

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.:
Vår ref.: 23/5655-2
Saksbehandler: Solveig Haukenes Aase
Dato: 09.05.2023

Høringsvar - Helse- og omsorgsdepartementet - høring - utmåling av overtredelsesgebyr etter alkoholloven mv. -

Helsedirektoratet viser til høringsbrev av 09.02.2023 og tilhørende høringsnotat, hvor Helse- og omsorgsdepartementet foreslår endringer i alkoholloven § 10-5 og nye forskriftsregler for utmåling av overtredelsesgebyr med hjemmel i alkoholloven § 10-5.

Helsedirektoratet er positiv til innføring av overtredelsesgebyr for utvalgte brudd på alkoholloven, jf. den vedtatte hjemmelen i alkoholloven § 10-5, da dette vil kunne bidra til bedre håndheving av regelverket. Effektiv håndheving er en viktig forutsetning for å sikre bedre regelverksetterlevelse på et område som er av stor betydning for folkehelsen.

Helsedirektoratet støtter videre de foreslåtte de endringene knyttet til skyldkrav og utvidelse av virkeområdet for overtredelsesgebyr.

Direktoratet har imidlertid flere innspill til utformingen av den foreslåtte forskriften.

1. Oppsummering av Helsedirektoratets innspill til høringen

Helsedirektoratets hovedinnspill til høringen av ny utmålingsforskrift er at departementets forslag ikke ivaretar de samme behov og hensyn som direktoratet har lagt vekt på i vårt forslag til utmålingsforskrift av 31.01.2021, se punkt 2 og vedlagte utredning. Direktoratets mener fortsatt at forslag til utmålingsforskrift vil være å foretrekke, dog med de tilpasninger som må gjøres for å harmonisere forskriften med nye regler om blant annet skyldkravet.

Subsidiært, dersom departementet likevel velger å gå videre med sitt forslag til ny utmålingsforskrift, mener vi det er viktig at forskriften gir rom for at vi kan innføre vårt foreslåtte utmålingssystem i form av veiledning e.l. Slik vi forstår høringsnotatet, har det heller ikke vært departementets hensikt å stenge for muligheten til å anvende de utmålingsprinsippene som Helsedirektoratet tar til orde for i vårt forslag, selv om de ikke fremgår direkte av forskriften.

En løsning hvor utmålingssystemet følger av veiledning for praksis, vil ikke ivareta hensynet til forutsigbarhet og brukermedvirkning i samme grad som ved en forskriftsfesting. Direktoratet anser imidlertid at dette kan avhjelpes noe ved at vi inviterer til en egen innspillsrunde om retningslinjene og at de gjøres lett tilgjengelige for aktørene i Helsedirektoratets merknader til lov/forskrift på våre nettsider.

I det følgende vil direktoratet først redegjøre kort for vårt opprinnelige forslag og vurdere det opp mot departementets forslag, dernest vurdere muligheten for å innføre vårt foreslåtte system i form av retningslinjer, dersom departementet fastholder sitt forslag. I tillegg vil vi kommentere på de konkrete bestemmelser i forskriftsutkastet.

2. Helsedirektoratets vurdering av forslaget

Helsedirektoratet leverte i sin utredning av 31.01.2021 forslag om et helhetlig utmålingssystem, med formål om å oppnå effektiv håndheving og derved bedre regelverksetterlevelse, innenfor rammene av forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper.

Utmålingssystemet ble utformet etter følgende hovedkriterier:

- Saksbehandlingen bør være enkel og samtidig sikre rettssikkerheten
- Systemet bør bidra til likebehandling
- Systemet bør bidra til god forutberegnelighet
- Reaksjonene bør ha en preventiv effekt
- Reaksjonene bør være forholdsmessige og rimelige

På denne bakgrunn foreslo direktoratet et utmålingssystem som tar utgangspunkt i en objektiv vurdering av alvorlighetsgrad til ulike typetilfeller av overtredelser, gruppert etter følgende kategorier: *Svært alvorlig*, *Alvorlig*, *Mindre alvorlig* og *Lite alvorlig*. Hver alvorlighetskategori gir anvisning på en utmålingsramme, som angir en nedre og øvre ramme for overtredelsesgebyret, basert på en prosentandel av omsetningen, men med en maksimal beløpsgrense knyttet til folketrygdens grunnbeløp (G).

Innenfor rammen justeres overtredelsesgebyret opp eller ned, avhengig av de individuelle omstendighetene i den enkelte sak. I helt spesielle tilfeller inneholder systemet en sikkerhetsventil som kan gi grunnlag for å sette gebyret høyere eller lavere enn den aktuelle rammen, dersom det foreligger svært skjerpene eller formildende omstendigheter.

Systemet legger opp til at direktoratet selv foretar en forhåndsvurdering av alvorlighetsgraden til ulike typetilfeller av lovbrudd i retningslinjer som vil være lett tilgjengelige for saksbehandleren og aktørene.

Gangen i en normal sak vil da være som følger: Saksbehandleren konstaterer at det foreligger en overtredelse, fører tilfellet inn under riktig utmålingsramme etter alvorlighetsgrad og fastsetter overtredelsesgebyret innenfor denne rammen ut fra individuelle omstendigheter i saken og på bakgrunn av virksomhetens omsetning.

En slik løsning vil etter direktoratets oppfatning føre til en forholdsvis enkel saksbehandling i de fleste saker, samtidig som det gir aktørene forutsigbarhet med hensyn til hvordan myndighetene vurderer ulike typer brudd.

Direktoratets foreslåtte system er bygd opp på liknende måte som prikktildelingssystemet, jf. alkoholforskriften kapittel 10, og som ifølge Folkehelseinstituttets evaluering (mars 2021) i hovedsak fungerer som tiltenkt.

Direktoratet har videre lagt vekt på de betraktninger som er gjort rundt temaet i forarbeidene til forvaltningsloven kapittel IX (Prop. 62 L (2015–2016), som åpner for denne type kombinasjoner av individuell utmåling og standardiserte satser. Vi viser for eksempel til følgende uttalelse:

"Faste satser kan likevel være aktuelt innenfor enkelte former for masseforvaltning, også ved mer alvorlige overtredelser. Her kan både likhetshensyn og effektivitetsbetraktninger tilsi at det i alle fall tas utgangspunkt i faste satser. Dersom det kan tenkes ilagt større overtredelsesgebyrer, kan det imidlertid være mer nærliggende å anvende individuell utmåling. Et alternativ er at det fastsettes en regel som gir adgang til å fravike de faste satsene – opp eller ned."

Direktoratet valgte videre å skille mellom kommersielle og ikke-kommersielle virksomheter i forslaget. Bakgrunnen for at direktoratet foreslo dette skillet, er at det er vesensforskjell mellom hensynene bak regelen om overtredelsesgebyr og virkningen av et ilagt gebyr avhengig av virksomhetens formål. Et viktig eksempel er forskjellen mellom en stor alkoholprodusent med utelukkende økonomisk formål og Vinmonopolet, som også har stor omsetning, men som ikke driver med profittformål. Det vil slå uheldig og urimelig ut dersom Vinmonopolet blir ilagt et gebyr på opp til 5% av årlig omsetning for brudd på reklameforbudet. Et annet viktig eksempel er kommuner, som også kan tenkes å overtre alkohollovens reklameforbud. For ikke-kommersielle virksomheter har direktoratet derfor foreslått å ta utgangspunkt i bruttoinntekter, samt at sanksjonsnivået er satt betydelig lavere.

I tvilstilfeller der skillet vil kunne ha stor betydning for gebyrets størrelse, åpner systemet for at kategorien for kommersiell virksomhet brukes, men at gebyret settes lavere enn den angitte rammen. Dette vil for eksempel kunne være aktuelt for kommersielle virksomheter som i sin helhet gir overskuddet til veldedige formål.

I tillegg til at direktoratet har foretatt en grundig utredning av mulige fordeler og ulemper med et slikt system, har også CMS Kluge Advokatfirma bistått med rådgivning. I sin sluttevaluering av direktoratets system uttalte Kluge, ved Advokat Steffen Asmundsson, følgende:

"Overordnet synes jeg det arbeidet som er gjort fremstår som svært grundig og betryggende. Det er gjort et inngående arbeid opp mot lov og forarbeider i fvl. kap IX om administrative sanksjoner, i tillegg til en grundig gjennomgang og analyse av regler om overtredelsesgebyr i andre regelverk."

Så vidt jeg er kjent med, er det ikke tidligere gjort tilsvarende grundig arbeid, eller laget et så utfyllende regelverk om overtredelsesgebyr, som Helsedirektoratet gjør i denne saken."

Regelverket er relativt omfattende og detaljert. Sånn sett gir det mindre rom for skjønn enn andre, tilsvarende regelverk om overtredelsesgebyr.

På den annen side sikrer man forutberegnelighet og likebehandling i langt større grad enn øvrig regelverk. Behovet for konkret skjønn er dekket gjennom intervaller for utmåling innenfor de ulike, objektive kategoriene, der en etterfølgende vurdering av subjektive momenter avgjør hvor i intervallet gebyret skal legges. I tillegg er det inntatt en avsluttende sikkerhetsventil i § 8 hvor gebyr både kan settes ned til null eller økes inntil det dobbelte av maksimumsgrensene i intervallene.

Etter mitt syn er dette en god løsning. Regelverket gir god veiledning for underordnede instanser, kommuner og andre som bruker regelverket i mindre omfang slik at de vanskelig kan opparbeide noen bred kompetanse og praksis selv.

Gjennom oppbygningen i forskriften tilrettelegger man for at alle relevante hensyn blir vektlagt, en god struktur på vurderingen, opplysende begrunnelser og likebehandling."

Departementets begrunnelse for å ikke gå videre med direktoratets forslag, er knyttet til at direktoratets forslag fremstår som omfattende og detaljert. Direktoratet er enig i at et mer finmasket system kan medføre behov for å foreta grensedragninger. Direktoratet vil imidlertid bemerke at fordeler og ulemper med et slikt system er vurdert i forbindelse med utredningen av forslaget, hvor fordeler knyttet til enklere saksbehandling, økt forutsigbarhet og likebehandling ble vurdert som avgjørende.

Direktoratets system er videre utformet slik at det ikke skal ha svært stor betydning om en overtredelse for eksempel faller inn under alvorlighetskategorien "alvorlig" eller "mindre alvorlig", da den øverste kategoriens nedre ramme og den laveste kategoriens øvre ramme er lik og at overtredelsesgebyret i særskilte tilfeller kan justeres utover den utmålingsrammen som det skal tas utgangspunkt i. Slik sikres det at det gis fleksibilitet i grensetilfellene.

Direktoratet kan ikke se at grensedragningene mellom disse kategoriene fremstår som vesentlig vanskeligere å vurdere for utøvende forvaltningsmyndighet enn andre grensedragninger som vi i det daglige må ta stilling til. Sett opp mot fordelene ved at de fleste sakene vil utgjøre "normaltilfeller" som vil være enkle å kategorisere, mener direktoratet at dette hensynet ikke bør tillegges avgjørende vekt.

Departementets forskriftsforslag gir lite veiledning og retning for skjønn, utover det som allerede følger av forvaltningslovens regler. Videre løser det i liten grad de utfordringer som vil møte saksbehandleren i den enkelte sak, men overlater i all hovedsak nærmere utvikling av retningslinjer til praksis fra sak til sak. Aktørene som regelverket er rettet mot, får dermed liten mulighet til å påvirke hvordan regelverket skal praktiseres gjennom høringen. Videre gis det mindre informasjon i regelverket om hvordan sakene vil vurderes og dermed mindre forutsigbarhet. Til sist vil det være vanskeligere for parten og andre aktører å ettergå hvilke vurderinger direktoratet har gjort i den enkelte sak og slik sett gi dårligere muligheter for kontradiksjon.

Departementet har i sitt forslag lagt stor vekt på individuell utmåling. Direktoratet er enig i at individuell utmåling i prinsippet kan gi grunnlag for å ta hensyn til alle omstendigheter ved lovbruddet og overtrederen, og dermed oppnå den best tilpassede og forholdsmessige

sanksjonen. I praksis vil det imidlertid være svært ressurskrevende å saksbehandle enkeltsaker med dette målet for øyet. I tillegg må man anta at resultatet av individuell utmåling i praksis ofte vil innebære at saker som er nokså like faller ulikt ut.

Som utøvende tilsynsmyndighet er dette også vår erfaring på lignende områder. For eksempel er det svært tid- og ressurskrevende å komme frem til et riktig nivå på tvangsmulkt, en sanksjon som baserer seg på den samme type hensyn som gjelder for overtredelsesgebyr. Dette var en av hovedbegrunnelsene for at direktoratet ønsket å utarbeide et mer helhetlig system, der ulike typer overtredelser kunne sees i forhold til hverandre og med utgangspunkt i objektive kriterier.

Departementet synes videre å legge til grunn at vanskelige grensedragninger som må gjøres etter vårt forslag, ikke vil være aktuelle dersom forskriften får en mindre konkret utforming. Til dette vil vi bemerke at mange av disse vurderingene uansett må gjøres. For eksempel vil det kunne være av avgjørende betydning for utmålingsgrunnlaget og gebyrets størrelse hvilken type virksomhet det gjelder og om denne virksomhet har et hovedsakelig økonomisk eller ikke-økonomisk hovedformål. En hovedforskjell mellom de to forslagene er, etter direktoratets syn, at departementets forslag fordrer at flere vanskelige vurderinger må gjøres og begrunnes i den enkelte sak. Dette vil kreve mer tid og ressurser enn ved en løsning der mye er avklart på forhånd. I verste fall kan dette føre til at vi som tilsynsmyndighet har ressurser til å utstede overtredelsesgebyr for færre overtredelser, hvilket i sin tur vil kunne medføre at formålet om mer effektiv håndheving og bedre regelverksetterlevelse ikke blir oppfylt.

Oppsummeringsvis er det Helsedirektoratets vurdering at vårt foreslåtte system er bedre egnet til å oppnå de formål og hensyn som ligger bak regelen om overtredelsesgebyr, og også bedre egnet til å ivareta hensynene til likebehandling, forutsigbarhet og forholdsmessighet. Direktoratet anser det som viktig at regelverket ved illeggelse av sanksjoner mot en privat part i størst mulig grad er klart og tilgjengelig for den private parten, ved at det fastsettes i lov eller forskrifts form.

3. Mulighet for å anvende Helsedirektoratets utmålingssystem i form av retningslinjer

Dersom hovedtrekkene i departementets forslag likevel blir stående, mener vi det er viktig at det gir handlingsrom til å utforme nærmere retningslinjer som kan ivareta de behov og hensyn som er nevnt ovenfor og i vår utredning av 31.01.2021.

I det følgende går direktoratet gjennom departementets forskriftsforslag med tanke på å vurdere om det i sin helhet, eller i de konkrete enkeltbestemmelser, vil kunne være til hinder for slike retningslinjer.

Så vidt direktoratet forstår er departementet også positiv til at direktoratet gjennomfører sitt foreslåtte system i form av veiledning e.l. Det vises blant annet til følgende uttalelse i høringsnotatet:

"Kategorisering av overtredelser er etter departementets syn derfor mer egnet som en del av en ev. mer utfyllende veiledning til regelverket om hvor gebyrnivået normalt vil ligge for typer av overtredelser, enn som absolutte krav i forskrift."

Som nevnt ovenfor anser Helsedirektoratet at departementets forskriftsforslag i hovedsak viser til de samme utmålingsmomenter som forvaltningsloven og som direktoratet har brukt som utgangspunkt for vurdering av objektive og subjektive utmålingskriterier. I forslagets § 2 første ledd bokstav f og § 4 første ledd bokstav c, har departementet også foreslått å forskriftsfeste at det kan tas hensyn til "om overtredelsen retter seg mot eller har særlig virkning på barn og unge". Andre momenter som er spesifisert i utkastet er "om det har oppstått akutt fare for skade på helse".

Dette er hensyn som også er vektlagt i direktoratets forslag og derfor er ivaretatt i vårt foreslåtte utmålingssystem.

Videre er momentene i forskriftsutkastet etter direktoratets vurdering av så overordnet karakter at de ikke kan anses å være i konflikt med de vurderinger som direktoratets utmålingssystem gir anvisning på.

Når det gjelder utmålingsgrunnlaget og øvre ramme for gebyret, viser departementet til at de har lent seg på direktoratets vurdering og valgt årlig omsetning som grunnlag. For kommersielle virksomheter vil departementets forslag tilsvare direktoratets forslag og derfor klart ikke være til hinder for direktoratets utmålingssystem. For ikke-kommersielle virksomheter, dvs. virksomheter som ikke har et økonomisk hovedformål, vil det imidlertid ikke alltid være mulig å legge omsetning til grunn, for eksempel offentlige virksomheter, se kommentarer til dette under punkt 4. Direktoratet antar da at den øvre beløpsgrensen i forskriftsutkastet § 3 på henholdsvis 20 og 15 G vil komme til anvendelse. Dersom departementet velger å gå videre med denne løsningen, legger direktoratet til grunn at en slik differensiering mellom ulike typer virksomheter må kunne innfortolkes i det skjønnsrommet som gis innenfor denne øvre rammen, med hensyn til vurdering av økonomisk evne og sanksjonens forholdsmessighet.

Departementet har videre, i motsetning til direktoratet, valgt å sette en øvre ramme som er ulik for brudd på reklameforbudet og de øvrige bestemmelsene som er omfattet av forskriften, med henholdsvis 5 prosent og 4 prosent av omsetningen, se kommentarer til dette under punkt 4. Direktoratet er ikke enig i at det er et behov for et slikt skille, men anser ikke at det vil være til hinder for bruk av vårt foreslåtte utmålingssystem, da det i så tilfelle kan utarbeides egne utmålingsrammer avhengig av hvilken øvre ramme som gjelder. Det vises her til at direktoratets utmålingssystem er utformet som en fleksibel modell som kan endres avhengig av hvilket sanksjonsnivå som til enhver tid er ønskelig.

Helsedirektoratet kan etter dette ikke se at nåværende utforming av forskriften er til hinder for at vårt utmålingssystem kan innføres i form av veiledning e.l. Direktoratet vil anmode departementet om at dette hensynet også ivaretas ved eventuelle endringer i forskriftsteksten etter høringen.

4. Kommentarer til enkeltbestemmelser i forskriftsutkastet.

4.1 Ad § 2 Hensyn ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges

Helsedirektoratet er ikke uenig i de momenter som er listet opp i denne bestemmelsen. Vi kan imidlertid ikke se at det er behov for en egen bestemmelse som regulerer skjønnsmyndigheten

til å vedta *om* overtredelsesgebyr skal ilegges. Det vises til at hensynene det er vist til her i hovedsak er de samme som ved utmålingen. Regelteknisk mener vi at det hadde vært hensiktsmessig å samle disse i en bestemmelse, slik som det for eksempel er gjort i forvaltningsloven § 46.

At det er gitt en egen bestemmelse for dette spørsmålet kan videre gi inntrykk av at det skal gjøres en grundig og omfattende vurdering av dette, med begrunnelse. I praksis vil det imidlertid være slik at formålet bak regelen om overtredelsesgebyret tilsier at flest mulig overtredelser blir ilagt gebyr og at *om-vurderingen* derfor i første rekke blir et spørsmål om hvilke og hvor mange overtredelser Helsedirektoratet har ressurser til å følge opp med overtredelsesgebyr. Ved denne vurderingen vil likebehandling være det mest tungtveiende hensynet, for eksempel vurdert ut fra overtredelsens alvorlighet. Som direktoratet har påpekt i sitt forslag kan det imidlertid være viktig å også følge opp de vanligste, men kanskje mindre alvorlige overtredelsene, blant annet for å sikre etterlevelsen av regelverket og motvirke at det lønner seg å bryte det. Den viktigste mekanismen for å oppnå dette er imidlertid å sikre enkel saksbehandling av overtredelsesgebyr generelt.

Dersom departementet velger å la bestemmelsen stå, har direktoratet i tillegg en bemerkning til oppbygningen av bestemmelsen. Direktoratet er usikker på hva som menes med formuleringen i andre ledd om at det for foretak også kan legges vekt på momentene i forvaltningsloven § 46 andre ledd.

Utover de momenter som allerede er nevnt i bestemmelsen er det, så vidt vi kan se, følgende momenter nevnt i forvaltningsloven, men ikke i forskriftsutkastet:

- b. overtredelsens grovhet
- g. foretakets økonomiske evne
- h. om andre reaksjoner som følge av lovbruddet blir ilagt foretaket eller noen som har handlet på vegne av det, blant annet om noen enkeltperson blir ilagt administrativ sanksjon eller straff
- i. om overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon forutsetter bruk av administrativ foretakssanksjon eller foretaksstraff

Når det gjelder momentet "grovhet", antar direktoratet at det er dekket av mer detaljerte momenter som "akutt fare for skade", "art, omfang og virkninger mv.". Vi antar videre at momentet "økonomisk evne" er utelatt, da dette naturlig hører til utmålingsvurderingen.

Dersom formuleringen kun viser til bokstav h og i, mener direktoratet at det vil være regelteknisk bedre, samt lette saksbehandlingen at disse momentene ble inntatt direkte i bestemmelsen, eventuelt at det kun henvises til bestemmelsens bokstav h og i.

4.2 Ad § 3 Øvre ramme ved utmåling av overtredelsesgebyr

4.2.1 Valg av øvre ramme

I henhold til forskriftsutkastets § 3 første ledd kan Helsedirektoratet ilegge overtredelsesgebyr "*på inntil 5 prosent av årlig omsetning eller inntil 20 G, der det høyeste beløpet anvendes som øvre ramme*".

Helsedirektoratet er usikker på hva departementet har ment med denne formuleringen og hva som søkes oppnådd.

En naturlig forståelse av ordlyden tilsier etter direktoratets vurdering at det høyeste pengebeløpet etter utregning av prosentandelen vil utgjøre den øvre rammen i det enkelte tilfellet, altså 5 % av omsetningen eller 20 G (1 G tilsvarer 111 477 pr. 2023, i det følgende rundes beløpet ned til ca. 100 000 for enkelhets skyld).

For en virksomhet med 100 millioner kroner i omsetning, vil det innebære at valget står mellom 5 millioner kr (5 %) og 2 millioner kr (20 G), hvor altså 5 millioner kr vil være øvre ramme. For en mindre virksomhet med 1 million kr i omsetning, vil imidlertid valget stå mellom 50 000 kr og 2 millioner, hvor 2 millioner kr skal velges. Denne virksomheten vil altså kunne bli ilagt gebyr som tilsvarer ca. 200 % av omsetningen.

Direktoratet er imidlertid usikker på om bestemmelsen her skal forstås etter sin ordlyd og viser til følgende uttalelse i høringsnotatet:

"I tillegg til en øvre ramme i prosent, foreslår departementet en øvre ramme angitt i G. Der rammen i G gir det høyeste beløpet ved utmålingen, er det denne rammen som skal legges til grunn. Tilsvarende vil rammen i prosent måtte benyttes der denne gir det høyeste beløpet. Det avgjørende for om rammen i prosent eller G skal anvendes, vil derfor basere seg på hva som gir det høyeste beløpet.

Departementet antar også at det i noen tilfeller ikke vil være mulig å beregne omsetning, for eksempel for fysiske personer som opptrer i næringsvirksomhet. For de tilfellene der det ikke foreligger noen omsetning i regnskapsmessig forstand eller at opplysninger om omsetning ikke er tilgjengelig, vil Helsedirektoratet måtte anvende grensen angitt i et bestemt antall G som øvre ramme. I de tilfeller hvor det er mulig å måle omsetning for foretak og fysiske personer som opptrer i næringsvirksomhet, bør imidlertid fremdeles prosentsatsen anvendes der dette gir det høyeste beløpet. Dette foreslås presisert i forskriften ved at det vises til at «det høyeste beløpet anvendes som øvre ramme».

Etter direktoratets vurdering fremstår det som uklart hvordan dette skal forstås og hva som er begrunnelsen for løsningen, om det er slik at det høyeste beløpet alltid skal velges og/eller om beløpsgrensen på 20 G kun skal velges der man ikke har tilgang til omsetningstall. Dersom den øvre rammen på 20 G først og fremst er tiltenkt de tilfeller hvor årsregnskap ikke er tilgjengelig, vil dette muligens være enklere å forstå om denne delen av bestemmelsen flyttes til siste ledd, som omhandler beregning av utmålingsgrunnlaget.

Dersom formålet med formuleringen er å sikre at overtredelsesgebyret får en størrelse som kan virke preventiv også overfor virksomheter med lav omsetning, for eksempel fordi omsetningen fremstår som kunstig lav, anser direktoratet at det hadde vært hensiktsmessig om også dette kunne fremgå tydeligere i forskriften.

Uansett hvordan bestemmelsen tolkes, fremstår det som klart at departementet har gått bort fra den løsningen Helsedirektoratet foreslo i sin utredning av 31.01.2021, dvs. angivelse av en øvre ramme i prosent av omsetningen, men likevel ikke høyere enn et gitt kronebeløp, for eksempel angitt i folketrygdens grunnbeløp (G). For de alvorligste overtredelsene foreslo

Helsedirektoratet også en øvre ramme på 5 prosent av omsetningen, men maksimalt 100 G, dvs. ca. 10 millioner kr.

Hensikten med en slik løsning er å sikre at det ikke blir ilagt overtredelsesgebyr for brudd på alkoholloven som vil stride med den allmenne rettsoppfatningen, for eksempel ved at en virksomhet med 100 milliarder i omsetning blir ilagt et gebyr for brudd på reklameforbudet på 5 milliarder kr (5 prosent av omsetningen). Med 100 G som maksgrense for gebyret, vil ingen virksomhet i utgangspunktet kunne ilegges et høyere overtredelsesgebyr enn ca. 10 millioner kr for et slikt brudd. Som nevnt i vår utredning er det imidlertid ikke slik at Helsedirektoratet har en bestemt oppfatning av nøyaktig hvor denne øvre beløpsgrensen bør settes.

Med Helsedirektoratets forslag, vil regneeksempelet ovenfor se slik ut: for en virksomhet med 10 million kroner i omsetning, vil valget stå mellom 500 000 kr og 10 millioner, hvor altså 500 000 kr skal velges som øvre ramme for gebyret. For en mindre virksomhet med 1 million kr i omsetning, vil valget stå mellom 50 000 kr og 10 millioner, hvor 50 000 kr skal velges, altså vil den lille bedriften få et gebyr som tilsvarer 5 % av omsetningen. For virksomheter med større årlig omsetning enn 200 millioner kr, vil den øvre rammen på 100 G slå inn. Denne løsningen vil således kunne medføre en fordel for de aller største virksomhetene. Direktoratet ser imidlertid en risiko for at det vil kunne støte an mot folks rettsoppfatning dersom det kan ilegges svært mye høyere overtredelsesgebyr for brudd på reklameforbudet, og at dette i sin tur kan svekke sanksjonens legitimitet.

Helsedirektoratet anbefaler på denne bakgrunn at departementet også innfører en beløpsmessig maksimalgrense for gebyret. Av hensyn til likebehandling, bør denne settes så høyt at den preventive effekten kan oppnås, men ikke høyere enn man vurderer at allmennheten vil oppfatte som rimelig.

4.2.2 Skille mellom beløpsgrense på hhv. 5 og 4 prosent for ulike handlingsnormer

Departementet foreslår å fastsette øvre ramme for overtredelsesgebyr til 5 prosent av årlig omsetning for brudd på reklameforbudene og 4 prosent av årlig omsetning for øvrige overtredelser som er omfattet av forskriften. For direktoratets vedkommende er det viktig at sanksjonsnivået er tilstrekkelig høyt til å oppnå en preventiv effekt uten at det virker uforholdsmessig og vi antar at en øvre ramme 5 prosent av årlig omsetning vil være tilstrekkelig for å oppnå dette. Det er også i tråd med vårt forslag. Utover dette vil direktoratet ikke uttale seg spesielt om hvilket øverste sanksjonsnivå som bør settes for forskriften, da dette først og fremst er et politisk spørsmål.

Helsedirektoratet kan imidlertid ikke se at det er behov for eller hensiktsmessig med det foreslåtte skillet mellom ulike handlingsnormer når det gjelder den øvre rammen for gebyret.

For direktoratet er det for det første svært viktig at den øvre rammen gir mulighet for å behandle lignende tilfeller likt, først og fremst med hensyn til overtredelsenes alvorlighetsgrad, sett opp mot alkoholovens formål og påregnelige konsekvenser. Som vist til i vårt forslag, har direktoratet foretatt en vurdering av alvorlighetsgraden av ulike typer overtredelser som skal kunne ilegges overtredelsesgebyr. De mest alvorlige overtredelsene har vi vurdert som "svært alvorlige" og det er etter direktoratets vurdering kun for disse og tilsvarende alvorlige overtredelser det kan være aktuelt å ilegge gebyrer opp mot den øvre rammen.

Direktoratet er enig med departementet i at det bør sees alvorlig på de groveste bruddene på reklamebestemmelsene, da de vil kunne berøre mange mennesker og at aktørene på reklameområdet kan oppnå økonomiske fordeler av slike lovbrudd.

Direktoratet vurderer imidlertid at det også det er overtredelser av for eksempel tilvirkningsbestemmelsene som kan være av en slik alvorlighet at de bør ilegges et gebyr av samme størrelse som ved de alvorligste bruddene på reklameforbudet. For eksempel har direktoratet vurdert grove brudd på kravet om forsvarlig drift av tilvirkningsanlegg, jf. alkoholloven § 6-6 første ledd, som en slik "svært alvorlig" overtredelse. Direktoratet viser for eksempel til at bruk av ulovlige tilsetningsstoffer i produksjonen som potensielt kan medføre skade på liv og helse. (Dersom handlingen faktisk har resultert i personskade, vil det være mer naturlig å henvise saken til straffesystemet.)

Departementet viser i sin begrunnelse for skillet også til at styrkeforholdet mellom aktører på området for tilvirkningsbevilling og på området for utlevering av alkoholholdig drikk ved privatimport er vesentlig likere enn på reklameområdet. Direktoratet er usikker på hva departementet legger i dette, men vil påpeke at det ikke er uvanlig at direktoratet avdekker brudd på reklameforbudet overfor tilvirkere av alkohol.

På bakgrunn av dette, samt av hensyn til enklere saksbehandling, vil direktoratet foreslå at bestemmelsen endres slik at det gis en felles øvre ramme for alle handlingsnormer som er omfattet av forskriften.

4.2.3 Årlig omsetning

Departementet har i likhet med direktoratet valgt å bruke årlig omsetning som utmålingsgrunnlag. Departementet har imidlertid foreslått at årlig omsetning skal forstås som et gjennomsnitt av de tre siste år, eller – for yngre virksomheter – et gjennomsnitt av de regnskapsår som er tilgjengelige. Departementets begrunnelse er at en slik beregning tar høyde for de tilfellene der en virksomhet har hatt et spesielt godt eller dårlig år, slik at man får et mest mulig reelt bilde av omsetningen.

Direktoratet er enig i at utmålingsgrunnlaget bør ta utgangspunkt i virksomhetens reelle økonomi. Etter direktoratets syn er det imidlertid gode grunner som taler for at det er de økonomiske forholdene på vedtakstidspunktet, eventuelt på handlingstidspunktet, som bør være avgjørende for utmålingen. Dersom virksomhetens økonomi har gjennomgått store endringer i en treårsperiode, vil en gjennomsnittsberegning kunne lede til urimelige resultater. Dersom virksomheten for eksempel har hatt en bratt nedgang eller oppgang i inntekter gjennom perioden, kan et gjennomsnitt medføre at det i realiteten er virksomhetens økonomi opp mot tre år før vedtakstidspunktet som gjenspeiles i utmålingsgrunnlaget.

Direktoratet foreslår på denne bakgrunn at omsetningen som utgangspunkt beregnes ut fra siste årsregnskap som er innsendt Brønnøysundregistrene. Dette vil samtidig bidra til at saksbehandlingen blir enklere.

4.2.4 Ikke tilgjengelige omsetningstall

For det tilfellet at omsetningstall ikke er tilgjengelige eller at virksomhetens omsetning er kunstig lav, er dette ikke nevnt direkte i forskriftens ordlyd. Så vidt direktoratet forstår, vil

imidlertid den øvre beløpsgrensen på 20 G da bli gjeldende, dvs. ca. 2 millioner kr i dagens verdi.

Det kan være ulike grunner til at omsetningstall ikke er tilgjengelige eller at virksomheten ikke har omsetning, for eksempel at virksomheten er nyoppstartet eller at virksomheten har foretatt selskapsmessige konstruksjoner for å omgå regelverket.

Etter direktoratets vurdering er det viktig at den øvre beløpsmessige rammen som er tiltenkt disse tilfellene settes så høyt at det ikke vil lønne seg å spekulere i den. Ved større reklamekampanjer, kan det for eksempel tenkes at et overtredelsesgebyr på opptil 2 millioner kr ikke overstiger den antatte reklameeffekten av kampanjen.

Direktoratet mener på denne bakgrunn at det bør vurderes å sette en høyere beløpsmessig øvre ramme for disse tilfellene.

Vennlig hilsen

Øyvind Giæver e.f.
avdelingsdirektør

Solveig Haukenes Aase
seniorrådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk

Utkast til forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr ved brudd på alkohol-, tobakks-, og folkehelsesloven

I henhold til tildelingsbrev 2020

Innholdsfortegnelse

Kapittel 1 Innledning

Kapittel 2 Formål og rettslig grunnlag

Kapittel 3 Andre regelverk

Kapittel 4 Oppsummering av forslaget

Kapittel 5 Utmålingsrammer og kategorisering etter alvorlighetsgrad

Kapittel 6 Nærmere om vurdering av alvorlighetsgrad, alkoholloven

Kapittel 7 Nærmere om vurdering av alvorlighetsgrad, tobakksskadeloven

Kapittel 8 Nærmere om vurdering av alvorlighetsgrad, folkehelseloven

Kapittel 9 Vurdering av økonomisk evne

Kapittel 10 Individuell utmåling

Kapittel 11 Standardisert utmåling

Kapittel 11 Sanksjonsnivå

Kapittel 12 Særlige spørsmål

Kapittel 13 Saksbehandlingsregler

Kapittel 14 Økonomiske og administrative konsekvenser

Vedlegg 1 Forslag til forskrift, alkoholloven

Vedlegg 2 Forslag til forskrift, tobakksskadeloven

Vedlegg 3 Forslag til forskrift, folkehelseloven

Vedlegg 4 Grafisk fremstilling av utmålingsmodell

Kapittel 1 Innledning

Helsedirektoratet ble i tildelingsbrev 2020 bedt om å utforme forslag til forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr for brudd på alkohol-, tobakksskade-, og folkehelseoven.

Den 22.06.2018 ble det vedtatt regler om overtredelsesgebyr i en rekke lover på folkehelseområdet, se *Lov om endringer i alkoholoven, atomenergiloven, folkehelseoven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr og strålevernoven (overtredelsesgebyr mv)* og *Lov om endringer i tobakksskadeloven (ulovlig handel med tobakksvarer mv.)* begge vedtatt den 22.06.2018. Lovene er ennå ikke trådt i kraft, da ikrafttredelse forutsetter at tilhørende forskrifter er utarbeidet og vedtatt. De nye reglene i lov og forskrift vil da tre i kraft samtidig. I motsetning til de øvrige lovene som var omfattet av lovendringene, hadde folkehelseoven allerede hjemmel for overtredelsesgebyr på området miljørettet helsevern. For denne loven innebar lovendringen i hovedsak formmessige endringer og presiseringer.

Bakgrunnen for innføringen av overtredelsesgebyr på folkehelseområdet har blant annet vært at gjeldende sanksjoner (pålegg om retting og tvangsmulkt) ikke har blitt ansett tilstrekkelige til å sikre god etterlevelse av regelverket. Hovedformålet bak reglene om overtredelsesgebyr er å bidra til økt regelverksetterlevelse og dermed bedre folkehelse.

Denne utredningen omhandler Helsedirektoratets forslag til et system for utmåling av overtredelsesgebyr som i hovedsak er likt for alkoholoven, tobakksskadeloven og folkehelseoven. Utmålingssystemet er utviklet for å oppnå formålet om økt regelverksetterlevelse og samtidig ivareta hensyn til rettssikkerhet, likebehandling, forutsigbarhet og forholdsmessighet.

For Helsedirektoratet har det videre vært et mål å sikre at effektiv håndheving av regelbrudd i størst mulig grad kan skje innenfor eksisterende ressursrammer.

Kort om de nye lovhjemlene for 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. Det karakteristiske ved overtredelsesgebyr som sanksjon er at forvaltningen pålegger en lovovertreder eller noen som hefter for lovovertrederen (en person eller et foretak), å betale et pengebeløp til det offentlige på grunn av lovovertrедelsen.

At overtredelsesgebyrene er reaksjoner mot begåtte lovbrudd, skiller dem fra forvaltningsvedtak som først og fremst skal skape et fremtidig oppfyllelsespress, særlig tvangsmulkt. Videre er det en reaksjon med et framtrедende pønalt element, formålet er å forebygge overtredelser ved å påføre den som står for regelbruddet et onde. Reaksjonen skiller seg fra bøtestraff blant annet ved at det er forvaltningen som illegger gebyret.

De nye lovbestemmelsene er basert på og tilpasset de nye lovbestemmelsene om administrative sanksjoner i forvaltningsloven kapittel IX som trådte i kraft 1. juli 2017, se også [Prop.62 L \(2015–2016\)](#).

Overtredelsesgebyr etter de nye bestemmelsene anses ikke som straff etter Grunnloven § 96, men er omfattet av straffebegrepet i den europeiske menneskerettskonvensjonen EMK, se mer om dette nedenfor.

Et vedtak om overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak. I tillegg til forvaltningslovens kapittel IX om administrative reaksjoner, gjelder således forvaltningslovens krav til saksbehandling av enkeltvedtak.

De nye lovbestemmelsene om overtredelsesgebyr i alkoholloven, tobakksskadeloven og folkehelseloven inneholder kan oppsummeres slik:

For alkohol- og tobakksskadelovens vedkommende er det regulert hvilke lovregler i den enkelte lov som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr, blant annet reklameforbudene i alkohol- og tobakksskadeloven.

Videre er det gitt hjemmel for å forskriftsfeste overtredelsesgebyr for overtredelse av forskriftsbestemmelser, dersom disse er gitt i medhold av disse bestemmelsene og forskrifter som skal overholdes i medhold av disse bestemmelsene.

I folkehelseloven er det ikke fastsatt overtredelsesgebyr for lovregler, men kun gitt en hjemmel for forskrift om overtredelsesgebyr for visse lovbestemmelser og forskrifter gitt i medhold av visse lovbestemmelser.

Alle tre lovbestemmelser inneholder forskriftshjemler for å fastsette hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og bestemmelser om utmåling og betaling av overtredelsesgebyret.

Alle tre lover inneholder også en foreldelsesfrist på 2 år for å ilegge overtredelsesgebyr, som kan fravikes ved forskrift.

Skyldkravet er også likelydende i de tre lovene: *"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"*.

En forskjell mellom lovene er at overtredelsesgebyret etter alkoholloven er rettet mot "virksomheter", mens de to øvrige inneholder formuleringen "den som overtrer".

Videre er vedtaksmyndighet etter alkoholloven "Helsedirektoratet", etter tobakksskadeloven "tilsynsmyndigheten" og etter folkehelseloven "kommunen".

Kapittel 2 Formål og kriterier for utforming av forskriften

Formål med forskriften

Hovedformålet bak de tre lovene som er omfattet av denne høringen er å fremme og sikre en god folkehelse.

For at regelverket skal være effektivt og formålet bak reguleringen oppnås, er det avgjørende at regelverket etterlevs. I forarbeidene til lovendringene (Prop 60 L (2017-18)), ble det fremhevet at tre sentrale faktorer for etterlevelse av regelverket er: kunnskap om regelverket hos de som skal følge det; tilsyn med at regelverket etterlevs og at det er tilstrekkelige og hensiktsmessige reaksjonsformer ved brudd på regelverket.

Alle lovene har allerede 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.

Formålet med å innføre overtredelsesgebyr som sanksjonsform var å sikre at tilsynsmyndigheten også skal kunne gi en administrativ reaksjon for ulovlige forhold selv om forholdet er opphørt på reaksjonstidspunktet. Overtredelsesgebyr var etter departementets syn et effektivt og egnet reaksjonsmiddel for å hindre brudd på reklamebestemmelsene og sikre at brudd på regelverket får konsekvenser for overtreder.

Det overordnede formålet om økt regelverksetterlevelse tilsier etter direktoratets vurdering at utmålingsforskriften får en form og et innhold som bidrar til en effektiv håndheving av de overtredelsene som er omfattet av den. Det bør etter direktoratets syn utformes et helhetlig utmålingssystem som kan tilpasses særlige behov knyttet til hver av lovene.

Hvilke kriterier bør ligge til grunn for utforming av forskriften?

For å oppnå formålet anser direktoratet at utmålingssystemet bør utformes etter følgende hovedkriterier:

1. Saksbehandlingen må være enkel
2. Systemet må bidra til god likebehandling
3. Systemet må bidra til god forutberegnelighet
4. Reaksjonene må ha en preventiv effekt
5. Reaksjonene må være forholdsmessige og rimelige

I tillegg må det sikres at overtrederens rettssikkerhet er ivaretatt i forskriftens saksbehandlingsregler.

Enkel saksbehandling

Det vil for det første være helt avgjørende at saksbehandlingen av saker om overtredelsesgebyr er så enkel som mulig. For å gi en preventiv effekt må trusselen om overtredelsesgebyr være reell, dvs. at mulige overtredere anser at risikoen for å bli ilagt overtredelsesgebyr er relativt høy. Med begrensede ressurser til rådighet, er det derfor av stor betydning at vedtaksmyndigheten har

kapasitet til å håndheve regelverket og gjøre de nødvendige vurderinger for å kunne ilegge overtredelsesgebyr. Jo enklere saksbehandling, jo flere saker kan følges opp.

Dette innebærer at forskriften i størst mulig grad bør løse de spørsmål som normalt vil oppstå i slike saker. Blant annet vil det være fordelaktig om systemet ikke krever utstrakt bruk av skjønn.

I forarbeidene til forvaltningsloven kapittel IX (Prop 62 L (205-2016)) er følgende uttalt om saksbehandling og ressursbruk:

"På den annen side er det grunn til å anta at de mer detaljerte reglene for ileggelse av administrative sanksjoner som forslaget inneholder, vil lede til en noe mer omstendelig saksbehandling enn tidligere. Dette er imidlertid ikke en entydig konklusjon, også fordi dagens regler ofte oppfattes som usikre av forvaltningen selv. På en del områder der det i dag finnes regler om administrative sanksjoner, savnes det standardiserte regler for fremgangsmåten ved ileggelse, og man kan også observere usikkerhet med hensyn til vilkårene for når sanksjoner kan ilegges og om utmåling mv. Det er utvalgets håp at de generelle reglene som foreslås, vil kunne lette forvaltningsorganenes arbeid med sanksjonssakene, og også at den skisserte reformen vil lede til et klarere regelskille mellom disse sakene og reglene som gjelder forvaltningenes primær oppgaver. Slik klarhet vil kunne lede til lavere ressursforbruk innen begge områder."

Forutberegnelighet

Videre er det viktig at reglene om overtredelsesgebyr gir aktørene god forutberegnelighet. Det er et grunnleggende prinsipp at borgerne skal kjenne til hvordan myndighetene vurderer alvorligheten av lovbrudd og hvilke konsekvenser det gir.

Det er derfor viktig at systemet gir en tydelig anvisning på hvilken reaksjon som kan forventes for ulike regelbrudd.

Videre er det viktig at reglene og utmålingssystemet har en pedagogisk utforming. Dette vil også lette saksbehandlingen, jf. forrige punkt.

Likebehandling

Utmålingsreglene bør i størst mulig grad ramme ulike virksomheter like hardt ut fra handlingens alvorlighet. For å oppnå dette, kan det for eksempel tenkes at utmålingen i noen grad bør knyttes til økonomisk evne.

En annen side av prinsippet om likebehandling er også at det overtredelser faktisk fører til at det blir ilagt en reaksjon, slik at man hindrer konkurransevridning til fordel for dem som bevisst begår lovbrudd.

Preventiv effekt

Systemet må gi aktørene motivasjon til å holde seg innenfor regelverket.

Dette innebærer blant annet at sanksjonsnivået må være tilstrekkelig høyt til at det ikke oppfattes å lønne seg å bryte reglene. Størrelsen på overtredelsesgebyret må ha en avskrekkende effekt.

Det må imidlertid også sees hen til risikoen for å bli oppdaget og at overtredelsen faktisk blir fulgt opp. Direktoratet antar at dette har en enda større betydning enn overtredelsesgebyrets størrelse. For mange vil antakelig også risikoen for å få en reaksjon i seg selv kunne virke avskrekkende. Samtidig må sanksjonsnivået være tilstrekkelig høyt til at kyniske eller useriøse aktører ikke spekulerer i at overtredelsesgebyret vil være lavere enn antatt gevinst. (Dette kan i noen grad avhjelpes ved at denne type forsettlig overtredelser får et høyere gebyr eller at de blir politianmeldt.)

Forholdsmessighet

Et annet grunnleggende prinsipp i norsk rett er at reaksjonen skal stå i forhold til overtredelsen. Det må derfor

- 1) sikres at det er gjort en grundig vurdering av overtredelsens alvorlighet. I mange tilfeller vil overtredelsene være typiske for området, hvilket innebærer at en generell vurdering av slike typeovertredelser kan være tilstrekkelig. Likevel kan det være omstendigheter i den enkelte sak som må tillegges vekt ved utmålingen dersom et urimelig resultat skal unngås.
- 2) reaksjonen må stå i forhold til overtredelsens alvorlighet. Ved denne vurderingen kan det blant annet sees hen til reaksjonsnivået for andre og lignende overtredelser.

Rettsikkerhet

Et enkelt og forutsigbart system vil også bidra til bedre rettsikkerhet for dem som blir ilagt overtredelsesgebyr, blant annet ved at det blir lettere å ettergå vedtaksmyndighetens vurderinger og foreta relevante sammenligninger med lignende saker.

I tillegg er det viktig at saksbehandlingen foregår på en måte som blant annet sikrer at saken er tilstrekkelig opplyst og at parten får tilstrekkelig mulighet til å imøtegå vedtaksmyndighetens påstander.

Ettersom overtredelsesgebyr er å anse som straff etter EMK, vil også prinsipper forankret i EMK art 6 om en rettferdig rettergang komme til anvendelse, blant annet forbudet mot selvinkriminering. Også dette bør komme klart til syne i forskriften.

Rettslig grunnlag

Vedtak om overtredelsesgebyr er enkeltvedtak og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder følgelig. I tillegg er slike gebyr å anse som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), hvilket medfører at også EMKs krav til fair trial, jf. art. 6, vil gjelde.

Hvem kan ilegges overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr kan i henhold til forvaltningsloven § 44 ilegges foretak og fysiske personer.

Forvaltningsloven § 44 omhandler utmåling av overtredelsesgebyr overfor fysiske personer, mens § 46 gjelder foretak.

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.»

Det bemerkes i denne sammenheng at begrepene "virksomhet" og "foretak" er synonymer, jf. den begrepsbruk som brukes i dette forslaget.

Faste satser eller individuell utmåling

I henhold til forvaltningsloven § 44 andre ledd kan overtredelsesgebyr ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle (individuell utmåling). I følge forarbeidene til forvaltningsloven kapittel IX om administrative reaksjoner (Prop 62 L (2015-2016)), vil det også være tillatt og i mange tilfeller hensiktsmessig å anvende en kombinasjon:

"Annet ledd første punktum angir de to hovedformene for utmåling av overtredelsesgebyr – etter faste satser og individuell utmåling, i tillegg til at den ved individuell utmåling fastsetter en plikt til å gi rammer for utmålingen. De to hovedformene kan kombineres.

Det beror på en tolking av særloven hvorvidt utmåling skjer etter faste satser eller individuelt, eller ved at de to metodene kombineres. Utgangspunktet kan sies å være individuell utmåling, men det kreves ikke sterke holdepunkter i særloven for at det er hjemmel for utmåling etter faste satser."

Videre heter det:

"Kombinasjoner mellom faste satser og individuell utmåling kan også tenkes. Faste satser kan for eksempel tenkes kombinert med regler om at de beløpene som følger av de faste satsene, kan reduseres eller økes i visse tilfeller. (...)

Individuell utmåling kan prinsipielt gi det beste grunnlaget for en reaksjon som er tilpasset lovbruddet og gjerningspersonen i det enkelte tilfellet, slik at den ønskede preventive effekten oppnås uten at sanksjonen blir urimelig tyngende. Det kan likevel ikke utelukkes at individuell utmåling kan falle ulikt ut i saker som er nokså like. Det gjelder kanskje særlig hvis volumet av saker er beskjedent eller håndhevingen skjer ved ulike organer, for eksempel i ulike geografiske områder. Individuell utmåling vil være mer ressurskrevende enn utmåling etter standardiserte satser.

Standardisert utmåling på grunnlag av objektive kriterier kan sikre en viss likebehandling, og dermed oppleves rettferdig. Standardisert utmåling skaper dessuten større grad av forutberegnelighet for dem som utsettes for sanksjoner. (...)

Faste satser kan likevel være aktuelt innenfor enkelte former for masseforvaltning, også ved mer alvorlige overtredelser. Her kan både likhetshensyn og effektivitetsbetraktninger tilsa at det i alle fall tas utgangspunkt i faste satser. Dersom det kan tenkes ilagt større overtredelsesgebyrer, kan det imidlertid være mer nærliggende å anvende individuell utmåling. Et alternativ er at det fastsettes en regel som gir adgang til å fravike de faste satsene – opp eller ned. Et eksempel er, slik som Aetat foreslår, at det finnes en hjemmel for unntak i særlige tilfeller. Det bør da i lov eller forarbeider klargjøres hva som kan tenkes å utgjøre slike tilfeller. Også andre kombinasjoner kan tenkes."

Direktoratets forståelse er at forvaltningsloven med dette gir myndighetene vidt spillerom med tanke på den nærmere utformingen av et slikt system.

Individuell utmåling

Forvaltningsloven §§ 44 og 46 benevner videre en rekke momenter som det *kan* tas hensyn til ved avgjørelsen om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved individuell utmåling mot fysiske personer og foretak: overtredelsens omfang og virkninger, fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet, overtredersens skyld og økonomiske evne. For foretak nevnes også sanksjonens preventive virkning, overtredelsens grovhet, om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser, om det foreligger gjentakelse, om andre reaksjoner er ilagt for overtredelsen eller om internasjonale avtaler forutsetter bruk av administrativ sanksjon eller straff .

Begge bestemmelsene er ut fra ordlyden rettet mot den konkrete vurderingen i den enkelte sak av hvorvidt overtredelsesgebyr skal ilegges eller ikke og den individuelle utmålingen av gebyret. Flere av momentene vil imidlertid også være relevante ved en generell vurdering av hvilke typer av overtredelser som bør ilegges overtredelsesgebyr og hvilken alvorlighetsgrad slike overtredelser normalt anses å ha.

Videre fremgår det at bestemmelsene ikke er ment å være uttømmende, jf. "*blant annet*". Det vil si at formål og hensyn knyttet til den enkelte forvaltningslov også vil være særlig relevante. Videre vil de hensyn som er nevnt for fysiske personer i § 44 kunne være relevante også overfor foretak, jf. § 46, og omvendt.

Oppregningen er ikke uttømmende og det er derfor også mulig å vektlegge andre hensyn, forutsatt at de er saklig begrunnet. Videre er det presisert i forarbeidene at forvaltningen ikke er forpliktet til å vektlegge alle hensyn som er nevnt i bestemmelsene.

Momentene som nevnes i forvaltningsloven § 44 og 46 kan videre ha ulik betydning for vurderingen av hvorvidt overtredelsesgebyr skal ilegges og for selve utmåling av størrelsen på gebyret. Det vises her til at hensynet til allmennprevensjon vil være viktigst ved spørsmålet om overtredelsesgebyr i det hele tatt skal ilegges, og noe mindre ved selve utmålingen. Det samme gjelder momentet om internasjonale avtaler.

Forvaltningen har etter dette nokså stor frihet med hensyn til hvordan utmålingen praktiseres, både med hensyn til hvilke momenter som vektlegges og til innbyrdes vektlegging mellom ulike momenter.

Fakultativ adgang til å ilegge overtredelsesgebyr

Momentene ovenfor har også betydning ved "avgjørelsen om" overtredelsesgebyr skal ilegges. Adgangen til å utstede overtredelsesgebyr er altså ment å være en fakultativ adgang.

I henhold til ny § 10-5 i alkoholloven og ny § 36 a tobakksskadeloven, kan vedtaksmyndigheten ilegge overtredelsesgebyr for spesifiserte overtredelser. I ny § 17 folkehelseloven er det bestemt at departementet i forskrift kan fastsette at kommunen kan ilegge overtredelsesgebyr for visse overtredelser. I følge alle tre lovbestemmelser kan departementet videre gi "forskrift om *"hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges."*

For alkohollovens vedkommende, er følgende uttalt i forarbeidene: "*Departementet vil imidlertid påpeke at Helsedirektoratet ikke vil ha plikt til å ilegge overtredelsesgebyr ved alle overtredelser. Ileggelse av overtredelsesgebyr må vurderes etter et forholdsmessighetsprinsipp og ses i sammenheng med øvrige reaksjonsmidler. Dersom det er en særlig vanskelig fortolknings sak hvor det ikke foreligger forsett om å bryte eller er uaktsomt å bryte reklameforbudet, eller det er et "lite" brudd, vil direktoratet kunne velge å ikke ilegge overtredelsesgebyr. I fvl. § 46 om foretaksstraff er det tatt inn en rekke momenter tilsynsmyndigheten kan ta hensyn til ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. Departementet foreslår også en generell bestemmelse om at det skal kunne fastsettes nærmere bestemmelser i forskrift om hva det skal eller kan tas hensyn til ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, se kapittel 3.8."*

Tilsvarende er følgende uttalt når det gjelder overtredelsesgebyr på tobakksområdet; "*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."

Betydning av forskjeller mellom foretak og fysiske personer

I forvaltningsloven § 46 andre ledd er det definert hva som skal regnes som foretak: "*Med foretak menes selskap, samvirkeforetak, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet*".

I forarbeidene er det presisert at "*en forutsetning for at bestemmelsen om foretakssanksjon får anvendelse på et enkeltpersonforetak, at det er ansatte eller oppdragstakere i virksomheten, jf. [Rt-2007-785 avsnitt 16](#). I motsatt fall vil vedkommende kunne hefte etter de reglene som gjelder for fysiske personer.*"

Den viktigste forskjellen mellom reglene knyttet til fysiske personer og foretak dreier seg om skyldkravet. I forarbeidene til forvaltningsloven kapittel IX, uttaler departementet følgende: "*På bakgrunn av dette kan departementet slutte seg til utvalgets utgangspunkt om at det i saker om administrative sanksjoner overfor fysiske personer bør gjelde et krav om forsett eller uaktsomhet. Administrative sanksjoner mot fysiske personer som opptrer utenfor næringsvirksomhet, bør som utgangspunkt rette seg mot mindre alvorlige overtredelser, jf. punkt 7.4.3.4. Departementet antar ut fra dette at alminnelig uaktsomhet ofte vil være tilstrekkelig som skyldkrav. Dersom det unntaksvis skal kunne ilegges inngripende administrative sanksjoner mot fysiske personer, bør det vurderes å skjerpe kravene til skyld. Der en fysisk person opptrer innenfor næringsvirksomhet, kan det være grunn å stille noe lavere krav til skyld som vilkår for å ilegge administrativ sanksjon*".

I de nye lovbestemmelsene er dette ivaretatt ved følgende formulering: "*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*".

Videre vil det kunne oppstå ulikheter i spørsmålet om eventuell betydning og vurdering av økonomisk evne og hvor tyngende gebyret bør være.

Direktoratet anser imidlertid ikke at det er vesensforskjell mellom de utmålingsmomentene som fremheves i forvaltningsloven § 44 for fysiske personer og § 46 for foretak. Det innebærer at vurderingen av hvilke momenter som kan være *relevante* for utmålingen i hovedsak vil være den samme, enten det er tale om fysiske personer eller foretak. Det vil imidlertid kunne være gode grunner for å vektlegge momentene ulikt, avhengig av om det dreier seg om foretak eller fysiske personer, og dessuten fysiske personer som driver næringsvirksomhet.

Etter direktoratets vurdering er det hensiktsmessig at systemet i utgangspunktet er utformet med tanke på både foretak og fysiske personer. Der det er relevante forskjeller må det ivaretas særskilt.

Foretaksdefinisjonen omfattet også offentlige virksomheter. Også her vil det oppstå særlige spørsmål, for eksempel sett hen til utmålingsgrunnlaget/vurdering av økonomisk evne. Etter direktoratets syn kan også disse løses innenfor hovedrammen av et felles utmålingssystem.

Krav om øvre rammer for utmålingen

I forarbeidene til forvaltningsloven kapittel IX, merknader til § 44, heter det:

"Der særloven legger opp til individuell utmåling, følger det av første punktum en plikt til å fastsette en øvre ramme for utmålingen av overtredelsesgebyret. Bakgrunnen for bestemmelsen er ønsket om

å sikre en viss forutberegnelighet for private og at gebyrenes størrelse er gjennomtenkt. En slik bruk av rammer kan også gi en indikasjon på når et lovbrudd er så alvorlig at straff er en riktigere reaksjon. Se nærmere punkt 13.3.4 om begrunnelsen for forslaget. Bestemmelsen må sees i sammenheng med annet punktum, som gir det ansvarlige departementet hjemmel til å fastsette slike rammer i forskrift.

Rammen må ikke nødvendigvis angis i kronebeløp. Det kan relateres til andre størrelser, for eksempel et nærmere bestemt antall rettsgebyr (R) eller folketrygdens grunnbeløp (G), eller en prosent av et foretaks omsetning i en periode. Det sentrale er at den private kan få en indikasjon på maksimalt sanksjonsbeløp for ulike typer overtredelser.

For at ordningen med øvre rammer skal fungere etter formålet, bør ikke faktorene som blir avgjørende for hva rammen er, være for skjønnsmessig angitt. Forholdene kan imidlertid variere så mye fra område til område at departementet finner det vanskelig å gi presise anbefalinger her. For eksempel kan et foretaks omsetning reise kompliserte juridiske og faktiske spørsmål. Det kan være en fordel om regelverket presiserer hvilke faktorer som inngår ved beregningen av et foretaks omsetning, men noe generelt krav gjelder ikke. Formålet med å innføre krav om en ramme tilsier videre at rammen ikke settes urealistisk høyt eller at én og samme ramme dekker over for ulikeartede overtredelsestyper. Slike rammer kan vanskelig gi den private parten noen reell veiledning om hva sanksjonen vil gå ut på. Det gjelder særlig ved mindre alvorlige overtredelser.

Selv om bestemmelsen pålegger en plikt til å fastsette rammer, vil brudd på plikten ikke føre til at individuelt utmålte vedtak om overtredelsesgebyrer blir ugyldige. Det gjelder både dersom forvaltningen har gått ut over de retningslinjene som er oppstilt foran og dersom det ikke er gitt forskrift om rammer overhodet. Dersom det i forskrift er satt rammer, er forvaltningen bundet av disse ved sin utmåling av overtredelsesgebyret. Tilsvarende gjelder for domstolene ved deres prøving av forvaltningens vedtak."

Dette betyr blant annet at alle rammene kan knyttes til omsetning, det er altså ikke noe krav om en øvre beløpsramme.

Kapittel 3 Andre regelverk

En rekke forvaltningslover inneholder regler om overtredelsesgebyr. De fleste av disse er vedtatt før forvaltningslovens nye regler om administrative reaksjoner trådte i kraft og vil derfor ha behov for revisjon for å komme fullt ut i samsvar med forvaltningsloven, men ifølge forarbeidene til forvaltningslovens kapittel IX, antas det hovedsakelig er behov for mindre endringer (det er fastsatt overgangsregler for å gi tid til å foreta slike revisjoner).

En undersøkelse av ulike regelverk kan derfor gi verdifull informasjon om utforming, innhold og praktisering av regler om overtredelsesgebyr.

I det følgende gis en kort oversikt over viktige elementer i noen utvalgte regelverk, som representerer ulike tilnærminger til utforming og utmåling.

Markedsføringsloven

Markedsføringsloven regulerer hvordan næringsdrivende kan markedsføre sine produkter.

Dersom en næringsdrivende uaktsomt eller med forsett bryter visse regler i markedsføringsloven eller angrerettsloven vesentlig eller gjentatt, kan Forbrukertilsynet ilegge overtredelsesgebyr. Vedtak om overtredelsesgebyr kan påklages til Markedsrådet. Ved utmålingen skal det blant annet legges vekt på overtredelsens grovhet, omfang og virkninger, samt den økonomiske fortjenesten den næringsdrivende har oppnådd ved overtredelsen og den næringsdrivendes økonomiske situasjon. I praksis nevnes virksomhetenes omsetning og driftsresultat, men utmålingen synes ikke å ta utgangspunkt i disse tallene. Det høyeste utmålte overtredelsesgebyret så langt er på kr 400 000, ilagt PostNord for utsending av SMS-reklame til ca. 900.000 personer uten samtykke.

Helsedirektoratets vurdering

Etter Helsedirektoratets vurdering gir reglene anvisning på en svært skjønnsmessig utmåling. Dette kan bidra til at vedtaksmyndigheten kan foreta svært tilpassede vurderinger, men kan også gjøre det vanskelig å ettergå hvordan vedtaksmyndigheten har gått frem for å utmåle overtredelsesgebyret, samt gi nokså lav grad av forutberegnelighet. Vilåret om at overtredelsen må være vesentlig skaper etter direktoratets syn også vanskelige skjønnsmessige vurderinger. På den annen side fremstår sanksjonsnivået som nokså lavt, hvilket reduserer behovet for høy grad av rettssikkerhet.

Konkurranseloven

Konkurranseloven forbyr blant annet samarbeid som begrenser konkurransen og misbruk av dominerende stilling. Konkurransetilsynet håndhever loven og ilegger overtredelsesgebyr ved overtredelser av konkurranselovens forbud og påbud og vedtak truffet i medhold av loven.

I utmålingsforskriften er overtredelsene gruppert opp mot overtredelsesgebyrets maksimale størrelse etter alvorlighet. De mest alvorlige overtredelsene kan ilegges overtredelsesgebyr på maksimalt 10% av foretakets årlige omsetning, de øvrige har en maksimalgrense på 1% av omsetningen.

Regelverket er harmonisert med relevant EØS-regelverk og Konkurransetilsynet har både kompetanse og plikt til å anvende relevante EØS-regler i tilfeller hvor handelen mellom Norge og andre EØS-land "kan" bli påvirket.

Reglene gjelder kun forsettlige eller uaktsomme overtredelser.

Ved alvorlige overtredelser, som brudd på konkurranseloven § 10 som forbyr konkurransebegrensende samarbeid mellom foretak, skjer utmåling i praksis i tre trinn:

1. Det foretas en skjønnsmessig fastsettelse av et grunnbeløp. Grunnbeløpet tar utgangspunkt i omsetningsverdien av foretakets varer og tjenester i det geografiske området overtredelsen omfatter og i hele den perioden overtredelsen har vart. Grunnbeløpet kan utgjøre opp til 30 prosent av denne omsetningsverdien, avhengig av overtredelsens grovhet.
2. I det andre trinnet kan grunnbeløpet justeres opp eller ned basert på skjerpende eller formildende omstendigheter i den konkrete saken. Ved særlig grove overtredelser kan det beregnes et tillegg på 15 til 25 prosent.
3. Til slutt vurderes om overtredelsesgebyret ligger innenfor maksimalgrensen på 10 prosent av foretakets samlede salgsinntekter det siste regnskapsåret. Det er hele konsernets omsetning som er relevant i forhold til maksimalgrensen.

Utmålingsforskriften inneholder ingen beløpsmessig maksimalgrense, hvilket innebærer at overtredelsesgebyrene kan bli svært høye i saker mot store konserner. I 2019 ble for eksempel Telenor ilagt et gebyr på 788 millioner kroner.

Foretakets omsetning er den samlede salgsinntekt for det siste regnskapsåret, jf. utmålingsforskriften. En tilsvarende bestemmelse gjelder ved utmåling av gebyr etter EU- og EØS-reglene.

Helsedirektoratets vurdering

Etter Helsedirektoratets vurdering gir regelverket anvisning på nokså kompliserte og ressurskrevende vurderinger, blant annet knyttet til overtredelsens geografiske avgrensninger og varighet.

Direktoratet anser imidlertid at det er en fordel at en stor del av utmålingen tar utgangspunkt i utregning basert på objektive tall knyttet til virksomhetens omsetning. Dette medfører at overtredelsesgebyrets størrelse i stor grad er tilpasset virksomhetens størrelse og økonomi. I noen tilfeller fører det også til utmåling av det som må karakteriseres som skyhøye beløpsmessige overtredelsesgebyrer. Dette kan likevel forsvares med at loven skal ivareta hensyn som må anses som grunnleggende for en fungerende samfunnsøkonomi og at de økonomiske motivene for å bryte reglene her står særlig sterkt. EØS-regelverket medfører også en forpliktelse til å harmonisere sanksjonsnivået med det som følger av EU-regler.

Det høye sanksjonsnivået tilsier at hensynet til rettsikkerhet og en grundig individuell behandling står særlig sterkt.

Helsedirektoratet vurderer at regelverkets kategorisering etter alvorlighet fremstår som hensiktsmessig. Det er imidlertid kun to kategorier og alvorlighetsgraden er knyttet til brudd på bestemmelser. Bestemmelser som rammer et vidt spenn av overtredelsestyper vil dermed måtte plasseres enten i kategorien med maksimalgrense på 10% av omsetningen eller i kategorien med maksimalgrense på 1% av omsetningen.

Skatteforvaltningsloven

Skatteforvaltningsloven er et eksempel på et regelverk som gir adgang til å ilegge standardiserte gebyrer for overtredelser knyttet til opplysningsplikt og personallister. Overtredelsesgebyr er kun aktuelt om overtrederen ikke har rettet seg etter et pålegg og er således en sekundær reaksjon.

Utmåling skjer etter faste satser, der den enkelte type overtredelse er definert og det faste gebyret er i utgangspunktet knyttet til den indeksregulerte størrelsen rettsgebyr (R):

- Ved manglende tredjepartsopplysninger: 10 rettsgebyr (11 720 kroner)
- Manglende føring av personalliste: 10 rettsgebyr (11 720 kroner)

Ved gjentatt overtredelse innen 12 måneder dobles gebyret, og ved manglende samarbeid ved kontroll kan overtredelsesgebyret settes til opptil 58 600 kroner.

Helsedirektoratets vurdering

Etter Helsedirektoratets vurdering representerer dette et enkelt system med faste satser som typisk vil være aktuelt for mindre alvorlige overtredelser. Satsene er i hovedsak knyttet til rettsgebyr, som

sikrer at gebyrets størrelse følger en form for indeksregulering. Maksimalgrensen er imidlertid knyttet til et kronebeløp, hvilket medfører at forskriften må endres dersom den skal følge indeksen.

Personopplysningsloven

Datatilsynet kan ilegge offentlige myndigheter og organer overtredelsesgebyr etter reglene i personvernforordningen¹ artikkel 83, jf. artikkel 83 nr. 7. Gebyrer skal være *effektive, forholdsmessige og preventive*. Overtredelsesgebyr kan erstattes med en reprimande (kombinert med et pålegg om utbedring).

Maksimalt nivå for utmålingen er det største av 20 mill. euro eller 4 % av global årlig omsetning. Utmålingen er skjønnsmessig og kan blant annet ta hensyn til skyldgrad, omfang, tiltak for å begrense skaden, grad av ansvar, gjentakelse og samarbeid med myndighetene.

I praksis utmåles nokså store overtredelsesgebyrer, også mot kommuner. I 2018 ble blant annet Oslo kommune ilagt overtredelsesgebyr på 1 200 000 kr (nedsatt fra 2 millioner grunnet formildende omstendigheter).

Helsedirektoratets vurdering

Helsedirektoratet anser at det fremstår som hensiktsmessig med maksimalgrense knyttet både til tall knyttet til økonomisk evne og beløpsgrense, men uheldig at beløpsgrensen er knyttet til et fast pengebeløp og ikke for eksempel rettsgebyr eller grunnbeløp, les mer om dette i kapittel 4.

Direktoratet mener imidlertid at det kan stilles spørsmål ved hensiktsmessigheten av å ilegge store overtredelsesgebyrer overfor kommuner.

Sanksjonsnivået bærer videre preg av at det er basert på et internasjonalt regelverk, og må nok anses som svært høyt sammenlignet med det som vil være vanlig i norsk rett for sammenlignbare overtredelser.

Prikktildelingssystemet, jf. alkoholloven § 1-8, jf. alkoholforskriften kapittel 10

For brudd på regelverk knyttet til kommunale salgs- og skjenkebevillinger gjelder et system for prikktildeing som grunnlag for inndragning av bevillingen. Dersom kommunen har ilagt et salgs- eller skjenkested 12 prikker i løpet av en toårsperiode, skal bevillingen som hovedregel inndras i én uke.

Systemet ble innført i 2016 og hadde til formål å føre til en forenkling av saksbehandlingen av inndragningssaker i kommunen og sikre bedre likebehandling av aktører mellom kommunene. Ettersom systemet innebærer en standardreaksjon på en ukes inndragning, er systemet også utformet med tanke på å kunne kombinere ulike typer brudd i ett vedtak.

For overtredelser som er omfattet av systemet skal kommunen tildele bevillingshaver et bestemt antall prikker. Hvor mange prikker overtredelsen skal medføre, er fastsatt i forskriften og er basert på en vurdering av hvor alvorlig den aktuelle typen overtredelse anses å være.

Enkelte brudd skal som utgangspunkt gi enten åtte, fire, to eller én prikk, etter en vurdering av normaltifellets alvorlighet.

Dersom det foreligger svært skjerpene omstendigheter eller helt spesielle og svært formildende omstendigheter, kan antallet prikker justeres hhv. opp eller ned. Ved svært skjerpene

omstendigheter kan også lengden på inndragningen økes, i de alvorligste tilfellene for resten av bevillingsperioden.

Helsedirektoratets vurdering

Systemet innebærer, slik direktoratet ser det, en kategorisering av normaltilfeller i fire kategorier etter alvorlighet. Det fremstår etter direktoratets syn som en hensiktsmessig inndeling. Bruk av prikker er imidlertid nært knyttet opp til at reaksjonssiden i systemet er lik, uavhengig av type overtredelse. Et system med prikker sikrer god likebehandling av svært ulike kombinasjoner av overtredelser. Ved overtredelsesgebyr vil det ikke være behov for en slik tilnærming, da reaksjonen enkelt kan tilpasses hver enkelt overtredelse og i utgangspunktet summeres opp til et endelig overtredelsesgebyr i hver sak.

Kategoriseringen av overtredelser i prikkssystemet er videre knyttet til den bestemmelsen som er overtrådt og normaltilfellet ved brudd på denne bestemmelsen. I noen tilfeller vil det imidlertid ikke være mulig å utlede et normaltilfelle, da bestemmelsen rommer et vidt spenn av handlinger som kan utgjøre en overtredelse. Brudd på alkohollovens reklameforbud er et eksempel på dette: her kan typiske overtredelser være alt fra planlagte reklamekampanjer rettet mot mindreårige til brudd på retningslinjer om bruk av serveringsutstyr merket med en alkoholprodusents merkenavn. Etter prikktildelingsystemet innebærer brudd på reklameforbudet én prikk, da det er vurdert at normaltilfellet på salgs- og skjenkesteder vanligvis vil være av mindre alvorlig art. En slik tilnærming vil imidlertid ikke være hensiktsmessig ved overtredelsesgebyr overfor brudd på reklameforbudet generelt, da spennet i alvorlighet altså kan være svært stort.

Plan- og bygningsloven

Byggesaksforskriften kapittel 16 omhandler overtredelsesgebyr ved brudd på regler om søknadsplikt og andre regler knyttet til saksbehandling og kontroll i byggesaker. Kommunen er myndighet og overtredelsesgebyret tilfaller kommunen.

Det skilles i utgangspunktet ikke mellom store tiltak som oppføring av bygg og mindre tiltak som fasadeendringer og plassering av skilt/reklameinnretninger. Det sondres imidlertid mellom 1) tiltak som i hovedsak er i overenstemmelse med gjeldende krav, 2) tiltak som ikke er i overenstemmelse med gjeldende krav og 3) tiltak som har medført uopprettelig skade eller fare for dette.

Det skilles også mellom foretak og privatpersoner: beløpsgrensene i forskriften gjelder for foretak og skal halveres dersom overtredelsesgebyret er rettet mot privatpersoner. For privatpersoner gjelder imidlertid skyldkravet uaktsomhet eller forsett.

Ved utmålingen etter hovedbestemmelsen om brudd på søknadsplikt, kan det henholdsvis ilegges inntil kr 10 000 ved overtredelser i kategori 1, inntil kr 50 000 ved overtredelser i kategori 2 og inntil kr 200 000 ved overtredelser i kategori 3.

En egen bestemmelse angir hvilke momenter som skal vektlegges ved vurderingen: hvor alvorlig overtredelsen er; om eventuelt pålegg er fulgt; om overtrederen åpenbart kjente til at handlingen var i strid med gitte krav; om det foreligger gjentakelse; om overtredelsen bidrar til økonomisk gevinst; om overtredelsen er gjort i vinnings hensikt; om overtredelsen er gjort av profesjonelle aktører; om overtredelsesgebyret vil virke urimelig ut fra overtreders økonomiske situasjon.

Regelverket gir også hjemmel for å sette opp overtredelsesgebyret ved særlig alvorlige overtredelser, men likevel ikke høyere enn kr 400 000 for ett tiltak, verken for én overtredelse eller sammenlagt for flere overtredelser.

Helsedirektoratets vurdering

Helsedirektoratet anser at den øvre rammen for normaltilfellene er relativt lav. For virksomheter med en omsetning på mange millioner, må det antas at gebyrets størrelse i seg selv vil ha liten preventiv effekt. For små virksomheter kan det imidlertid tenkes at gebyret rammer hardt.

Direktoratet vurderer også at en halvering av gebyret overfor privatpersoner i liten grad bidrar til å sikre at reaksjonen fremstår som forholdsmessig i sammenligning med profesjonelle aktører. Et overtredelsesgebyr på kr 200 000 vil kunne fremstå som svært lite for et stort eiendomskonsern blir ilagt, mens det halverte gebyret på kr 100 000 vil være å anse som et svært inngrep vedtak overfor en privatperson. I denne sammenheng har direktoratet også merket seg at maksimalgrensen på kr 400 000 gjelder likt overfor privatpersoner og foretak.

Beløpsgrense er videre knyttet til fast kronebeløp og må forskriften må derfor endres jevnlig dersom den skal følge inflasjon.

Direktoratet anser det som positivt at utmålingsmomentene er tilpasset området.

Kapittel 4 Oppsummering av forslaget

Helsedirektoratet foreslår et system for utmåling som vi mener oppfyller gjeldende hensyn og formål på en god måte, innenfor rammene av forvaltningsloven og ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper.

I dette kapitlet gis en kort oppsummering av systemet som helhet, mens de påfølgende kapitlene vil inneholde grundigere gjennomgang av de enkelte elementene i systemet.

Det er etter direktoratets syn tre hovedelementer som i samspill utgjør et helhetlig utmålingssystem: utmålingsgrunnlag, utmålingsmetode og sanksjonsnivå.

I det følgende vil direktoratet gå nærmere gjennom de ulike elementene opp mot formål og kriterier og skissere et forslag til utmålingssystem.

Etter direktoratets vurdering fremstår det som mest hensiktsmessig å utforme et felles rammeverk for utmåling overfor alle typer virksomheter og fysiske personer, da de samme hovedhensynene vil gjelde overfor alle typer overtrедere. Når det gjelder den nærmere utmålingen, har direktoratet valgt å dele virksomheter inn i kommersielle og ikke-kommersielle virksomheter, samt å skille ut fysiske personer utenfor næringsvirksomhet. Begrunnelsen for denne inndelingen er særlig omtalt i kapittel 9 om økonomisk evne.

Utmålingsgrunnlag

Grunnlaget for utmåling vil først og fremst knytte seg til overtredelsen som er begått. I henhold til forvaltningsloven § 44 og 46 kan blant annet overtredelsens art, omfang og virkninger ha betydning for utmålingen. Videre kan forhold knyttet til overtrедeren ha betydning, som vedkommendes skyldgrad, økonomiske evne og motivasjon for å begå overtredelsen.

Direktoratets forslag innebærer at det skilles mellom objektive og subjektive momenter ved vurderingen av overtredelsen. Noen av de momentene som oppregnes i forvaltningsloven §§ 44 og 46 hører naturlig til den subjektive vurderingen, som *skyld* og *økonomisk evne*. Momenter som *art*, *omfang* og *virkninger* har derimot både en objektiv og en subjektiv side. Overtredelsens virkninger

kan for eksempel deles inn i den typiske overtredelsens potensielle virkninger og den konkrete overtredelsens faktiske virkninger.

Helsedirektoratet foreslår at det ved utmålingen alltid skal tas utgangspunkt i en vurdering av den typiske overtredelsen på objektivt grunnlag og at typiske overtredelser graderes etter alvorlighet (se kapittel 5 til 8). Systemet vil således ha klare likhetstrekk med straffelovens bruk av strafferammer, som også i hovedtrekk gjenspeiler lovbruddenes alvorlighet.

Fordelen med dette er blant annet at det gir mulighet for å utforme generelle retningslinjer for vurdering og utmåling av typiske overtredelser, som kan danne utgangspunkt for den nærmere utmålingen i den enkelte sak. Det vil både lette saksbehandlingen betydelig, samtidig som det vil bidra til bedre likebehandling og forutberegnelighet for aktørene enn et system som utelukkende er basert på individuell utmåling. I tillegg vil det muliggjøre en helhetlig tilnærming til vurderingen av sanksjonens forholdsmessighet, både i forhold til den enkelte overtredelsenes alvorlighet og veid opp mot andre overtredelser, på samme rettsområde og på andre rettsområder. Direktoratet viser her til at et hovedformål bak de nye reglene i forvaltningsloven er å legge til rette for en mer enhetlig behandling av administrative sanksjoner innenfor betryggende rettslige rammer.

For å unngå urimelige resultater er det samtidig viktig, især der det er aktuelt å ilegge relativt høye overtredelsesgebyr, at systemet tar høyde for de særskilte omstendighetene i den enkelte sak. Etter Helsedirektoratets syn bør slike individuelle forhold tjene til å justere overtredelsesgebyret opp eller ned i forhold til det resultatet den objektive vurderingen har gitt (se kapittel 10 om individuell utmåling).

Ett subjektivt vurderingsmoment som etter Helsedirektoratets oppfatning skiller seg fra de øvrige, er *økonomisk evne*. Dette har i utgangspunktet ingen sammenheng med overtredelsen, men har stor betydning for hvor hardt et overtredelsesgebyr rammer den enkelte overtreder. Både hensynet om allmennprevensjon, likebehandling og forholdsmessighet tilsier etter direktoratets oppfatning at dette momentet derfor vurderes særskilt. Også dette momentet har størst betydning i saker med relativt høye overtredelsesgebyr. I slike saker foreslår direktoratet at den beløpsmessige utmålingen tar utgangspunkt i en vurdering av den økonomiske evnen.

Vurderingen av økonomisk evne vil være ulik, avhengig av hvilken type overtreder saken gjelder (se kapittel 9). Dette er en av flere grunner til at direktoratet har valgt å skille mellom kommersielle og ikke-kommersielle virksomheter i forslaget. For kommersielle virksomheter, som aksjeselskaper og enkeltpersonforetak, vil det etter direktoratets vurdering være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i omsetningen. For ikke-kommersielle virksomheter, som kommuner og organisasjoner, må inntektsgrunnlaget vurderes på annen måte.

For fysiske personer, i denne sammenheng privatpersoner utenfor næringsvirksomhet, anser direktoratet imidlertid at en slik tilnærming ikke vil være hensiktsmessig. Her foreslår direktoratet standardiserte satser uten at dette knyttes opp mot økonomisk evne. Hensynet til forholdsmessighet ivaretas ved at satsen settes lavere enn det man må anta at en individuell utmåling ville resultert i.

Direktoratet anser at det samme vil gjelde mindre ikke-kommersielle virksomheter som skoler, barnehager og lokale foreninger. Også for disse foreslår direktoratet at overtredelsesgebyret fastsettes etter standardiserte satser.

Avslutningsvis nevnes at direktoratet har vurdert hvorvidt den antatte fortjenesten som er oppnådd ved bruddet bør vektlegges i utmålingen. Formålet med en slik tilnærming er å motvirke at regelbrudd skal lønne seg. Etter direktoratets vurdering er det imidlertid en rekke ulemper med

dette. For det første vil det være vanskelig å skille ut og vurdere hvilken gevinst overtredelse har medført. Dersom overtredelsen er stoppet før gevinsten er realisert vil en slik vurdering måtte bygge på antakelser. I tillegg kommer det momentet at en rekke overtredelser ikke nødvendigvis medfører en direkte fortjeneste, eller en fortjeneste overhodet. Likevel kan det være gode grunner til at de bør sanksjoneres. Direktoratets klare oppfatning er derfor at dette ikke bør danne grunnlag for utmålingen.

Utmålingsmetode

Som tidligere nevnt har forvaltningen stor frihet med hensyn til *hvordan* overtredelsesgebyret skal utmåles. Forarbeidene til forvaltningsloven kapittel IX åpner for at overtredelsesgebyret kan fastsettes etter en individuell vurdering, faste satser eller en kombinasjon av disse.

Dersom utmålingen helt eller delvis skal skje etter en individuell vurdering vil det også kunne variere hvor stor grad av skjønn det legges opp til i den individuelle vurderingen og hvordan de ulike momentene i en skjønnsvurdering skal vektes i forhold til hverandre.

Helsedirektoratet foreslår å bruke en kombinasjon av standardisert og individuell utmåling, der hovedvekt legges på 1) hvem overtrederen er og 2) overtredelsens alvorlighet. Dette har betydning både for hvordan gebyret bør utmåles og hvilket sanksjonsnivå systemet bør ligge på.

De ulike hensyn som systemet skal ivareta stiller seg for det første ulikt avhengig av hvilken type overtredelse det er tale om. Virksomheter som har inntjening som formål vil normalt ha en annen motivasjon for å etterleve – eller bryte – regelverket enn virksomheter som har andre formål. Det må videre antas at den preventive effekten og andre virkninger av en økonomisk sanksjon som overtredelsesgebyr vil være annerledes overfor ulike grupper av overtredere. I tillegg vil en eventuell vurdering av økonomisk evne måtte basere seg på ulike grunnlag for ulike virksomhetstyper. For å sikre best mulig likebehandling har det vært viktig for direktoratet å finne relevante skillelinjer mellom ulike typer overtredere.

Etter direktoratets vurdering taler disse hensynene for at overtrederne bør skilles i tre hovedkategorier: kommersielle virksomheter, dvs. virksomheter med økonomisk hovedformål, ikke-kommersielle virksomheter, dvs. med ikke-økonomisk hovedformål, og fysiske personer utenfor næringsvirksomhet, dvs. personer som har overtrådt reglene som privatperson.

For ikke-kommersielle virksomheter anser direktoratet videre at det er hensiktsmessig å skille mellom større og mindre virksomheter. For store ikke-kommersielle virksomheter som kommuner, helseforetak, ideelle organisasjoner mv, vil en vurdering av økonomisk evne være viktig for å sikre at størrelsen på overtredelsesgebyret blir forholdsmessig, både sett opp mot overtredelsens alvorlighet og i sammenligning med andre virksomheter. For mindre ikke-kommersielle virksomheter som skoler, barnehager og lokale foreninger, vil dette hensynet være mindre tungtveiende, samt at det må antas at vurderingen vil være ressurskrevende. Med tanke på at det antakelig heller ikke vil være aktuelt å ilegge svært høye overtredelsesgebyrer overfor denne gruppen virksomheter, anser direktoratet at det vil være mer hensiktsmessig å bruke standardiserte satser her.

Felles for alle kategorier av overtredere er at det skal tas utgangspunkt i en objektiv vurdering av overtredelsens alvorlighet, gruppert etter følgende kategorier: *Svært alvorlig*, *Alvorlig*, *Mindre alvorlig* og *Lite alvorlig*. Hvilken kategori den enkelte overtredelsen faller inn under, vil ikke følge direkte av forskriften, men må vurderes konkret. Direktoratet anbefaler imidlertid at det gis generelle retningslinjer for vurderingen, for eksempel i Helsedirektoratets veiledere til de aktuelle lovene. I kapitlene 6-8 har direktoratet vurdert og foreslått hvordan disse retningslinjene kan utformes. Ved en slik løsning vil det i de aller fleste tilfeller være enkelt å plassere overtredelsen i

riktig kategori. Samtidig gir det rom for at vurderingen kan endres på bakgrunn av erfaringer i praksis, samt at nye overtredelsesvarianter raskt kan implementeres i systemet.

For kommersielle virksomheter og større ikke-kommersielle virksomheter angir hver alvorlighetskategori en utmålingsramme. Utmålingsrammen begrenser i utgangspunktet overtredelsesgebyrets størrelse oppad og nedad, beregnet ut fra virksomhetens økonomiske evne. For kommersielle virksomheter betyr det at utmålingsrammen knytter seg til en andel av omsetningen. For større ikke-kommersielle virksomheter er utmålingsrammen knyttet til virksomhetens bruttoinntekter (men med en langt lavere prosentsats for å ta hensyn til at utmålingsgrunnlaget er ulikt, samt at sanksjonsnivået skal være lavere). Inndelingen bidrar etter direktoratets syn til bedre likebehandling av overtredelser av samme alvorlighetsgrad, samtidig som den gir rom for å ta hensyn til de individuelle omstendighetene i hver enkelt sak. For å sikre at det ikke fastsettes overtredelsesgebyr som etter en allmenn rettsoppfatning vil kunne vurderes som urimelig høye, foreslår direktoratet også å fastsette en øvre beløpsgrense for hver ramme, knyttet til folketrygdens grunnbeløp (G).

For mindre ikke-kommersielle virksomheter og fysiske personer utenfor næringsvirksomhet angir hver alvorlighetskategori en fast sats, knyttet til folketrygdens grunnbeløp (G). I disse sakene vil utgangspunktet være at det ikke skal foretas en individuell utmåling med mindre det foreligger særlige omstendigheter som tilsier at resultatet ellers vil bli helt urimelig, se nedenfor. (Merk at utmålingsforskriften for alkohollovens vedkommende kun omfatter "virksomheter" og at fysiske personer utenfor næringsvirksomhet således ikke er omfattet.)

Direktoratet foreslår videre en unntaksbestemmelse som vil gjelde for alle grupper av overtrედere, enten bestemmelsens utgangspunkt er utmålingsrammer eller standardiserte gebyr. Bestemmelsen er ment som en snever unntaksbestemmelse som kun vil komme til anvendelse i tilfeller der resultatet ellers vil bli helt urimelig. Den gir for det første hjemmel til å sette overtredelsesgebyret helt eller delvis ned dersom det

- 1) foreligger helt spesielle forhold som har betydning for vurderingen av økonomisk evne, eller
- 2) foreligger særlig formildende omstendigheter eller
- 3) overtrederen har blitt ilagt andre reaksjoner som følge av lovbruddet

Videre kan overtredelsesgebyret settes høyere enn den aktuelle bestemmelsen angir, dersom det

- 1) foreligger svært skjerpene omstendigheter, eller
- 2) overtredelsen innebærer en gjentakelse av tidligere overtredelser, eller
- 3) det samme forholdet omfatter flere overtredelser

Gebyret kan heller ikke ved skjerpene omstendigheter settes høyere enn en angitt øvre ramme. Den kan for eksempel knyttes til den øverste rammen i den utmålingsbestemmelsen som er aktuell for overtredelsen. Eventuelt kan den begrenses til det dobbelte av øvre ramme for den enkelte overtredelse. Eller den kan fastsettes særskilt som en øvre beløpsgrense (knyttet til folketrygdens grunnbeløp (G)). Hensynet til enkel saksbehandling og forutsigbarhet kan tale for at den førstnevnte løsningen velges.

Sanksjonsnivå

Hvilket sanksjonsnivå som vil gjelde for ulike typer overtredelser kan følge av standardiserte satser og den øvre rammen for individuell utmåling. Innenfor den øvre rammen, og i eldre regelverk som ikke inneholder slike rammer, vil sanksjonsnivået ofte følge av praksis.

Hovedformålet med overtredelsesgebyr er å øke regelverksetterlevelsen. Dette taler for at sanksjonsnivået må være høyt nok til at man oppnår den tilsiktede preventive effekt. For mange vil risikoen for å få en reaksjon i seg selv kunne virke avskrekkende, men dersom gebyret settes for lavt kan det medføre en risiko for at noen aktører spekulerer i at regelbrudd vil lønne seg økonomisk.

Hensynet til allmennprevensjon kan imidlertid ikke strekkes for langt. Kravet om forholdsmessighet innebærer at overtredelsesgebyrets størrelse må stå i forhold til overtredelsens alvorlighetsgrad. Ved denne vurderingen vil det være naturlig å se hen til størrelsen på overtredelsesgebyr som ilegges etter sammenlignbare overtredelser på andre forvaltningsområder. Videre kan det være nyttig å se hen til straffenivået på lignende overtredelser. Sanksjonene bør etter direktoratets syn ligge på et nivå som gjenspeiler overtredelsenes alvorlighetsgrad, sett opp mot andre regelbrudd samfunnet sanksjonerer.

Etter direktoratets vurdering må hensynet til økt etterlevelse også sees i sammenheng med om systemet legger til rette for en effektiv håndheving. Blant annet har håndhevingsfrekvensen stor betydning for etterlevelsen. Det kan tale for at enkel saksbehandling og raske reaksjoner bør prioriteres fremfor høye gebyrer.

For ikke-kommersielle virksomheter, som offentlige virksomheter og ideelle organisasjoner, er det videre et særlig hensyn at overtredelsesgebyret ikke bør ramme tilbud til befolkningen. Dette taler etter direktoratets vurdering for at overtredelsesgebyret settes relativt lavere for de ikke-kommersielle virksomhetene enn for de kommersielle.

På denne bakgrunn foreslår Helsedirektoratet følgende øvre ramme for overtredelsesgebyr etter de aktuelle lovene.

- Alkoholloven: 6 % av omsetningen, men likevel ikke høyere enn 100 ganger folketrygdens grunnbeløp (G), som pr. 01.05 2020 utgjør kr 10 135 100.
- Ved svært skjerpene omstendigheter (for eksempel gjentakelse) foreslår direktoratet imidlertid å gi hjemmel for en dobling av overtredelsesgebyret.

Dette er ment som et utgangspunkt for videre vurdering. Det bør for det første vurderes hvorvidt det bør fastsettes ulikt sanksjonsnivå for de ulike lovene, etter en sammenligning av alvorlighetsgraden på de typiske og/eller mest alvorlige overtredelsene på hvert lovområde. Videre kan en videre vurdering, for eksempel opp mot andre lovområder, eller på bakgrunn av innspill i høringsrunden, medføre at det fremstår som hensiktsmessig å justere sanksjonsnivået opp eller ned.

Det redegjøres nærmere for sanksjonsnivå i kapittel 12.

Kapittel 5 Utmåling etter alvorlighetsgrad

Forvaltningen ha stor frihet med hensyn til *hvordan* utmålingen skal skje: om den skal ilegges etter faste satser, individuell utmåling innenfor en øvre ramme, eller en kombinasjon av disse.

Helsedirektoratets forslag innebærer at overtredelser som kan medføre overtredelsesgebyr kategoriseres etter fire alvorlighetsgrader: *svært alvorlig*, *alvorlig*, *mindre alvorlig* og *lite alvorlig*. Vurderingen av overtredelsens alvorlighet skal foretas på grunnlag av objektive kriterier. Hver

alvorlighetskategori er knyttet til en fast sats eller en utmålingsramme som begrenser overtredelsesgebyrets størrelse oppad og nedad.

Den nærmere vurderingen av overtredelsen og de subjektive forhold knyttet til den er behandlet i kapittel 10 om individuell utmåling. I dette kapitlet gjennomgås systemet med faste satser og utmålingsrammer og hvilke kriterier som skal ligge til grunn for vurderingen av alvorlighetsgrad.

Kombinasjon av faste satser og individuell utmåling

I følge forarbeidene til forvaltningsloven kapittel IX om administrative reaksjoner vil det være tillatt og i mange tilfeller hensiktsmessig å anvende en kombinasjon av faste satser og individuell utmåling:

"Kombinasjoner mellom faste satser og individuell utmåling kan også tenkes. Faste satser kan for eksempel tenkes kombinert med regler om at de beløpene som følger av de faste satsene, kan reduseres eller økes i visse tilfeller. (...)

Individuell utmåling kan prinsipielt gi det beste grunnlaget for en reaksjon som er tilpasset lovbruddet og gjerningspersonen i det enkelte tilfellet, slik at den ønskede preventive effekten oppnås uten at sanksjonen blir urimelig tyngende. Det kan likevel ikke utelukkes at individuell utmåling kan falle ulikt ut i saker som er nokså like. Det gjelder kanskje særlig hvis volumet av saker er beskjedent eller håndhevingen skjer ved ulike organer, for eksempel i ulike geografiske områder. Individuell utmåling vil være mer ressurskrevende enn utmåling etter standardiserte satser.

Standardisert utmåling på grunnlag av objektive kriterier kan sikre en viss likebehandling, og dermed oppleves rettferdig. Standardisert utmåling skaper dessuten større grad av forutberegnelighet for dem som utsettes for sanksjoner. (...)

Faste satser kan likevel være aktuelt innenfor enkelte former for masseforvaltning, også ved mer alvorlige overtredelser. Her kan både likhetshensyn og effektivitetsbetraktninger tilsa at det i alle fall tas utgangspunkt i faste satser. Dersom det kan tenkes ilagt større overtredelsesgebyrer, kan det imidlertid være mer nærliggende å anvende individuell utmåling. Et alternativ er at det fastsettes en regel som gir adgang til å fravike de faste satsene – opp eller ned. Et eksempel er, slik som Aetat foreslår, at det finnes en hjemmel for unntak i særlige tilfeller. Det bør da i lov eller forarbeider klargjøres hva som kan tenkes å utgjøre slike tilfeller. Også andre kombinasjoner kan tenkes."

Helsedirektoratets forslag innebærer en kombinasjon av standardisert og individuell utmåling, der hovedvekt legges på 1) hvem overtrederen er og 2) overtredelsens alvorlighet. Dette har betydning både for hvordan gebyret bør utmåles og hvilket nivå sanksjonene bør ligge på.

Kategorisering etter type overtreder

De ulike hensyn som systemet skal ivareta stiller seg for det første ulikt avhengig av hvilken type overtreder det er tale om. Virksomheter som har inntjening som formål vil normalt ha en annen motivasjon for å etterleve – eller bryte – regelverket enn virksomheter som har andre formål. Det må videre antas at den preventive effekten og andre virkninger av en økonomisk sanksjon som overtredelsesgebyr vil være annerledes overfor ulike grupper av overtredere. I tillegg vil en eventuell vurdering av økonomisk evne måtte basere seg på ulike grunnlag for ulike virksomhetstyper. For å sikre best mulig likebehandling har det vært viktig for direktoratet å finne relevante skillelinjer mellom ulike typer overtredere.

Etter direktoratets vurdering taler disse hensynene for at overtrederne bør skilles i tre hovedkategorier: kommersielle virksomheter, dvs. virksomheter med økonomisk hovedformål, ikke-kommersielle virksomheter, dvs. med ikke-økonomisk hovedformål, og fysiske personer utenfor næringsvirksomhet, dvs. personer som har overtrådt reglene som privatperson.

Med kommersielle virksomheter menes virksomheter hvor hovedformålet, eller ett av flere hovedformål er økonomisk, dvs. at driften er styrt av hensynet til inntjening. Ved vurderingen bør det blant annet sees hen til om virksomheten drives etter ordinære forretningsmessige prinsipper og gir, eller har til formål å gi, avkastning/utbytte til eierne. Dersom det er tilfelle vil det ikke ha avgjørende betydning om virksomheten *også* har til formål å skape arbeidsplasser, støtte gode formål eller lignende. Direktoratet antar at vurderingen sjelden vil skape tvil i praksis.

Med ikke-kommersielle virksomheter menes virksomheter hvor hovedformålet er ikke-økonomisk, dvs. at driften styres av hensynet til å oppfylle ideelle formål eller til å utføre oppgaver som følger av lover/regler eller andre vedtak fra folkevalgte organer. De fleste offentlige virksomheter vil være omfattet av definisjonen, det samme gjelder typiske ideelle organisasjoner. I tvilstilfeller vil det blant annet være relevant å se hen til om virksomhetens vedtekter tilsier et ikke-økonomisk formål. For statseide selskaper vil også eierskapsmeldingen gi verdifull informasjon om statens egen vurdering av spørsmålet.

For ikke-kommersielle virksomheter anser direktoratet videre at det er hensiktsmessig å skille mellom større og mindre virksomheter. For store ikke-kommersielle virksomheter som kommuner, helseforetak, ideelle organisasjoner mv., vil en vurdering av økonomisk evne være viktig for å sikre at størrelsen på overtredelsesgebyret blir forholdsmessig, både sett opp mot overtredelsens alvorlighet og i sammenligning med andre virksomheter. For mindre ikke-kommersielle virksomheter som skoler, barnehager og lokale foreninger, vil dette hensynet være mindre tungtveiende, samt at vurderingen av økonomisk evne i en del tilfeller vil kunne være ressurskrevende. Med tanke på at det antakelig heller ikke vil være aktuelt å ilegge svært høye overtredelsesgebyrer her, anser direktoratet at det vil være mer hensiktsmessig å bruke standardiserte satser. Satsene må da settes så lavt at hensyn til rettssikkerhet og forholdsmessighet får mindre betydning.

Skille mellom objektive og subjektive utmålingskriterier

Forvaltningsloven §§ 44 og 46 benevner en rekke momenter som det kan tas hensyn til ved avgjørelsen om overtredelsesgebyr skal ilegges og ved individuell utmåling mot fysiske personer og foretak:

- overtredelsens omfang og virkninger
- fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet
- overtredersens skyld og økonomiske evne
- sanksjonens preventive virkning
- overtredelsens grovhet
- om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen
- om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser
- om det foreligger gjentakelse
- om andre reaksjoner er ilagt for overtredelsen
- om internasjonale avtaler forutsetter bruk av administrativ sanksjon eller straff

Oppregningen er ikke uttømmende og det er derfor også mulig å vektlegge andre hensyn, forutsatt at de er saklig begrunnet. Videre er det presisert i forarbeidene at forvaltningen ikke er forpliktet til å vektlegge alle hensyn som er nevnt i bestemmelsene. Momentene kan videre ha ulik betydning for vurderingen av hvorvidt overtredelsesgebyr skal ilegges og for selve utmåling av størrelsen på gebyret.

Forvaltningen har etter dette nokså stor frihet med hensyn til hvordan utmålingen praktiseres, både med hensyn til hvilke momenter som vektlegges og til innbyrdes vektlegging mellom ulike momenter.

Utmålingen må likevel skje innenfor rammene av de grunnleggende prinsippene for bruk av administrative sanksjoner som fremheves i forarbeidene til forvaltningsloven kapittel IX:

- *Rettsikkerhet: "Rettsikkerhetshensynet er grunnleggende. Med rettsikkerhet siktes det her til beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra det offentlige, muligheten til å kunne forutberegne sin rettsstilling og muligheten til å kunne forsvare sine rettslige interesser.*
- *Effektivitet: Med effektivitet forstås her størst mulig grad av måloppnåelse med minst mulig bruk av ressurser. (...) Ut fra effektivitetsbetraktninger må målsetningen være å finne hvilken reaksjonsform som sikrer tilstrekkelig grad av etterlevelse av lovgivningen med minst mulig bruk av ressurser.*
- *Forholdsmessighet: "Med bakgrunn i de absolutte straffeteoriene er det vanlig å oppstille et krav om forholdsmessighet som begrensende prinsipp for kriminalisering og bruk av straff, se NOU 2003: 15 punkt 4.2.4 og punkt 4.4. Et slikt krav er relevant også ved innføring og bruk av administrative sanksjoner. Det vises også til NOU 2003: 15 punkt 10.4, der det pekes på at «hensynet til forholdsmessighet mellom overtredelse og reaksjon er grunnleggende."*
- *Helhet: "Både ved utformingen av det strafferettslige systemet og systemet for administrative sanksjoner, og ved valg av sanksjonstype, kommer også hensynet til å skape et mest mulig helhetlig system inn."*

Med bakgrunn i at overtredelsesgebyr er en straffelignende reaksjon og i mange tilfeller fungerer som et alternativ til straff, vil også strafferettslige utmålingsprinsipper kunne ha betydning for hvordan utmålingssystemet bør utformes. Direktoratet viser blant annet til følgende uttalelse i forarbeidene til kapittel IX punkt 13.3.4: *"Departementets utgangspunkt er at overtredelsesgebyrene innenfor sitt område langt på vei tjener samme funksjoner som bøtestraff. Dette tilsier at de momentene som vektlegges ved utmåling av bøter, også må kunne vektlegges ved utmåling av overtredelsesgebyrer."*

Også forarbeidene til lovhomeplene for overtredelsesgebyr fremhever forholdet til straff (Prop 60 L (2017-2018):

"Overtredelsesgebyr er særlig et alternativ til bøtestraff ved brudd på offentligrettslig reguleringslovgivning. På folkehelselovenes områder blir straff i praksis sjelden brukt. Dette skyldes en kombinasjon av at straffeforfølgning er ressurskrevende for politiet og påtalemyndigheten og at bruddene i en prioritetsvurdering ikke anses graverende nok til å straffeforfølges. Straff vil imidlertid i enkelte situasjoner være det riktige virkemiddelet, 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."

I denne sammenheng er det også viktig å påpeke at overtredelsesgebyr er å anse som straff etter EMK. Dette har først og fremst betydning for saksbehandlingen, men kan i noen grad også ha betydning for utmålingen. Det vises blant annet til at proporsjonalitetsprinsippet kan sette begrensninger for overtredelsesgebyrets størrelse.

Helsedirektoratets siktemål har vært å finne en ordning som gir en rimelig balanse mellom behovet for effektiv håndheving av regelverket og hensynet til at utmålingen bør være tilpasset de særskilte omstendighetene i hver enkelt sak. Samtidig har direktoratet lagt vekt på at sanksjonen skal oppfylle hensynet til forholdsmessighet, likebehandling og forutberegnelighet.

Helsedirektoratet anser på denne bakgrunn at det er hensiktsmessig å skille mellom objektive og subjektive kriterier for utmålingen, ved at det først foretas en vurdering av overtredelsen på generelt grunnlag, deretter eventuelt en konkret vurdering av de særskilte omstendighetene som gjør seg gjeldende i den enkelte sak.

En av fordelene med et slikt skille er at det gir mulighet for å utforme generelle retningslinjer for vurdering og utmåling av typiske overtredelser, som kan danne utgangspunkt for den nærmere utmålingen i den enkelte sak. Det vil både lette saksbehandlingen betydelig, samtidig som det vil bidra til bedre likebehandling og forutberegnelighet for aktørene enn et system som utelukkende er basert på individuell utmåling. I tillegg vil det muliggjøre en helhetlig tilnærming til vurderingen av sanksjonens forholdsmessighet, både i forhold til overtredelsenes alvorlighet i seg selv og veid opp mot andre overtredelser, på samme rettsområde og på andre rettsområder. Direktoratet viser her til at et hovedformål bak de nye reglene i forvaltningsloven er å legge til rette for en mer enhetlig behandling av administrative sanksjoner innenfor betryggende rettslige rammer.

De momenter som er oppregnet i forvaltningsloven §§ 44 og 46 kan etter direktoratets syn deles inn i objektive og subjektive kriterier. Noen momenter hører naturlig til den subjektive vurderingen, som grad av skyld og økonomisk evne, mens overtredelsens art, omfang og virkninger både har en objektiv og en subjektiv side. Overtredelsens virkninger kan for eksempel deles inn i den typiske overtredelsens potensielle virkninger og den konkrete overtredelsens faktiske virkninger. Det er derfor direktoratets vurdering at forslaget ligger godt innenfor forvaltningslovens rammer på dette punktet.

Fire kategorier etter alvorlighetsgrad

Direktoratet foreslår å dele ulike overtredelsestyper inn i fire alvorlighetskategorier som skal gjenspeile deres alvorlighetsgrad: *Svært alvorlig*, *Alvorlig*, *Mindre alvorlig* og *Lite alvorlig*. Felles for alle kategorier av overtredere er at det skal tas utgangspunkt i en objektiv vurdering av overtredelsens alvorlighet.

Ved vurderingen av alvorlighet har direktoratet i hovedsak sett hen til de prinsipper som gjelder ved fastsetting av strafferammer (se Ot.prp. 90 (2003-2004), punkt 11.3.4):

"Selv om fastsetting av strafferammer alltid vil ha et betydelig innslag av skjønn og tradisjon, og derfor aldri kan bli en matematisk prosess, gir det etter departementets oppfatning betydelig hjelp for tanken å se spørsmålet som et produkt av følgende tre faktorer:

Hvilken interesse som er angrepet: Strafferammen bør gjenspeile om det dreier seg om angrep på de mest beskyttelsesverdige interesser, som samfunnsordenen eller enkeltpersoners liv, om angrepet gjelder det felles livsgrunnlag (miljøet) eller enkeltpersoners fysiske integritet, eller om det gjelder den psykiske integritet eller økonomiske interesser.

Resultatet eller virkningen av handlingen: Det bør vektlegges om straffebudet retter seg mot et grovt angrep eller grov skadeforvoldelse, et vanlig angrep eller vanlig skadeforvoldelse, eller et lite angrep eller en liten skadeforvoldelse. Strafferammen må også reflektere om det dreier seg om en farefremkallelse, eller om den straffbelagte handling knytter seg til planlegging av angrep eller gjelder handlinger som disponerer for fare/skade.

Den utviste skyld: Strafferammen bør også gjenspeile om handlingen har forsett, grov uaktsomhet eller alminnelig uaktsomhet som skyldform."

Etter direktoratets syn gir disse prinsippene til sammen uttrykk for hvor alvorlige overtredelsene anses å være. Dette samsvarer også godt med den øvrige begrepsbruken i forarbeidene til straffeloven av 2005 og til forvaltningsloven kapittel IX. Det vises blant annet til følgende uttalelse i forarbeidene til forvaltningsloven kapittel IX:

"Proposisjonens presentasjon og drøftelse av ulike typer administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak kan bidra til et mer nyansert og fleksibelt reaksjonssystem, tilpasset ulike typer lovbrudd og overtredelser av ulik alvorlighetsgrad. Et slikt mer nyansert og fleksibelt system, innenfor betryggende rettslige rammer, vil kunne bidra til at sanksjonene står i et rimelig forhold til alvorret i regelbruddet, samtidig som en sikrer mer effektiv sanksjonering og dermed etterlevelse av lovgivningen."

Skyldgraden har, som det følger av uttalelsen i straffelovens forarbeider ovenfor, kan også ha betydning for alvorlighetsgraden. Uttalelsen henviser imidlertid til bestemmelser som inneholder krav om skyldform, for eksempel straffebudet om "uaktsomt drap". I disse tilfellene vil den type overtredelse det er tale om forutsette en skyldgrad. Dette kan også være aktuelt etter alkohol, tobakksskade-, eller folkehelseloven, for eksempel dersom overtredelsen er definert som en bevisst omgåelse av regelverket. Utenom disse tilfellene, er det etter direktoratets syn riktig å føre skyldgrad inn under de subjektive forhold eventuelt skal vurderes i innenfor utmålingsrammen eller ved vurdering av særlige forhold.

Valget av antallet alvorlighetskategorier har flere begrunnelser. For det første må det foretas en avveining mellom enkelhet i saksbehandlingen og behovet for sikre at hver enkelt overtredelse resulterer i en treffende og forholdsmessig reaksjon. Svært vide rammer kan, i hvert fall teoretisk, gi det beste grunnlaget for en reaksjon som er tilpasset lovbruddet og gjerningspersonen i det enkelte tilfellet. På den annen side vil vide rammer gi liten veiledning til organet som skal fastsette overtredelsesgebyret og dermed øke faren for forskjellsbehandling. Forarbeidene til forvaltningslovens kapittel IX belyser denne problemstillingen i tilknytning til spørsmålet om individuell eller standardisert utmåling (se punkt 13.3.4):

"Det kan likevel ikke utelukkes at individuell utmåling kan falle ulikt ut i saker som er nokså like. Det gjelder kanskje særlig hvis volumet av saker er beskjedent eller håndhevingen skjer ved ulike organer, for eksempel i ulike geografiske områder. Individuell utmåling vil være mer ressurskrevende enn utmåling etter standardiserte satser."

Et for finmasket system vil imidlertid kunne føre til mange kompliserte grensedragnings spørsmål og at det ikke gis tilstrekkelig rom til å justere reaksjonen på bakgrunn av de konkrete omstendighetene i den enkelte sak.

Helsedirektoratet har falt ned på at fire utmålingsrammer ivaretar de kryssende hensynene på en god måte.

Etter direktoratets syn bør det videre settes et hovedskille mellom alvorlige og mindre alvorlige overtredelser. Dette har sin bakgrunn i anbefalingen om et kvalifikasjonskrav for å anvende straff som blant annet fremheves i forarbeidene til forvaltningsloven kapittel IX (se blant annet punkt 7.4.3):

"Særlig med sikte på straff gjelder følgende:

- *De interesser straffesanksjonen skal beskytte, bør i et samfunnsperspektiv være så viktige at de forsvarer bruk av straff.*
- *Normalt bør straff bare brukes ved alvorlige overtredelser."*

Kvalifikasjonskravet har betydning for spørsmål om nykriminalisering og avkriminalisering, men har også en særlig betydning ved bruk av den type generelle straffetrusler som ofte brukes offentligrettslig særlovgivning, herunder i alkohol-, tobakks- og folkehelseloven. Her påpeker forarbeidene at målsetningen om at straff bare bør anvendes ved alvorlige overtredelser også kan nås ved bruk av instruksjer, selv om en ikke dermed reduserer området for det straffbare. Forutsetningen er at det i stedet finnes hjemmel for administrative sanksjoner.

Etter Helsedirektoratets oppfatning har dette en praktisk betydning i tilknytning til overtredelsesgebyr, ved at de overtredelser som er å anse som mindre alvorlige ikke bør forfølges strafferettslig, men kun skal sanksjoneres med overtredelsesgebyr. For overtredelser som er å anse som alvorlige, vil det derimot kunne oppstå et valg mellom å forfølge saken administrativt eller strafferettslig. Det kan for eksempel være aktuelt å følge straffesporet dersom overtredelsen faktisk har materialisert seg i en alvorlig skadefølge eller det foreligger høy grad av skyld/klanderverdighet. Etter direktoratets syn er det av denne grunn hensiktsmessig at vurderingen av hva som er alvorlig/mindre alvorlig etter de to regelsettene i størst mulig grad korresponderer og er basert på de samme kriterier. Det presiseres imidlertid at grensegangen muligens kan falle noe ulikt ut og at vurderingen opp mot overtredelsesgebyr ikke vil være bindende for en strafferettslig vurdering.

Den videre inndelingen av kategoriene vil da falle innenfor det som karakteriseres som alvorlig eller mindre alvorlig. Etter Helsedirektoratets syn vil det være nyttig og hensiktsmessig å ha en egen kategori for *lite alvorlige overtredelser* som befinner seg i den nederste delen av alvorlighetskalaen og er forbeholdt de mer bagatellmessige overtredelsene, ofte typiske masseovertredelser. Slike overtredelser vil ofte være mer egnet for standardisert utmåling og ved å skille dem ut i en egen kategori, vil det muliggjøre at det fastsettes standardiserte satser for ulike typeovertredelser innenfor denne kategorien. Dette kan for eksempel vurderes som et alternativ til utmålingsrammer i kategorien *Lite alvorlig* overfor kommersielle og ikke-kommersielle kategorier, jf. det som ligger i nåværende forslag, for å forenkle saksbehandlingen i disse sakene. Videre kan det vurderes om detaljerte forskriftsbestemmelser som faller inn under kategorien *Lite alvorlig* i noen tilfeller bør differensieres ytterligere, slik at det fastsettes egne satser for hvert enkelt brudd.

I den andre delen av skalaen, anser direktoratet at det er hensiktsmessig med en kategori som er forbeholdt de mest graverende overtredelsene på folkehelseområdet. I forslaget er disse kategorisert som *svært alvorlige*. Det bemerkes at dette begrepet ikke vil korrespondere med en tilsvarende begrepsbruk på strafferettens område, da strafferetten naturlig nok omfatter langt alvorligere overtredelser enn det som er aktuelt etter våre lover.

Hvilken kategori den enkelte overtredelsen faller inn under, vil ikke følge direkte av forskriften, men må vurderes konkret. Direktoratet anbefaler imidlertid at det gis generelle retningslinjer for vurderingen, for eksempel i Helsedirektoratets veiledere til de aktuelle lovene. I kapitlene 6-8 har direktoratet vurdert og foreslått hvordan disse retningslinjene kan utformes. Ved en slik løsning vil det i de aller fleste tilfeller være enkelt å plassere overtredelsen i riktig kategori. Samtidig gir det rom for at vurderingen kan endres på bakgrunn av erfaringer i praksis, samt at nye overtredelsesvarianter raskt kan implementeres i systemet.

Direktoratet anser at en slik løsning også vil gi aktørene tilstrekkelig klarhet og forutsigbarhet. Det vises til at de aktuelle bestemmelsene som er omfattet vil fremgå av forskriften. Direktoratet anser

videre at alvorlighetsbegrepet er forståelig og gir god veiledning om hvordan ulike overtredelser normalt vil vurderes. I tillegg vil direktoratets veiledere være lett tilgjengelige for allmennheten og vil også bli aktivt kommunisert ut til profesjonelle aktører på områdene.

Utmålingsrammer

For kommersielle virksomheter og større ikke-kommersielle virksomheter angir hver alvorlighetskategori en utmålingsramme. Utmålingsrammen begrenser i utgangspunktet overtredelsesgebyrets størrelse oppad og nedad, beregnet ut fra virksomhetens økonomiske evne. For kommersielle virksomheter betyr det at utmålingsrammen knytter seg til en andel av omsetningen. For større ikke-kommersielle virksomheter er utmålingsrammen knyttet til virksomhetens bruttoinntekter, se kapittel 9 om vurdering av økonomisk evne.

For å sikre at det ikke fastsettes overtredelsesgebyr som etter en allmenn rettsoppfatning vil kunne vurderes som urimelig høye, foreslår direktoratet også å fastsette en øvre beløpsgrense for hver ramme, knyttet til folketrygdens grunnbeløp (G).

Bruk av utmålingsrammer vil etter Helsedirektoratets vurdering gi et ytterligere bidrag til å sikre en mer enhetlig behandling av sakene. Utmålingsrammer gir på den ene siden et klart signal og veiledning om hvilket nivå sanksjonen for typiske overtredelser skal ligge på, men gir myndigheten mulighet til å avpasse sanksjonen etter skyldgrad og andre subjektive momenter i den enkelte sak.

Utmålingsrammene kan sammenlignes med strafferammer i strafferetten og har tilsvarende formål. En viktig forskjell er at strafferammer oftest kun setter en øvre grense for sanksjonen. Direktoratet anser ikke at hensynene som taler mot minstestraff gjør seg gjeldende i samme grad for overtredelsesgebyr. Hensynet til enhetlig behandling tilsier at det er behov for den veiledning som en nedre grense for utmålingen gir. De eventuelle motforestillingerene mot en nedre grense, avhjelpes etter direktoratets syn videre av at den foreslåtte hjemmelen for å nedsette overtredelsesgebyret helt eller delvis, dersom det foreligger særlige omstendigheter i den enkelte sak som tilsier at resultatet ellers vil bli urimelig, se mer under kapittel 10 om individuell utmåling.

Faste satser

For mindre ikke-kommersielle virksomheter og fysiske personer utenfor næringsvirksomhet angir hver alvorlighetskategori en fast sats, knyttet til folketrygdens grunnbeløp (G). I disse sakene vil utgangspunktet være at det ikke skal foretas en individuell utmåling med mindre det foreligger særlige omstendigheter som tilsier at resultatet ellers vil bli helt urimelig.

Bruk av faste satser bidrar til at saksbehandlingen blir enkel og effektiv, samtidig som det gir høy grad av forutsigbarhet. På den annen side medfører bruk av faste satser at det ikke er rom for å ta hensyn til særskilte omstendigheter i den enkelte sak eller overtreders økonomiske evne. Direktoratet har derfor vurdert at dette kun vil være aktuelt for mindre ikke-kommersielle virksomheter og fysiske personer utenfor næringsvirksomhet, da det ikke vil være aktuelt å ilegge svært høye overtredelsesgebyrer overfor disse. Hensynet til rettssikkerhet slår derfor ikke like sterkt til her som overfor kommersielle virksomheter og større ikke-kommersielle virksomheter. I tillegg vil det etter direktoratets oppfatning avhjelpes av

- 1) at de faste satsene settes lavere enn det som presumptivt ville blitt resultatet ved en individuell utmåling i normaltillfellene og
- 2) at overtredelsesgebyret etter den foreslåtte unntaksbestemmelsen kan settes ned dersom det foreligger særlige forhold som tilsier at resultatet ellers vil bli urimelig.

Vurdering av alvorlighetsgrad

Som nevnt bør vurderingen av alvorlighetsgrad i hovedsak foretas etter de samme prinsipper som i strafferetten. Vurderingen vil derfor i første rekke dreie seg om overtredelsens virkning eller skadefølge, hvor viktige interesser den overtrådte bestemmelsen skal beskytte og hvilken skyldgrad overtredelsen forutsetter. I straffelovens forarbeider listes ulike beskyttelsesverdige interesser opp i rangert rekkefølge: samfunnsordenen eller enkeltpersoners liv; det felles livsgrunnlag (miljøet) eller enkeltpersoners fysiske integritet; den psykiske integritet eller økonomiske interesser.

Overtredelser som medfører høy risiko for direkte og alvorlig skade på liv/helse vil alltid anses som alvorlig, selv om bestemmelsen ikke nødvendigvis beskytter en viktig samfunnsinteresse.

Jo viktigere samfunnsinteressen som bestemmelsen skal beskytte er, desto viktigere vil imidlertid hensynet til allmennprevensjon være og desto lavere krav stilles til at overtredelsen i seg selv medfører risiko for direkte skadefølger. Kravet om forholdsmessighet vil imidlertid sette grenser for hvor stor vekt som kan legges på hensynet til allmennprevensjon.

Direktoratet anser etter dette at det ved den objektive vurderingen av den enkelte overtredelsestypens alvorlighet, må tas utgangspunkt i tre vurderingstemaer, som kan ha betydning alene eller i sammenheng med de øvrige:

1. Hvilket potensial har denne typen overtredelse for å medføre skade, både med hensyn til skaderisiko og skadefølgens alvorlighet?
2. Hvor beskyttelsesverdig er den interessen som rammes og hvor viktig er det for samfunnet at denne typen overtredelse unngås?
3. Forutsetter denne typen overtredelse at det foreligger høy grad av skyld/klanderverdighet?

Ved vurderingen av overtredelsens skadepotensial må det sees hen til de strafferettslige prinsippene om at det må foreligge årsakssammenheng mellom overtredelsen og en eventuell skadefølge og at den eventuelle skadefølgen må fremstå påregnelig og adekvat.

Hvorvidt overtredelsen faktisk har medført skade, er en subjektiv omstendighet som hører under den individuelle utmålingen. Dersom den konkrete overtredelsen faktisk har resultert i alvorlige skadefølger kan det også tale for å forfølge saken strafferettslig fremfor å ilegge overtredelsesgebyr.

Generelt om alvorlighetsvurderingen innenfor forslaget virkeområde

Hovedformålet bak de tre lovene som er omfattet av forslaget er å fremme folkehelsen i Norge. Begrepet folkehelse er ikke entydig, men beskrives ofte gjennom et omfattende sett av indikatorer for helsetilstand, helseproblemer og forhold som påvirker helsetilstanden, herunder sosial utjevning. De mest objektive og allment aksepterte kriterier for vurdering av folkehelsen er knyttet til tall for dødelighet, sykkelighet og forbruk av helsetjenester og trygdeytelser.

Hensynet til liv og helse står naturlig nok sterkt i lovene på folkehelseområdet. I alle de tre lovene som er omfattet av forslaget er det et hovedhensyn å beskytte befolkningen mot helseskadelige miljøfaktorer eller produkter.

Overtredelser som medfører fare for personskade eller død anses tradisjonelt som alvorlige i norsk rettstradisjon og vil også på dette området være den enkeltfaktoren som har størst betydning for vurderingen av overtredelsens alvorlighet. Overtredelser som rammer enkeltindivider regnes tradisjonelt også som mer alvorlige enn overtredelser som rammer mer abstrakte interesser.

Hensynet til beskyttelse av barn står videre sterkt i de tre lovene. At barn har krav på en særlig beskyttelse i lovverket følger også av barnekonvensjonen og Grunnloven § 104. I alkohol- og

tobakksskadeloven gjenspeiles hensynet i bestemmelser om aldersgrenser og forbud mot salg og skjenking til mindreårige. I tobakksskadeloven er hensynet til barn særlig fremhevet ved at formålet om å forebygge at barn og unge begynner med tobakk følger av lovens formålsparagraf. I forarbeidene til folkehelseloven fremheves det at folkehelsearbeid handler om å skape gode oppvekstvilkår for barn og unge. Overtredelser på alle tre lovområder som er rettet mot eller rammer denne sårbare gruppen må på denne bakgrunn anses som mer alvorlige enn tilsvarende overtredelser som i hovedsak rammer voksne.

Det samme må i noen grad gjelde overtredelser som er rettet mot andre sårbare grupper, som eldre, syke, personer med funksjonsnedsettelse mv.

Den folkehelsemessige betydningen av en overtredelse vil videre i særlig grad påvirkes av antallet personer som rammes. En overtredelse som har potensial til å ramme et stort antall personer må derfor vurderes som mer alvorlig enn en som etter sin art vil ha et mindre omfang.

Mange av bestemmelsene på folkehelseområdet retter seg videre mot næringsvirksomhet og søker å oppfylle også andre formål enn de rent helsemessige, blant annet hensynet til likeverdig konkurranse og til å hindre økonomisk kriminalitet. I noen grad kan det derfor også ha betydning for alvorlighetsvurderingen i hvilken grad overtredelsen kan ha negative effekter på konkurransesituasjonen.

For mange av bestemmelsene på området gjelder at de ikke i seg er nært knyttet til beskyttelsesverdige interesser eller at enkeltbrudd vil ha særlig store konsekvenser. Likevel kan det ha stor betydning for folkehelsen at den samlede etterlevelsen av alle disse bestemmelsene til sammen er god. Til tross for at hensynet til regelverksetterlevelse står sterkt her, anser direktoratet at overtredelser av slike bestemmelser normalt vil anses som *mindre* eller *lite alvorlige* og at det derfor ikke vil være grunnlag for harde reaksjoner. Desto viktigere anser direktoratet at det er at systemet legger til rette for hyppig og effektiv håndheving overfor slike overtredelser.

Et annet moment som kan tale for at en type overtredelse bedømmes som mer alvorlig enn andre, er at den typisk vil være forsettlig eller ha en klanderverdig motivasjon. Dette vil for eksempel være aktuelt for handlinger som etter sin art bærer preg av bevisste omgåelser, bevisst villedelse o.l. Et typisk eksempel fra strafferetten er bedrageri. På alkohol- og tobakksområdet vil relevante eksempler kunne være planlagte reklamekampanjer, etter folkehelseloven kan det tenkes tilfeller av bevisst tilbakehold av informasjon om smitteutbrudd.

Særlig om angivelse av typetilfeller

Som tidligere nevnt vil en objektiv alvorlighetsvurdering avhenge av at typiske overtredelser av de aktuelle bestemmelsene defineres. I mange tilfeller vil bestemmelsen romme et så snevert rom for handlinger at normalovertredelsen kan utledes temmelig direkte, for eksempel ved helt konkret utformede forbud.

I en del tilfeller rommer imidlertid bestemmelsen et vidt spekter av overtredelser som kan ha vidt forskjellig alvorlighetsgrad. Dette gjelder blant annet reklameforbudene i alkohol- og tobakksskadeloven og regler om informasjonsplikt etter forskrift om miljørettet helsevern. I slike tilfeller anser direktoratet at det er hensiktsmessig å inndele overtredelsene etter grovhet. I så fall vil det både angis hvilke momenter som skal vektlegges ved vurderingen av den enkelte handlingens grovhet, samt angis eksempler på typiske handlinger innenfor hver grovhetskategori.

Ved vurderingen av overtredelsenes alvorlighet, bør typetilfellene heller ikke defineres for snevert. Etter direktoratets syn er det hensiktsmessig å ta utgangspunkt i "normaltilfeller". Det bør etter

direktoratets syn settes nokså vide rammer for hva som karakteriseres som et normaltillfelle, slik at det rommer nokså store avvik fra den norm som bestemmelsen fastsetter. Ved brudd på en retningslinje om størrelser på bilder, kan det eksempelvis godt tenkes at en dobling av den tillatte størrelsen må anses som innenfor normaltillfellet.

Dersom det er nokså vanlig at det begås overtredelser som går utover normaltillfellet, kan det være hensiktsmessig å skille mellom vanlige og grove overtredelser, som igjen kan medføre at alvorlighetsgraden vil være ulik. Dersom det antas at dette sjeldent forekommer, kan det være mer hensiktsmessig at det ikke defineres en grov variant av overtredelsen, men at dette heller kan vurderes som en skjerpene omstendighet som kan medføre at gebyret settes opp eller ned.

Kriterier for vurdering av alvorlighetsgrad

På bakgrunn av det ovennevnte har Helsedirektoratet kommet frem til følgende kriterier for vurdering av typeovertredelsenes alvorlighetsgrad.

Kategori 1: Svært alvorlig

Denne kategorien omfatter for det første overtredelser som medfører en påregnelig fare for alvorlig personskade eller død.

For det andre omfattes overtredelser av bestemmelser som skal beskytte svært viktige samfunnsinteresser, som beskyttelse mot utbrudd av alvorlig sykdom, spredning av illegale/farlige produkter mv.

Det skal mindre til før overtredelsen regnes som svært alvorlig, både hva gjelder faregrad/skadepotensial og hvor viktig den beskyttede interessen er, dersom:

- overtredelsen er spesielt rettet mot barn eller andre særlig sårbare grupper.
- det er påregnelig at et meget stort antall mennesker rammes.
- overtredelsen er preget av svært klanderverdig motivasjon, for eksempel omgåelse i vinningshensikt, unndragelse fra kontroll, bevisst tilbakehold av informasjon mv.

At overtredelsen er spesielt rettet mot barn betyr ikke at den må være "utelukkende" rettet mot barn. Det vil være tilstrekkelig at den delvis er rettet mot barn, dersom den fremstår som målrettet mot denne gruppen.

Kategori 2: Alvorlig

Denne kategorien omfatter for det første overtredelser som medfører en påregnelig fare for personskader av mindre alvorlig art eller betydelig negative helseeffekter hos enkeltindivider.

For det andre omfattes overtredelser av bestemmelser som skal beskytte viktige samfunnsinteresser, som at samfunnet skal ha kontroll med omsetning av helseskadelige produkter og aktiviteter, formål om redusert bruk av helseskadelige og/eller avhengighetsskapende produkter mv.

Det skal mindre til før overtredelsen regnes som alvorlig, både hva gjelder faregrad/skadepotensial og hvor viktig den beskyttede interessen er, dersom:

- overtredelsen er spesielt rettet mot barn eller andre særlig sårbare grupper.
- det er påregnelig at et meget stort antall mennesker rammes.
- overtredelsen er preget av svært klanderverdig motivasjon, for eksempel omgåelse i vinningshensikt, unndragelse fra kontroll, bevisst tilbakehold av informasjon mv.

Kategori 3: Mindre alvorlig

Denne kategorien omfatter for det første overtredelser som typisk har mindre alvorlige konsekvenser i seg selv, men hvor regelverksetterlevelsen samlet sett kan ha stor betydning for folkehelsen, f.eks. der reglene har til formål å motvirke uheldig helseatferd i befolkningen. Dette kan for eksempel gjelde overtredelser av retningslinjer om utforming av lokaler, emballasje og informasjonsmateriell knyttet til helseskadelige produkter. I næringsvirksomhet vil denne type overtredelser også kunne ha en konkurransevridende effekt til ulempe for næringsaktører som velger å holde seg lojalt til regelverket.

Kategori 4: Lite alvorlig

I denne kategorien faller overtredelser som i liten grad har direkte betydning for folkehelsen eller andre viktige hensyn, men hvor det likevel er viktig å sikre etterlevelse, av hensyn til likebehandling av aktørene, respekt for regelverket og at systemene skal fungere som helhet. Dette vil typisk være brudd på formelle plikter som formkrav, rapporteringsplikter, gebyrer mv, eller mindre brudd på retningslinjer for utforming av lokaler, emballasje og informasjonsmateriell knyttet til helseskadelige produkter.

Kapittel 6 Alkoholoven: retningslinjer for vurdering av alvorlighetsgrad

I henhold til ny [§ 10-5](#) i alkoholoven kan Helsedirektoratet ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på

- forbudet mot reklame for alkoholholdig drikk, jf. alkoholoven § 9-2 første ledd
- forbudet mot reklame for tilvirkningsmidler for alkohol, jf. alkoholoven i §§ 9-1
- kravene til statlige tilvirkningsbevillinger i §§ 6-6, 6-7 og 6-8 eller
- kravene til utlevering av alkoholholdig drikk ved privat innførsel, jf. alkoholoven § 2-4 eller i §§ 1-5, 2-5 og 8-11.

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.

Etter Helsedirektoratets syn bør følgende forskriftsbestemmelser være omfattet av forskriften:

- krav til statlige bevillingshavere i forskrift om engrossalg og tilvirkning av alkoholholdig drikk mv
- bestemmelser i alkoholforskriften som utfyller krav til utlevering av privatimport.

Reglene om overtredelsesgebyr er avgrenset til de områder hvor Helsedirektoratet er tilsynsmyndighet.

Vurdering av alvorlighetsgrad ved typiske overtredelser som er omfattet av forslaget

I alkoholovens formålsbestemmelse, jf. § 1-1, heter det: *"Reguleringen av innførsel og omsetning av alkoholholdig drikk etter denne lov har som mål å begrense i størst mulig utstrekning de samfunnsmessige og individuelle skader som alkoholbruk kan innebære. Som et ledd i dette sikter loven på å begrense forbruket av alkoholholdige drikkevarer."*

Alkoholovens utgangspunkt er at all bruk av alkohol kan medføre skade - både samfunnsmessig og individuelt. Utgangspunktet er videre at økende forbruk av alkohol gir økende skadevirkninger. Loven

skal bidra til å sikre at skadevirkningene av alkoholbruk blir så små som mulig - dels ved å begrense tilgjengeligheten, dels ved at omsetningsformene er betryggende.

Kategori 1 Svært alvorlige overtredelser

Kriterier, jf. kapittel 5:

Denne kategorien omfatter for det første overtredelser som medfører en påregnelig fare for alvorlig personskade eller død.

For det andre omfattes overtredelser av bestemmelser som skal beskytte svært viktige samfunnsinteresser, som beskyttelse mot utbrudd av alvorlig sykdom, spredning av illegale/farlige produkter mv.

Det skal mindre til før overtredelsen regnes som svært alvorlig, både hva gjelder faregrad/skadepotensial og hvor viktig den beskyttede interessen er, dersom:

- overtredelsen er spesielt rettet mot barn eller andre særlig sårbare grupper.
- det er påregnelig at et meget stort antall mennesker rammes.
- overtredelsen er preget av svært klanderverdig motivasjon, for eksempel omgåelse i vinnings hensikt, unndragelse fra kontroll, bevisst tilbakehold av informasjon mv.

Overtredelser:

- Brudd på reklameforbudet som vurderes som svært grove, jf. alkoholloven § 9-2. Dette kan for eksempel være :
 - Aktiv markedsføring av ulovlig innført eller tilvirket alkohol. Forbudene mot smugling og tilvirkning av brennevin uten tillatelse er høyt prioritert i lovverket, blant annet på grunn av den risiko dette kan medføre for at farlige produkter, som metanol, blir spredt i befolkningen. Dette kommer blant annet til syne ved at overtredelser som gjelder betydelige mengder er tatt inn i straffeloven og har en strafferamme på opptil 6 års fengsel. Strafferammene gir signal om at dette er noe lovgiver ser svært alvorlig på. Reklame for slike produkter må derfor naturligvis også vurderes strengt. Det bemerkes videre at alkoholreklame etter alkoholforskriftens definisjon alltid vil medføre at det foreligger et element av vinnings hensikt.
 - Aktiv markedsføring av alkohol som oppfordrer til et svært overdrevent alkoholinntak. Det kan for eksempel tenkes at et skjenkested markedsfører en drikkekonkurranse med alkoholsterke drinker. Forsvarlig salg og skjenking av alkohol er et hovedhensyn bak alkohollovens bevillingssystem og skal blant annet bidra til å forebygge inntak av farlige alkoholkvantum. Reklame som strider mot dette hensynet må etter direktoratets syn vurderes som svært alvorlig.
 - Aktiv markedsføring av alkohol som er spesielt rettet mot mindreårige. Hensynet til å forebygge alkoholdebut og alkoholbruk blant mindreårige er sterkt fremhevet i alkoholloven, blant annet ved aldersgrensereglene. Beskyttelse av mindreårige mot uheldig påvirkning fra alkoholreklame er også et viktig hensyn bak reklameforbudet som sådan. I tillegg til at den samfunnsmessige interessen som rammes her er viktig, vil lovbrudd i vinnings hensikt rettet mot mindreårige normalt anses som særlig klanderverdig. Dersom overtredelsen er rettet mot andre grupper, men likevel når et stort antall barn, vil dette være et subjektivt moment som kan ha betydning for den nærmere vurderingen av overtredelsen, innenfor en utmålingsramme eller unntaksbestemmelsen om særlige forhold.

Med "aktiv markedsføring" menes planlagte og/eller målrettede kampanjer eller tiltak for å øke salget av et produkt eller tjeneste, enten dette skjer gjennom direkte eller indirekte reklame.

- Brudd på forbudet mot reklame for tilvirkningsmidler for brennevin, jf. alkoholloven § 9-1 første ledd, for eksempel markedsføring av hjemmebrenningsapparater i sosiale medier. Dette bør vurderes tilsvarende som svært grove brudd på det generelle reklameforbudet, se redegjørelsen ovenfor.
- Grove tilfeller av hindring av kontroll av tilvirkningsanlegg, jf. § 6-8 andre ledd, for eksempel ved bevisste forsøk på å stoppe eller forsinke bevillingsmyndighetens tilgang til tilvirkningslokalene. Motivasjonen for slike handlinger må anses som svært klanderverdig og kan medføre risiko for at alvorlige regelbrudd ikke oppdages.
- Grove brudd på kravet om forsvarlig drift av tilvirkningsanlegg, jf. § 6-6 første ledd, for eksempel ved at det blir brukt ulovlige tilsetningsstoffer i produksjonen som medfører en påregnelig fare for alvorlig personskade.

Kategori 2 Alvorlige overtredelser

Kriterier:

Denne kategorien omfatter for det første overtredelser som medfører en påregnelig fare for personskader av mindre alvorlig art eller betydelig negative helseeffekter hos enkeltindivider.

For det andre omfattes overtredelser av bestemmelser som skal beskytte viktige samfunnsinteresser, som at samfunnet skal ha kontroll med omsetning av helseskadelige produkter og aktiviteter, formål om redusert bruk av helseskadelige og/eller avhengighetsskapende produkter mv.

Det skal mindre til før overtredelsen regnes som svært alvorlig, både hva gjelder faregrad/skadepotensial og hvor viktig den beskyttede interessen er, dersom:

- overtredelsen er spesielt rettet mot barn eller andre særlig sårbare grupper.
- det er påregnelig at et meget stort antall mennesker rammes.
- overtredelsen er preget av svært klanderverdig motivasjon, for eksempel omgåelse i vinnings hensikt, unndragelse fra kontroll, bevisst tilbakehold av informasjon mv.

Overtredelser:

- Brudd på reklameforbudet, jf. § 9-2 første ledd, som etter en helhetsvurdering anses som grove, jf. de hensyn som er nevnt under *kategori 1 Svært alvorlig*. Momenter som kan ha betydning ved grovhetsvurderingen vil være om :
 - reklamen oppfordrer til overdrevne eller hyppige alkoholinntak
 - om den er rettet mot mindreårige, andre sårbare grupper eller et svært stort antall personer mv.
 - om overtredelsen bærer preg av omgåelse i vinnings hensikt
 - om det er tale om aktiv markedsføring
- Brudd på forbudet mot reklame for tilvirkningsmidler for alkohol, jf. alkoholloven § 9-1 andre ledd: Eksempel: Positiv omtale av ulovlig tilvirkning eller omdestillering av sprit, brennevin eller

isopropanol i bøker, skrifter, annonser i presse/media, ytringer eller på annen måte oppfordre til dette. Begrunnelse: fare for økt konsum av ulovlig tilvirket alkohol.

- Brudd på sikringskrav for tilvirkningsanlegg, jf. § 6-1, 1. ledd, for eksempel at alarmsystem er deaktivert/ute av drift eller at det er manglende adgangskontroll.
- Brudd på krav om forsvarlig drift av tilvirkningsanlegg, jf. § 6-6 første ledd, for eksempel manglende kontroll av alkoholprosent på ferdig tilvirket drikk.
- Hindring av kontroll av tilvirkningsanlegg, jf. § 6-8 andre ledd, for eksempel ved at bevillingsmyndighetens tilgang til tilvirkningslokalene forsinkes.
- Grove brudd på meldeplikten for tilvirkere, jf. § 6-7, for eksempel manglende melding om vesentlige endringer på eiersiden eller om større endringer i sikring av anlegg. Slike brudd kan medføre at bevillingsmyndigheten ikke får kjennskap til opplysninger som kan medføre bortfall av bevillingen.
- Grove brudd på krav om utlevering, jf. alkoholloven § 1-5, jf. alkoholforskriften § 2-4 for eksempel manglende kontroll av aldersbevis ved utlevering eller hensetting av alkohol på mottakers adresse. Slike brudd medfører stor risiko for at mindreårige får tilgang til alkohol.

Kategori 3 Mindre alvorlige overtredelser

Kriterier:

- Denne kategorien omfatter for det første overtredelser som typisk har mindre alvorlige konsekvenser i seg selv, men hvor regelverksetterlevelsen samlet sett kan ha stor betydning for folkehelsen, f.eks. der reglene har til formål å motvirke uheldig helseatferd i befolkningen. Dette kan for eksempel gjelde overtredelser av retningslinjer om utforming av lokaler, emballasje og informasjonsmaterieill knyttet til helseskadelige produkter. I næringsvirksomhet vil denne type overtredelser typisk også kunne ha en konkurransevridende effekt til ulempe for næringsaktører som velger å holde seg lojalt til regelverket.

Overtredelser:

- Mindre grove brudd på reklameforbudet. For eksempel:
 - Større brudd på retningslinjer knyttet til lovlig informasjon om alkoholholdige produkter/produsenter mv., jf. unntakene i alkoholforskriften § 14-3 og på retningslinjer knyttet til etiketter og emballasje. Eksempel: oppsøkende informasjonsvirksomhet (nyhetsbrev eller sosiale medier), klart alkoholpositivt innhold i tekst eller bilder, manglende advarselstekst, bruk av visuell utforming, størrelse, effekter, plassering osv. som i stor grad bryter med nøkternbegrepet.
 - Mindre grove tilfeller av omgåelse av reklameforbudet. Eksempel: bruk av bilder og uttrykk som gir assosiasjoner til alkohol, lenker/QR-koder i strid med reklameforbudet eller oppfordring til private om å legge ut kommentarer om aktørens produkter på aktørens profiler i sosiale medier.
 - Informasjon om rabatter og nedsatte priser. Eksempel: markedsføring av happy hour. Begrunnelse: Bærer preg av manglende respekt for regelverket; kan virke konkurransevridende; kan medvirke til økt alkoholkonsum.
 - Reklame for "andre varer med samme merke eller kjennetegn som alkoholholdig drikk», jf. alkoholloven § 9-2 første ledd andre punktum.
 - Bruk av alkohol i reklame for andre varer og tjenester, jf. § 9-2 tredje punktum. Begrunnelse: Bærer preg av manglende respekt for regelverket; kan virke konkurransevridende; kan medvirke til økt alkoholkonsum.

- Grove brudd på forbudet mot reklame for tilvirkningsmidler for alkohol, jf. alkoholloven § 9-1 tredje ledd, for eksempel Reklame (annonser og annen markedsføring i tidsskrifter, aviser, blader, på nettsider, sosiale medier, chatteforum osv.) for eksempelvis humle, vinråstoff, essenser og annen smakstilsetning som er egnet til bruk ved fremstilling av alkoholholdig drikk, eller hjemmebryggings- og tappeutstyr. Begrunnelse: Manglende respekt for regelverket, kan medføre økt alkoholkonsum.
- Brudd på krav om utlevering, jf. alkoholforskriften § 2-4, for eksempel at det foreligger mangler ved kontroll av alderskravet, jf. alkoholloven 1- 5, eller forbudet mot utlevering til åpenbart påvirkede personer, jf. alkoholforskriften § 3-1.
- Brudd på krav om sikkerhet for oppfyllelse av alkoholavgift.
- Brudd på meldeplikten, jf. § 6-7, for eksempel manglende melding om at virksomheten nedlegges, endring av et lagers innretning.
- Manglende innbetaling av gebyr, jf. § 6-9
- Brudd på krav til distribusjon, jf. § 6-6 andre ledd, for eksempel manglende kontroll med tredjeparts transport av varer.
- Brudd på krav til tapping, jf. § 6-2 tredje ledd, for eksempel ikke tilstrekkelig kontroll med tredjeparts tapping.
- Brudd på engrosforskriften kapittel 9, for eksempel bruke alkohol som gave i markedsføringsøyemed, lønn eller utbytte, brudd på kvotebegrensning for salg av alkohol til ansatte.

Kategori 4 Lite alvorlige overtredelser

Kriterier:

I denne kategorien faller overtredelser som i liten grad har direkte betydning for folkehelsen eller andre viktige hensyn, men hvor det likevel er viktig å sikre etterlevelse, av hensyn til likebehandling av aktørene, respekt for regelverket og at systemene skal fungere som helhet. Dette vil typisk være brudd på formelle plikter som formkrav, rapporteringsplikter, gebyrer mv, eller mindre brudd på retningslinjer for utforming av lokaler, emballasje og informasjonsmaterieell knyttet til helseskadelige produkter.

Overtredelser:

- Lite grove brudd på reklameforbudet. For eksempel: Mindre brudd på retningslinjer knyttet til lovlig informasjon alkoholholdige produkter/produsenter mv og mindre brudd på retningslinjer knyttet til etiketter og emballasje. Eksempel: brudd knyttet til størrelse på bilder, plassering på nettsted, mindre brudd på nøkternkravet. Begrunnelse: liten markedsføringsmessig betydning, mindre klanderverdig, antatt liten effekt på alkoholkonsum, men viktig å håndheve av hensyn til respekt for regelverket og likebehandling.
- Mindre grove brudd på forbudet mot reklame for tilvirkningsmidler for alkohol, jf. alkoholloven § 9-1 tredje ledd.
- Brudd på oppgavefristen engrosforskriften § 4-4. Eksempel: Ikke innsendt omsetningsoppgave innen den 18. i påfølgende måned.
- Brudd på betalingsfristen engrosforskriften § 4-5.
- Forsinket betaling av gebyr, jf. alkoholloven § 6-9
- Brudd på utleveringstidene for alkoholholdig drikk, jf. alkoholloven § 2-5. Eksempel: Utleverer alkoholholdig drikk før eller etter utleveringstidene som fremgår av § 2-5. Begrunnelse: Lite skadepotensial i seg selv.

Kapittel 7 Tobakksskadeloven: retningslinjer for vurdering av alvorlighetsgrad

Del I Tobakksskadeloven

Hjemmelen for ileggelse av overtredelsesgebyr på tobakksområdet fremgår av tobakksskadeloven § 36a. Her hjemles også overtredelser av lovens forskrifter når det er fastsatt i forskrift at overtredelse kan medføre slik sanksjon. Relevante forskrifter er forskrift av 15. desember 1995 nr. 989 om forbud mot tobakksreklame (reklameforskriften), forskrift av 6. februar 2003 nr. 141 om innhold i og merking og utforming av tobakksvarer mv. (merkeforskriften) og forskrift av 21. september 2017 nr. 1446 om registrerings- og bevillingsordning for tobakksvarer mv. (registrerings- og bevillingsforskriften).

Det fremgår av tobakksskadeloven § 36a at tilsynsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på

- Registreringsplikten for salg av tobakksvarer og tobakkssurrogater til forbruker, jf. § 4, annet og tredje ledd.
- Påbudet om etablering av internkontroll på salgssteder, jf. § 5
- Registreringsplikten for engrossalg for tobakksvarer og tobakkssurrogater, jf. § 6 og registrerings- og bevillingsforskriften
- Forbudet mot salg av tobakksvarer mv. til personer under 18 år, jf. § 17
- Selvbetjeningsforbudet, jf. § 18
- Forbudet mot salg fra selvbetjent automat og krav om nøytrale automater og automatkort, jf. § 19
- Forbudet mot gratis utdeling, jf. § 20
- Forbudet mot omsetning med rabatt, jf. § 21
- Bestemmelsene om registreringsordning for fjernsalg, jf. § 21a – ordningen innføres ved implementering av direktivet, trolig i 2021
- Reklameforbudet, både direkte og indirekte reklame jf. § 22
- Sponsingsforbudet, jf. § 23
- Forbudet mot synlig oppstilling på utsalgssteder, inkludert oppstilling av automatkort, jf. § 24
- Røykeforbudet i lokaler og transportmidler, jf. § 25
- Forbudet mot bruk av elektroniske sigaretter, jf. § 28a
- Tobakksforbudet i barnehager, jf. § 26
- Tobakksforbudet på skoler og i skoletiden, jf. § 27
- Bestemmelsene om helseadvarsel og produktpresentasjon, jf. § 30 a (ved en inkurie ikke med i § 36a) og merkeforskriften kap. III

- Kravene til standardisert utforming av tobakkspakninger og - varer, jf. § 30 og merkeforskriften kap. IV – VII
- Forbudet mot produkter som skjuler helseadvarslene, jf. § 31
- Forbudet mot karakteristisk smak, visse tilsetningsstoffer i tobakksvarer og bestemmelser om innhold og maksimumsgrenser, jf. § 32 og merkeforskriften kap. II
- Minstestørrelse på forpakninger av tobakksvarer, jf. § 33 og merkeforskriften § 31
- Forbudet mot forbrukertesting, jf. § 34. (Ved en inkurie ikke med i 36a.)
- Kravet om godkjenning for nye tobakks- og nikotinprodukter, § 34d (og kommende forskriftsbestemmelse)
- Bestemmelsene om salgsforbud, § 6b
- Bestemmelsene om tilbakekall av registrering, godkjenning og omsetningsforbud, jf. § 37
- Forbudet mot enkelte produktkategorier, jf. § 42
- Påbudet om bevilling for import, eksport og produksjon av tobakksvarer, jf. kap. 3.

Reglene om overtredelsesgebyr på tobakksområdet gjelder bestemmelser hvor i hovedsak Helsedirektoratet og/eller kommunene er tilsynsmyndighet. Statens legemiddelverk er tilsynsmyndighet for regelverket som gjelder registrering mv. av elektroniske sigaretter, se egen omtale for e-sigaretter i kapittelets del II. For røykeforbudet i arbeidslokaler vil Arbeidstilsynet være rette myndighet. Tilsynsmyndighet for Svalbard tilligger Sysselmannen. (Det vises for øvrig til tobakkskadeloven § 29 for tilsyn med petroleumsvirksomhet mv.)

Vurdering av alvorlighetsgrad ved typiske overtredelser som er omfattet av forslaget

I likhet med formålet bak alkoholloven er utgangspunktet at all bruk av tobakk kan medføre skade, både individuelt og samfunnsmessig. Men i tillegg til å redusere forbruket av tobakksvarer, er det et uttalt mål at tobakkskadeloven på sikt skal bidra til å oppnå et tobakksfritt samfunn. Loven har videre som et klart formål å forebygge at barn og unge begynner med tobakk. Dette er et formål som ligger til grunn for mange av lovens bestemmelser, slik som f. eks. forbudet mot synlig oppstilling og innføringen av standardiserte pakninger. Lovens formål er også å bidra til at tobakksbrukere slutter og å beskytte befolkningen mot passiv røyking. Som for alkoholområdet, vil det å begrense tilgjengelighet og sørge for betryggende omsetningsformer være viktig for å oppnå formålet.

En vesentlig forskjell når det gjelder skadefølge mellom bruk av alkohol og tobakk er at det for bruk av tobakksvarer ikke vil dreie seg om akutte helseskader slik situasjonen kan være ved f. eks. overskjenking av alkohol. Det er riktignok slik at svært høyt nikotininnhold vil kunne gi umiddelbar fysiologisk effekt på bruker, mens det er den langsiktige bruken av tobakk som gir negative helseeffekter. Ettersom nikotin har et betydelig vanedannende potensial er det derfor svært uheldig om unge får tidlig introduksjon til nikotin og med dette et langt løp som nikotin-/tobakksavhengige. Unge kvinners avhengighet til nikotin er videre svært uheldig ettersom det er vanskelig å slutte ved graviditet og nikotin har påvist effekt på fosteret. I tillegg viser forskning at nikotin har særskilt negative helseeffekter for blant annet unges kognitive utvikling (*sette inn FHI referanse*). I våre vurderinger knyttet til overtredelsens alvorlighet vil derfor hensynet til å beskytte unge fra introduksjon og oppstart til tobakk, være fremtredende.

Slik det er redegjort for overfor vil de alvorligste overtredelsene av loven innebære at handlingen kan behandles i det ordinære straffesystemet. Dette er det tatt hensyn til ved vår vurdering av overtredelsenes alvorlighet i det foreslåtte systemet.

Fremstillingen under refererer som hovedregel kun til "tobakksvarer". Betegnelsen omfatter som regel også tobakkssurrogater (e-sigaretter inkludert) og enkelte steder også tobakksimitasjoner og røykeutstyr. Sistnevnte tilfeller spesifiseres særskilt.

Kategori 1 Svært alvorlige overtredelser

Kriterier, jf. kapittel 5:

Denne kategorien omfatter for det første overtredelser som medfører en påregnelig fare for alvorlig personskade eller død.

For det andre omfattes overtredelser av bestemmelser som skal beskytte svært viktige samfunnsinteresser, som beskyttelse mot utbrudd av alvorlig sykdom, spredning av illegale/farlige produkter mv.

Det skal mindre til før overtredelsen regnes som svært alvorlig, både hva gjelder faregrad/skadepotensial og hvor viktig den beskyttede interessen er, dersom:

- overtredelsen er spesielt rettet mot barn eller andre særlig sårbare grupper.
- det er påregnelig at et meget stort antall mennesker rammes.
- overtredelsen er preget av svært klanderverdig motivasjon, for eksempel omgåelse i vinnings hensikt, unndragelse fra kontroll, bevisst tilbakehold av informasjon mv.

Overtredelser:

- Svært grove brudd på reklameforbudet. Eksempler på dette kan være;
 - direkte reklame for ulovlig innførte tobakksvarer. Overtredelsen vil kunne bidra til å spre illegale/farlige produkter med ukjent innhold og kan potensielt medføre fare for alvorlig personskade.
 - Direkte reklame for tobakk *spesielt* rettet mot mindreårige. Reklameforbudet omfatter tobakksvarer, tobakkssurrogater, tobakksimitasjoner, automatkort og tobakksutstyr. Også indirekte reklame vil være omfattet.

Hensynet til å forebygge debut og oppstart med tobakk er svært viktige hensyn i tobakksskadeloven. Beskyttelse av mindreårige mot uheldig påvirkning fra tobakksreklame er også generelt et viktig hensyn bak reklameforbudet. I tillegg vil lovbrudd i vinnings hensikt rettet mot mindreårige normalt anses som særlig klanderverdig. Dersom overtredelsen er rettet mot andre grupper, men likevel når et stort antall barn, vil dette være et subjektivt moment som kan ha betydning for den nærmere vurderingen av overtredelsen, innenfor utmålingsrammen eller etter unntaksbestemmelsen om særlige forhold.

Merk; På samme måte som for alkoholområdet bør det for tobakk vurderes å ta inn begrepet "aktiv markedsføring". Begrepet er ment å omfatte planlagte og/eller målrettede kampanjer eller tiltak for å øke salget av et produkt eller tjeneste og vil på mange måter virke mer klargjørende i forhold til å beskrive en aktiv handling, fremfor dagens uttrykk "direkte reklame".

Kategori 2 Alvorlige overtredelser

Kriterier:

Denne kategorien omfatter for det første overtredelser som medfører en påregnelig fare for personskader av mindre alvorlig art eller betydelig negative helseeffekter hos enkeltindivider.

For det andre omfattes overtredelser av bestemmelser som skal beskytte viktige samfunnsinteresser, som at samfunnet skal ha kontroll med omsetning av helseskadelige produkter og aktiviteter, formål om redusert bruk av helseskadelige og/eller avhengighetsskapende produkter mv.

Det skal mindre til før overtredelsen regnes som svært alvorlig, både hva gjelder faregrad/skadepotensial og hvor viktig den beskyttede interessen er, dersom:

- overtredelsen er spesielt rettet mot barn eller andre særlig sårbare grupper.
- det er påregnelig at et meget stort antall mennesker rammes.
- overtredelsen er preget av svært klanderverdig motivasjon, for eksempel omgåelse i vinnings hensikt, unndragelse fra kontroll, bevisst tilbakehold av informasjon mv.

Overtredelser:

- Brudd på reklameforbudet som etter en helhetsvurdering anses som grove. Momenter som kan ha betydning ved grovhetsvurderingen vil være om reklamen er utformet på en utilbørlig måte, om den er rettet mot mindreårige, andre sårbare grupper eller et veldig stort antall personer mv. Eksempler på denne type overtredelser vil være
 - Grove tilfeller av tobakksreklame, dvs. med potensial for å nå et veldig stort antall forbrukere, oppnå stor gevinst og/eller gi en klar konkurransevridende effekt. Eksempler på dette kan være betalt eller ubetalt kommunikasjon i strid med reklameforbudet i kanaler som har potensial til å nå et veldig stort antall forbrukere, for eksempel i sosiale medier eller via en tredjeperson/influensere. Begrunnelsen for vurderingen er at det vil være en klanderverdig handling som vil kunne bidra til økt forbruk av tobakksvarer, brudd viser mangel på respekt for regelverket og har konkurransevridende effekt.
 - Grove brudd på oppstillingsforbudet ved at tobakksvarer er fullt synlige, dvs. varene er ikke forsøkt skjult. Brudd på bestemmelsen undergraver reklameforbudet, virker kjøpsoppfordrende og vil kunne bidra til økt konsum.
 - Salg av tobakksvarer mv. til personer under 18 år. Slike brudd vil anses som alvorlige fordi det gir unge direkte tilgang til tobakk og med dette legge til rette for tidlig avhengighet. Overholdelse av aldersgrensen er grunnleggende i tobakkslovgivningen.
 - Grove brudd på forbudet mot gratis utdeling av tobakksvarer, f.eks. utdeling foregår på et sted med mange/hovedsakelig unge til stede. Dette vil gi mindreårige tilgang til tobakk, oppfordre til bruk/merforbruk, potensielt også for personer som ikke ellers ville ha prøvd. Denne type brudd fremstår som svært klanderverdige.
 - Grove brudd på forbudet mot sponing, f. eks. der overtredelsen innebærer sponing av arrangement med mange/hovedsakelig unge til stede. Begrunnelsen for vurderingen er også her at det vil gi mindreårige tilgang til tobakk, oppfordre til bruk/merforbruk, potensielt også

for personer som ikke ellers ville ha prøvd. Overtredelser fremstår også som svært klanderverdige.

- Grove brudd på forbudet mot forbrukertesting, f. eks. dersom mindreårige er en del av testpanelet. Hvordan og hva som testes vil kunne være et subjektivt moment som kan ha betydning for den nærmere vurderingen av overtredelsen.
- Grove brudd på reklameforbudet som bærer preg av omgåelse i vinnings hensikt. Her vil motivasjonen for overtredelsen være klanderverdig og derfor innebære et alvorlig brudd.
- Grove brudd på påbudet om merke- og utformingskrav mv. Påbudet inkluderer krav om helseadvarsel, krav om standardisert innpakning og krav til hvordan produkter presenteres.

Eksempler på grove brudd omfatter manglende helseadvarsel eller at helseadvarselen er på utenlandsk språk. Videre omfattes store avvik fra standardiseringskravene f. eks. der det er gjort bruk av andre tegn enn hva merkeforskriften tillater. Videre vil klare brudd på bestemmelsen om produktpresentasjon ved f. eks. at et produkt utgir seg for å være helsefremmende eller har klar appell for unge, også utgjøre grove brudd.

- Grove brudd på forbudet mot selvbetjening og salg fra selvbetjent automat (unntatt der forhåndskjøpt automatkort brukes i automaten). Eksempler på slike overtredelser vil være full selvbetjening av tobakksvarer eller en frittstående automat som kun krever betaling uten noen form for indentifisering.

Denne type brudd vil lette tilgangen til tobakksvarer og kunne ha konsumerende effekt. Forbudene skal bl.a. motvirke tyveri/nasking og på den måten forhindre at særlig mindreårige får tilgang til tobakksvarer. Selv om brudd ikke gir en slik direkte konsekvens, vil særlig mindreåriges tilgang vurderes som enklere dersom selvbetjening er mulig.

- Brudd på forbudet mot karakteristisk smak og visse tilsetningsstoffer i tobakksvarer. Overtredelser motvirker formålet om å gjøre tobakksvarer mindre attraktive og helseskadelige. Når det gjelder overtredelser knyttet til karakteristisk smak vil disse ikke være merkbare før produktet er i omsetning/bruk. Ulovlige tilsetningsstoffer vil ikke være merkbare i det hele tatt når produktet første gang tas i bruk. Begge typer overtredelser må anses klart klanderverdige sett hen til at både viktige samfunnsinteresser og konkurransehensyn settes til side.
- Grove brudd på røykeforbudet. Eksempler på dette omfatter bruk av sigaretter og e-sigaretter innendørs, i lokaler der allmenheten har adgang. Overtredelser fører til at tredjepersoner blir utsatt for passiv røyking og motarbeider denormaliseringen av tobakksbruk. For skoler og barnehager er også rollemodellhensynet for ansatte et viktig moment i vurderingen. Det vil være den som plikter å sørge for at røykeforbudet overholdes jf. tobakkskadeloven §§ 25 (unntatt fjerde ledd), 26 og 27, som illegges gebyret.
- Brudd på påbudet om godkjenning for alle nye tobakks- og nikotinprodukter. Et brudd innebærer at et nytt produkt slippes på markedet uten at godkjenning er søkt og innvilget. Både utenlandske/importerte produkter og egen nasjonal produksjon av nye produkter vil være omfattet. Overtredelser vil undergrave en svært viktig bestemmelse og en ordning som skal hindre helseskadelige produkter tilgang til det norske markedet.

- Brudd på forbudet mot bestemte produktkategorier der slikt forbud er fattet. Slike brudd vil innebære at produkter som er ulovlige av hensyn til folkehelsen blir tilgjengelige på markedet og overtredelse vil være et alvorlig brudd på tobakkslovgivningen.
- Manglende registrering av salgssted eller grossist i Tobakksregisteret, jf. tobakkskadeloven §§ 4 og 6. Manglende registrering fører til at virksomheten unndrar seg tilsynskontroll og vil medføre risiko for at regelbrudd ikke oppdages. Manglende registrering virker også konkurransevridende og undergraver formålet bak registerordningen. Subjektive forhold vil kunne ha betydning i den nærmere vurderingen av overtredelsen, f. eks. der det foreligger en virksomhetsoverdragelse.
- Manglende registrering i fjernsalgsregisteret for tobakksvarer mv. Bestemmelsen gjelder for nettsalg til, fra eller i Norge. Registreringen omfatter også utleverer. Utelatt registrering hindrer oversikt på markedet og underslår hensikten med ordningen. (Mer her når krav i forskrift er fastsatt. Vurderer mindre alvorlig overtredelse.)
- Brudd på reglene om salgsforbud. En slik overtredelse vil undergrave ordningen og sette lovens bestemmelser til side. Fremstår som klart klanderverdig, utført i vinnings hensikt og viser manglende lojalitet til regelverket.
- Brudd på reglene om tilbakekall av registrering, godkjenning og omsetningsforbud. Dersom vilkår for registrering eller godkjenning ikke oppfylles kan denne nektes eller tilbakekalles og salg må avsluttes. Brudd på bestemmelsen undergraver systemet og viser manglende lojalitet til regelverket.

Kategori 3 Mindre alvorlige overtredelser

Kriterier:

Overtredelser som typisk har mindre alvorlige konsekvenser i seg selv, men hvor regelverksetterlevelsen samlet sett kan ha stor betydning for folkehelsen, eller hvor overtredelsen kan medføre en konkurransevridende effekt.

Overtredelser:

- Mindre grove brudd på reklameforbudet, ved for eksempel følgende situasjoner;
 - Nettbutikkers bruk av f.eks. bilder eller illustrasjoner eller klar positiv produktomtale
 - Visuell utforming, inkludert tekst i noen form for materiell som bryter med kravet til nøkternhet
 - Utsending av nyhetsbrev fra forhandlere
 - Lavprisannonsering både via nettsider og sosiale medier
 - Brudd på reklameforskriften § 7a om pris- og produktopplysninger, f. eks. ved merking av skap i butikker med ord som "tobakk" og "snus".
 - Blogger eller lignende forum på egne nettsider
 - Indirekte reklame, dvs. bruk av tobakk i reklame for andre varer og tjenester. Er den indirekte reklamen (særskilt) rettet mot unge vil den vurderes som (svært) alvorlig.

Alle overnevnte brudd på reklameforbudet vil ha det til felles at de har en konkurransevridende effekt, bidrar til økt forbruk gjennom å gi en påminnelse om tobakk, virke kjøpsoppfordrende og at overtredelsene viser manglende respekt for regelverket.

- Brudd på forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer, tobakksurrogater og -imitasjoner, samt tobakksutstyr. Eksempler på brudd på bestemmelsen vil være dører eller skuffer i tobakkskap som ikke lukkes etter bruk eller er ødelagt. Forholdene vitner om sviktende rutiner og manglende internkontroll. Overtredelser undergraver reklameforbudet og denormaliseringen av tobakksvarer. Dersom skap e.l.er ødelagt og ikke repareres vil dette være et subjektivt moment med betydning for den nærmere vurderingen av overtredelsen. Som det fremgår overfor er tilfeller der det ikke er gjort forsøk på å skjule tobakksvarene i det hele tatt, plassert i alvorlig kategorien.
- Brudd på forbudet mot omsetning med rabatt fordi rabatter virker salgsfremmende og bidrar til større forbruk. Rabatter har også størst betydning for unge som den mest prissensitive gruppen i markedet. Størrelsen på rabatten og hvordan denne er formidlet vil være av betydning for den nærmere vurderingen av overtredelsen.
- Brudd på forbudet mot gratis utdeling av tobakksvarer og brudd på forbudet mot sponing fordi brudd på bestemmelsene oppfordrer til bruk/merforbruk av tobakksvarer, potensielt også for personer som ikke ellers ville ha prøvd.

Tilsvarende overtredelser, men med unge som primær målgruppe vurderes som alvorlig, jf. overnevnte kategori.

- Brudd på påbudet om internkontroll som skal sikre at salgsstedet har rutiner og systemer som sørger for at tobakkslovgivningen etterlevs. Når den nærmere vurderingen av overtredelsen gjøres bør det Innenfor utmålingsrammen differensieres mellom manglende og mangelfull internkontroll.
- Brudd på forbudet mot påføring av merkenavn mv. på selvbetjente automater. Brudd på bestemmelsen vil gi reklameeffekt og undergraver oppstillingsforbudet.
- Brudd på påbudet om merke- og utformingskrav mv. Inkluderer krav om helseadvarsel, krav om standardisert innpakning og krav til hvordan produkter presenteres. Eksempler;
 - produktets totale helseadvarsel er noe mindre enn pålagt eller mindre skriftfont er benyttet i teksten.
 - Mindre brudd på standardiseringskravene ved f. eks. mindre avvik i fargenyanse, skriftstørrelse eller skriftfont.
 - produktet presenteres, gjennom sitt merke- og variantnavn, som å ha helsefordeler, inneholde økologiske stoffer eller andre opplysninger som virker salgsfremmende og underslår helseskade.

Brudd på bestemmelsene underslår informasjon om et helseskadelig produkt og gir rom for villedende informasjon om produktet, samtidig som reklameforbudet undergraves og vil gi konkurransevridning blant aktører.

Isolert sett kan de detaljerte forskriftsbestemmelsene på standardisering tenkes å ha variabel alvorlighetsgrad, men fordi alle bestemmelsene samlet gjør produktet standardisert er de i utgangspunktet vurdert likt (mindre alvorlig kategori), med mindre avvikene er grove (alvorlig) eller helt bagatellmessige (lite alvorlig). Det vises til omtale under de respektive kategoriene.

- Brudd på påbud om minstestørrelse på forpakninger av tobakksvarer. Overtredelser undergraver regelverket og vil være særlig konkurransevridende i forhold til pris og i tillegg rette seg mot unge som den mest prissensitive gruppen forbrukerne.
- Brudd på forbudet mot produkter som skjuler helseadvarslene. Dette kan dreie seg om bokser som tobakksvaren kan legges i eller som tobakksvaren føres over til. Overtredelser undergraver formålene bak krav om helseadvarsel og standardisering.
- Brudd på forbudet mot forbrukertesting. Slik testing mot forbrukere kan gjelde både tobakksvarers smak, form, innpakning mv. Også testing gjennom markedsundersøkelser per telefon vil kunne omfattes avhenger av spørsmålsutforming. Forbrukertesting gir klare brudd på reklameforbudet selv om det i den enkelte situasjon når et mindre antall forbrukere. Overtredelser fremstår som svært klanderverdig. Tilsvarende brudd, men med mindreårige i testpanelet vurderes som alvorlig, jf. overfor.
- Brudd på røykeforbudet omfatter
 - bruk i lokaler, ved inngangspartier og på transportmidler,
 - tobakksforbud i barnehager,
 - tobakksforbud på skoler (for elever og lærere) og i skoletiden (for elevene),
 - bruk av e-sigaretter (§ 28a) gjelder tilsvarende.

Overtredelser kan føre til at tredjepersoner blir utsatt for passiv røyking og motarbeider denormaliseringen av tobakksbruk. For skoler og barnehager er også rollemodellhensynet for ansatte et viktig moment i vurderingen. Overtredelser som innebærer at forbudet brytes innendørs vurderes som alvorlig, se overfor. Det vil være den som plikter å sørge for at røykeforbudet overholdes jf. tobakkskadeloven §§ 25 (unntatt fjerde ledd), 26 og 27, som ilegges gebyret.

Kategori 4 Lite alvorlige overtredelser

Kriterier:

Overtredelser som i liten grad har direkte betydning for folkehelsen eller andre viktige hensyn, men hvor det likevel er viktig å sikre etterlevelse, av hensyn til likebehandling av aktørene, respekt for regelverket og at systemene skal fungere som helhet. Dette vil typisk være brudd på formelle plikter.

Overtredelser:

Eksempler på denne type overtredelser vil være bagatellmessige brudd på bestemmelser knyttet til reklameforbudet og standardiseringsbestemmelsene. Andre eksempler omfatter

- Brudd på forbudet mot påføring av merkenavn mv. på automatkort. Her er valg av produkt allerede tatt og kortet oppbevares av kunden i begrenset tid før det brukes i automaten.
- Mindre brudd på kravet til nøkterne produktopplysninger på nettstedet. Opplysningene må ikke ha salgsfremmende effekt

- Brudd på påbudet om å oppdatere opplysninger i Tobakkssalgsregisteret.
- Mindre brudd på kravet om internkontroll, f. eks. manglende organisasjonskart. Dette anses å ha liten betydning for arbeidets utførelse.
- Brudd på kravet om at en person over 18 år skal ha daglig tilsyn med tobakkssalget, jf. tsl. § 17 annet ledd. Subjektive forhold vil kunne få betydning og en god internkontroll vil kunne avhjelpe det daglige tilsynet og få betydning for den nærmere vurderingen. (MERK; overtredelsesgebyr omfatter aldersbestemmelsen i tsl. § 17, men er ikke spesifisert kun til første ledd om salg til mindreårige, imidlertid er ikke daglig tilsyn i annet ledd omtalt særskilt i Prop. 60L.)

Overtredelsene vil ha liten markedsføringsmessig betydning, antatt liten effekt på konsum og trolig mindre klanderverdig. Bestemmelsene er likevel viktig å håndheve av hensyn til respekt for regelverket og likebehandling.

Del II Særskilt om elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere

I henhold til tobakkskadeloven § 36 a kan tilsynsmyndigheten ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på:

- forbud mot å føre inn i Norge eller selge nikotinholdige elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere som ikke er merket med helseadvarsel og forbudet mot å merke med visse elementer, jf. tobakkskadeloven (tbskl.) §30 a,
- forbud mot å importere eller selge elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere som ikke er registrert hos Statens legemiddelverk, jf. tbskl. §34 a. Annet ledd pålegger produsenter og importører også en plikt til å melde inn vesentlige endringer. Videre hjemles her at produktene må oppfylle visse krav.
- krav og plikter knyttet til varsling og tiltak i forhold til skadelige og uønskede virkninger, jf. tbskl. §34 b

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.

I henhold til tbskl. § 35 er Statens legemiddelverk tilsynsmyndighet for tbskl. §§ 34 a, 34 b, og 30 a når det gjelder elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere. Kommunen skal etter tbskl. § 35 føre tilsyn med at registrerte salgssteder overholder tbskl. §30 a og 34 a. Tbskl. §§ 30 a, 34a og 34b er vedtatt, men ikke trådt i kraft. Forskriftsbestemmelsene som gir utfyllende bestemmelser for §§ 34 a og 34 b er ikke vedtatt, men har vært på høring.

Vurdering av alvorlighetsgrad ved typiske overtredelser som er omfattet av forslaget for elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere

I tillegg til de generelle hovedkriteriene for forhåndsvurdering av alvorlighetsgrad må det som nevnt også vurderes om det er særskilte kriterier som vil ha betydning for alvorlighetsvurderingen på hvert område. Siden elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere har egne produktkrav og er gjenstand for en produktregistrering, vil det være forhold som kan være spesielle for denne produktgruppen.

Med direktiv 2014/40/EU om fremstilling, presentasjon og salg av tobakk og relaterte produkter (heretter tobakksdirektivet) er det for første gang utformet et felleseuropeisk harmonisert regelverk for nikotinholdige elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere. Når lovendringene i tobakkskadeloven trer i kraft som følge av implementering av direktivet, blir det for første gang tillatt å omsette nikotinholdige elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere i Norge. Dette forutsetter at produktet er registrert hos Statens legemiddelverk. Som følge av at dette er ny regulering har man ikke praksis og erfaring med tilsyn/sanksjoner på dette området. De typetilfeller som skisseres må ses i lys av dette, og er kun ment som eksempler.

I Norge vil i hovedsak de samme kravene gjelde for både nikotinholdige og nikotinfrie elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere. Produktreguleringen av elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere har som formål å begrense de helseskader produktene kan medføre. Dette gjelder spesielt det alvorlige skadepotensialet til nikotin, men også skadepotensialet til eventuelle ulovlige tilsetningsstoffer. Nikotin kan forårsake alvorlig forgiftning ved feil eller uforsiktig inntak av nikotinholdig væske. For barn kan nikotin være livstruende selv ved inntak av små mengder. Dersom elektroniske sigaretter er av dårlig kvalitet kan det forekomme væskeutsiving slik at dette kommer på huden. Nikotin absorberes raskt gjennom huden. I tillegg til dette har nikotin et betydelig vanedannende potensial. Likt som for alkohol og tobakkskadeloven for øvrig må det også legges stor vekt på om overtredelsen er rettet mot, eller potensielt rammer mindreårige. Dette er spesielt viktig med tanke på at det er nye produkter på markedet som kan tiltrekke mindreårige.

Kategori 1 Svært alvorlige overtredelser

Importør eller produsent må registrere elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere hos Statens legemiddelverk minst seks måneder før de ønsker å plassere produktet på markedet, jf. tbskl. § 34 a. Innsendt dokumentasjonen skal vise at kravene til sikkerhet, kvalitet og utforming er oppfylt. Dette er blant annet toksikologisk data knyttet til innholdsstoffene, nikotinkonsentrasjon, volumbegrensninger, barnesikring, gjenoppfyllingsmekanisme og merking/bruksanvisning (mock up). Registreringen skal også inneholde en ansvarserklæring fra produsent eller importør om at produktene er i tråd med kravene. Statens legemiddelverk skal gjøre en vurdering av innsendt dokumentasjonen ved behandling av registreringen. På bakgrunn av dette antar Statens Legemiddelverk at mange av de alvorligste bruddene vil være knyttet til uregistrerte produkter. Det at et produkt ikke er registrert, er et svært alvorlig brudd i seg selv. Dersom et produkt er registrert, og ikke er i tråd med kravene, vil produktet sannsynligvis ikke være i tråd med innsendt dokumentasjon som Statens legemiddelverk har vurdert. I svært alvorlig og alvorlige tilfeller vil det derfor være aktuelt å vurdere både å trekke registrering og å ilegge overtredelsesgebyr for bruddet som er begått.

Kriterier:

- Overtredelser som medfører påregnelig fare for alvorlig personskade eller død. Lavere krav til faregrad og skadepotensial ved overtredelser rettet mot mindreårige, særlig sårbare grupper eller et svært stort antall personer.
- Grove overtredelser som er spesielt rettet mot barn eller andre særlig sårbare grupper og/eller der motivasjonen bærer preg av hensikt om å omgå regelverket eller klare profitt hensyn på bekostning av helsehensyn, vil også kunne vurderes som svært alvorlige.

Overtredelser:

- Innførsel eller salg av uregistrerte elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholder. jf. tbskl. § 34 a og manglende registrering. Begrunnelse: Det foreligger ikke dokumentasjon knyttet til om produktene oppfyller krav til kvalitet, sikkerhet og utforming. Et slikt brudd vil også antageligvis være økonomisk motivert av å unngå registreringsgebyr og årlig tilsynsavgift.
- Grove brudd på produktkrav, jf. tbskl. § 34 a, som eksempelvis manglende barnesikring eller gjenoppfyllingsmekanisme på nikotinholdig gjenoppfyllingsbeholder. Når det gjelder produkter som mangler registrering er som nevnt manglende registrering et svært alvorlig brudd i seg selv. Når det gjelder slike svært alvorlige brudd på produktkravene ved registrerte produkter, må det å trekke registrering vurderes i tillegg til overtredelsesgebyr. Begrunnelse: Inntak av nikotin kan være livstruende, for barn selv i små mengder. Væskeutsiving på hud er alvorlig.
- Grove brudd på varslingsplikten, jf. § 34 b som omhandler tilfellet der produsent eller importør ikke har iverksatt nødvendige tiltak. Begrunnelse: skadepotensial, medfører risiko for alvorlig personskade svært klanderverdig.

Kategori 2 Alvorlige overtredelser

Kriterier:

- overtredelser som medfører påregnelig fare for personskader av mindre alvorlig art eller betydelig negative helseeffekter hos enkeltindivider. Lavere krav til faregrad og skadepotensial ved mindreårige, sårbare grupper eller stort antall.
- overtredelser som bærer et tydelig preg av klanderverdig motivasjon, for eksempel rene omgåelser av regelverket i vinnings hensikt.

Overtredelser:

- Brudd på produktkrav: jf. krav til sikkerhet i tbskl. § 34 a fjerde ledd. Eksempelvis visse brudd på maksimalgrensen på nikotinnhold på 20 mg/ml nikotin, og mangler ved bruksanvisning. Begrunnelse: føre til større grad av avhengighet, og mindre sikkerhet ved bruk.
- Manglende overvåkningssystem jf. tbskl. § 34 b første ledd. Produsent/importør mangler et system for innsamling av informasjon om alle antatte skadelige og uønskede virkninger. Begrunnelse: kan medføre at farlige produkter ikke blir tilbakekalt, og videre til personskade.
- Produkter med produktpresentasjon som retter seg mot mindreårige, jf. tbskl. § 30 a. Eksempelvis at det inneholder tekst, bilder eller lignende som får produktet til å ligne på godteri, jf. § 30 a andre ledd bokstav e som sier det er forbudt med elementer som får produktet til å ligne næringsmiddel. Dette vil igjen mest sannsynlig dreie seg om uregistrerte produkter, som vil utløse reaksjon i seg selv, eller så er det ikke i tråd med innsendt

dokumentasjon og ha en svært klanderverdig motivasjon. Det samme vil for øvrig gjelde manglende helseadvarsel.

Kategori 3 Mindre alvorlige overtredelser

Kriterier:

- Overtredelser som typisk har mindre alvorlige konsekvenser i seg selv, men hvor regelverksetterlevelsen samlet sett kan ha stor betydning for folkehelsen, eller hvor overtredelsen kan medføre en konkurransevridende effekt

Overtredelser:

- Mindre brudd på produktkrav: Mindre brudd på volumbegrensningen, eksempelvis 12 ml istedenfor 10 på gjenoppfyllingsbeholder. Begrunnelse: ikke i seg selv alvorlig nok til å volde personskade, men viktig at stemmer.
- Mindre brudd på utforming av helseadvarselen, jf. § 30 a første ledd (jf. forskriftsforslagets § 11). Eksempelvis er helseadvarselen godt synlig, men dekker mindre enn 30 % på de to største flatene. Begrunnelse: kan samlet sett bidra til å redusere viktigheten av advarsel om nikotinets avhengighetsskapende effekt.

Kategori 4 Lite alvorlige overtredelser

Kriterier:

- overtredelser som i liten grad har direkte betydning for folkehelsen eller andre viktige hensyn, men hvor det likevel er viktig å sikre etterlevelse, av hensyn til likebehandling av aktørene, respekt for regelverket og at systemene skal fungere som helhet. Dette vil typisk være brudd på formelle plikter.

Overtredelser:

- Brudd på plikt til å sørge for at opplysningene knyttet til registreringen av produktet til enhver tid er oppdaterte. Dette vil dreie seg om mer formelle opplysninger som ikke medfører vesentlig endring etter tbskl. § 34 a, men skal være oppdatert,
- mindre brudd på produktkravene §34 a tredje ledd, eksempelvis mindre brudd på merkebestemmelsene.

Kapittel 8 Folkehelseloven: retningslinjer for vurdering av alvorlighetsgrad

Innledning

I henhold til ny forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr etter folkehelseloven § 1 kan kommunen ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på

- Manglende melding etter godkjenning, jf.:
 - Forskrift om miljørettet helsevern § 14
 - Forskrift om miljørettet helsevern § 11c
 - Forskrift om hygienekrav for frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingsvirksomhet m.v. § 5 tredje ledd

- Forskrift om hygienekrav for frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingsvirksomhet m.v. § 5 fjerde ledd
- Bassengbadforskriften § 6
- Forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger § 15 (någjeldende forskrift § 6)
- *Skadedyrforskriften § 3-1 annet ledd*
- *Skadedyrforskriften § 3-3 første ledd*
- Unnlatt oppfyllelse av pålegg om helsekonsekvensutredning:
 - Folkehelseloven § 11
- Unnlatt medvirkning til granskning:
 - Folkehelseloven § 13
- Unnlatt oppfyllelse av opplysnings- eller informasjonsplikt:
 - Folkehelseloven § 12
 - Forskrift om miljørettet helsevern § 13
 - Forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger § 16 (någjeldende forskrift § 5)
 - Forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger § 18 (någjeldende forskrift § 5)
 - Bassengbadforskriften § 5
 - Bassengbadforskriften § 10
 - Forskrift om hygienekrav § 7 annet ledd
 - *Skadedyrforskriften § 3-4*
 - *Skadedyrforskriften § 3-5*
- Unnlatt oppfyllelse av pålegg om retting:
 - Folkehelseloven § 14
- Unnlatt oppfyllelse av pålegg om stansing:
 - Folkehelseloven § 16
- Overtredelse av smittevernbestemmelser:
 - Forskrift om miljørettet helsevern § 11e
 - Forskrift om miljø og helse i barnehager, skoler og skolefritidsordninger § 13 (någjeldende forskrift § 17)
 - Forskrift om hygienekrav for frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingsvirksomhet m.v. § 6
- Overtredelse av støyregelverket:
 - Forskrift om miljørettet helsevern § 9 bokstav a

Overtredelsesgebyr er aktuelt ved brudd på en rekke forskriftsbestemmelser hjemlet i folkehelseloven. Videre er overtredelsesgebyr aktuelt ved flere brudd med pålegg gitt med hjemmel direkte i folkehelseloven kapittel 3, som unnlatt oppfyllelse av pålegg om helsekonsekvensutredning etter folkehelseloven § 11 eller unnlatt oppfyllelse av pålegg om stansing etter § 16.

Det er kommunen selv som har tilsynsansvaret etter både folkehelseloven og alle tilhørende forskrifter, med mulighet for delegasjon etter reglene i folkehelseloven § 9. Ansvar for og myndighet til å fatte vedtak om overtredelsesgebyr vil ligge hos den samme som forvalter de øvrige reaksjonsmidlene som fremgår av folkehelseloven §§ 10-18. Kommunen er allerede godt kjent med hvordan et risikobasert tilsyn med miljørettet helsevern skal foregå. Overtredelsesgebyr er ment å være et nytt, effektivt verktøy i tilsynsmyndighetens eksisterende verktøykasse under tilsyn med miljørettet helsevern.

Flere av de momenter som legges til grunn når kommunen utmåler forhåndsvarslet tvangsmulkt etter folkehelseloven § 15 kan dermed ha overføringsverdi til utmålingen av overtredelsesgebyr. Det er samtidig viktig å være bevisst at tvangsmulkt og overtredelsesgebyr har grunnleggende ulike formål, selv om de begge er økonomiske reaksjoner. Tvangsmulkten hovedformål er å fremtvinge retting, og den skal dermed bidra til at et forhold som er i strid med lov eller forskrift rettes opp. Dersom varsel om tvangsmulkt fungerer etter sitt formål vil tvangsmulkt ikke få noen realitet. Overtredelsesgebyr er på sin side en reaksjon på et begått brudd på lov eller forskrift, som fastholdes og må betales selv om det ulovlige forholdet har opphørt.

Det vil også finnes overtredelser der tvangsmulkt i sin natur ikke er et egnet reaksjonsmiddel, der det det ulovlige forholdet er opphørt innen fristen gitt da tvangsmulkt ble forhåndsvarslet. Eksempler på dette er støyende arbeider eller konserter, der det ulovlige forholdet er avsluttet før en forhåndsvarslet tvangsmulkt kan begynne å løpe, men kommunen likevel ønsker å gi en følbart reaksjon for det lovstridige forholdet som forelå.

Klage på vedtak om overtredelsesgebyr vil, i tråd med den alminnelige regelen i folkehelseloven § 19, i alle tilfeller behandles av statsforvalteren. Statsforvalteren fører også tilsyn med kommunens bruk av reaksjonsmidler, jf. folkehelseloven § 31, herunder også overtredelsesgebyr.

En utførlig begrunnelse for avgrensningen av hvilke bestemmelser som kan møtes med overtredelsesgebyr fremgår av Helse- og omsorgsdepartementets høring av innføring av overtredelsesgebyr mv. i flere lover med folkehelseformål mv. av 26.05.2017, med høringsfrist 31.08.2017.

Generelt om vurdering av alvorlighetsgrad ved brudd på folkehelseloven med tilhørende forskrifter

Ved vurdering av alvorlighet av den enkelte overtredelse av bestemmelser i folkehelseloven kapittel 3 og tilhørende forskrifter (de ovennevnte handlingsnormer) kan det blant annet tas utgangspunkt i de generelle kriteriene redegjort for i kapittel 5. Det vises også til kriteriene for individuell utmåling redegjort for i kapittel 10.

Forvaltningsloven §§ 44 og 46 gir videre anvisning til kriterier som tilsynsmyndigheten kan ta hensyn til ved utmåling og illeggelse overfor fysiske personer og foretak. Disse kriteriene kan tas hensyn til både i vurderingen av hvorvidt overtredelsesgebyr skal ilegges, og i den konkrete utmålingen av det enkelte overtredelsesgebyr.

For utmåling av overtredelsesgebyr etter folkehelseloven og tilhørende forskrifter bør det likevel også ses hen til de hensyn som gjør seg gjeldende på dette området. Folkehelselovens formålsbestemmelse i § 1 slår fast at formålet med folkehelseloven er *"å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevner sosiale helseforskjeller. Folkehelsearbeidet skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse."*

Formålsbestemmelsen omfatter hele folkehelseloven, ikke kun kapittel 3 om miljørettet helsevern. Alle lovens bestemmelser bør likevel tolkes i lys av de formål som fremgår av folkehelseloven § 1.

Også de enkelte forskrifter hjemlet i folkehelseloven §§ 8 og 10 har egne formålsbestemmelser. Forskrift om hygienekrav for frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingsvirksomhet m.v. har som et

av sine formål etter § 1 å forebygge overføring av smittsomme sykdommer, mens bassengbadforskriften § 1 slår fast at et formål med forskriften er å bidra til å hindre ulykker. Disse spesielle formålene bør også tillegges vekt der overtredelsesgebyr vurderes ilagt for brudd på en forskriftsbestemmelse.

I kapittel 10 om konkret utmåling redegjøres det for alminnelige momenter ved utmålingen av overtredelsesgebyr. Disse overlapper i betydelig grad med kriterier som også legges til grunn ved vurdering av overtredelsesgebyr etter arbeidsmiljøloven § 18-10, og vil også kunne være anvendelige ved vurdering av hvorvidt overtredelsesgebyr skal ilegges i utgangspunktet.

Helsedirektoratet mener videre at følgende kriterier kan utledes og kan anvendes generelt i vurderingen av overtredelsesgebyr etter folkehelseloven og tilhørende forskrifter:

- Overtredelsens faktiske omfang og virkning, herunder om det har inntrådt skade på liv, helse, miljø eller andre verdier,
- graden av utvist skyld
- om det er oppnådd noen fordel ved overtredelsen,
- om overtredelsen er begått for å fremme virksomhetens interesser eller har annen klanderverdig motivasjon,
- om det foreligger gjentakelse av tidligere overtredelser,
- om forholdet saken gjelder omfatter flere overtredelser,
- om virksomheten ved instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen,
- om andre reaksjoner som følge av lovbruddet blir ilagt virksomheten eller noen som har handlet på vegne av den, blant annet om noen enkeltperson blir ilagt administrativ sanksjon eller straff,
- virksomhetens økonomiske evne, og
- den preventive effekten.

Vurdering av alvorlighetsgrad ved overtredelser som er omfattet av forslaget

I motsetning til særlovskapitlene for tobakksskadeloven og alkoholloven gjøres det ikke i det følgende en tilsvarende utførlig forhåndskategorisering av typetilfeller. Dette begrunnes med at folkehelseloven og de tilhørende forskriftene rommer et så stort spenn av overtredelser, med så ulik motivasjon og så ulike skadefølger, at en slik oppramsing ikke anses hensiktsmessig.

En slik opplisting vil medføre konkrete sammenligninger av overtredelser av et vidt spenn som det ikke er hensiktsmessig å sette opp mot hverandre. Brudd på kravet i hygienekravforskriften om desinfeksjon av blodtilsølt utstyr kan vanskelig direkte sammenlignes med en skole som ikke etterlever sin informasjonsplikt overfor elever og foresatte, eller en virksomhet som ikke rettidig overholder et pålegg fra tilsynsmyndigheten om å utføre en helsekonsekvensutredning.

Vurderingen av alvorligheten av en enkelte overtredelse vil et stykke på vei knytte seg til den konkrete risikoen for helseskade overtredelsen har medført. Da mange av bestemmelsene som kan møtes med overtredelsesgebyr hører hjemme i egne forskrifter hjemlet i folkehelseloven, fremfor direkte i folkehelseloven, er det likevel viktig at det ses hen til de interesser den aktuelle forskriften er ment å verne.

Risikoen for helseskade kan videre være avledet – manglende oppfyllelse av en formell registrerings- eller meldeplikt vil ikke i seg selv medføre risiko for konkret helseskade hos bestemte personer. En slik manglende oppfyllelse kan derimot for eksempel avskjære kommunen fra å føre tilsyn, eller på

annet vis bli kjent med helseskadelige forhold. Av den grunn kan manglende registrering eller melding være alvorlig og klanderverdig, tross at det ikke er den manglende registreringen i seg selv som forårsaker eventuell helseskade. Tilsvarende problemstillinger gjør seg også gjeldende på andre områder, som manglende registrering i Tobakkssalgsregisteret med tilhørende unndragelse av tilsyn. Det vil samtidig være et stort spenn i slike overtredelser, blant annet knyttet til betydningen overtredelsen har eller kan ha for muligheten for tilsyn. Kommunen vil uansett ha øvrige reaksjonsmidler i folkehelseoven §§ 10-18 i behold i håndteringen av andre ulovlige forhold som avdekkes, selv dersom manglende melding i seg selv møtes med et overtredelsesgebyr.

Etter folkehelseoven og tilhørende forskrifter vil overtredelser som medfører eller kan medføre konkret, alvorlig helseskade eller død være blant de aller mest alvorlige. Eksempler på dette kan være manglende oppfyllelse av tilsynsmyndighetens pålegg om stansing etter folkehelseoven § 16. Stansing er et reaksjonsmiddel som først tas i bruk dersom det oppstår forhold ved en virksomhet eller eiendom som medfører en "overhengende fare for helseskade". Følgelig er stansing kun aktuelt der det allerede foreligger en overhengende fare for helseskade, og manglende etterlevelse av et pålegg om stansing kan dermed være et spesielt alvorlig brudd.

Svært alvorlige overtredelser kan være overtredelser med særdeles klanderverdig motivasjon og en betydelig risiko for helseskade. Et eksempel på dette kan være aktiv motarbeidelse av kommunens tilsyn med forhold som potensielt kan gi betydelig helseskade, som å nekte tilsynsmyndigheten nødvendig adgang og innsyn ved etterforskning av et mistenkt utbrudd av legionellose, jf. forskrift om miljørettet helsevern kapittel 3a.

Det er samtidig viktig at kommunen ser hen til folkehelseoven § 18 om straff. Muligheten til å forfølge et lovbrudd strafferettslig, der øvrige reaksjonsmidler (herunder overtredelsesgebyr) ikke fremstår hensiktsmessige eller tilstrekkelige, består. Ved de aller mest alvorlige overtredelser, især dersom overtredelsen har hatt faktiske konsekvenser av tilstrekkelig alvorlighet, vil det være naturlig at kommunen vurderer å forfølge saken strafferettslig.

Motsatt kan de minst alvorlige overtredelsene være overtredelser av formelle plikter, der risikoen for helseskade er liten eller fraværende, og der motivasjonen for bruddet på regelverket heller ikke er spesielt klanderverdig. Enkelte lite alvorlige overtredelser vil kunne være enkle å dokumentere og konstatere, og der det kan være enkelt for virksomheten å innrette seg etter regelverket for fremtiden. Eksempler på dette kan være mangler eller forsinkelser ved innsendte søknader eller meldinger, der kommunens tilsynsvirksomhet eller mulighet til å fange opp ulovlige forhold ikke avskjæres, men det likevel er ønskelig at det ulovlige forholdet møtes med en reaksjon. At virksomheter er kjent med at kommunen kan reagere økonomisk selv på overtredelser av noe lavere alvorlighet, også for perioden før kommunen ble kjent med forholdet, kan ha betydelig innvirkning på regelverksetterlevelsen. Kommunen må likevel alltid foreta en forholdsmessighetsvurdering av hvorvidt overtredelsesgebyr er en hensiktsmessig reaksjon i den enkelte sak.

Mellom de mest og de minst graverende overtredelsene vil det imidlertid finnes en rekke overtredelser av alvorlig og mindre alvorlig karakter. Kriterier for vurdering av alvorlighet er også omtalt særskilt i kapittel 5. Enkelte alvorlige overtredelser vil også kunne tenkes møtt med straff, i tråd med folkehelseoven § 18. Dette vil normalt være overtredelser som medfører konkret risiko for negative effekter på fysisk eller psykisk helse eller har spesielt klanderverdig motivasjon, som motvirkning av tilsyn eller av oppfølging av tilsyn.

Da det også i dag er kommunen som fører tilsyn og anvender reaksjonsmidlene i folkehelseoven kapittel 3 er de mange typiske overtredelser av de aktuelle bestemmelsene i folkehelseoven og tilhørende forskrifter godt kjent for kommunene.

Særtrekk ved overtredelsesgebyr ved brudd på folkehelseloven med tilhørende forskrifter

Mange av virksomhetene som vil risikere overtredelsesgebyr for overtredelser av folkehelseloven eller tilhørende forskrifter vil være offentlige eller ikke-kommersielle. For slik virksomhet vil det ikke være mulig å ta utgangspunkt i foretakets samlede salgsinntekt på samme måte som for private aktører. Denne problemstillingen er ikke unik for folkehelseloven, og er omtalt i kapittel 9 om ulike overtreidere.

Det vil også finnes noen typer virksomheter der det både finnes private og kommunale/offentlige tilbud som , som barnehager og skoler. Det forutsettes at slike virksomheter behandles likt og rettfærdig ved like overtredelser, både ved spørsmål om hvorvidt overtredelsesgebyr skal ilegges og i den konkrete utmålingen av overtredelsesgebyrer. For like og enkelt konstaterbare overtredelser vil også faste satser kunne være et alternativ som sikrer likebehandling.

Overtredelsesgebyr kan også være et effektivt og egnet sanksjonsmiddel ved masseovertredelser begått av privatpersoner. Brudd på kjøreforbud innført for å begrense luftforurensning, iverksatt gjennom forskrift, er et eksempel på en overtredelse begått av privatpersoner der det er viktig at kommunen kan reagere effektivt. Her vil det også være av stor betydning for håndhevelsen, og dermed også for den forventede etterlevelsen, at det ikke er nødvendig å gå veien via strafferetten for å reagere mot overtredelser.

Statsforvalteren fører, i tråd med folkehelseloven § 31, tilsyn med kommunens bruk av reaksjonsmidler.

Det vil også være kommunen selv som bedriver tilsynsvirksomheten, i tråd med folkehelseloven § 9, og kommunen som ilegger overtredelsesgebyrer som deretter tilfaller statskassen fremfor kommunen selv. Dette stiller strenge krav til tilsynsmyndighetens uavhengighet, især når det gjennomføres tilsyn med kommunal virksomhet. Denne problemstillingen er imidlertid allerede til stede i kommunens tilsynsvirksomhet med miljørettet helsevern, og problemstillingene knyttet til uavhengighet ved tilsyn med kommunal virksomhet er ikke annerledes ved bruk av overtredelsesgebyr enn ved øvrige reaksjonsmidler i folkehelseloven kapittel 3.

Kapittel 9 Vurdering av økonomisk evne

Som nevnt i kapittel 4, foreslår Helsedirektoratet at overtredelsesgebyr rettet mot kommersielle virksomheter og større ikke-kommersielle virksomheter tar utgangspunkt i en vurdering av økonomisk evne. Formålet er å sikre at overtredelsesgebyret rammer virksomhetene noenlunde like hardt, uavhengig av størrelse og økonomi. Dette hensynet er også fremhevet i forvaltningsloven §§ 44 og 46. I forarbeidene til forvaltningsloven kap IX, punkt 13.3.4, heter det blant annet:

"Et overtredelsesgebyr bør som utgangspunkt kunne settes så høyt at formålet med overtredelsesgebyret oppfylles. Mange ordninger med overtredelsesgebyr har fremtredende individual- og allmennpreventive formål. Da bør utgangspunktet være at overtredelsesgebyret settes så høyt at den ønskede individual- og allmennpreventive effekten oppnås. Dermed må det evneprinsippet som ligger til grunn for reglene i straffeloven § 53 annet ledd om utmåling av bot, også ha betydning ved utmålingen av overtredelsesgebyrer. Særlig ved mindre alvorlige overtredelser

og ved overtredelser som forekommer i stort omfang, kan hensynet til effektivitet og likebehandling likevel tilsa at det anvendes ulike former for standardiserte satser."

Skille mellom ulike typer overtredere

Overtredelsesgebyr etter alkohol-, tobakks-, og folkehelseloven kan rettes mot private foretak, offentlige virksomheter og i noen grad fysiske personer. Ulike hensyn gjør seg imidlertid gjeldende, avhengig av hvilken type overtredet det er tale om.

For private foretak med økonomisk formål står prevensjonshensynet sterkest, da det er her både drift og overtredelser i størst grad kan knyttes til økonomiske motiver. I NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring* er det fremhevet som *"et alminnelig rettferdighetskrav at lovbrudd ikke skal lønne seg"*.

For offentlige virksomheter, er økonomiske motiver normalt mindre fremtredende eller helt fraværende, og det må antas at trusler om overtredelsesgebyr ikke vil være avgjørende for regelverksetterlevelsen. For offentlige virksomheter er det et videre et særlig hensyn at overtredelsesgebyret ikke bør ramme tjenestene til befolkningen. Dette taler etter direktoratets vurdering for at overtredelsesgebyret settes relativt lavere for offentlige virksomheter enn for private foretak. I tillegg reiser overtredelsesgebyr mot offentlige tjenesteytere andre problemstillinger som kan tale for at det bør finnes andre løsninger overfor dem enn for private foretak. En mulig utilsiktet effekt av store overtredelsesgebyrer mot for eksempel kommuner, kan for eksempel være at fokus på regelverksetterlevelse flyttes til områder hvor kommunen risikerer store overtredelsesgebyr uten at dette nødvendigvis gjenspeiler hva Stortingets mening om spørsmålet. Den preventive virkningen av overtredelsesgebyrets symboleffekt antas også å være større.

På den annen side finnes det både private foretak som ikke har økonomisk formål, for eksempel ideelle stiftelser, og offentlige virksomheter som har økonomisk formål, for eksempel statseide selskaper der ett av hovedformålene er å sikre staten høyest mulig avkastning over tid (se eierskapsmeldingen, stortingsmelding 8 (2019–2020)). Offentligeide virksomheter som hovedsakelig driver etter forretningsmessige prinsipper, bør etter direktoratets syn derimot vurderes som foretak på lik linje med privateide foretak.

Direktoratet vurderer på denne bakgrunn at det vil være mer hensiktsmessig å skille mellom kommersielle og ikke-kommersielle virksomheter enn mellom private og offentlige. Hvilken selskapsform virksomheten har vil etter dette heller ikke være avgjørende for hvilken kategori virksomheten faller inn under, men hvilket hovedformål som ligger bak. Hovedregelen vil nok likevel være at for eksempel privateide aksjeselskap vil anses som kommersielle virksomheter, mens for eksempel stiftelser normalt må vurderes nærmere med tanke på formål. Direktoratet antar at sondringen ikke vil medføre store problemer i praksis.

Særlig om vurdering av kommersielle virksomheters økonomiske evne

For kommersielle virksomheter foreslår direktoratet at overtredelsesgebyret skal ta utgangspunkt i foretakets omsetning for siste tilgjengelige regnskapsår.

For å sikre at formålet om økt regelverksetterlevelse skal bli oppfylt, bør overtredelsesgebyret ideelt sett ramme like hardt enten overtrederen er et lite foretak med noen få ansatte eller et stort konsern. For å oppnå dette bør utmålingen ta utgangspunkt i foretakets økonomiske evne.

Det er imidlertid mange variabler som kan gi informasjon om et foretaks økonomi, bl.a. formue, omsetning (bruttoinntekt) eller resultat.

Ved valg av hvilket eller hvilke grunnlagstall som bør legges til grunn for vurderingen av den økonomiske evnen, har Helsedirektoratet lagt vekt på at det eller de:

- Bør gi et godt bilde av den reelle økonomien til foretaket.
- Bør legge til rette for god likebehandling av foretakene.
- Ikke bør medføre at det blir svært ressurskrevende eller komplisert å foreta vurderingen.
- Bør være lett tilgjengelige for vedtaksmyndigheten, for eksempel i Brønnøysundregistrene.
- Ikke bør være enkle å manipulere ved regnskapsmessige grep og/eller trenering av saken.

Hensynet til forutsigbarhet tilsier også at det i størst mulig grad bør være mulig å ettergå vedtaksmyndighetens vurdering.

På denne bakgrunn har direktoratet falt ned på at foretakets omsetning, dvs. dets samlede salgsinntekt, i det sist tilgjengelige regnskapet gir det beste grunnlaget for vurdering av et foretaks økonomiske evne.

Det vises for det første til at omsetningen er den størrelsen som normalt sier mest om den økonomiske evnen eller potensialet for å skape overskudd.

Det er videre en størrelse som vanskelig kan manipuleres. Mens både formue og driftsresultat er størrelser som kan endres, avhengig av hvordan foretaket disponerer sine midler og eiendeler, vil omsetningstallet ligge fast.

Omsetningen brukes også som grunnlag for utmålingen i flere andre regelverk, blant annet i utmålingsforskriften for brudd på konkurranseloven. Det er også det som vanligvis brukes ved overtredelsesgebyr etter internasjonale regelverk.

Hvilket regnskap skal legges til grunn ved vurderingen?

I forslaget defineres omsetningen som foretakets samlede salgsinntekt i henhold til *"siste årsregnskap som er innsendt Brønnøysundregistrene"*.

Alle foretak må sende inn årsregnskap til Brønnøysundregistrene innen 31. juli hvert år. Det kunne av denne grunn være aktuelt å knyttet utmålingen kun til siste år. I noen tilfeller kan foretaket imidlertid ha unnlatt å innsende siste årsregnskap i tide. En slik formuleringen åpner for at man kan ta hensyn til tidligere innsendte årsregnskap.

Dersom årsregnskap likevel ikke foreligger, foreslår direktoratet også å gi hjemmel for å fastsette omsetningen skjønnsmessig ut fra foreliggende opplysninger. Dersom selskapet er nytt eller av andre grunner ikke har innlevert årsregnskap ennå, må den økonomiske evnen vurderes på annen måte. Her bør det defineres i merknader til regelverket hvordan dette kan tenkes gjort.

Det kan tenkes situasjoner der foretakets samlede salgsinntekt for det siste regnskapsåret gir et helt urimelig resultat, fordi det foreligger spesielle forhold som har betydning for virksomhetens økonomi/betalingssevne. Direktoratet foreslår at dette avhjelpes med en snever unntaksbestemmelse som gir hjemmel for å sette ned overtredelsesgebyret helt eller delvis. Les mer om dette i kapitlet om særlige forhold.

Skjønnsmessig fastsettelse av omsetning

Det kan tenkes situasjoner der foretakets samlede salgsinntekt for det siste regnskapsåret gir et helt urimelig resultat, fordi det foreligger spesielle forhold som har betydning for virksomhetens økonomi/betalingssevne. Direktoratet foreslår at dette avhjelpes med en snever unntaksbestemmelse som gir hjemmel for å sette ned overtredelsesgebyret helt eller delvis. Les mer om dette i kapitlet om særlige forhold.

Den kan for eksempel tenkes brukt i tilfeller der foretaket for eksempel har gått konkurs siden overtredelsen. Et annet tenkt eksempel er at foretaket i realiteten er insolvent, men holdes "kunstig i live", typisk hjørnestensbedrifter som mottar offentlige subsidier.

Det forhold at det er et sterkt misforhold mellom omsetning og resultat vil imidlertid ikke være tilstrekkelig grunn til nedsettelse, da dette kan skyldes en rekke forhold som ikke nødvendigvis har betydning for vurderingen av foretakets økonomiske evne, for eksempel avskrivning av gjeld mv. Dette vil dessuten kunne åpne en mulighet for manipulering av tallene i regnskapet: En slik manipulering kan for eksempel være planlagt i forkant av overtredelsen eller foretas i etterkant ved trenering av saken med det formål at et nytt regnskap må legges til grunn.

Også her åpnes det imidlertid for å sette ned gebyret dersom det foreligger spesielle omstendigheter som gir et annet bilde av økonomien, eller som medfører at overtredelsesgebyret vil ramme urimelig hardt.

Dersom årsregnskap ikke foreligger, forslår direktoratet en hjemmel for å vurdere den økonomiske evnen skjønnsmessig ut fra foreliggende opplysninger.

I noen tilfeller kan foretaket ha unnlatt å innsende siste årsregnskap i tide. Med denne formuleringen kan man da ta hensyn til tidligere innsendte årsregnskap. Dersom selskapet er nyoppstartet kan det for eksempel gi grunnlag for å legge forventet omsetning til grunn.

Videre kan en slik bestemmelse stenge for omgåelsesmuligheter. Man kan for eksempel tenke seg muligheter for omgåelse ved bruk av datterselskap, for eksempel at det opprettes et norsk datterselskap som kun driver markedsføring for et nytt produkt og som heller ikke har til formål å få fremtidige inntekter av salget.

Hvordan slik skjønnsmessig utmåling skal gjennomføres bør etter direktoratets syn overlates til praksis.

Særlig om vurdering av ikke-kommersielle virksomheters økonomiske evne

Offentlige virksomheter som vil være omfattet av begrepet ikke-kommersiell virksomhet vil for eksempel være statseide selskaper med ikke-økonomisk formål, kommuner, kommunale barnehager, skoler og institusjoner, kommunale renovasjonsselskaper (kanskje med unntak av i større bykommuner) og interkommunale selskaper. Eksempler på private virksomheter som vil være omfattet kan være ideelle organisasjoner, borettslag, friskoler, private barnehager mv.

Innenfor det som etter dette karakteriseres som ikke-kommersielle virksomheter er det videre et stort spenn av ulike typer virksomheter i svært ulik størrelse, med alt fra store statseide selskaper, storbykommuner, regionale helseforetak og store ideelle organisasjoner i den øvre enden av skalaen til skoler, barnehager og lokale foreninger i den nedre.

Etter direktoratets oppfatning bør det skilles mellom større og mindre ikke-kommersielle virksomheter. Direktoratets forslag innebærer at dette skillet settes på 500 G, dvs. at ikke-kommersielle virksomheter som pr. 2021 har bruttoinntekter på opp til ca. 50 millioner kr vil anses som mindre ikke-kommersielle virksomheter. Så vidt direktoratet kan se, vil denne beløpsgrensen medføre at de fleste skoler, barnehager, kommunale institusjoner, borettslag, lokale foreninger mv. vil falle inn under kategorien. For virksomheter som ligger like over grensen og således faller inn under kategorien større ikke-kommersielle virksomheter, er sanksjonsnivået i forskriften videre satt slik at det ikke vil ha svært stor betydning for overtredelsesgebyrets størrelse.

For små ikke-kommersielle virksomheter som skoler, barnehager, lokale foreninger mv. vil det være lite hensiktsmessig å snakke om økonomisk evne. Overtredelsesgebyr rettet mot slike bør etter direktoratets syn heller være standardiserte, med faste gebyr av en størrelse som er tilstrekkelig til å

gi en preventiv effekt uten at den i særlig grad går på bekostning av de tjenester virksomheten tilbyr eller dens samfunnsnyttige formål.

For større ikke-kommersielle virksomheter, mener direktoratet derimot at det er mer hensiktsmessig å ta utgangspunkt i økonomisk evne. Her vurderer direktoratet at overtredelsesgebyret nok bør gjenspeile virksomhetens størrelse eller økonomi i noen grad. Det vil for eksempel kunne lede til urimelige resultater dersom en storbykommune med flere hundre tusen innbyggere og god kommuneøkonomi blir ilagt et gebyr av samme størrelse som en distriktskommune med noen hundre innbyggere.

Grunnlaget for vurderingen fremstår imidlertid som mer komplisert ved ikke-kommersielle virksomheter enn ved kommersielle virksomheter. Avhengig av type virksomhet, kan inntektene bestå av alt fra offentlige overføringer og tilskudd, skatter, avgifter og gebyrer, salgsinntekter, medlemsavgifter mv. Direktoratet foreslår at det tas utgangspunkt i samlede bruttoinntekter for siste regnskapsår, da dette må antas å gi best likebehandling av aktørene. Dette er også tall som normalt vil være tilgjengelige for vedtaksmyndigheten blant annet på SSBs nettsider og i Brønnøysundregistrene.

Også her åpnes det imidlertid for å sette ned gebyret dersom det foreligger spesielle omstendigheter som gir et annet bilde av økonomien, eller som medfører at overtredelsesgebyret vil ramme urimelig hardt.

Som tidligere nevnt er det videre et mål at størrelsen på overtredelsesgebyret skal ligge betydelig lavere enn for kommersielle virksomheter av samme størrelse.

For mindre ikke-kommersielle virksomheter anser direktoratet at det vil være hensiktsmessig med utmåling etter faste satser. Både hensynet til å opprettholde de tjenestene virksomhetene tilbyr og mangel på økonomiske motiver, både for driften og eventuelle regelbrudd, taler for at overtredelsesgebyret settes relativt lavt. Hensynet til effektiv håndheving og ressursbruk taler etter direktoratets syn også for standardisering innenfor denne kategorien. Dersom overtredelsesgebyret settes relativt lavere enn det som ville blitt resultatet ved individuell utmåling, trer heller ikke hensynet til rettsikkerhet inn i samme grad. Ettersom den kun omfatter mindre virksomheter, anser direktoratet også at hensynet til likebehandling vil være tilstrekkelig ivaretatt. Det vil derfor ikke i utgangspunktet foretas noen vurdering av den økonomiske evnen innenfor denne kategorien. Unntaksbestemmelsen om særlige forhold vil imidlertid gi hjemmel for å sette gebyret ned dersom virksomheten har så svak økonomi at gebyret vil fremstå som helt urimelig.

Særlig om fysiske personer utenfor næringsvirksomhet

For fysiske personer er det igjen andre hensyn som gjør seg gjeldende. I relasjon til skyldkravet anses enkeltpersonforetak uten ansatte og oppdragstakere som fysiske personer. Direktoratet anser imidlertid at denne sondringen ikke er hensiktsmessig ved utmåling av gebyret. Her bør det tillegges avgjørende vekt om overtredelsen har skjedd i forbindelse med næringsvirksomhet eller ikke. Enkeltpersonforetak uten ansatte eller oppdragstakere omfattes etter dette av utmålingsreglene som gjelder virksomheter/foretak.

Direktoratet anser også at utmålingen bør foretas etter faste satser overfor fysiske personer utenfor næringsvirksomhet. Også her må gebyret da settes så lavt at rettsikkerhetshensynet får mindre betydning. Overtredelser vil også sjeldnere ha økonomiske motiver. Personvern hensyn kan videre tale for at vurdering av privatpersoners økonomi ikke bør skje administrativt uten at det foreligger gode grunner for dette. Dette vil særlig gjelde i de tilfeller der kommunen er vedtaksmyndighet. Også her foreslår direktoratet at gebyret kan settes ned i særskilte tilfeller.

I det følgende redegjøres det for hvordan vurderingen av økonomisk evne skal foretas overfor kommersielle virksomheter og ikke-kommersielle virksomheter .

Mulighet for å nedsettelse av gebyret

Direktoratet antar at det kan oppstå tilfeller hvor en virksomhet etter definisjonen faller inn under en kategori uten at de reelle hensynene for kategoriseringen slår til. For disse tilfellene foreslår direktoratet en hjemmel for å nedsette gebyret dersom det foreligger særlige forhold som skiller virksomheten klart fra øvrige virksomheter i samme kategori og som kan medføre et urimelig resultat.

Dette vil nok særlig kunne ha betydning for skillet mellom kommersielle og ikke-kommersielle virksomheter, da sanksjonsnivået med hensikt er satt betydelig høyere for den førstnevnte kategorien.

Kapittel 10 Individuell utmåling

Som nevnt i kapittel 4 innebærer forslaget at de særskilte omstendighetene i hver enkelt sak kan få betydning ved den nærmere fastsettelsen av overtredelsesgebyret, enten forholdet skal utmåles etter en bestemmelse med utmålingsrammer eller med faste satser.

Dersom den aktuelle utmålingsbestemmelsen inneholder utmålingsrammer, skal det alltid vurderes hvorvidt det foreligger subjektive momenter i saken som kan tale for en høyere eller lavere utmåling enn for normalttilfellet. Utgangspunktet er at denne vurderingen skal foretas innenfor den aktuelle utmålingsrammen.

Dersom den aktuelle utmålingsbestemmelsen inneholder faste satser, er utgangspunktet at det ikke skal foretas noen nærmere utmåling, med mindre det foreligger *svært skjerpene* eller *svært formildende* omstendigheter i den enkelte sak.

Direktoratet foreslår en snever unntaksbestemmelse som åpner for å sette gebyret høyere eller lavere dersom slike omstendigheter foreligger. Bestemmelsen gir hjemmel både for å gå utover utmålingsrammer og faste satser. Det vil oftest være de samme momentene som kan begrunne at det foreligger særlig skjerpene eller formildende omstendigheter, men art, grad og omfang av skjerpene eller formildende momenter, kan i noen tilfeller medføre at overtredelsen skiller seg så klart fra normaltillfellene at unntaksbestemmelsen kan komme til anvendelse.

I det følgende gjennomgås de momentene som kan få betydning for individuell utmåling uavhengig av begrunnelse. Momentene tilsvarer i all hovedsak de momentene som er opplistet i forvaltningsloven § 44 og 46, men det er gjort noen tilpasninger for å sikre god sammenheng i utmålingssystemet. Videre bemerkes at noen momenter som fremgår av forvaltningsloven er utelatt her, da de knytter seg til objektive omstendigheter som etter forslaget skal være ivarettatt ved den generelle vurderingen av overtredelsens alvorlighet, jf. kapittel 5.

Ved utmålingsrammer vil det normale utgangspunktet for vurderingen være at den typiske overtredelsen, normalttilfellet, vil resultere i en utmåling i midten av rammen og at den individuelle utmålingen tjener til å justere utmålingen opp eller ned i forhold til dette. Direktoratet anser det imidlertid som påregnelig at det vil utvikle seg en praksis som justerer dette utgangspunktet noe, slik at noen typeovertredelser normalt vil vurderes å ligge i nedre del av rammen og motsatt.

Momenter ved utmålingen

Som nevnt i kapittel 5 om utmålingsrammer har direktoratet valgt å dele inn vurderingen av overtredelsen etter objektive kriterier som får betydning for hvilken utmålingsramme overtredelsen skal kategoriseres under og subjektive kriterier knyttet til den enkelte overtredelsen, som får betydning for hvordan den vurderes og plasseres innenfor utmålingsrammen.

Noen momenter hører naturlig til den subjektive vurderingen, som grad av skyld og om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser, mens overtredelsens art, omfang og virkninger både har en objektiv og en subjektiv side.

Ved den individuelle vurderingen er det momentenes subjektive side som skal vektlegges. Hva dette innebærer i praksis gjennomgås nedenfor i tilknytning til hvert moment.

I henhold til forslaget kan blant annet følgende momenter vektlegges ved den individuelle vurderingen, uavhengig av hvilken bestemmelse den skal foretas etter. Oppregningen er ikke uttømmende og det er således adgang til å vektlegge relevante momenter som ikke er nevnt. Hvilke momenter som bør vektlegges vil videre variere etter omstendighetene i den enkelte sak.

Vurderingen etter unntaksbestemmelsen om *svært formildende og svært skjerpende* omstendigheter vil også ha utgangspunkt i disse momentene. Hva som skal til for at disse vilkårene er oppfylt er derfor omtalt i tilknytning til de momentene hvor dette har størst betydning.

Overtredelsens faktiske omfang og virkning, herunder om det har intrådt skade på liv, helse, miljø eller andre verdier

Direktoratet har valgt å presisere at dette momentet omhandler overtredelsens *faktiske* virkninger. da virkninger av en overtredelse som kan påregnes på forhånd vil være omfattet av den objektive alvorlighetsvurderingen.

Det er kun adekvate og påregnelige skadefølger som kan vektlegges. Dersom overtredelsen har forårsaket skader som det ikke var mulig å forutse på forhånd, eller som fremstår som svært avledede, skal disse ikke ha betydning for utmålingen.

Dersom overtredelsen har resultert i alvorlige skadefølger vil det i mange tilfeller være naturlig å forfølge saken strafferettslig, fremfor å ilegge overtredelsesgebyr, både av rettssikkerhetshensyn og mulig behov for etterforskning.

Graden av utvist skyld

I de nye bestemmelsene om overtredelsesgebyr er skyldkravet for foretak tilnærmet objektivt. I forarbeidene (Prop 60 L (2017-18) heter det: "*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. Ansvar 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.*"

Overtredelsene er i utgangspunktet kategorisert etter alvorlighetsgrad uten hensyn til skyld. For virksomheter vil utgangspunktet for den individuelle utmålingen derfor være at det ikke foreligger uaktsomhet eller forsett. Dersom dette likevel konstateres, vil det derfor kunne vektlegges ved den individuelle utmålingen.

Noen overtredelsestyper forutsetter imidlertid bevisste handlinger/forsett. Dersom overtredelsen det gjelder er definert som en bevisst omgåelse av regelverket, vil det ikke kunne vektlegges at skyldgraden faktisk er forsett.

For fysiske personer er skyldkravet uaktsomhet. I skjerpende retning kan det derfor kun vektlegges om det foreligger grov uaktsomhet eller forsett. Er skyldgraden lavere enn uaktsomhet, kan det ikke ilegges overtredelsesgebyr.

Det kan i denne sammenheng være verdt å merke seg at fysiske personer omfatter både fysiske personer utenfor næringsvirksomhet og enkeltpersonforetak uten ansatte og oppdragstakere, jf. forarbeidene til forvaltningsloven kap IX. Sistnevnte gruppe faller inn under forslaget definisjon av virksomhet. Dette innebærer at det gjelder to ulike skyldkrav innenfor bestemmelsene om virksomheter, i praksis for kommersielle virksomheter og mindre ikke-kommersielle virksomheter.

Dersom det aktuelle skyldkravet er oppfylt, vil det normalt ikke være behov for å foreta en nærmere vurdering av skyldgraden med mindre det foreligger opplysninger i saken som tilsier at dette bør gjøres.

Dersom overtredelsen er klart forsettlig, kan dette også være et medvirkende argument for at det foreligger svært skjerpende omstendigheter, slik at unntaksbestemmelsen kommer til anvendelse. Direktoratet anser imidlertid at dette sjelden vil være tilstrekkelig alene.

Om det er oppnådd noen fordel ved overtredelsen

Dersom det er bevist at overtredelsen har medført fortjeneste, vil dette kunne være et vektig argument for å øke gebyret, især dersom gevinsten er så stor at overtredelsen fremstår som lønnsom til tross for overtredelsesgebyret.

I noen tilfeller kan denne forskjellen være så stor at den kan anses som en svært skjerpende omstendighet.

Manglende fortjeneste vil på den annen side sjelden anses som en formildende omstendighet, med mindre det er bevist at overtredelsen ikke er økonomisk motivert.

Ikke-økonomiske fordeler kan også være relevante her, for eksempel om overtrederen har oppnådd posisjoner, vernetjenester mv som følge av overtredelsen.

Om overtredelsen er begått for å fremme overtreders interesser eller har annen klanderverdig motivasjon

Motivasjonen bak overtredelsen kan også ha betydning, både i skjerpende og formildende retning. Mange bestemmelser som er omfattet av forslaget forutsetter imidlertid at overtredelsen er begått for å fremme overtreders interesser, for eksempel brudd på reklameforbudet. I disse tilfellene vil denne siden av overtredelsen være ivaretatt ved den generelle alvorlighetsvurderingen.

Direktoratet har valgt å fremheve klanderverdig motivasjon som et moment som kan ha betydning i den individuelle vurderingen. Dette vil særlig være aktuelt i saker som bærer preg av en bevisst omgåelse av regelverket, for eksempel ved å bruke stråmenn, skjulte avtaler om sponing mv. Bevisste forsøk på villedede forbrukere, myndigheter mv. kan også være relevante momenter.

På den annen side kan det anses som formildende dersom overtreders motivasjon er av mer unnskyldelig karakter. Det bemerkes likevel at rettsvillfarelse normalt ikke anses som unnskyldelig i norsk rett.

Dersom motivasjonen fremstår som særlig klanderverdig, vil dette kunne tale om at unntaksbestemmelsen om svært skjerpene omstendigheter kommer til anvendelse. På reklameområdet har direktoratet for eksempel erfart at motivasjonen bak overtredelsen er et ønske om at det faktisk er myndighetenes oppfølging og sanksjonering som skal skape oppmerksomhet rundt produsenten eller produktet. Dette vil etter direktoratets syn klart oppfylle vilkåret.

Om virksomheten ved instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen

Dette momentet vil kun være relevant for virksomheter.

For de fleste virksomheter gjelder det ulike krav til internkontrollsystemer i henhold til ulike regelverk. Dersom det etter et slikt regelverk gjelder krav om aktiv forebygging av den type overtredelser saken gjelder, vil dette kunne anses som en skjerpene omstendighet.

Selv om overtredelsen ikke faller inn under virkeområdet til noe internkontrollregelverk, vil det alltid være virksomhetens eget ansvar at relevant regelverk følges. Jo større og mer profesjonell virksomheten er, jo strengere aktsomhetskrav stilles. Dersom overtredelsen ikke er forsettlig, vil det derfor være relevant å se hen til om virksomheten har gjort det som må kunne forventes for å forebygge slike brudd. Dersom det ikke er tilfelle, vil dette kunne vurderes som en skjerpene omstendighet. På den annen side kan det anses som formildende dersom overtredelsen har skjedd på tross av gode internkontrollrutiner og saken bærer preg av at virksomhetens motivasjon har vært å følge regelverket. Dette kan for eksempel være aktuelt dersom en ansatt åpenbart har opptrådt i strid med opplæring og rutiner.

Om det foreligger gjentakelse av tidligere overtredelser

Dersom det tidligere er fattet vedtak mot aktøren for tilsvarende eller lignende overtredelser, vil dette normalt vurderes som alvorlig og være et argument for å skjerpe utmålingen. Terskelen er lav for at dette vil kunne vurderes som svært skjerpene omstendigheter. Dette vil især gjelde dersom det er tale om flere overtredelser og/eller de ikke ligger langt tilbake i tid.

Om forholdet saken gjelder omfatter flere overtredelser

Hovedregelen er at utmålingen skal ta utgangspunkt i hver enkelt overtredelse og vurderes isolert fra andre overtredelser som vedtaksmyndigheten har til behandling. Dette kan imidlertid stille seg annerledes dersom saken gjelder flere overtredelser som er begått i samme forhold, for eksempel ved samme anledning. I slike tilfeller bør det foretas en helhetlig vurdering av forholdet og utmålingen bør skje på bakgrunn av denne.

I noen tilfeller kan dette få betydning i formildende retning, ved at noen overtredelser kan vurderes som en uheldig "følgefeil" av en annen overtredelse. På den annen side kan et stort antall overtredelser tyde på at en virksomhet ikke er forsvarlig innrettet og dermed anses som en skjerpene omstendighet, i noen tilfeller svært skjerpene. Dette må igjen sees i sammenheng med at det stilles strengere krav til aktsomhet for store og profesjonelle aktører.

Om andre reaksjoner som følge av lovbruddet blir ilagt foretaket eller noen som har handlet på vegne av det, blant annet om noen enkeltperson blir ilagt administrativ sanksjon eller straff

Dette momentet er fremhevet i forvaltningsloven § 46 andre ledd bokstav h) og har sammenheng med forbudet om dobbeltstraff, jf. EMK.

Kapittel 12 Sanksjonsnivå

Hvilket sanksjonsnivå som vil gjelde for ulike typer overtredelser kan følge av standardiserte satser eller den øvre rammen for individuell utmåling. Innenfor den øvre rammen, og i eldre regelverk som ikke inneholder slike rammer, vil sanksjonsnivået ofte følge av praksis.

Formål og hensyn

Hovedformålet med overtredelsesgebyr er å øke regelverksetterlevelsen. Dette taler for at sanksjonsnivået må være høyt nok til at man oppnår den tilsiktede preventive effekt. For mange vil risikoen for å få en reaksjon i seg selv kunne virke avskrekkende, men dersom gebyret settes for lavt kan det medføre en risiko for at noen aktører spekulerer i at regelbrudd vil lønne seg økonomisk.

Hensynet til allmennprevensjon kan imidlertid ikke strekkes for langt. Kravet om forholdsmessighet innebærer at overtredelsesgebyrets størrelse må stå i forhold til overtredelsens alvorlighetsgrad. Ved denne vurderingen vil det være naturlig å se hen til størrelsen på overtredelsesgebyr som ilegges etter sammenlignbare overtredelser på andre forvaltningsområder. Videre kan det være nyttig å se hen til straffenivået på lignende overtredelser. Sanksjonene bør etter direktoratets syn ligge på et nivå som gjenspeiler overtredelsenes alvorlighetsgrad, sett opp mot andre regelbrudd samfunnet sanksjonerer.

Etter direktoratets vurdering må hensynet til økt etterlevelse også sees i sammenheng med om systemet legger til rette for en effektiv håndheving. Blant annet har håndhevingsfrekvensen stor betydning for etterlevelsen. Det kan tale for at enkel saksbehandling og raske reaksjoner bør prioriteres fremfor høye gebyrer.

En tenkelig utilsiktet effekt av et svært høyt sanksjonsnivå kan også være at vedtaksmyndigheten eller den enkelte saksbehandler vegrer seg for å ilegge overtredelsesgebyr i den størrelsesorden som forskriften legger opp til. Det kan for eksempel føre til at det ikke prioriteres å ilegge overtredelsesgebyr i saken eller at unntaksbestemmelser som hjemler nedsettelse blir benyttet i større grad enn de er ment for. Dette kan igjen føre til dårlig begrunnet forskjellsbehandling og unødig komplisert saksbehandling.

For ikke-kommersielle virksomheter, som offentlige virksomheter og ideelle organisasjoner, er det videre et særlig hensyn at overtredelsesgebyret ikke bør ramme tilbud til befolkningen. Dette taler etter direktoratets vurdering for at overtredelsesgebyret settes relativt lavere for de ikke-kommersielle virksomhetene enn for de kommersielle.

Helsedirektoratets forslag innebærer at hvilket sanksjonsnivå som vil gjelde for ulike typer overtredelser i stor grad kan leses ut av regelverket. Det vil både lette saksbehandlingen og gi økt forutsigbarhet sammenlignet med systemer hvor sanksjonsnivået i hovedsak er overlatt til praksis.

Etter direktoratets vurdering bør størrelsen på sanksjonene gjenspeile at folkehelselovene beskytter svært viktige samfunnsinteresser. At befolkningen som sådan har god helse, er beskyttet mot aktiviteter som medfører fare for skader og sykdom og at bruk av skadelige rusmidler og tobakk holdes nede, er på mange måter en forutsetning for at samfunnet skal fungere. Dette taler for at sanksjonene bør ligge på et høyere nivå enn ved brudd på regler som for eksempel beskytter forbrukerinteresser eller næringsinteresser på et begrenset område. På den annen side anser direktoratet at sanksjonsnivået ikke bør ligge like høyt som på konkurranse- og personvernlovgivningens område. For konkurranselovgivningens kan det høye sanksjonsnivået blant annet begrunnes i at brudd på konkurransereglene vil kunne ha en direkte og alvorlig effekt på vårt

økonomiske samfunnssystem. For begge regelverk er sanksjonsnivået også til dels begrunnet i internasjonale forpliktelser og sanksjonsnivået ligger nok derfor høyere enn det som ellers gjelder i norsk rett.

I følge forarbeidene til forvaltningsloven kapittel IX, må den øvre rammen ikke nødvendigvis angis i kronebeløp, men kan for eksempel relateres til indeksregulerte størrelser som rettsgebyr (R) eller folketrygdens grunnbeløp (G), eller som en prosent av et foretaks omsetning i en periode.

Direktoratet foreslår at utmålingsrammene relateres til en andel av virksomhetens inntekter: for kommersielle virksomheter knyttet til omsetning, for ikke-kommersielle virksomheter til brutto driftsinntekter, se kapittel 9 om økonomisk evne. For de standardiserte satsene og maksimale beløpsrammer, foreslår direktoratet å knytte utregningen til folketrygdens grunnbeløp.

Direktoratet antar videre at det vil stride mot den alminnelige rettsfølelse om altfor store gebyrer ilegges administrativt. selv om de relativt sett ikke rammer svært hardt sett ut i fra overtrederens økonomiske evne. Direktoratet foreslår derfor også at det fastsettes en øvre beløpsgrense for gebyret, knyttet til Folketrygdens grunnbeløp (G). I alvorlige tilfeller der det synes klart at selv det maksimale overtredelsesgebyret blir uforholdsmessig lavt, og overtrederen kan "slippe unna" med et gebyr som ikke rammer tilstrekkelig hardt, kan myndigheten vurdere å heller følge straffesporet. Direktoratet antar at dette uansett kun vil være aktuelt i de mest alvorlige sakene, hvor det ofte vil være et vurderingstema om forholdet bør straffeforfølges.

Et særlig hensyn ved fastsettelsen av sanksjonsnivå for større og mindre ikke-kommersielle virksomheter, er at det ikke bør ha for stor betydning for størrelsen av gebyret om en virksomhet som befinner seg i grenseland mellom de to kategoriene faller inn i den ene eller andre kategorien. Begrunnelsen for dette er 1) at grensedragningen mellom de to kategoriene ikke kan baseres på klart avgrensede kriterier og at beslutningen om hvor grensen skal gå i stor grad vil være basert på en skjønsmessig vurdering av hva som utgjør større og mindre virksomheter, og 2) det kan virke urimelig om en virksomhet som har en størrelse like over grensen får et mye større gebyr enn ett som ligger like under denne grensen. Dette kan også generere klager og rettstvister om temaet. For to virksomheter, like over og like under grensen, bør det derfor tilstrebes at overtredelsesgebyrets størrelse blir noenlunde lik.

Forslag til sanksjonsnivå

På bakgrunn av dette har direktoratet kommet frem til følgende forslag til sanksjonens størrelse for de ulike gruppene av overtridere.

Det bemerkes at begrepene "virksomhet" og "foretak" i denne sammenheng er synonyme. Grunnen til den ulike anvendelsen i de tre forskriftsforslagene, er at begrepsbruken i de tre lovhjemlene er ulik og at begrepsbruken i hver forskriftstekst bør samsvare med den lovteksten den er hjemlet i.

Folketrygdens grunnbeløp (G) pr. 01.05.2020 er kr. 101 351.

Direktoratet presiserer at forslaget til sanksjonsnivå for de ulike overtredelsene er ment som et utgangspunkt som bør vurderes videre, både generelt opp mot andre lovområder og de tre lovene imellom.

I det følgende vises kun til maksimalt utmålt gebyr for de ulike kategoriene av overtridere, dvs. det som kan utmåles for svært alvorlige overtredelser. For øvrig vises det til den foreslåtte forskriftsteksten.

1. Kommersielle virksomheter: 5% av virksomhetens omsetning, likevel ikke høyere enn 100 G.

2. Større ikke-kommersielle virksomheter: 0,02 til 0,025 prosent av samlede bruttoinntekter, likevel ikke høyere enn 30 G.
3. Mindre ikke-kommersielle virksomheter: 0,8 G.
4. Fysiske personer utenfor næringsvirksomhet: 0,4 G

Sanksjonsnivå ved særlige forhold

Ved svært skjerpene omstendigheter foreslår direktoratet at det settes en øvre grense for overtredelsesgebyrets størrelse, relatert til hver kategori. Forslaget innebærer at overtredelsesgebyret ikke kan settes høyere enn det dobbelte av det maksimale gebyr som kan fastsettes etter den bestemmelsen forholdet faller inn under.

Kapittel 13 Saksbehandlingsregler

Helsedirektoratet foreslår ingen særskilte saksbehandlingsregler for utmåling av overtredelsesgebyr. Av pedagogiske hensyn foreslår direktoratet likevel at de særlige regler som gjelder for administrative sanksjoner, jf. blant annet forvaltningsloven kapittel IX, inntas i forskriften. Av samme grunn foreslår direktoratet at de særregler som gjelder etter lovhjemlene for overtredelsesgebyr i alkohol-, tobakksskade- og folkehelseloven inntas i forskriften. Ved saksbehandling av saker om overtredelsesgebyr oppnår man da at relevante bestemmelser, med unntak av ordinære forvaltningsrettslige saksbehandlingsregler, i hovedsak er samlet i forskriften.

Direktoratet antar at det sjelden vil være behov for endringer, da de aktuelle reglene først og fremst er hjemlet i forvaltningsloven. Et alternativ kan imidlertid være å kun henvise til aktuelle bestemmelser i annet regelverk.

Hovedhensyn ved saksbehandlingen

Det er viktig å merke seg at saksbehandling av administrative sanksjoner som overtredelsesgebyr skiller seg fra behandling av ordinære forvaltningsvedtak på flere punkter. I forarbeidene til lovendringene (Prop 60 L (2017-2018)) heter det:

"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 overtrederes status som «siktet» inntreer 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 straffeforfølgning av samme forhold."

Orientering om taushetsrett

I henhold til forvaltningsloven § 48 skal parten som kan ilegges overtredelsesgebyr orienteres om sin taushetsrett:

"I sak om administrativ sanksjon skal forvaltningsorganet gjøre parter som det er aktuelt for, oppmerksom på at det kan foreligge en rett til ikke å svare på spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander når svaret eller utleveringen vil kunne utsette vedkommende for administrativ sanksjon eller straff. Orienteringsplikten gjelder ikke der parten må antas å være kjent med at det kan foreligge en slik rett."

Direktoratet anser at det er hensiktsmessig at forskriftene henviser til denne regelen.

Underretning om sakens utfall

I henhold til forvaltningsloven § 49 skal parten underrettes om sakens utfall, selv om sanksjon ikke ilegges:

"Når en sak om administrativ sanksjon avsluttes i førsteinstansen med at sanksjon ikke ilegges, skal parten underrettes om dette. [§ 27](#) første ledd gjelder tilsvarende. Grunnlaget for at saken avsluttes, skal samtidig kort angis."

Direktoratet anser at det er hensiktsmessig at forskriftene henviser til denne regelen.

Samordning av sanksjoner

I henhold til forvaltningsloven § 47 skal sanksjonssaker samordnes:

Dersom et forvaltningsorgan har grunn til å anta at både straff og administrativ sanksjon kan være en aktuell reaksjon mot samme forhold, må organet i samråd med påtalemyndigheten avklare om forholdet skal forfølges strafferettslig, administrativt eller både strafferettslig og administrativt.¹

Dersom et forvaltningsorgan har grunn til å anta at det også for et annet organ kan være aktuelt å ilegge administrativ sanksjon mot samme forhold, må forvaltningsorganet sørge for en samordning av behandlingen av spørsmålet om å ilegge sanksjoner.

Direktoratet anser at det er hensiktsmessig at forskriftene henviser til denne regelen.

Foreldelse

Hensynet til å samle de viktigste reglene for utmåling av overtredelsesgebyr i ett regelverk taler etter direktoratets syn også for å ta inn regelen om foreldelse som følger av hjemmelslovene i forskriftene.

Betaling

I lovhomeplene til de tre forskriftene er det fastsatt at det kan gis nærmere forskriftsbestemmelser om betaling av overtredelsesgebyret, herunder om renter og tilleggsgebyr. Direktoratet anser at hovedregelen i forvaltningsloven § 44 femte og sjette ledd bør få anvendelse på alle forskriftene:

"Oppfyllesesfristen er fire uker fra vedtaket ble truffet. Lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere.

Overtredelsesgebyret tilfaller statskassen."

I forskriften er dette presisert i tråd med det som synes vanlig i andre regelverk. Hjemmel for å rette krav mot morselskap er også tatt inn.

Klage

Reglene for klage er noe ulike etter de tre lovene. Direktoratet viser her til forslagene til forskrifter.

Beviskrav

Direktoratet foreslår ikke å innta noen eksplisitt regel om beviskrav i forskriftene. Bakgrunnen er at Den europeiske menneskerettsdomstolens praksis knyttet til beviskrav for straff etter EMK ikke er entydig. Direktoratet viser her til følgende uttalelser i forarbeidene til forvaltningsloven kapittel IX (Prop 62 L (2015-2016), punkt 19.4:

"EMK artikkel 6 nr. 2 gir et visst rom for å nyansere beviskravet ved illeggelse av administrative sanksjoner.

Etter utvalgets utredning har det i rettspraksis skjedd viktige avklaringer av hvilke beviskrav som gjelder ved vilkår for illeggelse av administrative sanksjoner. Det som først og fremst kunne tale for lovfesting, er å gjøre utgangspunktet etter gjeldende rett mer tilgjengelig for forvaltningen og publikum. Dette vil kunne hindre at et uriktig beviskrav blir lagt til grunn, og således bidra til å trygge rettsikkerheten for den enkelte.

På den annen side er det usikkert hvilke nyanser som gjelder og hvordan EMDs praksis vil utvikle seg, jf. punkt 19.1. Rettsutviklingen kan derfor ganske raskt løpe fra en lovfesting. I Rt. 2012 side 1556, jf. drøftelsen i punkt 19.1, peker Høyesterett på at kravene til bevisenes styrke kan variere med hvert enkelt rettsområde og hver enkelt sanksjon. Departementet viser også til EMDs dom i saken Lucky Dev mot Sverige, 27. november 2014 (nr. 7356/10) avsnitt 65 til 69. En generell lovregulering i forvaltningsloven vil kunne bli lite tilpasset ulike rettsområder og sanksjoner.

Departementet er alt i alt blitt stående ved ikke å foreslå lovfesting av noe beviskrav ved vilkår for illeggelse av administrative sanksjoner. Tilsvarende konklusjon gjelder for fakta av betydning for sanksjonsfastsettelsen (utmåling)."

Dette innebærer at spørsmålet om hvor strengt beviskravet er, i noen grad må vurderes konkret for hvert enkelt rettsområde og hver enkelt sanksjon.

Helsedirektoratet mener imidlertid det er behov for å presisere hvilke utgangspunkter for beviskrav som normalt vil gjelde ved illeggelse av overtredelsesgebyr. Dette bør også fremkomme i eventuelle veiledere til utmålingsforskriftene.

Beviskrav ved vurdering av vilkår for overtredelsesgebyr

I forarbeidene til forvaltningsloven kapittel IX er beviskrav definert slik:

"Med «beviskrav» menes her det kravet til bevisets styrke som må foreligge for at et gitt faktum kan anses bevist. I praksis er det vanlig å angi kravet til bevisets styrke som en viss sannsynlighetsgrad."

I henhold til rettspraksis, er det generelle utgangspunktet at det kreves klar sannsynlighetsovervekt for at vilkårene for å ilegge overtredelsesgebyr er oppfylt. Dette er blant annet begrunnet i uskyldspresumsjonen, jf. EMK art 6. I forarbeidene til forvaltningsloven kapittel IX er blant annet følgende uttalt:

"Det må etter dette legges til grunn at EMK stiller krav til bevisenes styrke ved illeggelse av administrative sanksjoner. Så langt en bygger på Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2012 side 1556, må det også legges til grunn at det generelt gjelder et minstekrav om «klar sannsynlighetsovervekt» ved vilkår for illeggelse av administrative sanksjoner som har karakter av straff etter EMK artikkel 6."

Det er ikke mulig å angi nøyaktig hvilken styrke beviset må ha for å oppfylle kravet om "klar sannsynlighetsovervekt". I teori og praksis er det imidlertid lagt til grunn at sannsynlighetsgraden må ligge et sted mellom sannsynlighetsovervekt, dvs. at det er mer sannsynlig at et anført faktum er riktig enn at det ikke er det, og det strafferettslige kravet om at forholdet må være sannsynliggjort utover "enhver rimelig tvil".

Det samme beviskravet må gjelde ved vurderingen av skyldgraden som ledd i utmålingen av reaksjon.

Beviskrav ved vurdering av fakta som ligger til grunn for utmålingen

I henhold til forarbeidene til forvaltningsloven kapittel IX, punkt 19.4, kan det imidlertid ikke stilles et tilsvarende strengt krav til bevis for det faktum som skal ligge til grunn for vurderingen av overtredelsesgebyrets størrelse. Det generelle utgangspunktet vil her, som for ordinære forvaltningsvedtak, være alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Forarbeidene til forvaltningsloven kapittel IX viser her til en annen uttalelse i Høyesterettsdommen nevnt ovenfor:

"Deretter presiserte førstvoterende (samme avsnitt): «Jeg går [...] ikke inn på om, og i tilfelle når, det for øvrig kan være aktuelt å skjerpe beviskravet for utmålingsmomenter som inngår ved fastsettelsen av administrative sanksjoner.» Uttalelsen forutsetter at det ikke gjelder noe generelt utgangspunkt om klar sannsynlighetsovervekt for fakta av betydning for sanksjonsfastsettelsen. Noe slikt generelt krav kan ikke forankres i uskyldspresumsjonen."

Tvilsrisiko

Etter gjeldende rett er utgangspunktet at det er vedtaksmyndigheten som har bevisbyrden for at faktum som legges til grunn i saken er tilstrekkelig sannsynliggjort, både for at vilkårene for overtredelsesgebyr er oppfylt og for at fakta av betydning for utmålingen foreligger.

Kapittel 14 Økonomiske og administrative konsekvenser

Helsedirektoratet viser her til de vurderingene som ble gjort i forarbeidene til lovbestemmelsene om overtredelsesgebyr, jf. Prop 60 L (2017-2018), punkt 12.3, hvor blant annet følgende ble uttalt:

"Et viktig formål med å innføre overtredelsesgebyr er å sikre bedre etterlevelse og dermed færre oppfølgingsaker for tilsynsmyndigheten. Dermed vil de hensynene som loven skal sikre, bli bedre ivarettatt 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 illeggelse 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."

Helsedirektoratet vurderer at det foreslåtte systemet så langt det er mulig ivaretar de hensyn departementet har fremhevet her.

Dersom overtredelsesgebyr skal nå sitt formål om økt regelverksetterlevelse, er det viktig at trusselen om sanksjon fremstår som reell. Både for Helsedirektoratet og kommunene gjelder at tilsyn med regelverksetterlevelsen ikke er den eneste oppgaven de aktuelle myndighetene har på området og prioriteringen av tilsyn vil kunne variere etter hvilke overordnede føringer som gjelder på hvert område.

Især i startfasen vil det være viktig at tilsynshyppigheten er tilstrekkelig høy til at det faktisk blir ilagt overtredelsesgebyrer og at dette blir kjent for aktørene på området. Over tid kan man imidlertid se for seg at den preventive effekten vil slå inn og at regelverksetterlevelsen på det aktuelle området blir bedre. Det vil igjen føre til færre saker om regelverksbrudd.

Direktoratet antar etter dette at forslaget ikke vil medføre en betydelig økning i administrative kostnader over tid.

Vedlegg 1 Forslag til forskrift, alkoholloven

Tittel: Forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr ved brudd på alkoholloven

Korttittel: Overtredelsesgebyrforskriften, otgf

Hjemmel: Fastsatt av Helse- og omsorgsdepartementet dato med hjemmel i alkoholloven § 10-5

§ 1. Formål

Formålet med forskriften er å sikre god etterlevelse av regelverket gjennom en forutsigbar, effektiv og ensartet bruk av overtredelsesgebyr.

§ 2. Virkeområde og definisjoner

Forskriften gjelder bruk av 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](#) og tilhørende forskriftsbestemmelser
2. overtrer kravene til bevilingshaver i [§§ 6-6](#), [6-7](#) og [6-8](#) eller i forskrift om engrossalg og tilvirkning av alkoholholdig drikk mv
3. overtrer reklameforbudet i [§§ 9-1](#) og [9-2](#)

Med *overtredelsesgebyr* menes en administrativ sanksjon i form av et nærmere fastsatt pengebeløp den ansvarlige for en overtredelse pålegges å betale til statskassen.

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

§ 3. Skyldkrav

Foretak kan ilegges overtredelsesgebyr når overtredelsen er begått av noen som har handlet på vegne av foretaket, selv om ingen enkeltperson har utvist skyld. Note: jf. alkoholloven § 10-5

Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser. Et enkeltpersonforetak uten oppdragstakere eller ansatte er å anse som en fysisk person.

§ 4. Utmåling av overtredelsesgebyr mot kommersielle virksomheter

Bestemmelsen gjelder virksomheter med økonomisk hovedformål. Bestemmelsen omfatter også enkeltpersonforetak uten ansatte eller oppdragstakere.

Ved svært alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge overtredelsesgebyr innenfor en ramme på 4 til 5 prosent av virksomhetens omsetning, likevel ikke høyere enn 100 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge overtredelsesgebyr på 2 til 4 prosent av virksomhetens omsetning, likevel ikke høyere enn 50 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved mindre alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge overtredelsesgebyr på 1 til 2 prosent av virksomhetens omsetning, likevel ikke høyere enn 4 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved lite alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge et overtredelsesgebyr på 0,6 G (folketrygdens grunnbeløp).

Omsetningen er foretakets samlede salgsinntekt i henhold til siste årsregnskap som er innsendt Brønnøysundregistrene. Dersom årsregnskap ikke foreligger, vurderes den økonomiske evnen skjønnsmessig ut fra foreliggende opplysninger.

§ 5. Utmåling av overtredelsesgebyr mot større ikke-kommersielle virksomheter

Bestemmelsen gjelder virksomheter med ikke-økonomisk hovedformål og samlede bruttoinntekter over 500 G.

Ved svært alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge en kommune overtredelsesgebyr på 0,02 til 0,025 prosent av samlede bruttoinntekter, likevel ikke høyere enn 30 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge overtredelsesgebyr på 0,015 til 0,02 prosent av samlede bruttoinntekter, likevel ikke høyere enn 15 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved mindre alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge overtredelsesgebyr på 0,01 til 0,015 prosent av samlede bruttoinntekter, likevel ikke høyere enn 5 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved lite alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge et overtredelsesgebyr på 0,4 G (folketrygdens grunnbeløp).

§ 6. Utmåling av overtredelsesgebyr mot mindre ikke-kommersielle virksomheter

Bestemmelsen gjelder virksomheter med ikke-økonomisk hovedformål og samlede bruttoinntekter under 500 G.

Ved svært alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge et overtredelsesgebyr på 0,8 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge et overtredelsesgebyr på 0,6 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved mindre alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge et overtredelsesgebyr på 0,4 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved lite alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge et overtredelsesgebyr på 0,2 G (folketrygdens grunnbeløp).

§ 7. Momenter ved individuell utmåling

Ved individuell utmåling innenfor utmålingsrammene i §§ 4 og 5, eller etter § 8, kan blant annet følgende momenter vektlegges:

- a) overtredelsens faktiske omfang og virkning, herunder om det har intrådt skade på liv, helse, miljø eller andre verdier
- b) graden av utvist skyld
- c) om det er oppnådd noen fordel ved overtredelsen
- d) om overtredelsen er begått for å fremme overtrederens interesser eller har en annen klanderverdig motivasjon
- e) om det foreligger gjentakelse av tidligere overtredelser
- f) om forholdet saken gjelder omfatter flere overtredelser
- g) om virksomheten ved instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen
- h) om overtrederen har blitt ilagt andre reaksjoner som følge av lovbruddet

§ 8. Særlige forhold

Overtredelsesgebyret kan settes lavere enn det som følger av §§ 4-6 dersom

- a) det foreligger svært formildende omstendigheter, jf. § 7
- b) det foreligger helt spesielle forhold som har betydning for vurderingen av overtrederens økonomi eller betalingsevne
- c) det foreligger særlige forhold som skiller virksomheten klart fra øvrige virksomheter i samme kategori og som kan medføre et urimelig resultat
- d) overtrederen har blitt ilagt andre reaksjoner som følge av lovbruddet

Overtredelsesgebyret kan settes høyere enn det som følger av §§ 4-6 dersom

- a) det foreligger svært skjerpene omstendigheter, jf. § 7

Overtredelsesgebyret kan likevel ikke settes høyere enn det dobbelte av det maksimale gebyr som kan fastsettes etter den bestemmelsen forholdet faller inn under.

§ 9. Foreldelse

Helsedirektoratets adgang til å illegge overtredelsesgebyr foreldes etter 2 år. Fristen regnes fra tidspunktet overtredelsen fant sted. Fristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr.

§ 10. Særlige saksbehandlingsregler ved illeggelse av overtredelsesgebyr

Helsedirektoratet skal gi parten orientering om mulig taushetsrett i henhold til forvaltningsloven § 48.

Dersom det er grunn til å anta at både straff og overtredelsesgebyr kan være en aktuell reaksjon mot samme forhold, må behov for samordning avklares i henhold til forvaltningsloven § 47.

Dersom saken avsluttes uten at overtredelsesgebyr ilegges, skal parten underrettes om dette i henhold til forvaltningsloven § 49.

§ 11. Betaling av overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr forfaller til betaling 30 dager etter at melding om vedtaket er kommet frem til mottaker.

Dersom den ansvarlige for overtredelsesgebyret er en virksomhet som inngår i et konsern, hefter både virksomhetenes morselskap og morselskapet i det konsern virksomheten er en del av, subsidiært for beløpet dersom den ansvarlige virksomhet ikke har betalt innen tre måneder fra påkrav er mottatt.

Overtredelsesgebyr kreves inn av Statens innkrevingsentral og tilfaller staten.

Ved forsinket betaling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr løper forsinkelsesrenter med hjemmel i [lov 17. desember 1976 nr. 100](#) om renter ved forsinket betaling m.m.

§ 12. Klage

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.

Vedtak om overtredelsesgebyr ved brudd på kravet om registrering i [§ 2-4](#) eller kravene i [§§ 1-5, 2-5](#) og [8-11 med tilhørende forskrifter](#), samt kravene til bevillingshaver i [§§ 6-6, 6-7](#) og [6-8](#) eller i forskrift om engrossalg og tilvirkning av alkoholholdig drikk mv, påklages til Helse- og omsorgsdepartementet, jf. forvaltningsloven § 28.

§ 13. Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft

Vedlegg 2 Forslag til forskrift, tobakksskadeloven

Tittel: Forskrift om utmåling overtredelsesgebyr ved brudd på tobakksskadeloven

Korttittel: Overtredelsesgebyrforskriften, ogf

Hjemmel: Fastsatt av Helse- og omsorgsdepartementet dato med hjemmel i tobakksskadeloven § 36a.

§ 1 Formål

Formålet med forskriften er å sikre god etterlevelse av regelverket gjennom en forutsigbar, effektiv og ensartet bruk av overtredelsesgebyr.

§ 2. Virkeområde og definisjoner

Forskriften gjelder bruk av overtredelsesgebyr overfor virksomheter som bryter tobakksskadelovens bestemmelser og tilhørende forskrifter ved overtredelse av

1. kravene om registreringsplikt for salg av tobakksvarer og tobakkssurrogater til forbruker, jf. § 4, annet og tredje ledd
2. registreringsplikten for engrossalg for tobakksvarer og tobakkssurrogater, jf. § 6
3. kravene om etablering av internkontroll på salgssteder, jf. § 5
4. forbudet om salg av tobakksvarer mv. til personer under 18 år, jf. § 17
5. selvbetjeningsforbudet, jf. § 18
6. forbudet mot salg fra selvbetjent automat og krav om nøytrale automater og automatkort, jf. § 19
7. forbudet mot gratis utdeling, jf. § 20
8. forbudet mot omsetning med rabatt, jf. § 21
9. kravene til registreringsordning for fjernsalg, jf. § 21a (kommer trolig i 2021)

10. reklameforbudet mot direkte og indirekte reklame, jf. § 22
11. sponsingsforbudet, jf. § 23
12. forbudet mot synlig oppstilling på utsalgssteder, inkludert oppstilling av automatkort, jf. § 24 og påbud om kun nøytrale pris- og produktopplysninger på utsalgsstedet, jf. reklameforskriften § 7a
13. røykeforbudet i lokaler og transportmidler, jf. § 25
14. tobakksforbudet i barnehager, jf. § 26
15. tobakksforbudet på skoler og i skoletiden, jf. § 27
16. forbudet mot bruk av elektroniske sigaretter på overnevnte bestemmelser, jf. § 28a
17. kravene til standardisert utforming av tobakkspakninger og -varer, jf. § 30 eller i merkeforskriften kapittel IV - VII
18. bestemmelsene om helseadvarsel og produktpresentasjon, jf. § 30 a (Ved en inkurie ikke med i § 36a.) eller i merkeforskriften kapittel III
19. forbudet mot produkter som skjuler helseadvarslene, jf. § 31
20. forbudet mot karakteristisk smak, visse tilsetningsstoffer og bestemmelser om innhold og maksgrenser i tobakksvarer, jf. § 32 og merkeforskriften kap. II
21. kravene om minstestørrelse på forpakninger av tobakksvarer, jf. § 33 eller merkeforskriften kapittel VI
22. forbudet mot forbrukertesting, jf. § 34. (Ved en inkurie ikke med i § 36a.)
23. registreringsplikten for elektroniske sigaretter, jf. § 34a. (Ved en inkurie ikke med i § 36a.)
24. tiltak- og varslingsplikten for skadelige og uønskede virkninger av elektroniske sigaretter , jf. § 34b
25. kravet til godkjenning for nye tobakks- og nikotinprodukter, jf. § 34d
26. bestemmelsene om salgsforbud, jf. § 36b
27. bestemmelsene om tilbakekall av registrering, godkjenning og omsetningsforbud, jf. § 37
28. forbudet mot omsetning av en forbudt produktkategori, jf. § 42
29. kravene om bevilling for import, eksport og produksjon av tobakksvarer, jf. lovens kapittel 3.

Med *overtredelsesgebyr* menes en administrativ sanksjon i form av et nærmere fastsatt pengebeløp den ansvarlige for en overtredelse pålegges å betale til statskassen.

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

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

(Ta inn her?) Med tilsynsmyndighet menes ...

§ 3 Skyldkrav

Foretak kan ilegges overtredelsesgebyr når overtredelsen er begått av noen som har handlet på vegne av foretaket, selv om ingen enkeltperson har utvist skyld.

Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser. Et enkeltpersonforetak uten oppdragstakere eller ansatte er å anse som en fysisk person.

§ 4. Utmåling av overtredelsesgebyr mot kommersielle virksomheter

Bestemmelsen gjelder virksomheter med økonomisk hovedformål. Bestemmelsen omfatter også enkeltpersonforetak uten ansatte eller oppdragstakere.

Ved svært alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge overtredelsesgebyr innenfor en ramme på 4 til 5 prosent av foretakets omsetning, likevel ikke høyere enn 100 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge overtredelsesgebyr på 2 til 4 prosent av foretakets omsetning, likevel ikke høyere enn 50 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved mindre alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge overtredelsesgebyr på 1 til 2 prosent av foretakets omsetning, likevel ikke høyere enn 4 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved lite alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge et overtredelsesgebyr på 0,6 G (folketrygdens grunnbeløp).

Omsetningen er foretakets samlede salgsinntekt i henhold til siste årsregnskap som er innsendt Brønnøysundregistrene. Dersom årsregnskap ikke foreligger, vurderes den økonomiske evnen skjønnsmessig ut fra foreliggende opplysninger.

§ 5. Utmåling av overtredelsesgebyr mot større ikke-kommersielle virksomheter

Bestemmelsen gjelder virksomheter med ikke-økonomisk hovedformål og samlede bruttoinntekter over 500 G.

Ved svært alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge en kommune overtredelsesgebyr på 0,02 til 0,025 prosent av samlede bruttoinntekter, likevel ikke høyere enn 30 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge overtredelsesgebyr på 0,015 til 0,02 prosent av samlede bruttoinntekter, likevel ikke høyere enn 15 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved mindre alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge overtredelsesgebyr på 0,01 til 0,015 prosent av samlede bruttoinntekter, likevel ikke høyere enn 5 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved lite alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge et overtredelsesgebyr på 0,4 G (folketrygdens grunnbeløp).

§ 6. Utmåling av overtredelsesgebyr mot mindre ikke-kommersielle virksomheter

Bestemmelsen gjelder virksomheter med ikke-økonomisk hovedformål og samlede bruttoinntekter opp til 500 G.

Ved svært alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge et overtredelsesgebyr på 0,8 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge et overtredelsesgebyr på 0,6 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved mindre alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge et overtredelsesgebyr på 0,4 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved lite alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge et overtredelsesgebyr på 0,2 G (folketrygdens grunnbeløp).

§ 7. Utmåling av overtredelsesgebyr mot fysiske personer utenfor næringsvirksomhet

Ved svært alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan kommunen ilegge et overtredelsesgebyr på 0,4 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan kommunen ilegge et overtredelsesgebyr på 0,3 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved mindre alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan kommunen ilegge et overtredelsesgebyr på 0,2 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved lite alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan kommunen ilegge et overtredelsesgebyr på 0,1 G (folketrygdens grunnbeløp).

§ 8. Momenter ved individuell utmåling

Ved individuell utmåling innenfor utmålingsrammene i §§ 4 og 5, eller etter § 8, kan blant annet følgende momenter vektlegges:

- a) helse, miljø eller andre verdier
- b) graden av utvist skyld
- c) om det er oppnådd noen fordel ved overtredelsen
- d) om overtredelsen er begått for å fremme overtrederens interesser eller har en annen overtredelsens faktiske omfang og virkning, herunder om det har inntrådt skade på liv, klanderverdig motivasjon
- e) om det foreligger gjentakelse av tidligere overtredelser
- f) om forholdet saken gjelder omfatter flere overtredelser
- g) om virksomheten ved instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen
- h) om overtrederen har blitt ilagt andre reaksjoner som følge av lovbruddet

§ 9 Særlige forhold

Overtredelsesgebyret kan settes lavere enn det som følger av §§ 4-7 dersom

- a) det foreligger svært formildende omstendigheter, jf. § 8
- b) det foreligger helt spesielle forhold som har betydning for vurderingen av overtrederens økonomi eller betalingsevne
- c) det foreligger særlige forhold som skiller virksomheten klart fra øvrige virksomheter i samme kategori og som kan medføre et urimelig resultat
- d) overtrederen har blitt ilagt andre reaksjoner som følge av lovbruddet

Overtredelsesgebyret kan settes høyere enn det som følger av §§ 4-7 dersom
a) det foreligger svært skjerpende omstendigheter, jf. § 8

Overtredelsesgebyret kan likevel ikke settes høyere enn det dobbelte av det maksimale gebyr som kan fastsettes etter den bestemmelsen forholdet faller inn under.

§ 10 Foreldelse

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.

§ 11 Særlige saksbehandlingsregler ved illeggelse av overtredelsesgebyr

Tilsynsmyndigheten skal gi parten orientering om mulig taushetsrett i henhold til forvaltningsloven § 48.

Dersom det er grunn til å anta at både straff og overtredelsesgebyr kan være en aktuell reaksjon mot samme forhold, må behov for samordning avklares i henhold til forvaltningsloven § 47.

Dersom saken avsluttes uten at overtredelsesgebyr ilegges, skal parten underrettes om dette i henhold til forvaltningsloven § 49.

§ 12 Betaling av overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr forfaller til betaling 30 dager etter at melding om vedtaket er kommet frem til mottaker.

Dersom den ansvarlige for overtredelsesgebyret er en virksomhet som inngår i et konsern, hefter både virksomhetenes morselskap og morselskapet i det konsern virksomheten er en del av, subsidiært for beløpet dersom den ansvarlige virksomhet ikke har betalt innen tre måneder fra påkrav er mottatt.

Overtredelsesgebyr kreves inn av Statens innkrevingsentral og tilfaller staten.

Ved forsinket betaling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr løper forsinkelsesrenter med hjemmel i [lov 17. desember 1976 nr. 100](#) om renter ved forsinket betaling m.m.

§ 13 Klage

Vedtak om overtredelsesgebyr ved brudd på reklameforbudene i xxxx kan påklages til Markedsrådet. Ved behandlingen i Markedsrådet gjelder de saksbehandlingsreglene som er gitt i eller i medhold av markedsføringsloven så langt de passer. Øvrige klager følger forvaltningslovens alminnelige bestemmelser. (Vise til endringslov til tsl. av 22.06.18 § 37a om klageadgang.)

§ 14 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft

Vedlegg 3 Forslag til forskrift, folkehelseoven

Tittel: Forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr ved brudd på folkehelseoven

Korttittel: Overtredelsesgebyrforskriften, ogf

Hjemmel: Fastsatt av Helse- og omsorgsdepartementet dato med hjemmel i folkehelseoven § 17

§ 1. Formål

Formålet med forskriften er å sikre god etterlevelse av regelverket gjennom en forutsigbar, effektiv og ensartet bruk av overtredelsesgebyr.

§ 2. Virkeområde og definisjoner

Kommunen kan illegge overtredelsesgebyr overfor den som forsettlig eller uaktsomt overtrer følgende bestemmelser eller ikke følger pålegg gitt med hjemmel i følgende bestemmelser:

- a) Lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseoven) § 10 om meldeplikt og godkjenning, § 11 om helsekonsekvensutredning, § 12 om opplysningsplikt, § 13 om gransking, § 14 om retting og § 16 om stansing.
- b) Forskrift 01. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler m.v. § 5 om opplysnings- og informasjonsplikt, § 6 om godkjenning og § 17 om smittevern.
- c) Forskrift 13. juni 1996 nr. 592 om badeanlegg, bassengbad og badstu m.v. § 5 om opplysningsplikt, § 6 om meldingsplikt og § 10 om instruks.
- d) Forskrift 6. mai 1998 nr. 581 om hygienekrav for frisør-, hudpleie-, tatoverings- og hulltakingsvirksomhet m.v. § 5 tredje og fjerde ledd om meldings- og godkjenningsplikt, § 6 om krav til utstyr § 7 andre ledd om informasjonsplikt.
- e) Forskrift 21. desember 2000 nr. 1406 om skadedyrbekjempelse § 3-1 andre ledd om godkjenning, § 3-3 første ledd om meldingsplikt, § 3-4 om nabovarsel, og 3-5 andre og tredje ledd opplysnings- og veiledningsplikt.
- f) Forskrift 25. april 2003 nr. 486 om miljørettet helsevern § 9 bokstav a om etablering og bruk av støykilder, § 11c om meldeplikt for virksomheter med kjøletårn og luftskrubbere, § 11e om prøvetaking ved mulig forekomst av legionellose, (§ 12 om internkontroll), § 13 om opplysningsplikt og § 14 om meldeplikt.

Med overtredelsesgebyr menes en administrativ sanksjon i form av et nærmere fastsatt pengebeløp den ansvarlige for en overtredelse pålegges å betale til statskassen.

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

§ 3. Skyldkrav

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. Note: jf.

§ 3. Utmåling av overtredelsesgebyr mot kommersielle virksomheter

Bestemmelsen gjelder virksomheter med økonomisk hovedformål. Bestemmelsen omfatter også enkeltpersonforetak uten ansatte eller oppdragstakere.

Ved svært alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan kommunen ilegge overtredelsesgebyr innenfor en ramme på 4 til 6 prosent av virksomhetens *omsetning*, likevel ikke høyere enn 100 ganger folketrygdens grunnbeløp (G).

Ved alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan kommunen ilegge overtredelsesgebyr på 2 til 4 prosent av virksomhetens *omsetning*, likevel ikke høyere enn 50 ganger folketrygdens grunnbeløp (G).

Ved mindre alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan kommunen ilegge overtredelsesgebyr på 1 til 2 prosent av virksomhetens *omsetning*, likevel ikke høyere enn 20 ganger folketrygdens grunnbeløp (G).

Ved lite alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan kommunen ilegge overtredelsesgebyr på 0,2 til 1 prosent av virksomhetens *omsetning*, likevel ikke høyere enn 10 ganger folketrygdens grunnbeløp (G). / Ved lite alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan kommunen ilegge overtredelsesgebyr på x av folketrygdens grunnbeløp.

Omsetningen er virksomhetens samlede salgsinntekt i henhold til siste årsregnskap som er innsendt Brønnøysundregistrene. Dersom årsregnskap ikke foreligger, vurderes den økonomiske evnen skjønnsmessig ut fra foreliggende opplysninger.

§ 4. Utmåling av overtredelsesgebyr mot kommersielle virksomheter

Bestemmelsen gjelder virksomheter med økonomisk hovedformål. Bestemmelsen omfatter også enkeltpersonforetak uten ansatte eller oppdragstakere.

Ved svært alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge overtredelsesgebyr innenfor en ramme på 4 til 5 prosent av foretakets omsetning, likevel ikke høyere enn 100 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge overtredelsesgebyr på 2 til 4 prosent av foretakets omsetning, likevel ikke høyere enn 50 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved mindre alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge overtredelsesgebyr på 1 til 2 prosent av foretakets omsetning, likevel ikke høyere enn 4 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved lite alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge et overtredelsesgebyr på 0,6 G (folketrygdens grunnbeløp).

Omsetningen er foretakets samlede salgssinntekt i henhold til siste årsregnskap som er innsendt Brønnøysundregistrene. Dersom årsregnskap ikke foreligger, vurderes den økonomiske evnen skjønnsmessig ut fra foreliggende opplysninger.

§ 5. Utmåling av overtredelsesgebyr mot større ikke-kommersielle virksomheter

Bestemmelsen gjelder virksomheter med ikke-økonomisk hovedformål og samlede bruttoinntekter over 500 G.

Ved svært alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge en kommune overtredelsesgebyr på 0,02 til 0,025 prosent av samlede bruttoinntekter, likevel ikke høyere enn 30 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge overtredelsesgebyr på 0,015 til 0,02 prosent av samlede bruttoinntekter, likevel ikke høyere enn 15 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved mindre alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge overtredelsesgebyr på 0,01 til 0,015 prosent av samlede bruttoinntekter, likevel ikke høyere enn 5 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved lite alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge et overtredelsesgebyr på 0,4 G (folketrygdens grunnbeløp).

§ 6. Utmåling av overtredelsesgebyr mot mindre ikke-kommersielle virksomheter

Bestemmelsen gjelder virksomheter med ikke-økonomisk hovedformål og samlede bruttoinntekter opp til 500 G.

Ved svært alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge et overtredelsesgebyr på 0,8 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge et overtredelsesgebyr på 0,6 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved mindre alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge et overtredelsesgebyr på 0,4 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved lite alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan Helsedirektoratet ilegge et overtredelsesgebyr på 0,2 G (folketrygdens grunnbeløp).

§ 7. Utmåling av overtredelsesgebyr mot fysiske personer utenfor næringsvirksomhet

Ved svært alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan kommunen ilegge et overtredelsesgebyr på 0,4 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan kommunen ilegge et overtredelsesgebyr på 0,3 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved mindre alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan kommunen ilegge et overtredelsesgebyr på 0,2 G (folketrygdens grunnbeløp).

Ved lite alvorlige overtredelser av bestemmelser som nevnt i § 1 kan kommunen ilegge et overtredelsesgebyr på 0,1 G (folketrygdens grunnbeløp).

§ 9. Momenter ved individuell utmåling

Ved individuell utmåling innenfor utmålingsrammene i §§ 4 og 5, eller etter § 8, kan blant annet følgende momenter vektlegges:

- a) overtredelsens faktiske omfang og virkning, herunder om det har inntrådt skade på liv, helse, miljø eller andre verdier
- b) graden av utvist skyld
- c) om det er oppnådd noen fordel ved overtredelsen
- d) om overtredelsen er begått for å fremme overtrederens interesser eller har en annen klanderverdig motivasjon
- e) om det foreligger gjentakelse av tidligere overtredelser
- f) om forholdet saken gjelder omfatter flere overtredelser
- g) om virksomheten ved instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen
- h) om overtrederen har blitt ilagt andre reaksjoner som følge av lovbruddet

§ 9 Særlige forhold

Overtredelsesgebyret kan settes lavere enn det som følger av §§ 4-6 dersom

- e) det foreligger svært formildende omstendigheter, jf. § 7
- f) det foreligger helt spesielle forhold som har betydning for vurderingen av overtrederens økonomi eller betalingsevne
- g) det foreligger særlige forhold som skiller virksomheten klart fra øvrige virksomheter i samme kategori og som kan medføre et urimelig resultat
- h) overtrederen har blitt ilagt andre reaksjoner som følge av lovbruddet

Overtredelsesgebyret kan settes høyere enn det som følger av §§ 4-6 dersom

- b) det foreligger svært skjerpene omstendigheter, jf. § 7

Overtredelsesgebyret kan likevel ikke settes høyere enn det dobbelte av det maksimale gebyr som kan fastsettes etter den bestemmelsen forholdet faller inn under.

§ 10 Foreldelse

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.

§ 11 Særlige saksbehandlingsregler ved illeggelse av overtredelsesgebyr

Kommunen skal gi parten orientering om mulig taushetsrett i henhold til forvaltningsloven § 48.

Dersom det er grunn til å anta at både straff og overtredelsesgebyr kan være en aktuell reaksjon mot samme forhold, må behov for samordning avklares i henhold til forvaltningsloven § 47.

Dersom saken avsluttes uten at overtredelsesgebyr ilegges, skal parten underrettes om dette i henhold til forvaltningsloven § 49.

§ 12 Betaling av overtredelsesgebyr

(Departementet fastsetter i forskrift bestemmelser om utmåling og betaling av overtredelsesgebyret, herunder om renter og tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall.)

Overtredelsesgebyr forfaller til betaling 30 dager etter at melding om vedtaket er kommet frem til mottaker.

Dersom den ansvarlige for overtredelsesgebyret er en virksomhet som inngår i et konsern, hefter både virksomhetenes morselskap og morselskapet i det konsern virksomheten er en del av, subsidiært for beløpet dersom den ansvarlige virksomhet ikke har betalt innen tre måneder fra påkrav er mottatt.

Overtredelsesgebyr kreves inn av Statens innkrevingsentral og tilfaller staten, jf forvaltningsloven § 44 sjettede ledd.

Ved forsinket betaling av tvangsmulkt og overtredelsesgebyr løper forsinkelsesrenter med hjemmel i [lov 17. desember 1976 nr. 100](#) om renter ved forsinket betaling m.m.

§ 13 Klage

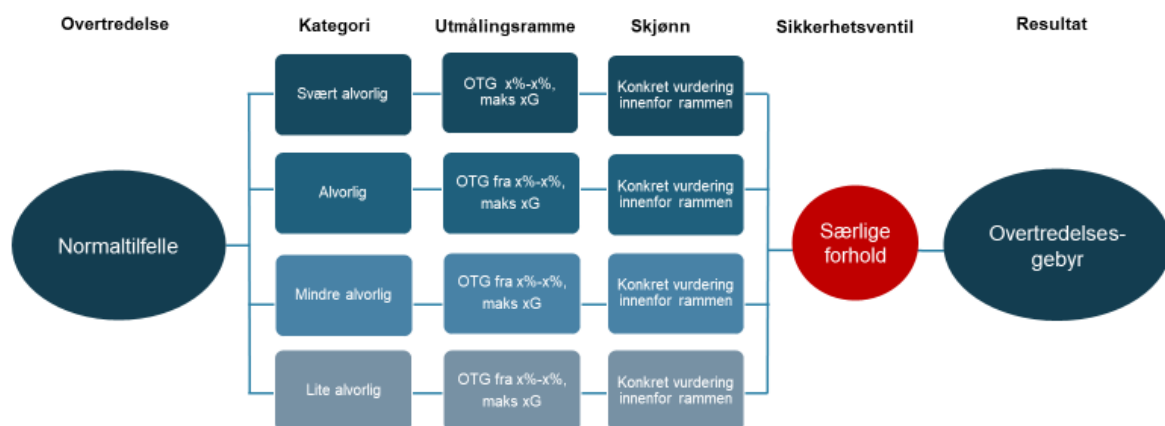
Vedtak om overtredelsesgebyr kan påklages til statsforvalteren, jf. folkehelseloven § 19. Statsforvalteren kan som klageinstans prøve alle sider av et påklaget vedtak om overtredelsesgebyr.

§ 14 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft

Vedlegg 4 Grafisk fremstilling av utmålingsmodell

Utmåling kommersielle og større ikke-kommersielle virksomheter



Utmåling mindre ikke-kommersielle virksomheter og fysiske personer utenfor næringsvirksomhet

