



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 60 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i alkoholloven, atomenergiloven,
folkehelseloven, legemiddelloven, lov om
medisinsk utstyr, strålevernloven og
tobakksskadeloven mv.
(overtredelsesgebyr mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold..	7	4.4.10	Utmåling	26
			4.5	Departementets vurdering	26
2	Bakgrunn	9	4.5.1	Generelt	26
			4.5.2	Behovet for overtredelsesgebyr ...	27
3	Høringen	10	4.5.3	Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr	29
4	Generelt om overtredelses- gebyr	17	4.5.4	Krav til skyld	30
4.1	Innledning	17	4.5.5	Sanksjonsmyndighet og klage- organ	31
4.2	Rettslig utgangspunkt	17	4.5.6	Saksbehandlingsregler	31
4.2.1	Nærmere om overtredelsesgebyr	17	4.5.7	Om det skal være en plikt å ilegge overtredelsesgebyr	32
4.2.2	Forholdet til Grunnloven og den europiske menneskeretts- konvensjonen	18	4.5.8	Hvem gebyret skal tilfalle	33
4.2.3	Forholdet til forvaltningsloven	18	4.5.9	Bestemmelser om betaling og innkreving mv.	33
4.2.4	Lovhjemmel for overtredelses- gebyr	19	4.5.10	Foreldelse av overtredelsen	35
4.2.5	Prinsipper for bruk av overtredel- sesgebyr	20	4.5.11	Utmåling	35
4.2.6	Begrepet overtredelsesgebyr	20	5	Overtredelsesgebyr i tobakks- skadeloven	38
4.3	Høringsforslaget	20	5.1	Gjeldende rett	38
4.3.1	Generelt om høringsforslaget	20	5.2	Høringsforslaget	41
4.3.2	Behovet for overtredelsesgebyr ved brudd på handlingsnormer	20	5.3	Høringen	41
4.3.3	Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr og krav til skyld	21	5.4	Departementets vurdering	43
4.3.4	Sanksjonsmyndighet og klage- organ	21	5.4.1	Overordnet om forslaget	43
4.3.5	Saksbehandlingsregler	21	5.4.2	Nærmere om de ulike handlingsnormene	44
4.3.6	Om det skal være en plikt å ilegge overtredelsesgebyr	21	5.4.3	Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr	49
4.3.7	Hvem gebyret skal tilfalle	22	5.4.4	Krav til skyld	50
4.3.8	Bestemmelser om betaling og innkreving mv.	22	6	Overtredelsesgebyr i alkohol- loven	51
4.3.9	Foreldelse av overtredelsen	22	6.1	Gjeldende rett	51
4.3.10	Utmåling	22	6.1.1	Reaksjonsmidler i loven	51
4.4	Høringen	23	6.1.2	Alkoholreklameforbudet	51
4.4.1	Generelt om høringen	23	6.1.3	Utlevering av privatimportert alkoholholdig drikk	52
4.4.2	Behovet for overtredelsesgebyr ...	23	6.1.4	Statlig tilvirkningsbevilling	52
4.4.3	Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr og krav til skyld	24	6.2	Høringsforslaget	52
4.4.4	Sanksjonsmyndighet og klage- organ	25	6.2.1	Generelt om høringsforslaget	52
4.4.5	Saksbehandlingsregler	25	6.2.2	Alkoholreklameforbudet	53
4.4.6	Om det skal være en plikt å ilegge overtredelsesgebyr	25	6.2.3	Utlevering av privatimportert alkoholholdig drikk	53
4.4.7	Hvem gebyret skal tilfalle	25	6.2.4	Statlig tilvirkningsbevilling	53
4.4.8	Bestemmelser om betaling og innkreving mv.	25	6.2.5	Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr og krav til skyld	54
4.4.9	Foreldelse av overtredelsen	26	6.3	Høringen	54
			6.3.1	Generelle merknader	54
			6.3.2	Alkoholreklameforbudet	54

6.3.3	Utlevering av privatimportert alkoholholdig drikk	56	11	Overtrødelsesgebyr i folkehølseloven	83
6.3.4	Statlig tilvirkningsbevilling	56	11.1	Gjeldende rett	83
6.3.5	Hvem som bør kunne ilegges overtrødelsesgebyr og krav til skyld	56	11.2	Høringsforslaget	83
6.4	Departementets vurdering	57	11.2.1	En generell lovhjemmel	83
6.4.1	Innledning	57	11.2.2	Krav til skyld	83
6.4.2	Alkoholreklameforbudet	57	11.2.3	Forskriftsbestemmelser om hvilke overtrødelsøer som bør kunne sanksjoneres med overtrødelsesgebyr	84
6.4.3	Utlevering av privatimportert alkoholholdig drikk	59	11.2.4	Sanksjonsmyndighet	84
6.4.4	Statlig tilvirkningsbevilling	61	11.2.5	Justeringer som følge av endringer i forvaltningsloven	84
6.4.5	Hvem som bør kunne ilegges overtrødelsesgebyr	62	11.3	Høringen	84
6.4.6	Krav til skyld	63	11.4	Departementets vurdering	85
6.4.7	Sanksjonsmyndighet og klageorgan	64	11.4.1	En generell lovhjemmel	85
7	Overtrødelsesgebyr i lege-middeløven	65	11.4.2	Hvem som skal kunne ilegges overtrødelsesgebyr og krav til skyld	85
7.1	Gjeldende rett	65	11.4.3	Forskriftsbestemmelser om hvilke overtrødelsøer som bør kunne sanksjoneres med overtrødelsesgebyr	86
7.2	Høringsforslaget	65	11.4.4	Sanksjonsmyndighet	86
7.3	Høringen	66	11.4.5	Tekniske justeringer	87
7.4	Departementets vurdering	66	12	Økonomiske og administrative konsekvenser	88
8	Overtrødelsesgebyr i lov om medisinsk utstyr	68	12.1	Høringsforslaget	88
8.1	Gjeldende rett	68	12.2	Høringen	88
8.2	Høringsforslaget	68	12.3	Departementets vurdering	88
8.3	Høringen	69	13	Endring i alkoholøven – utvidet skjenketid ved bransjeinterne prøvesmakinger	91
8.4	Departementets vurdering	69	13.1	Gjeldende rett og bakgrunn	91
9	Overtrødelsesgebyr mv. i atomenergiloøen	72	13.2	Høringsforslaget	91
9.1	Gjeldende rett	72	13.3	Høringen	91
9.2	Høringsforslaget	73	13.4	Departementets vurdering	92
9.2.1	Overtrødelsesgebyr	73	13.5	Administrative og økonomiske konsekvenser	93
9.2.2	Tvangsmulkt	73	14	Endringer i alkoholøven §§ 3-1 og 3-1b	94
9.3	Høringen	74	15	Enkelte andre endringer	95
9.4	Departementets vurdering	74	16	Merknader til de enkelte bestemmelserne	96
9.4.1	Overtrødelsesgebyr	74	16.1	Tobakksskadeløven	96
9.4.2	Tvangsmulkt	76	16.2	Alkoholøven	97
10	Overtrødelsesgebyr mv. i strålevernloøen	78	16.3	Legemiddeløven	99
10.1	Gjeldende rett	78	16.4	Lov om medisinsk utstyr	100
10.2	Høringsforslaget	78	16.5	Atomenergiloøen	101
10.2.1	Overtrødelsesgebyr	78			
10.2.2	Tvangsmulkt	79			
10.3	Høringen	79			
10.4	Departementets vurdering	80			
10.4.1	Overtrødelsesgebyr	80			
10.4.2	Tvangsmulkt	82			

16.6	Strålevernloven	102	16.15	Matloven	104
16.7	Folkehelseloven	103	16.16	Helseforskningsloven	104
16.8	Spesialisthelsetjenesteloven	103	16.17	Helse- og omsorgstjenesteloven ..	104
16.9	Psykisk helsevernloven	103			
16.10	Pasient- og brukerrettighetsloven	104		Forslag til lov om endringer	
16.11	Apotekloven	104		i alkoholloven, atomenergiloven,	
16.12	Endringslov til legemiddeloven			folkehelseloven, legemiddeloven,	
	og lov om medisinsk utstyr	104		lov om medisinsk utstyr, strålevern-	
16.13	Behandlingsbiobankloven	104		loven og tobakksskadeloven mv.	
16.14	Alternativ behandlingsloven	104		(overtredelsesgebyr mv.)	106



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 60 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.)

*Tilråding fra Helse- og omsorgsdepartementet 6. april 2018,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår i denne proposisjonen lovendringer som skal gjøre overtredelsesgebyr til en reaksjonsmulighet ved brudd på handlingsnormer i følgende lover:

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

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 nødven-

dige preventive effekten for å sikre etterlevelse av regelverket.

Forslagene om å innføre overtredelsesgebyr er tilpasset de nye reglene om administrative sanksjoner i forvaltningsloven kapittel IX og er basert på de grunnleggende vurderingene av overtredelsesgebyr som går fram av tilhørende lovproposisjon (Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)).

I proposisjonen vurderes og foreslås for hver lov hvilke handlingsnormer det bør være overtredelsesgebyr for, hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr, og hvilke skyldkrav som bør gjelde for å kunne ilegge slikt gebyr (objektivt ansvar eller krav om forsett eller uaktsomhet). Lovbestemmelsene som foreslås, gir hjemmel for

å ilegge overtredelsesgebyr for handlingsnormer i loven eller i forskrifter i medhold av loven. Dette innebærer at hvilke konkrete overtredelser det skal kunne gis overtredelsesgebyr for, i en del tilfeller vil bestemmes mer detaljert i forskrifter innenfor de rammene lovbestemmelsene setter.

Videre foreslås forskriftshjemler for utmåling og betaling av gebyret. Mer detaljerte regler om utmåling av overtredelsesgebyr, vil derfor fastsettes i forskrifter på et senere tidspunkt etter vanlige prosedyrer for regelverksarbeid.

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. Høringen omtales i kapittel 3. Overtredelsesgebyr reiser en del generelle problemstillinger som er felles uavhengig av hvilken lov det er aktuelt å innføre det i. Det gis derfor i kapittel 4 en generell vurdering og gjennomgang av overtredelsesgebyr, før overtredelsesgebyr vurderes spesielt for de enkelte lovene i de påfølgende kapitlene (kapittel 5 til 11). I disse kapitlene foretas en nærmere vurdering av behov for og innføring av overtredelsesgebyr i den enkelte lov. Der vurderingene av spørsmål knyttet til overtredelsesgebyr er sammenfallende for lovene i proposisjonen, omtales dette i utgangspunktet kun i det generelle kapitlet

(kapittel 4). 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. I kapittel 12 omtales de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget om overtredelsesgebyr.

I tillegg til forslag om innføring av nye reaksjonsmidler i de ovennevnte lovene, inneholder proposisjonen også forslag til en endring i alkoholloven om bransjeintern prøvesmaking, jf. omtale i kapittel 13. Forslaget inneholder også noen tekniske opprettinger i lover under Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde. Se kapittel 14 og 15.

Merknader til de enkelte lovbestemmelsene er tatt inn i kapittel 16.

Høringsnotatet som ligger til grunn for proposisjonen, inneholdt også forslag om overtredelsesgebyr i matloven som forvaltes av de tre matdepartementene Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Oppfølgingen av matloven er ikke en del av denne proposisjonen, men følges opp som egen sak. Videre følges høringsnotatets forslag om beslag og destruksjon etter tobakksskadeloven opp i en annen lovproposisjon.

Utover dette er departementets forslag i denne proposisjonen i hovedsak en videreføring av det som ble foreslått i høringsnotatet med noen justeringer og presiseringer.

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.

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 5 til 11 for en nærmere beskrivelse av gjeldende reaksjonsmidler i disse lovene. Bortsett fra atomenergiloven, som i dag ikke har hjemmel for tvangsmulkt, 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 denne proposisjonen, 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.

Helse- og omsorgsdepartementet har også før høringsnotatet som ligger til grunn for denne proposisjonen, gitt uttrykk for at overtredelsesgebyr bør vurderes for også andre lover med folkehelseformål, blant annet alkoholloven. Dette følges nå opp. Når det gjelder alkoholloven og tobakksskadeloven, har Helsedirektoratet, som er tilsynsansvarlig myndighet, tidligere anbefalt at det innføres overtredelsesgebyr. I forbindelse med utarbeidelse av høringsnotatet som ligger til grunn for proposisjonen, ba departementet 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). De nye bestemmelsene om administrative sanksjoner i forvaltningsloven og enkelte andre lover trådte i kraft 1. juli 2017.

Proposisjonen om administrative sanksjoner danner et godt utgangspunkt for vurderingene av overtredelsesgebyr i lovene på folkehelseområdet. Forslagene som fremmes i denne proposisjonen, bygger på de vurderingene som er gjort i proposisjonen om administrative sanksjoner. Lovforslagene i denne proposisjonen er basert på og tilpasset de nye lovbestemmelsene om administrative sanksjoner i forvaltningsloven mv.

3 Høringen

Høringsnotat om innføring av overtredelsesgebyr mv. – Endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, matloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakkskadeloven – ble sendt på offentlig høring 26. mai 2017. Høringsfristen var 31. august 2017. Enkelte instanser fikk etter forespørsel utvidet høringsfrist til 15. september 2017.

Notatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Såmediggi – Sametinget

Landets fylkesmenn
 Sysselmannen på Svalbard
 Landets fylkeskommuner
 Landets kommuner
 Longyearbyen lokalstyre

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Arbeidstilsynet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
 Barneombudet
 Datatilsynet
 Det norske meteorologiske institutt
 Direktoratet for arbeidstilsynet
 Direktoratet for e-helse
 Direktoratet for nødkommunikasjon
 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
 Folkehelseinstituttet
 Forbrukerombudet
 Forbrukerrådet
 Forsvaret
 Helsedirektoratet
 Justervesenet
 Konkurransetilsynet
 Kreftregisteret
 Kystverket
 Landets politidistrikt
 Ligestillings- og diskrimineringsombudet
 Lotteri- og stiftelsestilsynet
 Luftfartstilsynet
 Markedsrådet
 Mattilsynet

Medietilsynet
 Miljødirektoratet
 Nasjonal sikkerhetsmyndighet
 Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten
 Norges forskningsråd
 Norges vassdrags- og energidirektorat
 Norsk Akkreditering
 Oljedirektoratet
 Patentstyret
 Politidirektoratet
 Regelrådet
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Riksarkivet
 Riksrevisjonen
 Sjøfartsdirektoratet
 Skattedirektoratet
 Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)
 Statens helsetilsyn
 Statens innkrevingsentral
 Statens jernbanetilsyn
 Statens landbruksforvaltning
 Statens legemiddelverk
 Statens strålevern
 Statens vegvesen
 Stortingets ombudsmann for forvaltningen
 Tolldirektoratet
 Utdanningsdirektoratet
 Vitenskapskomiteen for mattrygghet VKM

A0 Effektiv Skadedyrkontroll
 A0 Kryp Skadedyrkontroll AS
 A1 Oslo skadedyrkontroll as
 A1 PELIAS Norsk Skadedyrkontroll
 A1 SkadedyrSenteret
 ABC Skadedyrteknikk AS
 ABS Skadedyrkontroll AS
 Actis
 Agder Skadedyrservice
 Agila Vest AS
 Akademikerne
 Akershus skadedyrkontroll
 Aktiv Nord AS
 Aktive Foreldre SA
 Alfa Skadedyrkontroll
 Alliance Boots AS

Endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.)

Alliance Healthcare Norge AS	Det medisinsk-odontologiske fakultet,
Almenlegeforeningen	Universitetet i Bergen
ANIMALIA	Det Norske Cigarselskap
Anonyme alkoholikere, Servicekontoret	Det norske Diakonforbund
Antec Skadedyrkontroll AS	Det norske totalavholdsselskap
Anticimex AS, hovedkontor	Det Norske Travelskap
AntiPest Skadedyrkontroll	Det norske Veritas
Apotek1 Gruppen AS	Det odontologiske fakultet, Universitetet i Oslo
Apotekforeningen	DHL Norge
Apotekgruppen	Diabetesforbundet
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Dyrebeskyttelsen Norge
Arbeidsmiljøseneteret	Dyrevernalliansen
Arbida AS	Effecta AS
Arntzen Vin og Cigar	Elevorganisasjonen
AS Vinmonopolet	Entomex Norge Skadedyrkontroll Limited
ASKO	Entomex Skadedyrkontroll AS
Athena sopp og skadedyrpåvising	Europharma AS
Augusto International	Fagforbundet
Avinor AS	Fagrådet innen rusfeltet i Norge
Av-og-til	Familieklubbene
Badelandene.no	Farma Holding
BAT Norway AS	Fellesforbundet
Bedre Boligmiljø	Fellesorganisasjonen (FO)
Bedriftsforbundet	Finans Norge
Bioforsk	Fiskeri- og havbruksnæringens landsforening (FHL)
Bivirkningsgruppen for odontologiske biomaterialer (BVG)	Fondet for forskning og folkeopplysning om edruskap
Blå Kors	Forbundet mot rusgift
Boss Norge AS, hovedkontor	Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG)
Brannvesenet Sør-Rogaland IKS	Foreningen KAAS
Bransjeforeningen for Storkjøkkenleverandører	Forskerforbundet
Bransjeorganisasjonen for helse- og velferdsteknologi (LFH)	Forskningsstiftelsen FAFO
Bransjerådet for naturmidler	Forsøksdyrutvalget v/Mattilsynet
Bryggeri- og drikkevareforeningen	Forum for Friskoler
Brønnøysundregistrene	Forum for kommunale planleggere
Buskerud skadedyrkontroll	Forum for miljø og helse
Chr. Michelsens institutt	Forum for sykehusenes tekniske ledelse
Conrad Langgard AS	Forum for utvikling og miljø
Coop Norge AS	Forut
Cytox AS	Framtiden i våre hender
Dagligvarehandelens Miljøforum (DMF)	Frelsesarmeen
Dagligvareleverandørenes Forening	Friluftsrådernes Landsforbund
DB Schenker Norge	Friskolenes Kontaktforum
De norske lenker	Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)
Debio	GENO
Delta	Gjøvikregionen Helse- og miljøtilsyn
Den norske jordmorforening	Hallingdal skadedyrkontroll
Den norske legeforening	Handel og kontor
Den norske tannlegeforening	Handelens ølsalgsråd
Den norske turistforening	Handelshøyskolen BI
Den norske veterinærforening	Hanen
Det hvite bånd	Haugaland Miljørettet Helsevern v/Haugesund kommune
Det medisinske fakultet NTNU – Medisinsk teknisk forskningssenter	Havanna Magasinet AS

Endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseeloven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.)

Helse Midt-Norge RHF	Landslaget mot tobakksskadene
Helse Nord RHF	Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Helse og miljøtilsyn Salten IKS	Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Helse Sør-Øst RHF	Larvik skadedyrkontroll
Helse Vest RHF	Lederne
Helseforetakenes innkjøpsservice AS	Legeforeningens forskningsinstitutt
Helsetjenestens lederforbund	Legemiddelgrossistforeningen
Hotell- og restaurantarbeiderforbundet	Legemiddelindustrien (LMI)
Hovedorganisasjonen Virke	Legemiddelinnkjøpssamarbeid (LIS)
HR Norge	Legemiddelparallellimportørforeningen
IK Samhelse Midt-Troms	Lillehammer kommune/ Miljørettet helsevern i Sør-Gudbrandsdal
Imperial Tobacco AS	Logistikk- og transportindustriens landsforening (LTL)
Innovasjon Norge	Lærernes yrkesforbund
Innvandrerne Landsorganisasjon (INLO)	M. Sørensen AS
Insekta AS	MA – rusfri trafikk og livsstil
Institutt for energiteknikk (IFE)	Matmerk
Institutt for klinisk odontologi, Det medisinske fakultet, Universitetet i Tromsø	McBaren Tobacco Co. AS
Institutt for samfunnsforskning	Mediebedriftenes landsforening
Internasjonal Helse- og sosialgruppe for innvandrere (IHSG)	Medirad AS
IOGT Norge	Medisinsk teknisk forening
Jan Robert Kvam	Medtek Norge
Jankilas Skadedyrkontroll	Miljøretta helsevern Haugaland
Jo-To Renhold og Skadedyrservice AS	Miljørettet helsevern i Grenland
Juba	Miljørettet helsevern i Hallingdal
Juvente	Miljørettet helsevern i Indre Østfold IKS
Killit Skadedyrkontroll	Miljørettet helsevern i Vestfold, Re kommune
Kirkens bymisjon	Miljørettet helsevern på Fosen
Kirkens sosialtjeneste	Miljøstiftelsen Bellona
Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund KLF	Mjøsen Skadedyrkontroll AS
Kommuneoverlegen i Midtre Namdal samkommune	Mycoteam AS v/Johan Mattsson
Kommunesektorens organisasjon (KS)	Nammo Raufoss
Kontaktutvalget for tamreinlaga i Sør-Norge	Nasjonal IKT
Kost- og ernæringsforbundet	Nasjonal kompetansetjeneste for dekontaminering ved Oslo universitetssykehus
Kostforum	Nasjonalforeningen for folkehelsen
Kraemer Maritime Holding AS	Nasjonalt kolsråd
Kragerø Skadedyrbekjempelse (KSB)	Nasjonalt kompetansesenter for helsetjenestens kommunikasjonsberedskap (KoKom)
Kram Eiendomsservice AS, avd. skadedyrkontroll	Natur og Ungdom
Kreftforeningen	NDT-foreningen
Kristne Friskolers Forbund (KFF)	Neas ASA, avd. skadedyrkontroll
Kystlab AS	NEMKO AS
Lab Norge	NHO Logistikk og Transport
LABforum	NHO Mat og Drikke
Landbrukets Forsøksringer (LFR)	NHO Mat og Landbruk
Landets høgschooler	NHO Reiseliv
Landets pasient- og brukerombud	NITO
Landets politidistrikt	NOAH – for dyrs rettigheter
Landsforbundet mot stoffmisbruk	Nofima
Landsforeningen for hjerte- og lungesyke	NOKLUS
Landsforeningen for oppsøkende sosialt ungdomsarbeid	Nomitek AS
Landsgruppen av helsesøstre (NSF)	Norbrygg
Landslaget for rusfri oppvekst	

Endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.)

Nord universitet	Norsk forening for medisinsk fysikk
Nordhavn Bygg AS	Norsk forening for Sterilforsyning v/Karin Sæther
Nordisk Institutt for Odontologiske Materialer (NIOM)	Norsk forening mot Støy
Nordland Skadeservice AS	Norsk forsøksdyrsentral v/FHI
Noregs Grunneigar- og Sjølaksefiskarlag	Norsk forum for bedre innemiljø for barn
Norges arktiske universitet	Norsk Forum for sykehushygiene
Norges arktiske universitet, Det helsevitenskapelige fakultet	Norsk friluftsliv
Norges arktiske universitet, Fakultet for biovitenskap, fiskeri og økonomi	Norsk Fysioterapeutforening
Norges Astma og allergiforbund	Norsk Gartnerforbund
Norges Bedriftsidrettsforbund	Norsk helse- og avholdsforbund
Norges birøkterlag	Norsk Helse- og velferdsforum
Norges Bondelag	Norsk Hestesenter
Norges bygdekvinnelag	Norsk Huskattforening
Norges Colonialgrossisters forbund (NCF)	Norsk Industriforening for Generiske Legemidler (NIGeL)
Norges Farmaceutiske Forening (NFF)	Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)
Norges fiskarlag	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Norges Frukt- og Grønnsakgrossisters Forbund	Norsk institutt for naturforskning (NINA)
Norges handikapforbund	Norsk Institutt for skog og landskap
Norges Idrettsforbund	Norsk institutt for vannforskning (NIVA)
Norges Jeger- og Fiskerforbund	Norsk Kennel Klub
Norges kvinne- og familieforbund	Norsk Kiropraktorforening
Norges Kystfiskarlag	Norsk kommunalteknisk forening
Norges miljø- og biovitenskapelige universitet	Norsk Landbruksrådgiving
Norges Miljøvernforbund	Norsk Landbrukssamvirke
Norges NaturmedisinSentral	Norsk legemiddelhåndbok
Norges Naturvernforbund	Norsk lektorlag
Norges Optikerforbund	Norsk Medisinaldepot AS
Norges Pelsdyrlag	Norsk Montessoriforbund
Norges Røde Kors	Norsk narkotikapolitiforening
Norges Råfisklag	Norsk nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund
Norges Sildesalgslag	Norsk Onkologisk forening
Norges Småkvalfangarlag	Norsk Pasientforening
Norges Svømmeforbund	Norsk pasientskadeerstatning
Norges tannteknikerforbund	Norsk Petroleumsinstitutt
Norges Zoohandlers Bransjeforening (NZB)	Norsk Radiografforbund
Norgesgruppen ASA	Norsk Radiologisk forening
Norkorn	Norsk Sau og Geit
Norsildmel	Norsk senter for barneforskning
Norsk Audiografforbund	Norsk senter for maritim medisin, Haukeland Universitetssykehus
Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening	Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)
Norsk Barnevernsamband	Norsk Skadedyrkontroll AS
Norsk Bassengbadteknisk forening (NBTH)	Norsk Skolelederforbund
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Norsk Solarieforening
Norsk Bufe	Norsk Studentunion
Norsk Dampselskap	Norsk sykehus- og helsetjenesteforening
Norsk Dyrepleier og Assistent Forening (NDAF)	Norsk Sykepleierforbund
Norsk Elektroteknisk Komité	Norsk Såvareforening
Norsk Farmasøytisk Selskap	Norsk Tannpleierforening
Norsk Fjør felag	Norsk Tattoo Union
Norsk forening for ernæringsfysiologer (NFE)	Norsk test
Norsk forening for folkehelse	Norsk Tjenestemannslag (NTL)
Norsk forening for kjeve og ansiktsradiologi	

Endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.)

Norsk Treteknisk Institutt	Rådgivende ingeniørers forening
Norsk Vann BA	SAFE
Norske druedyrkere	SAL Sven Arne Lislegaard
Norske Felleskjøp	Samarbeidsforum for norske kollektiv
Norske frisør- og velværebedrifter (NFVB)	Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (Safø)
Norske Homeopaters Landsforbund	Selvaag Eiendom
Norske Jernbaners Avantgard	Shield Skadedyrsikring
Norske Kvinners Sanitetsforening	Siemens Medical
Norske Lakseelver	SINTEF Fiskeri og havbruk
Norske Landbrukstenester	Sintef Helsetjenesteforskning
Norske Maritime Leverandører	SINTEF Teknologi og samfunn
Norske Naturterapeuters Hovedorganisasjon	SINTEF-Helse
Norske Rasekatters Riksforbund	Sjuehusapoteka Vest HF
Norske Reindriftsamers Landsforbund	Skadedyrbedriftenes bransjeorganisasjon (SKABRA)
Norske Samers Riksforbund/Norgga Sámiid Riikkasearvi	Skadedyrreksperter
Norske Sjømatbedrifters Landsforening	Skadedyrhjelpen Innherred
Norske Sykehusfarmasøytters Forening	Skadedyrkontrollen Nordvest AS
Norske vinklubbers forbund	Skadedyrkontrollen Øst
Norsvin	Skadedyr-opsynet
NORSØK Norsk senter for økologisk landbruk	Skadedyrservice AS
NTNU, Det medisinske fakultet	Skadedyrspesialisten
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)	Skadedyrvakta AS
Næringsmiddelbedriftenes Landsforening	Skadeforebyggende forum
Oikos	Skiforeningen
OLF Oljeindustriens Landsforening	Skolenes landsforbund
Olufsen Skadedyrkontroll	Små alkoholprodusenters forening
Ortopedtekniske Virksomheters Landsforbund	Sol Cigar Co. AS
Oslo Veggdyrkontroll AS	Sosialtjenestemennenes landsforbund
Papirsentralen	Statens råd for likestilling av funksjonshemmede
PARAT	Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
Philip Morris Norway AS	Store Norske Spitsbergen Kullkompani
Phillips Norge AS	Strålevernkoordinatorer ved landets sykehus
Plantesortsnemda	Strålevernspesialisten AS
Posten Norge AS	Sunne kommuner
Private barnehagers landsforbund	Swedish Match Norge AS
Produsentforeningen av 1909	Sykehusapotek Nord HF
Proff Service AS	Sykehusapotekene HF
R3 Entreprenør Innland AS	Sykehusapotekene i Midt-Norge HF
Radiumhospitalet	Sykehusbygg
Redd Barna	Sykehuset i Barentsburg
Reindriftsforvaltningen i Alta (sentralkontoret)	Sørensen Tobakk AS
RELIS Midt-Norge	TEKNA
RELIS Nord-Norge	Teknisk Etterforskning AS
RELIS Sør	Teknologirådet
RELIS Vest	TNT Ekspress
RELIS Øst	Tobakkindustriens felleskontor
Rema 1000 AS	Tobakksfritt
Rentokil Initial Norge AS	Tobakskompagniet
Ressurssenteret for omstilling i kommunene (RO)	Tollpost Globe
Rogne skadedyr	Total eiendomsservice
Rusmisbrukernes interesseorganisasjon	Travel Retail Norway AS
Røntgeninstituttens forening	Trondhem biologiske stasjon
Røykfritt Miljø Norge	Trs Skadedyrkontroll AS
Rådet for Dyreetikk	

Endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.)

TYR – Norsk Kjøttfeavlslag	Sogn- og Fjordane fylkeskommune
Tønsberg Skadedyrkontroll AS	
Ungdom mot narkotika	Bærum kommune
Unio	Larvik kommune
Universitetet i Agder (UiA)	Oslo kommune
Universitetet i Bergen (UIB)	Sarpsborg kommune
Universitetet i Bergen, Det medisinsk-odontologiske fakultet	Verdal kommune
Universitetet i Oslo (UIO)	Actis
Universitetet i Oslo, Det medisinske fakultet	Anders Christensen
Universitetet i Oslo, Det odontologiske fakultet	Bryggeri- og drikkevareforeningen
Universitetet i Oslo, Farmasøytisk institutt	Fagforbundet
Universitetet i Stavanger (UIS)	Farmasøytisk institutt UiO
Universitets- og høyskolerådet	Fellesforbundet
Universitetssenteret på Svalbard	Helse- og miljøtilsyn Salten IKS
Universitetssykehuset Nord-Norge HF – Nasjonalt senter for samhandling og telemedisin (NST)	Kommunenes organisasjon (KS)
UPS Norge	Lab Norge
Utdanningsforbundet	Landslaget mot tobakkskadene
Vaktmester Andersen	Legeforeningen
Velferdsforskningsinstituttet (NOVA)	Legemiddelindustrien
Veterinærinstituttet	NHO
Vin- og brennevinleverandørenes forening (VBF)	NHO Handel
Walmann Bygg AS	NHO Logistikk og Transport
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)	NHO Mat og Drikke
Østlandske Skadedyrkontroll	NHO Reiseliv
Øverstrøm Skadedyrkontroll AS	Kjøtt- og fjørføbransjens landsforbund
	Norges bondelag
	Norges Farmaceutiske Forening
Departementet mottok 72 hørings svar. Av disse inneholdt 54 uttalelser merknader til lovforslaget (inkludert merknader til matloven som var en del av høringsforslaget, men som ikke følges opp i denne proposisjonen).	Norsk dampelskap
	Norsk nærings- og nytelsesarbeiderforbund
	Norsk tjenestemannslag
	Norske vinklubbers forbund
	Nortura
	Røykfritt miljø Norge
Følgende instanser hadde merknader:	Sjømat Norge
	Swedish Match
Justis- og beredskapsdepartementet	Tobakkindustriens felleskontor
	Vin- og brennevinleverandørenes forening
Barneombudet	Virke
Folkehelseinstituttet	
Fylkesmannen i Hordaland	Følgende instanser har uttalt at de ikke har merknader til høringsforslaget eller at de ikke ønsker å avgi høringsuttalelse:
Helsedirektoratet	
Kreftregisteret	Arbeids- og sosialdepartementet
Luftfartstilsynet	Forsvarsdepartementet
Markedsrådet	Klima- og miljødepartementet
Mattilsynet	Samferdselsdepartementet
Politidirektoratet	Utenriksdepartementet
Sjøfartsdirektoratet	
Skattedirektoratet	Arbeids- og velferdsdirektoratet
Statens legemiddelverk	Brønnøysundregistrene
Statens strålevern	Forsvaret
	Landbruksdirektoratet
Sysselmannen på Svalbard	Norges vassdrags- og energidirektorat
Nordland fylkeskommune	

Endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.)

Riksadvokatembetet
Statens arbeidsmiljøinstitutt
Tolldirektoratet

Frøya kommune

Noklus (Norsk kvalitetsforbedring av
laboratorieundersøkelser)
Norsk forening for medisinsk fysikk
Norsk legemiddelhandbok
COOP Norge

4 Generelt om overtredelsesgebyr

4.1 Innledning

I dette kapitlet behandler departementet de ulike spørsmålene om overtredelsesgebyr på et generelt og overordnet nivå. Departementet går blant annet gjennom hva overtredelsesgebyr er og de prinsippene departementet legger til grunn for vurderingene av om og hvordan overtredelsesgebyr skal innføres i de enkelte lovene som denne proposisjonen omfatter.

Det er en del spørsmål knyttet til overtredelsesgebyr hvor ikke bare prinsippene for vurderingen vil være den samme, men hvor også vurderingen i stor grad er sammenfallende for alle lovene. Dette gjelder for eksempel spørsmål knyttet til hjemmel for utmåling, bestemmelser om betaling og innkreving av gebyret, om tilsynsmyndigheten skal ha en plikt til å ilegge overtredelsesgebyr og foreldelsesfrister. Disse problemstillingene og forslag til bestemmelser som regulerer disse spørsmålene, omtales i utgangspunktet bare i dette kapitlet og gjentas ikke i kapitlene under hvor den enkelte lov vurderes.

4.2 Rettslig utgangspunkt

4.2.1 Nærmere om 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 melde om oppstart av virksomhet. Reaksjonen går ut på at en fysisk eller juridisk person skal betale et pengebeløp til det offentlige på grunn av bruddet på handlingsnormen.

Overtredelsesgebyr er en administrativ reaksjon med et framtreddende pønalt element. Det 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 ilegger gebyret.

Formålet er å forebygge overtredelser ved 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.

Det har blitt vanlig med hjemmel for overtredelsesgebyr i offentligrettslige lover, og det er nå slike hjemler i en rekke 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 konkurranselovgivningen. 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.

4.2.2 Forholdet til Grunnloven og den europeiske menneskerettskonvensjonen

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 har foretatt en vurdering av de enkelte handlingsnormene som det foreslås overtredelsesgebyr for i denne proposisjonen, og har vurdert om det er forhold som tilsier at overtredelsesgebyr må anses som straff etter Grunnloven for noen av handlingsnormene.

Departementet mener at ordningene er saklig begrunnet i blant annet folkehelseformål og hensynet til like konkurransevilkår i de næringene som omfattes. Å påføre overtredelse et onde er ikke et formål i seg selv, men muligheten for å bli påført et økonomisk onde er et preventivt virkemiddel for å redusere antall overtredelser, særlig i de tilfeller det ikke er andre hensiktsmessige reaksjoner. Det er stort sett personer som opptrer i næringsvirksomhet på avgrensede områder som omfattes, og i de fleste tilfeller vil dette være juridiske og ikke fysiske personer. Enkelte handlingsnormer har i tillegg grunnlag i særlige tillatelser som bevilling eller konsesjon, noe som ytterligere taler for at dette ikke er straff i Grunnlovens forstand. Departementet kan imidlertid heller ikke se at det er forhold knyttet til de øvrige handlingsnormene som tilsier at overtredelsesgebyr for disse vil være straff etter Grunnloven.

Det ligger videre gode rettsikkerhetsgarantier, blant annet klageordninger og domstolsprøving, til grunn for alle ordningene.

Departementet mener på denne bakgrunn at overtredelsesgebyr som foreslått i denne proposisjonen, ikke er straff i Grunnlovens forstand.

Selv om overtredelsesgebyr som foreslås i denne proposisjonen ikke anses som straff etter Grunnloven, regnes overtredelsesgebyr imidlertid som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Dette innebærer at rettsikkerhetsgarantier som gjelder etter EMK må være oppfylt ved illeggelse av overtredelsesgebyr. Forholdet til EMK er nærmere beskrevet i Prop. 62 L (2015–2016) og er tatt hensyn til ved utarbeidelse av bestemmelsene om overtredelsesgebyr i forvaltningsloven kapittel IX om administrative sanksjoner.

4.2.3 Forholdet til forvaltningsloven

Vedtak om overtredelsesgebyr er omfattet av forvaltningslovens bestemmelser. I tillegg til de alminnelige bestemmelsene knyttet til enkeltvedtak mv., inneholder forvaltningsloven kapittel IX bestemmelser som er felles for alle saker om administrative sanksjoner (forvaltningsloven § 43 og §§ 46-50).

Overtredelsesgebyr faller inn under definisjonen av administrativ sanksjon slik det er definert i § 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 i kapittel IX kommer til anvendelse på overtredelsesgebyr. I tillegg er overtredelsesgebyr særskilt regulert i forvaltningsloven § 44.

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder med mindre annet er bestemt i særlov, jf. forvaltningsloven § 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 denne proposisjonen regulerer de forholdene som allerede reguleres i forvaltningsloven, med mindre bestemmelsene i forvaltningsloven skal fravikes eller suppleres. Departementet ser heller ikke behov for å henvise til forvaltningslovens bestemmelser i særlovenes bestemmelser om overtredelsesgebyr da forvaltningsloven som generell lov må anses kjent. Når det gjelder skyldkravet for foretak, som er regulert i forvaltningsloven § 46, er dette imidlertid helt grunnleggende for forståelsen av innholdet i bestemmelsene i særlovene. Departementet mener derfor at det av hensyn til klarhet i sær-

lovene, også bør tydeliggjøres i disse lovene hvilket skyldkrav som gjelder for foretak, selv om samme skyldkrav som i forvaltningsloven skal gjelde. Se beskrivelse av skyldkrav i kapittel 4.5.4.

Det vises til kapittel 4.5.6 for en nærmere vurdering av behovet for særlige saksbehandlingsregler knyttet til overtredelsesgebyr i lovene som behandles i denne proposisjonen.

4.2.4 Lovhjemmel for overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr må ha klar lovhemmel. 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 særlov-givningen. Dette er presisert i forvaltningsloven § 44 første ledd som lyder:

«Forvaltningsorganer kan ilegge overtredelsesgebyr (lovbrottsgebyr) 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 rettsikkerhetsmessige grunner må hjemmelen for 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-ser som kan føre til en sanksjon ved overtredelse og hvilken personkrets, eventuelt foretak, som det kan reageres mot. Når sanksjons-

hjemmelen 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.»

Spørsmålet om hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr omtales nærmere i kapittel 4.5.3 under.

Når det gjelder klarhet i hva plikten etter loven består i, vil ikke det at handlingsnormen inneholder skjønnsmessige 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. 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.

4.2.5 Prinsipper for bruk av overtredelsesgebyr

Sanksjonslovutvalget oppstilte i NOU 2003: 15 side 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 rettssikkerhet 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 lovovertrødelse 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*.

4.2.6 Begrepet overtredelsesgebyr

Fylkesmannen i Hordaland har i sin høringsuttalelse tatt til orde for at departementet burde bruke begrepet lovbrotsgebyr/lovbruddsgebyr i stedet for overtredelsesgebyr i lovforslaget. Departementet har valgt å opprettholde bruken av begrepet overtredelsesgebyr da dette er det begrepet som er brukt i forvaltningsloven og som etter departementets syn også er det mest brukte og kjente begrepet på de lovområdene som reguleres i denne proposisjonen.

4.3 Høringsforslaget

4.3.1 Generelt om høringsforslaget

Høringsforslaget inneholdt i hovedsak lovbestemmelser om overtredelsesgebyr, men det ble også

foreslått noen bestemmelser i forskrift som angir mer konkret hvilke handlingsnormer i medhold av loven som skal omfattes av overtredelsesgebyr.

Høringsforslaget baserte seg på og var tilpasset de endringene som er vedtatt i forvaltningsloven og andre relevante lover på bakgrunn av Prop. 62 L (2015–2016) om administrative sanksjoner.

4.3.2 Behovet for overtredelsesgebyr ved brudd på handlingsnormer

Departementet gikk i høringsforslaget gjennom behovet for og kriteriene for å innføre overtredelsesgebyr i flere lover på folkehelseområdet. Det ble på denne bakgrunn foreslått overtredelsesgebyr for handlingsnormer i eller i medhold av følgende lover:

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

Det ble lagt til grunn at overtredelsesgebyr måtte vurderes konkret for den enkelte handlingsnorm. Hvilke konkrete handlingsnormer det ble foreslått overtredelsesgebyr for, omtales i kapitlene om lovene nedenfor (kapittel 5 til 11).

Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skulle innføres for handlingsnormer, ble følgende vurdert:

- Om overtredelsesgebyr gir en mer *effektiv håndheving* dvs. om overtredelsesgebyr er et hensiktsmessig reaksjonsmiddel som kan bidra til bedre etterlevelse og om dette kan være et mer hensiktsmessig reaksjonsmiddel enn andre reaksjonsmidler.
- Om overtredelsesgebyr er *rettssikkerhetsmessig forsvarlig*, herunder om handlingsnormen er egnet for overtredelsesgebyr og om det er en egnet tilsynsmyndighet som kan føre tilsyn og ilegge overtredelsesgebyr.

Det ble vurdert om overtredelsesgebyr bare skulle kunne ilegges for overtredelse av en viss alvorlighet, for eksempel gjentatte eller vesentlige overtredelser, men det ble ikke foreslått slikt krav til kvalifisering av overtredelsen for noen av handlingsnormene i særlovene.

4.3.3 Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr og krav til skyld

I høringsnotatet ble det presisert at hvem som skulle kunne ilegges overtredelsesgebyr og hvilket krav som skulle gjelde til skyld for å kunne ilegge slikt gebyr, måtte vurderes konkret for hver lov og dens handlingsnormer. Det ble det tatt utgangspunkt i vurderingene i Prop. 62 L (2015–2016). Departementet gikk i den generelle delen i høringsnotatet gjennom prinsippene for hvem som burde kunne ilegges overtredelsesgebyr og hvilke skyldkrav som burde gjelde. Disse prinsippene ble lagt til grunn for vurderingen av hvem som skulle kunne ilegges overtredelsesgebyr og hvilket skyldkrav som skulle gjelde for handlingsnormer i den enkelte lov og i forskrifter i medhold av loven.

Det ble gjort et skille mellom fysiske personer og foretak. Når det gjelder om *fysiske personer* burde kunne ilegges overtredelsesgebyr, ble det gjort et ytterlige skille mellom fysiske personer i og utenfor næringsvirksomhet. Departementet mente at for fysiske personer som opptre som privatpersoner, bør det som hovedregel bare ilegges overtredelsesgebyr ved mindre alvorlige lovovertrædelser og at straffespolet må benyttes ved mer alvorlige overtrædelser.

Departementet mente at *foretak* må kunne ilegges overtredelsesgebyr og foreslo at det i lovene hvor det ble innført overtredelsesgebyr, ble tatt inn en bestemmelse om at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr når overtrædelser er begått av noen som har handlet på vegne av foretaket. Det ble vist til at forvaltningsloven § 46 definerer hva som er foretak i relasjon til reglene om administrativ foretakssanksjon, herunder overtredelsesgebyr. Siden foretaksdefinisjonen i forvaltningsloven ikke dekker enkeltpersonforetak uten ansatte eller oppdragstakere, ble det presisert at det måtte reguleres særlig dersom slike enkeltpersonforetak skulle omfattes av begrepet foretak.

Departementet tok utgangspunkt i Prop. 62 L (2015–2016), blant annet i kapittel 11 og 13.2.4, ved vurderingen av hvilke skyldkrav som burde legges til grunn for ulike personer og typer overtrædelser. Det ble gitt eksempler på faktorer som hadde betydning for valg av skyldkrav. Se nærmere om dette under departementets vurdering i kapittel 4.5.4.

Departementet la blant annet til grunn at det ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor fysiske personer, i utgangspunktet bør gjelde et krav om subjektiv skyld, dvs. forsett eller uaktsomhet.

Når det gjelder foretak, viste departementet til at det i forvaltningsloven § 46 er lagt til grunn et tilnærmet objektivt skyldkrav for foretak, og departementet så ikke at det var grunnlag for å velge et annet skyldkrav for foretak som overtrer de særlovene som ble vurdert i høringsnotatet.

4.3.4 Sanksjonsmyndighet og klageorgan

Departementet foreslo i høringsnotatet at de forvaltningsorganene som hadde tilsynsansvar med handlingsnormene i lovene, også skulle tillegges myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr. Det ble lagt til grunn at disse myndighetene hadde tilstrekkelig kompetanse og var egnet for oppgaven.

Når det gjelder klager på vedtak om overtredelsesgebyr, ble det for klage over vedtak knyttet til alkoholareklameforbudet og enkelte bestemmelser i tobakksskadeloven, foreslått at klagen skulle gå til Markedsrådet. For kommunale vedtak ved overtrædelser av registreringsordningen etter tobakksskadeloven ble det foreslått at Fylkesmannen skulle være klageinstans. Utover dette ble det lagt til grunn at klage på vanlig måte skulle gå til nærmeste overordnede organ.

4.3.5 Saksbehandlingsregler

I høringsnotatet viste departementet til at et vedtak om overtredelsesgebyr vil være omfattet av forvaltningslovens bestemmelser. Departementet vurderte om det var behov for å fravike forvaltningslovens bestemmelser på noen punkter, og vurderte særlig om det var behov for egne regler om forhåndsvarsel, særlig rett til muntlig framleggelse og særskilte frister for saksbehandlingen. Departementet så ikke behov for slike særregler i de enkelte lovene og la til grunn at de alminnelige bestemmelsene i forvaltningsloven skulle gjelde.

4.3.6 Om det skal være en plikt å ilegge overtredelsesgebyr

Departementet foreslo i høringsnotatet at det ikke skulle være en plikt for sanksjonsmyndigheten å ilegge overtredelsesgebyr når brudd på regelverket ble avdekket, men at det skulle foretas en skjønnsmessig vurdering av om dette var en riktig reaksjon i det enkelte tilfellet dvs. en «kan-regel». Det ble videre foreslått at det i særlovene ble tatt inn en bestemmelse om at departementet i forskrift kan fastsette nærmere bestemmelser om hva det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

4.3.7 Hvem gebyret skal tilfalle

Departementet foreslo for alle lovene i høringsnotatet at ilagte overtredelsesgebyr skulle tilfalle staten, også de gebyrene som ble ilagt av kommunen som tilsynsmyndighet.

4.3.8 Bestemmelser om betaling og innkreving mv.

I høringsnotatet gikk departementet gjennom ulike spørsmål knyttet til betaling og innkreving av et ilagt overtredelsesgebyr. Temaene som særlig ble omtalt og vurdert, var bestemmelser knyttet til betalingsfrist og betalingsutsettelse, forsinkelsesrenter, innkreving, tvangfullbyrdelse og subsidiært ansvar for betaling.

Departementet mente at betalingsfristen på fire uker som er fastsatt i forvaltningsloven § 44 femte ledd første punktum også burde gjelde for de lovene som var omfattet av høringsnotatet og så ingen grunn til å regulere dette særlig i enkeltlovene. Det ble imidlertid foreslått at det i forskrift kan fastsettes annen betalingsfrist hvis det viser seg behov for det. Det ble også gitt forskriftshjemmel for nærmere bestemmelser om betalingsutsettelse og forsinkelsesrenter hvis behov.

Når det gjelder innkreving av beløpet, ble det ikke ansett nødvendig med noen særlig lovbestemmelse om dette. Departementet uttalte at det kan være hensiktsmessig at overtredelsesgebyr innkreves av Statens innkrevingssentral (SI), men at det må vurderes for det enkelte tilsynsområdet og eventuelt gjennomføres gjennom en avtale med SI samt en endring i SI-forskriften slik at den omfatter innkreving av overtredelsesgebyr etter den aktuelle loven.

Fordi tvangfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav d nå fastslår at overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, ble det ikke foreslått bestemmelser om tvangsgrunnlag i enkeltlovene i høringsnotatet.

For lovene i denne proposisjonen ble det heller ikke foreslått subsidiært betalingsansvar dersom overtredere ikke betaler, men departementet ba særlig om høringsinstansenes syn på om det er et slikt behov og i så fall hvem som bør ha et slikt subsidiært ansvar for å betale gebyret.

4.3.9 Foreldelse av overtredelsen

Departementet vurderte i høringsnotatet om det bør settes en endelig frist for hvor lang tid i etterkant av at overtredelsen fant sted, overtredelsesgebyr kan ilegges (foreldelse av ansvaret).

Det ble vist til at det ikke er noen alminnelig regulering av foreldelse av ansvar for administrative sanksjoner, herunder overtredelsesgebyr. Det ble videre vist til at Stortingets justiskomite i Innst. 243 L (2015–2016) om endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.), uttalte 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 foreslo at det i den enkelte lov ble tatt inn bestemmelser om foreldelse av overtredelsen.

Departementet foreslo at foreldelsesfristen regnes fra det tidspunktet handlingsnormen ble overtrådt.

Det ble foreslått en foreldelsesfrist på to år for alle overtredelsene i alle lovene, bortsett fra i atomenergiloven hvor fristen ble satt til tre år fordi overtredelsene på dette området kan medføre særlig alvorlige konsekvenser og i praksis ofte vil ta tid før oppdages.

Departementet mente at det vil være enklere å utarbeide og håndheve et regelverk hvor loven har én generell foreldelsesfrist for overtredelser av lovens bestemmelser. For det tilfellet at det skulle vise seg behov for å sette en annen foreldelsesfrist for enkelte bestemmelser i de ulike lovene, foreslo departementet hjemmel i lovene for at dette kan fastsettes i forskrift. Departementet ba samtidig 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.

Departementet foreslo at foreldelsesfristen skulle bli avbrutt når tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller, i de tilfeller forhåndsvarsel ikke gis, fatter vedtak om overtredelsesgebyr.

4.3.10 Utmåling

I høringsnotatet ble det gitt en kort gjennomgang av prinsippene for utmålingen av overtredelsesgebyr og de bestemmelsene som det er nødvendig og hensiktsmessig å ta inn i særlovene for å gi hjemmel for utmålingen. Departementet foreslo ikke konkrete bestemmelser om hvordan beløpet skal utmåles eller beløpsstørrelser. Det ble lagt til grunn at forskriftsbestemmelser om utmåling og betaling mv. vil sendes på høring etter at det er nærmere bestemt hvilke overtredelser det skal kunne ilegges overtredelsesgebyr for.

De to hovedformene for utmåling, som er regulert i forvaltningsloven § 44 ble omtalt i høringsnotatet. Dette er utmåling etter faste satser eller individuell utmåling i det enkelte tilfelle med en øvre ramme for beløpsstørrelsen. Fordele og ulempene ved begge løsninger ble beskrevet. Departementet mente at det var hensiktsmessig med en fleksibel løsning som åpnet for begge utmålingsmetodene, eventuelt en kombinasjon av disse, og foreslo at det i lovene ble gitt en generell hjemmel til å fastsette bestemmelser om utmåling i forskrifter.

4.4 Høringen

4.4.1 Generelt om høringen

Generelt er det stor støtte til forslaget om å innføre overtredelsesgebyr i de aktuelle lovene. De få innvendingene og merknadene som kommer fra høringsinstansene, retter seg hovedsakelig mot konkrete deler av forslaget, men ikke til overtredelsesgebyr som sådan. Kun noen få instanser er helt imot overtredelsesgebyr fordi de mener behovet ikke er tilstrekkelig begrunnet. Høringsinstansenes syn vil framgå enten under de enkelte spørsmålene som omtales i dette generelle kapitlet om overtredelsesgebyr, eller under framstillingen av spørsmål knyttet til den enkelte lov.

En del uttalelser knytter seg til problemstillinger som er felles for alle lovene, men som må vurderes konkret for den enkelte lov. Dette gjelder blant annet uttalelser om behovet for overtredelsesgebyr, om det skal være noen særlige krav til overtredelsen for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, og om handlingsnormen er klar nok og egnet for en reaksjon i form av overtredelsesgebyr. Disse høringsuttalelsene omtales videre kun under det enkelte lovkapitlet. De høringsuttalelsene som er knyttet til problemstillinger som departementet behandler felles i dette generelle kapitlet om overtredelsesgebyr, vil i utgangspunktet ikke omtales under det enkelte lovkapitlet.

4.4.2 Behovet for overtredelsesgebyr

Det er generelt stor støtte blant høringsinstansene til å bruke overtredelsesgebyr som reaksjonsmiddel der det er behov for det og det er rettsikkerhetsmessig forsvarlig.

Virke uttaler:

«Virke er enig i at overtredelsesgebyr kan være egnet til å sikre at regelverk overholdes. Når ordinær straffeforfølgning eller tvangs-

mulkt ikke er aktuelt vil overtredelsesgebyr kunne være en effektiv og avskrekkende sanksjon. Samtidig er det helt avgjørende at rettsikkerheten ivaretas.»

NHO Reiseliv er en av få instanser som klart er imot overtredelsesgebyr som sådan. Organisasjonen uttrykker at den på overordnet nivå er bekymret for rettsikkerheten til enkeltpersoner og bedrifter ved bruk av overtredelsesgebyr. Organisasjonen uttaler følgende:

«Det er viktig at forvaltningen har de beste og mest effektive midlene mot næringslivets og andres overtramp, men enhver forfølgelse som har karakter av å være en straffeforfølgelse bør ledsages av de rettsikkerhetsgarantier som gjelder i straffeprosessen.»

Flere instanser påpeker, som understreket i høringsnotatet, at det må foretas en konkret vurdering av om det er behov for overtredelsesgebyr i den enkelte lov og for den enkelte handlingsnorm i tillegg til allerede eksisterende reaksjonsmidler. *NHO* uttaler i den sammenheng at det ikke nødvendigvis er behov for – eller etter en samlet vurdering riktig – å utvide et forvaltningsorgans eksisterende virkemiddelpakke til å omfatte overtredelsesgebyr.

De fleste som uttaler seg, støtter høringsnotatets vurdering av hvilke handlingsnormer det bør innføres overtredelsesgebyr for, men noen få instanser er imot overtredelsesgebyr i konkrete lover. Høringsinstansenes syn knyttet til de konkrete forslagene er nærmere omtalt i kapitlene nedenfor hvor de enkelte lovene omtales.

Fagforbundet mener at «[b]ehovet for å følge opp konkrete regelbrudd med sanksjoner, for bedre etterlevelsen av regelverket ut over andre straffereaksjoner, er godt dokumentert og vurdert» i høringsnotatet. Samtidig påpeker *Fagforbundet* at også andre tiltak som veiledning og økte ressurser kan være vel så viktig for å styrke etterlevelsen av regelverket.

Virke understreker at det må tas hensyn til hvor klar handlingsnormen er når det vurderes om overtredelsesgebyr skal innføres for brudd på en handlingsnorm. Det er flere høringsuttalelser om dette spørsmålet relatert til enkeltlovene.

Politidirektoratet kommenterer særlig forholdet mellom overtredelsesgebyr og straff og uttaler:

«Vi vil bemerke at høringen omfatter bestemmelser som i all hovedsak gjelder næringsliv

og folkehelse, områder hvor forvaltningsorgan har bedre forutsetninger til å følge opp enn politiet, både hva gjelder kompetanse og kapasitet. Så lenge det forutsettes at forvaltningsorganene skal måtte vurdere hvorvidt det er korrekt å reagere med overtredelsesgebyr, andre tiltak eller anmeldelse til politiet, har vi ikke motforestillinger mot forslaget. Vi forutsetter at alvorlige lovbrudd fortsatt vil bli anmeldt til politiet.»

Fellesforbundet poengterer at grove brudd også bør være gjenstand for etterforskning og straff, ikke bare overtredelsesgebyr.

Uttalelser som dreier seg om det finnes en egnet myndighet som kan ilegge overtredelsesgebyr, er hovedsakelig knyttet konkret til den enkelte lov og handlingsnorm.

NHO uttaler:

«Ulike måter å organisere forvaltningsorganer på gjør at de er ulikt rustet til å bruke sanksjonshjemlene. Videre er det store forskjeller mellom forvaltningsområdene når det gjelder hvor ofte de praktiserer sanksjonsreglene, og dermed den kompetansen de opparbeider seg. Vi mener derfor at man ved ordninger med administrative sanksjoner må ta i betraktning organiseringen av og kompetansen i de(t) forvaltningsorgan(er) som skal ha sanksjonshjemmelen. Før administrative sanksjoner innføres på et område, må et minimumskrav være at forvaltningsorganet anses rustet til å praktisere reglene på en rettssikker måte.»

Når det gjelder spørsmålet om overtredelsesgebyr bare skal ilegges for overtredelser av en viss art eller grovhet, er også høringsuttalelsene om dette i stor grad knyttet til spesifikke lover og handlingsnormer. Her gjengis kun et par overordnede uttalelser.

NHO mener at det bør settes slike kvalifikasjonskrav og uttaler:

«Dersom en samlet vurdering tilsier at det er riktig å innføre overtredelsesgebyr, bør lovgiver som hovedregel fastsette særlige kriterier for når overtredelsesgebyr skal kunne ilegges for en overtredelse. Etter NHOs syn bør hjemmelsloven normalt oppstille en regel om at gebyr bare skal kunne ilegges for vesentlige eller gjentatte brudd.»

Helsedirektoratet mener i motsatt retning at det ikke bør stilles særlige krav til overtredelsen og uttaler:

«Helsedirektoratet er generelt av den oppfatning at det ikke bør settes noen slike særlige krav til overtredelsens grovhet eller art. En grovhetsskala for gebyrileggelsen vil vanskeliggjøre direktoratets tilsynsarbeid ved at ileggelsen vil måtte ta hensyn til skjønn i det enkelte tilfellet. Dette gir også mindre forutsigbarhet for overtrederen. Tilsynsmyndigheten bør derfor gis myndighet til selv å vurdere når virkemiddel skal tas i bruk.»

4.4.3 Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr og krav til skyld

Her gjengis de høringsuttalelsene som knytter seg mer generelt til hvem som skal ilegges overtredelsesgebyr, mens uttalelser som er nærmere knyttet til enkeltlover, omtales i de enkelte lovkapitlene.

Justis- og beredskapsdepartementet uttaler at det bør utvises forsiktighet med å ilegge fysiske personer utenfor næringsvirksomhet overtredelsesgebyr i tilfeller der handlingsnormen ikke retter seg mot en avgrenset gruppe.

Justis- og beredskapsdepartementet stiller spørsmål ved om handlingsnormene som det ble foreslått overtredelsesgebyr for, i noen tilfeller også retter seg mot ansatte og oppdragstakere i virksomheten. Videre stilles det spørsmål ved om noen av handlingsnormene det foreslås overtredelsesgebyr for, rammer fysiske personer utenfor næringsvirksomhet, og det spørres om det er intensjonen. Departementet ber om at dette klargjøres.

Fellesforbundet tar også opp spørsmålet om ansattes ansvar og uttaler:

«For oss er det videre viktig at det er det objektive ansvaret som følges opp slik at ikke enkelt personer blant de ansatte blir å straffe. Vi mener det er viktig at det er arbeidsgiver som er ansvarlig for den virksomheten som drives og at det er arbeidsgiver/eier som stilles til ansvar. Hvis det skulle være ansatte som er skyld i overtredelsen må dette behandles etter vanlige prosedyrer for forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.»

Når det gjelder hvilket skyldkrav som skal gjelde, er høringsinstansenes uttalelser om dette nært

knyttet til de enkelte lovene, og gjengis kun i lovkapitlene nedenfor.

4.4.4 Sanksjonsmyndighet og klageorgan

Når det gjelder spørsmål om hvem som skal fatte vedtak om overtredelsesgebyr, har det kommet særlige innspill på dette for tobakksskadeloven og folkehelseloven. Høringsinstansene har tatt opp spørsmålet om likebehandling når det er ulike myndigheter som forvalter samme regelverk, slik tilfellet vil være hvis kommunene skal kunne ilegge overtredelsesgebyr. Disse uttalelsene behandles i de relevante lovkapitlene nedenfor.

De få høringsuttalelsene som dreier seg om hvem som skal være klageorgan, knytter seg til om Markedsrådet skal være klageorgan for vedtak knyttet til forbudet mot alkoholreklame og enkelte bestemmelser i tobakksskadeloven. Det vises til nærmere omtale av dette i kapitlene om alkoholloven og tobakksskadeloven.

4.4.5 Saksbehandlingsregler

Det er få merknader til saksbehandlingsreglene som ble foreslått å gjelde for ileggelse av overtredelsesgebyr.

Larvik kommune mener det bør vurderes en tillempling/fravikelse av saksbehandlingsreglene for å unngå lange prosesser, særlig der klageretten benyttes.

Bærum kommune uttaler at dersom det stilles krav til forhåndsvarsling av overtredelsesgebyr, kan virkemiddelet i mange tilfeller bli uhensiktsmessig å benytte.

Sarpsborg kommune mener at forholdet mellom straff og dobbeltstraff må avklares.

Legeforeningen støtter at det ikke settes maksfrister for saksbehandlingen.

4.4.6 Om det skal være en plikt å ilegge overtredelsesgebyr

De høringsinstansene som har uttalt seg om spørsmålet, støtter departementets forslag om at det ikke bør være en plikt for sanksjonsmyndigheten å ilegge overtredelsesgebyr. *Legeforeningen* uttaler:

«Legeforeningen støtter forslaget om å gjøre ileggelse av overtredelsesgebyr til en mulighet, men at det ikke er en plikt for det aktuelle tilsyns-/forvaltningsorganet. Dette vil gi rom for skjønn og mulighet til å bruke andre virke-

midler der dette anses for mer hensiktsmessig»

Bryggeri- og drikkevareforeningen og *NHO Logistikk og Transport* mener det må utvises skjønn ved vurderingen og peker særlig på førstegangsovertredelser som et tilfelle hvor det ikke automatisk bør ilegges overtredelsesgebyr.

Norske vinklubbens forbund mener at uaktsomhet må tas hensyn til og at det bør gis en advarsel før gebyr ilegges.

Noen av instansene som støtter at det må gjøres en skjønnsmessig vurdering, viser i denne sammenheng til at det av hensyn til likebehandling er et behov for å fastsette kriterier for når overtredelsesgebyr skal ilegges, for eksempel i form av veiledninger, rutiner, instruksjoner eller forskrifter.

Farmasøytisk institutt UiO peker på at det er nødvendig med en streng og konsekvent holdning ved brudd på regelverket.

4.4.7 Hvem gebyret skal tilfalle

Få høringsinstanser har merknader til forslaget om at overtredelsesgebyr bør tilfalle statskassen. *Legeforeningen* støtter forslaget eksplisitt. *Kommunene Larvik, Sarpsborg* og *Oslo* gir uttrykk for at overtredelsesgebyret bør tilfalle kommunen i de tilfeller kommunen er tilsynsmyndighet. *Sarpsborg kommune* begrunner dette med at kostnadene til saksbehandling vil ligge i kommunen. *Oslo kommune* er enig i at overtredelsesgebyret ikke bør tilfalle kontrollorganet direkte, men at det bør tilfalle kommunen der kommunen både har ansvar for kontroll og sanksjonering.

Justis- og beredskapsdepartementet og *Sysselmannen på Svalbard* viser til at eventuelle gebyrer som innkreves på Svalbard, skal komme Svalbard til gode og synliggjøres i svalbardbudsjettet.

4.4.8 Bestemmelser om betaling og innkreving mv.

Høringsinstansene har ikke kommet med noen merknader til forslaget om betalingsfrist, betalingsutsettelse og tvangsfullbyrdelse.

Når det gjelder innkreving, er *Skattedirektoratet* positiv til at Skatteetaten ved Statens innkrevingsentral (SI) kan kreve inn overtredelsesgebyr og tvangsmulkt og uttaler at innkrevingen vil føre til minimalt med merarbeid og systemtilpassninger.

Helse- og miljøtilsyn Salten IKS mener at kommunene også bør kunne bruke SI.

Helsedirektoratet støtter at det legges til rette for at SI kan innkreve overtredelsesgebyr.

Det er ingen høringsinstanser som foreslår subsidiært ansvar. *Skattedirektoratet* viser til at SI har erfaring med å innkreve flere typer krav med subsidiært ansvar.

4.4.9 Foreldelse av overtredelsen

Det er få instanser som har uttalt seg om forslaget om foreldelsesfrist. *Bryggeri- og drikkevareforeningen* og *NHO* uttaler at de støtter forslaget. *Nortura* og *Kjøtt- og fjørfeforbund* savner en tydeliggjøring av at det kan oppstå uavhengige hendelser innenfor samme aktivitet og at disse ikke ses på som samme handling ved vurderingen av foreldelsesfristen.

4.4.10 Utmåling

Flere høringsinstanser har kommentert høringsforslagets bestemmelser om utmåling av overtredelsesgebyr. Ingen av disse høringsinstansene har uttalt at de er imot en fleksibel løsning i loven og fastsettelse av utmålingsregler i forskrift, men de har innspill på hvordan utmålingsreglene bør utformes. Noen av disse uttalelsene er generelle, mens andre knytter seg til konkrete lover.

Virke uttaler følgende:

«For at overtredelsesgebyr skal ha noen effekt, både pønalt og preventiv, må gebyrene være av en viss størrelse. *Virke* er likevel opptatt av at de reaksjonene som ilegges er forholdsmessige slik at det tas hensyn til overtredelsens art og grovhet, hvem som er overtredere og overtreders betalingssevne. *Virke* støtter derfor forslaget om at utmåling ikke standardiseres i generelle regler, men at det i særlovene gis hjemmel til å fastsette bestemmelser om utmåling i forskrift og at forskriftsgiver har mulighet til å innføre både faste satser og individuell utmåling. Utmålingsreglene må ha et stort spenn fra lave gebyrer for enkeltstående «glipper» til høye gebyrer for bevisste overtredelser av sentrale bestemmelser.»

Bryggeri- og drikkevareforeningen viser til at blant annet overtredelsens grovhet og bedriftens økonomiske evne bør tillegges vekt, men mener også at det av hensyn til forutberegnelighet bør være faste satser. *NHO Reiseliv* mener at det enten bør fastsettes faste satser eller individuell utmåling og at en kombinasjon ikke bør brukes.

Norges Farmaceutiske Forening og *Oslo kommune* støtter faste satser. Kommunen begrunner dette med at de overtredelsene kommunen vil kunne ilegge overtredelsesgebyr for, vil være så likeartede at fordelene ved å kunne legge vekt på overtreders økonomi og fordeler overtredere har ved å bryte handlingsnormen, ikke veier tyngre enn hensynet til likebehandling og forutsigbarhet.

Helsedirektoratet viser til at forskriftsbestemmelser om utmåling skal sendes på høring etter at det er avklart hvilke overtredelser det vil være overtredelsesgebyr for, og påpeker nødvendigheten av en grundig gjennomgang av prinsippene for utmåling. Direktoratet mener utstrakt bruk av skjønn vil kunne svekke ordningens legitimitet og at reglene bør være entydige så langt som mulig.

Når det gjelder nivået på gebyrene, påpeker *Actis* at størrelsen må være på et slikt nivå at det vil ha samme preventive effekt som en straffefølgning. *Politidirektoratet* uttaler at «[...] overtredelsesgebyr overfor juridiske personer normalt vil måtte settes høyt for å ha tilsiktet effekt». *Farmasøytisk institutt UiO* mener at høye faste satser vil virke mest preventivt.

Noen høringsinstanser, blant annet *NHO Reiseliv* og *NHO Mat og Drikke*, er kritiske til at gebyrnivået ikke er mer konkretisert i høringsforslaget. *NHO Reiseliv* uttaler at gebyrnivået ikke må oppleves som svært tyngende for bedriften.

NHO ber om at bransjeorganisasjonene blir inkludert i en dialog ved den senere utformingen av utmålingsreglene i forskrift.

4.5 Departementets vurdering

4.5.1 Generelt

Helse- og omsorgsdepartementet mener at det er behov for å innføre overtredelsesgebyr som et mulig reaksjonsmiddel ved brudd på de lovene som er omfattet av dette lovforslaget. Departementet merker seg at det, med noen få unntak, er stor tilslutning fra høringsinstansene til å innføre overtredelsesgebyr, men at det er enkelte merknader og innvendinger fra høringsinstansene som medfører behov for noen presiseringer, justeringer og endringer i det som departementet foreslo i høringsnotatet. Disse vil bli omtalt på de relevante stedene i proposisjonen.

Departementet vil følge opp forskriftsforslagene i høringsnotatet på egnet måte og vil ikke kommentere disse nærmere i denne proposisjonen med mindre det anses naturlig i framstillingen av lovforslaget.

4.5.2 Behovet for overtredelsesgebyr

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.

Departementet mener at overtredelsesgebyr kan være et hensiktsmessig reaksjonsmiddel ved brudd på lov og forskrift. I dette kapitlet redegjøres for departementets generelle vurderinger rundt når det er hensiktsmessig og behov for å innføre overtredelsesgebyr. Vurderingene av om dette tilsier innføring av hjemmel for overtredelsesgebyr for den enkelte handlingsnorm, gjøres i de enkelte lovkapitlene nedenfor.

Departementet vil understreke at det ved vurdering av hvilke av handlingsnormene i forskrifter det skal innføres overtredelsesgebyr for, også vil være viktig å foreta en grundig vurdering av behovet for overtredelsesgebyr i tråd med de prinsippene som er redegjort for i kapitlet her.

Effektivitet

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.

Departementet mener at overtredelsesgebyr som utgangspunkt bør innføres 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 inngrepene 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 eller 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.

Om det er behov for overtredelsesgebyr henger, som det går fram av eksemplene over, nøye sammen med hvilke andre relevante reaksjonsmidler som kan anvendes og hvilken effekt de har. Departementets vurderinger rundt forholdet til andre reaksjonsmidler beskrives lenger ned i dette kapitlet.

Ved vurderingen av om det er behov for å hjemle overtredelsesgebyr for den enkelte handlingsnorm, bør det også vurderes om det bare er behov for å kunne ilegge overtredelsesgebyr i de tilfeller den konkrete overtredelsen i tillegg oppfyller noen kriterier, dvs. en kvalifisering av overtredelsen. Slike kriterier kan for eksempel være at gebyr bare skal kunne ilegges for vesentlige eller gjentatte brudd. Nærmere vurderinger av om det bare bør kunne ilegges overtredelsesgebyr dersom den konkrete overtredelsen er av en viss alvorlighet, gjøres i de enkelte lovkapitlene.

Enkelte av lovene som vurderes i denne proposisjonen, og forskriftene i medhold av dem, 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 denne proposisjonen.

Da overtredelsesgebyr normalt vil vurderes som straff etter EMK, vil det inntre en del rettsikkerhetsgarantier som har betydning for tilsynsmyndighetens utøvelse av tilsynet. Det vises til beskrivelsen av dette i kapittel 12. Hvis dette vil være problematisk for tilsynet, kan det være et moment som kan tilsi at overtredelsesgebyr ikke innføres. For de handlingsnormene det foreslås overtredelsesgebyr for i denne proposisjonen, er det departementets vurdering at ulempene for utøvelse av tilsynet ikke er så store at overtredelsesgebyr ikke bør innføres.

Rettsikkerhet

Ved vurderingen av om det er rettsikkerhetsmessig 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.

Som det går fram av kapittel 4.2.4, 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. Flere høringsinstanser har nevnt dette i sine høringsuttalelser. Departementet vil komme tilbake til dette for den enkelte lov der dette er en relevant spørsmålsstilling, men vil generelt påpeke at det at det er skjønnsmessige vurderinger i en

handlingsnorm, ikke utelukker bruk av overtredelsesgebyr.

Pliktsubjektets betydning for om overtredelsesgebyr bør kunne ilegges, omtales nærmere i kapittel 4.5.3 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 4.5.4.

Departementet legger til grunn at reglene om ileggelse 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 denne proposisjonen. Se også kapittel 4.5.6 om saksbehandlingsregler mv. Spørsmålet om egnet forvaltningsorgan omtales blant annet i kapittel 4.5.5.

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 riktigste virkemiddelet, som også påpekt av Politidirektoratet i deres høringsuttalelse. Dette kan være på grunn av 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 denne proposisjonen 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.

4.5.3 Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr

Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr, må vurderes konkret for hver lov og dens handlingsnormer. I dette kapitlet gis noen grunnleggende vurderinger rundt spørsmålet, mens det i de følgende kapitlene vurderes konkret for enkeltlovene hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr etter den aktuelle loven.

Regelbrudd kan begås av fysiske eller juridiske personer (foretak). En fysisk person kan opptre på vegne av et foretak, men en fysisk person 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 unnlattelse. Dersom det er behov for å presisere eller innsnevre hvem som skal kunne ilegges en sanksjon sammenlignet med dem handlingsnormen retter seg mot, må dette presiseres 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 rettsikkerhetshensyn 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 (masseovertredelser), kan imidlertid tale for at overtredelsesgebyr likevel skal kunne ilegges fysiske personer utenfor næringsvirksomhet ved 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 at sanksjonshjemmelen i særloven bør beholdes mindre alvorlige lovovertridelser 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 unnlatelser 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 overtredelse, 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 denne lovproposisjonen.

Et særlig spørsmål som oppstår ved lovbrudd begått av foretak, er om den fysiske personen som opptrer på vegne av foretaket også kan sanksjoneres i tillegg til foretaket. Også svaret på dette spørsmålet beror på en tolkning av særlovens bestemmelser. Justis- og beredskapsdepartementet har i sin høringsuttalelse bedt om at det avklares hvem som kan ilegges overtredelsesgebyr der handlingsnormen kan se ut til å også rette seg mot de ansatte direkte. De handlingsnormene som omfattes av lovforslaget retter seg i hovedsak mot virksomheter, bevillingshavere og andre næringssubjekter, ikke mot deres ansatte. I den grad handlingsnormene som omfattes av dette lovforslaget også retter seg mot de ansatte når de opptrer på vegne av foretaket, mener departementet at de ikke bør kunne ilegges overtredelsesgebyr. Hvis det dreier seg om en så alvorlig overtredelse at det vil være aktuelt å stille de ansatte og ikke bare foretaket til ansvar, bør dette følges opp som en straffesak.

Forvaltningsloven § 46 er den generelle bestemmelsen om administrativ foretakssanksjon. Der-

som særloven gir hjemmel for å illegge foretak overtredelsesgebyr, kommer forvaltningsloven § 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.

4.5.4 Krav til skyld

Hvilke skyldkrav som bør legges til grunn for å kunne illegge overtredelsesgebyr (forsett, ulike grader av uaktsomhet og objektiv skyld), er omtalt i Prop. 62 L (2015–2016), blant annet i kapittel 11 og 13.2.4.

Hvilke skyldkrav som bør gjelde ved overtredelse av den enkelte bestemmelse, vil henge sammen med flere faktorer, og må derfor vurderes særskilt for de enkelte særlovene og handlingsnormene. Aktuelle spørsmål i vurderingen er:

- 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 ileggelse 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*. 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 ved overtredelse av særlovene som vurderes i denne proposisjonen.

4.5.5 Sanksjonsmyndighet og klageorgan

For at regelverket om overtredelsesgebyr skal ha den ønskede effekten, må overtredelsesgebyr ilegges av en egnet myndighet. Her omtales spørsmålet om sanksjonsmyndighet og klageorgan generelt. Hvem som bør ha myndigheten til å fastsette overtredelsesgebyr for overtredelser av handlingsnormer i de enkelte lovene, omtales under de enkelte lovkapitlene nedenfor.

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 ansvarlig grunnlag for å ilegge overtredelsesgebyr

I lovene som det foreslås overtredelsesgebyr for, er det hovedsakelig statlige fagmyndigheter, som Helsedirektoratet, Statens legemiddelverk og Statens strålevern 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 delegering av denne myndigheten, men den bør bare delegeres dersom faglig kompetanse og andre forhold gjør at dette er rettssikkerhetsmessig forsvarlig.

Dersom myndigheten er lagt til flere organer som skal forvalte samme regelverk, for eksempel kommunene, er det grunn til å se på måter å sikre at de i størst mulig grad har en helhetlig forståelse og praktisering av bruken av overtredelsesgebyr. Flere høringsinstanser har pekt på behov for tiltak som retningslinjer, veiledning og kursing for å sikre likebehandling når kommunene utøver tilsynet. Hvilke tiltak som er nødvendige for å sikre tilstrekkelig likebehandling ved ileggelse av overtredelsesgebyr der det er flere aktører som forvalter samme regelverk, må vurderes konkret for det enkelte saksområdet. Se nærmere om dette i kapitlene om tobakksskadeloven, folkehelseloven og strålevernloven.

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/sysselemannen er klageinstans for kommunens vedtak knyttet til den aktuelle handlingsnormen, bør også fylkesmannen/sysselemannen være klageinstans for kommunens vedtak om ileggelse av overtredelsesgebyr. På enkelte områder er klagebehandlingen lagt til særlige organer. For eksempel er Markedsrådet klageorgan for vedtak fattet av Helsedirektoratet om brudd på bestemmelsene om alkohol- og tobakksreklame. Om klage på vedtak om overtredelsesgebyr for brudd på disse handlingsnormene også skal gå til Markedsrådet, vurderes i kapitlene om overtredelsesgebyr i alkoholloven og tobakksskadeloven nedenfor.

4.5.6 Saksbehandlingsregler

Et vedtak om overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 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 4.2.3 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 rettssikkerhet og effektivitet.

Et vedtak om overtredelsesgebyr er en reaksjon med et framtrødende pønalt element, noe som kan tilsi at enkelte av de generelle bestemmelsene om saksbehandlingen i forvaltningsloven likevel må modifiseres eller suppleres. Bestemmelsene i forvaltningsloven kapittel IX om administrative sanksjoner inneholder derfor enkelte særlige saksbehandlingsregler som kun knytter seg til administrative sanksjoner.

Etter forvaltningsloven § 47 må forvaltningen samordne sanksjonssaker. Dette er for å unngå gjentatt straffeforfølgning av samme forhold (dobbelstraff). Forvaltningsloven § 48 inneholder regler om plikten til å opplyse parten om retten til ikke å besvare spørsmål mv. (vern mot selvinkriminering), mens forvaltningsloven § 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 4.2.3, 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 det 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. forvaltningsloven § 16. Dersom det er behov for unntak fra forvaltningsloven § 16, ut over det som følger av forvaltningsloven § 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 forvaltningsloven § 44. Det er heller ikke behov for å

skjerpe plikten. Det foreslås derfor ingen særlige bestemmelser om forhåndsvarsel ved vedtak om overtredelsesgebyr i de lovene som er omfattet av denne proposisjonen.

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 denne proposisjonen, 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 forvaltningsloven §§ 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 denne proposisjonen, 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 framdrift 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 for de lovene som omfattes av denne proposisjonen. Det innebærer at forvaltningslovens generelle regler vil gjelde.

4.5.7 Om det skal være en plikt å ilegge overtredelsesgebyr

Det fastslås i Prop. 62 L (2015–2016) kapittel 9.3, at det må 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.

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 denne proposisjonen, kan departementet ikke se noen

avgjørende grunn til gjøre overtredelsesgebyr obligatorisk ved overtredelser.

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.

Departementet foreslår derfor i likhet med i høringsnotatet, at det fastsettes i lovene at overtredelsesgebyr «kan» ilegges, og viser til at høringsinstansene også er positive til at det ikke skal være en plikt å ilegge overtredelsesgebyr ved en avdekket overtredelse.

Selv om høringsinstansene støtter en skjønnsmessig vurdering av om overtredelsesgebyr skal ilegges, har noen høringsinstanser også påpekt at det er viktig at det gis retningslinjer eller lignende for å sikre likebehandling.

Departementet ser at likebehandling er et viktig hensyn, og at dette kan være en utfordring, særlig i de tilfellene hvor myndigheten er fordelt på flere ulike organer, for eksempel kommuner. Det kan også være viktig for tilliten til forvaltningen at reglene blir håndhevet likt uavhengig av hvilket organ som har sanksjonsmyndighet. Det er derfor viktig at sanksjonsmyndighetene koordinerer og samordner sin praksis der det er flere som følger opp samme regelverk.

For foretak er det i forvaltningsloven § 46 angitt hensyn det kan legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. For fysiske personer er det ingen tilsvarende bestemmelse. Departementet opprettholder forslaget om at det tas inn en forskriftshjemmel i særlovene om at det kan fastsettes nærmere bestemmelser om hva det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. Ved behov kan denne forskriftshjemmelen brukes for å oppnå likebehandling, sikre den ønskede oppfølgingen fra sanksjonsmyndighetens side, lette sanksjonsmyndighetens arbeid og synliggjøre overfor aktørene hvilke vurderinger som kan eller skal legges til grunn ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

4.5.8 Hvem gebyret skal tilfalle

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

gebyret er ikke å sørge for inntekter, men å gi en reaksjon på en overtredelse for å forebygge overtredelser.

Bestemmelsen i forvaltningsloven hindrer ikke at det kan fastsettes i særlovgivningen at andre enn staten 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 registrer at det er noen kommuner som ønsker at overtredelsesgebyret skal tilfalle kommunen, men departementet ser ikke noen tungtveiende argumenter for å fravike hovedregelen om at overtredelsesgebyret skal tilfalle statskassen for de overtredelsesgebyrene som foreslås i denne proposisjonen. I Prop. 62 L (2015–2016) vises det i kapittel 28 side 170 til at gebyret bør tilfalle statskassen fordi «forvaltningsorganer kan få egeninteresse i håndhevingen og utmålingen dersom inntektene tilfaller organet eller et overordnet organ. En slik egeninteresse må betraktes som uheldig.» Det åpnes likevel for at det på noen områder kan være hensiktsmessig at gebyret tilfaller for eksempel kommunekassen, men slike «særordninger må reguleres slik at tilsynsorganene ikke får en egeninteresse i håndhevingen og utmålingen».

Tilsynet med regelverket er et ansvar kommunen allerede har og som de må sørge for uavhengig av om det ilegges overtredelsesgebyr. Overtredelsesgebyr skal være et reaksjonsmiddel som brukes når det anses nødvendig og ikke være en inntektskilde. Departementet opprettholder derfor forslaget om at overtredelsesgebyret skal tilfalle statskassen også for de lovene hvor kommunene vil ilegge gebyret.

Siden forvaltningsloven § 44 fastsetter hovedregelen om at gebyret tilfaller statskassen, ser departementet ikke grunn til å gjengi dette i bestemmelsene om overtredelsesgebyr i lovene som denne proposisjonen omhandler.

4.5.9 Bestemmelser om betaling og innkreving mv.

Betalingsfrist, betalingsutsettelse og forsinkelsesrente

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 overtredere. 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 denne proposisjonen. 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 forvaltningsloven § 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. forvaltningsloven § 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 denne proposisjonen omhandler, men mener at det bør kunne fastsette særlige bestemmelser i forskrift dersom det viser seg behov for å regulere dette nærmere. Det foreslås derfor en forskriftshjemmel for dette i særlovene.

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, 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 imidlertid gi hjemmel for forsinkelsesrenter. Departementet foreslår derfor at det hjemles i enkeltlovene at bestemmelser om forsinkelsesrente kan fastsettes i forskrift.

Innkrevning

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

SI er en etat underlagt Skattedirektoratet. Etableringen har som oppgave å inndrive ulike typer pengekrav på vegne av statlige organer. Myndigheten til å utvide innkrevingsoppgaver for SI er delegert til Skattedirektoratet. Skattedirektoratet er i sin uttalelse positiv til at SI kan innkreve nye overtredelsesgebyrer på vegne av offentlige organer.

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

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

I og med at det ikke er nødvendig med særskilt hjemmel i særlovene for at SI skal kunne kreve inn overtredelsesgebyr ilagt med hjemmel i disse, foreslår departementet ikke noen bestemmelser om dette i lovene. Hvis SI skal innkreve overtredelsesgebyrene, er det som nevnt over, tilstrekkelig med endringer i SI-forskriften § 1 bokstav g.

Når det gjelder spørsmålet om også kommuner skal kunne bruke statens innkrevingsentral, jf. uttalelsen fra *Helse- og miljøtilsyn Salten IKS*, er dette et større og generelt spørsmål som ikke tas opp i denne proposisjonen.

Tvangsfullbyrdelse

Det har vært vanlig å innta hjemmel i særlovgivningen for at endelig vedtak om overtredelsesgebyr utgjør tvangsgrunnlag for utlegg. På bakgrunn av forslag i Prop. 62 L (2015–2016) er det gjort endringer i tvangsfullbyrdsloven § 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.

Subsidiært ansvar

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.

Det har ikke kommet inn uttalelser under høringen som tilsier at det bør innføres subsidiært ansvar for lovene i denne proposisjonen, selv om departementet ba spesielt om innspill på om det var et slikt behov. Departementet foreslår derfor ikke subsidiært ansvar for betaling av overtredelsesgebyr i de lovene det nå foreslås slikt gebyr for.

4.5.10 Foreldelse av overtredelsen

Departementet opprettholder forslaget om at det i den enkelte lov tas inn en frist for hvor lang tid i ettertid av en overtredelse, overtredelsesgebyr kan ilegges av tilsynsmyndigheten. Dette gjelder både bestemmelsene om utgangspunktet for at fristen begynner å løpe, fristens lengde og hva som skal til for å avbryte fristen. Departementet mener at det er viktig for rettsikkerheten til

fysiske og juridiske personer at tidligere overtredelser ikke skal hefte ved personen lenge etter at handlingen er foretatt. Dette vil være en urimelig usikkerhetsfaktor for personen.

Departementet mener at en frist på to år ivaretar hensynene til både lovovertræderen og forvaltningen på en rimelig måte. Dette ivaretar hensynet til forutberegnelighet for lovovertræderen og dennes behov for å kunne legge ting bak seg på den ene siden og på den andre siden forvaltningens 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.

Det foreslås imidlertid som i høringsnotatet, lengre foreldelsesfrist i atomenergiloven – tre år i stedet for to år. Grunnen til dette er at det på grunn av virksomhetens art, er særlig sannsynlighet for at det i noen tilfeller vil ta lengre tid før overtredelsen rent faktisk oppdages og at overtredelsene på dette området kan medføre særlig alvorlige konsekvenser.

Til tross for at departementet ba 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, er det ingen som har hatt innspill til andre frister enn det departementet har foreslått. Dette tyder på at departementets forslag om tre år for atomenergiloven og to år for de øvrige lovene er hensiktsmessig. Departementet mener likevel det er fornuftig å opprettholde hjemmelen for å fastsette fravikende bestemmelser i forskrift i tilfelle det viser seg behov for dette etter at regelverket har blitt prøvd i praksis.

Når det gjelder uttalelsen fra *Nortura og Kjøtt- og fjørfebransjens landsforbund* om en tydeliggjøring av hva som er samme overtredelse ved flere enkelthendelser av samme aktivitetstype, vil departementet bemerke at det kan være vanskelig å fastsette generelle bestemmelser om dette. Det må vurderes i det enkelte tilfellet om dette er flere separate hendelser som alle skal ha egen fristberegning, eller om hendelsene skal ses i sammenheng slik at den siste overtredelsen danner utgangspunkt for fristberegningen.

4.5.11 Utmåling

Det er nødvendig å fastsette bestemmelser om hvordan gebyret skal utmåles for de overtredelsene som kan bli ilagt overtredelsesgebyr.

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 overtredere og overtreders betalings-evne. 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.

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

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 kommuner. En ulempe med faste satser er at de i enkelte tilfeller kan framstå som urimelige 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 sanksjo-

nens 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.

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.

Departementet mener som i høringsnotatet, at det er riktig å åpne for flere utmålingsmetoder i loven. Dette gir den nødvendige fleksibiliteten til å vurdere hvilken metode som er den mest hensiktsmessige for å ivareta de ulike hensynene ved overtredelsesgebyr, og høringsinstansene støtter i hovedsak en slik fleksibel forskriftsbestemmelse. Det foreslås derfor at det i lovbestemmelsene om overtredelsesgebyr i særlovene som omhandles i denne proposisjonen, gis hjemmel

for å fastsette bestemmelser om utmåling i forskrift.

Forvaltningsloven § 44 tredje ledd angir hvilke momenter det kan legges vekt på ved individuell utmåling av overtredelsesgebyr mot fysiske personer, og forvaltningsloven § 46 angir i annet ledd hva det blant annet kan tas hensyn til ved utmåling av individuell administrativ foretakssanksjon. Disse bestemmelsene vil være av betydning ved utmåling av overtredelsesgebyr.

Bestemmelsene i forvaltningsloven 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.

Høringsinstansene har for øvrig kommet med mange interessante innspill når det gjelder utforming av konkrete utmålingsregler. Departementet vil ta med seg disse innspillene i det videre arbeidet med å utforme utmålingsbestemmelser i forskrifter. De konkrete utmålingsreglene i forskrift vil i tillegg bli sendt på egen høring og gi mulighet for nærmere innspill fra berørte aktører.

5 Overtredelsesgebyr i tobakksskadeloven

Departementet mener at overtredelsesgebyr vil kunne være et hensiktsmessig reaksjonsmiddel ved brudd på de fleste av bestemmelsene i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader (tobakksskadeloven), jf. nærmere redegjørelse for hver lovbestemmelse i kapittel 5.4.2 under. De lovbestemmelsene som departementet ikke foreslår overtredelsesgebyr for, omtales også kort i kapittel 5.4.2.

Det har den siste tiden vært flere regelverksarbeider knyttet til tobakksskadeloven. Enkelte nye og endrede bestemmelser er vedtatt, men ikke satt i kraft. Stortinget vedtok i desember 2016 flere omfattende endringer i 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. I tillegg har kommunene og sysselmannen på Svalbard fått tilsynsansvar for salgssteder. Kommunene og Arbeidstilsynet har hovedansvaret for tilsyn med forbudene mot tobakksbruk, men også Petroleumsstilsynet, Forsvarsstaben og Sysselmannen på Svalbard har tilsynsansvar på sine områder.

5.1 Gjeldende rett

I kapitlet her gis en oversikt over handlingsnormene i dagens tobakksskadelov, samt informasjon om hvilke tilsynsmyndigheter som har hjemmel til å føre tilsyn med hvilke handlingsnormer og hvilke reaksjonsmuligheter de kan benytte.

Etter tobakksskadeloven § 4 første ledd plikter alle grossister og salgssteder å registrere seg i det nasjonale tobakksregisteret, jf. §§ 4 og 6. Kommunene fører tilsyn med salgssteder i kom-

munene, sysselmannen med salgssteder i Longyearbyen og Helsedirektoratet fører tilsyn med grossistene. Dersom det avdekkes brudd på tobakksskadelovgivningen, kan tilsynsmyndighetene illegge salgsforbud, pålegg om retting og tvangsmulkt. Et salgsforbud innebærer at salgsstedet ikke får selge tobakksvarer eller -surrogater under salgsforbudets varighet. Salgsforbud 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.

Etter § 5 plikter salgssteder å etablere dokumenterbar internkontroll.

Etter tobakksskadeloven § 17 er det forbudt å selge eller overlate tobakksvarer, røykeutstyr, tobakksurrogater eller tobakksimitasjoner til personer under 18 år. 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. Det siste gjelder likevel ikke dersom en person over 18 år har daglig tilsyn med salget.

Kommunene og sysselmannen har ansvar for å føre tilsyn med stedlig detaljsalg av tobakksvarer og -surrogater. Tilsynsmyndighetene skal blant annet føre tilsyn med at alderskravet og internkontrollkravet overholdes, og de har hjemmel til å gi pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud.

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.

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 opp-

stiller et forbud mot å gi spesiell rabatt ved salg av tobakksvarer eller -surrogater til forbruker.

Helsedirektoratet har hjemmel til å føre tilsyn med disse bestemmelsene, men det er ikke lagt opp til at Helsedirektoratet fører stedlig tilsyn. Kommunene og sysselmannen har hjemmel og plikt til å føre tilsyn med at registrerte stedlige utsalg av tobakksvarer og -surrogater overholder disse forbudene, og kan gi pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud.

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 for fjernsalg og utlevering. Etter dagens lov vil direktoratet kunne ta i bruk reaksjoner som pålegg om retting, tvangsmulkt og tilbakekall av registrering. Videre vil beslag og destruksjon kunne benyttes ved grensekryssende fjernsalg.

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 15. desember 1995 nr. 989 om forbud mot tobakksreklame mv. I lovens § 23 er det spesifisert at også tobakkssponsing er forbudt.

Helsedirektoratet fører tilsyn med at reklameforbudet og forbudet mot sponsing overholdes. Dersom forbudet er overtrådt kan direktoratet pålegge retting og tvangsmulkt, eventuelt forhåndsfastsatt tvangsmulkt. Dette er tilsvarende reaksjoner som ved overtredelse av forbudet mot alkoholreklame, se omtale i kapittel 6.1.2. Brudd på reklameforbudet kan også straffes med bøter.

For stedlige utsalg av tobakksvarer har også kommunene og sysselmannen tilsynshjemmel knyttet til forbudene mot reklame og sponsing på

stedlige utsalg for tobakksvarer mv. Dette innebærer at det for handlingsnormer knyttet til stedlig salg vil være to tilsynsmyndigheter som har hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr. For alkoholreklameforbudet i alkoholloven har både Helsedirektoratet og kommunene kontroll- og reaksjonshjemler.

Tilsvarende vil gjelde for tobakksskadeloven § 24 som oppstiller et forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer på utsalgssteder. Forbudet omfatter også tobakksimitasjoner, tobakkssurrogater, tobakksutstyr og automatkort. Forbudet gjelder ikke for spesialforretninger. Helsedirektoratet har ikke noe apparat for stedlig tilsyn. Kommunene og sysselmannen har hjemmel og plikt til å føre tilsyn med at stedlige utsalg av tobakksvarer og -surrogater overholder dette forbudet. Tilsynsmyndighetene har hjemmel til å gi pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud.

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.

Bestemmelsene om røykeforbud 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 punktum. Disse er også pålagt å etablere et dokumenterbart internkontrollsystem, jf. § 25 tredje ledd, tredje og fjerde punktum.

Det finnes flere ulike tilsynsmyndigheter for forbudene mot bruk av tobakksvarer og e-sigaretter i §§ 25-27, 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.

Tobakksskadeloven § 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 urteba-

serte røykeprodukter uten påkrevd helseadvarsel. Annet ledd fastsetter et forbud mot å merke slike produkter med villedende elementer. Lovens § 30 a annet ledd har ikke trådt i kraft.

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 tobakkssvarer 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 tobakkssvarer og urtebaserte røykeprodukter, mens Legemiddelverket er ansvarlig for å føre tilsyn med merkingen av e-sigaretter. Tilsynsmyndighetene kan ved brudd på bestemmelsene fatte vedtak om retting og tvangsmulkt, omsetningsforbud og eventuelt tilbakekall av registrering eller godkjenning. Videre vil beslag og destruksjon kunne benyttes ved innførsel av ulovlige produkter.

Også her er kommunene tilsynsmyndighet for salgsstedene. Kommunene skal 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 ilegge salgsforbud.

Tobakksskadeloven § 32 første ledd oppstiller forbud mot å innføre og selge sigaretter og rulle-tobakk 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 tobakkssvarer og tobakkssurrogaters innhold og utslipp. Dette er en utvidet videreføring av tidligere § 32.

Helsedirektoratet er tilsynsmyndighet for 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 skal kommunene føre tilsyn med overholdelsen av bestemmelsen på registrerte salgssteder. De vil i tillegg til retting og tvangsmulkt kunne ilegge salgsforbud.

Tobakksskadeloven § 34 oppstiller et forbud mot å teste tobakkssvarer og tobakkssurrogater ved hjelp av forbrukere. Forbudet retter seg mot enhver som foretar slik testing, i praksis næringsdrivende. Helsedirektoratet er tilsynsmyndighet for bestemmelsen, jf. § 35 første ledd, og kan benytte reaksjonsmidlene pålegg om retting og tvangsmulkt.

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 myndighet til å føre tilsyn med at bestemmelsen overholdes, jf. § 35 annet ledd. Etaten 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 skal kommunen føre tilsyn med at det ikke selges uregistrerte eller ulovlige e-sigaretter hos registrerte salgssteder. Kommunen vil i tillegg til retting og tvangsmulkt kunne ilegge salgsforbud.

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 punktum 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 annet punktum 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, jf. § 35 annet ledd. Etaten kan gi pålegg om retting, fastsette tvangsmulkt, kalle tilbake registrering og ilegge omsetningsforbud.

Tobakksskadeloven § 34 c oppstiller en plikt for produsenter og importører av e-sigaretter til å rapportere på salgsvolum, forbrukerpreferanser, markedsundersøkelser mv. til Helsedirektoratet. Bestemmelsen ble vedtatt i desember 2016 og har ennå ikke trådt i kraft. Helsedirektoratet skal føre tilsyn med at bestemmelsen overholdes.

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.

Helsedirektoratet blir tilsynsmyndighet for bestemmelsen, jf. § 35 første ledd. Direktoratet 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 tillegg vil kommunene ha hjemmel til å føre tilsyn med at nye produkter som ikke er godkjent, ikke selges hos registrerte salgssteder. Kommunene vil i tillegg til retting og tvangsmulkt kunne ilegge salgsforbud.

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.

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 fram vareprøver og iverksette produktundersøkelser dersom Helsedirektoratet krever det.

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.

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.

5.2 Høringsforslaget

Helse- og omsorgsdepartementet foreslo i høringsnotatet å innføre overtredelsesgebyr for avdekkede overtredelser av en rekke av tobakksskadelovens bestemmelser. Det ble foreslått å innføre overtredelsesgebyr som mulig reaksjon ved overtredelse av §§ 4, 6, 9, 17-19, 22-23, 25-27, 30-34 b, 34 d, 37 a og 42, i tillegg til ved overtredelse av forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene når det er fastsatt i forskrift at overtredelsen kan medføre slik sanksjon.

Myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr ble foreslått lagt til dem som er tilsynsmyndigheter for de aktuelle bestemmelsene. Det ble foreslått objektivt skyldkrav for foretak og enkeltpersonforetak uten ansatte eller oppdragstakere, og alminnelig skyldkrav for fysiske personer.

5.3 Høringen

De fleste høringsinstansene som uttaler seg om de foreslåtte endringene i tobakksskadeloven støtter at det innføres overtredelsesgebyr.

Flere høringsinstanser peker på viktigheten av forutsigbarhet, likebehandling og retningslinjer.

Registreringsplikt for engrossalg og salg til forbruker

Bærum kommune støtter at tilsynsmyndigheten skal kunne ilegge overtredelsesgebyr for brudd på registreringsplikten for tobakk.

Internkontroll for salgssteder

Flere høringsinstanser uttaler seg om spørsmålet om å gi hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av kravene om internkontroll.

Helsedirektoratet uttaler:

«Formålet med plikten til internkontroll er hovedsakelig å sikre at det ikke selges tobakksvarer til mindreårige og hensynet til rekruttering. Det er store utfordringer knyttet til å avdekke salg av tobakk til mindreårige og det bør være et sterkt ønske om å forebygge nettopp dette. Reaksjonsmuligheten tilsynsmyndighetene har i dag, slik som retting og tvangsmulkt er som nevnt tidligere etter direktoratets syn generelt lite egnet. [...] Vi mener at innføring av overtredelsesgebyr fører til økt fokus på og overholdelse av plikten til internkontroll som vil kunne forebygge slike hendelser.»

Andre aktører har et annet syn. *Den Norske Legeforening* skriver i sin høringsuttalelse:

«Legeforeningen deler departementets vurdering om at gebyr ved overtredelse av internkontrollkravet ikke er hensiktsmessig, ettersom pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud er hensiktsmessige og tilstrekkelige reaksjoner.»

Virke uttaler:

«For brudd på internkontrollregler vil det etter Virkes syn ikke være behov for overtredelsesgebyr. Denne typen brudd blir ofte avdekket i sammenheng med andre (og mer alvorlige brudd) og det vil da uansett være adgang til å ilegge overtredelsesgebyr.»

Norsk Dampelskap mener at overtredelsesgebyr for internkontroll bør begrenses til alvorlige eller gjentatte overtredelser, og at

«pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud er hensiktsmessige og tilstrekkelige reaksjoner som bør benyttes proporsjonalt med alvorlighetsgrad av manglende overholdelse av regelverket.»

Bærum kommune uttaler:

«Basert på erfaring vedrørende manglende internkontroll for alkohol, mener Bærum kommune at overtredelsesgebyr kan være et mer effektivt enn pålegg om retting og tvangsmulkt. Bærum kommune støtter at en hjemmel om overtredelsesgebyr begrenses til alvorlige og gjentatte overtredelser. Det bør eksemplifiseres i lovforarbeidene hva som er å anse som «alvorlige overtredelser».»

Salgsforbud

Når det gjelder salgsforbud, støtter *Helsedirektoratet*, *Bærum kommune* og *Virke* eksplisitt at det innføres overtredelsesgebyr for brudd på ilagt salgsforbud.

Aldersgrensene

Helsedirektoratet og *Bærum kommune* støtter at det innføres overtredelsesgebyr for brudd på aldersgrensene. *Virke* uttaler at de har forståelse for at tilsynsmyndigheten gis kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr.

Forbud mot selvbetjening, salg fra selvbetjent automat, gratis utdeling og omsetning med rabatt, samt forbrukertesting

Helsedirektoratet støtter innføring av overtredelsesgebyr for brudd på forbudene mot gratis utdeling, omsetning med rabatt, selvbetjening og salg fra selvbetjent automat samt forbudet mot forbru-

kertesting. *Legeforeningen* støtter innføring av overtredelsesgebyr for forbudet mot gratis utdeling og at det ikke skal stilles særlige krav til overtredelsens grovhet eller art i dette tilfellet.

Fjernsalg

Helsedirektoratet støtter innføring av overtredelsesgebyr for overtredelser av bestemmelsene om fjernsalg av tobakksvarer og e-sigaretter.

Forbud mot synlig oppstilling, tobakksreklame og sponing

Helsedirektoratet og *Bærum kommune* støtter at tilsynsmyndighetene gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av forbudene mot tobakksreklame og sponing.

Når det gjelder forbudet mot synlig oppstilling, uttaler *Norsk Dampelskap*:

«Tilsynsmyndighetene bør gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på oppstillingsforbudet i § 24 og tilhørende forskrifter ved grove eller gjentatte brudd.»

Oslo kommune mener at det bør være mulighet for å ilegge overtredelsesgebyr for visse overtredelser av forbudet mot synlig oppstilling, og uttaler:

«Da overtredelsesgebyr anses å være en forholdsvis inngripende reaksjon, bør den kun brukes der dette er nødvendig. Av denne grunn foreslås det at det stilles krav om gjentatte brudd for at det skal ilegges overtredelsesgebyr.»

Virke viser til at tilsynsmyndighetene har adgang til å gi pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud, og at dette etter deres syn er tilstrekkelig. *Helsedirektoratet* mener at:

«overtredelsesgebyr som reaksjonsmiddel også her er nødvendig da direktoratets erfaringer i stor grad er at det utvises manglende respekt for forbudet i form av vedvarende brudd og at mange av bruddene er gravevende.»

Legeforeningen mener at overtredelsesgebyr er hensiktsmessig, og at det ikke skal stilles særlige krav til overtredelsens grovhet eller art i bestemmelsene.

Forbudene mot bruk av tobakksvarer og e-sigaretter

Om forbudene mot bruk av tobakksvarer og e-sigaretter uttaler *Oslo kommune*:

«Det er vår formening at enkeltstående mindre brudd ikke i seg selv bør danne grunnlag for å legges overtredelsesgebyr. Det gjelder særlig overtredelser på steder som ikke plikter å ha internkontroll. Det ville på slike steder være en uforholdsmessig sanksjon å ilegge overtredelsesgebyr ved første gangs overtredelse. [...] Av denne grunn foreslås det at det stilles krav om gjentatte og/eller grove brudd for at det skal ilegges overtredelsesgebyr for brudd på tobakksskadeloven §§ 25, 26 og 27.»

Bærum kommune støtter forslaget, mens *Norsk Dampelskap* uttaler at det kun bør ilegges overtredelsesgebyr ved alvorlige eller gjentatte brudd på tobakksskadelovens forbud mot bruk av tobakk. *Legeforeningen* mener overtredelsesgebyr er hensiktsmessig, og at det ikke bør stilles særlige krav til overtredelsens grovhet eller art i bestemmelsene.

Sarpsborg kommune mener at det bør være kriterier for å ilegge overtredelsesgebyr når eier/driver ikke raskt nok griper inn overfor personer som røyker eller virksomheten er innrettet slik at røyking kan foregå uten at det oppdages, og at det bør kunne gis overtredelsesgebyr etter første gangs overtredelse.

Merke- og utformingskrav

Når det gjelder merke- og utformingskrav mv., støtter *Helsedirektoratet* departementets forslag, mens *Norsk Dampelskap* uttaler at det kun bør ilegges overtredelsesgebyr ved alvorlige eller gjentatte brudd på bestemmelsene om standardisert innpakning av tobakksvarer påført helseadvarsler.

Tobakksvarers innhold og utslipp, samt registrering, kvalitet og sikkerhet ved elektroniske sigaretter

Helsedirektoratet støtter innføring av overtredelsesgebyr for overtredelser av bestemmelsene om tobakksvarers innhold og utslipp.

Legeforeningen mener at overtredelsesgebyr er hensiktsmessig ved brudd på bestemmelsene om registrering, kvalitet og sikkerhet ved elektroniske sigaretter mv., og at det ikke bør stilles særlige krav til overtredelsens grovhet eller art.

Når det gjelder registrering, kvalitet, og sikkerhet ved elektroniske sigaretter mv., uttaler *Oslo kommune*:

«For å gi kontrollmyndigheten en bedre mulighet til å tilpasse reaksjonen til overtredelsens grovhet, foreslås det at det ikke stilles krav til bruddets grovhet eller til gjentatte brudd for at det skal ilegges overtredelsesgebyr.»

Statens legemiddelverk uttaler når det gjelder helseadvarsler og registrering, kvalitet og sikkerhet ved elektroniske sigaretter mv., følgende:

«Helse- og omsorgsdepartementets forslag om forskriftshjemler til overtredelsesgebyr for brudd på reklameregelverket og regnskapsplikten i narkotikaforskriften, inneholder ikke særlige krav til grovhet eller art for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, se høringsnotatet punkt 5.3.11.2, 5.3.14.2, 5.3.15.2. Tilsvarende mener Legemiddelverket det ikke er behov for slike vilkår i tobakksskadelovgivningen.»

5.4 Departementets vurdering

5.4.1 Overordnet om forslaget

Departementet opprettholder i all hovedsak forslaget om å innføre overtredelsesgebyr for overtredelser av tobakksskadelovens bestemmelser som beskrevet i høringsnotatet.

Departementet mener at overtredelsesgebyr vil bidra til økt overholdelse av tobakksskadelovgivningen. Dagens reaksjonsmidler er etter departementets syn ikke tilstrekkelig effektive i ethvert tilfelle der det er nødvendig, i tillegg til at det i mange tilfeller kan være mer hensiktsmessig å ilegge overtredelsesgebyr, f. eks. i tilfeller hvor handlingen allerede er avsluttet. Selv om overtredelser av tobakksskadeloven kan straffeforfølges, vil dette i mange tilfeller ikke anses hensiktsmessig, og overtredelsesgebyr vil være et supplement til allerede eksisterende reaksjoner.

Flere høringsinstanser har uttalt at det for enkelte av handlingsnormene bør stilles krav om gjentatt eller alvorlig overtredelse for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges. Departementet mener at det ikke bør stilles særlige krav til overtredelsens grovhet eller art, for eksempel at det kun skal ilegges overtredelsesgebyr ved gjentatte eller alvorlige brudd. Det er, etter departementets syn, et reelt behov for å kunne reagere på ethvert brudd på de handlingsnormene som er foreslått

omfattet av lovforslaget med overtredelsesgebyr, særlig i de tilfeller der de andre reaksjonsmidlene ikke har samme effekt. Departementet har foreslått at det gis forskriftshjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om hensyn som det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, samt utmåling og betaling. I utarbeidelsen av slike forskriftsbestemmelser vil departementet vurdere om det er behov for nærmere presiseringer av hvilke hensyn som skal vektlegges i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. I tillegg vil departementet påpeke at tilsynsmyndigheten ikke plikter å ilegge overtredelsesgebyr, men må foreta en helhetlig vurdering av om det bør ilegges overtredelsesgebyr i det enkelte tilfelle.

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

For tilsynsmyndighetenes vedtak om retting og tvangsmulkt, og de kommende reaksjonsformene tilbakekall av registrering og godkjenning og omsetningsforbud, gjelder forvaltningslovens alminnelige regler om at vedtaket kan påklages til overordnet forvaltningsorgan. Et unntak fra dette er handlingsnormene knyttet til reklameforbudet og merkereglene, hvor Markedsrådet er klageinstans, jf. tobakksskadeloven § 37. Etter registrerings- og tilsynsordningen for salg av tobakkssvarer mv. kan kommunenes vedtak om retting, tvangsmulkt og salgsforbud påklages til Fylkesmannen, mens vedtak fattet av Helsedirektoratet og sysselmannen kan påklages til departementet. Dersom sysselmannen har delegert myndighet til å fatte slike vedtak til Longyearbyen lokalstyre, er sysselmannen klageinstans. Departementet foreslår at klageinstans for vedtak om ilagt overtredelsesgebyr skal være de samme instansene som for andre vedtak fattet med hjemmel i tobakksskadeloven.

Sysselmannen på Svalbard har i sin høringsuttalelse merknader knyttet til hvem som skal være tilsynsmyndighet for tobakksskadelovens bestemmelser på Svalbard. Dette har ikke vært et tema for høringen, og innføring av overtredelsesgebyr knytter seg til hjemler hvor tilsynsmyndigheten allerede er fastsatt. Departementet vil derfor ikke i denne sammenhengen vurdere hvem som skal være tilsynsmyndighet for tobakksskadelovens bestemmelser på Svalbard.

Det ble i høringsnotatet drøftet, men ikke foreslått, å innføre overtredelsesgebyr for overtredelser av tobakksskadeloven §§ 34 c og 38 (opplysnings- og rapporteringsplikter mv.), samt § 41 (forbud mot å eksportere snus til EU-land som har forbud mot salg av snus). Det er ingen høringsinstanser har uttalt seg om innføring av overtredelsesgebyr for §§ 34 c og 38. Politidirektoratet er den eneste høringsinstansen som uttaler seg om eksport av snus, og skriver i sin høringsuttalelse at de er enig i at det ved eksport av snus normalt sett ikke bør reageres med overtredelsesgebyr, idet en slik handling gir et betydelig potensial for økonomisk utbytte, som skal inndras. Departementet foreslår derfor ikke å innføre overtredelsesgebyr for overtredelser av disse bestemmelsene.

Departementet mener at det er behov for å også kunne ilegge overtredelsesgebyr for brudd på handlingsnormer fastsatt i forskrifter hjemlet i bestemmelser i tobakksskadeloven som det kan ilegges overtredelsesgebyr for. Hvilke konkrete handlingsnormer i forskriftene som det er behov for å kunne gi overtredelsesgebyr for dersom de overtres, må vurderes i en egen prosess etter at lovhjemmelen er vedtatt.

5.4.2 Nærmere om de ulike handlingsnormene

Registreringsplikt for engrossalg og salg til forbruker

Salg av tobakkssvarer til forbruker er forbudt uten registrering i tobakkssalgsregistrert, jf. § 4 første og annet ledd. Det er imidlertid ingen som fører tilsyn med at salgssteder registrerer seg. I stedet er det lagt opp til at grossister ikke skal selge til uregistrerte salgssteder, samt at det ikke er tillatt å selge tobakkssvarer som ikke er lovlig importert eller kjøpt fra registrert grossist, jf. § 6 annet ledd og § 4 tredje ledd. Eventuelle brudd på registreringsplikten for salgssteder kan straffefølges.

I og med at det ikke føres tilsyn med registreringsplikten for salgssteder foreslår departementet ikke å gi hjemmel for overtredelsesgebyr for brudd på § 4 første og annet ledd. Det er imidlertid etter bestemmelsens tredje ledd kun tillatt å selge tobakkssvarer og tobakkssurrogater som er lovlig importert eller kjøpt fra registrerte grossister, og dette faller inn under tilsynsmyndighetenes tilsynsansvar. Etter departementets syn er denne handlingsnormen sentral for å sørge for at omsetningen foregår i lovlige former og at tobakkssvarene og -surrogatene er lovlige produkter. Brudd på § 4 tredje ledd vil innebære at formå-

let med ordningen undergraves, åpne opp for use-riøse aktører og salg som ikke er underlagt tilsyn. Det vil også være behov for å kunne ilegge sanksjon etter at forholdet er avsluttet. Departementet foreslår derfor at det gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av § 4 tredje ledd og forskrifter gitt i medhold av bestemmelsens fjerde ledd.

Det er etter departementets syn svært viktig å sikre at grossistene både registrerer seg og at de ikke selger til uregistrerte salgssteder og grossister. Formålet med innføringen av registrerings- og tilsynsordningen var å øke overholdelse av tobakksskadelovgivning og sørge for at salget av tobakksvarer foregår i lovlige former. At grossistene er registrerte og selger til registrerte steder, er sentralt for at ordningen skal fungere hensiktsmessig. I tillegg vil pålegg om retting og tvangsmulkt kun i begrenset grad være hensiktsmessige reaksjonsformer, og det vil kunne være behov for å gi en reaksjon også i de tilfeller hvor forholdet er avsluttet. Departementet opprettholder forslaget om å innføre overtredelsesgebyr for brudd på § 6. Dette innebærer at Helsedirektoratet vil kunne ilegge grossister overtredelsesgebyr for brudd på plikten til å registrere seg og dersom det avdekkes at grossister selger til salgssteder eller grossister som ikke overholder registreringsplikten.

Internkontroll

Salgssteder er etter § 5 pliktig å innføre internkontroll. Internkontroll er systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med lovgivningen. Internkontrollen skal dokumenteres og stiller krav om at de ansvarlige skal ha oversikt over de krav som gjelder for virksomheten. Det handler altså om en regulering av hvilke systemer som skal være på plass, for blant annet rutiner og opplæring, og ikke om en regulering av detaljerte krav til hvordan internkontrollen konkret skal gjennomføres eller en regulering av materielle innholdskrav.

Hensikten med internkontrollkravet i § 5 er å sikre at regelverket følges, at ansvaret for å følge opp at regelverket overholdes er godt forankret og å sørge for at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap til å utøve virksomheten i henhold til regelverket. Det kan være vanskelig å avdekke salg til personer under 18 år, og en velfungerende internkontroll vil bidra til at alderskontrollen gjennomføres systematisk og på en forsvarlig måte.

Internkontrollkravet er etter departementets syn en svært sentral komponent for å sikre at salg skjer i lovlige former. Departementet er enig med *Helsedirektoratet* i at det kan være vanskelig å avdekke salg til mindreårige og at det er særlig viktig å forhindre dette. Det er derfor viktig at tilsynsmyndigheten har gode og effektive virkemidler for å sikre at kravet etterlevs. Departementet foreslår at det innføres hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr for overtredelser av § 5.

Departementet har merket seg *Virkes* uttalelse om at brudd på internkontrollen ofte vil bli avdekket i sammenheng med andre (og mer alvorlige brudd) og at det da uansett vil være adgang til å ilegge overtredelsesgebyr. Departementet mener likevel at dette ikke i seg selv er et argument for ikke å innføre overtredelsesgebyr for overtredelse av internkontrollkravet.

Salgsforbud

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 en administrativ sanksjon i form av overtredelsesgebyr.

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

Aldersgrensen

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. 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 overtredelse av § 17. De nevnte reaksjonene retter seg i stor grad framover og skal sørge for at det ikke skjer framtidige brudd. Det er etter departementets syn nødvendig å kunne reagere mot allerede begåtte overtredelser av 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 reaksjonsmulighet ved overtredelse av aldersbestemmelsen.

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

Forbud mot selvbetjening og salg fra selvbetjent automat

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.

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

Forbud mot gratis utdeling og omsetning med rabatt

Forbudene mot gratis utdeling og omsetning med rabatt skal bidra til å begrense skadeomfanget av tobakksbruk og begrense unges tilgang til slike varer. Det blir spørsmål om pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud er tilstrekkelige reaksjoner ved brudd på forbudene. For omsetning med rabatt vil pålegg om retting og tvangsmulkt kunne bidra til å rette pågående forhold. Departementet ser imidlertid at det også kan være behov for en reaksjon som retter seg mot overtredelser som allerede har funnet sted, og hvor retting og tvangsmulkt ikke vil ha effekt.

Departementet foreslår at tilsynsmyndighetene gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av §§ 20 og 21, og tilhørende forskrifter.

Fjernsalg av tobakksvarer og e-sigaretter

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 virkemiddelet vil imidlertid kunne ta tid og først og fremst rette seg mot potensielle framtidige hendelser, samt at det ikke dekker salg i Norge. 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.

Forbud mot tobakksreklame og sponning

På samme måte som for alkoholreklame, er det utfordringer knyttet til de reaksjonsmidlene som kan tas i bruk ved brudd på reklame- og sponningsforbudene. Bøter vil ikke bli ilagt 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 sponning, og foreslår derfor at overtredelsesgebyr bør innføres som reaksjonsmulighet ved brudd på disse bestemmelsene. Det vises for øvrig til de vurderingene som er gjort for alkoholreklameforbudet i kapittel 6.4.2, og som gjelder tilsvarende for tobakksreklameforbudet.

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

Forbudet mot synlig oppstilling

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 om hvor vanlig tobakksbruk er. Forbudet er således begrunnet i viktige folkehelsehensyn, særlig å begrense tobakksbruk blant unge.

I utgangspunktet mener departementet at pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud ofte vil være tilstrekkelige reaksjoner ved brudd på oppstillingsforbudet, der overtredelsen er 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.

På bakgrunn av dette og at et flertall av høringsinstansene som uttaler seg, mener at tilsynsmyndighetene bør gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på oppstillingsforbudet, foreslår departementet at tilsynsmyndighetene gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av § 24 og tilhørende forskrifter.

Forbud mot bruk av tobakksvarer og e-sigaretter

Brudd på § 25 om røykeforbud i lokaler og transportmidler vil kunne være både lang- og kortvarige. Et langvarig brudd vil for eksempel 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 for eksempel 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.

Lovens § 25 fjerde ledd retter seg mot fysiske personer. Etter § 25 fjerde ledd kan personer som til tross for advarsler overtrer røykeforbudet,

bortvises fra stedet. Etter § 27 annet ledd skal elever ved grunnskoler og videregående skoler være tobakksfrie i skoletiden. Dette forbudet er ikke først og fremst rettet mot elevene, men gir skolene et ansvar for at forbudet opprettholdes. Etter departementets syn bør det ikke kunne ilegges overtredelsesgebyr for overtredelse av § 25 fjerde ledd. Når det gjelder § 27 annet ledd, kan skolene ilegges overtredelsesgebyr, ikke elevene.

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 (unntatt fjerde ledd), 26 og 27 og tilhørende forskrifter.

For røykeforbudene i §§ 25, 26 og 27 gjelder egne internkontrollkrav, jf. § 25 tredje ledd. Når det gjelder kravet om internkontroll, uttalte departementet i høringsnotatet at gjeldende reaksjonsmidler bør være tilstrekkelige, og at dersom det avdekkes mangler ved internkontrollsystemet vil pålegg om retting og tvangsmulkt kunne benyttes. Ingen høringsinstanser har uttalt seg eksplisitt om dette. Departementet viser til at kravet om internkontroll skal sikre at lovgivningen overholdes. Manglende internkontroll vil øke risikoen for bruk av tobakksvarer. Se for øvrig drøftelsen av innføring av overtredelsesgebyr for brudd på internkontrollkravet i § 5 ovenfor. Departementet mener derfor at det likevel bør gis hjemmel til å gi overtredelsesgebyr også ved brudd på internkontrollkravet.

Merke- og utformingskrav mv.

Standardisert innpakning av tobakksvarer påført helseadvarsler er viktige tobakksforebyggende 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, for eksempel 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 for eksempel ikke være mulig å rette feilen. Departementet foreslår derfor at tilsynsmyndighetene gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på §§ 30 (standardisert utforming av pakninger og varer), 30 a (helseadvarsler og produktpresentasjon), 31 (forbud mot produkter for å skjule helseadvarslene) og 33 (minstestørrelse på forpakninger av tobakksvarer) samt tilhørende forskrifter.

Tobakksvarers innhold og utslipp

Forbudet mot å innføre eller selge sigaretter og rulletobakk med karakteristisk smak i § 32 første ledd er vedtatt, men har ikke trådt i kraft, i motsetning til forskriftshjemlene om hhv. tobakksvarer og tobakksurrogaters innhold og gebyrer i annet og tredje ledd.

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, for eksempel i situasjoner hvor det er behov for å ilegge sanksjon etter at forholdet har opphørt. Departementet foreslår derfor at tilsynsmyndighetene gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på § 32 første og annet ledd og tilhørende forskrifter. Det foreslås ikke at det skal kunne ilegges overtredelsesgebyr for overtredelse av forskrifter om gebyrer for myndighetenes arbeid med og kontroll av ingredienser og utslippsmålinger gitt i medhold av tredje ledd.

Forbrukertesting

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 framtidige 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.

Registrering, kvalitet og sikkerhet ved elektroniske sigaretter mv.

Forbudet mot å innføre og selge uregistrerte elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere framgår av § 34 a første ledd. 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.

Kravet om at søknad om godkjenning av produkter skal registreres minst seks måneder før de planlegges plassert på det norske markedet, samt at vesentlige endringer krever ny registrering, framgår av annet ledd. Bestemmelsen inneholder også hjemmel for å gi forskrifter.

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 punktum 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 for at Legemiddelverket og kommunene kan ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på § 34 a og tilhørende forskrifter.

Skadelige og uønskede virkninger av elektroniske sigaretter mv.

Når det gjelder plikten til å ha et system for innsamling av informasjon, jf. § 34 b første ledd, har tilsynsmyndigheten hjemmel til å gi pålegg om retting og tvangsmulkt, og departementet anser dette som egnede reaksjonsmidler. Manglende system eller svikt i systemet vil kunne rettes opp ved hjelp av disse reaksjonene. Det kan imidlertid tenkes situasjoner hvor det er behov for å ilegge sanksjon etter opphørt overtredelse.

Brudd på handlings- og varslingsplikten i § 34 b annet ledd vil 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 varslings fra den ansvarlige aktøren.

Departementet foreslår at det gis hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av § 34 b.

Godkjenningsordning for nye tobakks- og nikotinprodukter

Etter § 34 d vil det være forbudt å innføre og selge nye tobakks- eller nikotinprodukter uten at produktet er godkjent av direktoratet. 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 henholdsvis grossister og fjernsalg på den ene siden og detaljsalg på den andre, kunne benytte reaksjonsmidlene tilbakekall av godkjenning og salgsforbud. I mange tilfeller vil imidlertid overtredelsesgebyr kunne være et mer egnet virkemiddel. Dette vil for eksem-

pel gjelde hvor det avdekkes at nye tobakks- og nikotinprodukter som ikke er godkjent, allerede er i omløp i Norge.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at tilsynsmyndigheten gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på § 34 d og tilhørende forskrifter.

Tilbakekall av registrering og godkjenning samt omsetningsforbud

Dersom det ilegges et omsetningsforbud, jf. § 37 a annet ledd, 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, jf. § 37 a første ledd. 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.

Forbud mot enkelte produktkategorier

Departementet kan forby innførsel og salg av bestemte produktkategorier på bakgrunn av særlige forhold og hensynet til folkehelsen, jf. § 42. Departementet anser det som alvorlig dersom det innføres eller selges produkter som er ulovlige av hensyn til folkehelsen. Bruk av pålegg om retting og tvangsmulkt vil ikke alltid være tilstrekkelig eller hensiktsmessig reaksjon i slike tilfeller. Departementet mener at HelseDirektoratet bør kunne ilegge overtredelsesgebyr ved innførsel eller salg av ulovlige produkter. På denne bakgrunn foreslår departementet at tilsynsmyndigheten gis hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på forskrifter gitt i medhold av § 42.

5.4.3 Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr

Tobakksskadelovens bestemmelser retter seg i første rekke mot virksomheter, men omfatter i en rekke tilfeller også fysiske personer. 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 personer i næringsvirksomhet. Bestemmelsene gjelder primært import og salg av tobakksvarer og tobakksurrogater, samt markedsføring av disse.

De juridiske eller fysiske personene 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 ikke 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.

5.4.4 Krav til skyld

Departementet foreslår at det legges til grunn et objektivt ansvar for virksomheter som bryter handlingsnormene som det foreslås overtredelsesgebyr for, og dermed 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 som overtrer tobakksskadeloven, og dette er foreslått presisert i bestemmelsen om overtredelsesgebyr i 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 foreslo i høringsnotatet at også slike enkeltpersonforetak bør omfattes av det objektive skyldkravet i tobakksskadeloven. Begrunnelsen for dette var 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. Justis- og beredskapsdepartementet har i sin høringsuttalelse påpekt at dette ikke framkommer av lovbestemmelsen, og at en ikke bør fravike forvaltningsloven uten at det foreligger mer tungtveiende grunner. Helse- og omsorgsdepartementet støtter etter en nærmere vurdering *Justis- og beredskapsdepartementets* syn. Det foreslås derfor ikke at skyldkravet for enkeltpersonforetak uten ansatte eller oppdragsgivere skal være objektivt.

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 ileggelse av en sanksjon overfor privatpersoner.

6 Overtredelsesgebyr i alkoholloven

6.1 Gjeldende rett

Lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven) inneholder mange ulike handlingsnormer knyttet til omsetning av alkoholholdig drikk. Nedenfor beskrives først generelt hvilke reaksjonsmidler loven inneholder for å kunne reagere på brudd på handlingsnormene i loven. Deretter redegjøres det konkret for de handlingsnormene som gjelder på de tre områdene det foreslås å innføre overtredelsesgebyr for – reklameforbudet, utlevering av alkoholholdig drikk ved privatimport og statlig tilvirkningsbevilling.

6.1.1 Reaksjonsmidler i loven

Alkoholloven 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 6-10) 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 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 befals-

messer. 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 regelverk som er relevant for bevillingen.

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

6.1.2 Alkoholreklameforbudet

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 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 nøktern 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 tilvirkning 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 tilvirkning eller omdestillering av sprit, brennevin eller isopropanol, jf. § 9-1 annet ledd, blant allmennheten eller en større krets av personer. Dette forbudet er ikke begrenset til uttalelser i reklameøyemed, men omfatter alle slike uttalelser, også de som ikke er å anse som reklame.

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. Både formidler og annonsør vil m.a.o. være ansvarlig. Ansvarlig etter forbudet i § 9-1 annet ledd er alle som gir denne typen uttalelser.

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 samtidig vedtas såkalt forhåndsfastsatt tvangsmulkt for eventuelle nye overtredelser av forbudet som måtte skje innen ett 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 overtreder 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.

6.1.3 Utlevering av privatimportert alkoholholdig drikk

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, for eksempel ved nettsalg, må være registrert hos Helsedirektoratet, jf. alkoholloven § 2-4 første ledd. Registreringsplikten gjel-

der 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.

Videre må virksomheter som utleverer alkoholholdig drikk ved privatimport 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 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.

6.1.4 Statlig tilvirkningsbevilling

Tilvirkning av alkoholholdig drikk krever bevilling, jf. alkoholloven § 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.

6.2 Høringsforslaget

6.2.1 Generelt om høringsforslaget

Helse- og omsorgsdepartementet foreslo i høringsnotatet at overtredelsesgebyr skulle kunne ilegges for handlingsnormer på følgende områder der Helsedirektoratet har tilsynsansvar:

- alkoholreklameforbudet, jf. alkoholloven kapittel 9,
- statlige tilvirkningsbevillinger, jf. alkoholloven kapittel 6,

- utlevering av privatimportert alkoholholdig drikk, jf. alkoholloven kapittel 2.

Helse- og omsorgsdepartementets forslag var basert på Helsedirektoratets innspill om hvilke bestemmelser i alkoholloven som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Det ble ikke foreslått overtredelsesgebyr for kommunale salgs- og skjenkebevillinger. Siden det ikke ble foreslått overtredelsesgebyr for de kommunale skjenkebevillingene, ble det heller ikke ansett hensiktsmessig å foreslå overtredelsesgebyr for statlige skjenkebevillinger, jf. lovens kapittel 5, selv om Helsedirektoratet har tilsynsmyndighet i disse sakene.

6.2.2 Alkoholreklameforbudet

Departementet foreslo i høringsnotatet at brudd på reklameforbudet i alkoholloven §§ 9-1 og 9-2 skulle kunne reageres på med overtredelsesgebyr. Det ble vist til at departementet har signalisert i tidligere offentlige dokumenter at overtredelsesgebyr kan være et aktuelt reaksjonsmiddel da de tilgjengelige reaksjonsmidlene ikke alltid framstår som tilstrekkelige for å sikre etterlevelse av regelverket. De tilbakemeldingene departementet i den forbindelse fikk fra ulike instanser, ble oppsummert i høringsnotat kapittel 4.2.2.2.

I høringsnotatet konkluderte departementet med at overtredelsesgebyr er et effektivt og egnet reaksjonsmiddel for å hindre brudd på reklamebestemmelsene og for å sikre at brudd på regelverket får konsekvenser for overtreder. Overtredelsesgebyr ble ansett som et aktuelt reaksjonsmiddel selv om reklameforbudet innebærer skjønnsmessige vurderinger.

Det ble foreslått at overtredelsesgebyr skulle kunne ilegges for alle typer brudd på reklameforbudet. Det ble ikke foreslått krav om at bruddet måtte oppfylle ytterligere krav, for eksempel være et gjentatt brudd eller et vesentlig brudd. Departementet påpekte imidlertid at Helsedirektoratet ikke vil ha plikt til å ilegge overtredelsesgebyr ved alle overtredelser og at illeggelse av overtredelsesgebyr må vurderes etter et forholdsmessighetsprinsipp og ses i sammenheng med øvrige reaksjonsmidler. De ble også vist til at det ble foreslått en forskriftsbestemmelse om gir mulighet for å fastsette hva det skal eller kan tas hensyn til ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

6.2.3 Utlevering av privatimportert alkoholholdig drikk

I høringsnotatet foreslo departementet at det skulle innføres hjemmel for overtredelsesgebyr for brudd på alkohollovens bestemmelse ved utlevering av alkoholholdig drikk ved privatimport.

Det ble foreslått at det ved utlevering av alkoholholdig drikk i forbindelse med privatimport, skulle kunne ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på alderskravet, jf. alkoholloven § 1-5, levering utenfor utleveringstiden etter § 2-5 og brudd på kravet om ikke å utlevere til påvirkede personer, jf. § 8-11.

I tillegg ble det foreslått at handlingsnormer i forskriftsbestemmelser med hjemmel i alkoholloven § 2-4 skulle kunne ilegges overtredelsesgebyr. Det ble foreslått forskriftsbestemmelser om at overtredelsesgebyr skulle kunne ilegges ved brudd på forbudet mot 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.

Det ble ikke foreslått overtredelsesgebyr ved overtredelse av plikten til å levere statistisk informasjon på forespørsel, jf. alkoholloven § 1-14 og alkoholforskriften § 7-1. Departementet ba om høringsinstansenes syn på om også brudd på denne forpliktelsen bør kunne medføre overtredelsesgebyr.

Departementet foreslo videre at Helsedirektoratet fikk hjemmel til å kunne ilegge overtredelsesgebyr overfor den som ved privatimport foretar utlevering uten å være registrert som slik utleverer, dvs. ved brudd på alkoholloven § 2-4 første ledd.

6.2.4 Statlig tilvirkningsbevilling

Departementet foreslo blant annet på bakgrunn av anbefaling fra Helsedirektoratet, hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på følgende bestemmelser om tilvirkningsbevilling 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 tillegg ble det foreslått at brudd på forskriftsbestemmelser som setter krav til tilvirkerne, skulle kunne reageres på med overtredelsesgebyr. Dette

gjaldt bestemmelser om krav til varelageret i forskrift 8. juni 2005 nr. 539 om engrossalg og tilvirkning av alkoholholdig drikk mv. kapittel 2, og reglene som gjelder for å bruke alkoholholdig drikk som gave, lønn eller utbytte og om salg til ansatte, jf. forskriftens kapittel 9.

6.2.5 Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr og krav til skyld

Departementet foreslo i høringsnotatet at både fysiske personer og foretak skulle kunne ilegges overtredelsesgebyr. Departementet la til grunn at handlingene som omfattes av de tre områdene som det ble foreslått å innføre overtredelsesgebyr for, vil foretas av juridiske eller fysiske personer i næringsvirksomhet. Departementet fant ikke grunn til å unnta fysiske personer fra å kunne ilegges overtredelsesgebyr så lenge handlingsnormene er knyttet til det som må anses som næringsvirksomhet i vid forstand.

Departementet viste til at det som regel vil det være foretak som overtrer handlingsnormene. For at det ikke skal være tvil om at foretak skal kunne ilegges overtredelsesgebyr, foreslo departementet å presisere i loven at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr.

Departementet viste videre til at både annonseren og formidleren er ansvarlige etter reklameforbudet og mente at begge aktører også burde kunne ilegges overtredelsesgebyr ved overtredelser.

Departementet foreslo at det kunne ilegges overtredelsesgebyr uavhengig av om det kan påvises at noen har utvist skyld. For foretak ble det vist til at et slikt tilnærmet objektivt ansvar er valgt i forvaltningsloven § 46 om foretakssanksjon.

Departementet foreslo at det også skulle gjelde et tilnærmet objektivt skyldkrav for fysiske personer. Det ble lagt vekt på at handlingsnormene ikke rammer handlinger foretatt av fysiske personer som privatpersoner, men kun handlinger foretatt i næringsøyemed. Videre var det ønskelig også å omfatte enkeltpersonforetak uten ansatte eller oppdragstagere, for eksempel bloggere som reklamerer for alkohol. Det ble lagt vekt på at det som regel alltid vil foreligge forsett eller uaktsomhet i disse sakene, slik at det kan forenkles tilsynmyndighetens oppfølging å legge til grunn et objektivt ansvar uavhengig av overtreders status.

Departementet ba imidlertid særlig om høringsinstansenes syn på hvilket skyldkrav som bør gjelde for fysiske personer.

6.3 Høringen

6.3.1 Generelle merknader

Norske vinklubbers forbund viser til at det er viktig å ha klare og entydige regler som gjør det lettere å skille mellom seriøse og useriøse aktører.

De instansene som uttaler seg om at departementet ikke foreslår overtredelsesgebyr for kommunale salgsbevillinger og kommunale og statlige skjenkebevillinger nå, støtter eller har forståelse for dette.

6.3.2 Alkoholreklameforbudet

Bortsett fra *NHO Reiseliv* og en privatperson som har uttalt seg, er ingen av høringsinstansene prinsipielt imot at det innføres overtredelsesgebyr for brudd på forbudet mot alkoholreklame.

Flere høringsinstanser understreker at overtredelsesgebyr kan være et hensiktsmessig virkemiddel. Det vises til at overtredelsesgebyr kan være effektivt og egnet til å bidra til etterlevelse av regelverket ved at overtredelser faktisk får konsekvenser for den som bryter regelverket.

Markedsrådet uttaler:

«Markedsrådet er enig i at synspunktene om at eksisterende sanksjonsalternativer i form av pålegg om retting og tvangsmulkt i mange tilfeller ikke vil ha noen negative konsekvenser for overtredere, ettersom overtredelsen er gjennomført og avsluttet før vedtak er truffet og kan iverksettes. Overtredelsesgebyr antas derfor å kunne være et effektivt og velegnet sanksjonsmiddel, både for å avskrekke og hindre brudd på reklamebestemmelsene, og for å sikre at brudd på bestemmelsene får konsekvenser for overtredere.»

Politidirektoratet uttaler at «alkoholreklameforbudet er et godt eksempel på en bestemmelse hvor forvaltningen har best forutsetninger for både å undersøke saken og reagere».

Virke uttaler:

«For å sikre etterlevelse av reklameforbudet i alkoholloven ser Virke fordeler ved å innføre adgang til overtredelsesgebyr for denne type overtredelser. Den preventive effekten vil medføre økt etterlevelse av regelverket og dermed mer rettferdig konkurranse for de seriøse aktørene. Samtidig vil myndighetene få anledning til å reagere på allerede utførte brudd. Virke støtter derfor at det innføres adgang til å ilegge

overtredelsesgebyr for brudd på reklameforbudet.»

Bransjeorganisasjoner på alkoholområdet – *Bryggeri- og drikkevareforeningen, Vin- og brennevinleverandørenes forening* og *Virke* – er ikke imot innføring av overtredelsesgebyr for brudd på reklameforbudet, men mener at det er så mange tvilsspørsmål knyttet til alkoholreklame i sosiale medier at overtredelsesgebyr ikke bør innføres før problemstillingene rundt sosiale medier er mer avklart. Disse aktørene har kommet med forslag til hvordan regelverket for alkoholreklame i sosiale medier kan endres.

Bryggeri- og drikkevareforeningen viser til at de tidligere har gitt uttrykk for at dagens sanksjonsregime ikke er tilstrekkelig når det gjelder å hindre brudd på regelverket og viser til at det er behov for «et regelverk og håndhevingspraksis som er mer effektiv og rettferdig enn tilfellet er i dag».

Vin- og brennevinleverandørenes forening uttaler:

«VBF er enig i at et system med overtredelsesgebyr kan være egnet for å sikre etterlevelse av reglene i alkoholloven og alkoholforskriften om markedsføring, men VBF vil samtidig understreke at det er rettssikkerhetsmessige utfordringer med forslaget.»

Foreningen har ikke innvendinger mot at det slås ned på åpenbar alkoholreklame, men mener at det kan reises spørsmål om forutberegneligheten for de næringsdrivende i og med at det er mange skjønnsmessige begreper i reklamereguleringen.

Selv om *Virke* støtter at det gis adgang til å ilegge overtredelsesgebyr, ser de også betenkeligheter knyttet til at det kan være vanskelig å vurdere om det er foretatt brudd på handlingsnormen. Organisasjonen mener at dette taler for at det bør settes krav til overtredelsens grovhet for å ilegge overtredelsesgebyr:

«Det bør derfor settes krav til overtredelsens grovhet for at gebyr skal ilegges, f. eks at overtredelsesgebyr kan ilegges ved grove brudd, vesentlige brudd, gjentatte brudd eller klare brudd. Selv om man med en slik «terskel» kan risikere at noen mindre lovbrudd unngår overtredelsesgebyr, vil dette av hensyn til rettssikkerheten være bedre enn om usikre (og kan-

skje feilaktige) tilfeller blir rammet. En klageadgang kan ikke endre dette.

Dersom det ikke innføres regler med krav om overtredelsens grovhet må det klart fremgå av lovforarbeidene at dette er en «kanregel» og at det skal utvises varsomhet med å ilegge overtredelsesgebyr for mindre og/eller usikre brudd.»

Actis, Helsedirektoratet og Markedsrådet uttaler at det ikke bør stilles særlige krav til overtredelsens art eller grovhet for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges.

Markedsrådet uttaler:

«Når det gjelder spørsmålet om adgangen til ileggelse av overtredelsesgebyr skal begrenses til mer kvalifiserte tilfeller som kan betegnes som vesentlige, gjentatte eller klare, støtter Markedsrådet forslaget om at det ikke oppstilles slike kvalifiserende kriterier. Hensynet til rettssikkerheten vil imidlertid etter Markedsrådets vurdering tilsi at slike forhold tas i betraktning i vurderingen av om gebyret skal ilegges, og i så tilfelle også i utmålingsomgangen.»

Bærum kommune mener at det at Helsedirektoratet ilegger overtredelsesgebyr, på sikt kan medføre positive holdningsendringer som kan påvirke kommunale salgs- og skjenkesteder. *Sarpsborg kommune* uttrykker at det er en betydelig utfordring for kommunene å kontrollere reklameforbudet, og mener at overtredelsesgebyr også kunne vært et god verktøy for kommunene i slike tilfeller. *Oslo kommune* viser til at både Helsedirektoratet og kommunen (som bevillingsmyndighet) fører tilsyn med reklameforbudet og mener det bør klargjøres i loven i hvilke tilfeller Helsedirektoratet skal sanksjonere skjenkesteder ved brudd på reklameforbudet.

NHO Reiseliv mener at Helsedirektoratet ikke bør kunne ilegge skjenkesteder overtredelsesgebyr ved brudd på reklamereglene og at det er tilstrekkelig at kommunen kan reagere med prikk-tildeling og eventuelt inndragning av bevillingen. Organisasjonen mener at dersom kommunen prikkbelaster eller inndrar en bevilling som følge av brudd på reklameforbudet og Helsedirektoratet ilegger overtredelsesgebyr for samme overtredelse, vil dette innebære en dobbeltstraff.

6.3.3 Utlevering av privatimportert alkoholholdig drikk

Ingen høringsinstanser har uttalt at de er imot overtredelsesgebyr ved brudd på kravene til utlevering av alkoholholdig drikk ved privatimport.

Actis ser ingen grunn til at overtredelsesgebyr ikke skal kunne ilegges ved brudd på reglene knyttet til privatimport, heller ikke ved brudd på utleverers forpliktelse til å levere statistisk informasjon.

Selv om *Politidirektoratet* støtter at overtredelsesgebyr bør kunne brukes ved brudd på bestemmelsene om privatimport, påpeker direktoratet at alvorlige saker med stort utbytte bør håndteres av politiet.

6.3.4 Statlig tilvirkningsbevilling

Ingen av høringsinstansene har uttalt seg mot innføring av overtredelsesgebyr for brudd på reglene om statlig tilvirkningsbevilling. *Bryggeri- og drikkevareforeningen* uttaler at foreningen støtter forslaget.

Helsedirektoratet mener at brudd på alkoholloven § 6-7 om meldeplikt ved endringer i virksomheten ikke bør medføre overtredelsesgebyr når endringene skyldes overdragelser som kan føre til bortfall av bevilling etter alkoholloven § 1-10.

Actis er positiv til at det ikke stilles krav til overtredelsens art eller grovhet.

6.3.5 Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr og krav til skyld

Justis- og beredskapsdepartementet peker i sin uttalelse på at det kan se ut til at fysiske personer utenfor næringsvirksomhet i henhold til lovforslaget kan ilegges overtredelsesgebyr uten at det er klart om det er intensjonen. For alkohollovens del er det særlig pekt på overtredelser av alkoholloven §§ 1-5 og 9-1 annet ledd, jf. lovforslaget § 10-5 første ledd nr. 1 og 3. *Justis- og beredskapsdepartementet* har også reist spørsmål ved om handlingsnormer i loven også retter seg mot ansatte og oppdragstakere, og uttaler at det bør klargjøres hvem som kan ilegges overtredelsesgebyr.

Fellesforbundet mener, som det går fram av kapittel 4.4.3, at det må være foretaket og ikke de ansatte som stilles til ansvar.

Actis og *Markedsrådet* er enige i at det bør være adgang til å ilegge både foretak og fysiske personer overtredelsesgebyr. Når det gjelder overtredelsesgebyr ved brudd på reklameforbudet, støtter de at også formidler og andre som

medvirker til overtredelser, bør kunne ilegges slikt gebyr.

Øvrige høringsinstanser støtter eller har ikke merknader til forslaget om hvem som skal kunne ilegges overtredelsesgebyr.

Høringsinstansene er delte i synet på hvilket skyldkrav som bør gjelde for å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på bestemmelsene i alkoholgeverket.

Actis mener det bør være samme skyldkrav til fysiske personer, inkludert enkeltpersonforetak, som til foretak.

Helsedirektoratet støtter forslaget om objektivt ansvar ved brudd på alkoholloven. Direktoratet kan «ikke se grunn til at handlinger som er foretatt i næringsøyemed skal behandles ulikt avhengig av om det er et foretak med flere ansatte, et enkeltpersonforetak eller om det er kun en fysisk person som utgjør foretaket».

Direktoratet viser videre til at uaktsomhet eller forsett som hovedregel vil foreligge i disse typer saker og at det forenkler saksbehandlingen betraktelig å legge til grunn et objektivt ansvar uavhengig av hvordan overtredere har organisert sin virksomhet.

Bryggeri- og drikkevareforeningen deler i hovedsak departementets vurdering knyttet til skyldspørsmålet, men mener det må være et visst armslag for at ansatte kan opptre i blogger og sosiale medier som privatpersoner.

Justis- og beredskapsdepartementet viser til at Helse- og omsorgsdepartementet i høringsnotatet foreslår lovbestemmelser der fysiske personer som opptre i næringsvirksomhet, i likhet med foretak, skal kunne ilegges overtredelsesgebyr uten skyld. *Justis- og beredskapsdepartementet* mener at det ikke er tilstrekkelig å begrunne objektivt skyldkrav ut fra ønsket om å likebehandle foretak med og uten ansatte eller oppdragstakere og at et objektivt ansvar må begrunnes på en annen måte. *Justis- og beredskapsdepartementet* viser til retningslinjene i Prop. 62 L (2015–2016) kapittel 11.6.

Markedsrådet mener at et objektivt skyldansvar er problematisk fra et rettssikkerhetsperspektiv. På bakgrunn av at et tilnærmet objektivt skyldansvar for foretak allerede er vurdert og godtatt av lovgiver gjennom forvaltningsloven § 46, ser imidlertid Markedsrådet mindre betenkeligheter med dette. Markedsrådet støtter imidlertid ikke et objektivt skyldansvar for fysiske personer som er næringsdrivende og uttaler:

«Markedsrådet finner det betenkelig, og finner ikke de argumenter som er anført tilstrekkelig

tungtveiende til at det for fysiske personer ikke bør gjelde et krav til skyld i form av forsett eller uaktsomhet. Riktignok vil det trolig [...] som regel alltid foreligge forsett eller uaktsomhet i disse sakene. Markedsrådet kan likevel ikke se at hensynet til forenkling av oppfølgingen gjennom å legge til grunn et objektivt ansvar uavhengig av overtreders status, er et tilstrekkelig tungtveiende argument for å ikke oppstille et krav til skyld for fysiske personer som handler som næringsdrivende.»

NHO Reiseliv mener at det ikke bør innføres objektivt skyldkrav for foretak ved brudd på reklameforbudet. Organisasjonen viser til at ansatte kan handle i strid med instruks og at reklameforbudet inneholder skjønnsmessige vurderinger.

6.4 Departementets vurdering

6.4.1 Innledning

Departementet foreslår kun overtredelsesgebyr for handlingsnormer hvor Helsedirektoratet er tilsynsmyndighet. 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, og det er ikke hensiktsmessig å innføre overtredelsesgebyr for slike handlingsnormer.

Departementet foreslår ikke overtredelsesgebyr for bestemmelser knyttet til de kommunale salgs- og skjenkebevillingene selv om kommunene har ansvar for å føre kontroll med disse. 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 for brudd foretatt av disse bevillingshaverne. Høringsinstansene støtter dette.

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.

6.4.2 Alkoholreklameforbudet

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 den gangen. Ingen var direkte negative til overtredelsesgebyr, og flere instanser støttet dette.

Departementet mener at det er behov for overtredelsesgebyr for brudd på reklameforbudet i alkoholloven §§ 9-1 og 9-2 og slutter seg til følgende vurdering innhentet fra Helsedirektoratet før utarbeidelsen av høringsforslaget om overtredelsesgebyr:

«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. Forhåndsfastsatt 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. Der som 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. Forhåndsfastsatt 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.

Departementet merker seg at det blant høringsinstansene er stor tilslutning til prinsippet om å innføre overtredelsesgebyr for brudd på reklameforbudet. Departementet merker seg videre at det fra bransjehold er bekymring for manglende håndhevelse av reklameforbudet, særlig i sosiale medier, og de konsekvenser dette får for konkurranseforholdene for lovlidige aktører. Samtidig uttaler disse aktørene at det ikke bør innføres overtredelsesgebyr nå fordi de mener at dagens regelverk ikke kan håndheves rettfærdig når det kommer til sosiale medier.

Departementet har forståelse for at det er frustrerende for seriøse aktører at andre bryter reklameforbudet og at det er alkoholreklame på sosiale

medier både fra utlandet og fra aktører i Norge. Dette gir imidlertid ikke grunnlag for ikke å innføre overtredelsesgebyr. På alle samfunnsområder er det slik at det forekommer regelbrudd som ikke får konsekvenser fordi tilsynet med at handlingsnormer etterleves, i praksis ikke kan omfatte alle aktører til enhver tid. Dette innebærer imidlertid ikke at det ikke skal reageres på de overtredelsene som avdekkes.

Med mindre vi fjerner reklameforbudet helt, vil det være utfordringer knyttet til både tolkningsspørsmål (grensetilfeller), overtredelser og håndheving. Det vil ikke være mulig å sikre at alle brudd på reklameforbudet avdekkes og reageres mot. På den annen side vil departementet arbeide for at tilsynet skal være godt og effektivt, og departementet har bedt Helsedirektoratet om å utarbeide en tilsynsplan for å målrette tilsynet bedre.

Departementet mener at utfordringer med effektiv håndheving av reklameforbudet er et argument for innføring av overtredelsesgebyr, ikke et argument mot. Målet med overtredelsesgebyr er nettopp å bidra til bedre etterlevelse. Muligheten for effektiv reaksjon vil bli større, og dette vil virke preventivt.

Departementet vil vurdere de forslagene som bransjeaktørene har kommet med når det gjelder reklameforbudet i sosiale medier. Behovet for endringer vil blant annet ses i sammenheng med at det innføres mulighet for overtredelsesgebyr.

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 alkoholre-

klame, vil aktørene ofte være klar over at de tar en sjanse ved å bevege seg på kanten av forbudet og være klar over risikoen de tar.

Departementet foreslår derfor at det innføres hjemmel for ileggelse av overtredelsesgebyr i alkoholloven § 10-5 første ledd nr. 3

Fordi reklameforbudet innebærer skjønnsmessige vurderinger, har bransjeaktører tatt til orde for at det bør stilles krav til overtredelsens art eller grovhet for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges. Departementet opprettholder sitt forslag om at det ikke bør settes noen særlige krav til overtredelsens grovhet eller art, for eksempel at det kun skal ilegges overtredelsesgebyr ved vesentlige brudd, gjentatte brudd eller ved åpenbare brudd. Det er, etter departementets syn, et reelt behov for å kunne reagere på ethvert brudd på reklameforbudet med overtredelsesgebyr, siden de andre reaksjonsmidlene ikke har samme effekt. Dersom det kun skal være åpenbare 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 konkurranse situasjon enn de som tøyer strikken, mens de som beveger seg på grensen blir «premiert» med at brudd ikke får konsekvenser. Et reaksjonssystem som gjelder alle reklamebrudd vil være mer effektivt og 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 som bidrar til etterlevelse. Denne typen kvalifiseringskrav vil gjøre bestemmelsen mer komplisert å forvalte og vil kunne kreve mer ressursbruk hos Helsedirektoratet ved behandlingen av hver enkelt sak.

Departementet vil imidlertid påpeke, som også *Markedsrådet* og *Virke* legger vekt på, 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 bruddet framstår som lite alvorlig, vil direktoratet kunne velge å ikke ilegge overtredelsesgebyr. I forvaltningsloven § 46 om administrativ foretakssanksjon 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 4.5.7.

Departementet ser ingen grunn til å unnta skjenkesteder fra overtredelsesgebyr slik *NHO Reiseliv* har foreslått. Departementet mener heller ikke at det er hensiktsmessig å avgrense i loven i hvilke tilfeller direktoratet skal kunne ilegge skjenkesteder overtredelsesgebyr, slik Oslo kommune har nevnt i sin uttalelse. I praksis fører Helsedirektoratet ikke direkte tilsyn med skjenkesteders overholdelse av reklameforbudet, da dette overlates til kommunene, men direktoratet bør ha muligheten til å reagere på reklameovertredelser dersom det oppstår saker hvor det er naturlig, for eksempel ut i fra reklamens innhold og omfang eller antall tips om saken. Direktoratet har allerede i dag mulighet for å reagere med krav om retting og tvangsmulkt overfor skjenkesteder, og departementet kan ikke se at dette skulle stille seg annerledes for overtredelsesgebyr.

Departementet deler ikke NHO Reiselivs synspunkt om at prikkbelastning og inndragning er en straff og at det dermed er en fare for dobbeltstraff. Ileggelse av prikker og midlertidig inndragning av skjenkebevilling er etter departementets vurdering ikke å anse som straff, verken etter nasjonal rett eller etter EMK art. 6 og TP 7 art. 4. Departementet viser til uttalelse i Prop. 58 L (2014–2015) hvor dette synet også legges til grunn. Selv om ileggelse av prikker og midlertidig inndragning av skjenkebevilling ville vært å anse som straff etter EMK, mener departementet at det ikke automatisk følger av dette at ileggelse av prikker og midlertidig inndragning og overtredelsesgebyr vil være å anse som dobbeltstraff i EMK TP 7 art. 4s forstand. Etter departementets syn vil det i så fall måtte bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Departementet viser til storkammeravgjørelse i Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) i sak 24130/11 og 29758/11 (A and B v Norway) avsagt 15. november 2016 som gjaldt dobbeltforfølgning i en skattesak. EMD gikk her svært langt i å godta parallellforfølgning, dvs. at det ble innledet to straffefølginger som er nært knyttet sammen i tid.

6.4.3 Utlevering av privatimportert alkoholholdig drikk

I høringsnotat av 5. desember 2008 om regelverket ved privatimport av alkoholholdig drikk, ble behovet for overtredelsesgebyr ved brudd på

regelverket omtalt. 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 registreringer 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 anbefalte også i forkant av utarbeidelsen av høringsforslaget om overtredelsesgebyr, at overtredelsesgebyr innføres som reaksjonsmulighet ved brudd på bestemmelsene om 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 mente 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 registrering trukket tilbake og dermed mister retten til å utlevere alkoholholdig drikk, vil kunne ilegges overtredelsesgebyr dersom de bryter de forpliktelsene de har etter regelverket.

I høringsnotatet la departementet til grunn at de mest aktuelle bruddene for overtredelsesgebyr ved utlevering av privatimportert alkoholholdig drikk, 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. I tillegg ble det foreslått at brudd på bestemmelser i forskrift med

hjemmel i § 2-4 annet ledd skulle kunne ilegges overtredelsesgebyr.

Da mange av overtredelsene ved utlevering av alkoholholdig drikk ved privatimport vil være enkeltovertridelser som ikke kan rettes opp, mener departementet at overtredelsesgebyr er et mer egnet reaksjonsmiddel enn tvangsmulkt og opprettholder derfor forslaget om at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges for brudd på disse bestemmelsene i loven.

Departementet foreslår imidlertid en presisering i § 10-5 første ledd nr. 1. Slik bestemmelsen var utformet i høringsforslaget kunne det framstå som om all utlevering til mindreårige (§ 1-5) og til åpenbart påvirkede (§ 8-11) skulle kunne reageres på med overtredelsesgebyr. Dette var ikke meningen med forslaget. Det var kun brudd på disse bestemmelsene i forbindelse med utlevering av privat innført alkoholholdig drikk som var ment omfattet av bestemmelsen. Departementet foreslår derfor at dette tydeliggjøres i § 10-5 nr. 1.

Departementet registrerer at kun *Actis* har uttalt seg om spørsmålet om også brudd på plikten til å levere statistisk informasjon på forespørsel, jf. alkoholloven § 1-14, bør kunne medføre overtredelsesgebyr, til tross for at departementet ba særlig om høringsinstansenes syn på dette. Departementet kan på bakgrunn av høringsinstansenes syn ikke se at det er et særlig behov for å innføre overtredelsesgebyr ved brudd på forskrifter i medhold av § 1-14 og foreslår derfor ikke at det tas inn hjemmel for dette i § 10-5. Hvis det viser seg et slikt behov senere, vil departementet komme tilbake til saken.

Departementet mener videre at brudd på de nevnte bestemmelsene i alkoholloven i seg selv er tilstrekkelig for å kunne ilegges 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 registreringer og å ilegges overtredelsesgebyr. En slik sammensatt reaksjon vil

kunne hindre både at utleverer kan fortsette en virksomhet i strid med loven og gi en økonomisk reaksjon som har en effekt 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. Departementet foreslår derfor at Helsedirektoratet 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. Dette er derfor ikke en sak hvor direktoratet vil kunne reagere med overtredelsesgebyr. Det må reageres på dette på samme måte som det reageres på annen ulovlig bevillingsløs omsetning, dvs. som en politisak.

6.4.4 Statlig tilvirkningsbevilling

I forkant av høringen anbefalte Helsedirektoratet at det bør innføres mulighet for å ilegge overtredelsesgebyr for innehavere av tilvirkningsbevilling som bryter regelverket. De senere årene har antallet tilvirkere økt betraktelig, og det er stor variasjon blant tilvirkerne blant annet når det gjelder størrelse på virksomheten. Direktoratet uttalte 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.»

Det har kommet få merknader til forslaget, og departementet støtter fortsatt direktoratets vurdering. Overtredelsesgebyr vil etter departementets syn virke preventivt og være et godt alternativ til inndragning der dette ikke er hensiktsmessig eller vil være for inngripende. Departementet foreslår derfor at det innføres hjemmel for å ilegge innehavere av statlig tilvirkningsbevilling overtredelsesgebyr ved overtredelse av følgende bestemmelser i alkoholloven:

- § 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 høringsnotatet ble det foreslått at overtredelse av § 6-1 om bevillingsplikt skulle kunne medføre overtredelsesgebyr. Departementet opprettholder ikke dette forslaget. Begrunnelsen for dette er at Helsedirektoratets tilsynsansvar og tilsynsvirkemidler er knyttet til de tilfeller bevilling er gitt, og ikke til bevillingsløs tilvirkning.

I høringsnotatet ble det videre foreslått at overtredelse av § 6-2 skulle kunne medføre overtredelsesgebyr. Etter en nærmere vurdering ser departementet at dette ikke er nødvendig. Bestemmelsen angir hvilke krav som skal være oppfylt for å få bevilling, og konsekvensen av å ikke oppfylle disse kravene, er at bevilling ikke gis. Kravene i § 6-2 er riktignok også krav som til enhver tid skal være oppfylt under utøvelsen av bevillingen, men dette følger av § 6-6 om utøvelse av bevillingen, ikke av § 6-2. I § 6-6 framgår det at «[b]evillingen skal utøves på en slik måte at de vilkår som er nevnt i bevillingsvedtaket, i denne lov og i bestemmelser gitt i medhold av loven, til enhver tid er oppfylt, og for øvrig på forsvarlig måte». Da overtredelser av kravene i § 6-2 under utøvelse av bevillingen er dekket av § 6-6, er § 6-2 derfor ikke foreslått tatt med blant de bestemmelsene som gir grunnlag for overtredelsesgebyr i ny § 10-5.

På bakgrunn av Helsedirektoratets uttalelse, vil departementet også omtale § 6-7 første ledd nærmere. I tillegg til at bestemmelsen krever at det meldes fra før en bevilling tas i bruk, krever bestemmelsen at det skal «gis melding før virksomheten nedlegges eller avbrytes. Det skal gis melding om etablering eller nedleggelse av lager, om endringer i ledelsen av virksomheten og om overdragelse av vesentlige deler av aksjene eller selskapsandeler. Videre skal det også gis melding dersom virksomhetens omfang endres vesentlig og om andre forhold som har betydning for kontrollen med virksomheten.»

Departementet registrerer at *Helsedirektoratet* ikke vurderer det som hensiktsmessig å ilegge overtredelsesgebyr ved manglende melding om endringer som omfattes av § 1-10 og hvor all virksomhet har opphørt på bakgrunn av endringen. Dette gjelder for eksempel ved død og konkurs hvor bevillingshaver ikke har meldt ifra uten ugrunnet opphold. Departementet ser at det kan reises spørsmål om dette er hensiktsmessig, men foreslår ingen endring i lovforslaget da tilsynet har full frihet til selv å vurdere om det skal ilegges overtredelsesgebyr i disse tilfellene, i og med at det ikke er en plikt for tilsynet å ilegge overtredelsesgebyr, men kun en mulighet hvis tilsynet mener det er riktig i den konkrete saken.

Departementet foreslår heller ikke for overtredelser knyttet til statlig tilvirkningsbevilling, noen særlige krav til overtredelsen (for eksempel gjentakelse eller grovhet) for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, da dette vil redusere den funksjonen overtredelsesgebyr er ment å ha i disse tilfellene. I tillegg vil det i liten grad være skjønnsmessige vurderinger som må foretas for å avgjøre om disse bestemmelsene er overtrådt.

6.4.5 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. Departementet la i høringsnotatet til grunn at overtredelsesgebyr, på grunn av innholdet i handlingsnormene som var omfattet, bare ville bli ilagt foretak eller fysiske personer som opptrer 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.

Helse- og omsorgsdepartementet har, på bakgrunn av *Justis- og beredskapsdepartementets* merknad om at det bør klargjøres om fysiske personer utenfor næringsvirksomhet også er ansvarlige etter de enkelte bestemmelsene, sett nærmere på de bestemmelsene det foreslås overtredelsesgebyr for. Gjennomgangen viser at § 9-1 annet ledd har et videre nedslagsfelt enn de øvrige bestemmelsene i reklameforbudet. Bestemmelsen nevner uttrykkelig at det er forbudt «gjennom bøker, skrifter, annonser i pressen

eller på annen måte å oppfordre til ulovlig tilvirking eller omdestillering av sprit, brennevin eller isopropanol eller å gi veiledning som ved sin form framtrer som egnet til å fremme slik tilvirking eller omdestillering blant allmenheten eller en større krets av personer». Forbudet omfatter etter sin ordlyd imidlertid ikke bare reklame, men alle ytringer av slik art også fra fysiske personer utenfor næringsvirksomhet.

Det er foreslått overtredelsesgebyr for brudd på reklameforbudet, ikke private ytringer som ikke er alkoholreklame (dvs. massekommunikasjon i markedsføringsøyemed). Det innebærer at det ikke vil kunne ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på § 9-1 annet ledd med mindre uttalelsen er reklame. Dermed vil ikke personer som ikke har næringsøyemed kunne ilegges overtredelsesgebyr. Se også merknaden til § 10-5 i kapittel 16.2.

Når det gjelder alkoholloven § 1-5 som Justis- og beredskapsdepartementet også har vist til som en bestemmelse som trenger å klargjøres, viser departementet til at det foreslås en klargjøring av § 10-5 nr. 1 slik at det går fram at overtredelsesgebyret kun kan ilegges den som bryter alderskravet i § 1-5 ved utlevering av privatimportert alkoholholdig drikk. Det samme gjør seg gjeldende for alkoholloven § 8-11 om utlevering til åpenbart påvirkede personer.

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 ikke til handlinger fysiske personer foretar som privatpersoner.

Som regel vil det være foretak som har ansvar etter 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, jf. § 10-5 tredje ledd.

Justis- og beredskapsdepartementet har påpekt at det bør tydeliggjøres om ansatte kan ilegges overtredelsesgebyr eller ikke. Departementet ønsker ikke at ansatte skal kunne ilegges overtredelsesgebyr for overtredelser av bestemmelsene i alkoholloven, men at dette ansvaret skal ligge hos virksomheten. Det foreslås derfor en presisering i § 10-5 første ledd om at «virksomheter» kan ilegges overtredelsesgebyr. Virksomhetsbegrepet kan omfatte både fysiske personer

og foretak som opptrer i næringsssammenheng, men vil avgrense mot ansatte i foretaket der det er et foretak som står for virksomheten. Selv om det følger av handlingsnormene som er omfattet av overtredelsesgebyr, vil bruken av «virksomhet» i § 10-5 første ledd tydeliggjøre at fysiske personer som opptrer som privatpersoner ikke kan ilegges overtredelsesgebyr.

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 6.1.2, 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 for overtredelsesgebyr 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, for eksempel 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.

6.4.6 Krav til skyld

Når det gjelder hvilket skyldkrav som skal gjelde for kunne ilegge overtredelsesgebyr, opprettholder departementet forslaget om at foretak skal kunne ilegges overtredelsesgebyr selv om det ikke kan påvises skyld hos en enkeltperson. Et foretak har ansvar for ansatte eller oppdragstakere i virksomheten og bør ikke kunne frasi seg ansvaret for et regelbrudd i virksomheten fordi en ansatt eller oppdragstaker har opptrådt i strid med instruks eller rutiner, slik *NHO Reiseliv* anfører. Om en ansatt har opptrådt på vegne av virksomheten eller om vedkommende har opptrådt som privatperson, må vurderes i det enkelte tilfellet på samme måte som for eksempel i straffesaker.

Departementet foreslo i høringsnotatet at overtredelsesgebyr kunne ilegges på grunnlag av et tilnærmet objektivt ansvar for alle overtredelser, både de som er foretatt av foretak og av fysiske personer. Grunnen til dette var en forutsetning om at overtredelsesgebyr bare ville gjelde for fysiske personer i næringsvirksomhet. Det ble også lagt vekt på at Helsedirektoratet anbefalte at det legges til grunn et objektivt ansvar for virksomheter som bryter handlingsnormene det foreslås overtredelsesgebyr for. Direktoratet viste i den forbindelse til at det som regel vil foreligge en

sterk formodning for forsett eller uaktsomhet ved brudd på handlingsnormene.

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 som overtrer alkoholloven, og foreslår samme skyldkrav 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 enkeltpersonforetaket, 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.

Selv om departementet i høringsnotatet, blant annet på bakgrunn av innspill fra Helsedirektoratet, foreslo et tilnærmet objektivt skyldkrav for fysiske personer, så departementet behov for å be særlig om høringsinstansenes syn på hvilket skyldkrav som burde gjelde. Departementet ser at det er delte meninger om høringsforslaget om objektivt ansvar for fysiske personer selv om det bare er fysiske personer som opptrer i næringsvirksomhet, som omfattes.

Som det framgår av vurderingene i det generelle kapitlet om krav til skyld (kapittel 4.5.4), bør det i utgangspunktet gjelde et krav om subjektiv skyld, dvs. forsett eller uaktsomhet ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor fysiske personer. Departementet legger stor vekt på *Markedsrådets* og *Justis- og beredskapsdepartementets* synspunkter og har forståelse for at det stilles spørsmål ved om det fra et rettsikkerhetsperspektiv er riktig å fravike utgangspunktet om alminnelig skyldkrav for fysiske personer.

Departementet har også forståelse for at det vil lette Helsedirektoratets arbeid at de ikke behøver å dokumentere forsett eller uaktsomhet i hvert enkelte tilfelle, men dette er ikke i seg selv tilstrekkelig grunn til å fravike hovedregelen om subjektiv skyld. Et forhold som taler mot et objek-

tivt skyldkrav, er at reklameforbudet, som er den mest aktuelle handlingsnormen fysiske personer vil overtre, krever skjønsmessige vurderinger. Departementet antar videre at de fleste fysiske personer som overtrer handlingsnormene vil ha opptrådt forsettlig eller uaktsomt og at det bare i få tilfeller vil være tvil om skyldspørsmålet

Departementet går derfor bort fra forslaget om tilnærmet objektivt skyldkrav til fysiske personer, herunder for enkeltpersonforetak som anses som fysiske personer, og foreslår at det for fysiske personer må foreligge forsett eller uaktsomhet for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges.

6.4.7 Sanksjonsmyndighet og klageorgan

De handlingsnormene det foreslås overtredelsesgebyr for, er handlingsnormer Helsedirektoratet fører tilsyn med. Departementet foreslo i høringsnotatet at Helsedirektoratet skulle ha myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelser.

Ingen høringsinstanser er imot at sanksjonsmyndigheten legges til direktoratet. Helsedirektoratet har faglig og juridisk kompetanse og har, med unntak av straff, ansvar for gjeldende reaksjonsmidler i alkoholloven. Departementet mener at direktoratet er best egnet til å ilegge overtredel-

sesgebyr. Det foreslås derfor at det i alkoholloven ny § 10-5 tas inn at Helsedirektoratet kan ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelse av de de aktuelle handlingsnormene.

Som Helsedirektoratets overordnede organ, er Helse- og omsorgsdepartementet klageorgan for vedtak fattet av direktoratet, med unntak av vedtak om brudd på reklameforbudet. Disse klagene går til Markedsrådet. På denne bakgrunn foreslo departementet i høringsnotatet at klage over vedtak om overtredelsesgebyr for brudd på forbudet mot alkoholreklame, skulle gå til Markedsrådet.

Vin- og brennevinleverandørenes forening er usikre på om det er hensiktsmessig at Markedsrådet blir klageorgan og mener dette bør utredes nærmere. *Markedsrådet* uttaler på sin side at det innforstått med oppgaven som klageorgan ved ileggelse av overtredelsesgebyr. *Helsedirektoratet* støtter også at Markedsrådet blir klageorgan. Departementet mener at det er naturlig at klager over direktoratets vedtak som følge av brudd på reklameforbudet går til sammen klageorgan, og opprettholder derfor forslaget om at Markedsrådet blir klageorgan for vedtak om overtredelsesgebyr på samme måte som det er klageorgan for vedtak om retting og tvangsmulkt ved brudd på reklameforbudet. Det foreslås at dette presiseres i forslag til alkoholloven ny § 10-5.

7 Overtredelsesgebyr i legemiddeloven

7.1 Gjeldende rett

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 prosedyre.

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 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 tvangsinn drivelse. 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 narkotikalistene inndras. Dette følger av legemiddeloven § 32.

7.2 Høringsforslaget

Det ble i høringsnotatet av 26. mai 2017 foretatt en vurdering av hvilke bestemmelser i legemiddeloven som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Departementet foreslo i høringsnotatet at overtredelsesgebyr innføres for enkelte av de handlingsnormene hvor Legemiddelverket 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). Høringsnotatet inneholdt utkast til en ny lovbestemmelse (§ 28 a) i legemiddeloven om overtredelsesgebyr, samt utkast til bestemmelser i legemiddelforskriften og narkotikaforskriften.

Høringsnotatet inneholder en beskrivelse av hvilke brudd på reklamereglene i legemiddelforskriften kapittel 13 som foreslås sanksjonert med

ileggelse av overtredelsesgebyr. Det ble i høringsnotatet redegjort for hvorfor det er viktig å innføre overtredelsesgebyr og foreslått at Legemiddelverket skal kunne ilegge den som er ansvarlig for reklamen overtredelsesgebyr. Videre i høringsnotatet ble skyldkravet for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges ved brudd på reklamereglene drøftet.

Helse- og omsorgsdepartementet foreslo i høringsnotatet å innføre overtredelsesgebyr ved brudd på regnskapsplikten etter narkotikaforskriften §§ 13 og 14. Høringsnotatet utdypet hvorfor det er viktig å innføre overtredelsesgebyr som sanksjon for virksomheter som ikke overholder narkotikaforskriftens regnskapsbestemmelser. Det ble i høringsnotatet redegjort for hvorfor Legemiddelverket bør kunne ilegge overtredelsesgebyr, skyldkrav ved overtredelsesgebyr og hvem som risikerer overtredelsesgebyr.

7.3 Høringen

Av instansene som mottok høringsnotatet kom det inn fem hørings svar til forslaget til nytt hjemmelgrunnlag for overtredelsesgebyr i legemiddeloven; *Farmasøytisk institutt UIO, Norges Farmaceutiske Forening, Legemiddelindustrien (LMI), Statens legemiddelverk og Folkehelseinstituttet*.

Ingen høringsinstanser var negative til forslaget om overtredelsesgebyr for brudd på reklame-reglene i legemiddelforskriften eller regnskapsplikten etter narkotikaforskriften.

Folkehelseinstituttet har ingen merknader til endringene i legemiddeloven. *Farmasøytisk institutt UIO* støtter forslaget og mener at høye faste satser vil virke mest preventivt. *Norges Farmaceutiske Forening* uttaler at Farmaceutene støtter innføring av overtredelsesgebyr for overtredelser der dagens reaksjonsmidler ikke har den nødvendige preventive effekten for å sikre etterlevelse av regelverk. Farmaceutene støtter også faste satser. Farmaceutene mener videre at overtredelsesgebyr i utgangspunktet bør pålegges foretak og fysiske personer kun i de tilfeller de påviselig har overtrådt regelverket for å skade foretaket.

Legemiddelindustrien (LMI) mener at det må tas hensyn til at mer inngripende virkemiddel ikke bør brukes hvis det samme målet kan nås med mindre inngripende tilgjengelige virkemidler. Bruk av administrative sanksjoner må kun innføres der det er rettsikkerhetsmessig forsvarlig og nødvendig. *Legemiddelindustrien* uttaler:

«Overtredelsesgebyr vil være mer inngripende enn individuelle tidsavgrenset reklameforbud som innebærer at man ikke lenger kan bruke samme reklame og/eller en konstatering av at legemiddelfirmaet har brutt reklamereglene.

Overtredelsesgebyr er likevel mindre inngripende enn midlertidig stans i markedsføring for en tidsavgrenset periode. LMI mener at overtredelsesgebyr, hvis det innføres, må erstatte tidsbegrenset markedsføringsforbud og ikke innføres som et tillegg til dette.»

Legemiddelindustrien finner det videre vanskelig å kommentere detaljert på høringsforslaget før premissene for utmåling foreligger, og viser til at det eksempelvis ikke er klart hvilke regelbrudd som vil kunne føre til overtredelsesgebyr, hvilke saker Legemiddelverket vil prioritere mv. LMI etterlyser informasjon om det vil være individuell utmåling av overtredelsesgebyr eller utmåling etter faste satser.

Ingen høringsinstanser har kommentert forslaget om å innføre overtredelsesgebyr ved brudd på regnskapsplikten etter narkotikaforskriften.

7.4 Departementets vurdering

Helse- og omsorgsdepartementet registrerer at det ikke er mange merknader til høringsnotatets forslag om overtredelsesgebyr i legemiddelovgivningen.

Mangelfull overholdelse av regelverket for legemiddelreklame kan medføre feil bruk av legemidler med potensielt store helsemessige og samfunnsøkonomiske konsekvenser. I likhet med forslaget i høringsnotatet ser departementet behov for å innføre overtredelsesgebyr ved brudd på reklamereglene og viser til at gjeldende reaksjoner ikke alltid er formålstjenlige eller egnet. De økonomiske konsekvensene av disse reaksjonene er også ofte marginale i forhold til overtredelse-nes økonomiske gevinstpotensial. Dagens reaksjonsmuligheter framstår som utilstrekkelige i forhold til å forebygge ulovlig reklame hvor overtredere ofte vil ha en direkte økonomisk gevinst av overtredelsen. En mulighet for Legemiddelverket til å kunne ilegge overtredelsesgebyr kan bidra til at det i større grad tas forholdsregler for å sikre etterlevelse av regelverket.

I samsvar med forslaget i høringsnotatet foreslår departementet et objektivt skyldkrav slik at foretaket som er ansvarlig for reklamen blir ansvarlig selv om ingen fysisk person kan lastes. Normene er sentrale på området, og må forutset-

tes godt kjent av aktørene. Det er et sterkt behov for effektiv håndhevelse av bestemmelsene av hensyn til folkehelsen og Legemiddelverkets kontroll. Det er videre en sterk formodning for forsett eller uaktsomhet ved overtredelse (direkte og potensielt betydelig økonomisk gevinst ved overtredelse).

Videre blir spørsmålet om overtredelsesgebyr rettet mot fysiske personer har noen praktisk betydning i legemiddeloven. I de fleste tilfelle vil de økonomiske aktørene i legemiddelregelverket være organisert som et foretak, men også enkeltpersoner kan operere innenfor næringsvirksomhet og for eksempel reklamere for legemidler. Straffebestemmelsen i legemiddeloven § 31 retter seg mot «Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer denne lov, eller forskrifter, forbud eller påbud som er gitt med hjemmel i loven». Departementet ser dette slik at begge rettssubjektene skal omfattes.

Departementet foreslår derfor at også fysiske personer kan ilegges overtredelsesgebyr når vilkårene for det er tilstede. For at enkeltpersoner skal kunne ilegges overtredelsesgebyr, er utgangspunktet at det skal foreligge subjektiv skyld. Prinsipielt bør ikke sanksjoner ilegges fysiske personer uten at disse er å bebreide for overtredelsen. Etter departementets vurdering bør skyldkravet ved overtredelsesgebyr for fysiske personer være forsett eller uaktsomhet.

Departementet vurderer 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 åpenbare brudd. Det er 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 åpenbare 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.

Ved å gi Legemiddelverket 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. Hvorvidt innføring av overtredelsesgebyr må erstatte tidsbegrenset markedsføringsforbud og ikke innføres som et tillegg til dette, slik LMI påpeker, vil bli vurdert i den pågående gjennomgangen av legemiddelforskriften kapittel 13.

Det vises for øvrig til departementets vurderinger ovenfor i kapittel 4.5.

I likhet med forslaget i høringsnotatet foreslår departementet å innføre hjemmel for å kunne sanksjonere brudd på bestemmelsene om regnskapsplikt i narkotikaforskriften med overtredelsesgebyr.

Narkotikaforskriftens regnskapsbestemmelser er viktige for Legemiddelverkets mulighet for tilstrekkelig kontroll og tiltak, herunder rapportering til FN (INCB) i forbindelse med narkotikakonvensjonene. Departementets vurdering er at reaksjonene retting og tvangsmulkt etter legemiddeloven har lite forebyggende effekt, og at tilbakekall av tillatelse etter narkotikaforskriften for slike brudd isolert normalt vil anses for strengt. Departementet mener at innføring av overtredelsesgebyr kan bidra til at det tas forholdsregler for å sikre etterlevelse av regelverket.

Departementets vurdering av skyldkravet for overtredelsesgebyr ved brudd på narkotikaforskriftens regnskapsbestemmelser, er den samme som for overtredelsesgebyr ved brudd på reklamebestemmelsene i legemiddeloven.

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. Overtredelsesgebyret bør kunne ilegges av Legemiddelverket som fører tilsyn med bestemmelsene.

Om hvordan gebyret skal utmåles for de overtredelsene som kan bli ilagt overtredelsesgebyr viser departementet til kapittel 4.5.11 ovenfor.

Helse- og omsorgsdepartementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om at reglene om overtredelsesgebyr samles i en egen bestemmelse i ny 28 a i legemiddeloven.

8 Overtredelsesgebyr i lov om medisinsk utstyr

8.1 Gjeldende rett

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. Som medisinsk utstyr regnes alt utstyr som fra produsentens side er ment brukt til å diagnostisere, forebygge, overvåke, behandle eller lindre sykdom, skade eller handicap, samt svanerskapsforebygging.

Helsedirektoratets forvaltningsoppgaver knyttet til området medisinsk utstyr ble overført til Statens legemiddelverk 1. januar 2018. Statens legemiddelverk er således fag- og tilsynsmyndighet for medisinsk utstyr i Norge og fører tilsyn med produsenter, distributører, autoriserte representanter og tekniske kontrollorgan.

Statens legemiddelverk vil kunne gi påbud om tilbakekalling av utstyr fra markedet, nedlegge forbud mot eller påby innskrenkning av omsetning og bruk av utstyr.

Pliktsubjektene vil etter anmodning fra myndighetene ha plikt til å framlegge dokumentasjon for at det medisinske utstyret oppfyller de fastsatte sikkerhetskrav. Statens legemiddelverk 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 reaksjonsmiddel 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.

EU vedtok 5. april 2017 to nye forordninger om medisinsk utstyr. EFTA-landene har nå rettsaktene til vurdering for å innta dem i EØS-avtalen. Formålet med det nye regelverket er å styrke pasientsikkerheten og sørge for en lik anvendelse av regelverket i medlemsstatene.

Det nye regelverket vil innebære store endringer sammenlignet med dagens krav til medisinsk utstyr. Regelverket forutsetter behov for både lov- og forskriftsendringer. Innenfor nært sagt alle områder i lovgivningen vil settes det nye, og i stor grad, strengere krav.

8.2 Høringsforslaget

Helse- og omsorgsdepartementet foreslo i høringsnotatet å innføre overtredelsesgebyr for brudd på lovbestemmelsene om produksjon, merking og markedsføring, informasjon og gjennomføring av tilsyn.

Det ble i høringsnotatet redegjort for hvorfor departementet mener at overtredelsesgebyr bør innføres for disse handlingsnormene, skyldkrav ved illeggelse av overtredelsesgebyr og hvem som risikerer overtredelsesgebyr.

Det framkommer av høringsnotatet at mangel-full overholdelse av lovens krav til hvordan utstyret skal konstrueres, framstilles og emballeres, feilmerking og brudd på merkebestemmelsene, samt brudd på bestemmelsene om nødvendig informasjon og bruksanvisning, kan være forbundet med skaderisiko for brukere og pasienter og dermed potensielt store helsemessige og samfunnsøkonomiske konsekvenser. Overtredelsesgebyr vil kunne ilegges raskt, være et effektivt virkemiddel og bidra til ivaretagelse av pasientsikkerheten.

For å sikre et effektivt tilsyn foreslo departementet i høringsnotatet at tilsynsmyndigheten skal kunne sanksjonere brudd på bestemmelser om opplysnings- og undersøkelsesplikt, samt myndighetenes adgang til produksjonslokale, med overtredelsesgebyr.

Det framgår av høringsnotatet at overtredelsesgebyr sammen med tvangsmulkt og straff vil gi et godt reaksjonssystem.

Høringsnotatet inneholdt forslag til en ny lovbestemmelse (§ 12 a) i lov om medisinsk utstyr om overtredelsesgebyr.

8.3 Høringen

Av instansene som mottok høringsnotatet om innføring av overtredelsesgebyr, har seks høringsinstanser uttalt seg om forslaget til nytt hjemmelsgrunnlag for overtredelsesgebyr i lov om medisinsk utstyr; *Farmasøytisk institutt UIO*, *Norges Farmaceutiske Forening*, *Folkehelseinstituttet*, *Helsedirektoratet*, *Lab Norge* og *Virke*.

Helsedirektoratet som inntil 1. januar 2018 var fag- og tilsynsmyndighet for medisinsk utstyr i Norge og førte tilsyn med produkter, produsenter og andre omsettere, samt tekniske kontrollorgan, ble bedt om å gi innspill i forkant av høringen. Som det framgår av høringsnotatet anbefalte direktoratet å innføre overtredelsesgebyr for brudd på lovbestemmelsene om produksjon, merking og markedsføring, informasjon og gjennomføring av tilsyn. Helsedirektoratet viser til dette i sin høringsuttalelse.

Folkehelseinstituttet har ingen merknader til forslaget om innføring av overtredelsesgebyr i lov om medisinsk utstyr.

Farmasøytisk institutt UIO støtter forslaget om å innføre overtredelsesgebyr.

Norges Farmaceutiske Forening støtter anbefalingene om å innføre overtredelsesgebyr på lovbestemmelser om produksjon, merking og markeds-

føring, informasjon og gjennomføring av tilsyn. Foreningen uttaler:

«Vi ser en økende grad av produkter, definert som medisinsk utstyr, som på grunn av bruksområdet lett kan forveksles med reseptfrie legemidler – og ønsker derfor omfattende dekning av lovbestemmelsene.»

LabNorge viser i sin høringsuttalelse til at det i dag er en rekke reaksjonsmidler i lov om medisinsk utstyr, blant annet tvangsmulkt, som kan fastsettes som en løpende tvangsmulkt eller en engangsmulkt. Det vises til at det sikrer myndighetene et reaksjonsmiddel mot aktører som ikke samarbeider om gjennomføringer av pålegg om medisinsk utstyr. *LabNorge* mener det grunnleggende krav til sanksjonsbehov ikke er sannsynliggjort og dermed ikke er til stede.

Virke savner begrunnelse for bruk av overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelser i lov om medisinsk utstyr og uttaler:

«Den manglende begrunnelse for nødvendigheten av overtredelsesgebyr må etter Virkes oppfatning tilsi at det ikke er behov for denne type virkemiddel innenfor lov om medisinsk utstyr.»

8.4 Departementets vurdering

Utviklingen på medisinsk utstyrsområdet går svært fort. Det er et mål å sikre trygge produkter på det norske markedet, og departementet mener i likhet med i høringsforslaget, at det er behov for å innføre overtredelsesgebyr som et mulig reaksjonsmiddel ved brudd på handlingsnormene om produksjon, merking og markedsføring, informasjon og gjennomføring av tilsyn i lov om medisinsk utstyr.

Departementet merker seg innvendingene fra *LabNorge* og *Virke* om at behovet ikke er tilstrekkelig begrunnet.

De nye forordningene for medisinsk utstyr som ble vedtatt 5. april 2017 i EU legger rammer og føringer for utviklingen av medisinsk utstyr ved styrket regelverk, strengere kontroll, tydeliggjorte og skjerpede krav til produsenter, importører og distributører. Formålet er blant annet å styrke pasientsikkerheten og sikre lik anvendelse av regelverket i hele EU.

De nye forordningene har følgende bestemmelser om sanksjoner (dansk oversettelse):

Forordning (EU) 2017/745 om medisinsk utstyr, *Artikkel 113* Sanktioner

«Medlemsstaterne fastsetter regler om sanksjoner, der skal anvendes i tilfælde af overtrædelser af bestemmelserne i denne forordning, og træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de anvendes. Sanksionerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Medlemsstaterne giver senest den 25. februar 2020 Kommissionen meddelelse om disse regler og foranstaltninger og underretter den straks om senere ændringer, der berører dem.»

Forordning (EU) 2017/746 om medisinsk utstyr til in vitro-diagnostik, *Artikkel 106* Sanktioner

«Medlemsstaterne fastsetter regler om sanksjoner, der skal anvendes i tilfælde af overtrædelse af bestemmelserne i denne forordning, og træffer alle nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de anvendes. Sanksionerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Medlemsstaterne giver senest den 25. februar 2022 Kommissionen meddelelse om disse regler og foranstaltninger og underretter den straks om senere ændringer, der berører dem.»

På grunn av sanksjonsbestemmelsene i de nye forordningene, mener departementet at det er viktig å få inn en lovhjemmel for overtredelsesgebyr i gjeldende regelverk.

Departementet mener at muligheten for å bli ilagt overtredelsesgebyr vil ha en reell avskrekking virkning for markedsaktørene.

Tilsynsmyndighetens kompetanse er i dag regulert i lov om medisinsk utstyr § 9. Fra 1. januar 2018 ble som nevnt Statens legemiddelverk tilsynsmyndighet for medisinsk utstyr. Statens legemiddelverk fører således tilsyn og fatter enkeltvedtak i samsvar med lov om medisinsk utstyr og veileder aktørene i det aktuelle regelverket. Myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr bør derfor legges til tilsynsmyndigheten som er Statens legemiddelverk.

Ved å gi Legemiddelverket 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. Mangelfull overholdelse av de angjeldende

bestemmelsene i lov om medisinsk utstyr kan medføre feil bruk av utstyret med potensielt store helsemessige og samfunnsøkonomiske konsekvenser. Innføring av ordningen med overtredelsesgebyr vil være en egnet og effektiv reaksjonsform i tillegg til gjeldende reaksjonsformer i lov om medisinsk utstyr.

Aktørene som omfattes av lov om medisinsk utstyr (produsenter, distributører, autoriserte representanter mv.), vil ofte være organisert som et foretak som driver økonomisk virksomhet. Departementet anser at det er klart behov for å kunne ilegge foretak overtredelsesgebyr.

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 som er omfattet av 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 foreslår derfor at også fysiske personer kan ilegges overtredelsesgebyr når vilkårene for det er tilstede.

I utgangspunktet bør det ikke stilles krav om subjektiv skyld ved ileggelse 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. 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.

Spørsmålet blir deretter hvilket skyldkrav som skal gjelde for fysiske personer. Prinsipielt bør ikke sanksjoner ilegges fysiske personer uten at disse er å bebreide for overtrædelsen. Etter departementets vurdering bør skyldkravet ved overtredelsesgebyr for fysiske personer være forsett eller uaktsomhet.

Departementet vurderer at det ikke bør settes noen særlige krav til overtrædelsens grovhet eller art for at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges, for eksempel at det kun skal ilegges overtredelsesgebyr ved vesentlige brudd, gjentatte brudd eller ved åpenbare brudd. Dersom det kun skal

Endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.)

være åpenbare og alvorlige normbrudd som rammes, vil aktører som bevisst beveger seg på kanten av forbudet kunne slippe unna fordi handlingen ligger i en gråsoner.

Det vises for øvrig til departementets vurderinger ovenfor i kapittel 4.5.

Departementet opprettholder forslaget fra høringsnotatet om å plassere hjemmelen om overtredelsesgebyr i en ny § 12 a i lov om medisinsk utstyr.

Om utmåling vises til kapittel 4.5.11 ovenfor.

9 Overtredelsesgebyr mv. i atomenergiloven

9.1 Gjeldende rett

Lov om atomenergivirksomhet av 12. mai 1972 nr. 28 har i dag ingen bestemmelser om overtredelsesgebyr, men har bestemmelser om konsesjon, løyve, tilsyn, beredskap, erstatning og forsikring (atomansvaret) og 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. Strålevernet 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.

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 godkjenning 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 Institutt for energiteknikk (IFE) av et pålegg om å gi 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 et anlegg 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 blir 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 framgår ikke direkte av lovteksten eller forarbeidene hvem som kan tilbakekalle en konsesjon eller et 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 har opplysninger som kan gi grunnlag for et eventuelt tilbakekall, og som dermed må ta opp dette med rette instans. I tillegg har atomenergiloven en straffebestemmelse i § 55.

I forarbeidene (Ot.prp. nr. 51 (1970–71) side 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 en egen bestemmelse i § 56 om inndragning ved dom av atombrensel eller radioaktivt produkt som noen har hatt befattning med i strid med bestemmelser i kapittel II eller §§ 51 eller 54. Bestemmelsen har ikke vært anvendt.

9.2 Høringsforslaget

9.2.1 Overtredelsesgebyr

9.2.1.1 Behovet

I høringsnotatet ble det vist til at atomenergiloven ikke har hjemmel til reaksjonsmidler tilsvarende overtredelsesgebyr, og det ble foreslått en slik hjemmel. Det følger av internasjonale konvensjoner som Norge er tilsluttet, at tilsynsmyndighetene på det nukleære området skal ha tilgang til tilstrekkelige reaksjonsmidler, og i en del land har allerede tilsynsmyndighetene adgang til å ilegge bøter eller andre pønale reaksjoner.

I høringsnotatet viste departementet til at dagens reaksjonsmidler i atomenergiloven ikke er tilstrekkelige og at for Strålevernet som tilsynsmyndighet, vil overtredelsesgebyr kunne være et mer effektivt og hensiktsmessig reaksjonsmiddel.

9.2.1.2 Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr og krav til skyld

Atomenergiloven har et relativt konsentrert virkeområde, og det primære tilsynsobjektet etter loven er Institutt for energiteknikk (IFE), som har konsesjon til å eie og drive forskningsreaktorene på Kjeller og i Halden. IFE har også konsesjon til å drive avfallsdeponiet i Himdalen, mens Statsbygg har konsesjon til å eie avfallsdeponiet. Det er enkelte andre aktører som har løyve etter atomenergiloven, og det kreves konsesjon for anløp av reaktordrevne fartøy.

Departementet antok i høringsnotatet at foretaksansvar vil være det mest aktuelle innenfor atomenergilovens område, men påpekte at det ikke kan utelukkes at fysiske personer kan ilegges overtredelsesgebyr ved alvorlige overtredelser av atomenergiloven.

Atomenergiloven § 55 gir hjemmel til å ilegge straff for «forsettlig eller aktløs» overtredelse av angitte bestemmelser. I høringsnotatet foreslo departementet et tilsvarende skyldkrav for overtredelsesgebyr, men for foretak ble det lagt til grunn et tilnærmet objektivt skyldkrav.

9.2.1.3 Hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr

I høringsnotatet la departementet til grunn at det vil være naturlig at en hjemmel til å kunne ilegge overtredelsesgebyr omfatter en del av de samme bestemmelsene som det kan ilegges straff for etter gjeldende bestemmelse i atomenergiloven § 55. Denne straffebestemmelsen viser blant

annet til atomenergilovens bestemmelser om 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 foreslo at brudd på de fleste av disse bestemmelsene også burde kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Til forskjell fra atomenergiloven § 55 om straff, foreslo ikke departementet overtredelsesgebyr for brudd på § 35 om forsikring for dekning av atomskade, da staten allerede i samsvar med atomenergiloven § 36 nr. 2 har stilt statsgaranti til fordel for IFE som innehaver. Det ble heller ikke foreslått overtredelsesgebyr for brudd på §§ 7 til 10 som retter seg mer mot tilsynsmyndighetens virke, og det dermed ikke er like aktuelt at en person eller virksomhet begår overtredelser av bestemmelsene.

Videre ble det i høringsnotatet foreslått overtredelsesgebyr for 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.

9.2.1.4 Sanksjonsmyndighet

I høringsnotatet foreslo departementet at det er Strålevernet som skal kunne ilegge overtredelsesgebyr, og at Strålevernets myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr skal framgå direkte i loven.

9.2.2 Tvangsmulkt

9.2.2.1 Behovet for hjemmel til å ilegge tvangsmulkt

Tvangsmulkt er ikke en straffereaksjon, men har til hensikt å gi den ansvarlige økonomisk motivasjon til å etterleve kravene. Flere regelverk der overtredelsesgebyr nå er vurdert innført, har allerede bestemmelser om tvangsmulkt, og dersom tvangsmulkt er tilstrekkelig bør det i mange tilfeller anvendes framfor overtredelsesgebyr. I høringsnotatet foreslo derfor departementet regler om tvangsmulkt også på atomenergilovens område. Departementet foreslo en ny bestemmelse om tvangsmulkt i atomenergiloven § 56 a, som utfylles av den generelle bestemmelsen om tvangsmulkt i forvaltningsloven § 51.

I høringsnotatet ble det foreslått at tvangsmulkt kan anvendes 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, tilfeller der gjennomføring av konkrete pålegg haster, eller tilfeller der det har vært utilstrekkelig oppfyllelse av pålegg om å gi opplysninger. I høringsnotatet ble det vist til at i de fleste tilfeller vil det være mer nærliggende i første omgang å anvende en tvangsmulkt enn at Strålevernet må involvere politiet eller namsmyndigheten for å gjennomføre tvangsfullbyrding.

9.2.2.2 Hvem som skal kunne ilegge tvangsmulkt

Som for overtredelsesgebyr, foreslo departementet i høringsnotatet at Strålevernet er den som kan ilegge tvangsmulkt. Strålevernet har allerede et tilsynsansvar etter atomenergiloven. I høringsnotatet viste departementet til at Strålevernet må vurdere den enkelte sak, og vurdere tvangsmulkt etter et forholdsmessighetsprinsipp og i sammenheng med øvrige reaksjonsmidler i atomenergiloven.

9.3 Høringen

I høringen var det få innspill til endringsforslagene til atomenergiloven, men de som hadde konkrete merknader til loven, er positive til overtredelsesgebyr og tvangsmulkt som reaksjonsmiddel ved brudd på atomenergiloven.

Statens strålevern er positive og mener at samlet sett vil hjemmel til å kunne ilegge overtredelsesgebyr være effektivt og hensiktsmessig for å sikre etterlevelse av regelverket.

Justis- og beredskapsdepartementet stiller et generelt spørsmål om også ansatte kan ilegges overtredelsesgebyr.

Videre påpeker *Justis- og beredskapsdepartementet* i sitt innspill at løsningen i utkastet til atomenergiloven § 55 a første ledd, som innebærer at det i enkeltvedtak kan fastsettes adgang til å ilegge overtredelsesgebyr, kunne ha den fordel at en unngår oversanksjonering. Departementet mener imidlertid prinsipielt at adgangen til å benytte administrativ sanksjon mot overtredelser bør vurderes generelt og ikke i den enkelte sak.

9.4 Departementets vurdering

9.4.1 Overtredelsesgebyr

9.4.1.1 Behovet

De få innspillene som er gitt til forslaget om overtredelsesgebyr etter atomenergiloven, er positive. Departementet fastholder at det er behov for en hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr og vil videreføre forslaget om å innføre hjemmel for å kunne ilegge overtredelsesgebyr etter atomenergiloven.

Departementet mener at det i samsvar med våre internasjonale forpliktelser, bør sikres at tilsynsmyndighetene på det nukleære området har tilstrekkelige reaksjonsmidler. 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».

Reaksjonsmidlene tilsynsmyndigheten har tilgjengelig i dag, som for eksempel tilbakekalling av en tillatelse eller stansing, vil ofte ikke være hensiktsmessige da de i mange tilfeller ikke vil innebære en forholdsmessig reaksjon i praksis. De økonomiske konsekvensene for virksomheten vil gjerne være uforholdsmessig store, og av sikkerhetshensyn vil det dessuten ofte være tvilsomt om man kan stanse virksomheten, selv om stansing ville kunne sikret gjennomføring av et pålegg. Det har også vært tilfeller der virksomhetene ikke følger opp pålegg eller oversitter frister.

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 plikter og 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.

9.4.1.2 *Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr og krav til skyld*

Departementet antar at foretaksansvar vil være det mest aktuelle innenfor atomenergilovens område, men at det ikke kan utelukkes at fysiske personer kan ilegges overtredelsesgebyr ved overtredelser av atomenergiloven. Departementet foreslår at det går fram av atomenergiloven at også foretak kan ilegges overtredelsesgebyr, selv om ingen enkeltpersoner kan ilegges overtredelsesgebyr.

Når det gjelder *Justis- og beredskapsdepartementet* sitt spørsmål om også ansatte skal kunne ilegges overtredelsesgebyr, påpeker departementet at ansatte som handler på vegne av virksomheten ikke selv kan ilegges overtredelsesgebyr, men at det da er virksomheten som ilegges gebyret. Departementet viser til særmerknaden til bestemmelsen som presiserer dette.

Som foreslått i høringsnotatet, mener departementet at det bør være tilsvarende skyldkrav for overtredelsesgebyr som ved en straffeforfølgning, det vil si krav om forsett eller uaktsomhet, men med et tilnærmet objektivt skyldkrav for foretak.

9.4.1.3 *Hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr*

Departementet fastholder forslaget om at overtredelsesgebyr bør kunne ilegges for en del av de samme overtredelsene som kan medføre straff, herunder overtredelser av bestemmelser av betydning for atomanleggenes tekniske standard, driftsforskrifter, øvrige sikkerhets- og sikringstiltak, beredskap samt varsling og rapportering eller melding til tilsynsmyndigheten. Dette er bestemmelser av betydning for sikkerheten og da uhell ved atomanlegg har potensielt svært store konsekvenser, er det avgjørende at alle forebyggende sikkerhetstiltak overholdes, at pålegg følges opp og at myndighetene raskt varsles ved uhell og hendelser.

Strålevernet har som tilsynsmyndighet erfart at det kan være tilfeller ved overtredelser av regelverket der stansing og straff ikke er hensiktsmessig eller er for inngripende, og der rettingspålegg ikke følges opp eller der oppfølgingen er mangelfull. 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. Departementet mener at overtredelsesgebyr i slike tilfeller vil kunne ha en god preventiv effekt og sikre bedre etterlevelse av regelverket over tid.

Departementet foreslår ikke særlige lovkrav 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. Slike hensyn kan ses som del av en helhetsvurdering, og vurderingen av om en overtredelse skal sanksjoneres med overtredelsesgebyr bør ses i sammenheng forvaltningsloven § 46 annet ledd som lister opp ulike forhold det kan tas hensyn til ved ileggelse av administrativ foretakssanksjon. I samsvar med høringsnotatet, foreslår departementet at det gis forskriftshjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om hensyn som det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, samt utmåling og betaling. I utarbeidelsen av slike forskriftsbestemmelser vil departementet vurdere nærmere presiseringer om hvilke hensyn som skal vektlegges i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

I høringsnotatet ble det foreslått at overtredelsesgebyr kunne anvendes ved 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. *Justis- og beredskapsdepartementet* har i sitt innspill påpekt at prinsipielt bør adgangen til å benytte administrativ sanksjon mot overtredelser vurderes generelt og ikke i den enkelte sak, og er dermed skeptisk til at det i et vedtak kan fastsettes at overtredelsesgebyr kan anvendes ved brudd på vedtaket. Formuleringen var foreslått for å kunne gjøre tilpasninger til enkelttilfeller, og som også *Justis- og beredskapsdepartementet* viser til, så vil en slik regulering kunne bidra til å unngå oversanksjonering. Innenfor atomenergilovens område gis gjerne nærmere regulering i faglig begrunnede vilkår i konsesjon eller løyve, og av hensyn til strålevern og sikkerhet er det viktig at disse følges. Departementet ser imidlertid at de nødvendige tilpasninger og konkrete vurderinger også kan ivaretas på en god måte når Strålevernet skal vurdere hvorvidt overtredelsesgebyr skal ilegges i det enkelte tilfelle. Departementet vil etter dette følge opp *Justis- og beredskapsdepartementets* innspill slik at det følger direkte av loven, og ikke er opp til det enkelte vedtak, at brudd på vilkår i konsesjon eller løyve kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. For at lovteksten skal være klar, foreslår departementet en tilsvarende og dermed tydeligere for-

mulering enn foreslått i høringsnotatet også når det gjelder overtredelsesgebyr for overtredelse av vedtak.

Etter dette foreslår departementet at høringsforslaget følges opp og at det kan ilegges overtredelsesgebyr for følgende bestemmelser i atomenergiloven:

- § 4, med krav om konsesjon for atomanlegg
- § 5, med krav om løyve for å inneha atomsustans
- § 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
- § 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

Departementet fastholder også forslagene om hjemmel til å kunne ilegge overtredelsesgebyr for overtredelser av forskriftsbestemmelser gitt med hjemmel i §§ 5, 6, 16, 17, 51 og 54, pålegg gitt av tilsynsmyndigheten med hjemmel i angitt bestemmelser, som for eksempel pålegg hjemlet i § 13 om tilsyn og for overtredelse av vilkår i konsesjon eller løyve gitt med hjemmel i § 8.

9.4.1.4 Sanksjonsmyndighet

Ved brudd på atomenergiloven er Strålevernet den tilsynsmyndigheten som har god faglig kompetanse og som dermed på en god måte kan anvende overtredelsesgebyr som reaksjonsmiddel. Departementet fastholder forslaget om at Strålevernet gis myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr etter atomenergiloven. Departementet mener det er hensiktsmessig at Strålevernets myndighet framgår direkte av loven.

9.4.2 Tvangsmulkt

9.4.2.1 Behovet for hjemmel til å ilegge tvangsmulkt

I høringsnotatet var det ingen innspill til departementets forslag om en ny bestemmelse om tvangsmulkt i atomenergiloven. Departementet fastholder forslaget om å innføre hjemmel for tvangsmulkt på atomenergilovens område i ny § 56 a som utfylles av forvaltningslovens generelle bestemmelse om tvangsmulkt. Strålevernet bør kunne anvende tvangsmulkt som reaksjonsmiddel på et selvstendig grunnlag uten å måtte involvere andre samfunnsaktører, og det vil i mange tilfeller kunne være et mer relevant og enklere virkemiddel å benytte enn for eksempel stansing, tilbakekall av konsesjon eller tvangsfullbyrdelse. Departementet mener det vil være hensiktsmessig at Strålevernet har et slikt virkemiddel som kan virke som et sterkt insentiv for virksomheter til å stanse ulovlige forhold.

Tvangsmulkt og overtredelsesgebyr vil kunne anvendes i ulike situasjoner da tvangsmulkt skal gjenopprette en lovlig tilstand og sørge for etterlevelse i framtiden, mens overtredelsesgebyr vil være en reaksjon på overtredelser, uavhengig av om forholdet er opphørt eller ikke. Departementet mener 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. Departementet mener at tvangsmulkt kan være hensiktsmessig i tilfeller der det har vært utilstrekkelig oppfyllelse av pålegg om for eksempel retting av avvik for å bedre sikkerheten ved anleggene der pålegg om opplysninger ikke etterkommes, der frister ikke overholdes eller tilfeller der gjennomføring av konkrete pålegg haster, for eksempel knyttet til fysisk sikring ved atomanleggene eller ved pålegg om å gi opplysninger.

Departementet vil påpeke at det ikke kan utelukkes at det kan oppstå tilfeller på det nukleære område som innebærer så store kostnader at tvangsmulkt ikke vil gi tilstrekkelig insentiv til å følge opp, eller tilfeller der tiltaket haster slik at tvangsfullbyrdelse er nødvendig. Slike tilfeller kan særlig tenkes i situasjoner under et atomanleggs dekommissjoneringsfase hvor inntektene bortfaller og kostnadene er betydelige. Det er dermed fremdeles behov for hjemmelen til tvangsfullbyrdelse i atomenergiloven § 14 nr. 2.

Departementet foreslår at det av bestemmelsen framgår at det er den ansvarlige for overtredelsen som kan ilegges tvangsmulkt.

Departementet påpeker at dersom det viser seg behov for nærmere regulering av tvangsmulkt, som for eksempel tvangsmulktens størrelse, kan det gis nærmere forskriftsbestemmelser om dette hjemlet i atomenergiloven § 54 om forskrifter til utfylling av loven.

9.4.2.2 *Hvem som skal kunne ilegge tvangsmulkt*

Departementet fastholder forslaget om at Strålevernet gis myndigheten til å ilegge tvangsmulkt etter atomenergiloven. Departementet viderefører forslaget om at det er opp til Strålevernet å vurdere i hvilke konkrete saker tvangsmulkt skal anvendes, herunder vurdere tvangsmulkt etter et forholdsmessighetsprinsipp og i sammenheng med øvrige reaksjonsmidler i atomenergiloven.

10 Overtredelsesgebyr mv. i strålevernloven

10.1 Gjeldende rett

Lov 12. mai 2000 nr. 36 om strålevern og bruk av stråling (strålevernloven) har i dag ingen bestemmelse om overtredelsesgebyr, men har 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 etterleves. 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 de negative konsekvensene av bruddet er av et slikt omfang at de er mer tungtveiende enn konsekvensene som stansingen medfører 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 framtvinge etterlevelse, kan det ilegges tvangsmulkt dersom et pålegg om retting eller import- eller omsetningsforbud ikke etterleves 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 tilbakekalle, oppheve, endre eller stille nye vilkår i en godkjenning. Dette kan gjøres blant annet i tilfeller der krav i strålevernlovgivningen gjentatte ganger tilsesettes.

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.

10.2 Høringsforslaget

10.2.1 Overtredelsesgebyr

10.2.1.1 Behovet

Med hjemmel i strålevernloven har Strålevernet allerede tilgjengelig flere effektive reaksjonsmidler, men i høringsnotatet foreslo departementet likevel en hjemmel for overtredelsesgebyr også på strålevernlovens område. I høringsnotatet ble det vist til at overtredelsesgebyr vil kunne være et hensiktsmessig reaksjonsmiddel i tilfeller der de reaksjonsmidlene som i dag er tilgjengelige i strålevernloven, vurderes som mindre hensiktsmessige eller uegnet i det enkelte tilfellet. Samtidig kan overtredelsene være av en slik art de bør kunne sanksjoneres også uten å måtte gå veien om strafferettslig prosess.

Etterlevelse anses viktig på strålevernområdet, da det på strålevernområdet anvendes potensielt farlige strålekilder, og i høringsnotatet viste departementet til at overtredelsesgebyr vil være et hensiktsmessig reaksjonsmiddel i tilfeller der overtredelsen allerede er begått og det dermed ikke er andre reaksjonsmidler som kan anvendes.

10.2.1.2 Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr og krav til skyld

Departementet antok i høringsnotatet at den aktuelle ansvarlige i de fleste tilfeller med overtredelser av strålevernloven, vil være en virksomhet eller noen virksomheten svarer for, og i høringsnotatet ble det derfor foreslått at det går fram av hjemmelsbestemmelsen i strålevernloven at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr. Imidlertid ble det i høringsnotatet påpekt at erfaring har vist at overtredelsesgebyr vil kunne være aktuelt overfor privatpersoner særlig i saker om overtredelser av kravene til å eie og bruke laserpekere.

I høringsnotatet foreslo departementet at det legges til grunn tilsvarende skyldkrav ved overtredelsesgebyr som ved straffeforfølgning etter strålevernloven, altså krav om forsett eller uaktsomhet, men for foretak ble det lagt til grunn et tilnærmet objektivt skyldkrav.

10.2.1.3 Hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr

I høringsnotatet viste departementet til at det vil være naturlig å kunne ilegge overtredelsesgebyr for tilsvarende bestemmelser som det kan ilegges straff for, og dermed sikre bedre etterlevelse av bestemmelser av betydning for strålevern og sikkerhet ved virksomhetene. I høringsnotatet ble det derfor foreslått at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges for brudd på bestemmelser om forsvarlighet, godkjenning, melding, opplæring, opplysnings- og planleggingsplikt, vernetiltak, retur og avfall, berettigelse og optimalisering, tilsyn og adgang, pålegg, beslag og destruksjon av lasepekere, og import- og omsetningsforbud.

Videre foreslo departementet at overtredelsesgebyr skulle kunne ilegges i tilfeller der godkjenning for anskaffelse og bruk ikke blir gitt og virksomheten likevel anskaffer eller bruker strålekilder, og i tilfeller med overtredelser av vilkår i godkjenninger, overtredelse av forskrifter hjemlet i de aktuelle lovbestemmelsene, og overtredelse av pålegg gitt av Strålevernet.

10.2.1.4 Sanksjonsmyndighet

Strålevernet er fag- og tilsynsmyndighet på strålevernområdet og fører tilsyn med all strålebruk, herunder medisinsk bruk på sykehus og ikke-medisinsk bruk i industri. I høringsnotatet foreslo departementet at myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr ble lagt til Strålevernet. Som for atomenergiloven, ble det foreslått at Strålevernets

myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr skal framgå direkte av loven.

10.2.2 Tvangsmulkt

På strålevernområdet kan Strålevernet gi pålegg til en virksomhet ved brudd på strålevernloven, strålevernforskriften, internkontrollforskriften eller ved brudd på vilkår i godkjenning gitt med hjemmel i strålevernforskriften. I samsvar med strålevernloven § 21 kan Strålevernet ilegge tvangsmulkt overfor virksomheter innenfor strålevernlovens område som har oversittet en frist gitt i et pålegg.

I dagens bestemmelse i strålevernloven § 21 andre ledd er det kun Kongen som kan frafalle ilagt tvangsmulkt «når det finnes rimelig». I høringsnotatet påpekte departementet at det er behov for at Strålevernet selv kan frafalle ilagt tvangsmulkt, og foreslo å oppheve gjeldende bestemmelse slik at hjemmel til å frafalle tvangsmulkt følger av den generelle bestemmelsen i forvaltningsloven og at myndigheten dermed ligger hos Strålevernet.

10.3 Høringen

I høringen kom det få innspill til endringsforslagene til strålevernloven, men de som hadde konkrete merknader til loven er positive til overtredelsesgebyr som sanksjonsmiddel ved brudd på strålevernloven. Blant annet viser *Luftfartstilsynet* til at overtredelsesgebyr vil være et effektivt reaksjonsmiddel og vil kunne bidra til at antallet hendelser med belysning av cockpit reduseres ytterligere.

Justis- og beredskapsdepartementet stiller et generelt spørsmål om også ansatte kan ilegges overtredelsesgebyr. Som for atomenergiloven, påpeker *Justis- og beredskapsdepartementet* at løsningen i utkastet til strålevernloven § 23 a første ledd, som innebærer at det i enkeltvedtak kan fastsettes adgang til å ilegge overtredelsesgebyr, kunne ha den fordel at en unngår oversanksjoning. Departementet mener imidlertid prinsipielt at adgangen til å benytte administrativ sanksjon mot overtredelser bør vurderes generelt og ikke i den enkelte sak.

Luftfartstilsynet er enig med departementet i at Strålevernet i mange tilfeller er nærmere til å vurdere overtredelsen og eventuelt overtredelsesgebyr, enn for eksempel politi og påtalemyndighet. *Statens strålevern* støtter forslaget om overtredelsesgebyr og mener det vil være effektivt og hen-

siktsmessig for å sikre etterlevelse av regelverket. Strålevernet påpeker at eksempelvis vil solariebransjen være en bransje der overtredelsesgebyr er egnet, men at det for solarier vil være behov for delegasjon av myndighet til kommunen til å ilegge overtredelsesgebyr, og etterfulgt av instruks og prosedyrer for å sikre likebehandling i de ulike kommunene.

10.4 Departementets vurdering

10.4.1 Overtredelsesgebyr

10.4.1.1 Behovet

Departementet fastholder at det er behov for en hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr i strålevernloven. Departementet mener at dagens reaksjonsmidler ikke alltid er hensiktsmessige eller tilstrekkelige til å reagere på overtredelser i alle tilfeller der det er nødvendig. For eksempel vil ikke tvangsmulkt være effektiv overfor overtredelser som allerede er skjedd og avsluttet, og stansing av en virksomhet eller tilbakekalling av en godkjenning vil ofte være for inngripende eller vidtrekkende reaksjoner, men samtidig er overtredelsene, selv om de er avsluttet, av en slik art de bør kunne medføre en reaksjon også uten å måtte gå veien om strafferettslig prosess. Straffeforfølgning vil i mange tilfeller ikke være hensiktsmessig, og erfaring har vist at vurderingen ved overtredelser av strålevernregelverket ofte blir fagspesifikk. Da vil Strålevernet som fag- og tilsynsmyndighet være nærmere til å vurdere saken enn politi og påtalemyndighet vil være ved en straffeforfølgning.

Departementet mener at overtredelsesgebyr vil være et hensiktsmessig reaksjonsmiddel i tilfeller der overtredelsen allerede er begått og ikke andre reaksjonsmidler kan anvendes, 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.

En hjemmel til å kunne ilegge overtredelsesgebyr vil ha betydning for virksomhetenes etterlevelse av krav i regelverk og oppfølging av pålegg gitt av Strålevernet. Departementet mener 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.

Etterlevelse er viktig på strålevernområdet da det anvendes potensielt skadelige strålekilder. Med mulighet for tilsynsmyndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr, mener departementet at potensielt farlige og uønskede situasjoner med stråling kan unngås.

10.4.1.2 Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr og krav til skyld

Departementet fastholder forslaget om at det skal gå fram av strålevernloven at også foretak kan ilegges overtredelsesgebyr, selv om ingen enkeltpersoner kan ilegges overtredelsesgebyr. Departementet antar foretaksansvar vil være det mest aktuelle innenfor strålevernlovens område, men at det ikke kan utelukkes at fysiske personer kan ilegges overtredelsesgebyr ved overtredelser av strålevernloven. Justis- og beredskapsdepartementet uttaler at det må vises tilbakeholdenhet med å ilegge overtredelsesgebyr overfor fysiske personer utenfor næringsvirksomhet i tilfeller der handlingsnormen ikke retter seg mot en avgrenset gruppe, men som påpekt i høringsnotatet vil overtredelsesgebyr typisk kunne være aktuelt overfor privatpersoner ved overtredelse av kravene til å eie og bruke laserpekere. Eksempelvis vil belysning av cockpit med laserpeker kunne være potensielt svært farlig, og departementet mener at er viktig å kunne reagere overfor dette selv om hendelsen er avsluttet.

Når det gjelder Justis- og beredskapsdepartementet sitt spørsmål om også ansatte skal kunne ilegges overtredelsesgebyr, påpeker departementet at ansatte som handler på vegne av virksomheten ikke selv kan ilegges overtredelsesgebyr, men at det da er virksomheten som ilegges gebyret. Departementet viser til særmerknaden til bestemmelsen som presiserer dette.

Som foreslått i høringsnotatet, mener departementet at det bør være tilsvarende skyldkrav for overtredelsesgebyr som ved en straffeforfølgning, det vil si krav om forsett eller uaktsomhet for fysiske personer og et tilnærmet objektivt ansvar for foretak.

10.4.1.3 Hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr

Departementet fastholder forslaget om at overtredelsesgebyr bør kunne ilegges for en del av de samme overtredelsene som kan medføre straff. Lovens bestemmelser er av betydning for strålevern og sikkerhet ved virksomhetene, og brudd

på bestemmelsene bør kunne sanksjoneres på en hensiktsmessig måte.

Overtredelsesgebyr vil for eksempel kunne være aktuelt i tilfeller med strålekilder på avveie, enkelte solariesaker og ulovlig import og besittelse av laserpekere. Videre mener departementet 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 Strålevernet ofte ikke ha andre hensiktsmessige reaksjonsmidler tilgjengelige, og overtredelsesgebyr vil kunne være aktuelt.

Departementet foreslår ikke særlige lovkrav 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. Slike hensyn kan ses som del av en helhetsvurdering, og vurderingen av om en overtredelse skal sanksjoneres med overtredelsesgebyr, bør ses i sammenheng forvaltningsloven § 46 annet ledd som lister opp ulike forhold det kan tas hensyn til ved ilegging av administrativ foretakssanksjon. I samsvar med høringsnotatet foreslår departementet at det gis forskriftshjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om hensyn som det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, samt utmåling og betaling. I utarbeidelsen av slike forskriftsbestemmelser vil departementet vurdere nærmere presiseringer om hvilke hensyn som skal vektlegges i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

I høringsnotatet ble det foreslått at overtredelsesgebyr kunne anvendes ved overtredelse av vilkår i en godkjenning med hjemmel i § 6 når det er fastsatt i forskrift eller i vedtaket at overtredelsen kan medføre slik sanksjon. *Justis- og beredskapsdepartementet* har i sitt innspill påpekt at prinsipielt bør adgangen til å benytte administrativ sanksjon mot overtredelser vurderes generelt og ikke i den enkelte sak, og er dermed skeptisk til at det i et vedtak kan fastsettes at overtredelsesgebyr kan anvendes ved brudd på vedtaket.

Formuleringen var foreslått for å kunne gjøre tilpasninger til enkelttilfeller, og som også Justis- og beredskapsdepartementet viser til, så vil en slik regulering kunne bidra til å unngå oversanksjonering. Innenfor strålevernlovens område gis gjerne nærmere regulering i faglig begrunnede vilkår i godkjenning, og av hensyn til folkehelse og strålevern er det viktig at disse følges. Departementet ser imidlertid at de nødvendige tilpasninger og konkrete vurderinger også kan ivaretas på en god måte når Strålevernet skal vurdere hvor-

vidt overtredelsesgebyr skal ilegges i det enkelte tilfelle. Departementet vil etter dette følge opp Justis- og beredskapsdepartementets innspill slik at dette følger direkte av loven, og ikke er opp til det enkelte vedtak, at brudd på vilkår i en godkjenning kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. For at lovteksten skal være klar, foreslår departementet en tilsvarende og dermed tydeligere formulering enn foreslått i høringsnotatet også når det gjelder overtredelsesgebyr for overtredelse av vedtak om pålegg.

Etter dette foreslår departementet at høringsforslaget følges opp og at det kan ilegges overtredelsesgebyr for 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
- § 19 a, med hjemmel til beslag og destruksjon av laserpekere
- § 20, med hjemmel til å ilegge import- og omsetningsforbud

Videre fastholder departementet forslaget om hjemmel til å kunne ilegge overtredelsesgebyr for overtredelser av forskriftsbestemmelser hjemlet i de nevnte lovbestemmelsene, for overtredelser av vedtak fattet av tilsynsmyndigheten med hjemmel i angitte bestemmelser, herunder pålegg hjemlet i §§ 18 til 20, og for overtredelse av vilkår i godkjenning gitt med hjemmel i § 6.

10.4.1.4 Sanksjonsmyndighet

Strålevernet har kunnskapen og i mange tilfeller er Strålevernet som fagmyndighet nærmere å foreta gode vurderinger av overtredelsen enn det politi og påtalemyndighet vil være ved en straffeforfølgning. Departementet mener Strålevernet er egnet til å sørge for håndhevelse av regelverket og fastholder at det er Strålevernet som skal kunne ilegge overtredelsesgebyr etter strålevern-

loven. Departementet fastholder at det er hensiktsmessig at Strålevernets myndighet framgår direkte av loven.

Etter strålevernloven § 18 første ledd er det Statens strålevern som fører tilsyn med etterlevelsen av strålevernloven og kan fatte de nødvendige enkeltvedtak. I strålevernforskriften § 60 fjerde ledd går det fram at tilsynsmyndigheten for solarier, herunder myndighet til å treffe nødvendige enkeltvedtak, er delegert fra Statens strålevern til kommunene. I sitt innspill påpeker *Statens strålevern* at det for solarier vil være behov for delegasjon av myndighet til kommunen til å ilegge overtredelsesgebyr, etterfulgt av instruks og prosedyrer for å sikre likebehandling i de ulike kommunene. Departementet viser til at det av delegasjonshjemmelen i strålevernloven § 18 går fram at offentlige organer som er tildelt myndighet etter strålevernlovens tilsynsbestemmelse kan anvende lovens håndhevingsbestemmelser. Videre går det fram av delegasjonsbestemmelsen i strålevernforskriften § 60 at den gir «myndighet til å treffe nødvendige enkeltvedtak». Departementet mener dette innebærer at myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr overfor solarier allerede er delegert til kommunene, og ser derfor ikke behov for å gjøre noen endringer i delegasjonen. Når det gjelder behovet for instruks og prosedyrer, vil departementet vurdere dette nærmere i arbeidet med forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr.

10.4.2 Tvangsmulkt

Departementet fastholder forslaget om å oppheve dagens bestemmelse om frafall av tvangsmulkt i

strålevernloven slik at hjemmel til å frafalle tvangsmulkt følger av den generelle bestemmelsen i forvaltningsloven og at myndigheten dermed ligger hos Strålevernet.

Den generelle regelen for tvangsmulkt i forvaltningsloven § 51 er at et forvaltningsorgan kan ilegge tvangsmulkt og at forvaltningsorganet i særlige tilfeller kan redusere eller frafalle påløpt mulkt.

Tvangsmulkt har vist seg å være et effektivt reaksjonsmiddel som benyttes relativt ofte av Strålevernet i dag, og unntaksvis er det behov for å frafalle en påløpt mulkt. I forarbeidene til strålevernloven er det ikke særlig utdypet eller begrunnet hvorfor man valgte en særregel om at myndigheten til å frafalle mulkt ble lagt til kongen (Ot. prp. nr. 88 (1998–99) side 93). Departementet mener at det er en upraktisk og lite hensiktsmessig særregel at myndigheten til å frafalle tvangsmulkt ligger hos Kongen, og kan heller ikke se at det er grunner for en annen regel om dette på strålevernområdet enn på andre områder. Å legge myndigheten til Strålevernet 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 forvaltningsloven § 51 at forvaltningsorganet, som vil være Strålevernet på strålevernlovens område, kan redusere eller frafalle påløpt mulkt. På denne bakgrunn foreslår departementet at strålevernloven § 21 andre ledd oppheves.

11 Overtredelsesgebyr i folkehelseloven

11.1 Gjeldende rett

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 plikter og kommuners virkemidler 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. henholdsvis § 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.

11.2 Høringsforslaget

11.2.1 En generell lovhjemmel

I høringsnotatet foreslo departementet at folkehelselovens bestemmelse om overtredelsesgebyr i hovedsak beholdes slik den er i dag, og at nærmere hjemmel for kommunens myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr for konkrete lov- og forskriftsbestemmelser dermed gis i forskrift.

Departementet foreslo enkelte justeringer i dagens lovbestemmelse om overtredelsesgebyr i folkehelseloven slik at bestemmelsen er mer i samsvar med forvaltningslovens og tvangsfullbyrdsloven bestemmelser om administrative sanksjoner.

Da folkehelseloven allerede har hjemmel til å gi forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr, foreslo departementet i høringsnotatet flere konkrete lov- og forskriftsbestemmelser innen miljørettet helsevern som bør ha overtredelsesgebyr som sanksjonsmiddel. Hvorvidt forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr tas inn i den enkelte forskrift eller om hele bestemmelsen tas inn i ny forskrift om overtredelsesgebyr etter folkehelseloven holdt departementet åpent i høringsnotatet. Oppfølgingen av forskriftsforslagene vil skje i et eget løp.

11.2.2 Krav til skyld

I høringsnotatet ble det ikke foreslått noen endringer i skyldkravet. Dagens bestemmelse i 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.

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. Definisjonen av foretak i forarbeidene til folkehelseloven (Prop. 90 L (2010–2011)) samsvarer i stor grad med definisjonen i forvaltningsloven § 46

første ledd andre punktum, men forvaltningsloven § 46 inkluderer samvirkeforetak. I høringsnotatet la departementet til grunn at det ikke har vært intensjonen å avgrense den generelle definisjonen som nå er inntatt i forvaltningsloven, og understreket at det ikke er noen grunn til at samvirkeforetak ikke skal anses omfattet av begrepet «foretak» i folkehelseloven § 17.

11.2.3 Forskriftsbestemmelser om hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr

Bestemmelsen om overtredelsesgebyr i folkehelseloven ble foreslått videreført med mindre justeringer. Dette innebærer at lovbestemmelsen ikke direkte angir hvilke overtredelser som kan medføre overtredelsesgebyr, men at det må gis nærmere forskriftsbestemmelser om dette. I høringsnotatet ble det derfor også foreslått hvilke konkrete forskriftsbestemmelser som burde kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. I samsvar med lovbestemmelsens ordlyd er de aktuelle forskriftsbestemmelsene hjemlet i folkehelselovens § 8 om forskrifter, § 10 om meldeplikt og godkjenning, § 11 om helsekonsekvensutredning, § 12 om opplysningsplikt, § 13 om granskning, § 14 om retting eller § 16 om stansing. Høringsnotatets forslag om konkrete forskriftsbestemmelser vil følges opp i et eget løp.

11.2.4 Sanksjonsmyndighet

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. Det ble ikke foreslått noen endringer i dette.

11.2.5 Justeringer som følge av endringer i forvaltningsloven

Som følge av det nye kapitlet om administrative sanksjoner i forvaltningsloven og om utlegg i tvangsfullbyrdelsesloven, foreslo departementet noen justeringer i bestemmelsen om overtredelsesgebyr i folkehelseloven.

Folkehelseloven § 17 presiserer i dag at gebyret tilfaller statskassen, at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson som har handlet på vegne av foretaket kan ilegges overtredelsesgebyr, og at endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg. Dette følger nå av de generelle bestemmelsene i henholdsvis forvaltningsloven § 44 sjette ledd, for-

valtningsloven § 46 første ledd første punktum og tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav d.

Presiseringene i folkehelseloven om disse forholdene ble dermed ansett som unødvendige, og departementet foreslo at de tas ut av folkehelseloven.

11.3 Høringen

I høringen var de fleste av instansene positive til overtredelsesgebyr som sanksjonsmiddel innen miljørettet helsevern og blant annet *Larvik kommune* gir uttrykkelig sin tilslutning til departementets vurdering av hvilke overtredelser som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. De fleste av innspillene til forslagene om overtredelsesgebyr etter folkehelseloven knytter seg til de konkrete forskriftsforslagene. Disse innspillene vil ikke omtales ytterligere i denne proposisjonen, men departementet vil ta med innspillene i arbeidet med forskriftsbestemmelser.

Noen av høringsinstansene mener forslaget er ufullstendig og savner forslag til konkrete regler om hvilke forhold som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr, utmåling, betaling, samt en hjemmel som tilrettelegger for at kommunen kan benytte regelverket i tråd med departementets intensjoner. *Larvik kommune* etterlyser spesifikke krav til overtredelsen for å kunne ilegge overtredelsesgebyr, men samtidig påpeker *Bærum kommune* at det kan være uheldig med spesifikke kriterier til overtredelsen for at virkemiddelet kan benyttes, fordi regelverket i stor grad er basert på skjønnsmessige vurderinger, men at det er behov for generelle føringer for bruk av overtredelsesgebyr. Også *Helsedirektoratet* mener at det ikke bør settes særlige krav til overtredelsens grovhet eller art, da det vil vanskeliggjøre tilsyn og at skjønnstøvelsen vil kunne skape uforutsigbarhet. Det bør være tilsynsmyndigheten som har myndighet til å vurdere når overtredelsesgebyr som virkemiddel skal anvendes.

Larvik kommune mener det bør vurderes om overtredelsesgebyr skal tilfalle kommunen. Kommunen er videre skeptisk til omfattende saksbehandlingsregler og er redd det vil bli en lang og unødvendig byråkratisk prosess før ileggelse av overtredelsesgebyr, og dermed betydelig antall nye klager til fylkesmannen. *Bærum kommune* mener at for at overtredelsesgebyr skal være nyttig for kommunen som tilsynsmyndighet må det være enkelt å benytte, bidra til mindre ressursbruk og kunne gi en raskere reaksjon enn kommunene har muligheten til i dag.

Bærum kommune støtter forslagene om overtredelsesgebyr, men er bekymret for at innføring av muligheten til å gi overtredelsesgebyr kan føre til at kommuner omdisponerer sine ressurser fra det forebyggende arbeidet (råd, veiledning, medvirkning, samarbeid) til mer kontrolloppgaver. Dette er en uheldig effekt som vil svekke det forebyggende helsearbeidet.

Justis- og beredskapsdepartementet påpeker at det bør vises tilbakeholdenhet med å gi hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr overfor fysiske personer utenfor næringsvirksomhet i tilfeller der handlingsnormen ikke retter seg mot en avgrenset gruppe. Det stilles spørsmål om også ansatte kan ilegges overtredelsesgebyr.

Sogn- og Fjordane fylkeskommune og *Verdal kommune* mener at det er problematisk at kommunen fører tilsyn og dermed har mulighet til å ilegge overtredelsesgebyr fordi kommunen i noen tilfeller da både er tilsynsmyndighet og virksomhetseier. Det stilles også spørsmål om kommunen har kapasitet og kompetanse til å føre tilsyn og ilegge overtredelsesgebyr.

Kommunesektorens organisasjon (KS) støtter forslaget om at kommunene skal kunne ilegge overtredelsesgebyr, men påpeker at når kommunene pålegges nye plikter, vil det etter KS sin vurdering, kunne påføre kommunen merarbeid og dermed ekstra kostnader.

11.4 Departementets vurdering

11.4.1 En generell lov hjemmel

Departementet mener det er hensiktsmessig å beholde deler av folkehelseloven § 17 om overtredelsesgebyr slik den er i dag, men vil videreføre høringsnotatets forslag om noen justeringer slik at bestemmelsen i folkehelseloven blir mer lik lovbestemmelsene om overtredelsesgebyr i de andre folkehelselovene, og tilpasses nye bestemmelser i forvaltningsloven, samt at det i dagens bestemmelse tas inn regulering av foreldelse.

Larvik kommune har i sitt innspill stilt spørsmål om overtredelsesgebyret burde tilfalle kommunen som tilsynsmyndighet. I dagens bestemmelse i folkehelseloven skal gebyret tilfalle statskassen, og det er også regelen etter forvaltningsloven. Departementet ser ikke tungtveiende grunner for å fravike dette, se nærmere om departementets vurdering av dette i kapittel 4.5.8

11.4.2 Hvem som skal kunne ilegges overtredelsesgebyr og krav til skyld

Skyldkravet etter dagens bestemmelse er forsett eller uaktsomhet, likevel med et tilnærmet objektivt ansvar for foretak. Departementet foreslår ingen endring i skyldkravet, men foreslår en noe annen ordlyd slik at det er bedre harmonisert med de øvrige folkehelselovene.

Departementet vurderer at det etter folkehelseloven med forskrifter vil være ulike grupper av personer som kan ilegges overtredelsesgebyr. En del av kravene innen miljørettet helsevern 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 vil kunne medføre overtredelsesgebyr for virksomheten. Noen forskriftsbestemmelser, om for eksempel informasjons- og opplysningsplikt, legger ansvaret til den som utøver, i praksis typisk en ansatt i virksomheten. *Justis- og beredskapsdepartementet* har stilt spørsmål om også ansatte skal kunne ilegges overtredelsesgebyr. Departementet vil påpeke at ansatte som handler på vegne av virksomheten ikke selv skal kunne ilegges overtredelsesgebyr, men at det da er virksomheten som skal ilegges gebyr. Departementet vil i særmerknaden til bestemmelsen presisere dette.

Departementet foreslår ingen endring i at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr, og at dette gjelder selv om ingen enkeltpersoner kan ilegges overtredelsesgebyr. Dette innebærer at også anonyme og kumulative feil kan medføre overtredelsesgebyr for foretaket. Som i høringsnotatet, vil departementet understreke at det ikke er noen grunn til at samvirkeforetak ikke skal anses omfattet av begrepet «foretak» i folkehelseloven § 17, og at begrepet «foretak» i folkehelseloven § 17 skal forstås tilsvarende som i forvaltningsloven § 46 første ledd andre punktum.

Det vil i mange tilfeller være mest aktuelt med overtredelsesgebyr overfor et foretak, men det kan ikke utelukkes at fysiske personer kan ilegges overtredelsesgebyr ved overtredelser av folkehelseloven med forskrifter, men da med alminnelig krav om forsett eller uaktsomhet. *Justis- og beredskapsdepartementet* uttaler at det må vises tilbakeholdenhet med å ilegge overtredelsesgebyr overfor fysiske personer utenfor næringsvirksomhet i tilfeller der handlingsnormen ikke retter seg mot en avgrenset gruppe. I Prop. 90 L (2010–2011) Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) kapittel 15.5.3 side 143 går det fram at en bestemmelse om overtredelsesgebyr på folkehelseområ-

det typisk vil kunne være aktuell å anvende der summen av mange like aktiviteter utført av forskjellige aktører har medført en helserisiko som ikke er forsvarlig, for eksempel brudd på kjøreforbud gitt for å hindre luftforurensning. Departementet mener at det på folkehelseområdet er viktig å kunne reagere overfor slike og lignende regelverksbrudd, også i tilfeller der det vil reageres overfor privatpersoner. I utarbeidelsen av nærmere forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr, vil departementet vurdere behov for nærmere presiseringer om blant annet hensyn og vurderinger som skal legges til grunn ved ileggelse av overtredelsesgebyr overfor privatpersoner.

11.4.3 Forskriftsbestemmelser om hvilke overtredelser som bør kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr

I høringsnotatet ble det foreslått at brudd på noen konkrete forskriftsbestemmelser burde medføre overtredelsesgebyr og dermed at manglende melding eller godkjenning, unnlatt oppfyllelse av pålegg om helsekonsekvensutredning, unnlatt oppfyllelse av opplysnings- eller informasjonsplikt, samt overtredelse av bestemmelser om smittevern eller støy skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Departementet vil følge opp disse forslagene med konkrete forskriftsbestemmelser og dermed mer konkrete regler om hvilke forhold som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr, i et eget løp.

Departementet foreslår ikke endring i at folkehelseloven § 17 gir hjemmel til å gi «kan»-bestemmelser om overtredelsesgebyr. Dermed vil det være opp til kommunen som tilsynsmyndighet å vurdere om overtredelsesgebyr etter en forholdsmessighetsvurdering, anses som riktig reaksjon. *Bærum kommune* påpekte at det vil være behov for generelle føringer for bruk av overtredelsesgebyr, og flere instanser etterlyser en hjemmel som tilrettelegger for at kommunen benytter regelverket i tråd med departementets intensjoner. Departementet mener dette vil kunne ivaretas gjennom informasjon og veiledning, og ved utarbeidelsen av nærmere forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr vil departementet også vurdere behovet for veiledning og informasjon til både tilsynsmyndigheter og berørte aktører.

Flere høringsinstanser savner forslag om mer konkrete regler, både om utmåling og særskilte krav til blant annet overtredelsens art. Departementet mener det ikke er hensiktsmessig at loven angir spesifikke kriterier til gjentakelse, grovhet eller andre forhold ved overtredelsens art, men

foreslår at det gis konkret forskriftshjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om hensyn som det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, samt om utmåling og betaling. Dette bør ses i sammenheng med forvaltningsloven § 46 annet ledd som lister opp ulike forhold det kan tas hensyn til ved ileggelse av administrativ foretakssanksjon.

11.4.4 Sanksjonsmyndighet

Departementet foreslår ikke endringer i hvem som skal kunne ilegge overtredelsesgebyr, og dermed er kommunen den myndighet som skal kunne ilegge overtredelsesgebyr innen miljørettet helsevern. Kommunen er allerede tilsynsmyndighet på dette område. Det er en kjent problemstilling at kommunen i noen tilfeller vil føre tilsyn med egen virksomhet på området for miljørettet helsevern, slik *Sogn- og Fjordane fylkeskommune* og *Verdal kommune* uttrykker bekymring for. I forarbeidene til folkehelseloven er det vist til at kommunen har ansvar også innenfor det mer generelle folkehelsearbeidet, og det må ses sammen med oppgavene innen miljørettet helsevern (se Prop. 90 L (2010–2011) Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) kapittel 15.5.4 side 145). Departementet mener fremdeles at kommunens ansvar innenfor folkehelse bør ses under ett og at kommunen fremdeles som tilsynsmyndighet skal kunne føre tilsyn med kommunale virksomheter. For å sikre likebehandling og uavhengighet i kommunens tilsyn, er det stilt et særskilt dokumentasjonskrav i folkehelseloven § 30 andre ledd.

Noen av høringsinstansene har stilt spørsmål om kommunen har kapasitet og kompetanse til å føre tilsyn og ilegge overtredelsesgebyr, og det er uttrykt bekymring for at kommunen vil omdisponere midler fra det forebyggende arbeidet og til kontroll. Videre har *KS* spilt inn at der nye bestemmelser pålegger kommunene nye plikter, vil det kunne påføre kommunen merarbeid og dermed ekstra kostnader. Til disse innspillene vil departementet påpeke at det ikke er tale om en ny plikt for kommunen som sådan. Kommunen skal allerede i dag føre tilsyn innen miljørettet helsevern, og skal dermed ha organisert seg slik at de har kapasitet og kompetanse til både forebyggende arbeid og kontroll. Bestemmelser om overtredelsesgebyr innebærer kun et nytt virkemiddel som kommunene kan benytte seg av slik som de i dag kan benytte blant annet retting, tvangsmulkt eller stansing.

Flere kommuner er bekymret for at saksbehandlingen blir omfattende og ikke rask nok, og

dermed kan utløse en økt klagemengde. Departementet ser ingen tungtveiende grunner for at et nytt virkemiddel i kommunens tilsyn skal medføre noen økt klagemengde av betydning. Departementet har forståelse for *Bærum kommunes* innspill om at en hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr må være enkel å bruke og lite ressurskrevende, og vil ta med seg innspillene når nærmere forskriftsbestemmelser skal utformes. Departementet ser at det kan være behov for noe veiledning om mer konkret hvilke vurderinger som skal ligge til grunn for et vedtak om overtredelsesgebyr, og vil vurdere dette som en del av arbeidet med forskrifter med nærmere bestemmelser om hensyn som kan vektlegges, utmåling og betaling.

11.4.5 Tekniske justeringer

Departementet fastholder forslagene om justeringer i bestemmelsen om overtredelsesgebyr i folkehelseloven for at den skal være mer i samsvar med det nye kapitlet om administrative sanksjoner i forvaltningsloven og om utlegg i tvangsfullbyrdelsesloven.

Departementet foreslår derfor at presiseringene i folkehelseloven § 17 om at gebyret tilfaller statskassen og at endelig vedtak om overtredelsesgebyr er tvangsgrunnlag for utlegg, oppheves.

12 Økonomiske og administrative konsekvenser

12.1 Høringsforslaget

Det ble i høringsnotatet uttalt at det er vanskelig å slå fast med sikkerhet om innføring av overtredelsesgebyr vil medføre større eller mindre ressursbruk, men at målet med innføring av overtredelsesgebyr er å redusere antall overtredelser og dermed antall saker for tilsynsmyndighetene. Departementet antok i høringsforslaget at innføring av overtredelsesgebyr ikke vil føre til vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for tilsynsmyndighetene tatt i betraktning det tilsynsansvaret som allerede ligger på disse myndighetene i dag. Det ble heller ikke antatt at dette ville medføre vesentlige konsekvenser for klageinstansene.

12.2 Høringen

Flere høringsinstanser mener at innføring av overtredelsesgebyr vil innebære økt ressursbruk hos tilsynsmyndighetene. Det er særlig pekt på dette når det gjelder overtredelsesgebyr ilagt av kommunene.

Kommunesektorens organisasjon (KS) mener at forslaget vil kunne påføre kommunen merarbeid og dermed ekstra kostnader, og organisasjonen forutsetter at merkostnadene blir kompensert.

Larvik kommune mener man risikerer en rekke flere klagesaker til fylkesmannen på folkehelseelovens område.

Sarpsborg kommune mener forslaget vil medføre økte økonomiske og administrative kostnader.

Legeföreningen stiller seg tvilende til at forslaget ikke vil kreve økte ressurser med tanke på «at forslagene vil medføre økte krav til dokumentasjon og målinger, samt økt behov for juridisk kompetanse i saksbehandlingen».

Markedsrådet kan ikke se at innføring av overtredelsesgebyr i alkoholloven og tobakksskadeloven vil innebære nevneverdig merarbeid for rådet som klageorgan.

Justis- og beredskapsdepartementet mener at innføring av overtredelsesgebyr i de aktuelle lovene trolig vil medføre flere saker for domstolen.

Bryggeri- og drikkevareforeningen mener det vil bli en enorm økning i saksmengden dersom forbudet mot alkoholreklame skal håndheves konsekvent og rettferdig. *Anders Christensen* mener at overtredelsesgebyr på alkohollovens område vil gjøre sakene mer formelle og kreve mer ressurser enn i dag.

Helsedirektoratet uttaler følgende om sitt tilsyn etter alkoholloven og tobakksskadeloven:

«Direktoratet sier seg enig i at en hjemmel for å kunne ilegge overtredelsesgebyr på Alkoholloven og Tobakksskadeloven vil kunne føre til en effektivisering av direktoratets håndhevelse og presumtvt føre til færre overtredelser av regelverket. Utmålingsreglenes nærmere innretning, og også systemet for inndrivelse av gebyrene, vil imidlertid spille inn i en økonomisk og administrativ totalvurdering. Det ligger også som en viktig forutsetning for den administrative oppsiden at det ikke innføres et system for ileggelse av gebyrer basert på overtredelsens art og grovhet.»

Folkehelseinstituttet mener det er viktig å følge- og effektevaluere tiltaket.

12.3 Departementets vurdering

Lovendringene knyttet til overtredelsesgebyr i denne proposisjonen, innebærer ikke 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, tilsva-

rende eller reduserte kostnader for tilsynsmyndigheten. Departementet merker seg at noen høringsinstanser mener at innføring av overtredelsesgebyr vil medføre økte kostnader for tilsynsmyndigheten. Uttalelsen knytter seg særlig til kommuner. Departementet vil understreke at det er viktig å skille mellom kostnader som følge av økt tilsyn, og kostnader som følge av at man får mulighet til å bruke virkemiddelet overtredelsesgebyr i stedet for, og eventuelt i tillegg til, andre virkemidler, som for eksempel tvangsmulkt.

Et viktig formål med å innføre overtredelsesgebyr er å sikre bedre etterlevelse og dermed færre oppfølgingssaker for tilsynsmyndigheten. Dermed vil de hensynene som loven skal sikre, bli bedre ivaretatt og det vil kunne bli færre saker å følge opp for tilsynsmyndigheten. Når det er en risiko for å bli ilagt overtredelsesgebyr for overtredelsen, vil dette virke preventivt. Departementet anser det blant annet som sannsynlig at de som står for gjentatte brudd, vil bli færre når de merker at konsekvensen av bruddet er et ilagt overtredelsesgebyr.

Selv om det kan være ressurskrevende å følge opp lovbrudd med overtredelsesgebyr, innebærer ikke innføringen av overtredelsesgebyr i seg selv at det blir flere saker å følge opp. Som sagt over, er målet at det skal bli færre saker. Omfanget av tilsynet vil ikke øke som en direkte følge av at det innføres overtredelsesgebyr som en mulig reaksjonsform.

Kostnadene ved tilsynsmyndighetenes bruk av overtredelsesgebyr vil blant annet avhenge av i hvilken grad overtredelsesgebyr brukes, kompleksiteten i sakene, hvordan utmålingsreglene utformes og om dette er en reaksjon som kommer i stedet for eller i tillegg til andre reaksjoner på regelbruddet. Helsedirektoratet spilte for eksempel inn til departementet før høringsforslaget, at de antar at innføring av overtredelsesgebyr i alkoholloven 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. Direktoratet pekte på at hvor arbeidskrevende ileggelse av overtredelsesgebyr blir for direktoratet, imidlertid vil 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.

Departementet opprettholder antagelsen om at innføring av overtredelsesgebyr ikke vil føre til vesentlig økte kostnader for tilsynsmyndighetene tatt i betraktning det tilsynsansvaret som allerede ligger på disse myndighetene i dag. Ansvar for å

føre tilsyn er ikke endret med dette forslaget. Innføring av overtredelsesgebyr innebærer ikke i seg selv økt tilsyn. Omfanget av tilsynet er en løpende vurdering som må gjøres uavhengig av om det innføres overtredelsesgebyr eller ikke.

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. I alvorlige saker med høye gebyrer er det antageligvis større sannsynlighet for klager enn i mindre saker.

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» inntreffer tidligere enn ellers. Fra det tidspunkt overtreder må anses siktet i EMK art. 6-forstand, har overtreder 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 overtreder 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 overtreder har til ikke å gi opplysninger som kan bidra til å ilegge overtreder overtredelsesgebyr, jf. forvaltningsloven § 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 straffefølgning av samme forhold.

Hvor mange nye saker for domstolene innføringen av overtredelsesgebyr vil medføre, er vanskelig å vurdere. Departementet har imidlertid ikke grunn til å tro at det vil bli en mengde slike saker. Vedtak om andre reaksjonsmidler etter lovene det foreslås overtredelsesgebyr for, bringes sjelden inn for domstolene. Omfanget av den enkelte sak og dermed byrden på rettsapparatet vil også variere avhengig av hvilke handlingsnormer som er overtrådt. Det er større sannsynlighet for at saken vil bringes inn for domstolene i alvorlige saker med ileggelse av høye gebyr, enn i saker hvor handlingen og gebyrene er mer begrenset.

Endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.)

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.

13 Endring i alkoholloven – utvidet skjenketid ved bransjeinterne prøvesmakinger

13.1 Gjeldende rett og bakgrunn

Blant annet i forbindelse med engrossalg av alkoholholdig drikk, gjennomføres smakinger hvor kundene, for eksempel restauranter, vurderer de potensielle varene. I de tilfellene slike bransjeinterne prøvesmakinger innebærer at alkohol konsumeres, dvs. at prøvesmakingen innebærer svelging av drikken og ikke bare spyting, vil prøvesmakingen være 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 bransjeinterne prøvesmakinger 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 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 arrangere prøvesmaking uten bevilling. Departementet forstår det videre slik at det ofte er praktisk at prøvesmakinger uansett finner sted på steder som har bevilling. Dette innebærer at slike

prøvesmakinger ikke gjennomføres på vanlig dagarbeidstid, men kun etter kl. 13.00.

13.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringsnotatet et tillegg i skjenketidsbestemmelsen i alkoholloven § 4-4 (nytt åttende ledd) om at bransjeintern smaking av alkoholholdig drikk kan skje på skjenkesteder mellom klokken 06.00 og 03.00 uavhengig av de øvrige skjenketidsbegrensningene i loven. Forslaget innebar at gruppe 3-drikker (fra og med 22 volumprosent) ved bransjeintern prøvesmaking kan skjenkes innenfor samme tidsramme som gruppe 1- og 2-drikker. Videre innebar forslaget at bransjeintern prøvesmaking vil være tillatt innenfor dette tidsrommet uavhengig av skjenketider fastsatt av kommunen i bevillingsvedtaket.

Det ble foreslått en forskriftshjemmel som gir mulighet for å tydeliggjøre hva som menes med bransjeintern prøvesmaking dersom dette skulle vise seg nødvendig for eksempel av kontrollhensyn.

13.3 Høringen

Det er kun *Vin- og brennevinleverandørenes forening*, *Helsedirektoratet* og *Oslo kommune* som har uttalt seg om forslaget.

Vin- og brennevinleverandørenes forening støtter forslaget og *Oslo kommune* har ingen innvendinger.

Helsedirektoratet stiller spørsmål ved om det er behov for å tillate bransjeintern prøvesmaking til klokken 03.00 dersom dette innebærer skjenking utover den skjenketiden som er besluttet i bevillingsvedtaket og uttaler:

«Etter direktoratets vurderinger vil det være større kontrollmessige utfordringer knyttet til å ha prøvesmakinger frem til klokken 03 dersom skjenketidene ved vedkommende skjen-

kested for eksempel er vedtatt til opphøre klokken 01. Kontrollhensynet bør etter direktoratets vurdering veie tynger enn bransjeinterne behov i de tilfeller kommunen som er bevilings- og kontrollmyndighet har vedtatt at skjenketiden skal opphøre før klokken 03.»

Direktoratet støtter at det gis en forskriftshjemmel til å presisere hva som er bransjeintern prøvesmaking.

Direktoratet foreslår videre at det vurderes nærmere om det bør være meldeplikt for bransjeinterne prøvesmakinger og at det bør presiseres hvordan den alkoholholdige drikken skal anskaffes og hvordan dette skal rapporteres til kommunen i omsetningsoppgaver.

13.4 Departementets vurdering

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 slik at bransjeintern prøvesmaking som innebærer skjenking, også vil være mulig i normal arbeidstid på formiddagen. Det foreslås et nytt § 4-4 åttende ledd om at øvrige bestemmelser i § 4-4 ikke gjelder for skjenking som regnes som bransjeintern prøvesmaking. Det foreslås i stedet en egen tidsramme for slik prøvesmakinger.

Departementet foreslår som i høringsnotatet, at skjenketidsbegrensningene for bransjeintern prøvesmaking som innebærer svelging, og dermed er skjenking, av alkoholholdig drikk som inneholder 22 volumprosent eller mer, utvides noe. For å unngå misbruk av hjemmelen til bransjeinterne fester og kontrollutfordringer knyttet til dette, bør det fortsatt være en tidsbegrensning for denne typen skjenking. Det bør ikke åpnes opp for prøvesmakinger med svelging av den alkoholholdige drikken døgnet rundt.

Departementet foreslår i likhet med i høringsforslaget, at de tidsbegrensningene som gjelder for skjenking av alkoholholdig drikk i gruppe 1 og 2, også skal gjelde for bransjeintern prøvesmaking av gruppe 3-drikkene. Dette innebærer at prøvesmaking vil være tillatt fra klokken 06.00 om morgenen. 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.

Når det gjelder hvor lenge utover natten det skal være tillatt å skjenke for bransjeintern prøvesmaking, bør dette maksimalt også være det samme som gjelder for annen skjenking, dvs. klokken 03.00 om natten.

Departementets forslag i høringsnotatet innebar 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 bevilingsvedtaket. Departementets begrunnelse for dette var at et alternativ hvor det fastsettes maksimaltider for bransjeintern prøvesmaking som kommunene aktivt må vurdere om skal utnyttes, ble ansett som uhensiktsmessig. Da det her ikke er snakk om regler som regulerer tilgjengelighet for forbrukeren, så ikke departementet at hensynet til det kommunale selvstyret i alkoholpolitikken var 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 opprettholder at skjenking fram til kl. 13.00 som vil være i alminnelig arbeidstid, ikke bør begrenses av kommunens tidsbegrensinger i bevillingsvedtaket. På bakgrunn av innspillet fra Helsedirektoratet, som i sin høringsuttalelse har stilt spørsmål ved om det er behov for å kunne skjenke til bransjeintern prøvesmaking helt til klokken 03.00 der det kommunale bevillingsvedtaket fastsetter en kortere skjenketid, for eksempel til klokken 01.00, har departementet foretatt en nærmere vurdering av behovet for å åpne for skjenking lenger enn bevillingsvedtaket tillater på kvelds-/nattetid. Departementet ser at behovet for å kunne drive bransjeintern prøvesmaking i normal arbeidstid ikke gjør seg gjeldende for skjenking på kveld-/nattetid. På den annen side mener departementet at det ikke vil være så mye større kontrollmessige utfordringer knyttet til prøvesmaking på kvelds-/nattetid, at det er grunn til å begrense skjenketiden til bevillingsvedtaket på grunn av dette. Departementet opprettholder derfor forslaget om at det kan skjenkes for bransjeintern prøvesmaking fram til klokken 03.00.

Departementet ser at løsningen kan medføre noen utfordringer knyttet til å kontrollere om det i et lokale som har skjenkebevilling, er prøvesmaking eller (alminnelig) skjenking som foregår. Det

kan ikke utelukkes at adgangen til svelging utenfor alminnelig skjenketid forsøkes utnyttet til å omgå regelverket (brukes til bransjeinterne fester eller lignende), men departementet mener at faren for dette er liten og at hensynet til et enkelt regelverk veier tyngre i dette tilfellet.

Departementet har tidligere lagt til grunn noen kriterier for hva som anses som bransjeintern prøvesmaking. Departementet fastholder at disse må legges til grunn for forståelsen av begrepet, se nærmere om dette i merknadene til § 4-4 åttende ledd i kapittel 16.

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 ser at det av kontrollhensyn kan være en god ide å innføre meldeplikt for bransjeinterne prøvesmakinger slik Helsedirektoratet

nevner i sin uttalelse. Forslaget er imidlertid ikke utredet nærmere. Departementet foreslår i stedet presisert i § 4-4 åttende ledd at det kan fastsettes bestemmelser om meldeplikt i forskrift i tilfelle det skulle vise seg behov for nærmere regulering av dette.

Når det gjelder bestemmelser om hvordan den alkoholholdige drikken skal anskaffes og om rapportering av omsetningsoppgaver, vil ikke dette forslaget innebære noen endring i forhold til det som gjelder ved prøvesmakinger i dag.

13.5 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget vil innebære en forenkling for bransjen. Ut over dette antar departementet at forslaget ikke vil få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

14 Endringer i alkoholloven §§ 3-1 og 3-1b

I Prop. 116 L (2015–2016) om endringer i alkoholloven mv. (retten til begrenset salg av alkoholholdig drikk mv.), ble det av hensyn til helheten i lovverket foreslått at produsenter ikke skal kunne tilsette brennevin i produktene de tilvirker for salg fra eget produksjonssted, verken for produkter over eller opp til 4,7 volumprosent alkohol. Ved en inkurie ble dette ikke inntatt i lovbestemmelsen for alkoholholdig drikk gruppe 1 (opp til 4,7 volumprosent alkohol). Departementet foreslår derfor at det i § 3-1b første ledd første punktum gjøres en endring som inntar dette, slik at § 3-1b første ledd første punktum blir lydende: Kommunal bevilling etter § 3-1 annet ledd kan, dersom kravene i § 1-7f første ledd er oppfylt, utvides til å omfatte innførsel eller tilvirkning for salg i egen virksomhet av

alkoholholdig drikk gruppe 1 *som ikke er tilsatt brennevin.*

I samme proposisjon ble deler av dalydende § 3-1 videreført i en egen bestemmelse om salg av alkoholholdig drikk tilvirket i egen virksomhet i ny § 3-1b. I den forbindelse ble det ved en inkurie tatt ut en setning fra § 3-1 tredje ledd om bevilling til AS Vinmonopolet som ikke skulle tas ut. Setningen lyder som følger: *Bevilling til salg av alkoholholdig drikk med høyere alkoholinnhold enn 4,7 volumprosent til AS Vinmonopolet kan bare gis dersom det også gis bevilling til salg av annen alkoholholdig drikk i kommunen.* Da det var meningen å videreføre denne setningen, foreslår departementet at denne setningen tas inn i § 3-1 tredje ledd.

15 Enkelte andre endringer

Lovdata har gjort departementet oppmerksom på en del mindre henvisnings- og språkfeil i lover på Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde. Disse foreslås rettet opp. Se omtale under merknader til de enkelte paragrafene i lovforslaget i kapittel 16.

Ordningen med privat forpleining i det psykiske helsevernet er blitt faset ut av spesialisthel-

setjenesten. Bestemmelsene om privat forpleining ble videreført for å sikre at pasienter som fortsatt var under privat forpleining og som ønsket å være under slik omsorg skulle få være der under gode forhold. Departementet har fått opplyst at det nå ikke lenger er pasienter i ordningen. Det foreslås derfor at spesialisthelsetjenesteloven § 8-3 oppheves.

16 Merknader til de enkelte bestemmelsene

16.1 Tobakksskadeloven

Til ny § 36 a

Se kapittel 5.

Bestemmelsen er ny og innfører overtredelsesgebyr som en mulig reaksjonsform ved overtredelser av enkelte av bestemmelsene i tobakksskadeloven.

I *første ledd* angis hvilke handlingsnormer i tobakksskadeloven dette gjelder.

Myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr er lagt direkte til de aktuelle tilsynsmyndighetene, i de fleste tilfeller Helsedirektoratet og kommunene, som også er tilsynsmyndighet for de bestemmelsene som kan medføre overtredelsesgebyr hvis de brytes. Tilsynsmyndighetene kan, men har ikke en plikt til å ilegge overtredelsesgebyr. Tilsynsmyndigheten kan foreta en skjønnsmessig vurdering av om et slikt gebyr er en rett reaksjon i det enkelte tilfellet. Det må foretas en vurdering av om dette er en forholdsmessig reaksjon og om det er andre reaksjonsmidler som alene er mer egnede og tilstrekkelige. Det vises også til denne bestemmelsens tredje ledd og til forvaltningsloven § 46 annet ledd som angir en rekke momenter som det kan tas hensyn til ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

Første ledd annet punktum fastslår at også overtredelser av forskrifter i medhold av bestemmelsene i første ledd kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. En forutsetning for dette er at det i forskrift er bestemt at overtredelsesgebyr kan ilegges for brudd på disse forskriftsbestemmelsene.

I *annet ledd* går det fram at skyldkravet er forsett eller uaktsomhet for fysiske personer. Et tilsvarende skyldkrav gjelder ikke for foretak, og bestemmelsen presiserer at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Når en ansatt handler på vegne av virksomheten, er det virksomheten som skal kunne ilegges overtredelsesgebyr og ikke den ansatte selv. Bestemmelsen må forstås likt som forvaltningsloven § 46 første ledd om administrativ fore-

takssanksjon. Det vil si at skyldansvaret for foretak som utgangspunkt er objektivt, men ansvaret må avgrenses i tilfeller der overtredelsen er utslag av hendelig uhell eller force majeure. Det vises til merknadene til forvaltningsloven § 46 første ledd i Prop. 62 L (2015–2016) side 199.

Etter *tredje ledd* kan departementet hvis det viser seg behov, fastsette i forskrift hvilke hensyn tilsynsmyndighetene kan eller skal legge vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. Det kan gis forskriftsbestemmelser om hensyn som kan eller skal vektlegges ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor både foretak og fysiske personer. Dette kan blant annet være samme type momenter som går fram av forvaltningsloven § 46 annet ledd, men forvaltningslovens bestemmelse gjelder kun ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak.

Etter *fjerde ledd* kan departementet gi nærmere forskriftsbestemmelser om utmåling og betaling av overtredelsesgebyret, herunder om renter og tilleggsgebyr. Gebyret kan fastsettes som faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle (individuell utmåling) innenfor en øvre ramme, jf. forvaltningsloven § 44 annet ledd.

Femte ledd setter en frist for hvor lenge etter at en overtredelse fant sted, overtredelsesgebyr kan ilegges (foreldelse av ansvar). 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.

Fristen avbrytes når forhåndsvarsel eller vedtaket blir fattet og ikke når det blir mottatt.

Bestemmelsen regulerer ikke foreldelse av plikten til å betale ilagt overtredelsesgebyr. For foreldelse av pengekrav, gjelder på vanlig måte lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer.

Bestemmelsen gir også hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om foreldelse i forskrift.

Til § 37

Se kapittel 5.

Bestemmelsen er endret for å fastsette klageorgan for vedtak om overtredelsesgebyr. Klageorgan for vedtak om overtredelsesgebyr vil være det samme som for klage på vedtak om retting og tvangsmulkt. Dette innebærer at Markedsrådet vil være klageorgan for vedtak fattet av Helsedirektoratet ved overtredelse av §§ 20-23, 30, 30 a, 31 eller 33 og bestemmelser gitt i medhold av disse. Vedtak fattet av Helsedirektoratet ved overtredelse av andre bestemmelser følger alminnelig klageadgang etter forvaltningsloven.

Enkeltvedtak fattet av kommunene etter § 36 a kan påklages til fylkesmannen. For vedtak fattet av sysselmannen eller Longyearbyen lokalstyre er klageinstans henholdsvis departementet og sysselmannen.

16.2 Alkoholloven

Til §§ 3-1 og 3-1 b

Se kapittel 14.

Til § 4-4 nytt åttende ledd

Se kapittel 13.

Første punktum angir særlige regler for i hvilket tidsrom skjenking er tillatt ved bransjeintern prøvesmaking. Endringen innebærer, sammenlignet med dagens regelverk, at drikk i gruppe 3 nå også kan skjenkes ved bransjeintern prøvesmaking mellom klokken 06.00 og klokken 13.00 (skjenking mellom klokken 13.00 og 03.00 er allerede tillatt, jf. dagens maksimaltider for skjenking av alkoholholdig drikk). Videre innebærer endringen at alkoholholdig drikk ved bransjeintern prøvesmaking kan skjenkes mellom klokken 06.00 og klokken 03.00 uavhengig av tidsbegrensningene i skjenkebevillingsvedtaket.

Formålet med bransjeintern prøvesmaking er å gi de bransjeaktørene som er deltakere i omsetningsprosessen mulighet for å få og gi nødvendig informasjon om produktene. Begrepet «bransjeintern prøvesmaking» må tolkes strengt i tråd med dette formålet.

Bransjeintern prøvesmaking innebærer derfor blant annet følgende:

- Det er kun representanter (eiere, ansatte) for bevillingshavere og registrerte grossister som kan være involvert, og det er kun personer som har prøvesmaking som en naturlig del av sitt arbeid, som kan delta på prøvesmakingen.
- Smakingen må skje i arbeidstiden.

- Prøvesmakingen er en nødvendig del av bransjeintern kvalitetskontroll av produktene eller opplæring.
- 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.

Annet punktum gir hjemmel for å fastsette i forskrift nærmere krav som må være oppfylt for at en aktivitet skal anses som bransjeintern prøvesmaking. Forskriftshjemmelen er vid og skal sikre at ordningen praktiseres som forutsatt og at det kan føres tilstrekkelig kontroll med den. Det kan for eksempel stilles krav til hvordan selve smakingen skal foregå, hvem som kan delta osv., men det kan også settes krav som skal bidra til at bevillingsmyndigheten kan føre nødvendig kontroll, herunder bestemmelser om at slike arrangementer skal meldes til bevillingsmyndigheten på forhånd.

Bransjeintern prøvesmaking hvor det ikke svelges, anses uansett ikke som skjenking i alkoholovens forstand, og kan fortsatt finne sted når som helst uten hensyn til bevilling og tidsbegrensningene i § 4-4.

Til § 5-2

Se kapittel 15. I første ledd er en feil i nummereringen rettet opp.

Til ny § 10-5

Se kapittel 6.

Bestemmelsen er ny og innfører overtredelsesgebyr som en mulig reaksjonsform ved overtredelser av enkelte av bestemmelsene i alkoholloven.

I *første ledd* angis hvilke handlingsnormer i alkoholloven dette gjelder. Videre presiseres at det er «virksomheter» som kan ilegges overtredelsesgebyr. Virksomhet i denne sammenheng omfatter både fysiske personer og foretak som overtrer handlingsnormene i forbindelse med næringsvirksomhet. Dette innebærer blant annet at fysiske personer som har enkeltpersonforetak uten ansatte eller oppdragstakere, også kan ilegges overtredelsesgebyr, for eksempel bloggere som reklamerer for alkoholholdig drikk på bloggen sin. Videre innebærer begrepet «virksomhet» at ansatte som overtrer handlingsnormene ikke kan ilegges overtredelsesgebyr, men at gebyret bare kan ilegges virksomheten.

Første ledd nr. 1 omfatter både brudd på kravet om å registrere seg som utleverer av alkoholholdig drikk ved privatimport og brudd på de kravene som stilles til den som er registrert for slik utlevering.

Første ledd nr. 2 omfatter brudd på handlingsnormer knyttet til tilvirkning av alkoholholdig drikk. Bestemmelsen omfatter kravene som gjelder når bevilling er gitt. Etter § 6-6 må bevilingshaver oppfylle alle krav fastsatt i loven, bestemmelser gitt i medhold av loven (forskrifter), vilkårene i bevillingsvedtaket og eventuelle nye vilkår. Dette innebærer blant annet at brudd på kravene i § 6-2 og forskrifter i medhold av §§ 6-1 og 6-2 også kan reageres på med overtredelsesgebyr dersom de overtres etter at bevilling er gitt. Ved brudd på særlige handlingsnormer i forskrift kan det imidlertid bare ilegges overtredelsesgebyr dersom dette er fastsatt i forskrift, jf. annet ledd.

Etter *første ledd nr. 3* vil brudd på reklameforbudet i § 9-1 og § 9-2 kunne medføre overtredelsesgebyr. § 9-1 annet ledd omfatter både ytringer som er reklame og andre uttalelser. Det er kun de ytringene som kan defineres som reklame som omfattes av § 10-5, jf. at det er henvist til reklameforbudet i bestemmelsen. Det vil si at det ved ulovlige ytringer etter § 9-1 annet ledd som ikke anses som reklame, ikke kan ilegges overtredelsesgebyr.

Myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr er lagt direkte til Helsedirektoratet som også er tilsynsmyndighet for de bestemmelsene som kan medføre overtredelsesgebyr hvis de brytes. Helsedirektoratet kan, men har ikke en plikt til å ilegge overtredelsesgebyr. Direktoratet kan foreta en skjønnsmessig vurdering av om et slikt gebyr er en rett reaksjon i det enkelte tilfellet. Det må foretas en vurdering av om dette er en forholdsmessig reaksjon og om det er andre reaksjonsmidler som alene er mer egnede og tilstrekkelige. Det vises også til forskriftshjemmelen i denne bestemmelsens tredje ledd og til forvaltningsloven § 46 annet ledd som angir en rekke momenter som det kan tas hensyn til ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

Annet ledd fastslår at også overtredelser av forskrifter i medhold av bestemmelsene i første ledd kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Bestemmelsen tydeliggjør videre at overtredelsesgebyr kan ilegges ved overtredelser av forskrifter som skal overholdes i medhold av disse bestemmelsene. Dette innebærer at det kan ilegges overtredelsesgebyr ved overtredelser av forskriftsbestemmelser som skal overholdes i medhold av § 6-6, selv om for-

skriftshjemlene ikke er særlig spesifisert i første ledd. En forutsetning for dette er at det i forskrift er bestemt at overtredelsesgebyr kan ilegges for brudd på disse forskriftsbestemmelsene.

I *tredje ledd* går det fram at skyldkravet er forsett eller uaktsomhet for fysiske personer. Et tilsvarende skyldkrav gjelder ikke for foretak, og bestemmelsen presiserer at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Når en ansatt handler på vegne av virksomheten, er det virksomheten som skal kunne ilegges overtredelsesgebyr og ikke den ansatte selv. Bestemmelsen må forstås likt som forvaltningsloven § 46 første ledd om administrativ foretakssanksjon. Dvs. at skyldansvaret for foretak som utgangspunkt er objektivt, men ansvaret må avgrenses i tilfeller der overtredelsen er utslag av hendelig uhell eller force majeure. Det vises til merknadene til forvaltningsloven § 46 første ledd i Prop. 62 L (2015–2016) side 199.

Etter *fjerde ledd* kan departementet, hvis det viser seg behov, fastsette i forskrift hvilke hensyn Helsedirektoratet kan eller skal legge vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. Det kan gis forskriftsbestemmelser om hensyn som kan eller skal vektlegges ved ileggelse av overtredelsesgebyr overfor både foretak og fysiske personer. Dette kan blant annet være samme type momenter som går fram av forvaltningsloven § 46 annet ledd, men forvaltningslovens bestemmelse gjelder kun ved ileggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak.

Etter *femte ledd* kan departementet gi nærmere forskriftsbestemmelser om utmåling og betaling av overtredelsesgebyret, herunder om renter og tilleggsgebyr. Gebyret kan fastsettes som faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle (individuell utmåling) innenfor en øvre ramme, jf. forvaltningsloven § 44 annet ledd.

Sjette ledd setter en frist for hvor lenge etter at en overtredelse fant sted, overtredelsesgebyr kan ilegges (foreldelse av ansvar). 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.

Fristen avbrytes når forhåndsvarsel eller vedtaket blir tatt og ikke når det blir mottatt.

Bestemmelsen regulerer ikke foreldelse av plikten til å betale ilagt overtredelsesgebyr. For foreldelse av pengekrav, gjelder på vanlig måte lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer.

Bestemmelsen gir også hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om foreldelse i forskrift.

Klage på vedtak om overtredelsesgebyr for brudd på reklameforbudet i §§ 9-1 og 9-2 skal gå til Markedsrådet, jf. *syvende ledd*. Klage på Helse- og omsorgsdepartementets vedtak om overtredelsesgebyr for brudd på de andre bestemmelsene, påklages på vanlig måte til overordnet organ (per i dag Helse- og omsorgsdepartementet).

16.3 Legemiddeloven

Til ny § 28 a

Se kapittel 7.

Bestemmelsen som er ny er dels en videreføring av gjeldende bestemmelser om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt i legemiddeloven, dels nye regler om ileggelse av overtredelsesgebyr.

Første ledd er en videreføring av tidligere § 28 sjette ledd hvor det fastslås at EFTAs overvåkingorgan kan treffe vedtak om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt for overtredelse av forpliktelser som følger av markedsføringstillatelse utstedt i sentral prosedyre. Denne myndigheten ligger i departementet som rett instans.

Bestemmelsen i *annet ledd* er ny og innfører overtredelsesgebyr som en mulig reaksjonsform ved overtredelser av enkelte av bestemmelsene i og i medhold av legemiddeloven. I bestemmelsen angis hvilke handlingsnormer i legemiddeloven dette gjelder.

Bestemmelsen sier at overtredelsesgebyr kan ilegges «den som» overtrer angitte normer. Reaksjonen retter seg således mot den som er ansvarlig etter handlingsnormen. Den aktuelle ansvarlige vil antagelig i de fleste tilfeller være en virksomhet eller noen virksomheten svarer for. Slik bestemmelsen er formulert gir den også hjemmel for å kunne pålegge private aktører overtredelsesgebyr.

Myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr legges i loven til departementet. Denne myndigheten vil bli delegert til Statens legemiddelverk som er tilsynsmyndighet for de bestemmelsene som kan medføre overtredelsesgebyr hvis de brytes. Statens legemiddelverk kan, men har ikke en plikt til å ilegge overtredelsesgebyr. Legemiddelverket kan foreta en skjønnsmessig vurdering av om et slikt gebyr er en rett reaksjon i det enkelte tilfellet. Det må foretas en vurdering av om dette er en forholdsmessig reaksjon og om det er andre reaksjonsmidler som alene er mer egnede og tilstrekkelige. Det vises også til forvaltningsloven § 46 annet ledd som angir en rekke momenter

som det kan tas hensyn til ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og til forskriftshjemmelen i denne bestemmelsens fjerde ledd.

I tredje ledd går det fram at skyldkravet er forsett eller uaktsomhet for fysiske personer. Et tilsvarende skyldkrav gjelder ikke for foretak, og bestemmelsen presiserer at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Når en ansatt handler på vegne av virksomheten, er det virksomheten som skal kunne ilegges overtredelsesgebyr og ikke den ansatte selv. Bestemmelsen må forstås likt som forvaltningsloven § 46 om administrativ foretaks-sanksjon. Dvs. at skyldansvaret for foretak som utgangspunkt er objektivt, men ansvaret må avgrenses i tilfeller der overtredelsen er utslag av hendelig uhell eller force majeure. Det vises til merknadene til forvaltningsloven § 46 første ledd i Prop. 62 L (2015–2016) side 199.

Etter *fjerde ledd* kan departementet hvis det viser seg behov, fastsette i forskrift hvilke hensyn Statens legemiddelverk kan eller skal legge vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. Det kan gis forskriftsbestemmelser om hensyn som kan eller skal vektlegges ved ileggelse av overtredelsesgebyr overfor både foretak og fysiske personer. Dette kan blant annet være samme type momenter som går fram av forvaltningsloven § 46 annet ledd, men forvaltningslovens bestemmelse gjelder kun ved ileggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak.

Bestemmelsen i *femte ledd* er en videreføring av tidligere § 28 syvende ledd annet punktum om at departementet kan gi nærmere bestemmelser om fastsettelse og beregning av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt. Etter bestemmelsen i *femte ledd* kan departementet gi nærmere forskriftsbestemmelser om utmåling og betaling av overtredelsesgebyr og tvangsmulkt, herunder om renter og tilleggsgebyr. Gebyret kan fastsettes som faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle (individuell utmåling) innenfor en øvre ramme, jf. forvaltningsloven § 44 annet ledd.

Gjeldende § 28 syvende ledd første punktum anses unødvendig og videreføres ikke da det følger av lov om tvangsfullbyrdelse § 7-2 bokstav d at beslutning om tvangsmulkt og administrativ sanksjon er tvangsgrunnlag for utlegg.

Sjette ledd setter en frist for hvor lenge etter at en overtredelse fant sted, overtredelsesgebyr kan ilegges (foreldelse av ansvar). 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 foreldelses-

fristen regnes fra tidspunktet da den siste overtredelsen fant sted.

Fristen avbrytes når forhåndsvarsel eller vedtaket blir fattet og ikke når det blir mottatt.

Bestemmelsen regulerer ikke foreldelse av plikten til å betale ilagt overtredelsesgebyr. For foreldelse av pengekrav, gjelder på vanlig måte lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer.

Bestemmelsen gir også hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om foreldelse i forskrift.

16.4 Lov om medisinsk utstyr

Til ny § 12 a

Se kapittel 8.

Bestemmelsen er ny og innfører overtredelsesgebyr som en mulig reaksjonsform ved overtredelser av enkelte av bestemmelsene i lov om medisinsk utstyr.

I *første ledd* angis hvilke handlingsnormer i lov om medisinsk utstyr som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Bestemmelsen sier at overtredelsesgebyr kan ilegges «den som» overtrer angitte normer. Reaksjonen retter seg således mot den som er ansvarlig etter handlingsnormen. Den aktuelle ansvarlige vil antagelig i de fleste tilfeller være en virksomhet eller noen virksomheten svarer for. Slik bestemmelsen er formulert gir den også hjemmel for å kunne pålegge private aktører overtredelsesgebyr.

Myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr er lagt til tilsynsmyndigheten, jf. loven § 9. Myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr vil således ligge hos Statens legemiddelverk som er tilsynsmyndighet for de bestemmelsene som kan medføre overtredelsesgebyr hvis de brytes. Legemiddelverket kan, men har ikke en plikt til å ilegge overtredelsesgebyr. Legemiddelverket kan foreta en skjønsmessig vurdering av om et slikt gebyr er en rett reaksjon i det enkelte tilfellet. Det må foretas en vurdering av om dette er en forholdsmessig reaksjon og om det er andre reaksjonsmidler som alene er mer egnede og tilstrekkelige. Det vises også til forvaltningsloven § 46 annet ledd som angir en rekke momenter som det kan tas hensyn til ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, og til forskriftshjemmelen i denne bestemmelsens tredje ledd.

I *annet ledd* går det fram at skyldkravet er forsett eller uaktsomhet for fysiske personer. Et tilsvarende skyldkrav gjelder ikke for foretak, og

bestemmelsen presiserer at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Når en ansatt handler på vegne av virksomheten, er det virksomheten som skal kunne ilegges overtredelsesgebyr og ikke den ansatte selv. Bestemmelsen må forstås likt som forvaltningsloven § 46 om administrativ foretaks-sanksjon Dvs. at skyldansvaret for foretak som utgangspunkt er objektivt, men ansvaret må avgrenses i tilfeller der overtredelsen er utslag av hendelig uhell eller force majeure. Det vises til merknadene til forvaltningsloven § 46 første ledd i Prop. 62 L (2015–2016) side 199.

Etter *tredje ledd* kan Kongen (Helse- og omsorgsdepartementet, jf. delegasjonsvedtak 26. oktober 2001 nr. 1221 hvor Kongens myndighet etter lov 12. januar 1995 nr. 6 om medisinsk utstyr delegeres til Helse- og omsorgsdepartementet), hvis det viser seg behov, fastsette i forskrift hvilke hensyn Statens legemiddelverk kan eller skal legge vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. Det kan gis forskriftsbestemmelser om hensyn som kan eller skal vektlegges ved ileggelse av overtredelsesgebyr overfor både foretak og fysiske personer. Dette kan blant annet være samme type momenter som går fram av forvaltningsloven § 46 annet ledd, men forvaltningslovens bestemmelse gjelder kun ved ileggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak.

Etter *fjerde ledd* kan det gis forskrift om utmåling og betaling av overtredelsesgebyret, herunder om renter og tilleggsgebyr. Gebyret kan fastsettes som faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle (individuell utmåling) innenfor en øvre ramme, jf. forvaltningsloven § 44 annet ledd.

Femte ledd setter en frist for hvor lenge etter at en overtredelse fant sted, overtredelsesgebyr kan ilegges (foreldelse av ansvar). 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.

Fristen avbrytes når forhåndsvarsel eller vedtaket blir fattet og ikke når det blir mottatt.

Bestemmelsen regulerer ikke foreldelse av plikten til å betale ilagt overtredelsesgebyr. For foreldelse av pengekrav, gjelder på vanlig måte lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer.

Bestemmelsen gir også hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om foreldelse i forskrift.

16.5 Atomenergiloven

Til § 55 a

Se kapittel 9.4.1.

Bestemmelsen er ny og innfører overtredelsesgebyr som en mulig reaksjonsform ved overtredelse av enkelte bestemmelser i atomenergiloven.

I *første ledd* angis hvilke brudd på atomenergiloven med forskrifter som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr, herunder overtredelser av vilkår fastsatt i konsesjon eller løyve eller i Strålevernets vedtak hjemlet i de angitte bestemmelsene. Bestemmelsen fastslår også at overtredelser av forskrifter i medhold av de angitte bestemmelsene kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. En forutsetning for dette er at det i forskrift er bestemt at overtredelsesgebyr kan ilegges for brudd på disse forskriftsbestemmelsene.

Bestemmelsen sier at overtredelsesgebyr kan ilegges «den som» overtrer en av de angitte bestemmelsene, og retter seg dermed mot den som er ansvarlig etter handlingsnormen. Den aktuelle ansvarlige vil antagelig i de fleste tilfeller være en virksomhet eller noen virksomheten svarer for, men bestemmelsen gir også hjemmel for å kunne pålegge private aktører overtredelsesgebyr.

Myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr er i loven lagt til Statens strålevern. Strålevernet kan, men har ikke en plikt til å ilegge overtredelsesgebyr. Strålevernet kan foreta en skjønnsmessig vurdering av om et slikt gebyr er riktig reaksjon i det enkelte tilfellet. Det må vurderes om overtredelsesgebyr er en forholdsmessig reaksjon og om det er andre reaksjonsmidler som alene er mer egnede og tilstrekkelige. Det vises også til forskriftshjemmelen i denne bestemmelsens tredje ledd og til forvaltningsloven § 46 annet ledd som angir en rekke momenter som det kan tas hensyn til ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

I *annet ledd* går det fram at skyldkravet er forsett eller uaktsomhet for fysiske personer. Et tilsvarende skyldkrav gjelder ikke for foretak, og annet ledd presiserer at også foretak kan ilegges overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Når en ansatt handler på vegne av virksomheten, er det virksomheten som skal kunne ilegges overtredelsesgebyr og ikke den ansatte selv. Bestemmelsen må forstås som forvaltningsloven § 46 første ledd om administrativ foretakssanksjon, og det innebærer at skyldansvaret for foretak som utgangspunkt er objektivt,

men at ansvaret må avgrenses i tilfeller der overtredelsen er utslag av hendelig uhell eller force majeure. Det vises til merknadene til forvaltningsloven § 46 første ledd i Prop. 62 L (2015–2016) side 199.

Etter *tredje ledd* kan departementet hvis det viser seg behov, gi nærmere forskriftsbestemmelser om hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. Det kan gis forskriftsbestemmelser om hensyn som kan eller skal vektlegges ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor både foretak og fysiske personer. Dette kan blant annet være samme type momenter som går fram av forvaltningsloven § 46 annet ledd, men forvaltningslovens bestemmelse gjelder kun ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak.

Etter *fjerde ledd* kan departementet gi nærmere forskriftsbestemmelser om utmåling og betaling av overtredelsesgebyret, herunder om renter og tilleggsgebyr. Gebyret kan fastsettes som faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle (individuell utmåling) innenfor en øvre ramme, jf. forvaltningsloven § 44 annet ledd.

Femte ledd setter en frist for hvor lenge etter at en overtredelse fant sted, overtredelsesgebyr kan ilegges (foreldelse av ansvar). 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.

Fristen avbrytes når forhåndsvarsel eller vedtaket blir tatt og ikke når det blir mottatt.

Bestemmelsen regulerer ikke foreldelse av plikten til å betale ilagt overtredelsesgebyr. For foreldelse av pengekrav, gjelder på vanlig måte lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer.

Bestemmelsen gir også hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om foreldelse i forskrift.

Til § 56 a

Se kapittel 9.4.2.

Bestemmelsen er ny og innfører hjemmel til å ilegge tvangsmulkt for å sikre regelverksetterlevelse.

I *første ledd* gis det hjemmel til å ilegge tvangsmulkt for å sikre at bestemmelsene i denne lov eller vedtak i medhold av loven blir etterlevd. «Vedtak» anvendes i bestemmelsens første og annet ledd, og skal forstås i samsvar med definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. I bestemmelsens første ledd går det videre fram

at myndigheten til å treffe vedtak om tvangsmulkt er lagt til Statens strålevern, og at tvangsmulkt kan ilegges enten i form av engangsmulkt eller som løpende dagmulkt.

Annet ledd presiserer at det er den ansvarlige for en overtredelse som kan pålegges tvangsmulkt.

I *tredje ledd* er det angitt nærmere når tvangsmulkt kan fastsettes. Bestemmelsen må ses i sammenheng med forvaltningsloven § 51 som gir mer generelle regler om tvangsmulkt.

Fjerde ledd gir hjemmel til at departementet kan gi forskrifter med bestemmelser om fastsettelse, beregning og innkreving av tvangsmulkt.

16.6 Strålevernloven

Til § 21

Se kapittel 10.4.2.

Til § 23 a

Se kapittel 10.4.1.

Bestemmelsen er ny og innfører overtredelsesgebyr som en mulig reaksjonsform ved overtredelse av enkelte bestemmelser i strålevernloven.

I *første ledd* angis hvilke brudd på strålevernloven med forskrifter som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr, herunder overtredelser av vilkår fastsatt i godkjenning eller i vedtak hjemlet i de angitte bestemmelsene. Bestemmelsen fastslår også at overtredelser av forskrifter i medhold av loven kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr. En forutsetning for dette er at det i forskrift er bestemt at overtredelsesgebyr kan ilegges for brudd på disse forskriftsbestemmelsene.

Bestemmelsen sier at overtredelsesgebyr kan ilegges «den som» overtrer en av de angitte bestemmelsene, og retter seg dermed mot den som er ansvarlig etter handlingsnormen. Den aktuelle ansvarlige vil antagelig i de fleste tilfeller være en virksomhet eller noen virksomheten svarer for, men bestemmelsen gir også hjemmel for å kunne pålegge private aktører overtredelsesgebyr.

Myndigheten til å ilagge overtredelsesgebyr er i loven lagt til Statens strålevern. Strålevernet kan foreta en skjønnsmessig vurdering av om et slikt gebyr er riktig reaksjon i det enkelte tilfellet. Det må vurderes om overtredelsesgebyr er en forholdsmessig reaksjon og om det er andre reaksjonsmidler som alene er mer egnede og tilstrekkelige. Det vises også til forvaltningsloven § 46

som angir en rekke momenter som det kan tas hensyn til ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

I *annet ledd* går det fram at skyldkravet er forsett eller uaktsomhet for fysiske personer. Et tilsvarende skyldkrav gjelder ikke for foretak, og annet ledd presiserer at også foretak kan ilegges overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Når en ansatt handler på vegne av virksomheten, er det virksomheten som skal kunne ilegges overtredelsesgebyr og ikke den ansatte selv. Bestemmelsen må forstås som forvaltningsloven § 46 første ledd om administrativ foretakssanksjon, og det innebærer at skyldansvaret for foretak som utgangspunkt er objektivt, men at ansvaret må avgrenses i tilfeller der overtredelsen er utslag av hendelig uhell eller force majeure. Det vises til merknadene til forvaltningsloven § 46 første ledd i Prop. 62 L (2015–2016) side 199.

Etter *tredje ledd* kan departementet hvis det viser seg behov, gi nærmere forskriftsbestemmelser om hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. Det kan gis forskriftsbestemmelser om hensyn som kan eller skal vektlegges ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor både foretak og fysiske personer. Dette kan blant annet være samme type momenter som går fram av forvaltningsloven § 46 annet ledd, men forvaltningslovens bestemmelse gjelder kun ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak.

Etter *fjerde ledd* kan departementet gi nærmere forskriftsbestemmelser om utmåling og betaling av overtredelsesgebyret, herunder om renter og tilleggsgebyr. Gebyret kan fastsettes som faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle (individuell utmåling) innenfor en øvre ramme, jf. forvaltningsloven § 44 annet ledd.

Femte ledd setter en frist for hvor lenge etter at en overtredelse fant sted, overtredelsesgebyr kan ilegges (foreldelse av ansvar). 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.

Fristen avbrytes når forhåndsvarsel eller vedtaket blir fattet og ikke når det blir mottatt.

Bestemmelsen regulerer ikke foreldelse av plikten til å betale ilagt overtredelsesgebyr. For foreldelse av pengekrav, gjelder på vanlig måte lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer.

Bestemmelsen gir også hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om foreldelse i forskrift.

16.7 Folkehelseloven

Til § 17

Se kapittel 11.

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende bestemmelse om overtredelsesgebyr etter folkehelseloven, og departementet viser til merkna-dene til bestemmelsen i Prop. 90 L (2010–2011) Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven) side 218. Bestemmelsen er blant annet justert for å tilpasses bestemmelsene om administrative sanksjoner i forvaltningsloven.

Første ledd er kun justert rent språklig og gir hjemmel til å fastsette forskriftsbestemmelser om overtredelsesgebyr. Bestemmelsen angir hvilke brudd på folkehelseloven med forskrifter som det i forskrift kan gis hjemmel til å sanksjonere med overtredelsesgebyr.

Lovbestemmelsen fastsetter at det er kommunen som skal ha myndighet til å ilegge overtredelsesgebyr. Kommunen kan foreta en skjønnsmessig vurdering av om et slikt gebyr er riktig reaksjon i det enkelte tilfellet. Det må vurderes om overtredelsesgebyr er en forholdsmessig reaksjon og om det er andre reaksjonsmidler som alene er mer egnede og tilstrekkelige. Etter *annet ledd annet punktum* kan departementet hvis det viser seg behov, gi nærmere forskriftsbestemmelser om hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. Det kan gis forskriftsbestemmelser om hensyn som kan eller skal vektlegges ved ileggelse av overtredelsesgebyr overfor både foretak og fysiske personer. Dette kan blant annet være samme type momenter som går fram av forvaltningsloven § 46 annet ledd, men forvaltningslovens bestemmelse gjelder kun ved ileggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak.

Tredje ledd er justert språklig for å tydeliggjøre skyldkravet for både fysiske personer og for foretak. Det går fram at skyldkravet er forsett eller uaktomhet for fysiske personer. Et tilsvarende skyldkrav gjelder ikke for foretak, og *annet punktum* presiserer at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Dette er en videreføring av gjeldende § 17 fjerde ledd med en noe endret ordlyd. Når en ansatt handler på vegne av virksomheten, er det virksomheten som skal kunne ilegges overtredelsesgebyr og ikke den ansatte selv. Bestemmelsen må forstås som forvaltningsloven § 46 første ledd

om administrativ foretakssanksjon, og det innebærer at skyldansvaret for foretak som utgangspunkt er objektivt, men at ansvaret må avgrenses i tilfeller der overtredelsen er utslag av hendelig uhell eller force majeure. Det vises til merkna-dene til forvaltningsloven § 46 første ledd i Prop. 62 L (2015–2016) side 199.

Fjerde ledd er en videreføring av gjeldende § 17 annet ledd annet punktum med en noe endret ordlyd. Etter bestemmelsen kan departementet gi nærmere forskriftsbestemmelser om utmåling og betaling av overtredelsesgebyret, herunder om renter og tilleggsgebyr. Gebyret kan fastsettes som faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle (individuell utmåling) innenfor en øvre ramme, jf. forvaltningsloven § 44 annet ledd.

Femte ledd er ny og setter en frist for hvor lenge etter at en overtredelse fant sted, overtredelsesgebyr kan ilegges (foreldelse av ansvar). 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.

Fristen avbrytes når forhåndsvarsel eller vedtaket blir fattet og ikke når det blir mottatt.

Bestemmelsen regulerer ikke foreldelse av plikten til å betale ilagt overtredelsesgebyr. For foreldelse av pengekrav, gjelder på vanlig måte lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer.

Bestemmelsen gir også hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om foreldelse i forskrift.

16.8 Spesialisthelsetjenesteloven

Til § 3-2 a

I fjerde ledd er henvisningen rettet slik at den viser til riktig bestemmelse i ny lov 20. juni 2014 nr. 43 om helseregistre og behandling av helseopplysninger (helseregisterloven).

Til § 8-3

Paragrafen oppheves som følge av at det ikke lenger er brukere i ordningen.

16.9 Psykisk helsevernloven

Til § 5-6 b

I første ledd er navnet på loven tatt ut av henvisningen.

Til § 5-8

I annet ledd er navnet på direktoratet rettet.

16.10 Pasient- og brukerrettighetsloven

Til § 3-2

I fjerde ledd er betegnelsen på loven det vises til endret.

16.11 Apotekloven

Til § 9-5

Henvisningen til samme lovs § 6-12 som er opphevet er tatt ut.

Til § 10-3

I annet ledd siste punktum er henvisningen til samme lovs § 4-2 som er opphevet tatt ut og ordlyden er endret i tråd med dette.

16.12 Endringslov til legemiddeloven og lov om medisinsk utstyr

Endringen av legemiddeloven § 2 nytt annet og nytt tredje ledd fra 2003 er fastsatt i lovens romertall I. Denne lovendringen som ikke har trådt i kraft, oppheves. Det er ikke naturlig å sette denne i kraft nå.

16.13 Behandlingsbiobankloven

Til § 11

I annet ledd er henvisningen til pasient- og brukerrettighetsloven § 4-8 tatt ut som følge av at bestemmelsen er opphevet.

16.14 Alternativ behandlingsloven

Til § 7

I tredje ledd tredje punktum er henvisningen til pasient- og brukerrettighetsloven § 4-8 tatt ut som følge av at bestemmelsen er opphevet.

16.15 Matloven

Til § 30

Se kapittel 15.

I annet ledd er nummeret på lov 21. juni 1985 nr. 79 om enerett til foretaksnavn og andre forretningskjennetegn lagt til.

16.16 Helseforskningsloven

Til § 2

I fjerde ledd er to språkfeil rettet opp.

16.17 Helse- og omsorgstjenesteloven

Til § 5-4

I femte ledd er navnet på loven tatt ut av henvisningen.

Endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.)

Helse- og omsorgsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.)

I

I lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader gjøres følgende endringer:

Ny § 36 a skal lyde:

§ 36 a *Overtredelsesgebyr*

Tilsynsmyndigheten kan ilegge den som overtrer bestemmelser i §§ 4 tredje og fjerde ledd, 5, 6, 9, 17 til 24, 25 første, andre, tredje og femte ledd, 26, 27, 28 a, 30, 31, 32 første og annet ledd, 33 til 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 kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig 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.

Departementet kan gi forskrift 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.

II

I lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. gjøres følgende endringer:

§ 3-1 tredje ledd nytt annet punktum skal lyde:

Bevilling til salg av alkoholholdig drikk med høyere alkoholinnhold enn 4,7 volumprosent til AS Vinmonopolet kan bare gis dersom det også gis bevilling til salg av annen alkoholholdig drikk i kommunen.

§ 3-1b første ledd første punktum skal lyde:

Kommunal bevilling etter § 3-1 annet ledd kan, dersom kravene i § 1-7f første ledd er oppfylt, utvides til å omfatte innførsel eller tilvirkning for salg i egen virksomhet av alkoholholdig drikk gruppe 1 som ikke er tilsatt brennevin.

§ 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 paragrafen. Departementet kan gi forskrifter om hvilke krav som må være oppfylt for at en aktivitet skal anses som bransjeintern prøvesmaking, herunder om plikt til å gi melding om prøvesmakingen til bevillingsmyndigheten.

§ 5-2 første ledd skal lyde:

Departementet kan etter å ha innhentet nødvendige uttalelser gi

1. bevilling til å skjenke alkoholholdig drikk gruppe 1 og 2 på tog som er kollektive transportmidler
2. bevilling til å skjenke alkoholholdig drikk gruppe 1 og 2 om bord i fly på innenlandske flyvninger
3. bevilling til å skjenke alkoholholdig drikk om bord i skip som er kollektive transportmidler, og om bord i cruiseskip på turer av flere dagers varighet.

Kapittel 10 skal lyde:

Kapittel 10. Straff og overtredelsesgebyr

Ny § 10-5 skal lyde:

§ 10-5 Overtredelsesgebyr

Helsedirektoratet kan ilegge overtredelsesgebyr overfor virksomheter som

1. utleverer alkoholholdig drikk ved privat innførsel dersom de overtrer kravet om registrering i § 2-4 eller kravene i §§ 1-5, 2-5 og 8-11,
2. overtrer kravene til bevillingshaver i §§ 6-6, 6-7 og 6-8 eller
3. overtrer reklameforbudet i §§ 9-1 og 9-2.

Det samme gjelder ved overtredelse av forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene og forskrifter som skal overholdes i medhold av disse bestemmelsene, dersom det er fastsatt i forskrift at overtredelse kan medføre slik sanksjon.

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.

Departementet kan gi forskrift 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 der-

som 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. gjøres følgende endringer:

§ 28 sjette og syvende ledd oppheves.

§ 28 åttende, niende og tiende ledd blir sjette, syvende og åttende ledd.

Ny § 28 a skal lyde:

Departementet kan treffe vedtak om overtredelsesgebyr og tvangsmulkt for overtredelse av forpliktelse 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.

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.

Departementet kan gi forskrift om hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

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 departementet 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*

Tilsynsmyndigheten kan ilegge den som 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.

Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig 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.

Kongen kan gi forskrift 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.

Tilsynsmyndighetens 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. Kongen 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 gjøres følgende endringer:

Ny § 55 a skal lyde:

§ 55 a (*overtredelsesgebyr*)

Statens strålevern kan ilegge den som overtrer bestemmelsene i §§ 4, 5, 11 til 16, og 50, 51, 53 og 54, overtredelsesgebyr. Det samme gjelder ved overtredelse av forskrifter gitt i medhold av §§ 5, 6, 16 tredje ledd, 17, 51 og 54 når det er fastsatt i forskrift at overtredelsen kan medføre slik sanksjon. Overtredelsesgebyr kan også ilegges ved brudd på vilkår fastsatt i vedtak gitt med hjemmel i §§ 8, 11 nr. 2, 13 nr. 2 og 14.

Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig 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.

Departementet kan gi forskrift 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 overtredelsesgebyr 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*)

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 bestemmelsene 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.

Departementet kan gi forskrifter om fastsettelse, beregning og innkreving av tvangsmulkt.

VI

I lov 12. mai 2000 nr. 36 om strålevern og bruk av stråling gjøres følgende endringer:

§ 21 annet ledd oppheves. Nåværende tredje ledd blir annet ledd.

Ny § 23 a skal lyde:

§ 23 a *Overtredelsesgebyr*

Statens strålevern kan ilegge den som overtrer bestemmelsene i §§ 5, 6, 7 til 9, 12 til 15, og 18 til 20, overtredelsesgebyr. Det samme gjelder ved overtredelse av forskrifter gitt med hjemmel i denne lov når det er fastsatt i forskrift at overtredelsen kan medføre slik sanksjon. Overtredelsesgebyr kan også ilegges ved brudd på vilkår fastsatt i vedtak gitt med hjemmel i §§ 6 og 18 til 20.

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.

Departementet kan gi forskrift 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 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.

VII

I lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid gjøres følgende endringer:

§ 17 skal lyde:

§ 17 *Overtredelsesgebyr*

Departementet kan i forskrift fastsette at kommunen kan *ilegge den* som 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 gi forskrift om hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.*

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.

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.

VIII

I lov 2. juli 1999 nr. 61 om spesialisthelsetjenesten m.m. gjøres følgende endringer:

§ 3-2 a fjerde ledd skal lyde:

Bevaring, kassasjon og avlevering etter første og andre ledd skal skje i samsvar med bestemmelser gitt i forskrift med hjemmel i arkivlova § 12 og helseregisterloven § 12.

§ 8-3 oppheves.

IX

I lov 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern gjøres følgende endringer:

§ 5-6 b første ledd skal lyde:

Den faglig ansvarlige og påtalemyndigheten skal uten hinder av taushetsplikt gi koordine-

Endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.)

ringsenheten opplysninger som skal registreres i henhold til § 5-2b.

§ 5-8 andre ledd skal lyde:

Ved uenighet om vilkåret for tilbakeføring er oppfylt, bringes saken inn for *Helsedirektoratet* for avgjørelse.

X

I lov 2. juli 1999 nr. 63 om pasient- og brukerrettigheter skal § 3-2 fjerde ledd andre punktum lyde:

Det skal samtidig informeres om adgangen til å søke erstatning hos Norsk pasientskadeerstatning, til å henvende seg til pasient- og brukerombudet og adgangen til å anmode tilsynsmyndigheten om vurdering av eventuelt pliktbrudd *etter* § 7-4.

XI

I lov 2. juni 2000 nr. 39 om apotek gjøres følgende endringer:

§ 9-5 *Straff* skal lyde:

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer §§ 1-4, 1-5, 2-10, 3-7, 5-5, 6-5 annet punktum, 6-9, 6-11, 7-2 første ledd og 8-2, straffes med bøter eller fengsel inntil 6 måneder.

§ 10-3 annet ledd siste punktum skal lyde:

Hvis filialapotekets bestyrer ikke oppfyller vilkårene for egen driftskonsesjon, skal filialapoteket anses å ligge under driftskonsesjonen til den apoteker som ved lovens ikrafttredelse var bevillingshaver til filialapoteket, og bestyreren skal ha tittelen *apotekbestyrer*.

XII

I lov 14. februar 2003 nr. 11 om endringer i lov om legemidler m.v. (legemiddeloven) og i lov om medisinsk utstyr gjøres følgende endring:

Romertall I oppheves.

XIII

I lov 21. februar 2003 nr. 12 om behandlingsbio-banker skal § 11 andre ledd lyde:

For personer uten samtykkekompetanse etter pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3, gjelder

pasient- og brukerrettighetsloven §§ 4-4 til 4-7 om samtykke på vegne av andre tilsvarende.

XIV

I lov 27. juni 2003 nr. 64 om alternativ behandling av sykdom mv. skal § 7 tredje ledd tredje punktum lyde:

Samtykkebestemmelsene i pasient- og brukerrettighetsloven §§ 4-4, 4-5 og 4-7 gjelder tilsvarende så langt de passer.

XV

I lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. skal § 30 annet ledd lyde:

Kongen kan i denne forbindelse i forskrifter også innskrenke registreringsadgangen i medhold av varemerkeloven, lov 21. juni 1985 nr. 79 om enerett til foretaksnavn og andre forretningskjennetegn, lov 12. mars 1993 nr. 32 om planteforedlerrett, lov 7. juni 2002 nr. 19 om personnavn og lov 14. mars 2003 nr. 15 om beskyttelse av design, og avgrense rettigheter gitt i eller i medhold av de samme lovene, dersom det ikke har kommet inn innvendinger mot at en betegnelse blir vernet i samsvar med forskrifter gitt i medhold av denne loven.

XVI

Lov 17. desember 2004 nr. 86 om endringer i lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. og enkelte andre lover oppheves.

XVII

I lov 20. juni 2008 nr. 44 om medisinsk og helsefaglig forskning skal § 2 fjerde ledd lyde:

Departementet kan i forskrift gi *bestemmelser* om lovens anvendelse for særskilte områder innenfor medisinsk og *helsefaglig* forskning.

XVIII

I lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. skal § 5-4 femte ledd lyde:

Plikten til å kreve politiattest omfatter ikke personer som bare sporadisk yter tjenester *etter*

Endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.)

loven her og som i alminnelighet ikke vil være alene med pasienten eller brukeren.

enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
Endringene i VIII til XVIII trer i kraft straks.
2. Kongen kan gi overgangsbestemmelser.

XIX

1. Endringene i I til VII gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Media – 04/2018

