

Høringsnotat

26. mai 2017

Innføring av overtredelsesgebyr mv.

Endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, matloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven.

Høringsfrist 31. august 2017

Innhold

1	Innledning.....	8
2	Bakgrunn	9
3	Generelt om overtredelsesgebyr.....	10
3.1	Hva er overtredelsesgebyr?	10
3.2	Når bør overtredelsesgebyr brukes?	11
3.2.1	Innledning	11
3.2.2	Gjeldende rett.....	12
3.2.3	Prinsipper for vurderingen av om overtredelser skal sanksjoneres med overtredelsesgebyr.....	12
3.2.4	Effektiv håndheving for å sikre etterlevelse av handlingsnormer	13
3.2.5	Rettsikkerhet.....	14
3.2.6	Forholdet til andre reaksjonsmidler	15
3.3	Hjemmelskrav.....	16
3.4	Forholdet mellom særloven og forvaltningslovens bestemmelser	17
3.5	Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr	18
3.6	Skyldkrav, beviskrav og medvirkning.....	19
3.7	Sanksjonsmyndighet og klageorgan	20
3.8	Plikt til å ilegge overtredelsesgebyr eller en skjønnsmessig vurdering?	21
3.9	Saksbehandlingsregler	22
3.10	Domstolsprøving.....	23
3.11	Hvem gebyret skal tilfalle	24
3.12	Bestemmelser om betaling, innkreving m.m.	24
3.12.1	Betalingsfrist og betalingsutsettelse.....	24
3.12.2	Forsinkelsesrenter	25
3.12.3	Innkreving	26
3.12.4	Tvangsfullbyrdelse.....	26
3.12.5	Subsidiært ansvar for betaling	27
3.13	Foreldelse	27
3.14	Utmåling av overtredelsesgebyr	29

3.14.1	Innledning	29
3.14.2	Prinsipper for utmålingen	29
3.14.3	Faste satser	30
3.14.4	Individuell utmåling.....	30
3.15	Økonomiske og administrative konsekvenser	31
4	Alkoholloven.....	32
4.1	Dagens reaksjonsmidler i loven.....	32
4.2	Hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr ..	33
4.2.1	Innledende vurderinger	33
4.2.2	Brudd på alkoholreklameforbudet	34
4.2.3	Brudd på forpliktelsene virksomheter som utleverer av alkoholholdig drikk ved privatimport har.....	38
4.2.4	Brudd på forpliktelsene ved statlig tilvirkningsbevilling.....	40
4.3	Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr	41
4.4	Skyldkrav.....	42
4.5	Hvem som skal kunne illegge overtredelsesgebyr.....	43
4.6	Særlig om Svalbard	43
4.7	Administrative og økonomiske konsekvenser.....	44
5	Tobakksskadeloven	45
5.1	Innledning.....	45
5.2	Dagens reaksjonsmidler og tilsynsmyndigheter	46
5.3	Hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr ..	47
5.3.1	Registreringsplikt for salgssteder og grossister	47
5.3.2	Internkontrollkrav for salgssteder	48
5.3.3	Salgsforbud	49
5.3.4	Aldersgrensene.....	49
5.3.5	Forbud mot selvbetjening og salg fra selvbetjent automat	50
5.3.6	Forbud mot gratis utdeling og omsetning med rabatt	51
5.3.7	Fjernsalg av tobakksvarer og e-sigaretter	52
5.3.8	Forbud mot tobakksreklame og sponning	53
5.3.9	Forbudet mot synlig oppstilling.....	54
5.3.10	Forbud mot bruk av tobakksvarer og e-sigaretter	54

5.3.11	Merke- og utformingskrav mv.....	56
5.3.12	Tobakksvarers innhold og utslipp.....	57
5.3.13	Forbrukertesting.....	57
5.3.14	Registrering, kvalitet og sikkerhet ved elektroniske sigaretter mv.....	58
5.3.15	Skadelige og uønskede virkninger av elektroniske sigaretter mv.....	59
5.3.16	Godkjenningsordning for nye tobakks- og nikotinprodukter.....	60
5.3.17	Tilbakekall av registrering og godkjenning samt omsetningsforbud...	60
5.3.18	Opplysnings- og rapporteringsplikter mv.	61
5.3.19	Forbud mot eksport av snus	61
5.3.20	Forbud mot enkelte produktkategorier.....	62
5.4	Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr	62
5.5	Skyldkrav.....	63
5.6	Økonomiske og administrative konsekvenser	63
6	Matloven.....	64
6.1	Dagens reaksjonsmidler i loven.....	64
6.2	Tidligere høringsforslag om overtredelsesgebyr	64
6.3	Hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr ..	64
6.3.1	Innledning	64
6.3.2	Hvem det er aktuelt å rette overtredelsesgebyr mot.....	66
6.3.3	Skyldkrav	67
6.3.4	Bruk av overtredelsesgebyr.....	67
6.3.5	Nærmere om de konkrete lovbestemmelsene i matloven	68
6.4	Hvem som skal kunne ilegge overtredelsesgebyr.....	79
6.5	Klage over vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr.....	79
6.6	Innkrevning av overtredelsesgebyr.....	79
6.7	Subsidiært ansvar for betaling av overtredelsesgebyr	79
6.8	Anvendelse av matloven og overtredelsesgebyr på Svalbard	79
6.9	Økonomiske og administrative konsekvenser	80
7	Folkehelseloven – miljørettet helsevern.....	81
7.1	Dagens reaksjonsmidler i loven.....	81
7.2	Hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr ..	82
7.2.1	Generelt om skyldkrav og hvem som risikerer overtredelsesgebyr.....	82

7.2.2	Manglende melding eller godkjenning	83
7.2.3	Unnlatt oppfyllelse av pålegg om helsekonsekvensutredning	85
7.2.4	Unnlatt oppfyllelse av opplysnings- eller informasjonsplikt	86
7.2.5	Unnlatt oppfyllelse av pålegg om retting, stansing mv.....	87
7.2.6	Overtredelse av bestemmelser om smittevern	88
7.2.7	Overtredelse av støyregelverket.....	89
7.3	Hvem som skal kunne ilegge overtredelsesgebyr.....	89
7.4	Justeringer som følge av endringer i forvaltningsloven	90
7.5	Økonomiske og administrative konsekvenser	91
8	Atomenergiloven.....	91
8.1	Atomenergilovens virkeområde	91
8.2	Dagens reaksjonsmidler i loven.....	92
8.3	Behov for hjemmel for overtredelsesgebyr	93
8.4	Skyldkrav og hvem som risikerer overtredelsesgebyr.....	94
8.5	Hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr ..	94
8.6	Hvem som skal kunne ilegge overtredelsesgebyr.....	96
8.7	Foreldelse.....	96
8.8	Innføring av hjemmel til å ilegge tvangsmulkt.....	97
8.8.1	Behov for hjemmel til å ilegge tvangsmulkt.....	97
8.8.2	Når det bør kunne anvendes tvangsmulkt.....	98
8.8.3	Hvem som skal kunne ilegge tvangsmulkt	98
8.9	Økonomiske og administrative konsekvenser	98
9	Strålevernloven.....	99
9.1	Dagens reaksjonsmidler i loven.....	99
9.2	Behov for hjemmel for overtredelsesgebyr	100
9.3	Skyldkrav og hvem som risikerer overtredelsesgebyr.....	101
9.4	Hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr	101
9.5	Hvem som skal kunne ilegge overtredelsesgebyr.....	103
9.6	Endring i strålevernlovens bestemmelse om tvangsmulkt	103
9.6.1	Dagens bestemmelse om tvangsmulkt	103
9.6.2	Behov for endring	104
9.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	104

10	Legemiddeloven.....	105
10.1	Dagens reaksjonsmidler i loven.....	105
10.2	Hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr	106
10.2.1	Innledning	106
10.2.2	Legemiddelforskriften kapittel 13 Reklame for legemidler.....	106
10.2.3	Narkotikaforskriftens regnskapsbestemmelser, §§ 13 og 14.	109
10.3	Økonomiske og administrative konsekvenser	110
10.3.1	Legemiddelforskriften kapittel 13 Reklame for legemidler.....	110
10.3.2	Narkotikaforskriftens regnskapsbestemmelser	111
11	Lov om medisinsk utstyr.....	111
11.1	Dagens reaksjonsmidler i loven.....	111
11.2	Hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr	112
11.2.1	Innledning	112
11.2.2	Krav til medisinsk utstyr – lov om medisinsk utstyr § 4	113
11.2.3	Merking og markedsføring – lov om medisinsk utstyr § 5.....	113
11.2.4	Informasjon – lov om medisinsk utstyr § 7	114
11.2.5	Tilsyn (opplysnings - og undersøkelsesplikt/adgangsrett til lokaler) – lov om medisinsk utstyr § 9.....	114
11.2.6	Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr	115
11.2.7	Skyldkrav	115
11.2.8	Hvem som skal kunne ilegge overtredelsesgebyr.....	116
11.3	Økonomiske og administrative konsekvenser	116
12	Forslag om endring i alkoholloven – tidsbestemmelser for bransjeinterne prøvesmakinger av alkoholholdig drikk	117
12.1	Gjeldende rett og bakgrunn.....	117
12.2	Departementets vurdering og forslag.....	118
13	Forslag til endring i tobakksskadeloven – beslag og destruksjon.....	120
13.1	Bakgrunn.....	120
13.2	Departementets vurdering.....	120
13.3	Økonomiske og administrative konsekvenser	121
14	Forslag til lov- og forskriftsbestemmelser	121
14.1	Forslag til lovendringer.....	121

14.2	Forslag til forskriftsendringer	128
14.2.1	Forskrift om alkoholordningen på Svalbard	128
14.2.2	Alkoholforskriften.....	128
14.2.3	Forskrift om engrossalg og tilvirkning av alkoholholdig drikk.....	128
14.2.4	Ny forskrift om overtredelsesgebyr etter folkehelseloven.....	129
14.2.5	Forskrift om legemidler	129
14.2.6	Forskrift om narkotika	130

1 Innledning

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet å gjøre overtredelsesgebyr til en reaksjonsmulighet ved brudd på handlingsnormer i følgende lover:

- Alkoholloven
- Atomenergiloven
- Folkehelseloven (justering i eksisterende hjemmel)
- Legemiddelloven
- Matloven
- Lov om medisinsk utstyr
- Strålevernloven
- Tobakksskadeloven

Forslagene til endringer i matloven er utarbeidet av de tre matdepartementene i samarbeid (Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet).

Forslagene om å innføre overtredelsesgebyr er basert på de nye reglene om administrative sanksjoner i forvaltningsloven (vedtatt, men ikke trådt i kraft) og de grunnleggende vurderingene av overtredelsesgebyr som går fram av tilhørende lovproposisjon.

Det foreslås å innføre overtredelsesgebyr for overtredelser hvor dagens reaksjonsmidler ikke anses tilstrekkelige til å reagere effektivt og hensiktsmessig og derfor heller ikke har den nødvendige preventive effekten for å sikre etterlevelse av regelverket.

I dette notatet vurderes hvilke handlingsnormer det skal være overtredelsesgebyr for, hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr, og hvilke skyldkrav som skal gjelde for å kunne ilegge slikt gebyr (objektivt ansvar eller krav om forsett/uaktsomhet). Høringsforslaget inneholder i hovedsak lovhjemler for overtredelsesgebyr, men det foreslås også noen forskriftsbestemmelser om hvilke handlingsnormer som omfattes.

Videre foreslås forskriftshjemler for utmåling og betaling av gebyret. Mer detaljerte regler om utmåling av overtredelsesgebyr i forskrifter, vil høres senere og er ikke med i dette høringsnotatet.

Da atomenergiloven ikke har hjemmel for tvangsmulkt i dag, foreslås det å innføre tvangsmulkt som reaksjonsmulighet i denne loven. Det foreslås videre en mindre endring i strålevernlovens bestemmelse om tvangsmulkt.

Bakgrunnen for forslaget om å innføre hjemmel for overtredelsesgebyr omtales i kapittel 2. Overtredelsesgebyr reiser en del generelle problemstillinger som er felles uavhengig av hvilken lov det er aktuelt å innføre det i. Helse- og omsorgsdepartementet gir derfor i kapittel 3 en generell vurdering og gjennomgang av overtredelsesgebyr, før overtredelsesgebyr vurderes spesielt for de enkelte lovene i de påfølgende kapitlene (kapittel 4 til 11). I disse kapitlene foretas en nærmere vurdering av behov for og innføring av overtredelsesgebyr i den enkelte lov samt en vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser av det som foreslås for den aktuelle loven. Der vurderingene av spørsmål knyttet til overtredelsesgebyr er sammenfallende for alle eller de fleste av

lovene i høringsnotatet, omtales dette i utgangspunktet kun i det generelle kapitlet (kapittel 3). Dette gjelder blant annet spørsmålet om det skal være en plikt eller kun en mulighet å ilegge overtredelsesgebyr, regler om utmåling og betaling og regler om foreldelse. Disse spørsmålene omtales bare særskilt under den enkelte lov der det for denne enkeltloven anses å være behov for en annen løsning enn det som det konkluderes med i den generelle omtalen.

I tillegg til forslag om innføring av nye reaksjonsmidler i de ovennevnte lovene, inneholder høringsnotatet også forslag til mindre endringer i alkoholregelverket (tilsyn med reklameforbudet på Svalbard og bransjeintern prøvesmaking), jf. omtale i kapitlene 4.6 og 12, og i tobakksskadelovens bestemmelse om beslag og destruksjon, jf. omtale i kapittel 13.

Lov- og forskriftsendringene som foreslås, er tatt inn i kapittel 14.

2 Bakgrunn

Helse- og omsorgsdepartementet forvalter en rekke lover med forskrifter som i stor grad regulerer næringsvirksomhet. Et hovedformål bak reguleringene i disse lovene er å fremme og sikre en god folkehelse, men enkelte av lovene har også andre formål, for eksempel gjelder dette matloven.

Tre sentrale faktorer for etterlevelse av regelverket er:

- Kunnskap om regelverket hos de som skal følge det
- Tilsyn med at regelverket etterleves (oppdagelsesrisiko)
- Reaksjoner ved brudd på regelverket (konsekvens)

For at regelverket skal være effektivt og formålet bak reguleringen oppnås, er det altså viktig å ha tilstrekkelige og hensiktsmessige reaksjonsformer ved brudd på regelverket.

Reaksjonsmidlene i lovene Helse- og omsorgsdepartementet forvalter på folkehelseområdet, er ikke alltid hensiktsmessige eller tilstrekkelige til å følge opp konkrete regelbrudd. Det vises til gjennomgangen av de enkelte lovene i kapitlene 4 til 11 for en nærmere beskrivelse av gjeldende reaksjonsmidler i disse lovene. Bortsett fra atomenergiloven, har alle lovene de tradisjonelle reaksjonsmetodene straff og tvangsmulkt som reaksjonsmiddel for alle eller enkelte handlingsnormer. Noen har også andre reaksjonsmidler som inndragning av tillatelse eller stenging av virksomhet. Dette kan være gode reaksjonsmidler i enkelte konkrete tilfeller, mens de i andre konkrete tilfeller ikke er egnet. En straffereaksjon kan for eksempel være for inngripende i forhold til alvorligheten av regelbruddet i enkeltsaker eller ikke bli benyttet på grunn av politiets prioriteringer, og tvangsmulkt, som er en reaksjon for å framtvinge etterlevelse, er bare anvendelig så lenge det ulovlige forholdet fortsatt pågår.

De siste årene har det blitt innført lovbestemmelser om overtredelsesgebyr for brudd på regelverk på mange ulike samfunnsområder. Overtredelsesgebyr er en administrativ reaksjon som tilsynsmyndigheten kan gi for ulovlige forhold selv om forholdet er opphørt på reaksjonstidspunktet. For å legge til rette for best mulig etterlevelse av regelverkene på folkehelseområdet, bør det vurderes å utvide lovenes utvalg av reaksjonsmidler til også å omfatte overtredelsesgebyr, da slikt gebyr i en del tilfeller kan være et mer egnet virkemiddel enn de eksisterende reaksjonsmulighetene.

I motsetning til de øvrige lovene som omfattes av dette høringsnotatet, har folkehelseloven allerede hjemmel for overtredelsesgebyr på området miljørettet helsevern. Hjemmelen er foreløpig ikke tatt i bruk, da den ikke er fulgt opp med nødvendige forskriftsbestemmelser. Det er behov for å fastsette forskrifter i medhold av loven.

Helse- og omsorgsdepartementet har tidligere gitt uttrykk for at overtredelsesgebyr bør vurderes for også andre lover med folkehelseformål, blant annet matloven og alkoholloven. Dette høringsnotatet er en oppfølging av dette. Når det gjelder alkoholloven, tobakksskadeloven og matloven har henholdsvis Helsedirektoratet og Mattilsynet, som er tilsynsansvarlige myndigheter, tidligere anbefalt at det innføres overtredelsesgebyr. I forbindelse med utarbeidelse av dette høringsnotatet, har departementet bedt om innspill fra relevante direktorater/tilsyn.

Justis- og beredskapsdepartementet la i februar 2016 fram en proposisjon om administrative sanksjoner, se Prop. 62 L (2015-2016). Proposisjonen inneholder blant annet grunnleggende vurderinger av overtredelsesgebyr. I tillegg til å foreslå en generell bestemmelse om overtredelsesgebyr i forvaltningsloven, behandler proposisjonen blant annet forholdet til den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Proposisjonen danner et godt utgangspunkt for vurderingene av overtredelsesgebyr i lovene på folkehelseområdet, og høringsnotatet bygger på de vurderingene som er gjort i proposisjonen.

Endringene om administrative sanksjoner i forvaltningsloven mv. ble vedtatt av Stortinget i mai 2016, men har foreløpig ikke trådt i kraft. Helse- og omsorgsdepartementet legger til grunn at endringene i forvaltningsloven mv. vil ha trådt i kraft når de lovendringene som høres her, eventuelt trår i kraft. Lovforslagene i høringsnotatet er derfor basert på og tilpasset de nye lovbestemmelsene om administrative sanksjoner i forvaltningsloven mv.

3 Generelt om overtredelsesgebyr

3.1 Hva er overtredelsesgebyr?

Overtredelsesgebyr er en administrativ reaksjon ved brudd på en plikt (handlingsnorm) som er fastsatt i lov eller i bestemmelser i medhold av lov (forskrift eller individuell avgjørelse, typisk enkeltvedtak). Dette kan være forbud mot å gjøre noe, for eksempel ikke reklamere for alkohol eller tobakk, eller et påbud, for eksempel å overholde

hygienekrav i næringsmiddelindustrien. Reaksjonen går ut på at en fysisk eller juridisk person skal betale et pengebeløp til det offentlige pga. bruddet på handlingsnormen.

Overtredelsesgebyr er en straffelignende reaksjon og er særlig et alternativ til ordinær straff. Reaksjonen skiller seg fra bøtestraff blant annet ved at det er forvaltningen som illegger gebyret.

Overtredelsesgebyr anses normalt ikke som straff etter Grunnloven, men kan, hvis det er særlige forhold knyttet til ordningen, likevel falle inn under straffebegrepet i Grl. § 96. Se nærmere om dette i Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 4.1. Helse- og omsorgsdepartementet kan ikke se at det er særtrekk som tilsier at overtredelsesgebyr ilagt etter forslagene i dette høringsnotatet, må anses som straff etter Grunnloven. Ordningene er saklig begrunnet i blant annet folkehelseformål og det ligger gode rettsikkerhetsgarantier, blant annet gode klageordninger og domstolsprøving, til grunn for ordningene. Departementet ser på denne bakgrunn ikke behov for å omtale forholdet til Grunnloven ytterligere i kapitlene hvor overtredelsesgebyr vurderes for den enkelte lov.

Overtredelsesgebyr regnes imidlertid som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen.

Overtredelsesgebyr er en administrativ reaksjon med et framtrødende pønalt element. Formålet er å påføre den som står for regelbruddet et onde. Overtredelsesgebyr har ikke som hovedhensikt å rette opp et ulovlig forhold. Dette skiller overtredelsesgebyr fra tvangsmulkt hvor formålet er å bruke kravet om å betale et pengebeløp som et middel for å stoppe en pågående overtredelse og slik sikre etterlevelse av regelverket. Overtredelsesgebyr skiller seg også fra alminnelige gebyrer, da slike gebyrer er betaling for en tjeneste og ikke har grunnlag i et regelbrudd, slik som overtredelsesgebyr.

Overtredelsesgebyr faller inn under definisjonen av administrativ sanksjon slik det er definert i ny § 43 i forvaltningsloven. Lovbestemmelsens annet ledd definerer administrativ sanksjon slik:

"Med administrativ sanksjon menes 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 menneskerettskonvensjon."

At overtredelsesgebyr regnes som en administrativ sanksjon, innebærer at forvaltningslovens regler om administrative sanksjoner kommer til anvendelse, se kapittel 3.9.

3.2 Når bør overtredelsesgebyr brukes?

3.2.1 Innledning

Overtredelsesgebyr er særlig aktuelt å innføre for brudd på offentligrettslig reguleringslovgivning. Om og hvilke reaksjoner som skal innføres for brudd på rettslige handlingsnormer, er en avveining mellom hensynene til *rettsikkerhet* og *effektivitet*. Hensynet til rettsikkerhet innebærer at det ikke brukes reaksjon med pønalt formål uten at

det er et godt faktisk og rettslig grunnlag for en slik reaksjon. Med effektivitet menes hvordan målet om tilstrekkelig etterlevelse og bedre håndhevelse av handlingsnormen kan oppnås med minst mulig ressursbruk. Hvilke handlingsnormer som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, bør vurderes konkret for den enkelte handlingsnormen.

3.2.2 Gjeldende rett

Det har blitt vanlig med hjemmel for overtredelsesgebyr i offentligrettslige lover, og det er nå slike hjemler i rundt 40-50 lover. Forekomsten av slike bestemmelser er nærmere beskrevet i Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 3.3.

Det er stor variasjon i hvilke typer regelbrudd overtredelsesgebyr brukes som reaksjonsmiddel for. I noen tilfeller brukes overtredelsesgebyr til å sanksjonere mindre alvorlige overtredelser, typisk masseovertredelser. Sanksjonen vil da ofte være rettet mot fysiske personer, ansvaret vil ofte være objektivt og pengebeløpet som skal betales ikke så høyt. Eksempler på dette er gebyr ved parkeringsovertredelser og gebyr for manglende registrering eller innsending av skjemaer.

I andre tilfeller er det de mer alvorlige overtredelsene som sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Dette vil ofte være overtredelser foretatt i næringsvirksomhet og som har potensielt vidtrekkende konsekvenser for samfunnet og andre aktører, for eksempel brudd på konkurranselovgevingen. De ansvarlige rettssubjektene vil i slike tilfeller som regel være foretak.

I lover som inneholder bestemmelser om overtredelsesgebyr, er dette bare ett av flere reaksjonsmidler. Andre reaksjonsmidler i samme lov kan for eksempel være pålegg om retting, stenging, tilbakekall av tillatelse, tvangsmulkt og straff.

3.2.3 Prinsipper for vurderingen av om overtredelser skal sanksjoneres med overtredelsesgebyr

Sanksjonslovutvalget oppstilte i NOU 2003: 15 s.147 tre prinsipper som bør tas hensyn til ved vurderingen av om regelbrudd skal kunne sanksjoneres administrativt:

- Det er et påvist *sanksjonsbehov*, dvs. sanksjonen må være nødvendig for å sikre tilstrekkelig grad av etterlevelse.
- Sanksjonen er *hensiktsmessig og forholdsmessig*.
- Det må være et egnet *forvaltningsorgan* som kan stå for håndhevelse og sanksjonering.

Prop. 62 L (2015-2016) følger opp NOUen, og gir anbefalinger om hvilke lovbrudd som bør kunne sanksjoneres administrativt, se proposisjonen kapittel 7.4. Anbefalingene avviker ikke vesentlig fra sanksjonsutvalgets anbefalinger, men hensynet til rettsikkerhet er tydeligere løftet fram. Anbefalingene oppsummeres slik i kapittel 7.4.6:

- Et mer inngripende virkemiddel bør ikke brukes hvis det *samme målet* kan nås med *mindre inngripende tilgjengelige virkemidler*. Dette gjelder både ved valget mellom bruk av sanksjoner og andre tiltak, og ved valget mellom straff og administrative sanksjoner.
- Om en lovovertrедelse skal sanksjoneres, bør som utgangspunkt vurderes ut fra *hver enkelt handlingsnorm*.
- Det bør være en forutsetning for å gi hjemmel for å sanksjonere et lovbrudd at lovbruddene i praksis blir *søkt avdekket og håndhevet*.
- Bruk av administrative sanksjoner må være *rettssikkerhetsmessig forsvarlig*.

Når det gjelder spørsmålet om egnet forvaltningsorgan for tilsyn og håndheving, vises det til kapittel 3.7 om sanksjonsmyndighet.

3.2.4 Effektiv håndheving for å sikre etterlevelse av handlingsnormer

Departementet mener at overtredelsesgebyr som utgangspunkt bør innføres i de lovene høringsnotatet omfatter, der dette gir en mer effektiv håndheving og dermed fører til en bedre etterlevelse av regelverket. Dette er under forutsetning av at det er rettssikkerhetsmessig forsvarlig. Forhold som tilsier at overtredelsesgebyr er et hensiktsmessig reaksjonsmiddel (som bør innføres), kan for eksempel være følgende:

- Andre reaksjonsmidler er i en del saker for inngripende og brukes derfor ikke i praksis, for eksempel straff eller stansing av virksomheten.
- Andre reaksjonsmidler har ikke den nødvendige effekten. Tvangsmulkt har for eksempel ikke noen effekt på overtredelser som er opphørt på tidspunktet vedtak fattes.
- Andre reaksjonsmidler står ikke i forhold til overtredelsen, se blant annet de neste to strekpunktene.
- Overtredelsens alvorlighet, for eksempel overtredelsens grovhet eller gjentatte brudd, tilsier at sanksjon ilegges.
- Overtredelsen har et sterkt økonomisk motiv/gir en vesentlig økonomisk fordel.
- Politiet og påtalemyndigheten har ikke kapasitet til å prioritere brudd på handlingsnormen (slik at brudd ikke blir reagert på).
- Forvaltningsmyndigheten sitter med bedre kompetanse enn politiet og har dermed bedre forutsetning for å følge opp regelbrudd.
- Overtredelsene er ikke så alvorlige at straff er det rette virkemiddelet.
- Overtredelsesgebyr gir en raskere reaksjon ved overtredelser.
- Overtredelsesgebyr gir en samlet bedre ressursbruk.

Et effektivt reaksjonssystem er viktig for å sikre at formålet bak handlingsnormene oppnås og for å gi et signal om viktigheten av å overholde regelverket. Det er videre viktig å sikre at de som overtrer regelverket ikke kommer i en gunstigere stilling enn de

som er lovlydige. De som følger regelverket, har en berettiget forventning om at andres brudd på regelverket får konsekvenser.

Departementets utgangspunkt er at det bør vurderes for den enkelte handlingsnorm i lov og forskrift om overtredelsesgebyr skal kunne ilegges ved overtredelse. Det bør også vurderes om det er grunner som tilsier at det bør fastsettes særlige kriterier for når overtredelsesgebyr skal kunne ilegges for en overtredelse. Slike kriterier kan for eksempel være at gebyr bare skal kunne ilegges for vesentlige eller gjentatte brudd. Se kapittel 3.3 om hjemmel for overtredelsesgebyr og vurderingene under kapitlene hvor de enkelte lovene vurderes.

Enkelte av lovene og forskriftene som vurderes i dette høringsnotatet, er basert på EØS-regelverk. For lover og forskrifter med EØS-relevans, har Norge en plikt til å sørge for egnede håndhevingstiltak for å sikre etterlevelse av felleskapsbestemmelsene. Denne såkalte lojalitetsplikten følger av EØS-avtalens artikkel 3. Medlemslandene står fritt til å velge håndhevingsmetoder så lenge de er egnede. Det stilles videre krav om at valgte sanksjoner må være effektive, proporsjonale og avskrekkende. Etter departementets syn vil innføring av overtredelsesgebyr, der andre tiltak ikke er tilstrekkelige eller hensiktsmessige, bidra til oppfyllelse av lojalitetsplikten. Overtredelsesgebyr anses videre som en effektiv og avskrekkende reaksjon som ikke går lenger enn nødvendig for de overtredelser som det foreslås overtredelsesgebyr for i dette høringsnotatet.

3.2.5 Rettssikkerhet

Ved vurderingen av om det er rettssikkerhetsmessig forsvarlig å ilegge overtredelsesgebyr for en handlingsnorm, er flere momenter relevante. Det må tas hensyn til rettsområdet og lovbruddets karakter. Videre må det ses hen til klarheten i regelverket, herunder om området reiser vanskelige rettslige spørsmål eller bevissspørsmål og i hvilken grad det er skjønnsmessige vurderinger i handlingsnormen. Andre momenter er hvem som er pliktsubjekt etter handlingsnormen og i hvilken grad forvaltningsorganet har forutsetning for en betryggende behandling av saken.

For lovbestemmelser som inneholder hjemmel for å fastsette handlingsnormer i forskrift, vil en vurdering av lovbestemmelsen ikke alltid gi fullstendig svar på disse spørsmålene. I slike tilfeller kan det være riktig å gi hjemler for overtredelsesgebyr i loven, og senere foreta en konkret vurdering av disse momentene når overtredelsesgebyr for handlingsnormene i forskriftene skal vurderes.

Når det gjelder hvor klar handlingsnormen bør være for at det skal kunne ilegges overtredelsesgebyr, vises det til kapittel 3.3 om hjemmel.

Pliktsubjektets betydning for om overtredelsesgebyr bør kunne ilegges, omtales nærmere i kapittel 3.5 og i omtalene av den enkelte lov. Om overtredelsesgebyr skal innføres for ulike overtredelser og for hvem, henger også sammen med hvilken grad av skyld som kreves for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges. Dette omtales nærmere i kapittel 3.6.

Departementet legger til grunn at reglene om illeggelse av administrative sanksjoner i forvaltningsloven bidrar til å sikre en rettssikkerhetsmessig forsvarlig prosess i saker om

overtredelsesgebyr, og vurderer ikke dette nærmere for den enkelte lov som vurderes i dette høringsnotatet. Se også kapittel 3.9 om saksbehandlingsregler mv. Spørsmålet om egnet forvaltningsorgan omtales blant annet i kapittel 3.7.

3.2.6 Forholdet til andre reaksjonsmidler

For å sikre etterlevelse av regelverket, brukes en rekke virkemidler. Det kan være juridiske reaksjonsmidler ved overtredelser, økonomiske insentiver, holdningsskapende arbeid osv.

Overtredelsesgebyr kan i en del tilfeller være et mer hensiktsmessig reaksjonsmiddel enn andre reaksjonsmidler og bør da tas inn som et mulig reaksjonsmiddel i loven. Innføring av overtredelsesgebyr innebærer imidlertid ikke at andre reaksjonsmidler må tas ut av loven. Dette gjelder både reaksjonsmidler uten pønalt formål og sanksjoner.

Overtredelsesgebyr bør ofte innføres som *et tillegg* til de andre reaksjonene. Slik utvides pakken av virkemidler som skal sikre etterlevelse av loven, og det blir et mer fleksibelt reaksjonssystem.

For hver enkelt lov må det foretas en vurdering av om det er behov for overtredelsesgebyr i tillegg til de eksisterende reaksjonsmidlene ved brudd på ulike handlingsnormer gitt i eller i medhold av loven. Når en konkret overtredelse foreligger, må det for dette enkelttilfellet foretas en vurdering av hvilke(t) reaksjonsmiddel som er best egnet. Generelt bør det minst inngripende reaksjonsmiddelet som vil føre til den ønskede etterlevelsen, tas i bruk. Samtidig vil lovbruddets karakter og alvorlighet i en del tilfeller tilsi at lovbruddet sanksjoneres med overtredelsesgebyr eller straff. Enkelte ganger kan det være aktuelt å ta i bruk flere reaksjonsmidler, for eksempel både pålegg om stansing av virksomheten og overtredelsesgebyr.

Departementet vil knytte noen særlige bemerkninger til reaksjonsmidlene tvangsmulkt og straff som er de to reaksjonsmidlene som på hver sin måte er mest sammenlignbare med overtredelsesgebyr.

Overtredelsesgebyr er særlig et alternativ til *bøtestraff* ved brudd på offentligrettslig reguleringslovgivning. På folkehelselovenes områder blir straff i praksis sjelden brukt. Dette skyldes en kombinasjon av at straffeforfølgning er ressurskrevende for politiet og påtalemyndigheten og at bruddene i en prioritetsvurdering ikke anses graverende nok til å straffeforfølges. Straff vil imidlertid i enkelte situasjoner være det riktige virkemiddelet. Dette kan være pga. overtredelsens art (viktig interesse og/eller alvorlig eller gjentatt overtredelse) eller av individual- eller allmennpreventive hensyn (nødvendig for tilstrekkelig etterlevelse av regelen). I mange enkelttilfeller vil imidlertid overtredelsesgebyr kunne erstatte en straffereaksjon.

Departementet har i dette høringsnotatet ikke vurdert i hvilken grad innføring av overtredelsesgebyr gjør straff unødvendig som reaksjonsmiddel for enkeltbestemmelser i lovene. Å avkriminalisere brudd på de enkelte handlingsnormene krever en grundig vurdering som det ikke har vært rom for å foreta i denne omgang. De enkelte brudd på handlingsnormene kan være av ulik alvorlighetsgrad. Det vil være uheldig for etterlevelse

av loven og være urimelig at straffemuligheten fjernes for handlingsnormer hvor konkrete brudd på handlingsnormen kan være svært alvorlige og ha store konsekvenser for den enkeltes helse eller for folkehelsen generelt. Departementet foreslår derfor ikke noen endringer i straffebestemmelsene i lovene nå, men vil eventuelt komme tilbake til en vurdering av straffebestemmelsene ved en senere anledning dersom det viser seg behov for dette.

Overtredelsesgebyr er heller ikke en erstatning for *tvangsmulkt*. Overtredelsesgebyr og tvangsmulkt har forskjellig virkning og begrunnelse selv om begge skal gi insentiv til etterlevelse ved at overtredere må betale et pengebeløp. Mens tvangsmulkt har som formål å framtvinge opphør av et pågående regelbrudd og gjenopprette en lovlig tilstand, vil overtredelsesgebyr ha som formål å være et "ris bak speilet" ved at brudd får konsekvenser, uavhengig av om forholdet er opphørt eller ikke på reaksjonstidspunktet. Der tvangsmulkt er tilstrekkelig, bør dette brukes framfor overtredelsesgebyr, men i og med at de to reaksjonene har ulikt formål, kan det i enkelte tilfeller være aktuelt å bruke begge reaksjonene. Når vedtak fattes, kan det for eksempel ilegges både overtredelsesgebyr for bruddet og samtidig vedtas forhåndsfastsatt tvangsmulkt for det tilfellet at lovbruddet gjentas.

3.3 Hjemmelskrav

Overtredelsesgebyr må ha klar lovhjemmel. Dette følger både av legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113 og av EMK art. 7 da overtredelsesgebyr er å anse som straff etter EMK. Lovhjemmelen for å ilegge reaksjoner som etter EMK artikkel 7 er straff, må oppfylle kravene til tilgjengelighet og forutberegnelighet som er utviklet gjennom Den europeiske menneskerettsdomstols praksis. Hjemmelen må være tilgjengelig og tilstrekkelig presist utformet slik at individene i rimelig utstrekning kan forutberegne når overtredelsesgebyr kan ilegges.

Forvaltningslovens § 44 om overtredelsesgebyr hjemler ikke i seg selv overtredelsesgebyr. Hjemmel for overtredelsesgebyr må gis i særlovgivningen. Dette er presisert i forvaltningsloven § 44 første ledd som lyder:

"Forvaltningsorganer kan ilegge overtredelsesgebyr (lovbrotsgebyr) når det er fastsatt i lov."

Denne bestemmelsen hindrer ikke at nærmere vilkår for ileggelse av overtredelsesgebyr reguleres i forskrift med hjemmel i særloven.

Av rettssikkerhetsmessige grunner må hjemmelen for hva som kan gi overtredelsesgebyr være tilstrekkelig klar både når det gjelder hvilke handlingsnormer som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr og hvem som kan ilegges overtredelsesgebyr. Dette innebærer at de bestemmelsene som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr må være egnet til dette, dvs. være tilstrekkelig klare i sitt innhold.

I NOU 2003: 15 kapittel 12.3.1 oppsummerer sanksjonsutvalget innholdet i klarhetskravet slik:

"Klarhetskravet innebærer at det må fremgå tydelig i loven hvilke handlinger eller unnlater som kan føre til en sanksjon ved overtredelse og hvilken personkrets, eventuelt foretak, som det kan reageres mot. Når sanksjonshjemmelen viser til overtredelse av andre bestemmelser i loven, må det fremgå tydelig hvilke bestemmelser det dreier seg om. Det er ikke ønskelig med formuleringer av typen «overtredelse av bestemmelsene i denne lov ...» eller liknende.»

I Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 9.3 uttales følgende:

"Departementet understreker behovet for at *handlingsnormen*, som er en del av grunnlaget for å kunne sanksjonere overtredelser av loven, utformes tilstrekkelig klart. Det gjelder både med sikte på *hvilke plikter* som gjelder og *hvem* som har plikter etter loven. I mange tilfeller vil handlingsnormen avgjøre hvem som kan ilegges sanksjoner, idet sanksjonshjemmelen ofte nøyer seg med å vise tilbake til den som har plikter, eventuelt er «ansvarlig», etter handlingsnormen. Tilstrekkelig bevissthet om hvem som er adressat for handlingsnormene kan bidra til mer effektiv håndheving av lovgivningen."

Det vises til kapittel 3.5 hvor spørsmålet om hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr omtales nærmere.

Når det gjelder klarhet i hva plikten etter loven består i, vil ikke det at handlingsnormen inneholder skjønsmessige elementer og rettslige standarder utelukke bruk av overtredelsesgebyr. Dette er omtalt nærmere i Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 9.3 hvor det henvises til sanksjonsutvalgets uttalelser om dette spørsmålet, jf. proposisjonens kapittel 9.1. Det må særlig forutsettes at de som berøres av handlingsnormene, for eksempel næringsaktører, har gjort seg kjent med hvordan innholdet i handlingsnormene fortolkes. Rettslige standarder godtas i strafferetten og det er ikke grunn til å ha strengere krav for overtredelsesgebyr.

Handlingsnormer er ofte angitt i forskrifter. Eksempelvis er det med hjemmel i matloven gitt snaut 280 forskrifter med konkrete handlingsnormer. Det kan også være behov for at brudd på bestemmelser i disse forskriftene kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Dersom overtredelser av handlingsnormer i forskrift skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, må loven hjemle dette. Dette kan gjøres ved at loven fastsetter at det i forskrift gitt i medhold av loven kan fastsettes hvilke forskriftsbestemmelser som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr dersom de overtres.

3.4 Forholdet mellom særloven og forvaltningslovens bestemmelser

Vedtak om overtredelsesgebyr er omfattet av forvaltningslovens bestemmelser. I tillegg til de alminnelige bestemmelsene knyttet til enkeltvedtak mv., er visse fellesspørsmål knyttet til overtredelsesgebyr særskilt regulert i forvaltningsloven. Forvaltningsloven nytt kapittel IX inneholder bestemmelser som er felles for alle saker om administrative sanksjoner (fvl. § 43 og §§ 46-50). Overtredelsesgebyr er særskilt regulert i fvl. § 44.

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder med mindre annet er bestemt i særlov, jf. fvl. § 1 første punktum. Dette innebærer at også bestemmelsene om administrative sanksjoner i forvaltningsloven kan fravikes i særlovgivningen. Hensynet til enhetlig

regulering og oppfyllelse av rettsikkerhetsgarantiene etter EMK tilsier at det ved utarbeidelse av særlovgivningen bør utvises forsiktighet med fravikelse av forvaltningslovens regler, se Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 8.4.4. Dersom særloven likevel fraviker forvaltningslovens regler, bør dette framgå uttrykkelig av den enkelte bestemmelsen i særloven slik at det ikke oppstår tvil om dette spørsmålet.

Etter Helse- og omsorgsdepartementets syn er det ikke behov for at særlovene i dette høringsnotatet regulerer de forholdene som allerede reguleres i forvaltningsloven, med mindre bestemmelsene i forvaltningsloven skal fravikes eller suppleres. Departementet ser heller ikke behov for å henvide til forvaltningslovens bestemmelser i særlovenes bestemmelser om overtredelsesgebyr da forvaltningsloven som generell lov må anses kjent.

3.5 Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr

Regelbrudd kan begås av fysiske eller juridiske personer (foretak). Det vil alltid være en fysisk person som handler på vegne av et foretak, men den fysiske personen kan også opptre i egenskap av å være privatperson. Spørsmålet om hvem som skal kunne sanksjoneres for brudd på særlovens bestemmelser, må ses i sammenheng med reglene om hvem som er gjort til pliktsubjekt etter bestemmelsene i særloven. Dette innebærer at det normalt vil være samsvar mellom den som har plikt til å handle eller unnlate å handle på en bestemt måte og den som kan ilegges en sanksjon for manglende handling eller unnlatelse. Dersom det er behov for å presisere eller innsnevre hvem som skal kunne ilegges en sanksjon sammenlignet med den handlingsnormen retter seg mot, må dette tas inn i sanksjonsbestemmelsen i særloven.

Når det gjelder om *fysiske personer* bør kunne ilegges overtredelsesgebyr for brudd på regelverket, bør det skilles mellom fysiske personer som opptre i og utenfor næringsvirksomhet. Det uttales i Prop. 62 L (2015-2016), blant annet i kapittel 7.4.3 at sanksjoner overfor fysiske personer som opptre utenfor næringsvirksomhet i hovedsak bør begrenses til tilfeller med mindre alvorlige overtredelser slik at mer alvorlige overtredelser forfølges strafferettslig. Dette påpekes også av justiskomiteen i deres innstilling til lovforslaget (Innst. 243 L (2015-2016)).

Grunnen til at straffespolet kan være å foretrekke, er rettssikkerhetsgarantiene i straffeprosessen. Selv om overtredelsesgebyr i seg selv er mindre inngripende enn straff, kan det likevel oppleves annerledes fordi de prosessuelle reglene for straff kan oppleves å gi bedre beskyttelse. Ved alvorlige brudd på regelverket, kan derfor rettssikkerhetshensyn tale for at overtredelsesgebyr ikke skal brukes overfor fysiske personer som ikke opptre i næringsvirksomhet. Hensynet til en effektiv håndheving av regelverket eller det at overtredelsene foretas av mange (masseovertrædelser), kan imidlertid tale for at overtredelsesgebyr likevel innføres for slike overtredelser.

Helse- og omsorgsdepartementets utgangspunkt for vurderingen av om overtredelsesgebyr skal innføres for overtredelser av handlingsnormer i den enkelte lov, er på denne bakgrunn er at sanksjonshjemmelen i særloven bør forbeholdes mindre

alvorlige lovovertrædelser i de tilfeller regelbruddet har blitt begått av en fysisk person som opptrer i egenskap av å være privatperson.

Om et *foretak* kan ilegges overtredelsesgebyr, vil avhenge av hvem handlingsnormen retter seg mot. Ileggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak reiser spørsmålet om hvilke fysiske personers handlinger eller unnlater som skal identifiseres med foretaket. Eksempler på personer som kan pådra foretaket sanksjonsansvar, kan være ledelsen, de ansatte og oppdragstakere. Svaret på spørsmålet om hvem som skal identifiseres med foretaket, vil være avhengig av handlingsnormen. Selv om det vil følge av handlingsnormen om et foretak kan holdes ansvarlig for en overtrædelse, anbefales det i Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 9.3 at særloven bør klargjøre at foretak kan holdes ansvarlig der det er aktuelt. Helse- og omsorgsdepartementet foreslår derfor slik presisering i bestemmelsene om overtredelsesgebyr i lovene som omfattes av dette høringsnotatet.

Forvaltningsloven § 46 er den generelle bestemmelsen om administrativ foretakssanksjon. Dersom særloven gir hjemmel for å ilegge foretak overtredelsesgebyr, kommer fvl. § 46 til anvendelse, med mindre noe annet er bestemt i særloven ved fravikende eller supplerende bestemmelser.

Forvaltningsloven § 46 definerer i første ledd annet punktum begrepet foretak i relasjon til reglene om administrativ foretakssanksjon. Definisjonen er som følger:

"Med foretak menes selskap, samvirkeforetak, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet."

Når det gjelder enkeltpersonforetak, presiseres det i merknaden til § 46 i Prop. 62 L (2015-2016) følgende:

"Her som ved foretaksstraff, er en forutsetning for at bestemmelsen om foretakssanksjon får anvendelse på et enkeltpersonforetak, at det er ansatte eller oppdragstakere i virksomheten, jf. Rt. 2007 side 785 avsnitt 16. I motsatt fall vil vedkommende kunne hefte etter de reglene som gjelder for fysiske personer."

Dette innebærer at det må presiseres særlig dersom enkeltpersonforetak uten ansatte eller oppdragstakere skal underlegges de samme reglene som andre foretak dersom det er ulike krav, for eksempel ulike skyldkrav, for foretak og fysiske personer.

3.6 Skyldkrav, beviskrav og medvirkning

Hvilke skyldkrav som bør legges til grunn for å kunne ilegge overtredelsesgebyr, er omtalt i Prop. 62 L (2015-2016), blant annet i kapittel 11 og 13.2.4. I tillegg til de alminnelige typene skyldkrav (forsett, ulike grader av uaktsomhet og objektiv skyld), kan et alternativ være at bevisbyrden for om skyldkravet er oppfylt, snus slik at overtreder må bevise at vedkommende ikke har vært uaktsom.

Hvilke skyldkrav som bør gjelde ved overtrædelse av den enkelte bestemmelse, vil henge sammen med flere faktorer, og må derfor vurderes særskilt for de enkelte særlovene og handlingsnormene:

- Er det en fysisk eller juridisk person?
- Opptrer den fysiske personen i eller utenfor næringsvirksomhet?
- Er det en alvorlig eller mindre alvorlig overtredelse?
- Hvor stort er overtredelsesgebyret som kan ilegges?
- Er det svært vanskelig å bevise subjektiv skyld i denne typen saker?

Ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor *fysiske personer*, bør det i utgangspunktet gjelde et krav om subjektiv skyld, dvs. forsett eller uaktsomhet. Jo mer inngripende sanksjonen er, desto mer bør skyldkravet skjerpes. Ved mindre alvorlige masseovertredelser med lave gebyrer, bør det kunne legges til grunn et objektivt ansvar også overfor fysiske personer utenfor næringsvirksomhet. Det må i så fall foreligge en sterk formodning om disse bruddene normalt foretas forsettlig eller ved uaktsomhet, men med et objektivt ansvar slipper tilsynsmyndigheten å dokumentere dette i det enkelte tilfelle.

I forvaltningsloven § 46 er det fastsatt hvilke krav til skyld som gjelder ved administrative sanksjoner rettet mot *foretak*. Om foretak kan ilegges overtredelsesgebyr, må reguleres i den enkelte særloven. Etter § 46 første ledd første punktum, kan sanksjon ilegges et foretak selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Ansvaret for foretak er derfor i utgangspunktet objektivt, men det er en avgrensning av ansvaret for forhold utenfor foretakets kontroll, slik som hendelige uhell og force majeure-situasjoner. Helse- og omsorgsdepartementet kan ikke se at det er grunnlag for å velge et annet skyldkrav for foretak som overtrer de særlovene som vurderes i dette høringsnotatet.

På bakgrunn av Høyesterettspraksis, jf. Rt. 2012 s.1556, må beviskravet knyttet til om vilkårene for overtredelsesgebyr foreligger, anses å være klar sannsynlighetsovervekt. Beviskravspørsmålet er nærmere omtalt i Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 19.

Dersom medvirkning til overtredelsen eller forsøk på overtredelse bør gi grunnlag for å ilegge overtredelsesgebyr, må dette reguleres særskilt i den enkelte lov.

3.7 Sanksjonsmyndighet og klageorgan

For at regelverket om overtredelsesgebyr skal ha den ønskede effekten, må overtredelsesgebyr ilegges av en egnet myndighet.

Det naturlige utgangspunktet er at det forvaltningsorganet som har ansvar for å føre tilsyn med regelverket og reagere ved brudd på regelverket, også får myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr. Forvaltningsorganet må ha den nødvendige kompetansen til å fatte vedtak om overtredelsesgebyr, herunder tilstrekkelig juridisk kompetanse. I tillegg til kunnskap, må organet ha ressurser og være organisert på en måte som gir forsvarlig grunnlag for å ilegge overtredelsesgebyr

I lovene som det i dette høringsnotatet vurderes overtredelsesgebyr for, er det hovedsakelig statlige fagmyndigheter, som Helse- og omsorgsdepartementet, Statens legemiddelverk, Statens strålevern og Mattilsynet, som har tilsynsmyndighet, men kommunene har også

ansvar for å følge opp noe av regelverket. For eksempel har kommunene myndigheten til å følge opp regelverket om miljørettet helsevern etter folkehelseloven.

Hvem som har sanksjonsmyndighet, kan framgå av særloven eller av annet grunnlag, eksempelvis et delegeringsvedtak, jf. Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 9.3. Helse- og omsorgsdepartementet foreslår at det i de enkelte lovene tas inn hvem som skal ha myndigheten til å fatte vedtak om overtredelsesgebyr. Dette hindrer ikke delegasjon av denne myndigheten, men den bør bare delegeres dersom faglig kompetanse og andre forhold gjør at dette er rettssikkerhetsmessig forsvarlig.

Dersom myndigheten består av for eksempel flere regionskontorer som skal forvalte samme regelverk (intern delegering), er det en forutsetning at disse kontorene har lik forståelse og praktisering av regelverket. På samme måte kan det være grunn til å se på måter å sikre at kommunene i størst mulig grad har en helhetlig forståelse og praktisering av bruken av overtredelsesgebyr, i de tilfellene myndigheten er lagt til kommunene.

I og med at vedtak om overtredelsesgebyr må kunne påklages, må det være et klart klageorgan for vedtak fattet av tilsynet. Klageorganet vil som regel være nærmeste overordnet organ. For de statlige tilsynene vil dette være departementene. I de tilfeller fylkesmannen/sysselmannen er klageinstans for kommunens vedtak knyttet til den aktuelle handlingsnormen, bør også fylkesmannen/sysselmannen være klageinstans for kommunens vedtak om illeggelse av overtredelsesgebyr. På enkelte områder er klagebehandlingen lagt til særlige organer. For eksempel er Markedsrådet klageorgan for vedtak fattet av Helsedirektoratet om alkohol- og tobakksreklame. Klage på overtredelsesgebyr for brudd på disse bestemmelsene bør derfor også gå til Markedsrådet.

3.8 Plikt til å ilegge overtredelsesgebyr eller en skjønnsmessig vurdering?

Det kan stilles spørsmål ved om det kun bør gis adgang til å ilegge overtredelsesgebyr eller om det skal være plikt til å ilegge slikt gebyr dersom en overtredelse avdekkes. Som det framgår av Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 9.3, må det framgå av regelverket om forvaltningsorganet bare har anledning til eller om det også har plikt til å ilegge overtredelsesgebyr forutsatt at vilkårene er oppfylt. Det er anbefalt at særlovene ikke innfører plikt til å ilegge sanksjonen, jf. Prop. 62 L (2015-2016) kapitlene 9.3 og 20.4.

Ved å gi forvaltningsorganet mulighet til å foreta en skjønnsmessig vurdering av om overtredelsesgebyr skal ilegges, oppnås større fleksibilitet når det gjelder å tilpasse reaksjonen til den konkrete situasjonen og å velge det reaksjonsmiddelet som framstår som best egnet i det enkelte tilfellet.

På den annen side kan hensynet til likebehandling være et moment som kan begrunne behov for pliktregler om reaksjonsfastsettelse. Dette kan særlig gjøre seg gjeldende hvis myndigheten er fordelt på flere ulike organer, for eksempel kommuner eller ulike deler av en organisasjon, typisk regionskontorer. Det kan være viktig for tilliten til forvaltningen at reglene blir håndhevet likt uavhengig av hvilket organ som har sanksjonsmyndighet. Målet om ensartet praktisering av særlovens bestemmelser kan imidlertid i disse tilfellene

avhjelpes ved andre midler, for eksempel at sanksjonsmyndighetene koordinerer og samordner sin praksis.

Helse- og omsorgsdepartementet mener at en plikt til å ilegge overtredelsesgebyr ikke bør innføres med mindre det er særlige forhold som tilsier dette. For de lovene som vurderes i dette høringsnotatet, kan departementet ikke se noen grunn til gjøre overtredelsesgebyr obligatorisk ved overtredelser.

Departementet foreslår derfor at det fastsettes i lovene at overtredelsesgebyr "kan" ilegges.

For foretak er det i fvl. § 46 angitt hensyn det kan legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. For fysiske personer er det ingen tilsvarende bestemmelse. Departementet foreslår at det tas inn en bestemmelse i særlovene som hjemler at nærmere bestemmelser om hva det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, kan fastsettes i forskrift.

3.9 Saksbehandlingsregler

Et vedtak om overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak, jf. fvl. § 2 første ledd bokstav b, jf. bokstav a. Med mindre noe annet er bestemt, gjelder forvaltningslovens saksbehandlingsregler i saker om overtredelsesgebyr, jf. lovens § 1 første punktum. Det vises til kapittel 3.4 om forholdet mellom forvaltningsloven og særlovens bestemmelser om overtredelsesgebyr.

Forvaltningslovens bestemmelser gir et godt utgangspunkt for å behandle saker om overtredelsesgebyr. Loven er fleksibel og tilpasset både alvorlige og mindre alvorlige saker, og den bygger på en avveining mellom rettsikkerhet og effektivitet.

Et vedtak om overtredelsesgebyr er pønalt begrunnet, noe som kan tilsa at enkelte av de generelle bestemmelsene om saksbehandlingen i forvaltningsloven likevel må modifiseres eller suppleres. De nye bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel IX om administrative sanksjoner inneholder derfor enkelte særlige saksbehandlingsregler som kun knytter seg til administrative sanksjoner.

Etter fvl. § 47 må forvaltningen samordne sanksjonssaker. Dette er for å unngå gjentatt straffeforfølgning av samme forhold (dobbelstraff). Fvl. § 48 inneholder regler om plikten til å opplyse parten om retten til ikke å besvare spørsmål mv. (vern mot selvinkriminering), mens fvl. § 49 gir en part rett til å bli underrettet om sakens utfall til tross for at sanksjonen ikke ilegges.

I forvaltningsloven § 44 tredje ledd er det en særlig bestemmelse om forhåndsvarsel ved vedtak om overtredelsesgebyr. Bestemmelsen gjør unntak fra kravet om forhåndsvarsel dersom overtredelsesgebyr blir ilagt på stedet.

Som det framgår av kapittel 3.4, må det særlige grunner til for at særlovgivningen fraviker de generelle bestemmelsene i forvaltningsloven. Derimot er det færre betenkeligheter knyttet til supplerende regler i særlovene. Helse- og omsorgsdepartementet har vurdert om det er behov for særlige bestemmelser i særlovene

når de gjelder forhåndsvarsel, rett til muntlig framleggelse og saksbehandlingstid. Grunnen til at disse saksbehandlingsreglene vurderes særskilt her, er at disse er særlig framhevet i Prop. 62 L (2015-2016).

Forvaltningen er forpliktet til å *forhåndsvarsle* sakens parter før det fattes vedtak om overtredelsesgebyr, jf. fvl. § 16. Dersom det er behov for unntak fra fvl. § 16, ut over det som følger av fvl. § 44, må disse framgå av særlovgivningen. Departementet kan ikke se at det på de aktuelle lovenes område finnes et særskilt behov for å unnlate å gi forhåndsvarsel ut over det som følger av fvl. § 44. Det er heller ikke behov for å skjerpe plikten. Det foreslås derfor ingen særlige bestemmelser om forhåndsvarsel ved vedtak om overtredelsesgebyr i særlovgivningen.

Forvaltningsloven § 11 d gir en part en viss adgang til *muntlig framleggelse* for en tjenestemann ved forvaltningsorganet som behandler saken. I Prop. 62 L (2015-2016) er det nevnt at det kan være behov for muntlig kommunikasjon for å sikre at saken er tilstrekkelig opplyst, jf. kapittel 21.3. Dette gjelder særlig i saker om inngripende administrative sanksjoner. Dette må i så fall reguleres i særlovgivningen. Departementet kan ikke se at det for de lovene som dekkes av dette høringsnotatet, gjør seg gjeldende særlige hensyn som tilsier at en part skal ha en større rett til muntlig framleggelse enn den retten som allerede følger av fvl. §§ 11 d og 17.

Etter forvaltningsloven § 11 a skal saker behandles og avgjøres uten ugrunnet opphold. I Prop. 62 L (2015-2016) gis det en generell anbefaling om at eventuelle regler med *frister for saksbehandlingstiden* fortrinnsvis bør tas inn i særloven, jf. proposisjonens kapittel 21.4. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig å fastsette slike frister i de lovene som behandles i dette høringsnotatet, da forholdene kan variere avhengig av type overtredelse og sakens kompleksitet og omfang. Det er grunn til å tro at forvaltningen, uavhengig av en frist, vil sikre rimelig fremdrift i saker om administrative sanksjoner. På denne bakgrunn foreslås det ikke å lovfeste maksimalfrister for saksbehandlingen.

På bakgrunn av gjennomgangen foran, mener departementet at det ikke er behov for særskilte saksbehandlingsregler på folkehelseslovenes område. Det innebærer at forvaltningslovens generelle regler vil gjelde.

3.10 Domstolsprøving

Dersom en part er uenig i utfallet av et forvaltningsvedtak om overtredelsesgebyr, kan vedkommende prøve gyldigheten av vedtaket for domstolene. Saker om overtredelsesgebyr følger reglene i tvisteloven. Dette innebærer blant annet at søksmålsbyrden ligger hos den private parten og domstolen er bundet av partenes påstander forutsatt at partene har fri rådighet i saken, jf. tvisteloven §§ 11-2 og 11-4. Saker om overtredelsesgebyr kan også behandles etter reglene for småkravsprosess forutsatt at vilkårene i tvisteloven kapittel 10 er oppfylte.

Verken tvisteloven eller forvaltningsloven stiller generelle krav om at mulighetene for administrativ klage må være benyttet før en part kan bringe saken inn for domstolene. I henhold til fvl. § 27 b har forvaltningen likevel mulighet til å sette dette som vilkår. Et

slikt vilkår må eventuelt framgå av vedtaket om overtredelsesgebyr. Dersom det for enkelte sakstyper er behov for regler om at klagemulighetene må være benyttet før anleggelse av søksmål, kan også en slik regel inntas i særlovgivningen. Departementet kan ikke se behov for en slik særregel i de lovene som vurderes i dette høringsnotatet.

Videre setter verken tvisteloven eller forvaltningsloven frister for å ta ut søksmål. I Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 23.7 nevnes det at en søksmålsfrist kan bidra til å effektivisere sanksjonering av lovbrudd. Dette vil særlig gjelde i tilfeller hvor et vedtak om sanksjon er gitt oppsettende virkning i tråd med reglene i fvl. § 42. Departementet har vurdert om det er et generelt behov for å fastsette søksmålsfrister på de enkelte lovenes område. Etter departementets syn, kan et eventuelt behov for rask avklaring ivaretas ved at forvaltningsorganet som fatter beslutning om oppsettende virkning setter søksmålsfrist som et vilkår i vedtaket.

Ettersom et vedtak om overtredelsesgebyr er straff etter EMK, må utgangspunktet om at slike saker følger reglene i tvisteloven modifieres på et sentralt punkt. Dette gjelder domstolenes prøvelsesrett. For å ivareta kravene i EMK artikkel 6 nr. 1, fastsetter fvl. § 50 at domstolene kan prøve alle sider av et vedtak om overtredelsesgebyr. Konkret innebærer regelen i fvl. § 50 at domstolene kan prøve både vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr, om gebyret burde ha blitt ilagt ("kan"-skjønn) og utmålingen av gebyret.

3.11 Hvem gebyret skal tilfalle

Hovedregelen er at overtredelsesgebyret skal tilfalle statskassen. Dette går fram av forvaltningsloven ny § 44 siste ledd. Bakgrunnen for dette er å hindre at forvaltningsorganer har eller kan mistenkes for å ha økonomisk egeninteresse i å ilegge overtredelsesgebyr.

Bestemmelsen i forvaltningsloven hindrer ikke at det kan fastsettes i særlovgivningen at andre skal ha inntektene av gebyret dersom dette er hensiktsmessig, for eksempel at gebyret skal tilfalle kommunen, tilsynsområdet eller et bestemt offentlig formål. Det må imidlertid sikres at inntekten ikke direkte tilfaller tilsynsorganet.

Departementet ser ikke noen grunn til å fravike hovedregelen om at overtredelsesgebyret skal tilfalle statskassen for de overtredelsesgebyrene som foreslås i dette høringsnotatet.

Siden forvaltningsloven § 44 fastsetter hovedregelen om hvem gebyret tilfaller, ser departementet ikke grunn til å gjengi dette i bestemmelsene om overtredelsesgebyr i lovene som dekkes av dette høringsnotatet.

3.12 Bestemmelser om betaling, innkreving m.m.

3.12.1 Betalingsfrist og betalingsutsettelse

Forvaltningsloven § 44 femte ledd første punktum fastsetter at oppfyllelsesfristen for betaling av overtredelsesgebyr er fire uker fra vedtaket ble truffet, med mindre noe annet

er bestemt i vedtaket om overtredelsesgebyr eller på et senere tidspunkt, jf. annet punktum. Det går fram av Prop. 62 L (2015-2016) at bestemmelsen må forstås slik at den bare åpner for at forvaltningen i enkeltvedtak kan endre fristen til gunst for overtreder. Kortere frister enn fire uker må vedtas i lov eller forskrift.

Departementet ser ingen grunn til å fastsette en annen frist enn fire uker i lovene som vurderes i dette notatet. Hovedregelen på fire uker innebærer at den alminnelige klagefristen på tre uker løper ut før betalingsfristen, slik at klager kan vurdere om saken skal påklages og utsatt iverksettelse begjæres. Ved å følge den alminnelige betalingsfristen i fvl. § 44 skapes god forutberegnelighet for sakens parter. I og med at hovedregelen i forvaltningsloven skal gjelde, er det ikke behov for å regulere betalingsfristen i bestemmelsene om overtredelsesgebyr i særlovene. I tilfelle det ved praktisering av overtredelsesgebyr likevel skulle vise seg behov for å kunne fastsette andre frister, foreslår departementet at det gis en forskriftshjemmel til å kunne fastsette kortere eller lengre frister enn det som framgår av forvaltningsloven.

Det kan tenkes at en part har behov for betalingsutsettelse. Dette vil særlig være aktuelt ved en eventuell klage over vedtaket om overtredelsesgebyr, jf. fvl. § 28, men det kan også tenkes andre situasjoner som for eksempel at det har gått noe tid fra vedtaket ble fattet til det ble meddelt parten. Anmodning om betalingsutsettelse kan rettes til underinstansen eller eventuelt klageinstansen, og det stilles ingen formkrav til verken anmodningen eller avgjørelsen om betalingsutsettelse. En vurdering av om det er grunnlag for å gi betalingsutsettelse, vil nødvendigvis måtte bli konkret og ligge innenfor forvaltningens skjønn. Departementet ser derfor ingen grunn til å gi særlige regler om betalingsutsettelse i lovene som vurderes i dette notatet, men mener at dette bør kunne reguleres nærmere i forskrift ved behov.

3.12.2 Forsinkelsesrenter

Dersom overtredelsesgebyr ikke betales innen den fastsatte oppfyllelsesfristen, kan skyldneren tenkes å oppnå en rentefordel. Risikoen for å bli pålagt renter gir et press på å betale i rett tid. Det kan derfor være grunn til å ha regler om at forsinket betaling skal medføre forsinkelsesrenter. For små beløp kan det imidlertid være større administrative ulemper enn fordeler med slike rentekrav, men departementet mener at det likevel som hovedregel bør kreves renter ved forsinket betaling.

For overtredelsesgebyr som innkreves gjennom Statens innkrevingsentral, se kapittel 3.12.3 om innkreving, følger plikten til å betale forsinkelsesrenter av lov om Statens innkrevingsentral (SI-loven) § 7 første ledd med mindre det er gjort unntak i forskriften til SI-loven (SI-forskriften).

Dersom gebyret kreves inn av forvaltningsorganet, må særloven gi hjemmel for forsinkelsesrenter. Departementet foreslår derfor at det i enkeltlovene tas inn bestemmelser om at forsinkelsesrente kan fastsettes i forskrift.

3.12.3 Innkreving

Et godt innkrevingssystem kan være ressursbesparende for forvaltningen og bidra til å sikre likebehandling av aktørene som ilegges sanksjonen. Forvaltningsloven har ingen regler om innkreving, men i Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 13.9 nevnes det at Statens innkrevingssentral (SI) kan stå "for innkreving av overtredelsesgebyrer på det enkelte området der dette er en praktisk løsning".

SI er en etat underlagt Skattedirektoratet. Etaten har som oppgave å inndrive ulike typer pengekrav på vegne av statlige organer. Det framgår av SI-loven § 1 at etaten "innkrever de krav den i lov eller av departementet er pålagt å innkreve". Myndigheten til å utvide innkrevingsoppgaver for SI er delegert til Skattedirektoratet.

For at et pengekrav skal kunne innkreves gjennom SI, må det foreligge samarbeidsavtale mellom forvaltningsorganet som ilegger overtredelsesgebyr (oppdragsgiveren) og innkreveren (SI). I tillegg må SI-forskriften § 1 bokstav g endres slik at den omfatter innkreving av overtredelsesgebyr etter den aktuelle loven.

Om SI skal få innkrevingansvar for overtredelsesgebyr eller om tilsynsmyndigheten selv skal stå for innkrevingen, må avgjøres på bakgrunn av en konkret hensiktsmessighetsvurdering. Det kan etter departementet syn være hensiktsmessig at overtredelsesgebyr som skal tilfalle statskassen, innkreves gjennom SI med mindre tilsynsorganene allerede har et godt system for innkreving av pengekrav eller mener at det er særlige grunner til å etablere et eget innkrevingssystem. Det må imidlertid vurderes konkret av den enkelte tilsynsmyndigheten om det er hensiktsmessig å overlate innkrevingen til SI.

Legemiddelverket har allerede inngått samarbeidsavtale med SI om innkreving av tvangsmulkt etter legemiddeloven og apotekloven, jf. SI-forskriften § 1 bokstav f. Helsedirektoratet har en liknende avtale om innkreving av skjenkebevillingsgebyr, jf. SI-forskriften § 1 bokstav h. Dersom SI får i oppgave å kreve inn overtredelsesgebyr ilagt av Legemiddelverket eller Helsedirektoratet, kan det være en mulighet å utvide de allerede eksisterende avtalene mellom etatene og SI til også å omfatte overtredelsesgebyr. Andre forvaltningsorganer kan etablere et samarbeid om innkreving av overtredelsesgebyr ved å inngå slike avtaler med SI.

Som det framgår over, er det ikke nødvendig med særskilt hjemmel i særlovene for at SI skal kunne kreve inn overtredelsesgebyr ilagt med hjemmel i disse lovene. Det er tilstrekkelig med endringer i SI-forskriften § 1 bokstav g som omhandler overtredelsesgebyr. Dersom det blir inngått samarbeidsavtaler om innkreving av overtredelsesgebyr med de ulike tilsynsorganene, vil SI ta initiativ til å utarbeide et utkast til forskriftsendring og sende det til Skattedirektoratet for fastsettelse.

3.12.4 Tvangsfullbyrdelse

Det har vært vanlig å innta hjemmel i særlovgivningen om at endelig vedtak om overtredelsesgebyr utgjør tvangsgrunnlag for utlegg. På bakgrunn av forslag i Prop. 62 L (2015-2016) er det vedtatt endringer i tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav d slik at et

vedtak om overtredelsesgebyr heretter vil utgjøre et særlig tvangsgrunnlag. På denne bakgrunn foreslår ikke departementet særskilte regler om dette i enkeltlovene. Der det foreslås at andre subjekter skal være subsidiært ansvarlige for betalingsforpliktelsen, vil det være nødvendig å fastsette i særloven at vedtaket skal være særlig tvangsgrunnlag for utlegg også overfor de subsidiært ansvarlige.

3.12.5 Subsidiært ansvar for betaling

I de fleste tilfeller vil det være samsvar mellom pliktsubjektet etter handlingsnormen og den som gjøres ansvarlig for betalingen i henhold til sanksjonshjemmelen. Et spørsmål som melder seg, er hvorvidt det skal være subsidiært ansvar for betalingsforpliktelsen slik at for eksempel styremedlemmer eller morselskapet kan gjøres ansvarlige for at gebyret blir betalt. Forvaltningsloven inneholder ingen regler om subsidiært ansvar for betaling av overtredelsesgebyr. I Prop. 62 L (2015-2016) kapitlene 13.7 og 26.4 er det lagt til grunn at spørsmålet må vurderes særskilt for de ulike særlovene og at eventuelle regler om subsidiært ansvar for betalingsforpliktelsen må utformes i samsvar med EMK art. 6 og 7, og vernet om eiendom etter protokoll 1 artikkel 1.

Bortsett fra for matloven, se kapittel 6, foreslår ikke departementet subsidiært ansvar for betaling av overtredelsesgebyr i de lovene det nå foreslås slikt gebyr for. Departementet er imidlertid åpen for å innføre slike bestemmelser dersom det under høringen kommer fram at det er behov for dette. Departementet ber derfor særlig om høringsinstansenes syn på om det er behov for å fastsette subsidiært betalingsansvar samt hjemmel for tvangsgrunnlag overfor de subsidiært ansvarlige for andre lover enn matloven. Dersom det er behov for slikt subsidiært ansvar, ber vi også om innspill på hvilke fysiske og juridiske personer som bør kunne ilegges slikt ansvar på de enkelte lovenes område.

3.13 Foreldelse

I forbindelse med overtredelsesgebyr, kan det reises spørsmål om to ulike foreldessituasjoner. For det første kan det oppstå spørsmål om det bør settes en endelig frist for ileggelse av gebyret fordi det har gått lang tid siden overtredelsen fant sted (foreldelse av ansvaret). Det andre spørsmålet er om kravet om betaling av overtredelsesgebyret bør anses som bortfalt, fordi det har gått for lang tid siden ileggelsen av overtredelsesgebyret (foreldelse av pengekravet).

Når det gjelder spørsmålet om regulering av foreldelse av pengekrav, gjelder lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer. Det er derfor ikke nødvendig å regulere dette i særlovene.

Det finnes imidlertid ingen alminnelig regulering av foreldelse av ansvar for administrative sanksjoner, herunder overtredelsesgebyr. I Innst. 243 L (2015-2016) om endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) uttaler justiskomiteen at særlovene bør ha bestemmelser om foreldelse. Komiteen anser slike regler som viktige rettssikkerhetsgarantier ved at reglene ivaretar forutberegnelighet for både fysiske og

juridiske personer. Komiteen trekker også fram effektivitetshensyn som begrunnelse for regler om foreldelse.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det tas inn bestemmelser om foreldelse i enkeltlovene. Følgende må vurderes ved utformingen av de enkelte bestemmelsene:

- Utgangspunktet for fristen.
- Fristens lengde.
- Avbrytelse av fristen.

Departementet foreslår at foreldelsesfristen regnes fra det tidspunktet handlingsnormen ble overtrådt. Det konkrete tidspunktet for når en handling kan sies å ha funnet sted, vil variere med type normbrudd. Dersom en handling varer i tid og det blir ansett som en fortsatt overtredelse/samme handling, vil foreldelsesfristen regnes fra tidspunktet da den siste overtredelsen fant sted.

Det bør videre vurderes hvor lang foreldelsesfristen skal være. I strafferetten er fristens lengde knyttet opp mot strafferammen for lovbruddet. Departementet mener at nyanserte frister som gjøres avhengige av alvorlighetsgraden på lovbruddet, vil være vanskelige å fastsette for overtredelsesgebyr. Departementet mener at det vil være enklere å utarbeide og håndheve et regelverk hvor loven har én generell foreldelsesfrist for overtredelser av lovens bestemmelser.

Ved vurderingen av fristens lengde, er det flere hensyn som må veies opp mot hverandre. På den ene siden står hensynet til forutberegnelighet for lovovertrederen og dennes behov for å kunne legge ting bak seg. På den andre siden har forvaltningen behov for en viss tid for oppdagelse av og behandling av saken. Det må blant annet være tid til å innhente nødvendig informasjon knyttet til lovbrudd før det besluttes om bruddet skal sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Departementet mener at en frist på to år ivaretar hensynene til både lovovertrederen og forvaltningen på en rimelig måte. Dette er den foreldelsesfristen som er valgt i akvakulturloven og som gjelder for foreldelse av straffeansvar etter straffeloven når overtredelsen kan gi inntil 1 års fengsel, mens det etter konkurranseloven er lengre frister (5 og 10 år). Når det gjelder atomenergiloven, er det pga. virksomhetens art, særlig sannsynlighet for at det i noen tilfeller vil ta lengre tid før overtredelsen rent faktisk oppdages. Departementet foreslår derfor en foreldelsesfrist på tre år for overtredelsesgebyr hjemlet i atomenergiloven.

For det tilfelle at det skulle vise seg behov for å sette en annen foreldelsesfrist for enkelte bestemmelser i de ulike lovene, foreslår departementet hjemmel i lovene for at dette kan fastsettes i forskrift.

Departementet ber særlig om høringsinstansenes syn på spørsmålet om fristens lengde og om det er særlige overtredelser i de aktuelle særlovene som bør ha kortere eller lengre frist.

Det siste som må vurderes ved utarbeidelse av bestemmelser om foreldelse av ansvar, er regler om fristens avbrudd. Foreldelse kan avbrytes på flere måter. For overtredelsesgebyr mener departementet at fristen bør anses avbrutt når tilsynsmyndigheten gir

forhåndsvarsel eller, i de tilfeller forhåndsvarsel ikke gis, fatter vedtak om gebyr. Av hensynet til klarhet, bør dette være tidspunktet da forhåndsvarsel eller vedtaket ble fattet og ikke da det ble mottatt.

3.14 Utmåling av overtredelsesgebyr

3.14.1 Innledning

Når det er fastsatt i hvilke tilfeller overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, må det fastsettes bestemmelser om utmåling av gebyret. Ileggelse av overtredelsesgebyr kan vanskelig gjennomføres før det er gitt forskrifter om utmåling mv.

I dette høringsnotatet gis en kort gjennomgang av prinsippene for utmålingen og de bestemmelsene som det er nødvendig og hensiktsmessig å ta inn i særlovene for å gi hjemmel for utmålingen. Departementet foreslår i dette høringsnotatet ikke konkrete bestemmelser om hvordan beløpet skal utmåles eller beløpsstørrelser.

Forskriftsbestemmelser om utmåling, betaling mv. vil sendes på høring etter at det er nærmere bestemt hvilke overtredelser det skal kunne ilegges overtredelsesgebyr for.

3.14.2 Prinsipper for utmålingen

Det skal ikke lønne seg å overtre de handlingsnormene som er fastsatt i særlovgivningen. Overtredelsesgebyret må være så høyt at det har den nødvendige preventive effekten. Samtidig må gebyret ikke være uforholdsmessig sett i forhold til overtredelsens art og konsekvenser, samt hvem som er overtreder og overtrederens betalingsevne. Det er stor forskjell på et større selskap som bryter regelverket for å oppnå en større økonomisk fordel, og en fysisk person som har gjort seg skyld i en mindre overtredelse.

De to hovedformene for utmåling av overtredelsesgebyr er:

- Etter faste satser.
- Ved utmåling i det enkelte tilfelle med en øvre ramme.

Dette går fram av forvaltningsloven § 44 annet ledd som lyder:

"Overtredelsesgebyr kan 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. Departementet kan gi forskrift om slike rammer."

Disse to utmålingsmetodene kan også kombineres. Det bør framkomme i særloven hvilken utmålingsmetode som kan benyttes for overtredelser av bestemmelser i eller i medhold av loven. Det er imidlertid ingenting i veien for at loven kan åpne for begge metoder og overlate bestemmelser om hvilke utmålingsmetoder som skal gjelde for ulike overtredelser, til forskrifter. Dette vil ofte være mest hensiktsmessig. Det foreslås derfor at det i lovbestemmelsene om overtredelsesgebyr i særlovene som omhandles i dette høringsnotatet, gis hjemmel for å fastsette bestemmelser om utmåling i forskrift.

Hvilken utmålingsmetode som er mest hensiktsmessig, kan variere med type overtredelse og type overtredere og det er ulike fordeler og ulemper med begge løsningene.

3.14.3 Faste satser

Fordelen med faste satser er at det normalt vil kreve mindre ressurser å administrere ordningen enn ved individuell utmåling. Dette gir dermed en mer effektiv saksbehandling. Hensynet til forutberegnelighet og likebehandling kan også tale for faste satser. Faste satser kan særlig være hensiktsmessig hvor flere organer skal kunne ilegge overtredelsesgebyr for samme type overtredelser, for eksempel regionskontorer eller kommuner. En ulempe med faste satser er at de i enkelte tilfeller kan framstå som urimelig eller effektløse blant annet sett i forhold til overtreders betalingssevne. Dette kan eventuelt kompenseres ved å gi bestemmelser om at gebyrsatsene i særlige tilfeller kan fravikes. Dette kan i så fall fastsettes i forskrift hjemlet i særlovene.

Faste satser antas å være mest hensiktsmessig i situasjoner hvor overtredelsen lett lar seg konstatere, hvor beløpene er beskjedne og sanksjonens signaleffekt antas viktigere enn selve beløpet, typisk ved manglende innsending av skjema eller feilparkering. Faste satser på større beløp kan også tenkes brukt der det foreligger masseovertredelser av mer alvorlig art. Faste satser behøver ikke være et fast kronebeløp, men kan være knyttet til ulike størrelser, for eksempel kroner per kilo eller grunnbeløpet i folketrygden.

3.14.4 Individuell utmåling

Fordelen med individuell utmåling av overtredelsesgebyrer er at dette gir mulighet for å tilpasse reaksjonen til overtredelsen og overtrederen. Om overtredere finner det "regningsvarende" å bryte en handlingsnorm, vil være avhengig av hvilken effekt overtredelsesgebyret har for den konkrete overtrederen. Her vil blant annet overtreders økonomiske situasjon og de fordelene som oppnås ved å bryte handlingsnormen, være av betydning. Det må derfor antas at utmåling av gebyret i det enkelte tilfellet, i større grad enn faste satser, vil oppfylle målet om at gebyret skal virke preventivt. Ved individuell utmåling vil en også kunne unngå at det blir ilagt urimelig høye gebyrer. En ulempe med individuell utmåling er at størrelsen på sanksjonene ikke er like forutsigbar og at det er større fare for forskjellbehandling. Dette kan imidlertid kompenseres ved gode bestemmelser om hva det skal legges vekt på i vurderingen av størrelsen på overtredelsesgebyret.

Ved individuell utmåling skal det fastsettes en øvre ramme for overtredelsesgebyret. Den øvre rammen skal sørge for at det overtredelsesgebyret en overtredere blir ilagt, skal være noenlunde forutsigbart. Dette må det tas hensyn til når rammen fastsettes. Den øvre rammen behøver ikke være et konkret kronebeløp, men faktorene som inngår for å beregne den øvre rammen må ikke være for skjønnsmessige. Eksempler på faktorer i beregningen kan være rettsgebyr eller en virksomhets omsetning i en periode. Rammene bør fastsettes i forskrift sammen med de øvrige bestemmelsene om utmåling, og hjemmel for dette foreslås tatt inn i forskriftshjemmelen i særlovene.

Forvaltningsloven § 44 tredje ledd angir hva det kan legges vekt på ved individuell utmåling av overtredelsesgebyr mot *fysiske personer*. Bestemmelsen lyder:

"Ved individuell utmåling av overtredelsesgebyr mot fysiske personer kan det blant annet legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger, fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet, samt overtrederens skyld og økonomiske evne. For foretak gjelder § 46 annet ledd."

Forvaltningsloven § 46 om administrativ foretakssanksjon angir i annet ledd hva det blant annet kan tas hensyn til ved utmåling av individuell administrativ *foretakssanksjon*.

"Ved avgjørelsen av om et foretak skal ilegges administrativ sanksjon og ved individuell utmåling av sanksjonen kan det blant annet tas hensyn til

- a) sanksjonens preventive virkning
- b) overtredelsens grovhet, og om noen som handler på vegne av foretaket, har utvist skyld
- c) om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen
- d) om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser
- e) om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen
- f) om det foreligger gjentakelse
- g) foretakets økonomiske evne
- h) om andre reaksjoner som følge av lovbruddet blir ilagt foretaket eller noen som har handlet på vegne av det, blant annet om noen enkeltperson blir ilagt administrativ sanksjon eller straff
- i) om overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon forutsetter bruk av administrativ foretakssanksjon eller foretaksstraff"

Bestemmelsene er ikke uttømmende og andre momenter som kan eller skal vektlegges ved utmålingen, kan tas inn i lov eller i forskrift i medhold av lov. Departementet ser ikke grunn til å ta utmålingsmomenter inn i lovtekstene i de enkelte lovene i og med at dette er regulert i forvaltningsloven. Dersom det viser seg behov for å utfylle eller fravike momentene i forvaltningsloven, bør dette reguleres i forskrifter om utmåling. Ved utforming av utmålingsregler i forskrifter, er momentene i forvaltningsloven ikke bindende og kan fravikes.

3.15 Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative konsekvensene av å innføre overtredelsesgebyr på det enkelte lovområdet er nærmere omtalt under beskrivelsen av de enkelte lovene i kapitlene 4 til 11.

Med unntak for tilsyn med alkoholreklame på Svalbard, innebærer ikke forslagene knyttet til overtredelsesgebyr i dette høringsnotatet, nye tilsynsoppgaver for tilsynsmyndighetene. Myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr, vil ligge til myndigheter som allerede fører tilsyn etter de aktuelle regelverkene. Tilsynsmyndighetene for disse regelverkene er

statlige organer eller kommuner. Forslagene gir tilsynsmyndigheten et ytterligere verktøy for å håndheve regelverket de allerede har et ansvar for å følge opp.

Det er ikke mulig å fastslå med sikkerhet om innføring av overtredelsesgebyr vil gi økte, tilsvarende eller reduserte kostnader for tilsynsmyndigheten, men departementet antar at det ikke vil føre til vesentlig økte kostnader i tatt i betraktning det tilsynsansvaret som allerede ligger på disse myndighetene i dag.

Noe av formålet med å innføre overtredelsesgebyr er å sikre bedre etterlevelse og dermed færre oppfølgingssaker for tilsynsmyndigheten. Selv om det kan være ressurskrevende å følge opp lovbrudd med overtredelsesgebyr (blant annet avhenger dette av utformingen av utmålingsreglene), antar departementet at det ikke vil være en økning i saker som må følges opp.

Det antas også et begrenset antall klager på vedtak om overtredelsesgebyr, og at klagemyndighetene, i hovedsak departementene og fylkesmannen, ikke vil få vesentlige økte kostnader som følge av innføring av overtredelsesgebyr.

Departementet legger til grunn at eventuelle økte kostnader vil kunne dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

Bruk av overtredelsesgebyr kan ha praktiske konsekvenser for tilsynsmyndighetens utøvelse av tilsynet. Dette skyldes at overtredelsesgebyr i de fleste tilfeller må anses som straff etter EMK. At det foreligger hjemmel for overtredelsesgebyr, kan medføre at overtreders status som "siktet" inntreer tidligere enn ellers. Fra det tidspunkt overtreders må anses siktet i EMK art. 6-forstand, har overtreders noen særlige rettsikkerhetsgarantier. Når saken går over fra å være en forvaltningssak til en sanksjonssak, slår blant annet vernet mot selvinkriminering inn, noe som medfører at overtreders kan nekte å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander i forbindelse med tilsynets undersøkelse. Dette vil påvirke tilsynets innhenting av informasjon i saken, og tilsynet vil også fra et tidligere stadium ha en plikt til å opplyse om retten overtreders har til ikke å gi opplysninger som kan bidra til å ilegge overtreders overtredelsesgebyr, jf. fvl. § 48. Tilsynsmyndigheten må også sørge for å samordne ileggelse av overtredelsesgebyr med andre reaksjoner som er å anse som straff for ikke å komme i konflikt med forbudet mot gjentatt straffeforfølgning av samme forhold.

4 Alkoholoven

4.1 Dagens reaksjonsmidler i loven

Lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholoven) inneholder flere typer reaksjonsmidler, men ikke overtredelsesgebyr. Reaksjoner som i dag er hjemlet i loven, er

- straff (§§ 10-1 og 10-2, jf. strl. § 233),
- destruksjon av alkoholholdig drikk (§ 10-3),

- beslag av alkoholholdig drikk (§ 10-4),
- retting (§ 9-4),
- tvangsmulkt (§ 9-4),
- forhåndsfastsatt tvangsmulkt (§ 9-4),
- inndragning av bevilling (§§ 1-8 og 6-2) og
- stengning av salgs- eller skjenkested (§ 1-8a).

Enkelte reaksjoner er knyttet til konkrete handlingsnormer i loven, mens andre er mer generelle. Retting og tvangsmulkt gjelder for eksempel kun ved brudd på reklameforbudet, mens alle typer brudd på bestemmelser i eller i medhold av loven kan straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder. Straff inntil 6 år kan på den annen side bare gis ved brudd på utvalgte bestemmelser i loven (ulovlig innførsel, salg og skjenking uten bevilling og forhold knyttet til ulovlig tilvirkning av et betydelig kvantum). Forsøk er også straffbart.

Både Helsedirektoratet, fylkesmannen og kommunene fører tilsyn med ulike bestemmelser i alkoholloven. Helsedirektoratet fører tilsyn med reklameforbudet, reglene om privatimport av alkoholholdig drikk, tilvirkningsbevillinger og statlige skjenkebevillinger for tog og fly og delvis for befalsmesser. Fylkesmannen er delegert ansvaret for statlige skjenkebevillinger for skip.

Kommunene fører tilsyn med kommunale salgs- og skjenkebevillinger og at bevillingshaver etterlever kravene i alkoholloven og annet relevant regelverk som er relevant for bevillingen.

For øvrige bestemmelser i loven har Helsedirektoratet kun et fortolkningsansvar og ikke tilsynsansvar. Brudd på disse bestemmelsene må derfor følges opp av politiet.

4.2 Hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr

4.2.1 Innledende vurderinger

Helse- og omsorgsdepartementet har bedt Helsedirektoratet om innspill på hvilke bestemmelser i alkoholloven som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Direktoratet har foreslått at overtredelsesgebyr innføres for de handlingsnormene hvor direktoratet eller fylkesmannen har tilsynsansvar, dvs.:

- alkoholreklameforbudet, jf. alkoholloven kapittel 9,
- statlige tilvirkningsbevillinger, jf. lovens kapittel 6,
- statlige skjenkebevillinger, jf. lovens kapittel 5 og
- kravene til utleverere av privatimportert alkoholholdig drikk, jf. lovens kapittel 2.

Direktoratets nærmere begrunnelse for at overtredelsesgebyr bør innføres for handlingsnormene, beskrives nedenfor under vurdering av hver handlingsnorm.

Departementet er enig i at overtredelsesgebyr må knyttes til at det er en kompetent myndighet som fører tilsyn med bestemmelsene og dermed kan ilegge overtredelsesgebyret. For enkelte bestemmelser i alkoholloven er det kun politiet som følger opp brudd. Verken direktoratet eller kommunen fører for eksempel tilsyn med bevillingsløs skjenking. Dette er politiets ansvar. Det kan stilles spørsmål ved om direktoratet eller kommunen i større grad skulle pålegges tilsynsansvar for bestemmelser i alkoholloven som i dag kun følges opp av politiet. Departementet har imidlertid i denne omgang valgt å fokusere på de områdene hvor det foreligger et klart tilsynsansvar.

I oppdraget til Helsedirektoratet la departementet som føring at det ikke skulle foreslås overtredelsesgebyr for bestemmelser knyttet til de kommunale salgs- og skjenkebevillingene. Grunnen til dette er at det 1. januar 2016 trådte i kraft et prikktildelingssystem for inndragning av kommunale salgs- og skjenkebevillinger. Dette reaksjonssystemet bør få virke noen tid og evalueres før man eventuelt ser på behovet for ytterligere reaksjonsmidler i form av overtredelsesgebyr, tvangsmulkt eller lignende.

Selv om statlige skjenkebevillinger ikke er omfattet av prikktildelingssystemet, vil handlingsnormene som bevillingshaver må følge, være tilsvarende for statlig og kommunal skjenkebevilling. Departementet mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å vurdere overtredelsesgebyr for brudd på statlige skjenkebevillinger separat nå. Dette bør eventuelt vurderes senere når det er tatt stilling til om det er behov for å vurdere overtredelsesgebyr ved brudd foretatt av innehavere av kommunale bevillinger. Etter hva departementet har forstått, er det ikke store problemer med avdekkede brudd knyttet til de statlige skjenkebevillingene. Det framstår derfor ikke som aktuelt å innføre overtredelsesgebyr for statlige skjenkebevillinger nå.

4.2.2 Brudd på alkoholreklameforbudet

4.2.2.1 Gjeldende rett

Utgangspunktet er at all reklame for alkoholholdig drikk er forbudt, jf. alkoholloven § 9-2. Forbudet gjelder også reklame for andre varer og tjenester med samme merke eller kjennetegn som alkoholholdig drikk. Slike varer må heller ikke inngå i reklame for andre varer og tjenester.

Om det foreligger alkoholreklame, må alltid vurderes konkret for det enkelte tilfellet. Alkoholreklame er i forskrift 8. juni 1995 nr. 538 om omsetning av alkoholholdig drikk mv (alkoholforskriften) § 14-2 første ledd definert som massekommunikasjon i markedsføringsøyemed. I bestemmelsens annet ledd er det noen ytterligere presiseringer av hva som er å anse som reklame. Det er presisert at markedsføringsøyemed foreligger dersom et siktemål med kommunikasjonen er å fremme salg. Det er også angitt gitt noen momenter som må tas med i vurderingen av om det foreligger alkoholreklame i det enkelte tilfelle. Blant annet må det legges vekt på hvem som er avsender av informasjonen, hvem som tar initiativ til å gi informasjonen, innholdet i og utformingen av informasjonen og hvordan informasjonen er presentert og formidlet.

Det er fastsatt en rekke unntak fra reklameforbudet. Formålet med en del av disse unntakene er å gi mulighet for å gi nøyktern informasjon om alkoholholdig drikk til forbrukere som aktivt oppsøker slik informasjon.

Helsedirektoratet har i sin håndbok til alkoholloven angitt en del typetilfeller som normalt vil anses som alkoholreklame (rundskriv IS-5/2008, med oppdatering av reklamekapitlet i 2016).

Etter alkoholloven § 9-1 er det forbudt å reklamere for apparater, herunder deler og utstyr, for tilvirking eller omdestillering av sprit, brennevin eller isopropanol. Videre er det forbudt å reklamere for stoffer, emner, tilvirkingsbeskrivelser, apparater og andre midler til å framstille alkoholholdige drikker. Det er også forbudt å oppfordre til eller gi veiledning om ulovlig tilvirking eller omdestillering av sprit, brennevin eller isopropanol.

Alkoholloven §§ 9-1 og 9-2 angir ikke direkte hvem som er ansvarlig ved brudd på reklameforbudet, men bestemmelsene er forstått slik at ansvarlig etter reklameforbudet er den som reklamerer eller medvirker til reklamen. Dette ble nærmere omtalt i Ot.prp. nr. 42 (2001-2002) i forbindelse med at det ble innført bestemmelser om pålegg om retting og tvangsmulkt for brudd på reklameforbudet. I proposisjonen kapittel 2.4.1 uttales følgende:

"Pålegg om retting kan rettes mot den eller de som har foretatt eller medvirket til en handling som er i strid med de aktuelle bestemmelser. Pålegg om retting og eventuelt vedtak om tvangsmulkt bør rettes mot den som er nærmest til å bære ansvaret for overtredelsen. Sosial- og helsedirektoratet må bygge vurderingen av hvem vedtak skal rettes mot, på de faktiske forhold som foreligger og på hvem som mest hensiktsmessig kan rette opp det ulovlige forhold. Det er ikke noe formelt i veien for at pålegg i gitte tilfeller kan rettes mot flere parter."

I kapittel 2.4.5 uttales videre:

"Som nevnt ovenfor i kapittel 2.4.1 vil man etter de her foreslåtte regler etter forholdene kunne pålegge retting og fastsette tvangsgebyr for flere personer eller virksomheter for samme overtredelse. Det må vurderes konkret hvem det vil være hensiktsmessig å fastsette tvangsmulkt overfor. Departementet antar at det etter den foreslåtte ordningen i de fleste tilfeller vil være mest aktuelt å fastsette tvangsmulkt for annonsøren og ikke for formidleren."

Ved brudd på reklameforbudet kan det ilegges straff. Videre kan Helsedirektoratet gi pålegg om retting og tvangsmulkt.

I tillegg til pålegg om tvangsmulkt for en foretatt overtredelse av reklameforbudet, kan det også samtidig vedtas såkalt forhåndsfastsatt tvangsmulkt for eventuelle nye overtredelser av forbudet som måtte skje innen et år. Tvangsmulkten vil da starte å løpe umiddelbart fra det tidspunktet den nye overtredelsen skjer. For å kunne fatte vedtak om forhåndsfastsatt tvangsmulkt, må det være grunn til å tro at overtrederen vil begå nye brudd på reklameforbudet. I tillegg må det være grunn til å tro at muligheten for nytt pålegg om retting og tvangsmulkt, når ny overtredelse eventuelt skjer, ikke vil være tilstrekkelig til å hindre at overtrederen vil foreta nye brudd. Forhåndsfastsatt tvangsmulkt vil for eksempel kunne vedtas hvis tilsynsmyndigheten har grunn til å tro at det vil utføres

flere korte reklamestunt som vil avsluttes før nytt pålegg om retting og tvangsmulkt vil kunne vedtas.

4.2.2.2 Tidligere vurderinger av overtredelsesgebyr for reklameforbudet

Behovet for å vurdere overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelsene om alkoholreklame ble omtalt i Meld. St. 30 (2011-2012) *En helhetlig rusmiddelpolitikk* kapittel 4.1.7.

"Reaksjonene ved brudd på reklameregelverket er krav om retting, tvangsmulkt eller straff i form av bøter eller fengsel. Disse reaksjonene er ikke alltid like hensiktsmessige. Tvangsmulktordningen innebærer at enkeltbrudd på reklameforbudet ofte ikke vil ha noen konsekvens for den som bryter forbudet, så lenge reklamen fjernes innen fristen for å rette forholdet. Regjeringen vil vurdere om det bør innføres mer hensiktsmessige reaksjonsalternativer ved brudd på regelverket, for eksempel overtredelsesgebyr."

Dette ble fulgt opp i høringsnotat av 7. juli 2014 om endringer i reklameregelverket. Det ble i høringsnotatet bedt om innspill på behov for nye reaksjonsmåter for å bidra til god etterlevelse av reklameregelverket. Det ble signalisert at eventuelt behov for nye reaksjonsmidler deretter ville bli vurdert i en egen prosess.

Flere høringsinstanser uttalte seg om dette. Ingen var direkte negative til overtredelsesgebyr, og flere instanser støttet dette. Blant annet uttalte *Fylkesmannen i Rogaland* at overtredelsesgebyr i mange tilfeller er en mer egnet reaksjon enn tvangsmulkt.

Helsedirektoratet uttalte at de så behov for overtredelsesgebyr ved brudd på reklamereglene og at dette vil være en effektiv sanksjon overfor allerede foretatte brudd. Direktoratet ga følgende beskrivelse av situasjonen:

"Helsedirektoratet har i dag hjemmel til å ilegge tvangsmulkt ved manglende retting av brudd eller ved fare for fremtidige brudd, jf. alkoholloven § 9-4. Direktoratet mangler imidlertid effektive sanksjoner for brudd som allerede er foretatt og hvor ønsket reklameeffekt muligens er oppnådd. Dersom bruddet rettes, vil i mange tilfeller aktøren ha oppnådd den ønskede reklameeffekten og direktoratets vedtak har dermed ingen reell betydning. Direktoratet har også mistanke om at enkelte aktører faktisk spekulerer i at presseoppslag om brudd på reklameforbudet kan gi en ekstra PR-effekt."

Annonsørforeningen og *Bryggeri- og drikkevareforeningen* så bøter (overtredelsesgebyr) som en naturlig sanksjonsform, men ba samtidig departementet vurdere en selvreguleringsordning. *Vin- og brennevinleverandørenes forening* uttalte at en ordning med overtredelsesgebyr må reserveres for klare eller vesentlige brudd på reglene.

NHO reiseliv ønsket "veiledning og dialog fram for straff".

4.2.2.3 Departementets vurdering

Departementet mener at det bør innføres overtredelsesgebyr for brudd på reklameforbudet og slutter seg til følgende vurdering innhentet fra Helsedirektoratet:

"Når det gjelder reklame er det en svakhet ved dagens ordning at den i liten grad gir mulighet til å sanksjonere allerede foretatte overtredelser av reklameforbudet. Ordinær tvangsmulkt, jf. alkoholloven § 9-4 første ledd, kan kun benyttes ved brudd på frist for retting. Forhåndsfastsett tvangsmulkt kan fastsettes dersom det er grunn til å tro at det vil bli begått nye, fremtidige lovbrudd, men både ordlyd og forarbeider tilsier at terskelen for å

bruke denne hjemmelen ligger høyt. Brudd kan riktignok straffes etter kapittel 10, men blant annet fordi det ikke forventes at politi og påtalemyndighet vil prioritere denne type saker, er muligheten for å anmelde brudd lite brukt og trusselen dertil lite reell.

Dette gir aktørene en mulighet til å spekulere i at kampanjer og reklametiltak kan oppnå sin ønskede effekt innen myndighetene rekker å pålegge retting. Direktoratet har sett flere nokså åpenbare eksempler på slik spekulasjon (i denne sammenheng kan det nevnes at en aktør også ble utdelt en markedsføringspris for sin bevisste bruk av alkoholreklame for å skape debatt og oppmerksomhet [...]).

Direktoratet mener at innføring av et overtredelsesgebyr kan bidra til å avhjelpe dette problemet. Det vil for det første kunne ha en preventiv effekt ved at det vil innebære en reell risiko for å bli stilt økonomisk til ansvar. Dersom ordningen får en enkel utforming, vil den videre gi direktoratet mulighet til å håndheve reklameforbudet på en rask og effektiv måte."

Som det går fram over, vil pålegg om retting og tvangsmulkt ved brudd på reklameregelverket i mange tilfeller ikke ha noen negative konsekvenser for overtredere da overtredelsen allerede er gjennomført og avsluttet før Helsedirektoratets vedtak iverksettes. Incitamentet til å følge regelverket er i slike tilfeller begrenset. Dagens reaksjonsmidler gir overtredere muligheter for å spekulere i kortvarige brudd på reklameforbudet. Forhåndsfastsett tvangsmulkt vil heller ikke være tilstrekkelig i mange tilfeller, da det forutsetter tidligere overtredelser og er begrenset til nye overtredelser som skjer innen ett år.

Overtredelsesgebyr er etter departementets syn et effektivt og egnet reaksjonsmiddel for å hindre brudd på reklamebestemmelsene og sikre at brudd på regelverket får konsekvenser for overtredere.

Om det foreligger brudd på reklameforbudet, må vurderes i det enkelte tilfelle. Det må foretas en konkret og skjønnsmessig vurdering av om det foreligger markedsføringsøyemed bak informasjonen som gis. Departementet ser at det i enkelte tilfeller kan være uklart om informasjonen rammes av reklameforbudet, men mener at de skjønnsmessige vurderingene som ligger til grunn ved vurderingen, ikke er tilstrekkelig grunn til å utelukke overtredelsesgebyr som reaksjonsmiddel.

Selv om utgangspunktet er en konkret vurdering i det enkelte tilfelle, er det for det første mange typetilfeller hvor det er liten tvil om at det foreligger alkoholreklame. Helsedirektoratet har i sin håndbok til alkoholloven gått gjennom en del eksempler på hva som normalt vil anses som alkoholreklame. I de fleste tilfeller vil det være klart om det foreligger alkoholreklame eller ikke. Videre foretas brudd på reklameforbudet stort sett av profesjonelle aktører som må forutsettes å ha grunnleggende kunnskap om hva som faller innenfor og utenfor reklameforbudet. I de tilfeller det kan være uklart om det foreligger alkoholreklame, vil aktørene ofte være klar over at de tar en sjans ved å bevege seg på kanten av forbudet og være klar over risikoen de tar.

Departementet mener videre at det ikke bør settes noen særlige krav til overtredelsens grovhet eller art for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, for eksempel at det kun skal ilegges overtredelsesgebyr ved vesentlige brudd, gjentatte brudd eller ved klare brudd, slik Vin- og brennevinleverandørenes forening har uttalt tidligere. Det er, etter

departementets syn, et reelt behov for å kunne reagere på alle brudd på reklameforbudet med overtredelsesgebyr, siden de andre reaksjonsmidlene ikke har samme effekt. Dersom det kun skal være klare brudd på reklameforbudet som rammes, vil aktører som bevisst beveger seg på kanten av forbudet kunne slippe unna fordi handlingen ligger i en gråsoner. De aktørene som klart holder seg innenfor forbudet og følger reklameforbudets intensjon vil da komme i en dårligere konkurransesituasjon enn de som tøyser strikken, mens de som beveger seg på grensen blir "premiert" med at brudd ikke får konsekvenser. Et effektivt reaksjonssystem som gjelder alle reklamebrudd vil sikre likere behandling av aktørene.

Departementet legger også vekt på at det ved å sette særlige krav til overtredelsen for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, vil oppstå nye skjønnsmessige vurderingstemaer som kan svekke målet om en effektiv reaksjon. Denne typen kvalifiseringskrav vil også gjøre bestemmelsen mer komplisert å forvalte og vil kunne kreve mer ressursbruk hos Helsedirektoratet ved behandlingen av hver enkelt sak.

Departementet vil imidlertid påpeke at Helsedirektoratet ikke vil ha plikt til å ilegge overtredelsesgebyr ved alle overtredelser. Ileggelse av overtredelsesgebyr må vurderes etter et forholdsmessighetsprinsipp og ses i sammenheng med øvrige reaksjonsmidler. Dersom det er en særlig vanskelig fortolknings sak hvor det ikke foreligger forsett om å bryte eller er uaktsomt å bryte reklameforbudet, eller det er et "lite" brudd, vil direktoratet kunne velge å ikke ilegge overtredelsesgebyr. I fvl. § 46¹ om foretaksstraff er det tatt inn en rekke momenter tilsynsmyndigheten kan ta hensyn til ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. Departementet foreslår også en generell bestemmelse om at det skal kunne fastsettes nærmere bestemmelser i forskrift om hva det skal eller kan tas hensyn til ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, se kapittel 3.8.

Klage på Helsedirektoratets vedtak om retting og tvangsmulkt ved brudd på reklameforbudet går til Markedsrådet. Departementet mener det er naturlig at Markedsrådet også behandler klager på vedtak om overtredelsesgebyr ved brudd på reklameforbudet. Det foreslås at dette presiseres i forslag til alkoholloven ny § 10-5.

4.2.3 Brudd på forpliktelsene virksomheter som utleverer av alkoholholdig drikk ved privatimport har

4.2.3.1 Gjeldende rett

Etter alkoholloven § 2-1 tredje ledd kan privatpersoner innføre alkoholholdig drikk til personlig bruk uten bevilling. Virksomheter som utleverer den alkoholholdige drikken som privatpersonen har kjøpt i utlandet, f.eks. ved nettsalg, må være registrert hos Helsedirektoratet, jf. alkoholloven § 2-4 første ledd. Registreringsplikten gjelder kun for virksomheter som utleverer alkoholholdig drikk, og ikke for privatpersoner som ikke har noen kommersiell interesse i å utlevere alkoholholdig drikk.

I alkoholforskriften § 15-5 er det, med hjemmel i § 2-4 annet ledd, fastsatt nærmere krav virksomheter må oppfylle for å kunne være utleverer av alkoholholdig drikk.

¹ Vedtatt, men ikke trådt i kraft.

Videre må utleverer overholde de kravene som regelverket stiller til selve utleveringen av alkoholholdig drikk. Dette er særlig aldersgrensene i alkoholloven § 1-5, utleveringstidene i § 2-5 og forbudet mot å utlevere til åpenbart påvirkede personer i § 8-11.

Dersom virksomheten ikke oppfyller kravene for å være utleverer eller ikke følger kravene som gjelder i utleveringssituasjonen, kan direktoratet vedta å nekte eller trekke tilbake en slik registrering.

Virksomhet som utleverer alkoholholdig drikk uten å være registrert eller bryter øvrige bestemmelser i alkoholloven, kan videre ilegges straff i medhold av alkoholloven § 10-1.

4.2.3.2 Departementets vurdering

I høringsnotat av 5. desember 2008 om regelverket ved privatimport av alkoholholdig drikk, ble behovet for overtredelsesgebyr ved brudd på regelverket berørt. I notatets kapittel 4.10 om reaksjoner, ble følgende uttalt:

"Dersom virksomheter utleverer alkoholholdig drikk i forbindelse med privatimport uten å være registrert, vil en tilbaketrekking av registreringen ikke være et mulig reaksjonsmiddel. Det kan stilles spørsmål om det bør innføres administrative reaksjonsmidler som tvangsmulkt og/eller overtredelsesgebyr ved brudd på utleveringsbetingelsene i alkoholloven. Alkoholloven inneholder i dag bestemmelser om tvangsmulkt ved brudd på reklamebestemmelsene, men ikke for andre typer overtredelser. Departementet er i tvil om det er hensiktsmessig å etablere særlige bestemmelser om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr for brudd på utleveringsbetingelsene. Det foreslås derfor ikke bestemmelser om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr nå, men det kan være aktuelt å innføre slike administrative reaksjoner senere dersom det viser seg å være behov for den typen virkemidler."

Helsedirektoratet anbefaler at overtredelsesgebyr innføres som reaksjonsmulighet ved brudd på bestemmelsene av utlevering av alkoholholdig drikk ved privatimport. Det har til nå ikke vært mange saker hvor det har vært behov for å vurdere å nekte eller trekke tilbake registrering av utleverere, men Helsedirektoratet mener at overtredelsesgebyr i slike saker kan være en mer effektiv, enklere og mer rettferdig reaksjonsform enn tilbaketrekking av registrering, som i realiteten innebærer et virksomhetsforbud.

Departementet er enig i at overtredelsesgebyr vil være et egnet virkemiddel som kan bidra til bedre etterlevelse og en bedre tilpasset reaksjon når registrerte utleverere ikke følger regelverket. Dette vil innebære at registrerte utleverere, i tillegg til eller i stedet for å få registreringen trukket tilbake og dermed mister retten til å utlevere alkoholholdig drikk, vil kunne ilegges overtredelsesgebyr dersom de bryter de forpliktelsene de har etter regelverket.

De mest aktuelle bruddene for overtredelsesgebyr, vil være brudd på alderskravet, jf. alkoholloven § 1-5, levering utenfor utleveringstiden etter § 2-5 og brudd på kravet om å ikke utlevere til påvirkede personer, jf. § 8-11, opprettelse av særlig utleveringssted for alkohol, jf. alkoholforskriften § 15-5 første ledd nr. 3 og brudd på kravet til internkontrollsystem, jf. alkoholforskriften § 15-5 nr. 1 og kapittel 8. Da mange av disse overtredelsene vil være enkeltovertridelser som ikke kan rettes opp, mener departementet

at overtredelsesgebyr er et mer egnet reaksjonsmiddel enn tvangsmulkt og foreslår derfor at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges for brudd på disse bestemmelsene i lov og forskrift.

Utleverere har også en plikt til å levere statistisk informasjon på forespørsel, jf. alkoholoven § 1-14 og alkoholforskriften §7-1. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om også brudd på denne forpliktelsen også bør kunne medføre overtredelsesgebyr.

Departementet mener at brudd på de nevnte bestemmelsene i seg selv er tilstrekkelig for å kunne ilegge overtredelsesgebyr, og foreslår ikke særlig krav til gjentakelse eller overtredelsens art og grovhet for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges. Dette vil svekke den funksjonen overtredelsesgebyr er ment å ha i disse tilfellene.

Ved brudd på regelverket vil direktoratet måtte foreta en vurdering av om det er tilstrekkelig grunn til å trekke tilbake en registrering på bakgrunn av det lovbruddet som foreligger. Dersom en utleverer begår et mindre enkeltlovbrudd, for eksempel utleverer alkohol rett utenfor utleveringstiden som en enkeltforeteelse, kan overtredelsesgebyr etter departementets syn være et bedre egnet reaksjonsmiddel enn inndragning.

Dersom det avdekkes alvorlige eller gjentatte brudd kan det være hensiktsmessig å både trekke tilbake registreringen og å ilegge overtredelsesgebyr. En slik sammensatt reaksjon vil kunne hindre både at utleverer kan fortsette en virksomhet i strid med loven og gi en pønål økonomisk reaksjon som står i forhold til bruddet. Hva som vil være de rette reaksjonsmidlene vil måtte vurderes av tilsynsmyndigheten i det enkelte tilfelle.

Dersom Helsedirektoratet i sitt tilsyn med utleverere av alkoholholdig drikk, oppdager at en virksomhet utleverer alkoholholdig drikk uten å være registrert eller fortsetter med utlevering etter at registreringen er trukket tilbake, er straffeforfølgning i dag det eneste reaksjonsmiddelet.

Departementet mener at straffeforfølgning ofte ikke vil være hensiktsmessig ved en slik overtredelse. Overtredelsesgebyr vil kunne være en enklere og mer effektiv reaksjonsform. Helsedirektoratet bør derfor gis hjemmel til å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved utlevering foretatt uten gyldig registrering som utleverer, dvs. ved brudd på § 2-4 første ledd.

Dersom virksomhet som utleverer ikke er uavhengig av selger, jf. alkoholforskriften § 15-5 nr. 2, vil ikke dette anses som privatimport. Dette vil være å anse som bevillingsløst salg og eventuelt brudd på monopolbestemmelsen hvis drikken inneholder over 4,7 volumprosent alkohol.

4.2.4 Brudd på forpliktelsene ved statlig tilvirkningsbevilling

4.2.4.1 Gjeldende rett

Tilvirkning av alkoholholdig drikk krever bevilling, jf. alkoholoven § 6-1. Unntatt fra dette kravet er tilvirkning til privat bruk av annen alkoholholdig drikk enn brennevin. Bortsett fra en særlig mulighet for tilvirkning knyttet til kommunal salgs- eller skjenkebevilling, kreves statlig tilvirkningsbevilling. Myndigheten til å gi slik bevilling

og til å føre kontroll med bevillingshaverne, er delegert til Helsedirektoratet. Dersom vilkårene for å få bevilling ikke lenger er til stede eller bevillingshaver bryter sine forpliktelser etter regelverket, kan Helsedirektoratet inndra bevillingen. Brudd på reglene om tilvirkning kan også føre til straff etter § 10-1 og eventuelt tilintetgjøring av brennevinsprodukter etter beslutning av påtalemyndigheten.

4.2.4.2 Departementets vurdering

Helsedirektoratet har anbefalt at det innføres mulighet for å ilegge overtredelsesgebyr for innehavere av tilvirkningsbevilling som bryter regelverket. De senere årene har antallet statlige tilvirkere økt betraktelig og det er stor variasjon blant tilvirkerne blant annet når det gjelder størrelse på virksomheten. Direktoratet har i sitt innspill uttalt følgende:

"[...] Dersom det avdekkes enkeltstående overtredelser vil det normalt ikke være aktuelt med midlertidig inndragning av bevillingen, med mindre det er tale om svært grove brudd. Innføring av et overtredelsesgebyr kan etter direktoratets syn derfor også ha en god effekt på den generelle regelverksetterlevelsen på dette området. Et godt utformet overtredelsesgebyr kan videre bidra til at sanksjonen rammer virksomhetene på en mer rettferdig måte enn inndragning, som erfaringsmessig kan slå svært ulikt ut."

Departementet støtter direktoratets vurdering og foreslår at det innføres hjemmel for å ilegge innehavere av statlig tilvirkningsbevilling overtredelsesgebyr ved overtredelse av følgende bestemmelser i alkoholloven:

- § 6-1 om bevillingsplikt
- § 6-2 om brudd på vilkårene for bevilling
- § 6-6 om utøvelse av bevillingen
- § 6-7 om plikt om melding og godkjenning av endringer
- § 6-8 om å bidra til myndighetenes kontroll

I forskrift 8. juni 2005 nr. 539 om engrossalg og tilvirkning av alkoholholdig drikk mv. kapittel 2 er det satt nærmere krav til sikring av varelageret ved tilvirkning.

Departementet foreslår at brudd på disse bestemmelsene også skal kunne medføre overtredelsesgebyr.

Departementet foreslår videre at tilvirkere som bryter reglene som gjelder for å bruke alkoholholdig drikk som gave, lønn eller utbytte eller bryter reglene om salg til ansatte, jf. forskriftens kapittel 9, skal kunne ilegges overtredelsesgebyr.

Departementet foreslår heller ikke her noen særlige krav til overtredelsen (f.eks. gjentakelse eller grovhet) for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, da dette vil redusere den funksjonen overtredelsesgebyr er ment å ha i disse tilfellene.

4.3 Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr

Alkohollovens bestemmelser retter seg i første rekke mot virksomheter. Kontroll og tilsyn er også først og fremst rettet mot virksomheter.

Når det gjelder de tre områdene som det foreslås å innføre overtredelsesgebyr for, vil handlingene som omfattes, foretas av juridiske eller fysiske personer i næringsvirksomhet. Reklameforbudet rammer kun ytringer hvor det ligger et

markedsføringsøyemed bak og ikke ytringer uten slikt motiv. Kravene ved utlevering av alkoholholdig drikk, omfatter de som driver slik utlevering som virksomhet og ikke privatpersoner uten økonomiske eller andre fordeler av utleveringen. Innehavere av statlig skjenkebevilling vil også opptre i næringsvirksomhet.

For at juridiske eller fysiske personer skal omfattes av handlingsnormene det foreslås å innføre overtredelsesgebyr for, vil de altså måtte ha en eller annen form for økonomisk interesse eller oppnå andre fordeler. Departementet finner ikke grunn til å unnta fysiske personer fra å kunne ilegges overtredelsesgebyr så lenge handlingsnormene er knyttet til det som må anses som næringsaktivitet i vid forstand og til handlinger fysiske personer foretar som privatpersoner. Da fysiske personer utenfor slik virksomhet ikke vil være omfattet av handlingsnormene, finner departementet ikke grunn til å presisere i loven at privatpersoner ikke kan ilegges overtredelsesgebyr.

Som regel vil det være foretak som overtrer handlingsnormene. For at det ikke skal være tvil om at foretak skal kunne ilegges overtredelsesgebyr, foreslår departementet å presisere i loven at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr. Når det gjelder skyldkravet, vises det til vurderingen i kapitlet under.

Reklameforbudet rammer vidt når det gjelder hvem som omfattes av forbudet. Som det går fram i beskrivelsen av gjeldende rett for reklameforbudet ovenfor i kapittel 4.2.2, rammer reklameforbudet og bestemmelsene om tvangsmulkt og retting ikke bare den som reklamerer for eget produkt (annonsøren), men også formidleren og andre som medvirker til reklamen. Departementet mener at det samme bør gjelde her og at muligheten til å ilegge overtredelsesgebyr derfor ikke bør begrenses til annonsøren. Som regel vil formidleren få betalt for eller ha andre fordeler av å formidle informasjon om alkohol, og departementet ser ingen grunn til at det ikke skal kunne reageres mot formidleren, f.eks. en TV-kanal, et magasin eller en blogg. For å få stoppet en ulovlig alkoholreklame, vil det være viktig å også ha effektive virkemidler overfor formidleren.

4.4 Skyldkrav

Helsedirektoratet har anbefalt at det legges til grunn et objektivt ansvar for virksomheter som bryter handlingsnormene det foreslås overtredelsesgebyr for. Direktoratet viser til at det som regel vil foreligge en sterk formodning for forsett eller uaktsomhet ved brudd på handlingsnormene.

Departementet er enig med direktoratet i at det bør kunne ilegges overtredelsesgebyr uavhengig av om det kan påvises at noen har utvist skyld. Virksomheter som overtrer de handlingsnormene i alkoholloven det foreslås overtredelsesgebyr for, vil som regel være foretak som faller inn under foretaksdefinisjonen i forvaltningsloven § 46 om foretakssanksjon. Det følger av bestemmelsen at foretak kan ilegges ansvar selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Departementet mener at dette tilnærmet objektive ansvaret for foretak også bør gjelde for foretak etter alkoholloven, og foreslår ingen særregler om dette i alkoholloven.

Enkeltpersonforetak er omfattet av foretaksdefinisjonen i § 46 under forutsetning av at foretaket har ansatte eller oppdragstakere. Er det bare en fysisk person som utgjør foretaket, vil dette ikke være et foretak som omfattes av det tilnærmet objektive skyldkravet i forvaltningsloven § 46, men anses som en fysisk person. Særlig for reklameforbudet, men også for de andre handlingsnormene, kan det tenkes at overtredelser foretas av slike enkeltpersonforetak. Helsedirektoratet har for eksempel sett at bloggere som er registrert som enkeltpersonforetak uttaler seg positivt om et alkoholprodukt på vegne av produsent/importør mot betaling eller andre motytelser.

Departementet mener at det bør være det samme skyldkrav til fysiske personer, herunder enkeltpersonforetak som anses som fysiske personer, som til foretak. Det som taler for en slik løsning er at handlingsnormene ikke rammer handlinger foretatt av fysiske personer som privatpersoner, men kun handlingene foretatt i næringsøyemed. Videre kan det, særlig når det gjelder enkeltpersonforetak, være vanskelig å se hvorfor samme overtredelser skal behandles ulikt. Videre vil det som regel alltid foreligge forsett eller uaktsomhet i disse sakene, slik at det kan forenkle oppfølgingen å legge til grunn et objektivt ansvar uavhengig av overtreders status.

De bes imidlertid særlig om høringsinstansenes syn på hvilket skyldkrav som bør gjelde for fysiske personer.

4.5 Hvem som skal kunne ilegge overtredelsesgebyr

De handlingsnormene det foreslås overtredelsesgebyr for er handlingsnormer Helsedirektoratet fører tilsyn med. Direktoratet har faglig og juridisk kompetanse og har, med unntak av straff, ansvar for gjeldende reaksjonsmidler. Departementet mener at direktoratet er best egnet til å ilegge overtredelsesgebyr. Det foreslås derfor at det i direkte i alkoholloven tas inn at Helsedirektoratet kan ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av de de aktuelle handlingsnormene.

4.6 Særlig om Svalbard

Bestemmelsene i alkoholloven gjelder på Svalbard i den utstrekning dette er fastsatt i forskrift, jf. alkoholloven § 1-2 annet ledd. Hvilke bestemmelser som skal gjelde på Svalbard, er fastsatt i forskrift om alkoholordningen for Svalbard (alkS). Forskriften regulerer kravene til innførsel, utførsel, omsetning og tilvirkning av alkoholholdig drikk på Svalbard.

Departementet mener at overtredelsesgebyr også bør innføres tilsvarende på Svalbard for de handlingsnormene som gjelder på Svalbard og som er omfattet av overtredelsesgebyr på fastlandet.

Bestemmelsene om privatimport er ikke gjort gjeldende på Svalbard, og er derfor ikke aktuelle for overtredelsesgebyr.

Bestemmelsene i alkoholloven kapittel 6 om *statlig tilvirkningsbevilling* gjelder på Svalbard, jf. alkS § 3A-1. Departementet foreslår at det tas inn en bestemmelse i alkS § 4-

2 a om at brudd på bestemmelsene kan medføre overtredelsesgebyr. Myndigheten til å illegge overtredelsesgebyr, foreslås lagt til Helsedirektoratet som fører tilsyn med tilvirkningsbevillinger også på Svalbard.

Alkoholreklame er forbudt på Svalbard, jf. alkS § 4-1. I alkoholforskriften § 14-6 er det i tillegg presisert at de utfyllende bestemmelsene om alkoholreklame i alkoholforskriften § 14-1 til 14-5 gjelder på Svalbard.

Verken alkoholforskriften eller forskrift om alkoholordningen for Svalbard inneholder direkte bestemmelser om tilsyn med reklamebestemmelsene på Svalbard. I Ot.prp. nr. 42 (2001-2002) kapittel 2.4.6.1 ble det uttalt at bestemmelsene om tilsyn med reklameforbudet bør få anvendelse på Svalbard. Det ble videre uttalt at sysselmannen bør føre tilsynet og at departementet ville komme tilbake til dette ved en forskriftsendring. En slik forskriftsendring har imidlertid ikke blitt gjennomført.

Departementet mener at det bør være bestemmelser om både tilsyn, retting, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr for reklameforbudet på Svalbard på samme måte som på fastlandet. Departementet foreslår derfor endringer i Svalbardforskriften som innfører slike bestemmelser, se forslag til nytt § 4-1 annet ledd.

Når det gjelder hvem som skal være tilsynsmyndighet, foreslår departementet at denne oppgaven legges til sysselmannen i tråd med det som tidligere er uttalt. Det forutsettes at Helsedirektoratet kan bistå sysselmannen med råd og veiledning.

4.7 Administrative og økonomiske konsekvenser

Noe av målet med å innføre overtredelsesgebyr, er å oppnå større grad av etterlevelse av regelverket. Dermed vil de hensynene som loven skal sikre, bli bedre ivaretatt og det vil bli færre saker å følge opp for Helsedirektoratet.

Når det gjelder ressursbruken per sak, har Helsedirektoratet spilt inn til departementet at de antar at innføring av overtredelsesgebyr ikke vil medføre så mye mer saksbehandling og administrasjon enn det de allerede har i dag når de tilskriver aktørene om brudd på de aktuelle bestemmelsene. Hvor arbeidskrevende illeggelse av overtredelsesgebyr blir for direktoratet, vil imidlertid avhenge av hvordan utmålingsreglene utformes, dvs. om det skal brukes faste satser eller individuell utmåling og hvor enkel en eventuell beregningsnøkkel for individuell utmåling blir.

Klage på vedtak om overtredelsesgebyr vil gå til Markedsrådet (alkoholreklame) og til Helse- og omsorgsdepartementet (utlevering av alkoholholdig drikk ved privatimport og statlige tilvirkningsbevillinger). Det antas å bli et begrenset antall klagesaker. De to siste alkoholreklamesakene som ble behandlet i Markedsrådet er fra 2011.

Innføring av overtredelsesgebyr vil kun ha konsekvenser for aktører som bryter de aktuelle bestemmelsene. For andre aktører vil endringene i regelverket ikke ha noen direkte konsekvenser, men at det reageres overfor konkurrerende aktører som bryter regelverket, vil kunne ha en positiv effekt for deres konkurransesituasjon.

Når det gjelder fastsettelse av tilsynsmyndighet på Svalbard for reklameforbudet, antas at antall saker vil være begrenset og at dette ikke vil ha vesentlige konsekvenser for sysselmanen eller direktoratet.

5 Tobakksskadeloven

5.1 Innledning

Departementet mener at overtredelsesgebyr vil kunne være et hensiktsmessig reaksjonsmiddel ved brudd på de fleste av tobakksskadelovens bestemmelser, jf. nærmere redegjørelse for hver lovbestemmelse i kapittel 5.3 under, inkludert de nylig foreslåtte lovbestemmelsene i Prop. 109 L (2016–2017). De lovbestemmelsene som departementet ikke foreslår overtredelsesgebyr for omtales også kort i kapittel 5.3.

Det har den siste tiden vært flere regelverksarbeider knyttet til tobakksskadeloven. Enkelte nye og endrede bestemmelser er vedtatt, men ikke satt i kraft, og andre bestemmelser har vært på høring, men er foreløpig ikke vedtatt. I gjennomgangen nedenfor omtales de vedtatte, men ikke ikrafttrådte lovendringene som gjeldende rett og den nye paragrafnummereringen benyttes.

Stortinget vedtok i desember 2016 flere omfattende endringer i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader (tobakksskadeloven), jf. Prop. 142 L (2015–2016) Endringer i tobakksskadeloven (gjennomføring av direktiv 2014/40/EU og standardiserte tobakkspakninger). EUs nye tobakksdirektiv inneholder en rekke nye forbud og påbud, registrerings- og godkjenningsordninger og rapporteringsplikter. Lovendringene knyttet til direktivet har ikke trådt i kraft, da direktivet foreløpig ikke er innlemmet i EØS-avtalen.

Det er i dag primært Helsedirektoratet som er tilsynsmyndighet etter tobakksskadeloven, men etter de siste vedtatte lovendringene har store deler av tilsynsansvaret for e-sigaretter blitt lagt til Statens Legemiddelverk. Kommunene og Arbeidstilsynet har hovedansvaret for tilsyn med forbudene mot tobakksbruk, men også Petroleumsstilsynet, Forsvarsstaben og Sysselmanen på Svalbard har tilsynsansvar på sine områder.

Nylig ble det fremmet forslag om ytterligere endringer i tobakksskadeloven, jf. Prop. 109 L (2016–2017) Endringer i tobakksskadeloven, strålevernloven og helseberedskapsloven (registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer mv.). Proposisjonen ble oversendt Stortinget for behandling 21. april 2017. Her foreslår departementet å erstatte bevillingsordningen for salg av tobakksvarer, som ble vedtatt i 2013, men som aldri har trått i kraft, med en enklere registrerings- og tilsynsordning. Forslaget går ut på at det innføres en registreringsplikt for engrossalg og stedlig detaljsalg av tobakksvarer og tobakkssurrogater. Videre er det foreslått at kommunene og sysselmanen får tilsynsansvar for stedlig detaljsalg, mens Helsedirektoratet får tilsynsansvar for grossistene.

Både tilknyttet lovendringene etter Prop. 142 L (2015–2016) og de foreslåtte lovendringene i Prop. 109 L (2016–2017), vil det komme en rekke utfyllende forskriftsbestemmelser. Departementet vil komme tilbake med forslag om hvilke av disse som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

5.2 Dagens reaksjonsmidler og tilsynsmyndigheter

Tobakksskadeloven inneholder i dag flere typer reaksjonsmidler, herunder retting og tvangsmulkt (§ 36) og bøtestraff (§ 44). I tillegg har myndighetene som fører tilsyn med forbudene mot tobakksbruk i henhold til § 29 annet ledd, hjemmel i folkehelseloven og arbeidsmiljøloven til å pålegge stansing. Begge disse lovene har også en bestemmelse om overtredelsesgebyr, jf. fhl. § 17 og aml. § 18-10, men de er ikke gjort gjeldende for tilsyn etter tobakksskadeloven.

I tillegg er flere nye reaksjonsmidler vedtatt, men ikke trådt i kraft ennå, jf. Prop. 142 L (2015–2016). Dette gjelder tilbakekall av registrering og godkjenning (§ 37 a), omsetningsforbud (§ 37 a) og beslag og destruksjon (§ 43).

Helsedirektoratet er i dag tilsynsmyndighet for § 19 (forbud mot selvbetjente automater), § 20 (forbud mot gratis utdeling), § 21 (forbud mot rabatt), § 22 (forbud mot reklame), § 23 (forbud mot sponing), § 30 (merkekrav), § 31 (forbud mot produkter som skjuler helseadvarslene), § 33 (forbud mot 10-pakninger) og § 34 (forbud mot forbrukertesting), jf. § 35. Når de vedtatte lovendringene trer i kraft, vil de også føre tilsyn med § 21 a (registreringsordning for fjernsalg), § 24 (forbud mot synlig oppstilling), § 30 (standardisert utforming), § 30 a (helseadvarsler og produktpresentasjon), § 32 (innhold og utslipp), § 34 c (markedsovervåkning av e-sigaretter) og § 34 d (godkjenningsordning for nye produkter).

Legemiddelverket vil få tilsynsansvar for § 34 a (registreringsordning for e-sigaretter), § 34 b (skadelige virkning av e-sigaretter) og § 30 a (helseadvarsler og produktpresentasjon).

Kommunene og Arbeidstilsynet er de primære tilsynsmyndighetene med § 25 (røykeforbud i lokaler og transportmidler), § 26 (tobakksforbud i barnehager) og § 26 (tobakksforbud i skoler), jf. § 29 første ledd. Men også Petroleumsstilsynet, Forsvarsstaben og Sysselmanen på Svalbard har tilsynsansvar på sine områder.

I Prop. 109 L (2016–2017) har departementet foreslått at kommunene og sysselmanen får tilsynsansvar med at registrerte virksomheter som driver stedlig detalj salg med tobakkvarer og tobakkssurrogater overholder forslag til § 4 (registreringsplikt og forbud mot å selge varer som ikke er lovlig importert eller kjøpt fra registrert grossist), forslag til § 5 (internkontrollkrav), forslag til § 9 (salgsforbud), samt § 17 (aldersgrensene), § 18 (forbud mot selvbetjening), §§ 19 til 24, §§ 30 til 33, 34 a, § 34 d og § 42 (forbud mot enkelte produktkategorier).

Videre er det foreslått at Helsedirektoratet får tilsynsansvar med registrerte grossister, jf. forslag til ny § 35.

I tillegg til pålegg om retting og tvangsmulkt, er det foreslått å innføre salgsforbud som mulig reaksjon på overtredelser av regelverket. I proposisjonen omtales også at departementet vil vurdere overtredelsesgebyr:

«Helse- og omsorgsdepartementet vurderer å innføre overtredelsesgebyr for bestemmelser i flere av lovene på folkehelseområdet, herunder for bestemmelser i tobakksskadeloven. Departementet mener at det vil være hensiktsmessig å gi hjemmel til å fatte vedtak om overtredelsesgebyr for flere av bestemmelsene i tobakksskadeloven, f.eks. ved manglende registrering og manglende overholdelse av salgsforbud, hvor reaksjonene ovenfor i liten grad antas å fullt ut ha ønsket effekt. Forslag om dette vil bli sendt på høring om kort tid sammen med en vurdering av om overtredelsesgebyr bør innføres for andre lover, som alkoholloven.»

Mer detaljert oversikt over hvilke reaksjoner brudd på de enkelte handlingsnormene kan møtes med, gis under vurderingen av den enkelte handlingsnorm under.

For å kunne innføre overtredelsesgebyr for en handlingsnorm, forutsettes det at det foreligger en kompetent myndighet som fører tilsyn med handlingsnormen og som kan ilegge slike gebyrer. Som det framgår over, foreligger det tilsynsmyndigheter som kan ilegge overtredelsesgebyr for alle de ovenfor nevnte handlingsnormene.

For tilsynsmyndighetenes vedtak om retting og tvangsmulkt, og de kommende reaksjonsformene tilbakekall av registrering og godkjenning, omsetningsforbud og beslag og destruksjon, gjelder forvaltningslovens alminnelige regler om at vedtaket kan påklages til overordnet forvaltningsorgan. Et unntak fra dette er handlingsnormene knyttet til reklameforbudet og merkingsreglene, hvor Markedsrådet er klageinstans, jf. tobakksskadeloven § 37. Etter den foreslåtte registrerings- og tilsynsordningen for salg av tobakksvarer mv. vil kommunenes vedtak om retting, tvangsmulkt og salgsforbud kunne påklages til Fylkesmannen, mens vedtak fattet av Helsedirektoratet og sysselmannen vil kunne påklages til departementet. Dersom sysselmannen har delegert myndighet til å fatte slike vedtak til Longyearbyen lokalstyre, er sysselmannen klageinstans.

5.3 Hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr

5.3.1 Registreringsplikt for salgssteder og grossister

5.3.1.1 Forslaget

I Prop. 109 L (2016–2017), som ligger til behandling i Stortinget, foreslår departementet å innføre en registreringsplikt for stedlige utsalg av tobakksvarer og tobakksurrogater og for grossister av slike varer. Lovforslaget innebærer at samtlige slike virksomheter er pliktige til å registrere seg i et nasjonalt register, jf. §§ 4 første ledd og 6 første ledd.

Videre pålegges salgsstedene og grossistene en gjensidig plikt til å påse at den de handler med også er registrert, jf. §§ 4 tredje ledd og 6 annet ledd. Brudd på denne plikten kan

medføre reaksjoner i form av pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud, jf. forslag til §§ 8 og 9.

5.3.1.2 Departementets vurdering

Registrerings- og tilsynsordningen kan være i drift fra 1. januar 2018. Dersom den innføres som foreslått i proposisjonen vil tilsynsmyndighetene kunne gi pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud. Disse reaksjonsformene har imidlertid noen begrensninger og vil i noen tilfeller kunne ha liten virkning. I tillegg vil allmennpreventive og individualpreventive hensyn tale for at det bør kunne ilegges overtredelsesgebyr.

Det er viktig at salgsstedene og grossistene registrer seg. Slik sikres det at salget skjer i kontrollerte former og underlagt tilsyn. Salgsstedenes og grossistenes plikt til å kontrollere at den de selger til eller kjøper fra også er registrert er et viktig element ved ordningen. Dersom kommunen eller Helsedirektoratet avdekker brudd på denne plikten, vil reaksjonene pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud etter departementets syn ikke alltid være tilstrekkelig. Det vil ikke nødvendigvis være snakk om løpende brudd som kan rettes opp, men brudd av en slik karakter at det bør kunne reageres også på avsluttede forhold hvor salgsforbud ikke vil være hensiktsmessig. Innføringen av registeret er delvis begrunnet i nettopp hensynet til at salgssteder og grossister skal kunne sjekke at den de handler med er registrert.

Departementet mener videre at det ikke bør settes noen særlige krav til overtredelsens grovhet eller art for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, for eksempel at det kun skal ilegges overtredelsesgebyr ved grove eller gjentatte brudd. Det er, etter departementets syn, et reelt behov for å kunne reagere på alle brudd på denne plikten, da denne er et grunnleggende premiss for hele ordningen. Tilsynsmyndigheten vil imidlertid ha mulighet til å ilegge andre reaksjoner dersom overtredelsesgebyr i enkelte tilfeller vil være en for streng reaksjon. Det vil være innenfor tilsynsmyndighetens skjønn å foreta denne vurderingen.

På denne bakgrunn foreslår departementet at tilsynsmyndighetene gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på forslag til §§ 4 og 6, og tilhørende forskrifter.

5.3.2 Internkontrollkrav for salgssteder

5.3.2.1 Forslaget

I Prop. 109 L (2016–2017) foreslår departementet et krav om at salgssteder skal føre internkontroll for å sikre at salget skjer i tråd med tobakksskadelovgivningen, jf. forslaget § 5. Det er foreslått at internkontrollen skal kunne dokumenteres og at departementet skal kunne fastsette nærmere bestemmelser om interkontrollen i forskrift. Et velfungerende internkontrollsystem vil blant annet bidra til at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap om regelverket og at alderskontroll gjennomføres på en systematisk og forsvarlig måte.

Det er i proposisjonen foreslått at tilsynsmyndighetene gis hjemmel til å gi pålegg om retting og fatte vedtak om tvangsmulkt og salgsforbud.

5.3.2.2 Departementets vurdering

Et velfungerende internkontrollsystem er etter departementets syn viktig for å sikre overholdelse av regelverket, og det er derfor nødvendig å sikre overholdelse av kravet om internkontroll. Departementet mener i utgangspunktet at pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud er hensiktsmessige og tilstrekkelige reaksjoner.

Departementet ber likevel om høringsinstansenes innspill på om det i tilfeller hvor det avdekkes overtredelser av kravet om internkontroll bør kunne ilegges overtredelsesgebyr. Det bes om høringsinstansenes syn på om overtredelsesgebyr i så fall bør begrenses til alvorlige eller gjentatte overtredelser.

5.3.3 Salgsforbud

5.3.3.1 Forslaget

I Prop. 109 L (2016–2017) har departementet foreslått at tilsynsmyndighetene gis hjemmel til å fatte vedtak om salgsforbud, jf. forslag til § 9. Et salgsforbud innebærer at salgsstedet ikke får selge tobakksvarer eller -surrogater under salgsforbudets varighet. Salgsforbud skal kunne ilegges ved brudd på tobakkslovgivningen og er særlig antatt brukt i de tilfeller det avdekkes alvorlige brudd på regelverket hvor salget bør opphøre så raskt som mulig og ikke bør gjenopptas før brudd(ene) har opphørt.

5.3.3.2 Departementets vurdering

Salgsforbud antas å bli et viktig reaksjonsmiddel for tilsynsmyndighetene ved brudd på tobakksskadelovens bestemmelser. Det er behov for å sikre at også selve salgsforbudet overholdes og at tilsynsmyndighetene har mulighet til å kontrollere og reagere dersom det foregår salg under salgsforbudets varighet. Pålegg om retting og tvangsmulkt vil etter departementets syn ha liten virkning dersom det påvises brudd på allerede ilagte reaksjoner. Videre mener departementet at manglende overholdelse av en allerede ilagt reaksjon er svært alvorlig. Etter departementets syn bør tilsynsmyndighetene i slike tilfeller kunne ilegge administrativ sanksjon i form av overtredelsesgebyr.

Departementet mener videre at det ikke bør settes noen særlige krav til overtredelsens grovhet eller art for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, for eksempel at det kun skal ilegges overtredelsesgebyr ved grove eller gjentatte brudd. Det er, etter departementets syn, et reelt behov for å kunne reagere på alle brudd på salgsforbud med overtredelsesgebyr, siden de andre reaksjonsmidlene ikke har samme effekt.

På denne bakgrunn foreslår departementet at tilsynsmyndighetene gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på forslag til § 9 og tilhørende forskrifter.

5.3.4 Aldersgrensene

5.3.4.1 Gjeldende rett

Etter tobakksskadeloven § 17 er det forbudt å selge eller overlate tobakksvarer, røykeutstyr, tobakksurrogater eller tobakksimitasjoner til personer under 18 år, og ved tvil om kjøpers alder må det dokumenteres at kjøper har fylt 18 år. Salget av tobakksvarer

kan bare foretas av personer som har fylt 18 år. Dette gjelder likevel ikke dersom en person over 18 år har daglig tilsyn med salget.

Dersom Stortinget vedtar registrerings- og tilsynsordningen foreslått i Prop. 109 L (2016-2017), vil kommunene og sysselmannen bli tilsynsmyndighet for stedlig detaljsalg av tobakksvarer og –surrogater. De skal da føre tilsyn med at alderskravet overholdes. Det er i proposisjonen foreslått at tilsynsmyndighetene gis hjemmel til å gi pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud ved overtredelse av aldersbestemmelsen.

5.3.4.2 Departementets vurderinger

Aldersgrensen er et av de viktigste virkemidlene i tobakksskadeloven for å forhindre at unge begynner å bruke tobakksvarer og -surrogater. Bestemmelsen er sentral for å begrense skadeomfanget av tobakksbruk og for å forebygge sykdom. Studier har imidlertid vist at rundt halvparten av tobakksbrukerne under 18 år som oftest selv kjøper sine tobakksvarer. Flertallet av de som røyker og snuser, begynner før de er 18 år.

Overtredelse av aldersgrensebestemmelsen er etter departementets syn svært alvorlig. Det er derfor nødvendig å sikre at tilsynsmyndighetene har tilstrekkelige virkemidler for å hindre salg til mindreårige. Selv om pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud vil kunne brukes og være hensiktsmessige reaksjoner i noen tilfeller, mener departementet at det i andre tilfeller vil kunne være mer hensiktsmessig å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på § 17. De nevnte reaksjonene retter seg i stor grad fremover og skal sørge for at det ikke skjer fremtidige brudd. Det er etter departementets syn nødvendig å kunne reagere mot allerede begåtte brudd på bestemmelsen. Overtredelser kan straffes med bøter, men etter det departementet kjenner til har straffebestemmelsen aldri blitt anvendt på et slikt forhold. På denne bakgrunn mener departementet at overtredelsesgebyr bør innføres som sanksjonsmulighet ved brudd på aldersbestemmelsen.

Departementet mener videre at det ikke bør settes krav til overtredelsens grovhet eller art for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, for eksempel at det kun skal ilegges overtredelsesgebyr ved grove eller gjentatte brudd. Det er, etter departementets syn, et reelt behov for å kunne reagere på alle brudd på aldersbestemmelsen med overtredelsesgebyr, siden de andre reaksjonsmidlene ikke har samme effekt. Et effektivt reaksjonssystem som gjelder alle brudd på bestemmelsen vil sikre likere behandling av aktørene. Å selge til mindreårige er i seg selv et svært alvorlig brudd på lovverket.

Det foreslås derfor at tilsynsmyndighetene gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på § 17 og tilhørende forskrifter.

5.3.5 Forbud mot selvbetjening og salg fra selvbetjent automat

5.3.5.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 18 oppstiller et forbud mot selvbetjening av tobakksvarer og tobakksurrogater på utsalgssteder for forbrukere. Spesialforretninger og utsalgssteder for avgiftsfritt salg på flyplasser er unntatt fra forbudet.

Lovens § 19 oppstiller forbud mot salg av tobakksvarer og -surrogater fra automat. Forbudet omfatter ikke løsninger der kunden henter ut varen fra automat med

forhåndsbetalt automatkort. Automatkort og automater må ikke påføres vare- eller firmamerke eller andre kjennetegn for varene.

Helsedirektoratet har i dag hjemmel til å føre tilsyn med disse bestemmelsene, men det er ikke lagt opp til at direktoratet fører stedlig tilsyn. I Prop. 109 L (2016-2017) har departementet foreslått at kommunene og sysselmannen gis hjemmel og plikt til å føre tilsyn med at registrerte stedlige utsalg av tobakksvarer og -surrogater overholder disse forbudene. Det er foreslått at tilsynsmyndighetene gis hjemmel til å gi pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud.

5.3.5.2 Departementets vurdering

Forbudene mot selvbetjening og salg fra selvbetjent automat skal forhindre salg til mindreårige. I tillegg er forbudet mot selvbetjening begrunnet i ønsket om å begrense tyveri (og slik også begrense mindreåriges tilgang) og reklameeffekten, særlig fra snuskjøleskap. Forbudene ivaretar derfor viktige tobakkspolitiske hensyn.

Selv om pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud kan ilegges, mener departementet at disse reaksjonsmidlene ikke alltid vil være hensiktsmessige, særlig ved avsluttede overtredelser. Det er særlig hensynet til å hindre mindreåriges tilgang til tobakksvarer som tilsier at det ved overtredelse bør kunne ilegges overtredelsesgebyr.

Overtredelsesgebyr kan ha en viktig allmennpreventiv effekt. I tillegg vil sanksjonen kunne ilegges også i de tilfeller hvor forholdet har opphørt og hvor salgsforbud ikke er hensiktsmessig.

I utgangspunktet mener departementet at det er et reelt behov for å kunne reagere på alle brudd på bestemmelsene med overtredelsesgebyr. Departementet ber likevel om høringsinstansenes syn på om det bør settes noen særlige krav til overtredelsens grovhet eller art for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, for eksempel at det kun skal ilegges overtredelsesgebyr ved grove eller gjentatte brudd.

På denne bakgrunn foreslår departementet at tilsynsmyndighetene gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på §§ 18 og 19, og tilhørende forskrifter.

5.3.6 Forbud mot gratis utdeling og omsetning med rabatt

5.3.6.1 Gjeldende rett

Etter tobakksskadeloven § 20 er gratis utdeling av tobakksvarer til forbruker fra en person (fysisk eller juridisk) som driver næringsvirksomhet, forbudt. Dette gjelder også tobakksurrogater og -imitasjoner.

Tobakksskadeloven § 21 oppstiller et forbud mot å gi spesiell rabatt ved salg av tobakksvarer eller -surrogater til forbruker.

Helsedirektoratet har i dag hjemmel til å føre tilsyn med disse bestemmelsene, men det er ikke lagt opp til at Helsedirektoratet fører stedlig tilsyn. I Prop. 109 L (2016-2017) har departementet foreslått at kommunene og sysselmannen gis hjemmel og plikt til å føre tilsyn med at registrerte stedlige utsalg av tobakksvarer og -surrogater overholder disse

forbudene. Det er foreslått at tilsynsmyndighetene gis hjemmel til å gi pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud.

5.3.6.2 Departementets vurdering

I utgangspunktet anser departementet at pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud bør være tilstrekkelige reaksjoner ved brudd på forbudene mot gratis utdeling og omsetning med rabatt. For omsetning med rabatt vil pålegg om retting og tvangsmulkt kunne bidra til å rette pågående forhold. Departementet ser imidlertid at det kan være behov for en sanksjon som retter seg mot overtredelser som allerede har funnet sted, og hvor retting og tvangsmulkt ikke vil ha effekt. Departementet ber om høringsinstansens syn på behovet for at tilsynsmyndighetene skal kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på §§ 20 og 21. Departementet ber også om høringsinstansens syn på om det bør settes noen særlige krav til overtredelsens grovhet eller art for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, for eksempel at det kun skal ilegges overtredelsesgebyr ved grove eller gjentatte brudd.

5.3.7 Fjernsalg av tobakksvarer og e-sigaretter

5.3.7.1 Gjeldende rett

Stortinget vedtok i desember 2016 en ny bestemmelse om fjernsalg av tobakksvarer og e-sigaretter, jf. § 21 a. Bestemmelsen har ennå ikke trådt i kraft. Første ledd oppstiller en registreringsplikt for virksomheter som ønsker å drive fjernsalg til, fra og i Norge. Tredje ledd oppstiller et forbud mot å drive fjernsalg til EØS-land som har forbud mot slikt salg. Disse reguleringene følger av EUs nye tobakksdirektiv 2014/40/EU. I annet ledd oppstilles en registreringsplikt for virksomheter som utleverer slike varer til forbruker i Norge. Departementet er i fjerde ledd gitt hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om fjernsalgsordningen i forskrift.

Det er Helsedirektoratet som skal administrere denne registreringsordningen og være tilsynsmyndighet med fjernsalg og utlevering. Etter dagens lov vil de kunne ta i bruk reaksjoner som pålegg om retting, tvangsmulkt og tilbakekall av registrering. Videre vil beslag og destruksjon kunne benyttes ved grensekryssende fjernsalg.

5.3.7.2 Departementets vurdering

Ved uregistrert fjernsalg vil det ikke være aktuelt med pålegg om retting og tvangsmulkt da det ikke er snakk om en vedvarende overtredelse som kan rettes opp. Det vil heller ikke være aktuelt med tilbakekall av registrering. Tilsvarende gjelder dersom det avdekkes utlevering av varer uten at virksomheten er registrert hos Helsedirektoratet.

Ved uregistrert grensekryssende fjernsalg, vil tollvesenet kunne stanse innførselen og eventuelt destruere varene. Videre vil Helsedirektoratet kunne kontakte det aktuelle landets myndigheter og be dem om å stanse det ulovlige fjernsalget til Norge. Dette virkemidlet vil imidlertid kunne ta tid og først og fremst rette seg mot potensielle fremtidige hendelser.

Departementet anser at overtredelsesgebyr vil kunne være en egnet reaksjon og foreslår at Helsedirektoratet får hjemmel til å ilegge slik reaksjon ved brudd på registreringspliktene i § 21 a og tilhørende forskrifter. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør settes noen særlige krav til overtredelsens grovhet eller art for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, for eksempel at det kun skal ilegges overtredelsesgebyr ved grove eller gjentatte brudd.

5.3.8 Forbud mot tobakksreklame og sponing

5.3.8.1 Gjeldende rett

Etter tobakksskadeloven § 22 er alle former for reklame for tobakksvarer, tobakkssurrogater, tobakksimitasjoner og tobakksutstyr forbudt. Slike produkter må heller ikke inngå i reklame for andre produkter. Et merke hovedsakelig kjent som tobakksmerke, kan ikke brukes i reklame for andre varer og tjenester og tobakksvarer kan ikke lanseres ved hjelp av merker for andre varer og tjenester. Innholdet i reklameforbudet er presisert i forskrift om forbud mot tobakksreklame mv. I lovens § 23 er det spesifisert at også tobakksponing er forbudt.

Helsedirektoratet fører tilsyn med at reklameforbudet og forbudet mot sponing overholdes. Dersom forbudet er overtrådt, kan direktoratet pålegge retting og tvangsmulkt, eventuelt forhåndsfastsatt tvangsmulkt. Dette er tilsvarende bestemmelser som ved overtredelse av forbudet mot alkoholreklame. Brudd på reklameforbudet kan også straffes med bøter.

I Prop. 109 (2016-2017) foreslås det at kommunene og sysselmannen skal føre tilsyn med overholdelse av forbudene mot reklame og sponing på stedlige utsalg for tobakksvarer mv.

5.3.8.2 Departementets vurdering

På samme måte som for alkoholreklame, er det utfordringer knyttet til de reaksjonsmidlene som kan tas i bruk ved brudd på reklame- og sponingforbudene. Bøter vil ikke bli pålagt i praksis og tvangsmulkt har ingen reell betydning dersom den som reklamerer stanser reklamen før tvangsmulkten begynner å løpe. Departementet mener at dagens reaksjonsmidler ikke er tilstrekkelige til å forebygge og reagere på brudd på reklameforbudet og forbudet mot sponing, og foreslår derfor at overtredelsesgebyr bør innføres som sanksjonsmulighet ved brudd på disse bestemmelsene. Det vises for øvrig til de vurderingene som er gjort for alkoholreklameforbudet i kapittel 4.2.2 og som gjelder tilsvarende for tobakksreklameforbudet

Overtredelsesgebyr foreslås innført for tobakksskadeloven §§ 22 og 23, og tilhørende forskrifter.

5.3.9 Forbudet mot synlig oppstilling

5.3.9.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 24 oppstiller et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer på utsalgssteder. Forbudet omfatter også tobakksimitasjoner, tobakksurrogater, tobakksutstyr og automatkort. Forbudet gjelder ikke for spesialforretninger.

Helsedirektoratet har ikke noe apparat for stedlig tilsyn. I Prop. 109 L (2016-2017) har departementet foreslått at kommunene og sysselmannen gis hjemmel og plikt til å føre tilsyn med at stedlige utvalg av tobakksvarer og -surrogater overholder dette forbudet. Det er foreslått at tilsynsmyndighetene gis hjemmel til å gi pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud.

5.3.9.2 Departementets vurderinger

Forbudet mot synlig oppstilling hadde sin bakgrunn i at synlig utstilling av tobakksvarer på salgsstedene har en betydelig reklameeffekt. Tobakksvarenes design, innpakning og plassering i utsalgsstedene fungerer som reklame og alminneliggjør tobakksvarer og tobakksbruk. Undersøkelser har vist at ungdomsrøyking påvirkes av forestillinger av hvor vanlig tobakksbruk er. Forbudet er således begrunnet i viktige folkehelsehelsyn, særlig å begrense tobakksbruk blant unge.

I utgangspunktet mener departementet at pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud bør være tilstrekkelige reaksjoner ved brudd på oppstillingsforbudet, da overtredelsen i de fleste tilfeller vil være av vedvarende karakter. Departementet ser imidlertid at det kan tenkes tilfeller hvor overtredelsen avdekkes først etter at den har funnet sted og er avsluttet, og hvor retting og tvangsmulkt vil ha begrenset effekt. Et eksempel kan være at salgsstedet flere ganger lar tobakksskapet stå åpent i kortere perioder. Departementet ber om høringsinstansene syn på om tilsynsmyndighetene bør gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på oppstillingsforbudet i § 24 og tilhørende forskrifter. Vi ber også om høringsinstansenes syn på om det bør settes noen særlige krav til overtredelsens grovhet eller art for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, for eksempel at det kun skal ilegges overtredelsesgebyr ved grove eller gjentatte brudd.

5.3.10 Forbud mot bruk av tobakksvarer og e-sigaretter

5.3.10.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 25 første ledd oppstiller et forbud mot røyking i lokaler og transportmidler hvor allmennheten har adgang. Tilsvarende gjelder i møterom, arbeidslokaler, serveringslokaler samt ved utendørs inngangspartier til helseinstitusjoner og offentlige virksomheter.

Tobakksskadeloven § 26 første ledd forbyr tobakksbruk i barnehagers lokaler og uteområder, mens § 27 første ledd inneholder et tilsvarende forbud i skolers lokaler og uteområder. Videre er elever pålagt å være tobakksfrie i skoletiden, jf. § 27 annet ledd.

Ovenfor nevnte bestemmelser gjelder tilsvarende for bruk av e-sigaretter, jf. § 28 a.

Det er eieren, driveren og den som disponerer eller er ansvarlig for lokalene, området eller transportmidlet, som plikter å sørge for at forbudet overholdes, jf. 25 tredje ledd første setning. Disse er også pålagt å etablere et dokumenterbart internkontrollsystem, jf. § 25 tredje ledd, tredje og fjerde setning.

Det finnes flere ulike tilsynsmyndigheter for disse bestemmelsene, jf. § 29. Hovedansvaret er lagt til kommunen, men for arbeidslokaler er Arbeidstilsynet tilsynsmyndighet, jf. § 29 første ledd. Petroleumstilsynet, sjøfartsmyndighetene, Forsvarsstaben og sysselmannen er tilsynsmyndighet på sine områder, jf. § 29 tredje til femte ledd. Tilsynsmyndighetene kan benytte pålegg om retting, tvangsmulkt og stansing som reaksjon ved overtredelser.

5.3.10.2 Departementets vurdering

Brudd på § 25 vil kunne være både lang- og kortvarige. Et langvarig brudd vil f.eks. kunne være hvor en uteservering er såpass innebygget at den må anses som et lokale, men hvor eieren av serveringsstedet likevel tillater røyking. Tilsynsmyndigheten vil i slike tilfeller kunne pålegge at innbyggingen fjernes eller at det innføres røykeforbud. I slike tilfeller vil pålegg om retting og tvangsmulkt kunne være et egnet virkemiddel. Imidlertid kan det også være snakk om kortvarige brudd, som f.eks. at det gjentatte ganger tillates røyking innendørs. Da vil den enkelte overtredelsen være avsluttet på det tidspunktet tilsynsmyndigheten kan reagere, og pålegg om retting og tvangsmulkt vil ikke være egnede reaksjonsmidler. Tilsvarende vil gjelde ved brudd på §§ 26 og 27.

Arbeidsmiljøloven fikk i 2013 en bestemmelse om overtredelsesgebyr i § 18-10. Denne er imidlertid ikke gjort gjeldende for Arbeidstilsynets tilsyn etter tobakksskadeloven. Arbeidstilsynet har opplyst at de regelmessig får melding om at pålegg om retting ved avdekkede brudd på tobakksskadeloven ikke etterleves, og de anser det som utfordrende å bruke tvangsmulkt og stansing i slike tilfeller.

Departementet anser på denne bakgrunn at det er behov for mulighet til å benytte overtredelsesgebyr ved overtredelser av tobakksskadelovens forbud mot bruk av tobakk. Departementet foreslår derfor at det innføres hjemmel til å benytte overtredelsesgebyr ved brudd på §§ 25, 26 og 27 og tilhørende forskrifter. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør settes noen særlige krav til overtredelsens grovhet eller art for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, for eksempel at det kun skal ilegges overtredelsesgebyr ved alvorlige eller gjentatte brudd.

Når det gjelder kravet om internkontroll antar departementet derimot at gjeldende reaksjonsmidler bør være tilstrekkelige. Dersom det avdekkes mangler ved internkontrollsystemet vil pålegg om retting og tvangsmulkt kunne benyttes. Vi ber imidlertid om høringsinstansenes syn på om det kan være tilfeller hvor overtredelsesgebyr vil kunne være en mer egnet reaksjon.

5.3.11 Merke- og utformingskrav mv.

5.3.11.1 Gjeldende rett

Tobakkskadeloven § 30 oppstiller et forbud mot å importere eller selge tobakksvarer som ikke har standardisert innpakning.

Lovens § 30 a oppstiller i første ledd et forbud mot å importere eller selge tobakksvarer, e-sigaretter og urtebaserte røykeprodukter uten påkrevd helseadvarsel. Annet ledd fastsetter et forbud mot å merke slike produkter med villedende elementer.

Begge lovbestemmelsene ble vedtatt i desember 2016 og har ennå ikke trådt i kraft. Kravet om helseadvarsel er en videreføring av gjeldende § 30.

Tobakksskadeloven § 31 oppstiller et forbud mot å importere eller selge produkter som har til hensikt å skjule helseadvarslene. Lovens § 33 gir hjemmel til å fastsette minstestørrelser for tobakksvarer i forskrift.

Helsedirektoratet er tilsynsmyndighet for §§ 30, 31 og 33. Når det gjelder § 30 a er Helsedirektoratet ansvarlig for å føre tilsyn med merkingen av tobakksvarer og urtebaserte røykeprodukter, mens Legemiddelverket er ansvarlig for å føre tilsyn med merkingen av e-sigaretter. Tilsynsmyndighetene kan ved brudd på bestemmelsene pålegge retting og tvangsmulkt, omsetningsforbud og eventuelt tilbakekall av registrering eller godkjenning. Videre vil beslag og destruksjon kunne benyttes ved innførsel av ulovlige produkter.

I Prop. 109 L (2016–2017) er det foreslått at kommunene skal få ansvar for å føre tilsyn med at det ikke selges produkter i strid med §§ 30 og 30 a hos registrerte salgssteder. De vil i tillegg til retting og tvangsmulkt kunne benytte salgsforbud overfor salgsstedet.

5.3.11.2 Departementets vurdering

Standardisert innpakning av tobakksvarer påført helseadvarsler er viktige tobakksforbyggende tiltak. Dersom det ved innførsel oppdages produkter som ikke har standardisert innpakning, mangelfull helseadvarsel eller er merket med villedede elementer, vil produktene kunne beslaglegges og destrueres. Det samme gjelder produkter som er feilaktig utformet, f.eks. ved ulovlig størrelse på pakningen. Imidlertid vil beslag og destruksjon ikke alltid være en tilstrekkelig avskrekkende reaksjon, særlig dersom verdien av det beslaglagte partiet er liten. Dersom det oppdages ulovlige produkter etter innførsel, vil pålegg om retting og tvangsmulkt som regel ikke være egnede reaksjoner. Ved mangelfulle helseadvarsler på sigarettpakker, vil det f.eks. ikke være mulig å rette feilen. Departementet foreslår derfor at tilsynsmyndighetene gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på §§ 30, 30 a, 31 og 33 samt tilhørende forskrifter.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør settes noen særlige krav til overtredelsens grovhet eller art for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, for eksempel at det kun skal ilegges overtredelsesgebyr ved alvorlige eller gjentatte brudd.

5.3.12 Tobakksvarers innhold og utslipp

5.3.12.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 32 første ledd oppstiller forbud mot å innføre og selge sigaretter og rulletobakk med karakteristisk smak. Denne bestemmelsen ble vedtatt i desember 2016 og har ikke trådt i kraft ennå. Annet ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter om tobakksvarer og tobakksurrogaters innhold og utslipp. Dette er en utvidet videreføring av tidligere § 32.

Det er Helsedirektoratet som er tilsynsmyndighet med bestemmelsen, jf. § 35 første ledd. Dersom det avdekkes overtredelser, kan direktoratet benytte pålegg om retting, tvangsmulkt, omsetningsforbud og tilbakekall av registrering overfor grossister. Dersom slik ulovlig innførsel avdekkes av tollvesenet, vil varene kunne beslaglegges og destrueres.

I tillegg er det i Prop. 109 L (2016-2017) foreslått at kommunen skal føre tilsyn med overholdelsen av bestemmelsen på registrerte salgssteder. De vil i tillegg til retting og tvangsmulkt kunne benytte salgsforbud overfor salgsstedet.

5.3.12.2 Departementets vurdering

Dersom de ulovlige varene avdekkes ved innførsel, vil tollvesenet kunne beslaglegge og destruere dem. Det vil ikke være aktuelt med pålegg om retting og tvangsmulkt da overtredelsen ikke er vedvarende i tid. Pålegg om retting og tvangsmulkt vil således ikke være aktuelle reaksjonsmidler.

Dersom varene avdekkes etter innførsel, vil det mest sannsynlig være på grossist- eller detaljistleddet. I slike tilfeller vil Helsedirektoratet eller kommunen kunne ilegge salgsforbud. I mange tilfeller vil imidlertid overtredelsesgebyr være mer egnet. Departementet foreslår derfor at tilsynsmyndighetene gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på § 32 og tilhørende forskrifter. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør settes noen særlige krav til overtredelsens grovhet eller art for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, for eksempel at det kun skal ilegges overtredelsesgebyr ved alvorlige eller gjentatte brudd.

5.3.13 Forbrukertesting

5.3.13.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 34 oppstiller et forbud mot å teste tobakksvarer og tobakksurrogater ved hjelp av forbrukere. Forbudet retter seg mot enhver som foretar slik testing, i praksis næringsdrivende.

Helsedirektoratet har tilsynsmyndighet for bestemmelsen, jf. § 35 første ledd, og kan benytte reaksjonsmidlene pålegg om retting og tvangsmulkt.

5.3.13.2 Departementets vurdering

Forbrukertester vil kunne foregå på flere måter. Et eksempel er en spørreundersøkelse hvor forbrukere får spørsmål om hva de synes om et produkts utforming, enten ved bilde eller vareprøver. Slike undersøkelser vil ofte være avsluttet på det tidspunkt

tilsynsmyndigheten får informasjon om dem. Pålegg om retting og tvangsmulkt vil i slike tilfeller ikke være egnede reaksjonsmidler. Forhåndsfastsatt tvangsmulkt vil kunne brukes ved gjentatte overtredelser, men det vil kunne være komplisert å utforme vedtaket slik at det dekker den konkrete fremtidige overtredelsen. Departementet anser derfor at overtredelsesgebyr i en rekke tilfeller vil kunne være et mer passende reaksjonsmiddel. Det foreslås derfor at Helsedirektoratet får hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på § 34 og tilhørende forskrifter. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør settes noen særlige krav til overtredelsens grovhet eller art for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, for eksempel at det kun skal ilegges overtredelsesgebyr ved alvorlige eller gjentatte brudd.

5.3.14 Registrering, kvalitet og sikkerhet ved elektroniske sigaretter mv.

5.3.14.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 34 a oppstiller i første ledd et forbud mot å importere eller selge uregistrerte e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere. Annet ledd pålegger produsenter og importører en registreringsplikt samt en plikt til å melde inn endringer. Tredje og fjerde ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter med nærmere bestemmelser om registreringsplikten og produktkrav. Bestemmelsen ble vedtatt i desember 2016, og har ennå ikke trådt i kraft.

Det er Legemiddelverket som har tilsynsmyndighet med bestemmelsen, jf. § 35 annet ledd. De vil kunne fatte vedtak om retting og tvangsmulkt, tilbakekall av registrering og omsetningsforbud. Videre vil uregistrerte eller ulovlige produkter kunne beslaglegges og destrueres ved innførsel.

I tillegg er det i Prop. 109 L (2016–2017) foreslått at kommunen skal få ansvar for å føre tilsyn med at det ikke selges uregistrerte eller ulovlige e-sigaretter hos registrerte salgssteder. Kommunen vil i tillegg til retting og tvangsmulkt kunne benytte salgsforbud.

5.3.14.2 Departementets vurdering

Dersom uregistrerte eller ulovlige produkter oppdages ved innførsel, vil tollvesenet kunne beslaglegge og destruere varene.

Dersom uregistrerte produkter oppdages etter at de har kommet inn i landet, vil pålegg om retting og tvangsmulkt ikke være egnede reaksjonsmidler.

Dersom produktet er registrert, men ikke oppfyller produktkravene, vil Legemiddelverket kunne ilegge omsetningsforbud eller pålegge retting og tvangsmulkt, avhengig av hva som er feil med produktet. Dersom et slikt omsetningsforbud brytes, vil ikke retting og tvangsmulkt være egnede reaksjoner. Overtredelsesgebyr vil i slike tilfeller kunne være et hensiktsmessig virkemiddel.

For registrerte produkter vil brudd på kravet om å registrere endringer etter § 34 a annet ledd siste setning kunne medføre tilbakekall av registreringen. I enkelte tilfeller vil dette antageligvis være en for streng reaksjon, da det i praksis medfører et omsetningsforbud til tross for at det ikke nødvendigvis er noe i veien med selve produktet. I slike tilfeller anser

departementet at overtredelsesgebyr vil kunne være en mer passende reaksjon, da det vil være mindre inngripende enn et omsetningsforbud.

Dersom uregistrerte eller ulovlige produkter oppdages hos registrerte salgssteder, vil kommunen kunne ilegge salgsforbud. Et salgsforbud vil omfatte alt salg av tobakksvarer fra salgsstedet. I enkelte tilfeller vil det derfor kunne være mer hensiktsmessig å ilegge overtredelsesgebyr, enn å stanse alt salg fra virksomheten i en periode.

Departementet foreslår etter dette at det innføres hjemmel til at Legemiddelverket og kommunene kan ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på § 34 a og tilhørende forskrifter. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør settes noen særlige krav til overtredelsens grovhet eller art for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, for eksempel at det kun skal ilegges overtredelsesgebyr ved alvorlige eller gjentatte brudd.

5.3.15 Skadelige og uønskede virkninger av elektroniske sigaretter mv.

5.3.15.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 34 b oppstiller i første ledd en plikt for produsenter, importører og distributører av e-sigaretter mv. til å ha et system for innsamling av informasjon om skadelige virkninger av produktet. I annet ledd første setning fastsettes en handlingsplikt for nevnte aktører dersom de har grunn til å tro at produktet ikke er sikkert, av god kvalitet eller i strid med loven, til å rette feilen eller trekke produktet fra markedet. I annet ledd annen setning fastsettes en varslingsplikt til tilsynsmyndigheten i slike tilfeller. Bestemmelsen ble vedtatt i desember 2016 og har ennå ikke trådt i kraft.

Det er Legemiddelverket som er tilsynsmyndighet med bestemmelsen, jf. § 35 annet ledd. De kan gi pålegg om retting, fastsette tvangsmulkt, kalle tilbake registrering og ilegge omsetningsforbud.

5.3.15.2 Departementets vurdering

Når det gjelderplikten til å ha et system for innsamling av informasjon, antar departementet at pålegg om retting og tvangsmulkt vil være egnede reaksjonsmidler. Manglende system eller svikt i systemet vil kunne rettes opp. Derimot vil brudd på handlings- og varslingsplikten være tidsavgrensede brudd, og overtredelsesgebyr vil derfor som regel være en mer egnet reaksjon. I tilfeller hvor det oppdages at et produkt er usikkert, vil tilsynsmyndigheten kunne ilegge omsetningsforbud for produktet og overtredelsesgebyr for manglende handling eller varsling fra den ansvarlige aktøren. Departementet foreslår derfor at Legemiddelverket gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på § 34 b og tilhørende forskrifter. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør settes noen særlige krav til overtredelsens grovhet eller art for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, for eksempel at det kun skal ilegges overtredelsesgebyr ved alvorlige eller gjentatte brudd.

5.3.16 Godkjenningsordning for nye tobakks- og nikotinprodukter

5.3.16.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 34 d oppstiller i første ledd et forbud mot å importere eller selge nye tobakks- og nikotinprodukter uten at produktet er godkjent av Helsedirektoratet. Tredje ledd gir hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om godkjenningsordningen i forskrift. Bestemmelsen ble vedtatt i desember 2016 og har ennå ikke trådt i kraft.

Det er Helsedirektoratet som blir tilsynsmyndighet med bestemmelsen, jf. § 35 første ledd. De vil kunne benytte reaksjonsmidlene pålegg om retting og tvangsmulkt, tilbakekall av godkjenningen og omsetningsforbud. Videre vil nye produkter som ikke er godkjent kunne beslaglegges og destrueres ved innførsel.

I Prop. 109 L (2016–2017) er det foreslått at kommunene skal få ansvar for å føre tilsyn med at nye produkter som ikke er godkjent ikke selges hos registrerte salgssteder. De vil i tillegg til retting og tvangsmulkt kunne ilegge salgsforbud.

5.3.16.2 Departementets vurdering

Dersom tollvesenet oppdager forsøk på import av nye produkter som ikke er godkjent, vil de kunne beslaglegge og destruere varene. Departementet anser at dette ikke er en tilstrekkelig avskrekkende reaksjon. I tilfeller hvor varenes verdi er lav, vil importøren lett kunne forsøke seg på nye ulovlige innførsler. Pålegg om retting og tvangsmulkt vil i praksis ikke kunne benyttes i slike tilfeller, og departementet anser at overtredelsesgebyr vil være et mer egnet reaksjonsmiddel.

Dersom varene oppdages etter at de er kommet inn i landet, vil Helsedirektoratet og kommunen som tilsynsmyndigheter for hhv. grossister og fjernsalg på den ene siden og detalj salg på den andre, kunne benytte reaksjonsmidlene tilbakekall av godkjenning og salgsforbud. I enkelte tilfeller vil imidlertid overtredelsesgebyr kunne være et mer egnet virkemiddel. Dette vil for eksempel gjelde hvor det avdekkes at produkter som ikke er godkjent allerede er i omløp i Norge.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at Helsedirektoratet og kommunene bør få hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på § 34 d og tilhørende forskrifter. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør settes noen særlige krav til overtredelsens grovhet eller art for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, for eksempel at det kun skal ilegges overtredelsesgebyr ved alvorlige eller gjentatte brudd.

5.3.17 Tilbakekall av registrering og godkjenning samt omsetningsforbud

5.3.17.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 37 a fastsetter i første ledd at Helsedirektoratet og Legemiddelverket kan trekke tilbake en registrering for fjernsalg, registrering av e-sigaretter eller godkjenning av et nytt tobakks- eller nikotinprodukt ved brudd på loven eller tilhørende forskrifter. Annet ledd gir tilsynsmyndighetene hjemmel til å ilegge omsetningsforbud for produkter som ikke oppfyller lovens krav. Bestemmelsen ble vedtatt i desember 2016 og har ennå ikke trådt i kraft.

5.3.17.2 Departementets vurdering

Dersom det ilegges et omsetningsforbud, og dette brytes, bør tilsynsmyndigheten ha mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr. Det samme gjelder ved ulovlig salg der registrering eller godkjenning ikke er foretatt eller denne er trukket tilbake. Hvis ikke vil det i realiteten ikke være noen aktuelle reaksjoner ved slike brudd. På denne bakgrunn foreslår departementet at tilsynsmyndighetene gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på § 37 a og tilhørende forskrifter. Departementet mener at særlige krav til overtredelsens grovhet eller art taler mot sin hensikt i disse tilfellene, og foreslår at overtredelsesgebyr bør kunne benyttes for alle overtredelser av bestemmelsen.

5.3.18 Opplysnings- og rapporteringsplikter mv.

5.3.18.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 34 c oppstiller en plikt for produsenter og importører av e-sigaretter til å rapportere på salgsvolum, forbrukerpreferanser, markedsundersøkelser mv. til Helsedirektoratet.

Tobakksskadeloven § 38 første ledd fastsetter en generell opplysningsplikt til tilsynsmyndighetene. Annet ledd pålegger produsenter og importører en rapporteringsplikt til Helsedirektoratet om innhold i og utslipp fra tobakksvarer, samt opplysninger om salgsvolum, markeds- og forbrukerundersøkelser. Tredje ledd fastsetter en rapporteringsplikt til Helsedirektoratet om innholdet i urtebaserte røykeprodukter. Fjerde ledd pålegger produsenter og importører en plikt til å legge frem vareprøver og iverksette produktundersøkelser dersom Helsedirektoratet krever det.

5.3.18.2 Departementets vurdering

Departementet vurderer at det ikke er behov for overtredelsesgebyr ved brudd på §§ 34 c og 38. Dersom noen ikke etterkommer et krav om å avgi opplysninger eller en aktør ikke overholder en rapporteringsplikt, vil pålegg om retting og tvangsmulkt være egnede reaksjonsmidler. Mulkten vil løpe inntil rapporteringen er foretatt. Tilsvarende gjelder etter departementets syn dersom noen ikke etterkommer et krav om å avgi vareprøve eller iverksette en undersøkelse. Det anses således ikke hensiktsmessig eller nødvendig med overtredelsesgebyr for slike overtredelser.

5.3.19 Forbud mot eksport av snus

5.3.19.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 41 oppstiller et forbud mot å eksportere snus til EU-land som har forbud mot salg av snus. Etter dagens lov er bøtestraff eneste reaksjonsmiddel, jf. § 44.

5.3.19.2 Departementets vurdering

Helsedirektoratet har ikke tilsynsansvar med bestemmelsen. Dette ligger innenfor tollvesenet og politiets ansvarsområder. Departementet antar at det er tollvesenet som er nærmest til å avdekke brudd på bestemmelsen. Departementet foreslår derfor ikke å innføre overtredelsesgebyr for dette i tobakksskadeloven nå, men ber om innspill på om

det er behov for å tydeliggjøre tilsynsansvaret og i den sammenheng utvide reaksjonsmulighetene.

5.3.20 Forbud mot enkelte produktkategorier

5.3.20.1 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 42 er en ren forskriftshjemmel, som gir departementet myndighet til å forby innførsel og salg av bestemte produktkategorier dersom det på bakgrunn av særlige forhold anses nødvendig for å beskytte folkehelsen.

5.3.20.2 Departementets vurdering

Etter dagens regelverk er vannpipetobakk og nesetobakk forbudt i medhold av forskrift mot nye tobakks- og nikotinprodukter. Departementet har i en tidligere høring bedt om innspill på hvorvidt disse forbudene bør videreføres med hjemmel i § 44. Spørsmålet er for tiden til vurdering i departementet.

Uavhengig av hvilke konkrete produktkategorier som eventuelt forbys i fremtiden, anser departementet at det i slike tilfeller vil være behov for å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på forbudet. Det vises til vurderingene i kapittel 5.3.16 over om nye tobakks- og nikotinprodukter. Departementet anser at Helsedirektoratet bør kunne ilegge overtredelsesgebyr ved innførsel eller salg av ulovlige produkter. På denne bakgrunn foreslår departementet at direktoratet gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på § 44 og tilhørende forskrifter. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør settes noen særlige krav til overtredelsens grovhet eller art for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, for eksempel at det kun skal ilegges overtredelsesgebyr ved alvorlige eller gjentatte brudd.

5.4 Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr

Tobakksskadelovens bestemmelser retter seg i første rekke mot virksomheter. Kontroll og tilsyn er også først og fremst rettet mot virksomheter.

Når det gjelder de bestemmelsene som det foreslås å innføre overtredelsesgebyr for, vil disse handlingene i de fleste tilfeller foretas av juridiske eller fysiske personers næringsvirksomhet. Bestemmelsene gjelder primært produksjon, import og salg av tobakksvarer og tobakkssurrogater, samt markedsføring av disse.

De juridiske eller fysiske personer som omfattes av disse handlingsnormene vil som regel ha en direkte eller indirekte økonomisk interesse i eventuelle brudd på regelverket.

Departementet antar imidlertid at i de tilfeller hvor fysiske personer opptrer som privatpersoner, for eksempel ved import av ulovlige produkter, vil overtredelsene være av en slik karakter at tilsynsmyndigheten bør ha anledning til å ilegge administrativ sanksjon i form av overtredelsesgebyr. Etter departementets erfaring vil slike brudd sjelden etterforskes og bøtelegges av politiet, samtidig som det er behov for å kunne ilegge en sanksjon ut i fra både allmennpreventive og individualpreventive hensyn. Departementet finner derfor ingen grunn til å unnta fysiske personer utenfor næringsvirksomhet fra å kunne ilegges overtredelsesgebyr.

Som regel vil det være foretak som overtrer handlingsnormene. For at det ikke skal være tvil om at foretak skal kunne ilegges overtredelsesgebyr, foreslår departementet at dette presiseres i loven. Når det gjelder skyldkravet, vises det til vurderingen i kapitlet under.

5.5 Skyldkrav

Departementet foreslår at det legges til grunn et objektivt ansvar for virksomheter som bryter handlingsnormene det foreslås overtredelsesgebyr for. Det vil som regel foreligge en sterk formodning for forsett eller uaktsomhet ved brudd på handlingsnormene. Departementet mener at det bør kunne ilegges overtredelsesgebyr uavhengig av om det kan påvises at noen har utvist skyld. Virksomheter som overtrer de aktuelle handlingsnormene i tobakksskadeloven vil som regel være foretak som faller inn under foretaksdefinisjonen i forvaltningsloven § 46 om foretakssanksjon. Det følger av bestemmelsen at foretak kan ilegges ansvar selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Departementet mener at dette tilnærmet objektive ansvaret for foretak også bør gjelde for foretak etter tobakksskadeloven.

Enkeltpersonforetak er omfattet av foretaksdefinisjonen i § 46 under forutsetning av at foretaket har ansatte eller oppdragstakere. Er det bare en fysisk person som utgjør foretaket, vil dette ikke omfattes av det tilnærmet objektive skyldkravet i forvaltningsloven § 46.

Departementet mener at også slike enkeltpersonforetak bør omfattes av det objektive skyldkravet i tobakksskadeloven. Begrunnelsen for dette er at brudd på handlingsnormene som kan medføre overtredelsesgebyr kun vil ramme handlinger foretatt i næringsøyemed. Videre kan det være vanskelig å se hvorfor samme overtredelser skal behandles ulikt, avhengig av om enkeltpersonforetaket har ansatte eller ikke. Det vil også som regel alltid foreligge forsett eller uaktsomhet i disse sakene, slik at det forenkler oppfølgingen å legge til grunn et objektivt ansvar uavhengig av overtreders status.

For fysiske personer som ikke er enkeltpersonforetak vil det alminnelige skyldkravet om forsett eller uaktsomhet legges til grunn i tråd med det alminnelig utgangspunktet for illeggelse av en sanksjon på privatpersoner.

5.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Formålet med å innføre overtredelsesgebyr er å oppnå større grad av etterlevelse av regelverket. Dermed vil de hensynene som loven skal sikre, bli bedre ivaretatt og det vil bli færre saker å følge opp for tilsynsmyndigheten.

Det antas at ordningen ikke vil innebære økte administrative eller økonomiske kostnader for tilsynsmyndighetene, da de allerede i dag fører tilsyn med eller er foreslått å føre tilsyn med de aktuelle handlingsnormene. Hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr vil i mange tilfeller føre til en effektivisering av tilsynsmyndighetenes håndhevelse av regelverket. Hvor arbeidskrevende illeggelse av overtredelsesgebyr blir for tilsynsmyndigheten, vil imidlertid avhenge av hvordan utmålingsreglene utformes, dvs.

om det skal brukes faste satser eller individuell utmåling og hvor enkel beregningsnøkkelen for individuell utmåling er.

Klage på vedtak om overtredelsesgebyr vil gå til ulike instanser avhengig av hvem som er tilsynsmyndighet. Basert på dagens tilsynssaker antas det å bli et begrenset antall klagesaker. Det har for eksempel til nå ikke vært behandlet noen klagesaker i Markedsrådet når det gjelder vedtak om tobakksreklame. Det antas at mer effektive sanksjonsmuligheter også vil kunne bidra til færre lovbrudd og på sikt færre tilsyns- og klagesaker for myndighetene.

Innføring av overtredelsesgebyr vil kun ha konsekvenser for aktører som bryter de aktuelle bestemmelsene. For andre private aktører vil endringene i regelverket ikke ha noen direkte konsekvenser, men at det reageres overfor konkurrerende aktører som bryter regelverket, vil kunne ha en positiv effekt for deres konkurransesituasjon.

6 Matloven

6.1 Dagens reaksjonsmidler i loven

I lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) er det gitt hjemmel for en rekke reaksjonsmidler, herunder særskilt smittesanerung i § 24, stenging og virksomhetskarantene i § 25, tvangsmulkt i § 26 og straff i § 28. Det er ikke gitt hjemmel i matloven for å ilegge overtredelsesgebyr.

6.2 Tidligere høringsforslag om overtredelsesgebyr

Et forslag til lovhjemmel om overtredelsesgebyr i matloven ble sendt på høring 24. juni 2014, sammen med forslag til endringer vedrørende Mattilsynets organisering, gebyr og virkemidler. Flere høringsinstanser støttet innføring av overtredelsesgebyr, men mange var også negative eller skeptiske til innføring av et slikt reaksjonsmiddel. Flere av høringsinstansene som var negative eller skeptiske til forslaget, stilte blant annet spørsmål om behovet for et slikt reaksjonsmiddel og etterlyste et mer gjennomarbeidet forslag.

På bakgrunn av innspillene i høringsrunden og at det var ønskelig med mer tid til å utrede forslaget, ble det ikke fremmet forslag om overtredelsesgebyr for Stortinget i Prop. 3 L (2014-2015).

6.3 Hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr

6.3.1 Innledning

Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet, er ansvarlige departementer for matloven og omtales i det videre som matdepartementene.

Mattilsynet, som har tilsynsmyndighet etter matloven, har overfor matdepartementene gitt tydelig uttrykk for at overtredelsesgebyr som reaksjonsmiddel etter loven vil kunne være et effektivt virkemiddel for å oppnå regelverksetterlevelse i en rekke situasjoner.

I dag er det hjemmel i matloven § 28 for å ilegge straff for overtredelser av loven, men Mattilsynet ser behov for muligheten til å kunne ilegge overtredelsesgebyr der det anses som mer hensiktsmessig og effektivt. Innføring av hjemmel for overtredelsesgebyr sikrer at et mindre inngripende virkemiddel enn straff kan benyttes i situasjoner der dette anses som hensiktsmessig og forholdsmessig. Overtredelsesgebyr ilagt av tilsynsmyndigheten vil samtidig kunne virke effektiviserende i forhold til politianmeldelse og domstolsbehandling.

Som nevnt gir matloven i § 26 Mattilsynet hjemmel til å ilegge tvangsmulkt. I noen situasjoner egner ikke dette reaksjonsmidlet seg. For eksempel kan ikke tvangsmulkt benyttes i situasjoner der en overtredelse er opphørt. Andre eksempler der tvangsmulkt er mindre egnet, er der det avdekkes brudd på krav til hygienisk drift eller ved manglende overholdelse av registreringsplikt. Det samme gjelder situasjoner der det er behov for å benytte et opptrappende virkemiddel i forbindelse med gjentatte overtredelser. Dette kan eksempelvis omfatte unnlattelse av å sende inn nødvendige opplysninger til Mattilsynet.

Mattilsynet er også tilsynsmyndighet etter lov 19. juni nr. 97 om dyrevelferd (dyrevelferdsloven). Denne loven regulerer dyrevelferd både hos landdyr og fisk. Dyrehelse, som også inkluderer fiskehelse, omfattes av matloven. Lov 17. juni nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven) regulerer akvakulturområdet og Mattilsynet er en av flere sektormyndigheter som gir tillatelser etter egne sektorlover før det kan utstedes tillatelser etter akvakulturloven. I tillegg er det flere forskrifter som gjelder driftsfasen som er hjemlet både i akvakulturloven, dyrevelferdsloven og matloven. Både dyrevelferdsloven og akvakulturloven har hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr. Mattilsynet har således erfaring med overtredelsesgebyr som reaksjonsmiddel.

Matdepartementene legger til grunn at overtredelsesgebyr først og fremst skal anvendes i tilfeller der det er enkelt å vurdere om det foreligger en overtredelse, og det ikke reises vanskelige rettslige spørsmål eller bevissspørsmål. Dette legger til rette for at Mattilsynets arbeid med illeggelse av overtredelsesgebyr kan gjøres på en enhetlig måte og sikrer forutsigbarhet for den som overtredelsesgebyr rettes mot.

Matloven er en typisk fullmaktslov. Derfor er de aller fleste konkrete handlingsnormene på matområdet gitt i forskrifter fastsatt med hjemmel i matloven. Per april 2017 er det rundt 280 forskrifter som er gitt med hjemmel i matloven. Det er derfor en omfattende oppgave å ta stilling til hvilke forskrifter og forskriftsbestemmelser som det kan være aktuelt å innføre overtredelsesgebyr for ved brudd på regelverket. Det er i denne omgang ikke foretatt en vurdering av alle forskriftene som er gitt med hjemmel i matloven.

I denne omgang foreslås det å innføre adgang til å ilegge overtredelsesgebyr for overtredelse av lovbestemmelsene i §§ 5 til 8, § 10, § 13, § 14 og §§ 16 til 19. Det foreslås i tillegg hjemmel for å kunne innføre overtredelsesgebyr for overtredelse av forskriftsbestemmelser med hjemmel i de nevnte matlovbestemmelsene, samt med

hjemmel i §§ 9, 11, 12, 15, 23 og 30, dersom det er fastsatt i forskrift at overtredelse kan medføre slik sanksjon. Overtredelsesgebyr kan også ilegges ved brudd på vedtak fattet med hjemmel i § 23, § 24 og § 25.

Hvilke forskrifter og forskriftsbestemmelser/handlingsnormer det skal kunne gis overtredelsesgebyr for overtredelse av, vil bli vurdert i et oppfølgende forskriftsarbeid. Nærmere bestemmelser om utmåling og eventuelle bestemmelser om hva det skal eller kan tas hensyn til ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges vil også gis i forskrift. I tillegg vil eventuelle vilkår/kriterier for adgangen til å legge overtredelsesgebyr gis i forskrift, eksempelvis krav om gjentatte eller grove brudd på regelverket eller lignende. Overtredelsesgebyr etter matloven kan derfor først ilegges etter at det er gitt slik forskrift. Forskriftsbestemmelsene vil bli sendt på ordinær høring.

6.3.2 Hvem det er aktuelt å rette overtredelsesgebyr mot

Mattilsynet har spilt inn til matdepartementene at de mener overtredelsesgebyr bør kunne rettes mot alle pliktsubjektene etter matloven. Matdepartementene er enig med Mattilsynet, og foreslår at overtredelsesgebyr kan rettes mot alle pliktsubjektene som det rettes handlingsnormer mot i matlovbestemmelsene og de aktuelle forskriftsbestemmelser gitt i medhold av lovbestemmelsene som er nevnt i kapittel 6.3.1. Matdepartementene ser ingen grunn til at det bør foreslås unntak for enkelte pliktsubjekter som omfattes av lovbestemmelsene.

Pliktsubjektene som det er aktuelt å rette overtredelsesgebyr mot, kan være både fysiske personer som utfører aktiviteter i privat og ikke-kommersielt øyemed og virksomheter slik dette er definert i matloven § 4 nr. 1, avhengig av hvem de konkrete matlovbestemmelsene er rettet mot. Virksomhet er etter matloven § 4 nr. 1 definert slik: "ethvert privat eller offentlig foretak samt privatpersoner som foretar en hvilken som helst aktivitet som nevnt i § 2, bortsett fra aktiviteter i privat og ikke-kommersielt øyemed". Begrepet omfatter både fysiske og juridiske personers (eksempelvis foretaks) handlinger. Det vises også til den nærmere beskrivelsen av begrepet i Ot.prp. nr. 100 (2002-2003) under kapittel 15 om definisjoner på side 137.

Når det gjelder fysiske personer som utfører aktiviteter i privat og ikke-kommersielt øyemed, er et eksempel privatpersoner som importerer kjæledyr, planter eller animalske næringsmidler i strid med regelverket. Det kan også omfatte privatpersoner som unnlater å melde fra om alvorlige smittsomme dyresykdommer eller planteskadegjørere.

Lovhjemmelen som foreslås tatt inn i matloven gir hjemmel for å legge overtredelsesgebyr, slik fvl. § 44 legger opp til at det kan gis i særlover. Lovhjemmelen foreslås rettet mot alle pliktsubjektene etter de utvalgte lovbestemmelsene i matloven. Det foreslås presisert i lovhjemmelen, etter anbefaling gitt i Prop. 62 L (2015-2016), at foretak kan holdes ansvarlige. For øvrig vil fvl. § 46 gjelde ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak (selskap, foreninger, enkeltpersonforetak med ansatte eller oppdragstakere osv.)

6.3.3 Skyldkrav

Det foreslås at skyldkravet for overtredelsesgebyr etter matloven overfor fysiske personer skal være subjektiv skyld, ved at det kreves forsett eller uaktsomhet. Det vil gjelde overfor privatpersoner som foretar aktiviteter i privat og ikke-kommersielt øyemed, i tillegg til privatpersoner som foretar aktiviteter omfattet av matloven i næringsøyemed og som er definert som virksomhet etter matloven § 4 nr. 1. Forslaget er i tråd med Prop. 62 L (2015-2016) s. 76, hvor det foreslås at utgangspunktet for skyldkrav rettet mot fysiske personer som opptrer utenfor næringsvirksomhet bør være subjektiv skyld. Det er oppstilt et subjektivt skyldkrav i dyrevelferdsloven § 34 rettet mot virksomheter.

Overfor virksomheter som omfattes som foretak, foreslås det et objektivt skyldkrav som i fvl. § 46. Det innebærer at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på matlovens bestemmelser uten at det stilles krav om at noen enkeltperson har utvist skyld. Ansvar et foreslås begrenset som i fvl. § 46 ved at foretak ikke kan stilles ansvarlig der overtredelsen av regelverket skyldes hendelige uhell eller er et utslag av force majeure. Tilsvarende skyldkrav er oppstilt i akvakulturloven § 30 for foretak.

Enkeltpersonforetak er omfattet av foretaksdefinisjonen i § 46 under forutsetning av at foretaket har ansatte eller oppdragstakere. Det foreslås at det samme skal gjelde for matloven. Er det bare en fysisk person som utgjør enkeltpersonforetaket, omfattes det ikke som foretak etter fvl. § 46. Det foreslås i disse tilfellene et subjektivt skyldkrav etter matloven rettet mot den fysiske personen, som omtalt over. I tilfeller der en enkeltperson opptrer på vegne av et foretak, kan det rettes overtredelsesgebyr mot enkeltpersonen som omtalt i første avsnitt over, og det vil gjelde et krav om subjektivt skyld. Det kan også være formålstjenlig at det rettes et overtredelsesgebyr mot foretaket i stedet for eller i tillegg til mot en enkeltperson, og det vil da gjelde et objektivt skyldkrav for foretaket.

6.3.4 Bruk av overtredelsesgebyr

Forslaget om å innføre adgang til å ilegge overtredelsesgebyr etter matloven, vil innebære at Mattilsynet får mulighet til å benytte et nytt reaksjonsmiddel utover de som allerede gjelder etter matloven. Den nærmere vurderingen av når overtredelsesgebyr skal benyttes i praksis, må vurderes konkret i hver enkelt sak. Det må gjøres en vurdering av hvilke(t) reaksjonsmiddel som er best egnet i det konkrete tilfellet og som anses forholdsmessig. Dette innebærer at dersom det i et konkret tilfelle kan oppnås regelverksetterlevelse med et mindre inngripende reaksjonsmiddel, bør overtredelsesgebyr ikke benyttes.

For brudd på lovbestemmelsene som det foreslås å innføre overtredelsesgebyr for i det følgende, vil det i praksis kunne være aktuelt å benytte ulike reaksjonsmidler. I vurderingen av hvilke(t) reaksjonsmiddel som bør benyttes, er forholdene omtalt foran i kapittel 3.2 generelt relevante.

Når det gjelder den nærmere vurderingen av når overtredelsesgebyr bør benyttes i stedet for anmeldelse til politiet, mener matdepartementene generelt sett at det for mindre grove overtredelser hvor det er utvist uaktsomhet kan tale for bruk av overtredelsesgebyr. Mens det i grovere tilfeller og tilfeller med gjentatte brudd på regelverket hvor det er utvist

forsett, kan tale for bruk av anmeldelse til politiet. Dette må imidlertid vurderes konkret i hver sak.

I fvl. § 46 om foretaksstraff er det tatt inn en rekke momenter tilsynsmyndigheten kan ta hensyn til ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. Matdepartementene foreslår også en generell bestemmelse om at det skal kunne fastsettes nærmere bestemmelser i forskrift om hva det skal eller kan tas hensyn til ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

6.3.5 Nærmere om de konkrete lovbestemmelsene i matloven

6.3.5.1 Innledning

I dette kapitlet gis det en nærmere beskrivelse av de konkrete lovbestemmelsene og forskriftshjemlene i matloven, som det foreslås å innføre overtredelsesgebyr for brudd på. Under hver av lovbestemmelsene har matdepartementene valgt å omtale relevante eksempler for brudd på regelverket som illustrasjon på tilfeller hvor det kan være behov for og aktuelt å benytte overtredelsesgebyr. Eksempelene er ikke ment som en begrensende eller uttømmende oppramsing av tilfeller der overtredelsesgebyr kan være aktuelt.

6.3.5.2 Brudd på matloven § 5 om etterlevelsesplikt og systematiske kontrolltiltak

Matloven § 5 stiller krav til at virksomheten etterlever bestemmelsene i loven.

Bestemmelsen gir hjemmel for å gi forskrift om en nærmere ansvars plassering innad i virksomheten. Bestemmelsen gir dessuten hjemmel til å gi forskrifter om å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak. Eksempler på forskrifter gitt i medhold av bestemmelsen er forskrift 15. desember 1994 nr. 1187 om internkontroll for å oppfylle næringsmiddelovngivningen (internkontrollforskriften for næringsmidler) og forskrift 19. mars 2004 nr. 537 om internkontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-Akvakultur). Andre eksempler er kravene som følger av forskrift 22. desember 2008 nr. 1623 om næringsmiddelhygiene (næringsmiddelhygieneforskriften) om fareanalyse og kritiske styringspunkter (HACCP) og kravene overfor primærprodusenter om eksempelvis å føre journaler. Lignende bestemmelser om systematiske kontrolltiltak finnes i en rekke forskrifter hjemlet i matloven.

Matdepartementene mener at det kan være aktuelt å benytte overtredelsesgebyr ved overtredelse av virksomhetens plikter til å etterleve matloven og for å gjennomføre kontrolltiltak.

Matloven skal ivareta sentrale samfunnshensyn som folke-, plante- og dyrehelsen. Systematiske kontrolltiltak er viktig for å forebygge hendelser med stort skadepotensial og for å begrense konsekvensene ved en eventuell hendelse. Regelverksbrudd som skyldes manglende eller mangelfullt system der det kreves systematisk kontroll, kan ha betydelig skadepotensial.

Det kan for eksempel være aktuelt med overtredelsesgebyr i tilfeller hvor virksomheten ikke har fulgt opp plikten til å utøve internkontroll, blant annet kontroll med risikoer ved produksjon av mat (HACCP) eller kontroll for å oppfylle akvakulturlovgivningen (IK-

akvakulturforskriften). Disse internkontrollene skal sikre og dokumentere at produksjonen er i samsvar med kravene som er fastsatt i lov eller forskrift.

Et fungerende kontrollsystem fordrer kontinuerlig innsats. I slike tilfeller kan tvangsmulkt være et lite egnet virkemiddel. Matdepartementene mener derfor at overtredelsesgebyr vil kunne være et effektivt og forholdsmessig virkemiddel ved brudd på § 5 og forskrifter hjemlet i denne paragrafen.

6.3.5.3 Brudd på matloven § 6 om forebygging, varsling og iverksetting av tiltak

Matloven § 6 gir bestemmelser om plikt til å varsle myndighetene dersom det oppstår forhold som truer folke-, plante- eller dyrehelsen mv. Varslingsplikten er et viktig virkemiddel for å sikre at myndighetene trekkes inn på riktig tidspunkt blant annet for å kunne føre tilsyn med virksomheten.

Etter bestemmelsens tredje ledd skal virksomheten, dersom det oppstår forhold som nevnt ovenfor, umiddelbart iverksette nødvendige tiltak for å forebygge, redusere eller eliminere eventuelle skadevirkninger, herunder stanse omsetning og iverksette tilbaketrekking fra markedet. Varsling til mottakere som er berørt, kan være et slikt nødvendig tiltak.

Varsling til Mattilsynet og umiddelbar iverksettelse av nødvendige tiltak er viktig for å forebygge eller begrense skadepotensialet, dersom det er mistanke om eller påvist brudd på lovens bestemmelser om næringsmiddeltrygghet (§ 16), innsatsvaretrygghet (§ 17), bestemmelsene om plante- og dyrehelse (§ 18) eller om dyrehelse (§ 19). Tidlig varsling er viktig for å kunne forebygge og begrense skadepotensial også ved hjelp av virkemidler som ligger utenfor den primære virksomhetens ansvar og kontroll.

Brudd på varslingsplikten og tiltaksplikten kan få alvorlige konsekvenser for folke-, plante- og dyrehelsen, og bør av allmenn- og individualpreventive hensyn kunne møtes med overtredelsesgebyr. For eksempel kan det være aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr ved manglende varsling til myndighetene om mistanke om eller forekomst av planteskadegjørere med stort skadepotensial eller meldepliktig sykdom på landdyr eller fisk i akvakulturanlegg. Tilsvarende gjelder ved manglende iverksettelse av tiltak i slike situasjoner eller der en næringsmiddel- eller innsatsvarevirksomhet har mistanke om brudd på trygghetskravene. Et annet eksempel er dersom et vannforsyningssystem ikke varsler abonnentene i situasjoner der drikkevannet kan være helsefarlig.

Matdepartementene mener at overtredelsesgebyr vil kunne være et effektivt og forholdsmessig virkemiddel ved brudd på § 6 og forskrifter hjemlet i denne bestemmelsen.

6.3.5.4 Brudd på matloven § 7 om etablering, utforming og drift

Matloven § 7 stiller krav om at virksomheter skal sørge for at plassering, utforming og drift av aktiviteter er hygienisk forsvarlig. Det er i en rekke forskrifter gitt nærmere bestemmelser om bygnings- og utstyrmessige krav og om krav til hygienisk drift. Et eksempel er kravene i forskrift 22. desember 2008 nr. 1623 om næringsmiddelhygiene (næringsmiddelhygieneforskriften) som gjennomfører forordning (EF) nr. 852/2004 med senere endringer. I denne forordningen er det eksempelvis i vedlegg II kapittel I allmenne

krav til lokaler som brukes til næringsmidler, og en nærmere spesifisering og opplisting av krav til hygienisk drift i de påfølgende kapitlene.

Lovbestemmelsen gir også hjemmel til blant annet å gi forskrifter om melding, registrering og godkjenning samt bortfall av godkjenning. Slike krav er nedfelt i en rekke forskrifter. At melde-/registreringsplikt etterleves er avgjørende viktig for at Mattilsynet skal kunne kjenne til og dermed kunne føre tilsyn med aktiviteter som omfattes av loven. Der det i tillegg er en godkjenningsplikt, er dette for å sikre at viktige krav i regelverket er ivarettatt. Eksempelvis stilles det i forskrift 22. desember 2008 nr. 1624 om særlige hygieneregler for næringsmidler av animalsk opprinnelse (animaliehygieneforskriften) krav om godkjenning av virksomheter som produserer næringsmidler av animalsk opprinnelse.

Det finnes en rekke andre eksempler på at det stilles krav til etablering og drift av virksomheter etter matloven, eksempelvis til hold av landdyr og etablering og drift av akvakulturanlegg.

Matdepartementene anser at det kan være aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelsen. Eksempelvis der en virksomhet ikke har overholdt registreringsplikten eller driver aktivitet uten forskriftsfestet godkjenning. Overtredelsesgebyr kan også være et hensiktsmessig virkemiddel i tilfeller der en virksomhet ikke etterlever kravene som stilles til plassering, utforming og drift.

Tvangsmulkt kan være et effektivt virkemiddel i forhold til bygningsmessige og utstyrsmessige krav. Derimot er tvangsmulkt et lite egnet virkemiddel i saker der det er brudd på kravene til hygienisk drift. Der det avdekkes brudd på bestemmelser om registrerings- og godkjenningsplikt vil tvangsmulkt kunne være et uegnet virkemiddel da skaden allerede har skjedd. Overtredelsesgebyr kan i slike saker være et hensiktsmessig virkemiddel med allmennpreventiv effekt.

Matdepartementene mener derfor at overtredelsesgebyr vil kunne være et effektivt og forholdsmessig virkemiddel ved brudd på § 7 og forskrifter hjemlet i bestemmelsen.

6.3.5.5 Brudd på matloven § 8 om opplæring og kompetanse

Matloven § 8 stiller krav til at virksomheter skal sørge for at enhver som deltar i aktivitet omfattet av loven, har nødvendig kompetanse. I tillegg har bestemmelsen en forskriftshjemmel om utdanning, opplæring, kompetanse og autorisasjon av personell.

Et eksempel på forskrift gitt med hjemmel i bestemmelsen er forskrift 6. mai 2015 nr. 455 om plantevernmidler hvor det i § 8 stilles krav om autorisasjonsbevis for å kunne kjøpe og bruke yrkespreparater. Kravet skal sikre at brukerne har nødvendig kompetanse. Brudd på kompetansekravene, eksempelvis ved at brukere ikke har autorisasjon, kan medføre at ulovlige plantevernmidler benyttes og risiko for at bruken kan medføre at eksempelvis bær og grønnsaker får høyt innhold av plantevernmidler.

Matdepartementene mener derfor at overtredelsesgebyr vil kunne være et effektivt og forholdsmessig virkemiddel ved brudd på § 8 og forskrifter hjemlet i denne paragrafen.

6.3.5.6 Brudd på forskrifter hjemlet i matloven § 9 om produktgodkjenning, innhold, sammensetning og kvalitet

Matloven § 9 gir hjemmel til å gi forskrifter hvor det stilles krav til innsatsvarer, planter, dyr, næringsmidler, animalske biprodukter i tillegg til materialer og gjenstander som er bestemt til å komme i kontakt med eller kan ha innvirkning på innsatsvarer eller næringsmidler. Med innsatsvarer menes fôr, gjødsel, såvarer og plantevernmidler. Det kan blant annet gis bestemmelser om godkjenning, innhold og kvalitet. Bestemmelsen gir også hjemmel til å gi forskrifter om begrensning eller totalforbud mot innhold av genmodifiserte organismer, mot innhold av gener fra genmodifiserte organismer, og produkter fra visse genmodifiserte organismer.

Det er gitt en rekke forskrifter med krav til innhold og kvalitet. Eksempler på aktuelle saker vil være der det avdekkes brudd på krav til kvalitet og innhold i næringsmidler, eksempelvis kosttilskudd eller næringsmidler til særskilte grupper og tilsvarende for fôr og andre innsatsvarer. Der det avdekkes brudd på slike bestemmelser er eksempelvis tvangsmulkt et uegnet virkemiddel da skaden allerede har skjedd. Overtredelsesgebyr kan i slike saker være et hensiktsmessig virkemiddel med allmennpreventiv effekt.

Matdepartementene mener derfor at overtredelsesgebyr vil kunne være et effektivt og forholdsmessig virkemiddel ved brudd på forskrifter hjemlet i denne paragrafen.

6.3.5.7 Brudd på matloven § 10 om merking, presentasjon og reklame

Etter matloven § 10 skal virksomheter sørge for at merking, presentasjon, reklame og markedsføring er korrekt og gir mottaker tilstrekkelig informasjon og ikke er egnet til å villedde. Med hjemmel i bestemmelsen kan det fastsettes forskrifter om merking, presentasjon, reklame og markedsføring, herunder om uønsket markedsføring og om vilkår for bruk av frivillige merkeordninger.

Korrekt merking er viktig for at forbrukeren skal få riktig informasjon og ikke skal bli villedet. I tillegg til villedningsaspektet, vil eksempelvis brudd på bestemmelsene om å oppgi ingredienser som kan medføre allergiske reaksjoner, medføre helsefare for utsatte personer.

Overtredelsesgebyr vil være et svært aktuelt virkemiddel mot bevisst, gjentatt feilmerking i den hensikt å oppnå en økonomisk gevinst ved å «lure» forbrukerne. Noe som også innebærer uredelig konkurranse mellom virksomhetene. Dette kan eksempelvis være aktuelt ved omsetning av økologiske produkter i strid med økologiregelverket. Det kan også være aktuelt for omsetning av næringsmidler, herunder vin, alkoholsterke drikker og aromatiserte vinprodukter som har beskyttede betegnelser (opprinnelsesbetegnelser, geografiske betegnelser eller betegnelser for tradisjonelt særpreg), jf. både sønorske og EØS-baserte forskrifter fastsatt helt eller delvis med hjemmel i matloven § 30.

Næringsmidler med beskyttede betegnelser vil ofte kunne omsettes til en høyere pris enn lignende næringsmidler uten en beskyttet betegnelse.

Der det avdekkes brudd på slike bestemmelser vil tvangsmulkt være et lite egnet virkemiddel for den skaden som allerede har skjedd. Overtredelsesgebyr kan i slike saker være et hensiktsmessig virkemiddel med allmennpreventiv effekt.

Matdepartementene mener derfor at overtredelsesgebyr vil kunne være et effektivt og forholdsmessig virkemiddel ved brudd på § 10 og forskrifter hjemlet i denne paragrafen.

6.3.5.8 Brudd på forskrifter hjemlet i matloven § 11 om sporbarhet

Matloven § 11 gir hjemmel for at det kan gis forskrifter om sporbarhet for innsatsvarer, planter, dyr eller næringsmidler. I tillegg kan det gis forskrifter om sporbarhet for materialer og gjenstander som er bestemt til å komme i kontakt med, eller som kan ha innvirkning på innsatsvarer eller næringsmidler.

Korrekt sporbarhetsinformasjon er viktig for å kunne spore hvor produkter kommer fra og leveres til. Dette er grunnleggende viktig for å sikre trygg mat og god plante- og dyrehelse gjennom hele matproduksjonskjeden. Et eksempel er kravene til merking av produksjonsdyr både for å kunne spore opp sykdomsutbrudd og sikre at animalske produkter er trygge. Kravet om merking av storfe kom som en oppfølging av kugalskapsaken i Storbritannia og er viktig for at forbrukerne skal ha tillit til at storfekjøtt ikke innebærer fare for smittestoffer knyttet til denne sykdommen. Mangel på sikker identifikasjon av dyr som inngår i matkjeden og matvarer i omsetning vil skape usikkerhet om trygghetskravene er fulgt.

Der det avdekkes brudd på bestemmelser om sporbarhet, vil tvangsmulkt være et lite egnet virkemiddel for den skaden som allerede har skjedd. Overtredelsesgebyr kan i slike saker være et hensiktsmessig virkemiddel med allmennpreventiv effekt.

For å kunne bekjempe matsvindel kan overtredelsesgebyr være et hensiktsmessig virkemiddel overfor virksomheter som håndterer næringsmidler uten å kunne dokumentere opprinnelsen av varene på tilfredsstillende måte. Mattilsynet har blant annet hatt flere saker med tørrfisk hvor opprinnelsen har vært uklar og hvor næringsmidlene enten kan ha vært stjålet eller fisket ulovlig.

Matdepartementene mener derfor at overtredelsesgebyr vil kunne være et effektivt og forholdsmessig virkemiddel ved brudd på forskrifter hjemlet i denne paragrafen.

6.3.5.9 Brudd på forskrifter hjemlet i matloven § 12 om forbud mot fangst, høsting, omsetning mv.

Matloven § 12 gir hjemmel for at det i forskrift kan gis forbud mot fangst og høsting, forbud eller begrensning av omsetning og bruk av varer omfattet av loven og krav til eller forbud mot import og eksport mv. for å gjennomføre lovens formål eller for å ivareta Norges internasjonale forpliktelser.

Med hjemmel i denne bestemmelsen er det gitt en rekke krav i forskrifter om samhandel, import og eksport av dyr og animalske produkter. Kravene er begrunnet både ut fra folkehelse- og dyrehelsehensyn i tillegg til å være en viktig del av oppfølgingen av våre forpliktelser etter EØS-avtalen. Tilsvarende stilles det i forskrifter krav til import av planter og plantemateriale ut fra hensynet om å ivareta god plantehelse. I tillegg stilles det i forskrifter krav også til andre typer produkter enn de som her er nevnt.

Eksempelvis kan overtredelsesgebyr være aktuelt der det avdekkes brudd på bestemmelser som gjelder forbud mot import av planter, dyr eller matvarer, eller brudd på

krav om melding om import. Et annet eksempel er ulovlig innførsel av kjæledyr eller brudd på krav som er stilt til slik innførsel.

Der det avdekkes brudd på bestemmelser om fangst, høsting og omsetning mv., vil tvangsmulkt være et lite egnet virkemiddel for den skaden som allerede har skjedd. Overtredelsesgebyr kan i slike saker være et hensiktsmessig virkemiddel med allmennpreventiv effekt.

Matdepartementene mener derfor at overtredelsesgebyr vil kunne være et effektivt og forholdsmessig virkemiddel ved brudd på forskrifter hjemlet i § 12.

6.3.5.10 Brudd på matloven § 13 om adgang til sted, bistandsplikt, prøveuttak mv.

Matloven § 13 stiller krav om at virksomheter skal gi tilsynsmyndigheten, Mattilsynet, uhindret adgang til sted eller lokale der det foregår aktivitet omfattet av loven, slik at Mattilsynet kan foreta nødvendige undersøkelser. Det stilles videre krav om at virksomheter vederlagsfritt skal stille nødvendige lokaler, inventar, arbeidshjelp og redskaper til disposisjon for utøvelse av tilsynet og ellers være behjelpelig og tilrettelegge for tilsynet. Virksomheter skal også på anmodning avgi nødvendig prøvemateriale eller resultater av gjennomførte analyser. På visse vilkår gjelder de nevnte pliktene enhver, altså også for aktivitet etter loven som faller utenfor virksomhet slik begrepet er definert i matloven.

Eksempelvis kan overtredelsesgebyr være aktuelt dersom et selskap innen akvakultur nekter Mattilsynet adgang til anlegg der det er mistanke om sykdom på fisken. Mattilsynet kan kreve utslakting av fisk som smittebegrensende tiltak. Det er på den annen side lønnsomt for et selskap å la fisken stå så lenge som mulig for å få best mulig pris for fisken.

Der det avdekkes brudd på bestemmelser om adgang til sted, bistandsplikt, prøveuttak mv., vil tvangsmulkt være et lite egnet virkemiddel siden behovet for tilgang er der og da og ikke noe som ligger fram i tid. Overtredelsesgebyr kan i slike saker være et hensiktsmessig virkemiddel med allmennpreventiv effekt.

Matdepartementene mener derfor at overtredelsesgebyr vil kunne være et effektivt og forholdsmessig virkemiddel ved brudd på § 13 og forskrifter hjemlet i denne bestemmelsen.

6.3.5.11 Brudd på matloven § 14 om opplysnings- og rapporteringsplikt

Matloven § 14 stadfester virksomhetenes plikt til å gi eller sende inn opplysninger som Mattilsynet krever. Plikten gjelder også enhver annen som er i besittelse av dyr, planter eller andre gjenstander eller organismer som kan føre med seg smitte. Videre stilles det krav om å fremlegge opplysninger eller prøvemateriale når det er nødvendig, som følge av kontroll med import eller for smitteovervåkning. Bestemmelsen gir hjemmel til å kunne gi forskrifter om opplysnings- og rapporteringsplikt, herunder plikt til å offentliggjøre resultater av utført tilsyn. Kravet om at serveringsvirksomheter skal henge opp smilefjesrapporten etter tilsyn på et lett synlig sted for forbrukerne, er hjemlet i forskrift gitt med hjemmel i denne bestemmelsen.

Opplysningsplikten er viktig av flere hensyn, blant annet bidrar den til at Mattilsynet kan føre et effektivt og risikobasert tilsyn. Gjentatte og overlagte brudd på opplysningsplikten er alvorlig, og kan også være en indikator på at det foreligger andre underliggende brudd på regelverket.

Det er som nevnt aktuelt å benytte overtredelsesgebyr overfor virksomheter som av ulike grunner unnlater å henge opp smilefjesrapport etter forskrift 25. september 2015 nr. 1141 om offentliggjøring av resultater fra Mattilsynets tilsyn med serveringssteder (smilefjesforskriften) § 4. Mattilsynet har spilt inn at de i slike situasjoner i praksis ikke har andre egnede virkemidler og overtredelsesgebyr er derfor svært relevant.

Vi nevner også enkelte andre eksempler. Det kan være aktuelt å benytte overtredelsesgebyr overfor virksomheter som ikke har rapportert inn vannverksdata etter forskrift 22. desember 2016 nr. 1868 om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften) § 25. Overtredelsesgebyr bør også kunne ilegges i tilfeller hvor det gis feilaktig eller manglende rapportering av lusedata i havbruksnæringen for å skjule overskridelser av terskelgrenser. Svært ofte vil dette medføre anmeldelse, men i mindre alvorlige saker vil vi ikke utelukke at overtredelsesgebyr kan være aktuelt. Det kan også være aktuelt i tilfeller der en eier av storfe ikke har rapportert at storfe er flyttet fra en gård til en annen etter forskrift 9. juli 2010 nr. 1131 om sporbarhet og merking av storfe og storfekjøtt § 13 og § 14.

Ved brudd på kravene om å fremlegge opplysninger eller prøvemateriale når det er nødvendig, som følge av kontroll med import eller for smitteovervåkning, vil det kunne være aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr eksempelvis dersom eksportører eller speditører gir feil informasjon til Mattilsynet i forbindelse med import eller når det søkes om attester.

Der det avdekkes brudd på bestemmelser om opplysnings- og rapporteringsplikt, vil tvangsmulkt være et lite egnet virkemiddel for den skaden som allerede har skjedd. Overtredelsesgebyr kan i slike saker være et hensiktsmessig virkemiddel med allmennpreventiv effekt.

Matdepartementene mener derfor at overtredelsesgebyr vil kunne være et effektivt og forholdsmessig virkemiddel ved brudd på § 14 og forskrifter hjemlet i denne paragrafen.

6.3.5.12 Brudd på forskrifter hjemlet i matloven § 15 om dokumentasjon
Matloven § 15 gir hjemmel for at det kan gis forskrifter om dokumentasjon, herunder stille krav om utstedelse av og plikt til å fremskaffe og oppbevare dokumentasjon, og plikt til å vedlegge attester, sertifikater eller annen dokumentasjon ved transport og omsetning.

Eksempelvis stiller forskrift 31. desember 1998 nr. 1484 om tilsyn og kontroll ved import og eksport av levende dyr, annet avlsmateriale og animalsk avfall innen EØS, og ved import av levende dyr fra tredjestater krav etter denne bestemmelsen.

Eksempelvis kan det være aktuelt med overtredelsesgebyr ved import av dyr dersom krav til attester, sertifikater, pass mv. ikke fremstilles ved import. Et annet eksempel er der

ekspeditører/speditører oppgir feil informasjon til Mattilsynet ved søknad om attest for eksport.

Der det avdekkes brudd på bestemmelser om dokumentasjon mv., vil tvangsmulkt kunne være et lite egnet virkemiddel. Overtredelsesgebyr kan i slike saker være et hensiktsmessig virkemiddel med allmennpreventiv effekt.

Matdepartementene mener derfor at overtredelsesgebyr vil kunne være et effektivt og forholdsmessig virkemiddel ved brudd på forskrifter hjemlet i § 15.

6.3.5.13 Brudd på matloven § 16 om næringsmiddeltrygghet

Det er forbudt å omsette næringsmiddel som ikke er trygt etter matloven § 16. Det fremgår også av bestemmelsen at et næringsmiddel skal anses for ikke så være trygt dersom det betraktes som helseskadelig eller uegnet til konsum.

Matdepartementene anser det som hensiktsmessig at overtredelsesgebyr kan ilegges ved overtredelser av bestemmelsen, som ikke er alvorlige nok for politianmeldelse. Et eksempel kan være næringsmidler som er oppbevart eller transportert uten at hygiene er tilstrekkelig i varetatt, slik at næringsmidlet ikke lenger er trygt. Eller eksempelvis der det påvises for høye nivåer av plantevernmidler i næringsmidler, som innebærer at næringsmidlet ikke er trygt. Det kan også være aktuelt ved manglende kontroll med mikrobiologiske kriterier og kontroll med salmonella i animalske næringsmidler. Det vil også kunne være aktuelt ved importkontroll dersom bestemmelser hjemlet i § 16 er overtrådt, men saken ikke er av så alvorlig karakter at forsendelsene må destrueres, returneres eller politianmeldes. Overtredelsesgebyr vil i en slik situasjon kunne være til hjelp og skjerpe importørens regelverksetterlevelse.

Matdepartementene anser at hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelsen kan ha en preventiv effekt ved at bestemmelsen i større grad følges.

Matdepartementene mener derfor at overtredelsesgebyr vil kunne være et effektivt og forholdsmessig virkemiddel ved brudd på § 16 og forskrifter hjemlet i denne paragrafen.

6.3.5.14 Brudd på matloven § 17 om innsatsvaretrygghet

Matloven § 17 første ledd gjør det forbudt å omsette eller å gi fôr til dyr som kan bli til næringsmidler, dersom fôret ikke er trygt. Etter annet ledd kan det gis forskrifter om når fôr anses for ikke å være trygt, og stilles krav til trygghet for øvrige innsatsvarer.

Dette kan være et aktuelt virkemiddel ved markedsføring av skadelig fôr, ved ulovlig innførsel av plantevernmidler og ved overtredelse av bestemmelser i regelverket om gjødselvarer.

Matdepartementene anser at det er hensiktsmessig å kunne ilegge overtredelsesgebyr for overtredelse av bestemmelsene i matloven § 17 og forskrifter hjemlet i denne paragrafen.

6.3.5.15 Brudd på matloven § 18 om plantehelse

Etter matloven § 18 første ledd skal enhver utvise nødvendig aktsomhet, slik at det ikke oppstår fare for utvikling eller spredning av planteskadegjørere. Etter andre ledd skal planter ikke omsettes eller flyttes når det er grunn til mistanke om planteskadegjørere som kan gi alvorlige samfunnsmessige konsekvenser. I tredje ledd er det gitt hjemmel for å gi

nærmere forskrifter for å forebygge, overvåke og bekjempe planteskadegjørere, herunder om klassifisering og gruppering, oppretting av soner, krav til planter, gjenstander og produkter og organismer som kan medføre risiko for spredning av planteskadegjørere. I tillegg oppstilles det en plikt til å informere om restriksjoner herunder plikt til tinglysning av restriksjoner.

Overtredelsesgebyr kan eksempelvis være aktuelt ved flytting/omsetning av planter selv om det er grunn til mistanke om planteskadegjørere som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser. Videre kan brudd på kravene til produksjon av planter og andre smittebærende emner, i tilfeller der det ikke er aktuelt å forby omsetning være et aktuelt eksempel (for eksempel fordi det ved analyser kan dokumenteres at plantene likevel er fri for skadegjørere). Overtredelsesgebyr vil også være aktuelt der det er unnlatt å gi skriftlig melding om floghavreforekomst på eiendom ved overdragelse av driftsansvar, eller der det er unnlatt å sørge for årlig floghavrekontroll på landbrukseiendom.

Matdepartementene anser at det er hensiktsmessig å kunne ilegge overtredelsesgebyr for overtredelse av bestemmelsene i matloven § 18 og forskrifter hjemlet i denne paragrafen.

6.3.5.16 Brudd på matloven § 19 om dyrehelse

Etter matloven § 19 skal enhver utvise nødvendig aktsomhet, slik at det ikke oppstår fare for utvikling eller spredning av smittsom dyresykdom. Det stilles også krav til at levende dyr ikke omsettes, tas inn i dyrehold, flyttes eller settes ut når det er grunn til mistanke om smittsom dyresykdom som kan gi vesentlige samfunnsmessige konsekvenser. I lovbestemmelsen er det også gitt hjemmel for å gi nærmere forskrifter for å forebygge, overvåke og bekjempe dyresykdommer og smittestoffer, herunder om flytting, transport og omsetning og bruk av levende dyr og døde dyr, animalske biprodukter og gjenstander.

Eksempelvis kan overtredelsesgebyr være aktuelt der dyr flyttes ut av soner som er opprettet etter utbrudd av dyresykdom, manglende tiltak for bekjempelse av lakselus, brudd på bestemmelser gitt som smittebegrensende tiltak som forbudet mot å fôre ville hjortedyr og brudd på bestemmelser om innførsel av dyr som er gitt for å hindre spredning av dyresykdommer.

Overtredelsesgebyr er et egnet virkemiddel i de tilfellene der et ulovlig innført dyr ikke har dyresykdommer, eller i ettertid er blitt kureret for slike. Det samme vil gjelde for ulovlig flytting av syk fisk, hvor øvrig fisk i området ikke blir smittet. I slike og lignende tilfeller kan grunnlaget for andre vedtak etter matloven være borte. Av preventive hensyn bør det være mulig å kunne ilegge overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelser som er gitt for å beskytte dyrehelsen. Det kan her legges til at det for enkelte dyrearter, som for eksempel hund, kan være store økonomiske gevinster ved å smugle dyr til Norge.

Matdepartementene anser at det er hensiktsmessig å kunne ilegge overtredelsesgebyr for overtredelse av bestemmelsene i matloven § 19 og forskrifter hjemlet i denne paragrafen.

6.3.5.17 *Brudd på forskrifter og vedtak hjemlet i matloven § 23 om tilsyn og vedtak*

I matloven § 23 første ledd angis Mattilsynets personelle kompetanse, ved at Mattilsynet gis hjemmel til å føre tilsyn og fatte vedtak for å gjennomføre bestemmelsene gitt i eller i medhold av loven. Mattilsynet kan blant annet forby import, eksport og omsetning, eller pålegge tilbaketrekning fra markedet, isolasjon, avlivning, destruksjon, kassasjon, båndlegging, merking eller særskilt behandling. Vedtak omfatter både enkeltvedtak og forskrifter, f.eks. lokale soneforskrifter.

Matdepartementene anser at det er aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr når det er fattet vedtak etter lovbestemmelsen, men hvor vedtaket ikke følges opp av pliktsubjektene. Hvem som er pliktsubjekt ved brudd på lovbestemmelsen og som det er aktuelt å rette overtredelsesgebyr mot, vil avhenge av hvilken av de materielle lovbestemmelsene i kapittel II, III eller eventuelt § 30 som er brutt, eventuelt hvilke forskrifter som er brutt gitt i medhold av de nevnte bestemmelsene.

Et eksempel kan være brudd på vedtak om omsetningsforbud, altså i situasjoner der eksempelvis næringsmidler omsettes til tross for vedtak om omsetningsforbud. Et annet eksempel kan være brudd på vedtak om forflytningsforbud for dyrehold på grunn av manglende merking av dyr.

Manglende respekt for Mattilsynets vedtak er alvorlig med tanke på å oppnå lovens formål. Politianmeldelse vil derfor kunne være aktuelt i slike saker. Matdepartementene vurderer det likevel slik at overtredelsesgebyr kan være en hensiktsmessig og effektiv sanksjon i slike tilfeller. Matdepartementene mener derfor at overtredelsesgebyr vil kunne være et aktuelt virkemiddel med allmennpreventiv effekt i situasjoner der det avdekkes brudd på vedtak.

Matdepartementene anser at det er hensiktsmessig å kunne ilegge overtredelsesgebyr for overtredelse av vedtak gitt i medhold av bestemmelsene i matloven § 23 og forskrifter gitt i medhold av lovbestemmelsen.

6.3.5.18 *Brudd på vedtak hjemlet i matloven § 24 om særskilt smittesanering*

Matloven § 24 gir blant annet hjemmel for at eiendom, bygning eller løsøre hvor det er mistanke om smittestoffer eller planteskadegjørere, kan pålegges rengjort, desinfisert eller destruert mv. Det kan i tillegg pålegges restriksjon på bruk av slik eiendom, bygning eller løsøre. Bestemmelsen gjelder generelt for alle smittestoffer og skadegjørere i primærproduksjonen, privat dyrehold, frittlevende bestander, planteproduksjon og i innsatsvare- og næringsvirksomheter.

Det kan være behov for å ilegge overtredelsesgebyr hvor bonden ikke utfører pålagt smittesanering for å hindre smitte. For eksempel tiltak for å desinfisere grisehuset hvor det har vært tilfelle av, eller sterk mistanke om, smitte av antibiotikaresistente bakterier i svinebesetningen. Innen planteområdet kan smittesanering, ved desinfeksjon, for eksempel være aktuelt ved funn av alvorlige planteskadegjørere i veksthuskulturer.

Matdepartementene anser at det kan være aktuelt å ilegge overtredelsesgebyr for vedtak truffet etter lovbestemmelsen.

6.3.5.19 Brudd på vedtak hjemlet i matloven § 25 om stenging og virksomhetskarantene

Matloven § 25 gir hjemmel til at Mattilsynet kan pålegge en virksomhet å stenge en eller flere aktiviteter dersom det er forhold som kan medføre fare for helseskadelige næringsmidler eller fare for dyrs eller planters helse eller miljøskade. Virksomhet som drives uten nødvendig godkjenning kan også pålegges stengt. Det gis videre hjemmel til å kunne pålegge stenging for en nærmere avgrenset periode inntil 6 måneder dersom virksomheten unnlater å etterkomme vesentlige pålegg eller grovt overtrer bestemmelser gitt i eller i medhold av loven (virksomhetskarantene).

Dersom det avdekkes at en virksomhet fortsetter med en aktivitet etter den er pålagt stengt, eksempelvis fortsetter med å holde åpent eller produserer til andre tider enn normalt, så er dette å anse som svært alvorlig. Vilårene for å kunne fatte vedtak om stenging og virksomhetskarantene er strenge. Følgende vil manglende respekt for Mattilsynets vedtak være alvorlig med sikte på å oppnå lovens formål. Politianmeldelse vil derfor kunne være aktuelt i slike saker.

Matdepartementene vurderer det likevel slik at overtredelsesgebyr kan være en hensiktsmessig og effektiv reaksjon der det avdekkes brudd på vedtak om stenging eller virksomhetskarantene. Et slikt virkemiddel vil ha allmennpreventiv effekt.

6.3.5.20 Brudd på forskrifter hjemlet i matloven § 30 om beskyttede betegnelser

Matloven § 30 gir hjemmel for at det kan gis forskrifter om beskyttelse og bruk av produktbetegnelser, regler for erstatning ved urettmessig bruk av slike betegnelser, samt særskilte saksbehandlingsregler.

Et eksempel er forskrift 5. juli 2002 nr. 698 om beskyttelse av opprinnelsesbetegnelser, geografiske betegnelser og betegnelser for tradisjonelt særpreg på næringsmidler. Det er gitt en rekke forskrifter med hjemmel i denne forskriften om beskyttelse av betegnelser på konkrete produkter, eksempelvis om Eplejuice frå Hardanger, Gamalost frå Vik mv. Et eksempel på brudd på forskriftsbestemmelsene kan være urettmessig bruk eller etterligning av en beskyttet betegnelse som ikke tilfredsstillende kravene i produktforskriften. For eksempel at kravet til særegen kvalitet ikke er oppfylt eller at produktet er produsert et annet sted enn det som kreves, eksempelvis at gamalosten er produsert et annet sted enn i Vik.

Overtredelsesgebyr vil være et svært aktuelt virkemiddel mot bevisst, gjentatt feilmerking, gjort i den hensikt å "lure" forbrukerne til å betale en høyere pris for næringsmidlene, uten at det er grunnlag for det. Det vil også forebygge uredelig konkurranse mellom virksomhetene.

Matdepartementene mener derfor at overtredelsesgebyr vil kunne være et effektivt og forholdsmessig virkemiddel ved brudd på forskrifter hjemlet i denne paragrafen.

6.4 Hvem som skal kunne ilegge overtredelsesgebyr

Det foreslås at Mattilsynet gis myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr, som tilsynsmyndighet etter matloven. Ved et eventuelt fremtidig behov for at andre organ kan få myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr, vil det kunne løses ved delegeringsvedtak.

6.5 Klage over vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr

Ved klage over vedtak om overtredelsesgebyr fattet av Mattilsynet, foreslås det at overordnet forvaltningsnivå i Mattilsynet behandler saken. Dersom vedtak om overtredelsesgebyr fattes av Mattilsynet, ved hovedkontoret, foreslås det at overordnet faglig ansvarlig matdepartement behandler klagen.

6.6 Innkreving av overtredelsesgebyr

Det foreslås at innkreving av overtredelsesgebyr foretas av Mattilsynet. Men likevel slik at Mattilsynet gis ansvaret for at overtredelsesgebyr kreves inn, dersom det senere skulle bli aktuelt at andre enn Mattilsynet foretar selve innkrevingen.

6.7 Subsidiært ansvar for betaling av overtredelsesgebyr

Det foreslås å innføre et subsidiært ansvar for betalingsforpliktelsen som følger med ileggelse av overtredelsesgebyr for foretak som inngår i et konsern. Det foreslås at foretakets morselskap og morselskapet i det konsernet foretaket er en del av, skal hefte subsidiært for beløpet. Dette er en løsning som blant annet er valgt i akvakulturloven.

Departementene mener det er naturlig at et krav om overtredelsesgebyr som hovedregel bør inndrives hos foretaket som er ansvarlig for overtredelsen som utløste gebyret. I departementets forslag fremgår det at morselskapet mv. sitt ansvar for datterselskapets gebyr, er subsidiært. Formålet med forslaget er å sikre effektiv inndrivelse av forfalte krav, og er en sikkerhetsventil som skal verne mot manglende betalingsvilje hos den eller de som er ansvarlig, samt at foretak ikke skal kunne organisere seg bort fra et ansvar. Antageligvis vil morselskapets subsidiære ansvar sjelden være aktuelt.

Vi ber om høringsinstansenes syn på behovet for å innføre et subsidiært ansvar og om det eventuelt er andre aktuelle pliktsubjekter enn de nevnte som bør hefte subsidiært. Det foreslås presisert i lovhjemmelen at vedtak om overtredelsesgebyr også er tvangsgrunnlag for utlegg overfor de subsidiært ansvarlige.

6.8 Anvendelse av matloven og overtredelsesgebyr på Svalbard

Matloven er gitt anvendelse på Svalbard med virkning fra 1. oktober 2015 ved forskrift 22. juni 2015 nr. 747 om anvendelse av helselover og -forskrifter for Svalbard og Jan Mayen. Det innebærer at lovens bestemmelser gjelder på Svalbard. Forslaget til lovhjemmel om overtredelsesgebyr vil også få anvendelse på Svalbard. Hvorvidt og eventuelt i hvilken grad forskriftsbestemmelser gitt i medhold av lovbestemmelsene nevnt i kapittel 6.3.5 skal gis anvendelse på Svalbard, vil bli vurdert i et oppfølgende

forskriftsarbeid. Forskrifter med hjemmel i matloven gjelder for Svalbard bare dersom det er fastsatt i forskrift.

6.9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelser i matloven ventes å ha preventiv virkning ved at regelverket etterleves i større grad. Dermed vil de hensynene som loven skal sikre bli bedre ivaretatt. Forslaget vil medføre at Mattilsynet kan benytte overtredelsesgebyr som sanksjonsmulighet der det begås brudd på regelverket, noe som kan bidra til en mer effektiv håndhevelse av lovens bestemmelser.

Forslaget vil medføre administrative konsekvenser for Mattilsynet i form av blant annet behov for utarbeidelse av veiledninger, instruksjoner, kompetansehevende tiltak for tilsynspersonell som skal håndheve regelverket når det gjelder blant annet vurdering av skyldspørsmålet og ressurser til klagebehandling. Det kan også tenkes enkelte unntakstilfeller der det vil være et ressursbehov relatert til klagebehandling i matdepartementene.

For aktørene som omfattes av matloven vil forslaget ikke få noen direkte betydning dersom regelverket følges. Det vil likevel kunne ha en positiv effekt for konkurransesituasjonen deres at det reageres med overtredelsesgebyr overfor konkurrerende aktører som bryter regelverket. Forslaget vil få direkte betydning for aktørene i tilfeller der regelverket brytes. Mattilsynet skal foreta en forholdsmessighetsvurdering ved valg av reaksjonsmidler i det konkrete tilfellet. Aktører som ilegges overtredelsesgebyr vil få en økonomisk utgift ved at gebyret må betales. Nå foreslås det å åpne for bruk av overtredelsesgebyr for brudd på matlovens bestemmelser, men de fleste handlingsnormene på matområdet er gitt i forskrifter med hjemmel i lovens bestemmelser. Ileggelse av overtredelsesgebyr kan formelt eller praktisk ikke gjennomføres før det er gitt forskrift om bestemmelser om utmåling osv. Det vil først kunne anslås et mer konkret omfang av bruken av overtredelsesgebyr når det er gitt forskrift om overtredelsesgebyr etter loven, og det er tatt stilling til hvilke forskrifter og forskriftsbestemmelser som det skal kunne gis overtredelsesgebyr for brudd på.

De nærmere økonomiske konsekvensene av forslaget for aktører som bryter regelverket og ilegges overtredelsesgebyr, vil avhenge av utmålingsbestemmelsene som må fastsettes i forskrift.

Det legges til grunn at eventuelle økonomiske konsekvenser forslaget vil medføre for Mattilsynet og matdepartementene, håndteres innenfor ordinære ressurser og budsjettammer.

7 Folkehelseloven – miljørettet helsevern

7.1 Dagens reaksjonsmidler i loven

Folkehelseloven har bestemmelser om kommunens, fylkeskommunens og statlige myndigheters ansvar i folkehelsearbeidet og bestemmelser om beredskap, internkontroll og tilsyn. Videre regulerer folkehelseloven virksomheters og kommuners plikter og ansvar innen miljørettet helsevern. Folkehelseloven hjemler flere ulike reaksjonsmidler, herunder overtredelsesgebyr, som reaksjon på brudd på lov- og forskriftsbestemmelser om miljørettet helsevern. Lovens reaksjonsmidler knytter seg til virksomheters og kommuners plikter innen miljørettet helsevern. Kommunen kan foreta gransking av en eiendom eller virksomhet for å ivareta sine oppgaver innen miljørettet helsevern, jf. § 13. Videre kan kommunen gi pålegg om retting eller stansing av forhold ved en eiendom eller virksomhet, jf. hhv. § 14 og § 16. Dersom pålegg om retting ikke følges opp kan kommunen ilegge tvangsmulkt, jf. § 15. Overtredelser av pålegg eller forskrifter gitt i medhold av folkehelseloven kapittel 3 om miljørettet helsevern kan straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder, jf. § 18.

Folkehelseloven har allerede hjemmel til å fastsette forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelser om miljørettet helsevern. Bestemmelsen i folkehelseloven § 17 gir hjemmel til å fastsette forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr ved brudd på § 10 om meldeplikt og godkjenning, § 11 om helsekonsekvensutredning, § 12 om opplysningsplikt, § 13 om gransking, § 14 om retting og § 16 om stansing. Tilsvarende kan det gis forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr ved brudd på forskrifter gitt i medhold av §§ 8 og 10 dersom forskriften gir slik hjemmel. Slike forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr er ikke gitt per i dag. Videre gir folkehelseloven § 17 annet ledd hjemmel til forskriftsbestemmelser om hvilke konkrete overtredelser som kan medføre overtredelsesgebyr, og bestemmelser om utmåling, klage, betaling, rente og tilleggsgebyr. I bestemmelsen er det presisert at det er kommunen som kan ilegge overtredelsesgebyr og at gebyret tilfaller statskassen.

Departementet mener det er hensiktsmessig å beholde deler av bestemmelsen i folkehelseloven slik den er i dag, og at nærmere hjemmel for kommunens myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr for konkrete lov- og forskriftsbestemmelser gis i forskrift. Av hensyn til oversikt og sammenheng vil en forskriftsbestemmelse om hvilke overtredelser som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr inkluderes i denne høringen. Departementet vil vurdere om de aktuelle delene av forskriftsbestemmelsen tas inn i den enkelte forskrift eller om hele bestemmelsen tas inn i ny forskrift om overtredelsesgebyr etter folkehelseloven med flere bestemmelser om blant annet utmåling og betaling. Nærmere forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr, herunder utmåling og betaling mv. vil sendes på høring når det er fastsatt hvilke overtredelser det skal kunne ilegges overtredelsesgebyr for.

Departementet foreslår noen justeringer i folkehelseloven § 17, slik at bestemmelsen blir mer lik andre lovbestemmelser om overtredelsesgebyr. Dette innebærer blant annet tilpasninger til nye bestemmelser i forvaltningsloven, og at det i dagens bestemmelse tas inn regulering av foreldelse.

7.2 Hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr

7.2.1 Generelt om skyldkrav og hvem som risikerer overtredelsesgebyr

Hjemmelen i folkehelseloven § 17 angir allerede hvilke overtredelser som generelt bør kunne gi overtredelsesgebyr: brudd på meldeplikt og godkjenning, mangelfull oppfyllelse av pålegg om helsekonsekvensutredning, opplysningsplikt, gransking, retting, stansing, eller brudd på forskrifter gitt med hjemmel i folkehelseloven §§ 8 eller 10 om generelt miljørettet helsevern, meldeplikt og godkjenning. I Prop. 90 L (2010–2011) om folkehelseloven la departementet til grunn at man etter vedtakelsen av hjemmelsbestemmelsen i folkehelseloven § 17 ville vurdere nærmere i hvilke tilfeller det kan være aktuelt å benytte overtredelsesgebyr som reaksjonsmiddel.

Folkehelseloven § 17 gir hjemmel til å gi bestemmelser om overtredelsesgebyr for den som "forsettlig eller uaktsomt" overtrer krav fastsatt i folkehelseloven kapittel 3 om miljørettet helsevern eller forskrift gitt i medhold av folkehelseloven kapittel 3. Skyldkravet er altså forsett eller uaktsomhet, og dette vil gjelde enhver overtredelse av folkehelseloven med forskrifter som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Forskriftene innen miljørettet helsevern som omtales i dette høringsnotatet, pålegger ledelse, eier eller den som driver den aktuelle virksomheten et sørge-for-ansvar for at virksomheten er i samsvar med forskriftene. En del av de konkrete forskriftskravene er pålagt virksomheten som sådan, og med et generelt sørge-for-ansvar for ledelse, eier eller den som driver, vil det i mange tilfeller være deres mangelfulle oppfyllelse av dette ansvaret som bør kunne medføre overtredelsesgebyr. Unntak gjelder informasjons- og opplysningsplikt for virksomheter omfattet av forskrift om hygienekrav for frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingsvirksomhet mv., som legger ansvaret til den som utøver, og opplysningsplikt overfor naboer etter skadedyrforskriften som gjelder enhver. Det vil følge av den aktuelle handlingsnormen hvem som kan holdes ansvarlig og dermed ilegges overtredelsesgebyr.

Forhold som innebærer helserisiko kan være forårsaket av eiendom og virksomhet i vid forstand, og folkehelseloven § 17 gir også hjemmel til å ilegge foretak overtredelsesgebyr for overtredelse begått av noen som handlet på vegne av foretaket. Foretak kan ilegges overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltpersoner kan ilegges overtredelsesgebyr. Dette innebærer at også anonyme og kumulative feil kan medføre overtredelsesgebyr for foretaket. I Prop. 90 L (2010–2011) om folkehelseloven er foretak definert som selskap, enkeltpersonforetak, forening eller annen sammenslutning, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet. Denne definisjonen samsvarer i stor grad med definisjonen i vedtatte forvaltningslov § 46 første ledd andre punktum, men forvaltningsloven § 46 vil også

inkludere samvirkeforetak. Departementet kan ikke se at forarbeidenes omtale har hatt til intensjon å avgrense den generelle definisjonen som nå er inntatt i forvaltningsloven, og mener det ikke er noen grunn til at samvirkeforetak ikke skal anses omfattet av begrepet "foretak" i folkehelseloven § 17.

Folkehelseloven § 17 gir hjemmel til å gi "kan"-bestemmelser om overtredelsesgebyr. I Prop. 90 L (2010–2011) om folkehelseloven er det lagt til grunn at det ved vurdering av om overtredelsesgebyr skal ilegges, må vurderes om dette etter en forholdsmessighetsvurdering, anses som riktig reaksjon. I praksis har ofte ikke andre tilgjengelige reaksjonsmidler, som for eksempel retting og tvangsmulkt, hatt ønsket effekt, og da vil overtredelsesgebyr kunne være hensiktsmessig, men det må vurderes konkret og ses i forhold til øvrige reaksjonsmidler.

Departementet mener det i utgangspunktet er behov for å ha mulighet til å reagere på enhver overtredelse av bestemmelsene som det i dette kapitlet foreslås overtredelsesgebyr for, og det foreslås ikke særlige krav til gjentakelse, grovhet eller andre forhold ved overtredelsens art for å kunne ilegge overtredelsesgebyr. Departementet mener slike krav i del tilfeller vil svekke den funksjonen overtredelsesgebyr er ment å ha, men ber likevel om innspill dersom det for noen av bestemmelsene som det foreslås overtredelsesgebyr for, bør stilles særlige krav til overtredelsen for å kunne ilegge overtredelsesgebyr. Slike krav kan vurderes inkludert i forskriftsbestemmelser om hvilke hensyn som skal vektlegges i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

7.2.2 Manglende melding eller godkjenning

Folkehelseloven § 10 gir hjemmel til å gi forskriftsbestemmelser om meldeplikt eller plikt til å innhente godkjenning av virksomheter som kan ha innvirkning på helsen. Det er gitt en rekke slike forskriftsbestemmelser, blant annet om virksomheter omfattet av forskriftene om skadedyr, drikkevann, frisør- og hudpleie, badeanlegg og miljørettet helsevern. Overtredelse av forskriftsbestemmelser hjemlet i § 10 om meldeplikt og godkjenning vil i praksis kunne innebære unnlatt innsendelse av melding eller godkjenningssøknad. Departementet anser det som aktuelt med hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på følgende forskriftsbestemmelser om meldings- og godkjenningsplikt:

- Forskrift om miljørettet helsevern § 14, som pålegger meldeplikt ved oppstart og endring av asylmottak, hospitser, campingplasser og andre lignende virksomheter, lokaler for undervisning og andre forsamlingslokaler, og virksomheter som foretar utslipp av avløpsvann.
- Forskrift om miljørettet helsevern § 11c, som pålegger meldeplikt for innretninger som kan spre legionella.
- Forskrift om hygienekrav for frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingsvirksomhet mv. § 5 tredje og fjerde ledd, som pålegger meldeplikt for lokaler brukt til frisør- og hudpleievirksomhet og krav om godkjenning av lokaler brukt til tatoverings- eller hulltakingsvirksomhet.

- Forskrift om badeanlegg, bassengbad og badstu mv. § 6, som pålegger meldeplikt for badeanlegg.
- Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. § 6, som pålegger plikt om godkjenning av barnehager eller skoler.
- Forskrift om skadedyrbekjempelse § 3-1 andre ledd, som krever godkjenning for gjennomføring av ervervsmessig skadedyrbekjempelse.
- Forskrift om skadedyrbekjempelse § 3-3 første ledd, som pålegger skadedyrbekjempere å melde til kommunen om tilfeller der visse midler skal anvendes i bekjempelsen.

Forsvarlig drift av barnehager, asylmottak, campingplasser, innretninger som kan spre legionella, eller andre virksomheter og eiendommer som er pålagt meldings- eller godkjenningsplikt er viktig for folkehelsen. Slik melding eller godkjenningssøknad er en forutsetning for at kommunen får tilstrekkelig kunnskap om virksomhetene og kan følge opp sitt tilsynsansvar.

For eksempel vet vi at barn tilbringer store deler av sin hverdag i barnehager og skoler, og miljøet her vil dermed kunne ha stor betydning for barnas helse og trivsel, også senere i livet, og kan dermed utgjøre uheldige samfunnskonsekvenser. Det er viktig å kunne sanksjonere overtredelser av dette regelverket, og overtredelsesgebyr vil være en hensiktsmessig måte å reagere på manglende godkjenningssøknad for barnehager og skoler.

Generelt mener departementet at overtredelse av meldingsplikt eller plikt til å søke godkjenning må kunne sanksjoneres med hensiktsmessige midler for å sikre etterlevelse av regelverket. En mulighet for å kunne ilegge overtredelsesgebyr der lov- og forskriftskrav ikke oppfylles, vil kunne virke allmenn- og individualpreventivt og effektivisere forvaltningen av regelverket om miljørettet helsevern. Man har per i dag begrenset mulighet for å anvende øvrige reaksjonsmidler ved brudd på de nevnte bestemmelsene. For eksempel forutsetter pålegg om retting at et forhold ved en eiendom eller virksomhet kan ha negativ innvirkning på helsen eller er i strid med bestemmelsene om miljørettet helsevern. Man kan vanskelig se for seg at manglende melding eller søknad om godkjenning i seg selv har negativ innvirkning på allmenhetens helse. Videre må kommunen ved retting først varsle og fatte vedtak om retting, deretter avvente at fristen for oppfyllelse av rettingspålegget oversittes, for så å eventuelt fastsette tvangsmulkt. Det vil tilhøre sjeldenhetene at straff i praksis anses et aktuelt reaksjonsmiddel for manglende melding eller godkjenningssøknad. Etterlevelse av regelverket bør kunne oppnås ved bruk av mindre inngripende og i praksis mer effektive reaksjonsmidler enn straff. Overtredelsesgebyr vil i de nevnte tilfellene ofte kunne være et mer hensiktsmessig reaksjonsmiddel, og manglende innsendelse av melding eller godkjenningssøknad vil være relativt enkelt å konstatere. Med lett konstaterbare faktiske forhold vil det ikke være det samme behovet for omfattende prosess for å sikre rettssikkerhet, slik som det kan være ved en strafferettslig etterforskning. Sammenlignet

med retting eller straff vil muligheten for å ilegge overtredelsesgebyr kunne bidra til mer effektiv etterlevelse av regelverket.

Overtredelsesgebyr bør kunne ilegges den aktuelle virksomheten som ikke har gitt tilstrekkelig melding eller ikke har innsendt godkjenningssøknad i samsvar med de nevnte forskriftsbestemmelsene. I de nevnte forskriftsbestemmelsene går det frem at det er den ansvarlige for virksomheten, og mer konkret ledelsen av eller den som eier eller driver virksomheten, som er pålagt plikt til å sende inn melding eller søke om godkjenning. Departementet mener at ledelsens, eierens eller den som driver virksomheten sin manglende oppfyllelse av plikten på vegne av virksomheten, bør kunne medføre overtredelsesgebyr for den aktuelle virksomheten.

Skadedyrforskriften krever også godkjenning av skadedyrbekjempere og melding i noen tilfeller. Godkjenning av skadedyrbekjempere er viktig for å sikre at de har nødvendig kompetanse da feil bruk av middel og metode kan medføre helse- og miljøskader. Ved brudd på bestemmelsene om godkjenning og melding vil ofte skaden allerede være skjedd slik at retting og andre reaksjoner blir lite hensiktsmessige, og i mange tilfeller vil bruddet også innebære brudd på det grunnleggende substitusjonsprinsippet i skadedyrforskriften § 3-2 første ledd. Departementet mener at overtredelsesgebyr kan være et godt sanksjonsmiddel for å sikre etterlevelse av regelverket og vil vurdere det faktiske behovet for slik sanksjonsmulighet. Skadedyrforskriften legger pliktene til den enkelte skadedyrbekjemper da godkjenningen er knyttet til person og ikke virksomhet, og det vil dermed være den enkelte skadedyrbekjemperes uaktsomme eller forsettlige brudd på bestemmelsene som kan medføre overtredelsesgebyr. Departementet ber om innspill på det praktiske behovet for overtredelsesgebyr som sanksjonsmiddel ved overtredelse av de nevnte bestemmelsene i skadedyrforskriften.

7.2.3 Unnlatt oppfyllelse av pålegg om helsekonsekvensutredning

Unnlatt oppfyllelse av pålegg om helsekonsekvensutredning etter folkehelseloven § 11 bør kunne medføre overtredelsesgebyr. I tilfeller der pålegg om helsekonsekvensutredning ikke er fulgt opp eller er utilstrekkelig fulgt opp er det lite aktuelt med retting eller tvangsmulkt, da retting vil bøte på en fortsatt handling for fremtiden, mens en helsekonsekvensutredning i utgangpunktet skal skje før gjennomføring av et tiltak eller forhold. En grunn for gjennomføring av helsekonsekvensutredning er nettopp å unngå rettingsvedtak ved at det legges gode vurderinger til grunn for tiltaket eller forholdet. Ved unnlatt helsekonsekvensutredning før igangsettelse av et tiltak eller forhold vil skaden allerede være skjedd og retting vil ikke bøte på unnlatt eller mangelfull helsekonsekvensutredning, men heller rette opp andre sider av tiltaket eller forholdet. Overtredelsesgebyr vil kunne være et mer hensiktsmessig reaksjonsmiddel ved unnlatt eller mangelfull helsekonsekvensutredning. Overtredelsesgebyr vil også kunne ha preventiv effekt og gi insentiv for å oppfylle pålegg om helsekonsekvensutredning før igangsettelse.

Overtredelsesgebyr bør kunne ilegges den som etter folkehelseloven § 11 har fått et pålegg av kommunen om å foreta en helsekonsekvensutredning, uten å ha fulgt opp

pålegget. Dette vil være den som planlegger eller driver virksomhet, eller den ansvarlige for forhold ved en eiendom.

7.2.4 Unnlatt oppfyllelse av opplysnings- eller informasjonsplikt

Bestemmelsen i folkehelseloven § 17 gir hjemmel til å fastsette i forskrift bestemmelser om overtredelsesgebyr ved brudd på § 12 om opplysningsplikt. Forskriftsbestemmelser om opplysnings- og informasjonsplikt er gitt i blant annet forskrift om miljørettet helsevern § 13, forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. § 5, forskrift om badeanlegg, bassengbad og badstu mv. §§ 5 og 10, forskrift om hygienekrav for frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingsvirksomhet mv. § 7 annet ledd om informasjonsplikt overfor tjenestemottaker og forskrift om skadedyrbekjempelse §§ 3-4 og 3-5 andre og tredje ledd om opplysnings-, informasjons- og veiledningsplikt.

Bestemmelsen om opplysningsplikt i folkehelseloven § 12 supplerer folkehelseloven § 10 om meldingsplikt og godkjenning. Når det gjelder behovet for overtredelsesgebyr mener departementet at manglende etterlevelse av opplysningsplikten bør vurderes på samme måte som manglende melding eller godkjenningssøknad, som beskrevet ovenfor i kapittel 7.2.2.

Bestemmelsen i forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. § 5, jf. folkehelseloven § 12, innebærer både en opplysningsplikt overfor kommunen, og en informasjonsplikt til foresatte og elever, som skal oppfylles på virksomhetens eget initiativ. Etter folkehelseloven § 12 tredje ledd kan kommunen pålegge at også andre skal gis slike opplysninger. Både tilsynsmyndighet, foresatte og barna skal informeres om forhold som kan ha negativ innvirkning på barnas helse. Tilsvarende som ved mangelfull melding eller godkjenning, vil unnlatt oppfyllelse av opplysningsplikten vanskeliggjøre kommunens tilsyn og oppgaver. Det er leder av virksomheten som plikter å legge frem de nødvendige opplysninger for kommunen og informere foresatte, og leders mangelfulle oppfyllelse av opplysningsplikten bør medføre at virksomheten kan ilegges et overtredelsesgebyr. Tilsvarende vil unnlatt oppfyllelse av opplysningsplikten overfor kommunen etter både forskrift om miljørettet helsevern § 13 og etter forskrift om badeanlegg, bassengbad og badstu mv. § 5 vanskeliggjøre tilsynsvirksomheten.

Virksomhetens informasjonsplikt overfor tjenestemottaker følger også av forskrift om hygienekrav for frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingsvirksomhet mv. § 7 andre ledd. Som reaksjon på mangelfull informasjon vil for eksempel retting ha liten effekt da informasjonen blant annet skal gi grunnlag for et informert valg og vurdering av risiko forbundet med tjenesten. Det er viktig å sikre etterlevelse av dette kravet da mangelfull informasjon til tjenestemottakere vanskeliggjør muligheten for å ivareta hygieniske hensyn. Retting og andre tiltak i etterkant er lite hensiktsmessige reaksjoner også for brudd på forskrift om badeanlegg, bassengbad og badstu mv. § 10 med krav om oppslag om hvilke instruksjoner som skal følges av brukere. Manglende oppslag om instruks vil dessuten være relativt lett å konstatere, og etterlevelse av kravet om instruks vil kunne ivareta både hygiene og sikkerhet.

Som for manglende melding eller godkjenningssøknad er det vanskelig å se at unnlatt oppfyllelse av opplysningsplikt i seg selv vil ha negativ innvirkning på allmenhetens helse, og det vil dermed være lite relevant å følge opp med vedtak om retting. Oppfyllelse av opplysnings- og informasjonsplikt bør kunne oppnås ved bruk av mindre inngripende reaksjonsmidler enn straff. Overtredelsesgebyr vil kunne være mer hensiktsmessig og muligheten for å ilegge overtredelsesgebyr kan bidra til mer effektiv etterlevelse av regelverket og dermed oppfylt opplysningsplikt. Departementet mener at overtredelse av de nevnte forskriftsbestemmelsene bør kunne medføre overtredelsesgebyr.

Skadedyrforskriften pålegger skadedyrbekjempere en plikt til å gi opplysninger til oppdragsgiver, informasjon til naboer og veiledning til medhjelpere. Som ved mangelfull informasjon i virksomhetene nevnt ovenfor vil det også i tilfeller omfattet av skadedyrforskriften være lite relevant med pålegg om for eksempel retting i etterkant. Skaden er allerede skjedd og særlig mangelfull veiledning kan medføre feil bruk av middel og valg av metode og dermed helse- og miljøskader. Skadedyrforskriften legger pliktene til den enkelte skadedyrbekjemper da godkjenningen er knyttet til person og ikke virksomhet, og det vil dermed kunne være den enkelte skadedyrbekjempers uaktsomme eller forsettlige brudd på bestemmelsene som kan medføre overtredelsesgebyr. Når det gjelder nabovarsel ser departementet at det kan være grunn til å skille mellom skadedyrbekjempelse utført i ervervsmessig sammenheng og annen bekjempelse. Departementet mener at overtredelsesgebyr kan være relevant for å sikre etterlevelse av skadedyrforskriftens bestemmelser om nabovarsel, opplysningsplikt og veiledningsplikt og vil vurdere det faktiske behovet for slik sanksjonsmulighet. Departementet ber om innspill på det praktiske behovet for overtredelsesgebyr i slike tilfeller.

7.2.5 Unnlatt oppfyllelse av pålegg om retting, stansing mv.

Med hjemmel i folkehelseloven § 17 kan det gis forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr for unnlatt oppfyllelse av pålegg om retting eller stansing etter folkehelseloven §§ 14 og 16. I miljørettet helsevernregelverket er det også gitt forskriftsbestemmelser om retting, stansing og krav til internkontroll.

Pålegg om retting kan for eksempel gis der virksomhetene ikke oppfyller forskriftskrav om inneluft, sanitærforhold, renhold eller vedlikehold ved blant annet skoler, barnehager, asylmottak, hospitser, fengsler, treningssentre eller frisør- og tatoveringsvirksomhet, jf. for eksempel folkehelseloven § 14, forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. § 26, forskrift om miljørettet helsevern § 4, forskrift om badeanlegg, bassengbad og badstu mv. § 20 og forskrift om hygienekrav for frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingsvirksomhet § 8. Bestemmelser om retting og stansing er viktige for å sikre etterlevelse av regelverket, og dersom pålegg om for eksempel retting ikke følges opp vil det ha uheldige konsekvenser ved at helseskadelige forhold får fortsette til skade for utsatte grupper. Unnlatt oppfyllelse av pålegg om retting eller stansing bør kunne medføre overtredelsesgebyr. I slike tilfeller vil overtredelsesgebyr kunne ha en funksjon i å ivareta hensynet til utsatte grupper, som for eksempel barn og elever, asylsøkere, innsatte i fengsler mv.

Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. oppstiller i § 4 første ledd en plikt til å oppfylle forskriftens krav og pålegg fra kommunen, og i andre ledd et krav om internkontroll. Godkjenning av barnehager og skoler er ingen garanti for at de drives forsvarlig, og en barnehage eller skole uten tilfredsstillende internkontroll eller forsvarlig vedlikehold utgjør en risiko i folkehelsesammenheng. Leder av virksomheten har ansvar etter § 4 første ledd, og dersom leder ikke har sørget for at pålegg om retting, stansing el. fra kommunen etterkommes, bør virksomheten kunne ilegges overtredelsesgebyr.

En tilfredsstillende internkontroll sikrer at virksomheten planlegges, etableres, drives og videreutvikles i samsvar med krav i lov og forskrift. Plikten til å sørge for etablering av internkontrollsystem er i de fleste tilfeller lagt til den som eier eller driver virksomheten. Departementet mener det er viktig at virksomheter som har plikt til å ha et internkontrollsystem faktisk har det, og også at internkontrollsystemet følges. Likevel ser departementet at brudd på internkontrollplikten i mange tilfeller også vil være brudd på andre materielle plikter, slik at retting el. i en del tilfeller kan være en vel så hensiktsmessig reaksjon som overtredelsesgebyr. Av hensyn til folkehelsen kunne det vært en fordel med muligheten for å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på internkontrollplikten, men samtidig vil det kunne medføre videre hjemler for overtredelsesgebyr enn nødvendig.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvorvidt det bør kunne ilegges overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelser om internkontroll innen miljørettet helsevern, som for eksempel forskrift om miljørettet helsevern § 12, forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. § 4 andre ledd, forskrift om hygienekrav for frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingsvirksomhet § 4 eller forskrift om badeanlegg, bassengbad og badstu mv. § 4.

7.2.6 Overtredelse av bestemmelser om smittevern

Med hjemmel i folkehelseloven § 17 kan det gis overtredelsesgebyr for brudd på forskriftsbestemmelser gitt i medhold av folkehelseloven §§ 8 og 10 dersom det er fastsatt i forskriften. Med medhold i folkehelselovens forskriftshjemler er det gitt bestemmelser blant annet for å forebygge sykdom og smitte.

For eksempel er det i forskrift om miljørettet helsevern § 11e stilt krav om prøvetaking der det mistenkes forekomst av legionellose. Kravet gjelder for virksomheter og eiendommer med innretninger som kan spre legionella via aerosol til omgivelsene, men ikke for private. Kravet om prøvetaking er stilt nettopp for å unngå videre smitte og utbrudd. Skadepotensialet gjør etterlevelse viktig. En reaksjon som retting i etterkant vil ikke bøte på en skade som allerede er skjedd, som for eksempel et smitteutbrudd. Overtredelsesgebyr vil kunne være hensiktsmessig og ha en god preventiv effekt som sikrer av kravet om prøvetaking etterleves.

Tilsvarende ser departementet at overtredelsesgebyr kan bidra til etterlevelse av forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. § 17 og forskrift om hygienekrav for frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingsvirksomhet § 6. Bestemmelsene stiller krav til at virksomhetene skal driftes slik at smitterisikoen er så lav som praktisk mulig, og det

er den som eier, leder eller driver virksomhetene som skal sørge for at kravene etterleves. Mangelfull etterlevelse vil kunne være et helsemessig problem og medføre smittespredning, noe det er vanskelig å rette opp i ettertid. Samtidig er det behov for å sikre etterlevelse, og overtredelsesgebyr vil kunne ha tilstrekkelig preventiv effekt.

Departementet mener at overtredelsesgebyr bør kunne ilegges den aktuelle virksomheten som ikke sikrer en drift med lavest mulig smitterisiko. Det innebærer at den som er ansvarlig for virksomheten eller eiendommen, herunder leder, eier eller den som driver virksomheten, sin manglende oppfyllelse av ansvaret på vegne av virksomheten, bør kunne medføre overtredelsesgebyr for den aktuelle virksomheten.

7.2.7 Overtredelse av støyregelverket

Departementet har også vurdert behovet for overtredelsesgebyr ved engangshendelser der pålegg om retting ikke egner seg, for eksempel ved støy ved konserter eller festivaler utendørs, eller tilfeller der mange mindre forhold til sammen utgjør et folkehelseproblem. Dette er nevnt som aktuelt bruksområde for overtredelsesgebyr i forarbeidene (Prop. 90 L (2010–2011)) til folkehelseloven § 17, og det er over tid sett et behov for en administrativ reaksjon i disse tilfellene. Det kan være tale om kortvarige forhold, som for eksempel en engangskonsert utendørs, som det er vanskelig å kreve rettet i ettertid eller som sjelden vil gjentas. Departementet ser det likevel som ønskelig at også slike brudd på regelverket kan sanksjoneres, og for å oppnå blant annet tilstrekkelig preventiv effekt mener departementet at overtredelsesgebyr som mulig sanksjon vil kunne være hensiktsmessig.

Forskrift om miljørettet helsevern § 9 bokstav a bestemmer at det ved etablering og bruk av støykilder skal tilstribes lavest mulig støynivå, og at støy og vibrasjoner ikke skal medføre helsemessig ulempe eller overskride helsemessig forsvarlig nivå. Departementet mener det er behov for at forskrift om miljørettet helsevern § 9 bokstav a kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr fordi det fremstår som meningsløst å for eksempel gi et pålegg om retting for et forhold som allerede er forbi. Samtidig vil det kunne virke preventivt dersom det i etterkant kan ilegges et overtredelsesgebyr for helseskadelig støy for eksempel ved utendørs konserter og festivaler. Departementet ber om innspill om eventuelt andre bestemmelser innenfor støyregelverket som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Overtredelsesgebyr bør kunne ilegges den aktuelle virksomheten som ikke følger støyregelverket. Det innebærer at den som er ansvarlig for virksomheten eller eiendommen, herunder ledelsen, eieren eller den som driver virksomheten, sin manglende oppfyllelse av ansvaret på vegne av virksomheten, bør medføre overtredelsesgebyr for den aktuelle virksomheten.

7.3 Hvem som skal kunne ilegge overtredelsesgebyr

Folkehelseloven § 17 gir hjemmel til at det i forskrift kan fastsettes at kommunen kan ilegge overtredelsesgebyr. Myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr er altså lagt til kommunen. Kommunens tilsyn skal være uavhengig og likebehandle de ulike

virksomhetene. Dette innebærer at kommunale og private virksomheter skal kunne ilegges overtredelsesgebyr etter samme prinsipper. I samsvar med folkehelseloven § 31 kan fylkesmannen føre tilsyn med kommunens bruk av reaksjonsmidler.

I hvilke konkrete saker overtredelsesgebyr skal anvendes, vil være opp til kommunen som tilsynsmyndighet å ta stilling til, men kommunen vil ikke stå fritt i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. Nærmere bestemmelser om kriterier for hva som skal vektlegges, vil gis i forskrift. Forskriftsbestemmelser med noen rammer for hva som skal vektlegges, vil kunne gi den nødvendige fleksibilitet for kommunen som tilsynsmyndighet, og samtidig rettssikkerhet for den enkelte ved at det gis føringer for tilsynsmyndighetens vurderinger. Dette er i samsvar med Prop. 62 L (2015–2016).

Etter innspill fra Helsedirektoratet har departementet også vurdert muligheten for at fylkesmannen ilegger overtredelsesgebyr overfor barnehager og skoler. I det generelle arbeidet med miljørettet helsevern fører kommunen tilsyn også med kommunale virksomheter som for eksempel barnehager og skoler, og det forutsettes at kommunene er organisert slik at den instans som ivaretar oppgavene innen miljørettet helsevern er tilstrekkelig uavhengig. I Prop. 90 L (2010–2011) om folkehelseloven la departementet til grunn at oppgavene innen miljørettet helsevern og det mer generelle folkehelsearbeidet utfyller hverandre, og at det dermed er hensiktsmessig at dette ikke legges til ulike forvaltningsnivåer, men at det er kommunen som ivaretar oppgavene innen miljørettet helsevern, inkludert godkjenning og tilsyn med kommunale virksomheter. Departementet ser at dette i noen tilfeller kan være en problematisk organisering av tilsynet. Likevel foreslår departementet at kommunen beholdes som tilsynsmyndighet og dermed også er den som kan ilegge overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr må ses i en større helhet med kommunens tilsyn med miljørettet helsevern, og det fremstår som uheldig å endre organiseringen av miljørettet helsevern kun for en liten del av tilsynsarbeidet. Departementet er åpne for at man i ettertid kan vurdere hvordan bestemmelsene fungerer i praksis.

Fylkesmannen er klageinstans for kommunens vedtak som er fattet etter folkehelselovens kapittel om miljørettet helsevern, og har dermed kompetanse innenfor dette feltet. En klage på vedtak om overtredelsesgebyr vil gå til fylkesmannen i samsvar med folkehelseloven § 19. Som klageinstans kan fylkesmannen prøve alle sider av et påklagd vedtak om overtredelsesgebyr.

7.4 Justeringer som følge av endringer i forvaltningsloven

Folkehelseloven § 17 annet ledd tredje punktum presiserer i dag at gebyret tilfaller statskassen. Dette vil også være den generelle regelen etter forvaltningsloven § 44 sjette ledd. Presiseringen i folkehelseloven vil da fremstå som unødvendig, og departementet foreslår at dette tas ut av folkehelseloven.

Folkehelseloven § 17 tredje ledd presiserer at endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Med den planlagte endringen i tvangsfullbyrdsloven § 7-2 bokstav d vil den generelle regelen være at beslutning om administrativ sanksjon,

herunder vedtak om overtredelsesgebyr, utgjør et særlig tvangsgrunnlag. Presiseringen i folkehelseloven vil da fremstå som unødvendig, og departementet foreslår at dette tas ut av folkehelseloven.

Folkehelseloven § 17 fjerde ledd andre punktum presiseres at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson kan ilegges overtredelsesgebyr. Dette vil også følge av forvaltningsloven § 46 første ledd første punktum. Presiseringen i folkehelseloven vil da fremstå som unødvendig, og departementet foreslår at dette tas ut av folkehelseloven.

7.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innføring av hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr vil kunne sikre bedre etterlevelse av regelverket. I tillegg til at hensynene bak reglene i miljørettet helsevern vil bli bedre ivaretatt, vil dette kunne gi færre oppfølgingssaker for kommunen som tilsynsmyndighet. I de tilfeller overtredelsesgebyr ilegges, vil det kunne bli noe mer arbeid for kommunen, men hvor arbeidskrevende illeggelse av overtredelsesgebyr blir for tilsynsmyndigheten, vil imidlertid blant annet avhenge av hvordan utmålingsreglene utformes. Det antas likevel at ordningen ikke vil innebære økte administrative eller økonomiske kostnader av betydning for kommunen, da kommunen allerede i dag fører tilsyn med de aktuelle handlingsnormene. Kommunens tilsynsaktivitet må som ellers tilpasses behovet, budsjett situasjon o.l.

For de virksomhetene som følger regelverket, vil forslaget ikke ha noen økonomiske konsekvenser.

Klage på vedtak om overtredelsesgebyr vil gå til fylkesmannen i samsvar med folkehelseloven § 19. Det antas å bli et begrenset antall saker.

8 Atomenergiloven

8.1 Atomenergilovens virkeområde

Lov om atomenergivirksomhet av 12. mai 1972 nr. 28 har bestemmelser om konsesjon, løyve, tilsyn, beredskap, erstatning og forsikring (atomansvaret) og forskjellige bestemmelser om blant annet kontroll med fredelig utnyttelse av atomenergi, taushetsplikt, gebyr og avgift, samt forskriftshjemmel og bestemmelser om straff. Atomenergiloven stiller krav om konsesjon fra Kongen for å oppføre, eie eller drive et atomanlegg, jf. § 4. Statens strålevern (heretter: Strålevernet) er det øverste faglige organet når det gjelder sikkerhetsspørsmål, og er innstillende og rådgivende instans for departementet og skal avgi innstilling om alle søknader om konsesjon, jf. § 10. Driften av et atomanlegg står under løpende tilsyn av Strålevernet som skal påse av konsesjonsvilkår blir fulgt og at kravene til anleggene til enhver tid er oppfylt.

8.2 Dagens reaksjonsmidler i loven

Strålevernet skal gi godkjenning til drift jf. § 11 nr. 2, men etter § 15 er det innehaver av et atomanlegg som er ansvarlig for virksomheten og som skal sikre at anlegget og utstyr til enhver tid er i forskriftsmessig og forsvarlig stand.

Strålevernet kan gi de pålegg som kreves for å sikre at lovens krav oppfylles, jf. § 13 nr. 2. Det kan for eksempel gis pålegg om retting, frister for gjennomføring av tiltak, pålegg om opplysninger mv. Det kan også gis pålegg om driftsstans eller at atomreaktoren ikke kan startes opp igjen før etter godkjennelse fra Strålevernet. Dersom et pålegg ikke blir oppfylt, kan Strålevernet kreve tvangsfullbyrdelse hos namsmyndighetene eller politiets bistand, jf. § 14 nr. 2. Bestemmelsen har vært varslet anvendt i forbindelse med manglende oppfyllelse fra IFEs side av et pålegg om opplysninger, men utover det er departementet ikke kjent med at bestemmelsen om tvangsfullbyrdelse har kommet til anvendelse.

Dersom det er nødvendig, kan Strålevernet kreve at anlegget stanser i kortere eller lengre perioder, jf. § 13 nr. 2. Vilkåret om at det må være nødvendig tilsier imidlertid at det normalt bør foreligge sikkerhetsmessige grunner til at anlegget kreves stanset, og at anlegget vil kunne igangsettes etter godkjenning når forholdene er rettet og driften igjen er innenfor driftsvilkårene slik de er beskrevet i § 11. nr. 2. Bestemmelsen om stansing har vært anvendt flere ganger.

Videre følger det av § 9 at konsesjon eller løyve kan kalles tilbake når a) vesentlige forutsetninger viser seg å ikke være tilstede, b) vilkår eller pålegg som er oppstilt i eller gitt i medhold av loven bli vesentlig eller gjentatte ganger tilsidesatt, c) anlegget eller virksomheten ikke blir fullført eller utført innen rimelig tid eller d) hensynet til sikkerheten tilsier det. Det fremgår ikke direkte av lovteksten eller forarbeidene hvem som kan tilbakekalle en konsesjon eller løyve, men utfra trinnhøydeprinsippet antas det at det vil være den instans som har gitt konsesjon eller løyve, dvs. Kongen eller vedkommende departement. I mange tilfeller vil det være Strålevernet som tilsynsmyndighet som har opplysninger som kan gi grunnlag for et eventuelt tilbakekall, og dermed må ta opp dette med rette instans. I tillegg har atomenergiloven en straffebestemmelse i § 55.

I forarbeidene (Ot.prp. nr. 51 (1970–1971) s. 39) til atomenergiloven påpekes det at straff og tilbakekalling er inngripende tiltak som kan få store økonomiske konsekvenser for anleggseier, og at det dermed ikke bør være den eneste reaksjonsformen. Forarbeidene avviser forslag om en erstatningsbestemmelse og begrunner det med at vilkårene for tilbakekalling er strenge og at "forutsetningen for tilbakekall vil skyldes forhold som eieren til en viss grad er herre over". Utover det viser forarbeidene til at andre lands lover inneholder bestemmelser om tilbakekall uten erstatningsansvar og at dette ikke er eneste reaksjonsform siden atomenergiloven også inneholder bestemmelser som straff.

Atomenergiloven har også en egen bestemmelse i § 56 om inndragning ved dom av atombrensel eller radioaktivt produkt som noen har hatt befatning med i strid med bestemmelser i kapittel II eller §§ 51 eller 54. Bestemmelsen har ikke vært anvendt.

8.3 Behov for hjemmel for overtredelsesgebyr

Som beskrevet ovenfor har atomenergiloven reaksjonsmidler som pålegg, stansing, tilbakekalling av tillatelser, og straff. Videre har atomenergiloven bestemmelser om konsesjonsgebyr og tilsynsavgift, men loven hjemler ikke reaksjonsmidler som tilsvarer overtredelsesgebyr.

Det følger av internasjonale konvensjoner (Nuclear Safety Convention artikkel 7.2 (iv) og Joint Convention artikkel 19.2 (v)) som Norge har sluttet seg til at tilsynsmyndighetene på det nukleære området skal ha tilgang til «enforcement of applicable regulations and of the terms of the licences, including suspension, modification or revocation». I samsvar med disse internasjonale forpliktelsene bør det sikres at regelverket har tilstrekkelige reaksjonsmidler. I mange land har tilsynsmyndigheten adgang til å ilegge bøter eller andre pønale sanksjoner.

For virksomheter omfattet av atomenergiloven, vil et administrativt ilagt pønalt gebyr, som overtredelsesgebyr, ofte være å foretrekke framfor en strafferettslig prosess. Og for Strålevernet som tilsynsmyndighet, vil overtredelsesgebyr ofte være mer effektivt og hensiktsmessig. Videre vil alternativer som stansing, ofte ikke være hensiktsmessig da det ikke vil være en forholdsmessig reaksjon i praksis. Det skal svært mye til for å stanse en virksomhet eller å trekke tilbake en konsesjon fordi de økonomiske konsekvensene vil kunne være så store. Utfra sikkerhetshensyn, vil det dessuten kunne være tvilsomt om det er hensiktsmessig å stanse virksomheten, selv om det utvilsomt vil kunne være effektivt for å sikre gjennomføring av gitte pålegg. Videre har det vært tilfeller der pålegg ikke følges opp av virksomheten eller der frister ikke overholdes og gjennomføring utsettes eller forsinkes. På denne bakgrunn mener departementet at det er behov for et annet reaksjonsmiddel enn for eksempel retting og stansing. Departementet mener at det i atomenergiloven bør innføres hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr.

Departementet mener at en hjemmel til å kunne ilegge et overtredelsesgebyr i seg selv vil kunne ha betydning for virksomhetenes faktiske oppfølging av krav i regelverk og pålegg gitt av tilsynsmyndigheten. Uhell ved atomanlegg kan ha potensielt svært store konsekvenser, og innenfor området atomsikkerhet og sikring er det dermed av avgjørende betydning at alle forebyggende sikkerhetstiltak overholdes og at pålegg om retting mv. blir fulgt opp. Det har over tid vært arbeidet for å styrke sikkerhetsarbeidet og sikkerhetskulturen ved tilsynsobjektene, og departementet ser behov for å styrke etterlevelsen av regelverket og tilsynsmyndighetens pålegg på dette teknologisk krevende området.

Departementet mener at en hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr vil kunne gi en mer effektiv håndheving og en bedre etterlevelse av regelverket. Dette vil særlig gjelde der andre reaksjonsmidler som for eksempel retting eller stansing ikke har den nødvendige effekten eller ansees å være for inngripende.

8.4 Skyldkrav og hvem som risikerer overtredelsesgebyr

Atomenergiloven har et relativt konsentrert virkeområde. Dette innebærer at det primære tilsynsobjektet etter loven er Institutt for energiteknikk (IFE). IFE har konsesjon for å eie og drive forskningsreaktorene på Kjeller og i Halden. IFE har konsesjon til å drive avfallsdeponiet i Himdalen (KLDR A Himdalen), mens det er Statsbygg som har konsesjon for å eie avfallsdeponiet i Himdalen.

Videre er det enkelte aktører som har løyve etter atomenergiloven, og det gis konsesjon til anløp av reaktordrevne fartøy. Strålevernet fører tilsyn med havnens anløpsprosedyrer og beredskap, men har ikke myndighet til å føre tilsyn med fremmede lands (militære) fartøy.

Atomenergiloven § 55 gir hjemmel til å ilegge straff for "forsettlig eller aktløs" overtredelse av angitte bestemmelser. Departementet mener at det bør være tilsvarende skyldkrav for overtredelsesgebyr som ved en straffeforfølgning. Det kan ikke utelukkes at fysiske personer kan ilegges overtredelsesgebyr ved alvorlige overtredelser av atomenergiloven, men departementet antar foretaksansvar vil være det mest aktuelle innenfor atomenergilovens område. I samsvar med Prop. 62 L (2015–2016) og forutsetningen om bestemmelse i særlovene foreslår departementet at det går frem av atomenergiloven at også foretak kan ilegges overtredelsesgebyr. I samsvar med forvaltningsloven gjelder dette selv om ingen enkeltpersoner kan ilegges overtredelsesgebyr.

8.5 Hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr

En hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr bør angi hvilke overtredelser som generelt bør kunne medføre overtredelsesgebyr. Det vil være naturlig å gi hjemmel til å kunne ilegge overtredelsesgebyr for en del av de bestemmelsene som det kan ilegges straff for etter gjeldende bestemmelse i atomenergiloven § 55. I denne bestemmelsen er det angitt at forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelsene «gitt i eller i medhold av kap. II eller §§ 50, 51, 53 og 54 eller som i strid med denne lovs regler unntar å tegne eller holde i kraft forsikring eller oppfylle pålegg om annen sikkerhet etter § 35» kan straffes med bøter eller fengsel inntil 1 år eller begge deler. I de nevnte bestemmelsene stilles det blant annet krav om konsesjon eller løyve, krav om driftsgodkjenning, iverksetting av pålegg og opplysningsplikt, plikt til å sikre mot skade, meldingsplikt ved uhell, registrering av skader, plikt til å gi adgang og opplysninger, og taushetsplikt.

Departementet mener det i utgangspunktet bør kunne ilegges overtredelsesgebyr for de samme overtredelsene av atomenergiloven som det kan ilegges straff for. Departementet mener imidlertid at det er liten grunn til å kunne ilegge overtredelsesgebyr for overtredelse av § 35 selv om det kan ilegges straff for overtredelse av denne bestemmelsen. Dette fordi staten i samsvar med atomenergiloven § 36 nr. 2 har stilt statsgaranti til fordel for IFE som innehaver, og bestemmelsen ansees dermed som lite aktuell for et overtredelsesgebyr. Videre er bestemmelsene i §§ 7 til 10 mer rettet mot

tilsynsmyndighetens virke og overtredelser av en person eller virksomhet og påfølgende overtredelsesgebyr for disse bestemmelsene er dermed ikke like aktuelt.

Mulighet for å ilegge overtredelsesgebyr for en del av de samme overtredelsene som kan medføre straff innebærer at brudd på bestemmelser av betydning for atomanleggenes tekniske standard, driftsforskrifter, øvrige sikkerhets- og sikringstiltak, beredskap samt varsling og rapportering eller melding til tilsynsmyndigheten skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. På denne bakgrunn mener departementet at det er aktuelt med overtredelsesgebyr for overtredelser av følgende bestemmelser i atomenergiloven:

- § 4, med krav om konsesjon for atomanlegg
- § 5, med krav om løyve for å inneha atomsubstans
- § 6, med hjemmel til å gi utfyllende forskrifter
- § 11, med krav til oppføring og igangsetting av atomanlegg, og krav om driftsgodkjenning
- § 12, med krav om godkjenning av endringer i driftsforhold
- § 13, med hjemmel til å føre tilsyn og ilegge pålegg
- § 14, med hjemmel til inspeksjon, iverksetting av pålegg, og opplysningsplikt
- § 15, med plikt til å sikre atomanlegg mot skade og krav om godkjenning av tiltak
- § 16, med plikt om melding om driftsforstyrrelser og uhell
- § 17, med hjemmel til forskrifter om skipsreaktorer
- § 50, med krav registrering av personskader ved en atomulykke
- § 51, med hjemmel til å gi forskrifter for å sikre kontroll med fredelig utnytting, og krav om inspektørers adgang og opplysninger
- § 53, om taushetsplikt
- § 54, med hjemmel til å gi utfyllende forskrifter

Videre mener departementet at overtredelser av vilkår i konsesjoner eller løyve, jf. § 8, pålegg gitt av tilsynsmyndigheten med hjemmel i §§ 13 og 14, og forskriftsbestemmelser gitt med hjemmel i §§ 5, 6, 16, 51 og 54 bør omfattes. Relevante forskrifter med hjemmel i de nevnte lovbestemmelsene er blant annet forskrift 2. november 1984 nr. 1809 om fysisk beskyttelse av nukleært materiale og nukleære anlegg og forskrift 12. mai. 2000 nr. 433 om besittelse, omsetning og transport av nukleært materiale og flerbruksvarer.

Som nevnt ovenfor, vil uhell ved atomanlegg ha potensielt svært store konsekvenser, og det er dermed av avgjørende betydning at alle forebyggende sikkerhetstiltak overholdes og at pålegg følges opp. Det kan være tilfeller der stansing og straff er for inngripende, og rettingspålegg ikke følges opp. I slike tilfeller mener departementet at det er viktig at tilsynsmyndigheten har et annet reaksjonsmiddel slik at man sikrer etterlevelse av regelverket og opprettholder den nødvendige sikkerheten ved atomanleggene. Overtredelsesgebyr vil her kunne ha en god preventiv effekt og sikre etterlevelse av regelverket.

Departementet mener det i utgangspunktet er behov for å kunne reagere på enhver overtredelse av de nevnte bestemmelsene, og i praksis har andre tilgjengelig reaksjonsmidler ikke hatt ønsket effekt. Det foreslås ikke særlige krav til gjentakelse, grovhet eller andre forhold ved overtredelsenes art, da departementet mener slike krav i en del tilfeller vil svekke den funksjonen overtredelsesgebyr er ment å ha. Departementet har gjort en vurdering, men ber om innspill dersom det er øvrige bestemmelser i atomenergilovent som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr eller om det er bestemmelser der det bør stilles særlige krav til overtredelsen for å kunne ilegge overtredelsesgebyr. Slike særlige krav kan vurderes inkludert i forskriftsbestemmelser om hvilke hensyn som skal vektlegges i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

8.6 Hvem som skal kunne ilegge overtredelsesgebyr

Departementet mener at det bør være Strålevernet som skal kunne ilegge overtredelsesgebyr. Det er ingen andre myndigheter som har et tilsynsansvar etter atomenergilovent som gjør det aktuelt å anvende et slikt reaksjonsmiddel. Departementet mener det er hensiktsmessig at Strålevernets myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr fremgår direkte av lovent, uten at det skal være nødvendig å gi forskrift om hvilke overtredelser som kan medføre overtredelsesgebyr. Likevel vil det være nødvendig med forskriftsbestemmelser som fastsetter blant annet bestemmelser om utmåling, betaling og renter. Forskriftsbestemmelser om utmåling, betaling mv. vil sendes på høring når det er fastsatt hvilke overtredelser det skal kunne ilegges overtredelsesgebyr for.

Hjemmelen for å ilegge overtredelsesgebyr foreslås utformet som en kan-bestemmelse. Dermed vil det være opp til Strålevernet som tilsynsmyndighet å vurdere i hvilke konkrete saker overtredelsesgebyr skal anvendes som reaksjonsmiddel. Nærmere bestemmelser om kriterier for hva som skal vektlegges, vil gis i forskrift, og dette kan for eksempel være bestemmelser om hvilken vekt alvorligheten av en overtredelse skal ha. Forskriftsbestemmelser med noen rammer for hva som skal vektlegges, vil kunne gi den nødvendige fleksibiliteten for Strålevernet som tilsynsmyndighet, og samtidig rettssikkerhet for den enkelte ved at det gis føringer for tilsynsmyndighetens vurderinger.

Departementet er klageinstans for Strålevernets vedtak som er fattet etter atomenergilovent. En klage på vedtak om overtredelsesgebyr vil gå til departementet i samsvar med atomenergilovent § 57 a. Som klageinstans kan departementet prøve alle sider av et påklagd vedtak om overtredelsesgebyr.

8.7 Foreldelse

Som nevnt i kapittel 3.13 om foreldelse, foreslår departementet at foreldelsesfristen regnes fra det tidspunktet handlingsnormen ble overtrådt, og at fristen bør anses avbrutt når tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om gebyr.

I kapittel 3.13 legger departementet til grunn at en to års foreldelsesfrist vil være hensiktsmessig. Når det gjelder foreldelsesfristen for overtredelser av atomenergilovent, bør den være noe lenger enn for de andre lovent omtalt i denne høringen. Strålevernet vil i noen tilfeller ha behov for lengre tid for oppdagelse og behandling av saker innenfor

atomenergilovens område. For eksempel vil det kunne ta tid før ulovlig lagring av tønner i avfallsdeponiet i Himdalen oppdages, men dette er fremdeles en alvorlig overtredelse som bør kunne sanksjoneres. På denne bakgrunn mener departementet at foreldelsesfristen for overtredelsesgebyr hjemlet i atomenergiloven bør være tre år. Som beskrevet foran, foreslås det hjemmel til å i forskrift sette en annen foreldelsesfrist for noen bestemmelser.

8.8 Innføring av hjemmel til å ilegge tvangsmulkt

8.8.1 Behov for hjemmel til å ilegge tvangsmulkt

Det har skjedd en utvikling av tilsynsarbeidet i forvaltningen siden atomenergiloven kom i 1972. I en mer moderne lov ville antakelig atomenergilovens § 14 nr. 2 om tvangsfullbyrdelse ved namsmannen eller med bistand fra politiet, vært supplert med eller erstattet av en bestemmelse om tvangsmulkt. Tvangsmulkt er ikke en straffereaksjon, men har til formål nettopp å bidra til at krav i regelverket og pålegg faktisk blir gjennomført. Hensikten med tvangsmulkt er å gi den ansvarlige økonomisk motivasjon til å etterleve kravene, og er et virkemiddel tilsynsmyndigheten kan anvende på et selvstendig grunnlag uten å måtte involvere andre samfunnsaktører. Tvangsmulkt kan således fremstå for tilsynsmyndigheten som et mer relevant og enklere virkemiddel å benytte enn for eksempel stansing, tilbakekall av konsesjon eller tvangsfullbyrdelse.

Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr vil kunne anvendes i ulike situasjoner da tvangsmulkt skal gjenopprette en lovlig tilstand og sørge for etterlevelse i fremtiden, mens overtredelsesgebyr vil være en reaksjon på overtredelser, uavhengig av om forholdet er opphørt eller ikke. Flere regelverk der overtredelsesgebyr nå vurderes innført har allerede bestemmelser om tvangsmulkt. Dersom tvangsmulkt er tilstrekkelig bør det i mange tilfeller anvendes tvangsmulkt fremfor overtredelsesgebyr. Departementet mener det er grunn til å innføre regler om tvangsmulkt også på atomenergilovens område.

Som for overtredelsesgebyr vurderer departementet at en hjemmel til å kunne ilegge tvangsmulkt i seg selv kan ha betydning for virksomhetenes oppfølging av krav i regelverk og pålegg gitt av tilsynsmyndigheten. Innenfor atomenergilovens område er det særlig viktig at forebyggende sikkerhetstiltak overholdes og at pålegg om for eksempel retting følges opp. For virksomhetene vil ofte en reaksjon som tvangsmulkt være å foretrekke fremfor en strafferettslig prosess.

Departementet vil påpeke at det ikke kan utelukkes at det på det nukleære området kan være så store kostnader involvert at en tvangsmulkt ikke vil gi tilstrekkelig motivasjon, og eventuelt at tiltaket haster slik at det fremdeles er behov for hjemmelen til tvangsfullbyrdelse i § 14 nr. 2. Dette vil særlig kunne være tilfelle i et atomanleggs dekommisjoneringsfase hvor inntektene bortfaller og kostnadene er betydelige.

8.8.2 Når det bør kunne anvendes tvangsmulkt

Normalt vil krav i regelverket og pålegg fra Strålevernet bli fulgt opp av de aktuelle virksomhetene og tilsynsobjektene. Det har imidlertid vært tilfeller der virksomheten har motsatt seg oppfyllelse (pålegg om opplysninger) eller der frister ikke overholdes og gjennomføring utsettes eller forsinkes. IFEs virksomhet er en omfattende og relativ kompleks virksomhet som har ansvar for både historiske anlegg og materiale og for anlegg som er i aktiv bruk i dag. Det kan være noe varierende hvilket fokus som er rettet mot de delene av IFEs virksomhet som ikke lenger benyttes og dette vil antakelig forsterkes i fremtiden når virksomheten avvikles og går over i en dekommisjoneringsfase.

På denne bakgrunn mener departementet at det vil kunne være hensiktsmessig at Strålevernet som tilsynsmyndighet har mulighet til å benytte tvangsmulkt for å sørge for tidsmessig gjennomføring av krav i regelverk og pålegg. Det kan for eksempel være tilfeller med pålegg om retting av avvik for å bedre sikkerheten ved anleggene der frister ikke overholdes. Det kan videre være tilfeller der gjennomføring av konkrete pålegg haster, for eksempel knyttet til fysisk sikring ved atomanleggene og lagre for oppbevaring av nukleært materiale, inkludert data- og personsikkerhet. Tvangsmulkt vil også være hensiktsmessig i tilfeller der det har vært utilstrekkelig oppfyllelse av pålegg om opplysninger. I de fleste tilfelle vil det være mer nærliggende i første omgang å anvende en tvangsmulkt enn at Strålevernet må involvere politiet eller namsmyndigheten for å gjennomføre tvangsfullbyrding.

Departementet foreslår en ny bestemmelse om tvangsmulkt i atomenergiloven § 56a. Bestemmelsen vil utfylles av forvaltningslovens generelle bestemmelser om tvangsmulkt i ny § 51 når den trer i kraft. Dersom det viser seg behov for å regulere for eksempel tvangsmulktens størrelse, vil det kunne gis nærmere forskriftsbestemmelser om dette hjemlet i atomenergiloven § 54, som gir en generell hjemmel til å fastsette forskrifter til utfylling av atomenergiloven.

8.8.3 Hvem som skal kunne ilegge tvangsmulkt

Departementet mener at det bør være Strålevernet som skal kunne ilegge tvangsmulkt, slik som for overtredelsesgebyr. Det er ingen andre myndigheter som har et tilsynsansvar etter atomenergiloven som gjør det aktuelt å anvende et slikt reaksjonsmiddel. I hvilke konkrete saker tvangsmulkt skal anvendes, vil være opp til Strålevernet som tilsynsmyndighet, å vurdere. Som ved overtredelsesgebyr, må tvangsmulkt vurderes etter et forholdsmessighetsprinsipp og ses i sammenheng med de øvrige reaksjonsmidlene i atomenergiloven.

8.9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innføring av hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt vil kunne sikre bedre etterlevelse av regelverket. I tillegg til at hensynene bak reglene i atomenergiloven vil bli bedre ivaretatt, vil dette kunne gi færre oppfølgingssaker for Strålevernet som tilsynsmyndighet. I de tilfeller overtredelsesgebyr ilegges, vil det kunne bli noe mer arbeid for Strålevernet, men hvor arbeidskrevende ileggelse av overtredelsesgebyr blir for

tilsynsmyndigheten, vil blant annet avhenge av hvordan utmålingsreglene utformes. Det antas likevel at ordningen ikke vil innebære økte administrative eller økonomiske kostnader av betydning for Strålevernet, da kommunen allerede i dag fører tilsyn med de aktuelle handlingsnormene. Strålevernets tilsynsaktivitet må som ellers tilpasses behovet, budsjettsituasjon o.l. Så lenge regelverket etterlevs, vil ikke forslaget ha noen økonomiske konsekvenser for de aktuelle virksomhetene.

Klage på Strålevernets vedtak om overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt vil i samsvar med atomenergiloven § 57a kunne påklages til departementet. Det antas å bli et begrenset antall saker.

9 Strålevernloven

9.1 Dagens reaksjonsmidler i loven

Lov 12. mai 2000 nr. 36 om strålevern og bruk av stråling (strålevernloven) har i dag bestemmelser om reaksjonsmidlene retting, stansing, tvangsmulkt, import- og omsetningsforbud, beslag og destruksjon og straff. Statens strålevern (heretter: Strålevernet) er fagmyndighet for strålevern og fører tilsyn med at loven etterlevs. Strålevernloven er i hovedsak en fullmaktslov og inneholder få materielle krav, men det er gitt utfyllende forskrifter til loven.

Strålevernloven § 19 første ledd gir hjemmel til å pålegge retting ved overtredelse av bestemmelsene i strålevernloven med forskrifter. Retting anvendes som reaksjonsmiddel i de fleste tilfellene med overtredelser.

Videre gir strålevernloven § 19 andre ledd hjemmel til stansing av virksomhet, men da må det foreligge vesentlig helsefare. Det vil gjerne være tale om akutte tilfeller, der retting ikke vil være tilstrekkelig for å avverge den umiddelbare faren. Samtidig er stansing et inngripende reaksjonsmiddel som vil kunne ha store økonomiske konsekvenser for den aktuelle virksomheten. I praksis stanser Strålevernet virksomheter kun i tilfeller der det står i forhold til konsekvensene for virksomheten. For å unngå uthuling av regelverket, er det også gitt hjemmel til stansing i tilfeller der det ikke foreligger nødvendig godkjenning eller melding.

Dersom stråling fra et stoff, utstyr eller en vare innebærer helserisiko kan det ilegges et import- eller omsetningsforbud, jf. strålevernloven § 20. Det er en forutsetning at et slikt forbud ikke er i strid med internasjonale avtaler.

For å fremtvinge etterlevelse kan det ilegges tvangsmulkt dersom et pålegg om retting eller import- eller omsetningsforbud ikke etterlevs innen en satt frist, jf. strålevernloven § 21. Strålevernet kan ilegge tvangsmulkt uten å involvere øvrige aktører og det er dermed et effektivt reaksjonsmiddel.

Strålevernloven § 6 gir hjemmel for forskriftsbestemmelser om godkjenning eller melding om virksomhet, og kravene til innholdet i godkjenning og melding følger av forskrift 16.

desember 2016 nr. 1659 om strålevern og bruk av stråling (strålevernforskriften). I samsvar med strålevernforskriften § 12 kan Strålevernet som tilsynsmyndighet tilbakekalle en godkjenning, eller oppheve, endre eller stille nye vilkår i en godkjenning. Dette kan gjøres blant annet i tilfeller der krav i strålevernlovgivningen gjentatte ganger tilsidesettes.

Som hovedregel ilegges ikke virksomhetene noe gebyr eller avgift for Strålevernets tilsyn. Men dersom det påvises overtredelse av bestemmelser fastsatt i eller i medhold strålevernloven, kan virksomheten pålegges å dekke utgifter til tilsynsoppgaver som følger av den aktuelle overtredelsen, jf. § 18.

9.2 Behov for hjemmel for overtredelsesgebyr

Strålevernloven har per i dag ingen hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr, men loven gir mulighet til å ilegge tvangsmulkt eller tilsynsavgift i noen tilfeller. Erfaringsmessig er blant annet tvangsmulkt eller stansing av virksomheten effektivt for å få virksomhetene til å innrette seg etter regelverket. Det er likevel tilfeller der dagens tilgjengelige reaksjonsmidler vurderes som mindre hensiktsmessige eller uegnet i det enkelte tilfellet. For eksempel vil ikke tvangsmulkt være effektiv overfor overtredelser som allerede er skjedd og avsluttet. Videre kan straffeforfølgning ikke anses hensiktsmessig i den konkrete saken, og i mange tilfeller vil stansing anses å være for inngripende. Da vil overtredelsesgebyr kunne være et hensiktsmessig reaksjonsmiddel.

Ved svært alvorlige brudd på regelverket vil Strålevernet vedta stansing av virksomhet eller trekke tilbake en godkjenning, alternativt igangsette en strafferettslig prosess. Dette er likevel ikke alltid hensiktsmessige reaksjoner. Det skal mye til for å vedta stansing av en virksomhet, da dette har store økonomiske konsekvenser og forholdsmessighetsvurderingene ofte kan være problematiske. Samtidig har erfaring vist at varsel om stansing i noen tilfeller kan være svært effektivt for å sikre gjennomføring av pålegg.

I dagens regelverk har Strålevernet som tilsynsmyndighet tilgjengelig flere effektive reaksjonsmidler, men departementet mener likevel det er behov for en hjemmel for overtredelsesgebyr også på strålevernlovens område. Stansing av en virksomhet eller tilbakekalling av en godkjenning vil ofte være for vidtrekkende reaksjoner, men samtidig er overtredelsene, selv om de er avsluttet, av en slik art de bør kunne sanksjoneres også uten å måtte gå veien om strafferettslig prosess.

Departementet mener en hjemmel til å kunne ilegge et overtredelsesgebyr vil ha betydning for virksomhetenes etterlevelse av krav i regelverk og oppfølging av pålegg gitt av Strålevernet som tilsynsmyndighet. På strålevernområdet anvendes potensielt skadelige strålekilder og det er viktig at alle strålevernhensyn ivaretas og at pålegg om for eksempel retting eller stansing etterleves. På denne måten kan potensielt farlige og uønskede situasjoner med stråling unngås. En hjemmel til overtredelsesgebyr vil kunne gi en mer effektiv håndheving, og vil særlig være aktuell ved overtredelser der politi og påtalemyndighet ikke har kapasitet til å følge opp eller der andre reaksjonsmidler ikke har den nødvendige effekten eller ansees å være for inngripende. Erfaring har vist at

vurdering av overtredelser av strålevernregelverket ofte blir fagspesifikke og dermed er Strålevernet som fag- og tilsynsmyndighet nærmere til å vurdere overtredelsen og eventuelt overtredelsesgebyr enn for eksempel politi og påtalemyndighet ved en straffeforfølgning. Videre mener departementet at overtredelsesgebyr vil være et hensiktsmessig reaksjonsmiddel i tilfeller der overtredelsen allerede er begått og det dermed ikke er andre reaksjonsmidler som kan anvendes, for eksempel i tilfeller med strålekilder på avveie, enkelte solariesaker og ulovlig import og besittelse av laserpekere.

9.3 Skyldkrav og hvem som risikerer overtredelsesgebyr

Strålevernloven § 23 gir hjemmel til å ilegge straff for forsettlig eller uaktsom overtredelse av bestemmelser eller pålegg gitt i eller i medhold av strålevernloven. Departementet mener det bør være tilsvarende skyldkrav ved overtredelsesgebyr som ved en straffeforfølgning, altså at det kreves forsett eller uaktsomhet.

Erfaring viser at overtredelsesgebyr vil kunne være aktuelt overfor privatpersoner særlig i saker om overtredelser av kravene til å eie og bruke laserpekere. Likevel vil antakelig den aktuelle ansvarlige i de fleste tilfeller med overtredelser av strålevernloven være en virksomhet eller noen virksomheten svarer for, og dermed vil foretaksansvar ofte være aktuelt innenfor strålevernlovens område. I samsvar med Prop. 62 L (2015–2016) og forutsetningen om bestemmelse i særlovene foreslår departementet at det går frem av strålevernloven at også foretak kan ilegges overtredelsesgebyr. I samsvar med forvaltningsloven gjelder dette selv om ingen enkeltpersoner kan ilegges overtredelsesgebyr.

9.4 Hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr

En hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr bør angi hvilke overtredelser som generelt bør kunne medføre overtredelsesgebyr. Strålevernloven § 23 om straff bestemmer at "den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser eller pålegg gitt i eller i medhold av denne loven, straffes med bøter eller fengsel i inntil 3 måneder". I lovens bestemmelser stilles det blant annet krav om godkjenning og melding, opplæring, opplysningsplikt, vernetiltak, berettigelse og optimalisering, planleggingsplikt, og reaksjonsmidler som retting, stansing og beslag og destruksjon av laserpekere.

Som nevnt ovenfor mener departementet at det i utgangspunktet vil være naturlig å kunne ilegge overtredelsesgebyrer for tilsvarende bestemmelser som det kan ilegges straff for, men departementet vil angi noe mer konkret hvilke bestemmelser som er aktuelle å sanksjonere med overtredelsesgebyr. Mulighet for å ilegge overtredelsesgebyr for noen av de tilsvarende overtredelsene som kan medføre straff innebærer at brudd på bestemmelser av betydning for strålevern og sikkerhet ved virksomhetene, herunder bestemmelser om blant annet godkjenning, melding, opplysnings- og planleggingsplikt kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Departementet mener at overtredelsesgebyr vil kunne være aktuelt i tilfeller der godkjenning for anskaffelse og bruk ikke blir gitt og virksomheten likevel anskaffer eller bruker strålekilder. I slike tilfeller vil ikke Strålevernet ha mange reaksjonsmidler tilgjengelig, og straff vil i mange tilfeller være for inngripende. Videre kan både ressursbruk og faglige vurderinger tilsi bruk av overtredelsesgebyr fremfor straffeforfølgelse. Som fagmyndighet vil Strålevernet i noen tilfeller være bedre egnet til å vurdere sakens innhold og omfang enn politi og påtalemyndighet.

På denne bakgrunn mener departementet at det er aktuelt med overtredelsesgebyr for overtredelser av følgende bestemmelser i strålevernloven:

- § 5, med krav til forsvarlighet
- § 6, med krav om godkjenning og melding
- § 7, med krav til opplæring, utdanning, og opplysningsplikt
- § 8, med krav om vernetiltak
- § 9, med krav om retur av strålekilder, og hjemmel til forskrifter om radioaktivt avfall
- § 12, med hjemmel til å gi utfyllende forskrifter
- § 13, med krav om berettigelse og optimalisering
- § 14, om opplysningsplikt
- § 15, om planleggings- og informasjonsplikt
- § 18, om tilsyn, og krav om adgang og opplysningsplikt
- § 19, med hjemmel til pålegg om retting og stansing
- § 19a, med hjemmel til beslag og destruksjon av laserpekere
- § 20, med hjemmel til å ilegge import- og omsetningsforbud

Videre mener departementet at overtredelser av vilkår i godkjenninger, forskrifter hjemlet i de nevnte lovbestemmelsene, og pålegg gitt av Strålevernet bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Når man i tilfeller ser at stansing og straff er for inngripende, men retting ikke følges opp, mener departementet at det er viktig at tilsynsmyndigheten har et annet reaksjonsmiddel slik at man sikrer etterlevelse av regelverket og opprettholder det nødvendige vern mot stråling og sikrer korrekt strålebruk. Overtredelsesgebyr vil her kunne ha en god preventiv effekt og sikre etterlevelse av regelverket.

Departementet mener det i utgangspunktet er behov for å kunne reagere på enhver overtredelse av de nevnte bestemmelsene, og i praksis har andre tilgjengelig reaksjonsmidler ikke hatt ønsket effekt. Det foreslås ikke særlige krav til gjentakelse, grovhet eller andre forhold ved overtredelsen art for å kunne ilegge overtredelsesgebyr, da departementet mener slike krav i en del tilfeller vil svekke funksjonen overtredelsesgebyr er ment å ha. Departementet har gjort en vurdering, men ber om innspill dersom det er øvrige bestemmelser i strålevernloven som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr eller om det er bestemmelser der det bør stilles særlige krav til overtredelsen for å kunne ilegge overtredelsesgebyr. Slike særlige krav kan vurderes inkludert i forskriftsbestemmelser om hvilke hensyn som skal vektlegges i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

9.5 Hvem som skal kunne ilegge overtredelsesgebyr

Strålevernet er fagmyndighet på strålevernområdet og er tilsynsmyndighet etter strålevernloven. Strålevernet fører tilsyn med all bruk av stråling, både medisinsk bruk og ikke-medisinsk bruk. Dette omfatter blant annet medisinsk strålebruk på sykehus og ikke-medisinsk strålebruk i industri. Strålevernet har dermed god kjennskap til de aktuelle sakene, og er godt egnet til å stå for håndhevelse og sanksjonering. Departementet mener Strålevernet bør ha myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr. Etter departementets vurdering vil det sikre best etterlevelse av regelverket, med minst mulig ressursbruk. Som for atomenergilovent mener departementet at det er hensiktsmessig at Strålevernets myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr fremgår direkte av loven, uten at det skal være nødvendig å gi forskrift om hvilke overtredelser som kan medføre overtredelsesgebyr. Likevel vil det være nødvendig med forskriftsbestemmelser som fastsetter blant annet bestemmelser om utmåling, betaling og renter. Forskriftsbestemmelser om utmåling, betaling mv. vil sendes på høring når det er fastsatt hvilke overtredelser det skal kunne ilegges overtredelsesgebyr for.

Hjemmelen for å ilegge overtredelsesgebyr foreslås utformet som en kan-bestemmelse. Dermed vil det være opp til Strålevernet som tilsynsmyndighet å vurdere i hvilke konkrete saker overtredelsesgebyr skal anvendes som reaksjonsmiddel. Nærmere bestemmelser om kriterier for hva som skal vektlegges vil gis i forskrift, og dette kan for eksempel være bestemmelser om hvilken vekt alvorligheten av en overtredelse skal ha. Forskriftsbestemmelser med noen rammer for hva som skal vektlegges vil kunne gi den nødvendige fleksibilitet for Strålevernet som tilsynsmyndighet, og samtidig rettssikkerhet for den enkelte ved at det gis føringer for tilsynsmyndighetens vurderinger.

Departementet er klageinstans for Strålevernets vedtak som er fattet etter strålevernloven. En klage på vedtak om overtredelsesgebyr vil gå til departementet i samsvar med strålevernloven § 22. Som klageinstans kan departementet prøve alle sider av et påklagd vedtak om overtredelsesgebyr.

9.6 Endring i strålevernlovens bestemmelse om tvangsmulkt

9.6.1 Dagens bestemmelse om tvangsmulkt

I den tidligere røntgenloven fra 1938 fantes det ingen bestemmelse om tvangsmulkt. Hjemmelen for Strålevernet til å ilegge tvangsmulkt kom med strålevernloven i 2000. I samsvar med strålevernloven § 21 kan Strålevernet som tilsynsmyndighet ilegge tvangsmulkt overfor virksomheter innenfor strålevernlovens område. Vedtak om tvangsmulkt forutsetter at virksomheten har oversittet en frist gitt i et pålegg. Pålegg på strålevernområdet kan gis ved brudd på strålevernloven, strålevernforskriften, internkontrollforskriften eller ved brudd på vilkår i godkjenning gitt med hjemmel i strålevernforskriften.

I dagens bestemmelse i strålevernloven § 21 andre ledd er det kun Kongen som kan frafalle ilagt tvangsmulkt "når det finnes rimelig".

9.6.2 Behov for endring

Departementet ser behov for at Strålevernet som tilsynsmyndighet selv kan frafalle ilagt tvangsmulkt. Regelen om at det kun er Kongen som kan frafalle ilagt tvangsmulkt når det finnes rimelig, er ikke særlig utdypet eller begrunnet i forarbeidene til strålevernloven. I Ot.prp. nr. 88 (1998-1999) står det på side 93:

"Hva angår forslaget fra Direktoratet for Arbeidstilsynet om å kunne frafalle ilagt tvangsmulkt hvor dette finnes rimelig, ser departementet intet til hinder for å innta en slik tilføyelse, og har inntatt dette i bestemmelsen".

Begrunnelsen for å innta regelen om frafall av tvangsmulkt kan tyde på at det før vedtakelsen av strålevernloven ikke var utredet i hvilket omfang tvangsmulkt ville være et aktuelt håndhevingsalternativ for Strålevernet.

Tvangsmulkt benyttes relativt ofte av Strålevernet i dag. Tvangsmulkt har vist seg å være et effektivt håndhevingsalternativ for å tvinge igjennom pålegg og dermed sikre etterlevelse av strålevernregelverket. I de fleste tilfeller er et varsel om tvangsmulkt tilstrekkelig til at virksomhetene innretter seg og etterlever regelverket. Likevel er det flere eksempler på at Strålevernet har ilagt tvangsmulkt de senere årene, blant annet i saker om laserpekere og solarier, men også for å få sykehus til å etterkomme pålegg.

Som tilsynsmyndighet opplever Strålevernet unntaksvis behov for å frafalle en påløpt mulkt. Departementet mener at det er en upraktisk og lite hensiktsmessig særregel at myndigheten til å frafalle tvangsmulkt ligger hos Kongen. Med ny forvaltningslov § 51 vil den generelle regelen for tvangsmulkt være at et forvaltningsorgan kan ilegge tvangsmulkt og at forvaltningsorganet i særlige tilfeller kan redusere eller frafalle påløpt mulkt. Departementet kan ikke se at det er grunner for noen annerledes regel om dette på strålevernområdet og mener at hjemmel til å frafalle tvangsmulkt bør ligge hos Strålevernet som tilsynsmyndighet. Dette vil være mer effektivt og i tråd med hvordan frafall reguleres i andre sektorer, som blant annet i arbeidsmiljøloven § 18-7 og brann- og eksplosjonsvernloven § 39.

Departementet mener det er tilstrekkelig at det følger av forvaltningslovens nye bestemmelse i § 51 at forvaltningsorganet kan redusere eller frafalle påløpt mulkt. Denne generelle bestemmelsen innebærer at myndigheten til å redusere eller frafalle påløpt mulkt ligger hos Strålevernet, og ikke hos Kongen. På denne bakgrunn foreslår departementet at strålevernloven § 21 andre ledd oppheves.

9.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Innføring av hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr vil kunne sikre bedre etterlevelse av regelverket. I tillegg til at hensynene bak reglene i strålevernloven vil bli bedre ivaretatt, vil dette kunne gi færre oppfølgingssaker for Strålevernet. I de tilfeller overtredelsesgebyr ilegges, vil det kunne bli noe mer arbeid for Strålevernet., men hvor arbeidskrevende illeggelse av overtredelsesgebyr blir for tilsynsmyndigheten, vil blant annet avhenge av hvordan utmålingsreglene utformes. Det antas likevel at ordningen ikke vil innebære økte administrative eller økonomiske kostnader av betydning for Strålevernet, da Strålevernet

allerede i dag fører tilsyn med de aktuelle handlingsnormene, og det er ventet at man på strålevernlovens område kun unntaksvis vil anvende overtredelsesgebyr. Strålevernets tilsynsaktiviteten må som ellers tilpasses behovet, budsjettsituasjon o.l.

For de virksomhetene som følger regelverket, vil ikke forslaget ha noen økonomiske konsekvenser.

Departementet er klageinstans for Strålevernets vedtak etter strålevernloven, jf. § 22. Det antas å bli et begrenset antall saker.

10 Legemiddeloven

10.1 Dagens reaksjonsmidler i loven

Lov 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler m.v. (legemiddeloven) § 28 sjette ledd hjemler overtredelsesgebyr ved overtredelse av forpliktelser som følger av markedsføringstillatelse utstedt i sentral prosedyre².

Legemiddeloven § 28 sjette og syvende ledd lyder:

"Departementet kan treffe vedtak om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt for overtredelse av forpliktelser som følger av markedsføringstillatelse utstedt i sentral prosedyre.

Vedtak om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om fastsettelse og beregning av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt."

Det er ikke gitt andre bestemmelser i legemiddeloven om at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges ved overtredelse av loven.

Legemiddeloven inneholder flere andre typer reaksjonsmidler. En

markedsføringstillatelse kan kalles tilbake med hjemmel i legemiddeloven § 9.

Legemiddeloven §§ 12 og 13 gir hjemmel for tilbakekall av tillatelser til tilvirkning og import av legemidler. Videre kan godkjenning til engrosomsetning med legemidler kalles tilbake med hjemmel i legemiddeloven § 14.

For brudd på reklamereglene kan departementet med hjemmel i § 20 pålegge tilvirkeren eller annonsøren å sørge for at en godkjent beriktigelse blir sendt ut eller offentliggjort på tilsvarende måte som den ulovlige reklamen. Blir det tross advarsel fortsatt drevet ulovlig reklame for en vare, kan varen ved dom forbys solgt under navn som var brukt i den ulovlige

² Se Prop. 127 LS (2016–2017) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak) Endringer i legemiddeloven og patentloven (om legemidler til barn) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 92/2017 av 5. mai 2017 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EF) nr. 1901/2006 om legemidler til barn mv.

reklamen. Dette får tilsvarende anvendelse på reklame hvis det ved tekst eller bilder eller på annen måte, direkte eller indirekte gis uriktige, misvisende eller villedende opplysninger om en vares medisinske virkning eller egenskaper.

Når særlige grunner taler for det, kan det etter legemiddeloven § 21 vedtas reklameforbud som omfatter all medisinsk reklame overfor allmenheten for bestemte varer eller varegrupper.

Legemiddeloven har i kapittel X bestemmelser om straff, inndragning og tvangsinndrivelse. Både forsettlig og uaktsom overtredelse av legemiddeloven eller forskrifter, forbud eller påbud som er gitt med hjemmel i loven, rammes av straffebestemmelsen i § 31. Strafferammen er i alminnelighet bøter eller fengsel i inntil 3 måneder, eller begge deler.

Besittelse og bruk av narkotika og erverv, besittelse og bruk av dopingmidler, straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder, eller begge deler. Dersom den straffbare handling gjelder overdragelse av legemiddel som ikke regnes som narkotika og det foreligger særlig skjerpene omstendigheter, er straffen bøter eller fengsel i inntil 2 år, eller begge deler.

Forsøk på overtredelse av loven straffes som fullbyrdet overtredelse.

Dersom vilkårene for inndragning etter straffeloven er oppfylt, kan påtalemyndigheten beslutte at beslaglagte stoffer som er oppført på narkotikalistens inndras. Dette følger av legemiddeloven § 32.

10.2 Hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr

10.2.1 Innledning

Helse- og omsorgsdepartementet har bedt Legemiddelverket om innspill på hvilke bestemmelser i legemiddeloven som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Legemiddelverket har foreslått at overtredelsesgebyr innføres for enkelte av de handlingsnormene hvor de har tilsynsansvar. I denne omgang er dette reklameforbudet etter forskrift 18. desember 2009 nr. 1839 om legemidler (legemiddelforskriften) kapittel 13 og regnskapsplikten etter forskrift 14. februar 2014 nr. 199 om narkotika (narkotikaforskriften). Legemiddelverkets begrunnelse for at overtredelsesgebyr bør innføres for disse handlingsnormene gjengis nedenfor under vurdering av hver handlingsnorm.

10.2.2 Legemiddelforskriften kapittel 13 Reklame for legemidler

Reklame for legemidler skal gi nøktern og saklig informasjon. Den skal ikke gi et misvisende eller overdrevet bilde av legemidlets egenskaper og medisinske verdi. Reklamen må ikke føre til bruk av legemidler som ikke er medisinsk begrunnet.

Legemiddelmarkedet i Norge var i 2015 totalt på ca. 23 milliarder kroner. Av disse dekker det offentlige 70% av kostnadene. Det reseptfrie markedet i Norge utgjorde samme år omkring 2,4 milliarder kroner.

I 2006 ble det estimert at legemiddelindustrien årlig bruker 500 millioner kroner på markedsføringstiltak i Norge. Tallene for legemiddelindustriens ressursbruk på markedsføring er ikke offentlige og er derfor usikre. Tallene er like fullt indikative for omfanget av markedsføringsaktiviteter og det økonomiske potensialet i overtredelser av reklameregelverket.

Statens legemiddelverk overvåker at reglene følges. Ved gjentatte brudd på reklamereglene i legemiddelforskriften kapittel 13 kan Statens legemiddelverk forby all reklame for vedkommende legemiddel for kortere eller lengre tid, eventuelt gi et permanent reklameforbud.

For øvrig vises til straffebestemmelsen i legemiddeloven § 31 første ledd som lyder:

"Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer denne lov, eller forskrifter, forbud eller påbud som er gitt med hjemmel i loven, straffes med bøter eller med fengsel i inntil 3 måneder, eller med begge deler."

Legemiddelverket ser behov for en generell hjemmel for å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelser av reklamereglene i kapittel 13 og for isolerte overtredelser av § 13-11 andre ledd bokstav a.

§ 13-11 andre ledd bokstav a lyder:

"De som innehar markedsføringstillatelse skal etablere en informasjonstjeneste med faglig kompetanse og utpeke en person som er ansvarlig for den informasjon som firmaet gir om de legemidler som markedsføres.

Den ansvarlige personen skal:

sende en kopi av all skriftlig reklame til Statens legemiddelverk eller til det frivillige bransjeorgan som Statens legemiddelverk bestemmer kan føre kontroll med reklamen. Reklamen skal dateres og det skal angis hvem som mottar reklamen"

Mangelfull overholdelse av regelverket for legemiddelreklame kan medføre feil bruk av legemidler med potensielt store helsemessige og samfunnsøkonomiske konsekvenser. Legemiddelverkets egen tilsynsvirksomhet, samt andre undersøkelser³ viser høy grad av overtredelser av handlingsnormene for legemiddelreklame.

Det bør ikke settes noen særlige krav til oversendelsens grovhet eller art for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, for eksempel at det kun skal ilegges overtredelsesgebyr ved vesentlige brudd, gjentatte brudd eller ved klare brudd. Det er et

³ S Madsen, B Jerkø - Sviktende kvalitet på muntlig legemiddelreklame – Tidsskrift Nor Legeforening nr. 2 2015

H R Solhaug et al. – Skriftlig legemiddelreklame – til å stole på? - Tidsskrift Nor Legeforening nr 10 2006

K H Gladsø et al. - Skriftlig legemiddelreklame – fremdeles ikke til å stole på? - Tidsskrift Nor Legeforening nr 16 2014

J Straand et al. - Kvaliteten på legemiddelkonsulentbesøk i allmennpraksis - Tidsskrift Nor Legeforening nr 5 2008

reelt behov for å kunne reagere på alle brudd på reklameforbudet med overtredelsesgebyr, siden de andre reaksjonsmidlene ikke har samme effekt. Dersom det kun skal være klare og alvorlige brudd på reklameforbudet som rammes, vil aktører som bevisst beveger seg på kanten av forbudet kunne slippe unna fordi handlingen ligger i en gråsoner.

Klargjøring av brudd vil ofte være basert på utøvelse av medisinskfaglig skjønn. Det medisinskfaglige skjønn utøves i hovedsak med utgangspunkt i objektive fakta (brosjyrer, annonser, reklamefilmer etc.). Legemiddelverket gir veiledning om regelverket og forvaltningspraksis på nettsidene, deltar i bransjeopplæring og veileder også individuelle aktører i konkrete saker. Siden 2015 har Legemiddelverket også publisert alle tilsynsrapporter og vedtak på reklameområdet. Alle disse aktivitetene bidrar til en tydeliggjøring av handlingsnormene hos aktørene, og bidrar til å redusere usikkerheten knyttet til Legemiddelverkets bruk av skjønn ved lovovertridelser.

Legemiddelverket mener at overtredelsesgebyret bør kunne ilegges virksomheten som er ansvarlig for reklamen.

Legemiddelverket ser behov for å innføre overtredelsesgebyr ved brudd på reklamereglene og viser til at retting og tvangsmulkt etter legemiddeloven § 28 har lite forebyggende effekt. Inndragning og reklameforbud er ikke alltid formålstjenlig eller egnet (avhenger av strategiske forhold rundt produktets markedsføring). De økonomiske konsekvensene av disse sanksjonene er også ofte marginale i forhold til overtredelsen økonomiske gevinstpotensial. De markedsmessige effektene kan være etablert når Legemiddelverket sanksjonerer, noe som sterkt reduserer dagens tiltaks forebyggende effekt. Dagens sanksjonsmuligheter fremstår derfor som utilstrekkelige i forhold til å forebygge ulovlig reklame hvor overtredelse ofte vil ha en direkte økonomisk gevinst av overtredelsen. Overtredelsesgebyr kan bidra til at det i større grad tas forholdsregler for å sikre etterlevelse.

Legemiddelverket mener at skyldkravet bør være objektivt foretaksansvar/ansvar selv om ingen fysisk person kan lastes. Et slikt objektivt foretaksansvar er hensiktsmessig fordi kravene til reklamen i kapittel 13 er tydelige. Normene er sentrale på området, og må forutsettes godt kjent av aktørene. Det er et sterkt behov for effektiv håndhevelse av bestemmelsene med tanke på folkehelsen og Legemiddelverkets kontroll/tiltak. Det er videre en sterk formodning for forsett eller uaktsomhet ved overtredelse (direkte og potensielt betydelig økonomisk gevinst ved overtredelse).

Overtredelsesgebyret bør kunne ilegges av Legemiddelverket.

Departementet støtter Legemiddelverkets vurderinger av behovet for å kunne sanksjonere brudd på reklamereglene i legemiddelforskriften med overtredelsesgebyr.

Departementet foreslår at reglene om overtredelsesgebyr samles i en egen bestemmelse og inntas i ny § 28 a i legemiddeloven. Endelig utforming av bestemmelsen må ses i sammenheng med Prop. 127 LS (2016–2017) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak og stortingsvedtak) Endringer i legemiddeloven og patentloven (om legemidler til barn) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 92/2017 av 5. mai

2017 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EF) nr. 1901/2006 om legemidler til barn mv.

10.2.3 Narkotikaforskriftens regnskapsbestemmelser, §§ 13 og 14.

Virksomhetenes regnskapsføring og ansvarlig myndighets innsendelse av de nasjonale regnskapene til FNs internasjonale narkotikakontrollråd (INCB) er et av verktøyene som er etablert for å monitorere den internasjonale, lovlige handelen med narkotiske legemidler og stoffer i den hensikt å hindre lekkasje fra den lovlige distribusjonskjeden til det illegale markedet. Frist for konvensjonspartenes (myndighetenes) innrapportering av nasjonale regnskaper er fastsatt i hhv Narkotikakonvensjon og Psykotropkonvensjon. Da de nasjonale regnskapene bygger på regnskapene innsendt fra virksomhetene, vil forsinket innsendte regnskaper gjøre det vanskelig for Legemiddelverket å overholde fristene for innsendelse av de nasjonale regnskapene til INCB.

Narkotikaforskriften § 13 omhandler kvartalsvis regnskapsplikt. Virksomheter som innfører eller utfører narkotika skal levere regnskap til departementet (Statens legemiddelverk etter delegasjon av 14.02.2013) over foregående kvartals innførsel og utførsel av narkotika, unntatt for blandinger oppført i forskriften § 10. Apotek som har innført eller utført narkotika er også pålagt å levere regnskap etter denne bestemmelsen.

Fristen for innlevering av kvartalsregnskap er 14 dager etter utløpet av foregående kvartal, jf. § 13 nest siste ledd.

Legemiddelverket ser behov for overtredelsesgebyr for virksomheter som innfører eller utfører narkotika, herunder apotek, som ikke overholder sin kvartalsvise regnskapsplikt innen fristen.

Det følger av narkotikaforskriften §14 om årlig regnskapsplikt at virksomheter som innfører, utfører, omsetter, oppbevarer eller tilvirker narkotika skal levere regnskap til departementet (Statens legemiddelverk etter delegasjon) over siste års håndtering av narkotika, unntatt for blandinger oppført i narkotikaforskriften § 10. Den årlige regnskapsplikten gjelder ikke for apotek.

I henhold til § 14 nest siste ledd er frist for innlevering av årsregnskap siste virkedag i april påfølgende år.

Legemiddelverket ser behov for overtredelsesgebyr for virksomheter som ikke overholder sin årlige regnskapsplikt innen fristen. Overtredelsesgebyret bør således kunne ilegges virksomheter som innfører, utfører, omsetter, oppbevarer eller tilvirker narkotika.

Begrunnelsen for å innføre overtredelsesgebyr for virksomheter som ikke overholder narkotikaforskriftens regnskapsbestemmelser er at normene er viktige med tanke på Legemiddelverkets mulighet for tilstrekkelig kontroll og tiltak, herunder rapportering til FN i forbindelse med narkotikakonvensjonene. Retting og tvangsmulkt etter legemiddeloven § 28 har lite forebyggende effekt. Tilbakekall av tillatelse etter narkotikaforskriften § 17 for brudd på §§ 13 og 14 isolert vil normalt anses for strengt. Overtredelsesgebyr kan bidra til at det tas forholdsregler for å sikre etterlevelse.

Skyldkravet bør være objektivt foretaksansvar/ansvar selv om ingen fysisk person kan lastes. Et objektivt ansvar er hensiktsmessig fordi handlingsnormene er klart formulert, det er ikke bevismessig vanskelig å avgjøre om plikten er brutt. Normene er sentrale for virksomheten på dette spesialiserte næringsområdet og forutsettes godt kjent av aktørene. Det er et sterkt behov for effektiv håndhevelse av hensyn til folkehelsen. Det vil være en sterk formodning for forsett eller uaktsomhet ved overtredelse av handlingsnormene.

Overtredelsesgebyr må knyttes til at det er en kompetent myndighet som fører tilsyn med bestemmelsene og dermed kan ilegge overtredelsesgebyret. Overtredelsesgebyret bør således kunne ilegges av Legemiddelverket.

Departementet slutter seg til Legemiddelverkets vurderinger av behovet for å kunne sanksjonere brudd på og bestemmelsene om regnskapsplikt i narkotikaforskriften med overtredelsesgebyr.

10.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

10.3.1 Legemiddelforskriften kapittel 13 Reklame for legemidler

Forslaget om innføring av overtredelsesgebyr for legemiddelreklame forventes å bidra til bedre etterlevelse av reklamereguleringen ved at et overtredelsesgebyr også vil ha en forebyggende effekt.

Legemiddelverkets bruk av sanksjoner vil ut fra kravet om forholdsmessighet i reaksjoner være begrenset til alvorlige saker. Erfaringsmessig forventes det derfor ikke mange saker per år hvor overtredelsesgebyr vil være aktuell sanksjon. Et overtredelsesgebyr vil normalt være mindre inngripende enn tap av rettighet til markedsføring av et legemiddel. Det må derfor forventes at sanksjonen vil være forholdsmessig og berettiget i flere saker enn det som så langt har medført tidsavgrensede forbud mot reklame for enkelte legemidler.

Legemiddelverket har siden 2007 aktivt ført tilsyn med markedsføring av legemidler. Frem til nå har Legemiddelverket fattet vedtak om tidsavgrenset generelt reklameforbud fire ganger. Basert på erfaring fra Legemiddelverkets egen tilsynsvirksomhet og gebyrer ilagt av Rådet⁴, legges det til grunn at det årlig vil være 5-10 saker hvor overtredelsesgebyr er en aktuell sanksjon.

Det antas at overtredelsesgebyrene i alvorlige saker kan bli betydelige og at et flertall av disse sakene derfor vil bli prøvd rettslig. Det vil medføre behov for økte ressurser både for forvaltningen og domstolene. Antallet saker per år antas imidlertid å være lavt.

Hvor arbeidskrevende ileggelse av overtredelsesgebyr blir for Legemiddelverket vil imidlertid avhenge av hvordan utmålingsreglene utformes, det vil si om det skal brukes faste satser eller individuell utmåling og hvor enkel en eventuell beregningsnøkkel for

⁴ Legemiddelindustriens og Den Norske Legeforening bransjeråd for legemiddelreklame.

individuell utmåling blir. Legemiddelverket legger til grunn at etatens økte ressursbehov vil kunne dekkes innenfor eksisterende bevilgning.

Klage på vedtak om overtredelsesgebyr vil gå til Helse- og omsorgsdepartementet. Det antas å bli et begrenset antall klagesaker.

Innføring av overtredelsesgebyr vil kun ha konsekvenser for de aktørene som bryter de aktuelle bestemmelsene.

10.3.2 Narkotikaforskriftens regnskapsbestemmelser

Det er et begrenset antall aktører (30 - 40 virksomheter) som er pliktige til å sende inn kvartals- og årsregnskaper til Legemiddelverket og det er alltid noen av disse (i overkant av 10 %) som ikke overholder de forskriftsfestede fristene. Det er imidlertid Legemiddelverkets erfaring at virksomhetene, etter at de har mottatt påminnelse om fristen, sørger for at regnskapene blir sendt inn.

Det antas at innføring av hjemmel for å gi overtredelsesgebyr vil føre til at virksomhetene endrer sine rutiner for innsending av regnskaper for å sikre at regnskapene for fremtiden sendes inn innen fastsatte frister. Det er følgelig sannsynlig at antallet virksomheter som ikke overholder tidsfristen, da etter hvert vil nærme seg null. Da man her forholder seg til en oversiktlig bransje og det kun er få virksomheter som ikke overholder tidsfristen, vil det være lite belastende for Legemiddelverket å administrere en ordning med overtredelsesgebyrer. Aktørene er for øvrig lokalisert i Norge, noe som forenkler administrering av ordningen.

Klage på vedtak om overtredelsesgebyr vil gå til Helse- og omsorgsdepartementet. Det antas å bli et begrenset antall klagesaker.

Innføring av overtredelsesgebyr vil kun ha konsekvenser for de aktører som bryter de aktuelle bestemmelsene..

11 Lov om medisinsk utstyr

11.1 Dagens reaksjonsmidler i loven

Helsedirektoratet er fag- og tilsynsmyndighet for medisinsk utstyr i Norge og fører tilsyn med produsenter, distributører, autoriserte representanter og tekniske kontrollorgan. Lov 12. januar 1995 nr. 6 om medisinsk utstyr har som formål å forhindre skadevirkninger, uhell og ulykker, samt sikre at medisinsk utstyr utprøves og anvendes på en faglig og etisk forsvarlig måte.

Helsedirektoratet vil kunne gi påbud om tilbakekalling av utstyr fra markedet, nedlegge forbud mot eller påby innskrenkning av omsetting og bruk av utstyr. Pliktsubjektene vil etter anmodning fra myndighetene ha plikt til å fremlegge dokumentasjon for at det medisinske utstyret oppfyller de fastsatte sikkerhetskrav. Helsedirektoratet vil kunne gi

pålegg og treffe enkeltvedtak som er nødvendige for gjennomføringen av tilsynet med regelverket jf. lov om medisinsk utstyr § 9.

Lov om medisinsk utstyr § 12 bestemmer at det kan fastsettes en løpende tvangsmulkt for hver dag, uke eller måned etter utløpet av den frist som er satt for oppfylling av pålegget, inntil pålegget er oppfylt. Tvangsmulkt kan også fastsettes som engangsmulkt, og gir myndighetene et sanksjonsmiddel mot aktører som ikke samarbeider om gjennomføring av pålegg etter lov om medisinsk utstyr, jf. Ot. prp.nr.58 (2007-2008).

Både forsettlig og uaktsom overtredelse av lov om medisinsk utstyr rammes av straffebestemmelsen i § 13. Produksjon, omsetning og bruk av medisinsk utstyr som er i strid med vedtatte sikkerhetskrav vil kunne straffes. Medvirkning til overtredelse av loven kan også straffes på samme måte.

Straffansvar kan ilegges både fysiske og juridiske personer, som et selskap, en forening eller en annen sammenslutning, et enkeltpersonforetak, en stiftelse, et bo eller en offentlig virksomhet. Straffansvar for foretak følger av straffeloven.

Strafferammen er i alminnelighet bøter eller fengsel inntil 3 måneder, eller begge deler. Hvis det foreligger særlig skjerpene omstendigheter er strafferammen bøter eller fengsel inntil 2 år. Bakgrunnen for dette er de alvorlige skadevirkninger medisinsk utstyr kan medføre.

Momenter ved avgjørelsen om hvorvidt det foreligger særlig skjerpene omstendigheter, vil blant annet være om overtredelsen har eller kunne ha medført alvorlig fare for liv og helse, om skaden ellers har hatt et stort omfang og om den er foretatt eller har fortsatt tross pålegg fra offentlig myndighet, eller på annen måte er særlig utilbørlig.

Forsøk på overtredelse av loven kan straffes som fullbyrdet overtredelse.

11.2 Hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr

11.2.1 Innledning

EU-parlamentet har våren 2017 vedtatt nye forordninger som skal erstatte dagens direktiver om medisinsk utstyr. I tillegg vil det vedtas et stort antall nye gjennomføringsrettsakter. Dette vil innebære betydelige innholdsmessige endringer i eksisterende regelverk. En vurdering av overtredelsesgebyr for handlingsnormene (påbud og forbud) knyttet opp mot de nye forordningene vil bli foretatt på et senere tidspunkt.

Helse- og omsorgsdepartementet mener at det er viktig å få inn en hjemmel i dagens regelverk som en del av dette arbeidet med utredning av overtredelsesgebyr i flere lover med folkehelseformål, og ikke avvente utredningen av overtredelsesgebyr til EUs nye forordninger er på plass.

Helse- og omsorgsdepartementet har bedt Helsedirektoratet om innspill på hvilke bestemmelser i lov om medisinsk utstyr som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Helsedirektoratet anbefaler å innføre overtredelsesgebyr for brudd på

lovbestemmelsene om produksjon, merking/markedsføring, informasjon og gjennomføring av tilsyn. Helsedirektoratets begrunnelse for at overtredelsesgebyr bør innføres for disse handlingsnormene gjengis nedenfor under vurdering av hver handlingsnorm.

Selv om Helsedirektoratet går inn for utvidete administrative sanksjonsmidler skal det fremdeles være mulighet for å reagere strafferettslig overfor økonomiske aktører som bryter regelverket i lov om medisinsk utstyr. I hovedsak antas imidlertid straffebestemmelsen i lov om medisinsk utstyr § 13 å ville bli benyttet ved grovere eller gjentatte lovbrudd. For alvorlige overtredelser med store konsekvenser er anmeldelse og alminnelig straffeforfølgning fra politiet og påtalemyndighetenes side mer hensiktsmessig.

Overtredelsesgebyr vil være en egnet reaksjonsform som både er nødvendig og hensiktsmessig i tillegg til gjeldende sanksjonsformer i lov om medisinsk utstyr.

11.2.2 Krav til medisinsk utstyr – lov om medisinsk utstyr § 4

Lov om medisinsk utstyr § 4 første ledd bestemmer at medisinsk utstyr skal konstrueres, fremstilles og emballeres på en slik måte at det ved normal bruk, når utstyret brukes i samsvar med sitt tiltenkte formål, virker som angitt av produsenten og er forenlig med et høyt vernnivå for pasientens, brukers og andre personers liv, sikkerhet og helse.

Paragrafens første ledd angir de grunnleggende krav som skal stilles til medisinsk utstyr, og har sitt motstykke i de generelle krav som er omhandlet i vedleggene til EU-direktivene om medisinsk utstyr. Avhengig av hvilken risikoklasse det medisinske utstyret faller inn under kan feil konstruksjon, framstilling og emballering av medisinsk utstyr være forbundet med stor risiko for brukere og pasienter.

Sammen med sanksjonsmidlene tvangsmulkt og straff mener Helsedirektoratet at det både er nødvendig og hensiktsmessig at tilsynsmyndighetene har mulighet til å sanksjonere overtredelse av lov om medisinsk utstyr § 4 første ledd med overtredelsesgebyr. Mangelfull overholdelse av bestemmelsen kan medføre feil bruk av utstyret med potensielt store helsemessige og samfunnsøkonomiske konsekvenser. Innføring av ordningen vil være en hensiktsmessig og effektiv reaksjonsform.

11.2.3 Merking og markedsføring – lov om medisinsk utstyr § 5

Lovbestemmelsen fastsetter at før medisinsk utstyr markedsføres, omsettes eller tas i bruk, skal det merkes i samsvar med de krav som følger av internasjonale avtaler Norge har tiltrådt.

Unntatt fra merking er utstyr som kun er ment til utstilling eller til klinisk utprøving samt individuelt tilpasset utstyr. Produkt som ikke er merket i tråd med bestemmelsens første og annet ledd, kan ikke utgis for å være medisinsk utstyr.

I praksis betyr dette at medisinsk utstyr som oppfyller sikkerhetskravene og som er samsvarsvurdert skal CE-merkes når det plasseres på markedet av produsenten. CE-merking påført en vare er en erklæring fra produsenten om at varen er i samsvar med kravene og legger til rette for fri markedsadgang i hele EØS-området. CE-merket skal

være godt synlig, varig og lett å lese. Utstyr skal ikke påføres merking som kan forveksles med CE-merking.

Overtredelsesgebyr kan være nyttig for eksempel dersom det viser seg at en aktør har plassert medisinsk utstyr på det norske markedet, både feilaktig merket og uten nødvendig bruksanvisning, samtidig som det ikke vil være naturlig å anmelde det konkrete forholdet til politiet.

Feilmerking og brudd på merkebestemmelsene kan være forbundet med skaderisiko for brukere og pasienter. Departementet slutter seg til Helsedirektoratets vurdering og foreslår at brudd på § 5 første til tredje ledd kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

11.2.4 Informasjon – lov om medisinsk utstyr § 7

Bestemmelsen fastsetter at medisinsk utstyr skal være utstyrt med nødvendig informasjon og bruksanvisning. Med det medisinske utstyret skal det også følge opplysninger som er nødvendige for trygg og sikker bruk av utstyret og det skal tas hensyn til brukers utdanning og kunnskaper. Informasjonen både på etiketten (emballasjen) og bruksanvisningen skal være på norsk.

Manglende eller ufullstendig informasjon om f.eks. håndtering, risiko eller advarsler kan få alvorlige konsekvenser både for brukere og pasienter og Helsedirektoratet anbefaler at lovbrudd etter § 7 første ledd skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Overtredelsesgebyr vil kunne ilegges raskt og være et effektivt virkemiddel overfor en aktør som ikke har utstyrt det medisinske utstyret med nødvendig informasjon og bruksanvisning i henhold til kravene i loven. Overtredelsesgebyr vil dermed kunne bidra til ivaretagelse av pasientsikkerheten.

Departementet støtter Helsedirektoratets vurdering og foreslår at brudd på § 7 første ledd kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

11.2.5 Tilsyn (opplysnings - og undersøkelsesplikt/adgangsrett til lokaler) – lov om medisinsk utstyr § 9

I annet ledd er det gitt nærmere bestemmelser om tilsynsmyndighetens kompetanse. Helsedirektoratet kan kreve meddelt alle opplysninger som er nødvendig for å gjennomføre tilsyn med lov om medisinsk utstyr. Produsent og omsetter av medisinsk utstyr m.m. vil på forlangende ha plikt til å fremlegge dokumentasjon for at det medisinske utstyr oppfyller de fastsatte sikkerhetskrav.

Tilsynsmyndigheten vil uten rettslig kjennelse kunne få adgang til relevant eiendom, f.eks. produksjons- eller lagerlokale. Prøveeksemplar vil kunne uttas og fjernes for undersøkelse uten at produsent ytes vederlag for produktet. Tilsynsmyndigheten kan også selv sette i verk slike undersøkelser eller foreta nødvendig prøvetaking og kontroll av utstyret.

Det kan gis bestemmelser om påbud om tilbakekallelse og utbedring av utstyr, herunder at årsaken til en eventuell fare fjernes.

Brudd på bestemmelser om opplysnings-, - og undersøkelsesplikt samt myndighetenes adgang rett til produksjonslokale kan hindre et effektivt og formålstjenlig tilsyn. For å sikre et effektivt tilsyn ser departementet det slik at det både vil være nødvendig og hensiktsmessig at Helsedirektoratet har muligheten til å sanksjonere slike brudd med overtredelsesgebyr i tillegg til å kunne fastsette tvangsmulkt.

11.2.6 Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr

Utgangspunktet er at overtredelsesgebyr rettet mot foretak skal ha hjemmel i den enkelte særlov (her lov om medisinsk utstyr). Også når det gjelder lov om medisinsk utstyr er foretakene ofte det primære ansvarssubjekt når det er spørsmål om ilegging av en administrativ sanksjon. Handlingsnormene er ofte rettet mot juridiske personer/foretak (selv om det i praksis må være en eller flere fysiske personer som overtrer handlingsnormen på vegne av foretaket), og det er foretaket som har den primære økonomiske interessen i at reglene overholdes eller brytes.

I lov om medisinsk utstyr vil aktørene (produsenter, distributører, autoriserte representanter mv.) ofte være organisert som et foretak som driver økonomisk virksomhet. Departementet anser i likhet med Helsedirektoratet, at det er klart behov for å kunne ilegge overtredelsesgebyr mot foretak.

Videre blir spørsmålet om overtredelsesgebyr rettet mot fysiske personer har noen praktisk betydning i lov om medisinsk utstyr. I de fleste tilfellene vil de økonomiske aktørene i medisinsk utstysregelverket være organisert som et foretak, men også enkeltpersoner kan operere innenfor næringsvirksomhet og markedsføre medisinsk utstyr. Både produsent og ansvarlig representant er definert i forskrift om medisinsk utstyr § 1-5 som «den fysiske eller juridiske person». Forarbeidene til straffebestemmelsen § 12 i lov om medisinsk utstyr utdyper at: «straffeansvar kan ilegges både fysiske og juridiske personer», noe som betyr at lovgiver har ment at begge rettssubjektene skal omfattes.

Departementet støtter Helsedirektoratets vurdering og foreslår at også fysiske personer kan ilegges overtredelsesgebyr når vilkårene for det er tilstede.

11.2.7 Skyldkrav

Helsedirektoratet støtter seg til utredningen i Prop. 62 L (2015–2016) om endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) og utgangspunktet om at det ikke bør stilles krav om subjektiv skyld ved ilegging av sanksjon overfor foretak.

Med et rent objektivt ansvar for foretakene etter lov om medisinsk utstyr innebærer dette at de økonomiske aktørene ilegges overtredelsesgebyr så lenge det objektive lovkravet er brutt. For eksempel ved manglende CE-merking av et medisinsk utstyr er det tilstrekkelig at kravet om merking er brutt og det vil ikke være nødvendig for Helsedirektoratet å sannsynliggjøre at bestemte personer som har handlet på vegne av foretaket har utvist subjektiv skyld (forsett eller uaktsomhet). Begrunnelsen er at aktørene er nærmest til å bære risikoen for skadeevnen til egen virksomhet og at skadepotensialet kan være stort for brudd på bestemmelsene i lov om medisinsk utstyr. Unntatt er rettsteorien om at et

foretak ikke kan ilegges overtredelsesgebyr dersom overtredelsen skyldes forhold utenfor foretakets kontroll (force majeure).

Spørsmålet blir deretter hvilket skyldkrav som skal gjelde for fysiske personer. Helsedirektoratet viser også her til drøftelsen i Prop. 62 L (2015–2016) og vil ikke anbefale at det oppstilles et objektivt ansvar for fysiske personer. Utgangspunktet er at for at enkeltpersoner skal ilegges overtredelsesgebyr er det et vilkår at det foreligger subjektiv skyld. Prinsipielt skal ikke sanksjoner ilegges fysiske personer uten at disse er å bebreide for overtredelsen. Etter Helsedirektoratets syn vil skyldkravet ved overtredelsesgebyr for fysiske personer være forsett eller uaktsomhet. Departementet slutter seg til Helsedirektoratets vurderinger av skyldkravet for fysiske personer.

Når det gjelder beviskrav, er utgangspunktet i sivile saker et krav om sannsynlighetsovervekt. I straffesaker er den klare hovedregelen derimot at enhver rimelig og fornuftig tvil skal lede til frifinnelse.

11.2.8 Hvem som skal kunne ilegge overtredelsesgebyr

Helsedirektoratet fører tilsyn og fatter enkeltvedtak i samsvar med lov om medisinsk utstyr og veileder aktørene i det aktuelle regelverket. Myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr bør legges til Helsedirektoratet som har forutsetninger for å behandle sakene forsvarlig. Helsedirektoratet har fagkunnskap og erfaring med å føre tilsyn med regelverket for medisinsk utstyr som taler for at behandling av saker om overtredelsesgebyr bør ligge i Helsedirektoratet.

Klageadgangen ved illeggelse av overtredelsesgebyr vil dessuten være en ny forvaltningsoppgave for klageinstansen, som her blir Helse- og omsorgsdepartementet.

11.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Helsedirektoratets forslag om innføring av overtredelsesgebyr gir forvaltningsapparatet som helhet et potensial for besparelse. Sanksjonssaken vil kun behandles hos Helsedirektoratet og politiet og påtalemyndigheten får ingen reell befatning med sakene. Man unngår den ressursbruk som etterforskning, påtalebehandling og domstolsbehandling i straffesaker medfører.

Rettsikkerhetshensyn tilsier at saksbehandlingen skal være grundig i saker om overtredelsesgebyr og for Helsedirektoratet som skal ilegge overtredelsesgebyr vil arbeidsmengden i de aller fleste tilfeller øke sammenlignet med situasjonen i dag. Beslutning om overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak, slik at reglene om forhåndsvarsel, dokumentinnsyn, begrunnelse og klage gjelder. Saksbehandlingen hos Helsedirektoratet kan derfor lett bli omfattende dersom saken fører fram til et sanksjonsvedtak. Eventuelle sivile søksmål om gyldigheten av overtredelsesgebyr kan medføre visse økonomiske og administrative konsekvenser, men om dette vil medføre en økning av ressursbruken i forvaltningen/domstolene vil avhenge av klage-, og søkmålsfrekvensen.

Helsedirektoratet må selv forberede saken, utrede den og utferdige sanksjonsvedtak. Medisinsk utstyr blir produsert og omsatt på et felles europeisk marked og fordrer en felles europeisk tilnærming til tilsynssaker, selv om beslutningen fattes på nasjonalt nivå. Det er ofte aktuelt å innhente opplysninger som belyser saken fra andre EU/EFTA-myndigheter eller økonomiske aktører i andre EU/EØS-land, noe som kan medføre en viss arbeidsmengde.

Samlet sett vil innføring av overtredelsesgebyr føre til økte arbeidsoppgaver for Helsedirektoratet. Saksforberedelse og klargjøring av faktum vil medføre merarbeid.

Med innføring av overtredelsesgebyr får Helsedirektoratet mulighet til å se reaksjons- og sanksjonsmidlene i sammenheng. Tilsynsmyndigheten vil få en effektiv hjemmel til selv å ilagge overtredelsesgebyr og reaksjonen kan komme raskere enn om forfølgning skjer strafferettslig. Avhengig av frekvensen og alvorligheten av slike saker er det grunn til å tro at færre saker i fremtiden vil bli anmeldt til Politiet. For alvorlige overtredelser/gjentatte lovbrudd vil anmeldelse og alminnelig straffeforfølgning fra politiet og påtalemyndighetenes side være mer hensiktsmessig.

Samlet sett vil det, i tilfeller der det er aktuelt med sanksjoner, kunne være en besparelse i at sakene behandles i én instans (Helsedirektoratet) istedenfor i to, tre eller fire (forvaltning/politi/påtalemyndighet og domstoler) ved straffesaker, som er den sanksjonsmuligheten som finnes i dag.

12 Forslag om endring i alkoholloven – tidsbestemmelser for bransjeinterne prøvesmakinger av alkoholholdig drikk

12.1 Gjeldende rett og bakgrunn

Blant annet i forbindelse med engrossalg av alkoholholdig drikk, gjennomføres smakinger hvor kundene, for eksempel restauranter, vurderer de potensielle varene. For de tilfeller at slike bransjeinterne prøvesmakinger innebærer at alkohol konsumeres, dvs. at prøvesmakingen innebærer svelging av drikken og ikke bare spytting, vil prøvesmakingen innebære skjenking i alkohollovens forstand.

Skjenking krever skjenkebevilling og må skje innenfor de tidsrammene som er satt for bevillingen. Alkohollovens maksimaltider for skjenking av alkoholholdig drikk setter dermed begrensninger for når på døgnet slike prøvesmakinger kan finne sted, jf. at maksimaltidene for skjenking av alkoholholdig drikk som inneholder under 22 volumprosent alkohol (alkoholholdig drikk gruppe 1 og 2) er fra klokken 06.00 om morgenen til klokken 03.00 om natten, og fra klokken 13.00 til klokken 03.00 for drikk som inneholder 22 volumprosent alkohol eller mer (alkoholholdig drikk gruppe 3).

Departementet har mottatt en henvendelse fra Vin- og brennevinleverandørenes forening som påpeker at det er lite hensiktsmessig at prøvesmaking ikke fritt kan finne sted i

alminnelig arbeidstid, særlig pekes det på at prøvesmaking av drikk som inneholder 22 volumprosent alkohol eller mer ikke kan skje om morgenen og fram til klokken 13.00. Foreningen presiserer at den er klar over at det ikke regnes som skjenking i alkohollovens forstand dersom det under prøvesmakingen ikke konsumeres noe alkohol (med andre ord at det spyttes og ikke svelges). Foreningen framhever at det i hovedsak spyttes under slike prøvinger, men at det kan være vanskelig for arrangøren å garantere at det ikke svelges. Dette medfører at arrangører ikke tar sjansen på å ha prøvesmaking uten bevilling. Departementet forstår det videre slik at det ofte er praktisk at prøvesmakinger finner sted på steder som har bevilling. Dette innebærer videre at slike prøvesmakinger ikke gjennomføres på vanlig dagarbeidstid, men kun etter kl. 13.

12.2 Departementets vurdering og forslag

Departementet ser at det er upraktisk for grossister og deres kunder at prøvesmaking ikke kan finne sted i alminnelig arbeidstid. Departementet kan ikke se at det foreligger grunner for at bransjeintern prøvesmaking ikke skal kunne foregå utenom alkohollovens maksimaltider for skjenking av alkoholholdig drikk gruppe 3. Departementet foreslår derfor å endre regelverket på dette området.

Departementet har vurdert to innfallsvinkler. For det første er det vurdert om det bør foretas en endring i alkoholloven som presiserer at bransjeintern prøvesmaking ikke anses som skjenking verken når det spyttes eller svelges, og dermed kan finne sted uten hensyn til bevilling både der det foreligger bevilling for lokalet smakingen skjer i, og der slik bevilling ikke foreligger. For det andre er det vurdert om det bør foretas en endring i skjenketidsbestemmelsene som fastsetter andre maksimaltider for bransjeintern prøvesmaking enn for alminnelig skjenking.

Departementet ser at begge løsninger innebærer noen lovtekniske og praktiske utfordringer. For begge alternativer vil det oppstå kontrollutfordringer, da kontrollører må vurdere om det som foregår i et lokale som har skjenkebevilling og som kontrolleres, er prøvesmaking eller (alminnelig) skjenking. Departementet antar at dette i praksis ikke vil medføre så store kontrollproblemer at hensynet til disse vil veie tyngre enn hensynet til at bransjen kan gjennomføre nødvendig aktivitet i alminnelig arbeidstid.

En løsning der all bransjeintern prøvesmaking, også der varen helt eller delvis svelges, ikke skal anses som skjenking etter alkoholloven, vil innebære at bransjeintern prøvesmaking av alle typer alkoholholdig drikk vil kunne foretas døgnet rundt både med og uten svelging. Departementet ser imidlertid at en slik løsning kan ha noen uheldige konsekvenser. Det legges særlig vekt på at faren for omgåelser av regelverket vil være reell dersom man legger til grunn at konsum av alkohol ikke regnes som skjenking og åpner for slikt konsum døgnet rundt.

Departementet har derfor landet på at det vil være mer hensiktsmessig å foreslå en endring som innebærer at skjenketidsbegrensningene for bransjeintern prøvesmaking som innebærer svelging og dermed skjenking av alkoholholdig drikk som inneholder 22 volumprosent eller mer, utvides noe, men at det fortsatt er en tidsbegrensning. Det

foreslås at de tidsbegrensningene som gjelder for skjenking av alkoholholdig drikk i gruppe 1 og 2, gis tilsvarende anvendelse for bransjeintern prøvesmaking av gruppe 3-drikkene, se forslag til endring i alkoholloven § 4-4. Det vil gi mulighet for bransjeintern prøvesmaking også i normal arbeidstid på formiddagen.

Forslag til nytt § 4-4 åttende ledd fastslår at øvrige bestemmelser i § 4-4 ikke gjelder for skjenking som regnes som bransjeintern prøvesmaking. Forslaget innebærer at prøvesmaking vil være tillatt mellom klokken 06.00 om morgenen og klokken 03.00 om natten. Endringen sammenlignet med dagens regelverk er dermed at drikk i gruppe 3 kan prøvesmakes mellom 06.00 og klokken 13.00 (smaking mellom klokken 13.00 og 03.00 er allerede tillatt, jf. dagens maksimaltider for skjenking av all alkoholholdig drikk). Til tross for at man kan se for seg at behovet for å kunne arrangere prøvesmakinger er begrenset mellom klokken 06.00 og 08.00 om morgenen, kan ikke departementet se at det vil være hensiktsmessig å fastsette strengere grenser enn det som følger av maksimaltidene for skjenking av alkoholholdig drikk i gruppe 1 og 2. På den annen side bør det ikke åpnes opp for prøvesmakinger med svelging døgnet rundt, jf. ovenfor. Med tanke på hensynet til å unngå misbruk av hjemmelen til bransjeinterne fester og kontrollutfordringer knyttet til dette, kan man se for seg at dette er en hensiktsmessig mellomløsning, og departementet foreslår derfor dette.

Departementets forslag innebærer at bransjeintern smaking vil være tillatt på alle skjenkesteder mellom klokken 06.00 og klokken 03.00, uavhengig av de faktiske åpningstidene som er satt for vedkommende skjenkested i bevillingsvedtaket. Et alternativ hvor det fastsettes maksimaltider for bransjeintern prøvesmaking som kommunene aktivt må vurdere om skal utnyttes, anses som uhensiktsmessig. Da det her ikke er snakk om regler som regulerer tilgjengelighet for forbrukeren, ser ikke departementet at hensynet til det kommunale selvstyret i alkoholpolitikken er særlig relevant her. På den annen side er grossistenes behov for å kunne gjøre avtaler om bransjeinterne prøvesmakinger innenfor rammen av alminnelig arbeidstid, til stede uavhengig av kommunegrenser.

Departementet ser at også denne løsningen kan medføre noen utfordringer knyttet til kontroll av at ikke adgangen til svelging utenfor alminnelig skjenketid forsøkes utnyttet til å omgå regelverket (brukes til bransjeinterne fester eller lignende), men mener som nevnt over at kontrollhensynene ikke veier så tungt at behovet for bransjen til å kunne arrangere prøvesmakinger ikke skal imøtekommes. Departementet har tidligere lagt til grunn at begrepet bransjeintern prøvesmaking innebærer følgende begrensninger:

- Det er kun personer som har prøvesmaking som en av naturlige del av sitt arbeid, som kan delta på prøvesmakingen og smakingen skjer i arbeidstiden
- Prøvesmakingen er en nødvendig del av kjøpers kvalitetskontroll av produktene
- Det er kun personer som deltar på prøvesmakingen, som oppholder seg i lokalet
- Prøvesmakingsarrangementet må ikke kombineres med andre arrangementer som innebærer servering av alkoholholdig drikk i forkant eller etterkant av prøvesmakingen.

Departementet fastholder at disse begrensningene må legges til grunn for forståelsen av begrepet og den foreslåtte unntakshjemmelen. Med at prøvesmakingen skal være bransjeintern, menes at kun representanter (eiere, ansatte) for bevillingshavere og registrerte grossister må være involvert. Smakingen må ha bransjeinternt markedsføringsøyemed eller opplæringsformål. Med prøvesmaking menes at formålet med åpning av den alkoholholdige drikkens emballasje skal være å vurdere varens kvalitet for vurdering av oppkjøp av et parti likeartede varer eller i forbindelse med opplæring av bransjeaktører. I tilfelle kontrollhensyn eller andre hensyn medfører behov for å tydeliggjøre i regelverket hva som menes med bransjeintern prøvesmaking, foreslås at det gis hjemmel for å gi forskrifter om dette.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om denne løsningen synes hensiktsmessig, eller om det er andre løsninger som bedre kan ivareta behovet for prøvesmakinger inne for alminnelig arbeidstid, samtidig som også kontrollhensynene ivaretas så godt som mulig.

Merk at bransjeintern prøvesmaking hvor det ikke svelges, uansett ikke anses som skjenking i alkohollovens forstand, og dermed fortsatt kan finne sted når som helst uten hensyn til bevilling.

Forslaget vil innebære en forenkling for bransjen. Ut over dette antar departementet at forslaget ikke vil få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

13 Forslag til endring i tobakksskadeloven – beslag og destruksjon

13.1 Bakgrunn

Stortinget vedtok i desember 2016 en ny bestemmelse om destruksjon og beslag av ulovlig importerte tobakksvarer, -surrogater og -utstyr, jf. § 43 og Prop. 142 L (2016–2017). Bestemmelsen er tilnærmet identisk med tilsvarende bestemmelser i legemiddeloven og strålevernloven. Bestemmelsen trer i kraft 1. juli 2017.

Bestemmelsene gjelder etter sin ordlyd kun ved import. I ettertid har man sett behov for at også varer som allerede er i omløp innenlands kan beslaglegges og destrueres. Bestemmelsen i strålevernloven er derfor foreslått endret, slik at Statens strålevern får slik myndighet, jf. Prop. 109 L (2016–2017) Endringer i tobakksskadeloven og strålevernloven.

13.2 Departementets vurdering

Tobakksskadeloven ny § 43 hjemler beslag og destruksjon av importerte varer, men gir i praksis kun slik myndighet til tollmyndighetene på selve importtidspunktet.

Departementet mener at det også er behov for at tilsynsmyndighetene kan beslaglegge og destruere ulovlige tobakksvarer mv. som allerede er i omløp i Norge. Ny § 43 foreslås derfor utvidet med en ny bestemmelse i første ledd annet punktum.

I utgangspunktet anser departementet at myndigheten bør legges til Helsedirektoratet, som er ansvarlig for en rekke av tobakksskadelovens bestemmelser. Departementet ber om innspill på om det er behov for at også andre tilsynsmyndigheter, herunder Statens legemiddelverk og kommunene, bør gis slik myndighet. Legemiddelverket vil være ansvarlig myndighet for registreringsordningen for e-sigaretter og kommunene vil få ansvar for tilsyn med detaljsalg av tobakksvarer mv.

Departementet foreslår at prosessen med beslag og destruksjon av produkter som allerede er i omløp, reguleres på samme måte som ved import, slik at samme saksbehandlingsrutiner og frister skal gjelde for Helsedirektoratet som for tollmyndighetene. Lovhjemmelen vil følges opp med nødvendige forskriftsbestemmelser.

Som følge av den foreslåtte lovendringen, må også bestemmelsens overskrift oppdateres.

13.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget om hjemmel for destruksjon av ulovlige tobakksvarer i omløp innebærer ingen økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. En hjemmel for beslag og destruksjon vil effektivisere tilsynsmyndighetenes kontroll med tobakksmarkedet og sørge for at ulovlige varer tas ut av omløp.

14 Forslag til lov- og forskriftsbestemmelser

14.1 Forslag til lovendringer

Departementet foreslår følgende endringslov:

I

I lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader (tobakksskadeloven) gjøres følgende endringer:

Ny § 36 a skal lyde:

§ 36 a *Overtredelsesgebyr*

Tilsynsmyndigheten kan ilegge den som overtrer bestemmelser i §§ 4, 6, 9, 17-19, 22-23, 25-27, 30-34 b, 34 d, 37 a og 42, overtredelsesgebyr. Det samme gjelder ved overtredelse av forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene når det er fastsatt i forskrift at overtredelsen kan medføre slik sanksjon.

Fysiske personer utenfor næringsvirksomhet kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser. Foretak kan ilegges overtredelsesgebyr etter bestemmelsen her når overtredelsen er begått av noen som har handlet på vegne av foretaket.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

Departementet fastsetter i forskrift bestemmelser om utmåling og betaling av overtredelsesgebyret, herunder om renter og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall.

Adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes etter 2 år. Fristen regnes fra tidspunktet overtredelsen fant sted. Fristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om foreldelse i forskrift, herunder fravike bestemmelsene om foreldelsesfrist og fristavbrudd for særlige typer overtredelser.

§ 37 skal lyde:

§ 37 *Klage på vedtak om retting, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr*

Enkeltvedtak fattet av Helsedirektoratet etter §§ 36 og 36 a på grunnlag av overtredelser av §§ 20, 21, 22, 23, 30, 30 a, 31 og 33 eller bestemmelser gitt i medhold av disse, kan påklages til Markedsrådet. Ved behandlingen i Markedsrådet gjelder de saksbehandlingsregler som er gitt i eller i medhold av markedsføringsloven så langt de passer.

Enkeltvedtak fattet av kommunen etter 36 a kan påklages til fylkesmannen.

Enkeltvedtak fattet av Sysselmannen på Svalbard etter 36 a kan påklages til departementet. I de tilfeller hvor sysselmannen har delegert myndighet til Longyearbyen lokalstyre er sysselmannen klageinstans for lokalstyrets vedtak.

§ 43 overskriften og første ledd skal lyde:

§ 43 *Beslag og destruksjon av ulovlige varer*

Tobakkvarer, tobakkssurrogater og tobakksutstyr som importeres i strid med bestemmelser i denne lov med forskrifter, kan tilbakeholdes, beslaglegges og destrueres. Det samme gjelder ulovlige varer som allerede er i omløp i Norge.

II

I lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven) gjøres følgende endringer:

§ 4-4 nytt åttende ledd skal lyde:

Ved bransjeintern prøvesmaking kan det skjenkes alkoholholdig drikk gruppe 1, 2 og 3 fra kl. 06.00 til 03.00 uten hensyn til begrensningene i denne paragraf. Departementet kan gi forskrifter om hvilke krav som må være oppfylt for at en aktivitet skal anses som bransjeintern prøvesmaking.

Kapittel 10 skal lyde:

Kapittel 10. Straff og overtredelsesgebyr.

Ny § 10-5 skal lyde:

§ 10-5. Overtredelsesgebyr

Helsedirektoratet kan ilegge overtredelsesgebyr til den som overtrer:

- 1. kravene for utlevering av alkoholholdig drikk etter §§ 1-5, 2-4, 2-5 og 8-11,*
- 2. kravene til tilvirkning av alkoholholdig drikk som ikke er til eget bruk i 6-1, 6-2, 6-6, 6-7 og 6-8 og vilkår fastsatt i bevillingsvedtaket og*
- 3. reklameforbudet i §§ 9-1 og 9-2.*

Det samme gjelder ved overtredelse av forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene dersom det er fastsatt i forskrift at overtredelse kan medføre slik sanksjon.

Foretak kan ilegges overtredelsesgebyr etter bestemmelsen her når overtredelsen er begått av noen som har handlet på vegne av foretaket.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

Departementet fastsetter i forskrift bestemmelser om utmåling og betaling av overtredelsesgebyret, herunder om renter og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall.

Helsedirektoratets adgang til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes etter 2 år. Fristen regnes fra tidspunktet overtredelsen fant sted. Fristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om foreldelse i forskrift, herunder fravike bestemmelsene om foreldelsesfrist og fristavbrudd for særlige typer overtredelser.

Vedtak om overtredelsesgebyr ved brudd på reklameforbudene i §§ 9-1 og 9-2, kan påklages til Markedsrådet. Ved behandlingen i Markedsrådet, gjelder de saksbehandlingsreglene som er gitt i eller i medhold av markedsføringsloven så langt de passer.

III

I lov 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler m.v. (legemiddeloven) gjøres følgende endringer:

§ 28 sjette og syvende ledd blir ny § 28 a første ledd og femte ledd.

§ 28 åttende, niende og tiende ledd blir nytt sjette, syvende og åttende ledd.

Ny § 28 a skal lyde:

Departementet kan treffe vedtak om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt for overtredelse av forpliktelser som følger av markedsføringstillatelse utstedt i sentral prosedyre.

Departementet kan ilegge den som overtrer bestemmelsene i §§ 19, 20, 21 og § 23 femte ledd, overtredelsesgebyr. Det samme gjelder ved overtredelse av forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene når det er fastsatt i forskrift at overtredelsen kan medføre slik sanksjon.

Foretak kan ilegges overtredelsesgebyr i samsvar med andre ledd når overtredelsen er begått av noen som har handlet på vegne av foretaket.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges etter bestemmelsen i annet ledd.

Departementet fastsetter i forskrift nærmere bestemmelser om utmåling og betaling av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt, herunder om renter og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret eller tvangsmulkten ikke blir betalt ved forfall.

Departementets adgang til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes etter 2 år. Fristen regnes fra tidspunktet overtredelsen fant sted. Fristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om foreldelse i forskrift, herunder fravike bestemmelsene om foreldelsesfrist og fristavbrudd for særlige typer overtredelser.

IV

I lov 12. januar 1995 nr. 6 om medisinsk utstyr gjøres følgende endringer:

Ny § 12 a skal lyde:

§ 12 a. Overtredelsesgebyr

Departementet kan ilegge den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i § 4 første ledd, § 5, § 7 første ledd og § 9, overtredelsesgebyr. Det samme gjelder ved overtredelse av forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene når det er fastsatt i forskrift at overtredelsen kan medføre slik sanksjon.

Foretak kan ilegges overtredelsesgebyr når overtredelsen er begått av noen som har handlet på vegne av foretaket.

Kongen kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

Kongen fastsetter i forskrift nærmere bestemmelser om utmåling og betaling av overtredelsesgebyr, herunder om renter og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall.

Departementets adgang til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes etter 2 år. Fristen regnes fra tidspunktet overtredelsen fant sted. Fristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om foreldelse i forskrift, herunder fravike bestemmelsene om foreldelsesfrist og fristavbrudd for særlige typer overtredelser.

V

I lov 12. mai 2000 nr. 28 om atomenergivirksomhet (atomenergiloven) gjøres følgende endringer:

Ny § 55 a skal lyde:

§ 55 a (overtredelsesgebyr)

Statens strålevern kan ilegge den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i §§ 4 til 6, §§ 11 til 17 eller §§ 50, 51, 53 og 54, overtredelsesgebyr. Det samme gjelder ved overtredelse av forskrifter gitt i medhold av §§ 5, 6, 16, 51 og 54 og overtredelse av vilkår i konsesjon eller løyve gitt med hjemmel i § 8 når det er fastsatt i forskrift eller i vedtaket at overtredelsen kan medføre slik sanksjon.

Foretak kan ilegges overtredelsesgebyr i samsvar med første ledd når overtredelsen er begått av noen som har handlet på vegne av foretaket.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

Departementet fastsetter i forskrift bestemmelser om utmåling og betaling av overtredelsesgebyret, herunder om renter og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall.

Statens stråleverns adgang til å ilegge gebyr foreldes etter 3 år. Fristen regnes fra tidspunktet overtredelsen fant sted. Fristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om foreldelse i forskrift, herunder fravike bestemmelsene om foreldelsesfrist og fristavbrudd for særlige typer overtredelser.

Ny § 56 a skal lyde:

§ 56 a (tvangsmulkt ved forhold i strid med loven)

Statens strålevern kan treffe vedtak om tvangsmulkt i form av engangsmulkt eller løpende dagmulkt for å sikre at bestemmelsene i denne lov eller vedtak i medhold av loven blir etterlevd.

Tvangsmulkt pålegges den ansvarlige for overtredelse av bestemmelse i loven eller vedtak gitt i medhold av loven.

Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse er oppdaget og begynner å løpe når den ansvarlige oversitter fastsatt frist for retting av forholdet. Tvangsmulkt kan også fastsettes på forhånd og løper da fra overtredelsen tar til.

VI

I lov 12. mai 2000 nr. 36 om strålevern og bruk av stråling (strålevernloven) gjøres følgende endringer:

§ 21 andre ledd oppheves. Nåværende tredje ledd blir andre ledd.

Ny § 23 a skal lyde:

§ 23 a. Overtredelsesgebyr

Statens strålevern kan ilegge den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i §§ 5 til 9, §§ 12 til 15, og §§ 18 til 20, overtredelsesgebyr. Det samme gjelder ved overtredelse av forskrifter gitt med hjemmel i denne lov og overtredelse av vilkår i godkjenning gitt med hjemmel i § 6 når det er fastsatt i forskrift eller i vedtaket at overtredelsen kan medføre slik sanksjon.

Foretak kan ilegges overtredelsesgebyr i samsvar med første ledd når overtredelsen er begått av noen som har handlet på vegne av foretaket.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

Departementet fastsetter i forskrift bestemmelser om utmåling og betaling av overtredelsesgebyret, herunder om renter og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall.

Statens stråleverns adgang til å ilegge gebyr foreldes etter 2 år. Fristen regnes fra tidspunktet overtredelsen fant sted. Fristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om foreldelse i forskrift, herunder fravike bestemmelsene om foreldelsesfrist og fristavbrudd for særlige typer overtredelser.

VII

I lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) gjøres følgende endringer:

Ny § 26 a skal lyde:

§ 26 a. Overtredelsesgebyr

Mattilsynet kan ilegge den som overtrer bestemmelsene i §§ 5 til 8, § 10, § 13, § 14 og §§ 16 til 19 overtredelsesgebyr. Det samme gjelder ved overtredelse av forskrifter gitt med hjemmel i disse bestemmelsene, samt med hjemmel i §§ 9, 11, 12, 15, 23 og 30, dersom det er fastsatt i forskrift at overtredelse kan medføre slik sanksjon. Overtredelsesgebyr kan også ilegges ved brudd på vilkår fastsatt i vedtak fattet med hjemmel i §§ 23, 24 og 25.

Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlige eller uaktsomme overtredelser. Foretak kan ilegges overtredelsesgebyr når overtredelsen er begått av noen som har handlet på vegne av foretaket, selv om ingen enkeltperson har utvist skyld.

Dersom den ansvarlige for overtredelsesgebyret er et foretak som inngår i et konsern, hefter foretakets morselskap og morselskapet i det konsern selskapet er en del av, subsidiært for beløpet. Morselskapers betalingsforpliktelse er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

Departementet fastsetter i forskrift bestemmelser om utmåling og betaling av overtredelsesgebyret, om renter og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall.

Mattilsynets adgang til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes etter 2 år. Fristen regnes fra tidspunktet overtredelsen fant sted. Fristen avbrytes ved at Mattilsynet gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om foreldelse i forskrift, herunder fravike bestemmelsene om foreldelsesfrist og fristavbrudd for særlige typer overtredelser.

VIII

I lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven) gjøres følgende endringer:

§ 17 skal lyde:

§ 17. Overtredelsesgebyr

Departementet kan i forskrift fastsette at kommunen kan *ilegge den* som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i §§ 10 til 14 og § 16, *overtredelsesgebyr*. Det samme gjelder ved overtredelse av forskrifter gitt i medhold av §§ 8 og 10 når det er fastsatt i *forskrift* at *overtredelsen* kan medføre slik sanksjon.

I forskrift etter første ledd kan departementet gi nærmere bestemmelser om hvilke overtredelser nevnt i første ledd som kan medføre overtredelsesgebyr. *Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.*

Foretak kan ilegges overtredelsesgebyr i samsvar med *bestemmelsen her* når overtredelsen er begått av noen som har handlet på vegne av foretaket.

Departementet fastsetter i forskrift bestemmelser om utmåling og betaling av overtredelsesgebyret, herunder om renter og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall.

Kommunens adgang til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes etter 2 år. Fristen regnes fra tidspunktet overtredelsen fant sted. Fristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om foreldelse i forskrift, herunder fravike bestemmelsene om foreldelsesfrist og fristavbrudd for særlige typer overtredelser.

IX

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

14.2 Forslag til forskriftsendringer

14.2.1 Forskrift om alkoholordningen på Svalbard

I forskrift 11 desember 1998 nr. 1300 om alkoholordningen for Svalbard gjøres følgende endringer:

§ 4-1 nytt annet ledd skal lyde:

Sysselmannen fører tilsyn med reklameforbudet. Bestemmelsene i alkoholloven § 9-3 til 9-5 kommer tilsvarende til anvendelse for sysselmannens tilsyn og vedtak knyttet til reklameforbudet.

Ny § 4-2 a skal lyde

§ 4-2 a. Overtredelsesgebyr

Bestemmelsene om overtredelsesgebyr i alkoholloven § 10-5 kommer tilsvarende til anvendelse for brudd på bestemmelsene om statlig tilvirkningsbevilling etter kapittel 3A og på reklameforbudet i § 4-1. Sysselmannen fatter vedtak om overtredelsesgebyr ved brudd på reklamebestemmelsene.

14.2.2 Alkoholforskriften

I forskrift 8. juni 2005 nr. 538 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. gjøres følgende endringer [eventuelt plasseres i egen forskrift om overtredelsesgebyr som utarbeides senere]:

Ny § 15-6 skal lyde:

Helsedirektoratet kan ilegge den som overtrer § 15-5 første ledd nr. 1 og 3, overtredelsesgebyr.

14.2.3 Forskrift om engrossalg og tilvirkning av alkoholholdig drikk

I forskrift 8. juni 2005 nr. 539 om engrossalg og tilvirkning av alkoholholdig drikk mv. gjøres følgende endringer [eventuelt plasseres i egen forskrift om overtredelsesgebyr som utarbeides senere]:

Ny § 2-6 skal lyde:

Helsedirektoratet kan ilegge bevillingshavere som overtrer §§ 2-1 til 2-5, overtredelsesgebyr.

Ny § 9-4 skal lyde:

Helsedirektoratet kan ilegge bevillingshavere som overtrer §§ 9-1 til 9-3, overtredelsesgebyr.

14.2.4 Ny forskrift om overtredelsesgebyr etter folkehelseloven

Bestemmelse til ny forskrift om overtredelsesgebyr etter folkehelseloven med forskrifter⁵:

§ X. Overtredelser som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr

Kommunen kan ilegge overtredelsesgebyr overfor den som forsettlig eller uaktsomt overtrer følgende bestemmelser eller ikke følger pålegg gitt med hjemmel i følgende bestemmelser:

- a) Lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven) § 10 om meldeplikt og godkjenning, § 11 om helsekonsekvensutredning, § 12 om opplysningsplikt, § 13 om gransking, § 14 om retting og § 16 om stansing.
- b) Forskrift 01. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. § 5 om opplysnings- og informasjonsplikt, § 6 om godkjenning og § 17 om smittevern.
- c) Forskrift 13. juni 1996 nr. 592 om badeanlegg, bassengbad og badstu m.v. § 5 om opplysningsplikt, § 6 om meldingsplikt og § 10 om instruks.
- d) Forskrift 6. mai 1998 nr. 581 om hygienekrav for frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingsvirksomhet m.v. § 5 tredje og fjerde ledd om meldings- og godkjenningsplikt, § 6 om krav til utstyr § 7 andre ledd om informasjonsplikt.
- e) Forskrift 21. desember 2000 nr. 1406 om skadedyrbekjempelse § 3-1 andre ledd om godkjenning, § 3-3 første ledd om meldingsplikt, § 3-4 om nabovarsel, og 3-5 andre og tredje ledd opplysnings- og veiledningsplikt.
- f) Forskrift 25. april 2003 nr. 486 om miljørettet helsevern § 9 bokstav a om etablering og bruk av støykilder, § 11c om meldeplikt for virksomheter med kjøletårn og luftskrubbere, § 11e om prøvetaking ved mulig forekomst av legionellose, (§ 12 om internkontroll), § 13 om opplysningsplikt og § 14 om meldeplikt.

14.2.5 Forskrift om legemidler

I forskrift 18. desember 2009 nr. 1839 om legemidler (legemiddelforskriften) gjøres følgende endringer⁶:

Alternativ 1 [endre eksisterende bestemmelse]:

§ 13-10 nytt tredje ledd skal lyde:

Departementet kan ved overtredelse av bestemmelser i dette kapitlet ilegge det ansvarlige foretaket overtredelsesgebyr.

§ 13-10 tredje og fjerde ledd blir nye fjerde og femte ledd.

Alternativ 2 [ny bestemmelse]:

Ny § 1-4 skal lyde:

§ 1-4. **Overtredelsesgebyr**

⁵ Andre deler av forskriften, blant annet utmålingsregler vil bli sendt på høring senere. Det vil vurderes om forskriftsbestemmelsen gis som en bestemmelse i en ny forskrift eller om de relevante deler gis som bestemmelser i den enkelte forskrift.

⁶ Andre deler av forskriften, blant annet utmålingsregler vil bli sendt på høring senere.

Departementet kan ved overtredelse av bestemmelser i kapittel 13 ilegge det ansvarlige foretaket overtredelsesgebyr.

14.2.6 Forskrift om narkotika

I forskrift 14. februar 2013 nr. 199 om narkotika (Narkotikaforskriften) gjøres følgende endring⁷:

Ny § 18a skal lyde:

§ 18a. Overtredelsesgebyr

Departementet kan ved overtredelse av plikt til å levere regnskap etter §§ 13 og 14 ilegge det ansvarlige foretaket overtredelsesgebyr.

⁷ Andre deler av forskriften, blant annet utmålingsregler vil bli sendt på høring senere.