

HØRINGSNOTAT

Register- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer mv.

Forslag til endringer i tobakksskadeloven

Helse- og omsorgsdepartementet 1. juli 2016

Innhold

1	Innledning	3
2	Gjeldende rett.....	4
3	Reguleringer i andre land.....	5
4	Hovedinnhold i departementets forslag	7
4.1	Skissering av register- og tilsynsordningen og dens bakenforliggende hensyn.....	7
4.2	Registrering som grunnlag for tilsyn	8
4.3	Registreringsplikt for salgssteder for tobakk og e-sigaretter	9
4.4	Krav om internkontroll.....	10
4.5	Plikter for grossistledet	12
4.6	Reaksjoner ved overtredelser	12
4.7	Tilsyn	14
4.7.1	Kommunalt tilsynsansvar	14
4.7.2	Helsedirektoratets tilsynsansvar.....	15
4.7.3	Fylkesmannens tilsynsansvar	15
4.8	Finansiering.....	15
4.9	Overgangsregler	16
5	Om forholdet til EØS-retten.....	17
5.1	Innledning	17
5.2	Forholdet til reglene om fritt varebytte	17
5.3	Forholdet til reglene om fri etableringsrett for tjenesteytere – tillatelsesordning	18
5.4	Forholdet til reglene om midlertidig grenseoverskridende tjenesteytelse.....	20
6	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	20
6.1	Tilsynsgebyr for salgsstedene	20
6.2	Tilsynsgebyr for grossistene	22
6.3	Registergebyr	22
	Forslag til lov om endringer i tobakksskadeloven (ny register- og tilsynsordning)	23

1 Innledning

Helse- og omsorgsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i tobakksskadeloven vedrørende en register- og tilsynsordning for overholdelse av regelverket for salg av tobakksvarer og elektroniske sigaretter (e-sigaretter), samt om reaksjoner for brudd på disse bestemmelsene.

Hovedformålet med forslaget er å bedre salgsstedenes overholdelse av aldersgrensen for salg av tobakksvarer og e-sigaretter, og de øvrige vilkårene for salg av slike varer. Tobakksskadeloven § 17 forbyr salg av tobakksvarer og tobakkssurrogater (herunder e-sigaretter) til personer under 18 år, men undersøkelser viser at aldersgrensen i for liten grad håndheves av salgsstedene. Det har tidligere ikke vært ført tilsyn med om slike overtredelser begås. Departementet ønsker med dette å foreslå en ny register- og tilsynsordning for å i større grad avdekke overtredelser etter tobakksskadeloven og sikre bedre etterlevelse av loven.

I en studie fra 1999 fant man at 52 prosent av røykere i alderen 13-17 år vanligvis kjøpte sigarettene sine selv. Rundt 10 000 tjuepakninger sigaretter ble hver dag solgt til mindreårige, og 75 prosent av den tobakken som ble forbrukt av 13–17 åringene, ble kjøpt av de mindreårige selv. 70 prosent av de mindreårige rapporterte at de aldri ble spurt om legitimasjon når de forsøkte å kjøpe tobakk, og bare 48 prosent hadde noen gang opplevd å bli nektet kjøp. På bakgrunn av denne undersøkelsen innledet helsemyndighetene et samarbeid med bransjen om ulike informasjonstiltak mv. Etter to år ble undersøkelsen gjentatt, men med tilnærmet samme resultat. Siden den gang har helsemyndighetene arbeidet for å innføre en tilsynsordning med aldersgrensen.

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

Tobakksavhengighet kan i verste fall oppstå etter få sigaretter, og lav alder for røykestart er knyttet til høy nikotinavhengighet og større risiko for helseskader. Flertallet av de som røyker og snuser, begynner før de er 18 år. Forskning har vist at tilgjengelighetsbegrensende tiltak er av de tiltak som har størst effekt. I en rapport fra 2002 som gjennomgår forskningslitteraturen på området, konkluderes det med at en strengere håndheving av aldersgrensen for kjøp av tobakk er et hensiktsmessig og effektivt virkemiddel for å redusere tilgjengelighet og bruk av tobakk blant mindreårige.

Verdens helseorganisasjon rangerer tobakksbruk som den viktigste enkeltårsak til for tidlig død og tapte, friske leveår i høyinntektsland som Norge. En ordning hvor salg av tobakksvarer og e-sigaretter er registrert og lovbrudd kan reageres på effektivt, vil skape et sterkere incentiv for salgsstedene til å håndheve aldersgrensen. Dette vil igjen føre til en nedgang i ungdoms selvforsyning av tobakksvarer, og således en reduksjon i antall røykere og snusbrukere over tid.

Tobakkskonvensjonen, som Norge og alle EU-land er parter til, oppstiller i artikkel 16 krav til at medlemslandene skal innføre effektive tiltak for å hindre salg av tobakksvarer til mindreårige. Tobakkskonvensjonen krever at partene skal innføre effektive tiltak for å hindre salg av tobakk til mindreårige, jfr. artikkel 16 nr. 1.

Flere alternative tilsynsordninger med aldersgrensen har vært ute på høring tidligere; i 2004, 2005 og senest i 2012 som et ledd i en mer omfattende høring av flere forslag til endringer i tobakksskadeloven (bevillingsordning mv.). Tidligere forslag har blant annet omfattet en kommunal bevillingsordning finansiert ved bevillingsgebyr og en statlig tilsynsordning finansiert ved en sektoravgift som skulle belastes tobakksimportørene.

Stortinget vedtok den 19. mars 2013, se Prop. 55 L (2012- 2013), innføring av en kommunal bevillingsordning for salg av tobakksvarer. Bestemmelser om dette ble tatt inn i tobakkskadelovens kapittel 2. Dette kapitlet, og dermed ordningen, er ikke satt i kraft da regjeringen i ettertid har vurdert ordningen som unødig omfattende og til dels byråkratisk.

Departementet foreslår nå at bevillingsordningen erstattes av en forenklet register- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer og e-sigaretter. Det tas sikte på at register- og tilsynsordningen kan tre i kraft innen 1. juli 2017, jf. kgl.res. datert 18. desember 2015. Departementet foreslår at den kommunale tilsynsplikten med salgsstedene videreføres, om enn med mindre justeringer sammenliknet med den vedtatte bevillingsordningen. I tillegg til aldersgrensen vil kommunen få ansvar for å føre stedlig tilsyn med tobakksskadelovens bestemmelser om reklameforbud, oppstillingsforbud, rabattforbud, merkekrav for produktene med videre på de enkelte salgssteder, se lovens §§17-24, 30, 31 og 33. Helsedirektoratet foreslås å få ansvar for å føre tilsyn med grossistsalget.

Tobakksskadeloven gjelder for Svalbard, jf. lovens § 3. Endringsforslagene i høringsnotatet vil derfor også komme til anvendelse på Svalbard.

Selv om departementet i dette høringsnotatet foreslår en forenklet ordning, vil det, der det er relevant, i dette høringsnotatet trekkes paralleller til høringen om bevillingsordningen og Prop. 55 L (2012- 2013), og det forutsettes at mye av omtalen der er kjent for flere høringsinstanser.

2 Gjeldende rett

Tobakksskadeloven §17 fastsetter i dag en aldersgrense på 18 år for kjøp av tobakk:

«Det er forbudt å selge eller overlate tobakksvarer eller imitasjoner som kan oppfordre til bruk av slike varer, til personer under 18 år. Er det tvil om kjøperens alder, kan salg bare finne sted dersom kjøperen dokumenterer å ha fylt 18 år.»

Det er i dag ingen som har ansvaret for å føre tilsyn med salgsstedenes overholdelse av denne aldersgrensen. Det samme gjelder for tobakkskadelovens §§ 17-24 og 30, 31 og 33. Overtredelse kan straffes med bøter, jf. tobakkskadelovens §19, men etter det departementet kjenner til, har straffebestemmelsen aldri blitt anvendt på et slikt forhold.

3 Reguleringer i andre land

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

Sverige

Forpliktelsen i tobakkskonvensjonen medførte at Sverige i 2005 innførte en tilsynsordning for salg av tobakksvarer hvor det er krav om registrering hos kommunen. Det er et vilkår for registreringen at salgsstedet har opprettet et internkontrollsystem. Kommunene fører tilsyn med salgsstedene og kan ilegge dagbøter og salgsforbud ved overtredelser. Også politiet kan føre tilsyn med tobakksalget. Länsstyrelsen (Fylkesmannen) har ansvar for å veilede kommunene og føre tilsyn med at kommunene oppfyller sitt lovpålagte tilsynsansvar. Det svenske Folkhälsoinstitutet har et overordnet ansvar for tilsynsarbeidet og vedtar forskrifter, utgir veiledninger, holder kurs mv. Et svensk offentlig utvalg har på oppdrag for Sosialdepartementet utredet endringer i tobakkskadeloven, og la 1. mars 2016 frem SOU 2016:14. Her foreslås det at deres registreringsordning for tobakksalg skal erstattes med en bevillingsordning. I forslaget er det lagt opp til at det er kommunen der salgsstedet ligger, som skal vurdere bevillingssøknaden, eventuelt kommunen der foretaket som ønsker å selge tobakk, har sitt hovedsete.

På oppfordring fra det svenske Folkhälsoinstitutet har en rekke kommuner tidligere benyttet en metode med såkalte testkjøp i sin tilsynsvirksomhet av tobakks- og alkohollovgivningen og reseptfrie legemidler. Denne metoden har gått ut på at kommunen benytter 18-åringer som ser unge ut og sjekker om salgsstedene spør om legitimasjon ved salg av tobakksvarer. Salgssteder som ikke etterspør legitimasjon, eller som selger tobakksvarer til tross for manglende legitimasjon, får en advarsel av kommunen. I minst ett tilfelle har tvangsmulkt vært benyttet. Den svenske Justitieombudsmannen har i en beslutning fra 2009 funnet at denne tilsynsmetoden manglet lovhjemmel. Ombudsmannen la bl.a. vekt på at plikten til å spørre om legitimasjon ikke var lovfestet, men kun ansett som en del av internkontrollen. Nå finnes en lovhjemmel i tobakkslag 1993:581 §§ 22 a og 22 b.

Finland

Finland har siden 2009 hatt en kommunal bevillingsordning for salg av tobakksvarer. Før dette hadde de en kommunal og regional tilsynsordning. Bevillingen er som hovedregel ikke tidsbegrenset og kravene for å få bevilling er at det er fremlagt et tilfredsstillende

internkontrollprogram, at tobakksvarene er plassert i henhold til reglene i tobakksloven, at bevillingssøker kan kontrollere salget av tobakksvarer på tilfredsstillende måte og har betalt søknadsgebyr. Kommunen kan inndra retten til tobakksalg for en periode eller permanent dersom overtredelsen er forsettlig, anses som grov eller det foreligger gjentakelse. Etter ett år har salgsstedet anledning til å søke om ny bevilling. Kommunene og den statlige myndigheten fører et bevillingsregister. Også Finland har benyttet testkjøp i sine kontroller av salgsstedene.

Irland

I Irland er det innført en registreringsordning for salg av tobakksvarer. Det er "Office of Tobacco Control" som har overordnet tilsynsansvar og som kan inndra retten til å selge tobakksvarer gjennom avregistrering. De stedlige kontrollene utføres av lokale helsemyndigheter, og disse benytter i stor grad mindreårige til såkalte testkjøp. Brudd på regelverket som avdekkes gjennom slike testkjøp kan føre til reaksjoner. Ordningen med testkjøp ble i 2006 prøvd i retten og godkjent som en lovlig kontrollmetode.

Storbritannia

Lokale myndigheter har tilsynsansvar for tobakksalget, og salgsforbud i inntil ett år kan ilegges av en domstol ved mer enn to overtredelser i løpet av to år. Domstolen kan også ilegge salgsforbud for en individuell person. De stedlige kontrollene utføres av lokale myndigheter, som benytter mindreårige i såkalte testkjøp av en rekke varer med aldersgrense, herunder tobakksvarer.

Canada – British Columbia

I Canada er det gitt en føderal tobakkslov med minimumsregler, bl.a. en aldersgrense på 18 år, men provinsene kan vedta strengere regler. Som et eksempel nevnes provinsen British Columbia som sammen med seks andre provinser og ett territorium, har innført en aldersgrense på 19 år. Bevilling for tobakksalg gis av skattemyndighetene, men helsemyndighetene har ansvar for tilsynet.

Bevillingen er ikke tidsbegrenset. Ved overtredelser kan det ilegges bøter og bevillingen kan inndras. Det er innført forbud mot tobakksalg på helseinstitusjoner, offentlige høyskoler og universiteter, offentlige idrettsanlegg og i bygninger som eies eller leies av staten eller et statlig selskap.

Andre land

Island har siden 2001 hatt en kommunal bevillingsordning for salg av tobakksvarer. Bevillingen gis for fire år av gangen, og bevillingen kan inndras ved brudd på aldersgrensen. I Frankrike kreves det bevilling fra tollmyndighetene for å selge tobakksvarer. Bevillingsperioden er tre år. Tobakksalg i Frankrike er ikke en fri næring, og det oppstilles omfattende krav for å få bevilling. For eksempel gis det kun bevilling til nye salgssteder dersom det er lav etableringstetthet av tobakksselgere innen et område. For tiden gis det i prinsippet ikke nye bevillinger. I Nederland er det innført en tilsynsordning hvor det nederlandske mattilsynet har ansvar for kontrollene. De kan ilegge administrative bøter og

inndra retten til tobakksalg i opptil ett år. Det er videre forbudt å selge tobakk på sykehus, skoler, idrettsanlegg, anlegg hvor kulturelle eller kunstneriske aktiviteter utføres. I Tyskland er det delstatenes ansvar å føre tilsyn med tobakksalget. Ved overtredelser kan det ilegges bøter.

4 Hovedinnhold i departementets forslag

Departementet foreslår i dette høringsnotatet en registreringsplikt for virksomheter som ønsker å selge tobakksvarer og/eller e-sigaretter. Registreringsplikten foreslås kun å omfatte virksomhetens fysiske salgssteder. 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).

Departementet forstår i denne sammenheng "virksomhet" som ethvert foretak hvis organisasjonsnummer har aktivitet på salgsstedet, og "salgssted" som det geografiske stedet (definert med adresse eller gnr/bnr.) der virksomheten overdrar tobakksvarer og/eller e-sigaretter til forbruker mot vederlag. En virksomhet kan ha flere, og i enkelte tilfelle svært mange, salgssteder.

4.1 Skissering av register- og tilsynsordningen og dens bakenforliggende hensyn
Flere hovedhensyn har vært styrende ved utarbeidelsen av en enklere og mer kostnadseffektiv register- og tilsynsordning enn den tidligere vedtatte bevillingsordningen;

- systemet skal øke etterlevelsen av tobakksregelverket, med særlig vekt på forbudet mot salg av tobakksvarer og e-sigaretter til mindreårige,
- systemet skal være enklest mulig og i minst mulig grad bidra til økt ressursbruk i kommunene (til opplæring, saksbehandling, veiledning overfor salgssteder mv.) og til behov for tolkning og avklaring av regelverket underveis og
- systemet for registrering skal i størst mulig grad være selvgående, det vil si at aktørene gis tilstrekkelige incentiver til å foreta nødvendig registrering, slik at kommunene kan fokusere på selve tilsynet med om reglene i tobakkskadeloven etterleves.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette, at det innføres en nasjonal registreringsplikt for salg av tobakksvarer og e-sigaretter. Hovedformålet med forslaget er å få på plass et grunnlag for en register- og tilsynsordning med salgsstedenes overholdelse av tobakkskadelovens regler. Hovedelementene i ordningen er tenkt slik:

- Helsedirektoratet får ansvar for å opprette og drifte et nasjonalt register over alle salgssteder for tobakksvarer og e-sigaretter (detaljister), samt for grossister av slike varer. Et av alternativene vi ser på er å opprette et register via Altinn (en eksisterende portal for elektronisk dialog mellom næringsdrivende og det offentlige).
- Det foreslås en registreringsplikt for alle salgssteder for tobakksvarer og e-sigaretter som grunnlag for kommunenes tilsyn med salget. Registrering er nødvendig for at

kommunen skal få oversikt over salgsstedene og på den måten gjøre sitt tilsyn effektivt. Kommunene har lang erfaring med å føre tilsyn med aldersgrensen i alkoholloven. Kommunene har på bakgrunn av denne tilsynsordningen generelt god oversikt over lokale forhold. Merk imidlertid at ikke alle salgssteder for tobakk har alkoholbevilling. For eksempel kan ikke kiosker og bensinstasjoner få alkoholbevilling. Det forutsettes at tilsynene etter tobakksskadeloven og alkoholloven til en viss grad vil kunne samkjøres for salgssteder hvor det selges både tobakk og alkohol.

- Departementet foreslår at registreringsplikten følges opp med en plikt for virksomhetene til å ha et internkontrollsystem.
- Overtredelse av pliktene i tobakksskadeloven med forskrifter foreslås å medføre reaksjoner som pålegg om retting og ileggelse av tvangsmulkt og, for alvorlige tilfeller, forbud mot å selge tobakksvarer i en gitt periode. Departementet vurderer også om det skal innføres en ny sanksjonsform ved brudd på tobakksskadelovens bestemmelser; overtredelsesgebyr utstedt av kommunen. Et slikt forslag vil ev. sendes på høring senere.
- Det foreslås at også grossister pålegges registreringsplikt i tobakkssalgsregisteret. Grossister plikter videre å forsikre seg om at deres kunder/salgssteder er registrerte for tobakksalg og e-sigaretter. Dersom grossisten ikke finner utsalgsstedet registrert i tobakksalgsregisteret, skal grossisten nekte salg. Dette vil fungere som et incitament for detaljistenes registrering. Tilsvarende bør det vurderes om salgsstedene skal være pliktige til å forsikre seg om at de kjøper tobakksvarer og e-sigaretter fra en grossist som er registrert. Kjøp fra uregistrert grossist vil kunne medfører reaksjoner som beskrevet over. Dette vil fungere som et incitament for detaljistene til å sjekke at den grossist de benytter er registrert og dermed som et incitament for grossistene til å registrere seg. En slik plikt for salgsstedene forutsetter at salgsstedene har tilgang til nødvendig informasjon i tobakksalgsregisteret. Det er visse tekniske utfordringer knytte til en slik løsning. Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på hvorvidt salgsstedene bør pålegges en slik plikt til å kontrollere at grossisten står oppført i tobakksalgsregisteret.
- Det legges opp til at kommunens kostnader i forbindelse med ordningen og løpende tilsyn og kontroll, skal finansieres av salgsstedene ved et årlig tilsynsgebyr. Gebyret tilfaller kommunen. Tilsvarende foreslås det at Helsedirektoratets kostnader med tilsyn av grossistene dekkes av et årlig tilsynsgebyr. Helsedirektoratets kostnader i forbindelse med driften av tobakksalgsregisteret foreslås dekket ved at grossistene betaler et årlig beløp både for sin egen virksomhet og for utsalgssteder de selger til. Bakgrunnen for at grossistene pålegges å betale for at utsalgsstedene står oppført i registeret, er innkrevningstekniske årsaker. Departementet legger til grunn at grossistene gjennom sin prissetting kan utjevne kostnadene på detaljistledet.

4.2 Registrering som grunnlag for tilsyn

Kommunene har, som nevnt, lang erfaring med håndtering av bevillingsordningen for salg av alkoholholdig drikk, og tilsynene etter tobakksskadeloven og alkoholloven vil til en viss grad kunne samkjøres. Den foreslåtte ordningen er for enkelte deler basert på ordningen for

kommunal salgsbevilling av alkohol, som forutsettes kjent for de fleste høringsinstanser. Forslaget skiller seg imidlertid vesentlig fra alkohollovens bevillingssystem ved at det ikke innebærer noen form for søknad eller kommunal skjønnsutøvelse og godkjenning forut for registreringen. Imidlertid ligner denne ordningen registreringsordningen for alkoholgrossister, jf. alkoholloven § 1-4c og registrering av utleverere av privatimportert alkohol, jf. § 2-4. Register- og tilsynsordningen innebærer ingen krav om begrenset gyldighetstid for registreringen, vandelskrav eller krav til bestått kunnskapsprøve for styrer og stedfortreder.

Den foreslåtte register- og tilsynsordningen baserer seg på at alle virksomheter som ønsker å selge tobakksvarer og e-sigaretter, registrerer sin virksomhet og tilhørende salgssted(er) i tobakksregisteret. Tobakksregisteret vil administreres av Helsedirektoratet. Formålet med selve registreringen er å gi kommunene oversikt over hvilke salgssteder for tobakk som eksisterer i kommunen for å muliggjøre kommunal håndheving av regelverket gjennom tilsyn. Et annet formål er å gi grossister mulighet til å forsikre seg om at de bare leverer tobakksvarer til virksomheter som står registrert. Dette innebærer etter departementets vurdering at registreringskravet bør utformes som et pliktkrav og at registrering gjøres til en forutsetning for retten til å selge tobakksvarer og e-sigaretter. Sammenlignet med den tidligere foreslåtte bevillingsordning vil en register- og tilsynsordning som grunnlag for tilsyn, bidra til at det kreves minimalt med saksbehandling i forbindelse med registreringen, og at kommunens ressurser kan konsentreres om tilsyn.

For å sikre at virksomhetene registrerer seg, legges det opp til at grossister skal påse at salgssteder er registrert for å kunne foreta et grossistsalg. Det foreslås også reaksjoner ved unnlatelse av å oppfylle registreringsplikten.

4.3 Registreringsplikt for salgssteder for tobakk og e-sigaretter

Departementet foreslår at alle som ønsker å selge tobakksvarer og e-sigaretter til forbruker plikter å registrere sin virksomhet slik at kommunen får oversikt over alle salgsstedene i kommunen, jf. forslag til § 4 første ledd. Registreringen gjøres kun én gang og gjelder i utgangspunktet inntil virksomheten melder inn endring eller opphør. Registrerte virksomheter kan imidlertid miste retten til å selge tobakksvarer og e-sigaretter som en reaksjon mot overtredelser av tobakksregelverket, se nedenfor under punkt 4.6.

Det foreslås at registreringen minimum må inneholde foretakets navn, organisasjonsnummer og adresse, ev. gårdsnummer/bruksnummer for salgsstedet, jf. forslag til § 4 første ledd annet punktum. Dersom virksomheten har flere salgssteder, må registreringen inneholde adressen til alle salgsstedene. Departementet vurderer også om det ved registrering bør opplyses om hvilken type virksomhet det er snakk om, for eksempel om det er en spesialforretning, dagligvarebutikk, kiosk, bar mv. Departementet ber spesielt om høringsinstansenes innspill på om dette anses som tilstrekkelig informasjon for kommunens etterfølgende tilsynsvirksomhet.

Det foreslås at både faste og midlertidige salgssteder skal kunne registrere seg, jf. forslag til § 4 annet ledd. Dette vil inkludere salgssteder som kun driver salg en bestemt del av året (for eksempel i sommersesongen) eller under en bestemt begivenhet (som for eksempel en festival). Av kontrollhensyn bør etter departementets syn omreisende salg kun tillates dersom virksomhetene registrer seg i hver kommune de ønsker å foreta salg. Midlertidig salg eller salg for en bestemt del av året, må meldes inn særskilt til tobakkssalgsregisteret og utløser et eget gebyr. Det foreslås at departementet gis myndighet til å fastsette nærmere krav til slikt salg, jf. forslag til § 4 fjerde ledd siste punktum.

For grossister må registerløsningen legge til rette for at de kan se om et salgssted er registrert, og om det foreligger et ev. salgsforbud. Kommunene vil gjennom det nasjonale tobakkssalgsregisteret kunne ha oversikt over alle salgssteder i kommunen og hvor de er å finne. Når et nytt salgssted registrerer seg, vil det gå en melding til den aktuelle kommunen om dette. Løsningen forutsettes videre å legge til rette for at kommunene sender inn melding om ev. salgsforbud de ilegger eller nedlagt drift til Helsedirektoratet, som i sin tur gjør informasjonen tilgjengelig i tobakksalgsregisteret. En alternativ løsning kan være at kommunene selv legger inn informasjonen i registeret. Vi ber om høringsinstansenes syn på om dette er en hensiktsmessig løsning.

Virksomhetene plikter å opplyse om endringer i den registrerte informasjonen uten ugrunnet opphold, jf. forslag til § 4 tredje ledd. Dette vil for eksempel kunne omfatte opplysninger om adresseendringer eller om virksomheten slutter å selge tobakk eller e-sigaretter. Endringer som medfører at virksomheten får nytt organisasjonsnummer krever at ny registrering må foretas på nytt. Selskapslovgivningen legges for øvrig til grunn.

I forbindelse med salgsstedenes registrering, kan det informeres om tilsynsordningen og tobakkskadelovens bestemmelser, for eksempel ved et informasjonsskriv som følger registreringsskjemaet i tobakksalgsregisteret. Ved fullført registrering vil eventuelt samme informasjon kunne vedlegges bekreftelsen på registreringen.

Kommunene må føre tilsyn med om salgssteder faktisk registrerer seg. Dette innebærer at kommunen også må føre tilsyn med virksomheter som naturlig vil være et salgssted for tobakk eller e-sigaretter, men som ikke er registrert, for å avdekke om de likevel selger tobakksvarer og e-sigaretter. Dersom en virksomhet avregistrerer seg, bør kommunen også foreta tilsyn med hvorvidt avregistreringen er reell.

I tillegg må Helsedirektoratet ha mulighet til å slette virksomhetenes registreringer, f.eks. ved manglende innbetaling av gebyr, nedlagt virksomhet mv. Dette vil være aktuelt der virksomhetene ikke selv kan eller vil følge opp overfor registeret. Det foreslås at nærmere regler om dette gis i forskrift, jf. forslag til § 4 fjerde ledd første punktum og § 35.

4.4 Krav om internkontroll

Departementet foreslår at det stilles krav til salgsstedene om å etablere et

internkontrollsystem for å sikre at tobakksskadelovens bestemmelser overholdes. Et velfungerende internkontrollsystem vil blant annet bidra til at de ansatte har tilstrekkelig kunnskap om regelverket og at alderskontroll gjennomføres på en forsvarlig måte. Dette innebærer bl.a. at salgsstedene må ha rutiner for at unge personer må legitimere seg.

Departementet mener at det er vanskelig å avdekke salg til personer under 18 år. Dette understøttes av at også flere kommuner i forbindelse med tidligere høringer har tatt til orde for ulike former for tilsyn, bevilling o.l. for å avdekke salg til mindreårige. For å øke etterlevelsen av 18-årsgrensen og for å gi større tyngde til lovendringene, mener departementet at det er viktig, at det stilles krav til virksomheten om tilfredsstillende rutiner for etterlevelse av lovens bestemmelser.

Krav om internkontroll vil etter departementets vurdering kunne bidra til å forebygge salg til mindreårige og oppfyllelse av de andre kravene om salg på en mer effektiv måte enn et forbud alene. Videre kan kravet gjøres til gjenstand for kommunens tilsyn og således føre til et mer effektivt tilsyn. Departementet foreslår at det generelle kravet om internkontroll inntas i forslag til § 5 første ledd, sammen med en hjemmel til å gi nærmere regler i forskrift om innholdet i kravet, jf. forslag til § 5 annet ledd.

En slik plikt til å ha rutiner for overholdelse av bestemmelser om salg (internkontroll) vil for et stort flertall av salgsstedene ikke fremstå som en ny plikt da disse fra før av vil være omfattet av krav om internkontroll etter andre regelverk, herunder alkoholloven og matloven.

Departementet ser at det kan være hensiktsmessig å konkretisere innholdet i interkontrollsystemet nærmere. Dette kan gjøres i forskrift (krav til systematiske tiltak og rutiner) eller i veiledningsmateriale (konkrete eksempler på hvilke tiltak som kan settes i verk for å oppfylle kravet).

Selv om virksomhetene kan være svært ulike, vil de problemstillingene som oppstår i forbindelse med salg til mindreårige stort sett være de samme. Konkrete regler vil være enklere å forholde seg til for virksomheten og gi bedre likebehandling av virksomhetene. Dette vil også forenkle tilsynet, da det ikke vil være nødvendig for virksomheten eller tilsynsorganet å foreta en individuell vurdering av hvorvidt den enkelte virksomheten har utarbeidet et forsvarlig internkontrollsystem for sin virksomhet og om dette blir fulgt opp i praksis. Det kan blant være aktuelt å presisere nærmere krav om at de ansatte skal ha fått opplæring om de bestemmelsene i tobakksskadeloven som er relevante i salgssituasjonen og som det vil bli ført tilsyn med. Videre kan det tenkes regulert hvordan alderskontrollen skal foretas, for eksempel at det rutinemessig skal foretas alderskontroll av alle personer hvis utseende tilsier en alder på 23 år eller mindre.

Departementet ber om høringsinstansene innspill på hvilke rutiner som anses hensiktsmessige med tanke på konkret og måleffektiv utforming av interkontrollsystemet.

Det bes særlig om innspill på om det bør innføres krav om aldersgrense for legitimasjon og til former for opplæring. Om kravene bør fastsettes som egne krav i regelverket, i forskrift om internkontroll som en del av internkontrollsystemet, eller om det kun bør utformes veiledningsmateriale, vil bli vurdert på bakgrunn av innspillene fra høringen.

4.5 Plikter for grossistledet

For til enhver tid å ha oversikt over grossistene, foreslås det at også de må registrere seg i det nasjonale registeret, jf. forslag til § 6 første ledd. Engrossalg er definert i tobakksskadeloven § 2 sjette ledd. Det foreslås videre at Helsedirektoratet får tilsynsmyndighet overfor grossistene, jf. forslag til § 7 tredje ledd.

Det foreslås videre at grossister av tobakksvarer og e-sigaretter plikter å påse at alle virksomheter som vil kjøpe slike varer, har foretatt pliktig registrering og ikke er pålagt salgsforbud, jf. forslag til ny § 6 annet ledd. Departementet legger til grunn at slike rutiner enkelt kan tas inn i grossistenes rutiner og bli en del av prosedyren i forbindelse med bestillinger av varer.

Registeret må legge til rette for at grossistene får tilgang til slik informasjon. Denne funksjonaliteten må ligge så lett tilgjengelig i det nasjonale tobakksalgsregisteret at det innebærer minimalt arbeid for grossistene å sjekke dette ved bestilling eller leveranser. Ved å pålegge grossist en plikt til å påse at alle salgsstedene for tobakksvarer og e-sigaretter er registrert, eller ikke er pålagt salgsforbud, vil man også bidra til at salgsstedene blir kjent med registreringsplikten. Dersom myndighetene gir grossistledet informasjon om ordningen, antas det at grossistene vil videreformidle informasjonen til sine kunder. I og med at grossister ikke kan selge til uregistrerte salgssteder, vil det være i grossistenes interesse at virksomhetene er registrert og derfor er kjent med hvordan dette gjøres.

4.6 Reaksjoner ved overtredelser

For at regelverket skal være effektivt og formålet bak reguleringen oppnås, er det viktig å ha tilstrekkelige og hensiktsmessige reaksjonsformer ved brudd på regelverket.

Register- og tilsynsordning legger opp til at kommunene får i oppgave å føre tilsyn med overholdelse av tobakksskadeloven §§ 17-24, 30-31 og 33. Helsedirektoratet vil på tilsvarende vis få myndighet til å føre tilsyn med grossistene. Departementet mener at kommunene må ha hjemmel til å bruke ulike reaksjonsformer ved brudd på bestemmelsene som kommunene får i oppgave å føre tilsyn med. På tilsvarende vis foreslår departementet at Helsedirektoratet gis muligheten til å ilegge reaksjoner overfor grossister som overtrer regelverket.

Tobakksskadeloven § 42 inneholder en generell bestemmelse om at brudd på lovens regler, eller bestemmelser itt i medhold av loven, kan straffes i form av bøter. I tillegg finnes det eksempler på lovbestemmelser som gir hjemmel for reaksjonsformene retting og tvangsmulkt, jf. §§ 16 og 36. I henhold til § 36 kan Helsedirektoratet fatte vedtak om retting

eller ileggelse av tvangsmulkt ved overtredelse av §§ 19-23, 30-31 og 33-34.

Det finnes ingen lovhjemmel for administrative reaksjoner ved brudd på § 17 om aldersgrense. En ev. overtredelse av § 17 kan bare lede til politianmeldelse som i sin tur kan medføre bot. Departementet mener at denne reaksjonsformen verken er hensiktsmessig eller tilstrekkelig til å følge denne formen for lovbrudd slik at det er behov for alternative reaksjonsformer. Departementet mener det vil være hensiktsmessig å innføre pålegg om retting, tvangsmulkt og salgsforbud for å sikre bedre etterlevelse av bestemmelsen om aldersgrense. I tillegg mener departementet at det er nødvendig med hjemmel for tilsvarende reaksjoner ved brudd på de foreslåtte bestemmelsene i §§ 4, 5 og 10 om registrering av virksomhet, internkontroll og betaling av gebyrer og avgifter. Det foreslås derfor at de tre nevnte reaksjonsformene kan brukes ved overtredelse av også disse bestemmelsene, jf. forslagene til §§ 8 og 9.

Departementet foreslår at tilsynsmyndigheten får hjemmel til å fatte vedtak med pålegg om retting innen en bestemt frist dersom det foreligger brudd på tobakksregelverket. Eksempler som kan medføre pålegg om retting kan være mangelfulle rutiner for opplæring av ansatte eller mangelfulle rutiner for kontroll av aldersgrense for salg av tobakk. Det kan også fattes vedtak om retting dersom forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer er brutt.

Det foreslås videre hjemmel til å ilegge tvangsmulkt dersom vedtak om retting ikke følges opp innen fristen, jf. forslag til § 8 annet ledd. Tvangsmulkt kan gis som løpende dagmulkt eller som engangsmulkt. Et utgangspunkt for beregningen av tvangsmulkt må være at det er forholdsmessighet mellom størrelsen på tvangsmulkten og den mulige økonomiske gevinsten ved ikke å etterleve regelverket. De nærmere detaljene rundt tvangsmulkt for eksempel dets størrelse, og hva slags momenter det skal legges vekt på ved utmåling vil bli gjennomgått i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter til bestemmelsen.

Departementet vurderer at salgsforbud kan være en egnet og hensiktsmessig for å forebygge tobakksskader i befolkningen, jf. punkt 1 og forslag til ny § 9. Dette er en reaksjonsform som benyttes i Sverige og Finland og som innebærer at salgsstedet mister retten til å selge varer i en kortere eller lengre periode. § 9.

Mens vedtak om retting og tvangsmulkt er kjente reaksjonsformer fra dagens tobakksskadelov, er salgsforbud en ny form for reaksjon. Salgsforbud vil si at virksomheten, som følge av lovovertridelse, får forbud mot å selge produktene i en kortere eller lengre perioden. Et vedtak om salgsforbud er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Kommunen må umiddelbart etter vedtakelse innrapportere til Helsedirektoratet eventuelle vedtak om salgsforbud. Salgsforbudets varighet bør knyttes til alvorlighetsgraden til det aktuelle lovbrudd. For at systemet skal fungere enkelt og ubyråkratisk, kan det være hensiktsmessig at det i forskrift fastsettes standardiserte perioder for salgsforbud basert på de ulike typer brudd.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill på de foreslåtte reaksjonsformene samt

varigheten av salgsforbudet.

Departementet vurderer for tiden lovendringer for å kunne innføre overtredelsesgebyr som sanksjon ved brudd på tobakksskadeloven. Overtredelsesgebyr vil kunne være et aktuelt virkemiddel for flere typer overtredelser knyttet til register- og tilsynsordning.

Departementet tar sikte på å komme tilbake til dette i et senere høringsnotat.

Det legges til grunn at de foreslåtte reaksjonsformene i all hovedsak, med et sikkert unntak for eventuelt overtredelsesgebyr, ikke vil regnes som straff etter EMK, departementet vil imidlertid komme nærmere tilbake til dette i proposisjonen, når reaksjonene er endelig utformet.

4.7 Tilsyn

4.7.1 Kommunalt tilsynsansvar.

Det foreslås at kommunen blir tilsynsmyndighet for salgsstedenes overholdelse av tobakksregelverket, jf. forslag til § 7 første ledd første punktum. Kommunenes stedlige kontroller bør spesielt omfatte kontroll med tobakksskadelovens bestemmelser om aldersgrenser (§ 17) og det nye kravet om internkontroll (§ 5), herunder rutiner for opplæring av ansatte og alderskontroll. I tillegg er det naturlig at kommunene kontrollerer at salgsstedet overholder tobakksskadelovens bestemmelser om forbud mot selvbetjening (§ 18), gratis utdeling (§ 20), forbud mot rabatt (§ 21), reklameforbud (§ 22), oppstillingsforbud (§ 24), merkekrav på tobakkspakningene (§ 30) og forbud mot produkter for å skjule helseadvarsler (§ 31). Kommunens tilsyn må videre omfatte kontroll av om salgsstedene er registrert for tobakksalg (§ 4), og ev. om innkjøp av tobakksvarer for salg i virksomheten er foretatt fra registrert grossist. Med unntak av aldersgrensen er det etter departementets syn relativt enkelt å kontrollere om salgsstedet overholder disse bestemmelsene. I forbindelse med tilsynene gis kommunen adgang til å kreve nødvendig tilgang til lokaler og opplysninger som er relevant for tilsynene med bestemmelsene ovenfor.

Bestemmelser om tilsynsfrekvens vil fastsettes i forskrift, jf. forslag til § 7 femte ledd.

Departementet har tatt utgangspunkt i 1-2 tilsyn per salgssted per år, med et minimumskrav til at hvert salgssted kontrolleres én gang per år. For å gjøre systemet for tilsyn mest mulig fleksibelt og legge til rette for risikobasert tilsyn, bør det være opp til kommunen å fordele tilsynene fritt mellom de ulike salgsstedene, slik at steder som har vist seg å være problematiske, kan kontrolleres oftere.

Det antas at det for mange kommuner vil være hensiktsmessig å samkjøre kontrollene med salg av alkohol og salg av tobakk for virksomheter som selger begge deler. Departementet vil komme tilbake med forslag til tilsynsfrekvens i forskriftshøringen, men tar gjerne imot høringsinstansenes innspill på dette punktet allerede nå.

På Svalbard foreslås at tilsynsansvaret legges til Sysselmannen med mulighet for å delegere oppgaven til Longyearbyen lokalstyre, jf. forslag til § 7 fjerde ledd.

4.7.2 Helsedirektoratets tilsynsansvar.

Det er i dag Helsedirektoratet som har tilsynsansvar for tobakksskadeloven §§ 19, 20, 21, 22, 30 og 31, jf. lovens § 35 første ledd. Tilsynsoppgavene vil etter forslaget bli delvis overlappende mellom kommunen og Helsedirektoratet. Fylkesmannen foreslås å være klageinstans for kommunale vedtak. Det foreslås at Helsedirektoratet likevel beholder tilsynsansvar for disse bestemmelsene, parallelt med kommunen, herunder for tv-reklame og lignende. I tillegg får direktoratet ansvar for å føre tilsyn med grossistene og deres plikter etter den foreslåtte ordningen, jf. forslaget § 7 tredje ledd.

Departementet er klar over at forslaget medfører at kommunene og Helsedirektoratet vil få delvis overlappende tilsynsoppgaver, på samme måte som de allerede har etter alkoholoven. Erfaringen er at dette fungerer godt på alkoholområdet. Helsedirektoratet har ikke noe stedlig tilsynsapparat og håndterer svært få saker knyttet til konkrete salgssteder. Det er derfor mer nærliggende at kommunene følger opp slike brudd under sine stedlige kontroller. Dette vil imidlertid ikke avgrense Helsedirektoratets tilsynsansvar, men det forutsettes at direktoratet og kommunene samarbeider dersom det skulle oppstå en sak hvor begge myndigheter er involvert. Helsedirektoratet vil videre kunne gi råd til kommunen om fortolkningen av de aktuelle bestemmelsene.

Bevillingsordningens bestemmelser om at kommunen som tilsynsmyndighet kan kreve tilgang til salgsstedets lokaler, samt å få utlevert nødvendige vareprøver, foreslås videreført, jf. forslag til § 7 første ledd annet punktum. Det foreslås videre en forskriftshjemmel i forslag til § 7 fjerde ledd til å fastsette nærmere bestemmelser om tilsynet, på samme måte som det er gjort i alkoholoven.

4.7.3 Fylkesmannens tilsynsansvar.

Det foreslås at Fylkesmannen får ansvar for å føre tilsyn med at kommunen overholder sine tilsynsplikter, jf. forslag til § 7 annet ledd. Etter departementets vurdering bør tilsynet legges til Fylkesmannen, blant annet med utgangspunkt i hensynet til samordning av statlige tilsyn med kommunesektoren. Det forutsettes at Fylkesmannen prioriterer sin innsats mot kommunene mellom tilsyn, råd og veiledning mv..

4.8 Finansiering

Det legges opp til at den foreslåtte register- og tilsynsordningen skal finansieres av virksomhetene som omfattes av ordningen ved gebyr etter et selvkostprinsipp. Det vises i denne sammenheng til bevillingsordningen etter alkoholoven som finansieres ved kommunale bevillingsgebyrer.

- Registergebyr og - avgift

Som nevnt er det et vesentlig element i ordningen å sikre at alle virksomheter blir registrert

slik at tilsyn kan gjennomføres. Terskelen for registrering bør derfor holdes lavest mulig. Det bør også rent praktisk være så enkelt som mulig å foreta registreringen. Det bør ikke være behov for veiledning på dette tidspunktet, utover informasjon om hvor registreringen skal foretas.

For å sikre en kostnadseffektiv innkreving av kostnadene, kan det synes hensiktsmessig å dekke disse inn på grossistnivå. Grossistene kan gjennom prissetting overfor detaljister fordele kostnadene videre på de virksomhetene de selger til. Helsedirektoratets kostnader i forbindelse med driften av tobakkssalgsregisteret foreslås dekket ved at grossistene betaler et årlig beløp både for sin egen virksomhet (gebyr) og for utsalgssteder de selger til (avgift).

- Årlig tilsynsgebyr

Departementet foreslår at kommunene og Helsedirektoratet kan kreve et årlig tilsynsgebyr fra virksomhetene, henholdsvis salgsstedene og grossistene, se forslag til § 10 annet og tredje ledd første punktum.

Departementet foreslår at gebyret bør utgjøre et fast beløp som er likt for alle salgssteder, uavhengig av størrelse. Innføring av flat gebyr vil være mindre fordelaktig for de mindre salgsstedene, men vil gjøre gebyrinnkrevingen enkel og forutsigelig både for virksomhetene, kommunen og direktoratet. Med en slik løsning vil man også unngå krav om innsending av omsetningsoppgave og medfølgende saksbehandling knyttet til fastsettelse av størrelsen på gebyret, purringer på omsetningsoppgave med videre.

Begrunnelsen for gebyret er å sikre finansiering av tilsyn og det er derfor mindre grunn til å skille mellom virksomhetenes størrelse og omsetning. Tilsyn vil i utgangspunktet kreve lik ressursbruk uavhengig av størrelse på salgsstedet. Ordningen legger for så vidt opp til at kommunen vil kunne utføre flere tilsyn på enkelte salgssteder enn på andre, begrunnet i vurderinger av risiko for overtredelser. Anbefalingen om bruk av et fast beløp er også i tråd med svarene fra høringen om bevillingsordningen. De fleste høringsinstansr hadde ønske om flat årlig bevillingsgebyr framfor gradert gebyr basert på omsetningstall.

Når det gjelder størrelsen på gebyret, bør dette fastsettes ut fra en vurdering av de kostnadene som kommunen og direktoratet må antas å ha ved å utføre tilsyn og saksbehandling ved eventuelle overtredelser. Den nærmere regulering av gebyret søkes fastsatt i forskrift, jf. forslaget § 10 fjerde ledd.

4.9 Overgangsregler

Departementet ser for seg at de foreslåtte lovendringene vil kunne tre i kraft 1. juli 2017 og at ordningen er i drift fra 1. januar 2018. En overgangsperiode på seks måneder vil gi tid til registrering, spredning av informasjon om ordningen til grossister og salgssteder, opplæring av kontrollører med videre.

5 Om forholdet til EØS-retten

5.1 Innledning

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

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

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

5.2 Forholdet til reglene om fritt varebytte

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

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

Registreringskravet er opprinnelsesnøytralt ved at det gjelder for samtlige varer som omsettes. Alle næringsaktører vil bli berørt på samme måte slik at kravet er verken direkte eller indirekte diskriminerende. Departementet mener på denne bakgrunn at kravet om registrering i §§ 4 og

6 i lovforslaget verken er en importrestriksjon eller tiltak med tilsvarende virkning, jf. art. 11 og at lovforslaget derfor er lovlig etter EØS-retten.

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

Tjenesteloven § 5 bokstav f definerer en tillatelsesordning som «enhver fremgangsmåte som krever at tjenesteyteren eller tjenestemottakeren skal henvende seg til ansvarlig myndighet for å få en uttrykkelig eller stilltiende avgjørelse om adgang til eller utøvelse av tjenestevirksomhet». I forarbeidene til tjenesteloven brukes plikt til å stå oppført i et register som et vilkår for å kunne utøve en virksomhet som et eksempel på en tillatelsesordning, jf. Ot.prp. nr. 70 (2008-2009). De foreslåtte reglene i §§ 4 og 6 om registreringsplikt i tobakkssalgsregisteret medfører at virksomhetene ikke kan selge tobakksvarer eller e-sigaretter med mindre de står oppført i tobakkssalgsregisteret. Registreringskravet medfører etter departementets vurdering at register- og tilsynsordningen faller inn under definisjonen av en tillatelsesordning.

Tjenesteloven § 10 første ledd stiller tre vilkår som må være oppfylte for at en tillatelsesordning skal være lovlig. For det første må tillatelsesordningens krav ikke innebære direkte eller indirekte forskjellsbehandling av aktørene på grunnlag av deres statsborgerskap, bosted eller etableringsstat, jf. bokstav a. Videre må tillatelsesordningen være begrunnet i tvingende allmenne hensyn, jf. bokstav b. I tillegg må ordningen være egnet og nødvendig for å oppnå formålet, jf. bokstav c.

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

Tallene fra Nasjonalt folkehelseinstitutt viser at tobakksbruk er et alvorlig folkehelseproblem. Røyking utgjør den viktigste risikofaktoren for både sykdom og tidlig død. Riktignok er bruken av snus langt mindre helseskadelig enn røyking, men også snusavhengighet kan innebære risiko for alvorlig sykdom. E-sigaretter er et relativt nytt produkt på markedet slik at det ikke har vært gjenstand for forskning på samme måte som tobakksvarer. Den sparsomme forskningen på område tyder likevel på at heller ikke bruken av e-sigaretter er uten helserisiko, verken for brukere eller personer i nærheten.

Den overordnede visjonen i tobaksskadelovens formålsbestemmelse er et tobakksfritt samfunn, jf. § 1. Lav alder for røykestart er knyttet til høy avhengighet og større risiko for helseskader. Det overordnede hensynet bak registreringskravet er å oppnå en generell

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

EØS-regelverket tillater stort handlingsrom for medlemsstatene til å både fastsette nivået for beskyttelse av folkehelsen og å velge virkemidlene som tas i bruk for å nå det fastsatte beskyttelsesnivået. Det stilles likevel et vilkår om at tillatelsesordningen må være både egnet og nødvendig for å oppnå det fastsatte målet, jf. 10 første ledd bokstav c.

Rundt halvparten av barn og unge under 18 år kjøper tobakksvarene sine selv. Forskning viser at tilgjengelighetsbegrensende tiltak er av de tiltakene som har best dokumenterbar effekt. En streng håndhevelse av regelen i tobaksskadeloven § 17 om aldersgrense er et hensiktsmessig og effektivt virkemiddel for å redusere tilgjengelighet og bruken blant personer under 18 år. Dette må imidlertid ses i sammenheng med andre bestemmelser i tobaksskadeloven som har som formål å kontrollere salgssituasjonen, herunder bl.a. forbudene mot selvbetjening, gratis utdeling, sponing, omsetning med rabatt, reklame av tobakksvarer og e-sigaretter, jf. §§ 18-24.

Kravene i register- og tilsynsordningen vil bidra til at virksomhetene må gi egenerklæring om at de har et internkontrollsystem som bl.a. sikrer opplæring av ansatte, oppfølging og håndtering av avvik ved brudd på reglene i tobaksskadeloven §§ 17-24. Registreringsplikten vil også gi tilsynsmyndighetene en bedre oversikt over hvem som selger tobakksvarer og e-sigaretter, og dermed danne et grunnlag for tilsynsvirksomheten.

Departementet mener derfor at en registreringsordning for salg av tobakksvarer og e-sigaretter er et egnet tiltak for å nå målet om bedre overholdelse av tobaksskadelovens bestemmelser. Verdens helseorganisasjon evaluerte det norske tobakksarbeidet i 2010. Det ble da bl.a. påpekt at håndheving av aldersgrensen på 18 år for å kjøpe av tobakksvarer ikke har fungert tilfredsstillende.

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

I dag er det ingen som har ansvar for å føre tilsyn med at utsalgsstedene har tilfredsstillende rutiner for å overholde reglene som framgår av tobaksskadeloven §§ 17-24. Undersøkelser foretatt av Sirius viser at hele 40-45 prosent av tobakksbrukere under 18 år som regel kjøper tobakksvarene sine selv. Dette kan muligens tyde på at utsalgsstedene ikke er godt nok kjent med kravene som følger av tobaksskadeloven §§ 17-24. Departementet mener at en register- og tilsynsordning vil skape et sterkere insentiv for utsalgsstedene til å gjøre seg kjent med og

sikre håndhevelse av de nevnte bestemmelsene, herunder regelen om aldersgrensen. Dette vil også danne grunnlaget for tilsynet med virksomheten. Slik departementet ser det er det ingen andre tiltak enn kravet om registrering som vil kunne nå det samme målet om å hindre ulovlig salg til mindreårige.

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

Tjenesteloven kapittel 4 har særskilte regler om midlertid grenseoverskridende tjenesteytelse. Tjenesteloven § 16 annet ledd bestemmer at kravene som stilles til tjenesteyterne må verken direkte eller indirekte forskjellsbehandle på grunnlag av statsborgerskap, bosted eller etableringsstat. Videre må kravene være begrunnet i hensynet til offentlig orden og sikkerhet, folkehelsen eller miljøvern, jf. bokstav b. I tillegg må kravene være egnede og nødvendige for å oppnå formålet, jf. bokstav c.

De foreslåtte bestemmelsene gjelder uavhengig av tjenesteyterens statsborgerskap, bosted eller etableringsstat og vil således verken direkte eller indirekte forskjellsbehandle de ulike aktørene.

Videre er som nevnt under punkt 5.3 om vurderingen av tillatelsesordningen, formålet med registreringskravet å ivareta folkehelsen.

Departementet mener at registrering er nødvendig for å sikre at tjenesteyteren i en annen EØS-stat har gjort seg kjent med bestemmelsene i §§ 17-24 samt har rutiner for tilstrekkelig opplæring, et system for å avdekke avvik og gode oppfølgingsrutiner. Registreringen er også en nødvendig forutsetning for at den stedlige tilsynsmyndigheten skal kunne føre tilsyn med den midlertidige virksomheten. De samme argumentene som det er redegjort for under vurdering av tillatelsesordning gjør seg gjeldende for hvorfor register- og tilsynsordningen er et egnet og nødvendig krav.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Register- og tilsynsordningen baseres på prinsippet om selvfinansiering. Gebyrene må gjenspeile de faktiske kostnadene myndighetene har med de ulike elementene i ordningen.

6.1 Tilsynsgebyr for salgsstedene

I forbindelse med den vedtatte bevillingsordningen ble samlet årlig kostnad i 2012 beregnet til 138,5 mill. kroner per år, hvorav 71 mill. kroner var offentlige kostnader til offentlig administrasjon og kontroll med bevillingene, og 67 mill. kroner var private kostnader i form av merarbeid og tap av tid. Nyten ble beregnet til 4094 sparte leveår per årskull med en

gjennomsnittlig kostnad på 280 000 kroner per sparte leveår. I tillegg til dette ville bevillingsordningen med krav om vandelskontroll medført noen økte utgifter for politiet i forbindelse med utstedelse av politiattester.

Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) foretok i 2014 en kostnadsberegning av et forslag til en ny og forenklet registers- og tilsynsordning, som i stor grad sammenfaller med forslaget som fremsettes i dette høringsnotatet. De foretok i den forbindelse nye undersøkelser av antall salgssteder for tobakk. Konklusjonen var at kostnadene for en register- og tilsynsordning samlet vil beløpe seg til 41 mill. kroner per år, hvorav offentlige kostnader utgjør 29 mill. kroner. Dette tilsvarer en kostnad på 55 000,- kr per sparte leveår. Kostnadene ved den foreslåtte ordningen er altså svært mye lavere enn ved bevillingsordningen, men tallene er ikke direkte sammenlignbare da bevillingsordningen anslo et høyere antall salgssteder enn anslått i beregningene for registerordningen.

Forslaget om en kommunal register- og tilsynsordning med salgssteder for tobakksvarer og e-sigaretter vil gi merutgifter for kommunene. Overtredelser av aldersgrensebestemmelsen vil være vanskeligere og mer tidkrevende å avdekke sammenlignet med brudd på øvrige bestemmelser i tobakksskadeloven. Det finnes flere salgssteder for tobakksvarer og e-sigaretter enn for alkoholholdig drikk, og det vil derfor bli en økning i det totale antall tilsyn for kommunen. Det legges til grunn at kommunene, der det er hensiktsmessig, samkjører tilsynene på alkohol- og tobakksområdet. Når det gjelder e-sigaretter, er det uvisst hvor stor utbredelse salget vil få, men det antas at de primært vil selges i samme salgssteder som tobakksvarer i tillegg til i egne spesialforretninger.

Kommunens kostnader knyttet til saksbehandling og administrasjon av registreringsordningen antas å være lave. Som skissert er det ønskelig at registrering foretas av virksomhetene selv gjennom tobakksregisteret med Helsedirektoratet som sentral enhet for å administrere registeret. For kommunene gjenstår da å opprette et administrativt system for tilsyn med de registrerte virksomhetene. Dette er kjent arbeid for kommunene i forbindelse med tilsyn med alkoholbevillinger, og det vil være opp til kommunene selv å avgjøre hvordan de vil løse oppgavene.

Det legges opp til at kommunenes kostnader ved tilsyn skal finansieres av virksomheter som omfattes av ordningen. Dette er også løsningen når det gjelder kommunens utgifter med bevillingsordningen på alkoholområdet. Kommunens utgifter i forbindelse med ordningen foreslås dekket gjennom «flat» årlig tilsynsgebyr. Til forskjell fra den tidligere vedtatte bevillingsordningen, utgår kommunenes kostnader i forbindelse med administrasjon av avholdelse av kunnskapsprøve, innhenting av vandelsattest fra politiet mv.

De store offentlige kostnadene for kommunens tilsyn vil hovedsakelig avhenge av antallet tilsyn, som igjen avhenger av antall virksomheter det skal føres tilsyn med og hyppigheten av tilsynet. SIRUS anslår i sine beregninger fra 2014 at det finnes mellom 6000 og 10 000

salgssteder for tobakksvarer i Norge. I vår ordning foreslår vi 1-2 tilsyn per salgssted per år. SIRUS konkluderer videre med at hvert tilsyn vil medføre 3 arbeidstimer for kommunen a 400 kroner, pluss en time til oppfølging av interkontroll. Ut i fra dette vil register- og tilsynsordningen medføre et årlig gebyr på om lag 2 000 kroner per salgssted.

6.2 Tilsynsgebyr for grossistene

Departementet foreslår også en hjemmel til å kreve inn tilsynsgebyr fra grossistene for dekning av utgiftene knyttet til Helsedirektoratets tilsyn med grossistene, se forslaget § 7 tredje ledd. Det er kun ca. 20 grossister som opererer i Norge i dag. Av denne grunn antas det at dette tilsynet ikke vil medføre store kostnader, i gjennomsnitt anslagsvis 4 000 kroner per grossist. Departementet vil komme tilbake med nærmere grunnlag for gebyrsatsen i forbindelse med forskriftshøringen. Betaling av dette gebyret kan eventuelt samordnes med direktoratets innkreving av kostnader knyttet til driften og forvaltningen av tobakssalgsregisteret, se punkt 6.3.

6.3 Registergebyr

Register- og tilsynsordningen vil også medføre behov for økte ressurser til Helsedirektoratet for arbeid med å etablere og drifte et nasjonalt register for salgssteder av tobakksvarer og e-sigaretter, utarbeide veiledningsmateriell, bistå kommunene med videre. Synergieffekter som følge av eksisterende ressurser tilknyttet oppfølging av bevillingsordningen etter alkoholloven må imidlertid påregnes. Helsedirektoratet har anslått et økt årlig ressursbehov på om lag 5 millioner kroner til dekning av teknisk vedlikehold og drift av registeret. Tar man utgangspunkt i 8000 salgssteder for tobakksvarer og e-sigaretter, vil disse kostnadene kunne kompenseres ved et årlig beløp på om lag 600 kroner per registrert salgssted, se mer om registergebyret under kapittel 4.8. Gebyret skal dekke administrasjon, drift, vedlikehold og saksbehandling relatert til den tekniske løsningen, herunder generell informasjonsvirksomhet på nettsider, bistand til registreringer og kvalitetssikring av registreringer. Videre vil direktoratet som forvalter av løsningen besørge analyser og rapporteringer av registeropplysninger til departementet.

Direktoratet har her tatt høyde for en nøktern teknisk løsning med basisfunksjoner og enkelt utseende. Da det fortsatt er mange uavklarte spørsmål rundt registerløsningen og dets funksjonalitet, påvirker dette estimatene i stor grad. Anslagene er basert på erfaring med forvaltning av helseadministrative registre i direktoratet. Mer nøyaktige anslag på kostnadene vil bli gjort i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter til lovforslaget.

Av innkrevningstekniske hensyn vil det bli vurdert om kostnadene skal dekkes inn som en avgift pålagt grossistene, og ikke hos de mellom 6-10 000 registrerte salgssteder. Grossistene vil gjennom prissetting kunne fordele kostnadene på sine kunder, for eksempel etter volum.

Forslag til lov om endringer i tobakksskadeloven (ny register- og tilsynsordning)

I

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

Nytt kapittel 2 skal lyde:

Kapittel 2. Register- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer til forbruker mv.

§ 4 Registreringsplikt for salg av tobakksvarer og elektroniske sigaretter

Salg av tobakksvarer og elektroniske sigaretter uten registrering hos Helsedirektoratet, er forbudt. Hver enkelt virksomhet skal registrere seg og samtlige av sine salgssteder for tobakksvarer og elektroniske sigaretter med organisasjonsnummer, navn og salgsstedets adresse eller gårdsnummer og bruksnummer.

Registreringsplikten gjelder også for salg av tobakksvarer og elektroniske sigaretter som selges for en bestemt del av året eller for en enkelt anledning.

Registrert informasjon skal uten ugrunnet opphold oppdateres ved endringer.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om registreringsplikten i første ledd, herunder om sletting av registrering, sette begrensninger for registrering samt gjøre unntak.

§ 5 Internkontroll

Salgsstedet skal etablere et internkontrollsystem for etterlevelse av bestemmelsene i §§ 17-24 som skal kunne dokumenteres overfor tilsynsmyndighetene.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om innholdet i internkontrollen.

§ 6 Registreringsplikt for engrossalg av tobakksvarer og elektroniske sigaretter

Engrossalg av tobakksvarer og elektroniske sigaretter uten registrering hos Helsedirektoratet, er forbudt.

Engrossalg må kun skje til salgssteder som er registrert i henhold til § 4 og som ikke er ilagt salgsforbud i henhold til § 9.

Grossist av tobakksvarer plikter å innhente dokumentasjon på at virksomhetene er registrert i henhold til § 4 og ikke har mistet retten til å selge tobakksvarer og/eller e-sigaretter.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om pliktene i første, andre og tredje ledd, herunder sletting av registrering, sette begrensninger for slik registrering samt gjøre unntak.

§ 7 Tilsyn

Kommunen fører tilsyn med overholdelsen av bestemmelsene i §§ 4, 5, 17-24, 30, 31 og 33. Salgsstedet plikter å gi kommunen tilgang til lokaler, herunder varelager, nødvendige opplysninger, vareprøver og annen relevant bistand.

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i første ledd. Reglene i kommuneloven kapittel 10 A gjelder for slik tilsynsvirksomhet.

Sysselmannen fører tilsyn etter første og annet ledd på Svalbard. Sysselmannen kan overlate til Longyearbyen lokalstyre å fatte vedtak etter denne bestemmelsen for Longyearbyen.

Helsedirektoratet fører tilsyn med overholdelsen av bestemmelsene i § 6.

Departementet kan gi forskrifter om tilsyn og om utøvelsen av tilsynet.

§ 8 Pålegg om retting og tvangsmulkt

Finner kommunen at noen av bestemmelsene i §§ 4-5, 10, 17-24, 30-31 og 33 eller bestemmelser gitt i medhold av denne lov er overtrådt, kan den pålegge retting av forholdet. Samtidig settes en frist for rettingen. Kommunen kan kreve skriftlig bekreftelse fra overtrederen på at det ulovlige forholdet har opphørt.

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

Dersom kommunen ved avdekking av en overtredelse av bestemmelser som nevnt i første ledd eller bestemmelser gitt i medhold av disse, finner særlig grunn til å tro at det vil bli begått nye brudd som ikke kan stanses etter første og annet ledd, kan det på forhånd fastsette at mulkt vil løpe fra det tidspunkt ny overtredelse tar til. Slik tvangsmulkt kan fastsettes for inntil ett år.

Helsedirektoratet kan treffe tilsvarende vedtak etter første til tredje ledd i denne bestemmelsen overfor grossister, jfr. § 6.

Sysselmannen kan treffe vedtak etter første, annet og tredje ledd på Svalbard. Sysselmannen kan overlate til Longyearbyen lokalstyre å fatte vedtak etter denne bestemmelsen for Longyearbyen.

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

§ 9 Salgsforbud

Kommunen kan treffe vedtak om forbud mot salg av tobakksvarer og elektroniske sigaretter ved overtredelse av bestemmelsene i §§ 4-5, 10, 17-24, 30-31 og 33 eller bestemmelser gitt i medhold av disse.

Kommunens vedtak om salgsforbud skal registreres i tobakksalgsregisteret.

Helsedirektoratet kan treffe vedtak om forbud mot engrossalg av tobakksvarer og elektroniske sigaretter ved overtredelse av § 6.

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

Departementet fastsetter i forskrift nærmere bestemmelser om salgsforbud i henhold til første og annet ledd, herunder saksbehandlingsregler for og varigheten av salgsforbud.

§ 10 Gebyr

Kommunen kan kreve et årlig tilsynsgebyr fra salgssteder for sine tilsynsoppgaver etter § 7 første ledd. Kommunen kan også kreve et særskilt gebyr for utvidelser av salgssted for en enkelt anledning.

Helsedirektoratet kan kreve et årlig tilsynsgebyr fra grossister for sine tilsynsoppgaver etter § 7 tredje ledd.

Helsedirektoratet kan i tillegg kreve et årlig beløp fra grossister for å dekke kostnader knyttet til drift og forvaltning av register opprettet på bakgrunn av §§ 4 og 6.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om satser og innbetalinger av gebyrer og avgifter i henhold til første til tredje ledd.

§ 11 Klage

Kommunens enkeltvedtak etter §§ 8 og 9 kan påklages til fylkesmannen.

Vedtak fattet av Sysselmannen på Svalbard kan påklages til departementet.

§ 35 første ledd skal lyde:

Helsedirektoratet fører tilsyn med at bestemmelsene i §§ 6, 19, 20, 21, 22, 23, 30, 31, 33 og 34 og bestemmelser gitt i medhold av disse lovbestemmelsene, overholdes. Direktoratet kan foreta slik granskning og besiktigelse som det finner nødvendig for å utføre sine gjøremål etter loven.

§ 35 nytt femte ledd skal lyde:

Direktoratet skal forvalte et register over salgssteder og engrosselgere, jf. §§ 4 og 6, herunder oppdatere registeret med ilagte salgsforbud fra kommunene og slette registrerte salgssteder som ikke lenger selger tobakksvarer og elektroniske sigaretter.