ulovlig utbytte eller økning av strafferammen ved skjerpene omstendigheter.

9.2.5 Overtredelser av havenergilova

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

Departementet foreslår også en ny hjemmel for straff ved brudd på havenergilova, se punkt 8.4 ovenfor. For å oppnå et helhetlig sanksjonssystem foreslo departementet at hjemmelen for straff knyttes til de samme overtredelsene som kan medføre overtredelsesgebyr. Det vil gi forvaltningen mulighet til å velge den reaksjonen som er tilpasset den aktuelle overtredelsen. Departementet foreslo en ny hjemmel for administrativ inndragning av ulovlig utbytte ved brudd på de samme pliktene som kan medføre overtredelsesgebyr.

9.3 Høringsinstansenes syn

Advokatforeningen mener at sterke rettssikkerhetshensyn tilsier at vilkårene for straff og administrative sanksjoner bør være klart presisert i lovverket. Det anses positivt med en klargjøring av hvilke overtredelser som skal være straffesanksjonert og hvilke som vil kunne medføre overtredelsesgebyr.

Fylkesmannen i Rogaland ber departementet vurdere to suppleringer bør inn i listen for vannressursloven § 60 a, om lovbrudd som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. For det første vises det til vannressursloven § 12 andre ledd om at gjenoppretting av løpet til vassdrag skal meldes til vassdragsmyndigheten, dersom gjenopprettingen kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser. Fylkesmannen viser til at det er mange saker og svært ulik praksis ved overtredelse av denne bestemmelsen. Dette gjelder både mht. varsling til myndighetene og hvordan gjenopprettingen skjer i forhold til allmenne interesser. Problemstillingen øker i takt med økende flomproblematikk. Gjenoppretting uten nærmere avklaring mot myndig-

heten kan ha ødeleggende følger for bla. truede naturtyper, arter knyttet til kantsonene, vannføring og erosjon nedstrøms.

For det andre viser Fylkesmannen i Rogaland til vannressursloven § 35 om vassdragstiltak i vernede vassdrag. Fylkesmannen mener at først og fremst overtredelse av første ledd nr. 1, 2 og 3 bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Fylkesmannen viser til at konsesjoner kan være gamle og utdaterte i forhold til dagens allmenne interesser. Endringer eller omlegginger i drift av anlegg kan i liten eller ingen grad være avklart gjennom slike konsesjoner, men like fullt i strid med vassdragsverdier. Fylkesmannen opplyser om flere eksempler på at slike saker er krevende. Selv om vassdragsmyndigheten kan gi pålegg etter § 37 annet ledd og § 59 annet ledd, mener fylkesmannen at manglende etterleving av pålegg bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Oslo kommune, *Vann og avløpsetaten* har merket seg at § 43 a annet og tredje ledd er med i oppstillingen i vannressursloven § 60 a. Denne høringsinstansen peker på at bestemmelsen kom inn i § 60 a ved lovendring i 2017, og at det i forbindelse at forslaget var på høring ble opplyst at bakgrunnen blant annet var at den økende bruken av grunnvarme. Vann- og avløpsetaten gir uttrykk for at grunnvarmeanlegg anses for å være det samme som energibrønner. Etter vann- og avløpsetatens oppfatning foreligger det brudd på pliktene i vannressursloven § 43 a når for eksempel en anleggsplass blir forlatt, dersom det fortsetter å komme grunnvann opp fra borehull i forbindelse med etablering av energibrønn. I tillegg til å påvirke grunnvannsstanden, kan dette medføre ulemper på naboeiendom. Vann og avløpsetaten uttaler blant annet at det for berørte parter er det vel så viktig å ha klare retningslinjer for hvor man skal melde fra ved mistanke om brudd på regelverket, som at vassdragsmyndigheten har klare hjemler for sanksjoner og reaksjoner ved regelbrudd.

9.4 Departementets forslag

Departementet viser til en nærmere angivelse av hvilke forpliktelser som kan medføre administrative sanksjoner og reksjoner er en viktig del av den gjennomgangen det legges opp til i Prop. 62 L (2015–2016). Departementet viser også til at *Advokatforeningen* støtter forslaget til å klargjøre hvilke overtredelser som kan medføre sanksjoner og reaksjoner.

Når det gjelder innspillet fra *Fylkesmannen i Rogaland* om vannressursloven § 12 annet ledd, bemerker departementet at bestemmelsen inneholder en plikt til å melde fra om et planlagt tiltak. Dersom tiltaket faller utenfor rammen i § 12 annet ledd er det konsesjonspliktig jf. vannressursloven § 8. En overtredelse av konsesjonsplikten etter § 8 vil kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr og straff. Hensynet til en effektiv overholdelse av pliktene etter vannressursloven kan tilsi at brudd på meldeplikten i prinsippet bør kunne sanksjoneres. I lys av høringsinnspillet foreslår departementet at brudd på meldeplikten i § 12 annet ledd også tas med i oppstillingen av overtredelser i § 60 a. Om det i det enkelte tilfellet er grunnlag for en sanksjon må vurderes konkret, eventuelt i forbindelse med en forskrift med standardiserte satser.

Til innspillet fra Fylkesmannen i Rogaland om overtredelsesgebyr ved brudd på § 35 første ledd nr. 1 til 3, viser departementet til at dette er bestemmelser som strammer inn konsesjonsplikten for flere typer tiltak i vernede vassdrag, blant annet eksisterende anlegg som tas i bruk til nye formål og endringer i igangværende virksomhet innenfor gjeldende konsesjon som påvirker verneverdiene i vassdraget. Tiltakene må ha konsesjon etter § 8. Bestemmelsene gjelder etter ordlyden i § 35 «andre vassdragstiltak i vernede vassdrag», det vil si alle tiltak som ikke er kraftutbygging. Det følger av § 34 tredje ledd at reglene i § 35 gjelder så langt de passer også for kraftutbygging i vernede vassdrag.

Departementet legger til grunn at tiltak som nevnt i § 35 første ledd nr. 1 til 3 er konsesjonspliktige etter § 8. Dersom slike tiltak blir igangsatt uten nødvendig konsesjon kan myndighetene følge opp med både overtredelsesgebyr og straff. Departementet anser dette for å være dekket av ordlyden i vannressursloven § 60 a, slik at det lovteknisk ikke nødvendig med en egen henvisning til overtredelse av § 35 første ledd i § 60 a. Dette var også lagt til grunn i merknadene til bestemmelsen som fremgikk av i høringsnotatet.

Til høringsinnspillet fra *Vann- og avløpsetaten* i Oslo kommune bemerker departementet at spørsmålet om hva som faller inn under vannressursloven § 43 a og dermed kan medføre overtredelsesgebyr etter 60 a er et lovtolkningsspørsmål som vurderes og følges opp i det enkelte tilfellet. Departementet forslår ingen endring i lys av dette.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene består i stor grad av presiseringer og endringer av eksisterende bestemmelser om administrative reaksjoner. Departementet anser hjemmelen for inndragning av ulovlig utbytte som den største endringen. Dette forslaget vil føre til visse kostnader i form av kompetansehevende tiltak for de som skal praktisere reglene (primært i NVE). Forslaget henger også delvis sammen med justeringene i bestemmelsene om utmåling av overtredelsesgebyr. Dersom overtrederen har oppnådd økonomisk fordel, skal dette vektlegges i utmålingen av et gebyr. Dersom det treffes vedtak om inndragning, må dette reflekteres i utmålingen av overtredelsesgebyr.

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

Enkelte forslag vil bidra en mer effektiv håndheving av eksisterende reaksjoner. For eksempel

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

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

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

11 Merknader til de enkelte bestemmelsene

11.1 Vannressursloven

Til § 28 (omgjøring og tilbaketrekking av konsesjon mv.)

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

I annet punktum foreslås en hjemmel for tilbaketrekking av konsesjon eller annen tillatelse dersom rettighetshaveren ikke lenger anses for å være skikket til å utøve virksomheten, etter grovt eller gjentatte brudd på loven eller vedtak i medhold av loven. Formålet er å sikre at konsesjon eller annen tillatelse innehas av aktører som er egnet til å drive forsvarlig. Eksisterende virkemidler i form av retting, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og anmeldelse vil i de aller fleste tilfeller bidra til dette. I særlige tilfeller kan det likevel være aktuelt å trekke tilbake en tillatelse. Som drøftelsen i punkt 6 ovenfor viser, anses ikke vedtaket for å være straff etter EMK.

Til § 60 (tvangsmulkt)

I *første ledd* klargjøres det at tvangsmulkt kan ilegges for å sikre overholdelse av plikter som følger av loven eller vedtak i medhold av loven. I tilfeller der en overtredelse av loven er tilstrekkelig klar kan vassdragsmyndigheten ilegge tvangsmulkt uten at det er nødvendig med et forutgående eget vedtak eller pålegg som klargjør handlingsplikten. De alminnelige krav til forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 gjelder på vanlig måte. Det er satt inn en henvisning til forvaltningsloven § 51. Her følger det bestemmelser om at forvaltningsorganet kan redusere eller frafalle påløpt mulkt, at mulkten tilfaller statskassen, og at forhold knyttet til ileggelsen kan påklages særskilt. Det følger av tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 første ledd bokstav b at beslutning om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Etter *annet ledd* videreføres bestemmelsen om at tvangsmulkt fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Dersom det er gitt pålegg om retting vil fristen påløpe fra tidspunktet for når retting er fastsatt.

Til § 60 a (overtredelsesgebyr)

I forslaget til endret § 60 a *første ledd* fremgår det at overtredelsesgebyr kan ilegges etter reglene i forvaltningsloven § 44. Henvisningen medfører at utmålingen skal skje etter faste satser eller etter individuell vurdering innenfor en øvre ramme. Videre medfører henvisningen at departementet har hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om dette i forskrift. Det vises til omtalen i punkt 4.2 ovenfor. I første ledd bokstav a er det listet opp lovbrudd som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr:

- Brudd på § 5 om aktsom opptreden og at vassdragstiltak skal planlegges og gjennomføres slik at de er til minst mulig skade og ulempe for allmenne og private interesser. Vassdragstiltak skal fylle alle krav som med rimelighet kan stilles til sikring mot fare for mennesker, miljø eller eiendom.
- Brudd på § 7 første ledd om at ingen må hindre vannets løp i vassdrag.
- Brudd på forbudet i § 8 første ledd om at ingen må iverksette et konsesjonspliktig vassdragstiltak uten konsesjon. Der andre bestemmelser i loven viser til kravet om konsesjon i § 8, for eksempel § 35 om konsesjonspliktige tiltak i vernede vassdrag eller § 41 om nedlegging, vil det ved manglende konsesjon foreligge et brudd på § 8 som kan medføre overtredelsesgebyr.
- Brudd på meldeplikten i § 8 tredje ledd, første punktum, som fastsetter at dersom et konsesjonspliktig tiltak uten konsesjon må igangsettes straks for å hindre vesentlig skade, skal det så snart som mulig gis melding til vassdragsmyndigheten.
- Overtredelse av § 10 første ledd som setter forbud mot vannuttak som medfører at vannføringen går under den alminnelige lavvann-

føring. Dette forbudet gjelder for tiltak uten konsesjon.

- Brudd på plikten i § 11 første ledd som skal sikre kantvegetasjon langs vassdraget.
- Brudd på § 12 annet ledd som inneholder en plikt til å melde fra om et planlagt tiltak.
- Brudd på § 16 annet ledd som skal sikre at bruken av vassdragene skal skje hensynsfullt.
- Brudd på § 37 første ledd om at den ansvarlige for vassdragstiltaket skal holde tiltaket i forvarlig stand.
- Brudd på § 38 første ledd om at den ansvarlige for vassdragsanlegg med betydelig skadepotensial skal ha en beredskapsplan.
- Brudd på § 43 a som oppstiller en aktsomhetsplikt ved grunnvannstiltak.
- Brudd på § 44 annet ledd, annet punktum, som medfører plikt til ikke å ta ut mer grunnvann enn det grunnvannsmagasinet tåler.
- Brudd på konsesjonsplikten og meldeplikten som følger av § 45 første og tredje ledd for grunnvannstiltak.
- Brudd på § 46 første, annet og fjerde ledd om aktsom opptreden og melding om boring av grunnvann, eventuelt rapport om slik boring.
- Brudd på § 54 om internkontroll.

Etter første ledd bokstav b kan det gis overtredelsesgebyr ved brudd på pålegg som er gitt etter bestemmelsene som er angitt. Et praktisk eksempel er overtredelse av pålegg fra vassdragsmyndigheten om retting etter § 59. Til forskjell fra overtredelsene nevnt i første ledd bokstav a, hvor gebyret kan ilegges som en direkte konsekvens av lovovertrædelsen, kan gebyr etter bokstav b ilegges ved brudd på den plikten som følger av et pålegg fra vassdragsmyndigheten.

Etter første ledd bokstav c kan det gis overtredelsesgebyr ved brudd på konsesjon og konsesjonsvilkår, herunder manøvreringsreglement, og ved brudd på andre enkeltvedtak etter de nærmere angitte bestemmelsene. Et vassdragstiltak, for eksempel for kraftproduksjon, er i praksis tilpasset forholdene i vassdraget. I konsesjonsbehandlingen gjøres det en avveining av forskjellige hensyn, som reflekteres i konsesjonsvilkårene. For å sikre etterlevelsen er det nødvendig å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på vilkår i den enkelte konsesjon.

Med brudd på konsesjon og konsesjonsvilkår omfattes også brudd på gjeldende konsesjoner med vilkår etter lov 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene §§ 104 og 105 eller vedtak etter § 144. Andre enkeltvedtak hjemlet i vannressursloven

kan treffes etter § 13 fjerde ledd, § 15 tredje ledd, § 35 nr. 4, 7 og 9, § 38 annet ledd, § 39 eller § 40 første ledd.

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

Lovbruddene som nevnt i første ledd kan også sanksjoneres med straff. Dette gjelder likevel ikke brudd på aktsomhetsnormen etter vannressursloven § 5 første og annet ledd og § 43 a første og annet ledd, se omtalen i punkt 9.2.1 ovenfor. Brudd på § 5 tredje ledd og § 43 a tredje ledd vil fortsatt kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr eller straff. Hvilket sanksjonsmiddel som skal benyttes må vurderes i den enkelte sak, ut fra en konkret skjønnsmessig vurdering.

For fysiske personer gjøres ingen endring i kravet om subjektiv skyld (forsett eller uaktsomhet) for å ilegge overtredelsesgebyr. Det foreslås ikke lenger ansvar for medvirkning til overtredelse av vannressursloven.

Etter *annet ledd* skal vassdragsmyndigheten ta hensyn til momentene som følger av forvaltningsloven § 44 tredje ledd når det vurderes om overtredelsesgebyr skal ilegges mot fysiske personer og ved individuell utmåling av sanksjonen. I tillegg er momentet gjentakelse tatt inn i lovteksten, i tråd med vannressursloven i dag. I annet punktum fremgår det at dersom vassdragsmyndigheten kombinerer et vedtak om overtredelsesgebyr med vedtak om inndragning av ulovlig utbytte, skal reaksjonsformene tilpasses hverandre. Dersom begge reaksjonene anvendes for det samme ulovlige forholdet, skal det ved utmålingen av overtredelsesgebyret tas hensyn til om det er truffet vedtak om inndragning.

I *tredje ledd* videreføres bestemmelsen om at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr. Det fremgår at overtredelsesgebyr kan ilegges etter reglene i forvaltningsloven § 44, jf. § 46. Med begrepet foretak menes det samme som i forvaltningsloven § 46 første ledd annet punktum. Det foreslås en viss skjerpelse ved at overtredelsesgebyr kan ilegges et foretak selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Bestemmelsen innfører et tilnærmet objektivt ansvar i tråd med forvaltningsloven § 46. Om innholdet i det tilnærmede objektive ansvaret, se punkt 4.5 ovenfor. Overtredelser som følge av hendelige uhell eller force majeure skal ikke medføre gebyr. Ved vurderingen av ilegging og utmåling av overtredelsesgebyr for foretak, følger det av forvaltningsloven § 46 annet ledd hvilke momenter som vektlegges.

Til ny § 60 b (administrativ inndragning av utbytte)

Det foreslås en ny hjemmel for inndragning av utbytte fra overtredelser av vannressursloven. Formålet er å gjenopprette den økonomiske situasjonen, og inndragningen anses som en ordinær forvaltningsmessig reaksjon, ikke en sanksjon. Behovet for en ny hjemmel for inndragning er drøftet i punkt 5.2.1.

Etter *første ledd* kan inndragning anvendes ved brudd på pliktene som er listet opp i § 60 a første ledd bokstav a og c, forutsatt at det er oppnådd en økonomisk gevinst. Det er opp til forvaltningens skjønn om det skal treffes vedtak om inndragning i den enkelte sak dersom vilkårene er oppfylt, og i så fall om det kun treffes vedtak om inndragning eller om det gjøres i kombinasjon med andre reaksjoner. Ved brudd på bestemmelser i forskrift gitt i medhold av vannressursloven kan det treffes vedtak om inndragning dersom dette er fastsatt i forskriften.

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

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

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

Tredje ledd fastsetter en oppfyllelsesfrist på fire uker. Dette er tilsvarende som for ileggelse av

overtredelsesgebyr, jf. forvaltningsloven § 44 femte ledd. Fristen regnes fra vedtaket ble truffet, men lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere. Vedtaket er tvangsgrunnlag for utlegg.

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

Til ny § 60 c (foreldelse)

Det foreslås en ny bestemmelse om foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr og til å vedta inndragning av utbytte fem år etter at det ulovlige forholdet har opphørt. Behovet for bestemmelsen er drøftet i punkt 4.7 og 5.5.1 ovenfor. Det følger av vannressursloven § 63 at det ved skjerpene omstendigheter er en strafferamme på to år. Sammenholdt med straffeloven § 86 medfører dette at foreldelsesfristen er fem år. Forslaget vil gi samsvar mellom foreldelsesreglene uavhengig av om lovbruddet behandles etter forvaltningssporet eller straffesporet.

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

Til § 63 (straffansvar)

Det foreslås at de samme bestemmelsene som kan medføre overtredelsesgebyr i utgangspunktet også gir hjemmel for straff. Det gjøres endringer i *første ledd* som viser til opplistingen av lovbrudd i § 60 a, som i det vesentlige tilsvarende gjeldende § 63 første og annet ledd. En forskjell mellom bestemmelsen om straffansvar og overtredelsesgebyr er at brudd på aktsomhetsnormen § 5 første og annet ledd og § 43 a første og annet ledd fremdeles ikke medfører straffansvar. Den øvre strafferammen heves fra tre måneder til ett år. Valget mellom bruk av overtredelsesgebyr eller straff må vurderes i den enkelte sak.

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

11.2 Vassdragsreguleringsloven

Til § 33 Tvangsmulkt

I *første ledd* foreslås det justeringer som klargjør at tvangsmulkt kan fastsettes i samsvar med forvaltningsloven § 51 ved overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven. Tilsvarende som i vannressursloven § 60 foreslås det presisert at tvangsmulkten kan fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i loven er oppdaget. Dersom det er gitt pålegg om retting vil fristen påløpe fra tidspunktet for når retting er fastsatt.

Til § 34 Tilbaketrekking av konsesjon

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

Til § 35 Overtredelsesgebyr

I forslaget til endret § 35 *første ledd* fremgår det at overtdredelsesgebyr kan ilegges etter reglene i forvaltningsloven § 44. Henvisningen medfører at utmålingen skal skje etter faste satser eller etter individuell vurdering innenfor en øvre ramme. Videre medfører henvisningen at departementet har hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om dette i forskrift. Det vises til omtalen i punkt 4.2 ovenfor. I første ledd nr. 1 er det listet opp følgende lovbrudd som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr:

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

Etter første ledd nr. 2 kan det gis overtredelsesgebyr ved brudd på pålegg etter § 10 første ledd om fjerning av anlegg eller § 32 om retting av forhold som er i strid med loven eller vedtak i medhold av loven.

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

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

Lovbruddene nevnt i første ledd vil også kunne sanksjoneres med straff, jf. forslaget til endringer i § 36. Hvilket sanksjonsmiddel som skal benyttes må vurderes i den enkelte sak, ut fra en konkret skjønnsmessig vurdering.

For fysiske personer gjøres ingen endring i kravet om subjektiv skyld (forsett eller uaktsomhet) for å ilegge overtredelsesgebyr. Det foreslås ikke lenger et ansvar for medvirkning til overtredelse av vassdragsreguleringsloven, se punkt 4.4 ovenfor.

Etter *annet ledd* skal vassdragsmyndigheten ta hensyn til momentene som følger av forvaltningsloven § 44 tredje ledd når det vurderes om overtredelsesgebyr skal ilegges mot fysiske personer og ved individuell utmåling av sanksjonen. I tillegg er momentet gjentakelse tatt inn i lovteksten, i tråd med gjeldende rett etter vassdragsreguleringsloven. I annet punktum fremgår det at dersom vassdragsmyndigheten kombinerer et vedtak om overtredelsesgebyr med vedtak om inndragning av ulovlig utbytte, skal reaksjonsformene tilpasses hverandre. Dersom begge reaksjonene anvendes for det samme ulovlige forholdet, skal det ved utmålingen av overtredelsesgebyret tas hensyn til om det er truffet vedtak om inndragning.

I *tredje ledd* videreføres bestemmelsen om at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr. Det fremgår at overtredelsesgebyr kan ilegges etter reglene i forvaltningsloven § 44, jf. § 46. Med begrepet foretak menes det samme som i forvaltningsloven § 46 første ledd annet punktum. Det foreslås en viss skjerpelse ved at overtredelsesgebyr kan ilegges et foretak selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Bestemmelsen innfører et tilnærmet objektivt ansvar i tråd med forvaltningsloven § 46. Om innholdet i det tilnærmede objek-

tive ansvaret, se punkt 4.5 ovenfor. Overtredelser som følge av hendelige uhell eller force majeure skal ikke medføre gebyr. Ved vurderingen av ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr for foretak, følger det av forvaltningsloven § 46 annet ledd hvilke momenter som vektlegges.

Til ny 35 a Administrativ inndragning av utbytte

Det foreslås en ny hjemmel for inndragning av utbytte fra overtredelser av vassdragsreguleringsloven. Formålet er å gjenopprette den økonomiske situasjonen, og inndragningen anses som en ordinær forvaltningsmessig reaksjon, ikke en sanksjon. Behovet for en ny hjemmel for inndragning er drøftet i punkt 5.2.1.

Etter *første ledd* kan inndragning anvendes ved brudd på pliktene som er listet opp i bestemmelsen om overtredelsesgebyr, forutsatt at det er oppnådd en økonomisk gevinst. Det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere om det skal treffes vedtak om inndragning i den enkelte sak, og i så fall om det kun treffes vedtak om inndragning, eller i kombinasjon med andre reaksjoner. Ved brudd på bestemmelser i forskrift gitt i medhold av vassdragsreguleringsloven kan det treffes vedtak om inndragning dersom dette er fastsatt i forskriften.

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

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

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

grunn. Dersom størrelsen av utbyttet ikke kan fastsettes skal det beregnes skjønnsmessig, jf. fjerde punktum.

Tredje ledd fastsetter en oppfyllesfrist på fire uker. Dette er tilsvarende som for ileggelse av overtredelsesgebyr, jf. forvaltningsloven § 44 femte ledd. Fristen regnes fra vedtaket ble truffet, men lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere. Vedtaket er tvangsgrunnlag for utlegg.

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

Til ny § 35 b Foreldelse

Det foreslås en ny bestemmelse om foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr og til å vedta inndragning av utbytte fem år etter at det ulovlige forholdet har opphørt. Behovet for bestemmelsen er drøftet i punkt 4.7 og 5.5.1 ovenfor. Forslaget vil gi samsvar mellom foreldelsesreglene uavhengig av om en saken forfølges etter forvaltningssporet eller straffesporet.

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

Til § 36 Straff

Departementet foreslår at de samme bestemmelsene som kan medføre overtredelsesgebyr i utgangspunktet også gir hjemmel for straff. I *første ledd* gjøres det på den ene siden en innskrenkning av straffbare handlinger ved at det vises til spesifikke bestemmelser i loven. På den annen side gjøres en viss utvidelse ved at det henvises til andre enkeltvedtak og forskrift. Den øvre strafferammen økes fra 3 måneder til 1 år. Departementet tar utgangspunkt i at fengselsstraff ikke vil være den primære sanksjonsformen ved overtredelser av vassdragsreguleringsloven. Spørsmålet om overtredelsesgebyr eller straff skal benyttes må vurderes i den enkelte sak.

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

11.3 Energiloven

Til § 10-2 (Tilbaketrekking av tillatelse)

Gjeldende § 10-2 er en «tom» paragraf og det foreslås at bestemmelsen om tilbaketrekking av konsesjon i § 10-3 fjerde ledd flyttes dit, med visse justeringer.

I *første ledd* første punktum videreføres hjemmelen for tilbaketrekking av konsesjon eller tillatelse der det er gitt uriktige opplysninger eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning for vedtaket. Det gjøres en språklig endring slik at både konsesjon og annen tillatelse er omfattet, herunder vedtak om detaljplaner. Videre erstattes ordet konsesjonær med ordet «rettighetshaver», uten at dette har noen materiell betydning. Det presiseres at vedtak kan fattes av departementet (som delegeres til NVE) og reguleringsmyndigheten for energi (RME) på sitt område.

I annet punktum justeres bestemmelsen slik at det tydeligere fremgår at tilbaketrekking av en konsesjon eller annen tillatelse er en forvaltningsmessig reaksjon som vurderes ut fra vedkommendes skikkethet. Formålet er å sikre at konsesjon eller annen tillatelse innehas av aktører som er egnet til å drive forsvarlig. Eksisterende virkemidler i form av pålegg om retting, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og anmeldelse vil i de aller fleste tilfeller bidra til dette. I særlige tilfeller kan det likevel være aktuelt å trekke tilbake en tillatelse. Etter ordlyden kan grovt eller gjentakende brudd på loven eller vedtak i medhold av loven bidra til at vedkommende ikke lenger vurderes å inneha den tilstrekkelige grad av tillit for å kunne drive videre. Som drøftelsen i punkt 6 ovenfor viser, anses ikke vedtaket for å være straff etter EMK.

I *annet ledd* første punktum justeres ordlyden slik at det fremgår at «departementet» kan fastsette en frist for å sørge for at anlegget blir overdratt. Endringen er rent språklig. I fjerde punktum rettes en feil i lovens henvisning til § 5-6, som skal være § 5-7.

Til § 10-3 (Tvangsmulkt og direkte gjennomføring)

Som en lovteknisk forenkling foreslår departementet at § 10-3 hovedsakelig gjelder tvangsmulkt, jf. merknaden til § 10-2 ovenfor. Det gjøres i tillegg noen mindre endringer i den gjeldende ordlyden.

I *første ledd* justeres ordlyden ved å vise til både departementet og reguleringsmyndigheten for energi, jf. energiloven § 2-3. Videre er det satt

inn en henvisning til bestemmelsen om tvangsmulkt i forvaltningsloven § 51. Hjemmelen for tvangsmulkt forutsettes anvendt der dette er nødvendig for å sikre etterlevelsen av bestemmelsene i og i medhold av energiloven.

I *annet ledd* inntas en tilsvarende bestemmelse som i vannressursloven § 60, som klargjør at tvangsmulkt fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Der som det er gitt pålegg om retting vil fristen påløpe fra tidspunktet for når retting er fastsatt.

I *tredje ledd* oppheves gjeldende § 10-3 annet ledd første punktum hva gjelder tvangsmulkt, slik at de ordinære bestemmelsene om tvangsmulkt vil gjelde. Den andre delen av § 10-3 annet ledd om at departementet kan la pålegg etter energiloven kapittel 9 utføre på vedkommendes bekostning, blir derimot videreført, med en språklig justering.

I *fjerde ledd* videreføres gjeldende § 10-3 tredje ledd, hvor det fremgår at tvangsmulkt og utgifter til utføring av pålegg er tvangsgrunnlag for utlegg. For tvangsmulkt følger dette av tvangsfullbyrdesloven § 7-2 første ledd, men bestemmelsen foreslås likevel opprettholdt i § 10-3 fjerde ledd siden den også gjelder utgifter til utføring av pålegg.

Til § 10-5 (Straff)

I tråd med drøftelsen i punkt 9 ovenfor videreføres dagens to-sporede system med hjemmel for bøter og straff for brudd på flere av pliktene i energiloven.

I *første ledd* vises det til de samme bestemmelsene som kan medføre overtredelsesgebyr, slik at gjerningsinnholdet i § 10-5 samsvarer med § 10-7. Departementet kan gi forskrift om at brudd på forskriften er straffbar. Hvilket sanksjonsmiddel som skal benyttes i den enkelte sak må vurderes ut fra en konkret skjønnsmessig vurdering. Se merknadene til § 10-7.

Foruten å gjelde kun forsettlig overtredelser, endres skyldkravet i første ledd til forsett eller uaktsomhet. For uaktsomme straffbare handlinger innebærer endringen dermed at strafferammen øker fra tre måneder til ett år. Særregelen om uaktsomme overtredelser i gjeldende § 10-5 annet ledd kan da oppheves. Endringen er i tråd med utviklingen i retning av økte strafferammer på andre områder. Ansvar for medvirkning følger av straffeloven § 15, og behøver derfor ikke å stå i § 10-3.

I annet punktum videreføres bestemmelsen om at det ikke knyttes straff til overtredelse av energi-

loven kapittel 8 om energitilstand i bygninger. Departementet viser til at dette kapitlet står i en litt annen stilling enn de øvrige delene av energiloven, og gjelder for en langt større krets av personer.

Annet ledd innfører økt strafferamme på 2 år ved skjerpene omstendigheter. Etter departementets syn bør reglene i vannressursloven om økt strafferamme på to år ved skjerpene omstendigheter også innføres i energiloven.

Til § 10-7 (Overtredelsesgebyr)

Bestemmelsen viderefører hjemmelen for ileggelse av overtredelsesgebyr. Myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr ligger dels hos NVE og dels hos reguleringsmyndigheten for energi (RME) etter lovendringene i 2018. I endret § 10-7 gjøres det noen mindre endringer i de angitte bestemmelsene hvor overtredelse kan medføre gebyr.

I *første ledd* fremgår det at overtredelsesgebyr kan ilegges etter reglene i forvaltningsloven § 44. Henvisningen medfører at utmålingen av overtredelsesgebyret skal skje etter faste satser eller etter individuell vurdering innenfor en øvre ramme. Videre medfører henvisningen at departementet har hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om dette i forskrift. Det vises til omtalen i punkt 4.2 ovenfor.

Første ledd angir hvilke overtredelser departementet eller NVE kan sanksjonere med overtredelsesgebyr. Dette er en konkretisering og klargjøring. Det fremgår av nr. 1 at brudd på følgende bestemmelser kan medføre overtredelsesgebyr:

- Brudd på konsesjonsplikten som følger av § 3-1 første ledd.
- Brudd på konsesjonsplikten som følger av § 4-2 første ledd.
- Brudd på § 5-1 som stiller krav om at fjernvarmeanlegg ikke kan bygges, eies eller drives uten konsesjon.
- Brudd på § 5-4 første og tredje ledd om leveringsplikt for konsesjonærer for fjernvarmeanlegg.
- Brudd på § 5-5 første og annet ledd som stiller krav til prissetting av fjernvarme og melding ved endring i pris og andre leveringsvilkår.
- Brudd på § 5-7 første, tredje og fjerde ledd som medfører at fjernvarmeanlegg som drives i medhold av konsesjon må ha konsesjon for å bli lagt ned. Bestemmelsen skal sikre kundene videreføring hvis noen vil nedlegge eller går konkurs.
- Brudd på § 6-1 annet ledd som omhandler systemansvaret. Bestemmelsen retter seg mot Statnett som systemansvarlig og oppstiller en plikt til å sørge for balanse i energisystemet.

- Brudd på § 7-1 som innebærer at alle konsesjonærer skal delta i energiplanleggingen og utarbeide energiplaner etter pålegg fra NVE.
- Brudd på § 8-2 om at eier skal legge frem energiattest ved salg og utleie av bygning.
- Brudd på § 8-3 om at eier skal legge frem energiattest ved oppføring av nye bygninger.
- Brudd på § 8-4 om energiattest for yrkesbygninger og offentlige bygninger.
- Brudd på § 8-5 første og annet ledd om energivurdering av tekniske anlegg i yrkesbygninger og offentlige bygninger.
- Brudd på § 9-1 annet ledd som innebærer en plikt for at alle enheter i kraftforsyningens beredskapsorganisasjon (KBO) til å sørge for at virksomheten er innrettet på en slik måte og med de ressurser som er nødvendig for å ivareta dens ansvar og oppgaver.
- Brudd på § 9-2 første ledd om at den som helt eller delvis eier eller driver anlegg eller system som er eller kan bli av vesentlig betydning for produksjon, omforming, overføring, omsetning eller fordeling av elektrisk energi eller fjernvarme, plikter å sørge for effektiv sikring og beredskap og kan håndtere virkninger av ekstraordinære situasjoner og gjenopprette normal situasjon.
- Brudd på § 9-3 første og annet ledd. Første ledd stiller krav til at alle enheter i KBO skal vurdere sikkerheten ved all behandling av informasjon om kraftforsyningen. Enhetene skal kartlegge hvilken informasjon som er sensitiv, hvor den befinner seg og hvem som har tilgang til den. Det skal etableres effektiv avskjerming og beskyttelse av sensitiv informasjon. Etter annet ledd plikter enhetene å hindre at andre enn rettmessige brukere får adgang eller kjennskap til sensitiv informasjon om kraftforsyningen.
- Brudd på § 9-5 annet ledd om plikt til å gi beredskapsmyndigheten adgang til grunn, bygg, anlegg og lignende.
- Brudd på § 10-1 annet ledd om at konsesjonæren skal påse at anlegget, driften av anlegget eller virksomheten oppfyller kravene i eller i medhold av loven.

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

I første ledd nr. 3 foreslås hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på konsesjon, konsesjonsvilkår, samt andre enkeltvedtak i medhold av energiloven. I lovteksten er det vist til de aktuelle hjemmelssgrunnlagene i loven for å fatte slike vedtak.

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

I *annet ledd* videreføres kompetansen for at RME kan ilegge overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelser i energiloven. Henvisningen til forvaltningsloven § 44 medfører blant annet at utmålingen av overtredelsesgebyret skal skje etter faste satser eller etter individuell vurdering innenfor en øvre ramme. Departementet kan gi forskrift om dette, jf. forvaltningsloven § 44 annet ledd. Det vises til omtalen i punkt 4.2 ovenfor. Listen over pliktbestemmelser som kan medføre gebyr ved overtredelse videreføres også, med noen små justeringer:

- Brudd på § 3-3 første ledd som regulerer områdekonsesjonærens leveringsplikt. Det fremgår i fjerde ledd at RME i enkeltvedtak skal fastsette nærmere spesifisering av leveringsplikten.
- Brudd på § 3-4 første ledd som regulerer anleggskonsesjonærens tilknytningsplikt for uttakskunder. Tilknytningsplikten gjelder også ved forbruksøkninger som medfører investeringer i nett. Det fremgår i tredje ledd at RME i enkeltvedtak skal fastsette nærmere spesifisering av tilknytningsplikten.
- Brudd på § 3-4 a første ledd som regulerer nettselskapenes plikt til å tilknytte nye anlegg for produksjon av elektrisk energi. Tilknytningsplikten gjelder også produksjonsøkninger som medfører investeringer i nett. Det fremgår i tredje ledd at RME i enkeltvedtak skal fastsette nærmere spesifisering av tilknytningsplikten.
- Brudd på § 4-1 første ledd som medfører en plikt om at enhver som omsetter elektrisk energi må søke og få tildelt omsetningskonsesjon. Konsesjonen er et grunnleggende virkemiddel for reguleringen av energimarkedet og det settes nærmere vilkår i konsesjonen.
- Brudd på § 4-3 tredje ledd som innebærer at enhver som eier eller driver nett, produksjon eller organisert markeds plass, og aktører som er omsettere eller slutt kunder, plikter å rette seg etter avregningsansvarliges instruksjoner og følge bestemmelser etter lov og forskrift.
- Brudd på § 4-5 første ledd om markeds plass-konsesjon for å organisere eller drive markeds plass for omsetning av elektrisk energi.
- Brudd på § 4-6 første og annet ledd om sel skapsmessig skille.
- Brudd på § 4-7 første til tredje ledd om funksjo nelt skille.
- Brudd på § 4-8 om krav til eiermessig skille i transmisjonsnett.
- Brudd på § 4-10 første og annet ledd om at eier av anlegg i transmisjonsnettet skal søke RME om sertifisering som operatør av transmisjons system og melde fra om senere relevante endringer.
- Brudd på § 6-1 tredje ledd, som retter seg mot enhver markedsaktør og innebærer at disse har plikt til å rette seg etter systemansvarliges instruksjoner.
- Brudd på § 10-1 første, tredje og femte ledd.

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

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

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

Overtredelse av bestemmelsene nevnt i første og annet ledd kan også sanksjoneres med straff, jf. endringene i § 10-5. Hvilket sanksjonsmiddel som skal benyttes må vurderes i den enkelte sak, ut fra en konkret skjønnsmessig vurdering.

Reglene om subjektiv skyld for ileggelse av overtredelsesgebyr videreføres for fysiske personer. I første og annet ledd er bestemmelsen om medvirkning fjernet. Se punkt 4.4 ovenfor.

I *tredje ledd* presiseres det at det skal tas hensyn til momentene som følger av forvaltningsloven § 44 tredje ledd når det vurderes om overtredelsesgebyr skal ilegges mot fysiske personer og ved individuell utmåling av sanksjonen. I tillegg er momentet gjentakelse inkludert. Dette er i tråd med gjeldende rett. I annet punktum fremgår det at dersom energimyndigheten kombinerer et vedtak om overtredelsesgebyr med vedtak om inndragning av ulovlig utbytte, skal reaksjonsformene tilpasses hverandre. Dersom begge reaksjonene anvendes for det samme ulovlige forholdet, skal det ved utmålingen av overtredelsesgebyret tas hensyn til om det er truffet vedtak om inndragning.

I *fjerde ledd* videreføres gjeldende bestemmelse om at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr. Med begrepet foretak menes det samme som i forvaltningsloven § 46. Det gjøres en viss skjerpelse ved at overtredelsesgebyr kan ilegges et foretak selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Bestemmelsen innfører et tilnærmet objektivt ansvar for foretak i tråd med forvaltningsloven § 46. Om innholdet i det tilnærmede objektive ansvaret, se punkt 4.5 ovenfor. Overtredelser som følge av hendelige uhell eller force majeure skal ikke medføre gebyr. Ved vurderingen av ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr for foretak, følger det av forvaltningsloven § 46 annet ledd hvilke momenter som vektlegges.

Femte ledd erstatter gjeldende sjette ledd som ble vedtatt ved lovendring 25. mai 2018 nr. 21. Det gjøres ingen endring.

Til § 10-8 (Administrativ inndragning av utbytte)

Gjeldende § 10-8 er en «tom» paragraf. Det foreslås en ny bestemmelse som innfører hjemmel for inndragning av utbytte fra overtredelser av energiloven. Siden formålet er å gjenopprette den økonomiske situasjonen, anses inndragningen som en ordinær forvaltningsmessig reaksjon, ikke en sanksjon. Behovet for en ny hjemmel for inndragning er drøftet i punkt 5.2.1.

Etter *første ledd* kan inndragning anvendes ved brudd på pliktene som er listet opp i bestemmelsen om overtredelsesgebyr, forutsatt at det er oppnådd en økonomisk gevinst. Det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere om det skal treffes vedtak om inndragning i den enkelte sak og i så fall om det kun skal treffes vedtak om inndragning eller om det gjøres i kombinasjon med andre reaksjoner. Både departementet (delegert til NVE) og reguleringsmyndigheten kan treffe vedtak om inndragning. Ved brudd på bestemmelser i forskrift gitt i medhold av energiloven kan det treffes vedtak om inndragning dersom dette er fastsatt i forskriften.

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

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

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

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

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

Til ny § 10-9 (foreldelse)

Det foreslås en ny bestemmelse om foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr og til å vedta inndragning av utbytte fem år etter at det ulovlige forholdet har opphørt. Behovet for bestemmelsen er drøftet i punkt 4.7 og 5.5.1 ovenfor. Bestemmelsen skal gi samsvar mellom foreldelsesreglene uavhengig av om en saken forfølges etter forvaltningssporet eller straffesporet.

I annet punktum fremgår det at foreldelsesfristen avbrytes ved at departementet eller reguleringsmyndigheten gir skriftlig forhåndsvarsel om vedtak om overtredelsesgebyr eller inndragning av utbytte, eller på annen måte gir skriftlig beskjed om at forvaltningen legger til grunn at det er sannsynlig at vedkommende har brutt regelverket.

11.4 Lov om elsertifikater

Til § 24 Tilbaketrekking av godkjenning

I bestemmelsen gjøres det en endring slik at de to alternativene for tilbaketrekking av godkjenning kommer klarer fram. I første punktum videreføres bestemmelsen om at en godkjenning kan trekkes tilbake dersom den er gitt på grunnlag av uriktige eller villedende opplysninger. I annet punktum videreføres bestemmelsen om tilbaketrekking av godkjenning dersom innehaveren ikke lenger anses skikket til å utøve virksomheten etter grovt eller gjentatte brudd på loven. Med justeringen i ordlyden klargjøres det rettslige vurderingstemaet. Se punkt 6 ovenfor.

Til § 25 Tvangsmulkt

I bestemmelsen om tvangsmulkt gjøres noen språklige endringer og det settes inn en henvisning til forvaltningsloven § 51. Av denne følger det blant annet at forvaltningsorganet kan redusere eller frafalle påløpt mulkt, at mulkten tilfaller statskassen, og at forhold knyttet til ileggelsen kan påklages særskilt. Etter tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 første ledd er tvangsmulkt tvangsgrunnlag for utlegg.

Til § 26 Overtredelsesgebyr

Bestemmelsen viderefører hjemmelen for ileggelse av overtredelsesgebyr, jf. forvaltningsloven § 44.

I *første ledd* tas medvirkningstillegget ut. I tillegg fjernes henvisningen til § 21 om avgift for manglende annullering av elsertifikater, slik at brudd på § 21 ikke lenger kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Se de generelle drøftelsene i punkt 4.4 om medvirkning og i punkt 9.2.4 om hvilke bestemmelser som kan medføre overtredelsesgebyr.

I *annet ledd* videreføres fjerde ledd, med justeringer slik at det henvises til momentene i forvaltningsloven § 44 tredje ledd når det vurderes om overtredelsesgebyr skal ilegges mot fysiske personer og ved individuell utmåling av sanksjonen. I tillegg er momentet gjentakelse inkludert i tråd med gjeldende rett.

I *tredje ledd* videreføres gjeldende bestemmelse om at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr. Med begrepet foretak menes det samme som i forvaltningsloven § 46. Det gjøres en viss

skjerpelse ved at overtredelsesgebyr kan ilegges et foretak selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Bestemmelsen innfører et tilnærmet objektivt ansvar i tråd med forvaltningsloven § 46. Om innholdet i det tilnærmede objektive ansvaret, se punkt 4.5 ovenfor. Overtredelser som følge av hendelige uhell eller force majeure skal ikke medføre gebyr. Ved vurderingen av ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr for foretak, følger det av forvaltningsloven § 46 annet ledd hvilke momenter som vektlegges.

Til ny § 26 a Foreldelse

Det foreslås en ny bestemmelse om foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr fem år etter at det ulovlige forholdet har opphørt. Behovet for bestemmelsen er drøftet i punkt 4.7 og 5.5.1 ovenfor.

I annet punktum fremgår det at foreldelsesfristen avbrytes ved at departementet gir skriftlig forhåndsvarsel om vedtak om overtredelsesgebyr, eller på annen måte gir skriftlig beskjed om at forvaltningen legger til grunn at det er sannsynlig at vedkommende har brutt regelverket.

Til § 27 Straff

Bestemmelsen viderefører hjemmel for bøter og straff for brudd på flere av pliktene etter lov om elsertifikater. Eksisterende bestemmelse samsvarer i stor grad med føringene i Prop. 62 L (2015–2016) og det foreslås få endringer. Departementet foreslår at det kan reageres med overtredelsesgebyr eller straff ved overtredelse av de samme bestemmelsene. Hvilket sanksjonsmiddel som skal benyttes må vurderes i den enkelte sak, ut fra en konkret skjønnsmessig vurdering. Departementet kan i forskrift bestemme at brudd på bestemmelser i forskrift straffes på tilsvarende måte.

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

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

11.5 Havenergilova

Til § 10-6 (Tvangsmulkt)

I den gjeldende bestemmelsen om tvangsmulkt settes det inn en henvisning til forvaltningsloven § 51. Av denne bestemmelsen følger det blant annet at forvaltningsorganet kan redusere eller frafalle påløpt mulkt, at mulkten tilfaller statskassen og at forhold knyttet til illeggelsen kan påklages særskilt. Det er ikke nødvendig å gjenta det samme i havenergilova § 10-6. Ilagt tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 første ledd.

Til § 10-7 (Tilbaketrekking av konsesjon)

I første ledd første punktum videreføres hjemmelen for tilbaketrekking av konsesjon der det er gitt uriktige opplysninger eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning for vedtaket.

I annet punktum justeres bestemmelsen slik at det tydeligere fremgår at tilbaketrekking av konsesjon er en forvaltningsmessig reaksjon som vurderes ut fra konsesjonærens skikkethet. Formålet er å sikre at konsesjon innehas av aktører som er egnet til å drive forsvarlig. Eksisterende virkemidler i form av retting, tvangsmulkt, overtredelsesgebyr og anmeldelse vil i de aller fleste tilfeller bidra til dette. I særlige tilfeller kan det likevel være aktuelt å trekke tilbake en tillatelse. Det foreslås en hjemmel for tilbaketrekking av konsesjon dersom konsesjonæren ikke lenger anses for å være skikket til å utøve virksomheten etter grovt eller gjentatte brudd på loven eller vedtak i medhold av loven. Som drøftelser i punkt 6 viser anses ikke vedtaket for å være straff etter EMK.

Til § 10-9 (Lovbrotsgebyr)

I første ledd fremgår det at overtredelsesgebyr kan ilegges etter reglene i forvaltningsloven § 44. Henvisningen medfører at utmålingen av overtredelsesgebyret skal skje etter faste satser eller etter individuell vurdering innenfor en øvre ramme. Videre medfører henvisningen at departementet har hjemmel til å gi nærmere bestemmelser i forskrift. Det vises til omtalen i punkt 4.2 ovenfor.

Det fremgår av nr. 1 at brudd på følgende bestemmelser kan medføre overtredelsesgebyr:

- Brudd på § 3-1 om at produksjonsanlegg ikke kan bygges, eies eller drives uten konsesjon.
- Brudd på § 3-2 om at nettanlegg ikke bygges, eies eller drives uten konsesjon.

- Brudd på § 5-1 om at bygging, drift og nedlegging av energianlegg skal foregå i tråd med et høyt sikkerhetsnivå.
- Brudd på § 6-1 om at energianlegg skal fjernes ved nedlegging.
- Brudd på § 8-1 første ledd om at utførsel og innførsel av elektrisk energi til og fra en fremmed stat ikke skal skje uten etter konsesjon.
- Brudd på § 10-4 om opplysningsplikt for alle som eier eller driver virksomhet omfattet av denne loven.

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

I første ledd nr. 3 er det hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på konsesjon, konsesjonsvilkår og andre enkeltvedtak som gitt i medhold av loven. De relevante bestemmelsene for slike vedtak er listet opp i lovteksten.

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

De samme bestemmelsene kan også sanksjoneres med straff. Hvilket sanksjonsmiddel som skal benyttes må vurderes i den enkelte sak ut fra en konkret skjønnsmessig vurdering. Skyldkravet (forsett eller uaktsomhet) videreføres for fysiske personer.

I annet ledd fremgår det at det skal tas hensyn til momentene som følger av forvaltningsloven § 44 tredje ledd når det vurderes om overtredelsesgebyr skal ilegges mot fysiske personer og ved individuell utmåling av sanksjonen. I tillegg er momentet gjentakelse inkludert er i tråd med gjeldende rett. I annet punktum fremgår det at dersom forvaltningen kombinerer et vedtak om overtredelsesgebyr med vedtak om inndragning av ulovlig utbytte, skal reaksjonsformene tilpasses hverandre. Dersom begge reaksjonene anvendes for det samme ulovlige forholdet, skal det ved utmålingen av overtredelsesgebyret tas hensyn til om det er truffet vedtak om inndragning.

I tredje ledd videreføres gjeldende bestemmelse om at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr etter havenergilova. Med begrepet *foretak* menes det samme som i forvaltningsloven § 46. Det gjøres en viss skjerpelse ved at overtredelsesgebyr kan ilegges et foretak selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Bestemmelsen innfører et tilnærmet objektivt ansvar i tråd med forvaltningsloven § 46. Om innholdet i det tilnærmede objektive ansvaret, se punkt 4.5 ovenfor. Overtredelser som følge av

hendelige uhell eller force majeure skal ikke medføre overtredelsesgebyr. Ved vurderingen av ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr for foretak, følger det av forvaltningsloven § 46 annet ledd hvilke momenter som vektlegges.

§ 10-10 (Administrativ inndraging av utbytte)

Det foreslås en ny hjemmel for inndragning av utbytte fra overtredelser av havenergilova. Formålet er å gjenopprette den økonomiske situasjonen, og inndragningen anses som en ordinær forvaltningsmessig reaksjon, ikke en sanksjon. Behovet for en ny hjemmel for inndragning er drøftet i punkt 5.2.

Etter *første ledd* kan inndragning anvendes ved brudd på pliktene som er listet opp i bestemmelsen om overtredelsesgebyr, forutsatt at det er oppnådd en økonomisk gevinst. Det er opp til forvaltningens skjønn å vurdere om det skal treffes vedtak om inndragning i den enkelte sak, om det kun treffes vedtak om inndragning, eller om det gjøres i kombinasjon med andre reaksjoner. Ved brudd på bestemmelser i forskrift gitt i medhold av havenergilova kan det treffes vedtak om inndragning dersom dette er fastsatt i forskriften.

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

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

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

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

Tredje ledd fastsetter en oppfyllelsesfrist på fire uker. Dette er tilsvarende som for ileggelse av overtredelsesgebyr, jf. forvaltningsloven § 44 femte ledd. Fristen regnes fra vedtaket ble truffet, men lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere. Vedtaket er tvangsgrunnlag for utlegg.

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

Til § 10-11 (Forelding)

Det foreslås en ny bestemmelse om foreldelse av adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr og til å vedta inndragning av utbytte fem år etter at det ulovlige forholdet har opphørt. Behovet for bestemmelsen er drøftet i punkt 4.7 og 5.5.1 ovenfor. Bestemmelsen skal gi samsvar mellom foreldelsesreglene uavhengig av om en saken forfølges etter forvaltningssporet eller straffesporet.

I annet punktum fremgår det at foreldelsesfristen avbrytes ved at departementet gir skriftlig forhåndsvarsel om vedtak om overtredelsesgebyr eller inndragning av utbytte, eller på annen måte gir skriftlig beskjed om at forvaltningen legger til grunn at det er sannsynlig at vedkommende har brutt regelverket.

Til § 10-12 (Straff)

Det foreslås en ny hjemmel for straff med bøter eller fengsel inntil ett år for brudd på plikter etter i havenergilova.

I første ledd fremgår det hvilke bestemmelser som kan medføre straff. Det vises til omtalen av overtredelsesgebyr i merknadene til havenergilova § 10-9. I tråd med i høringsnotatet punkt 9 foreslås det hjemmel for straff tilsvarende som for overtredelsesgebyr.

I tråd med utviklingen med økte strafferammer innenfor miljøretten foreslår departementet at den alminnelige øvre strafferamme settes til ett år.

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

Olje- og energidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i vannressursloven og energiloven mv. (administrative reaksjoner og sanksjoner).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i vannressursloven og energiloven mv. (administrative reaksjoner og sanksjoner) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i vannressursloven og energiloven mv. (administrative reaksjoner og sanksjoner)

I

I lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann gjøres følgende endringer:

§ 28 overskriften skal lyde:

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

§ 28 nytt annet ledd skal lyde:

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

§ 60 skal lyde:

§ 60. *(tvangsmulkt)*

For å sikre at *plikter som følger av loven* eller vedtak i medhold av *loven* blir etterlevd, kan vassdragsmyndigheten pålegge den ansvarlige tvangsmulkt etter reglene i forvaltningsloven § 51.

Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som vassdragsmyndigheten har fastsatt.

§ 60 a skal lyde:

§ 60 a. *(overtredelsesgebyr)*

Vassdragsmyndighetene kan ilegge overtredelsesgebyr etter reglene i forvaltningsloven § 44 til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer

- a) § 5, § 7 første ledd, § 8 første og tredje ledd første punktum, § 10 første ledd, § 11 første ledd, § 12 annet ledd, § 16 annet ledd, § 37 første ledd, § 38 første ledd, § 43 a, § 44 annet ledd annet punktum, § 45 første og tredje ledd, § 46 første, annet og fjerde ledd eller § 54
- b) pålegg etter § 7 annet ledd, § 8 tredje ledd, annet punktum, § 37 annet ledd, § 40 første ledd, § 50, § 57 annet ledd eller § 59 første eller annet ledd
- c) konsesjon og konsesjonsvilkår, herunder manøvreringsreglement, eller enkeltvedtak etter § 13

fjerde ledd, § 15 tredje ledd, § 35 nr. 4, 7 og 9, § 38 annet ledd, § 39 eller § 40 første ledd.

d) *forskrift, når det er særskilt bestemt i forskriften.*

Ved avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved individuell utmåling av gebyret, skal det særlig legges vekt på *momentene i forvaltningsloven § 44 tredje ledd og om det foreligger gjen-tagelse. Det skal også tas hensyn til om det er truffet vedtak om inndragning av utbytte fra samme forhold.*

Dersom bestemmelser eller vedtak som nevnt i første ledd er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyr ilegges foretaket etter reglene i forvaltningsloven § 44, jf. § 46.

Ny § 60 b skal lyde:

§ 60 b. *(administrativ inndragning av utbytte)*

Vassdragsmyndigheten kan helt eller delvis inn-dra utbytte fra overtredelse av bestemmelser eller enkeltvedtak nevnt i § 60 a første ledd bokstav a til c, uten hensyn til om overtrederen har utvist skyld. Det samme gjelder ved overtredelse av forskrift, når det er særskilt bestemt i forskriften. Inndragning skjer overfor overtrederen, med mindre denne sannsynlig-gjør at utbyttet er tilfalt en annen. Inndragning kan skje så langt det ikke vil være klart urimelig.

I stedet for utbyttet kan hele eller deler av utbyt-tets verdi inndras. Som utbytte regnes også formues-gode som trer istedenfor utbytte, avkastning og andre fordeler av utbytte. Det er nettoutbyttet som kan inndras. Kan størrelsen av nettoutbyttet ikke godtgjøres, fastsettes beløpet skjønnsmessig.

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

Vassdragsmyndigheten kan i forskrift gi nær-mere bestemmelser om inndragning av utbytte, her-under om standardisert eller skjønnsmessig utmå-ling og fradrag for utgifter.

Ny § 60 c skal lyde:

§ 60 c. *(foreldelse)*

Adgangen til å treffe vedtak om overtredelses-gebyr eller inndragning av utbytte foreldes fem år etter at overtredelsen opphørte. Fristen avbrytes ved

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

§ 63 skal lyde:

§ 63. (straff)

Med bøter eller fengsel inntil 1 år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser eller enkeltvedtak nevnt i § 60 a første ledd bokstav a til c. Overtredelse av § 5 første og annet ledd eller § 43 a første og annet ledd medfører likevel ikke straff. Departementet kan i forskrift bestemme at forsettlig eller uaktsomt overtredelse av forskriften straffes på samme måte.

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

II

I lov 14. desember 1917 nr. 17 om regulering og kraftutbygging i vassdrag gjøres følgende endringer:

§ 33 skal lyde:

§ 33. *Tvangsmulkt*

Departementet kan treffe vedtak om tvangsmulkt etter reglene i forvaltningsloven § 51 for å sikre at en plikt som følger av loven eller vedtak i medhold av loven blir oppfylt. Tvangsmulkten kan fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som vassdragsmyndigheten har fastsatt.

§ 34 første ledd skal lyde:

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

§ 35 skal lyde:

§ 35. *Overtredelsesgebyr*

Departementet kan ilegge overtredelsesgebyr etter reglene i forvaltningsloven § 44 til den som forsettlig eller uaktsomt overtrer

1. § 3, § 10 annet ledd eller § 15

2. pålegg etter § 10 første ledd eller § 32

3. konsesjon og konsesjonsvilkår, herunder manøvreringsreglement, eller andre enkeltvedtak etter loven

4. forskrift, når det er særskilt bestemt i forskriften.

Ved avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved individuell utmåling av gebyret, skal det særlig legges vekt på momentene i forvaltningsloven § 44 tredje ledd og om det foreligger gjentagelse. Det skal også tas hensyn til om det er truffet vedtak om inndragning av utbytte fra samme forhold.

Dersom bestemmelser eller vedtak som nevnt i første ledd er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyr ilegges foretaket etter reglene i forvaltningsloven § 44, jf. § 46.

Ny § 35 a. skal lyde:

§ 35 a. *Administrativ inndragning av utbytte*

Departementet kan helt eller delvis inndra utbytte fra overtredelse av bestemmelser eller enkeltvedtak nevnt i § 35 første ledd nr. 1 til 3, uten hensyn til om overtrederen har utvist skyld. Det samme gjelder ved overtredelse av forskrift, når det er særskilt bestemt i forskriften. Inndragning skjer overfor overtrederen, med mindre denne sannsynliggjør at utbyttet er tilfalt en annen. Inndragning kan skje så langt det ikke vil være klart urimelig.

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

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

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

Ny § 35 b skal lyde:

§ 35 b. *Foreldelse*

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

§ 36 skal lyde:

§ 36. *Straff*

Med bøter eller fengsel *inntil 1 år* straffes den som forsettlig eller uaktsomt *overtreter bestemmelser eller enkeltvedtak nevnt i § 35 første ledd nr. 1 til 3 eller forskrift, når det er særskilt bestemt i forskriften.*

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

III

I lov 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. gjøres følgende endringer:

§ 10-2 skal lyde

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

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

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

§ 10-3 skal lyde

§ 10-3. *(Tvangsmulkt og direkte gjennomføring)*

Ved overtredelse av denne lov eller bestemmelser eller pålegg gitt i medhold av loven, kan departementet eller reguleringsmyndigheten fastsette en tvangsmulkt etter reglene i forvaltningsloven § 51.

Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som er fastsatt.

Blir pålegg etter kapittel 9 ikke etterkommet innen den fastsatte frist, kan departementet la pålegget utføre på vedkommendes bekostning.

Tvangsmulkt og utgifter til utføring av pålegg er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 10-5 skal lyde:

§ 10-5. *(Straff)*

Med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtreter bestemmelser eller enkeltvedtak nevnt i § 10-7 første ledd nr. 1 til 3 og annet ledd nr. 1 til 3. Overtredelse av kapittel 8 medfører likevel ikke straff. Departementet kan gi forskrift om at forsettlig eller uaktsom overtredelse av forskriften straffes på samme måte.

Er det voldt fare for betydelig skade på mennesker, miljø eller eiendom, eller det forøvrig foreligger skjerpene omstendigheter, kan overtredelser etter første ledd straffes med fengsel inntil 2 år, om ikke strengere straffebud får anvendelse.

§ 10-7 skal lyde:

§ 10-7. *(Overtredelsesgebyr)*

Departementet kan ilegge overtredelsesgebyr etter reglene i forvaltningsloven § 44 til den som forsettlig eller uaktsomt overtreter:

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

Reguleringsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr etter reglene i forvaltningsloven § 44 til den som forsettlig eller uaktsomt overtreter:

1. § 3-3 første ledd, § 3-4 første ledd, § 3-4 a første ledd, § 4-1 første ledd, § 4-3 tredje ledd, § 4-5 første ledd, § 4-6 første og annet ledd, § 4-7 første til tredje ledd, § 4-8, § 4-10 første og annet ledd, § 6-1 tredje ledd eller § 10-1 første, tredje og femte ledd
2. pålegg etter § 10-1
3. brudd på konsesjon, konsesjonsvilkår eller andre enkeltvedtak gitt i medhold av § 3-3 fjerde ledd,

§ 3-4 tredje ledd, § 3-4 a tredje ledd, § 4-1 annet og tredje ledd, § 4-2 fjerde ledd, § 4-3 annet og tredje ledd, § 4-5 annet og tredje ledd eller § 6-1 fjerde ledd

4. forskrift, når det i forskriften er særskilt bestemt at overtredelse kan medføre overtredelsesgebyr.

Ved avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved individuell utmåling av gebyret, skal det særlig legges vekt på momentene i forvaltningsloven § 44 tredje ledd og om det foreligger gjen-tagelse. Det skal også tas hensyn til om det er truffet vedtak om inndragning av utbytte fra samme forhold.

Dersom bestemmelser eller vedtak som nevnt i første eller annet ledd er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyr ilegges foretaket etter reglene i forvaltningsloven § 44, jf. § 46.

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

Ny § 10-8 skal lyde:

§ 10-8. (Administrativ inndragning av utbytte)

Departementet kan helt eller delvis inndra utbytte fra overtredelse av bestemmelser eller enkeltvedtak nevnt i § 10-7 første ledd, uten hensyn til om overtrederen har utvist skyld. Det samme gjelder ved overtredelse av forskrift, når det er særskilt bestemt i forskriften. Reguleringsmyndigheten kan helt eller delvis inndra utbytte som er oppnådd ved overtredelse av bestemmelser eller enkeltvedtak nevnt i § 10-7 annet ledd, uten hensyn til om overtrederen har utvist skyld. Det samme gjelder ved overtredelse av forskrift, når det er særskilt bestemt i forskriften. Inndragning skjer overfor overtrederen, med mindre denne sannsynliggjør at utbyttet er tilfalt en annen. Inndragning kan bare skje så langt dette ikke vil være klart urimelig.

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

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

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

Ny § 10-9 skal lyde:

§ 10-9. (Foreldelse)

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

IV

I lov 24. juni 2011 nr. 39 om elsertifikater gjøres følgende endringer:

§ 24 skal lyde:

§ 24. Tilbaketrekking av godkjenning

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

§ 25 skal lyde:

§ 25. Tvangsmulkt

Departementet kan fatte vedtak om tvangsmulkt etter reglene i forvaltningsloven § 51 for å sikre at en plikt som følger av eller i medhold av denne lov blir oppfylt.

§ 26 skal lyde:

§ 26. Overtredelsesgebyr

Departementet kan ilegge overtredelsesgebyr etter reglene i forvaltningsloven § 44 til den som forsettlig eller uaktsomt

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

Ved avgjørelse av om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved *individuell utmåling av gebyret*, skal det særlig legges vekt på *momentene i forvaltningsloven § 44 tredje ledd og om det foreligger gjentakelse*.

Dersom bestemmelser eller vedtak som nevnt i første ledd er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak, kan overtredelsesgebyr ilegges foretaket etter reglene i forvaltningsloven § 44, jf. § 46.

Ny § 26 a skal lyde:

§ 26 a. *Foreldelse*

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

§ 27 skal lyde:

§ 27. *Straff*

Med bøter eller fengsel inntil 1 år straffes den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser eller enkeltvedtak nevnt i § 26 første ledd eller forskrift, når det er særskilt bestemt i forskriften.

V

I lov 4. juni 2010 nr. 21 om fornybar energiproduksjon til havs gjøres følgende endringer:

§ 10-6 skal lyde:

§ 10-6. *(Tvangsmulkt)*

Departementet kan gjere vedtak om tvangsmulkt i medhald av forvaltningsloven § 51 for å sikre at ei plikt som følger av eller i medhald av denne lova eller vilkår som er sette for konsesjon eller vedtak i eller i medhald av denne lova, blir oppfylte. Vedtak om tvangsmulkt kan òg gjerast ved oversitjing av fristar for detaljplan, byggestart eller andre fristar knytt til framdrift av tiltaket.

§ 10-7 første ledd skal lyde:

Dersom konsesjon er gjeven på grunnlag av urette eller ufullstendige opplysningar om vesentlege omstende kan konsesjonen trekkjast tilbake. Det same gjeld dersom konsesjonæren ikkje lenger kan reknast for å vere skikka til å drive verksemda etter grovt eller gjentekne brot på

lova eller føresegner eller pålegg gjevne i medhald av lova.

§10-9 skal lyde:

§ 10-9. *(Lovbrotsgebyr)*

Departementet kan påleggje gebyr etter forvaltningsloven § 44 for den som forsettleg eller aktaust bryt

1. § 3-1, § 3-2, § 5-1, § 6-1, § 8-1 fyrste ledd eller § 10-4
2. pålegg etter § 10-5
3. brot på konsesjon eller vedtak gjevne i medhald av § 3-4, § 7-1, § 8-1 andre ledd, § 10-2 eller § 10-3
4. forskrift, når det i forskrifta er særskilt bestemt at brot kan føre til lovbrotsgebyr.

Ved avgjerd av om gebyr skal påleggjast og ved individuell utmåling av gebyret skal det særlig leggjast vekt på momenta nemde i forvaltningsloven § 44 tredje ledd og om det er gjentakning. Det skal òg takast omsyn til om det er gjort vedtak om inndragning av utbytte frå det same lovbrotet.

Når eit brot på føresegn nemnd i fyrste ledd er gjort av nokon som har handla på vegne av eit føretak, kan lovbrotsgebyr påleggjast føretaket etter forvaltningsloven § 44, jf. § 46.

Ny § 10-10 skal lyde:

§ 10-10. *(Administrativ inndraging av utbytte)*

Departementet kan heilt eller delvis inndra utbytte frå brot på føresegn eller enkeltvedtak nemnd i § 10-9 fyrste ledd nr. 1 til 3, utan omsyn til om det er utvist skuld. Det same gjeld ved brot på forskrift, når det er særskilt fastsett i forskrift. Inndraging skjer overfor den som har stått for brotet, med mindre denne sannsynleggjer at utbyttet er gått til ein annan. Inndraging kan berre skje så lenge det ikkje vil vere klart urimeleg.

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

Oppfyltingsfristen er fire veker frå vedtaket blei gjort. Lengre frist kan fastsetjast i vedtaket eller seinare. Endeleg vedtak om inndraging av utbytte er tvangsrunnlag for utlegg.

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

Ny § 10-11 skal lyde:

§ 10-11. (Forelding)

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

Ny § 10-12 skal lyde:

§ 10-12. (Straff)

Den som forsettleg eller aktlaust bryt føresegn eller enkeltvedtak nemnd i § 10-9 fyrste ledd nr. 1 til 3, vert straffa med bøter eller fengsel inntil eitt år.

Departementet kan gi forskrift om at forsettleg eller aktlaust brot på forskriftar skal straffast på same måte.

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

Gjeldende § 10-10 blir ny § 10-13.

VI

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



Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 05/2020

