

Høringsnotat

21. juni 2019

Forslag til forskrifter om sektoravgift for myndighetenes arbeid mot ulovlig handel med tobakksvarer.

Høringsfrist 9. september 2019

Innhold

1	Innledning.....	3
2	Bakgrunn	4
2.1	Gjennomføring av internasjonale forpliktelser	4
2.2	Finansdepartementets rundskriv R-2015-112 (R-112)	4
3	Grunnlag for beregning av sektoravgiften	4
3.1	Bevillingssystemet.....	4
3.2	Sporingssystemet	6
3.2.1	Forberedende myndighetsansvar	6
3.2.2	Løpende myndighetsansvar	7
3.3	Utgifter knyttet til utarbeidelse av sikkerhetsmerket.....	8
4	Beregning av avgiftssats.....	9
5	Hvem skal betale sektoravgift	11
6	Hvem skal inndrive avgiften	11
7	Administrative og økonomiske konsekvenser.....	12
8	Forslag til forskrifter	12

1 Innledning

I 2018 vedtok Stortinget en ny bevillingsplikt for import, eksport og produksjon av tobakksvarer og utstyr for tobakksproduksjon, jf. lov om endringer i tobakksskadeloven (ulovlig handel med tobakksvarer mv.) 22. juni 2018 nr. 77 § 8. I samme lov ble det lovfestet krav til etablering av et sporingssystem for tobakksvarer, samt til et sikkerhetsmerke på tobakksvarene, jf. lovens kapittel 3A. Det ble også vedtatt at kostnadene til utvikling og drift av bevillingsregistret, bevillingsordningen og systemet for sporing og sikkerhetsmerking skal dekkes av en årlig sektoravgift, jf. lovens § 15 annet ledd. Bevillingsordningen er en forpliktelse etter tobakkskonvensjonens protokoll mot ulovlig handel med tobakksvarer, mens plikten til å innføre et system for sporing- og sikkerhetsmerking følger både av protokollen og EUs tobakksdirektiv 2014/40/EU.

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår i dette høringsnotat å forskriftsfeste nærmere bestemmelser om satser for og innbetaling av den årlige sektoravgiften, som det er bestemt at bevillingshavere skal pålegges etter tobakksskadeloven § 15 annet ledd.

Den årlige sektoravgiften skal tilsvare myndighetenes faktiske kostnader knyttet til de nye ordningene, og skal således ikke innebære en ekstra inntektskilde for tilsynsmyndighetene.

En eksakt vurdering av de faktiske kostnadene knyttet til de enkelte tiltakene avhenger av hvilke krav som oppstilles til tiltakene. Det ovenfor nevnte lovvedtak oppstiller kun de overordnede kravene til ordningene, mens de mer detaljerte krav skal nedfelles i forskrifter som etter planen skal sendes på høring høsten 2019.

For bevillingssystemet må det bl.a. på plass tekniske løsninger for elektronisk søknad om bevilling, saksbehandling og registrering av bevillingshavere. Store deler av arbeidet må skje i 2019. Sektoravgiften skal dekke utviklingskostnadene knyttet til dette. Det er derfor behov for å fastsette forskriftsbestemmelser om sektoravgiften før det ovennevnte høringsnotat ferdigstilles.

Som grunnlag for å beregne den årlige satsen for sektoravgiften har departementet i dette høringsnotat tatt utgangspunkt i de allerede vedtatte lovbestemmelsene, en utredning foretatt av Helsedirektoratet om utvikling av bevillingssystemet og EUs gjennomføringsrettsakter om hvilke krav som må stilles til sporingssystemet og sikkerhetsmerket. Det må tas høyde for at det kan bli behov for justeringer i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter om bevillingssystemet, sporing og sikkerhetsmerke som planlegges sendt på høring høsten 2019.

Helsedirektoratet kan etter tobakksskadeloven § 15 første ledd kreve inn et søknadsgebyr for behandling av bevillingssøknad. Forslag til forskriftsbestemmelser om dette vil inngå i høringen som er planlagt høsten 2019.

2 Bakgrunn

2.1 Gjennomføring av internasjonale forpliktelser

Bestemmelser i tobakksskadeloven om bevillingsplikt, krav til etablering av et sporingssystem for tobakksvarer og krav om et sikkerhetsmerke på tobakksvarene, var nødvendige for gjennomføring i norsk rett av internasjonale forpliktelser i protokollen mot ulovlig handel med tobakksvarer og fremtidige EØS-forpliktelser i Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/40/EU om produksjon, presentasjon og salg av tobakk og relaterte produkter (tobakksdirektivet) artikkel 15 og 16 med tilhørende gjennomføringsrettsakter av 15. desember 2017. Norge ratifiserte protokollen 29. juni 2018. Direktivet forventes innlemmet i EØS avtalen i løpet av 2019.

2.2 Finansdepartementets rundskriv R-2015-112 (R-112)

Etter rundskriv R-112 Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering, kan sektoravgifter anvendes for å finansiere fellestiltak overfor en næring eller sektor dersom avgiftene betales av aktører som tilhører eller har en nær tilknytning til sektoren. Det fremgår av både protokollen og direktivet at statene oppfordres til å pålegge tobakksnæringen å dekke utgiftene knyttet til etablering av et bevillingssystem, sporing og sikkerhetsmerke. Stortinget vedtok 22. juni 2018 at utgiftene skal dekkes av industrien gjennom en årlig avgift, jf. tobakksskadeloven § 15, annet ledd. Eventuelle øvrige kostnader må dekkes innenfor ordinære budsjетrammer.

3 Grunnlag for beregning av sektoravgiften

Det er vedtatt at kostnader til utvikling og drift av bevillingsregisteret, bevillingsordningen, sporingssystemet og sikkerhetsmerkingen samt tilsynsoppgaver knyttet til bestemmelsene i tobakksskadeloven kapittel 3 og 3A, skal selvfinansieres gjennom en årlig sektoravgift. Dette følger av tobakksskadeloven § 15 annet ledd.

Departementet vil i punkt 3.1-3.3 gi en oversikt over de utgifter som vil tilkomme for utvikling og drift av de tre tiltakene. Under punkt 4 vil departementet redegjøre for utregning av den foreslåtte satsen.

3.1 Bevillingssystemet

Gjennom innføring av bevillingsordning blir import, eksport og produksjon av tobakksvarer undergitt plikter og tilsyn for å sikre at slik virksomhet skjer i henhold til regelverket. Bevilling skal utstedes til den juridiske enhet som har den direkte økonomiske interessen i og ansvaret for virksomheten, jf. tobakksskadeloven § 8 første ledd andre punktum. Det er import som ledd i næringsvirksomhet som omfattes av regelverket, slik at import til privat bruk blir unntatt fra bevillingsplikten. Da vi per i dag

ikke har noen tobakksproduksjon i Norge, vil eventuell eksport knytte seg til varer som føres inn i Norge og deretter føres ut av landet igjen.

Helsedirektoratet har estimert at det per i dag er ca. 70 potensielle bevillingssøkere for import av tobakksvarer. Estimater baserer seg på lister fra skattemyndighetene over de virksomheter som er registrert som særavgiftspliktige subjekter for import av tobakksvarer, samt næringskoder i enhetsregisteret. Det følger av tobakksskadeloven § 12 at bevilling vil falle bort ved overdragelse av virksomheten, og at ny søknad om bevilling vil være nødvendig for videre drift. Det er usikkert hvor mange endringer det er i bransjen. Med utgangspunkt i antall potensielle bevillingssøkere, som består av både store og små virksomheter, er det rimelig å anta at det årlig kan komme noen eierskifter og nye søknader. Det ligger imidlertid i sakens natur at det ikke er mulig å anslå et eksakt tall for slike.

Det følger av tobakksskadeloven § 10 at det er Helsedirektoratet som skal gi bevilling. Direktoratet skal ta stilling til søknaden så raskt som mulig og senest innen fire måneder for søknader for produksjon og eksport, og innen 30 dager for søknader for import.

Helsedirektoratet har på oppdrag fra departementet utredet hvordan bevillingsordningen bør gjennomføres. Direktoratet har foreslått en saksbehandlingsløsning som oppfyller statlige føringer om digitalisering, brukervennlighet og effektiviserte arbeidsprosesser.

Løsningen vil innebære bruk av Altinn som søknadsportal og opprettelse av et internt saksbehandlingssystem, for å holde oversikt over bevillinger og søknader. I tillegg vil tobakkssalgsregisteret utvides til å omfatte oversikt over bevillingshavere for import, eksport og produksjon av tobakk.

Helsedirektoratet har anslått at utgiftene til utvikling og implementering vil utgjøre 5,72 mill. kr. Det er antatt at største delen av kostnadene vil påløpe i 2019. Utviklingen av Altinn som søknadsportal og opprettelse av internt saksbehandlingssystem er påbegynt.

Implementering, justering og ferdigstillelse, samt utarbeidelse av rutiner og veiledningsmaterieell vil fortsette andre halvår 2019 og i 2020.

Det er antatt at utviklingskostnadene vil være størst i første del av utviklingsfasen.

Utviklingskostnadene omfatter utvikling av digitale løsninger for søknad, søknadsbehandling og tilsyn, sikring av løsning for effektiv utveksling av informasjon og meldinger mellom Helsedirektoratet og andre statlige aktører, samt utarbeidelse av rutiner og manualer for tilsyn og veiledning til ulike aktører, herunder potensielle bevillingssøkere.

Løpende driftskostnader når ordningen er trådt i kraft er anslått til 2 134 000 kroner første året hvorav 748 000 kroner til drift og forvaltning av løsningen, og deretter 1 947 000 kroner i påfølgende år hvorav 561 000 kroner til drift og forvaltning av løsningen. Øvrige kostnader er knyttet til tilsyn.

Helsedirektoratet anslår at den årlige kostnaden for tilsyn vil utgjøre 18 000 kroner per bevillingshaver. Det er foreløpig lagt til grunn at det er omtrent 70 virksomheter som til

enhver tid har bevilling. Kostnaden er forutsatt ett tilsyn per bevillingshaver per år i gjennomsnitt.

Selve saksbehandlingen av bevillingssøknader skal dekkes inn gjennom et eget søknadsgebyr, og forskriftsbestemmelser om dette vil som nevnt over bli sendt på høring sammen med forslag til øvrige forskriftsbestemmelser om ordningene.

3.2 Sporingssystemet

Sporingssystemet innebærer at ansvarlige myndigheter kan spore tobakksvarene fra produksjon via transport, lagring, import og videre til salg.

Protokollen mot ulovlig handel med tobakk slår fast at det skal opprettes et globalt system for sporing av tobakksvarer, og at partene til protokollen skal opprette et merkings- og sporingssystem kontrollert av parten selv for alle tobakksvarer tilvirket på, eller innført til, dens territorium, jf. art. 8.

EU-kommisjonen har siden 2014 arbeidet med opprettelse av et felles europeisk sporingssystem for tobakksvarer. Systemet er nærmere beskrevet i gjennomføringsforordning (EU) 2018/574.

Stortinget vedtok i 2018 overordnede krav til sporingssystemet basert på EU-regler om dette. Produsenter og importører blir pålagt å merke tobakbspakningene med et unikt identifikasjonsmerke (tobakksskadeloven § 16 d). Industrien selv er pålagt å opprette et datasystem for sporing, ved å inngå kontrakt med leverandører av datalagringsfasiliteter. Pålegg om å inngå avtale med uavhengig tredjepart om lagring av data om blant annet tobakksvaren, produksjonssted, produksjonstidspunkt og forsendelsesrute fram til detaljist er nedfelt i tobakksskadeloven § 16 e. I tobakksskadeloven § 16 f er det oppstilt krav om tilgang til opplysninger i datalagringsfasilitetene, mens det i § 16 g er krav til registrering av enkeltpakninger. Utfyllende forskriftsbestemmelser til de nevnte reglene vil som nevnt over sendes på høring høsten 2019.

Den datalagringsansvarlige som det inngås kontrakt med etter tobakksskadeloven § 16 e, må godkjennes av EFTAs overvåkningsorgan ESA. ESA, nasjonale myndigheter og EU-kommisjonen skal sikres innsyn i lagrede data via et brukergrensesnitt.

Kostnadsdrivere for sporingssystemet er knyttet til de forberedelser myndighetene må ivareta før systemet kan tas i bruk samt løpende myndighetsansvar, se nærmere omtale i hhv. punkt 3.2.1 og 3.2.2.

3.2.1 Forberedende myndighetsansvar

Det påløper en rekke kostnader for å forberede implementeringen av sporingssystemet. Det er norske myndigheters oppgave å utpeke ID-utsteder som skal produsere identifikasjonsmerkene etter tobakksskadeloven § 16 d. Oppgaven som ID-utsteder kan legges til et myndighetsorgan eller det kan settes ut til en ekstern aktør. I sistnevnte tilfelle vil det være påkrevd med en anbudskonkurranse. Som en del av det å utpeke ID-

utsteder vil man også måtte kvalitetssikre opplysninger om eventuelle underleverandører og sjekke uavhengighet.

Når ID-utsteder er utpekt, skal denne tildeles en entydig identitetskode som må videreformidles til EU-kommisjonen og offentliggjøres.

Strukturen i de unike identifikasjonskodene skal fastsettes av myndighetene. Det skal skilles mellom identifikasjonskoder som knyttes til enkeltpakninger og de som gjelder samlet emballasje.

Videre skal det sikres sikker kommunikasjon med andre lands myndigheter, det skal utarbeides rutiner for kontakt med alle aktørene og det må sikres at de nasjonale myndighetene som skal ha ansvaret for de ulike delene av systemet, inkludert etterfølgende oppgaver knyttet til kontroll, besitter nødvendig kompetanse for å kunne ivareta disse.

Det er i første omgang særlig forberedelse knyttet til utpeking av ID-utsteder som krever ressurser. Forberedelsene er i stor grad de samme uavhengig av om dette skal settes ut på anbud eller legges til en statlig myndighet.

Dersom en statlig myndighet utpekes som ID-utsteder, vil det kunne påløpe ytterligere kostnader for utvikling av tekniske løsninger for produksjon og utstedelse av de unike identitetsmerkene. Departementet vil komme nærmere tilbake til dette i den planlagte høringen høsten 2019, hvor kostnadsnivået vil være et av vurderingsmomentene for hvilken løsning som velges. For det forberedende utviklingsarbeidet vil imidlertid kostnadene være relativt like.

Hos ansvarlig myndighet må nødvendige tekniske løsninger på plass for å kunne kommunisere med andre lands myndigheter, motta, søke etter og behandle opplysninger fra datalagringsystemet. Det kreves også løsninger til å kunne foreta tilsyn og kontroll. Ingen av dagens statlige myndigheter har liknende ordninger og dermed systemer og løsninger på plass. Det antas at kostnadene vil være tilnærmet like uavhengig av hvilken myndighet som får ansvar.

Helsedirektoratet har anslått at de ovenfor nevnte aktivitetene knyttet til utvikling og implementering av sporingssystemet vil utgjøre mellom 10,1 og 11,4 mill. kroner. Dette er fordelt på inntil 10,5 årsverk. Største delen av disse utgiftene vil påløpe i 2020.

3.2.2 Løpende myndighetsansvar

Det ligger til de nasjonale myndigheter å ivareta at kravene som er satt i gjennomføringsrettsaktene etterleves. Dette er oppgaver norske myndigheter ikke har per i dag, og som vil kreve økt bemanning i de etater som får tillagt oppgavene.

Ved utsendelse av dette høringsnotat er det ikke fastsatt hvilken myndighet som vil få tildelt ansvar for de enkelte oppgaver som tilligger nasjonale myndigheter i EUs sporingssystem. Hvilke krav til oppfølging som tillegges myndighetene er imidlertid uavhengig av hvem som vil ivareta oppgaven i Norge. Det er derfor ikke nødvendig å

avgjøre dette spørsmålet for å tydeliggjøre grunnlaget for sektoravgiften dette høringsnotat omhandler.

De oppgaver som må ivaretas av myndighetene og som vil måtte dekkes inn av den årlige sektoravgiften er knyttet til å sikre oppfyllelse av uavhengighetskravet i tobakksskadeloven §16 e, samt å sikre kontinuitet i driften ved bytte av ID-utsteder.

I gjennomføringsrettsaktene oppstilles det et krav om at produsenter og importører må anskaffe et apparat som skal sikre mot manipulasjon av ID-merkene, jf. gjennomføringsforordning (EU) 2018/574 artikkel 7. Myndighetene er ansvarlige for å kunne motta og vurdere en erklæring om at apparatet oppfyller kravene som stilles til dette. Videre skal myndighetene be om adgang til og vurdere den kontrollprosessregistrering som utføres med det nevnte apparat.

Myndighetene skal føre et løpende, generelt tilsyn med at de ansvarlige oppfyller de forpliktelser som ligger i regelverket knyttet til sporingssystemet. Dette vil innebære at myndighetene må kunne motta og tolke statusmeldinger fra datalagringssystemene som aktørene er pliktige til å opprette. De må også kunne foreta søk i datalagerne. Videre skal det bl.a. føres en løpende kontroll av ID-utsteder og leverandører av apparatene som hindrer manipulasjon, jf. ovenfor.

De ovennevnte oppgavene vil kreve at det myndighetsorganet som tildeles ansvaret må ha personell som innehar it-faglig og teknisk kompetanse, samt personell som kan tolke og anvende regelverket som skal håndheves. Kostnader til myndighetenes forberedelser for å kunne ivareta oppgavene, herunder utvikling av tekniske løsninger, er tatt inn i beregningen over i punkt 3.2.1.

Kostnader knyttet til de løpende oppgavene vil primært påløpe fra ikraftttredelse av regelverket i Norge. Departementet antar at det vil bli nødvendig med overgangsregler. I motsetning til utviklingskostnadene vil trolig kostnadene til tilsyn m.m. kunne variere ut i fra hvilken myndighet som blir ansvarlig for ordningen, og hvilke tilsynsordninger disse allerede har på plass. Helsedirektoratet har estimert at kostnader knyttet til å utarbeide prosess og apparat for tilsyn med ID-utsteder vil koste ca. én million kroner fordelt på 2019 og 2020.

Departementet vil komme nærmere tilbake til beregning av disse kostnadene i forbindelse med den planlagte høringen i høst.

3.3 Utgifter knyttet til utarbeidelse av sikkerhetsmerket

Tobakksdirektivets krav om sikkerhetsmerke på tobakksvarer, følger av artikkel 16. Kravet er nærmere beskrevet i gjennomføringsrettsakt (EU) 2018/576, og pålegger industrien å utvikle sikkerhetsmerket etter krav fastsatt av nasjonale myndigheter.

Sikkerhetsmerket er et verktøy for å bekjempe forfalskede varer. Sikkerhetsmerket skal trykkes og festes på tobakksvarene slik at det ikke kan fjernes, ødelegges eller på annen

måte tukles med. Sikkerhetsmerket må ikke forveksles med ID-merket som er knyttet til muligheten til å spore en vare, se omtalen av sporingssystemet over i kapittel 3.2.

I ny § 16 h i tobakksskadeloven er det lovfestet at alle enkeltpakninger med tobakksvare som føres inn i Norge, med unntak av tobakksvare som innføres til personlig bruk, skal være utstyrt med et sikkerhetsmerke.

Kravene til sikkerhetsmerket, herunder tekniske krav og krav til regelmessig utskiftning skal forskriftsfestes. Forslag til forskrifter vil etter planen sendes på høring høsten 2019.

Å fastsette de tekniske kravene til sikkerhetsmerket krever spisskompetanse.

Departementet vurderer å sette denne oppgaven ut på anbud. Kostnadene knyttet til dette skal dekkes av sektoravgiften.

Videre kreves det ressurser til å oppfylle gjennomføringsrettsaktens informasjonskrav knyttet til utvikling og krav til sikkerhetsmerket. Informasjon til produsenter og importører om elementene, både første gang og ved endringer, er å anse som utviklingskostnader og skal dekkes av sektoravgiften. Løpende informasjonsvirksomhet etter at systemet er satt i kraft, må dekkes innenfor de ordinære budsjettrammene.

Gjennomføringsrettsakten oppstiller myndighetsoppgaver som vil være løpende og kreve ressurser. Det skal kontrolleres at leverandør av sikkerhetsmerket oppfyller uavhengighetskravene og man skal innhente vareprøver for å kontrollere at sikkerhetsmerkene oppfyller forskriftskravene. Videre skal det lages retningslinjer for fremstilling av merket og gjennomføres tilsynsbesøk. Dersom leverandør ikke lenger oppfyller uavhengighetskravet, skal den nasjonale myndigheten treffe alle nødvendige foranstaltninger for å sikre oppfyllelse. Departementet vil komme tilbake til gjennomføringen av kontrollvirksomheten, og hvem som skal tildeles ansvaret, i høringsnotat som etter planen vil sendes på høring høsten 2019.

Tilsynsmyndighetene må ha utstyr og systemer til å kunne kontrollere ektheten av sikkerhetsmerket. De delvis skjulte elementene krever bruk av eksterne anordninger og de skjulte krever bruk av spesialverktøy eller profesjonelt laboratorieutstyr. Hvilken type scanningutstyr/-programvare det er snakk om vil avhenge av krav til sikkerhetsmerket. Det er ikke besluttet hvem som skal ha kontrollansvaret. Det er derfor ikke mulig å anslå kostnadsnivå for tilsyn og dertil hørende nødvendig utstyr i dette høringsnotat.

Utarbeidelse av sikkerhetsmerket vil medføre kostnader for myndighetene knyttet til kravspesifikasjon og bestilling til industrien. Når utkast til sikkerhetsmerke er klart vil myndighetene ha kostnader knyttet til godkjenning av merket og sjekk av leverandør av sikkerhetsmerket oppfyller uavhengighetskravet. Helsedirektoratet har estimert at disse aktivitetene vil beløpe seg til ca. 540 000 kroner.

4 Beregning av avgiftssats

I Prop.75 L (2017-2018) punkt 10.3 fremgår det at departementet ville komme tilbake til beregning og vurdering av fordeling av utgiftene i dette høringsnotatet. Videre ble det

varslet at man i denne vurderingen skulle se på i hvilken grad og på hvilken måte hensynet til små og mellomstore bedrifter skal ivaretas.

Sektoravgiften er basert på selvkostprinsippet. Dette innebærer at aktørene skal dekke de utgifter myndighetene har knyttet til etablering og drift av de nye systemene som skal innføres etter tobakksskadeloven kapittel 3 og 3A. Det fremgår av Prop. 75 L (2017-2018) at størrelsen på sektoravgiften vil justeres jevnlig basert på de kostnader myndighetene til enhver tid har til de pålagte oppgavene, jf. proposisjonens punkt 10.3.

Departementet foreslår at aktørene belastes i samsvar med hvor stor andel av de totale særavgiftene de betaler for de produktene som faller inn under de nye systemene, jf. Stortingets vedtak om avgift på tobakkssvarer. De aktuelle produkter er de som faller inn under definisjonen "tobakkssvarer" som er definert i tobakksskadeloven som "varer som kan røykes, innsnuses, suges eller tygges såfremt de helt eller delvis består av tobakk". Det er departementets oppfatning at dette vil ivareta en rettferdig fordeling av betalingsbyrden sektoravgiften vil utgjøre. Det bes om høringsinstansenes syn på dette.

Det følger av departementets forslag at sektoravgiften vil beregnes på grunnlag av de estimerte utgifter myndighetene vil ha, og som er beskrevet ovenfor i punktene 3.1-3.3. Den enkelte aktør vil bli fakturert en avgift som vil være basert på aktørens andel av de totale særavgifter som betales for tobakkssvarer i Norge. Som det fremgår ovenfor vil myndighetenes utgifter være størst de to første årene, da største delen av utvikling og etablering av systemene vil foregå disse årene. I de påfølgende årene vil utgiftene være knyttet til drift og vedlikehold av de etablerte systemene, i tillegg til utgifter til tilsyn.

Formelen for beregning av sektoravgiften vil da se slik ut:

Myndighetenes estimerte kostnader (år x) * aktørens prosentandel av totale særavgifter for tobakkssvarer (år x) = sektoravgiften den aktuelle aktør skal betale i år y. Avgiften betales etterskuddsvis slik at år y er året etter år x.

At sektoravgiften skal omfatte dekke myndighetenes kostnader knyttet til tilsyn, går fram av Prop. 75 L (2017-2018) hvor det står at tilsynet blant annet skal innbefatte tilsyn av vandelskrav, stedlig tilsyn med kontor, lager og filialer, bokføring og kundelister. Helsedirektoratet har estimert at utgiftene til tilsyn per aktør vil utgjøre om lag 18 000 kroner per tilsyn. Det legges opp til at det skal foretas årlige tilsyn. For å sikre at tilsynsutgiftene bæres av alle aktørene, har departementet vurdert å fastsette en minimumsavgift tilsvarende det tilsynet vil koste, eller om tilsynskostnaden, på lik linje med de andre kostnadselementene, bør differensieres etter størrelsen på virksomheten det føres tilsyn med. Dersom man velger å fastsette et minimumsbeløp, innebærer det at alle aktører som et minimum må betale 18 000 norske kroner i årlig sektoravgift. Se utkast til forskriftsbestemmelse om minimumsbeløp i klammer nedenfor i forslag til forskrifter § 4 tredje og fjerde ledd. Det bes særskilt om høringsinstansenes syn på dette.

5 Hvem skal betale sektoravgift

Etter tobakksskadeloven er det "bevillingshavere" som skal betale den årlige sektoravgiften. Det følger videre av lovens § 8 at bevilling gis til den juridiske enhet som har den økonomiske interessen i og ansvaret for import, eksport eller produksjon av tobakksvarer og utstyr for tobakksproduksjon.

Det vil ikke innvilges bevillinger før tidligst i 2020. Det er imidlertid vedtatt at også kostnader til utvikling av bevillingsregisteret, bevillingsordningen, sporingssystemet og sikkerhetsmerkingen, skal finansieres gjennom den årlig sektoravgiften. Det fremgår videre, som nevnt over, av så vel internasjonalt regelverk og Stortingsvedtak at utgiftene skal belastes sektoren.

Det er etter dette departementets oppfatning, at man må kunne legge til grunn en fortolkning av begrepet "bevillingshavere", slik at sektoravgiften må kunne kreves inn i 2019 fra de aktører som vil bli bevillingspliktig, det vil si dagens importører, eksportører og produsenter av tobakksvarer. I praksis vil dette imidlertid bli snakk om importører og noen ytterst få eksportører, da det ikke lenger foregår tobakksproduksjon i Norge.

Markedet for import og eksport i Norge er preget av relativt få og stabile aktører. Helsedirektoratet har estimert at det per i dag er ca. 70 aktører som vil være pliktige til å søke om bevilling. Aktører som vet at de ikke kommer til å fortsette med import av tobakk mv. og som kan dokumentere at de har avvirket virksomhet med import av tobakksprodukter vil ikke bli pålagt å innbetale sektoravgift for 2019.

6 Hvem skal inndrive avgiften

Tobakksskadeloven § 15 sier ikke hvem som skal ha ansvaret for å kreve inn den årlige sektoravgiften. Det er vedtatt i tobakksskadeloven at Helsedirektoratet har ansvaret for utvikling og drift av bevillingssystemet.

Det er ikke endelig vedtatt hvem som blir tildelt de forskjellige myndighetsoppgavene for sporingssystemet og sikkerhetsmerket, og om systemene dermed vil medføre kostnader for andre myndigheter enn Helsedirektoratet. Departementet jobber som nevnt over med et høringsnotat hvor forslag om ansvarsfordeling knyttet til sporingssystemet og sikkerhetsmerket vil fremmes. Høringsnotatet vil etter planen sendes på høring høsten 2019.

Helsedirektoratet er imidlertid allerede tildelt oppgaver knyttet til bevillingsordningen og enkelte oppgaver knyttet til sporingssystemet. Det er etter dette departementets oppfatning naturlig at Helsedirektoratet krever inn sektoravgiften i 2019.

7 Administrative og økonomiske konsekvenser

Norge ratifiserte 29. juni 2018 tobakkskonvensjonens protokoll mot ulovlig handel, jf. Prop. 79 S (2017–2018). Helsedirektoratet har som en følge av dette fått nye oppgaver.

Fordi systemene var og er under utvikling både i Norge og EU, var det var ved vedtakelse av Prop. 1 S (2018-2019) knyttet usikkerhet til størrelsen på kostnadene.

Helsedirektoratet har i arbeidet med dette høringsnotatet derfor foretatt nye beregninger.

Helsedirektoratet ble i Prop. 1 S (2018-2019) tildelt 10 mill. kroner knyttet til utvikling av nytt bevillingsregister og nye tilsynsoppgaver med bevillingshaverne, og 5 mill. kroner til etablering av nytt system for sporing og sikkerhetsmerking av tobakksvarer, jf. omtale under kapittel 740, post 01. Kostnadene skal dekkes inn gjennom en sektoravgift som skal belastes tobakksindustrien jf. kapittel 5572, post 75.

Helsedirektoratets beregninger viser at etableringskostnadene knyttet til sporingssystemene vil ligge på mellom 10 og 12 mill. kroner. Den endelige summen vil avhenge av om man beslutter at ID-utsteder skal legges til en ekstern aktør etter anbud, eller om det skal ivaretas av et myndighetsorgan som f.eks. Helsedirektoratet.

Det er som nevnt over under punkt 3.3 vanskelig å beregne utgifter knyttet til sikkerhetsmerket før de nevnte forskrifter er på plass. De utgifter som lar seg beregne i dag beløper seg til ca. 540 000 kroner.

Beregningen viser at kostnadene knyttet til bevillingssystemet er noe lavere enn det man antok ved vedtakelse av Prop. 1 S (2018-2019). På samme måte har nye beregninger knyttet til sporingssystemet og sikkerhetsmerket vist at utgiftene knyttet til disse vil ligge høyere enn antatt. Totalt vil utgiftene ligge noe høyere enn tidligere antatt, men trolig ikke mer enn 10-20 prosent høyere.

8 Forslag til forskrifter

Forskrift ... om sektoravgift for myndighetenes arbeid mot ulovlig handel med tobakksvarer.

Fastsatt av Helse- og omsorgsdepartementet ... med hjemmel i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader § 15 tredje ledd.

§ 1 Formål

Formålet med denne forskrift er å finansiere kostnader til utvikling og drift av bevillingsregisteret, bevillingsordningen, sporingssystemet og sikkerhetsmerkingen.

§ 2 Virkeområde

Forskriften regulerer innkreving og beregning av den årlige avgiften som er pålagt bevillingspliktige etter tobakksskadeloven § 15 annet ledd. Den totale sektoravgiften

tilsvarer myndighetenes årlige utgifter knyttet til utvikling, drift og kontrollvirksomhet av bevillingsregisteret, bevillingsordningen, sporingssystemet og sikkerhetsmerkingen.

§ 3 Avgiftspliktige

Helsedirektoratet kan kreve en årlig sektoravgift fra importører, eksportører og produsenter av tobakkssvarer.

§ 4 Beregning av den årlige sektoravgiften

Sektoravgiften skal fordeles mellom de avgiftspliktige på grunnlag av en fordelingsnøkkel som fastsettes av Helsedirektoratet årlig.

Avgiften for den enkelte bevillingspliktige beregnes ut ifra den bevillingspliktiges prosent andel av den totale særavgift som inndrives av skatteetaten for tobakkssvarer.

(Dersom virksomheten ikke var særavgiftspliktig i foregående år, betales kun minsteavgiften i fjerde ledd.)

(Sektoravgiften skal minimum utgjøre 18000 kroner per år for den enkelte bevillingspliktige.)

§5 Forsinkelsesrenter

Dersom sektoravgiften ikke betales innen forfall, skal det betales renter av beløpet i samsvar med lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling m.m.

§ 6 Klage

Fastsettelse av fordelingsnøkkel er et enkeltvedtak som må påklages særskilt innen 3 uker fra underretning om vedtaket om fordelingsnøkkel er kommet frem til den det retter seg mot eller vedtaket er kunngjort.

§ 7 Ikrafttredelse