



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 109 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i tobakksskadeloven,
strålevernloven og helseberedskapsloven
(registrerings- og tilsynsordning for salg
av tobakksvarer mv.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold ...	5	6.9.1	Forslaget i høringen	28
2	Bakgrunnen for forslagene om endringer i tobakksskadeloven	7	6.9.2	Høringsinstansenes merknader ...	28
3	Høringen om forslag om registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakk	8	6.9.3	Departementets vurdering	29
4	Gjeldende rett	11	6.10	Om forholdet til EØS-retten	29
5	Reguleringer i andre land	12	6.10.1	Innledning	29
6	Registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer og -surrogater	13	6.10.2	Forholdet til reglene om fritt varebytte	29
6.1	Registreringsplikt for stedlig salg til forbruker	13	6.10.3	Forholdet til reglene om fri etableringsrett for tjenesteytere – tillatelsesordning	29
6.1.1	Forslaget i høringsnotatet	13	6.10.4	Forholdet til reglene om midlertidig grenseoverskridende tjenesteytelse	31
6.1.2	Høringsinstansenes merknader ...	13	7	Lovendringer i strålevernloven og helseberedskapsloven	32
6.1.3	Departementets vurdering	14	7.1	Lovendringer som følge av at Statens strålevern gjenopprettes som egen etat	32
6.2	Registreringsplikt for engrossalg	16	7.1.1	Innledning	32
6.2.1	Forslaget i høringen	16	7.1.2	Bakgrunn	32
6.2.2	Høringsinstansenes merknader ...	16	7.1.3	Departementets vurderinger og forslag – endringer i strålevernloven	32
6.2.3	Departementets vurdering	17	7.1.4	Departementets vurderinger og forslag – endringer i helseberedskapsloven	33
6.3	Gjensidig plikt til å kontrollere at kjøp og salg foretas fra registrert salgssted og grossist	17	7.1.5	Departementets vurdering – forskriftsarbeid mv.	33
6.3.1	Forslaget i høringen	17	7.2	Øvrige endringer i strålevernloven	33
6.3.2	Høringsinstansenes merknader ...	17	7.2.1	Strålevernlovens anvendelse på Svalbard og Jan Mayen	34
6.3.3	Departementets vurdering	18	7.2.2	Hjemmel for unntak fra tjenesteloven	34
6.4	Internkontroll	19	7.2.3	Hjemmel for destruksjon av ulovlige laserpekere	35
6.4.1	Forslaget i høringen	19	8	Økonomiske og administrative konsekvenser ..	37
6.4.2	Høringsinstansenes merknader ...	19	9	Merknader til lovbestemmelsene	38
6.4.3	Departementets vurdering	19	9.1	Tobakksskadeloven	38
6.5	Tilsyn	21	9.2	Strålevernloven	40
6.5.1	Forslaget i høringen	21	9.3	Helseberedskapsloven	41
6.5.2	Høringsinstansenes merknader ...	21	Forslag til lov om endringer i tobakksskadeloven, strålevernloven og helseberedskapsloven (registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer mv.)	43	
6.5.3	Departementets vurdering	22			
6.6	Reaksjoner ved overtredelser av regelverket	24			
6.6.1	Forslagene i høringen	24			
6.6.2	Høringsinstansenes merknader ...	24			
6.6.3	Departementets vurdering	24			
6.7	Avgifter	27			
6.7.1	Forslaget i høringen	27			
6.7.2	Høringsinstansenes merknader ...	27			
6.7.3	Departementets vurdering	27			
6.8	Svalbard	28			
6.9	Overgangsperiode	28			



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 109 L

(2016–2017)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i tobakksskadeloven, strålevernloven og helseberedskapsloven (registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer mv.)

*Tilråding fra Helse- og omsorgsdepartementet 21. april 2017,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår i denne proposisjonen endringer i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader (tobakksskadeloven). Det foreslås å innføre en registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer og tobakkssurrogater, herunder elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere, til erstatning for den vedtatte, men ikke ikraftsatte, bevillingsordningen for salg av tobakk. Formålet med registrerings- og tilsynsordningen er å sikre overholdelse av tobakksskadelovgivningingen samtidig som ordningen er minst mulig inngripende overfor handelsnæringen. Ordningen skal bidra til å fremme folkehelsen, og tar særlig sikte på å forhindre salg av tobakksvarer og tobakkssurrogater (i fortsettelsen: tobakksvarer mv.) til personer under 18 år.

Forslaget er at virksomheter som driver stedlig salg av tobakksvarer mv. til forbruker (detaljøster) og grossister, plikter å registrere seg i et

nasjonalt register. I tillegg foreslås det en plikt for detaljistene til å etablere internkontroll som skal bidra til å sikre etterlevelse av regelverket. Kommunene vil få tilsynsansvar for detaljsalgseleddet, mens Helsedirektoratet vil få tilsynsansvar for grossistledet. Det foreslås å gi tilsynsmyndighetene hjemmel til å fatte vedtak om retting, tvangsmulkt og salgsforbud ved overtredelse av tobakkslovgivningen. Ordningen omfatter ikke fjernsalg, da dette er regulert i en egen særskilt ordning i henhold til EUs tobakksdirektiv, jf. tobakksskadeloven § 21 a.

Videre foreslås det endringer i strålevernloven og helseberedskapsloven for å gjennomføre gjenoppbyggingen av Statens strålevern som en selvstendig etat. Etatens rolle vil med dette igjen reflekteres i regelverket og sikrer at etaten har den myndighet den skal i forbindelse med blant annet tilsyn.

Endringer i tobakksskadeloven, strålevernloven og helseberedskapsloven (registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer mv.)

Departementet foreslår også noen mindre endringer i strålevernloven; om strålevernlovens anvendelse på Svalbard og Jan Mayen, hjemmel for unntak fra tjenestelovens bestemmelse om

automatisk innvilgelse av godkjenninger ved oversittelse av fristen og hjemmel for beslag og destruksjon av ulovlige laserpekere.

2 Bakgrunnen for forslagene om endringer i tobakksskadeloven

Hovedformålet med forslaget er å bedre salgsstedenes overholdelse av tobakksskadeloven, med hovedvekt på å forhindre salg til mindreårige. Det har fram til nå ikke vært ført tilsyn med detaljsalg av tobakksvarer mv. Registrerings- og tilsynsordningen balanserer behovet for å bedre overholdelsen av regelverket og at det føres tilsyn med salget på den ene siden, og behovet for å gjøre ordningen så enkel som mulig for næring og tilsynsmyndighet på den andre siden.

En studie fra 1999 viste at 52 prosent av røykere i alderen 13–17 år vanligvis kjøpte sigarettene sine selv. Rundt 70 prosent av de mindreårige rapporterte at de aldri ble spurt om legitimasjon når de forsøkte å kjøpe tobakk, og bare 48 prosent hadde noen gang opplevd å bli nektet kjøp. På bakgrunn av denne undersøkelsen innledet helsemyndighetene et samarbeid med bransjen om ulike informasjonstiltak mv. Etter to år ble undersøkelsen gjentatt, men med tilnærmet samme resultat. Siden den gang har helsemyndighetene arbeidet for å innføre en tilsynsordning med aldersgrensen.

En artikkel fra 2010 (Rossow m.fl.) viser at forholdene ikke hadde bedret seg i særlig grad de neste ti årene; fortsatt kjøpte hele 40–45 prosent av tobakksbrukerne under 18 år som oftest selv sine tobakksvarer. Flertallet av disse hadde ikke brukt falsk legitimasjon.

Røyking er fortsatt den viktigste enkeltårsak til sykdom og for tidlig død i Norge. Tobakksavhengighet kan i verste fall oppstå etter få sigaretter, og lav alder for røykestart er knyttet til høy nikotinavhengighet og større risiko for helseskader. Flertallet av de som røyker og snuser, begynner før de er 18 år.

Tobakkskonvensjonen oppstiller i artikkel 16 krav til at medlemslandene skal innføre effektive tiltak for å hindre salg av tobakksvarer til mindreårige. Forskning har vist at tilgjengelighetsbegrensende tiltak er av de tiltakene som har størst effekt. I en rapport fra 2002 som gjennomgår forskningslitteraturen på området, konkluderes

det med at en strengere håndheving av aldersgrensen for kjøp av tobakk er et hensiktsmessig og effektivt virkemiddel for å redusere tilgjengelighet og bruk av tobakk blant mindreårige.

En ordning hvor salg av tobakksvarer mv. er registrert og hvor det effektivt kan reageres på lovbrudd, vil skape et sterkere insentiv for salgsstedene til å håndheve aldersgrensen. Dette vil igjen føre til en nedgang i ungdoms selvforsyning av tobakksvarer, og således en reduksjon i antall røykere og snusbrukere over tid.

Flere alternative tilsynsordninger med aldersgrensen har vært hørt de siste tiårene; i 2004, 2005 og senest i 2012 som et ledd i en mer omfattende høring av flere forslag til endringer i tobakksskadeloven. Tidligere forslag har omfattet en kommunal bevillingsordning finansiert ved bevillingsgebyr, og en statlig tilsynsordning finansiert ved en sektoravgift som skulle belastes tobakksimportørene.

Stortinget vedtok 19. mars 2013 innføring av en kommunal bevillingsordning for salg av tobakksvarer, jf. Prop. 55 L (2012–2013). Bestemmelsene om dette ble tatt inn i tobakksskadeloven kapittel 2. Dette kapitlet, og dermed ordningen, er ikke satt i kraft da regjeringen i ettertid har vurdert ordningen som unødvendig omfattende og byråkratisk.

Det er likevel behov for å sikre at salg av tobakksvarer mv. skjer i henhold til regelverket, gjennom å innføre krav til internkontroll og tilsyn med salget. Forslag om en registrerings- og tilsynsordning ble derfor sendt på høring 1. juli 2016.

I proposisjonen her følges høringen opp med forslag til nødvendige lovendringer for å innføre en slik ordning. Det legges opp til at ordningen skal presiseres i forskriftsbestemmelser, noe som er omtalt fortløpende i proposisjonen. Helse- og omsorgsdepartementet vil sende på høring utkast til forskriftsbestemmelser om registrerings- og tilsynsordningen i 2017.

3 Høringen om forslag om registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakk

Helse- og omsorgsdepartementet sendte 1. juli 2016 på høring forslag om endringer i tobaksskadeloven for å innføre en registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer mv. Høringsfrist var 1. oktober 2016. Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Sametinget

Fylkesmennene

Fylkeskommunene

Kommunene

Longyearbyen lokalstyre

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Barneombudet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Datatilsynet

Direktoratet for Arbeidstilsynet

Folkehelseinstituttet

Forbrukerombudet

Forbrukerrådet

Helsedirektoratet

Konkurransetilsynet

Kreftregisteret

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Mattilsynet

Norges forskningsråd

Petroleumstilsynet

Politidirektoratet

Regjeringsadvokaten

Riksadvokaten

Riksarkivet

Riksrevisjonen

Statens arbeidsmiljøinstitutt STAMI

Statens helsepersonellnemnd

Statens helsetilsyn

Statens legemiddelverk

Statistisk sentralbyrå

Stortingets ombudsmann for forvaltningen

Toll- og avgiftsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet

Actis

Airport Retail Norway AS

Akademikerne

Aktive Foreldre SA

Alliance Boots AS

Apotek1 Gruppen AS

Apotekforeningen

Apotekgruppen

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Arbeidsmiljøsenderet

Arntzen Vin og Cigar

ASKO

Augusto International

BAT Norway AS

Bensinforhandlernes Bransjeforening

Blå Kors

Brønnøysundregistrene

Conrad Langgard AS

Coop Norge AS

Dagligvareleverandørenes Forening

Delta

Den norske jordmorforening

Den norske legeforening

Den norske tannlegeforening

Det Norske Cigarselskap

Det Norske Totalavholdsselskap

DB Schenker Norge

DHL Norge

Elevorganisasjonen

Fagforbundet

Farmasiforbundet

Forbundet mot rusgift

Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG)

Forskningstiftelsen FAFO

Forum for Reise og Handel

FORUT

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon

Handel og kontor

Handelshøyskolen BI

Havanna Magasinet AS

HR Norge

Hotell- og restaurantarbeiderforbundet

Hovedorganisasjonen Virke

Imperial Tobacco AS

Institutt for samfunnsforskning (ISF)	Næringsmiddelbedriftenes Landsforening
Jan Robert Kvam	OLF Oljeindustriens Landsforening
Juvente	Papirsentralen
Kraemer Martitime Holding AS	PARAT
Kreftforeningen	Philip Morris Norway AS
KS	Posten Norge AS
Landets pasient- og brukerombud	Private grunnskolar
Landets politidistrikt	Redd Barna
Landets regionale helseforetak	Regelrådet
Landets universiteter	Røykfritt Miljø Norge
Landsforeningen for hjerte- og lungesyke	Skolenes landsforbund
Landsgruppen av helsesøstre NSF	Sol Cigar CO AS
Landslaget mot tobakksskadene	Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Swedish Match Norge AS
Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)	Sørensen Tobakk AS
Lederne	TNT Ekspress
Legemiddelindustriforeningen (LMI)	Tobakkindustriens felleskontor
Lærernes yrkesforbund	Tobakskompagniet
M. Sørensen AS	Tobakksfritt
McBaren Tobacco CO. AS	Tollpost Globe
Medtek Norge	Travel Retail Norway AS
Nasjonalforeningen for folkehelsen	Ungdom mot narkotika
Nasjonalt kolsråd	Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede
NHO Logistikk og Transport	UPS Norge
NorgesGruppen	Utdanningsforbundet
Norges Astma- og allergiforbund	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
Norges bygdekvinnelag	
Norges Colonialgrossisters forbund (NCF)	Følgende høringsinstanser har avgitt uttalelse:
Norges Farmaceutiske Forening	Asker kommune
Norges Forskningsråd	Bergen kommune
Norges Handikapforbund	British American Tobacco Norway
Norges Kvinne- og Familieforbund	Bærum kommune
Norges Røde Kors	Conrad Langaard AS
Norsk barne- og ungdomspsykiatrisk forening	Coop Norge AS
Norsk Barnevernsamband	Damp i Norge Facebookgruppe
Norsk Dampselskap	Den norske legeforening
Norsk helse- og avholdsforbund	Den norske tannlegeforening
Norsk Helse- og velferdsforum	Direktoratet for arbeidstilsynet
Norsk institutt for by- og regionforskning	Foreningen for kommunalt ansatte som arbeider med alkohol og serveringsloven
Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)	Helsedirektoratet
Norsk lektorlag	Holmestrand kommune
Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund	Hå kommune
Norsk Pasientforening	Justis- og beredskapsdepartementet
Norsk Petroleumsinstitutt	Kreftforeningen
Norsk senter for barneforskning	Kreftregisteret
Norsk senter for menneskerettigheter (SMR)	Levanger kommune
Norsk skolelederforbund	Landsforeningen for hjerte- og lungesyke
Norsk Sykepleierforbund	MiMoa Holding AS
Norsk tannpleierforening	MyJuice AS
Norsk Tjenestemannslag (NTL)	Narvik kommune
Norske Kvinners Sanitetsforening	Nordland fylkeskommune
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)	Norsk Dampselskap

Endringer i tobakksskadeloven, strålevernloven og helseberedskapsloven (registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer mv.)

Nærings- og fiskeridepartementet
Oslo Handelsstands Forening
Oslo kommune ved Byrådsavdelingen for næring
og eierskap
Petroleumstilsynet
Philip Morris Norway AS
Rælingen kommune v/helseadministrasjonen
Skattedirektoratet
Statens legemiddelverk
Stavanger kommune
Swedish Match Norge
Telemark fylkeskommune
Tobakksindustriens felleskontor
Tolldirektoratet
Utenriksdepartementet
Virke KBS og Virke Reise

Departementet mottok høringssvar uten merknader fra følgende instanser:

Arbeids- og sosialdepartementet
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Brønnøysundregistrene
Datatilsynet
Fagforbundet
Foreldreutvalget for grunnopplæringen
Gjøvik kommune
Klima- og miljødepartementet
Norges forskningsråd
Politidirektoratet
Samferdselsdepartementet
States arbeidsmiljøinstitutt
Statistisk sentralbyrå

I tillegg innkom 198 høringssvar fra privatpersoner, men de fleste av disse uttalte seg primært om andre tobakkspolitiske spørsmål.

4 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven § 17 fastsetter i dag et forbud mot å selge tobakksvarer mv. til personer under 18 år. Lovens § 18 oppstiller forbud mot selvbetjening av tobakksvarer og § 19 forbud mot salg fra selvbetjent automat. Etter tobakksskadeloven §§ 20 og 21 er gratis utdeling og omsetning med rabatt forbudt. Lovens § 22 forbyr reklame og § 23 forbyr tobakksponsing. Videre er det etter § 24 forbud mot synlig oppstilling av tobakksvarer på utsalgsteder, med unntak for spesialforretninger. Lovens § 30 stiller krav til merking av tobakksvarer, § 31 oppstiller forbud mot salg av produkter som skjuler helseadvarslene og § 33 hjemler forskrifter om minstestørrelse på pakningene.

Det er i dag ingen som har ansvar for å føre tilsyn med salgsstedenes overholdelse av aldersgrensen. Det samme gjelder for tobakksskadelovens øvrige bestemmelser om salg. Helsedirektoratet har hjemmel til å føre tilsyn med §§ 19–24 og 30–34, jf. tobakksskadeloven § 35, men det er ikke lagt opp til – og framstår heller ikke som hensiktsmessig – at Helsedirektoratet skal føre tilsyn med stedlige utsalgsteder i kommunene.

Etter § 44 kan den som forsettlig eller uaktsomt overtrer forbud eller påbud i loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven, straffes med bøter. Også forsøk på overtredelse er straffbart. Etter det departementet kjenner til, har straffebestemmelsen aldri blitt anvendt.

Stortinget vedtok 9. desember 2016 en rekke endringer i tobakksskadeloven, se Prop. 142 L

(2015–2016) Endringer i tobakksskadeloven (gjennomføring av direktiv 2014/40/EU og standardiserte tobakkspakninger). Endringene innebærer blant annet at forbudet mot nikotinholdige elektroniske sigaretter (e-sigaretter) vil bli opphevet. Det ble også vedtatt å innføre en ny registreringsordning for fjernsalg av tobakksvarer og e-sigaretter, jf. ny § 21 a. Ny § 30 forbyr innførsel og salg av tobakkspakninger og tobakksvarer som ikke har standardisert utforming. Nåværende § 30 ble endret og flyttet til § 30 a, som forbyr innførsel eller salg av tobakksvarer mv. som ikke er merket med helseadvarsler. Ny § 34 a fastsetter et forbud mot å selge e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere som ikke er registrert hos Statens legemiddelverk. Ny § 34 d oppstiller et forbud mot salg av nye tobakks- eller nikotinprodukter uten at produktet er godkjent av Helsedirektoratet. Ny § 42 gir departementet hjemmel til å forby salg av bestemte produktkategorier på bakgrunn av særlige forhold dersom dette anses nødvendig for å beskytte folkehelsen. Lovens § 42 ble satt i kraft fra 1. april 2017, og §§ 30 og 30 a første ledd trer i kraft fra 1. juli 2017. De omtalte §§ 32, 34 a og 34 d vil først tre i kraft etter at direktivet er innlemmet i EØS-avtalen.

Helsedirektoratet kan fatte vedtak om retting og tvangsmulkt dersom bestemmelsene de fører tilsyn med er overtrådt, jf. §§ 35 og 36.

5 Reguleringer i andre land

En rekke land har innført ulike former for bevil-
lings- eller registreringssystem og tilsynsordninger
med salg av tobakksvarer, bl.a. Sverige, Finland,
Island, Frankrike, Irland, Storbritannia, Tyskland,
Nederland og deler av USA, Canada og Australia.
Nedenfor redegjøres det kort for noen av disse.

Sverige

Forpliktelsen i tobakkskonvensjonen medførte at
Sverige i 2005 innførte en tilsynsordning for salg
av tobakksvarer hvor det er krav om registrering
hos kommunen. Det er et vilkår for registreringen
at salgsstedet har opprettet et internkontrollsys-
tem. Kommunene fører tilsyn med salgsstedene
og kan ilegge dagbøter og salgsforbud ved over-
treddelser. Også politiet kan føre tilsyn med
tobakkssalg. Länsstyrelsen (Fylkesmannen) har
ansvar for å veilede kommunene og føre tilsyn
med at kommunene oppfyller sitt lovpålagte til-
synsansvar. Den svenske Folkhälsomyndigheten
har et overordnet ansvar for tilsynsarbeidet og
vedtar forskrifter, utgir veiledninger, holder kurs
mv. Et svensk offentlig utvalg har på oppdrag for
Socialdepartementet utredet endringer i tobakks-
skadeloven, og la 1. mars 2016 frem SOU 2016:14.
Her foreslås det at registreringsordningen for
tobakkssalg skal erstattes med en bevillingsord-
ning. I forslaget er det lagt opp til at det er kom-
munen der salgsstedet ligger som skal vurdere

bevillingssøknaden, eventuelt kommunen der
foretaket som ønsker å selge tobakk, har sitt
hovedsete.

Finland

Finland har siden 2009 hatt en kommunal bevil-
lingsordning for salg av tobakksvarer. Før dette
hadde de en kommunal og regional tilsynsord-
ning. Bevillingen er som hovedregel ikke tidsbe-
grenset og kravene for å få bevilling er at det er
fremlagt et tilfredsstillende internkontrollpro-
gram, at tobakksvarene er plassert i henhold til
reglene i tobakksloven, at bevillingssøker kan
kontrollere salget av tobakksvarer på tilfredsstil-
lende måte og har betalt søknadsgebyr. Komun-
nen kan inndra retten til tobakkssalg for en peri-
ode eller permanent dersom overtredelsen er for-
settlig, anses som grov eller det foreligger gjenta-
kelse. Etter ett år har salgsstedet anledning til å
søke om ny bevilling. Kommunene og den statlige
myndigheten fører et bevillingsregister.

Irland

I Irland er det innført en registreringsordning for
salg av tobakksvarer. Brudd på regelverket kan
føre til reaksjoner. De stedlige kontrollene utføres
av lokale helsemyndigheter.

6 Registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer og -surrogater

6.1 Registreringsplikt for stedlig salg til forbruker

6.1.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet en registreringsplikt for stedlige salgssteder som selger tobakksvarer mv. til forbruker. Det ble foreslått at registreringen i utgangspunktet gjelder inntil virksomheten melder inn endring eller opphør. Både faste og midlertidige salgssteder ville etter forslaget måtte registrere seg. Det ble bedt om høringsinnspill på hvilken informasjon som må registreres, og departementet foreslo at registreringen minimum må inneholde foretakets navn, organisasjonsnummer og adresse, ev. gårds/bruksnummer for salgssteder, samt adressen til alle salgsstedene dersom virksomheten har flere salgssteder. Virksomhetene ville etter forslaget plikte å oppdatere informasjonen uten ugrunnet opphold. Det ble også foreslått hjemmel for at departementet skal kunne fastsette nærmere bestemmelser om registreringsplikten i forskrift.

6.1.2 Høringsinstansenes merknader

Flere høringsinstanser støtter forslaget om å innføre en registrerings- og tilsynsordning, og intensjonen om økt håndhevelse av regelverket, særlig bedre overholdelse av aldersgrensen.

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke (LHL) uttaler:

«LHL mener det er viktig med en registreringsplikt for virksomheter som selger tobakksvarer og/eller e-sigaretter. LHL mener den registreringsordningen som foreslås er hensiktsmessig og vil bidra til bedre regulering av omsetning av tobakksvarer.»

British American Tobacco Norway er i utgangspunktet positive til forslaget, og *Tobakksindustriens Felleskontor* uttaler:

«På et overordnet plan er TIF positive til Departementets forslag om en register- og tilsynsordning i det TIF og TIFs medlemsbedrifter støtter effektive system som kan motvirke ulovlig handel med tobakksvarer samt salg av tobakk til mindreårige.»

Bergen kommune er i all hovedsak positiv til forslaget og uttaler:

«Når departementet i høringsnotatet legger opp til en ordning hvor det skal gås bort fra bevillingsordningen, og kun ha en registreringsordning, er det klart at dette totalt sett vil medføre mindre arbeid og besparelser både totalt sett og for den enkelte kommune.»

Rælingen kommune uttaler at de

«...støtter en forenklet register- og tilsynsordning i forhold til tidligere foreslåtte bevillingsordning for salg av tobakksvarer, og er i all hovedsak enig i det foreliggende høringsnotatet.»

Den norske legeförening og *Kreftforeningen* støtter innføringen av registrerings- og tilsynsordningen. Også *Coop Norge* er positive.

Phillip Morris Norway AS støtter forslagets hovedformål og

«...målet om å erstatte lisensieringssystemet med et forenklet registrerings- og tilsynssystem for salg av tobakksprodukter og e-sigaretter.»

På den annen side uttaler *Oslo kommune* at kommunen

«...mener imidlertid at det ikke er behov for et kommunalt tilsyn med utsalgssteder for tobakk.»

Virke uttaler at de er bekymret for merarbeidet forslaget vil medføre for utsalgsstedene og foreslår at kommunene skal gjøre arbeidet med selve registreringen.

Kommunene Levanger, Rælingen, Oslo, Holmestrand og Bærum og *Foreningen for kommunalt ansatte som jobber med alkohol- og serveringsloven (FKAAS)* mener kommunene bør være ansvarlig for å registrere salgsforbud.

Helsedirektoratet uttaler at eventuelle nye opplysninger som skal registreres må kunne reguleres i forskrift senere.

Petroleumstilsynet har påpekt at arbeidstakere som deltar i petroleumsvirksomhet til havs skal ha fylt 18 år når de tiltrer arbeidet, og stiller spørsmål ved om det er hensiktsmessig å la registrerings- og tilsynsordningen omfatte tobakkssalg som skjer på innretninger for petroleumsvirksomhet til havs.

6.1.3 Departementets vurdering

6.1.3.1 Om registreringsordningen

Departementet er enig med de høringsinstansene som mener at en registrerings- og tilsynsordning vil oppnå formålet om bedre etterlevelse av aldersgrensen og andre krav i tobakksskadeloven, samtidig som ordningen ikke blir unødvendig byråkratisk og byrdefull. Departementet opprettholder derfor forslaget om å innføre en slik ordning.

Departementet foreslår at ordningen lovfestes i tobakksskadeloven nytt kapittel 2, Registerings- og tilsynsordning for salg av tobakkssvarer og tobakkssurrogater. Selve registreringsplikten for salgsstedene er foreslått fastsatt i departementets forslag til ny § 4.

Departementet foreslår videre at departementet gis hjemmel til å fastsette nærmere forskriftsbestemmelser om registreringsplikten, herunder hvilke opplysninger som skal registreres, sletting av registrering, begrensninger for registrering, samt gjøre unntak fra registreringsplikten, jf. forslag til § 4 fjerde ledd. Det vil i det følgende bli redegjort for hvilke forhold som foreslås henholdsvis lov- og forskriftsregulert.

Formålet med en registreringsplikt er å få oversikt over hvilke salgssteder som finnes og som det skal føres tilsyn med. Med salgssted menes det stedlige området som kan knyttes til salgsvirksomheten. I noen tilfeller vil dette være en adresse (f.eks. vil et utested være knyttet til stedets faktiske areal), i andre tilfeller deler av et bygg (f.eks. en butikk i et kjøpesenter). Det foreslås derfor at virksomheten som er juridisk

ansvarlig for salgsstedet, evt. ansvarlig for den virksomhet som utøves på stedet (f.eks. midlertidige messer), plikter å registrere informasjon om virksomheten og salgsstedet, jf. forslag til § 4 første ledd.

Registreringsplikten vil forenkle tilsynsarbeidet for kommunene og gjøre det mulig for grossistene å sjekke at de selger til salgssteder som driver lovlig og er underlagt tilsyn (se nærmere om plikten til å sjekke om salgsstedet er registrert under punkt 6.3). Dette vil føre til økt overholdelse av tobakksregelverket, herunder overholdelse av aldersgrensen. For å sikre en velfungerende ordning, er det viktig at alle salgssteder registreres. Ordningen, slik den er foreslått i det følgende, er utformet med dette som siktemål.

6.1.3.2 Om registreringen

Det foreslås at det er den juridiske personen, eller den fysiske personen hvis navn er knyttet til enkeltpersonforetaket (juridiske personer og enkeltpersonforetak vil heretter bli omtalt som virksomheten), som er ansvarlig for salgsstedet som vil plikte å registrere dette. Dette er annerledes enn definisjonen av hvem som er bevillingshaver etter alkoholloven. Etter alkoholloven knytter bevillingen seg til «den for hvis regning virksomheten drives», noe som innebærer at salgs- og skjenkebevillinger for alkohol kan gis til fysiske personer i tillegg til virksomheter. Departementet kan ikke se at det er hensyn som tilsier at privatpersoner som ikke har et enkeltpersonforetak bør kunne drive salg av tobakkssvarer mv. Gjennom innføringen av registrerings- og tilsynsordningen blir salg av tobakkssvarer mv. undergitt plikter og tilsyn, for slik å sikre at salget skjer i henhold til regelverket, og departementet mener slikt salg bør kunne knyttes til en juridisk person eller et enkeltpersonforetak.

Det er altså virksomheten som er ansvarlig for å registrere sine salgssteder, mens selve registreringsplikten er knyttet til de enkelte salgsstedene. Også de øvrige kravene i loven, samt tilsyn og reaksjoner, knyttes til salgsstedet. Enkelte steder i proposisjonen omtales også salgsstedet/virksomheten som «detaljist» for å enklere markere skillet mot grossist.

Dersom virksomheten har flere salgssteder, skal hvert enkelt salgssted registreres for å få en oversikt over alle stedene som det skal føres tilsyn med. Det foreslås at registreringsplikten skal omfatte alle stedlige salgssteder, inkludert midlertidige salgssteder som kun driver salg for en bestemt del av året eller for en enkelt anledning, jf. forslag til § 4 annet ledd. Også spesialforretnin-

ger for tobakk må registrere seg. Fjernsalg omfattes ikke, da dette reguleres gjennom en egen ordning i medhold av kravene i EUs tobakksdirektiv, jf. tobakksskadeloven § 21 a. Dette innebærer at noen virksomheter vil måtte registrere seg både for stedlig salg og for fjernsalg, f.eks. virksomheter som både har stedlig utsalgssted og driver nettsalg. At alle salgssteder må registreres, innebærer at omreisende salg kun er tillatt der hvert enkelt salgssted er registrert, dette vil for eksempel være tilfelle for messer.

Det presiseres at også taxfree-salg på flyplasser vil omfattes av registreringsplikten. Toll- og avgiftsmyndigheten kan gi tillatelse til toll- og avgiftsfritt utsalg av bl.a. tobakksvarer på lufthavn, jf. tolloven § 4-30 og tollforskriften § 4-30-13. Tillatelsen utstedes på bakgrunn av andre hensyn enn de som tobakksskadeloven skal ivareta. Når toll- og avgiftsmyndighetene gir tillatelser til salg settes det som forutsetning i tillatelsen at retningslinjer, bestemmelser og tillatelser gitt av andre myndigheter overholdes. Departementet mener det er behov for å sikre kontroll av at tobakksskadelovgivningen overholdes også ved taxfree-salg.

I de tilfeller hvor salget foregår kontinuerlig gjennom flere kommuner, f.eks. på ferjer som er kollektive transportmidler eller på cruiseskip, foreslår departementet at det vurderes nærmere i forbindelse med høringsnotatet om forskriftsbestemmelser om det er grunn til å gjøre unntak fra plikten til å registrere salgsstedet i alle kommunene. Videre vil departementet vurdere om Helsedirektoratet skal føre tilsyn med slikt salg, jf. forslag til § 7 tredje ledd, og om Helsedirektoratet også skal føre tilsyn med taxfree-salg på flyplasser. Helsedirektoratet fører allerede tilsyn med salg av alkohol på disse utsalgene. Helsedirektoratet vil i så fall ikke kunne trekke tilbake tillatelsen som er gitt av toll- og avgiftsetaten, men vil kunne ilegge reaksjoner etter tobakksskadeloven for overtredelser av tobakksskadelovgivningen.

Når det gjelder petroleumsvirksomhet til havs, har departementet merket seg høringsuttalelsen fra Petroleumstilsynet, og vil vurdere å fastsette unntak for slik virksomhet i forskrift. For eventuelle salgssteder knyttet til petroleumsanlegg på land mener departementet imidlertid at det ikke er grunnlag for å gjøre unntak for registrerings- og tilsynsordningen.

Det foreslås at virksomheten skal ha plikt til å registrere seg og sine salgssteder, og at virksomheten selv skal foreta registreringen. For det allerede eksisterende bevillingsregisteret for alkohol er det kommunene som har ansvaret for registre-

ringen. Det er imidlertid to store forskjeller på de to ordningene. Bevilling for salg eller skjenking av alkohol gis på bakgrunn av søknad, mens registreringen av bevillingen i seg selv ikke gir verken rettigheter eller plikter. For salg av tobakk vil det imidlertid være selve registreringen som gir grunnlag for salget. Når det gjelder alkohol, vil kommunen, gjennom søknadsprosessen for bevilling, ha tilegnet seg oversikt over hvilke steder og hvilken informasjon som skal registreres, mens dette ikke vil være tilfelle for salg av tobakk hvor det ikke foreligger en godkjenningssprosess fra kommunens side. Det vil derfor ikke være mulig for kommunen å registrere salgsstedene.

Departementet legger opp til at registreringen skal skje i et nasjonalt register driftet av Helsedirektoratet, se kapittel 6.1.3.3. Registeret vil sende melding til kommunen hvor salgsstedet befinner seg.

Registrering av et salgssted skal gjøres én gang og vil i utgangspunktet gjelde til virksomheten melder inn at de stanser salget eller til virksomheten opphører.

Departementet mener at Helsedirektoratet, og eventuelt kommunene, bør ha anledning til å slette feilaktige opplysninger, inkludert registreringer av salgssteder som åpenbart ikke er aktive, og vil komme tilbake til dette i forskriftshøringen. Det vil likevel som hovedregel være virksomhetene selv som skal slette registreringen dersom salget av tobakksvarer mv. opphører eller stedet går konkurs. Det foreslås at plikten til å betale avgift skal være knyttet til registreringen, se kapittel 6.7, og departementet legger derfor til grunn at virksomhetene vil ha egeninteresse i å slette registreringen dersom salgsvirksomheten opphører.

Etter departementets syn bør det stilles krav til at virksomheten må registrere seg i god tid før salgsstart, for eksempel minst 14 dager før. Dette vil gi kommunene mulighet til å planlegge tilsyn fra og med salgsstart, noe som er særlig viktig ved midlertidig salg som kun foregår i en kort periode. Departementet vil komme tilbake til dette i forbindelse med forslaget til forskrifter til ordningen.

Det ble i høringsnotatet bedt om innspill på hvilke opplysninger som skal kreves ved registrering. Det er viktig å sikre en god balanse mellom behovet for en enkel registrering og behovet for å registrere tilstrekkelig informasjon til å sikre en velfungerende ordning, inkludert tilstrekkelig informasjon til at grossister og tilsynsinstanser kan følge opp sine forpliktelser. Departementet foreslo i høringsnotatet at registreringen minimum må inneholde foretakets navn, organisa-

sjonsnummer og adresse, ev. gårdsnummer/bruksnummer og adressen til alle salgsstedene dersom virksomheten har mer enn ett salgssted. Dette innebærer at virksomheter som har mer enn ett salgssted i samme kommune, må registrere samtlige steder. En rekke høringsinstanser støtter at disse opplysningene registreres. I tillegg har flere høringsinstanser foreslått nye opplysninger som f.eks. type sted (butikk, kiosk, serveringssted), åpningstider, kontaktperson, salgspenode ved midlertidig salg og navn på utsalgsstedet. Departementet mener det er behov for å inkludere flere av disse opplysningene.

Hvilke opplysninger som skal kreves registrert var opprinnelig foreslått fastsatt i selve lovteksten, men departementet mener på bakgrunn av høringsinstansenes innspill, at det vil være mer hensiktsmessig å fastsette i forskrift hvilke opplysninger som kreves ved registrering. Dette vil gjøre systemet mer fleksibelt. I og med at ordningen er ny og at departementet legger opp til en så enkel registrering som mulig, med kun helt nødvendige opplysninger, ser departementet at det kan bli behov for å legge til eller fjerne opplysninger. Helse- og omsorgsdepartementet vil derfor sende på høring forslag til forskriftsbestemmelser om hvilke opplysninger som skal oppgis, inkludert type sted, navn på salgsstedet og salgspenode ved midlertidig salg.

Det ble i høringen foreslått at endrede opplysninger skulle oppdateres «uten ugrunnet opphold». Flere høringsinstanser har påpekt at det bør settes en konkret frist for å oppdatere opplysningene. Departementet foreslår at plikten til å oppdatere opplysningene ikke fastsettes direkte i loven, men i forskrift, og vil i forbindelse med utarbeidelse av forskriftene vurdere om det er behov for å fastsette at opplysninger skal oppdateres uten ugrunnet opphold eller om det bør settes en konkret frist for å oppdatere endrede opplysninger. I den forbindelse vil departementet også vurdere om det i noen tilfeller vil være behov for ny registrering som følge av endrede opplysninger. For eksempel antar departementet at nytt organisasjonsnummer og ny adresse er endringer som kan medføre at virksomheten må registrere seg på nytt.

6.1.3.3 Om registeret

Det foreslås at Helsedirektoratet får ansvar for å opprette og drifte registeret hvor virksomhetene skal registrere salgsstedene. Departementet legger opp til at Altinn skal være inngangsport for registrering og oppdatering av opplysninger i registeret. Selve registeret må ha funksjonalitet

for søk og oppslag, slik at kommunene kan bruke registeret som et verktøy i sitt tilsynsarbeid, og slik at grossister og detaljister kan søke hverandre opp på en enkel måte. I tillegg skal registeret være offentlig tilgjengelig for allmennheten. Altinn har ikke nødvendig funksjonalitet for å dekke behovene for søk og oppslag, og selve registeret vil derfor utvikles og driftes av Helsedirektoratet, som også er ansvarlig for bevillingsregisteret for alkohol.

Departementet foreslår at Helsedirektoratets ansvar for å drifte registeret fastsettes i § 35 a, samt at departementet gis hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om bl.a. retting og sletting, i forskrift.

6.1.3.4 Om endringene som følger av vedtakelsen av Prop. 142 L (2015–2016)

Etter at forslaget om en registrerings- og tilsynsordning ble sendt på høring, har Stortinget vedtatt å tillate salg av nikotinholdige e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere, som omfattes av tobaksskadelovens definisjon av tobakksurrogater, jf. Prop. 142 L (2015–2016). I tillegg omfatter kategorien urtebaserte røykeprodukter. For å sikre at salg av alle produkter som er omfattet av generelle lovbestemmelser, som f.eks. aldersbestemmelsene, og mer spesielle lovbestemmelser, herunder merkebestemmelsene, blir underlagt registreringsplikt og tilsyn, foreslår departementet at registreringsordningen skal omfatte alle salgssteder for tobakksvarer og -urrogater og at tilsynet skal omfatte alle salgssteder og deres salg av tobakksvarer og -urrogater.

6.2 Registreringsplikt for engrossalg

6.2.1 Forslaget i høringen

Helse- og omsorgsdepartementet foreslo i høringsnotatet at også den som driver engrossalg med tobakksvarer og -urrogater skulle ha plikt til å registrere seg, og at Helsedirektoratet skulle føre tilsyn med at grossistene overholder sine plikter etter tobakkslovgivningen.

Det ble videre foreslått hjemmel for departementet til å fastsette nærmere bestemmelser om registreringsplikten for grossister i forskrift.

6.2.2 Høringsinstansenes merknader

Få høringsinstanser har uttalt seg om dette spørsmålet. *Oslo kommune, Tobakksindustriens felleskontor, Coop og FKAAS* er blant høringsinstan-

sene som støtter registreringsplikt for grossistene.

Oslo kommune uttaler:

«Oslo kommune er enige med departementet at det er hensiktsmessig å ha oversikt over grossistene ved at de må registrere seg i registeret.»

Kreftforeningen skriver i sin høringsuttalelse at de

«...støtter forslaget om registreringsplikt (i tobakkssalgregisteret) både for grossister og deres kunder/salgssteder, samt at grossistene har plikt til å forsikre seg om at deres kunder/salgssteder er registrerte, og likeledes at kunder/salgssteder skal ha plikt til å sjekke at den grossist de benytter er registrert».

6.2.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om at registreringsplikten også skal omfatte grossister, jf. forslag til § 6 første ledd. Det at også grossistledet registreres og underlegges tilsyn bidrar til at salget foregår i kontrollerte former, av seriøse aktører og til at uregistrert salg reduseres.

Departementet foreslår også en hjemmel for departementet til å kunne fastsette nærmere bestemmelser om grossistenes registrering og plikter, herunder hvilke opplysninger grossistene plikter å gi, sletting av registrering, begrensninger for registrering og rutiner for kontroll av at salgssteder/detaljist er registrert, se forslag til § 6 tredje ledd.

En registreringsordning som også omfatter en registreringsplikt for grossister, vil bidra til at alt salg av tobakk i Norge, blir gjenstand for registrering og tilsyn.

I den grad en virksomhet driver både engros og detalj salg, vil virksomheten måtte registrere seg både som grossist og detaljist.

Som for detaljistene, foreslås det at det er virksomheten som får plikt til å foreta registreringen. For grossistene vil det pliktsubjekt som plikter å foreta registreringen, sammenfalle med det pliktsubjektet som skal registreres, altså virksomheten. Dette til forskjell fra detaljistene, hvor det ikke er virksomheten selv, men salgsstedet, som skal registreres, se kapittel 6.1.3.2. Det ble i høringen ikke spesifisert hvilke opplysninger som skal registreres. Helse- og omsorgsdepartementet foreslår at dette forskriftsfestes, på samme måte som for detalj salgsregistreringen. Departementet antar at det er behov for noen andre opplysninger

enn ved registrering for salg til forbruker, blant annet vil det kunne være behov for å oppgi lagersted. Som for registrering av detalj salg vil større endringer i viktige opplysninger som organisasjonsnummer og adresse kunne kreve ny registrering og dette vil bli nærmere fastsatt i forskrift.

Departementet foreslår at plikten for grossistene til å oppdatere opplysningene i registeret, ikke fastsettes direkte i loven, men tas inn i forskrift. Det er viktig å sikre at registeret er oppdatert med riktige opplysninger, både for at detaljistene skal kunne sjekke at grossisten de kjøper fra er registrert, og for at Helsedirektoratet skal kunne føre kontroll med grossistene. Departementet vil, som for registreringsplikten for detaljister i forslaget til § 4, i forbindelse med utarbeidelse av forskriftene vurdere om det er behov for å fastsette at opplysninger skal oppdateres uten ugrunnet opphold eller om det bør settes en konkret frist for å oppdatere endrede opplysninger.

6.3 Gjensidig plikt til å kontrollere at kjøp og salg foretas fra registrert salgssted og grossist

6.3.1 Forslaget i høringen

Det ble i høringsnotatet foreslått at utsalgsstedene skulle ha plikt til å sjekke om grossistene de kjøper fra, er registrert. Det ble videre foreslått en plikt for grossister til å kontrollere at virksomheter de selger tobakksvarer og e-sigaretter til, er registrert i tobakkssalgregisteret. Det ble også foreslått en plikt for grossistene til å sjekke at det salgsstedet de selger til, ikke er ilagt salgsforbud.

6.3.2 Høringsinstansenes merknader

Oslo kommune, Bergen kommune og Rælingen kommune støtter at virksomheten må sjekke at de kjøper fra registrert grossist.

Coop mener det kan være utfordrende å sjekke om utsalgssteder har salgsforbud, og at dette kun bør være aktuelt ved lengre salgsforbud, f.eks. over tre måneder.

Helsedirektoratet uttaler:

«Helsedirektoratet støtter forslaget om å innføre plikt for grossist til å sjekke at selger av tobakk og e-sigaretter er registrert før salg kan skje. Hensynet bak grossistenes plikt til å sjekke at utsalgssted er registrert er å forhindre ulovlig salg til forbruker av ikke-registrert virksomhet eller utsalgssted som er ilagt salgsforbud. Det forhold at grossistene ikke kan

selge til uregistrert virksomhet skal fungere som incitament for at virksomhetene registrerer sine utsalgssteder. [...]

Grossist skal etter forslaget ikke kunne selge tobakk eller e-sigaretter til et utsalgssted som har salgsforbud. Dette reiser to spørsmål;

For det første skjer grossistsalg i mange tilfeller til den juridiske virksomheten, og ikke til et konkret utsalgssted. Det kan f.eks. være tilfellet at en virksomhet har flere utsalgssteder. Forslaget legger opp til at en sanksjon skal knytte seg til virksomheten ved et bestemt utsalgssted, og ikke virksomheten som sådan. Dette innebærer at grossisten ikke kan være avskåret fra å selge tobakk og e-sigaretter til virksomheten i de tilfeller denne har flere utsalgssteder.

For det andre vil salgsforbud være av midlertidig karakter. For midlertidige salgsforbud blir spørsmålet om det er hensiktsmessig å forby salg av tobakk og e-sigaretter fra grossist til utsalgssted i denne perioden.»

6.3.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om en gjensidig plikt for detaljister og grossister til å sjekke at den de handler med er registrert. Grossistene kan bare kjøpe fra andre registrerte grossister og kan selge til både registrerte detaljister og andre registrerte grossister. Detaljistene kan bare kjøpe fra registrerte grossister. Detaljister kan i utgangspunktet bare selge til forbruker, og en detaljist kan derfor ikke selge til annen registrert detaljist, da slik omsetning er å regne som engrossalg som krever registrering som grossist. Forbudet mot å handle med andre enn registrerte aktører skal bidra til å hindre illegalt salg, ved at salg ikke skjer uten registrering og at omsetningen skjer i kontrollerte former, og til at avgifter betales. Ordningen innebærer at alt salg og kjøp som ikke er import, vil skje mellom registrerte virksomheter og grossister, og således være underlagt tilsyn. Departementet vil på et senere tidspunkt vurdere om det er behov for å regulere importleddet.

Departementet foreslår at plikten til sjekke den man kjøper av eller selger til tas inn i §§ 4 tredje ledd (for detaljistene) og 6 andre ledd (for grossistene).

Det ble i høringsforslaget foreslått å pålegge grossistene plikt til også å sjekke at virksomheter

de selger til (detaljister eller andre grossister), ikke er ilagt salgsforbud. Tilsvarende kunne man tenke seg at detaljistene fikk plikt til å sjekke at virksomheter de kjøper fra (grossister eller andre detaljister) ikke er ilagt salgsforbud. Etter en nærmere vurdering har departementet imidlertid kommet til at det ikke er grunnlag for å opprettholde dette forslaget. Departementet mener at salgsforbud ikke skal få konsekvenser for andre enn den som er ilagt salgsforbudet. Et salgsforbud vil kunne være ilagt for kortere eller lengre tid, men det vil alltid være slik at den som er ilagt salgsforbud fortsatt er registrert som detaljist eller grossist, og at salgsforbudet vil ha avgrenset varighet. Det fremstår ikke som hensiktsmessig at virksomheter som er ilagt salgsforbud, ikke skal kunne ha tobakksvarer mv. på lager, eller kjøpe inn varer i den tiden salgsforbudet varer. Departementet foreslår derfor ikke en plikt for grossistene til å sjekke om den de selger til har salgsforbud, og tilsvarende foreslås det ikke plikt for detaljistene til å sjekke om den de kjøper fra har salgsforbud. Det vil være tilsynsmyndighetens ansvar å føre tilsyn med at det ikke selges under et salgsforbud, se nedenfor om forslag til tilsyn og reaksjoner.

I og med at det ikke foreslås en plikt til å sjekke om en grossist eller en detaljist har blitt ilagt salgsforbud, foreslår departementet heller ikke at det reguleres i selve loven at salgsforbud skal føres inn i registeret. Departementet antar at det ikke er behov for at dette føres inn i registeret, men vil foreta en nærmere vurdering av dette i forbindelse med høring av forslag til forskriftsbestemmelser. Det vil imidlertid kunne være behov for å ha en oversikt over hvor mange salgsforbud som ilegges, men informasjon om dette vil kunne samles inn etter tobakksskadelovens bestemmelse om opplysninger til statistiske formål, jf. § 39.

For virksomheter som driver detaljsalg, vil det i enkelttilfeller kunne oppstå behov for å selge til andre virksomheter eller grossister, f.eks. dersom salget skal opphøre og de ikke har anledning til å få solgt varebeholdningen til forbruker. Dette vil imidlertid i utgangspunktet kreve registrering som grossist, jf. definisjonen av engrossalg i tobakksskadelovens § 2. Departementet vil vurdere å forskriftsfeste unntak fra registreringsplikt som grossist for enkelttilfeller der salgssteder har behov for å selge unna varebeholdning bestående av tobakksvarer mv. Slikt salg vil fortsatt bare kunne skje til registrert salgssted eller grossist.

6.4 Internkontroll

6.4.1 Forslaget i høringen

Det ble i høringen foreslått å stille krav om at salgssteder (detaljister) må etablere et internkontrollsystem for å sikre at tobakksskadelovens bestemmelser overholdes. Et velfungerende internkontrollsystem skal blant annet bidra til at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap om regelverket og at alderskontroll gjennomføres på en forsvarlig måte. Det ble foreslått at kravet skulle være gjenstand for kommunenes tilsyn. Departementet ba om høringsinstansenes innspill på hvilke rutiner som anses hensiktsmessige, særlig om det burde innføres krav om aldersgrense for legitimasjon og til former for opplæring. Det ble i høringsnotatet uttalt at departementet på bakgrunn av høringsinnspillene ville vurdere om det bør fastsettes nærmere krav til internkontrollen i regelverket eller om det bør utformes veiledningsmateriale.

6.4.2 Høringsinstansenes merknader

Helsedirektoratet, Asker kommune, Bærum kommune og Virke er blant høringsinstansene som støtter forslaget om å innføre krav om internkontroll.

Helsedirektoratet skriver følgende i sin uttalelse:

«På alkoholområdet har direktoratet utarbeidet en «Guide til god internkontroll etter alkoholloven» [...] Helsedirektoratet mener at tilsvarende kan gjøres på tobakksområdet. Helsedirektoratet mener at det ikke bør innføres lovkrav om aldersgrense for legitimasjon og bestemte former for opplæring, men at det kan innføres som en nødvendig rutine for salg eller veilede om hensiktsmessige rutiner og opplæringsformer.»

Bergen kommune uttaler at de

«...vil trekke paralleller til de tilsvarende regler for håndtering av alkohol. Her er kravene til internkontroll fremstilt i alkoholforskriften § 8-3. Det meste av det som er omtalt der er etter vår mening direkte anvendelig også på salg av tobakksvarer mv. Her er også kravet til opplæring hensyntatt tilfredsstillende. Når det gleder aldersgrense for legitimasjon, vil mye være oppnådd dersom forslaget fra departementet om rutinemessig krav til legitimasjon for de personer hvis utseende tilsier en alder på 23 år eller mindre.»

Asker kommune skriver i sin uttalelse at de

«...støtter forslaget om internkontroll, forutsatt at det er enkelt for kommunene å føre tilsyn med at internkontrollen tilfredsstiller lovens krav. Asker kommune anbefaler at internkontroll på tobakk i stor grad standardiseres.»

Coop uttaler at selskapet er

«...positiv til at det stilles krav om internkontroll, så lenge utsalgsstedene kan sammenstille internkontrollsystem for alkohol og tobakk. Det medfører at opplæring og andre kontrollsystemer kan følge samme mønster, noe som gjør opplæring og oppfølging enklere for ansatte på salgsstedet.»

Kreftforeningen skriver følgende i sin uttalelse:

«Kreftforeningen er i tvil om regjeringens forslag om internkontrollrutiner er et tilstrekkelig virkemiddel for å sikre at 18-årsgrensen opprettholdes. Som et minimum må disse beskrives i forskrift (jf alkohollovens forskrift om internkontroll). Det er skuffende at departementet ikke foreslår dette i høringsnotatet. Etter vårt syn er det åpenbart at det må innføres krav om aldersgrense for legitimasjon og til former for opplæring.»

6.4.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om at det skal innføres et krav om internkontroll for den som driver stedlig detaljsalg av tobakksvarer mv., jf. forslag til § 5. Det foreslås også forskriftshjemmel for at departementet kan gi nærmere bestemmelser om innholdet i internkontrollen, jf. § 5 annet ledd.

Departementet har på bakgrunn av høringsinnspillene kommet til at det er hensiktsmessig å forskriftsfeste noen krav til internkontrollen, og det vil også bli vurdert om det er nødvendig og hensiktsmessig å utforme supplerende veiledningsmaterieell for å sørge for at internkontrollen blir mest mulig effektiv og velfungerende.

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

matisk og på en forsvarlig måte. Internkontrollkravet er foreslått knyttet til det enkelte salgsstedet. Departementet mener det er svært viktig at internkontrollen er forankret der salget skjer. I de tilfeller hvor virksomheten har flere salgssteder og hovedkontor på en annen adresse er det ikke tilstrekkelig at ansvarlig og ansatte på hovedkontoret følger et internkontrollsystem og kjenner til regelverket. Internkontrollen må finne sted der salget skjer, slik at det sikres at de ansatte på salgsstedet er kjent med lovgivningen og rutinene som skal sørge for at bl.a. aldersgrensen overholdes.

Som beskrevet i høringsnotatet, kan kravet til internkontroll utformes på ulike måter. Både innenfor alkohol- og matlovgivningen er krav til internkontroll fastsatt i forskrift. For internkontrollkravet etter alkoholloven har Helsedirektoratet i tillegg utarbeidet veiledningsmaterieell. Etter hhv. alkoholforskriften og forskrift om internkontroll for å oppfylle næringsmiddelovgivningen, skal det føres internkontroll med at virksomhet drives i henhold til alkoholovgivningen og næringsmiddelovgivningen. Internkontroll er, etter disse regelverkene, systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav i bevillingen (for internkontroll etter alkoholovgivningen) og lovgivningen. Internkontrollen skal dokumenteres og stiller krav om at de ansvarlige skal ha oversikt over de krav som gjelder for virksomheten. Det handler altså om en regulering av hvilke systemer som skal være på plass, for bl.a. rutiner og opplæring, og ikke om en regulering av detaljerte krav til hvordan internkontrollen konkret skal gjennomføres eller en regulering av det som kan framstå som materielle innholdskrav. Selv om flere høringsinstanser har tatt til orde for mer detaljerte internkontrollkrav enn det som f.eks. følger av alkoholloven, mener departementet at det er mest hensiktsmessig å utforme internkontrollkravet etter modell av internkontrollkravene i alkoholloven og næringsmiddelovgivningen. Dette skyldes først og fremst den store variasjonen av salgssteder, både når det gjelder størrelse, organisering og fordeling av ansvar. Det bør etter departementets syn være opp til virksomheten å utarbeide et system som ivaretar internkontrollkravene og som er tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Helse- og omsorgsdepartementet har, på bakgrunn av høringsinnspillene, vurdert særskilt om det bør fastsettes krav om aldersgrense for å kontrollere legitimasjon og krav til former for opplæ-

ring. Flere høringsinstanser har støttet at slike krav innføres.

Innføringen av registreringsordningen og internkontrollkravet er hovedsakelig begrunnet i behovet for å forhindre salg til mindreårige. Et viktig element i å forhindre slikt salg er å foreta alderskontroll ved å spørre om legitimasjon ved tvil. Salgssteder bør derfor foreta alderskontroll dersom de er i tvil om personen som kjøper er over 18 år. En plikt til å spørre alle som ser yngre ut enn en gitt alder, f.eks. alle som ser ut som om de er under 23 år, vil trolig bidra til å redusere salg til mindreårige. Samtidig må det vurderes hvor hensiktsmessig en slik plikt nedfelt i lov eller forskrift, er. Loven forbyr kun salg av tobakksvarer mv. til personer som ikke har fylt 18 år. Det vil kunne knyttes reaksjoner til manglende overholdelse av et slikt internkontrollkrav fastsatt i lov eller forskrift. En konsekvens av dette vil være at en virksomhet kan ilegges en reaksjon for å ikke ha kontrollert legitimasjon for et salg som i utgangspunktet er lovlig. Etter departementets syn vil et slikt krav innebære nye materielle plikter, og slik sett kvalitativt være noe annet enn en regulering av hvordan internkontrollen skal gjennomføres. Departementet mener på denne bakgrunn at det ikke er aktuelt å innføre et slikt krav, verken som et nytt materielt krav til salgsstedene eller som del av internkontrollregelverket.

Når det gjelder spørsmålet om å forskriftsfeste krav til former for opplæring i internkontroll, vil departementet bemerke at det er viktig at de ansatte har god kunnskap om regelverket de skal overholde. Tilstrekkelig opplæring er derfor avgjørende. På den annen side må det tas hensyn til at registreringsordningen vil omfatte svært ulike virksomheter, både når det gjelder omsetning og organisering; fra kiosker som har åpent deler av året, til store dagligvareforretninger og til skjenkesteder. Et krav om visse former for opplæring kan virke særlig inngripende eller tungvint avhengig av hva slags salgssted det er snakk om, og også her vil konkrete krav kunne innebære nye materielle krav heller enn å være en konkretisering av internkontrollplikten. Departementet vil derfor ikke foreslå konkrete krav om opplæring, men vil vurdere en bestemmelse i forskriften om at salgsstedene må sikre at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap eller lignende, jf. alkoholforskriften § 8-3 annet ledd.

Departementet vil fastsette nærmere krav til internkontrollsystemet i forskrift i tråd med drøftelsen ovenfor. Et viktig utgangspunkt for departementets vurderinger, vil være at kravene til internkontrollen skal sørge for at virksomheten

har rutiner og systemer som sørger for at materielle krav og plikter etter lovgivningen overholdes, men skal ikke i seg selv inneholde materielle lovkrav. Dette er også hensynet bak forslaget om å føre tilsyn med internkontrollen – at det kontrolleres at virksomheten har innført og implementert slike rutiner og systemer.

Departementet foreslår at internkontrollkravet skal gjelde alle salgssteder. Siden internkontrollen vil måtte tilpasses det enkelte salgssteds størrelse og egenart bør alle salgssteder etter departementets syn ha internkontroll. Internkontrollen skal blant annet bidra til at alle ansatte har tilstrekkelig opplæring og at det ikke selges til mindreårige. Dette er sentrale krav som må oppfylles uavhengig av størrelse og andre forhold ved salgsstedet. Departementet vil vurdere om det er behov for å fastsette i forskrift at internkontrollen skal tilpasses det enkelte salgsstedets størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, tilsvarende alkoholforskriften § 8-3 første ledd.

6.5 Tilsyn

6.5.1 Forslaget i høringen

Det ble i høringen foreslått at kommunene skal føre tilsyn med salg av tobakksvarer mv. på stedlige salgssteder. Det ble videre foreslått at kommunene også skal føre tilsyn med at detaljister registrerer seg, dvs. om det foregår uregistrert salg i kommunen. I høringsnotatet ble det foreslått at kommunenes stedlige kontroll spesielt bør omfatte tobakksskadelovens regler om aldersgrenser og det nye internkontrollkravet. I tillegg burde tilsynet, etter forslaget, omfatte reklameforbudet, merkereglene for tobakksvarer, oppstillingsforbudet og forbudene mot selvbetjening, gratis utdeling, rabatt og produkter for å skjule helseadvarsler. Det ble også foreslått at kommunene skulle kontrollere at innkjøp av tobakksvarer mv. er foretatt fra registrert grossist eller detaljist. Det ble foreslått at tilsynsfrekvens fastsettes i forskrift.

Det ble videre foreslått at Helsedirektoratet får ansvar for å føre tilsyn med grossistene og deres plikter etter den foreslåtte ordningen.

Det ble foreslått å opprettholde Helsedirektoratets tilsynsansvar med tobakksskadeloven. Dette vil innebære delvis overlappende tilsynsoppgaver mellom kommunene og Helsedirektoratet.

Det ble videre foreslått å gi fylkesmannen ansvar for å føre tilsyn med at kommunene overholder sine tilsynsplikter.

6.5.2 Høringsinstansenes merknader

Ingen høringsinstanser er negative til at kommunene får tilsynsansvar med detaljister dersom en slik ordning innføres, men *Oslo kommune* uttaler at de som utgangspunkt mener det ikke er behov for et kommunalt tilsyn med utsalgssteder for tobakk.

Helsedirektoratet uttaler at de

«...støtter forslaget om å legge tilsynsansvaret for utsalgssteder på kommunene. Kommunene kjenner til de lokale forhold, er nærmest til å utføre stedlig tilsyn og utfører allerede tilsynsoppgaver etter andre regelverk, blant annet tilsyn med salg- og skjenking av alkohol.»

Flere kommuner mener imidlertid at kommunene ikke bør ha ansvar for å føre tilsyn med at virksomheter registrerer seg og salgsstedene sine. *Asker kommune* skriver at kommunen

«...ikke er enig i at det bør være kommunens ansvar å føre tilsyn med at nye utsalgssteder registrer seg. For større kommuner vil dette være et meget omfattende arbeid, som det på ingen måte synes å være avsatt ressurser til ved utregningen av det årlige gebyret. [...]

Asker kommune mener det ikke bør være kommunenes ansvar å spore opp steder som ikke har registrert seg eller å sikre hvorvidt tobakksvarer er kjøpt hos grossist. Asker kommune er ikke enig i at kontroll av uregistrerte utsalgssteder er enkelt for kommunene. [...] For å kontrollere om hvorvidt tobakksvarer er innkjøpt lovlig, må kommunens kontrollører fysisk gjennomgå lager og skap på stedet.»

Bærum kommune støtter dette synet og uttaler:

«Bærum kommune er ikke enig i at det bør være kommunenes ansvar å føre tilsyn med at nye utsalgssteder registrerer seg. For større kommuner vil dette være et meget omfattende arbeid, som det på ingen måte synes å være avsatt ressurser til ved utregningen av det årlige gebyret. Det forekommer en rekke etableringer og eierskifter av bensinstasjoner, kiosker og andre potensielle utsalgssteder som kommunen ikke har oversikt over, eller kapasitet vil å følge med på. [...] Bærum kommune viser for øvrig til at manglende bevilling for salg av alkohol er en politisak. Tilsvarende bør gjelde for manglende registrering av tobakks-

salg, da steder i så fall ikke selger tobakk innkjøpt på lovlig vis av godkjent grossist.»

Stavanger kommune uttaler følgende:

«Kommunen anser det som hensiktsmessig at tilsyn etter tobaksskadeloven og alkoholloven utføres av samme virksomhet for å kunne samkjøre kontrollene. Siden tilsynene finansieres ved et årlig gebyr vil endringene ikke innebære noen økonomiske konsekvenser for kommunen.»

Flere høringsinstanser mener det er et behov for å sikre likebehandling og ensartet praksis, og *Svedish Match* påpeker:

«...viktigheten av at regelverket bør være likt for alle landets kommuner, slik at det ikke blir regionale forskjeller. Dette gjelder også retningslinjer for tilsyn, som skal utføres av kommunene. Dette skaper rettssikkerhet og forutsigbare betingelser for norske handelen nasjonalt.»

Flere høringsinstanser uttaler seg om tilsynets frekvens. *Oslo kommune* støtter et minimumskrav om ett tilsyn per år, *Bergen kommune* mener tilsynsfrekvensen for alkoholbevillinger bør være overførbar, mens *Holmestrand kommune* mener tilsynet bør være 1 til 3 ganger per år.

6.5.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår at kommunene blir tilsynsmyndighet for detaljsalg av tobakksvarer mv. Tilsynet vil omfatte kontroll av registrerte salgssteder, kontroll av at sentrale bestemmelser i tobakkslovgivningen overholdes og kontroll av at salgsstedet, dersom det ikke har importert varene selv, har kjøpt av registrert grossist.

Departementet foreslo i høringsnotatet at kommunenes tilsynsansvar skal omfatte tilsyn med at virksomheter registrerer seg, dvs. at det ikke foregår uregistrert salg i kommunen. Flere kommuner har uttalt at slikt tilsyn vil være krevende og at det ikke er tatt høyde for ressurser til det i beregningen av avgiftene som skal finansiere ordningen. De viser også til at tilsyn med bevilningsløst salg og skjenking av alkohol ikke er lagt til kommunene, men faller inn under politiets ansvarsområde.

Helse- og omsorgsdepartementet har forståelse for kommunenes syn, og at det kan bli krevende å etterleve et pålegg om å føre tilsyn med

salgssteder man ikke har oversikt over. Videre vil ordningen, ved at det i Norge kun er tillatt for grossister å selge til registrerte salgssteder, bidra til at salgssteder registrerer seg. Politiet vil også kunne ilegge bøter i tilfeller hvor det skjer ulovlig salg, jf. § 44. Departementet foreslår på denne bakgrunn at kommunene kun skal føre tilsyn med registrerte salgssteder i kommunen.

Departementet har vurdert om det er hensiktsmessig kun å lovfeste hvilke lovbestemmelser tilsynsplikten til kommunene skal omfatte, eller om det også bør angis hvilke bestemmelser i forskriftene det skal føres tilsyn med. Departementet har kommet til at det er hensiktsmessig å angi i lov hvilke lovbestemmelser det skal føres tilsyn med, og at det presiseres at tilsynet også skal omfatte forskriftsbestemmelser gitt i medhold av disse, jf. forslag til § 7 første ledd.

Når det gjelder hvilke bestemmelser tilsynet bør omfatte, har ingen høringsinstanser uttalt seg spesielt om dette. Etter departementets syn bør tilsynsmyndighetene føre tilsyn med alle de bestemmelser i lovgivningen som regulerer ulike sider av salget. Departementet foreslår at kommunene skal føre tilsyn med at salgsstedene overholder forslag til ny § 4 (registreringsplikten), forslag til ny § 5 (internkontrollkravet), forslag til ny § 9 (salgsforbud), og §§ 17 (aldersgrensene), 18 (forbudet mot selvbetjening), 19 (forbudet mot salg fra automat), 20 (forbud mot gratis utdeling), 21 (forbud mot omsetning med rabatt), 22 (reklameforbudet), 23 (forbudet mot sponning), 24 (oppstillingsforbudet), 30 (standardisert utforming av pakninger og varer), 30 a (helseadvarsel og produktpresentasjon), 31 (forbud mot produkter for å skjule helseadvarsler), § 33 (minstestørrelse på pakninger) og § 42 (forbud mot enkelte produktkategorier).

I tillegg mener departementet at kommunene bør føre tilsyn med de vedtatte, men ikke ikraftsatte, bestemmelsene § 32 (tobakksvarers innhold, bestemmelsen er endret), § 34 a (forbud mot å selge e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholder som ikke er registrert hos Statens legemiddelverk) og § 34 d (forbud mot å selge nye tobakks- eller nikotinprodukter uten at produktet er godkjent av Helsedirektoratet). Dette vil bidra til å sikre tilsyn med produkter det ellers ikke ville vært ført tilsyn med, f.eks. vil det i de tilfeller hvor salgsstedet importerer tobakksvarer mv. selv kunne føres tilsyn med at det ikke selges ulovlige produkter. Lovens § 32, § 34 a og § 34 d vil ikke trå i kraft før tobakksdirektivet er innlemmet i EØS-avtalen og Stortinget har gitt sitt samtykke til innlemmelse i norsk rett. Helse- og omsorgs-

departementet vil foreslå overgangsbestemmelser slik at tilsynsmyndighetene skal føre tilsyn også med disse bestemmelsene når de trer i kraft.

For enkelte av elementene som skal kontrolleres vil regelverket være det samme for alle produktene, dvs. både for tobakksvarer og tobakksurrogater. Dette gjelder blant annet registreringsplikten, internkontrollkravet og aldersgrensene. For enkelte av bestemmelsene som faller inn under kommunenes tilsynsansvar, vil det imidlertid være ulike reguleringer for ulike produkter. F.eks. regulerer §§ 34 a og 34 d kun e-sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere. Videre er spesialforretninger for salg av tobakksvarer unntatt fra oppstillingsforbudet. Helse- og omsorgsdepartementet vil be Helsedirektoratet utarbeide veiledningsmaterieell for å gjøre tilsynsansvaret oversiktlig og forenkle kommunenes tilsyn.

Det er forutsatt at deler av tilsynet kan samordnes med kommunenes kontroll av salgs- og skjenkebevillinger etter alkoholloven. Kommunene har mye erfaring med kontroll av slike bevillinger og dette må antas å lette arbeidet med tilsyn med salg av tobakksvarer mv. Det vil imidlertid være flere salgssteder for tobakksvarer mv. som ikke selger eller skjenker alkohol og hvor det må føres separat tilsyn. Enkelte av elementene i tilsynet etter tobakksskadeloven vil være likeartede som ved tilsyn etter alkoholloven, som kontroll av at aldersgrensene overholdes og kontroll med internkontrollen. Andre elementer vil være ukjente for kommunen, som f.eks. merkekravene.

Departementet foreslår at plikten til å føre tilsyn legges til kommunene. Departementet mener at det ikke er hensiktsmessig å regulere nærmere hvem som skal foreta selve tilsynet. Dette innebærer at selve tilsynet, som etter alkoholloven, vil kunne utføres av ansatte i kommunen, engasjerte kontrollører eller av private vaktelskap engasjert av kommunen.

Helsedirektoratet har i dag hjemmel til å føre tilsyn med §§ 19 til 24, 30 til 34, 34 c og 34 d og bestemmelser fastsatt i medhold av disse. Helsedirektoratet skal også føre tilsyn med virksomheter som driver fjernsalg. Direktoratets tilsyn retter seg altså delvis mot andre virksomheter enn de virksomhetene kommunenes tilsynsmyndighet vil være rettet mot. På den annen side vil tilsynsmyndigheten til Helsedirektoratet og kommunene også være delvis overlappende, f.eks. når det gjelder reklameforbudet. På alkohollovens område har det lenge vært delvis overlappende tilsynsansvar mellom kommunene og Helsedirektoratet (alkoholreklame), og erfaringen er at dette fungerer godt. Helsedirektoratet har ikke noe stedlig tilsynsappa-

rat og håndterer svært få saker knyttet til konkrete salgssteder, men kan håndtere saker knyttet til andre aktører. Departementet ser derfor at det vil være hensiktsmessig med et tilsvarende system etter tobakksskadeloven.

Det bør etter departementets syn være opp til kommunene om tilsyn skal forhåndsvarsles og om tilsynet skal være åpent eller anonymt. Det kan være hensiktsmessig med en blanding av åpent og anonymt tilsyn. F.eks. vil anonymt tilsyn ikke gi salgsstedet mulighet til å forberede seg og det vil derfor gi et mer realistisk bilde av virksomheten, mens det i andre tilfeller kan være hensiktsmessig med åpent tilsyn for å treffe den som er ansvarlig for internkontroll og dermed kunne gjennomgå internkontrollsystemet i detalj. Departementet mener kommunenes adgang til å bruke både åpent og anonymt tilsyn bør forskriftsfestes, på samme måte som etter alkohollovgivningen.

Det ble i høringsnotatet foreslått å fastsette tilsynsfrekvens i forskrift, og departementet tok utgangspunkt i ett til to tilsyn per salgssted per år. Til sammenligning plikter kommunene etter alkoholloven å føre minst én kontroll per bevilning per år, og til sammen utføre minst tre ganger så mange kontroller årlig som kommunen har bevillinger. En slik fastsettelse av tilsynsfrekvens vil innebære en klar plikt for kommunene til å utføre et visst antall tilsyn. Departementet mener dette er hensiktsmessig for å sikre at tilsynet med registrerte salgssteder blir tilstrekkelig. Departementet har merket seg høringsinstansenes uttalelser og vil komme tilbake til dette i forbindelse med høring om forslag til forskriftsbestemmelser.

Departementet foreslår videre at Helsedirektoratet får ansvar for å føre tilsyn med grossistene og deres plikter etter tobakksskadelovgivningen, jf. forslag til endring av § 35 første ledd. Registreringsplikten og andre plikter etter ordningen bør etter departementets syn underlegges tilsyn for å sikre overholdelse av regelverket. Det er ikke hensiktsmessig at kommunene skal føre tilsyn med grossistene, som i stor grad vil selge til salgssteder i ulike kommuner.

Det foreslås at tilsynsmyndighetene kan kreve tilgang til salgsstedets og grossistens lokaler, herunder varelager, få nødvendige opplysninger, samt få utlevert nødvendige vareprøver og annen relevant bistand, jf. forslag til § 7 første ledd siste punktum. Det er nødvendig at tilsynsmyndigheten har hjemmel til å få tilgang til lokaler og opplysninger for å kunne føre forsvarlig og tilstrekkelig tilsyn.

Ingen høringsinstanser har uttalt seg direkte om forslaget om å gi fylkesmannen ansvar for å

føre tilsyn med at kommunene overholder sine tilsynsplikter. Departementet foreslår ikke å innføre en plikt for fylkesmannen til å føre tilsyn med at kommunene overholder sine tilsynsplikter på nåværende tidspunkt. I og med at kommunene har erfaring fra å føre kontroll med salgs- og skjenkebevillinger og det her innføres en ny, men lignende ordning, mener departementet det er hensiktsmessig å samle erfaring med hvordan kommunenes tilsyn fungerer før man eventuelt vurderer en slik tilsynsplikt for fylkesmennene nærmere.

I § 7 tredje ledd foreslås en forskriftshjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om tilsynet, på samme måte som det er gjort i alkoholloven, jf. alkoholloven § 1-9 fjerde ledd. Dette vil bl.a. omfatte hva det skal føres tilsyn med, tilsynsfrekvens og bestemmelser om åpent eller anonymt tilsyn.

6.6 Reaksjoner ved overtredelser av regelverket

6.6.1 Forslagene i høringen

Det ble i høringsnotatet foreslått å gi tilsynsmyndighetene hjemmel til å fatte vedtak om pålegg om retting innen en bestemt frist dersom det foreligger brudd på tobakksskadeloven med forskrifter. Det ble videre foreslått hjemmel for å ilegge tvangsmulkt dersom vedtak om retting ikke følges opp innen fristen. Tvangsmulkt kan gis som løpende dagmulkt eller som engangsmulkt. I tillegg løftet departementet spørsmålet om å innføre salgsforbud, dvs. at salgsstedet mister retten til å selge tobakksvarer mv. i en kortere eller lengre periode. Det ble også foreslått å fastsettes standardiserte perioder for salgsforbud i forskrift. Videre ble det foreslått at kommunale vedtak skulle kunne påklages til fylkesmannen, og at Helsedirektoratets vedtak skulle kunne påklages til departementet. Til sist ble det uttalt at departementet vurderer å innføre overtredelsesgebyr som sanksjon ved brudd på tobakksskadeloven, men at dette vil bli vurdert i et senere høringsnotat.

6.6.2 Høringsinstansenes merknader

Et flertall av høringsinstansene som uttaler seg om de foreslåtte reaksjonene støtter innføringen av salgsforbud, pålegg om retting og tvangsmulkt.

Tobakkindustriens Felleskontor uttaler at de er

«...positive til muligheten til å utstede bøter dersom regelverket ikke overholdes. [...] TIF

er positive til muligheten til å forby salg dersom regelverket ikke etterleves.»

Flere kommuner påpeker imidlertid at pålegg om retting og tvangsmulkt er ressurskrevende reaksjoner. *Oslo kommune* skriver følgende i sin uttalelse:

«Oslo kommune mener det er mulighet for at pålegg om retting og tvangsmulkt er reaksjonsformer som er både ressurskrevende og mindre effektive.»

Flere høringsinstanser støtter at det fastsettes standardiserte perioder for salgsforbud basert på ulike typer lovbrudd.

Svært få høringsinstanser har uttalt seg om spørsmålet om klageadgang, men *Oslo kommune* støtter at fylkesmannen blir klageorgan for kommunale vedtak.

6.6.3 Departementets vurdering

6.6.3.1 Pålegg om retting

Et pålegg om retting skal bidra til at et avdekket forhold som er i strid med tobakkslovgivningen, opphører. Pålegg om retting er derfor ikke en administrativ sanksjon, da den ikke er en reaksjon mot et allerede eksisterende forhold, men retter seg mot å få et avdekket forhold til å opphøre. Pålegg om retting vil være en hensiktsmessig reaksjon hvor overtredelsen ikke er så alvorlig at virksomheten bør opphøre til forholdet er rettet, f.eks. at det avdekkes mangler ved internkontrollen. Departementet foreslår derfor at tilsynsmyndighetene gis myndighet til å gi pålegg om retting, jf. forslag til § 8 første ledd. Andre brudd på regelverket hvor pålegg om retting kan være hensiktsmessig er for eksempel manglende oppdatering av registrerte opplysninger, brudd på reklameforbudet og oppstillingsforbudet. Etter departementets syn, er tilsynsmyndigheten nærmest til å vurdere i hvilke tilfeller det er hensiktsmessig å gi pålegg om retting. Departementet foreslår derfor hjemmel til å gi pålegg om retting ved overtredelser av alle bestemmelser tilsynsmyndigheten fører tilsyn med, samt bestemmelser fastsatt i medhold av disse.

Helsedirektoratet har etter dagens regelverk hjemmel til å gi pålegg om retting dersom de finner at bestemmelser de fører tilsyn med er overtrådt. Slike pålegg om retting regnes som enkeltvedtak og kan påklages. Departementet kan ikke se at det er grunnlag for å komme til en annen

konklusjon når det gjelder pålegg om retting gitt av kommunene og foreslår derfor at pålegg om retting skal regnes som enkeltvedtak som kan påklages. Pålegg om retting kan være utgangspunkt for vedtak om tvangsmulkt, dersom virksomheten ikke retter opp forholdet innen et gitt tidspunkt, se nærmere nedenfor.

Forholdet mellom den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og administrative sanksjoner er utførlig beskrevet og vurdert i Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.). Der gis en grundig gjennomgang av de fleste mulige reaksjoner, herunder administrative sanksjoner, som utgjør straff etter EMK, samt andre forvaltnings tiltak, dvs. reaksjoner som ilegges av forvaltningsorganer knyttet til lovbrudd, men som ikke er straff etter EMK. Gjennomgangen er i all hovedsak generell og knyttet til bruken av administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak i forvaltningsloven. Det må derfor foretas en konkret vurdering av de enkelte ordningene fastsatt i særlovgivningen.

Hvorvidt en reaksjon er straff etter EMK må avgjøres etter en konkret vurdering av ordningen. Rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) oppstiller tre kriterier (de såkalte Engel-kriteriene) som skal vektlegges ved vurderingen av om en reaksjon er straff. De tre kriteriene er 1) klassifikasjonen etter nasjonal rett, 2) normens karakter og innhold og 3) alvorligheten av reaksjonen.

Pålegg om retting vil ikke være straff etter EMK. Det er ikke klassifisert som straff i nasjonal rett, det har ikke ut utpreget pønalt formål, tvert imot fokuserer det fremover på å få virksomheten til å opptre i tråd med lovgivningen etter pålegg, og et pålegg om retting av lov- og forskriftsovertredelser kan ikke sies å være særlig alvorlig.

6.6.3.2 Tvangsmulkt

Departementet foreslår at tilsynsmyndighetene gis hjemmel til å ilegge tvangsmulkt dersom vedtak om retting ikke følges opp innen fristen, jf. forslag til § 8 annet og tredje ledd. Tvangsmulkt er et pålegg om å betale et pengebeløp til det offentlige ved en lov- eller forskriftsovertredelse. Formålet er å gi lovovertrederen et særlig insentiv til å stanse den ulovlige handlingen. Tvangsmulkt kan gis som løpende dagmulkt eller som engangsmulkt. Det foreslås at de nærmere detaljene rundt tvangsmulkt, herunder tvangsmulktens størrelse og momenter som skal vektlegges ved utmåling, fastsettes i forskrift, jf. forslag til § 8 sjette ledd.

Tvangsmulkt kan i noen tilfeller være forhåndsfastsatt. F.eks. vil Helsedirektoratet etter tobakkskadeloven § 36 tredje ledd, dersom direktoratet ved avdekking av en overtredelse av § 22 eller bestemmelser gitt i medhold av denne, finner særlig grunn til å tro at det vil bli begått nye brudd, på forhånd kunne fastsette at mulkt vil løpe fra det tidspunkt ny overtredelse tar til. Departementet foreslår å gi tilsynsmyndighetene hjemmel til å forhåndsfastsette tvangsmulkt. Etter departementets syn er det nødvendig for en velfungerende tilsynsordning at tilsynsmyndighetene har tilstrekkelige reaksjonsmuligheter i de tilfeller de avdekker brudd på regelverket. Tvangsmulkt er etter departementets syn en viktig og riktig reaksjon i mange tilfeller. Den gir et sterkt insentiv for å stanse den ulovlige handlingen, uten å være for inngripende, samtidig som tvangsmulktens størrelse kan settes til et nivå som sannsynliggjør at forholdet opphører.

Heller ikke tvangsmulkt vurderes å være straff etter EMK, ettersom reaksjonen tar sikte på å sikre overholdelse av regelverket. I Prop. 62 L (2015–2016) skriver Justis- og beredskapsdepartementet følgende om tvangsmulkt:

«Etter departementets syn vil en tvangsmulkt, etter definisjonen i proposisjonen her, aldri være «straff» etter EMK».

Helse- og omsorgsdepartementet kan ikke se at det er momenter ved tvangsmulkt etter tobakkskadeloven som gjør at tvangsmulkt etter denne loven vil være straff etter EMK.

Som hovedregel tilfaller inntektene fra tvangsmulkt statskassen. Bakgrunnen for dette er at tilsynsorganet ikke skal ha en økonomisk interesse i håndhevingen av regelverket og utmålingen av tvangsmulkten. Tilsynet med salg av tobakksvarer mv. skal være utformet slik at avgiftene dekker utgiftene med tilsyn. Departementet kan ikke se at det foreligger tungtveiende grunner til å avvike fra hovedregelen, og foreslår derfor at tvangsmulkt ilagt av tilsynsmyndigheten skal tilfalle statskassen.

6.6.3.3 Salgsforbud

Departementet har vurdert om det er hensiktsmessig å gi tilsynsmyndighetene hjemmel til å ilegge salgsforbud ved brudd på tobakkslovgivningen. Et vedtak om salgsforbud vil ikke innebære at registreringen faller bort, eller at virksomheten må registrere seg på nytt. Registrering av salg av tobakksvarer mv. er ikke en tillatelsesord-

ning, da det ikke forutsettes en vurdering av om registrering skal tillates. Det er heller ikke forutsatt at retten til salg avhenger av en bekreftelse fra myndighetene. Salgsforbud er derfor ikke et tilbakekall av en tillatelse, men et vedtak om at en aktivitet ikke kan utøves for en viss periode.

Salgsforbud vil innebære at det ikke kan selges tobakksvarer mv. i løpet av perioden for forbudet. Salgsforbudet påvirker ikke andre sider av virksomheten.

Reaksjonen er først og fremst tenkt brukt i de tilfeller hvor det foreligger så alvorlige forhold at salget av tobakksvarer mv. bør opphøre til man er sikker på at salget kan foregå i forsvarlige former.

Etter departementets syn vil vedtak om salgsforbud ikke være et administrativt rettighetstap. For det første er det, som nevnt ovenfor, ikke snakk om tilbakekall av en offentlig tillatelse. Videre har reaksjonen, til tross for at det kan anføres at det også er et pønalt element ved reaksjonen, først og fremst som formål å stoppe ulovlig salg og forhindre nye lovbrudd i en periode, til man kan anta at salget kan foregå i forsvarlige former.

Når det gjelder spørsmålet om salgsforbud er straff etter EMK, er det klart at salgsforbud ikke vil være klassifisert som straff etter nasjonal rett. Som nevnt ovenfor, kan salgsforbud anføres delvis å ha et pønalt formål, ved at det gis som reaksjon til et allerede avdekket regelbrudd, og for en tidsbegrenset periode. På den annen side er salgsforbudets hovedformål å stoppe salg som er i strid med lovgivningen, og se til at salget kan skje i lovlige former før det igangsettes igjen. I så måte er salgsforbud mer en reaksjon for å få et ulovlig forhold til å opphøre enn en straff, og det pønale elementet i reaksjonen må sies å være begrenset. At salgsforbudet har en allmennpreventiv virkning, kan etter departementets mening ikke tilsi at virkemiddelet faller inn under straffebegrepet. Virkemiddelets preventive effekt står ikke sammen med et ønske om å straffe virksomhetene, men et ønske om å sikre at salget utøves i henhold til lovgivningen. Det er ønskelig at salgsforbudet skal medføre endring av praksis og rutiner hos salgsstedet. Sett i forhold til viktigheten av at det ikke foregår ulovlig salg, særlig salg til mindreårige, kan det ikke anses særlig inngripende at salget forbys for en kortere periode, noe som i de fleste tilfeller kun gjelder en del av virksomheten (salg av tobakksvarer er kun én del av virksomhetens aktivitet). Departementet mener på denne bakgrunn at salgsforbud ikke er straff etter EMK.

Etter Helse- og omsorgsdepartementets syn, bør salgsforbud kunne ilegges i de tilfeller det har

skjedd alvorlige brudd på lovgivningen, og det ikke er hensiktsmessig å fatte vedtak om retting og eventuell tvangsmulkt fordi forholdet bør opphøre umiddelbart. Salgsforbud vil gi salgsstedet mulighet til å rette opp forholdet før salget starter opp igjen. For eksempel kan salg til mindreårige, at det ikke er innført internkontroll eller brudd på forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer være av en så alvorlig karakter at kommunen vurderer at salget bør opphøre umiddelbart.

Flere høringsinstanser har uttalt at det bør innføres et prikktildelingssystem som etter alkoholloven. Helse- og omsorgsdepartementet mener at det ikke er grunnlag for å innføre et så detaljert system på nåværende tidspunkt, men foreslår at departementet gis hjemmel til å fastsette forskrifter om salgsforbud, herunder standardiserte reaksjoner, jf. forslag til § 9 fjerde ledd. Departementet vil vurdere om det er behov for å forskriftsfeste lengden på salgsforbud i forbindelse med høring om forskrifter til ordningen.

6.6.3.4 Klageadgang

Det foreslås at fylkesmannen er klageinstans for kommunale vedtak. De høringsinstanser som har uttalt seg om dette, støtter en slik ordning. Tilsvarende er fylkesmannen i dag klageinstans for kommunale vedtak knyttet til salg- og skjenkebevillinger etter alkohollovgivningen.

Både kommunene og fylkesmannen er godt kjent med en slik ordning fra alkoholloven. Dette innebærer at fylkesmannen blir klageinstans for vedtak fattet av kommunene. Det foreslås videre at departementet blir klageinstans for vedtak fattet av Helsedirektoratet.

Avgjørelser om salg- og skjenkebevillinger er iht. alkoholloven overlatt til kommunenes frie skjønn. Fylkesmannens kompetanse i klagesaker etter alkoholloven er derfor tilsvarende begrenset. Fylkesmannen kan ikke overprøve kommunenes frie skjønn. I avgjørelser knyttet til salg av tobakksvarer mv. foreligger det ikke et tilsvarende kommunalt skjønn, og det er derfor ikke grunn til å begrense fylkesmannens kompetanse i disse klagesakene.

6.6.3.5 Overtredelsesgebyr

Helse- og omsorgsdepartementet vurderer å innføre overtredelsesgebyr for bestemmelser i flere av lovene på folkehelseområdet, herunder for bestemmelser i tobakksskadeloven. Departementet mener at det vil være hensiktsmessig å gi hjemmel til å fatte vedtak om overtredelsesgebyr for flere av

bestemmelsene i tobakksskadeloven, f.eks. ved manglende overholdelse av salgsforbud, hvor reaksjonene ovenfor i liten grad antas å fullt ut ha ønsket effekt. Forslag om dette vil om kort tid bli sendt på høring sammen med en vurdering av om overtredelsesgebyr bør innføres for andre lover, som alkoholloven.

6.6.3.6 Straff

Politiet vil kunne straffe den eller de som med forsett eller uaktsomt overtrer bestemmelsene i tobakksskadeloven eller bestemmelser i forskrift gitt i medhold av loven med bøter. Også forsøk kan straffes, jf. § 44.

6.7 Avgifter

6.7.1 Forslaget i høringen

Det ble i høringen foreslått at driften av registeret og tilsynet skal finansieres av virksomhetene som omfattes av ordningen ved gebyrer og avgifter etter et selvkostprinsipp.

Det ble foreslått at utgiftene til kommunenes og Helsedirektoratets tilsyn skal dekkes inn gjennom et årlig tilsynsgebyr. Kommunene skulle kunne kreve et årlig tilsynsgebyr fra de registrerte salgsstedene og Helsedirektoratet fra grossistene.

Det ble videre foreslått et registergebyr og en avgift som skulle dekke Helsedirektoratets kostnader til driften av registeret. Det ble foreslått at grossistene skulle betale et registergebyr for sin egen registrering og en registeravgift for å dekke inn kostnadene for registrering av utsalgsstedene.

6.7.2 Høringsinstansenes merknader

Blant høringsinstansene som uttaler seg om de foreslåtte gebyrene er meningene delte.

To høringsinstanser, *Narvik kommune* og *Oslo handelsstands forening*, mener at det ikke bør innføres avgift og gebyr, men at kostnadene bør bæres av myndighetene. *Coop* uttaler at det ikke bør innføres tilsynsgebyr for salgssteder som selger alkohol og som det allerede føres kontroll med.

Flere av kommunene mener forslaget om gebyrer ikke tar høyde for utgiftene til den skiserte ordningen. *Oslo kommune* mener det foreslåtte gebyret vil dekke kostnadene med selve tilsynet, men ikke administrative og forvaltningsrettslige kostnader.

Levanger kommune uttaler:

«Kostnadsoverslaget 4 arbeidstimer à kr. 400 pr. tilsyn mener vi er betydelig undervurdert.»

Asker kommune støtter at gebyrene bør settes i forhold til de reelle utgiftene og uttaler at de ikke er enig med departementet i at kommunens kostnader antas å være lave:

«Tilsynsordningen og det administrative arbeidet med hensyn til reaksjoner ved overtredelser på loven medfører økt arbeid for kommunene. Oppfølging av lovbrudd i henhold til forvaltningsloven og påfølgende klagesaksbehandling er tidkrevende og komplisert.»

Kreftforeningen uttaler at gebyrene må dekke kommunenes tilsyn og gjøre det mulig å føre tilsyn minst 1 til 2 ganger i året. For lave gebyrer kan føre til at kommunene ikke får råd til å gjennomføre skikkelig tilsyn.

Virke og Tobakksindustriens Felleskontor forstår behovet for tilsynsgebyr, men understreker at satsene ikke må være så høye at de i praksis gir insentiver til uregistrert og dermed ulovlig salg. *Virke* uttaler også at for kjedetilknyttede utsalgssteder bør det være et tak for samlet gebyr, og at gebyret for midlertidige utsalgssteder bør stå i forhold til antall dager det selges tobakk.

Oslo Handelsstands Forening reagerer på at tiltaket finansieres gjennom en særlig avgift og viser til det allerede eksisterende kontrollsystemet for salg og skjenking av alkohol.

Philip Morris Norway understreker viktigheten av å holde registrerings- og tilsynsavgifter på et rimelig nivå.

6.7.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget om at utgiftene knyttet til tilsynet og driften av registeret skal finansieres gjennom innkreving etter selvkostprinsippet. Etter Rundskriv R-112/2016 Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering, kan gebyrer etableres når det offentlige utfører en klart definert tjeneste overfor betaleren og det ikke betales for noe annet eller mer. Sektoravgifter kan anvendes til å finansiere felles tiltak overfor en næring eller sektor dersom avgiften betales av aktører som tilhører eller har en nær tilknytning til sektoren (for eksempel i forbindelse med virksomheten til tilsynsorganer). På denne bakgrunn foreslår departementet at ordningen finansieres gjennom avgifter.

Departementet foreslår at ordningen dekkes inn gjennom tre avgifter.

For det første foreslås det at tilsyn med salgssteder i kommunene skal dekkes inn gjennom en årlig tilsynsavgift fra hvert enkelt utsalgssted til kommunen, dvs. en kommunal tilsynsavgift, jf. forslag til § 10 første ledd. Departementet vil i forbindelse med høringen av forskriftsbestemmelsene vurdere nærmere hvordan avgiften skal fastsettes, og vektlegge at innkrevingen blir enkel og forutsigbar, og at den administrative byrden både for kommunen og salgssted blir begrenset.

For det andre foreslås det at tilsyn med grossistene dekkes inn gjennom en årlig tilsynsavgift fra grossistene, dvs. en statlig sektoravgift. Departementet foreslår at Helsedirektoratet gis hjemmel til å innkreve en årlig tilsynsavgift fra grossistene, jf. forslag til § 10 tredje ledd. Også her vil departementet vurdere hvordan avgiften skal fastsettes i forbindelse med høring om forskriftsbestemmelser.

For det tredje foreslås det at drift og vedlikehold av selve registeret dekkes inn gjennom en egen registeravgift. Få høringsinstanser har uttalt seg konkret om dette forslaget. Av innkrevningstekniske hensyn ble det foreslått å dekke inn kostnadene fra grossistledet. Departementet opprettholder forslaget om at grossistene pålegges en årlig avgift for å dekke disse utgiftene, jf. forslag til § 10 fjerde ledd, og legger til grunn at grossistene gjennom prissetting vil kunne fordele kostnadene på sine kunder.

Departementet foreslår at selve avgiftssatsene fastsettes i forskrift og vil vurdere hvordan disse kan justeres jevnlig.

Departementet har merket seg de mange og ulike høringsinnspillene om gebyrenes størrelse og vil komme tilbake til avgiftenes størrelse i forbindelse med høringen av forslag til forskriftsbestemmelser. Departementet vil i den forbindelse foreslå en egen avgift for midlertidig salg. Tilsyn med de nylig vedtatte, men ikke i krafttrådte §§ 32, 34 a og 34 d, er ikke tatt med i de foreløpige beregningene av tilsynsavgiften, og departementet vil komme nærmere tilbake til om det blir behov for oppjustering i og med at tilsynsplikten skal omfatte også disse bestemmelsene, jf. kapittel 6.5.3.

Departementet vil i forbindelse med forskriftshøringen også vurdere om det er behov for å fastsette ulike avgiftssatser for registeravgiften basert på salget til den enkelte grossist.

6.8 Svalbard

Tobakksskadeloven gjelder for Svalbard, og departementet kan ikke se at det er grunner til at salg av tobakksvarer og -surrogater på Svalbard ikke skulle være omfattet av registrerings- og tilsynsordningen.

Departementet foreslår derfor at også salgssteder og grossister som selger på Svalbard må registrere seg. Sysselmannen foreslås som tilsynsmyndighet for detaljistsalg på Svalbard, med mulighet for å delegerer oppgaven til Longyearbyen lokalstyre, jf. forslag til § 7 annet ledd. Departementet foreslår videre at Helsedirektoratet blir tilsynsmyndighet for grossister i den grad grossister opererer på Svalbard.

Videre foreslår departementet at Sysselmannen kan treffe vedtak om retting, tvangsmulkt og salgsforbud, jf. forslag til §§ 8 femte ledd og 9 tredje ledd.

Sysselmannen bør også kunne kreve inn avgift for å dekke sine utgifter til tilsyn, jf. forslag til § 10 annet ledd.

Det foreslås at vedtak fattet av Sysselmannen på Svalbard kan påklages til departementet. I de tilfeller hvor Sysselmannen har delegert myndighet til Longyearbyen lokalstyre, er Sysselmannen klageinstans for lokalstyrets vedtak, jf. forslag til § 11 tredje ledd.

6.9 Overgangsperiode

6.9.1 Forslaget i høringen

Departementet skisserte i høringsnotatet at de foreslåtte lovendringene vil kunne tre i kraft 1. juli 2017 og at ordningen kunne være i drift fra 1. januar 2018.

6.9.2 Høringsinstansenes merknader

Oslo kommune var den eneste høringsinstansen som uttalte seg om overgangsreglene, og skriver i sin uttalelse at:

«Det er usikkert hvor mye ressurser og arbeid den foreslåtte ordningen vil medføre. Oslo kommune er ikke uenige i at en overgangsperiode på seks måneder kan være tilstrekkelig, men departementet bør vurdere behovet for en lengre overgangsperiode for kommunene når register- og tilsynsordningens omfang er kartlagt. Det er viktig at det tas hensyn til kommunenes behov for nyansettelser, opplæring og utvikling av elektroniske løsninger.»

6.9.3 Departementets vurdering

Departementet foreslår at lovendringene trer i kraft 1. juli 2017, med forbehold om Stortingets behandling. Det er behov for en overgangsperiode fra ikrafttredelse til ordningen er i drift. Næringen vil trenge tid til å sette seg inn i regelverket og til å etablere internkontrollsystem, og bør få rimelig tid til å registrere seg. Kommunene vil trenge tid til opplæring av kontrollører, planlegge kontroll og få oversikt over salgsstedene.

Helsedirektoratet vil også ha behov for å ferdigstille og teste registeret. Tilsyns- og registreringsordningen kan være i drift fra 1. januar 2018.

6.10 Om forholdet til EØS-retten

6.10.1 Innledning

Departementet foreslår at alle virksomheter som ønsker å selge tobakksvarer mv. pålegges en plikt til å registrere seg, jf. forslagene til §§ 4 og 6. Departementet har vurdert forslagene opp mot Norges EØS-rettslige forpliktelser. I tillegg til en vurdering av EØS-avtalens regler om fritt varebytte, er det foretatt en vurdering av reglene om etableringsrett og fri bevegelse av tjenester.

EØS-avtalen art. 11 danner grunnlaget for vurderingen om fritt varebytte. Reglene om etableringsadgang og utøvelse av tjenestevirksomhet har sitt grunnlag i EØS-avtalen kap. 2 og 3. Direktiv 2006/123/EF (tjenestedirektivet) som kodifiserer rettstilstanden på området, er gjort til en del av norsk rett gjennom lov 19. juni 2009 nr. 103 om tjenestevirksomhet (tjenesteloven). Tjenesteloven definerer begrepet tjeneste som en økonomisk aktivitet, normalt ytt mot betaling, som ikke omfattes av reglene om fri bevegelse av varer, kapital eller personer, jf. § 5 bokstav a, jf. EØS-avtalen art. 37.

Engros- og detalj salg av tobakksvarer mv. er en type økonomisk aktivitet som skjer mot betaling og omfattes ikke av noen av de andre reglene om fri bevegelse. Salg av tobakksvarer mv. omfattes klart av tjenestelovens definisjon av begrepet tjeneste og må derfor vurderes i henhold til rettsreglene i denne loven.

6.10.2 Forholdet til reglene om fritt varebytte

Det følger av EØS-avtalen del II art. 11 at kvantitative importrestriksjoner og tiltak med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriksjoner skal være forbudt mellom partene i EØS-avtalen. Et til-

tak som hindrer eller begrenser varenes adgang til EØS-markedet er i utgangspunktet forbudt etter art. 11. Det følger av EU-domstolens praksis at dersom et nasjonalt tiltak er begrenset til å regulere salgsmåten for omsetning (bestemte former for salg), anses det ikke for å være en importrestriksjon eller tiltak med tilsvarende virkning, jf. bl.a. C-267/91 og 268/91 (Keck-dommen). Dette gjelder så lenge to vilkår er oppfylt: Et tiltak om regulering av salgsmåten må gis anvendelse på alle næringsdrivende som utøver en type virksomhet i det aktuelle medlemslandet. Videre må tiltaket virke nøytralt ved at det, så vel rettslig som faktisk, påvirker omsetning av varer framstilt innenlands og varer fra andre medlemsstater på samme måte.

Departementet mener at kravet om registrering ikke berører tobakksvarene og tobakkssurrogaters adgang til det norske markedet. Et krav om at kun registrerte virksomheter får selge disse varene gjelder etter vårt syn en bestemt form for salg, ettersom kravet innebærer begrensninger på hvilke steder som kan omsette varene.

Registreringskravet er opprinnelsesnøytralt ved at det gjelder for samtlige varer som omsettes. Alle næringsaktører vil bli berørt på samme måte slik at kravet verken er direkte eller indirekte diskriminerende. Departementet mener på denne bakgrunn at kravet om registrering i §§ 4 og 6 i lovforslaget verken er en importrestriksjon eller tiltak med tilsvarende virkning, jf. art. 11, og at lovforslaget derfor er lovlig etter EØS-retten.

6.10.3 Forholdet til reglene om fri etableringsrett for tjenesteytere – tillatelsesordning

Reglene om tjenesteyteres rett til å etablere seg er særskilt regulert i tjenesteloven kapittel 3. Kapitlet inneholder regler om hvilke krav til tjenesteytere som er eller kan være forbudte og som derfor må vurderes av medlemsstatene, jf. § 9. Videre inneholder kapitlet vilkår for at medlemsstatene kan ha tillatelsesordninger og saksbehandlingsregler knyttet til tildeling av tillatelser, jf. §§ 10 mv.

Tjenesteloven § 5 bokstav f definerer en tillatelsesordning som «enhver fremgangsmåte som krever at tjenesteyteren eller tjenestemottakeren skal henvende seg til ansvarlig myndighet for å få en uttrykkelig eller stilltiende avgjørelse om adgang til eller utøvelse av tjenestevirksomhet». I forarbeidene til tjenesteloven brukes plikt til å stå oppført i et register som et vilkår for å kunne utøve en virksomhet som et eksempel på en tillatelsesordning, jf. Ot.prp. nr. 70 (2008–2009) kapit-

tel 7.2.1. Det presiseres imidlertid videre i kapittel 7.2.1: «Rene registreringsordninger, som ikke forutsetter en stilltiende avgjørelse eller bekreftelse på mottak av registreringsskjema for at tjenesteyter lovlig kan starte sin virksomhet, omfattes ikke av begrepet tillatelsesordning.»

De foreslåtte reglene i §§ 4 og 6 om registreringsplikt i tobakkssalgsregisteret medfører at virksomhetene ikke kan selge tobakksvarer mv. med mindre de står oppført i tobakkssalgsregisteret. Registreringsordningen er imidlertid en ren registreringsordning. I dette ligger det at det ikke forutsettes en avgjørelse eller bekreftelse, heller ikke stilltiende, før salget kan starte. Det legges riktignok opp til at virksomheten skal motta en bekreftelse på registreringen, men denne bekreftelsen vil ikke være avgjørende for om salget kan starte. Departementets vurdering er derfor at registrerings- og tilsynsordningen faller utenfor definisjonen av en tillatelsesordning, og dermed ikke omfattes av kravene som er stilt opp for tillatelsesordninger i tjenesteloven § 10.

For det tilfelle at ordningen likevel skulle ha falt inn under definisjonen, mener departementet at ordningen uansett ville ha oppfylt kravene tjenesteloven § 10 første ledd oppstiller, og derfor ville vært lovlig. For det første må tillatelsesordningens krav ikke innebære direkte eller indirekte forskjellsbehandling av aktørene på grunnlag av deres statsborgerskap, bosted eller etableringsstat, jf. bokstav a. Videre må tillatelsesordningen være begrunnet i tvingende allmenne hensyn, jf. bokstav b. I tillegg må ordningen være egnet og nødvendig for å oppnå formålet, jf. bokstav c.

I tråd med forslaget i høringsnotatet vil alt salg av tobakksvarer mv. i Norge bli underlagt registreringsplikt. Departementet kan ikke se at registreringsplikten innebærer noen form for forskjellsbehandling mellom de ulike tjenesteyterne og mener således at tillatelsesordningen er i tråd med § 10 første ledd bokstav a.

Det overordnede hensynet bak registreringskravet er å oppnå en generell reduksjon i tobakksbruken i befolkningen, og spesielt blant unge mennesker, for på den måten å ivareta befolkningens helse. At hensynet til folkehelsen er et relevant tvingende allment hensyn, framgår klart av tjenesteloven § 5 bokstav h. Departementet mener på denne bakgrunn at også vilkåret i § 10 første ledd bokstav b om at ordningen skal være begrunnet i tvingende allmenne hensyn må anses for å være oppfylt.

EØS-regelverket tillater stort handlingsrom for medlemsstatene til å både fastsette nivået for

beskyttelse av folkehelsen og å velge virkemidlene som tas i bruk for å nå det fastsatte beskyttelsesnivået. Det stilles likevel et vilkår om at tillatelsesordningen må være både egnet og nødvendig for å oppnå det fastsatte målet, jf. § 10 første ledd bokstav c.

En streng håndhevelse av regelen i tobakksskadeloven § 17 om aldersgrense er et hensiktsmessig og effektivt virkemiddel for å redusere tilgjengelighet og bruk blant personer under 18 år. Dette må imidlertid ses i sammenheng med andre bestemmelser i tobakksskadeloven.

Registreringsplikten vil gi tilsynsmyndighetene en nødvendig oversikt over hvem som selger tobakksvarer mv., og dermed danne et grunnlag for tilsynsvirksomheten. Departementet mener derfor at en registreringsordning for salg av tobakksvarer mv. er et egnet tiltak for å nå målet om bedre overholdelse av tobakksskadelovens bestemmelser

Verdens helseorganisasjon evaluerte det norske tobakksarbeidet i 2010. Det ble da bl.a. påpekt at håndheving av aldersgrensen på 18 år for kjøp av tobakksvarer ikke har fungert tilfredsstillende.

Tobakksforebyggende arbeid krever et bredt spekter av tiltak, hvor de ulike tiltakene virker på ulike grupper av personer. Registrerings- og tilsynsordningen er å anse som et supplement til andre forebyggende tiltak i tobakksskadeloven, og ikke et alternativ. Departementet viser i den forbindelse til at en helhetlig tilnærming kan gi synergieffekter, ved at effekten av en pakke med tiltak kan være større enn effekten av enkelttiltakene summert. Dette må etter departementets syn også tas hensyn til i nødvendighetsvurderingen.

I dag er det ingen som har ansvar for å føre tilsyn med at utsalgsstedene har tilfredsstillende rutiner for å overholde reglene i tobakksskadeloven. Undersøkelser foretatt av Statens institutt for rusmiddelforskning (nå Folkehelseinstituttet) viser at hele 40–45 prosent av tobakksbrukere under 18 år som regel kjøper tobakksvarene sine selv. Dette kan muligens tyde på at utsalgsstedene ikke er godt nok kjent med kravene som følger av tobakksskadeloven. Departementet mener at en registrerings- og tilsynsordning vil skape et sterkere insentiv for utsalgsstedene til å gjøre seg kjent med og sikre håndhevelse av loven, herunder regelen om aldersgrensen. Dette vil også danne grunnlaget for tilsynet med virksomheten. Slik departementet ser det er det ingen andre tiltak enn kravet om registrering som vil kunne nå det samme målet om å hindre ulovlig salg til mindreårige.

6.10.4 Forholdet til reglene om midlertidig grenseoverskridende tjenesteytelse

Registreringsplikten gjelder uavhengig av om en virksomhet er av fast og varig eller av midlertidig karakter. Den vil også gjelde dersom en tjenesteyter etablert i en annen EØS-stat ønsker å selge tobakksvarer mv. ved en enkelt anledning i Norge, som for eksempel tivoli, messer, markedsdager og liknende.

Tjenesteloven kapittel 4 har særskilte regler om midlertidig grenseoverskridende tjenesteytelse som kommer til anvendelse for alle tjenester som omfattes av tjenesteloven, uavhengig av om det foreligger en tillatelsesordning i tjenestelovens forstand eller ikke. Tjenesteloven § 16 annet ledd bestemmer at kravene som stilles til tjenesteyterne må verken direkte eller indirekte forskjellsbehandle på grunnlag av statsborgerskap, bosted

eller etableringsstat. Videre må kravene være begrunnet i hensynet til offentlig orden og sikkerhet, folkehelsen eller miljøvern, jf. bokstav b. I tillegg må kravene være egnede og nødvendige for å oppnå formålet, jf. bokstav c.

De foreslåtte bestemmelsene gjelder uavhengig av tjenesteyterens statsborgerskap, bosted og etableringsstat og vil således verken direkte eller indirekte forskjellsbehandle de ulike aktørene. Videre er, som nevnt under kapittel 6.10.3, formålet med registreringskravet å ivareta folkehelsen.

Departementet mener at registrering er en nødvendig forutsetning for at den stedlige tilsynsmyndigheten skal kunne føre tilsyn med den midlertidige virksomheten. De samme argumentene som det er redegjort for over knyttet til tillatelsesordning, gjør seg gjeldende for hvorfor registrerings- og tilsynsordningen er et egnet og nødvendig krav.

7 Lovendringer i strålevernloven og helseberedskapsloven

7.1 Lovendringer som følge av at Statens strålevern gjenopprettes som egen etat

7.1.1 Innledning

Regjeringen har vedtatt at Statens strålevern gjenopprettes som en egen etat. På denne bakgrunn foreslår Helse- og omsorgsdepartementet endringer i lov 12. mai 2000 nr. 36 om strålevern og bruk av stråling og lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap. Mesteparten av endringsforslagene er av teknisk art og innebærer at benevnelsen «Helsedirektoratet» i relevante bestemmelser erstattes med «Statens strålevern», i samsvar med at Strålevernet gjenopprettes som egen etat.

7.1.2 Bakgrunn

Statens strålevern var en selvstendig etat frem til 1. januar 2016. Fra og med 2016 ble det gjennomført en forenkling og effektivisering av helseforvaltningen, og Strålevernet ble da organisert som en etat i Helsedirektoratet, men med egen direktør og budsjett. Omorganiseringen skulle bidra til å styrke etatenes beredskapsarbeid og krisehåndteringsevne.

Høsten 2016 ble det vurdert å fullintegre Strålevernet, og med det en ytterligere integrering av strålevernarbeidet, i Helsedirektoratet. Dette ble vurdert for å tydeliggjøre organisasjonsansvaret. Som en del av vurderingen ble det gjort en juridisk gjennomgang av Norges internasjonale forpliktelser på atom- og strålevernområdet. Som nukleærstat er Norge forpliktet av internasjonale konvensjoner med utfyllende regelverk (Convention on Nuclear Safety (CNS) fra 1994, Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management (JCSFRW) fra 1997, IAEAs Code of Conduct for the Safety of Research Reactors fra 2006, og anbefalinger i annen dokumentasjon fra IAEA). Internasjonalt stilles det krav til «Independent and Competent Regulatory Body» og at «[t]he regulatory body must possess clear legal

authority, a high level of technical competence and adequate financial and human resources to conduct its responsibility».

En fullintegrering av Strålevernet har vist seg vanskelig å forene med Norges internasjonale forpliktelser, herunder kravet om et uavhengig kontrollorgan på atom- og strålevernområdet. En fullintegrering vil kunne medføre dilemmaer knyttet til utenriks- og sikkerhetspolitiske interesser i form av svekket norsk troverdighet og gjennomslagsevne på det nukleære feltet internasjonalt. En gjenoppretting av Strålevernet som egen etat direkte underlagt departementet og med forsterket beredskapssamarbeid med Helsedirektoratet, vil ivareta både behovet for uavhengighet og behovet for ytterligere integrering og styrking av beredskapen. Departementet mener at en slik løsning vil ivareta både nasjonale behov og internasjonale forpliktelser.

For å gjennomføre gjenopprettingen av Strålevernet som selvstendig etat må det gjennomføres endringer i lover og forskrifter.

Lovendringer for å gjennomføre omorganiseringen i 2016 er omtalt i Prop. 9 L (2015–2016) om endringer i helselovgivningen (Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten mv.). Før lovendringene og omorganiseringen ble gjennomført i januar 2016 ble det gjennomført alminnelig høring. Det innkom en rekke innspill som trakk i begge retninger når det gjaldt organisering av Strålevernet som en egen etat eller som en etat i Helsedirektoratet. Departementet mener spørsmålet om organisering ble godt opplyst gjennom den nevnte høringen og har ikke sett at en ny høring vil kunne tilføre nye opplysninger til saken. På denne bakgrunn har det ikke vært gjennomført ny høring særskilt om gjenoppretting av Strålevernet som egen etat og de nødvendige lovendringer som følger av dette.

7.1.3 Departementets vurderinger og forslag – endringer i strålevernloven

I strålevernloven ble «Statens strålevern» erstattet med «Helsedirektoratet» i noen bestemmelser med virkning fra 1. januar 2016. Dette gjelder

bestemmelsene om tilsyn, retting og stansing, import- og omsetningsforbud. Departementet foreslår at disse endringene reverseres, slik at loven igjen viser til «Statens strålevern» som rette myndighet.

Fra 1. januar 2016 ble det også gjort en endring i § 22 om klage slik at det nå følger av bestemmelsen at departementet er klageinstans for enkeltvedtak truffet i medhold av loven av andre enn kommunen. I forbindelse med denne endringen ble bestemmelsen omformulert noe slik at det ikke lenger går direkte frem av ordlyden hvilken etat som treffer slike vedtak. Av pedagogiske hensyn mener departementet det bør komme tydeligere frem at det er Strålevernets vedtak det gjelder.

Dersom andre statlige tilsynsorganer i forskrift gis myndighet til å treffe enkeltvedtak i medhold av strålevernloven, vil forvaltningslovens generelle regler om klageinstans komme til anvendelse.

I lov 12. mai 1972 nr. 28 om atomenergivirk-somhet ble benevnelsen «Statens strålevern» beholdt også etter 1. januar 2016 fordi Strålevernet hele tiden har vært øverste faglige sikkerhets-myndighet på atomenergiloens område, jf. atomenergiloen § 10. Eneste endring som ble gjennomført i atomenergiloen som følge av omorga-niseringen i januar 2016, var en ny bestemmelse i § 57 a som presiserer at departementet er klagein-stans ved klage på Statens stråleverns vedtak etter atomenergiloen. Denne rollefordelingen har vært konstant og bør beholdes, og departementet foreslår derfor ingen endringer i klageinstansens kompetanse. På denne bakgrunn foreslår departe-mentet ingen endringer i atomenergiloen som følge av at Strålevernet gjenopprettes som en egen etat.

7.1.4 Departementets vurderinger og forslag – endringer i helseberedskapsloven

Med lovvedtak 53 (2016–2017) vedtok Stortinget lov i samsvar med departementets forslag i Prop. 7 L (2016–2017) om endringer i helseberedskapsloven mv. (beredskapsregistre mv.). Lovvedtak 53 (2016–2017), jf. Innst.165 L (2016–2017), jf. Prop. 7 L (2016–2017) ble sanksjonert av Kongen i stats-råd 3. mars 2017. Endringsloven ble gitt ikraftset-ting straks.

Endringsloven gir blant annet en bestemmelse i helseberedskapsloven som gir Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet myndighet til å opprette beredskapsregistre for å gi oversikt og kunnskap om utbredelse, årsakssammenhenger og konse-

kvenser ved miljøhendelser, ved mistanke om utbrudd av sykdom relatert til eksponering for helseskadelige miljøfaktorer og ved andre typer kriser og beredskapssituasjoner. Den etaten som etablerer beredskapsregistre vil også være data-behandlingsansvarlig. I Prop. 7 L (2016–2017) er det forutsatt at også Strålevernet skal kunne opp-rette slike beredskapsregistre. Strålevernet ble ikke foreslått nevnt særskilt i lovbestemmelsen da etaten på det tidspunktet var organisert som en etat i Helsedirektoratet. Når Strålevernet nå gjen-opprettes som en selvstendig etat, er det behov for at også Strålevernet nevnes i lovbestemmelsen slik at også Strålevernet har myndighet til å eta-blere beredskapsregistre.

På denne bakgrunn foreslår departementet at Statens strålevern nevnes spesifikt som en av de aktuelle myndighetene i helseberedskapsloven § 2-4 første ledd.

7.1.5 Departementets vurdering – forskriftsarbeid mv.

Lovendringene vil også følges opp med nødven-dige forskriftsendringer, slik at gjenoppretting av Strålevernet som egen etat reflekteres i de aktu-elle forskrifter i tillegg til i lovene.

Departementet vil gi Helsedirektoratet og Sta-tens strålevern i oppdrag å legge til rette for nød-vendig standardisering, samordning og samarbeid når det gjelder beredskapsarbeid og krisehåndte-ringsevne i samarbeid med Folkehelseinstituttet, slik at etatenes samlede kompetanse og kapasitet på fagfeltet utnyttes på en best mulig måte.

En gjenoppretting av Strålevernet som selv-stendig etat og med forsterket beredskapssamar-beid med Helsedirektoratet, vil ivareta både beho-vet for uavhengighet og behovet for ytterligere integrering og styrking av beredskap og krise-håndteringsevne. Departementet mener at en slik løsning vil ivareta både nasjonale behov og inter-nasjonale forpliktelser.

7.2 Øvrige endringer i strålevernloven

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår endringer i lov 12. mai 2000 nr. 36 om strålevern og bruk av stråling (strålevernloven). Det foreslås at strålevernlovens anvendelse på Svalbard og Jan Mayen fremgår direkte av loven. Videre foreslås det en hjemmel for å gjøre unntak fra tjeneste-lovens automatiske innvilgelse av godkjenninger ved oversittelse av fristen på strålevernlovens områder. I tillegg foreslås en hjemmel i strålevern-

loven for beslag, inndragning og destruksjon av ulovlig importerte laserpekere i omløp, dette som en videre oppfølging av at strålevernforskriftens bestemmelser om forbud mot sterke laserpekere trådte i kraft 1. januar 2015.

Forslag om endringer i strålevernforskriften og strålevernloven ble sendt på alminnelig høring 20. juni 2016 med høringsfrist 20. september 2016. I høringen ble de nevnte endringene i strålevernloven foreslått, og en revisjon av hele strålevernforskriften. Når det gjelder forslagene til endringer i strålevernloven, kom det kun to innspill til forslaget om endring i strålevernlovens stedlige virkeområde.

7.2.1 Strålevernlovens anvendelse på Svalbard og Jan Mayen

7.2.1.1 Bakgrunn og høringsforslag

I strålevernloven § 4 er gitt det hjemmel til å fastsette i forskrift at loven skal gjelde på Svalbard og Jan Mayen. Strålevernloven er gitt anvendelse på Svalbard og Jan Mayen gjennom forskrift 9. mai 2003 nr. 568 om anvendelsen av lov om strålevern og bruk av stråling på Svalbard og Jan Mayen. Andre forskrifter hjemlet i strålevernloven gjelder for Svalbard og Jan Mayen kun dersom det er særskilt fastsatt i forskriftene.

I høringen av revidert strålevernforskrift ble det foreslått at forskrift 9. mai 2003 nr. 568 om anvendelsen av lov om strålevern og bruk av stråling på Svalbard og Jan Mayen oppheves, og at det gjøres en endring i strålevernloven slik at det går frem direkte av strålevernlovens bestemmelse om stedlig virkeområde at loven gjelder på Svalbard og Jan Mayen.

7.2.1.2 Høringsinstansenes syn

I høringen kom det innspill om at det bør være hjemmel i loven til å gi forskrifter med særlige regler av hensyn til stedlige forhold. Slike særlige regler er i dag gitt i forskrift om strålevernlovens anvendelse på Svalbard og Jan Mayen. *Justis- og beredskapsdepartementet* mener det kan være behov for stedlige tilpasninger og foreslår at lovhomehlen til å gjøre strålevernregelverket gjeldende også gir hjemmel til å innføre særlige tilpasninger. *Sysselmannen på Svalbard* viser til erfaringer fra arbeidet med innføringen av deler av helselovgivningen for Svalbard, og mener det bør foretas en vurdering av strålevernlovgivningens anvendelse på Svalbard og behovet for eventuelle

tilpasninger. Både Justis- og beredskapsdepartementet og Sysselmannen foreslår at behovet for tilpasninger vurderes nærmere i samarbeid mellom Helsedirektoratet ved Statens strålevern (Strålevernet), Sysselmannen, Justis- og beredskapsdepartementet og eventuelt også Utenriksdepartementet.

7.2.1.3 Departementets vurdering

Departementet mener at strålevernregelverket bør ses i sammenheng med det øvrige regelverket på helseområdet. Som øvrig helselovgivning, bør strålevernregelverket som utgangspunkt gjøres gjeldende på Svalbard og Jan Mayen. Departementet foreslår å følge opp høringsinnspillene slik at lovbestemmelsen uttrykkelig gir hjemmel for å kunne gi særlige regler av hensyn til stedlige forhold. Departementet ser at det kan være nyttig med en prosess der flere relevante aktører deltar for å vurdere behovet for stedlige tilpasninger i regelverket og eventuelle særlige regler for Svalbard og Jan Mayen. En lovhomehlen til å gi særlige regler av hensyn til stedlige forhold gir mulighet for samarbeid om eventuelle regelverkstilpasninger i forskrift.

7.2.2 Hjemmel for unntak fra tjenesteloven

7.2.2.1 Bakgrunn og endringsforslag

Etter lov 19. juni 2009 nr. 103 om tjenestevirksomhet (tjenesteloven) er hovedregelen at en godkjenning anses automatisk innvilget hvis saksbehandlingsfristen oversittes. På strålevernområdet innebærer denne hovedregelen at der saksbehandlingsfristen til en godkjenningssøknad for blant annet strålebehandling av mennesker, tilvirkning av radioaktive strålekilder eller bruk av åpne radioaktive strålekilder oversittes, vil det automatisk bli gitt en godkjenning. Det er snakk om potensielt farlige aktiviteter og stråledoser som kan medføre skader, og det vil være uheldig om virksomhetene får en automatisk godkjenning dersom søknaden ikke er ferdigbehandlet innen 30 dager. I høringen ble det derfor foreslått en ny bestemmelse i strålevernloven § 6 a som gir unntak fra tjenesteloven § 11 annet ledd om at tillatelse anses gitt når saksbehandlingsfristen er utløpt.

I høringen var det ingen innspill til forslaget om lovendring for å gi unntak fra tjenesteloven § 11 annet ledd.

7.2.2.2 Departementets vurdering

Tilvirkning og bruk av strålekilder er potensielt farlige aktiviteter og kan gi stråledoser som kan medføre skader på mennesker og miljø, og som til vanlig reguleres strengt. Prosessen for godkjenning av slike aktiviteter kan inneholde en gjennomgang av sikkerhetsrutiner, risikovurderinger og utforming av bygg. Det er viktig at det gjøres en god gjennomgang før godkjenning eventuelt gis. Av hensyn til forsvarlig strålevern og folkehelse vil det være uheldig om godkjenningssøknader etter strålevernloven anses innvilget dersom saksbehandlingsfrister oversittes. Godkjenningssøknadene har blant annet til formål å beskytte folkehelsen, og det vil ikke være forsvarlig om godkjenninger på strålevernområdet gis uten en reell og tilstrekkelig god vurdering.

Normalt vil den alminnelige saksbehandlingsfristen være tilstrekkelig, men i perioder mottar Strålevernet en stor mengde godkjenningssøknader samtidig innen samme strålebruksområde, og særlig ved kompliserte og omfattende søknader vil det kunne forekomme at saksbehandlingsfristen oversittes. Tjenesteloven åpner i dag for at saksbehandlingsfrister kan forlenges én gang dersom sakens kompleksitet gjør det nødvendig. Departementet mener at tjenestelovens bestemmelse om fristutsettelse ikke vil gi tilstrekkelig mulighet for å sikre god behandling av enhver søknad, også de mindre komplekse, og at bestemmelsen ikke tilstrekkelig vil ivareta folkehelse og strålevern.

Da det er tale om potensielt farlige aktiviteter, mener departementet at det vil være uheldig om virksomhetene får en automatisk godkjenning om søknaden ikke er ferdigbehandlet innen 30 dager. Departementets vurdering er at å ikke gi automatisk innvilgelse ved fristoversittelse er både egnet og nødvendig for å ivareta folkehelse og strålevern, og er dermed et proporsjonalt tiltak for å beskytte folkehelsen. Departementet kan ikke se at dette kan ivaretas på en mindre byrdefull måte og mener det ikke finnes andre mindre inngripende tiltak som vil gi en like god beskyttelse.

Departementet foreslår en ny bestemmelse i strålevernloven § 6 a som gir hjemmel til unntak fra tjenestelovens saksbehandlingsfrist og hjemmel til å gi forskrifter med nærmere saksbehandlingsregler. Lovbestemmelsen vil følges opp med nødvendige presiseringer i forskrift.

7.2.3 Hjemmel for destruksjon av ulovlige laserpekere

7.2.3.1 Bakgrunn og endringsforslag

Sterke laserpekere var lovlig frem til 31. desember 2014, så lenge eier ikke brukte eller var i besittelse av dem i det offentlige rom. Siden 1. januar 2015 har det vært forbud mot å eie, besitte, tilvirke, importere, eksportere, bruke og selge laserpekere av klasse 3R, 3B og 4 uten godkjenning fra Strålevernet.

I en kampanje i samarbeid med Politiet i mai 2015, oppfordret Strålevernet alle som hadde sterke laserpekere uten godkjenning, til å levere disse inn på sin lokale politistasjon. Etter kampanjen, i august 2015, rapporterte Politiet om kun 30 innleverte laserpekere. På denne bakgrunn er det antatt at det i dag finnes mange ulovlige laserpekere i private hjem og virksomheter i Norge.

For å effektivisere håndhevingen av forbudet, særlig ved forsøk på ulovlig import av sterke laserpekere uten godkjenning, vedtok Stortinget 18. desember 2015 en lovhjemmel for beslag og destruksjon av ulovlig importerte laserpekere. Lovhjemmelen retter seg mot tollmyndighetene og trådte i kraft 1. januar 2016. I ettertid har man sett behov for at også Strålevernet kan beslaglegge og destruere laserpekere som allerede er i omløp. I høringen av strålevernloven ble det derfor foreslått en slik myndighet for Strålevernet.

I høringen var det ingen innspill til forslaget om lovendring for å gi Strålevernet hjemmel til å beslaglegge og destruere ulovlige laserpekere som er i omløp.

7.2.3.2 Departementets vurdering

I dag har Strålevernet hjemmel til beslag av strålekilder dersom det foreligger «vesentlig helsefare», jf. strålevernloven § 19 andre ledd. Dette gjør at Strålevernet kun kan beslaglegge laserpekere i tilfeller hvor det er «vesentlig helsefare». Ot.prp. nr. 88 (1998–99) definerer «vesentlig helsefare» som en «kvalifisert grad av fare». Dette er en høy terskel som gjør at Strålevernet ikke kan gripe inn og beslaglegge alle ulovlige laserpekere, men kun i de tilfeller hvor bruken tilsier at det er en kvalifisert grad av fare.

Strålevernet har i dag ikke hjemmel til å destruere beslaglagte laserpekere. Strålevernloven § 19 a hjemler beslag og destruksjon av importerte laserpekere, men gir i dag kun tollmyndighetene mulighet til å beslaglegge og destruere ulovlig importerte laserpekere. Nær-

mere presiseringer om tollmyndighetenes mulighet til beslag og destruksjon og ansvarsfordelingen er gitt i strålevernforskriften.

Departementet mener det også er behov for å kunne gripe inn overfor og beslaglegge og destruere laserpekere som allerede er i omløp i Norge. For at Strålevernet skal kunne gis slik myndighet må strålevernloven § 19 a som hjemler beslag og destruksjon av importerte laserpekere, utvides til å omfatte laserpekere i omløp i Norge. Departementet foreslår at det legges til et nytt punktum som gir Strålevernet hjemmel til å beslaglegge og

destruere ulovlige laserpekere i omløp i Norge. Departementet foreslår at Strålevernets mulighet til beslag og destruksjon reguleres på samme måte som tollmyndighetene, slik at samme saksbehandlingsrutiner og frister skal gjelde for Strålevernet som for tollmyndighetene.

For at bestemmelsens overskrift skal være mer dekkende, foreslår departementet at overskriften til strålevernloven § 19 a endres til «Beslag og destruksjon av ulovlige laserpekere».

Lovhjemmelen vil også følges opp med nødvendige forskriftsbestemmelser.

8 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet har foreslått at registrerings- og tilsynsordningen skal baseres på prinsippet om selvfinansiering gjennom avgifter. Dette innebærer at tilsynsmyndighetene skal få dekket tilsyns- og saksbehandlingskostnader og at Helsedirektoratet skal få dekket driftskostnadene til driften av registeret. Tilsyns- og saksbehandlingskostnader vil omfatte forberedelse av tilsyn, gjennomføring av selve tilsynet og eventuell etterfølgende saksbehandling, som å fatte vedtak og behandle eventuelle klagesaker. Avgiftene skal gjenspeile de faktiske kostnadene myndighetene har med de ulike elementene i ordningen.

Tilsynet med salgssteder i kommunene er foreslått dekket inn i form av en årlig tilsynsavgift det enkelte salgsstedet plikter å betale til kommunen. Det samme vil gjelde for salgssteder på Svalbard, hvor avgiften vil tilfalle Sysselmannen. Helsedirektoratets utgifter til tilsyn foreslås dekket inn gjennom en årlig tilsynsavgift for grossistene. I tillegg vil det påløpe kostnader til drift og vedlikehold av registeret, som er foreslått dekket inn gjennom en årlig registeravgift som skal betales av grossistene.

Helse- og omsorgsdepartementet har foreslått at selve avgiftssatsene fastsettes i forskrift og departementet vil komme tilbake til beregningen av avgiftene i det kommende høringsnotatet om foreslåtte forskriftsbestemmelser.

Eventuelle øvrige kostnader for myndighetene må dekkes innenfor gitte rammer. Dette gjelder f.eks. Helsedirektoratets veiledningsoppgaver. Helsedirektoratet må påregne noe ekstra ressurser til veiledning og utarbeidelse av veiledningsmateriell, særlig fram mot ordningens ikrafttredelse og driftsstart. Det skal imidlertid påpekes at dette er oppgaver som må anses å ligge innenfor gjeldende ansvarsområde.

For næringen antas de administrative kostnadene å være små. Antall opplysninger som skal registreres vil holdes til det minimum som er nødvendig for å sikre en velfungerende ordning, samt at registeret vil gjøre bruk av opplysninger fra Enhetsregisteret så langt det lar seg gjøre. Registrering foretas kun én gang, og det kreves ingen innsending av dokumentasjon e.l. For øvrig må registrerte opplysninger vedlikeholdes.

Forslaget om å gjenopprette Statens strålevern som en selvstendig etat og sikre at dette reflekteres i regelverket, er ikke ventet å ha noen økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. Eventuelle merutgifter som følger av forslaget dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

Forslaget om å flytte hjemmelen for strålevernregelverkets anvendelse på Svalbard og Jan Mayen fra forskrift til strålevernloven, innebærer i utgangspunktet ingen økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning, da regelverket allerede i dag gjelder gjennom forskrift. Økonomiske eller administrative konsekvenser av eventuelle ytterligere regelverkstilpasninger av hensyn til stedlige forhold må vurderes i en eventuell prosess om regelverkstilpasninger i forskrift.

Verken forslaget om hjemmel til unntak fra tjenesteloven eller forslaget om hjemmel for destruksjon av ulovlige laserpekere i omløp, innebærer økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning. En hjemmel for beslagleggelse og destruksjon også av ulovlige laserpekere i omløp vil forenkle Strålevernets jobb, da de vil kunne beslaglegge og eventuelt destruere alle sterke laserpekere i omløp i Norge uten at det kreves begrunnet i at laserbruken utgjør en kvalifisert grad av fare. Den foreslåtte hjemmelsbestemmelsen vil dermed gjøre håndhevingen av laserpekerforbudet enklere.

9 Merknader til lovbestemmelsene

9.1 Tobakksskadeloven

Til kapittel 2 Registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer og tobakksurrogater

Alle bestemmelsene er nye, og erstatter den vedtatte, men ikke ikraftsatte bevillingsordningen for salg av tobakksvarer. Kapitlet fastsetter rammene for en registreringsordning for salg (detaljsalg og engrossalg) av tobakksvarer og tobakksurrogater og tilsyn med slikt salg.

Til § 4 Registreringsplikt for salg av tobakksvarer og tobakksurrogater til forbruker

Første ledd fastsetter en plikt for virksomheter som selger tobakksvarer og -surrogater til å registrere salgsstedet, eventuelt salgsstedene dersom virksomheten har flere salgssteder, i et nasjonalt register for tobakkssalg. Ordningen innebærer en ren registreringsplikt, dvs. at det ikke er snakk om en tillatelsesordning. Det gjøres ingen vurdering av om søker er skikket til å stå for salget eller lignende. Registeret driftes av Helsedirektoratet. Virksomheter er avgrenset til å omfatte juridiske personer og enkeltpersonforetak. Dette betyr at fysiske personer, med unntak av enkeltpersonforetak, ikke kan registrere seg og dermed ikke selge tobakk. Også taxfree salgssteder på flyplasser skal registrere seg.

Virksomheter som driver fjernsalg omfattes ikke av bestemmelsene, men skal registrere seg etter en separat ordning, jf. § 21 a (vedtatt, ikke trådt i kraft).

Registrering etter § 4 gir kun rett til salg til forbruker. Den som er registrert etter § 4 kan i utgangspunktet ikke selge til andre som er registrert etter § 4 eller til grossister som er registrert etter § 6, da slikt salg omfattes av definisjonen av engrossalg i § 2 og dermed krever registrering etter § 6.

Annet ledd fastslår at plikten til å være registrert omfatter både permanente salgssteder og steder som selger en bestemt del av året eller for en enkelt anledning. Dette innebærer at blant annet sesongbaserte salgssteder og festivaler må registreres.

Etter *tredje ledd* kan innkjøp av tobakksvarer og -surrogater med sikte på videresalg til forbruker bare skje fra grossist som er registrert etter § 6. Gjennom en gjensidig plikt for den som selger og den som kjøper til å sjekke at den andre er registrert, vil alt salg mellom virksomheter og grossister være gjenstand for registrering og tilsyn. Bestemmelsen er ikke til hinder for at virksomheter kan importere for salg så lenge importen skjer i tråd med øvrig lovgivning.

Fjerde ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskriftsbestemmelser om registreringsplikten. Slike bestemmelser kan omfatte hvilke opplysninger som skal registreres, f.eks. organisasjonsnummer, adresse, navn på utsalgsstedet, kontaktinformasjon eller lignende. Videre kan det gis forskriftsbestemmelser om sletting av registrering, det kan settes begrensninger for registrering, og gjøres unntak for registrering. Listen over hva som kan fastsettes i forskrift er ikke uttømmende, men må knytte seg til registreringsplikten.

Til § 5 Internkontroll

Første ledd fastsetter en plikt for salgsstedet til å etablere internkontroll som skal sørge for at tobakksskadelovens regler som knytter seg til salg av tobakksvarer og -surrogater overholdes. Internkontrollen skal sørge for at bestemmelsene i §§ 4, 17–24, 30–33, 34 a og 34 d og 42 etterleves. Oppregningen av bestemmelser internkontrollen skal omfatte, er uttømmende. Internkontrollsystemet skal kunne dokumenteres ovenfor tilsynsmyndighetene. Dette innebærer at internkontrollkravet blir gjenstand for tilsyn.

Annet ledd fastsetter at departementet kan gi nærmere bestemmelser om innholdet i internkontrollkravet. Slike bestemmelser kan blant annet omfatte krav om at internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, at den skal sørge for at ansatte i virksomheten har tilstrekkelige kunnskaper og kompetanse til å overholde kravene til virksomheten, herunder kravene til internkontroll, og at de ansatte skal ha oversikt over hvordan virksom-

heten er organisert og hvordan oppgaver og ansvar er fordelt. Videre kan det gis bestemmelser om at de ansvarlige skal ha rutiner for å forebygge, avdekke og rette opp avvik.

Til § 6 Registreringsplikt for engrossalg av tobakksvarer og tobakksurrogater

Første ledd fastsetter en plikt for grossister som driver salg av tobakksvarer og -surrogater til å registrere seg i et nasjonalt register for tobakksalg. Plikten tilsvarende plikten for salgssteder til å registrere seg som følger av § 4. Ordningen innebærer en ren registreringsplikt, dvs. at det ikke er snakk om en tillatelsesordning. Det gjøres ingen vurdering av om søker er skikket til å stå for salget eller lignende.

Annet ledd henger sammen med bestemmelsen i § 4 tredje ledd. Grossistene må bare selge til andre registrerte grossister og til virksomheter som har registrert salgssteder i det nasjonale registeret. Slik sikres det at alt salg av tobakksvarer og -surrogater foretas av registrerte virksomheter og grossister, og at det er gjenstand for tilsyn. Bestemmelsen er ikke til hinder for at grossisten kan importere tobakksvarer og -surrogater så lenge importen skjer i tråd med øvrig lovgivning.

Etter *tredje ledd* kan departementet gi nærmere bestemmelser om pliktene i første til annet ledd. Slike bestemmelser kan omfatte bestemmelser om hvilke opplysninger som skal registreres, sletting av opplysninger, bestemmelser som setter begrensninger for registrering og bestemmelser som gjør unntak. Opplistingen over hva forskriftsbestemmelsene kan inneholde er ikke uttømmende.

Til § 7 Tilsyn

Første ledd fastsetter at kommunene skal føre tilsyn med at salgsstedene overholder §§ 4, 5, 9, 17–24, 30–33, 34 a, 34 d og 42, samt forskriftsbestemmelser gitt i medhold av disse bestemmelsene. Opplistingen er uttømmende. For å sikre at kommunene kan gjennomføre kontrollen plikter salgsstedet å gi kommunen tilgang til lokaler, herunder varelager, nødvendige opplysninger, vareprøver og annen relevant bistand. Bestemmelsen innebærer en plikt for kommunene til å føre tilsyn med de registrerte salgsstedene i deres kommune. Kommunen kan selv bestemme hvem som skal føre tilsyn, dvs. om tilsynet skal utføres av kommunens ansatte eller andre kommunen velger å sette tilsynet ut til.

Annet ledd fastslår at Sysselmannen fører tilsyn etter første ledd på Svalbard. Dette innebærer at Sysselmannen fører tilsyn med salgssteder på Svalbard på lik linje med kommunenes tilsyn av salgssteder. Sysselmannen kan delegere tilsynsmyndigheten til Longyearbyen lokalstyre.

Tredje ledd gir departementet hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om tilsynet og utøvelsen av dette i forskrift. Slike bestemmelser kan for eksempel fastsette krav til tilsynsfrekvens, særlige områder kontrollen skal fokusere på, om tilsyn skal foregå åpent eller anonymt og krav til opplæring av de som skal føre tilsyn.

Til § 8 Pålegg om retting og tvangsmulkt

Første ledd gir kommunen hjemmel til å gi pålegg om retting dersom det avdekkes brudd på lovgivningen. Pålegg om retting er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Kommunen skal sette en frist for retting, og kan kreve en skriftlig bekrefteelse fra den pålegget retter seg mot om at det ulovlige forholdet har blitt rettet.

Annet ledd gir kommunen hjemmel til å ilegge tvangsmulkt i forbindelse med pålegg om retting. Dette skal gi den som er ansvarlig for det ulovlige forholdet, ytterligere et insentiv til å få forholdet til å opphøre. Mulkten løper fra fristen for retting eventuelt ikke overholdes. Tvangsmulkten kan fastsettes som et engangsbeløp i form av en engangsmulkt, eller som løpende tvangsmulkt i form av dagmulkter. Tvangsmulkten tilfaller statskassen.

Tredje ledd gir kommunen hjemmel til å forhåndsfastsette tvangsmulkt. En slik tvangsmulkt kan fastsettes hvis kommunen har grunn til å tro at det vil skje nye overtredelser av lovgivningen som ikke kan stanses med pålegg om retting og tvangsmulkt etter annet ledd. Forhåndsfastsatt tvangsmulkt løper fra det tidspunktet en ny overtredelse tar til og kan fastsettes for inntil ett år.

Fjerde ledd gir Helsedirektoratet tilsvarende hjemmel som kommunen til å fatte vedtak om pålegg om retting, tvangsmulkt og forhåndsfastsatt tvangsmulkt overfor grossister.

Femte ledd gir Sysselmannen tilsvarende hjemmel som kommunen til å fatte vedtak om pålegg om retting, tvangsmulkt og forhåndsfastsatt tvangsmulkt overfor salgssteder på Svalbard. Sysselmannen kan delegere myndighet til å fatte slike vedtak til Longyearbyen lokalstyre.

Siste ledd gir departementet hjemmel til å gi bestemmelser om fastsettelse, beregning og innkreving av tvangsmulkt i forskrift.

Til § 9 Salgsforbud

Første ledd gir kommunene hjemmel til å fatte vedtak om salgsforbud dersom de ved tilsyn avdekker brudd på lov- og forskriftsbestemmelser de fører tilsyn med. Salgsforbudet innebærer at salgsstedet ikke kan selge tobakksvarer og -surrogater til forbrukere i den perioden salgsforbudet gjelder.

Annet ledd gir Helsedirektoratet hjemmel til å ilegge grossister salgsforbud dersom det avdekkes brudd på lovgivningen.

Tredje ledd gir Sysselmannen hjemmel til å fatte vedtak om salgsforbud overfor salgssteder dersom de ved tilsyn avdekker brudd på lovgivningen. Salgsforbudet innebærer at salgsstedet ikke kan selge tobakksvarer og -surrogater til forbrukere i den perioden salgsforbudet gjelder.

Fjerde ledd gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om salgsforbud i forskrift. Slike bestemmelser kan for eksempel inneholde regler om saksbehandling og varigheiten på salgsforbud. Opplisting av hva det kan gis bestemmelser om er ikke uttømmende.

Til § 10 Avgifter

Bestemmelsen innfører avgifter som skal dekke utgiftene til tilsyn og drift av registeret. Ordningen er utformet etter selvkostprinsippet. Dette innebærer at avgiftene skal dekke utgiftene fullt ut, men ikke innebære en ekstra inntektskilde ut over dette for tilsynsmyndighetene.

Første ledd fastslår at kommunen kan kreve inn en årlig tilsynsavgift fra salgsstedene i kommunen. Dette skal dekke kommunens utgifter til tilsyn.

Annet ledd gir Sysselmannen tilsvarende hjemmel til å kreve inn en tilsynsavgift fra salgsstedene på Svalbard for å dekke utgiftene til tilsyn. Dersom Sysselmannen har delegert tilsynsmyndigheten til Longyearbyen lokalstyre er det lokalstyret som kan kreve inn avgiften.

Tredje ledd gir Helsedirektoratet hjemmel til å kreve inn en årlig tilsynsavgift fra grossistene. Avgiften skal dekke direktoratets utgifter med tilsynet.

Fjerde ledd fastsetter at Helsedirektoratet kan kreve inn en årlig registeravgift fra grossistene. Denne avgiften skal dekke inn kostnadene direktoratet har med driften av registeret.

Femte ledd gir departementet hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om satser og innbetaling av avgiftene i første til fjerde ledd. Departementet vil fastsette avgiftssatsene og nærmere regler om jevnlig justering av avgiftene i forskrift.

Til § 11 Klage

Bestemmelsen fastsetter regler om klageadgang for vedtak fattet etter kapittel 2.

Første ledd fastslår at kommunenes vedtak som er fattet med hjemmel i §§ 8 og 9, dvs. pålegg om retting, tvangsmulkt, forhåndsfastsatt tvangsmulkt eller salgsforbud, kan påklages. Klageinstansen er fylkesmannen.

Annet ledd fastslår at vedtak fattet av Helsedirektoratet etter §§ 8 og 9, dvs. pålegg om retting, tvangsmulkt, forhåndsfastsatt tvangsmulkt eller salgsforbud, kan påklages. Klageinstans er departementet.

Tredje ledd fastsetter at vedtak fattet av Sysselmannen etter §§ 8 og 9, dvs. pålegg om retting, tvangsmulkt, forhåndsfastsatt tvangsmulkt eller salgsforbud, kan påklages. Klageinstans er departementet. Dersom sysselmannen har delegert til Longyearbyen lokalstyre å fatte vedtak etter §§ 8 og 9, er sysselmannen klageinstans.

Til 35 første ledd

Bestemmelsen er endret slik at Helsedirektoratet også skal føre tilsyn med at grossistene oppfyller sine plikter etter § 6, herunder at de registrerer seg i registeret, og overholder eventuelle salgsforbud etter § 9. Helsedirektoratet skal også føre tilsyn med grossister som er basert på eller selger til salgssteder på Svalbard.

Til § 35 a

Bestemmelsen innfører en plikt for Helsedirektoratet til å drifte et register over salgssteder og grossister, hvor disse kan registrere seg slik de plikter etter §§ 4 og 6. Helsedirektoratet gis også hjemmel til å oppdatere registeret og til å slette registrerte salgssteder og grossister som ikke lenger selger tobakksvarer og -surrogater. Departementet kan også gi forskriftsbestemmelser om driften av registeret, herunder hvem som skal kunne slette og rette opplysninger.

9.2 Strålevernloven*Til § 4 første ledd*

Bestemmelsen presiserer at loven gjelder for Norge, herunder Svalbard og Jan Mayen. At loven gjelder for Svalbard og Jan Mayen, kom tidligere kun frem av særskilt forskrift. Videre gir bestemmelsen hjemmel til å fastsette særlige regler av

hensyn til stedlige forhold. Forskrifter hjemlet i strålevernloven gjelder likevel bare dersom dette er fastsatt i forskriftene selv.

Til ny § 6 a

Bestemmelsens første ledd første punktum gir hjemmel til å fastsette saksbehandlingsfrist for godkjenninger eller andre tillatelser som omfattes av tjenesteloven. Bestemmelsens første ledd andre punktum gjør unntak fra tjenesteloven § 11 andre ledd og hovedregelen om automatisk innvilgelse ved oversittelse av fristen for godkjenningssøknader. Dette innebærer at selv om godkjenningssøknaden ikke er ferdigbehandlet innen fristen, gis det ikke automatisk godkjenning.

Bestemmelsens andre ledd gir hjemmel til nærmere forskriftsregulering om saksbehandling av godkjenning og tillatelser, og mulighet til å gi unntak fra forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

Til § 18 første ledd

Bestemmelsen slår fast at Statens strålevern er tilsynsmyndighet og fører tilsyn med lovens bestemmelser, samt har myndighet til å fatte nødvendige enkeltvedtak.

Endringen er en oppdatering av benevnelsen «Statens strålevern» for at gjenopprettingen av Statens strålevern som egen etat reflekteres i regelverket.

Til § 19 første og andre ledd

Bestemmelsens første ledd gir Statens strålevern myndighet til å kreve retting av virksomhet i strid med loven.

Bestemmelsens andre ledd gir Statens strålevern myndighet til å stanse virksomhet, beslaglegge stoff eller utstyr, eller på annen måte sikre at videre bruk ikke er mulig dersom det foreligger vesentlig helsefare. Bestemmelsen gir videre hjemmel til å kreve en virksomhet stengt dersom nødvendig godkjenning eller melding ikke foreligger.

Endringen er en oppdatering av benevnelsen «Statens strålevern» for at gjenopprettingen av Statens strålevern som egen etat reflekteres i regelverket.

Til § 19 a

Bestemmelsens første ledd andre punktum er nytt. Dette innebærer at laserpekere i omløp kan

beslaglegges og destrueres av Strålevernet uten at det må begrunnes i at laserbruken utgjør en kvalifisert grad av fare.

Beslag og destruksjon skal skje i henhold til forvaltningslovens bestemmelser, på lik linje med tollmyndighetenes beslag og destruksjon. Utgangspunktet er derfor at lovens krav til forhåndsvarsling, utrednings- og informasjonsplikt, partsinnsyn, krav til skriftlig og begrunnet vedtak, klage, omgjøring og sakskostnader gjelder på vanlig måte.

Strålevernets mulighet til beslag og destruksjon reguleres på samme måte som tollmyndighetenes mulighet til beslag og destruksjon. Dette innebærer at samme saksbehandlingsrutiner og frister gjelder for Strålevernet som for tollmyndighetene.

Til § 20

Bestemmelsen gir Statens strålevern myndighet til å nekte import eller omsetning av produkter, stoffer eller varer som kan medføre helse- eller miljørisiko på grunn av stråling.

Endringen er en oppdatering av benevnelsen «Statens strålevern» for at gjenopprettingen av Statens strålevern som egen etat reflekteres i regelverket.

Til § 22

Bestemmelsen omhandler klage og presiserer at departementet er klageinstans for enkeltvedtak truffet av Statens strålevern og at Fylkesmannen er klageinstans for enkeltvedtak truffet av kommunen med hjemmel i strålevernloven.

Dersom andre statlige tilsynsorganer i forskrift gis myndighet til å treffe enkeltvedtak i medhold av strålevernloven, vil forvaltningslovens generelle regler om klageinstans komme til anvendelse.

Endringen presiserer at departementet er klageinstans over Statens strålevernens enkeltvedtak, og er en oppdatering slik at benevnelsen «Statens strålevern» igjen går frem av bestemmelsen.

9.3 Helseberedskapsloven

Til § 2-4

Bestemmelsen gir hjemmel til etablering av beredskapsregistre for å håndtere beredskaps-situasjoner. Slike registre kan etableres for å gi oversikt og kunnskap om utbredelse, årsakssammenhenger og konsekvenser ved miljøhendelser

Endringer i tobakksskadeloven, strålevernloven og helseberedskapsloven (registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer mv.)

og ved mistanke om utbrudd av sykdom relatert til eksponering for helseskadelige miljøfaktorer. En miljøhendelse kan være av fysisk, kjemisk, biologisk, radiologisk og nukleær opprinnelse.

Endringen innebærer at også Statens strålevern som egen etat kan etablere beredskapsregistre og være databehandlingsansvarlig for slike registre.

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 tobakksskadeloven, strålevernloven og helseberedskapsloven (registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer mv.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i tobakksskadeloven, strålevernloven og helseberedskapsloven (registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i tobakksskadeloven, strålevernloven og helseberedskapsloven (registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer mv.)

I

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

Nytt kapittel 2 skal lyde:

Kapittel 2. Registerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer og tobakkssurrogater

§ 4 Registreringsplikt for salg av tobakksvarer og tobakkssurrogater til forbruker

Salg av tobakksvarer og tobakkssurrogater til forbruker uten registrering hos Helsedirektoratet er forbudt. Hver enkelt virksomhet skal registrere samtlige av sine salgssteder for tobakksvarer og tobakkssurrogater.

Plikten til å være registrert gjelder både permanente salgssteder og salgssteder som selger deler av året eller for en enkelt anledning.

Til forbruker er det kun tillatt å selge tobakksvarer og tobakkssurrogater som er lovlig importert eller kjøpt fra registrerte grossister.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om pliktene i første, andre og tredje ledd, herunder om hvilke opplysninger som skal registreres, sletting av registrering, begrensninger for registrering samt unntak fra registreringsplikt.

§ 5 Internkontroll

Salgsstedet skal etablere internkontroll for etterlevelse av bestemmelsene i §§ 4, 17 til 24, 30 til 33, 34 a, 34 d og 42. Internkontrollen skal kunne dokumenteres overfor tilsynsmyndighetene.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om internkontrollen.

§ 6 Registreringsplikt for engrossalg av tobakksvarer og tobakkssurrogater

Engrossalg av tobakksvarer og tobakkssurrogater uten registrering hos Helsedirektoratet er forbudt.

Engrossalg av tobakksvarer og tobakkssurrogater kan bare skje til registrerte salgssteder og grossister.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om pliktene i første og andre ledd, herunder om hvilke opplysninger som skal registreres, sletting av registrering, begrensninger for registrering samt unntak fra registreringsplikt.

§ 7 Tilsyn med salgssteder

Kommunen fører tilsyn med at registrerte salgssteder for tobakksvarer og tobakkssurrogater til forbruker overholder bestemmelsene i §§ 4, 5, 9, 17 til 24, 30 til 33, 34 a, 34 d og 42 og forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene. Salgsstedet plikter å gi kommunen tilgang til lokaler, herunder varelager, nødvendige opplysninger, vareprøver og annen relevant bistand.

Sysselmannen fører tilsyn etter første ledd på Svalbard. Sysselmannen kan delegere oppgaven til Longyearbyen lokalstyre.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser i forskrift om tilsyn og om utøvelsen av tilsynet, herunder om at tilsyn med enkelte typer salgssteder skal føres av Helsedirektoratet.

§ 8 Pålegg om retting og tvangsmulkt

Hvis kommunen finner at et salgssted har overtrådt bestemmelser i §§ 4, 5, 9, 17 til 24, 30 til 33, 34 a, 34 d og 42 eller bestemmelser gitt i medhold av disse er overtrådt, kan den pålegge retting av forholdet. Det skal samtidig settes en frist for rettingen. Kommunen kan kreve skriftlig bekrefteelse fra overtrederen på at det ulovlige forholdet har opphørt.

I tillegg til pålegg om retting, kan kommunen fastsette tvangsmulkt. Mulkten løper fra oversittelse av fristen for retting, og den kan fastsettes i form av engangsmulkt eller dagmulkt. Mulkten tilfaller staten.

Dersom kommunen ved avdekking av overtredelse av bestemmelser som nevnt i første ledd finner særlig grunn til å tro at det vil bli begått nye

brudd som ikke kan stanses etter første og annet ledd, kan kommunen på forhånd fastsette at mulkt vil løpe fra det tidspunktet en ny overtredelse tar til. Slik tvangsmulkt kan fastsettes for inntil ett år.

Helsedirektoratet kan treffe vedtak etter første til tredje ledd i denne bestemmelsen overfor grossister ved overtredelse av bestemmelser som nevnt i § 35.

Sysselmannen kan treffe vedtak etter første til tredje ledd på Svalbard. Sysselmannen kan delegerere til Longyearbyen lokalstyre å fatte vedtak etter denne bestemmelsen for Longyearbyen.

Departementet kan gi forskrifter om fastsettelse, beregning og innkreving av tvangsmulkt.

§ 9 Salgsforbud

Hvis kommunen finner at et salgssted har overtrådt bestemmelser i §§ 4, 5, 17 til 24, 30 til 33, 34 a, 34 d og 42 eller bestemmelser gitt i medhold av disse, kan den treffe vedtak om forbud mot salg av tobakksvarer og tobakksurrogater.

Helsedirektoratet kan treffe vedtak om forbud mot engrossalg av tobakksvarer og tobakksurrogater ved overtredelse av bestemmelsene nevnt i § 35.

Sysselmannen kan treffe vedtak etter første ledd på Svalbard. Sysselmannen kan delegerere til Longyearbyen lokalstyre å fatte vedtak etter denne bestemmelsen for Longyearbyen.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om salgsforbud, herunder om saksbehandlingen og om standardiserte reaksjoner for ulike typer overtredelser.

§ 10 Avgifter

Kommunen kan kreve en årlig tilsynsavgift fra salgssteder til dekning av sine kostnader med tilsynsoppgaver etter § 7 første ledd.

Sysselmannen, eventuelt Longyearbyen lokalstyre, kan kreve en årlig tilsynsavgift fra salgssteder til dekning av sine kostnader med tilsynsoppgaver etter § 7 tredje ledd.

Helsedirektoratet kan kreve en årlig tilsynsavgift fra grossister til dekning av sine kostnader med tilsyn med grossister etter § 35.

Helsedirektoratet kan i tillegg kreve en årlig registeravgift fra grossister for å dekke kostnadene knyttet til drift og forvaltning av register over salgssteder og grossister, jf. § 35 a.

Departementet kan gi forskrift om satser for og innbetaling av avgiftene etter denne bestemmelsen.

§ 11 Klage

Enkeltvedtak fattet av kommunen etter §§ 8 og 9 kan påklages til fylkesmannen.

Enkeltvedtak fattet av Helsedirektoratet etter §§ 8 og 9 kan påklages til departementet.

Enkeltvedtak fattet av Sysselmannen på Svalbard etter §§ 8 og 9 kan påklages til departementet. I de tilfeller hvor Sysselmannen har delegert myndighet til Longyearbyen lokalstyre, er Sysselmannen klageinstans for lokalstyrets vedtak.

I kapittel 7 gjøres følgende endringer:

§ 35 første ledd skal lyde:

Helsedirektoratet fører tilsyn med at bestemmelsene i §§ 6, 9, 19 til 23, 30 til 34 og bestemmelser gitt i medhold av disse lovbestemmelsene, overholdes. Direktoratet fører tilsyn med kravene i § 30 a når det gjelder tobakksvarer og urtebaserte røykeprodukter. *Grossister plikter å gi Helsedirektoratet tilgang til lokaler, herunder varelager, nødvendige opplysninger, vareprøver og annen relevant bistand.*

Ny § 35 a skal lyde:

§ 35 a Register for salg av tobakksvarer og tobakksurrogater.

Helsedirektoratet forvalter et register over salgssteder og grossister for tobakksvarer og tobakksurrogater, jf. §§ 4 og 6. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om forvaltningen av registeret, herunder om retting og sletting av opplysninger.

II

I lov 12. mai 2000 nr. 36 om strålevern og bruk av stråling gjøres følgende endringer:

I §§ 18 første ledd, 19 første og andre ledd og 20 skal benevnelsen «Helsedirektoratet» erstattes med «Statens strålevern».

§ 4 første ledd skal lyde:

Loven gjelder for Norge, herunder Svalbard og Jan Mayen. Forskrifter til loven gjelder likevel bare når det er fastsatt i forskriftene. Kongen kan i forskrift fastsette særlige regler av hensyn til stedlige forhold.

Ny § 6 a skal lyde:

§ 6 a Saksbehandlingsregler

Departementet kan i forskrift fastsette saksbehandlingsfrister for tillatelser. Tjenesteloven § 11 annet ledd gjelder ikke for tillatelser etter loven her.

Departementet kan gi forskrifter om saksbehandlingsregler til utfylling av reglene i tjenesteloven for godkjenning og andre tillatelser i loven her. Saksbehandlingsreglene kan fravike reglene i forvaltningsloven.

§ 19 a skal lyde:

§ 19 a Beslag og destruksjon av ulovlige laserpekere

Laserpekere som importeres i strid med § 6 med forskrifter, kan tilbakeholdes, beslaglegges og destrueres. *Det samme gjelder ulovlige laserpekere som er i Norge.*

Ved tilbakehold skal mottakeren varsles om at laserpekeren vil bli vurdert beslaglagt og destruert. Mottaker skal gis mulighet til å uttale seg i saken innen en nærmere angitt frist.

Dersom mottakeren ikke avgir uttalelse innen fristen, kan laserpekeren beslaglegges og destrueres. Forvaltningsloven §§ 23, 24, 25 og 27 kommer ikke til anvendelse der mottaker ikke har gitt tilbakemelding innen fristen.

Kongen kan gi forskrift om gjennomføring av denne bestemmelsen, herunder fastsette frister for å gi tilbakemelding på varsel gitt etter andre ledd.

Kongen kan i forskrift gjøre unntak fra klage rett over vedtak fattet i medhold av denne bestemmelsen.

§ 22 skal lyde:

§ 22 Klage

Departementet er klageinstans for enkeltvedtak truffet av Statens strålevern i medhold av denne loven. Fylkesmannen er klageinstans for enkeltvedtak truffet av kommunen i medhold av denne loven.

III

I lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap gjøres følgende endring:

§ 2-4 første ledd første punktum skal lyde:

Folkehelseinstituttet, Helsedirektoratet og Statens strålevern kan etablere registre med helseopplysninger for å håndtere beredskapssituasjoner.

IV

I lov 24 mai 2013 nr. 17 om endringer i tobakksskadeloven gjøres følgende endring:

Kapittel 2 oppheves.

V

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Kongen kan gi overgangsbestemmelser i forskrift.



