

Vilkår for straff ved alvorlig miljøkriminalitet

*En kritisk analyse av bruken av, behovet for
og utformingen av straffeloven § 240*

Kandidatnummer: 83

Antall ord: 14541



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10.12.2021

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	4
1.1 Formålet med oppgaven	4
1.2 Presentasjon av emnet og dets aktualitet	4
1.3 Problemstilling og disposisjon	7
2. Bakgrunnen for straffeloven § 240, og prosessuelle regler	8
2.1 Bestemmelsens bakteppe	8
2.2 Strafferammenes prosessuelle betydning	10
3. Forurensningskriminalitet	11
3.1 Ulovlig forurensning	11
3.1.1 Forurensningsloven § 78	12
3.1.2 Straffeloven § 240 første ledd bokstav a	13
3.1.3 Rettspraksis om ulovlig forurensning	17
3.2 Ulovlig avfallshåndtering	20
3.2.1 Forurensningsloven § 79	20
3.2.2 Straffeloven § 240 første ledd bokstav b	21
3.2.3 Rettspraksis om ulovlig avfallshåndtering	22
4. Naturkriminalitet	23
4.1 Ulovlige inngrep mot naturmangfoldet	23
4.1.1 Naturmangfoldloven § 75	23
4.1.2 Straffeloven § 240 andre ledd bokstav a	24
4.1.3 Rettspraksis om ulovlige inngrep mot naturmangfoldet	26
4.2 Ulovlige inngrep i vernede naturområder	27
4.2.1 Straffbar overtredelse av vedtak med hjemmel i miljølovgivningen	27
4.2.2 Straffeloven § 240 andre ledd bokstav b	28
4.2.3 Rettspraksis om ulovlige inngrep i vernede naturområder	29
5. Ulovlig handel med fremmede, utrydningstruede arter	30
5.1 Innledning	30
5.2 Regulering av CITES-kriminalitet i norsk rett	31
5.3 Rekkevidden av straffeloven § 240 andre ledd bokstav a	31
5.4 Utvidelse av straffansvaret i straffeloven § 240?	34

6. Rettspolitiske betraktninger om behovet for, og utformingen av straffeloven § 240 _____	36
6.1 Trenger vi straffeloven § 240? _____	36
6.1.1 Symbolvirkningen og den preventive effekten av en høy strafferamme _____	37
6.1.2 Symbolvirkningen av å ha en miljøbestemmelse i straffeloven _____	38
6.2 Kan straffeloven § 240 utformes på en mer hensiktsmessig måte? __	40
7. Avsluttende refleksjoner _____	44
8. Kilderegister _____	45

1. Innledning

1.1 Formålet med oppgaven

Denne masteroppgaven gir en kritisk analyse av straffeloven (strl.) § 240 om alvorlig miljøkriminalitet. Formålet med oppgaven er for det første å kartlegge terskelen for å ta i bruk strl. § 240 i stedet for straffebestemmelser i spesiallovgivningen på miljøområdet. For det andre vil jeg komme med noen betraktninger om behovet for strl. § 240, og drøfte om bestemmelsen kan utformes på en mer hensiktsmessig måte.

1.2 Presentasjon av emnet og dets aktualitet

Begrepet miljøkriminalitet kan defineres som krenkelser av det ytre miljøet og omfatter forurensningskriminalitet, naturkriminalitet (flora og fauna), dyrevelferdskriminalitet og kunst- og kulturkriminalitet.¹ Definisjonen kan også omfatte krenkelser av det indre miljøet, som handler om arbeidsmiljøkriminalitet. I denne oppgaven er det krenkelser av det ytre miljøet etter strl. § 240 som står i fokus. Bestemmelsen rammer den mest alvorlige forurensningskriminalitet og flora- og faunakriminalitet. Med dette siktes det til de grovste overtredelser av den vedtatte lovgivningen til vern om naturmiljøet, som i tillegg er utført med de grovste grader av skyld.

Trusselen mot naturområder og artsmangfold er overhengende og tiltakende. Den nylig publiserte klimarapporten fra FN fremstiller uomtvistelige bevis på en alarmerende forverring av klimatilstanden, noe som tydelig understreker behovet for en økt prioritering av miljøvern.² Det er også en klar sammenheng mellom klimakrise, tap av biologisk mangfold, og gode levevilkår.³ Det krever store ressurser å gjenopprette alvorlige naturskader, og permanente skader gir konsekvenser også for fremtiden. Økokrim peker i sin trusselvurdering fra 2020 på at klimakrise og økt miljøfokus vil endre vår oppfatning av hva som defineres som alvorlig miljøkriminalitet.⁴

¹ Meld.St.nr.19 (2019-2020) s. 11, se også definisjon i Store norske leksikon; Brænd og Aas (2021)

² IPCC (2021)

³ IPBES-IPCC (2021)

⁴ Økokrim (2020) s. 27

Miljøkriminalitet rammer samfunnets fellesgoder. For å sikre en bevaring av disse fellesgodene er det nødvendig med markerte tiltak fra myndighetene. Stortingets energi- og miljøkomité konstaterer at miljøkriminalitet i mange tilfeller kan ha direkte konsekvenser for regjeringens mål i klima- og miljøpolitikken.⁵ Vurderingene som ligger til grunn for tillatte mengder forurensende utslipp, eller for antallet tillatte felling av rovdyr, vil i stor grad bero på kunnskapen myndighetene får gjennom tilsyn og annen innhenting av informasjon. En viss miljøbelastning er riktignok uunngåelig i dagens samfunn, og er derfor akseptert så lenge det skjer innenfor gjeldende regelverk. Tatt i betraktning den store belastningen naturen allerede på lovlig vis utsettes for, er det desto større behov for å reagere strengt mot ulovlige handlinger som det ikke er tatt høyde for i konsekvensutredninger. Slike handlinger undergraver en forsvarlig forvaltning av ressursene. Selv om det enkelte forhold i seg selv ikke nødvendigvis utgjør den store trusselen mot miljøet, så vil de samlede konsekvenser av mange små handlinger kunne være alvorlig.⁶

Miljøkriminalitet trekkes stadig frem som et prioritert område, blant annet i riksadvokatens rundskriv som oppstiller prioriterte sakstyper i straffesaksbehandlingen for det aktuelle året. I rundskrivet for 2021 uttales at

«[B]ekjempelse av alvorlig miljøkriminalitet som kan skade menneskers helse, naturmangfoldet, naturressurser, naturens evne til produksjon og selvfornyelse eller innebærer uopprettelige fysiske inngrep, skal prioriteres også i 2021. Grove brudd på virksomheters miljø- og ressurstillatelse, forurensningskriminalitet som ulovlig avfallshåndtering, plast- og marinforurensning og brudd på produktkontrollregelverket utgjør alvorlig kriminalitet som kan medføre betydelig og uopprettelig skade på menneskers helse og ødelegge naturmangfoldet».⁷

Straff er samfunnets sterkeste og mest inngripende virkemiddel mot uønsket atferd. På miljøområdet er det derfor primært administrative reaksjoner slik som advarsler, pålegg eller overtredelsesgebyr som anvendes for å sanksjonere uønskede handlinger.⁸ For de mer alvorlige overtredelsene vil det imidlertid være behov for en strengere reaksjon, da i form av straff.

⁵ Innst. 68 S (2020-2021) pkt. 1.1.

⁶ Høviskeland m. fl. (2005), s. 3

⁷ RA-2021-1, pkt. V nr. 1

⁸ Se eksempelvis forurensningsloven §§ 37, 51 og 80.

Vi finner hjemler for straff i flere av miljølovene, deriblant forurensningsloven §§ 78 og 79, og naturmangfoldloven § 75. Der fremgår den nedre terskelen for å straffe miljøkriminalitet. De aller mest alvorlige overtredelser mot naturmiljøet har lovgiver ment at skal rammes av en egen bestemmelse, plassert i straffeloven § 240. Bestemmelsen oppstiller strengere vilkår som markerer en høyere terskel for hva som skal regnes som alvorlig miljøkriminalitet. I praksis dreier det seg om et snevert straffeområde, men likevel et område som det i høyeste grad er grunn for å prioritere.

Lovgiver vedtok allerede i 1993 bestemmelsen om alvorlig miljøkriminalitet, i den da gjeldende straffeloven 1902 § 152b. Hensikten var å gi et signal til øvrige myndigheter om en skjerpet holdning til og håndheving av miljøkriminalitet, samt å sikre allmennprevensjon gjennom en høy strafferamme. Bestemmelsen har snart vært i kraft i 30 år. I løpet av årene som har gått siden vedtakelsen, har vi sett en enorm utvikling i fokuset på miljøvern. I den forlengelse har det også blitt rettet langt mer oppmerksomhet mot miljøkriminelle handlinger. På tross av dette er bestemmelsen i strl. § 240 lite brukt i praksis.⁹ Dette gjelder særlig på forurensningsområdet.

Det at bestemmelsen har vært lite brukt i praksis, er noe av årsaken til at det nå er behov for å gjøre en ny vurdering av regelverket. Regjeringen ved Klima- og miljødepartementet publiserte i 2019 en stortingsmelding om miljøkriminalitet, og satte med det i gang arbeidet med en gjennomgang av straffelovens bestemmelser om miljøkriminalitet.¹⁰ Departementet vil blant annet vurdere hvilken kriminalitetsreducerende virkning strl. § 240 i realiteten har, og om det er behov for en slik bestemmelse ved siden av regelverket som finnes i miljølovgivningen. Departementet vil også vurdere om strl. § 240 bør endres, fordi enkelte handlinger som rammer miljøet i alvorlig grad synes å falle utenfor bestemmelsens virkeområde.

Miljøvern og miljøkriminalitet er også en internasjonal utfordring, og det som skjer på den internasjonale arenaen påvirker oss i Norge. Særlig har EUs miljøregelverk stor innvirkning på det norske miljøregelverket gjennom EØS-avtalen. EU-kommisjonen evaluerer for tiden miljøkriminalitetsdirektivet om vern av miljøet gjennom strafferettslige bestemmelser.¹¹ Dette er et harmoniseringsdirektiv som krever at land skal effektivisere håndhevelsen av miljøregelverket. I stortingsmeldingen uttaler departementet at det er sannsynlig at

⁹ Meld.St.nr.19 (2019-2020) s. 19

¹⁰ Meld. St.nr. 19 (2019-2020), fulgt opp i Innst. 68 S (2020-2021)

¹¹ Directive 2008/99/EC

evalueringen fører til en revidering av direktivet.¹² Ettersom direktivet er innlemmet i EØS-avtalen, vil en endring være av betydning for norsk rett.¹³ Det skjer med andre ord en utvikling i reguleringen av miljøkriminalitet også utenfor Norges grenser, hvilket understreker at dette er et høyst dynamisk rettsområde.

Den norske straffeloven gjelder i utgangspunktet for handlinger som er foretatt i Norge jf. strl. § 4. Ettersom miljøkriminalitet er en internasjonal utfordring, kan det også aktualisere spørsmål om handlinger begått i andre land kan straffes etter norsk rett. Slike jurisdiksjonsspørsmål skal i hovedsak vurderes etter strl. § 5. Ved spørsmål om eksterritorial jurisdiksjon i forbindelse med miljøkriminelle handlinger krever straffeloven et aktivt personalprinsipp og et krav om dobbel straffbarhet jf. § 5 første ledd første punkt jf. bokstav a til c. I dette ligger at straffeloven kan anvendes på handlinger begått av norske statsborgere, personer med bosted i Norge og foretak registrert i Norge, når den aktuelle handlingen også er straffbar i landet handlingen er foretatt i. Disse reglene kommer til anvendelse gitt at ikke allerede straffebudets gjerningsbeskrivelse begrenser dets geografiske rekkevidde.¹⁴

1.3 Problemstilling og disposisjon

En kritisk analyse forutsetter en nyansert fremstilling og en helhetlig vurdering av saksforholdet. For å oppnå dette vil oppgaven som nevnt ta for seg to hovedproblemstillinger. Jeg vil for det første kartlegge terskelen for å ta i bruk strl. § 240 i stedet for straffebestemmelser i miljølovgivningen. For det andre vil jeg gjøre en rettspolitisk vurdering av behovet for strl. § 240, og om bestemmelsen kan utformes på en mer hensiktsmessig måte.

Som et utgangspunkt for fremstillingen av de to hovedtemaene, vil jeg i kapittel 2 redegjøre for bakgrunnen for straffelovens bestemmelse om alvorlig miljøkriminalitet. Deretter vil jeg belyse sammenhengen mellom strafferammer og påtalemyndighetens adgang til å ta i bruk tvangsmidler under etterforskningen av miljøkriminalitet.

Når det er aktuelt å straffe alvorlig miljøkriminalitet, er spørsmålet om handlingen skal straffes etter miljølovgivningen, eller etter strl. § 240. Jeg vil i kapittel 3 og 4 gå gjennom vilkårene

¹² Meld.St.nr.19 (2019-2020) pkt. 4.2

¹³ jf. EØS-komiteens beslutning nr. 191/2015. Forslag til revidert direktiv forventes i siste kvartal av 2021 jf. Klima- og miljødepartementet (2021)

¹⁴ Se drøftelsen i kapittel 5.3 nedenfor

som må være oppfylt etter utvalgte straffebestemmelser i spesiallovgivningen på miljøområdet, og vilkårene i strl. § 240, for å belyse terskelen som markerer forholdet mellom dem. Videre skal det redegjøres for relevant rettspraksis, for å illustrere bruken av bestemmelsene. På den måten klargjøres også terskelen for å anvende strl. § 240. Ved tolkningen av aktuelle lovvilkår er det Høyesteretts uttalelser som har størst rettskildemessig verdi. For å forstå hvordan reglene praktiseres vil det også være relevant å undersøke avgjørelser fra underinstanser.

I kapittel 5 tar jeg for meg problemstillingen om hvordan ulovlig handel med fremmede, utrydningstruede arter som omfattes av CITES-konvensjonen straffes etter norsk rett. Dette er en tidsmessig problemstilling som både aktualiserer en vurdering av gjeldende rett, og av hva retten bør være. I stortingsmeldingen om miljøkriminalitet uttrykkes at det per i dag er usikkert om slik handel kan straffes som alvorlig miljøkriminalitet.¹⁵ Jeg vil undersøke om strl. § 240 oppstiller begrensninger for å anvende bestemmelsen ved handlinger som gir konsekvenser andre steder enn i norsk natur. Oppgaven avgrenses mot videre spørsmål knyttet til eksteritorial jurisdiksjon etter strl. § 5.

I kapittel 6 følger noen rettspolitiske betraktninger om behovet for strl. § 240, og en drøfting av om bestemmelsen kan utformes mer hensiktsmessig. Avslutningsvis vil jeg i kapittel 7 trekke frem hovedpoengene fra analysen, og gjøre meg opp noen refleksjoner om reguleringen av alvorlig miljøkriminalitet i strl. § 240.

2. Bakgrunnen for straffeloven § 240, og prosessuelle regler

2.1 Bestemmelsens bakteppe

Natur- og miljøvern ble for alvor satt på dagsorden da lovgiver i 1992 vedtok miljøbestemmelsen i Grunnloven § 110b. Med dette ble myndighetenes plikt til å gjøre tiltak for å verne miljøet fremhevet og intensivert. Miljøbestemmelsen ble ved grunnlovsendringen i 2014 videreført i § 112, som en del av Grunnlovens menneskerettighetskapittel. Bestemmelsen uttrykker at *enhver har rett til et miljø som sikrer helsen og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares.*

¹⁵ Meld. St.nr.19 (2019-2020) s. 28

En ytterligere opprioritering av innsatsen for natur- og miljøvern ble markert da Stortinget i 1993 vedtok bestemmelsen om alvorlig miljøkriminalitet i straffeloven 1902 § 152b. Dermed var også den strafferettslige dimensjonen av natur- og miljøvernet for alvor satt på agendaen.

Straffeloven 1902 § 152b ble omtalt som en ny generalbestemmelse for alvorlig miljøkriminalitet. Bestemmelsen ble vedtatt som et supplement til straffebestemmelsene i miljølovgivningen, med henblikk på å sanksjonere de aller mest alvorlige tilfellene av miljøkriminalitet og å skjerpe straffene for slike forbrytelser.¹⁶ Lovgiver ønsket også å gi et signal til strafferettslige myndigheter om å styrke innsatsen mot miljøkriminalitet.¹⁷ Under lovforberedelsen var utvalget oppmerksom på at bestemmelsen kunne favne for vidt og gi liten forutsigbarhet, i dårlig samsvar med lovkravet i Grunnloven § 96.¹⁸ Det ble videre pekt på mulige utfordringer ved en eventuell anvendelse av bestemmelsen i konkurrans med særlovgivningen, men utvalget mente at retningslinjer for tvilstilfeller ville bli trukket opp i praksis.

For å følge opp vedtakelsen av bestemmelsen ytret utvalget et ønske om en etterkontroll, med hovedformål å undersøke om bestemmelsen hadde medført en økning i straffenivået på miljøkriminalitetsområdet.¹⁹ I stortingsmeldingen om miljøkriminalitet gir departementet uttrykk for at noen etterkontroll aldri ble gjennomført.²⁰ Det ser imidlertid ut til at det ble gjort en etterkontroll i 1998-1999.²¹ På tidspunktet for etterkontrollen var bestemmelsen ennå ikke brukt som grunnlag for fellende dom eller forelegg. Det ble da reist spørsmål om vilkåret «betydelig skade» i generalbestemmelsen var for strengt, samt om skyldkravet og strafferammen burde vært senket. Om dette uttalte Justisdepartementet at «betydelig skade» var nødvendig for å kvalifisere handlingene som ville falle inn under virkeområdet, samt at det ville gi uheldige signaler å senke skyldkravet og strafferammen.²² Det ble derfor ikke foreslått å gjøre noen endringer i bestemmelsen på det tidspunktet.

I tråd med intensjonen om skjerpet håndheving av miljøkriminalitet har lovgiver foretatt en jevn heving av strafferammene også i den spesielle miljølovgivningen, jf. senest Stortingets vedtak

¹⁶ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 9-10

¹⁷ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 3.

¹⁸ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 8

¹⁹ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 18

²⁰ Meld.St.nr.19 (2019-2020) s. 28

²¹ Innst.O.nr.50 (1998-1999), se også Ot.prp.nr. 8 (1998-1999) kap 21 side 60 flg.

²² Ot.prp.nr.8 (1998-1999) s. 61-62

av 11. juni 2019.²³ Hevingen av strafferammene har videre gitt signal til Høyesterett om en skjerping av reaksjonene på miljøkriminalitetsområdet generelt, slik det fremgår av uttalelser blant annet i Oftenesdommen i Rt-2011-10 og Kvernstaddommen i Rt-2011-631. Skjerpingen av straffene innebærer at eldre rettsavgjørelser, særlig fra før årtusenskiftet, viser en for mild reaksjon i forhold til dagens rettstilstand.²⁴ Vedtakelsen av strl. § 240 har med andre ord tilsynelatende bidratt til en styrket innsats mot miljøkriminalitet.

2.2 Strafferammenes prosessuelle betydning

For å oppnå en effektiv etterforskning kan det være hensiktsmessig at påtalemyndigheten gis mulighet til å bruke tvangsmidler, herunder skjulte tvangsmidler. Vurderingen av om dette skal tillates knyttes opp mot strafferammen i straffebudet som det er tatt ut tiltale etter. De høye strafferammene på miljøkriminalitetsområdet gir følgelig muligheter til å gjennomføre en mer effektiv etterforskning. Se samtidig Ot.prp.nr.90 (2003-2004) s. 131, hvor departementet uttrykker at adgangen til bruk av straffeprosessuelle tvangs- og etterforskningsmidler i utgangspunktet ikke skal være en motivasjon for å heve strafferammene. Poenget her er å vise at de vedtatte strafferammene har betydning for adgangen til å ta i bruk straffeprosessuelle tvangsmidler.

Strafferammen i strl. § 240 andre ledd er fengsel inntil 6 år. Det gir mulighet til blant annet å kunne spore ulovlig bruk av kjøretøy i verneområder med hjemmel i straffeprosessloven (strpl.) § 202 b. Tilsvarende gjelder for øvrig etter naturmangfoldloven § 75 andre ledd der strafferammen er fengsel inntil 5 år, etter lovendringen i 2019.²⁵ Tvangsmidler som krever en høyere strafferamme kan aktualiseres i tilfeller hvor lengstestrafen forhøyes i henhold til strl. § 79, eksempelvis straffbare handlinger som er utført av en «organisert kriminell gruppe» jf. strl. § 79 bokstav c.

Ved overtredelser av straffeloven § 240 første ledd som setter en strafferamme på fengsel inntil 15 år, vil det være mulig å bruke mer inngripende tvangsmidler som krever en strafferamme på 10 år. Eksempelvis kan det gis tillatelse til kommunikasjonskontroll etter reglene i strpl. § 216a,

²³ Lovvedtak 79 (2018-2019) jf. Innst. 332 L (2018-2019), jf. Prop.77 L (2018-2019)

²⁴ Høviskeland (2013)

²⁵ Lovvedtak 79 (2018-2019) jf. Innst. 332 L (2018-2019), jf. Prop.77 L (2018-2019)

eller skjult kameraovervåking på privat sted jf. strpl. § 202a andre ledd. Særskilt for denne bestemmelsen gjelder at PST kan gis tillatelse til bruk av tvangsmidler når det foreligger «rimelig grunn til å tro» at noen kommer til å begå en handling som rammes av strl. § 240 «med sabotasjehensikt», jf. strpl. § 222d andre ledd bokstav c. Dette understreker alvoret i den typen kriminalitet som rammes av § 240, og at alvorlig miljøkriminalitet skal behandles på samme måte som annen alvorlig kriminalitet.

Hvilke typer overtredelser som rammes av de ulike vilkårene i strl. § 240 vil redegjøres nærmere for i de neste kapitlene. Hensikten er som nevnt å kartlegge terskelen for å ta i bruk strl. § 240 i stedet for straffebestemmelsene i miljølovgivningen.

3. Forurensningskriminalitet

3.1 Ulovlig forurensning

Begrepet «forurensning» er definert i forurensningsloven § 6 som «tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen», «støy og rystelser», «lys og annen stråling i den utstrekning forurensningsmyndigheten bestemmer» og «påvirkning av temperaturen» som «er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet».

Handlinger som medfører «forurensning», eller «fare for forurensning», er forbudt etter forurensningsloven § 7 første ledd. Dette gjelder såfremt forholdet ikke er lovlig etter § 8 eller § 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11. Overtredelser av forurensningsforbudet er straffbart i henhold til forurensningsloven § 78. De aller mest alvorlige forurensende handlinger kan straffes etter straffeloven § 240 første ledd bokstav a.

I dette kapitlet kartlegges vilkårene for straff etter hver av disse straffebestemmelsene, i den hensikt å undersøke forholdet mellom dem. Forurensningskriminalitet er så langt ikke pådømt etter straffeloven § 240. Her vil det derfor under punkt 3.1.3 redegjøres for et utvalg alvorlige overtredelser av forurensningsloven § 78. Dette bidrar til å illustrere hvor høy terskelen er for å anvende strl. § 240 første ledd bokstav a.

3.1.1 Forurensningsloven § 78

Etter forurensningsloven § 78 første ledd bokstav a straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler den som «har, gjør eller setter i verk noe som kan forurense i strid med denne lov eller forskrifter gitt i medhold av loven». Det er ikke et krav om at handlingen medfører forurensning, det er tilstrekkelig at den «kan» forurense. Dette senker terskelen for hvilke handlinger som omfattes av bestemmelsen.

I § 78 første ledd bokstav b til d rammes overtredelser som går ut på å unnlate «å treffe pliktige tiltak», å unnlate «å gi melding» eller «å legge fram beredskapsplan», eller å unnlate «å etterkomme forurensningsmyndighetens pålegg». Straff kan kun pålegges for brudd på plikter som følger av opplistede lovhjemler. Det er med andre ord ikke alle pålegg som lovgiver har funnet grunn for å straffesanksjonere.²⁶

I § 78 andre ledd første punktum er strafferammen fengsel inntil tre år dersom overtredelsen har «voldt fare for stor skade eller ulempe», eller det «for øvrig foreligger skjerpene omstendigheter». Etter andre ledd andre punktum vil fengsel inntil fem år kunne anvendes for overtredelser som har «voldt fare» for «alvorlig eller irreversibel skade på biologisk mangfold, eller fare for menneskers liv eller helbred». Det må etter både første og andre ledd gjøres konkrete, skjønnsmessige vurderinger for hvert tilfelle.

Vilkåret i § 78 andre ledd andre punktum om «fare» for «alvorlig eller irreversibel skade på biologisk mangfold» ble tatt inn i loven i juni 2019.²⁷ Tidligere gjaldt det straffeskjerpene alternativet kun ved fare for menneskers «liv og helbred», hvilket medførte et vidt gap mellom strafferammen i § 78 andre ledd første punktum som før endringen var fengsel inntil 2 år, og strafferammen i strl. § 240 første ledd på fengsel inntil 15 år. Endringen medførte at skader på miljøet fikk et styrket vern, på linje med menneskers «liv og helbred».

Skyldkravet i forurensningsloven § 78 er «forsett eller uaktsomhet». Det strafferettslige dekningsprinsippet innebærer at det må bevises at gjerningspersonen har handlet med tilstrekkelig skyld i tilknytning til alle deler av gjerningsbeskrivelsen, i det aktuelle gjerningsøyeblikket.

²⁶ Ot.prp.nr.11 (1979-1980) s. 171

²⁷ Prop.77 L (2018-2019)

Forsettskravet er regulert i straffeloven § 22. Kravet innebærer at man handler med bevissthet om overtredelsen, enten i form av hensikt jf. § 22 bokstav a, eller at man holder det for sikkert eller mest sannsynlig at handlingen oppfyller de objektive gjerningsvilkårene jf. § 22 bokstav b. Etter § 22 bokstav c vil det også anses forsettlig dersom gjerningspersonen innser muligheten for at handlingen innebærer en overtredelse av de objektive vilkårene, og likevel inntar et positivt standpunkt om å utføre handlingen.

Minimumskravet for å idømme straff etter forurensningsloven § 78 er at det er utvist alminnelig uaktsomhet. Uaktsomhetsvurderingen gjøres med utgangspunkt i kravet til forsvarlig opptreden på det aktuelle området, og ut ifra personlige forutsetninger jf. straffeloven § 23 første ledd. Alminnelig uaktsomhet innebærer at gjerningspersonen har handlet uforsiktig. På forurensningsområdet er det et strengt krav til forsvarlig opptreden.²⁸ Dette gjelder særlig for virksomheter som utøver risikofylt arbeid, og derfor har et ansvar for å ta tilstrekkelige forholdsregler. I Riksadvokatens rundskriv nr. 4/1989²⁹ om forurensningskriminalitet trakk Georg Fr. Rieber-Mohn frem følgende momenter som relevante for aktsomhetsvurderingen:

- Faregraden og skademuligheten, og hvor nærliggende faren eller skaden var.
- Standarder som er etablert innen bransjen eller virksomhetsområdet i den grad disse i seg selv kan anses som forsvarlige.
- Om det er benyttet eller kontaktet sakkyndig eller teknisk ekspertise, når det var adgang og grunn til det.
- Anbefalinger gitt fra sakkyndig hold.
- Om de forsømte krav var enkle å overholde.
- Den tid den eller de ansvarlige har hatt til rådighet.
- Om avdekkede mangler tidligere har vært tatt opp med overordnet eller ledelse.

3.1.2 Straffeloven § 240 første ledd bokstav a

Fra forurensningsloven § 78 er det et sprik opp til straffeloven § 240 første ledd, som setter en strafferamme på fengsel inntil 15 år. Den høye strafferammen bidrar til å understreke at bestemmelsen er ment å ramme særlig markerte brudd på forurensningsregelverket.

²⁸ Bjtovait (2002) pkt. 1.2.3

²⁹ RA-1989-4, Del II s. 252 flg.

Formålet med bestemmelsen vises også gjennom terskelen som fremgår av de materielle vilkårene. Straffeloven § 240 første ledd bokstav a rammer den som «forsettlig eller grovt uaktsomt» «forurenses luft, vann eller grunn slik at livsmiljøet i et område blir betydelig skadet eller trues av slik skade».

Begrepet «forurenses» tolkes i tråd med definisjonen i forurensningsloven § 6, og omfatter tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen.³⁰ Bestemmelsen omfatter både forurensning som har funnet sted, og forurensning som fremdeles pågår.³¹ Marin forurensning og andre former for forurensning som følge av avfallshåndtering utgjør en spesielt stor trussel mot miljøet.³²

«Luft», «vann» eller «grunn» henviser til ikke-levende faktorer som setter det ytre grunnlaget for levende organismer i et økosystem. Uttrykket «luft» omfatter atmosfæren rundt jorden, «vann» omfatter alt av vann som finnes i sjøer, elver, vassdrag, vannreserver med videre, og «grunn» omfatter grunnen både i og utenfor vannet.³³ Bevaring av disse verdiene er elementært for både liv og helse. Gjennom denne typen eksplisitt formulering blir vi oppmerksomme på hvilke verdier som står på spill.

«Livsmiljøet i et område» omfatter alle levende organismer og det miljøet de befinner seg i, innenfor et geografisk avgrenset areal. Denne ordlydstolkningen støttes av forarbeidene som uttrykker at «livsmiljøet» skal anses som «miljøet i sin helhet innenfor det området som er rammet av forurensningen.»³⁴

Spørsmålet om livsmiljøet blir «betydelig skadet» forutsetter en viss skjønnsmessig vurdering. For at dette vilkåret skal være innfridd kreves det både at handlingen har påført livsmiljøet en «skade», og skaden må anses å være «betydelig». En språklig tolkning av ordet «skade» tilsier at det er skjedd en delvis til fullstendig ødeleggelse. I vurderingen må det tas utgangspunkt i det aktuelle miljøet før forurensningen inntraff.³⁵ Ordet «betydelig» setter en hevet terskel, og

³⁰ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 18

³¹ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 18

³² Økokrim (2020)

³³ Ot.prp.nr. 92 (1992-1993) s. 18

³⁴ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 18

³⁵ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 18

kan tolkes som at skaden må være av en viss varighet og utstrekning. Det kan foreligge «betydelig skade» selv om det gjelder et mindre område dersom det er snakk om spesielt alvorlig eller endelig skade.³⁶ Sentrale momenter i vurderingen er skadens omfang, om det vesentlige av liv har gått tapt innenfor det aktuelle området, om skaden er uopprettelig, eventuelt om «livsmiljøet» først vil gjenopprettes etter en del tid er gått, og om forurensningen har ført til at særlig beskyttelsesverdig, særegen eller sårbar natur har blitt vesentlig forringet.³⁷

Videre rammer bestemmelsen også forurensning som medfører at livsmiljøet «trues av slik skade». Dette innebærer at den betydelige skaden ikke må være inntrådt for at bestemmelsen kan komme til anvendelse. Uttrykket «trues» tilsier imidlertid at en betydelig skade må være en forholdsvis nærliggende konsekvens. I forarbeidene nevnes at det vil kunne være tilfelle der følgene av forurensningen begrenses eller elimineres takket være inngrep fra myndighetene eller andre utenforstående.³⁸

Straffeloven § 240 krever at gjerningspersonen har overtrådt gjerningsbeskrivelsen «forsettlig eller grovt uaktsomt». I vurderingen av om forsett foreligger må det for det første tas stilling til hvilken forsettsform som er aktuell. Dette gjøres som forklart under punkt 3.1.1. Videre krever dekningsprinsippet at forsettet dekker alle sider av gjerningsbeskrivelsen i straffebudet, herunder de miljøspesifikke konsekvensene som bestemmelsen søker å beskytte i henhold til de ovenfor nevnte terskelvilkårene. Tilsvarende gjelder for vurderingen av grov uaktsomhet.

Vurderingen av grov uaktsomhet gjøres med samme utgangspunkt som vurderingen av alminnelig uaktsomhet, forskjellen er at det for grov uaktsomhet kreves at handlingen er «svært klanderverdig og det er grunnlag for sterk bebreidelse» jf. strl. § 23 andre ledd. Det kreves altså et vesentlig større avvik fra forventet og forsvarlig handlemåte på det aktuelle området. Grove aktsomhetsbrudd innebærer at man handler hensynsløst, noe som rimeligvis tilsier en mer kvalifisert form for bebreidelse enn der man kun handler uforsvarlig.³⁹ Skillet mellom alminnelig og grov uaktsomhet knytter seg samtidig til graden, og ikke til arten av uaktsomhet, slik at både bevisst og ubevisst uaktsomhet kan være grov.⁴⁰

³⁶ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 19

³⁷ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 18-19

³⁸ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 19

³⁹ jf. strl. § 23 andre ledd, se videre Ot.prp.nr.90 (2003-2004) s. 417

⁴⁰ Gröning, Husabø og Jacobsen (2019) s. 285

Skyldvurderingen i strl. § 240 første ledd bokstav a innebærer med andre ord at det må bevises at gjerningspersonen i gjerningsøyeblikket har handlet bevisst med hensyn til, eller i kvalifisert grad kan bebreides for at det aktuelle naturområdet ble påført betydelig skade eller fare for slik skade som følge av handlingen.

Det strenge skyldkravet medfører at det vil kunne være utfordrende og ressurskrevende å føre tilstrekkelige bevis for å idømme straff etter bestemmelsen. I tidsskriftet Miljøkrim gir Aud Slettemoen uttrykk for at dette er en sentral årsak til at bestemmelsen er lite brukt i praksis.⁴¹ I forarbeidene ble det samtidig uttalt at «siden det er tale om en relativt skjønnsmessig bestemmelse, med til dels høy strafferamme [...] kan det i en del tilfeller ramme urimelig hardt om også vanlig uaktsomme overtredelser skulle falle inn under generalklausulen».⁴² Det strenge skyldkravet bidrar således til å heve terskelen for hvilke overtredelser som vil kunne straffes etter bestemmelsen, i samsvar med dens formål.

I § 240 første ledd er strafferammen som nevnt fengsel inntil 15 år. En vid strafferamme gir i liten grad veiledning for straffutmålingen. Rettsanvenderen må da selv ta stilling til hvilket nivå straffen skal ligge på, i lys av andre rettskilder. Strafferammen kan samtidig gi signaler om lovgivers syn på straffverdigheten av handlingen. Da strafferammen ble hevet fra 10 til 15 års fengsel i 2009 ble det nettopp begrunnet med at strafferammen må være så vid at det lar seg gjøre å utmåle en straff som gir et riktig uttrykk for handlingens straffverdighet.⁴³ På denne måten søker lovgiver å oppnå formålet om skjerpet håndheving av miljøkriminalitet, og formålet om økt allmennprevensjon.

I proposisjonen poengterte departementet at det med hevingen av strafferammen ikke var meningen å samtidig endre straffenivået.⁴⁴ Der uttales at den øvre del av strafferammen er forbeholdt forsettlige overtredelser, og for de grovt uaktsomme overtredelsene vil straff primært utmåles i det nedre sjiktet.⁴⁵ Graden av utvist skyld vil altså være et moment å ta i betraktning ved straffutmålingen.

⁴¹ Slettemoen (2011)

⁴² Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 15

⁴³ Ot.prp.nr.22 (2008-2009) s. 125

⁴⁴ Ot.prp.nr.22 (2008-2009) s. 417

⁴⁵ Ot.prp.nr.22 (2008-2009) s. 417

3.1.3 Rettspraksis om ulovlig forurensning

Straffeloven § 240 første ledd bokstav a har så langt ikke vært anvendt i rettspraksis. Både de objektive og de subjektive straffevilkårene, i tillegg til strafferammen på 15 år, setter en særlig høy terskel. Rettspraksis på forurensningsområdet knytter seg derfor utelukkende til forurensningslovens straffehjemmel. Jeg vil her gå gjennom et utvalg rettsavgjørelser som angår alvorlige forurensningshendelser, for å belyse hva slags handlinger som rammes av forurensningsloven § 78. Dette bidrar til å gi et bilde på hvor høy terskelen er for å anvende strl. § 240 første ledd bokstav a.

I Rt-2007-1684 behandlet Høyesterett en sak om forurensning av Sandvikselven i Bærum. En ansatt i et firma som drev med installasjon og service av kjøleanlegg, hadde i forbindelse med installasjonsarbeid på et bakeri tømt ut ett fat à 1000 liter med en væskeblanding inneholdende rundt 125 kilo ammoniakk i en avløpskum som ledet til Sandvikselven. Dette medførte omfattende, umiddelbar fiskedød. Høyesterett henviser i avsnitt 43 til lagmannsrettens dom hvor det ble lagt vekt på at «[...] når en så stor del av fiskebestanden dør, så medfører det fare for at det oppstår en ubalanse i sammensetningen av bestandene i elven. Dette gjelder selv om en legger til grunn som opplyst av det sakkyndige vitnet dr. scient Antonio Poleo, at vannet trolig var rent neste dag». Dette ble ansett som brudd på forurensningsloven § 78 andre ledd første punktum jf. første ledd bokstav a og e.

Den ansatte ble i tingretten rettskraftig dømt til betinget fengsel i 45 dager og en bot på 15 000 kroner. Foretaket tok saken til Høyesterett, som pådømte forholdet på grunnlag av utslippet, samt manglende retningslinjer, opplæring og internkontroll. Foretakets straff ble satt til en bot på 1,2 millioner kroner. Høyesterett uttalte i avsnitt 49 at «botens størrelse bør også avspeile at samfunnet har lidt et tap av naturskader». Leder av miljøavdelingen i Økokrim Hans Tore Høviskeland har senere uttalt at han mener at denne boten var lav.⁴⁶ I denne saken var altså både de materielle skadene og den utviste skyld tilstrekkelig til å idømme en straff, men forholdet var ikke alvorlig nok til å rammes av strl. 1902 § 152b.

Høyesterett behandlet et noe liknende tilfelle av forurensning til vassdrag i brønnboringsdommen i Rt-2013-684. Saken gjaldt gjentatte utslipp av avløpsvann blandet med

⁴⁶ Høviskeland (2013)

betydelige mengder tørrstoff fra boring av energibrønner. Utslippene inneholdt slam som kunne påvirke kvaliteten på gyte- og vekstforhold for fisk i vassdraget. Slammet skulle etter vanlig fremgangsmåte vært silt ut og dumpet på egnet avfallsplass. Høyesterett sa seg enig i lagmannsrettens vurdering om at det forelå «skjerpene omstendigheter» etter § 78 andre ledd første punktum, fordi overtredelsene avdekket mangelfulle og sviktende rutiner, og viste at selskapet ikke hadde tatt forurensningsrisikoen på tilstrekkelig alvor (avsnitt 44). Selv om utslippene i seg selv ikke medførte fare for stor skade, så avslørte de klare mangler ved foretakets miljøbevissthet. I denne saken var med andre ord den sviktende miljøbevisstheten mer fremtredende enn selve miljøtrusselen. Samlet sett lå forholdet etter mitt skjønn godt under terskelen for alvorlig miljøkriminalitet etter straffelovens bestemmelse. Foretaket ble av Høyesterett idømt en bot på 400 000 kroner i medhold av forurensningsloven § 78 andre ledd.

Vest Tank-saken i Rt-2012-65 er den mest alvorlige saken om miljøkriminalitet som har vært oppe til behandling i Høyesterett. Vest Tank drev et tankanlegg i Gulen kommune, og mottok uten tilstrekkelig tillatelse ukjent bensinavfall i 2006 og 2007. De oppbevarte avfallet på tanker som ikke var godkjent for bruken. Det oppsto etter hvert problemer knyttet til den kjemiske sammensetningen av bensinavfallet, og i mai 2007 eksploderte den ene tanken. Trykket fra eksplosjonen gjorde at også tanken ved siden av gikk i lufta, og det ble stor brannutvikling. Eksplosjonen medførte både materielle skader og helseplager for de som var i området. Miljøundersøkelser viste at naturen ikke ble påført nevneverdig forurensning (avsnitt 75). Det var likevel ikke tvilsomt at vilkårene i forurensningsloven § 78 var overtrådt, med tanke på det store farepotensialet. Høyesterett dømte daglig leder til to års ubetinget fengsel, samt tap av retten til å drive slik virksomhet i fem år. I tillegg ble foretaket idømt en bot på to millioner kroner. Styreleder og en rådgiver var også tiltalt i saken, og ble senere dømt for overtredelser i Gulating lagmannsrett i 2013.⁴⁷ Saken illustrerer for det første at den som ikke har tilstrekkelig kompetanse til å drive virksomhet med stort skadepotensiale kan risikere fengselsstraff. Videre gir saken et tydelig eksempel på at selv så alvorlige forhold som dette ikke er tilstrekkelig til at strl. § 240 første ledd kommer til anvendelse, uten at det foreligger større miljøskader.

Forurensning i forbindelse med petroleumsvirksomhet utgjør en stor trussel mot miljøet, særlig i de tilfeller hvor det er snakk om svært omfattende oljeutslipp. Slike hendelser har vi gjennom mediedekningen sett flere av langs norskekysten. Foreløpig er det ingen saker som har vært

⁴⁷ LG-2012-23847

oppe til behandling i Høyesterett. En mulig årsak til at ingen saker så langt har gått gjennom hele domstolssystemet, kan være at det er vanskelig å konstatere tilstrekkelig skyld ved ulykker som har et sammensatt årsaksbilde. Jeg vil her trekke frem et tilfelle som ble behandlet i Agder lagmannsrett, for å illustrere at dette er en form for miljøkriminalitet med stort skadepotensiale. Til tross for at det i den konkrete saken forelå en alvorlig miljøtrussel, ble forholdet vurdert etter forurensningslovens straffebestemmelser.

En juninatt i 2009 grunnstøtte tankskipet Full City utenfor Langesund i Telemark. Som konsekvens av grunnstøtingen lakk rundt 300 tonn olje ut av skipet. Dermed ble det et omfattende oljesøl over et 75km langt område gjennom tre fylker langs kystlinjen. Dette rammet 37 ulike verneområder, og medførte omfattende fugledød. Lagmannsretten fant at kapteinen på skipet hadde opptrådt klart uaktsomt da han blant annet unnlot å gjøre nødvendige og mulige tiltak, sett hen til den aktuelle vær-situasjonen og den geografiske beliggenheten.⁴⁸ Hans opptreden var klart kritikkverdig. Han ble dømt for uaktsom overtredelse av forurensningsloven § 78 første ledd bokstav b jf. andre ledd første punktum, samt uaktsom overtredelse av plikten til å sørge for forsvarlig vakthold og grovt uaktsom overtredelse av melde- og rapporteringsplikten etter regler i skipssikkerhetsloven.⁴⁹ Straffen ble satt til fengsel i 6 måneder, som ble gjort betinget på grunn av at kapteinen gjennom passbeslag var holdt igjen i Norge over lengre tid.

Den høye terskelen for å pådømme forurensningskriminalitet etter strl. § 240 følger blant annet av det strenge skyldkravet. Det skal en god del til for å klandre noen for å ha opptrådt grovt uaktsomt. I tilfeller hvor overtredelsen er utført som følge av veloverveide, rasjonelle valg, vil det være større grunnlag for bebreidelse, og dermed strengere straff. Det vil imidlertid svært sjelden være tilfellet. På forurensningsområdet skjer en god del av overtredelsene på grunn av for dårlig vedlikehold eller unnlattelse av andre forebyggende tiltak. Det kan samtidig være tilfeldigheter som avgjør hvor store skader forurensningen medfører. Det vil derfor i disse sakene sjelden være grunnlag for å konstatere skyld i form av grov uaktsomhet.

Ellers er en sentral årsak til at strl. § 240 så langt ikke er anvendt i praksis at det sjelden forekommer så alvorlige miljøskader som vilkårene i bestemmelsen krever. Rådgiver i

⁴⁸ LA-2010-95727

⁴⁹ Om reglene i skipssikkerhetsloven, se henvisninger i LA-2010-95727, under lagmannsrettens bemerkninger til post IIA og IIIA.

Miljødirektoratet Ingvild Sandhaug skriver i en lovkommentar at det er ytterst sjelden at man opplever forurensningshendelser i Norge som er av en slik art, eller et slikt omfang at det medfører «betydelig skade» på «livsmiljøet i et område».⁵⁰ Derfor har domstolene til nå utelukkende anvendt forurensningsloven § 78 som hjemmel for å straffe ulovlig forurensning.

3.2 Ulovlig avfallshåndtering

3.2.1 Forurensningsloven § 79

Med hjemmel i forurensningsloven § 79 første ledd straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år, eller begge deler, den som «forsettlig eller uaktsomt» a) «etterlater eller tømmer samlet avfall, større kasserte gjenstander eller spesialavfall, slik at det kan virke skjjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet», eller b) unnlater å etterkomme pålegg om tiltak mot avfall etter § 37». Andre ledd hjemler at «i forskrift etter §§ 30-33 kan det bestemmes at forsettlig eller uaktsom overtredelse av forskriften straffes med bøter». Dette er begrunnet med at slike overtredelser forutsettes å være av mindre alvorlig karakter.⁵¹ Etter tredje ledd straffes med bøter eller fengsel inntil 2 år den som «forsettlig eller uaktsomt innfører eller utfører avfall i strid med bestemmelser om grensekryssende forsendelse av avfall i forskrift etter §§ 31 til 33». Skyldvurderingene foretas som forklart under kapittel 3.1.

I forurensningsloven § 27 er «avfall» definert som «løsøregjenstander eller stoffer som noen har kassert, har til hensikt å kassere, eller er forpliktet til å kassere. Som avfall regnes ikke avløpsvann og avgasser». Dette er i overensstemmelse med avfallsdefinisjonen i EUs rammedirektiv for avfall, som er inntatt i EØS-avtalen.⁵² Straffebestemmelsen i § 79 retter seg ifølge forarbeidene mot forsøpling som er forbudt etter forurensningsloven § 28.⁵³ Bestemmelsen rammer alt fra kasserte bilvrak, møbler og hvitevarer til plastposer med avfall som regnes som «samlet avfall». Det avgrenses mot kasting av mindre enkeltgjenstander som sigarettstumper og sjokoladepapir, fordi slike mer bagatellmessige forhold ikke bør straffes. Videre nevnes at det med § 79 første ledd bokstav b er ment at straff for oppbevaring av avfall krever at det er gitt pålegg om opprydding, og dette ikke er etterkommet.

⁵⁰ Sandhaug (Karnov, 2021) § 240 note 3

⁵¹ Ot.prp.nr.1 (1982-1983) s. 8

⁵² Direktiv 2008/98/EF art. 3 nr. 1, jf. EØS-komiteens beslutning 85/2011

⁵³ Tidligere forurensningsloven § 29. Jf. Ot.prp.nr.11 (1979-1980) s. 173.

3.2.2 Straffeloven § 240 første ledd bokstav b

Etter strl. § 240 første ledd bokstav b straffes den som «forsettlig eller grovt uaktsomt» «lagrer, etterlater eller tømmer avfall eller andre stoffer med nærliggende fare for følge som nevnt i bokstav a». Vilkårene ses i sammenheng med reglene i forurensningslovens kapittel 5 om avfall, og supplerer straffebestemmelsen i § 79. Bestemmelsen skiller seg fra § 240 første ledd bokstav a ved at den rammer avfallshåndtering som skjer på en slik måte at det ennå ikke har gitt seg utslag som forurensning.⁵⁴ Skyldkravene vurderes i relasjon til vilkårene slik det er forklart under kapittel 3.1.

At bestemmelsen ikke er uttømmende, uttrykkes gjennom den generelle henvisningen til «andre stoffer». Hva som utgjør «andre stoffer» tolkes naturlig i denne sammenheng som ulike typer materie eller kjemiske substanser. I forarbeidene presiseres at stoffet må ha slike egenskaper at det kan forårsake slik skade som nevnt i første ledd bokstav a.⁵⁵ Ved anvendelse av vilkåret må det foretas en konkret vurdering.

Bestemmelsen henviser til konsekvensvilkåret i bokstav a om at «livsmiljøet i et område blir betydelig skadet eller trues av slik skade», men til forskjell kreves det kun «nærliggende fare» for en slik følge. En naturlig forståelse tilsier at det må være tale om en aktuell og ikke ubetydelig risiko for at følgen inntreffer. Slik sett omfattes også mer fjerntliggende trusler mot livsmiljøet, som ikke utgjør en umiddelbar trussel eller påfører umiddelbar skade. I forarbeidene uttrykkes det at det er av stor betydning hvordan den rettsstridige håndteringen har skjedd, eksempelvis hva slags materiale avfallet er lagret i, hvilken lokalitet som er benyttet, om området har vært sikret m.v.⁵⁶

Kravet til «nærliggende fare» for at «livsmiljøet i et område blir betydelig skadet eller trues av slik skade» oppstiller en høy terskel. Dette markerer et tydelig skille mot bestemmelsen i forurensningsloven § 79 første ledd bokstav a, hvor det for å straffes er en tilstrekkelig konsekvens at det «kan virke skjemmende eller være til skade eller ulempe for miljøet». Det samme gjelder etter forurensningsloven § 78 første ledd bokstav b som hjemler straff allerede dersom man «ikke etterkommer pålegg om tiltak mot avfall» etter lovens § 37.

⁵⁴ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 19

⁵⁵ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 19

⁵⁶ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 19

3.2.3 Rettspraksis om ulovlig avfallshåndtering

Ulovlig avfallshåndtering er, i likhet med forurensning som er redegjort for i kapittel 3.1, så langt ikke pådømt med hjemmel i strl. § 240. Det er således en tilsvarende høy terskel for at denne typen overtredelser straffes som alvorlig miljøkriminalitet. Det vil derfor her redegjøres for noen avgjørelser som er pådømt etter forurensningsloven § 79, for å illustrere domstolenes vurderinger av avfallskriminalitet.

Av rettspraksis om straffbar avfallshåndtering er bilkirkegård-dommen i Rt-2015-392 sentral. Saken gjaldt oppbevaring av et større antall kjøretøy og deler fra disse, som ikke var tømt for olje og andre miljøfarlige stoffer. Det ble ikke foretatt noen opprydding, selv etter flere pålegg om dette. Til slutt ble det tatt ut tiltale for brudd på forurensningsloven § 79 første ledd bokstav a. Dette var den første saken hvor Høyesterett utmålte straff etter denne bestemmelsen. Høyesterett viste til Rt-2004-1645 som gjaldt overtredelse av forurensningsloven § 78, fordi denne ble ansett å være den saken som lå forholdet nærmest. Retten stilte spørsmål ved om allmennpreventive grunner tilsa at straffene måtte gjøres ubetinget, men avviste dette på grunnlag av at straffen måtte stå i et rimelig forhold til straffene som ble utmålt i dommen fra 2004. Det bemerkes at Høyesterett konkluderte med å gjøre straffene betinget i lys av en dom som var falt over 10 år tidligere. Samtidig viste retten til at det lett kunne tenkes mer alvorlige overtredelser av § 79. Høyesterett tydeliggjorde dermed straffverdigheten av overtredelsene. Dette er også egnet til å illustrere at forholdet lå godt under hva som materielt sett kreves med tanke på miljømessig skade etter straffeloven § 240 første ledd bokstav b.

Strandhugging, eller såkalt «beaching» er et verdensomspennende miljøproblem, som dessverre også har forårsaket flere dødsulykker for de som utfører arbeidet.⁵⁷ Det dreier seg om ulovlig opphugging av skip på strender, i strid med reglene for behandling og destruering av den typen avfall som skipene er laget av. I 2017 ble eieren av et norsk rederi tiltalt for medvirkning til forsøk på ulovlig utførsel av et skip som skulle sendes til Pakistan for opphugging, jf. forurensningsloven § 79 tredje ledd med videre henvisninger. Dette er den første saken for norske domstoler som omhandler slik kriminalitet. Saken ble behandlet av Haugaland og Sunnhordland tingrett i november 2020, hvor rederieieren i samsvar med tiltalen ble dømt til fengsel i seks måneder.⁵⁸ Rederiet ble for øvrig idømt inndragning av utbytte med

⁵⁷ Sjøfartsdirektoratet (2015)

⁵⁸ Saksnummer 19-183171MED-SUHO

2 millioner kroner. Dommen mot eieren er anket til Gulating lagmannsrett, og det gjenstår å se hva som blir rettskraftig. I alle tilfeller illustrerer saken det store alvoret i denne typen ulovlig, miljøfiendtlig virksomhet. Dette er en form for miljøkriminalitet som rammer på tvers av landegrensene og kontinenter, og som det er grunn for å reagere strengt mot av hensyn til allmennprevensjon. I denne konkrete saken synes den utviste skyld ikke å være alvorlig nok til at forholdet kan vurderes etter strl. § 240. I andre tilfeller hvor det kan bevises tilstrekkelig skyld, vil det kunne være aktuelt å vurdere bruk av strl. § 240 av hensyn til de alvorlige miljøkonsekvensene denne typen kriminalitet forårsaker.

4. Naturkriminalitet

4.1 Ulovlige inngrep mot naturmangfoldet

Flora- og faunakriminalitet utgjør en stor trussel mot naturmangfoldet og balansen i økosystemene. Det kan eksempelvis dreie seg om ulovlig motorferdsel i utmark, ulovlig felling av ulv eller andre utrydningstruede dyrearter, innsetting og utsetting av fremmede organismer, eller ulovlige forhold som forårsaker rømming fra fiskeoppdrettsanlegg. Summen av inngrep kan ha et stort skadepotensial, særlig overfor sårbar natur. I dette kapitlet kartlegges vilkårene for å straffe ulovlige inngrep mot naturmangfoldet etter naturmangfoldloven § 75, og etter straffeloven § 240 andre ledd bokstav a.

4.1.1 Naturmangfoldloven § 75

Med hjemmel i naturmangfoldloven (nml.) § 75 første ledd straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år den som «forsettlig eller uaktsomt» «overtre» bestemmelsene som er konkret angitt. Dette gjelder bestemmelser om artsforvaltning, fremmede organismer, områdevern, ivaretagelse av utvalgte naturtyper, og andre handlingsnormer i naturmangfoldloven. Brudd på aktsomhetspliktene i § 6, § 28 første ledd og § 53 første ledd er derimot ikke omfattet av straffehjemmelen. Skyldkravet vurderes etter de samme regler som er forklart under kapittel 3.1, og dekningsprinsippet gjelder på tilsvarende måte som der nevnt.

Grove overtredelser av bestemmelsene straffes etter § 75 andre ledd med bøter eller fengsel inntil fem år. Det må foretas en konkret vurdering for å avgjøre hva som skal til for at overtredelsen er grov. Ifølge ordlyden skal det særlig legges vekt på om overtredelsen har

medført eller voldt fare for betydelig skade på naturmangfoldet, om skaden på naturmangfoldet må anses uopprettelig, graden av skyld, og om overtrederen har truffet betryggende eller avbøtende tiltak.

Strafferammene er satt fra bøter til fengsel inntil ett år i første ledd, og inntil fem år ved grove overtredelser i andre ledd. Som det i neste kapittel skal redegjøres for, kan den mest alvorlige kriminalitet mot naturmangfoldet straffes med fengsel inntil seks år, etter strl. § 240. I stortingsmeldingen om miljøkriminalitet foreslås det at strafferammen i nml. § 75 første ledd heves opp på samme nivå som økonomisk kriminalitet og vinningslovbrudd til fengsel inntil 2 år, for å signalisere at interessene er beskyttelsesverdige, at miljøkriminalitet er viktig for myndighetene, og for at domstolene skal heve straffenivået i saker etter naturmangfoldloven.⁵⁹

4.1.2 Straffeloven § 240 andre ledd bokstav a

Etter strl. § 240 andre ledd bokstav a rammes handlinger som «forsettlig eller grovt uaktsomt» «minsker en naturlig bestand av fredede organismer som nasjonalt eller internasjonalt er truet av utryddelse». Dette vil typisk omfatte ulovlig jakt på utrydningstruede arter, eller arealinngrep i naturen som hogst, utsprengning, oppdemming og vassdragsregulering som forstyrrer økosystemet i så stor grad at utrydningstruede arter mister sitt livsgrunnlag.⁶⁰ Slik sett overlapper § 240 andre ledd bokstav a delvis med andre ledd bokstav b, som rammer ulovlige inngrep i vernet natur. Det avgjørende for anvendelse av bokstav a er at inngrepet har medført minking av en fredet og utrydningstruet artsbestand.

Det kreves at artene både er «fredede» og «utrydningstruede». Dette innebærer at det ikke vil være tilstrekkelig at det er gjort inngrep mot en sårbar art som har behov for beskyttelse, uten at arten både har blitt vernet og kategoriseres som utrydningstruet. Ordlyden bidrar på den måten til å oppstille en høy terskel for å anvende bestemmelsen. Hjemmelsgrunnlaget for fredningen er ikke avgjørende, og uttrykket skal ellers forstås likt som den øvrige miljølovgivningen.⁶¹ Spørsmålet om bestanden er «truet av utryddelse» vurderes ut fra Artsdatabanken sin *Norsk rødliste for arter*, eller internasjonale konvensjoner som Norge har

⁵⁹ Meld.St.nr.19 (2019-2020) s. 37

⁶⁰ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 19

⁶¹ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 20

tiltrådt som eksempelvis Bernkonvensjonen og Washingtonkonvensjonen (CITES).⁶² Det kan samtidig tenkes at bestander som ikke er oppført likevel må anses som truet på vitenskapelig grunnlag.⁶³ Det forutsetter en konkret vurdering.

Ifølge forarbeidene må vurderingen av om bestanden «minsker» gjøres konkret ut ifra bestandens levedyktighet.⁶⁴ Dersom det er tale om en svært liten bestand, kan det å redusere den med ett enkelt individ være tilstrekkelig. I tilfeller hvor bestanden er av en «ikke ubetydelig størrelse», skal det imidlertid mer til enn å fjerne ett enkeltindivid. Videre fastslås det at måten minkingen skjer på er irrelevant, men mest aktuelt er jakt og fangst. Det er også slik at handlinger som «indirekte rammer en fredet bestand og som gir seg utslag i en minskning» kan rammes av straffebudet.⁶⁵ Dette omfatter oppdemming og slike former for inngrep som nevnt over. I tillegg nevnes utslipp av genmodifiserte organismer eller ulovlig utsetting av fremmede arter i naturen som kan påvirke bestandens opprinnelige størrelse.

Forarbeidene klargjør videre at det må være tale om en «naturlig» bestand som eksisterer upåvirket av menneskelig kontroll, slik at bestander i oppdrettsanlegg, dyreparker og gartnerier faller utenfor.⁶⁶ «Naturlig» innebærer også ifølge forarbeidene at bestanden i utgangspunktet må være i stand til å formere seg og skaffe næring på egenhånd, og at den derfor «hører hjemme» i vårt økologiske system.

Skyldkravet i § 240 andre ledd er «forsett eller grov uaktsomhet», slik det også er i bestemmelsens første ledd. Jeg viser tilbake til kapittel 3.1 og redegjørelsen for innholdet i disse vilkårene. Skyldkravet knytter seg som nevnt til alle deler av gjerningsbeskrivelsen, herunder de miljøspesifikke konsekvensene som strl. § 240 andre ledd rammer.

Strafferammen i § 240 andre ledd er fengsel inntil 6 år. Dette er en videreføring av strl. § 152b andre ledd. Det er verdt å merke seg at strafferammen kun er ett år lengre enn i naturmangfoldloven § 75 andre ledd. Dersom forslaget om å heve strafferammen i nml. § 75

⁶² Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 20. Artsdatabanken (2015). Bernkonvensjonen 19 september 1979 om vern av ville dyr og planter og deres naturlige leveområder. Washingtonkonvensjonen 3 mars 1973 om internasjonal handel med truede arter av vill flora og fauna.

⁶³ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 20

⁶⁴ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 19

⁶⁵ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 19

⁶⁶ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 19 og 20

andre ledd til samme nivå som strafferammen i strl. § 240 andre ledd vedtas, vil det resultere i at sistnevnte mister en del av sitt formål.

4.1.3 Rettspraksis om ulovlige inngrep mot naturmangfoldet

Ulovlig jakt på utrydningstruede rovdyr i norsk natur har lenge vært gjenstand for opphetet debatt. Høyesterett har i ett tilfelle pådømt et slikt forhold med hjemmel i straffelovens bestemmelse for alvorlig miljøkriminalitet. I HR-2016-1857-A ble fire menn dømt etter strl. § 240 andre ledd bokstav a jf. strl. § 16, for forsøk på ulovlig felling av tre ulver på grunnlag av en jakt som var planlagt, langvarig og godt organisert av flere. Ulven er kategorisert som kritisk truet på norsk rødliste for arter (avsnitt 24). Førstvoterende slår i dommen fast at det ikke kreves at tiltalte kjente til, eller var enig i den faglige vurderingen av om en art anses utrydningstruet. Såfremt vedkommende har utvist dekkende skyld med hensyn til at rovdyrforvaltningen anser ulven som utrydningstruet så er det tilstrekkelig.

Bevisene i ulvesaken ble blant annet sikret gjennom kommunikasjonsavlytting jf. strpl. § 216a, som under rettsforhandlingene ble vurdert opp mot de tiltaltes forklaringer. Avstanden mellom forklaringene som ble gitt og bevisene fra avlyttingen illustrerer viktigheten av tilstrekkelig høye strafferammer for alvorlig miljøkriminalitet, slik at det er grunnlag for bruk av etterforskningsmidler som kan bidra til oppklaring. Saken er prinsipielt viktig for naturmangfoldet, og for å markere straffverdigheten av alvorlig miljøkriminalitet. Den setter derfor presedens for senere saker. Økokrim har uttalt at "[F]ørst etter oppklaringen av saken har bestanden av ulv i ulvesonen hatt en (normal) utvikling hvor forvaltningen kan gjøre vurderinger av hvordan sonen fungerer og hvordan eventuelt uttak skal skje i henhold til lovverk og politiske avtaler i blant annet rovdyrforliket».⁶⁷ Dette tyder på at straffeforfølgningen i saken virket preventivt.

Straffeloven § 240 har også blitt anvendt i lagmannsrettspraksis. Lovtolkningen i disse sakene har ikke samme rettskildemessige tyngde som Høyesterettsavgjørelser jf. Grl. § 88. Avgjørelsene nevnes for å vise tilfeller hvor terskelen i strl. § 240 andre ledd bokstav a er overtrådt, samt å illustrere hvordan dommen i HR-2016-1857-A har satt presedens for saker om ulovlig felling av rovvilt.

⁶⁷ Svae-Grotli og Schjolden (2017) s. 45

I LE-2017-6392 kom Eidsivating lagmannsrett til at ulovlig felling av én ulv innebar å «minske» bestanden, selv om det på tidspunktet var skjedd en mindre økning av ulvebestanden, sammenlignet med situasjonen i HR-2016-1857-A. Tiltalte ble funnet å ha handlet forsettlig. Terskelen som ble fastsatt i HR-2016-1857-A var veiledende for rettsanvendelsen, og forholdet ble pådømt etter straffeloven § 240 andre ledd bokstav a. Straffen ble satt til fengsel i fem måneder, hensyntatt en unødvendig lang saksbehandlingstid. Tiltalte ble også fradømt retten til å drive jakt og fangst i tre år, samt inndragning av en rifle.

Den 27 august i år dømte Gulating lagmannsrett en mann for overtredelse av strl. § 240 andre ledd bokstav a på grunnlag av grov uaktsom felling av en fjellrev.⁶⁸ Retten viste til at fjellreven var ansett «kritisk fredet» i Artsdatabankens rødliste av 2015. Dette var mannen kjent med. Han mente at han på gjerningstidspunktet var overbevist om at reven var en albinorødrev og ikke en fjellrev. Lagmannsretten delte seg i et flertall og et mindretall på spørsmålet om det var bevist utover enhver rimelig og fornuftig tvil at tiltalte handlet med nødvendig skyld i forhold til at det var en fjellrev han skjøt. Flertallet kom til at han handlet grovt uaktsomt i henhold til strl. § 240, da han skjøt fjellreven uten sikker identifisering av arten, noe han etter omstendighetene enkelt kunne gjennomført. Det poengteres at fjellreven var fanget i en fangstbås. Mannen ble av lagmannsretten dømt til 90 dager ubetinget fengsel, og fradømt retten til å jakte i tre år. I tillegg ble rifle og fjellrev inndratt. Det ble også her vektlagt at saken var blitt unødige gammel. Denne saken faller inn i rekken av rettsavgjørelser hvor domstolene fremhever og styrker miljøvernet, og skjerper sanksjonene overfor alvorlige, ulovlige ugjerninger mot naturmangfoldet. Saken er imidlertid anket til Høyesterett, og det gjenstår å se hva som blir rettskraftig.

4.2 Ulovlige inngrep i vernede naturområder

4.2.1 Straffbar overtredelse av vedtak med hjemmel i miljølovgivningen

Et naturområde anses «vernet» etter at det er fattet et vernevedtak med hjemmel i naturmangfoldloven kapittel V, eller de øvrige lovbestemmelsene som nevnes i strl. § 240 andre ledd bokstav b. De viktigste verneområdene i Norge finner vi blant annet i nasjonalparker og naturreservat. Ved overtredelser av reglene som gjelder for det aktuelle verneområdet, vil det

⁶⁸ LG-2021-47153

kunne bli aktuelt å idømme straff etter spesiallovgivningen. Det gjelder eksempelvis etter naturmangfoldloven § 75, som er redegjort for under kapittel 4.1.1.

4.2.2 Straffeloven § 240 andre ledd bokstav b

Etter strl. § 240 annet ledd bokstav b straffes med fengsel inntil 6 år den som «forsettlig eller grovt uaktsomt» «påfører betydelig skade på område som er vernet» ved vedtak med hjemmel i naturmangfoldloven kapittel V eller eldre vernevedtak som nevnt i opplistede lovbestemmelser. Bestemmelsen skiller seg fra straffehjemplene i spesiallovgivningen, både gjennom det strengere skyldkravet som forklart tidligere, og ved at det kreves at det vernede området er påført en «betydelig skade». Det er med andre ord en langt høyere terskel for å straffe inngrep i verneområder etter strl. § 240 andre ledd bokstav b, enn etter spesiallovgivningen.

Ordlyden av «betydelig skade» setter en høy terskel både med tanke på at verneområdet må være påført en «skade», og at skaden må være «betydelig». Vilkåret må ellers forstås på samme måte som det tilsvarende vilkåret i § 240 første ledd bokstav a, slik det er redegjort for i kapittel 3.1.

Inngrep i naturområder vil indirekte kunne gi konsekvenser for eksempelvis bestander av truet vilt og andre organismer. Noe av årsaken til at naturområder vernes, er gjerne å forsøke å begrense handlinger som påvirker artsmangfoldet i området. I forarbeidene tiltrådte departementet Økokrims begrunnelse for at slike handlinger skulle omfattes av bestemmelsens anvendelsesområde.⁶⁹ Der ble det uttalt at «[...]Naturvernlovens fredede områder vil ofte være vernet for å sikre utsatt organismer livsvilkår [sic]. Det bør etter enhetens oppfatning ha det samme vern som de aktuelle organismer [...]». Det ble også begrunnet med at allmennhetens interesse av å kunne gå i uberørt natur er beskyttelsesverdig. Videre var hensikten å kunne straffe inngrep som ødelegger en lokal stamme av en sårbar organisme, uten at det kreves at denne er truet av utryddelse, slik som etter § 240 andre ledd bokstav a.

⁶⁹ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 14

4.2.3 Rettspraksis om ulovlige inngrep i vernede naturområder

Den første gangen generalbestemmelsen for alvorlig miljøkriminalitet ble brukt i rettspraksis var i Rt-2005-568. Saken gjaldt snauhogst i et naturreservat, og Høyesterett kom til at strl. 1902 § 152b andre ledd nr. 2 var overtrådt. Tiltalte hadde på forsettlig vis gjort betydelig skade på et midlertidig vernet skogsområde som var lokasjon for tre rødlistede lavararter, med sikte på å forhindre fredning. Høyesterett kom til at for å innfri bestemmelsens vilkår var det tilstrekkelig at området var midlertidig fredet i medhold av naturmangfoldloven, noe tiltalte var klar over at gjaldt for dette området. Straffen ble satt til fengsel i ett år, hvorav åtte måneder ble gjort betinget. I straffutmålingen ble det sett hen til unødig lang behandlingstid, og at tiltalte hadde en personlighetsforstyrrelse med trekk av vrangforestillinger. Denne dommen var første, og så langt eneste gang Høyesterett har anvendt strl. § 240 andre ledd bokstav b.

I andre avgjørelser knyttet til ulovlige inngrep i vernede naturområder har det vært tale om forhold med mindre alvorlige miljøkonsekvenser, slik at straff har blitt idømt med hjemmel i miljølovgivningen.⁷⁰ Her nevnes saken om kjøring med snøscooter i Stabbursdalen nasjonalpark i Finnmark, som ble endelig avgjort etter behandling i Høyesteretts ankeutvalg i Rt-2015-838. De tiltalte hadde i strid med motorferdsellovens bestemmelser kjørt utenfor merket løype, og kjøringen var heller ikke gjort i forbindelse med reindrift. Det ble anført at kjøringen var i tråd med sedvanlig fiskerett for reindriftssamer. Ankeutvalget sa seg enig i lagmannsrettens vurdering om at hensynet til samisk kultur ikke kunne begrunne motorferdsel som går ut over motorferdsellovens bestemmelser. Videre pekte ankeutvalget på at allmennpreventive hensyn gjør seg sterkt gjeldende i saker om brudd på miljøvernlovgivningen (avsnitt 32). Ankene ble ikke tillatt fremmet, og de tiltalte måtte betale hver sin bot på 15 000 kroner.

⁷⁰ Utover saken det redegjøres for, kan her nevnes LA-2021-3655-1 og LA-2021-3655-2 om kjøring med vannscooter i Færder nasjonalpark. Se også LH-2012-205694 om omfattende hogst i vernet område for løvtrær, og ulovlig kjøring i utmark.

5. Ulovlig handel med fremmede, utrydningstruede arter

5.1 Innledning

En aktuell form for naturkriminalitet er ulovlig handel med fremmede, utrydningstruede arter. Denne typen kriminalitet anses som en viktig årsak til at arter og artsbestander forsvinner, og utgjør en global trussel mot naturmangfoldet.⁷¹ Derfor er handel med utrydningstruede arter strengt regulert gjennom CITES-konvensjonen, som Norge er tilsluttet.⁷² Formålet med CITES er å sikre at internasjonal handel med plante- og dyrearter som står i fare for utryddelse foregår kontrollert og bærekraftig. Det kan eksempelvis gjelde handel med reptiler, pangolin, tigre, geparder, papegøyer, neshorn, og elfenben fra elefanter. Artene som er oppført i konvensjonens vedlegg 1 står i reell fare for utryddelse og har høyest beskyttelsesnivå. Handel med slike arter er generelt forbudt.⁷³ Brudd på denne delen av CITES-regelverket må derfor anses spesielt alvorlig.

Denne typen virksomhet kan også ha koblinger til smuglernetverk og annen organisert kriminalitet, og er derfor noe klima- og miljødepartementet uttrykker ønske om å sette høyere på dagsorden.⁷⁴ Omfanget av den ulovlige handelen har vist seg ved blant annet Interpols serie av operasjoner kjent som Thunderbird i 2017, Thunderstorm i 2018 og Thunderball i 2019.⁷⁵ Operasjonene ble avvirket på tvers av en rekke land, med en omfattende utveksling av etterretningsinformasjon, og det ble tatt mengder med beslag fra ulovlig salg av utrydningstruede arter.

Som påpekt av Økokrim, så bidrar økt miljøfokus til å endre vår oppfatning av hva som defineres som alvorlig miljøkriminalitet.⁷⁶ I stortingsmeldingen om miljøkriminalitet skriver klima- og miljødepartementet at det kan være behov for å vurdere rekkevidden av strl. § 240, på grunn av at det i dag finnes former for alvorlig miljøkriminalitet som tilsynelatende ikke omfattes av vilkårene i bestemmelsen.⁷⁷ Der nevnes blant annet at det er usikkert om ulovlig handel i strid med CITES-regelverket kan straffes etter strl. § 240 andre ledd bokstav a.

⁷¹ Økokrim (2021)

⁷² Washingtonkonvensjonen 3 mars 1973.

⁷³ CITES sekretariat (2019)

⁷⁴ Meld.St.nr.19 (2019-2020) s. 171

⁷⁵ Interpol (2019)

⁷⁶ Økokrim (2020)

⁷⁷ Meld.St.nr.19 (2019-2020) s. 28

Bestemmelsen hevdes å være lite tilpasset moderne økosystemtenkning, til forskjell fra det som ligger til grunn for naturmangfoldlovens regler. Dette gir grunnlag for å vurdere rekkevidden av strl. § 240 andre ledd bokstav a.

5.2 Regulering av CITES-kriminalitet i norsk rett

CITES-konvensjonen er i norsk rett gjennomført i CITES-forskriften med hjemmel i naturmangfoldloven § 26.⁷⁸ Overtredelser straffes med hjemmel i nml. § 75. Det er egne bestemmelser for Svalbard.⁷⁹ Foreløpig har Høyesterett kun pådømt denne typen kriminalitet i Rt-2003-634, for overtredelse av den dagjeldende miljølovgivningen for innførsel og utførsel av truede arter. Saken gjaldt ulovlig innførsel av 271 pyntegjenstander, herunder spyd, piler og buer pyntet med skinn og andre deler av utrydningstruede dyrearter fra Peru. Dette er handlinger som bryter med CITES-konvensjonen om handel med truede dyre- og plantearter. Forholdet ble pådømt etter innførsle- og utførselreguleringslova § 4 jf. §1, som stiller krav om tillatelse fra miljøverndepartementet for innførsel av arter som omfattes av konvensjonen.⁸⁰ Retten gjorde også en vurdering av bestemmelser i tolloven, men kom til at disse ikke var overtrådt. Overtredelsen var følgelig ikke ansett alvorlig nok til å vurdere anvendelse av strl. § 240. Straffen ble av Høyesterett satt til fengsel i 45 dager, men gjort betinget av hensyn til lang liggetid. Det ble vektlagt i skjerpene retning at overtredelsen var gjort i virksomhetssammenheng, og at den var av et ikke ubetydelig omfang. Høyesterett uttalte på generelt grunnlag at CITES-overtredelser av allmennpreventive hensyn skal straffes med ubetinget fengsel.

5.3 Rekkevidden av straffeloven § 240 andre ledd bokstav a

Som tidligere nevnt krever strl. § 240 andre ledd bokstav a at handlingen «minsker» en «naturlig» bestand av «fredede» organismer som «nasjonalt eller internasjonalt» er «truet av utryddelse».

⁷⁸ CITES-forskriften har som formål å bevare arter som er omfattet av CITES-konvensjonen, og andre naturlig viltlevende arter som er eller kan bli truet av utryddelse som følge av handel jf. § 1.

⁷⁹ Svalbardmiljøloven av 15 juni 2001.

⁸⁰ LOV-1997-06-06-32

Den konkrete problemstillingen som her skal drøftes er om bestemmelsen omfatter minking av bestander som ikke «naturlig» lever i Norge, men som unektelig er «fredede» organismer som «nasjonalt eller internasjonalt» er «truet av utryddelse», i henhold til CITES-konvensjonen.

Ordlyden i vilkåret «naturlig bestand» må for det første forstås som at bestanden må eksistere på naturlig grunnlag, og ikke være avlet frem gjennom oppdrett eller på annen måte være påvirket av menneskelig aktivitet. I forarbeidene uttrykkes det at bestanden godt kan ytes «hjelp» i form av viltpleietiltak og lignende, men det kreves at den kan leve og utvikle seg på egenhånd uten menneskelig påvirkning.⁸¹

Ordlyden er mer uklar hva gjelder kravet til bestandens geografiske tilhørighet. Isolert sett kan «naturlig bestand» forstås slik at det ikke stilles krav om at bestanden må leve i norsk natur. Støtte for denne forståelsen kan trekkes ut fra at bestemmelsen verner om fredede organismer som enten nasjonalt eller internasjonalt er truet av utryddelse. Dette forstås som en henvisning til hjemmelsgrunnlaget for statusen som utrydningstruet. Det internasjonale perspektivet kan fungere som en tolkningsfaktor for hva som utgjør en «naturlig» bestand. Etter denne ordlydsforståelsen kan det argumenteres for at bestemmelsen rammer handlinger som minker bestander som er født i frihet og lever upåvirket av menneskelig aktivitet, også i andre deler av verden. I så tilfelle omfatter bestemmelsen handel med fredede, utrydningstruede organismer, uavhengig av geografisk tilhørighet.

På den annen side kan ordlyden også forstås som at bestanden må leve i norsk natur, eller i det minste ha forutsetningene for det. Det er en naturlig tolkning dersom man legger til grunn at straffebestemmelsen er ment å beskytte norsk flora og fauna. De ulike artene som lever i norsk natur, kan være truet av utryddelse både nasjonalt og internasjonalt. Slik sett blir det mer fjerntliggende å betrakte uttrykket «naturlig» i et internasjonalt perspektiv som nevnt over. Denne forståelsen finner videre støtte i forarbeidene, hvor det gis uttrykk for at bestanden må «høre hjemme» i vårt økologiske system.⁸² Videre fremgår det at lovgiver var oppmerksom på utfordringen med krypskyting av sjeldne, norske rovfuglarter, og såkalt falconeringsvirksomhet som innebærer jakt med rovfugl.⁸³ Samlet sett synes lovgivers intensjon å være at

⁸¹ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 19-20

⁸² Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 19-20

⁸³ Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 8

bestemmelsen skal ramme minking av bestander i norsk natur, og ikke handel som medfører minking av artsbestander i andre deler av verden.

Dette er samtidig en problemstilling som for alvor har reist seg i senere år, og som det av den grunn kan tenkes at lovgiver ikke hadde for øye ved utformingen av bestemmelsen. Det er i dag eksempelvis et kjent og omfattende problem at krypskyttere jakter ned elefanter som lever naturlig på det afrikanske og det asiatiske kontinentet, for å få tak i elfenben som så selges med stor fortjeneste. Denne typen ulovlig virksomhet «minsker» bestander av utrydningstruede elefanter som har utviklet seg på naturlig vis i det området. Tilsvarende vil gjelde for uttak fra andre artsbestander som har utviklet seg på naturlig vis. Omfanget av den internasjonale virksomheten har vært økende, og artene står i stadig større fare for utryddelse.⁸⁴ Det kan derfor argumenteres for at utviklingen mot et mer helhetlig syn på miljøet i dagens globaliserte verden, tilsier at lovgivers syn på bestemmelsens rekkevidde er i utakt med tiden.

Spørsmålet om hvordan vilkåret «naturlig bestand» i strl. § 240 andre ledd bokstav a skal forstås i relasjon til CITES-kriminalitet har så langt ikke blitt vurdert av Høyesterett. Det er derfor lite veiledning å hente derfra, for denne konkrete problemstillingen. Høyesterett har imidlertid vurdert rekkevidden av vilkåret «naturlig» i HR-2016-1857-A, som er redegjort for i kap. 4.1.3. I dommen viser Høyesterett til at verken ordlyden eller forarbeidene tar stilling til om vurderingen av om ulvebestanden minsker skal relatere seg til den norske, eller den sørskandinaviske bestanden som den norske bestanden i biologisk og genetisk sammenheng er en del av. Høyesterett slår likevel fast at vurderingen må knytte seg til den norske bestanden, og viser til at det var en uttalt lovgiverforutsetning at spørsmålet om bestanden er utrydningstruet skal knyttes tett opp mot norsk rødliste for arter. Høyesterett uttaler videre at en slik forståelse er en nærliggende konsekvens av statens forpliktelser etter Bernkonvensjonen artikkel 6. Dommen kan tas til inntekt for at strl. § 240 andre ledd bokstav a kun er aktuell ved inngrep mot bestander som har tilhørighet i det norske økosystemet.

Høyesteretts forståelse av vilkårene setter presedens for vurderingen av bestemmelsens rekkevidde. Etersom det inntil videre er lite praksis fra Høyesterett å hente veiledning fra, så kan i noen grad også underrettspraksis bidra til å kartlegge hvordan bestemmelsen må forstås. I LE-2017-6392 slo Eidsivating lagmannsrett fast at ulven som var av finskrussisk opprinnelse

⁸⁴ Meld.St.nr.19 (2019-2020) s. 49 og Prop.77 L (2018-2019) s. 26

og derfor en innvandret ulv, på gjerningstidspunktet måtte anses å være en del av den «naturlige» norske bestanden. Dette kan indikere at dyr som i utgangspunktet kommer fra andre land omfattes av bestemmelsen. Likevel er det et åpenbart skille mellom dyr som tar seg over grensen til Norge på egenhånd, slik som ulven, og dyr som innføres av mennesker fra andre land og verdensdeler. Lagmannsrettens argumentasjon forstås slik at ulven, til tross for at den ikke var av norsk opprinnelse, måtte anses å være en del av den naturlige norske bestanden på grunn av måten den hadde kommet seg hit på. Dommen yter dermed en viss motstand mot å åpne for at arter som finnes i Norge på grunn av menneskelige inngrep omfattes av § 240 andre ledd bokstav a.

På bakgrunn av lovgiverviljen slik den fremgår av en samlet tolkning av ordlyd og forarbeider, og sett i lys av Høyesteretts forståelse av bestemmelsens vilkår, skapes det en forventning om at bestemmelsen avgrenses geografisk til norsk natur. Konklusjonen er derfor at strl. § 240 andre ledd bokstav a ikke omfatter handel med produkter av utrydningstruede arter som ikke har naturlig tilhørighet i Norge. I mangel på en klar støtte i lovgiverviljen, ville det stride mot hensynet til forutberegnelighet å innfortolke slike handlinger i straffelovens bestemmelse om alvorlig miljøkriminalitet.

5.4 Utvidelse av straffansvaret i straffeloven § 240?

Spørsmålet blir så om ulovlig handel med fremmede, utrydningstruede arter som omfattes av CITES konvensjonen bør kunne straffes som alvorlig miljøkriminalitet etter strl. § 240 andre ledd bokstav a.

Den eneste dommen fra Høyesterett som direkte relaterer seg til denne typen problematikk er den ovenfor omtalte CITES-dommen i Rt-2003-634. Selv om det gjaldt innførsel i næringsssammenheng av en omfattende mengde gjenstander med pynt fra utrydningstruede arter, så var ikke forholdet alvorlig nok til å kunne rammes av straffeloven 1902 § 152b. Allerede ved overtredelse av miljølovgivningen skal det idømmes strenge straffer. I dommen uttalte Høyesterett at overtredelser av innførsle- og utførselreguleringslova på generelt grunnlag skulle straffes med ubetinget fengsel, av hensyn til allmennprevensjon. Det er en enda høyere terskel for å idømme straff etter bestemmelsen for alvorlig miljøkriminalitet. Forutsatt at gjerningsbeskrivelsen rammer denne typen kriminalitet, så vil den altså kun ramme de aller mest alvorlige overtredelser.

Miljødirektoratet mener at erfaringer viser en økning i den grenseoverskridende handelen med CITES-arter og deler fra slike.⁸⁵ Dette uttaler også Økokrim i sin trusselvurdering fra 2018.⁸⁶ At dette er en type kriminalitet som det er grunn for å slå hardt ned på, viser også Interpols aksjoner fra de senere år som har avdekket omfattende overtredelser. Britt Hilde Øiseth i Tolletaten uttaler at de i mange tilfeller ser mangel på kunnskap om regelverket, og at de også ser at importører bevisst forsøker å innføre varer de vet at de ikke har nødvendig tillatelse til å innføre.⁸⁷ Denne typen miljøkriminalitet er alvorlig, og det bør gjenspeiles i det strafferettslige regelverket. For de mest alvorlige overtredelser, der det også er utvist grovere skyld, kan det derfor argumenteres for at det er behov for å anvende straffeloven § 240 andre ledd bokstav a.

Et viktig virkemiddel i kampen mot CITES-kriminalitet er effektiv etterforskning. Det vil kunne bidra til forebygging av kriminalitet, som er politiets hovedstrategi.⁸⁸ Bruk av tvangsmidler i etterforskningen er et svært inngripende virkemiddel, men i enkelte tilfeller kan det være nødvendig. Særlig gjelder dette i dagens digitale verden hvor mye handel foregår over nett, og derfor er vanskelig å oppdage. Etersom høyere strafferammer åpner for bruk av flere typer tvangsmidler kan det argumenteres for at CITES-kriminalitet burde rammes av strl. § 240 andre ledd bokstav a, som har en strafferamme på fengsel inntil 6 år.

Den høyeste strafferammen i naturmangfoldloven § 75 er fengsel inntil fem år jf. andre ledd andre punktum. Det er altså kun ett års forskjell fra strafferammen i strl. § 240 andre ledd. Klima- og miljødepartementet vil som nevnt vurdere å heve strafferammen i naturmangfoldloven til fengsel inntil 6 år.⁸⁹ Dersom dette følges opp, vil den øvre strafferammen være lik i de to bestemmelsene. Større likhet mellom bestemmelsene indikerer mindre behov for at CITES-kriminalitet også bør straffes etter strl. § 240.

Det er samtidig av betydning at strl. § 240 er ment å være en skjerpende lovbestemmelse i forhold til miljølovgivningen. Det kan også tenkes å virke mer stigmatiserende å straffes etter straffelovens bestemmelser enn etter særlovgivningen, på grunnlag av lovgivers intensjoner om

⁸⁵ Veulemans, M (2020) og Meld.St.nr.19 (2019-2020) pkt. 4.5

⁸⁶ Økokrim (2018)

⁸⁷ Veulemans, M (2020)

⁸⁸ Politidirektoratet (2020)

⁸⁹ Meld.St.nr.19 (2019-2020) s. 37

å plassere de viktigste, og mest alvorlige straffebudene samlet.⁹⁰ Dersom de mest alvorlige overtredelser av CITES-lovgivningen ikke kan pådømmes etter strl. § 240, mister denne bestemmelsen noe av sin funksjon. Det synes å være uheldig både av hensyn til forutberegnelighet og likebehandling av alvorlig miljøkriminalitet. I tillegg vil det i en viss utstrekning kunne undergrave lovgivers uttalte intensjoner om skjerpet håndheving av miljøkriminalitet.

Det er etter mitt skjønn behov for å kunne straffe ulovlig handel med fremmede, utrydningstruede arter på lik linje som annen alvorlig naturkriminalitet. Ettersom strl. § 240 andre ledd bokstav a i dag gir anledning til å idømme strengere straffer enn nml. § 75 andre ledd andre punktum, så er det grunn for å kunne ta denne bestemmelsen i bruk. Det understrekes at dette kun vil gjelde for de aller mest alvorlige overtredelsene, etter en samlet vurdering av den utviste skyld og konsekvensene for naturmangfoldet i tråd med vilkårene i strl. § 240 andre ledd bokstav a.

6. Rettspolitiske betraktninger om behovet for, og utformingen av straffeloven § 240

6.1 Trenger vi straffeloven § 240?

Norsk rett har et vidtrekkende og godt regelverk for å straffe miljøkriminalitet.⁹¹ Straffebestemmelsene i de ulike miljølovene skal dekke alle miljøkriminelle handlinger, og fastsetter strafferammer rettet mot normalovertredelsene. For de mest alvorlige forholdene suppleres miljølovgivningen av straffeloven § 240.⁹²

Som redegjort for tidligere, så medfører terskelvilkårene i strl. § 240 at det skal mye til for å ta bestemmelsen i bruk. Dette viser seg også som nevnt i rettspraksis. I dette kapittelet vil jeg vurdere behovet for strl. § 240 ved siden av regelverket i miljølovgivningen ved å redegjøre for betydningen av den høye strafferammen i strl. § 240, samt betydningen av å ha en miljøbestemmelse i straffeloven.

⁹⁰ Ot.prp.nr.90 (2003-2004) s. 19 og s. 51-55.

⁹¹ Meld.St.nr.19 (2019-2020) s. 23

⁹² Ot.prp.nr.22 (2008-2009) s. 122

6.1.1 Symbolvirkningen og den preventive effekten av en høy strafferamme

Miljøkriminalitet truer vårt felles livsgrunnlag.⁹³ Slike handlinger disponerer for spesielt store skader eller fare for dette, noe som må gjenspeiles i straffetrusselen. På miljøkriminalitetsfeltet er målet om at regelverket skal ha en allmennpreventiv effekt særlig fremtredende.⁹⁴ Straffetrukslene skal være utformet slik at de virker avskrekkende. I departementets pågående arbeid med å vurdere bestemmelsene for alvorlig miljøkriminalitet er derfor et sentralt spørsmål i hvilken grad regelverket oppfyller formålet om allmennprevensjon.⁹⁵

For å oppnå en avskrekkende effekt overfor så alvorlige handlinger som rammes av strl. § 240, er det grunn for å operere med strenge strafferammer. Heving av strafferammene innebærer et markert tiltak med sterk symbolverdi. Det er viktig at strafferammene i tilstrekkelig grad reflekterer lovbruddets alvor og viktigheten av den interessen straffebudet beskytter. Samtidig er strafferettens vesentligste oppgave å sikre legitimitet, og det er derfor også viktig at det ikke idømmes for strenge reaksjoner for bagatellmessige forhold. Det vil kunne svekke tilliten til regelverket og håndhevingen av det. Av den grunn er det også særlig viktig at strafferammen yter tilstrekkelig veiledning til de som skal håndheve straffebudet.

En annen årsak til at lovgiver fastsetter høye strafferammer er at den skal kunne rekke vidt nok til å omfatte mer ekstreme tilfeller. Departementet har samtidig gitt uttrykk for at påslaget av hensyn til ekstremtilfeller heller ikke bør bli for stort, tatt i betraktning at strafferammen primært oppfattes som en gjenspeiling av straffverdigheten, samt at en vid strafferamme kan virke drivende på straffenivået.⁹⁶ Da lovgiver i straffeloven 2005 hevet den høyeste strafferammen i § 240 første ledd til fengsel inntil 15 år, var begrunnelsen å kunne utmåle en riktig straff for de mest alvorlige overtredelsene. Det var ikke hensikten å samtidig endre straffenivået.⁹⁷ Departementet uttalte at «særlig alvorlige miljøskader kan oppstå som en følge av at det i dagens moderne samfunn utøves aktiviteter som kan ha uoverskuelige følger for miljøet».⁹⁸ Hensikten var altså å gi domstolene et riktigere spillerom i lys av utsiktene for uoverskuelige konsekvenser på forurensningsområdet.

⁹³ Ot.prp.nr.90 (2003-4004) s. 23

⁹⁴ Se Rt-2012-65 avsnitt 123, Rt-2011-10 avsnitt 17, og Rt-2011-631 avsnitt 50

⁹⁵ Meld.St.nr.19 (2019-2020) pkt. 3

⁹⁶ Ot.prp.nr.90 (2003-2004) s. 131

⁹⁷ Ot.prp.nr.22 (2008-2009) s. 417

⁹⁸ Ot.prp.nr.22 (2008-2009) s. 125

Rettspraksis viser at strafferammene i § 240 på langt nær utnyttes fullt ut. Det kan argumenteres for at bestemmelsen dermed blir stående igjen mer som en verdimarkering enn en reell straffetrussel. Det kan virke lite forutberegnelig for den som leser lovteksten dersom bestemmelsen ikke avspeiler realiteten i hvordan overtredelser sanksjoneres. Dette bringer tanken mot at vi muligens ikke trenger strl. § 240.

På den annen side har det en vesentlig verdi at den høye strafferammen nettopp signaliserer at miljøkriminalitet skal tas på alvor. Denne effekten var sentral i begrunnelsen for innføringen av bestemmelsen i utgangspunktet, og er et viktig argument for at bestemmelsen fremdeles har sin rett. Det var også som nevnt lovgivers intensjon å ta høyde for langt mer alvorlige overtredelser enn hva man på lovforberedelsestidspunktet kunne overskue. Spennvidden i hva slags handlinger det kan bli behov for å straffe er i alle fall ikke redusert i forhold til da bestemmelsen for alvorlig miljøkriminalitet ble vedtatt. Behovet for en strafferamme som rekker videre enn de handlinger det er mulig å forestille seg er et viktig argument for å beholde straffeloven § 240.

6.1.2 Symbolvirkningen av å ha en miljøbestemmelse i straffeloven

Straff har en holdningsskapende virkning.⁹⁹ Dette viser seg gjennom at befolkningen jevnt over er moralske individer som ønsker å handle i tråd med gjeldende lover og regler, og å unngå stigmatisering og fordømmelse som konsekvenser av det å få en straffedom mot seg. Der det ligger en rasjonell vurdering til grunn for overtredelsen har den moralske holdningen mye å si for utfallet av vurderingen. Styrkingen av miljøvernet har bidratt til en holdningsendring i befolkningen generelt, på den måten at miljøkriminalitet blant folk flest anses moralsk forkastelig. I den forlengelse kan det argumenteres for at det å plassere et straffebud i straffeloven bidrar ytterligere til en moraldannende effekt, ettersom det kan oppleves mer stigmatiserende å straffes etter bestemmelser som lovgiver oppfatter som de mest alvorlige lovbruddene.¹⁰⁰ Det å ha en straffetrussel mot miljøkriminalitet i straffeloven kan med andre ord ha en særlig preventiv funksjon. Dette trekker i retning av at det er behov for strl. § 240.

⁹⁹ Ot.prp.nr.90 (2003-2004) s. 79-80

¹⁰⁰ Ot.prp.nr.90 (2003-2004) s. 19

Det at bestemmelsen som rammer den mest alvorlige miljøkriminalitet er plassert i samme lov som andre viktige straffebestemmelser har også en videre symbolvirkning.¹⁰¹ Det skaper en forventning om at miljøet er en særlig beskyttelsesverdig interesse, og at miljøinngrep er en form for kriminalitet som skal tas spesielt på alvor av myndighetene.

Det kan på den annen side argumenteres for at det av hensyn til forutberegnelighet er mest hensiktsmessig å plassere de reglene som gjør seg gjeldende på et bestemt livsområde samlet, herunder hjemler for straff ved eventuelle overtredelser av regelverket. Dette støttes av Gröning, Husabø og Jacobsen som skriver at «[E]n fordel med å ha straffebestemmelser i lovene for bestemte saksområder er at den enkelte lov vil gi et bedre uttrykk for den samlede regulering av det aktuelle saksområdet».¹⁰² Det kan eksempelvis tenkes at den som driver en virksomhet med behandling av miljøfarlige kjemikalier primært vil se til forurensningslovens regler for å kartlegge det juridiske landskapet, uten nødvendigvis å undersøke eventuelle straffebud i straffeloven, før ulykken først er ute. Gjennom å samle reglene på de bestemte saksområder, vil det med andre ord kunne bli enklere å finne frem til gjeldende rett, og å innrette seg deretter.¹⁰³

Ved utarbeidelsen av straffeloven 2005 ønsket samtidig lovgiver at straffeloven skulle inneholde alle de viktigste straffereglene. I henhold til forarbeidene var det særlig ønskelig at «straffbelagte normer som er av stor betydning for hele befolkningen og som leder til følbare straffereaksjoner» skulle stå i straffeloven.¹⁰⁴ I NOU 2002: 4 pkt. 6.2 ble det fremsatt forslag om at som hovedregel skulle straffetrusler med en strafferamme på fengsel i 6 år eller mer plasseres i straffeloven. Ettersom lovgiver ønsket å sette en høy strafferamme for den mest alvorlige miljøkriminalitet, fikk en slik bestemmelse naturlig en plass i straffeloven.

Straffeloven § 240 er utvilsomt en viktig strafferegel fordi den beskytter viktige interesser og bidrar til avskrekkelse mot miljøkriminalitet. Det at strl. § 240 er lite brukt i praksis som følge av strenge terskelvilkår kan samlet sett ikke trumfe den viktige symbolvirkningen av at straffeloven inneholder en bestemmelse som verner om miljøet. Samlet sett er det med andre ord fremdeles et behov for straffelovens bestemmelse om alvorlig miljøkriminalitet.

¹⁰¹ Se NOU 2002: 4 s. 161 flg. og Ot.prp.nr.92 (1992-1993) s. 7. Som det fremgår av straffelovkommisjonens delutredning var likevel symbolvirkningen uten betydning for plasseringen av straffebud.

¹⁰² Gröning, Husabø og Jacobsen (2019) s. 10

¹⁰³ NOU 2002: 4 s. 162

¹⁰⁴ Ot.prp.nr.90 (2003-2004) s. 19 og s. 51-55

6.2 Kan straffeloven § 240 utformes på en mer hensiktsmessig måte?

Høyesterett har uttalt at bestemmelsen i strl. § 240 «noe misvisende er blitt hetende generalklausul».¹⁰⁵ Det at generalklausuler er vidtfavnende bidrar til fleksibilitet slik at også handlinger som lovgiver ikke så for seg ved utformingen vil kunne omfattes. Lovgiver overlater dermed et ustrakt skjønn til domstolene. På strafferettens område vil en vidstrakt skjønnsutøvelse lett kunne komme i konflikt med legalitetsprinsippet som skal ivareta grunnleggende rettssikkerhetsidealer som forutberegnelighet og likebehandling. Bestemmelsen i strl. § 240 er derfor ikke ment å være en generalklausul i den forstand at lovgiver lar det være opp til domstolene å avgjøre hvilke handlinger som er straffbare. Hvilke handlinger som er straffbare fremgår av straffebestemmelsene i miljølovgivningen. Straffeloven § 240 er kun ment som et supplement til disse spesiallovene, slik at domstolene gis et videre rom for å vurdere hvor strengt overtredelsene skal straffes.¹⁰⁶

Det at strl. § 240 er ment å utgjøre et supplement til miljølovgivningen kommuniseres ikke gjennom bestemmelsens ordlyd, slik denne er utformet. Dette fremgår kun av forarbeidene.¹⁰⁷ Som Gröning, Husabø og Jacobsen uttrykker så er et av lovkravets sentrale formål «at borgerne ut fra loven skal kunne forstå hvordan de må handle for å opptre lovlydig. Derfor må vi kunne forvente at alle vesentlige kjennetegn ved handlingsnormen kommer til uttrykk i lovgivningen».¹⁰⁸ Etter min oppfatning bør det av den grunn vurderes om strl. § 240 er hensiktsmessig utformet. Mer spesifikt er spørsmålet om en eksplisitt henvisning til spesiallovgivningen ville bidratt til å i større grad tilgjengeliggjøre strafferegelen, sammenlignet med slik den fremgår av ordlyden i dag.

Lovgiver har i flere bestemmelser i straffeloven utformet lovgivningen på den måten at grunnvilkårene for hva som er straffbart fremgår av spesiallovgivningen, mens et skjerpene alternativ er plassert i straffeloven. Et eksempel på dette er straffeloven § 190 om ulovlig befatning med skytevåpen mv. som henviser til våpenloven i første ledd, og til brann- og eksplosjonsvernloven i andre ledd. I relasjon til første ledd og om forholdet mellom straffeloven og spesialloven uttalte lovutvalget at straffelovens bestemmelse «etter sin ordlyd bare kommer

¹⁰⁵ HR-2016-1857-A, avsnitt 21

¹⁰⁶ Ot.prp.nr.22 (2008-2009) s. 122

¹⁰⁷ Ot.prp.nr.22 (2008-2009) s. 122

¹⁰⁸ Gröning, Husabø og Jacobsen (2019) s. 64

til anvendelse når overtredelsen etter en helhetsvurdering ikke regnes som liten».¹⁰⁹ Tilsvarende gjelder ved alvorlige alkoholovertrædelser jf. strl. § 233, som skjerper straffen ved overtredelser av en rekke opplistede bestemmelser i alkoholloven når det gjelder en «meget betydelig mengde». Dette er et skjønnsmessig kriterium, og lovgiver har overlatt den nærmere grensedragningen til rettspraksis.¹¹⁰ Også for narkotikaovertrædelser har lovgiver plassert de alvorlige atferdsnormene i strl. § 231, mens kriminaliseringen av de minst alvorlige formene for «ulovlig» omfang med narkotika, samt hva som er å anse som «narkotika», fremgår av reglene i og med hjemmel i legemiddeloven § 22.

Til forskjell fra strl. § 240 uttrykker disse bestemmelsene eksplisitt at man må se til spesiallovgivningen for å identifisere regelen i sin helhet. Selv om bestemmelsene er utformet etter en tilsvarende lovgivningsteknikk som strl. § 240, så fremstår regelen mer tilgjengelig for den som leser loven.

Vi finner også et eksempel på en slik eksplisitt utforming i den danske straffeloven § 196 om kvalifiserte miljøovertrædelser. Bestemmelsen ligner i stor grad på den norske strl. § 240, hvilket gir grunn for sammenligning. Jeg vil i det videre forklare hvorfor denne bestemmelsen kan fungere som modell for utformingen av den norske strl. § 240.

Den danske straffeloven § 196 hjemler straff for *kvalificerede overtrædelser af miljølovgivningen*.¹¹¹ Av bestemmelsens første ledd følger at med

«fængsel indtil 6 år straffes den, der under skærpene omstændigheder i strid med miljølovgivningen

1) forurener luft, vand, jord eller undergrund med den følge at der sker betydelig skade på miljøet eller fremkaldes nærliggende fare derfor, eller

2) oppbevarer eller bortskaffer affald eller lignende stoffer med den følge, at der sker betydelig skade på miljøet eller fremkaldes nærliggende fare derfor».

¹⁰⁹ NOU 2002: 4 s. 304

¹¹⁰ Ot.prp.nr.22 (2008-2009) s. 411

¹¹¹ Toftegaard Nielsen, G. m.fl. (2017) s. 269

Etter andre ledd straffes på samme måte de nevnte handlinger, foruten kravet om betydelig skade eller fare for dette, når det er tale om «overtrædelser af mere systematisk eller organiseret karakter». Dette skal forstås i lys av EUs regelverk om deltakelse i en kriminell organisasjon.¹¹²

Vilkårene i § 196 viser at den har store likheter med den norske strl. § 240. Kravet om at handlingen påfører «betydelig skade på miljøet» eller «nærliggende fare derfor», viser at bestemmelsen rammer miljøskader av et visst omfang. Farevilkåret tolkes likt som i norsk rett; det må foreligge en aktuell og ikke ubetydelig risiko for skadens inntreden.¹¹³ Videre krever vilkåret om «skærpene omstændigheder» en totalvurdering av det konkrete forholdet. Relevante momenter i vurderingen er blant annet overtredelsens karakter, om det har vært planlagt og en bevisst tilsidesettelse av vesentlige miljøhensyn, om overtredelsen er forsøkt skjult, og om man ved overtredelsen har oppnådd eller forsøkt å oppnå en økonomisk fordel.¹¹⁴

Dersom en virksomhet har gått utenfor utslippstillatelsen vil det kun unntaksvis være aktuelt å anvende § 196, med mindre det gjelder utslipp av betydelige mengder farlige kjemikalier til sjø eller vann.¹¹⁵ I likhet med terskelen i den norske strl. § 240 første ledd, skal det altså svært mye til for at en forurensningshandling anses så alvorlig at det straffes etter § 196.

«[M]iljølovgivningen» omfatter alle lover til beskyttelse av det ytre miljø mot forurensning, og forskrifter med hjemmel i disse. Miljølover som beskytter andre interesser enn forurensning er ikke omfattet, eksempelvis *naturbeskyttelsesloven* og *skovloven* som skal fremme bærekraftig skogbruk.¹¹⁶

Skyldkravet i § 196 er forsett med hensyn til de faktiske forhold som bedømmes som «skjerpene omstendigheter» og de forhold som forårsaker «betydelig skade på miljøet» eller at det «fremkaldes nærliggende fare derfor».¹¹⁷ Det må også bevises at tiltalte burde innsett at handlingen kunne medføre betydelig skade eller fare for dette jf. straffeloven § 20.

¹¹² Toftegaard Nielsen, G m.fl. (2017) s. 328 med videre henvisninger

¹¹³ Toftegaard Nielsen, G m.fl. (2017) s. 327

¹¹⁴ Toftegaard Nielsen, G m.fl. (2017) s. 327-328 med henvisninger på s. 326

¹¹⁵ Toftegaard Nielsen, G m.fl. (2017) s. 328

¹¹⁶ Toftegaard Nielsen, G m.fl. (2017) s. 327

¹¹⁷ Toftegaard Nielsen, G. m.fl. (2017) s. 328

Med unntak av at den danske bestemmelsen kun rammer forurensningskriminalitet, så er det altså store likheter til den norske strl. § 240. En viktig forskjell er likevel ordlyden i § 196 som eksplisitt uttrykker at den rammer kvalifiserte overtredelser «i strid med miljølovgivningen». Toftegaard Nielsen m. fl. bekrefter at dette forstås som at «Bestemmelsen giver en høyere strafferamme for handlinger, der allerede er straffbare efter miljølovgivningen».¹¹⁸ På samme måte som den norske strl. § 240, så supplerer altså § 196 den øvrige miljølovgivningen.

Overfor den som leser ordlyden alene, sørger dette for en mer umiddelbar forståelse for at bestemmelsens materielle rekkevidde tar utgangspunkt i det som følger av miljølovgivningen. Regelen fremstår derfor som mer tilgjengelig, noe som er godt egnet til å ivareta hensynet til forutberegnelighet.

Ved å ta inn en tilsvarende henvisning i den norske strl. § 240, ville etter mitt syn formålet med bestemmelsen om å utgjøre et supplement til miljølovgivningen blitt kommunisert tydeligere gjennom ordlyden. Dessuten kunne en slik direkte henvisning til miljølovgivningen eksempelvis hatt betydning for spørsmålet om CITES-kriminalitet kan straffes etter strl. § 240 andre ledd bokstav a. Ettersom overtredelser av CITES-forskriften jf. nml. § 26 kan straffes etter nml. § 75, så ville en tilsvarende formulering sørge for at de mest alvorlige overtredelsene kunne straffes etter strl. § 240.

En slik formulering ville også forenkle domstolens vurdering når det tas stilling til om det er anledning til å dømme etter strl. § 240 der det er tatt ut tiltale etter eksempelvis forurensningsloven § 78. Domstolen må da avgjøre om det er tale om «samme forhold» jf. strpl. § 38. En direkte henvisning til miljølovgivningen ville gjøre det enklere for domstolen å anvende den strengeste bestemmelsen, der dette finnes passende.

De eksemplene jeg har gjennomgått illustrerer at en eksplisitt henvisning til spesiallovgivningen i straffebestemmelsens ordlyd er hensiktsmessig for å formidle dens formål. Slik ordlyden i strl. § 240 er utformet i dag fremstår formålet underkommunisert. En eksplisitt henvisning til miljølovgivningen, slik som i den danske strl. § 196, ville etter min oppfatning sørget for at det raskere kan identifiseres at bestemmelsen utgjør et supplement til miljølovgivningen for de tilfeller hvor det er behov for å idømme en særlig streng straff.

¹¹⁸ Toftegaard Nielsen, G m.fl. (2017), s. 327

7. Avsluttende refleksjoner

I denne oppgaven har jeg gjennom kartlegging av vilkårene i strl. § 240 og i et utvalg av spesiallovgivningen på miljøområdet, identifisert og forklart at formålet med § 240 er at den skal være et strengere alternativ for den mest alvorlige miljøkriminalitet. Det skal en god del til for å ta bestemmelsen i bruk, noe som også viser seg ved at den kun er anvendt i et fåtall av rettsavgjørelser. De avgjørelsene hvor strl. § 240 er anvendt gjelder utelukkende inngrep mot naturmangfoldet. På forurensningsområdet har det foreløpig ikke inntruffet tilstrekkelig alvorlige tilfeller.

Det er som nevnt reist spørsmål om behovet for strl. § 240 på bakgrunn av at det sjelden inntreffer alvorlige nok overtredelser til å ta bestemmelsen i bruk. Selv om bestemmelsen er lite brukt er det ikke dermed sagt at det ikke vil kunne forekomme mer alvorlige overtredelser enn vi kan overskue. En slik dynamisk utvikling kan blant annet eksemplifiseres med den ulovlige handelen med fremmede, utrydningstruede arter som ikke var i lovgivers tanker ved utformingen av strl. § 240, men som det i dag vil kunne være behov for å straffe på lik linje som annen alvorlig miljøkriminalitet. Det å ha en straffebestemmelse som åpner for å sette en passende straff for de mest alvorlige overtredelser synes derfor å være nødvendig. Dette har også en preventiv effekt. I tillegg er symbolvirkningen av å ha en bestemmelse i straffeloven som verner om miljøet fremtredende. Det er derfor etter min oppfatning behov for strl. § 240 som et supplement til straffebestemmelsene i miljølovgivningen.

Slik ordlyden er utformet fremgår forskjellen fra miljølovgivningen av terskelvilkårene, som eksempelvis kravet om «betydelig skade» i strl. § 240 første ledd. For å identifisere at bestemmelsen utgjør et supplement til miljølovgivningen må man imidlertid se til forarbeidene. Dette er etter min oppfatning en svakhet ved bestemmelsen av hensyn til forutberegnelighetsidealet. Dersom lovgiver finner behov for å endre ordlyden, kan den danske straffeloven § 196 fungere som modell på en hensiktsmessig løsning. En slik endring vil kunne sørge for at ordlyden i større grad formidler at bestemmelsen har til formål å være et strengere alternativ for den mest alvorlige miljøkriminalitet.

8. Kilderegister

Lover

Grunnloven	Kongeriket Norges Grunnlov, gitt i riksforsamlingen på Eidsvoll 17 mai 1814.
Straffeloven 1902	Alminnelig borgerlig straffelov 22. mai 1902 nr. 10.
Straffeloven 2005	Lov om straff 20. mai 2005 nr. 28.
Straffeprosessloven	Lov om rettergangsmåten i straffesaker 22 mai 1981 nr. 25.
Viltloven	Lov om jakt og fangst av vilt 29 mai 1980 nr. 38.
Forurensningsloven	Lov om vern mot forurensninger og om avfall 13 mars 1981 nr. 6.
Lakse- og innlandsfiskloven	Lov om laksefisk og innlandsfisk mv. 15 mai 1992 nr. 47.
Innførsle- og utførslerereguleringslova	Lov om innførsle- og utførslereregulering 6. juni 1997 nr. 32.
Vannressursloven	Lov om vassdrag og grunnvann 24 november 2000 nr. 82.
Svalbardmiljøloven	Lov om miljøvern på Svalbard 15 juni 2001 nr. 79.
Skipssikkerhetsloven	Lov om skipssikkerhet 16 februar 2007 nr. 9.
Plan- og bygningsloven	Lov om planlegging og byggesaksbehandling 27 juni 2008 nr. 71.
Naturmangfoldloven	Lov om forvaltning av naturens mangfold 19. juni 2009 nr. 100.
Dyrevelferdsloven	Lov om dyrevelferd 19 juni 2009 nr. 97.

Forskrifter og rundskriv

CITES-forskriften	Forskrift om innførsel, utførsel, besittelse mv. av truede arter av vill fauna og flora av 15 juni 2018 nr. 889.
RA-1989-4	Rundskriv fra Riksadvokaten, nr. 4/1989 «Forurensningskriminalitet».
RA-2021-1	Riksadvokatens rundskriv nr. 1/2021 «Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2021».

Forarbeider og andre offentlige publikasjoner

Ot.prp.nr.11 (1979-1980)	Ot.prp.nr.11 (1979-1980) Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)
Ot.prp.nr.1 (1982-1983)	Ot.prp.nr.1 (1982-1983) Om lov om endringer i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven) [...].
Ot.prp.nr.92 (1992-1993)	Ot.prp.nr.92 (1992-1993) Om lov om endringer i straffeloven (generalklausul om miljøkriminalitet)
Innst. O. nr.50 (1998-1999)	Innst. O. nr.50 (1998-1999) Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (inndragning av utbytte).
Ot.prp.nr. 8 (1998-1999)	Ot.prp.nr. 8 (1998-1999) Om lov om endringer i straffeloven og straffeprosessloven mv. (inndragning av utbytte).
NOU 2002: 4	NOU 2002: 4 Ny straffelov Straffelovkommisjonens delutredning VII
Ot.prp.nr.90 (2003-2004)	Ot.prp.nr.90 (2003-2004) Om lov om straff (straffeloven)

Ot.prp.nr.22 (2008-2009)	Ot.prp.nr.22 (2008-2009) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning)
EØS-komiteens beslutning 85/2011	EØS-KOMITEENS BESLUTNING nr. 85/2011 av 1 juli 2011 om endring av EØS-avtalens vedlegg XX (miljø).
EØS-komiteens beslutning nr. 191/2015.	EØS-KOMITEENS BESLUTNING nr. 191/2015 av 10 juli 015 om endring av EØS-avtalens vedlegg XX (Miljø)
Lovvedtak 79 (2018-2019)	Lovvedtak 79 (2018-2019) Lov om Endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven mv. (innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammer).
Innst. 332 L (2018-2019)	Innst. 332 L (2018-2019) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven mv. (innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammer).
Prop.77 L (2018-2019)	Prop.77 L (2018-2019) Endringer i forurensningsloven, produktkontrollloven, naturmangfoldloven og svalbardmiljøloven mv. (innføring av overtredelsesgebyr og heving av strafferammer).
Meld.St.nr.19 (2019-2020)	Meld.St.nr.19 (2019-2020) Det kongelige klima- og miljødepartement, Melding til Stortinget: miljøkriminalitet.
Innst. 68 S (2020-2021)	Innst. 68 S (2020-2021) Innstilling fra Energi- og miljøkomiteen om miljøkriminalitet.

Rettspraksis

Høyesterett

Rt-2003-634

Rt-2005-568

Rt-2007-1684

Rt-2011-631

Rt-2012-65

Rt-2015-838

Rt-2015-392

HR-2016-1857-A

Lagmannsrett

LA-2010-95727

LE-2017-6392

LG-2021-47153

Tingrett

Sak 19-183171MED-SUHO, Sunnhordland tingretts dom 27.11.2020

Utenlandske lover og direktiver

Dansk straffelov

Den borgerlige straffelov af 15 april 1930

Directive 2008/98/EF

Directive 2008/98/EF of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (Text with EEA relevance)

Directive 2008/99/EC

Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law (Text with EEA relevance)

Internasjonale konvensjoner

Washingtonkonvensjonen (CITES)	Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora, Washington 03-03-1973
Bernkonvensjonen	Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats, Bern 19-09-1979

Litteraturliste

- Artsdatabanken (2015) «Norsk rødliste for arter», sist endret 23.03.2020, <https://artsdatabanken.no/Rodliste2015/Sok>. Ny, gjeldende rødliste er publisert 24.11.2021 på <https://artsdatabanken.no/lister/rodlisteforarter/2021/>, Se veileder på <https://www.artsdatabanken.no/files/33528>
- Bjotveit, Ingrid (2002) *Veileder om bruk av straff som virkemiddel ved brudd på forurensningsloven*, Statens forurensningstilsyn (SFT): Oslo.
- Brænd, Tore og Aas, Øystein (2021) «miljøkriminalitet», Store norske leksikon på snl.no, hentet fra <https://snl.no/miljokriminalitet>
- CITES Secretariat (2019) «CITES (brochure) convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora», hentet fra https://cites.org/sites/default/files/I/Brochure_UNEP_CITES_eng.pdf
- Gröning, Husabø og Jacobsen (2019) *Frihet, forbrytelse og straff*, Universitetsforlaget.
- Høviskeland, Hans Tore [red.], Hansen, Rune B og Holme, Jørn (2005) *Hva er miljøkriminalitet? Håndbok i bekjempelse av miljøkriminalitet*, Økokrims skriftserie nr. 17: Oslo.
- Høviskeland, Hans Tore (2013) «Straffutmåling ved overtredelse av forurensningsloven», Miljøkrim nr. 2 2013, ØKOKRIM.
- Interpol (2019) «Wildlife trafficking: organized crime hit hard by joint INTERPOL-WCO global enforcement operation», publisert 10 juli 2019, hentet fra <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2019/Wildlife-trafficking-organized-crime-hit-hard-by-joint-INTERPOL-WCO-global-enforcement-operation>
- IPBES-IPCC (2021) «IPBES-IPCC co-sponsored workshop report on biodiversity and climate change», hentet fra <https://ipbes.net/events/launch-ipbes-ipcc-co-sponsored-workshop-report-biodiversity-and-climate-change>

IPCC (2021) «AR6 Climate change 2021: The physical science basis», Sixth Assessment Report, publisert 09.08.2021, hentet fra <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>

Klima- og miljødepartementet (2021) «Revisjon av miljøkriminalitetsdirektivet, Revisjon av direktiv 2008/99/EF om vern av miljøet ved strafferettslige bestemmelser (miljøkriminalitetsdirektivet)», EØS-notatbasen, hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2021/mai/revisjon-av-miljokriminalitetsdirektivet/id2869538/>

Politidirektoratet (2020) «I forkant av kriminaliteten», hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/i-forkant-av-kriminaliteten.pdf>

Sandhaug, Ingvild (Karnov, 2021) Karnov lovkommentar note 3 til § 240 1. ledd bokstav a, versjon 23.09.2021, lenke til kommentaren: https://lovdata.no/pro/COMMENT/karnov/2005-05-20-28_d2_k23_p240.n3/1

Sjøfartsdirektoratet (2015) «Opphugging av skip», publisert 17.11.2015 på https://www.sdir.no/sjofart/fartoy/miljo/opphugging-av-skip/#Darlige_arbeidsforhold

Slettemoen, Aud I. (2011) «Generalklausulen og biologisk mangfold – en etterkontroll av straffeloven § 152b», Miljøkrim 03/2011, ØKOKRIM.

Svae-Grotli, Inge og Schjolden, Joachim (2017) «Refleksjoner over arbeidet med miljøkriminalitet», Spesialutgave av Miljøkrim nr. 1/2017, ØKOKRIM.

Toftegaard Nielsen, G. m.fl (2017) *Kommenteret straffelov Speciel del*, 11 utgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag: København

Veulemans, M (2020) «Truede arter ble ulovlig importert», Miljødirektoratet, publisert 17.12.2020 på <https://www.miljodirektoratet.no/aktuelt/nyheter/2020/desember-2020/avdekketulovlig-import-av-truede-arter/>

Økokrim (2018) «Trusselvurdering 2018», ØKOKRIM, hentet fra <https://www.okokrim.no/oekokrims-trusselvurdering-2018.6123197-411472.html>

Økokrim (2020) «Trusselvurdering 2020», ØKOKRIM, hentet fra <https://www.okokrim.no/trusselvurdering-2020.6304950-411472.html>

Økokrim (2021) «En global milliardindustri», ØKOKRIM, hentet fra https://www.okokrim.no/ulovlig-handel-med-truede-arter.6421437-562360.html#_ftn1