

Helse- og omsorgsdepartementet  
Elektronisk innsendt

Vår dato: 15.09.2017  
Deres dato: 26.05.2017  
Vår referanse: AP  
Deres referanse: 16-1282

## Forslag om overtredelsesgebyr i lover med folkehelseformål

NHO viser til høring i sak som gjelder innføring av overtredelsesgebyr i lover som fremhever folkehelseformål. Overtredelsesgebyr er en straffelignende reaksjon som ilegges av et forvaltningsorgan, og er særlig et alternativ til ordinær straff.

Det foreslås å innføre overtredelsesgebyr for bestemte overtredelser i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, matloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven, tobakksskadeloven. NHO slutter seg i prinsippet til at overtredelsesgebyr kan være et virkemiddel for å sikre etterlevelse av rettslig bindende bestemmelser. Det må vurderes konkret om det er behov for å innføre overtredelsesgebyr på et rettsområde. Resultatet kan således variere fra område til område.

### Generelt om høringsnotatet og NHOs hovedsyn

Departementet har utarbeidet et grundig og gjennomarbeidet høringsnotat. Stort sett støtter NHO de allmenne vurderingene av overordnet karakter. Notatet bygger på NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring*, Prop 62 L (2015-2016) og endringer i forvaltningsloven om administrative sanksjoner som trådte i kraft 1. juli 2017.

Norges lover inneholder omlag 45 hjemler til å ilagge overtredelsesgebyr. Disse sanksjonsreglene retter seg i hovedsak mot brudd på offentligrettslig regulering av næringsvirksomhet, i realiteten først og fremst mot juridiske personer (foretak). Se nærmere omtale i Prop 62 L punkt 3.3. Nå ønsker stadig flere forvaltningsorganer seg slike hjemler. NHOs engasjement på dette feltet skyldes at det i praksis er *bedrifter* som klart oftest blir ilagt overtredelsesgebyr. Flere saker illustrerer at dette området byr på både praktiske og prinsipielle generelle problemstillinger. I 2004 godkjente for eksempel Høyesterett at gebyr ilagt en tv-stasjon som hadde vist politisk reklame. Menneskerettsdomstolen slo senere fast at gebyret stred mot menneskerettighetene. Et meieriselskap ble frikjent i tingretten for et gebyrkrav fra Konkurransetilsynet på 45 mill. kroner. Staten måtte dekke 13 mill. kroner i saksomkostninger. I lagmannsretten ble selskapet ilagt 30 mill. kroner i gebyr. I 2011 frikjente Høyesterett selskapet. Saksbehandlingen hadde vært mer preget av rettsikkerhet om dette hadde vært ordinære straffesaker.

Høringsnotatet på side 15 slår fast et utgangspunkt som NHO slutter seg til: *"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."* Det er altså ikke nødvendigvis behov for – eller etter en samlet vurdering riktig – å utvide et forvaltningsorgans eksisterende virkemiddelpakke til å omfatte overtredelsesgebyr. 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.

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.

Det fremgår av høringsnotatet at utmålingsregler for de fleste gebyrhjemlene vil bli fastsatt i forskrift senere. Vi anmoder om å inkludere bransjeorganisasjonene i dialog om dette.

### **Konstatering av lovbrudd**

Som hovedregel har det betydelig preventiv effekt at et tilsynsorgan konstaterer at lovbrudd har funnet sted. Det må ikke være slik at særlovene skal innføre en plikt til å legge overtredelsesgebyr. En tilsynsrapport med konstaterte "avvik" oppleves av de aller fleste bedrifter som en sanksjon med preventiv virkning i seg selv. Virkningen er normalt at bedriften gjennomgår og skjerper egne rutiner for å motvirke at lovbruddet gjentar seg. I proposisjonen går det frem at det "i mange tilfeller [er] mer et spørsmål om å markere at det er begått et lovbrudd enn å finne en nøyaktig tilpasset sanksjon". Videre uttaler departementet at "*Det er anbefalt at særlovene ikke innfører plikt til å legge sanksjonen*". NHO mener det er viktig å opprettholde dette utgangspunktet som en hovedregel i tilsynsforvaltningen, selv om virkemiddelapparatet på enkelte områder utvides med overtredelsesgebyr.

### **Foreldelse**

Behovet for foreldelsesfrister er det samme i saker om administrative sanksjoner som i straffesaker. Fristene kan variere mellom forvaltningsområdene. NHO ser derfor positivt på at departementene har vurdert spørsmålet om foreldelse i lovforslagene som er satt frem. Vi mener det er et viktig punkt at adgangen til å legge overtredelsesgebyr skal foreldes etter at forvaltningen har hatt rimelig tid til å vurdere om det skal reageres med sanksjon, og hvilket sanksjonsspor som skal følges.

### **Subsidiært ansvar for morselskap i matloven**

Departementet skriver følgende om dette i avsnitt 6.7:

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

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

*ikke skal kunne organisere seg bort fra et ansvar. Antageligvis vil morselskapets subsidiære ansvar sjelden være aktuelt.*

*Vi ber om høringsinstansenes syn på behovet for å innføre et subsidiært ansvar og om det eventuelt er andre aktuelle pliktsubjekter enn de nevnte som bør hefte subsidiært."*

NHO kan ikke se at det er gitt noen begrunnelse for hvorfor spørsmålet om subsidiært betalingsansvar "melder seg". Det er derfor ikke enkelt å vurdere behovet for et slikt ansvar. Departementet skriver i punkt 3.2 at "Overtredelsesgebyr er en administrativ reaksjon med et framtrødende pønalt element. Formålet er å påføre den som står for regelbruddet et onde." Det logiske utgangspunktet er da at det ikke er noen andre enn den som er pliktsubjekt som kan være ansvarlig for å betale gebyret. Dette er også i tråd med både de individual- og allmennpreventive formål som er bakgrunnen for ordningene med gebyr. Departementet har ikke utredet hvorfor slike formål i tilfelle kan begrunne at andre enn pliktsubjektet skal være betalingsansvarlige. Vi mener det ikke kan være i overensstemmelse med utredningsinstruksen å be om høringsinstansenes syn på noe som ikke er utredet.

Av Prop. 62 L (2015-2016) punkt 13.7 følger det at det er *behovet* for subsidiær heftelse som bør være styrende for innholdet i særlover. Justiskomiteen sluttet seg enstemmig til dette: "Hjemmel for administrative sanksjoner bør bare innføres ... med utgangspunkt i de anbefalingene om bruk av administrative sanksjoner som gis i proposisjonen."<sup>1</sup>

Vi oppfatter at departementet har anført to slike behov:

For det ene skal ordningen "sikre effektiv inndrivelse av forfalte krav ... som en sikkerhetsventil som skal verne mot manglende betalingsvilje hos den eller de som er ansvarlig".

Overtredelsesgebyr er imidlertid allerede særlig tvangsgrunnlag for utlegg, jf.

tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 bokstav d. Meningen er nettopp å effektivisere tvangsfullbyrdelsen for staten som kreditor, jf. Prop. 62 L (2015-2016) punkt 13.8. Staten kan derfor når som helst kreve utlegg for kravet på overtredelsesgebyr. Staten vil få kostnader ved inndrivningen dekket. Fremgangsmåten i tvangsfullbyrdelsesloven er til bruk for kreditorer overfor skyldnere uten betalingsvilje. Hvorfor det er nødvendig at staten skal ha ytterligere en egen dekningsadgang er ikke begrunnet.

For øvrig er lovteksten (matloven § 26 a tredje ledd) ikke utformet i samsvar med premissene om at dette er ment å være en "sikkerhetsventil" som skal verne mot manglende "betalingsvilje". Lovteksten dekker ethvert tilfelle der skyldneren ikke betaler, det er ikke noe vilkår som gjør dette til noen "sikkerhetsventil". Ansvarer gjelder dessuten uansett om det er betalingsevnen eller -viljen det er noe i veien med. Skal departementet følge opp høringen på dette punktet, må lovteksten gjenspeile premissene, alternativt må proposisjonen gjøre det tydelig i hvilke unntakstilfeller det er aktuelt å gjøre ansvaret gjeldende overfor morselskap.

Det er også i tilfelle nødvendig å gjøre det klart hva som menes med at ansvaret er "subsidiært". Når staten betinger seg særlig tvangsgrunnlag er det logisk at det er først når det er konstatert at staten ikke vil få dekning av skyldner på grunn av manglende betalingsvilje at det subsidiære betalingsansvaret eventuelt slår inn.

<sup>1</sup> Innst. 243 L (2015-2016) side 4-5.

Den andre begrunnelsen for forslaget er at "foretak ikke skal kunne organisere seg bort fra et ansvar". Først ved konkurs (i et foretak med begrenset ansvar) faller betalingsforpliktelsen bort.

Da er det imidlertid ikke betalingsviljen som da hindrer betaling. Verken individual- eller og allmennpreventive formål tilsier etter vår mening at betalingsansvar inntre for andre etter en konkurs. Heller ikke departementet har anført noe slikt behov i høringsnotatet. Ved avvikling av et selskap uten konkurs vil kreditorene bli dekket, se aksjeloven § 16-7. Får kreditorene ikke dekning i forbindelse med avviklingen, hefter aksjeeiere hefter så langt de selv har fått utdelt midler, jf. aksjeloven § 16-12. Det er derfor vanskelig å se at det er mulig å "organisere seg bort fra" et betalingsansvar. Dette er heller ikke forklart nærmere i høringsnotatet hva man sikter til med dette eller hvordan det er mulig å gjennomføre en slik organisering, som presumptivt innebærer at ansvaret faller bort.

Etter aksjeloven er det helt klart at et aksjeselskap er en selvstendig juridisk person, selv når det står i et datterselskapsforhold til et annet selskap, jf. aksjeloven § 1-3. Selskapet har et eget styre, som skal handle i selskapets interesse. "Aksjeeierne hefter ikke overfor kreditorene for selskapets forpliktelser", står det i aksjeloven § 1-2 første ledd. Meningen er til dels nettopp at eiendeler, rettigheter og forpliktelser tilhører ett rettssubjekt. Aksjeeiere kan bli erstatningspliktige, men det er i egenskap av aksjeeiere, jf. aksjeloven § 17-1 og den alminnelige regelen om uaktsomhetsansvar. Et lovpålagt subsidiært ansvar for morselskap bryter altså med ordningen i aksjeloven, og det skaper både usikkerhet og uforutsigbarhet for morselskaper.

Forslaget går ut på at det er "morselskap" som skal være subsidiært ansvarlig. Morselskap kan man være blant annet hvis man er én av flere eiere og man eier mer enn 50 prosent av aksjene i et annet selskap. Det er ikke begrunnet hvorfor én slik aksjeeier skal kunne bli subsidiært ansvarlig. Det er ikke bare det ansvarlige foretakets morselskap som skal kunne bli subsidiært ansvarlig. Også "morselskapet i det konsernet foretaket er en del av" skal være subsidiært ansvarssubjekt. Det er ikke forklart nærmere hvilke(t) selskap man sikter til med dette. Hvis man sikter til foretakets "bestemorselskap" gjør motargumentene ovenfor seg gjeldende med enda større styrke.

Departementet viser til at akvakulturloven har en løsning med morselskapsansvar for overtredelsesgebyr. Relevansen for matloven er ikke angitt. Hvis reguleringer i andre lover er relevante for matloven, burde også de mange tilfellene av at morselskap *ikke* er ansvarlig – antagelig flere enn 40, jf. Prop. 62 L (2015-2016) punkt 3.3 – vært nevnt.

NHO ber på denne bakgrunn om at forslaget forkastes.



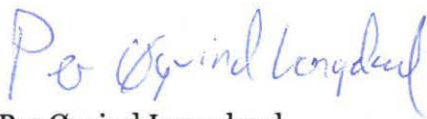
**Til de øvrige konkrete lovforslagene i høringen**

Vi viser til NHOs landsforeningers innspill under alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, matloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven, tobakksskadeloven, og gir vår tilslutning til disse.

Med vennlig hilsen

NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON

Næringspolitisk avdeling



Per Øyvind Langeland  
avdelingsdirektør



Andreas Pihlstrøm  
advokat