

**Høringsnotat**

**9. februar 2023**

**Forslag til forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr etter  
alkoholoven mv.**

**Høringsfrist 9. mai 2023**

## Innhold

|        |  |    |
|--------|--|----|
| 1      | Innledning.....  | 4  |
| 2      | Bakgrunn .....   | 4  |
| 3      | Rettslig grunnlag.....   | 6  |
| 3.1    | Forvaltningsloven .....  | 6  |
| 3.2    | Alkoholloven.....  | 8  |
| 3.3    | Hvem som kan ilegges overtredelsesgebyr etter alkoholloven.....                                    | 9  |
| 3.4    | Overtredelser som kan medføre overtredelsesgebyr.....  | 9  |
| 3.4.1  | Brudd på forpliktelser virksomheter har ved utlevering av privatimportert alkoholholdig drikk..... | 10 |
| 3.4.2  | Brudd på forpliktelser ved statlig tilvirkningsbevilling .....                                     | 11 |
| 3.4.3  | Brudd på alkoholreklameforbudet.....   | 12 |
| 4      | Momenter i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges .....                                 | 12 |
| 5      | Bestemmelser om utmåling av overtredelsesgebyret .....   | 14 |
| 5.1    | Innledning .....   | 14 |
| 5.2    | Høringsinnspill.....   | 14 |
| 5.3    | Utmålingsmetode .....  | 15 |
| 5.4    | Gebyrnivå ved individuell utmåling .....   | 16 |
| 5.5    | Momenter i utmålingen av overtredelsesgebyret.....   | 20 |
| 6      | Bestemmelser om betaling, innkreving m.m. ....   | 21 |
| 6.1    | Innkreving .....   | 21 |
| 6.2    | Betalingsfrister og betalingsutsettelse.....   | 21 |
| 6.3    | Renter og tilleggsgebyr .....  | 22 |
| 7      | Foreldelsesfrister .....   | 22 |
| 8      | Klage.....   | 22 |
| 9      | Svalbard.....  | 23 |
| 10     | Endring av skyldkravet for foretak.....  | 23 |
| 10.1   | Gjeldende rett .....   | 23 |
| 10.1.1 | Alkoholloven § 10-5.....   | 23 |
| 10.1.2 | Legemiddeloven § 28 a .....  | 24 |
| 10.1.3 | Endringer i forvaltningsloven § 46.....  | 24 |
| 10.2   | Forslag til endringer i skyldkravet i alkoholloven § 10-5 .....                                    | 25 |

|        |  |    |
|--------|--|----|
| 10.3   | Forslag til endringer i skyldkravet i legemiddeloven § 28 a .....          | 26 |
| 11     | Økonomiske og administrative konsekvenser .....                            | 27 |
| 12     | Forslag til lov- og forskriftsendringer .....                              | 27 |
| 12.1   | Forslag til endringer i alkoholloven § 10-5 .....                          | 27 |
| 12.2   | Forslag til endringer i legemiddeloven § 28 a .....                        | 28 |
| 12.3   | Forslag til forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr etter alkoholloven | 28 |
| 12.4   | Endringer i andre forskrifter .....  | 30 |
| 12.4.1 | Forskrift om engrossalg og tilvirkning av alkoholholdig drikk .....        | 30 |
| 12.4.2 | Forskrift om alkoholordningen på Svalbard .....                            | 30 |

# 1 Innledning

I dette høringsnotatet foreslår Helse- og omsorgsdepartementet regler om utmåling av overtredelsesgebyr ved brudd på enkelte bestemmelser i alkoholloven med tilhørende forskrifter i ny forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr etter alkoholloven. Videre foreslås endring i alkoholloven § 10-5 og legemiddeloven § 28 a slik at det tilnærmet objektive ansvaret for foretak endres til krav om subjektiv skyld.

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår følgende regler for utmåling:

- Det foreslås regler om individuell utmåling av overtredelsesgebyret innenfor en øvre ramme (ikke faste satser). Rammen er angitt i prosent av årlig omsetning og et bestemt antall G (folketrygdens grunnbeløp), der det høyeste beløpet anvendes som øvre ramme. Det legges opp til at den øvre rammen angitt i G også blir benyttet i de tilfellene det ikke er mulig å måle omsetning. Det er ikke satt en felles øvre ramme for alle handlingsnormene og det er heller ikke foreslått noen nedre grense for gebyret. Se kapittel 5.3 og 5.4.
- Det er foreslått en noe høyere øvre ramme for gebyret ved brudd på reklameforbudet enn for de øvrige overtredelsene. Det bes særlig om høringsinstansenes syn på nivået på de øvre rammene som er foreslått, herunder om det bør være en differensiering mellom reklameforbudet og de øvrige overtredelsene når det gjelder nivået på den øvre rammen. Se kapittel 5.4
- Det er foreslått momenter som Helsedirektoratet kan legge vekt på både ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges i det konkrete tilfellet og momenter som kan inngå i fastsettelsen av gebyrets størrelse. Se kapittel 4 og 5.5.
- Det foreslås ingen særlige bestemmelser om betalingsfrister eller om hvem gebyret tilfaller, da dette følger av forvaltningsloven § 44. Det foreslås at Statens innkrevingsentral skal stå ansvarlig for innkreving av overtredelsesgebyret. Se kapittel 6.
- Foreldelsesfristen på 2 år som følger av alkoholloven § 10-5 foreslås opprettholdt. Se kapittel 7.
- Departementet foreslår å ta inn i forskrift om alkoholordningen for Svalbard at forskriften om utmåling av overtredelsesgebyr etter alkoholloven også gjelder for Svalbard. Se kapittel 9.

Endring i skyldkravet for foretak etter alkoholloven § 10-5 og legemiddeloven § 28 a foreslås på bakgrunn av endring i forvaltningsloven § 46.

## 2 Bakgrunn

Stortinget vedtok 5. juni 2018 regler om overtredelsesgebyr i en rekke lover på folkehelseområdet, se Prop. 60 L (2017-2018) og Innst. 353 L (2017–2018). Bestemmelsene er inntatt i lov 22. juni 2018 nr. 76 om endringer i alkoholloven, atomenergilovent, folkehelseoven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr og strålevernloven (overtredelsesgebyr mv). Alkoholloven fikk hjemmel for illeggelse av overtredelsesgebyr i

ny § 10-5. Bestemmelsen er ennå ikke tredd i kraft, da ikrafttredelse forutsetter at forskriftsbestemmelser om utmåling av overtredelsesgebyret kan tre i kraft samtidig med lovbestemmelsen.

Overtredelsesgebyr er en administrativ reaksjon ved brudd på en plikt (handlingsnorm) som er fastsatt i lov eller i bestemmelser i medhold av lov (forskrift eller individuell avgjørelse, typisk enkeltvedtak). Reaksjonen går ut på at en fysisk eller juridisk person skal betale et pengebeløp til det offentlige på grunn av bruddet på handlingsnormen.

Et vedtak om overtredelsesgebyr er et enkeltvedtak og forvaltningslovens krav til saksbehandling av enkeltvedtak kommer til anvendelse, i tillegg til forvaltningslovens kapittel IX om administrative sanksjoner.

Etter alkoholloven § 10-5 kan overtredelsesgebyr ilegges ved brudd på bestemte bestemmelser knyttet til alkoholreklameforbudet, utlevering av privatimportert alkoholholdig drikk og statlige tilvirkningsbevillinger. Helsedirektoratet er tilsynsmyndighet på disse områdene.

Begrunnelsen for at det var ønskelig å innføre overtredelsesgebyr på reklameområdet var blant annet at de eksisterende reaksjonsmidlene ikke ga gode nok muligheter for å sanksjonere en allerede gjennomført overtredelse. For brudd på reglene om privatimport ble det i høringsnotatet av 26. mai 2017 blant annet pekt på at overtredelsesgebyr kan være en bedre tilpasset reaksjon enn tilbaketrekking av registrering og et egnet virkemiddel som kan bidra til bedre etterlevelse av regelverket. For statlige tilvirkningsbevillinger ble det blant annet vist til at midlertidig inndragning av bevilling som oftest ikke vil være aktuelt ved enkeltstående overtredelser, med mindre det er tale om svært grove brudd, og at overtredelsesgebyr derfor vil kunne ha en god effekt på regelverksetterlevelsen på området.

Ved høringen av overtredelsesgebyr i 2017 ble det foreslått hvilke handlingsnormer, både i lov og forskrift, som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr når de ikke blir fulgt. Hvilke lovbrudd som kan medføre overtredelsesgebyr etter alkoholloven er nedfelt i § 10-5 første ledd. Av forskriften som foreslås i dette høringsnotatet, vil det fremgå hvilke forskriftsbrudd som kan resultere i overtredelsesgebyr. Forslag til nye forskriftsbestemmelser var på høring i 2017 og vil bli foreslått vedtatt samtidig med vedtakelse av denne forskriften.

Etter § 10-5 femte ledd, har departementet hjemmel til å gi nærmere forskriftsbestemmelser om utmåling og betaling av overtredelsesgebyret, herunder om renter og tilleggsgebyr. Det tas sikte på at § 10-5 og forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr etter alkoholloven trer i kraft samtidig.

I høringsnotatet av 26. mai 2017 om overtredelsesgebyr uttalte departementet at forskriftsbestemmelser om utmåling, betaling mv. ville bli sendt på høring etter at det var bestemt hvilke overtredelser som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr, jf. høringsnotatet kapittel 3.14.1.

Høringsinstansene hadde imidlertid ved høringen i 2017 anledning til å komme med innspill til handlingsnormene som ble foreslått i forskrift og som følges opp i dette høringsnotatet.

Det kom også innspill til de generelle utmålingsreglene som ble presentert i forbindelse med høringen i 2017. Høringsinnspillene ble i all hovedsak omtalt i Prop. 60 L (2017-2018) kapittel 4.4.10. For oversiktens del har departementet også inntatt dem i denne høringen og de er tatt i betraktning ved utarbeidelsen av forslag til forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr etter alkoholloven. Høringsinnspill om utmåling av overtredelsesgebyret omtales under kapittel 5.2.

Helse- og omsorgsdepartementet har i tillegg bedt Helsedirektoratet om forslag til utmålingsbestemmelser. Dette har også inngått i grunnlaget for utarbeidelsen av høringsforslaget.

## **3 Rettslig grunnlag**

### **3.1 Forvaltningsloven**

Forvaltningslovens kapittel IX regulerer administrative sanksjoner, herunder overtredelsesgebyr. Reglene om administrative sanksjoner trådte i kraft 1. juli 2017. Det fremgår av Prop. 62 L (2015-2016) at hovedsiktemålet er «å legge til rette for mer enhetlig behandling av saker om administrative sanksjoner innenfor betryggende rettslige rammer, og med oppfyllelse av de krav til rettssikkerhet som følger av Grunnloven og internasjonale konvensjoner, i første rekke den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK).», jf. kapittel 1, s. 7.

Forvaltningslovens regler gjelder med mindre annet er bestemt i eller i medhold av særlov, jf. fvl. § 1 første punktum. Av Prop. 60 L (2017-2018) fremgår det av kapittel 4.5.6 at departementet ikke kan se at det er behov for særskilte saksbehandlingsregler for lovene som omfattes av proposisjonen. Det innebærer at forvaltningslovens generelle regler vil gjelde ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter alkoholloven.

Overtredelsesgebyr er særskilt regulert i forvaltningsloven § 44. Bestemmelsen danner rammene for regler om overtredelsesgebyr i særlovgivningen:

#### **§ 44. (overtredelsesgebyr)**

*Forvaltningsorganer kan ilegge overtredelsesgebyr (lovbrotsgebyr) når det er fastsatt i lov.*

*Overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfelle (individuell utmåling) innenfor en øvre ramme som må fastsettes i eller i medhold av lov. Departementet kan gi forskrift om slike rammer.*

*Ved individuell utmåling av overtredelsesgebyr mot fysiske personer kan det blant annet legges vekt på overtredelsens omfang og virkninger, fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet, samt overtreders skyld og økonomiske evne. For foretak gjelder § 46 annet ledd.*

*Forhåndsvarsel kan unnlates når overtredelsesgebyr ilegges på stedet.*

*Oppfyllelsesfristen er fire uker fra vedtaket ble truffet. Lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere.*

*Overtredelsesgebyret tilfaller statskassen.*

Forvaltningsloven § 44 regulerer flere forhold ved bruk av overtredelsesgebyr når særlovgivningen gir hjemmel for å ilegge dette. I bestemmelsens annet ledd første punktum er de to hovedformene for utmåling av overtredelsesgebyr angitt – faste satser og individuell utmåling. Det er mulig å legge opp til en kombinasjon av disse i særlovene. Det må i lov eller forskrift fremgå hvilken form for utmåling som skal gjelde og det må fastsettes en øvre ramme for gebyret dersom det skal utmåles individuelt.

I § 44 tredje ledd, første punktum er det inntatt momenter som kan vektlegges ved individuell utmåling av overtredelsesgebyr mot fysiske personer. Listen er ikke-uttømmende og det oppstilles heller ingen generell plikt til å vektlegge alle momentene, jf. «kan»-vilkåret. I tredje ledd, annet punktum vises det til § 46 som gjelder administrative sanksjoner rettet mot foretak.

Unntak fra plikten til forhåndsvarsling følger av § 44 fjerde ledd. Den bestemmer at forhåndsvarsel kan unnlates der overtredelsesgebyr ilegges på stedet. Femte ledd regulerer betalingsfrister, mens sjette ledd fastsetter at overtredelsesgebyret tilfaller statskassen.

#### **Administrativ foretakssanksjon**

Forvaltningsloven § 46 regulerer administrativ foretakssanksjon, herunder overtredelsesgebyr. Bestemmelsen lyder som følger:

#### **§ 46. (administrativ foretakssanksjon)**

*Når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak, er skyldkravet uaktsomhet med mindre noe annet er bestemt. Med foretak menes selskap, samvirkeforetak, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet.*

*Ved avgjørelsen av om et foretak skal ilegges administrativ sanksjon og ved individuell utmåling av sanksjonen kan det blant annet tas hensyn til*

- a. sanksjonens preventive virkning*
- b. overtredelsens grovhet, og om noen som handler på vegne av foretaket, har utvist skyld*
- c. om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen*
- d. om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser*
- e. om foretaket har hatt eller kunne oppnådd noen fordel ved overtredelsen*
- f. om det foreligger gjentakelse*
- g. foretakets økonomiske evne*

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

Tidligere var ansvaret for foretak i henhold til fvl. § 46 første ledd i utgangspunktet tilnærmet objektivt, med unntak for force majeure og hendelige uhell. Den 1. juli 2022 trådte imidlertid endringer i fvl. § 46 i kraft og skyldkravet er nå uaktsomhet med mindre noe annet er bestemt. Departementet har på bakgrunn av endringene i fvl. § 46 kommet med forslag til endringer i alkoholloven § 10-5 og legemiddeloven § 28 a.

I § 46 annet ledd er det listet opp en rekke momenter som kan vektlegges både i vurderingen av om administrativ sanksjon skal ilegges og ved individuell utmåling av sanksjonen. Tilsvarende som for fvl. § 44 er oppregningen ikke uttømmende, og det er heller ingen plikt til å legge vekt på momentene.

## **3.2 Alkoholloven**

Ved lov 22. juni 2018 nr. 76 (lov om endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseoven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr og strålevernoven (overtredelsesgebyr mv.)) ble ny § 10- 5 om overtredelsesgebyr i alkoholloven vedtatt:

### **§ 10-5. Overtredelsesgebyr**

*Helsedirektoratet kan ilegge overtredelsesgebyr overfor virksomheter som*

- 1. utleverer alkoholholdig drikk ved privat innførsel dersom de overtrer kravet om registrering i § 2-4 eller kravene i §§ 1-5, 2-5 og 8-11,*
- 2. overtrer kravene til bevillingshaver i §§ 6-6, 6-7 og 6-8 eller*
- 3. overtrer reklameforbudet i §§ 9-1 og 9-2.*

*Det samme gjelder ved overtredelse av forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene og forskrifter som skal overholdes i medhold av disse bestemmelsene, dersom det er fastsatt i forskrift at overtredelse kan medføre slik sanksjon.*

*Fysiske personer kan bare ilegges overtredelsesgebyr for forsettlig eller uaktsomme overtredelser. Foretak kan ilegges overtredelsesgebyr når overtredelsen er begått av noen som har handlet på vegne av foretaket, selv om ingen enkeltperson har utvist skyld.*

*Departementet kan gi forskrift om hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.*

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



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

*Vedtak om overtredelsesgebyr ved brudd på reklameforbudene i §§ 9-1 og 9-2 kan påklages til Markedsrådet. Ved behandlingen i Markedsrådet gjelder de saksbehandlingsreglene som er gitt i eller i medhold av markedsføringsloven så langt de passer.*

Alkoholloven § 10-5 er ennå ikke tredd i kraft, da ikrafttredelse avhenger av bestemmelser om utmåling i forskrift. Som vist til under omtalen av forvaltningsloven § 46 i kapittel 3.1, foreslås det i dette høringsnotatet endring i skyldkravet for foretak i § 10-5. Se kapittel 10 for omtale av dette.

### **3.3 Hvem som kan ilegges overtredelsesgebyr etter alkoholloven**

Som vist til over, følger det av hjemmelen for overtredelsesgebyr i alkoholloven § 10-5 at det er «virksomheter» som kan ilegges overtredelsesgebyr, jf. første ledd.

Begrepet «virksomhet» omfatter både foretak og fysiske personer som opptrer i næringsssammenheng, men det avgrenser mot fysiske personer som opptrer som privatpersoner. Om ansatte handler på vegne av en virksomhet er det virksomheten som ilegges gebyret og ikke den enkelte ansatte.

Som regel vil det være foretak som har ansvar etter handlingsnormene i alkoholloven, men dette må vurderes ut fra den enkelte handlingsnorm. Tilfeller der det kan tenkes at fysiske personer som opptrer i næringsvirksomhet overtrer handlingsnormene, kan for eksempel være influensere som reklamerer for alkoholholdig drikk i sosiale medier. På bakgrunn av dette er ansvaret ikke begrenset til foretak. Det vises i den forbindelse til merknadene til § 10-5 i Prop. 60 L (2017-2018) om hva som ligger i virksomhetsbegrepet:

«Virksomhet i denne sammenheng omfatter både fysiske personer og foretak som overtrer handlingsnormene i forbindelse med næringsvirksomhet. Dette innebærer blant annet at fysiske personer som har enkeltpersonforetak uten ansatte eller oppdragstakere, også kan ilegges overtredelsesgebyr, for eksempel bloggere som reklamerer for alkoholholdig drikk på bloggen sin.»

### **3.4 Overtredelser som kan medføre overtredelsesgebyr**

I alkoholloven § 10-5 første ledd angis hvilke pliktbrudd i alkoholloven som kan medføre overtredelsesgebyr. Den slår fast at Helsedirektoratet kan ilegge overtredelsesgebyr overfor virksomheter som

- 1. utleverer alkoholholdig drikk ved privat innførsel dersom de overtrer kravet om registrering i § 2-4 eller kravene i §§ 1-5, 2-5 og 8-11,*
- 2. overtrer kravene til bevillingshaver i §§ 6-6, 6-7 og 6-8 eller*

### 3. overtrer reklameforbudet i §§ 9-1 og 9-2

Departementet er i annet ledd gitt hjemmel til å fastsette forskriftsbestemmelser, gitt i medhold av bestemmelsene i første ledd, som skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr. Det må være spesifisert i forskrift hvilke pliktbrudd i forskrift som kan medføre ileggelse overtredelsesgebyr. Forslag til hvilke handlingsnormer i forskrift som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr ved overtredelse, ble hørt sammen med lovbestemmelsen i 2017. Det gjøres oppmerksom på at departementet i dette høringsnotatet om utmåling, i det vesentlige baserer seg på det tidligere høringsforslaget, og ikke foreslår overtredelsesgebyr for nye handlingsnormer i forskrift enn de som fremgikk av høringen i 2017. Det vil si at alle forskriftsbestemmelsene det er foreslått at skal kunne sanksjoneres med overtredelsesgebyr ble hørt i 2017. Likevel er det for oversiktens del inntatt en gjennomgang av de ulike handlingsnormene i dette høringsnotatet.

#### **3.4.1 Brudd på forpliktelser virksomheter har ved utlevering av privatimportert alkoholholdig drikk**

Alkoholoven § 10-5 første ledd nr. 1 omfatter både brudd på kravet om å registrere seg som utleverer av alkoholholdig drikk ved privatimport og brudd på de kravene som stilles til den som er registrert for slik utlevering.

Etter alkoholoven § 2-1 tredje ledd kan privatpersoner innføre alkoholholdig drikk til personlig bruk uten bevilling. Virksomheter som utleverer den alkoholholdige drikken som privatpersonen har kjøpt i utlandet, for eksempel ved nettsalg, må være registrert hos Helsedirektoratet, jf. alkoholoven § 2-4 første ledd. Registreringsplikten gjelder kun for virksomheter som utleverer alkoholholdig drikk, og ikke for privatpersoner som ikke har noen kommersiell interesse i å utlevere alkoholholdig drikk.

Videre må virksomheter som utleverer alkoholholdig drikk ved privatimport overholde de kravene som regelverket stiller til selve utleveringen av alkoholholdig drikk. Dette er særlig aldersgrensene i alkoholoven § 1-5, utleveringstidene i § 2-5 og forbudet mot å utlevere til åpenbart påvirkede personer i § 8-11.

I høringsnotatet «Innføring av overtredelsesgebyr mv.» av 26. mai 2017 ble det også foreslått en ny bestemmelse (§ 15-6) om overtredelsesgebyr i forskrift 8. juni 2005 nr. 538 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholforskriften) med følgende ordlyd:

*«Helsedirektoratet kan ilegge den som overtrer § 15-5 første ledd nr. 1 og 3, overtredelsesgebyr.»*

I alkoholforskriften § 15-5 er det, med hjemmel i § 2-4 annet ledd, fastsatt nærmere krav som virksomheter må oppfylle for å kunne være utleverer av alkoholholdig drikk ved privat innførsel.

- § 15-5 første ledd nr. 1 stiller krav til internkontrollsystem som sikrer overholdelse av de krav som gjelder ved utlevering av alkoholholdig drikk, jf. kapittel 8.

- § 15-5 første ledd nr. 3 bestemmer at virksomhetene ikke kan ha faste utleveringssteder for alkoholholdig drikk ut over det som er en del av deres normale distribusjonsordning for alle typer forsendelser.

Ved vedtakelse av ny § 15-6 i alkoholforskriften, vil Helsedirektoratet kunne ilegge overtredelsesgebyr for brudd på disse bestemmelsene.

### **3.4.2 Brudd på forpliktelser ved statlig tilvirkningsbevilling**

Tilvirkning av alkoholholdig drikk krever bevilling, jf. alkoholloven § 6-1. Unntatt fra dette kravet er tilvirkning til privat bruk av annen alkoholholdig drikk enn brennevin. Bortsett fra en særlig mulighet for tilvirkning knyttet til kommunal salgs- eller skjenkebevilling, kreves statlig tilvirkningsbevilling. Myndigheten til å gi slik bevilling og til å føre kontroll med bevillingshaverne, er delegert til Helsedirektoratet.

Alkoholloven § 10-5 første ledd nr. 2 omfatter brudd på handlingsnormer knyttet til tilvirkning av alkoholholdig drikk. Bestemmelsen omfatter kravene som gjelder når bevilling er gitt. Etter § 6-6 må bevillingshaver oppfylle alle krav fastsatt i loven, bestemmelser gitt i medhold av loven (forskrifter), vilkårene i bevillingsvedtaket og eventuelle nye vilkår. Dette innebærer blant annet at brudd på kravene i § 6-2 og forskrifter i medhold av §§ 6-1 og 6-2 også kan reageres på med overtredelsesgebyr, dersom de overtres etter at bevilling er gitt. Ved brudd på særlige handlingsnormer i forskrift kan overtredelsesgebyr imidlertid bare ilegges dersom det er fastsatt i forskrift at overtredelse kan medføre slik sanksjon, jf. § 10-5 annet ledd. Innehavere av statlig tilvirkningsbevilling kan også ilegges overtredelsesgebyr ved brudd på plikt om melding og godkjenning av endringer etter § 6-7 og plikt til å bidra til myndighetenes kontroll etter § 6-8.

I høringsnotatet «Innføring av overtredelsesgebyr mv.» av 26. mai 2017 ble det også foreslått to nye bestemmelser i forskrift 8. juni 2005 nr. 539 om engrossalg og tilvirkning av alkoholholdig drikk mv. (engrosforskriften).

Det følger av forslag til ny § 2-6 at *«Helsedirektoratet kan ilegge bevillingshavere som overtrer §§ 2-1 til 2-5, overtredelsesgebyr.»*

Bestemmelsene i kapittel 2 (§§ 2-1 til 2-5) i engrosforskriften setter krav til sikring av varelageret ved tilvirkning. Det foreslås en endring i forslaget til ny § 2-6 som ble presentert ved høringen i 2017, ved at § 2-2, som kun inneholder en definisjon, tas ut.

Forslag til ny § 2-6 vil derfor være *«Helsedirektoratet kan ilegge bevillingshavere som overtrer § 2-1 og §§ 2-3 til 2-5, overtredelsesgebyr».*

Forskriftsbestemmelsene i kapittel 2:

- § 2-1 om at lagring av alkoholholdig drikk skal skje i sikret varelager

- § 2-3 om krav til at varelageret skal være forsvarlig låst og sikret mot innbrudd, i god orden, og utilgjengelig for uvedkommende.
- § 2-4 om krav til rutiner for sikring av varelager
- § 2-5 om krav til alarmsystem

I høringsnotatet av 26. mai 2017 er det også foreslått at tilvirkere som bryter reglene som gjelder alkoholholdig drikk som gave, lønn eller utbytte eller bryter reglene om salg til ansatte, jf. engrosforskriftens kapittel 9, skal kunne ilegges overtredelsesgebyr.

Forslag til ny § 9-4 lyder som følger: «*Helsedirektoratet kan ilegge bevillingshavere som overtrer §§ 9-1 til 9-3, overtredelsesgebyr.*»

Forskriftsbestemmelsene i kapittel 9:

- § 9-1 om forbud mot at alkoholholdig drikk kan gis som gave i markedsføringsøyemed til andre enn innehavere av bevilling til omsetning av alkohol og den som driver engrossalg.
- § 9-2 om forbud mot at alkoholholdig drikk benyttes som lønn eller utbytte.
- § 9-3 om maksimumsgrense på fire kvoter for salg av alkoholholdig drikk til ansatte eller eiere av virksomheten eller av selskap som driver virksomheten.

### **3.4.3 Brudd på alkoholreklameforbudet**

Etter alkoholloven § 10-5 første ledd nr. 3 vil brudd på reklameforbudet i alkoholloven §§ 9-1 og 9-2 kunne medføre overtredelsesgebyr. Alkoholloven § 9-1 omhandler forbud mot reklame for tilvirkningsmidler for alkoholholdig drikk, mens § 9-2 inneholder forbud mot reklame for alkoholholdig drikk.

Alkoholloven § 9-1 annet ledd omfatter både ytringer som er reklame og andre uttalelser, men det er kun ytringer som kan defineres som reklame som omfattes av § 10-5, jf. at det er henvist til reklameforbudet i bestemmelsen. Det vil si at ulovlige ytringer etter § 9-1 annet ledd som ikke anses som reklame, ikke kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

## **4 Momenter i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges**

Det følger av alkoholloven § 10-5 første ledd at Helsedirektoratet *kan* ilegge overtredelsesgebyr. Det innebærer at de ikke har noen plikt til å ilegge overtredelsesgebyr, men at det er opp til Helsedirektoratet å foreta en konkret og skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfellet av om overtredelsesgebyr vil være riktig reaksjonsmiddel.

Alkoholloven § 10-5 fjerde ledd fastsetter at departementet har hjemmel til å gi forskrift om hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av *om* overtredelsesgebyr skal ilegges.

Bakgrunnen for innføring av forskriftshjemmelen i fjerde ledd ble omtalt i Prop. 60 L (2017-2018) kapittel 4.5.7:

«For foretak er det i forvaltningsloven § 46 angitt hensyn det kan legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. For fysiske personer er det ingen tilsvarende bestemmelse. Departementet opprettholder forslaget om at det tas inn en forskriftshjemmel i særlovene om at det kan fastsettes nærmere bestemmelser om hva det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. Ved behov kan denne forskriftshjemmelen brukes for å oppnå likebehandling, sikre den ønskede oppfølgingen fra sanksjonsmyndighetens side, lette sanksjonsmyndighetens arbeid og synliggjøre overfor aktørene hvilke vurderinger som kan eller skal legges til grunn ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.»

Departementet foreslår en egen forskriftsbestemmelse med momenter som *kan* vektlegges ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges etter alkoholregelverket. Tilsvarende som for foretak, jf. forvaltningsloven § 46, bør det være fastsatt momenter for de tilfeller der det er fysiske personer som opptrer i næringsvirksomhet som står for overtredelsen. Videre er det på alkoholfeltet noen momenter som er aktuelle å legge vekt på som ikke er oppramset i forvaltningsloven § 46.

Selv om momentene i forvaltningsloven § 44 tredje ledd kun gjelder ved utmålingen, har departementet likevel sett hen til både forvaltningsloven §§ 44 og 46 ved vurderingen av hvilke momenter som kan vektlegges ved avgjørelsen av *om* overtredelsesgebyr skal ilegges. Departementet mener at flere av momentene som står opplistet i begge bestemmelsene kan ha betydning. I tillegg foreslås det å innta momenter som er særlig relevant på alkoholområdet og for de aktuelle handlingsnormene det kan ilegges overtredelsesgebyr for etter alkoholloven. Dette gjelder for eksempel momentet om at overtredelsen retter seg mot eller har særlig virkning på barn og unge og om det har oppstått akutt fare for skade på helse. Alkoholreklame i kommunikasjonskanaler der barn er publikum, kan være et eksempel på når en overtredelse retter seg mot barn og unge. Akutt fare for skade på helse kan blant annet tenkes aktuelt ved brudd på reglene om utlevering av alkoholholdig drikk ved privat innførsel, der aldersreglene ikke er overholdt eller hvor alkoholholdig drikk har blitt utlevert til åpenbart rusmiddelpåvirkede personer. Det kan også tenkes at brudd på sikringskrav for tilvirkningsanlegg medfører at uvedkommende har fått tilgang til anlegg, varelager e.l. som igjen har ført til akutt fare for helse.

Etter departementets syn kan aktuelle momenter i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges, blant annet være overtredelsens art, omfang og virkninger, overtrederens grad av skyld, allmennpreventive hensyn, fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet, om det foreligger gjentakelse, om det har oppstått akutt fare for skade på helse, om overtredelsen retter seg mot eller har særlig virkning på barn og unge eller om flere personer rammes av overtredelsen.

For foretak gjelder også § 46, og momentene som er opplistet der vil være relevante i tillegg til momentene som er inntatt i forskriftens § 2 første ledd.

Ettersom departementet foreslår at skyldkravet blir forsett eller uaktsomhet, også for foretak, foreslås det at momentet om skyld viser til graden av utvist skyld.

Departementet foreslår at de relevante momentene tas inn i en egen bestemmelse i forskriften § 2. Bestemmelsen vil gjelde i avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges både overfor foretak og fysiske personer som opptre i næringsvirksomhet. Momentene er ikke bindende for tilsynsmyndigheten, men de *kan* hensyntas i vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. Departementet vil også presisere at momentene ikke utgjør en uttømmende liste over hva det kan legges vekt på.

Det bes om høringsinstansenes syn på om det er andre momenter som er særlig relevante i avgjørelsen av om overtredelsesgebyr skal ilegges og som bør nevnes særskilt.

Dersom det viser seg at det er behov for å innta flere eller andre momenter enn de departementet foreslår i denne omgang og som eventuelt kommer inn ved høringen, kan det bli aktuelt å gjøre endringer i dette på et senere tidspunkt når man har fått nødvendig erfaring med praktisering av regelverket.

## **5 Bestemmelser om utmåling av overtredelsesgebyret**

### **5.1 Innledning**

Forvaltningsloven § 44 setter rammene for utmålingsreglene i særlovgivningen. Den bestemmer at overtredelsesgebyr kan ilegges etter faste satser eller utmåles i det enkelte tilfellet (individuell utmåling), jf. § 44 annet ledd. Ved individuell utmåling bestemmer § 44 at det i lov eller i medhold av lov må fastsettes en øvre ramme for hvor høyt overtredelsesgebyret maksimalt kan være. Bakgrunnen for kravet om en øvre ramme er ønsket om å sikre en viss forutberegnelighet for private og at gebyrenes størrelse er gjennomtenkt. En slik bruk av rammer kan også gi en indikasjon på når et lovbrudd er så alvorlig at straff er en riktigere reaksjon, jf. merknadene til § 44 i Prop. 62 L (2015-2016).

### **5.2 Høringsinnspill**

I forbindelse med høringen i 2017 var det flere av høringsinstansene som kom med innspill til utmålingsreglene, herunder om det burde anvendes faste satser eller individuell utmåling eller en kombinasjon av disse. Etersom høringsnotatet av 26. mai 2017 omfattet overtredelsesgebyr i flere lover med folkehelseformål mv., gjaldt innspillene ikke bare alkoholloven.

*Bryggeri- og drikkevareforeningen* hadde ved høringen i 2017 innspill til utmåling av overtredelsesgebyr på alkohollovens område. De viste blant annet til at overtredelsens grovhetsgrad og bedriftens økonomiske evne må tillegges vekt ved fastsettelsen av gebyrets størrelse. Av hensyn til likebehandling og forutberegnelighet mente *Bryggeri- og drikkevareforeningen* at det også burde utarbeides et system med faste satser. *Norsk Nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund* viste til *Bryggeri- og drikkevareforeningen* sitt høringssvar vedrørende alkoholloven.

*Actis* påpekte i forbindelse med høringen i 2017 at størrelsen på gebyret ved brudd på bestemmelsene om utlevering av alkoholholdig drikk ved privatimport, må være på et slikt nivå at det vil ha samme preventive effekt som en straffeforfølgning.

Også *Politidirektoratet* uttalte at «[...] overtredelsesgebyr overfor juridiske personer normalt vil måtte settes høyt for å ha tilsiktet effekt».

*Virke* uttalte følgende om utmålingsregler i sitt hørings svar:

«For at overtredelsesgebyr skal ha noen effekt, både pønalt og preventiv, må gebyrene være av en viss størrelse. *Virke* er likevel opptatt av at de reaksjonene som ilegges er forholdsmessige slik at det tas hensyn til overtredelsens art og grovhet, hvem som er overtreder og overtrederens betalingsevne. *Virke* støtter derfor forslaget om at utmåling ikke standardiseres i generelle regler, men at det i særlovene gis hjemmel til å fastsette bestemmelser om utmåling i forskrift og at forskriftsgiver har mulighet til å innføre både faste satser og individuell utmåling. Utmålingsreglene må ha et stort spenn fra lave gebyrer for enkeltstående «glipper» til høye gebyrer for bevisste overtredelser av sentrale bestemmelser.»

*NHO Reiseliv* mente på sin side at man bør unngå en kombinasjon av faste satser og individuell utmåling.

Vedrørende prinsipper for utmåling viste *Helsedirektoratet* til at reglene bør være entydige så langt mulig, da utstrakt bruk av skjønn vil kunne svekke ordningens legitimitet. Etter direktoratets syn vil gjenstående skjønn gradvis kunne ivaretas gjennom utvikling av praksis hos tilsynsmyndigheten.

Flere av høringsinstansene pekte på viktigheten av at det utarbeides tydelige retningslinjer for hvordan regelverket skal tolkes.

### **5.3 Utmålingsmetode**

Departementet har vurdert om det bør innføres faste satser, individuell utmåling eller en kombinasjon av disse ved brudd på aktuelle handlingsnormer i alkoholloven med tilhørende forskrifter. I den forbindelse har vi sett hen til hvilke typer handlingsnormer som finnes på alkohollovens område.

Som noen høringsinstanser har påpekt, ivaretar faste satser hensynet til forutberegnelighet og likebehandling. Departementet ser imidlertid ikke at argumentene for faste satser slår til for relevante handlingsnormer i alkoholregelverket. I Prop. 60 L (2017-2018) kapittel 4.5.11 er det vist til at

«Faste satser antas å være mest hensiktsmessig i situasjoner hvor overtredelsen lett lar seg konstatere, hvor beløpene er beskjedne og sanksjonens signaleffekt antas viktigere enn selve beløpet, typisk ved manglende innsending av skjema eller feilparkering. Faste satser på større beløp kan også tenkes brukt der det foreligger masseovertredelser av mer alvorlig art. Faste satser behøver ikke være et fast kronebeløp, men kan være knyttet til ulike størrelser, for eksempel kroner per kilo eller grunnbeløpet i folketrygden.»

Gjennomgangen av handlingsnormene som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter alkoholloven § 10-5, viser at det ikke er tale om typiske masseovertredelser. Det er heller

ikke gitt at en overtredelse alltid lar seg lett konstatere. Overtredelser av eksempelvis reklameforbudet kan være mangeartede og det må foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfelle av om forbudet er overtrådt. Videre vil det som oftest ikke være aktuelt med beskjedne beløp ved overtredelser av aktuelle handlingsnormer i alkoholregelverket. Bakgrunnen for det, er blant annet at overtredelsene kan være av alvorlig art og at ansvarssubjektene (de som kan ilegges overtredelsesgebyr) etter alkoholloven § 10-5 i stor grad vil være overtredere med ulik økonomi. Av den grunn må også gebyrene være av en viss størrelse dersom den nødvendige preventive effekten skal oppnås og det skal være følbart for et foretak med høy omsetning. Dersom det for overtredelser av alvorlig art skal fastsettes faste satser på store beløp, vil det kunne slå uheldig ut for de foretakene eller fysiske personene som opptrer i næringsvirksomhet som har begrensede ressurser og økonomi. Det vektlegges også at brudd på handlingsnormene i alkoholregelverket som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr må anses som mer alvorlig brudd på offentligrettslig regulering av næringsvirksomhet, hvilket i henhold til Prop. 62 L (2015-2016) kapittel 13.3.4. ofte vil være mest hensiktsmessig å utmåle individuelt. Det vises til s. 86 i proposisjonen der det uttales at:

«Ved mer alvorlige brudd på offentligrettslig reguleringslovgivning, og kanskje særlig regulering av næringsvirksomhet, antar departementet at det normalt er hensiktsmessig med individuell utmåling av overtredelsesgebyret. Dette kan være nødvendig for å oppnå den ønskede preventive effekten av sanksjonen. Det kan også være ønskelig for å unngå urimelige resultater. Effektiviseringsgevinsten ved standardisert utmåling er mindre ved mer omfattende lovbrudd som ikke forekommer ofte. Slik individuell utmåling vil i praksis være mest aktuelt overfor foretak.»

For bestemmelsene i alkoholloven med forskrifter foreslår departementet derfor at overtredelsesgebyret utmåles individuelt. Det legges opp til at det fastsettes en øvre ramme for gebyrets størrelse, men ingen nedre ramme, jf. forskriftsforslaget § 3. Departementet mener at en nedre ramme vil begrense tilsynsmyndighetens fleksibilitet ved utmålingen.

Det foreslås at det ikke fastsettes en felles øvre beløpsgrense for overtredelse av alle handlingsnormene i alkoholregelverket som kan reageres på med overtredelsesgebyr. Departementet har blant annet foreslått å sette en noe høyere øvre ramme ved brudd på reklameforbudet. Se nærmere om vurderingen av gebyrnivået i kapittel 5.4 under. En slik form for utmåling, der man ikke har en felles øvre ramme for alle typer handlingsnormer, vil etter departementets syn være i tråd med det som fremgår om individuell utmåling i forarbeidene til forvaltningsloven, Prop. 62 L (2015-2016) om at «Formålet med å innføre krav om en ramme tilsier videre at rammen ikke settes urealistisk høyt eller at én og samme ramme dekker over for ulikeartede overtredelsestyper», jf. merknadene til forvaltningsloven § 44 i kapittel 34.1. Innenfor den øvre rammen for den enkelte handlingsnorm må det foretas en skjønnsmessig vurdering av hva gebyret i den konkrete saken skal ligge på, basert på ulike momenter, jf. høringsforslaget § 4 og omtale i kapittel 5.5.

## **5.4 Gebyrnivå ved individuell utmåling**

Det er kun «virksomheter» som kan ilegges overtredelsesgebyr etter alkoholloven, jf. § 10-5 første ledd. Det betyr at fysiske personer og enkeltpersonforetak uten ansatte eller



oppdragstakere kun faller inn under definisjonen av «virksomhet» dersom de opptrer i næringsvirksomhet.

Det foreslås at det som hovedregel ikke skilles mellom fysiske personer og foretak ved utmålingen, da fysiske personer etter alkoholloven uansett vil opptre i næringsvirksomhet. Etter departementets syn vil de hensynene som vanligvis gjør seg gjeldende overfor fysiske personer ikke gjøre seg gjeldende tilsvarende for fysiske personer som opptrer i næringsvirksomhet, da det må kunne forventes at fysiske personer som opptrer i næringsvirksomhet på lik linje med foretak setter seg grundig inn i regelverk på områder der de utøver sin virksomhet. På denne bakgrunn foreslår departementet at det ikke skilles mellom fysiske personer som opptrer i næringsvirksomhet og foretak ved utmåling av overtredelsesgebyr etter alkoholloven, og at det er et felles øvre gebyrnivå for alle typer virksomheter.

Som vist til over må det i henhold til forvaltningsloven § 44 annet ledd fastsettes en øvre ramme ved individuell utmåling og rammen må fremgå av forskriften.

Helsedirektoratet har i innspill til departementet foreslått et omfattende utmålingssystem der det legges opp til at det i forskrift settes mange ulike øvre rammer på gebyret både avhengig av størrelsen på virksomheten, av om den er kommersiell eller ikke-kommersiell og av alvorlighetsgrad på overtredelsen. Departementet har vurdert innføring av et slikt system, men ikke funnet det hensiktsmessig. Departementet ser at en slik løsning kan framstå som mer forutsigbar, men mener at slike kategoriseringer i forskriften kan skape mange grensespørsmål om hvor en overtredelse skal plasseres i et slikt system. Det vil uansett måtte gjøres en konkret vurdering av alvorlighetsgraden i den enkelte sak. Overtredelsene i alkoholloven, for eksempel overtredelse av reklameforbudet, kan være så mangeartede, og det er etter departementets syn behov for kunne gjøre en konkret vurdering basert på en rekke momenter for å finne det rette sanksjonsnivået, se omtale av momenter ved utmålingen i kapitlet under. En slik kategorisering vil etter departementets syn heller ikke gjøre det mer forutsigbart for de som potensielt kan bli ilagt overtredelsesgebyr (ansvarssubjektene) da det kan være vanskelig å vurdere hvilken kategori virksomheten og overtredelsen faller inn under. Kategorisering av overtredelser er etter departementets syn derfor mer egnet som en del av en ev. mer utfyllende veiledning til regelverket om hvor gebyrnivået normalt vil ligge for typer av overtredelser, enn som absolutte krav i forskrift.

Departementet har lent seg på Helsedirektoratets begrunnelse når det i høringsnotatet er foreslått å benytte virksomhetens omsetning som grunnlag ved beregning av overtredelsesgebyrets størrelse. Helsedirektoratet har blant annet vist til at omsetningen er den størrelsen som normalt sier mest om den økonomiske evnen eller potensialet for å skape overskudd, at det brukes som grunnlag for utmåling i flere andre regelverk og at det er en størrelse som vanskelig kan manipuleres.

Departementet foreslår det øvre gebyrnivået fastsatt som en prosentsats av årlig omsetning til virksomheten. Ved å ta utgangspunkt i en prosentandel av omsetning vil man få en treffsikker måte å fastsette overtredelsesgebyret på, all den tid utmålingen tilpasses den enkelte virksomhet sin økonomiske evne. Ved beregning av omsetningen foreslår departementet at gjennomsnittet av virksomhetens omsetning for de tre siste regnskapsårene

legges til grunn. Dersom virksomheten er yngre enn tre år, bør det sees hen til gjennomsnittet av gjennomførte regnskapsår. Dette foreslås presisert i forskriftens § 3 siste ledd. Departementet har vurdert om omsetningen skal beregnes ut fra siste årsregnskap som er innsendt Brønnøysundregistrene, slik Helsedirektoratet har foreslått, men kommet frem til at det vil være mest hensiktsmessig å ta utgangspunkt i gjennomsnittet av virksomhetens omsetning de tre siste årene. En slik beregning tar høyde for de tilfellene der en virksomhet har hatt et spesielt godt eller dårlig år, slik at man får et mest mulig reelt bilde av omsetningen.

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

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

I Prop. 60 L (2017-2018) kapittel 4.5.11 ble følgende uttalt generelt om nivået på overtredelsesgebyret:

«Det skal ikke lønne seg å overtre de handlingsnormene som er fastsatt i særlovgivningen. Overtredelsesgebyret må være så høyt at det har den nødvendige preventive effekten. Samtidig må gebyret ikke være uforholdsmessig sett i forhold til overtredelsens art og konsekvenser, samt hvem som er overtreder og overtrederens betalingsevne. Det er stor forskjell på et større selskap som bryter regelverket for å oppnå en større økonomisk fordel, og en fysisk person som har gjort seg skyld i en mindre overtredelse.»

Ved fastsettelse av de øvre rammene, har departementet gjort en konkret vurdering av hva som fremstår rimelig ut fra den enkelte handlingsnorm. Departementet har som utgangspunkt lagt til grunn at det kan være hensiktsmessig med to ulike øvre rammer. Se nærmere vurdering under. Departementet ber imidlertid om høringsinstansenes syn på om det kun bør være en felles øvre ramme, om det bør være to ulike rammer eller om den øvre rammen bør differensieres ytterligere. Det bes i så fall om konkrete forslag med begrunnelse.

Slik departementet ser det, vil en øvre ramme på 5 prosent av foretakets omsetning ved brudd på reklameforbudet i alkoholloven §§ 9-1 og 9-2 være høy nok til å gi nødvendig preventiv effekt, samtidig som tilsynsmyndigheten får handlingsrom til å fastsette store overtredelsesgebyrer i de tilfellene der det foreligger grove brudd. For eksempel i tilfeller hvor reklamen når ut til mange mennesker på kort tid eller er særlig rettet mot barn og unge. Ved å bryte reklameforbudet kan overtrederen oppnå store fordeler og økonomisk gevinst,

og departementet mener det er viktig å kunne slå effektivt ned på dette, i de tilfellene det er grunnlag for det. I tillegg må gebyret være merkbart for et foretak med høy omsetning for at det skal ha noen effekt. Det er ikke ønskelig å risikere at aktører med høy omsetning spekulerer i å bryte reklamereguleringen dersom beløpsgrensen settes for lavt. Det må i den forbindelse sees hen til viktigheten for konkurransesituasjonen mellom lovlydige aktører på den ene siden og aktører som bryter reklameforbudet på den andre siden, at det slås ned på ulovlig alkoholreklame.

I de tilfellene der det ikke vil være mulig å måle virksomhetens omsetning, foreslår departementet en øvre ramme på 20 G for brudd på forbudet mot alkoholreklame.

Departementet foreslår at det settes en noe lavere prosentgrense for de øvrige overtredelsene som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter alkoholloven § 10-5. Ved brudd på kravet om registrering i alkoholloven § 2-4 eller kravene i §§ 1-5, 2-5 og 8-11, kravene til bevillingshaver i §§ 6-6, 6-7 og 6-8, forskrift 8. juni 2005 nr. 539 om engrossalg og tilvirkning av alkoholholdig drikk mv. §§ 2-6 og 9-4 og forskrift 8. juni 2005 nr. 538 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. § 15-6 foreslås en øvre ramme på 4 prosent eller inntil 15 G.

Bakgrunnen for at det foreslås en lavere prosentsats og ramme i G for de øvrige overtredelsene som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter alkoholloven § 10-5 enn ved brudd på reklameforbudet, er blant annet at brudd på reklamebestemmelsene som hovedregel vil berøre mange mennesker på en gang i motsetning til brudd på de øvrige handlingsnormene. I tillegg vil den ulovlige reklamen kunne være vanskelig å stoppe, ved at den for eksempel deles videre i sosiale medier. Videre vil aktørene på reklameområdet ofte oppnå en åpenbar fordel med alkoholreklame. Dette stiller seg noe annerledes for de øvrige overtredelsene etter alkoholloven med tilhørende forskrifter. Eksempelvis vil ikke virksomheter som utleverer privatimportert alkoholholdig drikk til mindreårige eller rusmiddelpåvirkede personer oppnå tilsvarende fordel av å gjøre dette. I tilfeller der for eksempel tilvirkningsbevilling ikke utøves på en slik måte at de vilkår som er nevnt i bevillingsvedtaket er oppfylt, vil heller ikke fordelene som eventuelt kan oppnås ved dette kunne sammenliknes med fordelene det vil være mulig å oppnå ved brudd på alkoholreklameforbudet. I tillegg mener departementet at styrkeforholdet mellom aktører på området for tilvirkningsbevilling og på området for utlevering av alkoholholdig drikk ved privatimport er vesentlig likere enn på reklameområdet. Slik departementet ser det, bør dette også få betydning for fastsettelsen av nivået på den øvre rammen for de ulike overtredelsene.

De øvre gebyrsatsene angir kun rammen for utmålingen. Ved vurderingen av hvilket nivå gebyret bør ligge på, vil alvorlighetsgraden være avgjørende. Departementet legger til grunn at den øvre satsen i praksis kun vil bli benyttet for de alvorligste overtredelsene og at beløpene i de fleste tilfellene vil ligge lavere. Momentene i § 4 være retningsgivende ved vurderingen av alvorlighetsgraden og dermed gebyrnivå. Momentene er nærmere omtalt i kapittel 5.5.

Det kan på et senere tidspunkt bli aktuelt å foreslå endringer i de øvre utmålingsrammene, dersom erfaring gjennom praktisering av regelverket viser at det er hensiktsmessig.

Det bes om synspunkter fra høringsinstansene på nivået på de øvre rammene for overtredelsesgebyret tatt i betraktning at reaksjonen både skal være forholdsmessig og effektiv. Departementet ber også særlig om høringsinstansene syn på om den øvre rammen bør differensieres mellom brudd på reklameforbudet og brudd på de øvrige overtredelsene, om det bør være ytterligere differensiering eller om det bør være en felles øvre ramme for alle overtredelsene.

## 5.5 Momenter i utmålingen av overtredelsesgebyret

Som vist til i høringsnotatet kapittel 4, gjelder momentene opplistet i forvaltningsloven §§ 44 og 46 ved individuell utmåling av overtredelsesgebyr. I følge fvl. § 44, som inneholder relevante momenter ved overtredelsesgebyr rettet mot fysiske personer, kan det ved utmålingen blant annet legges vekt på omfang og virkninger, fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet, samt overtrederens skyld og økonomiske evne. For foretak er det i § 44 henvist til § 46 annet ledd, som oppregner en rekke relevante momenter ved individuell utmåling mot foretak.

I Prop. 62 L (2015-2016) er det i merknadene til § 46 vist til at

«Oppregningen er ikke uttømmende. Vektleggingen av momentene vil variere etter hvor alvorlig overtredelsen er og hvor inngripende sanksjon det er tale om å ilegge.»

Videre er det vist til at

«En del bestemmelser i særlovgivningen regner selv opp momenter som det skal eller kan legges vekt på ved spørsmål om ileggelse eller utmåling av administrativ sanksjon overfor foretak. Særlovgivningen vil på dette punktet normalt ikke være i strid med departementets forslag til § 46, men supplere forvaltningslovens regler.»

Departementet foreslår at flere av momentene listet opp i fvl. §§ 44 og 46 inntas i § 4 i forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr etter alkoholloven. Etersom noen av momentene retter seg spesifikt mot foretak, for eksempel om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen eller om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser, foreslår departementet at det inntas en setning i bestemmelsens annet ledd om at «For fysiske personer som opptrer i næringsvirksomhet gjelder momentene i første ledd så langt de passer.»

Departementet har også undersøkt hvorvidt det foreligger andre relevante momenter i vurderingen av overtredelsesgebyrets størrelse ved brudd på handlingsnormene på alkoholområdet.

Slik departementet ser det, er et relevant moment hvorvidt overtredelsen retter seg mot eller har særlig virkning på barn og unge, eller berører et stort antall personer. Det kan for eksempel tenkes brudd på alkoholreklameforbudet i medier som retter seg spesielt mot barn og unge eller at reklamen når ut til veldig mange personer. Det kan også tenkes at et usikret varelager har medført at barn har fått tak i alkohol eller at det blir utlevert privatimportert alkoholholdig drikk til barn og unge.

Et annet moment departementet anser relevant ved vurderingen av overtredelsesgebyrets størrelse, er varigheten av overtredelsen. Som eksempel kan det tenkes tilfeller der en ulovlig alkoholreklame har vært ute en lengre periode før tilsynsmyndigheten får vite om den. Det kan også tenkes relevant der virksomheter som utleverer alkoholholdig drikk ved privatimport har brutt registreringsplikten i alkoholloven § 2-4 første ledd og at dette først oppdages etter at det har gått en stund.

Det bes om høringsinstansenes innspill på om det er andre momenter det kan være relevant å ta med i bestemmelsen.

## **6 Bestemmelser om betaling, innkreving m.m.**

### **6.1 Innkreving**

Ved høringen i 2017 ble det omtalt at overtredelsesgebyr kan innkreves gjennom Statens innkrevingssentral (SI). Departementet uttalte at

«Om SI skal få innkreivingsansvar for overtredelsesgebyr eller om tilsynsmyndigheten selv skal stå for innkreivingen, må avgjøres på bakgrunn av en konkret hensiktsmessighetsvurdering. Det kan etter departementet syn være hensiktsmessig at overtredelsesgebyr som skal tilfalle statskassen, innkreives gjennom SI med mindre tilsynsorganene allerede har et godt system for innkreiving av pengekrav eller mener at det er særlige grunner til å etablere et eget innkreivingsapparat. Det må imidlertid vurderes konkret av den enkelte tilsynsmyndigheten om det er hensiktsmessig å overlate innkreivingen til SI.»

*Skattedirektoratet* stilte seg positive til at Statens innkreivingsentral kan stå for innkreiving av nye overtredelsesgebyrer og tvangsmulkt på vegne av offentlige etater. Ifølge *Skattedirektoratet* vil det føre til minimalt med merarbeid og systemtilpasninger. *Helsedirektoratet* støttet forslaget om at Statens innkreivingsentral kan stå for innkreiving. Departementet mener det bør legges opp til at SI krever inn overtredelsesgebyr etter alkoholloven § 10-5.

Det er ikke foreslått bestemmelser i forskriften om at vedtak om overtredelsesgebyr utgjør et særlig tvangsgrunnlag, da det følger direkte av tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 d at beslutning om administrativ sanksjon er tvangsgrunnlag for utlegg.

### **6.2 Betalingsfrister og betalingsutsettelse**

Forvaltningsloven § 44 femte ledd første punktum regulerer oppfyllelsesfristen for vedtak om illeggelse av overtredelsesgebyr. Det følger av bestemmelsen at «Oppfyllelsesfristen er fire uker fra vedtaket ble truffet. Lengre frist kan fastsettes i vedtaket eller senere.»

Betalingsfrister er omtalt i Prop. 60 L (2017-2018) kapittel 4.5.9. Departementet har i proposisjonen allerede vurdert at det ikke er grunn til å fastsette noen annen frist enn fire uker for alkoholloven. Departementet foreslår ikke å innta regler om betalingsfrister i forskriften, da dette fremgår av fvl. § 44.

### **6.3 Renter og tilleggsgebyr**

Alkoholoven § 10-5 gir hjemmel for å fastsette forskriftsbestemmelser om renter og tilleggsgebyr dersom overtredere ikke betaler overtredelsesgebyret ved forfall. Som det går fram over, foreslår departementet at Statens innkrevingsentral skal innkreve overtredelsesgebyrene. Plikt til å betale forsinkelsesrenter følger av lov om Statens innkrevingsentral (SI-loven) § 7 første ledd, med mindre det er gjort unntak i forskriften til SI-loven (SI-forskriften). For overtredelsesgebyr etter alkoholoven er det ikke gjort slikt unntak. Departementet foreslår derfor ikke særlige bestemmelser om forsinkelsesrente.

Departementet foreslår ikke særlige regler om tilleggsgebyr dersom overtredere ikke betaler overtredelsesgebyret ved forfall. Det antas at det er tilstrekkelig at det påløper renter på ubetalt gebyr. Dersom manglende betaling ved forfall viser seg å bli et problem, kan dette vurderes på nytt.

## **7 Foreldelsesfrister**

Alkoholoven § 10-5 sjette ledd setter en frist for hvor lang tid i etterkant av at overtredelsen fant sted, overtredelsesgebyr kan ilegges. Fristen er satt til to år, jf. § 10-5 sjette ledd, første punktum.

Bakgrunnen for toårsfristen er omtalt i Prop. 60 L (2017-2018) kapittel 4.5.10 på s. 35. Det fremgår av kapittelet at

«Departementet mener at en frist på to år ivaretar hensynene til både lovovertrederen og forvaltningen på en rimelig måte. Dette ivaretar hensynet til forutberegnelighet for lovovertrederen og dennes behov for å kunne legge ting bak seg på den ene siden og på den andre siden forvaltningens behov for en viss tid for oppdagelse av og behandling av saken. Det må blant annet være tid til å innhente nødvendig informasjon knyttet til lovbrudd før det besluttes om bruddet skal sanksjoneres med overtredelsesgebyr.»

Etter § 10-5 sjette ledd, fjerde punktum har departementet hjemmel til å kunne fastsette nærmere bestemmelser om foreldelse i forskrift. Det foreslås ikke nærmere bestemmelser om foreldelse i forskrift i dette høringsnotatet. Det kan imidlertid bli aktuelt å gi nærmere bestemmelser på et senere tidspunkt dersom det viser seg behov for dette etter at regelverket har blitt prøvd i praksis.

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

## **8 Klage**

Klage på vedtak om overtredelsesgebyr ved brudd på reklameforbudet i §§ 9-1 og 9-2 skal gå til Markedsrådet, jf. alkoholoven § 10-5 siste ledd. Ved brudd på de øvrige bestemmelsene er Helse- og omsorgsdepartementet, som Helsedirektoratets nærmeste overordnet organ, rette klageinstans.

Departementet ser ikke behov for å innta bestemmelser om klage i forskriften, da det må antas kjent at departementet er overordnet organ for Helsedirektoratet og det av alkoholloven § 10-5 siste ledd fremgår i hvilke tilfeller Markedsrådet som særlig organ er klageinstans.

## **9 Svalbard**

I høringsnotatet av 26. mai 2017, ble det foreslått regler om overtredelsesgebyr i forskrift 11. desember 1998 nr. 1300 om alkoholordningen for Svalbard.

Departementet tar sikte på at bestemmelsene om overtredelsesgebyr blir vedtatt samtidig med forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr etter alkoholloven. Når det gjelder utmåling av overtredelsesgebyr på Svalbard, bør utmålingsreglene som foreslås i dette høringsnotatet, gjelde tilsvarende for Svalbard. Det foreslås derfor å innta en bestemmelse i forskrift 11. desember 1998 nr. 1300 om alkoholordningen for Svalbard, om at forskriften om utmåling av overtredelsesgebyr etter alkoholloven også gjelder for Svalbard, jf. forslag til nytt annet ledd i den tidligere foreslåtte § 4-2 a om overtredelsesgebyr (som ikke er vedtatt og satt i kraft ennå).

## **10 Endring av skyldkravet for foretak**

### **10.1 Gjeldende rett**

#### **10.1.1 Alkoholloven § 10-5**

Alkoholloven § 10-5 tredje ledd regulerer hvilket skyldkrav som skal gjelde for henholdsvis fysiske personer og foretak.

For fysiske personer stilles det etter § 10-5 tredje ledd krav om at personen må ha utvist forsett eller uaktsomhet, dvs. subjektiv skyld. Som redegjort for i Prop. 60 L (2017-2018) kapittel 6.4.5, er det kun fysiske personer som opptre i næringsvirksomhet som kan ilegges overtredelsesgebyr etter § 10-5.

For foretak er ansvaret ifølge alkoholloven § 10-5 tredje ledd i utgangspunktet objektivt, med en avgrensning mot hendelige uhell og force majeure-situasjoner. Foretak kan etter bestemmelsen ilegges overtredelsesgebyr når overtredelsen er «begått av noen som har handlet på vegne av foretaket, selv om ingen enkeltperson har utvist skyld», jf. § 10-5 tredje ledd.

Ved innføringen av § 10-5 og vurderingen av hvilket skyldkrav som skulle gjelde ved illeggelse av overtredelsesgebyr overfor foretak etter alkoholloven, så departementet hen til forvaltningsloven § 46 om administrativ foretakssanksjon. Departementet konkluderte i Prop. 60 L (2017-2018) med at det ikke var grunnlag for å velge et annet skyldkrav for foretak ved overtredelse av særlovene som ble vurdert i proposisjonen, herunder alkoholloven, jf. kapittel 4.5.4 og 6.4.6.

### **10.1.2 Legemiddeloven § 28 a**

Legemiddeloven 28 a tredje og fjerde ledd regulerer hvilket skyldkrav som skal gjelde for henholdsvis fysiske personer og foretak.

For fysiske personer stilles det etter § 28 a fjerde ledd krav om at personen må ha utvist forsett eller uaktsomhet, dvs. subjektiv skyld.

Samme skyldkrav gjelder for fysiske personer som opptrer i næringsvirksomhet ved overtredelse av pålegg om stedlige kontroller (legemiddeloven § 28), jf. bestemmelsens tredje ledd. Bestemmelsen er omtalt i Prop. 8 LS (2019-20) kapittel 14.5.4.

For foretak er ansvaret ifølge legemiddeloven § 28 a fjerde ledd i utgangspunktet objektivt. Foretak kan etter bestemmelsen ilegges overtredelsesgebyr når overtredelsen er «begått av noen som har handlet på vegne av foretaket, selv om ingen enkeltperson har utvist skyld»,

Ved innføringen av § 28 a i legemiddeloven og vurderingen av hvilket skyldkrav som skulle gjelde ved ilegging av overtredelsesgebyr overfor foretak, så departementet hen til forvaltningsloven § 46 om administrativ foretakssanksjon. Departementet konkluderte i Prop. 60 L (2017-2018) med at det ikke var grunnlag for å velge et annet skyldkrav for foretak ved overtredelse av særlovene som ble vurdert i proposisjonen, herunder legemiddeloven.

### **10.1.3 Endringer i forvaltningsloven § 46**

Fra 1. juli 2022 ble skyldkravet for foretak i forvaltningsloven § 46 første ledd endret. Endringen innebærer at hovedregelen om skyldkrav nå skal være uaktsomhet. Lovendringen ble foreslått på bakgrunn av Knut Høiviks enkeltpersonsutredning «Foretaksstraff og korrupsjon», praksis fra EMD og Høyesteretts dom av 15. april 2021 (HR-2021-797-A).

Bestemmelsens første ledd lyder nå:

«Når det er fastsatt i lov at det kan ilegges administrativ sanksjon overfor et foretak, er skyldkravet uaktsomhet med mindre noe annet er bestemt. Med foretak menes selskap, samvirkeforetak, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet.»

Det har vært diskusjon om betydningen av praksis fra EMD og HR-2021-797-A for administrativ foretakssanksjon, slik som overtredelsesgebyr, da G.I.E.M.-dommen gjaldt inndragning idømt i forbindelse med en straffesak (riktignok ansett som et administrativt tiltak etter italiensk rett), og høyesterettsdommen gjaldt foretaksstraff. Ingen av dommene omhandlet administrativ sanksjon. For en mer utførlig gjennomgang av dette spørsmålet vises det til Prop. 81 L (2021-2022) om endringer i forvaltningsloven (skyldkrav ved administrativ foretakssanksjon [...]) kapittel. 4.4 og 5.5.

Det framgår av proposisjonen kapittel 6.4 at uaktsomhetskravet i forvaltningsloven § 46 skal kunne oppfylles av anonyme gjerningspersoner og ved kumulative feil. Ved vurderingen av om det skal innføres krav til subjektiv skyld i alkoholloven § 10-5 legger departementet derfor til grunn at også anonyme og kumulative feil kan sanksjoneres administrativt etter alkoholloven § 10-5.



## 10.2 Forslag til endringer i skyldkravet i alkoholloven § 10-5

På bakgrunn av endringen i fvl. § 46, er det også naturlig å vurdere det gjeldene skyldkravet for foretak i alkoholloven § 10-5. I Prop. 81 L (2021-2022), som ligger til grunn for vedtaket om endring i fvl. § 46, viser Justis- og beredskapsdepartementet til at det enkelte departement må vurdere hvorvidt administrativ foretakssanksjon på tilnærmet objektivt grunnlag kan videreføres i særlovgivningen og om det i så fall vil være i tråd med EMK.

I kapittel 5.5 i proposisjonen uttales:

«Departementet slutter seg i hovedsak til utrederens forslag om å endre forvaltningsloven § 46. Departementet er enig med utrederen i at det bør innføres en hovedregel om at det gjelder et krav om uaktsomhet for å ilegge administrativ foretakssanksjon. I motsetning til hva utrederen ser ut til å legge til grunn for sitt forslag, mener departementet at et generelt krav til uaktsomhet ikke bør ha karakter av en absolutt minimumsregel. Departementet foreslår at det åpnes for at særlovgivningen fortsatt kan fastsette regler om administrativ foretakssanksjon på tilnærmet objektivt grunnlag etter en konkret vurdering av behovet og forholdet til EMK.»

I kapittel 7.4 i proposisjonen har Justis- og beredskapsdepartementet pekt på forvaltningsområder der det kan være aktuelt å vurdere et tilnærmet objektivt ansvar tilsvarende det som gjaldt som utgangspunkt etter forvaltningsloven § 46 før lovendringen ble vedtatt av Stortinget den 3. juni 2022:

«Departementet antar også at det innenfor enkelte forvaltningsområder kan være aktuelt å vurdere et tilnærmet objektivt ansvar tilsvarende det som gjelder som utgangspunkt etter forvaltningsloven § 46 i dag. Dette synes særlig å være aktuelt på områder hvor det er tale om relativt sett milde sanksjoner (typisk mindre overtredelsesgebyr) for typiske masseovertrедelser, der mengden saker medfører et særlig behov for effektiv håndheving, hvor det er relativt enkelt å konstatere at en overtrедelse har funnet sted, og hvor rettsnormene må anses kjente. En forutsetning for å beholde et tilnærmet objektivt ansvar bør normalt være at det foreligger en klar formodning for skyld (uaktsomhet eller forsett) ved den aktuelle typen overtrедelse, og at det gjør seg gjeldende et klart behov for effektiv håndhevelse.»

For vurderingen av om det ligger innenfor EMK å operere med et objektivt ansvar ved administrativ foretakssanksjon i den enkelte særlov, har Justis- og beredskapsdepartementet i kapittel 7.4 i proposisjonen vist til at det er

«naturlig å se hen til de begrensninger og krav som er oppstilt i EMDs praksis i tilknytning til uskyldspresumpsjonen. Som nevnt ovenfor i punkt 5.5. gir storkammerets flertall i G.I.E.M.-dommen avsnitt 243 uttrykk for at visse former for objektivt ansvar aksepteres etter EMK – forutsatt at det praktiseres innenfor visse rammer.»

I proposisjonen er det lagt til grunn at relevant EMK-praksis innebærer at bestemmelser om administrativ foretakssanksjon med et tilnærmet objektivt ansvar må være forholdsmessig og stå i et rimelig forhold til det man søker å oppnå.

Departementet har ikke foretatt noen grundig vurdering av om det kan foreligge grunnlag for å videreføre et tilnærmet objektivt ansvar for foretak for handlingsnormene som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter alkoholloven. Ifølge merknadene til ny fvl. § 46 må det være et *behov* for regler om et tilnærmet objektivt ansvar for foretak i særlovgivningen. Per i dag har vi ingen erfaring med praktisering av regelverket og har

således ikke fullstendig grunnlag for å vurdere det reelle behovet for et objektivt ansvar for foretak. På nåværende tidspunkt vet vi heller ikke om det vil tilkomme nye handlingsnormer hvor det er behov for å ha et tilnærmet objektivt ansvar og hvor innføring av det etter en konkret vurdering, vil ligge innenfor de rammene som EMK oppstiller.

Sett i lys av at de forvaltningsområdene Justis- og beredskapsdepartementet har trukket frem i Prop. 81 L (2021-2022) der det kan tenkes å være aktuelt å vurdere et tilnærmet objektivt ansvar, ikke synes å treffe for handlingsnormene som kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter alkoholloven, vil Helse- og omsorgsdepartementet imidlertid foreslå at skyldkravet for foretak i alkoholloven § 10-5 endres i tråd med forvaltningsloven § 46 slik den ser ut i dag. Dette innebærer at hovedregelen blir at skyldkravet er uaktsomhet. På bakgrunn av den nye rettstilstanden, anser departementet at en slik løsning er mest fornuftig.

Det foreslås på denne bakgrunn at dagens § 10-5 tredje ledd om skyldkrav oppheves og at skyldkravet, som nå blir likt for fysiske personer som opptrer i næringsvirksomhet og foretak, bakes inn i bestemmelsens første ledd.

### **10.3 Forslag til endringer i skyldkravet i legemiddeloven § 28 a.**

Endringen i fvl. § 46, gjør det også naturlig å vurdere det gjeldene skyldkravet for foretak i legemiddeloven § 28 a. Prop. 81 L (2021-2022), ligger til grunn for vedtaket om endring i fvl. § 46, og det vises til vurderingene knyttet til alkoholloven i kapittel 10.2 ovenfor.

Helse- og omsorgsdepartementets vurdering er at det ikke er grunnlag for å velge et annet skyldkrav for foretak ved overtredelse av legemiddeloven og foreslår at skyldkravet for foretak i legemiddeloven § 28 a endres i tråd med forvaltningsloven § 46 slik den ser ut i dag. Dette innebærer at hovedregelen blir at skyldkravet er uaktsomhet. På bakgrunn av den nye rettstilstanden, mener departementet at dette er mest hensiktsmessig.

Det framgår av ovennevnte proposisjon kapittel 6.4 at uaktsomhetskravet i forvaltningsloven § 46 skal kunne oppfylles av anonyme gjerningspersoner og ved kumulative feil. Departementet legger derfor til grunn at også anonyme og kumulative feil kan sanksjoneres administrativt etter legemiddeloven § 28 a.

Departementet har i denne sammenheng ikke foretatt en grundig vurdering av alle handlingsnormene og om det kan foreligge grunnlag for å videreføre et tilnærmet objektivt ansvar for foretak i legemiddeloven eller tilhørende forskrift. Det vises i denne forbindelse til at bestemmelsene om overtredelsesgebyr hjemlet i legemiddeloven § 28 a trådte i kraft 1. januar 2022 og kun har vært gjeldende i kort tid. Bestemmelsen ble endret ved lov 17. juni 2022 nr. 54, i kraft 16. september 2022 slik at tilsvarende gjelder den som overtrer forordning om legemidler til dyr, jf. Prop.102 LS (2021-2022) Endringer i legemiddeloven (legemidler til dyr).

Det vises for øvrig til drøftingen ovenfor i kapittel 10.2.

Det foreslås på denne bakgrunn at dagens § 28 a fjerde ledd om skyldkrav oppheves og at skyldkravet, som nå blir tilsvarende for fysiske personer og foretak, tas inn i bestemmelsens

annet ledd. Det er ikke nødvendig å presisere i lovteksten at foretak kan ilegges overtredelsesgebyr når overtredelsen er begått av noen som har handlet på vegne av foretaket, og at dette gjelder uavhengig av om noen enkeltperson kan ilegges overtredelsesgebyr, jf. gjeldende § 28 a fjerde ledd annet punktum.

§ 28 a femte til syvende ledd blir fjerde til sjette ledd.

## **11 Økonomiske og administrative konsekvenser**

Vurderingen av hvilke økonomiske og administrative konsekvenser innføring av overtredelsesgebyr vil ha på alkoholregelverkets område, fremgår av forarbeidene til alkoholloven § 10-5. Helsedirektoratet uttalte ved høringen i 2017 at det vil være av betydning hvordan utmålingen skal gjennomføres. Det vises til kapittel 4.7:

«Når det gjelder ressursbruken per sak, har Helsedirektoratet spilt inn til departementet at de antar at innføring av overtredelsesgebyr ikke vil medføre så mye mer saksbehandling og administrasjon enn det de allerede har i dag når de tilskriver aktørene om brudd på de aktuelle bestemmelsene. Hvor arbeidskrevende ileggelse av overtredelsesgebyr blir for direktoratet, vil imidlertid avhenge av hvordan utmålingsreglene utformes, dvs. om det skal brukes faste satser eller individuell utmåling og hvor enkel en eventuell beregningsnøkkel for individuell utmåling blir.»

Helsedirektoratet kom også med innspill til økonomiske og administrative konsekvenser på områdene for alkohol og tobakk under høringen i 2017. De uttalte blant annet følgende:

«Direktoratet sier seg enig i at en hjemmel for å kunne ilegge overtredelsesgebyr på Alkoholloven og Tobakksskadeloven vil kunne føre til en effektivisering av direktoratets håndhevelse og presumtivist fore til færre overtredelser av regelverket. Utmålingsreglernes nærmere innretning, og også systemet for inndrivelse av gebyrene, vil imidlertid spille inn i en økonomisk og administrativ totalvurdering. Det ligger også som en viktig forutsetning for den administrative oppsiden at det ikke innføres et system for ileggelse av gebyrer basert på overtredelsens art og grovhet.»

I dette høringsnotatet foreslås det kun regler om utmåling. Hjemmelen for å kunne ilegge overtredelsesgebyr allerede er vedtatt. Isolert sett, innebærer forskriften om utmåling ikke noen nye økonomiske eller administrative konsekvenser. Det kan kreve noe mer ressursbruk for Helsedirektoratet å utmåle og fatte vedtak om overtredelsesgebyr ved individuell utmåling slik som foreslått, enn ved utmåling ved faste satser. Slik departementet ser det, vil dette imidlertid gå seg til i takt med praktiseringen av regelverket.

Endringen av legemiddeloven vil ikke ha noen økonomiske eller administrative konsekvenser.

## **12 Forslag til lov- og forskriftsendringer**

### **12.1 Forslag til endringer i alkoholloven § 10-5**

I lov 22. juni 2018 nr. 76 om endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelsesloven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr og strålevernloven (overtredelsesgebyr mv.) gjøres følgende endringer:

I lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. § 10-5 gjøres følgende endringer:

Første ledd skal lyde:

Helsedirektoratet kan ilegge overtredelsesgebyr overfor virksomheter som *forsettlig eller uaktsomt*

1. utleverer alkoholholdig drikk ved privat innførsel dersom de overtrer kravet om registrering i § 2-4 eller kravene i §§ 1-5, 2-5 og 8-11,
2. overtrer kravene til bevillingshaver i §§ 6-6, 6-7 og 6-8 eller
3. overtrer reklameforbudet i §§ 9-1 og 9-2.

Tredje ledd oppheves.

Fjerde til syvende ledd blir nytt tredje til sjette ledd.

## **12.2 Forslag til endringer i legemiddeloven § 28 a.**

Forslaget til endringer i legemiddeloven § 28 a annet ledd første punktum lyder:

Departementet kan ilegge den som *forsettlig eller uaktsomt* overtrer bestemmelsene i §§ 13 første og fjerde ledd, 14 annet ledd, 16 annet ledd, 19, 20, 21 og 23 femte ledd, overtredelsesgebyr.

§ 28 a fjerde ledd oppheves. Nåværende femte til syvende ledd blir fjerde til sjette ledd.

## **12.3 Forslag til forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr etter alkoholloven**

*Hjemmel: Fastsatt av Helse- og omsorgsdepartementet xx.xx.xx med hjemmel i alkoholloven § 10-5.*

### **§ 1 Virkeområde**

Forskriften gir regler om utmåling av overtredelsesgebyr etter alkoholloven § 10-5.

Forskriften gjelder også ved overtredelser som kan ilegges overtredelsesgebyr i medhold av forskrift 8. juni 2005 nr. 538 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. § 15-6, forskrift 8. juni 2005 nr. 539 om engrossalg og tilvirkning av alkoholholdig drikk mv. §§ 2-6 og 9-4 og forskrift 11 desember 1998 nr. 1300 om alkoholordningen for Svalbard § 4-2 a.

## **§ 2 Hensyn ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges**

Ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges kan det blant annet legges vekt på

- a. overtredelsens art, omfang og virkninger
- b. overtrederens grad av skyld
- c. allmennpreventive hensyn
- d. fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet
- e. gjentakelse
- f. om det har oppstått akutt fare for skade på helse
- g. om overtredelsen retter seg mot eller har særlig virkning på barn og unge
- h. om flere personer rammes av overtredelsen

For foretak, kan det også legges vekt på momentene i forvaltningsloven § 46.

## **§ 3 Øvre ramme ved utmåling av overtredelsesgebyr**

Helsedirektoratet kan ilegge overtredelsesgebyr på inntil 5 prosent av årlig omsetning eller inntil 20 G, der det høyeste beløpet anvendes som øvre ramme, overfor virksomheter som:

- a. overtrer reklameforbudet i alkoholloven §§ 9-1 og 9-2

Helsedirektoratet kan ilegge overtredelsesgebyr på inntil 4 prosent av årlig omsetning eller inntil 15 G, der det høyeste beløpet anvendes som øvre ramme, overfor virksomheter som:

- a. utleverer alkoholholdig drikk ved privat innførsel dersom de overtrer kravet om registrering i alkoholloven § 2-4 eller kravene i §§ 1-5, 2-5 og 8-11,
- b. overtrer kravene til bevilingshaver i alkoholloven §§ 6-6, 6-7 og 6-8,
- c. overtrer bestemmelser angitt i forskrift 8. juni 2005 nr. 539 om engrossalg og tilvirkning av alkoholholdig drikk mv. §§ 2-6 og 9-4 eller
- d. overtrer bestemmelser angitt i forskrift 8. juni 2005 nr. 538 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. § 15-6

Ved beregning av årlig omsetning legges gjennomsnittet av virksomhetens omsetning for de tre siste regnskapsårene før vedtak om overtredelsesgebyr til grunn. Dersom virksomheten er yngre enn tre år, legges gjennomsnittet av gjennomførte regnskapsår før vedtak om overtredelsesgebyr til grunn.

## **§ 4 Momenter i utmålingen av overtredelsesgebyr**

Ved individuell utmåling av overtredelsesgebyr ved brudd på bestemmelsene i § 1, kan det blant annet legges vekt på

- a. overtredelsens omfang og virkninger
- b. fordeler som er eller kunne vært oppnådd ved lovbruddet
- c. om overtredelsen retter seg mot eller har særlig virkning på barn og unge

- d. om flere personer rammes av overtredelsen
- e. gjentakelse
- f. overtrederens grad av skyld
- g. overtredelsens varighet
- h. økonomiske evne
- i. sanksjonens preventive virkning
- j. om foretaket har hatt en ledende eller passiv rolle i overtredelsen
- k. om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen
- l. om overtredelsen er begått for å fremme foretakets interesser

For fysiske personer som opptrer i næringsvirksomhet gjelder momentene i første ledd så langt de passer.

## **§ 5 Ikrafttredelse**

Forskriften trer i kraft xx.yy.zzzz.

## **12.4 Endringer i andre forskrifter**

### **12.4.1 Forskrift om engrossalg og tilvirkning av alkoholholdig drikk**

I forskrift 8. juni 2005 nr. 539 om engrossalg og tilvirkning av alkoholholdig drikk mv. gjøres følgende endringer:

Ny § 2-6 skal lyde:

*Helsedirektoratet kan ilegge bevillingshavere som overtrer § 2-1 og §§ 2-3 til 2-5, overtredelsesgebyr.*

### **12.4.2 Forskrift om alkoholordningen på Svalbard**

I forskrift 11 desember 1998 nr. 1300 om alkoholordningen for Svalbard gjøres følgende endringer:

Nytt § 4-2 a annet ledd skal lyde:

*Forskrift om utmåling av overtredelsesgebyr etter alkoholloven gjelder for Svalbard.*