



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 125 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i matloven (hjemmel for
overtredelsesgebyr ved brudd på forskrift)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5				
2	Bakgrunnen for forslaget	5				
3	Høringen	6				
4	Gjeldende rett	8				
4.1	Generelt om overtredelsesgebyr	8				
4.2	Forholdet til forvaltningsloven	9				
4.3	Forholdet til Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjon	9				
4.4	Lovhjemmel for overtredelsesgebyr	9				
5	Høringsforslaget	9				
5.1	Generelt om høringsforslaget	9				
5.2	Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr	10				
5.3	Skyldkrav	10				
5.4	Tilsynsmyndighet	10				
5.5	Klageorgan	10				
5.6	Om det skal være plikt til å ilegge overtredelsesgebyr	10				
5.7	Om utmåling og betaling	11				
5.7.1	Ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr	11				
5.7.2	Betalingsfrist.....	11				
5.7.3	Renter og tilleggsgebyr	11				
5.7.4	Subsidiært ansvar for betaling av overtredelsesgebyr.....	11				
5.7.5	Tvangsfullbyrdelse.....	11				
5.7.6	Bestemmelser om innkreving.....	11				
5.7.7	Foreldelse	12				
6	Høringsinstansenes syn	12				
			7		Departementets vurderinger og forslag	14
			7.1		Behovet for hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på forskrifter fastsatt med hjemmel i matloven § 10 tredje ledd	14
			7.2		Utforming av den nye bestemmelsen	15
			7.2.1		Hvem som kan ilegges overtredelsesgebyr.....	15
			7.2.2		Skyldkrav.....	15
			7.2.3		Tilsynsmyndighet	16
			7.2.4		Klageorgan	16
			7.2.5		Om det skal være plikt til å ilegge overtredelsesgebyr	16
			7.3		Bestemmelser om utmåling og betaling	16
			7.3.1		Ileggelse, utmåling og betaling av overtredelsesgebyr	16
			7.3.2		Betalingsfrist og betalingsutsettelse.....	16
			7.3.3		Renter og tilleggsgebyr.....	17
			7.3.4		Subsidiært ansvar for betaling av overtredelsesgebyr	17
			7.3.5		Tvangsfullbyrdelse	18
			7.3.6		Bestemmelser om innkreving	18
			7.3.7		Foreldelse.....	18
			8		Økonomiske og administrative konsekvenser	18
			9		Merknader til lovforslaget	19
					Forslag til lov om endringer i matloven (hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på forskrift)	21



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 125 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i matloven (hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på forskrift)

*Tilråding fra Helse- og omsorgsdepartementet 10. april 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven), ved å ta inn ny § 26 a om hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på forskrifter fastsatt etter matloven § 10 tredje ledd.

Lovbestemmelsen som foreslås, gir hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på forskrifter hjemlet i matloven § 10 tredje ledd dersom disse forskriftene har bestemmelser om overtredelsesgebyr. Forslagets hovedinnhold er knyttet til forslag til forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn, som er foreslått hjemlet i matloven § 10 tredje ledd. Departementet foreslår å innføre overtredelsesgebyr for overtredelser der de etablerte reaksjonsmidlene i matloven ikke anses tilstrekkelige og derfor ikke har nødvendig preventiv effekt for å sikre etterlevelse av regelverket. Videre foreslås forskriftshjemler for utmåling og betaling av gebyret.

2 Bakgrunnen for forslaget

I matloven er det gitt hjemmel for en rekke reaksjonsmidler, herunder forbud mot import, eksport og omsetning og pålegg om tilbaketrekning fra markedet i § 23, særskilt smittesanering i § 24,

stenging og virksomhetskarantene i § 25, tvangsmulkt i § 26 og straff i § 28. Det er i dag ikke hjemmel i matloven for å ilegge overtredelsesgebyr.

Departementet sendte 22. august 2024 på høring forslag til ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn og forslag til ny hjemmel i matloven for overtredelsesgebyr i § 26 a. Høringsfristen var 22. november 2024.

Forslaget til ny § 26 a gir hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på alle forskrifter med formålet «å fremme helse» som er hjemlet i matloven § 10 tredje ledd. Forslag til forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn er eneste foreslåtte forskrift per nå.

Den foreslåtte forskriften om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn ble foreslått med bakgrunn i Meld. St. 15 (2022–2023) *Folkehelsemeldinga – Nasjonal strategi for utjamning av sosiale helseforskjellar*. Der pekte regjeringen på at gjeldende ordninger for å beskytte barn mot markedsføring av usunn mat og drikke, ikke er tilstrekkelige. Regjeringen uttalte derfor at den ville «vurdere ulike tiltak for å verne barn bedre mot markedsføring av usunn mat og drikke». Ved behandlingen av meldingen i Stortinget, jf. Innst. 398 S (2022–2023), ble det flertall for følgende anmodningsvedtak knyttet til markedsføring: «Stortinget ber regjeringen i innværende år forskriftsfeste et forbud mot markeds-

føring av usunn mat og drikke rettet mot barn og unge under 18 år». En slik forskrift vil også være i tråd med anbefalingene til Verdens helseorganisasjon (WHO), om at medlemslandene bør innføre tiltak som begrenser markedsføring av næringsmidler med høyt innhold av mettet fett, transfett, fritt sukker og/eller salt som barn eksponeres for.

Departementet har tidligere sendt på høring forslag til generell lovhjemmel for overtredelsesgebyr i matloven. Et slikt forslag ble første gang sendt på høring i juni 2014. Flere høringsinstanser støttet forslaget, men flere uttrykte også skepsis. På bakgrunn av innspillene i høringsrunden, og at det var ønskelig med mer tid til å utrede forslaget, ble høringen den gang ikke fulgt opp med en lovproposisjon.

Etter en nærmere utredning ble et nytt forslag til generell lovhjemmel om overtredelsesgebyr ved overtredelse av matloven og flere andre folkehelselover, sendt på høring i mai 2017. Det kom inn 12 høringssvar knyttet til matloven, og flertallet var generelt positive til forslaget, samtidig som at noen av instansene uttrykte skepsis. Felles for disse var at de mente at behovet for overtredelsesgebyr ikke var godt nok begrunnet og at Mattilsynet allerede har tilstrekkelige reaksjonsalternativer i matloven. Høringsforslaget om hjemmel for overtredelsesgebyr i matloven ble ikke fulgt opp i en lovproposisjon.

Departementet foreslår nå en lovhjemmel for overtredelsesgebyr for brudd på forskrifter som hjemles i matloven § 10 tredje ledd. Bakgrunnen for dette forslaget er at departementet mener det er et viktig virkemiddel å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på reglene i den foreslåtte forskriften om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn. Tilsynsmyndigheten vil da ha mulighet til å benytte overtredelsesgebyr ved konkrete regelbrudd der matlovens andre reaksjonsmidler ikke er tilstrekkelige eller ikke passer. Dersom en overtredelse allerede er opphørt, vil f.eks. ikke tvangsmulkt kunne benyttes, da vedtak om tvangsmulkt er en trussel om plikt til å betale penger dersom et ulovlig forhold ikke opphører. Straff vil i flere tilfeller være et for inngripende og lite hensiktsmessig reaksjonsmiddel. I situasjoner der tilsynsmyndigheten har behov for å trappe opp virkemiddelbruk ved gjentatte overtredelser, f.eks. hvis aktører stadig i nye markedsføringskampanjer fortsetter å markedsføre næringsmidler rettet mot barn, vil overtredelsesgebyr kunne være et hensiktsmessig og effektivt reaksjonsmiddel.

Helse- og omsorgsdepartementet gjennomførte i 2012 og 2013 to høringsrunder med forslag

til ny forskrift om forbud mot markedsføring av usunn mat og drikke rettet mot barn og unge. Som følge av initiativet foreslo næringen å justere gjeldende selvreguleringsordning på området. Dette førte til opprettelsen av Matbransjens faglige utvalg (MFU).

Erfaringer fra MFU er bl.a. at utvalget mangler muligheter til å følge opp brudd på ordningen. Videre har ordningen blitt kritisert i den offentlige samfunnsdebatten. Noe av kritikken går ut på at ordningen ikke tilstrekkelig beskytter alle barn under 18 år mot markedsføring av usunn mat og drikke, men også at fravær av tilsyn og effektive reaksjonsmuligheter medfører at ordningen ikke løser dagens utfordringer knyttet til markedsføring.

Departementet mener dette illustrerer behovet for hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på forskrifter hjemlet i matloven § 10 tredje ledd. Departementet mener også at overtredelsesgebyr vil kunne ha en preventiv effekt og bidra til å sikre god etterlevelse av forskriftsreglene som foreslås med hjemmel i § 10 tredje ledd.

3 Høringen

Helse- og omsorgsdepartementet sendte forslag til ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn og ny hjemmel i matloven om overtredelsesgebyr på høring 22. august 2024, med høringsfrist 22. november samme år. Høringen ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barneombudet
Datatilsynet
Folkehelseinstituttet
Forbrukerrådet
Forbrukertilsynet
Forbruksforskningsinstituttet (SIFO)
Helsedirektoratet
Konkurransetilsynet
Mattilsynet
Medietilsynet
Norges forskningsråd
Regelrådet
Skattedirektoratet
Statlige høyskoler
Statsforvalterne
Sysselmesteren på Svalbard

Tolletaten	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) Service
Universitetene	og Handel
Sametinget	Opplysningskontoret for brød og korn
Fylkeskommunene	Opplysningskontoret for egg og kjøtt
Kommunene	Opplysningskontoret for frukt og grønt
Longyearbyen lokalstyre	Opplysningskontoret for meieriprodukter
Akademikerne	PRESS
Animalia	Redd Barna
Annonsørforeningen (ANFO)	Sjømat Norge
Baker- og Konditorbransjens Landsforening	Sjømatbedriftene
Bryggeri- og drikkevareforeningen (BROD)	Virke
Dagligvareleverandørenes Forening	Candyking Norge AS
Den norske legeforening	Coca-Cola Norge AS
Den norske tannlegeforening	COOP Norge SA
Diabetesforbundet	Diplom-Is AS
Eat Foundation	Dolly Dimple's
Folkehelseforeningen	Dr. Oetker Norge AS
Folkehelseforeningen Ung	Europris AS
Foreldreutvalget for grunnopplæringen	Fast Candy
Foreningen for hjertesyrke barn	Fjordland AS
Forskerforbundet	Galleberg AS
Juristforbundet	Grans Bryggeri AS
Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund	Hansa Borg Bryggerier AS
Kliniske ernæringsfysiologers forening	Hennig-Olsen Is AS
Kostforum	Hval Sjokoladefabrikk ASA
Kreativt Forum	Isbjørn-Is AS
Kreftforeningen	Kavli Norge
Landsforeningen for overvektige	KiMs Norge AS
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Leika Norge/Online AS
LHL	Leketøykjeden Ringo AS
LHL Hjerneslag Ung	Lerum Fabrikker AS
Mage- tarmforbundet	Mack Bryggeri
Matbransjens faglige utvalg	Mills AS
Mediebedriftenes Landsforening	Mondelez
Nasjonalforeningen for folkehelsen	Maarud AS
Nofima	Nidar AS
Norges Bondelag	Nille AS / Nille Holding AS
Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité	Nordisk Kellogg's Norge
Norges Kvinne- og Familieforbund	Norgessmøllene AS
Norgesgruppen	Orkla Foods
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Oskar Sylte Mineralvannfabrikk
Norsk forening for ernæringsvitenskap	Peppes Pizza AS
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)	Pepsico Nordic Norway AS
Norsk Landbrukssamvirke	Procordia Food AB
Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeider- forbund	Red Bull Norway AS
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)	Reitan AS
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) Mat og Drikke	Rieber & Søn ASA
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) Reiseliv	Ringnes AS
	Roma Mineralvannfabrikk AS
	Santa Maria Norge AS
	Sprell Butikk AS
	Sweet Mint
	Synnøve Finden AS
	Sørlandschips

Tine
Yummy Heaven
Aass Bryggeri

Departementet mottok svar fra 148 høringsinstanser, hvorav 26 ga innspill til etablering av ny § 26 a som hjemmel for illeggelse av overtredelsesgebyr ved brudd på forskrifter hjemlet i matloven § 10 tredje ledd. Følgende instanser har gitt uttalelse til ny § 26 a:

Barneombudet
Forbrukerrådet
Forbrukertilsynet
Helsedirektoratet
Mattilsynet
Regelrådet
Skattedirektoratet

Den norske legeforeningen, m/norsk forening for allmennmedisin og norsk barnelegeforening
Den norske tannlegeforeningen
Fremtiden i våre hender
Kreftforeningen
Mat og helse i skolen
Nasjonalt råd for ernæring
NHO
NHO Mat og Drikke
NHO Reiseliv
Norsk Gartnerforbund
Norsk sykepleierforbund
Opplysningskontoret for frukt og grønt
Redd Barna
Regionalt senter for fedmeforskning og innovasjon og fedmepoliklinikken St. Olavs hospital
School of Law and Social Justice at the University of Liverpool and The Open University
Spiseforstyrrelsesforeningen
World Federation of Advertisers

Orkla ASA, Orkla Foods Norge AS, Orkla Confectionery og Snacks Norge AS, Orkla Health AS
Tine SA

4 Gjeldende rett

4.1 Generelt om overtredelsesgebyr

Redegjørelsen under dette punktet om generelle og overordnede spørsmål knyttet til overtredelsesgebyr er hentet fra Prop. 60 L (2017–2018) *Endringer i alkoholloven, atomenergilovent, folkehelseloven, legemiddeloven, lov om medisinsk*

utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.) kapittel 4 og Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)* kapittel 4.

Overtredelsesgebyr er en administrativ reaksjon ved brudd på en plikt (handlingsnorm), og er i forvaltningsloven § 43 andre ledd definert som «en negativ reaksjon som kan ilegges av et forvaltningsorgan, som retter seg mot en begått overtredelse av lov, forskrift eller individuell avgjørelse, og som regnes som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjon».

Overtredelsesgebyr som administrativt sanksjonsmiddel har et fremtredende straffeelement. Det er en straffelignende reaksjon og er særlig et alternativ til ordinær straff. Sanksjonen skiller seg fra bøtestraff blant annet ved at det er forvaltningen som ilegger gebyret.

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

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

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

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

4.2 Forholdet til forvaltningsloven

Vedtak om overtredelsesgebyr er omfattet av forvaltningslovens bestemmelser. I tillegg til de alminnelige bestemmelsene knyttet til enkeltvedtak mv., inneholder forvaltningsloven kapittel IX bestemmelser som er felles for alle saker om administrative sanksjoner (forvaltningsloven § 43 og §§ 46–50). Overtredelsesgebyr faller inn under definisjonen av administrativ sanksjon, slik det er definert i § 43 i forvaltningsloven. At overtredelsesgebyr regnes som en administrativ sanksjon, innebærer at forvaltningslovens regler om administrative sanksjoner i kapittel IX kommer til anvendelse på overtredelsesgebyr. I tillegg er overtredelsesgebyr særskilt regulert i forvaltningsloven § 44.

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder med mindre annet er bestemt i særlov, jf. forvaltningsloven § 1 første punktum. Dette innebærer at også bestemmelsene om administrative sanksjoner i forvaltningsloven kan fravikes i særlovgivningen. Hensynet til enhetlig regulering og oppfyllelse av rettsikkerhetsgarantiene etter Den europeiske menneskerettskonvensjon tilsier at det ved utarbeidelse av særlovgivning bør utvises forsiktighet med fravikelse av forvaltningslovens regler, se Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*, punkt 8.4.4. Dersom særloven likevel fraviker forvaltningslovens regler, bør dette framgå uttrykkelig av den enkelte bestemmelsen i særloven slik at det ikke oppstår tvil om dette spørsmålet.

4.3 Forholdet til Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjon

Etter Grunnloven § 96 første ledd kan ingen ilegges «straff uten etter dom». Overtredelsesgebyr anses normalt ikke som straff etter Grunnloven, men kan, hvis det er særlige forhold knyttet til ordningen, likevel falle inn under straffebegrepet i Grunnloven § 96. For disse tilfellene kan den administrative sanksjonen, overtredelsesgebyret, ikke ilegges av et forvaltningsorgan. Grunnloven § 96 trykker en særlig rettssikker behandlingsmåte for visse av samfunnets reaksjoner overfor den enkelte. Ved fastleggingen av hvilke reaksjoner som anses som straff etter § 96, er bestemmelsens formål og de rettssikkerhetsgarantier som gjelder utenfor grunnlovsbestemmelsens virkeområde viktige momenter, jf. Høyesteretts dom inntatt i Rt. 2014 side 620 avsnitt 48. Men også andre momenter må tas i betraktning. Det vises til nærmere omtale av dette i Prop. 62 L (2015–2016)

Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.) punkt 4.1.

Departementet har vurdert at illeggelse av overtredelsesgebyr som sanksjonsmiddel ved brudd på forskrifter fastsatt etter matloven § 10 tredje ledd ikke har som formål å påføre overtreder straff. Formålet er å forebygge overtredelser ved å påføre den som står for regelbrudd et onde. Overtredelsesgebyret har ikke som hovedformål å rette opp et ulovlig forhold. Muligheten for å bli påført et økonomisk onde er imidlertid et preventivt virkemiddel for å redusere antall overtredelser, særlig i de tilfeller det ikke er andre hensiktsmessige reaksjoner. Det er personer som opptrer i næringsvirksomhet på avgrensede områder som omfattes, og i de fleste tilfeller vil dette være juridiske personer. Videre vil overtreder ha gode rettsikkerhetsgarantier, blant annet klageordninger og domstolsprøving. Departementet mener på denne bakgrunn at overtredelsesgebyr som foreslått i denne proposisjonen, ikke er straff i Grunnlovens forstand.

Selv om overtredelsesgebyr som foreslås i denne proposisjonen ikke anses som straff etter Grunnloven, regnes overtredelsesgebyr imidlertid alltid som straff etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Dette innebærer at rettsikkerhetsgarantier som gjelder etter EMK må være oppfylt ved illeggelse av overtredelsesgebyr. Forholdet til EMK er nærmere beskrevet i Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*, og er tatt hensyn til ved utarbeidelsen av forslaget til matloven § 26 a.

4.4 Lovhjemmel for overtredelsesgebyr

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

5 Høringsforslaget

5.1 Generelt om høringsforslaget

Departementet sendte 22. august 2024 på høring et forslag om hjemmel for illeggelse av overtredel-

sesgebyr ved brudd på forskrifter hjemlet i matloven § 10 tredje ledd, sammen med høring av forslag til ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn. Per nå er det kun den foreslåtte forskriften om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn som er forslått hjemlet i matloven § 10 tredje ledd.

Hjemmel for å ilegge overtredelsesgebyr ble i høringen foreslått inntatt som ny § 26 a i matlovens kapittel V om administrative bestemmelser, sanksjoner og straff. Dette ble forslått da plasseringen samsvarer med lovens system og bidrar til at matlovens hjemler om reaksjoner er plassert i nær tilknytning til hverandre.

5.2 Hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr

Departementet foreslo i høringen at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges «virksomheter», jf. forslag til ny § 26 a første ledd. Begrepet virksomhet er definert i matloven § 4 nr. 1. Begrepet omfatter både foretak og fysiske personer som opptrer i næringssammenheng, men avgrenses mot fysiske personer som opptrer som privatpersoner. Om ansatte handler på vegne av en virksomhet, er det virksomheten som kan ilegges gebyret og ikke den enkelte ansatte.

Det er virksomheter som driver aktivitet omfattet av matloven, som ble foreslått omfattet. Matloven omfatter etter § 2 «alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler, herunder drikkevann [...]». I forarbeidene Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) *Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)* s. 135 under merknader til § 2, framgår det at hensikten er å omfatte produksjonsledd fra og med primærproduksjon til overlevering til forbruker. Senere produksjonsledd omfattes også, slik som produksjon, import til og med pakking, lagring, transport og omsetning, eller eksport. Virkeområdet er formulert vidt for å fange opp hele kjeden fra fjord/jord til bord.

Departementet anså det som nødvendig at overtredelsesgebyr etter matloven ikke ble begrenset til å gjelde «foretak». Ved å benytte virksomhetsbegrepet i matloven vil både foretak slik det er formulert i forvaltningsloven § 46 og enkeltpersonforetak kunne ilegges overtredelsesgebyr.

5.3 Skyldkrav

I høringsforslaget uttalte departementet at etter som forslaget er at overtredelsesgebyr etter mat-

loven skal kunne rettes mot «virksomheter», vil dette omfatte både fysiske personer og foretak som overtrer handlingsnormene ved utøvelse av næringsvirksomhet. Skyldkravet kan være felles for fysiske personer og foretak.

Etter departementets vurdering i høringen ble det ikke ansett å være behov for å fastsette et objektivt ansvar for foretak for forskrifter hjemlet i formålet «å fremme helse».

Departementet foreslo i høringen å innføre krav til skyld både for fysiske personer og foretak i ny § 26 a. Departementet foreslo at skyldkravet kunne være forsett eller uaktsomhet. Tilsvarende som etter forvaltningsloven § 46 første ledd, var forslaget i høringen at «uaktsomhet» i matloven § 26 a skal forstås som alminnelig (simpel) uaktsomhet.

5.4 Tilsynsmyndighet

Departementet viste i høringsnotatet til at hovedregelen etter matloven § 23 første ledd er at Mattilsynet fører tilsyn og fatter nødvendige vedtak for gjennomføring av bestemmelsene som er gitt i eller i medhold av matloven, men at myndigheten kan delegeres til andre.

Hvilken myndighet som skal ha tilsynsmyndighet må vurderes konkret for den enkelte forskrift som hjemles i matloven § 10 tredje ledd. Departementet foreslo derfor ingen lovfesting av konkret tilsynsmyndighet i høringsforslaget.

5.5 Klageorgan

Det er vanlig at klageorganet vil være nærmeste overordnet organ til det organet som fatter første vedtak. For statlige tilsynsmyndigheter som f.eks. Helsedirektoratet, er dette Helse- og omsorgsdepartementet. På enkelte områder er klagebehandlingen imidlertid lagt til særlige organer. Matloven § 23 første ledd siste setning åpner for en slik løsning. I høringen ble det ikke foreslått et fast klageorgan etter ny § 26 a. Departementet la til grunn at det må tas stilling til hvem som blir klageorgan i de konkrete forskriftene som hjemles i matloven § 10 tredje ledd.

5.6 Om det skal være plikt til å ilegge overtredelsesgebyr

I høringsforslaget mente departementet at det ikke foreligger særlige forhold som tilsier at tilsynsmyndigheten bør ha en plikt til å ilegge overtredelsesgebyr ved overtredelser. Departementet foreslo derfor at tilsynsmyndigheten «kan» ilegge

overtredelsesgebyr, jf. forslag til matloven ny § 26 a første ledd.

Departementet foreslo i ny § 26 a tredje ledd at det skal kunne fastsettes nærmere bestemmelser i forskrift om hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

5.7 Om utmåling og betaling

5.7.1 Ileggelse og utmåling av overtredelsesgebyr

Departementet foreslo i høringsnotatet å innta forskriftshjemler i ny § 26 a tredje og fjerde ledd, som gir departementet anledning til å gi nærmere forskriftsbestemmelser om ileggelse, utmåling og betaling av overtredelsesgebyret.

5.7.2 Betalingsfrist

Departementet vurderte i høringen at det ikke foreligger hensyn som tilsier at en bør avvike fra samme betalingsfrist som følger av forvaltningsloven § 44 femte ledd, med frist på fire uker. Hovedregelen på fire uker innebærer at den alminnelige klagefristen på tre uker løper ut før betalingsfristen, slik at klager kan vurdere om saken skal påklages og utsatt iverksettelse begjæres. Kortere frister enn fire uker må vedtas i lov eller forskrift.

Ettersom departementet foreslo at hovedregelen i forvaltningsloven også skal gjelde etter matloven § 26 a, anså departementet ikke at det forelå behov for å regulere betalingsfristen i bestemmelsen om overtredelsesgebyr i matloven. I tilfelle det likevel skulle vise seg behov for å kunne fastsette andre frister enn det som følger av forvaltningsloven, foreslo departementet at det gis en forskriftshjemmel til å kunne fastsette dette, jf. forslag til ny § 26 a fjerde ledd.

5.7.3 Renter og tilleggsgebyr

Dersom overtredelsesgebyr ikke betales innen den fastsatte oppfyllelsesfristen, kan skyldneren tenkes å oppnå en rentefordel. Risikoen for å bli pålagt renter gir et press på å betale i rett tid. Det kan derfor være grunn til å ha regler om at forsinket betaling skal medføre forsinkelsesrenter. Departementet foreslo i høringen at det tas inn en hjemmel om at forsinkelsesrente og regler om tilleggsgebyr kan fastsettes i forskrift. Se forslag til ny § 26 a fjerde ledd.

For overtredelsesgebyr som innkreves gjennom Statens innkrevingsentral (SI) følger plikten

til å betale forsinkelsesrenter av lov 11. januar 2013 nr. 3 om Statens innkrevingsentral (SI-loven) § 7 første ledd, med mindre det er gjort unntak i forskrift 1. juni 2013 nr. 565 til SI-loven (SI-forskriften).

5.7.4 Subsidiært ansvar for betaling av overtredelsesgebyr

Departementet foreslo i høringsnotatet at bestemmelsen i matloven skal inkludere et subsidiært ansvar for betalingsforpliktelsen ved ileggelse av overtredelsesgebyr for foretak som inngår i et konsern, se forslag til ny § 26 a andre ledd. Hovedregelen er at krav om overtredelsesgebyr bør inndrives hos foretaket som er ansvarlig for overtredelsen. Dersom foretaket derimot mangler betalingsevne, vil foretakets morselskap og morselskapet i det konsernet foretaket er en del av, hefte subsidiært for beløpet. Dette er en løsning som også er valgt i annet lovverk, f.eks. akvakulturloven.

Hensikten med denne løsningen er å sikre en effektiv inndrivelse av forfalte krav, sørge for at foretak ikke skal kunne organisere seg bort fra et ansvar, samt fungere som en sikkerhetsventil for å verne mot manglende betalingsvilje hos den/de som er ansvarlige. Departementet påpekte imidlertid i høringsnotatet at slikt subsidiært ansvar sjeldent vil bli aktuelt.

5.7.5 Tvangsfullbyrdelse

Departementet foreslo i høringsnotatet å ikke presisere i lovteksten at vedtak om overtredelsesgebyr utgjør et særlig tvangsgrunnlag, da det følger direkte av tvangsfullbyrdsloven § 7-2 d. Det ble foreslått at dette må særreguleres dersom andre enn den som ilegges gebyret skal være subsidiært ansvarlig for betalingsforpliktelsen. Det ble også foreslått å innta i bestemmelsen at morselskapers betalingsforpliktelse er tvangsgrunnlag for utlegg.

5.7.6 Bestemmelser om innkreving

Hovedregelen er at overtredelsesgebyret skal tilfalle statskassen, jf. forvaltningsloven § 44. Departementet så i høringsnotatet ikke noen grunn til å fravike denne hovedregelen.

Departementet foreslo i høringsnotatet at SI skal kreve inn overtredelsesgebyr etter matloven § 26 a. Det er da tilstrekkelig at SI-forskriften § 1 bokstav g som omhandler overtredelsesgebyr endres ved at matloven § 26 a legges til i oversikten.

5.7.7 Foreldelse

Departementet foreslo i høringsnotatet at foreldelsesfristen regnes fra det tidspunktet handlingsnormen ble overtrådt. Det konkrete tidspunktet for når en handling kan sies å ha funnet sted, vil variere med type normbrudd.

Ved vurderingen av fristens lengde, veies flere hensyn opp mot hverandre. Departementet uttalte i høringsnotatet at en frist på to år ivaretar hensynene til både lovovertrederen og forvaltningen på en rimelig måte. Dette er den foreldelsesfristen som er valgt i akvakulturloven og som gjelder for foreldelse av straffeansvar etter straffeloven når overtredelsen kan gi inntil 1 års fengsel, mens det etter konkurranseloven er lengre frister (5 og 10 år).

Departementet foreslo en hjemmel i matloven for at annen foreldelsesfrist kan fastsettes i forskrift.

6 Høringsinstansenes syn

Departementet mottok 148 hørings svar til høring om forslag til ny forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn og ny hjemmel i matloven om overtredelsesgebyr. Av disse høringsinstansene var 38 hørings svar fra privatpersoner, der 3 av disse ikke avga merknad. Av høringsinstansene ga 26 konkrete innspill til etablering av ny § 26 a som hjemmel for ileggelse av overtredelsesgebyr. De øvrige 122 høringsinstansene hadde innspill til forslag til forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn, hvorav mange støtter at tilsynsmyndigheten har til rådighet effektive sanksjonsmidler ved brudd på forskriften.

Flere av høringsinstansene som ga innspill, uttrykker støtte til forslaget om å etablere en hjemmel i matloven § 26 a for å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på forskrifter fastsatt med hjemmel i matloven § 10 tredje ledd. Mange av disse er spesielt knyttet opp mot behovet for en hjemmel for overtredelsesgebyr når det gjelder forslaget til forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler mot barn. Av de som støtter forslaget til hjemmel for overtredelsesgebyr var: *Barneombudet*, *Den norske legeforening på vegne av norsk forening for allmennmedisin og norsk barnelegeforening*, *Den norske tannlegeforening*, *Forbrukertilsynet*, *Forbrukerrådet*, *Fremtiden i våre hender*, *Helsedirektoratet*, *Institutt for samfunnsmedisin ved UiT*, *Kreftforening*, *Mat og Helse i skolen*, *Mattilsynet*, *Nasjo-*

nalforeningen for folkehelsen – folkehelseforeningen, *Nasjonalt råd for ernæring*, *Norsk Gartnerforbund*, *Norsk sykepleierforbund*, *Opplysningskontoret for frukt og grønt*, *Redd Barna*, *Regionalt senter for fedmeforskning og innovasjon og fedmepoliklinikken ved St. Olavs hospital*, *School of Law and Social Justice at The University of Liverpool* and *The Open University*, og *Spiseforstyrrelsesforeningen*.

Barneombudet nevner at ungdom de har snakket med «mener at dagens regelverk rundt markedsføring ikke blir godt nok fulgt opp», og at de er enige i dette og derfor støtter en hjemmel for overtredelsesgebyr. De uttaler at håndheving av forskriften bør følges opp med overtredelsesgebyrer «som har en avskrekkende effekt i bransjen, og ikke bare for den enkelte aktør overtredelsen retter seg mot».

Forbrukerrådet mener hjemmelen vil kunne ha en preventiv effekt, og uttrykker at det er «positivt at bestemmelsen er utformet slik at det er rom for konkrete vurderinger når det gjelder reaksjon ved overtredelser av forbudet».

Forbrukertilsynet understreker viktigheten ved det å ha et effektivt sanksjonsmiddel, og skriver at for at sanksjonsmidlet skal ha tilstrekkelig preventiv effekt på bransjen, «er det viktig at tilsynsmyndigheten har adgang til å ilegge økonomiske sanksjoner som virker avskrekkende og som er høye nok til at det ikke skal lønne seg for virksomheter å bryte forbudet». De er også positive til at hjemmelen formuleres som en kanregel, da dette «åpner for at håndhevingen blir mer smidig og ressurs sparende, ved at tilsynsmyndigheten selv kan avgjøre hvordan en konkret sak kan løses på en effektiv måte med forholdsmessige reaksjonsmidler». De gjør til slutt oppmerksom på at departementet kan vurdere å oppstille krav til kvalifikasjon for overtredelsene i matlovens hjemmel «ved at overtredelsen enten må anses som vesentlig eller ha skjedd gjentatte ganger», tilsvarende regelen om overtredelsesgebyr i markedsføringsloven § 42. *Tine SA* uttaler også at de ønsker et kvalifikasjonskrav i hjemmelen for overtredelsesgebyr, der overtredelsene må være vesentlige eller gjentatte for at tilsynsmyndigheten skal kunne ilegge overtredelsesgebyr.

Framtiden i våre hender deler departementets vurdering om et behov for hjemmel for overtredelsesgebyr i matloven. De mener en slik mulighet er «avgjørende for at bestemmelsen skal ha tilstrekkelig troverdighet og effekt».

Institutt for samfunnsmedisin ved UiT mener at en obligatorisk ordning med slike gebyrer «vil ha større effekt enn den noverande sjølvregulerings-

ordninga (Matvarebransjens faglige utval, MFU) som er styrt av bransjen sjølv.».

Nasjonalforeningen for folkehelsen – folkehelseforeningen påpeker at å ilegge økonomiske sanksjoner og inndra profitt fra selskaper som driver markedsføring rettet mot barn «vil sikre at sanksjoner har en reell økonomisk innvirkning, og dermed oppmuntre selskaper til å følge retningslinjer.».

Mattilsynet benyttet høringen til å kommentere at en generell hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr etter matloven «vil kunne øke regelverksetterlevelsen på matområdet og bidra til å ivareta lovens formål.».

Det kom også flere innsigelser til forslaget om hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på forskrifter fastsatt med hjemmel i matloven § 10 tredje ledd. Spesielt gjelder dette høringssvaret til *NHO Mat og drikke*, som ble utarbeidet på vegne av bransjen, og støttet av blant annet *Coca-Cola Norge AS* og *Coca-Cola Europacific Partners Norge AS*, *Dagligvareleverandørens forening*, *Maarud AS*, *Mediebedriftenes Landsforening*, *Nestlé Norge*, *NHO Reiseliv*, *NHO Service og Handel*, *Ringnes AS* og *TINE SA*.

Noen av høringsinstansene peker på at overtredelsesgebyr er å regne som straff etter EMK. *NHO Mat og Drikke* uttaler til dette at de ikke kan støtte forslaget om en hjemmel for overtredelsesgebyr i matloven. De mener det ikke er forsvarlig å gi hjemmel for betydelige overtredelsesgebyrer slik det er foreslått, og henviser til forslag til forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn, og at denne forskriften er meget inngripende og uklart formulert. De mener det må stilles krav til kompetansen tilsynsmyndigheten har på fagområdet da denne må utvise betydelig skjønn. De har ikke tillit til departementets vurdering om Helsedirektoratet som foreslått tilsynsmyndighet for den konkrete forskriften, og mener direktoratet ikke har tilstrekkelig kompetanse når det gjelder markedsføring.

Orkla ASA, *Orkla Foods Norge AS*, *Orkla Confectionery* og *Snacks Norge AS*, *Orkla Health AS* mener også at overtredelsesgebyr slik departementet foreslår, vil utgjøre straff i EMKs forstand. Med utgangspunkt i den foreslåtte forskriften om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn skriver de at «med uklare bestemmelser og anvendelsesområde, samt vide skjønnsmarginer for de som skal føre tilsyn og håndheve regelverket, kan ikke overtredelse av regelverket være gjenstand for overtredelsesgebyr. Det fordrer et helt annet presisjonsnivå for ikke å være i strid med legalitetsprinsippet og dets klarhetskrav

som går ut på at det må være mulig å forutberegne sin rettsstilling.»

NHO Reiseliv uttrykker også bekymring for balansen mellom skjønsmessige forskriftsregler og muligheten til å ilegge overtredelsesgebyr, og mener at bruken av reglene utformet i forslag til forskrift om forbud av markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn, i stor grad vil baseres på skjønn. De mener at dette vil «skape en betydelig usikkerhet for de næringsdrivende som skal vurdere ulike markedsføringstiltak». Her peker de på hvordan næringsdrivendes markedsføring som kan bli ansett som å rette seg mot barn, enten må «unnlate å gjennomføre markedsføringen, eller risikere å bli rammet av et radikalt høyt overtredelsesgebyr».

World Federation of Advertisers uttaler at forslaget om overtredelsesgebyr som reaksjonsmiddel for brudd på den foreslåtte forskriften er uporsjonalt. De skriver at «The level of fine foreseen by the regulation should also be proportionate to the level of consumer harm reasonably caused by an act of non-compliance. As such, the consumer harm caused by exposure to a food ad is hardly equal to the level of harm caused by the distribution and sale of unsafe food products. Therefore, we would oppose sourcing the provisions on fines from the Norwegian Food Act and recommend a more proportionate approach to sanctions on a business.»

NHO har kommet med konkrete innspill til den foreslåtte hjemmelen for overtredelsesgebyr i § 26 a. De påpeker at regelen om overtredelsesgebyrer gjelder «virksomheter som forsettlig eller uaktsomt overtrer forskrifter», men mener at det er «imidlertid sikker rett at en juridisk person ikke kan utvise skyld», og at et skyldkrav «må derfor knyttes til noen andre». Her viser de til Innst. 386 L (2021–2022) *Endringer i forvaltningsloven*, som sier at «forvaltningen i praksis alltid må vurdere skyldspørsmålet», og at det «må dessuten alltid vurderes om slikt ansvar ligger innenfor rammene av EMK artikkel 6 nr. 2 og artikkel 7».

NHO uttaler seg også om forslaget om subsidiært ansvar for betalingsforpliktelsen ved ilegelse av overtredelsesgebyr. De skriver at «regler som gir et morselskap instruksjonsplikt overfor styret i strid med selskapsrettslige regler kan få forrang foran de selskapsrettslige reglene. Derfor bør man vurdere hensynene bak selskapsrettens kompetansefordeling når man vurderer å gi sektor-spesifikke unntak fra denne. For eksempel må det sees hen til styremedlemmenes personlige ansvar. Direkte gjennomskjæring bør normalt være begrunnet i tungtveiende hensyn, for å sikre at

ansvarsbegrensningen ikke uthules ved flere mindre unntak». Videre fremgår det at de «mener dette tilsier tilbakeholdenhet med å pålegge morselskap ansvar for datterselskaps forpliktelse i andre tilfeller enn der formålet gjør det helt nødvendig».

Skattedirektoratet peker på utformingen av § 26 a andre ledd om subsidiaire ansvar for betalingsforpliktelsen hos foretak som inngår i konsern, og bemerker at det er «noe uklart på hvilket tidspunkt det er tenkt at det subsidiaire ansvaret skal inntre, og om dette er en vurdering som innkrevingsmyndigheten eventuelt må ta i hver enkelt sak». Ved å se på den tilsvarende bestemmelsen i akvakulturloven § 30 som departementet har vist til i høringsnotatet, mener de det legges opp til at saksbehandler må vurdere hver enkelt sak, som etter *Skattedirektoratets* vurdering «ikke vil være en ønskelig eller hensiktsmessig løsning». *Skattedirektoratet* ber derfor departementet klar gjøre nærmere når det subsidiaire ansvaret skal inntre, og om det er en vurdering som innkrevingsmyndigheten må foreta i den enkelte sak. Når det gjelder den foreslåtte forskriftshjemmelen i § 26 a fjerde ledd og departementets vurderinger i høringsnotatet om betalingsutsettelse, peker *Skattedirektoratet* på at «Hvis Statens innkrevingsentral skal kreve inn overtredelsesgebyret vil reglene om betalingsutsettelse i SI-loven § 8 komme til anvendelse, med mindre det gjøres unntak i SI-forskriften. Skattedirektoratet er usikre på om departementet har vært oppmerksom på denne bestemmelsen». Den foreslåtte forskriftshjemmelen i fjerde ledd gir også hjemmel for at det (på sikt) kan gis regler om tilleggsgebyr som forsinkelsesreaksjon. Her viser *Skattedirektoratet* til høringsnotatet til ny innkrevingslov, hvor det fremgår «at adgangen til å ilegge tilleggsgebyr ved forsinket betaling bør begrenses for å oppnå en likest mulig regulering på tvers av kravstypene».

7 Departementets vurderinger og forslag

7.1 Behovet for hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på forskrifter fastsatt med hjemmel i matloven § 10 tredje ledd

Departementet mener det er behov for effektive virkemidler som bidrar til at de bestemmelsene som fastsettes i medhold av matloven § 10 tredje ledd etterlevs. De reaksjonsmidlene som eksisterer, er etter departementets syn ikke tilstrekkelige i en del tilfeller. Dette er bakgrunnen for at

departementet opprettholder forslaget til en hjemmel som gjør det mulig å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på forskrifter som hjemles i matloven § 10 tredje ledd.

Departementet har merket seg innspillet fra *Mattilsynet* om at en generell hjemmel for overtredelsesgebyr i matloven ville kunne øke regelverkssetterlevelsen på matområdet og bidra til å ivareta lovens formål. En generell lovhjemmel for overtredelsesgebyr i matloven inngikk ikke i høringen og forslaget kan derfor ikke følges opp nå.

Departementet mener at hensynet til regelverkssetterlevelse også er viktig for forskrifter fastsatt med hjemmel i matloven § 10 tredje ledd. Det vil være et nødvendig virkemiddel for en tilsynsmyndighet å kunne ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på disse forskriftene. I tilfeller hvor en overtredelse allerede er opphørt, vil f.eks. ikke tvangsmulkt kunne benyttes, da vedtak om tvangsmulkt er en trussel om plikt til å betale penger dersom et ulovlig forhold ikke opphører. Også i situasjoner der tilsynsmyndigheten har behov for å trappe opp virkemiddelbruk ved gjentatte overtredelser, vil overtredelsesgebyr være et egnet virkemiddel.

Departementet har merket seg at *NHO Mat og Drikke* mener det ikke bør tas inn en hjemmel for overtredelsesgebyr for brudd på forskrifter med hjemmel i matloven § 10 tredje ledd, og at de knytter dette opp mot forslag til forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn.

Departementet mener at innføring av overtredelsesgebyr vil kunne ha en preventiv effekt og bidra til å sikre god etterlevelse av forskriftsregler som fastsettes med hjemmel i matloven § 10 tredje ledd. Dette hensynet støttes også i flere av innspillene til høringen. Departementet har spesielt vurdert at overtredelsesgebyr vil være et effektivt sanksjonsmiddel ved overtredelser av eventuell fremtidig forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler rettet mot barn.

Departementet har ikke stilt opp generelle krav til kvalifikasjon for hvilke overtredelser som skal ilegges overtredelsesgebyr, slik *Forbrukertilsynet* og *Tine SA* har foreslått i sine høringssvar. Slike kvalifikasjonskrav for ileggelse av overtredelsesgebyr kan eventuelt stilles i forskriftene som hjemles i matloven § 10 tredje ledd. I forslaget til ny § 26 a tredje og fjerde ledd gis det dessuten anledning til å gi nærmere forskriftsbestemmelser om ileggelse, utmåling og betaling av overtredelsesgebyrene.

Departementet har merket seg at det i noen av høringsinnspillene er påpekt at overtredelses-

gebyr utgjør straff i EMKs forstand. Departementet er enig i at overtredelsesgebyr er å regne som straff etter EMK. Det betyr at rettssikkerhetsgarantier som følger av EMK må oppfylles ved ileggelse av overtredelsesgebyr. Departementet påpeker at overtredelsesgebyr er valgt som reaksjonsmiddel for alvorlige brudd i flere regelverk, også for bestemmelser hvor det inngår skjønsmessige vurderinger. Forvaltningsloven har et eget kapittel om administrative sanksjoner, det vises til forvaltningslovens kapittel IX.

7.2 Utforming av den nye bestemmelsen

7.2.1 Hvem som kan ilegges overtredelsesgebyr

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges «virksomheter». Begrepet virksomhet er definert i matloven § 4 nr. 1 og omfatter både private og offentlige foretak, samt privatpersoner som foretar hvilken som helst aktivitet nevnt i matloven § 2. Dette omfatter forhold knyttet til produksjon, bearbeiding eller distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler, herunder drikkevann, jf. matloven § 2 første ledd. Begrepet «virksomhet» avgrenses mot fysiske personer som bedriver ikke-kommersiell aktivitet eller som opptrer som privatpersoner. Om ansatte handler på vegne av en virksomhet, er det virksomheten som kan ilegges gebyret og ikke den enkelte ansatte.

Departementet anser det som nødvendig at overtredelsesgebyr etter matloven ikke begrenses til å gjelde «foretak» slik det følger av forvaltningsloven § 46, ettersom enkeltpersonforetak uten ansatte eller oppdragstakere faller utenfor foretaksdefinisjonen i § 46. Ved å benytte virksomhetsbegrepet vil også slike enkeltpersonforetak kunne ilegges overtredelsesgebyr. Det svarer også med matlovens bestemmelser å bruke begrepet virksomhet.

7.2.2 Skyldkrav

Ved vurderingen av hvilket skyldkrav som skal gjelde ved ileggelse av overtredelsesgebyr, er det naturlig å se hen til de generelle reglene om administrative sanksjoner i forvaltningsloven. Som beskrevet i punkt 7.2.1, opprettholder departementet forslaget om at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges «virksomheter». Ettersom dette omfatter både fysiske personer og foretak som overtrer handlingsnormene ved utøvelse av næringsvirksomhet etter matloven § 4, jf. § 2, må

det fastsettes om, og eventuelt hvilke(t), skyldkrav som skal gjelde. Skyldkravet kan være felles for fysiske personer og foretak.

Det kom innspill til høringen fra *NHO* om at det er sikker rett at en juridisk person ikke kan utvise skyld, og at skyldkravet derfor må knyttes til noen andre.

Departementet viser til omtale av skyldkrav i Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)* kapittel 11, der Justis- og beredskapsdepartementet la til grunn at det for fysiske personer som utgangspunkt bør gjelde et krav om subjektiv skyld ved ileggelse av administrative sanksjoner, jf. punkt 11.6. I dette ligger at det bør stilles krav om uaktsomhet eller forsett for å kunne ilegge overtredelsesgebyr. Helse- og omsorgsdepartementet kan ikke se at det er grunn til å gå bort fra dette utgangspunktet ved innføring av overtredelsesgebyr etter matloven § 26 a.

For foretak gjaldt det tidligere en generell hovedregel om at foretak hefter uten krav om skyld. En endring i forvaltningsloven § 46 medførte at hovedregelen om tilnærmet objektivt ansvar for foretak fra juli 2022 ble erstattet med en hovedregel om uaktsomhet, jf. Prop. 81 L (2021–2022) *Endringer i forvaltningsloven (skyldkrav ved administrativ foretakssanksjon og habilitetsreglens anvendelse for statsråder)*. I proposisjonen utelukker ikke Justis- og beredskapsdepartementet at det fortsatt kan fastsettes tilnærmet objektivt ansvar for foretak, selv om hovedregelen etter forvaltningsloven § 46 er uaktsomhet. Justis- og beredskapsdepartementet viser til at objektivt ansvar særlig kan være aktuelt på områder med masseovertredelser.

I høringsnotatet skrev Helse- og omsorgsdepartementet at det var vurdert å ikke være behov for å fastsette et objektivt ansvar for foretak. Departementet opprettholder dette, og foreslår å innføre krav til skyld både for fysiske personer og foretak. Det opprettholdes at skyldkravet, forsett eller uaktsomhet, uttrykkes i forslag til matloven ny § 26 a første ledd. Tilsvarende som etter forvaltningsloven § 46 første ledd, skal «uaktsomhet» i matloven § 26 a forstås som alminnelig (simpel) uaktsomhet. Uaktsomhetskravet kan oppfylles både der overtredelsen er begått gjennom summen av flere personers adferd – såkalte kumulative feil – og tilfeller hvor gjerningspersonen ikke er identifisert – såkalte anonyme feil, jf. Prop. 81 L (2021–2022) *Endringer i forvaltningsloven (skyldkrav ved administrativ foretakssanksjon og habilitetsreglens anvendelse for statsråder)* punkt 6.4.

7.2.3 Tilsynsmyndighet

I henhold til matloven § 23 første ledd, første punktum, er hovedregelen at Mattilsynet fører tilsyn med bestemmelser gitt i medhold av matloven. Kongen kan imidlertid delegere denne myndigheten til andre offentlige eller private rettssubjekter, jf. § 23 første ledd, siste punktum. Overtredelsesgebyr må ilegges av en egnet myndighet, og det må vurderes i hver enkelt forskrift hjemlet i matloven § 10 tredje ledd om denne egnede myndigheten er Mattilsynet eller om tilsynsmyndigheten bør delegeres til annen offentlig myndighet ut fra forskriftens innhold. For eksempel ble Helsedirektoratet foreslått som tilsynsmyndighet i høringsbrevet når det gjaldt forslag til forskrift om forbud mot markedsføring av visse næringsmidler mot barn, som er hjemlet i § 10 tredje ledd. Departementet forutsetter at den som tildeles tilsynsmyndighet etter forskrifter hjemlet i § 10 tredje ledd er den myndigheten som har best kompetanse til å håndheve forskriftsbestemmelsene.

Departementet mener derfor at det ikke bør spesifiseres i loven hvilken offentlig myndighet som skal ha kompetanse til å ilegge overtredelsesgebyr. I forslag til ny § 26 a foreslår departementet i stedet at kompetansen til å ilegge overtredelsesgebyr legges til «tilsynsmyndigheten».

7.2.4 Klageorgan

Vedtak om overtredelsesgebyr skal kunne påklages. Klageorganet vil som regel være nærmeste overordnet organ, men på enkelte områder er klagebehandlingen lagt til særlige organer. Matloven § 23 første ledd siste setning åpner for slike løsninger. Hvordan dette løses må fastsettes for hver enkelt forskrift med hjemmel i matloven § 10 tredje ledd. Departementet anser at det derfor ikke er nødvendig å angi hvem som skal være klageorgan i ny § 26 a.

7.2.5 Om det skal være plikt til å ilegge overtredelsesgebyr

Departementet mener at det ikke foreligger særlige forhold som tilsier at det bør innføres plikt til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på forskrifter hjemlet i § 10 tredje ledd. Det foreslås derfor at tilsynsmyndigheten «kan» ilegge overtredelsesgebyr. Det ble uttrykt støtte for dette forslaget fra flere av høringsinstansene.

Departementet opprettholder forslaget om at tilsynsmyndigheten i hver enkelt sak må foreta en konkret vurdering av hvilke(t) reaksjonsmiddel

som er best egnet og hva som anses som forholdsmessig i det enkelte tilfellet. Dersom det kan oppnås regelverksetterlevelse med et mindre inngrepende reaksjonsmiddel bør ikke overtredelsesgebyr ilegges. Det kan også tenkes andre tilfeller der konkrete omstendigheter tilsier at overtredelsesgebyr ikke bør ilegges i den konkrete saken, selv om vilkårene for det er oppfylt.

Departementet opprettholder også forslaget om at det i forskrift skal kunne gis nærmere bestemmelser om hva det kan tas hensyn til ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, jf. ny § 26 a tredje ledd.

7.3 Bestemmelser om utmåling og betaling

7.3.1 Ileggelse, utmåling og betaling av overtredelsesgebyr

Departementet opprettholder forslaget om å innta forskriftshjemler i ny § 26 a tredje og fjerde ledd. I høringen ble det foreslått at departementet får kompetansen til å fastsette forskrifter etter ny § 26 a tredje og fjerde ledd. Departementet foreslår å endre dette til at Kongen i statsråd kan fastsette forskrifter etter ny § 26 a tredje og fjerde ledd, slik at Kongen i statsråd har anledning til å gi nærmere forskriftshjemler om ileggelse, utmåling og betaling av overtredelsesgebyret. Dette fordi ansvaret for matloven ligger hos tre departementer, herunder Helse- og omsorgsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet og Landbruks- og matdepartementet.

Departementet foreslår ikke å innta faste satser eller øvre rammer for utmåling i § 26 a. Faste satser eller øvre rammer for utmåling må fremgå av forskriftene med hjemmel i matloven § 10 tredje ledd, dersom de skal ha overtredelsesgebyr som sanksjonsmiddel.

7.3.2 Betalingsfrist og betalingsutsettelse

I forvaltningsloven fremgår det av § 44 femte ledd første punktum at oppfyllelsesfristen for betaling av overtredelsesgebyr er fire uker fra vedtaket ble truffet, med mindre noe annet er bestemt i vedtaket om overtredelsesgebyr eller på et senere tidspunkt, jf. andre punktum. I Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*, er dette tolket slik at bestemmelsen i forvaltningsloven kun åpner for at forvaltningen i enkeltvedtak kan endre fristen til gunst for overtredere. Kortere frister enn fire uker må vedtas i lov eller forskrift.

Hovedregelen om fire ukers betalingsfrist innebærer at den alminnelige klagefristen på tre uker løper ut før betalingsfristen, slik at klager kan vurdere om saken skal påklages og om utsatt iverksettelse begjæres. Departementet fastholder forslaget om at det ikke er grunn til å fastsette en annen frist enn fire uker i forslag til ny § 26 a i matloven. Derfor ser ikke departementet at det er behov for å regulere betalingsfristen i bestemmelsen om overtredelsesgebyr i matloven. For det tilfellet at det likevel skulle vise seg å være behov for å kunne fastsette andre frister enn det som følger av forvaltningsloven, foreslår departementet at det gis en forskriftshjemmel til å kunne fastsette dette, jf. forslag til ny § 26 a fjerde ledd.

Departementet foreslo ingen særregler om betalingsutsettelse i høringsforslaget. I sitt høringsvar gjør *Skattedirektoratet* oppmerksom på at reglene om betalingsutsettelse i lov 1. september 2013 nr. 3 om Statens innkrevingsentral (SI-loven) kommer til anvendelse i slike tilfeller. I henhold til § 8 skal det gis betalingsutsettelse etter reglene i lov 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav (skattebetalingsloven) §§ 15-1 eller 15-2, avhengig av om utsettelsen gis av hensyn til skyldneren eller det offentlige som kreditor. Departementet legger derfor til grunn at SI-loven § 8 kommer til anvendelse når en skyldner har behov for betalingsutsettelse, der innkreving foretas av Statens innkrevingsentral.

7.3.3 Renter og tilleggsgebyr

Departementet foreslår at det tas inn en hjemmel for å kunne fastsette bestemmelser om forsinkelsesrente og tilleggsgebyr i forskrift. Se forslag til ny § 26 a fjerde ledd.

Hensynet bak forslaget er at en skyldner ikke skal oppnå en rentefordel ved å unnlate betaling av overtredelsesgebyret innen den fastsatte oppfyllelsesfristen. Risiko for å bli pålagt forsinkelsesrenter gir også oppfordring til skyldneren om å betale innen riktig tid.

For overtredelsesgebyr som innkreves gjennom Statens innkrevingsentral (SI), se punkt 7.3.6 om innkreving, følger plikten til å betale forsinkelsesrenter av lov 11. januar 2013 nr. 3 om Statens innkrevingsentral (SI-loven) § 7 første ledd, med mindre det er gjort unntak i forskrift 1. juni 2013 nr. 565 til SI-loven (SI-forskriften). Ettersom departementet foreslår at SI skal kreve inn overtredelsesgebyr etter lovhjemmelen, og det ikke er gjort unntak for slike krav i SI-forskriften, foreslår ikke departementet noen forskriftsbestemmelser om forsinkelsesrenter. Det foreslås

heller ikke regler om tilleggsgebyr i forskrift. Dette kan vurderes på et senere tidspunkt, dersom praktisering av regelverket viser at det er et behov for det.

7.3.4 Subsidiært ansvar for betaling av overtredelsesgebyr

I de fleste tilfeller vil det være samsvar mellom pliktsubjektet etter handlingsnormen og den som blir gjort ansvarlig for betalingen av overtredelsesgebyret. Et spørsmål er hvorvidt det skal være subsidiært ansvar for betalingsforpliktelsen slik at f.eks. styremedlemmer eller morselskapet kan gjøres ansvarlige for at gebyret blir betalt.

Forvaltningsloven inneholder ingen regler om subsidiært ansvar for betaling av overtredelsesgebyr. I Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)* punkt 13.7 og 26.4, er det lagt til grunn at spørsmålet må vurderes særskilt for de ulike særlovene og at eventuelle regler om subsidiært ansvar for betalingsforpliktelsen må utformes i samsvar med rettsikkerhetsgarantier som følger av EMK artikkel 6 og 7, og vernet om eiendom etter protokoll 1 artikkel 1.

Departementet opprettholder forslaget om at bestemmelsen i matloven § 26 a også inkluderer et subsidiært ansvar for betalingsforpliktelsen ved ileggelse av overtredelsesgebyr for foretak som inngår i et konsern, se forslag til ny § 26 a andre ledd. Hovedregelen er at krav om overtredelsesgebyr bør inndrives hos foretaket som er ansvarlig for overtredelsen. Dersom foretaket derimot mangler betalingsevne, vil foretakets morselskap og morselskapet i det konsernet foretaket er en del av, hefte subsidiært for beløpet. Dette er en løsning som også er valgt i annet lovverk, f.eks. akvakulturloven.

Det har kommet høringsinnspill mot subsidiært ansvar for betalingsforpliktelsen fra *NHO* hvor det fremkommer at «regler som gir et morselskap instruksjonsplikt overfor styret i strid med selskapsrettslige regler kan få forrang foran de selskapsrettslige reglene». De skriver at det derfor må utvises tilbakeholdenhet «med å pålegge morselskap ansvar for datterselskaps forpliktelser i andre tilfeller enn der formålet gjør det helt nødvendig». Departementet har avveid hensynene som *NHO* har skissert i sitt høringsvar, og fastholder at ved å kunne inndrive overtredelsesgebyret fra foretakets morselskap eller morselskapet i det konsernet foretaket er en del av, sikres en effektiv inn drivelse av forfalte krav. Departementets forslag sørger for at et foretak ikke kan organisere seg

bort fra et ansvar, samt at løsningen fungerer som en sikkerhetsventil for å verne mot manglende betalingsvilje hos den/de som er ansvarlige. Departementet antar imidlertid at slikt subsidiært ansvar sjeldent vil bli aktuelt, da det naturlige vil være å inndrive overtredelsesgebyret fra den primært ansvarlige.

7.3.5 Tvangsfullbyrdelse

Departementet fastholder forslaget om å ikke presisere i lovteksten at vedtak om overtredelsesgebyr utgjør et særlig tvangsgrunnlag, da det følger direkte av tvangsfullbyrdsloven § 7-2 d. Dette må særreguleres dersom andre enn den som ilegges gebyret skal være subsidiært ansvarlig for betalingsforpliktelsen. Ettersom departementet foreslår subsidiært betalingsansvar i matloven § 26 a andre ledd første punktum, opprettholder departementet forslaget om å innta i bestemmelsen at morselskapers betalingsforpliktelse er tvangsgrunnlag for utlegg.

7.3.6 Bestemmelser om innkreving

Departementet opprettholder forslaget om at hovedregelen etter forvaltningsloven § 44, der overtredelsesgebyret skal tilfalle statskassen, også skal gjelde etter matloven § 26 a.

I høringsrunden om innføring av overtredelsesgebyr på folkehelseområdet i 2017, ble det vist til at det må vurderes konkret om det er hensiktsmessig at overtredelsesgebyret kreves inn av SI eller tilsynsmyndigheten selv. Skattedirektoratet stilte seg da positive til at SI kunne stå for innkreving av nye overtredelsesgebyrer og tvangsmulker på vegne av offentlige etater. Ifølge Skattedirektoratet ville det føre til minimalt med merarbeid og systemtilpasninger. *Skattedirektoratet* bekrefter i sitt hørings svar at disse vurderingene også gjelder i dag.

Departementet opprettholder forslaget om at SI skal kreve inn overtredelsesgebyr etter matloven § 26 a. Det er tilstrekkelig at SI-forskriften § 1 bokstav g som omhandler overtredelsesgebyr endres ved at matloven § 26 a legges til i oversikten.

7.3.7 Foreldelse

Når det gjelder foreldelse av pengekrav, gjelder lov 18. mai 1979 nr. 18 om foreldelse av fordringer. Det finnes imidlertid ingen alminnelig regulering av foreldelse av ansvar for administrative sanksjoner. I Innst. 243 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*

uttalte justiskomiteen at særlovene bør ha bestemmelser om foreldelse. Komiteen anså slike regler som viktige rettssikkerhetsgarantier ved at reglene ivaretar forutberegnelighet for både fysiske og juridiske personer.

Departementet foreslår at det tas inn bestemmelser om foreldelse i matlovens hjemmel for overtredelsesgebyr, se forslag til ny § 26 a femte ledd.

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

Ved vurderingen av fristens lengde, mener departementet at en frist på to år ivaretar hensynene til både lovovertrederen og forvaltningen på en rimelig måte. Dette er den foreldelsesfristen som er valgt i akvakulturloven og som gjelder for foreldelse av straffeansvar etter straffeloven når overtredelsen kan gi inntil 1 års fengsel, mens det etter konkurranseloven er lengre frister (5 og 10 år).

For det tilfellet at det skulle vise seg behov for en annen foreldelsesfrist for enkelte overtredelser, foreslår departementet hjemmel i matloven for at dette kan fastsettes i forskrift.

For overtredelsesgebyr mener departementet at fristen bør anses avbrutt når tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller, i de tilfeller forhåndsvarsel ikke gis, fatter vedtak om gebyr.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Hjemmelen for overtredelsesgebyr i matloven § 26 a kan benyttes for alle forskrifter som i fremtiden hjemles i matloven § 10 tredje ledd. Tilsynsmyndigheten etter matloven er som hovedregel Mattilsynet, men denne myndigheten kan delegeres til andre statlige organer eller kommuner, jf. matloven § 23 første ledd.

Muligheten til å legge overtredelsesgebyr gir et verktøy for å håndheve regelverket tilsynsmyndighetene er satt til å følge opp. Det er ikke mulig å fastslå med sikkerhet om innføring av hjemmel for overtredelsesgebyr for brudd på forskrifter hjemlet i matloven § 10 tredje ledd, alene vil gi generelle økte økonomiske og administrative konsekvenser for de aktuelle tilsynsmyndig-

hetene. Det er tilsynsoppgavene i sin helhet som kan føre til økte økonomiske og administrative konsekvenser. Omfanget av tilsynet er en løpende vurdering som må gjøres uavhengig av om det innføres og benyttes overtredelsesgebyr eller ikke. Departementet regner med at bruken av overtredelsesgebyr vil virke forebyggende og dermed heller vil være ressurs sparende for de(n) tilsynsmyndighet(e) som har tilsynsansvar for forskrifter hjemlet i matloven § 10 tredje ledd.

Bruk av overtredelsesgebyr kan ha praktiske konsekvenser for tilsynsmyndighetens utøvelse av tilsynet. I Prop. 60 L (2017–2018) *Endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.)* er slike praktiske konsekvenser beskrevet knyttet til at overtredelsesgebyr i de fleste tilfeller anses som straff etter EMK. Det at det foreligger hjemmel for overtredelsesgebyr kan føre til at den som overtrer lovbestemmelser får status som «siktet» tidligere enn ellers. Fra det tidspunktet noen anses som siktet etter EMK artikkel 6, har overtrederen særlige rettssikkerhetsgarantier. I det saken går fra å være en forvaltningssak til en sanksjonssak, slår blant annet vernet mot selvinkriminering inn, noe som fører til at overtreder kan nekte å besvare spørsmål eller utlevere dokumenter eller gjenstander i forbindelse med undersøkelsene som blir gjort under tilsyn. Dette kan ha betydning ved 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 at vedkommende ilegges 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.

Departementet kan vanskelig anslå hvor mange nye saker for domstolene innføring av overtredelsesgebyr i matloven § 26 a vil medføre. Det er imidlertid ikke grunn til å tro at det vil bli mange saker. Omfanget av den enkelte sak og den byrden saken har på rettsapparatet vil variere avhengig av hvilke handlingsnormer som er overtrådt. Det er større sannsynlighet for at saken bringes inn for domstolene i alvorlige saker med ileggelse av høye gebyrer, enn i saker hvor handlingene og gebyrene er mer begrenset.

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

bryter regelverket, har innføring av overtredelsesgebyr ingen direkte konsekvens. Innføring av overtredelsesgebyr kan imidlertid anses å gi en positiv effekt på konkurransesituasjonen i markedet, da reaksjoner mot aktører som bryter regelverket fører til at aktørene konkurrerer på samme vilkår.

9 Merknader til lovforslaget

Til § 26 a:

Bestemmelsen er ny og innfører overtredelsesgebyr som mulig reaksjonsform ved overtredelser av forskrifter hjemlet i matloven § 10 tredje ledd.

I første ledd angis det at overtredelsesgebyr kan benyttes som sanksjonsmiddel ved overtredelser av forskrifter hjemlet i matloven § 10 tredje ledd. Det er en forutsetning at det er fastsatt i forskriften at overtredelse kan medføre ileggelse av overtredelsesgebyr.

Bestemmelsen fastslår at overtredelsesgebyr kan ilegges «virkosomheter». Hvem som er «virkosomhet» må leses i tråd med matloven § 4, jf. § 2. Det vises til merknadene til Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) *Om lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)* s. 147 og Prop. 120 L (2023–2024) *Endringer i matloven mv. (forskriftshjemmel for å fremme helse)* punkt 4.4.

Myndigheten til å ilegge overtredelsesgebyr er lagt til «tilsynsmyndigheten». Det må vurderes for hver enkelt forskrift som hjemles i matloven § 10 tredje ledd, hvem som skal være tilsynsmyndighet og dermed også kan ilegge overtredelsesgebyr.

Tilsynsmyndigheten «kan», men har ingen plikt, til å ilegge overtredelsesgebyr. Myndigheten må foreta en skjønnsmessig vurdering av om et slikt gebyr er riktig reaksjon i det enkelte tilfellet. Det må vurderes om overtredelsesgebyr er en forholdsmessig reaksjon og om det er andre reaksjonsmidler som alene er mer egnede og tilstrekkelige. Det vises også til forvaltningsloven § 46 som angir en rekke momenter som det kan tas hensyn til i vurderingen av om overtredelsesgebyr bør ilegges, og til forskriftshjemmelen i matloven § 26 a tredje ledd.

Bestemmelsen angir at skyldkravet er forsett eller uaktsomhet. «Uaktsomhet» skal forstås som alminnelig (simpel) uaktsomhet. Uaktsomhetskravet kan oppfylles både der overtredelsen er begått gjennom summen av flere personers adferd – såkalte kumulative feil – og i tilfeller hvor gjerningspersonen ikke er identifisert – såkalte anonyme feil.

I *andre ledd første punktum* konstateres det at der et foretak inngår i et konsern, kan sanksjonen subsidiært rettes mot foretakets morselskap og morselskap i det konsern selskapet er en del av. Dette gjelder for de tilfellene der tilsynsmyndigheten ikke har kunnet inndrive beløpet fra den primære ansvarlige. I *andre punktum* fastsettes det at morselskapets forpliktelse til å betale overtredelsesgebyret er tvangsgrunnlag for utlegg.

Etter *trede ledd* kan Kongen gi nærmere forskriftsbestemmelser om hensyn som kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. Dette kan blant annet være samme type momenter som går fram av forvaltningsloven § 46 andre ledd.

Etter *fjerde ledd* kan Kongen gi nærmere forskriftsbestemmelser om utmåling av gebyret. Kongen kan også gi forskrifter om betaling av gebyret, herunder frister for betaling, om renter og om tilleggsgebyr. Gebyret kan fastsettes som faste satser eller utmåles i hvert enkelt tilfelle (individuell utmåling) innenfor øvre ramme, jf. forvaltningsloven § 44 andre ledd. Øvre rammer for overtredelsesgebyr inngår ikke i bestemmelsen og må tas inn i de enkelte forskriftene.

Femte ledd setter en frist for hvor lenge etter at en overtredelse fant sted, overtredelsesgebyr kan ilegges av tilsynsmyndigheten (foreldelse av ansvar). Det konkrete tidspunktet for når en handling kan sies å ha funnet sted, vil variere ved type normbrudd. Dersom en handling varer i tid og det blir ansett som en fortsatt overtredelse/samme handling, vil foreldelsesfristen regnes fra tidspunktet da den siste overtredelsen fant sted.

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

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

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

Helse- og omsorgsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i matloven (hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på forskrift).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i matloven (hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på forskrift) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i matloven (hjemmel for overtredelsesgebyr ved brudd på forskrift)

I

I lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. skal ny § 26 a lyde:

§ 26 a *Overtredelsesgebyr*

Tilsynsmyndigheten kan ilegge overtredelsesgebyr overfor virksomheter som forsettlig eller uaktsomt overtrer forskrifter gitt i medhold av matloven § 10 tredje ledd, dersom det er fastsatt i forskriften at overtredelse kan medføre slik sanksjon.

Dersom den ansvarlige for overtredelsesgebyret er et foretak som inngår i et konsern, hefter foretakets morselskap og morselskapet i det konsern selskapet er en del av, subsidiært for beløpet. Morselskapers betalingsforpliktelse er tvangsgrunnlag for utlegg.

Kongen kan i forskrift fastsette hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om utmåling. Kongen kan gi forskrifter om betaling av overtredelsesgebyret, herunder betalingsfrister, om renter og om tilleggsgebyr dersom overtredelsesgebyret ikke blir betalt ved forfall.

Tilsynsmyndighetens adgang til å ilegge overtredelsesgebyr foreldes etter 2 år. Fristen regnes fra tidspunktet overtredelsen fant sted. Fristen avbrytes ved at tilsynsmyndigheten gir forhåndsvarsel eller fatter vedtak om overtredelsesgebyr. Kongen kan gi nærmere bestemmelser i forskrift om foreldelse, herunder fravike bestemmelsene om foreldelsesfrist og fristavbrudd for særlige typer overtredelser.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.



