

Rundskriv 2024-36

Dato: 11.10.2024

Veileder om oppfølging av brudd på skogbrukslova med forskrifter

Ingress

Denne veilederen tar for seg hvordan kommunen og statsforvalteren kan følge opp brudd på skogbrukslova med forskrifter på en effektiv og betryggende måte.

Hva menes med oppfølging av brudd?

I denne veilederen tar vi for oss juridiske virkemidler forvaltningen kan bruke for å sørge for at regelverket blir fulgt. Vi kan skille mellom juridiske virkemidler som forvaltningen selv har myndighet til å bruke – som tvangsmulkt, pålegg eller meldeplikt etter skogbrukslova, og anmeldelser til politiet.

Tvangsmulkt er ikke en sanksjon etter forvaltningslovens regler, men regnes som en reaksjon på regelverksbrudd. Formålet er å sørge for at regelverket følges, uten at det skal virke som straff.

Straffebestemmelsen i skogbrukslova gjelder alvorlige overtredelser av enkelte bestemmelser i loven. Forvaltningens oppgave er i slike tilfeller å levere en anmeldelse av overtredelsen. Det er politiet som må vurdere om slike overtredelser skal straffeforfølges.

Kommunens og statsforvalterens rolle som kontroll- og tilsynsmyndighet

Oppfølging av brudd på skogbruksloven har sammenheng med ansvaret forvaltningen har for å føre tilsyn med at bestemmelsene i lovene de forvalter overholdes. Skogbrukslova § 20 gir uttrykk for dette ansvaret.

Om meldeplikt

Skogbrukslova § 11 hjemler en mulighet for kommunen eller annen skogbruksmyndighet til å innføre meldeplikt for planer om hogst og tiltak knyttet til foryngelse og stell av skogen. Et vilkår for å innføre meldeplikten er at det skal være nødvendig for å holde kontroll med at loven blir fulgt, men begrepet «nødvendig» skal ifølge forarbeidene ikke tolkes for strengt. Det er vanskelig å si ut fra dette eksakt hva som skal til for å innføre meldeplikt, men om man har en berettiget mistanke om at bestemmelser i loven brytes eller står i fare for å brytes, må man kunne ta i bruk hjemmelen i § 11.

Innenfor rammen av hogst, foryngelse og stell av skogen, bestemmer skogbruksmyndigheten selv hvilke skogbrukstiltak meldeplikten skal omfatte.

Et vedtak om å innføre meldeplikt vil i de fleste tilfeller være en forskrift etter forvaltningslovens definisjoner på grunn av at den angår en ubestemt krets av personer.

Skogbrukslova § 11 gir videre noen føringer for hvordan en meldeplikt etter denne paragrafen skal utformes. Skogeier skal melde fra skriftlig senest 3 uker før tiltaket, og i meldingen beskrive de planene han har for tiltaket. Om skogeier ikke hører noe fra skogbruksmyndigheten på 3 uker, kan han iverksette tiltaket. Denne fristen kan forlenges med inntil 14 dager.

Dersom skogbruksmyndigheten mener det er nødvendig av hensyn til skogbrukslov, bærekraftforskrift eller landbruksveiforskrift, kan man fatte vedtak om å nekte tiltaket eller sette vilkår om hvordan det skal gjennomføres. Det vil i så fall være et enkeltvedtak med klageadgang.

Om tvangsmulkt

Skogbrukslova, bærekraftforskriften, landbruksveiforskriften og skogfondforskriften bruker begrepet tvangsmulkt. Enkelte andre lover bruker begrepet tvangsgebyr. Disse begrepene betyr det samme. I denne veilederen bruker vi tvangsmulkt som begrep.

Tvangsmulkt kan som beskrevet i forvaltningsloven § 51 ilegges for å sørge for at en lov, forskrift eller et vedtak (for eksempel pålegg), følges. Det skal brukes som et oppfyllelsespress. I dette ligger

det at det må være mulig å følge loven, forskriften eller vedtaket. Tvangsmulkt kan ikke ilegges dersom det er umulig med etterlevelse og årsaken til dette ikke ligger hos den ansvarlige. Hvem som er ansvarlig, og dermed kan ilegges mulkt, må avgjøres konkret ut fra hvilket lovverk det er tale om og ordlyden i den aktuelle bestemmelsen. Forvaltningsorganet kan i særlige tilfeller redusere eller frafalle påløpt mulkt. Hva som kan kjennetegnes som særlige tilfeller vil variere fra ulike typer regelverk. Et eksempel på at gebyret kan reduseres eller frafalles kan være i tilfeller hvor årsaken til overtredelsen i liten grad skyldes den ansvarlige, og ligger i grenseland for hva som er innenfor dennes kontroll. Vurderingen må gjøres med tanke på formålet med mulkten, nemlig i hvilken grad den bidrar til oppfyllelse.

+ Vedtak om tvangsmulkt

Det er kommunen som i skogbrukslova § 23 er tildelt myndigheten til å fatte vedtak om tvangsmulkt. Når kommunen vurderer å illegge tvangsmulkt, er det viktig å huske å gi skogeier/den ansvarlige tilstrekkelig varsel og mulighet til å uttale seg om tvangsmulkten og forholdene som ligger til grunn for den i forkant av at vedtak fattes, jf. forvaltningsloven § 16 om forhåndsvarsel. Dette bidrar også til å opplyse saken, jf. forvaltningsloven § 17 om utredningsplikt.

Tvangsmulkt kan vedtas samtidig med at et pålegg etter loven gis, for eksempel dersom det er viktig med en rask gjennomføring av den pålagte oppgaven. I så fall gis pålegget med en frist for gjennomføring, som medfører tvangsmulkt dersom fristen oversittes. I disse tilfellene må tvangsmulkten varsles samtidig med at pålegget varsles.

Kommunens vedtak kan påklages til statsforvalteren.

+ Nivå på tvangsmulkten

Formålet med mulkten er å sikre et oppfyllelsespress. Det må derfor fastsettes en mulkt som gir den ansvarlige et insentiv til å gjennomføre tiltaket. En mulkt kan fastsettes løpende, det vil si at den løper fra vedtaksdato og det totale beløpet stiger gradvis til forholdet er bragt i orden, eller det kan fastsettes et større totalbeløp som forfaller på en gitt dato. Det må vurderes i den konkrete sak hva som er hensiktsmessig fremgangsmåte og nivå på tvangsmulkten. Alvorlighetsgraden av overtredelsen kan også ha innvirkning på nivået på mulkten, ved at en høyere dagsats vil gi et

sterkere oppfylleelsespress. I praksis har nivået på tvangsmulkten ligget på alt fra 500 kr dagen til 1000 og 2000 kr.

+ Innkreving av tvangsmulkten

Det er som hovedregel organet som fatter vedtak om tvangsmulkt, som også er ansvarlig for å inndrive mulkten. Landbruksdirektoratet kan bistå.

Om pålegg

Skogbruksmyndigheten kan i visse tilfeller pålegge skogeier tiltak for å oppnå formålene i skogbrukslova eller tilhørende forskrifter. Det finnes en rekke påleggshjemler i skogbrukslova og bærekraftforskriften.

Det er i utgangspunktet ikke å regne som et pålegg dersom kommunen påminner skogeier skriftlig om plikter som allerede følger av loven eller forskrifter. Da utøver ikke forvaltningsorganet noen myndighet som er bestemmende for rettigheter eller plikter, og det kan ikke betraktes som et enkeltvedtak jf. forvaltningsloven § 2. Dersom kommunen bruker sin myndighet til å pålegge skogeier et tiltak, ofte uttrykt ved "kommunen kan" (se f.eks. skogbrukslova § 5 tredje ledd første punktum) vil derimot dette være et nytt enkeltvedtak. Statsforvalteren er klageinstans.

+ Pålegg om foryngelse

Dersom kommunen mener at foryngelsesplikten er brutt, kan skogeier pålegges tiltak for å sikre at arealet blir tilfredsstillende forynget, se skogbrukslova § 6 tredje ledd jf. bærekraftforskriften § 8 første ledd. Kommunen kan bare gi pålegg om å forynge med treslag som har sitt nåværende eller historiske naturlige utbredelsesområde i Norge. Pålegget må stå i rimelig forhold til lønnsomheten.

Dersom pålegg om foryngelse ikke blir utført, skal kommunen sørge for at tiltaket blir utført for skogeierens regning. Tvangsmulkt er derfor ikke like aktuelt i kombinasjon med pålegg om foryngelse som de andre typene pålegg.

+ Pålegg om skogregistrering, ressursoversikt og skogbruksplan

Kommunen kan gi skogeier pålegg om gjennomføring av skogregistreringer, utarbeidelse av ressursoversikt eller skogbruksplan jf. skogbrukslova § 5. Dette kan være formålstjenlig for eksempel der det har blitt fattet vedtak etter skogbrukslova § 10 om å pålegge skogeier tiltak for å rette opp i skadene etter brann, naturulykker eller manglende stell.

+ Pålegg om å rette opp i skader etter tiltak i skogen

Ved hogst skal det tas hensyn både til skogens fremtidige produksjon og foryngelse, og til miljøverdier. Kommunen kan pålegge skogeier å rette opp kjøreskader eller andre skader etter hogst eller andre tiltak i skogen, jf. skogbrukslova §§ 8 og 10, og bærekraftforskriften § 15. Kommunen kan gi slikt pålegg selv om skadene har vært nødvendige av hensyn til hogsten.

+ Pålegg om å rette opp i skader etter naturulykker ol.

Kommunen kan pålegge skogeier å sette i verk opprettende tiltak når skogen har blitt skadd av uheldig skogbehandling, råte, brann, vindfelling, skred, sykdom, sopp-, smågnager-, hjortevilt- eller insektangrep, jf. skogbrukslova § 10. Opprettende tiltak kan være for eksempel hogst eller opprydding. Det vil normalt ikke være aktuelt å pålegge slike tiltak i områder som er underlagt et strengt vern etter naturmangfoldloven. Eventuelle tiltak må i så fall avklares i dialog mellom skogbruksmyndighet og vernemyndighet.

+ Pålegg om forebyggende tiltak

Kommunen kan pålegge skogeier forebyggende tiltak som for eksempel hogst når det er nødvendig på grunn av en fare for at større skogområder kan bli skadd av insekt- eller soppangrep jf. skogbrukslova § 9 og bærekraftforskriften § 14. Hensynet til biologisk mangfold, landskap og friluftsliv skal vurderes før eventuelle pålegg blir gitt. Det vil normalt ikke være aktuelt å pålegge slike tiltak i områder som er underlagt et strengt vern etter naturmangfoldloven. Eventuelle tiltak må i så fall avklares i dialog mellom skogbruksmyndighet og vernemyndighet.

+ Varsel om pålegg, i kombinasjon med varsel om tvangsmulkt

Dette er et brev som går fra kommunen til skogeieren. Under er pålegget og tvangsmulkten behandlet i ett og samme brev, noe som ofte kan være hensiktsmessig. Men om kommunen ønsker å benytte bare pålegg eller tvangsgebyr, kan budskapet i brevmalen splittes opp i to brev.

Varsel om pålegg og tvangsmulkt

X kommune er blitt kjent med at det på din eiendom gnr. 0 bnr. 0 er

På bakgrunn av den informasjonen vi har er vår foreløpige vurdering at ...

Etter skogbrukslova § x har kommunen hjemmel til å pålegge

Vi vurderer å fatte vedtak om å pålegge deg å ... innen en nærmere fastsatt frist. Dersom fristen oversittes, kan kommunen ilegge tvangsmulkt.

Vi ber om at du sender inn dine kommentarer til dette varselet innen dd.mm.åå.

Dette er å anse som et forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 for både et eventuelt vedtak om pålegg og et eventuelt vedtak om tvangsmulkt.

Kopi til: Statsforvalteren i X

+ Vedtak om pålegg, i kombinasjon med vedtak om tvangsmulkt

Dette er et brev som går fra kommunen til skogeieren. Under er pålegget og tvangsmulkten behandlet i ett og samme brev, noe som ofte kan være hensiktsmessig. Men om kommunen ønsker å benytte bare pålegg eller tvangsgebyr, kan budskapet i brevmalen splittes opp i to brev.

Vedtak om pålegg og tvangsmulkt

X kommune ble gjort kjent med at ...

Vi viser ellers til brev om forhåndsvarsel av dd.mm.åå.

Ditt svar på forhåndsvarselet

(kort beskrivelse av eierens eventuelle respons på forhåndsvarselet, eventuelt relevant korrespondanse mellom kommunen og skogeier)

Rettslig grunnlag for vedtaket

Dersom ..., kan kommunen pålegge skogeier ..., jf. skogbrukslova § ...

I denne saken er det ... *(beskriv fakta, deres vurderinger av situasjonen og konklusjonen opp mot hjemmelen)*.

X kommune pålegger deg derfor å ...

Vedtak:

Med hjemmel i skogbrukslova § ... gis du pålegg om å ... på eiendommen gnr. 0 bnr. 0 innen en frist satt til xx.xx.xxxx.

Dokumentasjon på gjennomført tiltak i tråd med dette vedtaket bes sendt til kommunen innen dd.mm.åå.

For å påse at ... fattes med dette vedtak om tvangsmulkt, jf. skogbrukslova § 23. Tvangsmulkten løper etter en eventuell oversittelse av fristen satt til xx.xx.xxxx og innebærer at du vil ilegges løpende dagbøter på kr ... (ta med eventuell maksgrænse på beløpet) inntil du oppfyller pålegget om å

Klageadgang

Du kan klage på dette vedtaket. Frist for å klage er tre uker fra du fikk melding om vedtaket. En eventuell klage skal sendes til kommunen.

Kopi til: Statsforvalteren i X

Anmeldelse av straffbare forhold etter skogbrukslova

Skogbruksmyndigheten kan i likhet med alle andre anmelde det de mener er brudd på lovverket med forskrifter.

Straffetrusselen i skogbrukslova § 22 oppstiller noen vilkår for å illegge straff. Det ene er at handlingen må være begått med forsett eller uaktsomhet. Det andre er at bruddet må være vesentlig.

Det er politiet som vurderer om det straffbare forholdet skal straffeforfølges. I en politianmeldelse kan det være hensiktsmessig å utdype om regelverket, herunder formålet med bestemmelsene. Politiet håndterer normalt få slike saker, derfor vil forvaltningens vurdering av overtredelsen være av betydning for å opplyse saken.

Foreldelsesfristen for brudd på skogbrukslova er ifølge straffeloven § 86 første ledd bokstav a 2 år.

+ Eksempel på politianmeldelse

Politianmeldelse

X kommune anmelder (*den som anmeldes*), for brudd på (*lovbestemmelsen som passer, jf skogbrukslova § 22*). Det anmeldte forholdet har funnet sted (*kommune, gårds- og bruksnummer, dato og tid om mulig*). Det anmeldte forholdet gjelder (*sett inn det som passer*)

Sakens bakgrunn

Gi en fremstilling av sakens faktum med søkelys på forholdet som anmeldes og skyldkravet (forsett/uaktsomhet) og vesentlighetskravet, tidfest og stedfest forholdet så langt det er mulig. Oppgi når og hvordan kommunen ble oppmerksom på forholdet og i hvilken sammenheng. Beskriv konsekvensene av forholdet (miljøkonsekvenser/verdiforringelse). Legg ved relevante saksdokumenter og oppgi hvor disse stammer fra og i fra hvilken sammenheng. Oppgi eventuelle vitner og deres kontaklinformasjon.

Rettsgrunnlag

Det anmeldte forholdet gjelder skogbrukslova § (*sett inn alternativet som passer, ett eller flere av bestemmelsene som er opplistet i § 22 første og andre ledd*)

Vedlagt anmeldelsen er: (*kopi av relevant forskrift, rundskriv og retningslinjer*)

Vår vurdering av saken

Gi en fremstilling av kommunens vurdering av forholdet og saken og hvorfor forholdet anmeldes, alvorlighetsgrad og grovhet om det er relevant, omfanget av lovbruddet, eventuelt varigheten. Eventuelle farer som konsekvens, eventuelle gjentatte overtredelser, tidligere varsler og sanksjonsbruk. Kommunen kan veilede om forståelsen av regelverket.

Kontaktperson

Hvis dere har spørsmål om saken kan det tas kontakt med vår saksbehandler (*Oppgi en kontaktperson som kan bistå i saken*)

Vedlegg

Dato og underskrift

Den som har myndighet eller fullmakt til å anmelde på vegne av kommunen.

Det kan praktiseres utsatt innsyn i anmeldelsen til saken er avgjort, jf. offentleglova § 24 andre ledd andre punktum. Den som er anmeldt skal ikke underrettes om at forholdet er anmeldt, eller sendes kopi. Det er politiets oppgave å informere om dette.

Relaterte lenker:

Oppgi hvilke relevante lenker som skal legges til.

Eksempelvis:

- <https://lovdata.no/lov/2005-05-27-31>
- <https://lovdata.no/forskrift/2006-06-07-593>
- <https://lovdata.no/forskrift/2015-05-28-550>
- <https://lovdata.no/forskrift/2006-07-03-881>
- <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/forvaltning/fagomrader/skogbruk>