

Helse- og omsorgsdepartementet

Deres ref.	Vår ref.	Saksbehandler:	Dato:
	17/949-2	Tore Lunde Tlf.: 47 48 48 14	28.08.2017

Svar på høringsnotat fra Helse- og omsorgsdepartementet datert 26.5.2017 om innføring av overtredelsesgebyr

Det vises til Helse- og omsorgsdepartementets høringsnotat 26.5.2017 med høringsfrist 31.8.2017.

Markedsrådets hørings svar begrenses til forslagene i høringsnotatets punkt 4 og 5 om innføring av overtredelsesgebyr for overtredelse av reklameforbudene m.m. i alkoholloven og tobakksskadeloven, idet øvrige foreslåtte endringer ikke berører Markedsrådets virksomhet.

Markedsrådet støtter forslaget om å innføre hjemmel for ileggelse av overtredelsesgebyr for overtredelse av reklameforbudene i alkoholloven og tobakksskadeloven, og gir i det følgende noen kommentarer til visse sider av endringsforslagene.

Alkoholloven – høringsnotatet punkt 4

Markedsrådet er enig i synspunktene om at eksisterende sanksjonsalternativer i form av pålegg om retting og tvangsmulkt i mange tilfeller ikke vil ha noen negative konsekvenser for overtreder, ettersom overtredelsen er gjennomført og avsluttet før vedtak er truffet og kan iverksettes. Overtredelsesgebyr antas derfor å kunne være et effektivt og velegnet sanksjonsmiddel, både for å avskrekke og hindre brudd på reklamebestemmelsene, og for å sikre at brudd på bestemmelsene får konsekvenser for overtredere.

De innvendinger som gjør seg gjeldende knyttet til at konstatering av overtredelse er betinget av skjønnsmessige vurderinger, er etter Markedsrådets oppfatning ikke tilstrekkelig tungtveiende til at hjemmel for overtredelsesgebyr ikke bør innføres. De utfordringene som vil kunne oppstå i konkrete saker, vil kunne ivaretas gjennom andre rettssikkerhetsgarantier.

Når det gjelder spørsmålet om adgangen til ileggelse av overtredelsesgebyr skal begrenses til mer kvalifiserte tilfeller som kan betegnes som vesentlige, gjentatte eller klare, støtter Markedsrådet forslaget om at det ikke oppstilles slike kvalifiserende kriterier. Hensynet til rettssikkerheten vil imidlertid etter Markedsrådets vurdering tilsi at slike forhold tas i betraktning i vurderingen av om gebyr skal ilegges, og i så tilfelle også i utmålingsomgangen.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som skal kunne ilegges overtredelsesgebyr, jf. høringsnotatet punkt 4.3, er Markedsrådet enig i at det bør være adgang til å ilegge gebyr både

mot foretak og fysiske personer som omfattes av handlingsnormene. Markedsrådet er videre enig i at adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr for brudd på reklameforbudet ikke bør begrenses til annonsøren, dvs. den som reklamerer for eget produkt, slik at også formidlere og andre som medvirker til overtredelse kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr.

Departementets forslag i høringsnotatet punkt 4.4 om at overtredelsesgebyr skal kunne ilegges uten hensyn til skyld, er etter Markedsrådets oppfatning ikke uproblematisk i et rettssikkerhetsperspektiv. Markedsrådet registrerer imidlertid at forslaget bygger på at virksomheter som overtrer handlingsnormene i alkoholloven som det foreslås overtredelsesgebyr for, som regel vil være foretak som omfattes av foretaksdefinisjonen i forvaltningsloven § 46 om foretakssanksjon. Ettersom lovgiver gjennom forvaltningsloven § 46 allerede har akseptert at foretak kan ilegges ansvar selv om ingen enkeltpersoner har utvist skyld, er det etter Markedsrådets vurdering mindre betenkelig å innføre et slikt tilnærmet objektivt ansvar for foretak som bryter alkoholloven. Dersom man går inn for et slikt tilnærmet objektivt ansvar, er det imidlertid viktig å merke seg behovet for en avgrensning av ansvaret der overtredelsen er et utslag av hendelige uhell eller en følge av force majeure, som understreket i forarbeidene til forvaltningsloven § 46, jf. Prop. 62 L (2015–2016) punkt 34.1 side 199. Se også Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) punkt 17.5 side 242. Markedsrådet har for øvrig merket seg at det i forslaget til ny § 10-5 i alkoholloven, er inntatt en forskriftshjemmel i fjerde ledd som gir departementet adgang til å gi nærmere bestemmelser om hvilke hensyn det kan eller skal legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges. Markedsrådet antar at forskriftshjemmelen vil kunne benyttes til å korrigere eventuelle uheldige utslag av et tilnærmet objektivt ansvar.

For fysiske personer som handler som næringsdrivende gjennom enkeltpersonforetak, kan et tilnærmet objektivt ansvar, foreslår departementet at det skal gjelde samme skyldkrav som for foretak. Markedsrådet finner dette betenkelig, og finner ikke de argumenter som er anført tilstrekkelig tungtveiende til at det for fysiske personer ikke bør gjelde et krav til skyld i form av forsett eller uaktsomhet. Riktignok vil det trolig, slik departementet peker, som regel alltid foreligge forsett eller uaktsomhet i disse sakene. Markedsrådet kan likevel ikke se at hensynet til forenkling av oppfølgingen gjennom å legge til grunn et objektivt ansvar uavhengig av overtreders status, er et tilstrekkelig tungtveiende argument for ikke å oppstille et krav til skyld for fysiske personer som handler som næringsdrivende.

Til spørsmålet om hvem som skal kunne ilegge overtredelsesgebyr har Markedsrådet ikke innvendinger til at denne kompetansen legges til Helsedirektoratet.

Markedsrådet er innforstått med oppgaven som klageorgan ved ileggelse av overtredelsesgebyr etter alkoholloven. Hittil har Markedsrådet hatt svært få klagesaker etter alkoholloven. Innføring av overtredelsesgebyr vil muligens kunne føre til økt antall klagesaker, men Markedsrådet kan ikke se at endringsforslagene vil innebære nevneverdig merarbeid for rådet.

Tobakksskadeloven – høringsnotatet punkt 5

Markedsrådet er etter tobakksskadeloven § 37 klageinstans for vedtak etter § 36 for overtredelser av en rekke bestemmelser i tobakksskadeloven, men har hittil ikke behandlet noen klagesaker som gjelder vedtak om tobakksreklame eller andre forhold. Markedsrådet har derfor et for begrenset erfaringsgrunnlag til å kunne uttale seg om behovet for å innføre overtredelsesgebyr for brudd på disse bestemmelsene.

Ut fra preventive hensyn og hensynet til effektiv håndheving har imidlertid Markedsrådet forståelse for at det vil kunne være behov for sanksjoner som retter seg mot overtredelser som allerede har funnet sted. Markedsrådet har derfor ingen prinsipielle innvendinger til forslagene om å innføre overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelsene i tobakksskadeloven, men finner det ikke hensiktsmessig å kommentere de enkelte forslagene mer detaljert.

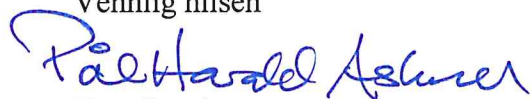
Et generelt synspunkt er imidlertid at hensynet til håndheving og forutberegnelighet tilsier at bestemmelser om overtredelsesgebyr gjøres mest mulig uniforme, både internt i den enkelte lov, og i de ulike lover som er aktuelle.

Spørsmålet om det skal stilles særlige krav til overtredelsens grovhet, eller kreves gjentatte brudd som vilkår for å kunne ilegge overtredelsesgebyr, bør derfor løses mest mulig likt i de ulike bestemmelsene. Det samme gjelder spørsmål om hvem som kan ilegge og ilegges gebyr, og om skyldkrav. Eventuelle behov for avvikende løsninger bør kunne ivaretas gjennom forskriftshjemler.

Når det gjelder spørsmålet om hvem som bør kunne ilegges overtredelsesgebyr og skyldkravet, viser Markedsrådet til bemerkningene ovenfor om tilsvarende spørsmål under punktet om alkoholloven, og som etter rådets vurdering må bli de samme i relasjon til overtredelsesgebyr for brudd på tobakksskadeloven.

Høringsnotatet etterlater en viss uklarhet med hensyn til om Markedsrådet vil bli foreslått som klageinstans dersom det innføres adgang til ileggelse av overtredelsesgebyr for brudd på bestemmelser som Markedsrådet per i dag ikke er klageinstans for, jf. tobakksskadeloven § 37, jf. § 36. En eventuell slik utvidelse av området for klagesaker kan imidlertid ikke ses å skape nevneverdig utfordringer for Markedsrådet. Selv om en adgang til ileggelse av overtredelsesgebyr må antas å generere flere klagesaker, tilsier sakshistorikken på dette området at antallet klagesaker vil være håndterbart for Markedsrådet.

Vennlig hilsen



Tore Lunde
Markedsrådets leder

MARKEDSRÅDET
Postboks 4596 Nydalen
0404 OSLO