

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Deres ref.: 16/4537
Vår ref.: 16/24650-2
Saksbehandler: Mari Jonsrud Lindbekk
Dato: 30.09.2016

Helsedirektoratets svar på høring om register- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer mv. – Forslag til endringer i tobakksskadeloven

Helsedirektoratet viser til høring om forslag til endringer i tobakksskadeloven vedrørende register- og tilsynsordning for overholdelse av regelverket for salg av tobakksvarer og e-sigaretter, med høringsfrist 01.10.2016.

1. Formålet med register- og tilsynsordning

Helsedirektoratet støtter behovet for tiltak for å bedre overholdelsen av aldersgrensen for salg av tobakksvarer og e-sigaretter. Helsedirektoratet støtter at det innføres en registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer og e-sigaretter. I tillegg kan et register gi en bedre oversikt over tobakksalgsmarkedet.

2. Omfanget av registreringsplikten

a. Forslag til § 4 om registreringsplikt

Forslag til § 4 om registreringsplikt omfatter etter sin ordlyd all salg av tobakksvarer og e-sigaretter. I høringsnotatet fremgår det i pkt. 4 første avsnitt at registreringsplikten foreslås kun å omfatte virksomhetens fysiske salgssteder. Dersom plikten skal avgrenses til fysiske utsalgssteder må dette reguleres i loven eller forskrift.

Det fremgår samme sted i høringsnotatet at «*Fjernsalg av tobakksvarer og e-sigaretter vil inntil videre dekkes av en egen registreringsordning i samsvar med kravene i det nye tobakksdirektivet, jf. forslag i Prop 142L (2015-2016).*»

Det fremgår av Prop 142L (2015-2016) at «*Det vil på sikt kunne være naturlig å se på registreringsordningen for fjernsalg og den kommunale registreringsordningen for ordinært tobakksalg, i sammenheng.*»

Helsedirektoratet mener at det foreslåtte registeret for fysiske utsalgssteder og registeret for fjernsalg som følge av tobakksdirektivet må ses i sammenheng. Dette begrunnes med at Helsedirektoratet skal være ansvarlig for begge registrene og formålene med registrene er de

Helsedirektoratet

Avdeling miljø og helse

Mari Jonsrud Lindbekk, tlf.: 24163236

Postboks 7000 St. Olavs plass, 0130 Oslo • Besøksadresse: Universitetsgata 2, Oslo • Tlf.: 810 20 050

Faks: 24 16 30 01 • Org.nr.: 983 544 622 • postmottak@helsedir.no • www.helsedirektoratet.no

samme. Det vil også være enklest for virksomheter som har flere roller, både som utsalgssted, grossist og importør, men også rolle som både fysisk utsalgssted og fjernsalgssted, å forholde seg til ett register. Helsedirektoratet mener også at det gir en best oversikt over salgsmarkedet dersom alt salg av tobakk og e-sigaretter fremgår av samme register, fremfor at fjernsalg skilles ut i et eget register.

b. Særlig om midlertidig salg

Registrering av salg for en enkelt anledning reiser spørsmålet om behovet for at registrering skjer en viss tid før salget starter, slik at tilsynsmyndigheten rekker å forberede planlegging av tilsyn. Dersom en virksomhet som skal selge tobakk kun én dag, eller kanskje bare noen timer, kan registrere seg umiddelbart før de starter å selge, vil ikke tilsynsmyndigheten få anledning til å fange opp at salget skjer og/eller planlegge tilsyn ved stedet. Helsedirektoratet mener at tilsyn ved salg av tobakk og e-sigaretter ved festivaler og lignende er viktig, da slike arrangementer ofte besøkes av mindreårige.

Problemstillingen er relevant for alle typer virksomheter. Da problemstillingen er særlig aktuell ved salg for en enkel anledning kan det alternativt reguleres kun ved midlertidige anledninger. Det må vurderes hvor lang tid i forveien registrering må skje. Kommunen har behov for å vite om salget, vurdere behovet for tilsyn og planlegge dette. Behovet kan være ulikt fra kommune til kommune. Det må også vurderes hvor lang tid i forveien vi kan forvente at midlertidig utsalgssted vet at de skal selge tobakk.

Det bør ved alle registreringer stilles funksjonelle krav til at registeret skal sende melding til den aktuelle kommune om at en registrering har skjedd.

3. Opplysninger som bør registreres av utsalgssted

a. Foretakets navn, organisasjonsnummer og adresse

Det foreslås at registreringen minimum bør inneholde foretakets navn, organisasjonsnummer og adresse for salgsstedene. Departementet vurderer om type sted bør fremgå. Departementet ber om innspill på om dette anses som tilstrekkelig informasjon for kommunens etterfølgende tilsynsvirksomhet.

Utgangspunktet for vurderingen av hvilke opplysninger som skal registreres bør være kommunens behov. Dette må imidlertid også vurderes opp mot kostnaden for kommunen med å følge opp endringer.

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

Helsedirektoratet er enig med departementet i at registreringen minimum bør inneholde foretakets navn, organisasjonsnummer og adresse for salgsstedet/stedene. Foretakets navn og organisasjonsnummer er registrert sammen i enhets- og foretaksregisteret, og endringer i foretakets navn vil automatisk endre foretakets navn i tobakkssalgregisteret. Helsedirektoratet mener at det er virksomhetens organisasjonsnummer og utsalgsstedets adresse som er den vesentlige informasjonen som kommunen har behov for ved tilsyn. Retten

til å selge tobakk og e-sigaretter bør knytte seg til disse opplysningene. Dersom det skjer endringer i et foretaks organisasjonsnummer eller utsalgsstedets adresse, bør konsekvensen være at gjeldende registrering bortfaller og ny registrering kreves.

b. Kontaktinformasjon

Helsedirektoratet mener at virksomhetens adresse og annen kontaktinformasjon bør fremgå av registeret. Registeret bør inneholde den informasjon som er nødvendig for å forfølge overtredelser ved virksomheten eller følge opp virksomheten på andre måter.

Tilsynsmyndigheten har behov for kontaktopplysninger. Slike opplysninger kan finnes ved å gjøre oppslag i enhets- og foretaksregisteret, men direktoratet mener at opplysningene bør ligge i det aktuelle registeret. Helsedirektoratet mener også at det er hensiktsmessig for tilsynsmyndighetene å ha en e-postadresse til virksomhetene, slik at generell informasjon eller konkret oppfølging kan tas via e-post, fremfor papirpost. Det må også vurderes om virksomheten skal ha en kontaktperson.

Til sammenligning kan det nevnes at det i høring om endringer i tobakksforskriftene, § 17 c, foreslås at «[n]avn og kontaktopplysninger til ansvarlig person» skal fremgå av registeret. I bevillingsregister for alkoholsalg kreves at «virksomhetens adresse og andre kontaktopplysninger» registreres, jf. forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk mv. § 13 -4 nr. 3.

c. Rolle

Virksomheter kan ha rolle som både grossist og fysisk utsalgssted. Virksomhetens rolle vil være nødvendig å registrere for at registeret skal kunne skille virksomhetene fra hverandre og gi de ulike tilsynsmyndighetene oversikter over hvilke virksomheter de skal føre tilsyn med.

d. Når registrering er foretatt

Det bør også fremgå av registeret når registrering er foretatt, slik at tilsynsmyndigheten kan sjekke om virksomheten var registrert på et gitt tidspunkt, for eksempel hvis tilsynsmyndigheten mottar et tips om salg.

e. Type sted

I høringsnotatet nevner departementet ulike typer steder som kan være aktuelle; spesialforretninger, dagligvarebutikk, kiosk, bar mv.

Registrering av type sted kan gi kommunen informasjon om risikoen for overtredelser ved stedet. Risikoen for overtredelser vil også måtte vurderes ut fra andre målstyringsfaktorer, for eksempel beliggenhet. Det vises til at risikoen er høy ved utsalgssteder som har beliggenhet i nærheten av skoler og andre steder der ungdom oppholder seg. I tillegg antas det at tips fra publikum vil være en sentral målstyringsfaktor for kommunen.

Flere av bestemmelsene der kommunen er tilsynsmyndighet har unntak for spesialforretninger for tobakksvarer, dvs. utsalgssted som i hovedsak selger tobakksvarer eller røykeutstyr. Det vises til §§ 5 (oppstilling), 18 (selvbetjening) og 24 (oppstilling). Det vil være en fordel for tilsynsmyndigheten å være kjent med kravene som regelverket stiller til virksomheten på forhånd, slik at de kan gjennomføre tilsynet etter de reglene som gjelder for denne type virksomhet. Kommunen vil også måtte vurdere om virksomheten oppfyller vilkårene for å være en spesialforretning, dvs. om det i hovedsak selges tobakk. Helsedirektoratet mener derfor at det bør registreres om virksomheten er en spesialforretning for tobakk.

I mange kommuner vil antall utsalgssteder av tobakk eller e-sigaretter være så få, eller salget være så oversiktlig, at kommunen ikke vil ha behov for disse opplysningene. For større kommuner vil antall utsalgssteder og variasjonen være større, og det er større behov for at opplysningene er registrert.

Helsedirektoratet viser også til spørsmålet om det aktuelle registeret skal inneholde registreringer av fjernsalg, jf. vurderingen i pkt. 2a ovenfor. Dersom registeret skal omfatte virksomheter som driver fysisk utvalg og virksomheter som driver fjernsalg, må det på grunn av forskjellige tilsynsmyndigheter kunne skilles mellom disse.

f. Åpningstider og navn på sted

Det kan vurderes om åpningstider bør registreres, slik at kommunen vet på hvilke tider det er mest aktuelt å føre tilsyn med salget av tobakk og/eller e-sigaretter. Utfordringen ved registrering av åpningstid kan være at åpningstiden kan variere fra dag til dag og endres ofte. I tillegg kan det være nyttig for kommunene å vite navnet på utsalgsstedet, for tilfeller hvor utsalgstedets navn og foretakets navn er forskjellige, noe som antas at ikke er sjeldent. Helsedirektoratet viser igjen til at det er kommunens behov som her må være styrende.

g. Behov for autentisering – og autoriseringsfunksjoner

I høringsnotatet legges det til grunn av det er 6000-10 000 utsalgssteder som skal registrere seg, noe som innebærer et høyt antall registreringspliktige og mange forskjellige personer som har behov for tilgang til å registrere opplysninger. Helsedirektoratet mener at registeret bør være offentlig for publikum. Helsedirektoratet mener at registeret må ha en funksjon for autentisering av brukerne, dvs. funksjon som gjør at bruker må identifisere seg. I tillegg må det vurderes om registeret også skal ha en funksjon for autorisering, dvs. sikre at personer som registrerer faktisk har en tilknytning til det aktuelle utsalgsstedet som skal registreres. Funksjon for autentisering og autorisering vil påvirke kostnadene med å utvikle og administrere ordningen.

4. Konsekvenser ved endringer av opplysninger

Helsedirektoratet mener at det må vurderes og klargjøres hvilke konsekvenser det skal ha for utsalgsstedet dersom plikten til å oppdatere endringer ikke overholdes, slik at kommunene kan følge opp manglende oppfyllelse av plikten. Direktoratet mener også at konsekvensen må avhenge av hvilken type informasjon det gjelder, og aktualiteten av de ulike konsekvensene vil således avhenge av hvilken type informasjon man ender med å innføre krav om. Det er i forslaget inntatt en plikt til å oppdatere endringer i registrert informasjon uten ugrunnet opphold jf. forslaget § 4 tredje ledd. Formuleringen «uten ugrunnet opphold»

innebærer en skjønnsmessig vurdering av hvor lang tid det kan gå fra endringen har skjedd til endringen registreres, i tillegg til at formuleringen innebærer et subjektivt element, ved at grunner til oppholdet kan måtte vurderes.

Helsedirektoratet mener at formuleringen er unødvendig for de tilfeller der endringen gjelder foretakets organisasjonsnummer eller utsalgsstedets adresse, da slike endringer bør medføre bortfall av registreringen og krav om ny registrering. Helsedirektoratet foreslår at denne konsekvensen klargjøres i ny § 4 ved å innta følgende formulering:

«Endringer i organisasjonsnummer eller utsalgsstedets adresse medfører bortfall av registrering og krever ny registrering»

Det kan alternativt vurderes om det skal inntas i ny § 4 at «Registreringen gjelder for et bestemt utsalgssted og en bestemt virksomhet».

Andre endringer vil ikke medføre automatisk bortfall av registrering, herunder retten til å selge tobakk og e-sigaretter. For eksempel vil endringer i kontaktinformasjon, både adresse og e-post, og type sted, ikke være avgjørende for tilsynsmyndighetens mulighet til å føre tilsyn med stedet, men heller påvirke effektiviteten av tilsynet.

For disse tilfellene er det hensiktsmessig at det er en meldeplikt, slik som ny § 4 tredje ledd gir. Helsedirektoratet mener at formuleringen «uten ugrunnet opphold» bør vurderes endret til «innen tre dager», slik at det ikke er nødvendig å foreta skjønnsmessige vurderinger. Det vises også til at når det legges opp til at registrering av opplysninger skal være så enkelt, må det også forventes at endringer skjer raskt.

Det bør vurderes om det bør fremgå uttrykkelig av loven i hvilke tilfeller opplysninger må endres.

5. Opplysninger som bør registreres av grossister

Registreringsplikten for grossister fremgår av forslag til § 6. Registrering skal være en forutsetning for å kunne selge engros. Bestemmelsen regulerer ikke hvilke opplysninger som skal registreres av grossist.

Helsedirektoratet mener at følgende opplysninger bør kreves registrert av grossist:

- Foretakets navn
- Virksomhetens organisasjonsnummer
- Virksomhetens adresse og andre kontaktopplysninger
- Rolle som grossist
- Når registrering er foretatt

Begrunnelsene for dette er tilsvarende som opplysningene som gis av utsalgsted, se pkt. 3.b til 3.d.

Det bemerkes at forslaget inneholder ingen regulering av meldeplikt for grossistene. Helsedirektoratet mener at grossistene også bør ha meldeplikt ved endringer av opplysninger.

6. Internkontroll

Helsedirektoratet støtter forslaget om at salgsstedet skal etablere et internkontrollsystem, som skal kunne dokumenteres overfor tilsynsmyndigheten. Bakgrunnen for kravet er hovedsakelig for å sikre at alderskontroll gjennomføres på en forsvarlig måte.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill på hvilke rutiner som anses hensiktsmessige med tanke på konkret og måleffektiv utforming av internkontrollsystemet. Det bes særlig om innspill på om det bør innføres krav om aldersgrense for legitimasjon og til former for opplæring.

Helsedirektoratet er enig i at problemstillingene som oppstår i forbindelse med salg stort sett er de samme, samtidig vil risikoen for overtredelser og behovet for kontrollrutiner være forskjellige, noe internkontrollen bør ivareta. I den grad det kan formuleres konkrete regler som gjelder for alle virksomheter, bør dette innføres, for eksempel krav om at de ansatte skal ha fått opplæring om relevante bestemmelser i tobakksskadeloven.

På alkoholområdet har direktoratet utarbeidet en «Guide til god internkontroll etter alkoholloven», som ligger på direktoratets nettsider. Guiden skal være til hjelp til å lage et godt system for internkontrollen og skal gi kommunen retningslinjer for kontrollen. Guiden er utarbeidet i samarbeid med bransjen for salg av alkohol. 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. Helsedirektoratet mener at utsalgsstedets rutine bør være at det gjennomføres alderskontroll på alle personer som ser 25 år og yngre ut, slik AS Vinmonopolet og flere dagligvarebutikker har rutiner om allerede i dag.

Det foreslås at det i forskrift bør stilles krav til at «salg av tobakksvarer eller e-sigaretter/tobakksurrogater og tobakksimitasjoner, røykeutstyr må ikke skje til personer under 18 år, selv om vedkommende viser frem skriftlig fullmakt fra foreldre, foresatte eller andre. Ansatte på utsalgssteder har ved tvil om alder rett og plikt til å kreve legitimasjon». Tilsvarende bestemmelse fremgår av alkoholforskriften § 2-4 annet ledd.

Det er i forslag til lovbestemmelser ikke inntatt krav om egenerklæring om internkontroll eller annet ved registrering. Det fremgår imidlertid av høringsnotatet s.19 fjerde avsnitt følgende: «Kravene i register- og tilsynsordningen vil bidra til at virksomheten må gi egenerklæring om at det har et internkontrollsystem ...». Det er på denne bakgrunn uklart for Helsedirektoratet om departementet har tenkt at det skal gis egenerklæring om internkontrollsystem ved registrering.

7. Plikter for grossist og utsalgssted til å sjekke at grossist/utsalgssted er registrert

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.

Dersom en grossist som har flere hundre leveranser ukentlig må søke frem hvert enkelt utsalgssted, vil dette innebære at grossisten må bruke mye ressurser på denne kontrollen. For at forbudet mot salg til uregistrerte faktisk skal fungere som et incitament til at utsalgsstedene skal registrere seg, må grossistene faktisk utføre denne kontrollen. Et aktivt tilsyn med grossistene kan bidra til å sikre dette, samtidig som det også bør vurderes om registeret skal ha funksjoner som gjør det enkelt for grossisten å foreta sin kontroll. Eksempler på tekniske muligheter som bør utredes er kobling mellom register og grossistenes ordresystem eller utvikling av en app for registeret. Slike funksjoner vil ha en kostnad knyttet til utvikling og vedlikehold, både for Helsedirektoratet og for hver enkelt grossist, men vil bidra til å sikre at formålet med systemet oppfylles.

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. Utsalgssteder vil i de fleste tilfeller allerede ha et lager av varer som potensielt selges i strid med salgsforbudet. Dersom utsalgsstedet i tillegg ønsker å bygge opp lageret ytterligere i salgsforbudsperioden, har heller ikke dette noe å si for tobakksskadelovens bestemmelser. Det sentrale ved salgsforbud må være å sikre at det gjennomføres tilsyn ved utsalgsstedet i denne perioden. Det må derfor foretas en vurdering av byrden man pålegger grossist, og hva man oppnår.

8. Tilsynsansvar for kommune

a. Generelt om tilsynsansvaret

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

Det foreslås at kommunen skal føre tilsyn med salg av tobakk og e-sigaretter uavhengig av om utsalgsstedet er registrert jf. forslaget § 7 første ledd første punktum. Dette innebærer at kommunen ikke kan bare ta utgangspunkt i registeret, men også må kartlegge om det foregår

ulovlig salg i sin kommune. Helsedirektoratet mener at det må sikres at kommunen får dekket sine tilsynskostnader tilstrekkelig for tilsynet med de uregistrerte virksomhetene.

b. Tilsynsfrekvens

Helsedirektoratet mener at hensynet til å avdekke salg til mindreårige og øvrige brudd på tobakksskadeloven tilsier at tilsyn bør gjennomføres etter en vurdering av risiko.

Helsedirektoratet mener at det bør legges til grunn tilsvarende system som etter alkohollovgivningen, det vil si at alle utsalgssteder skal kontrolleres minst en gang i året, og kommunen skal årlig utføre tre ganger så mange kontroller som det er registreringer i kommunen. Utover det ene tilsynet alle utsalgssteder skal ha, vil kommunen kunne fordele de resterende tilsynene ut fra risikoen for overtredelser.

c. Testkjøp

Helsedirektoratet mener at det bør innføres adgang til å utføre testkjøp som kontrollmetode, for å øke muligheten for å avdekke tilfeller av salg til mindreårige.

Det er i tidligere høringer om like former for tilsyn fremkommet at flere kommuner ser utfordringer ved å avdekke salg til mindreårige. For å avdekke salg til mindreårige må kontrollørene gjennomføre anonym kontroll på utsalgssted. Observasjon av salg av tobakk eller e-sigaretter krever at kontrollørene står fysisk nært plassert situasjonen, noe som igjen øker risikoen for å bli avslørt som kontrollører. Avdekking av ulovlig salg til mindreårige er avhengig av at kontrollørene er på rett sted til rett tid, noe som vil kreve flaks eller konkrete tips om tid og sted.

Mange andre land har innført hjemmel for å utføre testkjøp, og erfaringer fra Sverige har vist at slike testkjøp kan være effektive som metode. I Sverige brukes personer som er over 18 år, men som ser unge ut, som testpersoner. Dersom utsalgsstedet ikke ber om legitimasjon, blir forholdet et grunnlag for videre dialog om regelverket. Testkjøpene kan foregå anonymt, men utsalgsstedet må underrettes om testkjøpet snarest etter testkjøpet. Testkjøpene kan ikke føre til sanksjoner.

9. Politiets rolle

Politiets rolle i oppfølgingen av uregistrert salg bør vurderes. Politiet vil i motsetning til kommunen kunne stanse et ulovlig salg på stedet, i kraft av sin myndighet. Etter alkoholloven kan politiet stenge sted som driver salg eller skjenking av alkoholholdig drikk uten å ha bevilling, jf. alkoholloven § 1-8a første ledd. Helsedirektoratet mener at tilsvarende bestemmelse bør inntas i tobakksskadelovens regulering av registrerings- og tilsynsordning, selv om politiet ikke nødvendigvis har ressurser til å følge opp en slik melding.

10. Helsedirektoratets tilsyn

Helsedirektoratet skal etter forslaget føre tilsyn med virksomheter som driver engrossalg av tobakkssvarer og e-sigaretter. Tilsynet skal omfatte grossistenes plikt til å registrere seg og

grossistenes plikt til ikke å selge tobakk eller e-sigaretter til utsalgssteder som ikke er registrert i registeret.

I tillegg skal direktoratet etter forslaget føre tilsyn med flere av bestemmelsene som kommunen skal føre tilsyn med. Det vises til at erfaringen med overlappende tilsynsoppgaver er fungerer godt på alkoholområdet. På samme måte som på alkoholområdet bør kommunen føre tilsyn med salg av tobakk på utsalgsstedene og Helsedirektoratet i samfunnet for øvrig. Det er foreslått at utsalgssted plikter å gi kommunen tilgang til lokaler, varelager nødvendige opplysninger, vareprøver og annen relevant bistand jf. forslag til § 7 første ledd annet punktum. Direktoratet mener at tilsvarende plikt må legges på grossistene og at hjemmel tas inn i forslaget § 7 om tilsynsansvaret for Helsedirektoratet.

Det fremgår av høringsnotatet s. 10 at Helsedirektoratet må ha mulighet til å slette virksomhetens registreringer, f.eks. ved manglende innbetaling av gebyr, nedlagt virksomhet mv. Helsedirektoratet mener at det må vurderes hva som skal til for at sletting av registreringer kan gjøres av direktoratet, evt. kommunen. Etter alkoholloven § 1-8 kan kommunen fatte vedtak om inndragning av bevilling dersom virksomheten er nedlagt eller gebyr ikke betales.

11. Veiledningsplikt

Det forslås at Helsedirektoratet skal kunne gi råd til kommunene om fortolkningen av de aktuelle bestemmelsene. Helsedirektoratet er faglig ansvarlig for veiledning om tobakksskadeloven, herunder utarbeidelse av veiledningsmateriell. Direktoratet ønsker at den løpende veiledningen til kommunene skal gjøres av fylkesmannsembetene. Dersom fylkesmennene ikke har grunnlag for å gi råd om fortolkning av bestemmelsene kan de ta kontakt med Helsedirektoratet for avklaring. En slik tre-trinns-prosess medfører at det løpende veiledningsansvaret fordeles på fylkesmannsembetene og at embetene gjennom sin veiledningsplikt får en bevissthet om sin rolle som tilsynsmyndighet for kommunens tilsynsplikter, jf. forslag til § 7 annet ledd om fylkesmannens tilsynsansvar med kommunens plikter.

12. Sanksjoner

a. Generelt om sanksjoner

Departementet ber om innspill på de foreslåtte reaksjonsformene. Helsedirektoratet støtter forslaget om at tilsynsmyndigheten kan ilegge salgsforbud, retting og tvangsmulkt. Helsedirektoratet mener at det i tillegg bør innføres adgang til å ilegge overtredelsesgebyr.

Statens innkrevingsentral krever inn overtredelsesgebyr og tvangsmulkt på en rekke lovområder, eksempelvis markedsføringsloven, forurensningsloven m.fl. Inndrivelse av tvangsmulkt etter tobakksskadeloven faller utenfor, og en endring krever hjemmel i lov. Helsedirektoratet ber om at det vurderes om Statens innkrevingsentral bør være rette myndighet for inndrivelse av gebyr og tvangsmulkt etter tobakksskadeloven.

b. Særlig om salgsforbud

Helsedirektoratet er enig i at salgsforbud og eventuelt overtredelsesgebyr vil være effektive reaksjonsformer ved brudd på aldersbestemmelsen. Retting og tvangsmulkt er et mindre egnet reaksjonsmiddel for denne type brudd, fordi forholdet er opphørt idet det avdekkes. Salgsforbudenes lengde bør standardiseres i forskrift. Til sammenligning kan nevnes nylig innført prikktildelingssystem etter alkoholloven, der hver type overtredelse av alkoholloven medfører et visst antall prikker, i tillegg til at det gis en mulighet til å utøve skjønn ved spesielle omstendigheter. Helsedirektoratet mener at det bør reageres strengt ved salg av tobakk til mindreårige, og at et enkeltstående brudd bør føre til en sanksjon.

Det bør videre presiseres at salgsforbudet må omfatte hele salgsstedet på en bestemt adresse.

c. Særlig om registrering av salgsforbud

Høringsforslaget legger opp til at ileggelse av salgsforbud skal registreres, og at kommunene skal melde fra til Helsedirektoratet, som igjen plikter å legge det inn i registeret. Helsedirektoratet mener at effektivitetshensyn taler for at kommunen som pålegger sanksjonen også selv registrerer dette i registeret.

Helsedirektoratet vil påføres en omfattende arbeidsbyrde ved å skulle motta meldinger fra over 400 kommuner om salgsforbud, slettinger, noe som også vil kunne forsinke registreringen.

Helsedirektoratet mener at det er mer hensiktsmessig om systemet og/eller registeret utformes slik at kommunen gis incitamenter til å utføre registreringen, fremfor å koble på Helsedirektoratet som et mellomledd. Et incitament for kommune til å bruke registeret er for eksempel at registeret også fungerer som et verktøy for kommunene. Det bør vurderes hvilke behov kommunene har som kan løses med registeret som verktøy, for eksempel mulighet til å hente ut statistikk og rapporter, mulighet til å registrere tilsyn som er gjennomført og merknader etter tilsynet.

13. Hjemmel for opplysninger til statistiske formål

Helsedirektoratet mener at tobakkssalgsregisteret også bør legge til rette for fremtidig forskning. Det bør inntas en lovhjemmel om innføring av forskriftsbestemmelser om plikt for registreringspliktig til å avgi opplysninger om salg av tobakkvarer og e-sigaretter til bruk i forskning eller statistiske formål. For alkoholsalg hjemles en tilsvarende plikt i alkoholloven § 1-14 første ledd og er nærmere regulert i alkoholforskriften kapittel 7.

14. Finansiering/gebyr

Det legges opp til at registrerings- og tilsynsordningen skal være selvfinansierende. Kostnadene ved ordningen vil være 1. Kommunenes og Helsedirektoratets tilsyn med registrerte og uregistrerte utsalgssteder eller grossister, og 2. Helsedirektoratets driftskostnader for drift av registeret.

Regulering og fastsettelse av gebyrene bør også ses i sammenheng med reguleringen av registrering av fjernsalg, jf. Prop L 142.

a. Tilsynskostnader

Helsedirektoratet mener at det bør fastsettes et fast beløp som virksomheter årlig betaler til kommunen eller direktoratet for dekning av tilsynskostnader. Utgangspunktet for beregningen må være en gjennomsnittsberegning av tilsynskostnader for tre ganger så mange tilsyn som antall registreringer, fordelt på antall utsalgssteder totalt.

For å sikre at kommunene faktisk gjennomfører tilsyn med uregistrerte virksomheter må systemet for fastleggelse av gebyr også ivareta kostnaden med å gjennomføre dette tilsynet. Tilsyn med uregistrert salg bidrar til at registeret blir mest mulig fullstendig, og vil for mange utsalgssteder kunne være et insentiv til å registrere seg i registeret.

b. Driftskostnader

Departementet foreslår at driftskostnadene skal dekkes inn på grossistnivå, for å sikre en kostnadseffektiv innkreving. Departementet viser til at grossistene gjennom prissetting kan fordele kostnaden videre på utsalgstedene de selger til. Det foreslås at grossistene betaler et årlig beløp for sin egen virksomhet og for utsalgsteder de selger til.

Helsedirektoratet mener at driftskostnadene bør fordeles på alle registreringspliktige aktører, dvs. salgssteder og grossister.

En eventuell fordeling av kostnader kun på alle grossister forutsetter at myndigheten har full oversikt over grossistmarkedet, for at fordelingen skal være rettferdig ved at alle belastes. Dersom driftskostnadene kun legges på grossistene vil beløpet bli svært høyt og vil ramme de ulike grossistene forskjellig. Et for høyt gebyret kan også medføre at grossisten vil unngå registrering.

Andre utfordringer knyttet til den foreslåtte innkrevingsmetoden er at mange virksomheter har flere forskjellige roller, både som importør, grossist og utsalgsted. Utsalgssteder kan også kjøpe varer fra forskjellige grossister og hvem som selger og kjøper av hvem kan endres i løpet av et år.

Det må vurderes om registeret bør kobles mot innkreving av gebyret, slik at prosessen med innkreving av gebyr blir enkel og mest mulig effektiv. Det kan for eksempel vurderes om en registrering ikke vises som gyldig før et gebyr er betalt, eller om registrering bortfaller automatisk ved manglende gebyr. En slik kobling vil naturligvis komplisere utvikling og vedlikehold av registeret.

c. Særlig om gebyr etter § 10 første ledd annet punktum

Det følger av forslaget til § 10 første ledd annet punktum at kommunen kan også kreve et særskilt gebyr for utvidelse av salgssted for en enkelt anledning. Helsedirektoratet kan ikke se at dette er nærmere kommentert i høringsnotatet. Helsedirektoratet kan ikke se at det behov for at utsalgssteder blir utvidet for en enkelt anledning, når det er mulig å registrere seg for en enkelt anledning etter forslag til § 4 annet ledd.

Vennlig hilsen

Linda Granlund e.f.
divisjonsdirektør

Jakob Linhave
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk