



**Høring – forslag til endringer i
jordlova og skogbrukslova mv.
(omdisponering av skog til
innmarksbeite og
overtredelsesgebyr)**

Innhold

1	Hovedinnholdet i høringsnotatet	3
2	Omdisponering fra skog til innmarksbeite	3
2.1	Klimamål, klimaplan mv.....	3
2.2	Avskogingsforordningen	4
2.3	Statistikk og praksis for omdisponering og oppfyllelse av foryngelsesplikten	5
2.4	Gjeldende rett.....	7
2.4.1	Grunneier står fritt til å omdisponere fra skog til beite.....	7
2.4.2	Om hogst av skog	8
2.4.3	Foryngelsesplikt	8
2.4.4	Vernskog.....	9
2.4.5	Andre regulatoriske forhold ved etablering av beite	9
2.5	Departementets vurderinger og forslag	10
2.5.1	Om behovet for endring.....	10
2.5.2	Søknadsbasert ordning	11
2.5.3	Vurderingskriterier	12
2.5.4	Krav til saksbehandlingen	13
2.5.5	Ny oppgave for kommunen	14
2.5.6	Forskriftshjemmel og behov for rapportering	15
2.5.7	Oppfølging av brudd på forslaget til jordlova § 14.....	16
3	Overtredelsesgebyr i jordlova og skogbrukslova	17
3.1	Innledning	17
3.2	Gjeldende rett.....	18
3.3	Departementets vurderinger og forslag	19
3.3.1	Forslag til overtredelsesgebyr i jordlova	19
3.3.2	Forslag til overtredelsesgebyr i skogbrukslova	21
3.3.3	Forholdet mellom administrative sanksjoner og straff.....	23
3.3.4	Forslag til forskrift for utmåling av overtredelsesgebyr i jordlova og skogbrukslova	23
4	Tydeliggjøring av kommunens oppgaver i skogbrukslova § 12	24
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	24
6	Forslag til lovendringer	26

7	Forslag til forskrift om utmåling av lovbrøtsgebyr etter jordlova og skogbrukslova	29
8	Andre forskriftsendringer	30

1 Hovedinnholdet i høringsnotatet

Landbruks- og matdepartementet foreslår endringer i lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova) og i lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbrukslova). I jordlova foreslår departementet å innføre en søknadsordning for å omdisponere skog til innmarksbeite. Forslaget vil bidra til å tydeliggjøre gjeldende rett, og sikre at omdisponering fra skog til innmarksbeite skjer ut fra et reelt behov for beite. Forslaget vil også hindre omgåelse av reglene om foryngelse av skog etter hogst etter skogbrukslova.

Etterlevelse av jordlova og skogbrukslova er viktig for å sikre en bærekraftig forvaltning av arealressursene, herunder jordbruksarealer, skog og alle arealressurser som hører til jordviddene. For å sikre en mer effektiv kontroll og etterlevelse av regelverket foreslår departementet å innta regler om overtredelsesgebyr i jordlova og skogbrukslova. Overtredelsesgebyr er en administrativ sanksjon og regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Forslaget vil bidra til at forvaltningen har flere virkemidler til å følge opp brudd på reglene i disse lovene og forskrifter gitt i medhold av lov.

Departementet foreslår også en mindre endring i skogbrukslova § 12 om vernskog for å tydeliggjøre kommunens oppgaver.

2 Omdisponering fra skog til innmarksbeite

2.1 Klimamål, klimaplan mv.

Norge har et mål om å redusere klimagassutslippene i 2030 med minst 55 prosent sammenlignet med 1990 og være et lavutslippssamfunn i 2050, jf. lov 16. juni 2017 nr. 60 om klima §§ 3 og 4. 2030-målet er også meldt inn som en forpliktelse under Parisavtalen som ble vedtatt 12. desember 2015 på FNs klimakonferanse. I Prop. 129 L (2024–2025) *Endringer i klimaloven (klimamål for 2035)* har regjeringen fremmet forslag om å lovfeste et klimamål for 2035 om at utslippene skal reduseres med minst 70–75 prosent sammenlignet med 1990.

Norge har en juridisk bindende avtale med EU om felles oppfyllelse av klimamålene. Avtalen gir Norge en forpliktelse om netto null utslipp av klimagasser fra skog- og arealbrukssektoren for periodene 2021–2025 og 2026–2030. I Rapport M-2493/2003 *Tiltaksanalyse for skog- og arealbrukssektoren (LULUCF)* vises det til at arealbruksendringer er en betydelig kilde til utslipp av klimagasser og den viktigste årsaken til tap av naturmangfold. Størsteparten av utslipp i forbindelse med arealbruksendringer skyldes nedbygging av arealer, men omdisponering fra skog til jordbruksformål (dyrket mark og beite) står også for store utslipp.

I regjeringens klimastatus og -plan, som har fulgt som særskilt vedlegg til Prop. 1 S (statsbudsjettet) for hhv. 2023, 2024 og 2025, fremgår regjeringens planer for å redusere klimagassutslipp i inneværende tiårsperiode. Planen inneholder politikk for å redusere kvotepliktig og ikke-kvotepliktig utslipp, og øke opptaket av CO₂ og redusere utslipp fra skog og annen arealbruk. Regjeringens klimastatus og -plan inneholder en rekke tiltak. Ett av tiltakene er å vurdere regelverk som skal gjelde ved omdisponering av skogareal til beite for å sikre at slik omdisponering er basert på reelle behov for beiteareal.

Behovet for å se på regelverket for omdisponering ble også tatt opp i Meld. St. 13 (2020-2021) *Klimaplan for 2021-2030*. I meldingen s. 150 står det at omdisponering av skog til beite har stått for 19 prosent av avskogingen og 8 prosent av utslippene fra avskogingen i Norge i perioden 1990-2017. Det vises videre til at regelverket er litt uklart, og at det derfor er nødvendig å vurdere hvordan man kan sikre at beitebehovet er tufta på reelle behov ved omdisponering fra skog til beite. I meldingen står det at Landbruks- og matdepartementet, i samråd med Landbruksdirektoratet, vil utrede regelendringer om dette.

2.2 Avskogingsforordningen

Den 31. mai 2023 ble *Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2023/1115 om tilgjengeliggjøring på EU-markedet og om eksport fra EU av visse varer og produkter knyttet til avskoging og skogforringelse* vedtatt i EU. Formålet til avskogingsforordningen er å redusere EUs bidrag til avskoging og skogforringelse globalt, og å redusere EUs bidrag til klimagassutslipp og tap av biologisk mangfold. Forordningen skal motvirke klima- og arealbruksendringer fra avskoging og skogforringelse i forbindelse med omsetting av soya, storfe, palmeolje, trevirke, kakao, gummi og kaffe og bearbejdede, avlede produkter som lær, sjokolade, trykket papir og møbler. Relevante råvarer og produkter som ikke imøtekommer kravene i forordningen, kan ikke innføres til EU, omsettes på det europeiske markedet eller eksporteres fra EU.

Forordningen krever for det første at de relevante råvarene og produktene som omfattes av forordningen er avskogingsfrie. For det andre må de råvarene og produktene som omfattes av forordningen være lovlig produsert i henhold til opprinnelseslandets lover. Det tredje vilkåret er at de relevante råvarene eller produktene er omfattet av en aktsomhetserklæring.

Avskogingsforordningen er ikraftsatt i EU, men de fleste av bestemmelsene får ikke virkning før fra 30. desember for store og mellomstore bedrifter og fra 30. juni 2026 for små bedrifter og mikroforetak. Iverksetting av avskogingsforordningen i EU innebærer at tømmerforordningen (forordning EU 995/2010) oppheves, men reglene i tømmerforordningen vil gjelde i en overgangsperiode.

Det er på nåværende tidspunkt ikke fattet vedtak i EØS-komiteen om innlemmelse av avskogingsforordningen i EØS-avtalen. Regjeringen har besluttet at forordningen skal innlemmes i EØS-avtalen så langt Norge er forpliktet etter avtalen. Vedlegg 1 til forordningen lister opp hvilke produkter som omfattes av forordningen innen hver råvarekategori. Tre, kaffe og gummi er råvarer som omfattes av EØS-avtalen.

Råvarene storfe, kakao og oljepalme er delvis omfattet av EØS-avtalen. For eksempel er levende storfe og kjøtt fra storfe ikke omfattet av EØS-avtalen, mens hud og skinn fra storfe er omfattet av EØS-avtalen. Råvaren soya er ikke omfattet av EØS-avtalen. Dette er regulert i EØS-avtalen artikkel 8 nr. 3.

Avskogingsforordningen har regler om at land, eller deler av land, skal plasseres i risikokategorier. «Høy risiko» er land, eller deler av land, der det er en høy risiko for at de relevante produktene ikke overholder vilkåret om å være avskogingsfrie. «Lav risiko» er land, eller deler av land, der det kan fastslås med tilstrekkelig sikkerhet at produksjonen bare unntaksvis medfører at de relevante produktene ikke overholder vilkåret om å være avskogingsfrie. «Standard risiko» er land, eller deler av land, som ikke faller inn under kategorien høy risiko eller lav risiko. Alle land tildeles standardnivået som et utgangspunkt. Kommisjonen vurderer deretter endringer i risikokategorien ut fra følgende kriterier: 1) omfanget av avskoging og skogforringelse, 2) omfanget av utvidelse av jordbruksarealer for relevante råvarer, og 3) produksjonstrender for relevante råvarer og produkter. Relevant for vurderingen av disse kriteriene er blant annet hvorvidt et land har nasjonal lovgivning for å bekjempe avskoging og skogforringelse, og effektive håndhevingstiltak og sanksjoner. Hvilken risikokategori et land plasseres i, vil ha betydning for virksomhetens og store forhandleres krav til å gjennomføre en aktsomhetsvurdering og omfang av tilsyn fra myndighetene. Kommisjonen har i mai 2025 plassert Norge i lav risikokategori.

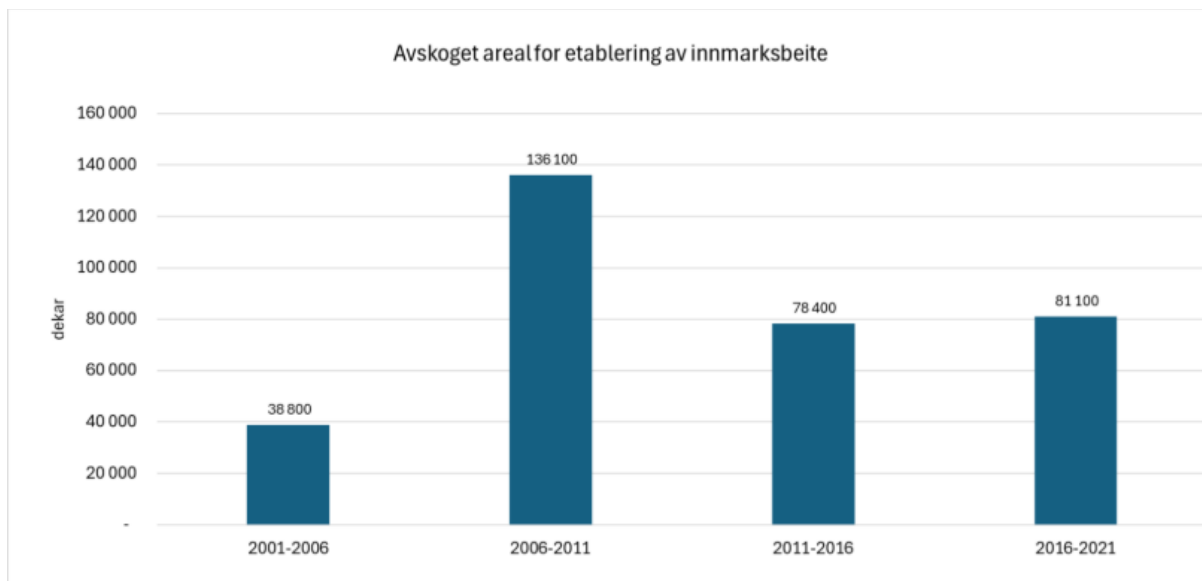
2.3 Statistikk og praksis for omdisponering og oppfyllelse av foryngelsesplikten

Omdisponering fra skog til beite

I Norge registreres arealbruksendringer i skog blant annet som en del av Landsskogtakseringen. Landsskogtakseringen er en representativ utvalgskartlegging, med om lag 22 000 prøveflater fordelt over hele landet, hvorav 12 000 ligger i skog.

Landsskogtakseringens data viser at det i perioden 2001-2021 totalt ble hogget 334 400 dekar (334,4 km²) produktiv skog for å etablere innmarksbeiter. Til sammenligning, og for å belyse en slik tallstørrelse, tilsvarer dette det produktive skogarealet i kommuner som Tokke, Molde eller Namsskogan. Hogst for å etablere innmarksbeiter utgjør 27,4 prosent av all avskoget produktiv skog i Norge i perioden 2001-2021. Det er ikke registret avskoging av uproduktiv skog for etablering av innmarksbeite i perioden.

Årlig gjennomsnittlig areal som ble hogget for å etablere innmarksbeite i perioden var 16 720 dekar (16,7 km²).



Figur 1. Areal hogget for å etablere innmarksbeite, dekar. Arealbruksendringen mellom to påfølgende 5-årsperioder, oppgitt for midtåret i perioden: referanseår 2001: midtåret 1999-2003, referanseår 2006: midtåret 2004 -2008, referanseår 2011: midtåret 2009 -2013, referanseår 2016: midtåret 2014-2018 og referanseår 2021: midtåret 2019-2023. Kilde: Beregningene er utført av Landbruksdirektoratet basert på data fra Landsskogtakseringen 1999-2023.

Landsskogtakseringens registreringer danner også grunnlag for internasjonal rapportering av Norges klimagassutslipp som følge av arealbruksendringer.

Ifølge rapport "Greenhouse Gas Emissions 1990-2022, National Inventory Document) (Miljødirektoratet 2024, M-2727) bidro avskoging for etablering av innmarksbeiter til et utslipp på 357 020 tonn CO₂-ekvivalenter i 2022. Dette var 0,7 prosent av Norges samla klimagassutslipp det året.

Det fremgår av figur 1 at omdisponering fra skog til beite var særlig omfattende i femårsperioden 2006-2011. Det kan blant annet ha sammenheng med at det i 2006 ble innført et generelt beitetilskudd ved siden av utmarksbeitetilskuddet.

Det samlede arealomfanget av tilskuddsberettiget innmarksbeite har vært nokså stabilt siste 15 år, på mellom 1,55 og 1,6 mill. daa, etter en økning i perioden før 2010. Figur 1 som viser nokså utstrakt overgang fra skog til beite også etter 2010, gir altså ikke utslag i økt arealomfang som kvalifiserer for tilskudd. Det kan skyldes at det etableres beite som ikke kvalifiserer for tilskudd, eller at etablering av beite har blitt utliknet av avgang fra beite til andre arealkategorier.

Oppfyllelse av foryngelsesplikten

Siden 1994 har skogbruksmyndighetene gjennomført en årlig kartlegging av hvorvidt det er foretatt tiltak for foryngelse på hogstfelt tre år etter hogst. Kartleggingen bygger på data fra om lag 1 000 kontrollfelt årlig blant et tilfeldig utvalg skogeiere basert på tømmeromsetning tre år i forkant. Formålet med resultatkartleggingen er å vurdere om ivaretagelsen av miljøkriteriene ved ulike hogstformer og skogbrukstiltak samlet sett er tilfredsstillende, samt å vurdere om kravet om foryngelse, altså etablering av ny skog etter hogst, er tilstrekkelig oppfylt.

Dette gjøres for å undersøke effektene av skogpolitikken og for å føre tilsyn med om skogressursene forvaltes på en bærekraftig måte.

Selv om foryngelsesaktiviteten har bedret seg noe de senere år, tyder resultatkartleggingen på at det fortsatt mangler foryngelse på enkelte hogstfelt. NIBIO utarbeidet i 2019 en tilstandsanalyse basert på landsskogtakseringen og resultatkartleggingen som viste at 22 prosent av kontrollert areal ikke ble forynget i tråd med reglene. 38 prosent av foryngelsesfeltene tilfredsstilte minstekravet, men hadde lavere plantetall enn anbefalt etter forskriften. Det var også store regionale forskjeller som viste at plikten til å forynge målt i prosent var dårligst ivaretatt i kyststrøk. For noen fylker på Vestlandet var andelen hvor foryngelsesplikten ikke var oppfylt på rundt 50 prosent.

2.4 Gjeldende rett

2.4.1 Grunneier står fritt til å omdisponere fra skog til beite

Dersom en grunneier ønsker å omdisponere skogareal til andre formål, må dette vurderes ut fra reglene i plan- og bygningsloven, og eventuelt jordlova og nydyrkingsforskriften. En grunneier står fritt til å omdisponere skog til innmarksbeite. Dette fremgår ikke eksplisitt av verken skogbrukslova eller jordlova, men er forutsatt i Landbruks- og matdepartementets rundskriv M-2/2006 Ny skogbrukslov og av praksis. Vi viser til rundskrivet der det står:

Den nye lova har ikkje føresegner om særskilt godkjenning når ein skogeigar ønskjer å bruke skogmark til eit anna formål enn skogproduksjon. Bakgrunnen for dette er at planlagd omdisponering av areala til andre formål enn landbruk skal godkjennast etter plan- og bygningslova og i nokre høve òg etter jordlova. Om skogmarka er dyrkbar må planlagd omdisponering som tidlegare vurderast i forhold til § 9 i jordlova, og nydyrking må behandlast etter reglane i nydyrkingsforskrifta. Om skogmark blir teken i bruk til eit anna landbruksformål som ikkje inneber oppdyrking - t.d. beite - krev dette ikkje godkjenning etter skogbrukslova. Kommunen må i slike tilfelle vurdere om dette er reelt, eller berre ei omgåing av plikta til forynging, og dersom det ligg føre ei omgåing gir § 6, 3. ledd i lova kommunen fullmakt til å gi pålegg om å setje i verk tiltak for å sikre at areala blir forynga.

Det er vidare forutsatt at omdisponering fra skog til beite gjelder innmarksbeite. Innmarksbeite er etter AR5 klassifikasjonssystem definert som jordbruksareal som kan brukes som beite, men som ikke kan høstes maskinelt. Minst 50 prosent av arealet skal være dekket av kulturgress og beitetålende urter.

Omdisponering av skog til beite må ses i sammenheng med skogbrukslovas bestemmelser om hogst og plikt til foryngelse, se punkt 2.4.2 og 2.4.3. Landbruksdirektoratet har i *Retningslinjer om foryngelsesplikt og omdisponering av skogareal til beite* gitt nærmere veiledning for når en omdisponering av skogareal til beite er reell, og dermed unntatt foryngelsesplikten. Formålet med retningslinjene er å hjelpe kommunene i deres vurdering av om skogarealet reelt har blitt omdisponert til beite. Dersom skogarealet reelt har blitt omdisponert til beite, bortfaller plikten til å

forynge etter hogst. Det samme gjør kommunens plikt til å føre tilsyn og eventuelt pålegge skogeieren å sette i verk tiltak for å sikre at arealet blir forynget.

I veilederen s. 7-8 er det gitt indikatorer på når et skogareal reelt er omdisponert til beite. Slike indikatorer er blant annet antall og type beitedyr som faktisk er på beite, at arealstatus er endret fra skogareal til jordbruksareal i AR5, om arealet inngår som grunnlag for utbetaling av produksjonstilskudd, at hogstavfall er ryddet, at arealet er gjerdet inn, størrelse på arealet mv.

2.4.2 Om hogst av skog

Utgangspunktet er at skogeieren selv bestemmer tidspunktet for hogst, hvor det skal hogges og hvor mye som skal hogges på eiendommen. Dette innebærer blant annet at skogeieren kan hogge ungskog. Formålet med hogsten kan være økonomisk motivert, eller være ledd i planer skogeieren har for utnytting av eiendommen. Skogeieren har likevel et ansvar for at hogst skal være forsvarlig, jf. Ot.prp. nr. 28 (2004–2005) s. 123. Etter skogbrukslova § 8 første ledd skal det ved hogst tas hensyn til «skogen sin framtidige produksjon og forynging samstundes som det blir teke omsyn til miljøverdiane.» I Ot.prp. nr. 28 (2004–2005) s. 51 vises det til at formålet til bestemmelsen er å hindre at store områder blir skogløse over en lengre tidsperiode, og hindre at det oppstår en varig eller vesentlig reduksjon av skogbruksproduksjon. Det legges også opp til et krav om at foryngelsen av skogen ikke må bli unødig forsinket. Foruten hensyn til skogens fremtidige produksjon og foryngelse, legger forarbeidene til grunn at skogeier også skal ta hensyn til miljøverdier i skogen. Med dette menes hensynet til biologisk mangfold, landskap, friluftsliv og kulturverdier i skogen. Dette er hensyn som står nevnt i formålsbestemmelsen til skogbrukslova, jf. skogbrukslova § 1.

Etter skogbrukslova § 8 annet ledd kan kommunen nekte hogst eller sette vilkår for hvordan hogsten skal gjennomføres, dersom hogsten blir planlagt eller skjer i strid med loven, reduserer eiendommens produksjonsgrunnlag vesentlig eller kan få uheldige virkninger for miljøverdiene. Bestemmelsen må ses i sammenheng med skogeierens forvaltningsansvar etter skogbrukslova § 4. Etter denne bestemmelsen skal skogeieren påse at alle tiltak i skogen blir gjennomført i samsvar med lov og forskrift.

2.4.3 Foryngelsesplikt

En skogeier skal etter skogbrukslova § 6 første ledd sørge for tilfredsstillende foryngelse etter hogst, og at det er sammenheng mellom hogstform og metode for foryngelse. Det fremgår videre av første ledd at nødvendige tiltak for å legge til rette for foryngelse skal settes i gang innen tre år etter at hogsten er skjedd.

Kravet om «tilfredsstillende forynging» kan være oppfylt ved at det plantes nye trær eller ved såkalt naturlig foryngelse. Valget av foryngelsesmetode avhenger av hogstform, hvilket treslag som var på eiendommen forut for hogsten, og hvilket treslag det skal forynges med, markslag og bonitet. I forskrift 7. juni 2006 nr. 593 om berekraftig skogbruk (omtalt som bærekraftforskriften) er det gitt nærmere bestemmelser om oppfyllelse av foryngelsesplikten.

Bærekraftforskriften § 7 første ledd regulerer hva som anses for tilfredsstillende foryngelse. Den gjelder både naturlig foryngelse og ved planting av nye trær. Bestemmelsen oppstiller et anbefalt plantetall og krav om minste lovlig plantetall per dekar. Det følger i tillegg av bærekraftforskriften § 5 syvende ledd at det skal tilstrebes et minimum på 10 prosent lauvtre ved foryngelse av barskog. Etter bærekraftforskriften § 7 annet ledd siste setning er foryngelse etablert når konkurransen fra annen vegetasjon er redusert, og konkurransen mellom planter av ønsket treslag gjør seg gjeldende.

Etter skogbrukslova § 20 og bærekraftforskriften § 15 skal kommunen føre tilsyn med at reglene i skogbrukslova og bærekraftforskriften, herunder foryngelsesplikten, blir fulgt. Kommunen skal ved stikkprøver kontrollere om nødvendige foryngelsestiltak er gjennomført og om foryngelse er tilfredsstillende etablert, jf. bærekraftforskriften §§ 7 og 8.

Dersom skogeieren ikke oppfyller foryngelsesplikten, kan kommunen pålegge skogeieren å sette i verk tiltak for å sikre at arealet blir forynget, jf. skogbrukslova § 6 tredje ledd og bærekraftforskriften § 8 tredje ledd.

2.4.4 Vernskog

Skogbrukslova har en egen bestemmelse i § 12 som gir Statsforvalteren hjemmel til å gi forskrift om at skog skal være vernskog når skogen tjener som vern for annen skog eller gir vern mot naturskader. Det samme gjelder områder opp mot fjellet eller ut mot havet der skogen er sårbar og kan bli ødelagt ved feil skogbehandling. Forskriften skal fastsette grensene for vernskogen og gi regler for forvaltning av skogen. Det kan også fastsettes regler om meldeplikt.

2.4.5 Andre regulatoriske forhold ved etablering av beite

Grunneiere står i dag nokså fritt til å ta arealer i bruk som beite. Det kan dels foregå som mer målrettet opparbeiding av beite, men kan også skje mer av seg selv ved at dyr slippes på beite og former vegetasjonen. Å slippe dyr på beite kan være regulert av blant annet grannelova og grannegjerdelova, men nye digitale gjerdeløsninger har utvidet handlingsrommet innen beitebruk. Både i Norge og internasjonalt er det økende interesse for å nytte beitedyr til ulike typer vegetasjonskontroll og arealpleie, herunder for å ivareta natur- og kulturlandskapsverdier og for å redusere risiko for blant annet skog- og lynnbrann.

Ved opparbeiding av beite vil grunneier typisk ha interesse av at arealet kvalifiserer som tilskuddsberettiget innmarksbeite, jf. forskrift 19. desember 2014 nr. 1817 om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. For å oppnå rett til tilskudd må blant annet arealet regnes som innmarksbeite i AR5 klassifiseringssystem og innrapporteres som sådan av kommunen. Innmarksbeiter er etter forskriften en av tre hovedkategorier jordbruksareal, sammen med fulldyrket jord og overflatedyrket jord. Oppdyrking av fulldyrket og overflatedyrket jord regnes som nydyrking, hvor man må innhente tillatelse i forkant, jf. forskrift 2. mai nr. 423 om nydyrking. Kvalifisering for tilskudd skjer i etterkant av at beitet er etablert.

Etablering av beite kan typisk være motivert av et behov for fôr og av å la dyr utøve naturlig atferd på mindre opparbeidet areal. Mange vil også ha interesse av at arealet blir godkjent spredeareal for å tilføres gjødsel, jf. gjødselregelverket. Fra forvaltningen rapporteres det imidlertid om tilfeller der etablering av beite synes å være motivert mer av behov for spredeareal enn av behov for fôr.

Definisjon av beite varierer noe mellom ulike bruksområder, og grensedragning mellom skog og beite er derfor ikke entydig. Det kan være tilfelle at arealer oppfyller skogdefinisjonen, men likevel identifiseres som beite i landsskogstakseringen dersom beitebruk identifiseres som økonomisk viktigst. Skog som beites defineres som skog, mens beite som har trær defineres som beite (selv om de trærne til sammen gir en kronedekning på over 10 %, altså når skogdefinisjonen). Det er altså arealbruken som avgjør, og ikke kronedekningen. For at beiteareal skal regnes som tilskuddsberettiget innmarksbeite, legges en botanisk definisjon til grunn. Areal som beites uten av det er å regne verken som skog, innmarksbeite eller jordbruksareal vil typisk bli klassifisert som åpne og glissent tresatte utmarksarealer.

2.5 Departementets vurderinger og forslag

2.5.1 Om behovet for endring

Landbruks- og matdepartementet viser til at praktisering av reglene for omdisponering av skog til beite i dag ikke har tydelig nok forankring i lov, se omtale i punkt 2.4.1. Dette kan medføre at rettstilstanden opptattes som lite forutberegnelig for brukerne av regelverket. Departementet mener det er behov for endringer for å tydeliggjøre rettstilstanden.

Å opparbeide beite kan være en god måte å dekke et gitt fôrbehov. Særlig mindre opparbeidet beite i utmark og innmark står for viktige natur- og kulturlandskapsverdier. Det er derfor ønskelig at grunneier skal ha god adgang til å etablere beiter. Samtidig innebærer reglene i dag at grunneiere kan avvirke skog og avstå fra foryngelse under påskudd av å etablere beite, men uten at beite noen gang blir etablert. Hensikten bak lovforslaget er å sikre at omdisponering av skog skjer ut fra et reelt behov for beite, og at reglene for foryngelse etter hogst ikke omgås.

Nytt gjødselregelverk, som ble vedtatt i januar 2025, kan medføre økt press om å etablere innmarksbeite for å dekke behov for spredeareal. Gjødsling og fôrproduksjon på beite kan være en god måte å bruke arealer og gjødsel, men det er ønskelig å føre kontroll med at slike saker er forankret i fôrproduksjon og ikke blir en lettvinns måte å bli kvitt gjødsel med forurensning som resultat. En søknadsordning for omdisponering av skog til beite kan derfor avverge uthuling både av foryngelsesplikten og av gjødselregelverket.

I dag er det ikke krav til rapportering eller lignende når skogareal omdisponeres til beite. Norge har ved internasjonale forpliktelser et mål om å redusere avskogingen globalt, og nasjonalt. Det er derfor et behov for endring i reglene slik at norske

myndigheter har bedre oversikt enn i dag over den faktiske omdisponeringen av skogareal.

Det er på nåværende tidspunkt ikke fattet et vedtak av EØS-komiteen om innlemmelse av avskogingsforordningen i EØS-avtalen. Regjeringen har besluttet at forordningen skal innlemmes i EØS-avtalen så langt Norge er forpliktet etter avtalen. Det er vanskelig å anslå hvor stor påvirkning gjennomføring av avskogingsforordningen faktisk vil ha for omdisponering av skogareal, men det antas å kunne ha en viss innvirkning på omdisponering av areal på sikt.

Departementet mener at det ved å klargjøre reglene om omdisponering fra skog til innmarksbeite gis tydeligere signaler til grunneiere om rammevilkårene for skogsdriften, og det gjør det lettere for offentlige myndigheter å gripe inn ved unnlatt foryngelse. I tillegg kan forslagene bidra til at oversikten over slike arealdisponeringer blir bedre enn i dag. Dette er også i tråd med Norges plan for å nå klimamålene. At vi har tydelige regler for omdisponering av skog, kan også ha betydning for hvilken risikokategori Norge plasseres eller forblir i ift. avskogingsforordningen, se omtale i punkt 2.2.

2.5.2 Søknadsbasert ordning

Departementet foreslår at det etableres en søknadsbasert ordning der omdisponering fra skog til innmarksbeite krever tillatelse fra kommunen. Utgangspunktet for forslaget er at en grunneier ikke lenger fritt kan omdisponere skog til innmarksbeite. Dersom en grunneier vil omdisponere skogareal til innmarksbeite, må grunneieren aktivt søke om dette. Departementet foreslår i lovforslaget jordlova § 14 første ledd en hovedregel om at det er forbudt å omdisponere skog til innmarksbeite uten tillatelse fra kommunen, se punkt 6. Etablering av innmarksbeite fra andre typer arealkategorier eller markslag, omfattes ikke av lovforslaget.

Begrepet «skog» må forstås på samme måte som i skogbrukslova. I forarbeidene til skogbrukslova, Ot. prp. nr. 28 (2004-2005) s. 78 og 79 er det lagt til grunn at definisjonene fra FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO) gir veiledning for tolkningen av uttrykket «skog». Etter FAOs definisjoner skal begrepet «skog» forstås som areal på mer enn 0,5 hektar hvor trærne er høyere enn 5 meter og har et kronedekke på mer enn 10 prosent, eller med trær på arealet som kan oppnå disse terskelverdiene. Begrepet gjelder ikke arealer der den dominerende arealbruken er jordbruk eller urban bebyggelse.

Dette innebærer at det bare er i de tilfellene det er klart at et bestemt skogareal ikke lenger skal forynges etter reglene i skogbrukslova, men omdisponeres til innmarksbeite som omfattes av lovforslaget. Skog som beites, omfattes ikke av lovforslaget. Et etablert beite med innslag av trær, omfattes heller ikke av lovforslaget.

Departementet ser også behov for å avklare hva som menes med «innmarksbeite». Det vises her til begrepene «dyrka jord» og «dyrkbar jord» i jordlova § 9 første ledd. Disse definisjonene bygger på AR5 klassifikasjonssystemet. AR5 er et nasjonalt klassifikasjonssystem for markslag. «Innmarksbeite» er i AR5 klassifikasjonssystem

definert som jordbruksareal som kan brukes som beite, men som ikke kan høstes maskinelt, og der minst 50 prosent av arealet skal være dekket av kulturgress og beitetålende urter. Departementet foreslår at begrepet «innmarksbeite» i lovforslaget må forstås på tilsvarende måte.

2.5.3 Vurderingskriterier

Departementet foreslår at det oppstilles kriterier i lovbestemmelsen for hva kommunen skal vurdere. Utgangspunktet er at en grunneier må ha et reelt behov for beite. Hvorvidt beitebehovet er reelt avhenger av flere momenter, blant annet hvilke beitedyr og omfang av beite som er planlagt, omfang av beitedyr på eiendommen fra før og hvorvidt det aktuelle arealet er egnet som innmarksbeite.

Hvilke beitedyr og omfanget av beite som er planlagt må blant annet ses i sammenheng med hvilke beitedyr som beiter på eiendommen for øvrig. Hvis deler av eiendommen er innmarksbeite for sau og planen er å utvide innmarksbeite, må det anses som et «reelt behov» så lenge antall dyr står i rimelig forhold til størrelse på arealet.

Lovforslaget er ikke til hinder for at en grunneier kan starte opp med beite eller beitedyr, selv om grunneieren ikke har beite på eiendommen fra før. Hvis grunneiers plan er å omdisponere skog til innmarksbeite for deretter å leie beitearealet ut til en annen, vil vurderingen av det reelle behovet være om arealet faktisk skal benyttes til beite.

Hvorvidt arealet er egnet som innmarksbeite er også et relevant moment. Dette kan for eksempel være størrelse på arealet og om jordsmonnet og terrenget er egnet. Et lite areal som gir beite for et eller to dyr, gir etter all sannsynlighet ikke inntjening i en størrelsesorden som kan anses å dekke et reelt behov. Vurderingen av hva som kreves må ses i sammenheng med definisjonen av «innmarksbeite» som forutsetter at arealet ikke kan høstes maskinelt, og at minst 50 prosent av arealet skal være dekket av kulturgress og beitetålende urter.

For det tilfellet at skogen er avsatt som vernskog, må kommunen vurdere hogst opp mot de funksjonene skogen er ment å ivareta. Vernskog har som mål å holde kontroll på skogbruksaktiviteten i skog som på grunn av klimatiske forhold gir vern for annen skog, mot naturskader eller mot at den selv blir ødelagt. Vernskog kan i prinsippet også omdisponeres, men departementet mener det i disse tilfellene bør foretas en selvstendig vurdering. Spesielt i skredutsatt terreng, hvor skogen har en sikringsfunksjon mot naturskade eller som vern mot annen skog kan feil skogbehandling gi uopprettelig skade.

Kommunen kan sette vilkår i vedtaket om tillatelse. Dette følger i utgangspunktet av den ulovfestede vilkårs læren. Departementet ser likevel behov for å uttrykke dette i lovforslaget, se § 14 annet ledd annet punktum. Vilkår må ha en saklig sammenheng med vedtaket og ikke være uforholdsmessig tyngende. Et eksempel på vilkår kan være å etterlate en kantsone til vann.

Forslaget om en søknadsbasert ordning og kriteriet om «reelt behov» innebærer nye regler og er en innskjerping av praksis. Grunneier vil ikke lenger ha en umiddelbar

handlefrihet over omdisponeringen, men er avhengig av tillatelse fra kommunen. Lovforslaget må ses på som et tiltak inn mot målet om å redusere klimagassutslipp og hindre avskoging, samtidig som en grunneier fortsatt skal ha en viss handlefrihet så lenge det foreligger et reelt behov for beite og tillatelse fra kommunen gis.

2.5.4 Krav til saksbehandlingen

Kommunens vedtak om å gi tillatelse eller avslå en søknad vil være et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Forvaltningsloven bestemmelser om saksforberedelse gjelder (se forvaltningsloven kap. IV). Det innebærer blant annet at kommunen må påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17. Departementet antar at det i utgangspunktet er tilstrekkelig å vurdere grunneierens opplysninger i søknaden. Det kan likevel tenkes tilfeller der kommunen bør avklare ytterligere forhold for å få saken opplyst så godt som mulig, særlig i tvilstilfeller.

Departementet har vurdert om det er behov for ytterligere regler om saksbehandling enn det som følger av forvaltningsloven. Forvaltningslovens regler anses som tilstrekkelig, men departementet vil vurdere behovet for å utarbeide rundskriv eller retningslinjer for nærmere veiledning i sakene.

Søknaden

I søknaden om omdisponering må grunneieren opplyse om behovet for beiteareal. Hvis det ikke er beitedyr på eiendommen fra før, stilles det større krav til å opplyse eller dokumentere behovet, f.eks. ved å vise til kjøpekontrakt av dyr, søknad om tilskudd eller lignende. Dersom grunneieren har planer om å leie ut arealet eller lignende, må grunneieren fremvise en leiekontrakt eller annen dokumentasjon på at arealet faktisk skal brukes til innmarksbeite og hvilke dyr som skal beite på arealet.

Departementet har vurdert ulike løsninger for når en søknad om omdisponering må fremmes. Når avskogingsforordningen gjennomføres i norsk rett, vil tømmer mv. fra et område som omdisponeres fra skog til innmarksbeite bli ulovlig å omsette i Norge eller å eksportere. Reglene innebærer at en grunneier på et tidlig tidspunkt må ta stilling til den videre bruken av arealet når tømmeret skal omsettes eller eksporteres. Det foreslås derfor at søknad om omdisponering skal fremmes før hogst, se lovforslaget § 14 tredje ledd første punktum. På denne måten vil lovforslaget henge sammen med reglene i avskogingsforordningen når disse blir vedtatt.

I praksis vil en grunneier ikke alltid ha en klar plan forut for hogsttiltaket om å omdisponere skog til innmarksbeite. Plikten til å forynge skog etter hogst inntreffer først tre år, eventuelt fem år, etter hogsten, jf. skogbruksloven § 6 første ledd og annet ledd. I løpet av denne tiden kan omstendighetene ha endret seg. Eksempelvis kan driften av eiendommen være lagt om, eller de fysiske forholdene etter hogsttiltaket kan tilsa at arealet er bedre egnet for innmarksbeite. Regelen om søknadstidspunkt bør derfor åpne for at søknader i enkelte tilfeller også kan sendes inn etter at hogsten er startet opp eller gjennomført. Når fristen for foryngelse er ute, tilsier formålet med forslaget at det ikke lenger bør være adgang til å ta en søknad til behandling. Departementet foreslår derfor en sikkerhetsventil om at søknader likevel kan sendes inn etter hogsttidspunktet så lenge søknaden sendes inn før fristen om

å forynge skogen etter hogst i skogbrukslova ikke er ute. Kommunen skal i slike tilfeller vurdere om det kan gi gode grunner for at søknaden er for sent innkommet, jf. forslag til § 14 tredje ledd annet punktum. Dette kan for eksempel være eiendomsoverdragelse, at driften er lagt om, fysiske forhold etter hogst mv.

Hvis det søkes om omdisponering fra skog til innmarksbeite etter at foryngelsesplikten etter skogbrukslova er overtrådt, vil søknaden være for sent innkommet. Kommunen må da vurdere om den likevel skal tas til behandling etter forvaltningslovens regler.

Etter lovforslaget er det ikke et krav om at kommunen må ha gitt tillatelse eller et avslag på omdisponering før hogsten kan gjennomføres. Det er tilstrekkelig at søknaden er sendt. I praksis kan det være noe ulik saksbehandlingstid i kommunene, og departementet mener det er viktig at kommunens saksbehandlingstid ikke skal legge hindringer for en effektiv skogsdrift.

2.5.5 Ny oppgave for kommunen

Den nye kommuneloven ble vedtatt i 2018, jf. lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Kommuneloven § 2-1 annet ledd lovfester hovedinnholdet i det kommunale selvstyret og rammene for det. Bestemmelsen fastsetter utgangspunktet om at hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt, og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar. Videre følger det av tredje ledd at kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov eller forskrift.

Som en oppfølging av kommuneloven § 2-1, er det gjennomført endringer i sektorlovgivningen for å sikre at kommuner og fylkeskommuner tildeles oppgaver i lover og forskrifter, jf. Prop. 107 L (2023-2024). Målet med sektorlovgjennomgangen var at oppgavene til kommunene og fylkeskommunene skal fremgå direkte av lover eller forskrifter, og ikke av delegeringsvedtak, tildelingsbrev, rundskriv eller lignende. Endringene i jordlova i forbindelse med sektorlovgjennomgangen trådte i kraft 1. januar 2025, jf. lov 6. desember 2024 nr. 74. Det er blant annet gjort endringer i jordlova §§ 3 og 19, og det er gitt en ny § 4. I ny § 4 presiseres det at statsforvalteren er klageinstans over vedtak fattet av kommunen etter loven eller forskrift gitt i medhold av loven, med mindre det i forskrift er bestemt annen klageinstans. Det fremgår også av bestemmelsen at departementet kan omgjøre kommunenes vedtak, når vilkårene for omgjøring etter forvaltningsloven § 35 er oppfylt.

Forslaget til ny § 14 innebærer at kommunen tildeles en ny oppgave. Oppgaven fremgår av lov, og er således i tråd med kommuneloven § 2-1 og prinsippene fra sektorgjennomgangen, jf. Prop. 107 L (2023-2024).

Departementets forslag innebærer at jordlova § 4 får anvendelse. Det er statsforvalteren som er klageinstans for vedtak fattet av kommunen. Departementet har også omgjøringsadgang etter bestemmelsen. Landbruks- og matdepartementet viser til at vedtak om omdisponering fra skog til innmarksbeite ivaretar både statlige hensyn og interesser, og lokal utvikling og arealbruk. Hensynet til nasjonale og

regionale interesser tilsier at det bør være statlig klageinstans og omgjøringsadgang.

2.5.6 Forskriftshjemmel og behov for rapportering

Departementet ser ikke bort fra at det kan bli behov for ytterligere bestemmelser knyttet til kommunens vurdering eller saksbehandling. Departementet foreslår derfor en forskriftshjemmel i § 14 fjerde ledd. Etter forslaget kan departementet gi forskrift om omdisponering fra skog til innmarksbeite, blant annet at kommunen skal rapportere om slik omdisponering. Myndigheten til å gi forskrift legges til «departementet». Dette tilsvarer løsningen i jordlova §§ 11 og 18, og Landbruks- og matdepartementet finner ikke grunn til å fravike dette utgangspunktet.

Det foreligger i dag ingen rapporteringsplikt over skog som omdisponeres til innmarksbeite. Det finnes mekanismer for å ha en viss oversikt, blant annet gjennom Landsskogstakseringen. Landsskogstakseringen er imidlertid begrenset til utvalgte prøveflater og er etter departementets syn ikke en egnet løsning for å få oversikt over den faktiske omdisponeringen av skog. Det er derfor være hensiktsmessig å knytte rapporteringsplikter til forslaget om søknadsbasert ordning.

I forbindelse med nytt gjødselregelverk er det igangsatt utvikling av forvaltnings-/kartsystem for å holde oversikt over arealer godkjent for gjødselspredning. Etter gjødselbrukforskriften § 17 skal innmarksbeiter som blir godkjent for gjødselspredning skal innrapporteres av kommunen i offentlig register med kartbeskrivelse. Departementet vil vurdere om godkjenninger av omdisponering fra skog til beite kan innrapporteres gjennom samme eller et lignende system.

Siden oppgaven om å tillate omdisponering av skog til innmarksbeite er tildelt kommunen, kan verken departementet eller annen statlig myndighet kreve rapportering eller statistikk uten at det fremgår av lov eller forskrift. Det finnes en hjemmel i forskrift 8. desember 2003 nr. 1480 om saksbehandling mv. i kommunen i saker etter konsesjonsloven, jordloven, odelsoven og skogbruksloven § 2 første ledd. Det følger av denne bestemmelsen at kommunen må hente inn de statistiske opplysninger Landbruksdepartementet ber om. Departementet legger til grunn at dette også vil omfatte statistikk knyttet til forslaget til § 14.

Rapportering fra kommunene vil da kunne inngå i den årlige rapporteringen gjennom KOSTRA, jf. kommuneloven § 16-1. KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Kommunene rapporterer hvert år på blant annet omdisponering av dyrka jord, nydyrking og saker etter jord- og konsesjonsloven. Rapportering over antall innvilgede søknader etter forslaget til § 14 og det totale antallet dekar omdisponert areal fra skog til innmarksbeite vil da inngå i KOSTRA-tallene.

Alternativt foreslår departementet at det fremgår eksplisitt av forskriften at kommunen skal registrere antall innvilgede søknader etter jordlova § 14 og det totale antallet dekar omdisponert areal fra skog til innmarksbeite i KOSTRA. Tilsvarende løsning er i nydyrkingsforskriften § 5a femte ledd. Se forslag til endringsforskrift i punkt 8.

2.5.7 Oppfølging av brudd på forslaget til jordlova § 14

Jordlova har flere bestemmelser som omhandler oppfølging av brudd på reglene og sanksjoner. Dette er regler om tilsyn i jordlova § 19, tvangsgebyr i jordlova § 20 og bestemmelse om bøter i jordlova § 21. I tillegg er forslag om bestemmelse om overtredelsesgebyr relevant, se punkt 3. Det er videre relevant å se hen til Landbruksdirektoratets *Veileder om oppfølging av brudd på jordlova og konsesjonsloven fra 26. september 2024*.

Det følger av jordlova § 19 at kommunen og statsforvalteren fører tilsyn med at «føresegnene i §§ 8 til 12 vert haldne». Forslaget om søknadsbasert ordning i ny § 14 vil også være omfattet av kommunens og statsforvalterens tilsynsplikt. Dette på lik linje med de andre formene for vedtak etter jordlova §§ 8 til 12. Det foreslås derfor at § 14 tas med i henvisningen av bestemmelser det kan føres tilsyn med. Tilsyn kan for eksempel gjennomføres ved befarings eller administrative undersøkelser. I vurderingen av om et areal faktisk er omdisponert til innmarksbeite vil Landbruksdirektoratets retningslinjer *Retningslinjer om foryngelsesplikt og omdisponering av skogareal* være relevante.

Jordlova § 20 handler om tvangsgebyr. Tvangsgebyr er et vedtak forvaltningen kan fatte for å sikre at plikter som følger av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, blir etterlevd, jf. forvaltningsloven § 51. Tvangsgebyr er ikke en administrativ sanksjon etter forvaltningsloven § 43, og regnes derfor ikke som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen. Det kan ilegges tvangsgebyr etter jordlova § 20 for å sikre at «føresegna i §§ 8 til 12 vert haldne, eller vedtak etter desse paragrafane vert gjennomført». Departementet mener at tvangsgebyr også kan være aktuelt for å etterleve søknadsplikten etter forslaget til ny § 14 følges. Det foreslås derfor endringer i § 20 ved at § 14 tilføyes av bestemmelser det kan gis tvangsgebyr for. Det er statsforvalteren som gjennom forskrift har fått delegert myndighet til å fatte vedtak om tvangsgebyr etter jordlova § 20. Det er videre Landbruksdirektoratet som krever inn tvangsgebyret fra vedtak fattet av statsforvalteren.

Etter jordlova § 21 kan den som forsettlig bryter forbudet mot omdisponering i § 9, eller påbudet om å sette i stand arealene i § 10, straffes med bøter. Medvirkning straffes ikke. Etter departementets syn er det naturlig at også brudd på forslaget om forbudet mot omdisponering fra skog til innmarksbeite uten tillatelse fra kommunen kan straffes med bøter. Forslaget i § 14 har likhetstrekk med jordlova § 9, og regler for straff bør derfor være likt etter de to bestemmelsene.

Landbruks- og matdepartementet har 15. april 2025 sendt på høring forslag til endringer i jordlova (forskriftshjemmel om gjennomføring av regelverk om import, omsetning og eksport av visse varer og produkter knyttet til avskoging mv.). Høringsfristen er 1. august 2025. Det foreslås en forskriftshjemmel i jordlova § 13, som sammen med naturmangfoldloven § 26 vil være hjemmelsgrunnlag for en senere forskrift om gjennomføring av avskogingsforordningen i norsk rett. Det er også foreslått språklige endringer i jordlova §§ 20 og 21, i tillegg til at tvangsgebyr og bøter også kan være aktuelle sanksjoner ved en eventuell forskrift etter forslaget til § 13. I jordlova § 20 foreslås det å endre begrepet «tvangsgebyr» til

«tvangsmulkt». Forslaget til endringer i gjeldende høringsnotat, bygger på endringsforslagene i høring av 15. april 2025.

3 Overtredelsesgebyr i jordlova og skogbrukslova

3.1 Innledning

Etterlevelse av jordlova og skogbrukslova er viktig for å sikre en bærekraftig forvaltning av arealressursene, herunder jordbruksarealer, skog og alle arealressurser som hører til jordviddene. Jordlova inneholder bestemmelser som er sentrale for hensynet til jordvern, for eksempel forbud mot omdisponering av dyrka og dyrkbar jord, driveplikt og krav om samtykke ved deling av landbrukseiendom. I tillegg regulerer jordlova en viktig del av jordbrukets eget sektoransvar innenfor miljø, herunder nydyrking, vern mot forurensning og gjødsling. Tilsvarende inneholder skogbrukslova bestemmelser som er sentrale for å oppfylle lovens formål, blant annet bestemmelser om foryngelsesplikt, hogst og vegbygging i skog. Skogbrukslova gir også hjemmel for å fastsette forskrift om vernskog.

Det er mange overtredelser som ikke kan repareres ved retting, tilbakeføring eller andre avbøtende tiltak. Jordlova har en straffebestemmelse hvor forsettlig brudd på forbudet mot omdisponering av § 9 og bestemmelsen i § 10 om forsvarlig torv- eller jordlag, kan straffes med bøter. I skogbrukslovas straffebestemmelse kan uaktsomme og forsettlig brudd på en rekke bestemmelser straffes med bøter, for eksempel brudd på foryngelsesplikten som følger av § 6 og vegbygging i skog som følger av § 7. Ut over dette, inneholder lovene hjemler for pålegg ved overtredelser av loven og bruk av tvangsmulkt som er aktuelle metoder for å sikre et oppfyllelsespress.

Veiledning, informasjon og kommunikasjon kan bidra til forståelse for lovenes verdier, og er viktig for å oppnå god etterlevelse av regelverket. Disse virkemidlene er imidlertid ikke alltid tilstrekkelige. Departementet mener det er behov for at det innføres en bestemmelse i jordlova og skogbrukslova som gir forvaltningen et nytt virkemiddel som kan bidra til en effektiv oppfølging av regelverket. Regler om administrative sanksjoner og straff kan bidra til at brukerne av regelverket innretter seg i tråd med de rammer som regelverket setter.

Anmeldelse, påtale og straff i form av bøter eller fengsel er kostnads- og tidkrevende prosesser. Ved mindre alvorlige lovbrudd er straffeforfølgning sjelden hensiktsmessig, og disse sakene blir gjerne ikke prioritert av politiet. Allmennpreventive hensyn taler for at også mindre alvorlige lovbrudd i større grad bør sanksjoneres. Departementet legger til grunn at det er behov for flere virkemidler enn jordlovas straffebestemmelse for å sanksjonere overtredelser av bestemmelser i jordlova. Slike virkemidler kan blant annet være administrative sanksjoner etter forvaltningsloven kapittel IX. Å innføre regler om administrative sanksjoner vil samsvare med anbefalingen i NOU 2003:15 *Fra bot til bedring*. Også i Meld. St. 19 (2019-2020) *Miljøkriminalitet*, foreslås det å styrke den strafferettslige og administrative håndhevingen av miljøkriminalitet.

3.2 Gjeldende rett

Forvaltningsloven kapittel IX inneholder regler om administrative sanksjoner. Det følger av forvaltningsloven § 43 annet ledd at en administrativ sanksjon er en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Overtredelsesgebyr anses som en slik administrativ sanksjon.

Etter forvaltningsloven § 44 første ledd kan forvaltningsorganer ilegge overtredelsesgebyr der det er fastsatt i lov. Overtredelsesgebyr er et administrativt fastsatt pålegg om at en person eller et foretak skal betale et pengebeløp til det offentlige på grunn av et lovbrudd, når dette utgjør straff etter EMK, se Prop. 62 L (2015-2016) s. 22.

Etter forvaltningsloven § 44 annet ledd kan overtredelsesgebyr ilegges etter faste satser, eller utmåles i det enkelte tilfelle (individuell utmåling) innenfor en øvre ramme som må fastsettes i eller i medhold av lov. Videre følger det av forvaltningsloven § 44 tredje ledd at ved individuell utmåling av overtredelsesgebyr mot fysiske personer, kan det blant annet legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger, fordeler som er eller kunne ha vært oppnådd ved lovbruddet, samt overtrederens skyld og økonomiske evne. Dersom overtredelsesgebyr ilegges på stedet, følger det av forvaltningsloven § 44 fjerde ledd at forhåndsvarsel kan unnlates. Av forvaltningsloven § 44 femte ledd første punktum følger det videre at oppfyllelsesfristen er fire uker fra vedtaket ble truffet, mens det av annet punktum følger at det kan fastsettes en lengre frist i vedtaket eller senere.

Overtredelsesgebyret tilfaller statskassen, jf. forvaltningsloven § 44 sjette ledd.

Verken jordlova eller skogbrukslova har bestemmelser om overtredelsesgebyr i dag. Jordlova har en straffebestemmelse i § 21 og en bestemmelse om tvangsgebyr i § 20. Etter jordlova § 21 kan den som forsettlig overtrer forbudet mot omdisponering i § 9 eller påbudet om å sette i stand arealer som i § 10, straffes med bøter. Etter jordlova § 20 kan departementet, for å sikre at bestemmelsene i §§ 8 til 12 blir overholdt, ilegge den ansvarlige tvangsgebyr. I Landbruks- og matdepartementets høring 15. april 2025 foreslås det at begrepet «tvangsgebyr» i jordlova § 20 endres til «tvangsmulkt».

Skogbrukslova har også en straffebestemmelse i § 22 og en bestemmelse om tvangsmulkt i § 23. Etter skogbrukslova § 22 kan den som forsettlig eller uaktsomt overtrer §§ 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14 eller 15, samt forskrifter gitt med hjemmel i disse paragrafene eller vedtak i medhold av disse bestemmelsene eller forskriftene, straffes med bøter eller fengsel inntil ett år. Det samme gjelder forsettlig eller uaktsom overtredelse av forskrifter gitt med hjemmel i § 4 tredje ledd eller § 17, samt vedtak i medhold av disse forskriftene. Etter skogbrukslova § 23 kan kommunen, for å sikre at bestemmelsene i loven og vedtak fattet med hjemmel i loven blir gjennomført, ilegge skogeieren tvangsmulkt.

3.3 Departementets vurderinger og forslag

3.3.1 Forslag til overtredelsesgebyr i jordlova

Departementet foreslår å innføre hjemmel for overtredelsesgebyr i jordlova, for å sikre en mer effektiv kontroll og etterlevelse av regelverket. Departementet foreslår at bestemmelsen plasseres i en ny § 20 a. Hvilke overtredelser som kan være gjenstand for overtredelsesgebyr, foreslås presisert i § 20 a første til tredje ledd. Det foreslås en inndeling ved at overtredelser som følger direkte av loven listes opp i første ledd. Overtredelser som gjelder brudd på forskrifter med hjemmel i loven listes opp i annet ledd, og overtredelser av enkeltvedtak med hjemmel i loven listes opp i tredje ledd.

Det foreslås i første ledd at det kan pålegges et overtredelsesgebyr ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av jordlova § 9 første ledd første punktum, § 9 første ledd andre punktum, § 10 første og andre punktum, § 12 første ledd første punktum, § 12 første ledd andre punktum. I tillegg foreslås det at overtredelse av forslaget til ny § 14 første ledd om forbud mot å omdisponere fra skog til innmarksbeite uten tillatelse fra kommunen omfattes av hjemmelen, se punkt 2. Etter departementets vurdering vil forvaltningens adgang til å fatte vedtak om overtredelsesgebyr for overtredelse av forbudet mot omdisponering fra skog til innmarksbeite være et egnet virkemiddel for å sikre etterlevelse av reglene.

Departementet foreslår i § 20 a annet ledd at det kan pålegges et overtredelsesgebyr ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelser gitt i forskrift med hjemmel i jordlova § 11. Det er en rekke forskrifter som er gitt med hjemmel i jordlova § 11 første, annet og tredje ledd. Dette er for eksempel forskrift 2. februar 1997 nr. 423 om nydyrking og forskrift 28. mai 2015 nr. 550 om planlegging og godkjenning av landbruksveier. Det er en forutsetning for å pålegge overtredelsesgebyr etter disse forskriftene at også forskriftene åpner for slikt pålegg.

Det vises til Landbruks- og matdepartementets høring 15. april 2025 hvor det foreslås en ny forskriftshjemmel i jordlova § 13. Forslaget er at departementet kan gi forskrift om gjennomføring av regelverk om import, omsetning og eksport av visse varer og produkt knyttet til avskoging eller skogforringelse. Bakgrunnen for forslaget er at en senere forskrift om gjennomføring av avskogingsforordningen i norsk rett kan gis med hjemmel i bestemmelsen i tillegg til forskriftshjemmel i naturmangfoldloven § 26. Etter avskogingsforordningen artikkel 25 skal det fastsettes sanksjoner for brudd på forordningens bestemmelser, og Klima- og miljødepartementet og Landbruks- og matdepartementet er i en prosess med å utrede dette. For å legge til rette for mulige sanksjoner ved gjennomføring av avskogingsforordningen i norsk rett, foreslår departementet at det kan fastsettes overtredelsesgebyr for brudd på regler i forskrift gitt med hjemmel i jordlova § 13. Det er en forutsetning at en eventuell forskrift åpner for et slikt pålegg for at overtredelsesgebyr en aktuell sanksjon.

I ny jordlova § 20 a tredje ledd foreslås det at det kan ilegges overtredelsesgebyr for overtredelse av plikter som følger av vedtak gitt med hjemmel i § 9 andre og femte ledd, § 12 første ledd første punktum, § 12 første ledd andre punktum. I tillegg

foreslås det at også plikter som følger av vedtak fattet etter forslaget til § 14 første ledd om omdisponering av skog til innmarksbeite skal omfattes.

I forslaget til bestemmelse om overtredelsesgebyr foreslår departementet at myndigheten til å pålegge overtredelsesgebyr legges til departementet. Det innebærer at myndigheten kan delegeres til underliggende organer, slik som direktoratet eller statsforvalteren. Siden illeggelse av overtredelsesgebyr er å anse som straff etter EMK, mener departementet at myndigheten bør legges til statlig myndighet. Hensynet til å sikre en lik praksis ved illeggelse av overtredelsesgebyr er viktig, og departementet mener dette best ivaretas ved den foreslåtte løsningen. Et alternativ til å legge myndigheten til departementet er å legge myndigheten til kommunen. Kommunen er i de fleste sakstypene etter jordlova tillagt avgjørelsesmyndighet og ansvar for tilsyn med at lov, forskrifter og vedtak fattet med hjemmel i dem overholdes, se jordlova § 19.

Departementets forslag er også i tråd med gjeldende løsning for vedtak om tvangsgebyr, se forskrift 8. desember 2003 nr. 1479 om overføring av myndighet til kommunen, statsforvalteren, Landbruksdirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning etter konsesjonsloven, jordlova og odelsloven § 3 nr. 3. Forslaget i § 20 a forutsetter at kommunen som tilsynsmyndighet etter § 19, varsler departementet eller den som er delegert myndighet til å pålegge overtredelsesgebyr om at det har oppstått en situasjon som gjør det aktuelt å bruke myndigheten. Departementet foreslår derfor en slik regel i forslag til § 20 a femte ledd.

Etter forslaget til § 20 a første til tredje ledd «kan» overtredelsesgebyr pålegges ved overtredelse av de opplistede bestemmelsene, forskrifter med hjemmel i disse bestemmelsene eller plikter som følger av vedtak gitt med hjemmel i de opplistede bestemmelsene. Avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal pålegges eller ikke, skjer etter en samlet vurdering av en rekke hensyn. I tillegg til avveiningene mellom straffesporet eller forvaltningssporet, som følger av punkt 3.3.3, er momentene i forvaltningsloven § 44 tredje ledd om utmåling av overtredelsesgebyr også egnet ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal pålegges eller ikke.

Departementet foreslår også i § 20 a første ledd at skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. Etter departementets vurdering tilsier preventive hensyn at man også bør kunne reagere på uaktsomme overtredelser med overtredelsesgebyr.

Enkelte av de overtredelsene departementet foreslår at kan ilegges overtredelsesgebyr, kan være begått av noen som handler på vegne av et foretak. Det kan for eksempel være brudd på reglene i jordlova § 9 om omdisponering av dyrka og dyrkbar jord. I § forslaget til 20 a fjerde ledd foreslår departementet at også foretak kan pålegges et overtredelsesgebyr. Etter forvaltningsloven § 46 første ledd første punktum er skyldkravet for å pålegge et foretak en administrativ sanksjon «uaktsomhet». Departementet kan ikke se at det er grunnlag for å fravike dette utgangspunktet i jordlova. Vurderingen av om overtredelsesgebyr skal pålegges et foretak, reguleres nærmere av forvaltningsloven § 46 annet ledd. Momentene som listes opp i § 46 annet ledd, gjelder også ved individuell utmåling av gebyr for foretak.

Etter lovforslaget § 20 a femte ledd andre punktum kan departementet gi forskrift med nærmere regler om utmålingen av overtredelsesgebyr. Departementet foreslår en slik forskrift i punkt 3.3.4.

Etter departementets syn bør et pålegg om overtredelsesgebyr fastsettes i rimelig tid etter at overtredelsen har skjedd. Dette må veies opp mot at oppdagelsesrisikoen for enkelte overtredelser kan være lav, og det kan ta tid for forvaltningen å klargjøre saksforholdet. Departementet foreslår i § 20 a sjette ledd første punktum at adgangen til å pålegge overtredelsesgebyr foreldes to år etter at overtredelsen er opphørt. Dette samsvarer med foreldelsesfristen for bøter i straffeloven § 86 første ledd bokstav a. I sjette ledd annet punktum foreslår departementene at toårsfristen avbrytes når det er gitt forhåndsvarsel eller fattet vedtak om å pålegge overtredelsesgebyr.

Departementet foreslår videre i § 20 a syvende ledd at vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfyllbyrdelse (tvangsfyllbyrdsloven) § 7-2 første ledd bokstav e.

3.3.2 Forslag til overtredelsesgebyr i skogbrukslova

Departementet foreslår å innføre hjemmel til å pålegge overtredelsesgebyr i skogbrukslova for å sikre en mer effektiv kontroll og etterlevelse av regelverket. Det foreslås at bestemmelsen inntas i en ny § 23 a. Hvilke overtredelser som kan være gjenstand for overtredelsesgebyr, foreslås presisert i § 23 a første til tredje ledd. Det foreslås en inndeling ved at overtredelser som følger direkte av loven listes opp i første ledd. Overtredelser som gjelder brudd på forskrifter med hjemmel i loven listes opp i annet ledd, og overtredelser av enkeltvedtak med hjemmel i loven listes opp i tredje ledd.

Departementet foreslår i § 23 a første ledd at det kan pålegges et overtredelsesgebyr ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av skogbrukslova § 4 annet ledd, § 6 første ledd, § 7 første ledd, § 8 første ledd første punktum, § 8 første ledd annet punktum, § 8 tredje ledd første punktum, § 14 annet ledd og § 15 første ledd første punktum.

Etter forslag til § 23 a annet ledd kan det pålegges overtredelsesgebyr for brudd på forskrifter gitt med hjemmel i § 4 tredje ledd, § 5 tredje ledd annet punktum, § 6 femte ledd, § 7 tredje ledd, § 8 tredje ledd annet punktum, § 9 første ledd, § 12 første ledd, § 13, § 14 femte ledd, § 15 tredje ledd og § 19 første ledd.

Departementet foreslår i § 23 a tredje ledd at det kan pålegges overtredelsesgebyr ved brudd på plikter som følger av vedtak gitt med hjemmel i § 5 tredje ledd første punktum, § 6 annet, tredje og fjerde ledd, § 8 første ledd tredje punktum, § 8 annet ledd, § 9 første ledd, § 10, § 11 første ledd og § 15 første ledd annet punktum.

I forslaget til § 23 a foreslår departementet at myndigheten til å pålegge overtredelsesgebyr på samme måte som bestemmelsen i jordlova legges til departementet, slik at myndigheten kan delegeres til underliggende organer slik som direktoratet eller statsforvalteren. Siden illeggelse av overtredelsesgebyr er å anse som straff etter EMK, mener departementet at myndigheten bør legges til

statlig myndighet. Hensynet til å sikre en lik praksis ved ileggelse av overtredelsesgebyr er viktig, og departementet mener dette best ivaretas ved den foreslåtte løsningen. Et alternativ til å legge myndigheten til departementet er å legge myndigheten til kommunen. Etter skogbrukslova er oppgavene tillagt ulike forvaltningsorgan, men hovedtyngden av oppgaver tilligger kommunen.

Departementet mener det er lite hensiktsmessig om myndigheten til å pålegge overtredelsesgebyr spres mellom ulike forvaltningsnivåer basert på gjeldende oppgavetildeling og klageordning. En løsning hvor myndigheten tillegges hver enkelt kommune samt et statlig organ, gir risiko for uønsket forskjellsbehandling. Siden overtredelsesgebyret er å anse som en straff etter EMK, er dette ingen tjenlig løsning. Forslaget i § 23 a forutsetter at kommunen som tilsynsmyndighet etter skogbrukslova § 20, varsler departementet eller den som er delegert myndighet til å pålegge overtredelsesgebyr om at det har oppstått en situasjon som gjør det aktuelt å bruke myndigheten. Departementet foreslår derfor en slik regel i forslag til § 23 a femte ledd første punktum.

Etter forslaget til § 23 a første til tredje ledd «kan» overtredelsesgebyr pålegges ved overtredelse av de opplistede bestemmelsene, forskrifter med hjemmel i disse bestemmelsene eller plikter som følger av vedtak gitt med hjemmel i noen av de opplistede bestemmelsene. Avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal pålegges eller ikke, skjer etter en samlet vurdering av en rekke hensyn. I tillegg til avveiningene mellom straffesporet eller forvaltningssporet, som følger av punkt 3.3.3, er momentene i forvaltningsloven § 44 tredje ledd om utmåling av overtredelsesgebyr også egnet ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal pålegges eller ikke.

Departementet foreslår i § 23 a første ledd at skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. Etter departementets vurdering tilsier preventive hensyn at også uaktsomme overtredelser bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Skyldkravet blir dermed samsvarende med skyldkravet til straff i skogbrukslova § 22 første og annet ledd.

Enkelte av overtredelsene departementet foreslår sanksjonert med overtredelsesgebyr, kan være begått av noen som handler på vegne av et foretak. Det kan for eksempel være brudd på reglene i skogbrukslova knyttet vegbygging i skog eller gjennomføring av hogst ved bruk av skogsentreprenører. I § 23 a fjerde ledd foreslår departementet at også foretak kan pålegges et overtredelsesgebyr. Etter forvaltningsloven § 46 første ledd første punktum er skyldkravet for å pålegge et foretak en administrativ sanksjon «uaktsomhet». Departementet kan ikke se at det er grunnlag for å fravike dette utgangspunktet i skogbrukslova. Vurderingen av om overtredelsesgebyr skal pålegges et foretak, reguleres nærmere av forvaltningsloven § 46 annet ledd. Momentene som listes opp i § 46 annet ledd, gjelder også ved individuell utmåling av gebyr for foretak.

Etter lovforslagets § 23 a femte ledd annet punktum kan departementet gi forskrift med nærmere regler om utmåling av overtredelsesgebyr. Departementet foreslår en slik forskrift i punkt 3.3.4.

Etter departementets syn bør et pålegg om overtredelsesgebyr fastsettes i rimelig tid etter at overtredelsen har skjedd. Dette må veies opp mot at oppdagelsesrisikoen for enkelte overtredelser kan være lav, og det kan ta tid for forvaltningen å klargjøre saksforholdet. Departementet foreslår i § 23 a sjette ledd første punktum at adgangen til å pålegge overtredelsesgebyr foreldes to år etter at overtredelsen er opphørt. Dette samsvarer med foreldelsesfristen for bøter i straffeloven § 86 første ledd bokstav a. I sjette ledd annet punktum foreslår departementene at toårsfristen avbrytes når det er gitt forhåndsvarsel eller fattet vedtak om overtredelsesgebyr.

Departementet foreslår videre i § 23 a syvende ledd at vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfyllbyrdelse (tvangsfyllbyrdesloven) § 7-2 første ledd bokstav e.

3.3.3 Forholdet mellom administrative sanksjoner og straff

Der det er ilagt en administrativ sanksjon på grunn av en lovovertrødelse, kan den ansvarlige ikke senere straffeforfølges for det samme lovbruddet. Dette følger av forbudet mot dobbeltstraff i EMK protokoll 7 artikkel 4 nr. 1. Ved å innføre bestemmelser om administrative sanksjoner slik som overtredelsesgebyr, har forvaltningen plikt til, eventuelt i samråd med påtalemyndigheten å ta stilling til hvilke saker som bør anmeldes og følge straffespolet og hvilke saker som bør forfølges administrativt. Dette følger av forvaltningsloven § 47, som inneholder regler om samordning av sanksjoner.

3.3.4 Forslag til forskrift for utmåling av overtredelsesgebyr i jordlova og skogbrukslova

Departementet viser til forslaget om nye hjemler for overtredelsesgebyr i jordlova og skogbrukslova. I forslaget til ny § 20 a femte ledd annet punktum i jordlova og ny § 23 a femte ledd annet punktum i skogbrukslova foreslås det at departementet kan gi forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr. Departementet har funnet det hensiktsmessig å foreslå en samlet forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr etter jordlova og skogbrukslova, se punkt 7.

I forslaget til ny forskrift § 1 foreslås det en bestemmelse om virkeområde for forskriften. Forslaget er at forskriften gjelder utmåling av overtredelsesgebyr gitt med hjemmel i jordlova § 20 a og skogbrukslova § 23 a.

I § 2 foreslås en bestemmelse om utmåling av overtredelsesgebyr.

Overtredelsesgebyr skal fastsettes konkret i hvert enkelt tilfelle. Ved utmåling av gebyret skal det legges vekt på hvor alvorlig overtredelsen er, fortjenesten eller den potensielle fortjenesten ved lovbruddet, om det gjelder et eller flere brudd av samme type, graden av skyld og ekstra kostnader som kontrolltiltak og håndtering av saken har medført. Momentene tar utgangspunkt i forvaltningsloven § 44 tredje ledd. Tilsvarende bestemmelse finnes i forskrift 20. desember 2011 nr. 1437 om bruk av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr ved brudd på havressurslova og deltakerloven § 5 første ledd.

Departementet foreslår i forskriften § 3 rammer for overtredelsesgebyrets maksimale størrelse. Det er i forslaget sett hen til rammene som følger ved iløggelse

av overtredelsesgebyr etter naturmangfoldloven, havressurslova og deltakerlova. Det foreslås at overtredelsesgebyret ikke skal overstige seks ganger folketrygdens grunnbeløp for foretak og to ganger folketrygdens grunnbeløp for fysiske personer. Rammene gjelder også der flere overtredelser er begått i samme handling.

Folketrygdens grunnbeløp er per 1. mai 2025 kr 130 160. Beløpet justeres årlig, i forskrift til folketrygdloven.

4 Tydeliggjøring av kommunens oppgaver i skogbrukslova § 12

Departementet viser til punkt 2.5.5. og omtale av kommuneloven § 2-1 annet ledd og endringer i sektorlovgivningen, jf. Prop. 107 L (2023-2024). Endringene i skogbrukslova i forbindelse med sektorlovgjennomgangen trådte i kraft 1. januar 2025, jf. lov 6. desember 2024 nr. 74. I ettertid ser departementet at skogbrukslova § 12 om vernskog også burde ha blitt endret i forbindelse med sektorlovgjennomgangen.

Skogbrukslova § 12 er nærmere beskrevet i punkt 2.4.4. Bestemmelsen gir statsforvalteren hjemmel til å fastsette forskrift om at skog skal være vernskog, og det kan i forskriften fastsettes regler om meldeplikt. Meldepliktsakene har til nå blitt behandlet av kommunen, og det er hensiktsmessig at kommunen fortsatt har denne oppgaven. Departementet foreslår derfor en endring i skogbrukslova § 12 nytt tredje ledd. I forslaget tydeliggjøres at det er kommunen som skal ta stilling til mottatt melding om hogst, dersom det i forskrift er gitt regler om en slik meldeplikt. Forslaget er å anse som en lovfesting av dagens praksis.

Kommunen skal også føre tilsyn ved at forskrift om vernskog følges. Dette følger av skogbrukslova § 20 første ledd første punktum.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget innebærer en søknadsplikt for grunneier ved omdisponering fra skog til innmarksbeite. Det vil føre til et behov for informasjon og veiledning til den som skal søke om slik omdisponering. Kommunen og statsforvalteren har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde, og må håndtere henvendelser og gi veiledning.

Lovforslaget innebærer at søknadene om omdisponering skal behandles av kommunen i førsteinstans. Statsforvalteren vil være klageinstans for vedtak truffet av kommunen. Kommunen skal motta og vurdere eventuell klage på vedtak, før statsforvalteren tar klagen til behandling.

De administrative og økonomiske konsekvensene av lovforslaget er dermed følgelig knyttet til at forvaltningen må håndtere en ny oppgave. Basert på en vurdering av tall fra Landsskogtakseringen for avskoging til innmarksbeiteetablering, årlig hogstareal og antall skogeiere som årlig avvirker, legger departementet til grunn at lovforslaget kan innebære opp mot 400-500 nye saker årlig. Søknadene ventes å

være fordelt ulikt på landets kommuner, med størst omfang av søknader i områder med et aktivt og ekspanderende husdyrbruk. Siden sakstilfanget ventes å være fordelt ulikt fordelt på landets kommuner, kan forslaget ha særskilte konsekvenser for enkelte kommuner. Det bes derfor spesielt om kommunenes tilbakemelding på forventet sakstilfang.

Forslaget til søknadsordning for omdisponering av skog til innmarksbeite innebærer at statsforvalterne får en ny oppgave som klageinstans. Departementet legger også her til grunn at sakstilfanget av klagesaker vil fordele seg noe ulikt mellom statsforvalterne. Det er vanskelig å anslå hvor mange saker som kommer til å bli påklaget. Som omtalt i punkt 2.5.2, er vurderingstemaet for søknaden at det må foreligge et reelt behov for beiteareal. Forslaget innebærer ingen innskjerping av gjeldende praksis, og det må antas at det vil være en høy innvilgelsesprosent. Dette vil igjen påvirke et anslag for antall klagesaker til statsforvalteren. Departementet antar at det vil være relativt få klagesaker, og at disse kan håndteres innenfor eksisterende rammer. Om endringen fører til høyere ressursbehov enn estimert, vil departementet sørge for at statsforvalteren blir tilført tilstrekkelig ressurser, eller gjøre en ny prioritering av statsforvalterens oppgaver på Landbruks- og matdepartementets fagområde.

Annen politikkutvikling vil innvirke på interessen for å etablere innmarksbeite. Strammere fosforgrenser med nytt gjødselregelverk, kan skape økt interesse og press for å etablere innmarksbeite og få det godkjent som spredeareal. Det kan derfor medføre økt antall søknader sammenliknet med tidligere. Gjennomføring av avskogingsforordningen i norsk rett kan også påvirke grunneiers beslutning om å søke om omdisponering av skog til innmarksbeite. Innlemmelse av avskogingsforordningen i EØS-avtalen vil kun ha virkning for de produkter som er omfattet av EØS-avtalen. Dette gjelder blant annet råvarekategoriene tre, kaffe og gummi. For kakao innlemmes de fleste produktkategorier, mens for oljepalme og storfe innlemmes noen (hud- og skinnprodukter). For råvarekategorien soya innlemmes ingen varettyper. Videre faller eksport til tredjeland utenfor EØS-avtalen og innlemmes ikke. Reglene i avskogingsforordningen innebærer at de relevante råvarene og produktene ikke vil kunne omsettes i Norge eller eksporteres til EØS-land, dersom varen kommer fra et område som er omdisponert fra skog til blant annet innmarksbeite. Ettersom reglene i avskogingsforordningen og et strammere gjødselregelverk trekker i hver sin retning hva gjelder interessen for beiteetablering, kan det antas at de to vil motvirke, og kanskje utlikne, hverandre.

Innføring av søknadsplikt for omdisponering fra skog til innmarksbeite vil bidra til å gjøre den praktiske utøvelsen av tilsynsplikter etter avskogingsforordningen enklere. Søknadsplikten vil gi dokumentasjon på omdisponering til beite, og gjør det mulig å dokumentere at det ikke er foretatt omdisponering på et aktuelt areal.

Lovforslaget vil føre til nye veiledningsoppgaver og lovpålagte saksbehandlingsoppgaver for kommunene og statsforvaltningen. Departementet legger til grunn at både kommunene og statsforvalterne har nødvendig kompetanse. Søknads- og klagebehandling vil medføre noe økt arbeidsmengde i forvaltningen. Hver sak for seg vil etter departementets vurdering likevel kun ha mindre økonomiske og

administrative konsekvenser, og bør kunne innpasses innenfor eksisterende økonomiske rammer i kommuner og statsforvalterembeter.

Forslaget om overtredelsesgebyr i jordlova og skogbrukslova innebærer at forvaltningen har flere virkemidler for å følge opp brudd på overtredelser av henholdsvis jordlova og skogbrukslova. Kommune og statsforvalter har allerede i dag et ansvar for å følge opp brudd på regelverket ved å føre tilsyn og kontrollere etterlevelse av regelverket, se skogbrukslova § 23 og jordlova § 19. Forslaget om overtredelsesgebyr bør derfor kunne innpasses innenfor eksisterende økonomiske rammer for kommuner og for statsforvaltningen.

Forslaget til endring i skogbrukslova § 12 nytt tredje ledd må ses på som en formalitet ved å lovfeste kommunens oppgave i forbindelse med meldeplikt ved hogst. Forslaget innebærer ikke økonomiske eller administrative konsekvenser.

6 Forslag til lovendringer

Det gjøres oppmerksom på at endringsforslagene i jordlova § 20 om tvangsgebyr og § 21 om bøter bygger på forslaget til endringer i Landbruks- og matdepartementets høring 15. april 2025, jf. punkt 2.5.7. Forslag til endringer i denne høringen og gjeldende forslag vises i kursiv. Se [Høring – Forslag til endringer i jordlova \(forskriftshjemmel om gjennomføring av avskogingsforordningen mv.\) - regjeringen.no](#).

I

I lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord foreslås følgende endringer:

Ny § 14 skal lyde:

§ 14 Forbud mot å omdisponere skog til innmarksbeite

Det er forbode å omdisponere skog til innmarksbeite utan løyve frå kommunen.

Kommunen kan berre gi godkjenning etter første ledd dersom det ligg føre eit reelt behov for innmarksbeite. Det kan setjast vilkår for godkjenninga.

Søknad om omdisponering av skog til innmarksbeite skal sendast kommunen før hogsten tek til. Dersom ein er innanfor fristen for forynging etter skogbrukslova § 6, har ein likevel rett til å få søknaden behandla dersom det er gitt gode grunnar for at søknaden er sendt inn for seint.

Departementet kan gi forskrift om omdisponering frå skog til innmarksbeite, mellom anna at kommunen skal rapportere om slik omdisponering.

§ 19 skal lyde:

§ 19 Tilsyn

Kommunen og statsforvaltaren fører tilsyn med at føresegnene gitt i eller i medhald av §§ 8 til 12 og § 14 vert haldne.

§ 20 første ledd skal lyde:

For å sikre at føresegnene i §§ 8 til 14 vert haldne, eller vedtak og forskrift etter desse paragrafane vert gjennomført, kan departementet påleggje den ansvarlege *tvangsmulkt*.

Kommentar: Øvrige endringsforslag i første ledd, blant annet ordlyden «*tvangsmulkt*», er foreslått i Landbruks- og matdepartementets høring 15. april 2025 om forslag til endringer i jordlova mv. (forskriftshjemmel om gjennomføring av regelverk om import, omsetning og eksport av visse varer og produkter knyttet til avskoging mv.).

Ny § 20 a skal lyde:

§ 20 a *Lovbrotsgebyr*

Departementet kan påleggje lovbrotsgebyr til den som forsettleg eller aktlaust bryt § 9 første ledd første punktum, § 9 første ledd andre punktum, § 10 første og andre punktum, § 12 første ledd første punktum, § 12 første ledd andre punktum og § 14 første ledd.

Departementet kan påleggje lovbrotsgebyr til den som forsettleg eller aktlaust bryt føresegner i forskrift gitt med heimel i §§ 11 og 13.

Departementet kan påleggje lovbrotsgebyr til den som forsettleg eller aktlaust bryt plikter som følgjer av vedtak gitt med heimel i § 9 andre og femte ledd, § 12 første ledd første punktum, § 12 første ledd andre punktum og § 14 første ledd.

Føretak kan berre påleggjast lovbrotsgebyr for brot på føresegnene som nemnt i første til tredje ledd når brotet er gjort med forsett eller aktlaust av nokon som har handla på vegne av føretaket.

Kommunen skal varsle departementet om lovbrotsgebyr der det er aktuelt å påleggje lovbrotsgebyr. Departementet kan gi forskrift om utmåling av lovbrotsgebyr.

Høve til å påleggje lovbrotsgebyr vert forelda to år etter at lovbrotet opphøyrer. Fristen vert avbrote viss det er gitt førehandsvarsel eller er fatta vedtak om lovbrotsgebyr.

Endeleg vedtak om lovbrotsgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 21 skal lyde:

§ 21 *Straff*

Den som forsettleg bryt forbodet mot omdisponering i § 9, eller påbodet om å setje i stand areala i § 10 eller forbodet mot omdisponering av skog til innmarksbeite i § 14, blir straffa med bøter. Det same gjeld for den som forsettleg eller aktlaust bryt føresegnar i forskrift gitt med heimel i § 13 eller på enkeltvedtak gjort med heimel i slik forskrift, dersom det følgjer av forskrifta at brot på føresegna eller på slike enkeltvedtak kan straffast. Medverknad blir ikkje straffa.

Kommentar: Forslag til språklige endringer i § 21 første punktum og et nytt annet punktum er foreslått i Landbruks- og matdepartementets høring 15. april 2025 om forslag til endringer i jordlova mv. (forskriftshjemmel om gjennomføring av regelverk om import, omsetning og eksport av visse varer og produkter knyttet til avskoging mv.).

II

I lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk foreslås følgende endringer:

§ 12 nytt tredje ledd skal lyde:

Dersom det i forskrift vert fastsett reglar om meldeplikt om hogst, skal kommunen ta stilling til korleis meldinga skal følgjast opp.

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

Ny § 23 a skal lyde:

§ 23 a *Lovbrotsgebyr*

Departementet kan påleggje lovbrotsgebyr til den som forsettleg eller aktlaust bryt § 4 andre ledd, § 6 første ledd, § 7 første ledd, § 8 første ledd første punktum, § 8 første ledd andre punktum, § 8 tredje ledd første punktum, § 14 andre ledd og § 15 første ledd første punktum.

Departementet kan påleggje lovbrotsgebyr til den som forsettleg eller aktlaust bryt føresegnar i forskrift gitt med heimel i § 4 tredje ledd, § 5 tredje ledd andre punktum, § 6 femte ledd, § 7 tredje ledd, § 8 tredje ledd andre punktum, § 9 første ledd, § 12 første ledd, § 13, § 14 femte ledd, § 15 tredje ledd og § 19 første ledd.

Departementet kan påleggje lovbrotsgebyr til den som forsettleg eller aktlaust bryt plikter som følgjer av vedtak gitt med heimel i § 5 tredje ledd første punktum, § 6 andre, tredje og fjerde ledd, § 8 første ledd tredje punktum, § 8 andre ledd, § 9 første ledd, § 10, § 11 første ledd og § 15 første ledd andre punktum.

Føretak kan berre påleggjast lovbrotsgebyr for brot på føresegner nemnt i første til tredje ledd når brotet er gjort forsettleg eller aktlaust av nokon som har handla på vegne av føretaket.

Kommunen skal varsle departementet om lovbrotsgebyr der det er aktuelt å påleggje lovbrotsgebyr. Departementet kan gi forskrift om utmåling av lovbrotsgebyr.

Høve til å påleggje lovbrotsgebyr vert forelda to år etter at lovbrotet opphøyrer. Fristen vert avbroten viss det er gitt førehandsvarsel eller er fatta vedtak om lovbrotsgebyr.

Endeleg vedtak om lovbrotsgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.

III

Loven tek til å gjelde frå den tid Kongen fastset. Kongen kan setje i verk dei einskilte føresegnene til ulik tid.

7 Forslag til forskrift om utmåling av lovbrotsgebyr etter jordlova og skogbrukslova

Forskrift om utmåling av lovbrotsgebyr etter jordlova og skogbrukslova

Heimel: Fastsett av Landbruks- og matdepartementet med heimel i lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova) § 20 a jf. delegeringsvedtak 12. mai 1995 nr. 413 og lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbrukslova) § 23 a, jf. delegeringsvedtak 27. mai 2005 nr. 488.

§ 1 Verkeområde

Forskrifta gjeld utmåling av lovbrotsgebyr gitt etter føresegnene i jordlova § 20 a og skogbrukslova § 23 a.

§ 2 Utmåling av lovbrotsgebyr

Lovbrotsgebyr skal fastsetjast konkret i kvart enkelt tilfelle. Ved utmåling av gebyret skal det leggjast vekt på kor alvorleg lovbrotet er, fortienesta eller den potensielle fortienesta ved lovbrotet, om det gjeld eitt eller fleire brot av same type, graden av skuld og ekstra kostnader som kontrolltiltak og handsaming av saka har ført med seg.

§ 3 Maksimal storleik på lovbrotsgebyret

Lovbrotsgjeldet skal ikke overstige seks ganger folketrygda sitt grunnbeløp for foretak og to ganger folketrygda sitt grunnbeløp for fysiske personer med mindre annet følger av forskrift. Rammene gjelder og der det er gjort flere lovbrudd i samme handling.

§ 4 *Ikraftsettning*

Denne forskriften gjelder straks.

8 Andre forskriftsendringer

Forskrift om endring i forskrift 8. desember 2003 nr. 1480 om saksbehandling mv. i kommunen i saker etter konsesjonsloven, jordloven, odelsloven og skogbruksloven

Fastsatt av Landbruks- og matdepartementet (dato) med hjemmel i lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova) § 14, jf. delegeringsvedtak 12. mai 1995 nr. 413

I

I forskrift 8. desember 2003 nr. 1480 om saksbehandling mv. i kommunen i saker etter konsesjonsloven, jordloven, odelsloven og skogbruksloven gjøres følgende endring:

§ 2 nytt tredje ledd lyde:

Kommunen skal registrere i KOSTRA antall innvilgede søknader etter jordloven § 14 og det totale antallet dekar areal som er omdisponert fra skog til innmarksbeite.

II

Forskriften trer i kraft straks.