



DET KONGELIGE  
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

# Prop. 75 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i tobakksskadeloven  
(ulovlig handel med tobakksvarer mv.)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	5	5.1.2	Generelle tilbakemeldinger fra høringsinstansene .....	32
1.1	Protokollen mot ulovlig handel .....	6		Departementets vurderinger .....	33
1.2	Tobakksdirektivet .....	6	5.1.3	Unike identifikasjonsmerker .....	33
1.3	Kort om forpliktelsene og proposisjonens forslag .....	6	5.2	Høringsforslaget .....	33
			5.2.1	Høringsinstansenes syn .....	33
			5.2.2	Departementets vurderinger .....	34
<b>2</b>	<b>Bakgrunn</b> .....	8	5.2.3	Registrering av enkeltpakninger ..	34
2.1	Ulovlig handel med tobakk .....	8	5.3	Høringsforslaget .....	34
2.2	Tobakksbruk og helseskader i Norge .....	8	5.3.1	Høringsinstansenes syn .....	35
2.3	Gjeldende rett .....	9	5.3.2	Departementets vurderinger .....	35
			5.3.3	Datalagring hos uavhengig tredjepart og krav til ekstern revisor .....	35
<b>3</b>	<b>Høring</b> .....	10	5.4	Høringsforslaget og departementets vurderinger .....	35
<b>4</b>	<b>Bevillingsordning – produksjon, import og eksport</b> .....	12	5.4.1	Krav om godkjenning fra EFTAs overvåkingsorgan .....	35
4.1	Bakgrunn .....	12	5.5	Høringsforslaget .....	35
4.2	Gjeldende rett .....	12	5.5.1	Høringsinstansenes syn .....	36
4.3	Protokollens krav og anbefalinger .....	13	5.5.2	Departementets vurderinger .....	36
4.4	Produksjon av tobakksvarer og produksjonsutstyr .....	13	5.5.3	Tilgang til og behandling av opplysninger fra datalagringsfasilitetene .....	38
4.4.1	Høringsforslaget .....	13	5.6	Høringsforslaget og departementets vurderinger .....	38
4.4.2	Høringsinstansenes syn .....	13	5.6.1		
4.4.3	Departementets vurdering .....	15	<b>6</b>	<b>Sikkerhetsmerking av tobakksvarer</b> .....	39
4.5	Import og eksport .....	15	6.1	Høringsforslaget .....	39
4.5.1	Høringsinstansenes syn .....	15	6.2	Høringsinstansenes syn .....	39
4.5.2	Departementets vurdering .....	16	6.3	Departementets vurderinger .....	39
4.6	Bevillingsordningens utforming ...	16	<b>7</b>	<b>Reaksjoner ved overtredelser av regelverket</b> .....	41
4.6.1	Bevillingsmyndighet .....	16	7.1	Høringsforslaget .....	41
4.6.2	Bevillingsplikt .....	16	7.2	Høringsinstansenes syn .....	41
4.6.3	Bevillingssøknad .....	18	7.3	Departementets vurderinger .....	41
4.6.4	Saksbehandlingsregler .....	18	<b>8</b>	<b>Utlevering av opplysninger</b> ....	44
4.6.5	Vandelskrav .....	20	8.1	Høringsforslaget og departementets vurderinger .....	44
4.6.6	Tilsyn .....	24	<b>9</b>	<b>Virkeområde</b> .....	45
4.6.7	Overdragelse, død og konkurs ...	24	<b>10</b>	<b>Finansiering av bevillingsordning, springssystem og sikkerhetsmerking</b> .....	46
4.6.8	Opplysnings- og meldeplikt .....	25	10.1	Høringsforslaget .....	46
4.6.9	Varslingsplikt og destruksjon av produksjonsutstyr .....	26	10.2	Høringsinstansenes syn .....	46
4.6.10	Kundekontroll, markeds- overvåkning og rapportering .....	26	10.3	Departementets vurderinger .....	47
4.6.11	Internkontroll .....	28			
4.6.12	Bokføring .....	28			
4.6.13	Forholdet til EØS-retten .....	29			
4.6.14	Forholdet til WTO-retten .....	30			
<b>5</b>	<b>Sporing av tobakksvarer</b> .....	32			
5.1	Overordnet om sporings- systemet .....	32			
5.1.1	Høringsforslaget .....	32			

<b>11</b>	<b>Beslag og destruksjon</b> .....	48	12.1.3	Departementets vurderinger .....	49
11.1	Gjeldende rett .....	48	12.2	Sporingsystem og sikkerhets- merking .....	49
11.2	Høringsforslaget .....	48			
11.3	Høringsinstansenes syn .....	48	<b>13</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelser</b> .....	51
11.4	Departementets vurderinger .....	48			
<b>12</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	49		<b>Forslag til lov om endringer i tobakksskadeloven (ulovlig handel med tobakksvarer mv.)</b> .....	58
12.1	Bevillingsordningen .....	49			
12.1.1	Høringsforslaget .....	49			
12.1.2	Høringsinstansenes syn .....	49			



DET KONGELIGE  
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

# Prop. 75 L

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i tobakksskadeloven (ulovlig handel med tobakksvarer mv.)

*Tilråding fra Helse- og omsorgsdepartementet 10. april 2018,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Innledning

Helse- og omsorgsdepartementet fremmer i denne proposisjonen forslag til nødvendige endringer i lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader (tobakksskadeloven) for gjennomføring i norsk rett av antatt fremtidige internasjonale forpliktelser i protokollen mot ulovlig handel med tobakksvarer og antatt fremtidige EØS-forpliktelser i Europaparlaments- og rådsdirektiv 2014/40/EU om produksjon, presentasjon og salg av tobakk og relaterte produkter (tobakksdirektivet) artikkel 15 og 16. Forslagene gjelder tiltak mot ulovlig handel med tobakksvarer, som utgjør en trussel mot folkehelsen og medfører tapte avgiftsinntekter for myndighetene. Protokollen og direktivet inneholder tre hovedtiltak. For det første krever protokollen art. 6 at det enten opprettes en bevillingsordning for produksjon, import og eksport av tobakksvarer eller at slik virksomhet forbys. For det andre har både protokollen art. 8 og direktivet art. 15 krav til etablering av et sporingsystem for tobakksvarer, som skal sikre bedre kontroll med omsetningskjeden og forhindre at lovlig fremstilte tobakksvarer tar veien inn i ulov-

lige kanaler. Det tredje tiltaket er krav til et sikkerhetsmerke på tobakkspakkene, jf. direktivet art. 16. Merket skal forhindre omsetning av forfalskede tobakksvarer.

Forpliktelsene i protokollen og direktivet art. 15 og 16 gjelder tobakksvarer og produksjonsutstyr. Elektroniske sigaretter defineres ikke som en tobakksvare, verken etter protokollen eller direktivet, og faller utenfor reguleringen.

Departementet fremmet 6. april 2018 Prop. 60 L (2017–2018) Endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.), hvor det ble foreslått ny § 36 a om overtredelsesgebyr, endringer i § 37 om klage, endringer i § 43 om beslag og destruksjon og ny § 46 om ikrafttredelse. I proposisjonen her foreslås det en rekke endringer i lovens systematikk. For å sikre en mest mulig helhetlig og samkjørt lovsystematikk, fremmes disse bestemmelsene på nytt i denne lovproposisjonen i oppdaterte versjoner.

## 1.1 Protokollen mot ulovlig handel

Protokollen er en selvstendig avtale under tobakkskonvensjonen. Den ble vedtatt 12. november 2012 og signert av Norge 16. oktober 2013. Ratifikasjon forutsetter at nødvendige lovendringer er vedtatt og at Stortinget har gitt sitt samtykke. Utenriksdepartementet legger derfor samtidig fram en samtykkeproposisjon, der det bes om Stortingets samtykke til ratifikasjon av protokollen, jf. Prop. 79 S (2017–2018) Samtykke til ratifikasjon av protokoll mot ulovlig handel med tobakksvarer av 12. november 2012.

I proposisjonen her foreslås det lovendringer som vil gjennomføre antatt fremtidige internasjonale forpliktelser. Protokollen er forventet å tre i kraft høsten 2018, og første partsmøte er planlagt i oktober 2018.

Det er forventet at partsmøtet vil kunne igangsette arbeid med utvikling av nærmere retningslinjer til protokollens bestemmelser for å utfylle forpliktelsene som fremkommer der.

## 1.2 Tobakksdirektivet

Direktiv 2014/40/EU ble vedtatt i EU 3. april 2014, og frist for gjennomføring i nasjonal rett i EU var 20. mai 2016. Direktivets art. 15 og 16 omhandler sporingssystem og sikkerhetskode. Disse to bestemmelsene begynner å gjelde i EU 20. mai 2019 for sigaretter og rulletobakk, og 20. mai 2024 for øvrige tobakksvarer. Direktivet er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen, men vurderes som EØS-relevant og akseptabelt, og prosessen med innlemmelse i EØS-avtalen er påbegynt. Gjennomføring av tobakksdirektivet i norsk rett gjør det nødvendig med lovvedtak, jf. Grunnloven § 26 annet ledd. Vedtaket i EØS-komiteen vil derfor gjøres med forbehold om samtykke fra Stortinget.

I tillegg til direktivet vedtok EU-kommisjonen 15. desember 2017 følgende gjennomføringsrettsakter (uoffisielle norske titler):

- Kommisjonens gjennomføringsforordning om tekniske standarder for etablering av et system for identifisering og sporing av tobakksprodukter
- Kommisjonens delegerte forordning om nøkkelementer for datalagringskontrakter som inngås som ledd i sporingssystemet for tobakksvarer
- Kommisjonens gjennomføringsbeslutning om tekniske standarder for sikkerhetslementer på tobakksvarer

Forordningene er ennå ikke formelt godkjente i EU-systemet.

Gjennomføringsrettsaktene gir utfyllende regler til tobakksdirektivet art. 15 og 16, og departementet tar sikte på å gjennomføre dette regelverket i forskrifter til tobakksskadeloven. Det må påregnes at EU-regelverket de første årene vil være under utvikling og at det derfor vil kunne bli nødvendig med ytterligere lov- eller forskriftsendringer senere.

## 1.3 Kort om forpliktelsene og proposisjonens forslag

Protokollen fastsetter i art. 6.1 at det må innføres et forbud mot produksjon, eksport og import av tobakksvarer og utstyr for produksjon av tobakksvarer, med mindre det innføres en bevilningsordning. Departementet foreslår en bevilningsordning for import, eksport og produksjon av tobakksvarer. Når det gjelder annen befatning med tobakksvarer, som engrossalg, detaljhandel, transport- og agentvirksomhet, fastsetter protokollen i art. 6.2 at partene skal vurdere bevillingsordning. Departementet finner det på nåværende tidspunkt ikke hensiktsmessig med bevillingsordning for slik virksomhet. Forslaget om bevillingsordning er beskrevet i kapittel 4.

I tillegg til ovennevnte forpliktelser fastsetter protokollen i art. 7 at alle bevillingshavere skal pålegges å gjennomføre kundekontroll av sine forretningsforbindelser. Artikkel 9 fastsetter en generell plikt til bokføring av transaksjoner, og en særlig bokføringsplikt for produsenter. Foreslåtte lovendringer om dette er beskrevet i hhv. underkapittel 4.6.10 og 4.6.12.

Både i protokollen art. 8 og direktivet art. 15 er det oppstilt krav om opprettelse av et sporingssystem for tobakksvarer. Sporingssystemet innebærer at ansvarlige myndigheter kan spore tobakksvarene fra produksjon via transport, lagring, import og videre til salg. EU-kommisjonen har siden 2014 arbeidet med opprettelse av et felles europeisk sporingssystem for tobakksvarer. Systemet er nærmere beskrevet i en gjennomføringsforordning.

Sporingen baserer seg på at produsenter og importører blir pålagt å merke tobakkspakningene med et identifikasjonsmerke utstedt av nasjonalt ansvarlig myndighet, eller uavhengig tredjepart på vegne av nasjonal ansvarlig myndighet. Videre blir produsenter og importører pålagt å inngå avtale med uavhengig tredjepart om lagring av data om blant annet tobakksvaren, produk-

sjonssted, produksjonstidspunkt og forsendelsesrute fram til detaljist. Nasjonale myndigheter og EU-kommisjonen skal sikres innsyn i lagrede data via et brukergrensesnitt. Sporingssystemet og foreslåtte lovendringer er nærmere beskrevet i kapittel 5.

Direktivet fastsetter i art. 16 at tobakksvarer skal sikkerhetsmerkes. Sikkerhetsmerket skal forhindre forfalskning av tobakksvarer. Krav om sikkerhetsmerking og foreslåtte lovendringer er nærmere beskrevet i kapittel 6.

I kapittel 7 omtales forslag til reaksjoner ved overtredelser av de nye forpliktelsene i loven, nærmere bestemt retting, tvangsmulkt og inn-dragning.

Kapittel 8 inneholder forslag til hjemler for informasjonsutveksling mellom ulike nasjonale og internasjonale myndighetsorganer.

I kapittel 9 omtales forslagenes anvendelse på Svalbard.

I kapittel 10 foreslås det at myndighetenes kostnader med bevillingsordningen og systemene for sporing og sikkerhetsmerking skal finansieres ved søknadsgebyr og sektoravgift, som belastes tobakksindustrien.

I kapittel 11 omtales et forslag til utvidelse av tobaksskadelovens beslags- og destruksjons-hjemmel, slik at denne også omfatter ulovlige produkter i omløp.

Økonomiske og administrative konsekvenser av lovforslagene drøftes i kapittel 12, og kapittel 13 inneholder spesialmerknader til de foreslåtte bestemmelsene.

## 2 Bakgrunn

### 2.1 Ulovlig handel med tobakk

---

Ulovlig handel undergraver den politikken myndighetene fører for å forebygge tobakksskader, forårsaker betydelige tap i statlige avgiftsinntekter, og bidrar samtidig til finansiering av grenseoverskridende kriminell virksomhet. Hovedformålet med det internasjonale arbeidet mot ulovlig handel, og dette lovforslaget, er å forhindre dette.

Ulovlig handel øker tilgangen på tobakksvarer og gjør dem lettere tilgjengelig for mindreårige, som ikke har tilgang på slike varer i butikk. Tilgjengeligheten øker også ved at tobakksvarene selges til en betydelig lavere pris. Samlet sett kan den økte tilgjengeligheten ha betydning for unges oppstart av tobakksbruk og for det totale forbruket av tobakk. Ved at nye generasjoner blir avhengig av tobakk, opprettholdes en vedvarende negativ innvirkning på folkehelsen. Beskyttelse av fremtidige generasjoner er et overordnet mål i arbeidet med å forebygge tobakksskader, herunder tiltak for å forhindre at barn og unge begynner å bruke tobakksvarer, jf. tobakkskonvensjonen art. 3 og tobakksskadeloven § 1.

I en studie fra 2010 ble det undersøkt hvordan ulovlig handel påvirker nivået av statlige inntekter. Studien konkluderte med at utryddelse av slik handel ville gi myndighetene inntekter på 31 milliarder amerikanske dollar årlig, på verdensbasis. Utryddelse av ulovlig handel ville også medføre at det hvert sjette år ville være 1 million færre tidlige dødsfall som følge av tobakksbruk, hovedsakelig i lav- og mellominntektsland. Studien konkluderte videre med at ulovlig handel utgjorde ca. 12 prosent av tobakksmarkedet på verdensbasis, hvorav ca. 10 prosent i høyinntektsland og ca. 17 prosent i lavinntektsland.

Folkehelseinstituttet har siden 2015 gjennomført en spørreundersøkelse for å kartlegge forsyningskilder for sigaretter og snus i Norge. Undersøkelsen konkluderer med at smugling som forsyningskilde utgjør ca. 3–5 prosent av tobakksmarkedet. Det er samtidig lagt til grunn at det er en viss underrapportering av illegal adferd i spørreundersøkelser, og at det derfor er grunn til

å tro at smugling kan være en mer betydningsfull forsyningskilde enn det som er rapportert i undersøkelsen.

### 2.2 Tobakksbruk og helseskader i Norge

---

I 2017 røyket 11 prosent av befolkningen daglig og 8 prosent av og til. Røyking er sosialt skjevfordelt og en av hovedårsakene til sosiale helseforskjeller. Andelen dagligrøykere blant unge (16–24 år) var 3 prosent i 2017. I tillegg røykte 14 prosent av og til.

Røyking er fortsatt den viktigste enkeltårsaken for både sykdom og tidlig død i Norge. Tall fra Global Burden of Disease-prosjektet viser at røyking hvert år fører til over 6200 dødsfall i Norge, noe som tilsvarer 15 prosent av alle dødsfall.<sup>1</sup> Over 40 sykdommer, hvorav omtrent 20 dødelige, har direkte sammenheng med røyking. De viktigste sykdommene er ulike former for kreft, luftveissykdommer og hjerte- og karsykdommer.

En stor amerikansk studie fra februar 2015 påviser at listen over sykdommer som forårsakes og forverres av røyking er enda lenger enn tidligere antatt, og at antall dødsfall som skyldes røyking antagelig er langt høyere enn dagens estimater.

Samtidig som stadig færre røyker i Norge, bruker flere snus. I 2017 brukte 12 prosent av befolkningen snus daglig. I aldersgruppen 16–24 år brukte 19 prosent snus daglig og 8 prosent av og til.

Global Burden of Disease-prosjektet beregnet i 2017 for første gang sykdomsbyrde av røykfri tobakk (tyggetobakk og snus). På bakgrunn av deres risikoberegninger ble det ikke funnet tilstrekkelige holdepunkter for å kunne tilskrive sykdomsbyrde ved snusbruk.

---

<sup>1</sup> Folkehelseinstituttet, *Sykdomsbyrde i Norge 2015. Resultater fra Global Burden of Diseases, Injuries, and Risk Factors Study 2015* (GBD 2015)



Selv om bruk av snus er langt mindre helse-skadelig enn røyking, kan også bruk av snus innebære risiko for alvorlig sykdom. Folkehelseinstituttet utga i november 2014 en rapport om helse-risiko ved snusbruk som bl.a. konkluderer med at snus er kreftfremkallende, gir økt risiko for å dø etter hjerteinfarkt og hjerneslag, diabetes type 2 og fosterskader som for tidlig fødsel, lav fødselsvekt og dødfødsel.

### 2.3 Gjeldende rett

---

Tobakksskadeloven inneholder i dag en rekke bestemmelser om hvordan tobakksvarer skal utformes, merkes og selges til forbruker, mens produksjon, import og eksport i liten grad er regulert. En registrerings- og tilsynsordning for detalj salg og engrossalg ble innført fra 1. januar 2018. Det er også vedtatt en registreringsordning for fjernsalg av tobakksvarer og e-sigaretter, men denne har ikke trådt i kraft ennå.

Loven utfylles av fire forskrifter; forskrift 15. desember 1995 nr. 989 om forbud mot tobakksreklame mv., forskrift 6. februar 2003 nr. 141 om innhold i og merking av tobakksvarer, forskrift 13. oktober 1989 nr. 1044 om forbud mot nye tobakks- og nikotinprodukter og forskrift 21. september 2017 nr. 1446 om registrering av og tilsyn med salg av tobakksvarer mv.

Norge er i dag bundet av to EU-direktiver om tobakk: direktiv 2003/33/EF om tobakksreklame og direktiv 2001/37/EF om tilvirkning, presentasjon og salg av tobakksprodukter.

Tobakkskonvensjonen (WHO Framework Convention on Tobacco Control) er en internasjonal juridisk bindende avtale, som trådte i kraft i 2005. Konvensjonens formål fremkommer i artikkel 3:

«Formålet med denne konvensjon og dens protokoller er å beskytte nålevende og framtidige generasjoner mot de ødeleggende helsemessige, sosiale, miljømessige og økonomiske følgene av tobakksbruk og eksponering for tobakksrøyk, ved å stille til rådighet et rammeverk for tiltak til forebygging av tobakksskader som skal iverksettes av partene på nasjonalt, regionalt og internasjonalt plan for å oppnå en vedvarende og betydelig reduksjon i utbredelsen av tobakksbruk og eksponering for tobakksrøyk.»

Konvensjonen har nå 181 parter, og Norge var det første landet som signerte og ratifiserte den. Det pågår et løpende arbeid med å implementere og utdype konvensjonens forpliktelser. Protokollen mot ulovlig handel utdype og konkretiserer partenes forpliktelser etter tobakkskonvensjonen art. 15 om ulovlig handel.

### 3 Høring

Helse- og omsorgsdepartementet sendte 6. oktober 2017 på høring forslag til endringer i tobakksskadeloven for å innføre en bevillingsordning for import og eksport (og ev. produksjon) av tobakksvarer mv. og et system for sporing og sikkerhetsmerking av tobakksvarer. Høringsfrist var 17. november 2017. Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Sametinget  
Fylkesmennene  
Fylkeskommunene  
Kommunene  
Longyearbyen lokalstyre

Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Barneombudet  
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet  
Datatilsynet  
Direktoratet for Arbeidstilsynet  
Folkehelseinstituttet  
Helsedirektoratet  
Konkurransetilsynet  
Kreftregisteret  
Mattilsynet  
Norges Forskningsråd  
Petroleumstilsynet  
Politidirektoratet  
Regjeringsadvokaten  
Riksadvokaten  
Riksarkivet  
Riksrevisjonen  
Skattedirektoratet  
Statens helsetilsyn  
Statens legemiddelverk  
Statistisk sentralbyrå  
Stortingets ombudsmann for forvaltningen  
Tolldirektoratet

Actis  
Airport Retail Norway AS  
Akademikerne  
Arbeidsgiverforeningen Spekter  
Arntzen Vin og Cigar

ASKO  
Augusto International  
BAT Norway AS  
Bensinforhandlernes Bransjeforening  
Blå Kors  
Bm Aemulator AS  
Brønnøysundregistrene  
Conrad Langaard AS  
Coop Norge AS  
Dagligvareleverandørenes Forening  
DB Schenker Norge  
Delta  
Den norske jordmorforening  
Den norske legeforening  
Den norske tannlegeforening  
Det Norske Cigarselskap  
DHL Norge  
Fagforbundet  
Forbundet mot rusgift  
Forum for Reise og Handel  
Green snus AS  
Greve Import  
Havanna Magasinet AS  
Hotell- og restaurantarbeiderforbundet  
Hovedorganisasjonen Virke  
Imperial Tobacco AS  
Johansen Import  
JT International Norway AS  
Kraemer Maritime Holding AS  
Kreftforeningen  
KS  
Lambach G A/S  
Landets universiteter  
Landsforeningen for hjerte- og lungesyke  
Landsgruppen av helsesøstre NSF  
Landslaget mot tobakksskadene  
Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
Lcp Distribusjon AS  
Lcp Wholesale AS  
Legemiddelindustriforeningen (LMI)  
M. Sørensen AS  
McBaren Tobacco CO. AS  
Nasjonalforeningen for folkehelsen  
Nasjonalt kolsråd  
NHO Logistikk og Transport  
Nordisk snus AS

Norges Astma- og allergiforbund  
 Norges Colonialgrossisters forbund (NCF)  
 NorgesGruppen  
 Norsk Dampelskap  
 Velferdsforskningsinstituttet NOVA  
 Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeider-  
 forbund  
 Norsk Petroleumsinstitutt  
 Norsk Sykepleierforbund  
 Norsk tannpleierforening  
 Norsk Tjenestemannslag (NTL)  
 Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)  
 NHO mat og drikke  
 Norsk Olje og Gass  
 Oslo Tobakkfabrikk AS  
 Papirsentralen  
 PARAT  
 Philip Morris Norway AS  
 Posten Norge AS  
 Regelrådet  
 Røykfritt Miljø Norge  
 Scandinavian Cigar Group DA  
 Scandinavian Tobacco Group A/S  
 Sol Cigar CO AS  
 Swedish Match Norge AS  
 Sørensen Tobakk AS  
 Taboca AS  
 TNT Ekspress  
 Tobakkindustriens felleskontor  
 Tobakksfritt  
 Tobakskompagniet  
 Tob-Grossist AS  
 Tollpost Globe  
 Travel Retail Norway AS  
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og  
 høyskoleutdannede  
 UPS Norge

Utdanningsforbundet  
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Følgende høringsinstanser har avgitt uttalelse:

Justis- og beredskapsdepartementet  
 Utenriksdepartementet  
 Politidirektoratet v/ Finnmark politidistrikt

Folkehelseinstituttet  
 Helsedirektoratet  
 Kreftforeningen  
 Kreftregisteret  
 Regelrådet  
 Statens legemiddelverk  
 Tolldirektoratet

Augusto International AS  
 BAT Norway AS  
 Conrad Langaard AS  
 Coop Norge AS  
 Dagligvareleverandørenes forening  
 Den norske legeforening  
 Landslaget Mot Tobakksskadene  
 Nasjonalforeningen for folkehelsen  
 NHO Mat og Drikke  
 Norsk Dampelskap  
 Norwegian Anti Counterfeit Group  
 Næringslivets Sikkerhetsråd  
 House of Oliver Twist A/S  
 Philip Morris Norway AS  
 Røykfritt Miljø Norge  
 Swedish Match Norge AS  
 Tobakksindustriens felleskontor  
 Tobaccompanufacturers Association of Denmark  
 UiT Norges arktiske universitet  
 Virke KBS og Virke Dagligvare

## 4 Bevillingsordning – produksjon, import og eksport

### 4.1 Bakgrunn

---

Protokollen art. 6 forplikter partene til enten å forby produksjon, eksport og import av tobakksvarer og utstyr til tobakksproduksjon, eller å opprette en bevillingsordning for slik virksomhet.

Det er per i dag ikke noen produksjon av tobakksvarer eller utstyr til tobakksproduksjon i Norge. Det antas å være ca. 30 importører av tobakksvarer til Norge. Det er import som ledd i næringsvirksomhet som omfattes av protokollen, slik at import til privat bruk er unntatt fra bevillingsplikten. Da vi ikke har produksjon i Norge i dag, vil eventuell eksport foreløpig knytte seg til varer som føres inn i Norge og deretter føres ut igjen for salg til forbruker utenfor Norge.

### 4.2 Gjeldende rett

---

Det eksisterer i dag ingen bevillingsordninger for aktørene i tobakksindustrien. Toll- og skattemyndighetene plikter å gi Helsedirektoratet opplysninger som er nødvendige for å holde oversikt over hvem som driver import av tobakksvarer, hvilke typer produkter som importeres og i hvor stor skala, jf. tobakksskadeloven § 40. Videre er produsenter og importører underlagt en rekke rapporteringsplikter til Helsedirektoratet, herunder om salgsvolum og tobakksvarenes innhold og utslipp, jf. tobakksskadeloven § 38. De skal også sende inn alle markeds- og forbrukerundersøkelser knyttet til ingredienser og utslipp, og sammendrag av markedsundersøkelser i forbindelse med lansering av nye produkter. Helsedirektoratet har tilsynsansvar knyttet til tobakksvarenes innhold, merking og utforming, jf. tobakksskadeloven § 35.

Det er ingen virkemidler i loven som gir Helsedirektoratet opplysninger om importørens forretningsdrift, og det er ingen særskilte krav til det å drive virksomhet knyttet til import av tobakksvarer, ei heller eksport og produksjon.

Toll- og skattemyndighetene fører kontroll med import og eksport av tobakksvarer på bak-

grunn av lovgivningen som regulerer innbetaling av toll, skatter og avgifter. Næringsdrivende skal registreres i merverdiavgiftsregisteret når omsetning og uttak som er omfattet av loven, til sammen har oversteget 50 000 kroner i en periode på tolv måneder, jf. merverdiavgiftsloven § 2-1 første ledd. Eventuelle produsenter av tobakksvarer skal registreres som særavgiftspliktige etter forskrift om særavgift § 5-1, mens importører kan registreres etter § 5-2. Videre er det krav til godkjenning av lokaler som skal brukes til lagring av særavgiftspliktige varer der avgiftsplikten ikke har oppstått, jf. forskrift om særavgifter § 5-7. Tilsvarende er det krav om godkjenning av lagre for oppbevaring av ufortollete varer (tollager) for import og eksport, jf. tolloven § 4-30. Tollmyndigheten skal ha tilgang til ethvert område eller enhver bygning som er godkjent som tollager, og andre steder hvor tollmyndighetene har gitt tilatelse til lagring av ufortollete varer, jf. tolloven § 13-7. Tollmyndigheten kan blant annet også foreta kontroll hos importøren eller eksportøren etter § 13-4 og gi pålegg om bokføring etter § 13-5.

Når det gjelder grossister og detaljister trådte en ny registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer og e-sigaretter delvis i kraft 1. juli 2017, jf. tobakksskadeloven kapittel 2. Ordningen er i drift fra 1. januar 2018. Hovedformålet med ordningen er å oppnå større kontroll med tobakksalget for å unngå salg til mindreårige, samt sikre overholdelse av de øvrige bestemmelsene i tobakksregelverket. Tilsynet med detaljistene er lagt til kommunene, mens Helsedirektoratet fører tilsyn med grossistene.

En registreringsordning for fjernsalg av tobakksvarer og e-sigaretter til forbruker er vedtatt, men ikke satt i kraft, jf. tobakksskadeloven § 21 a. Ordningen er basert på tobakksdirektivets regler.

Utover registreringsplikten som følger av disse ordningene er det ingen særskilte krav til oppstart av virksomhet knyttet til produksjon, import, engrossalg eller detaljsalg av tobakksvarer, ei heller lagring, transport eller distribusjon av tobakksvarer.

### 4.3 Protokollens krav og anbefalinger

Protokollen art. 6.1 fastsetter at partene enten må forby produksjon, eksport og import av tobakksvarer og utstyr for tobakksproduksjon, eller opprette en bevillingsordning for slik virksomhet. Når det gjelder dyrking av tobakk, engrossalg, detalj salg, distribusjon, lagring og agentvirksomhet for tobakksvarer og utstyr til tobakksproduksjon, anbefaler protokollen at det innføres en bevillingsordning, men det er ikke et eksplisitt krav, jf. art. 6.2.

Ansvarlig bevillingsmyndighet skal kunne innvilge, fornye og inndra bevillinger, jf. art. 6.3(a). I art. 6.3(d) og (e) fremkommer at partene er forpliktet til å innføre hensiktsmessige tiltak for å forebygge, avdekke og etterforske brudd på bevillingsvilkårene, herunder jevnlig tilsyn eller inspeksjoner. Det oppfordres også til at bevilningene bør være tidsbegrensede, slik at det jevnlig må søkes på nytt eller innleveres oppdatert søknadsinformasjon, jf. art. 6.3(f).

Når det gjelder bevillingssøknaden fastsetter art. 6.3(b) at myndighetene skal kreve politiattest fra søkeren, og detaljert dokumentasjon som identifiserer foretaket, i tillegg til opplysninger om bl.a. tobakksproduktene og de bankkonti som er tenkt brukt i transaksjonsøyemed.

Art. 6.3(c) oppfordrer partene til å innkreve bevillingsgebyr, og anvende disse til drift av og tilsyn med ordningen eller til andre tobakksforebyggende tiltak.

Ved endring i selskapets stedlige plassering eller ved vesentlige endringer som er relevante for den aktiviteten det er gitt bevilling for, skal bevillingshaver varsle myndighetene på forhånd, jf. art. 6.3(g). Videre skal myndighetene varsles om ethvert oppkjøp eller avhending av produksjonsutstyr, og sikre at destruksjon av produksjonsutstyr eller deler av dette foregår under overvåkning av ansvarlig myndighet, jf. art. 6.3(h) og (i).

Protokollen fastsetter videre at bevilling ikke kan overdras uten forhåndsgodkjenning fra ansvarlig myndighet. Den bevillingen skal overdras til, skal fremlegge alle opplysninger som er nødvendige for å få bevilling, jf. art. 6.4.

Departementet vil bemerke at i tillegg til ovennevnte krav, vil også kravene som omtales i underkapittel 4.6 om kundekontroll, markedsovervåkning, rapportering, internkontroll og bokføring, og kapittel 5 om sporingssystem samt eksisterende krav i tobakksskadeloven, gjelde for bevillingshavere. Kravene som er omtalt i kapittel 6 om sikkerhetsmerking gjelder kun for importører og produsenter.

### 4.4 Produksjon av tobakksvarer og produksjonsutstyr

#### 4.4.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet ba departementet om høringsinstansenes innspill til hvilken løsning som bør velges for produksjon av tobakksvarer og produksjonsutstyr i Norge.

Etter 2008 har det ikke blitt produsert tobakksvarer i Norge. Hverken tobakksproduksjon eller produksjonsutstyr omfattes av tobakksskadeloven eller andre særlover, og står derfor i samme stilling som produksjon av enhver annen vare.

Det må som følge av protokollforpliktelsene tas stilling til om Norge skal forby produksjon av tobakksvarer og produksjonsutstyr, eller om det skal innføres en bevillingsordning for ev. oppstart av slik virksomhet i fremtiden.

#### 4.4.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser fra tobakksindustrien og representanter for næringslivet ønsker ikke et forbud mot produksjon. *Tobakksindustriens felleskontor* (TIF) uttaler:

«Etter TIFs syn tilsier en eventuell bevillingsordnings begrensede betydning at man ikke bør ha for store betenkeligheter med å innføre den, all den tid et slikt system uansett skal implementeres for importører og eksportører.(...)»

TIF mener at usikkerheten knyttet til fremtiden tilsier innføring av det fleksible regelverk som en bevillingsordning utgjør, fremfor å innføre et vidtrekkende og stringent totalforbud. Til dette kommer at all den tid tobakksvarer fortsatt skal selges til norsk forbrukere, er produksjon i skandinaviske land å foretrekke. Norge stiller strenge krav til kontroll og kvalitet, og i tillegg kan man eksempelvis innføre krav til tobakksvarers ingredienser tilsvarende Sveriges regulering av snusproduksjon. Et forbud innebærer i praksis en oppfordring til produksjon i land der slike kvalitetskrav enten ikke eksisterer, eller er vesentlig mindre strenge.(...) TIF tilføyer også at de økte kostnadene ved å la bevillingsordningen omfatte også produksjon neppe vil være vesentlig.»

Tobakksprodusenten *Philip Morris Norway AS* (PMI) uttaler:

«PMI mener at et forbud ikke er en løsning, og i dette tilfellet, heller ikke relevant, da det ikke

produseres tobakk i Norge i dag. Så lenge tobakksprodukter selges til norske forbrukere, vil tobakksproduksjon i skandinaviske land, med strenge krav til kontroll og kvalitet, imidlertid være å foretrekke.»

Også snusprodusenten *Swedish Match Norge AS* og tobakksimportøren *Conrad Langaard AS* støtter en bevillingsordning. Sigarimportøren *Augusto International AS*

«... etterspør informasjon om hvorvidt et totalforbud mot produksjon vil påvirke muligheten til å midlertid tilvirke sigarar til eget bruk, eller om det bare gjelder varer som inngår i kommersielt salg ment for sluttbruker. Det ønskes bl.a en klargjøring hvorvidt det vil omfattes av produksjon om en importør som Augusto har en sigarruller på besøk fra en eksisterende produsent som demonstrerer for inviterte hvordan en sigar rulles og hjelper dem å rulle egne sigarar? Et totalforbud vil i så fall få konsekvenser inn over kulturen rundt sigarar og påvirke muligheten til å sette pris på dette produktet innenfor lovlige rammer og bør omfattes av unntak.»

*Næringslivets sikkerhetsråd* uttaler:

«Når det gjelder departementets spørsmål om produksjon av tobakksvarer bør forbys har NSR utfordringer med å se hvordan dette kan gjennomføres med tanke på at dette er lovlige varer som omsettes i Norge. NSR viser videre til at slik produksjon ikke eksisterer i Norge, og at et eventuelt forbud derfor kun vil ha en symbolsk verdi.»

Også *NHO mat og drikke*, *Virke KBS*, *Virke Dagligvare* og *Dagligvareleverandørenes forening* stiller seg kritiske til forbud mot produksjon av en vare som kan omsettes lovlig.

En rekke høringsinstanser var imidlertid positive til å innføre forbud.

*Kreftforeningen* uttaler:

«Et forbud vil, som departementet påpeker, ha begrenset betydning gitt at det ikke eksisterer slik industri i Norge i dag. Et forbud vil imidlertid være et signal til resten av verden og tobakksindustrien: Norge mener alvor når det gjelder å bekjempe de enorme sosiale og helsemessige konsekvensene som følge av røyking og realisere den langsiktige visjonen om et tobakksfritt samfunn.»

*Kreftregisteret* uttaler:

«Kreftregisteret vil peke på at et forbud mot produksjon av tobakk på norsk jord vil harmonere med de etiske reglene for de investeringer som gjøres i Oljefondet. Et eventuelt unntak fra forbudet kan kanskje overveies for produksjon av nikotin og hjelpemidler som er egnet til bruk i avvenning av tobakksbrukere.»

*Den norske legeforening* uttaler:

«Legeforeningen mener at det bør vedtas et forbud mot produksjon av tobakk i Norge. Et forbud vil i enda større grad enn en bevillingsordning synliggjøre og realisere den langsiktige visjonen om et tobakksfritt samfunn. (...) Legeforeningen håper at myndighetene ser sitt ansvar i å bedre folkehelsen gjennom ytterligere å redusere tilgjengeligheten av tobakksvarer fremover. Vi vil i den forbindelse gjenta vårt vedtak om at salg av tobakksprodukter bør forbys til alle født etter år 2000.»

*Helsedirektoratet* uttaler:

«Direktoratet er ikke kjent med at det er andre lovlige produkter man har forbudt produksjon av. Tobakk er fremdeles et lovlig, dog svært regulert, produkt. Det kan anføres at forbud mot produksjon av tobakksvarer medfører en begrensning i produktutviklingen av nye og potensielt mindre skadelige tobakksvarer.

Helsedirektoratet er likevel av den oppfatning at man bør forby produksjon av tobakksvarer i Norge. Først og fremst er dette er i tråd med tobakksskadelovens formål; «på sikt å bidra til å oppnå et tobakksfritt samfunn». Historisk bærer regulering på tobakksområdet preg av stadige innstramminger. Et forbud mot produksjon vil innebære en ytterligere innstramming, og være en naturlig videreføring av dette arbeidet. (...)

Så vidt direktoratet er kjent med vil per i dag ingen eksisterende bedrifter rammes av at det innføres et forbud. Et produksjonsforbud fremstår da heller ikke som inngripende, all den tid forbrukeren likevel har tilgang til tobakksvarer på markedet. (...)

Dersom man begrenser bevillingssystemet til kun å omfatte søknader om bevilling for import og eksport, vil dette også begrense forvaltningens oppgaver og dermed kostnadene ved ordningen.»

*Norges arktiske universitet (UiT)* uttaler:

«UiT mener at det er viktig at det fortsatt ikke produseres tobakksvarer av noe slag i Norge. Det er ingen grunn til å få nasjonale produsenter av tobakk som vil arbeide for å øke omsetningen av dette helseskadelige produktet nasjonalt og internasjonalt. UiT ønsker redusert omsetning av tobakk i Norge og globalt.»

*Nasjonalforeningen for folkehelsen* uttaler:

«Skal vi nå målet om et tobakksfritt samfunn i nær fremtid er det en dårlig idé å åpne for produksjon av tobakksvarer i Norge.»

*Legemiddelverket* mener at det bør innføres en tillatelses- eller registreringsordning for produksjon av e-sigaretter.

#### 4.4.3 Departementets vurdering

Departementet vurderer det inntil videre som hensiktsmessig å opprette en bevillingsordning for produksjon av tobakksvarer og utstyr til tobakksproduksjon.

Departementet har fått et fåtall henvendelser knyttet til snusproduksjon, men det er ikke noe som tyder på å at det vil være tobakksproduksjon av stort omfang i Norge i nærmeste fremtid. Systemet for håndtering av bevillingssøknader vil kunne være det samme for produksjon, import og eksport. Det er i det alt vesentligste de samme opplysningene som skal inngis ved søknad om bevilling og de samme vurderingene som skal gjøres ved behandling av søknaden. Tilsynsoppgavene og systemet knyttet til det, vil kunne variere etter typen aktivitet, men departementet vurderer at det i utgangspunktet ikke vil påløpe vesentlige ekstra kostnader ved at også produksjon underlegges bevillingsplikt.

Departementet har imidlertid merket seg uttalelsene fra Kreftforeningen, Kreftregisteret, Legeforeningen, Nasjonalforeningen for folkehelsen og Norges arktiske universitet. Selv om det i dag ikke er noe som tyder på at det vil være grunnlag for tobakksproduksjon av stort omfang i Norge, vil departementet følge markedsutviklingen nøye. Tobakksmarkedet er i endring, med lansering av nye produkter, og det er vanskelig å vurdere fremtidens marked, hvor det vil være hensiktsmessig å produsere og hvilken betydning eventuelle norskproduserte produkter vil ha for forbruket av tobakksvarer.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at det lovfestes bevillingsplikt for produksjon av tobakksvarer og produksjonsutstyr. Departementet ser at det også kan være gode grunner for å regulere produksjon av e-sigaretter og andre nikotinprodukter med en tillatelses- eller registreringsordning, slik Legemiddelverket foreslår. Denne type produkter er ikke omfattet av protokollen og direktivet art. 15 og 16 og en ev. registreringsordning må utredes særskilt. Departementet vil vurdere slik regulering på et senere tidspunkt.

## 4.5 Import og eksport

Det ble i høringsnotatet foreslått å opprette en bevillingsordning for import og eksport av tobakksvarer og utstyr til tobakksproduksjon, med unntak av privatimport. Forslag til hvordan ordningen bør utformes og høringsinnspillene knyttet til dette fremgår av kapittel 4.6.

### 4.5.1 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene gir uttalt støtte til at det opprettes en bevillingsordning for import, eksport og produksjon av tobakksvarer og produksjonsutstyr.

*Tobakksprodusenten Phillip Morris (PMI)* uttaler:

«PMI støtter Departementets forslag om å etablere en bevillingsordning i samsvar med artikkel 6.»

*Tobakksimportøren Conrad Langaard* uttaler:

«For å forbygge ulovlig handel med tobakksvarer samt sikre produksjon i land med høye kvalitetskrav til produksjon, støtter Conrad Langaard en bevillingsordning for både import, eksport og produksjon.»

*Den norske legeforening* ønsker forbud mot produksjon, men uttaler følgende hva gjelder import og eksport:

«Legeforeningen støtter at det opprettes en bevillingsordning i tråd med føringene i protokollen art. 6.1. En bevillingsordning vil gi ansvarlige myndigheter bedre kontroll over tobakksmarkedet og aktørene i det. Vi er enig i at sammen med den vedtatte registreringsordningen for detaljister og grossister for

tobakkssalg vil dette bidra til bedre kontroll med omsetningskjeden i Norge.»

Også *Kreftforeningen*, *Nasjonalforeningen for folkehelsen* og *Norges arktiske universitet* gir støtte til en bevillingsordning for import og eksport av tobakksvarer.

*Legemiddelverket* ønsker en tillatelses- eller registreringsordning for import av nikotin som råstoff.

*Tobakksindustriens felleskontor* uttaler:

«For det første påpeker TIF kort at det fremstår som meningsløst å innføre en bevillingsordning for eksport av tobakk kombinert med et forbud mot produksjon av tobakk i Norge.»

*Helsedirektoratet* tar opp behovet for en legaldefinisjon av begrepene import, eksport, innførsel og utførsel.

Også *Tolldirektoratet* uttaler:

«Etter tolldirektoratets oppfatning er import og innførsel (hhv eksport og utførsel) det samme. Vi foreslår at begrepsbruken harmoniseres gjennom hele tobakksskadeloven, slik at man gjennomgående bruker enten import eller innførsel (hhv. eksport eller utførsel).»

#### 4.5.2 Departementets vurdering

Høringssvarene viser at det er bred støtte for å opprette en bevillingsordning for import og eksport av tobakksvarer og produksjonsutstyr, og departementet opprettholder høringsforslaget med enkelte justeringer, som det vil bli redegjort for i kapittel 4.6.

Departementet er enig i at det er behov for legaldefinisjoner av begrepene innførsel, utførsel, import og eksport og vil følge opp dette i forskriftsarbeidet. Departementet vil bemerke at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig å følge tollovens begrepsbruk. Etter tolloven er en vare innført når den fysisk er tatt inn i tollområdet, som er definert som det norske fastland med tilhørende territorialfarvann, jf. tolloven § 1-2, jf. § 1-1 i). Tolldirektoratet har i høringssvaret uttalt at innførsel og import er sammenfallende begreper. Dette medfører at en vare, etter tollovens begreper, vil være importert når den er tatt inn i norsk tollområde. Enkelte varepartier som tas inn i norsk tollområde er ikke ment for det norske markedet, men er i transitt, midlertidig oppbevaring eller disponeres på annen måte i norsk tollområde, uten at de fortolles eller avgiftsbelegges. Dersom

importbegrepet skal følge innførselsbegrepet i tolloven vil varer som midlertidig oppbevares eller transporteres i tollområdet være importert. Når de senere sendes ut av norsk tollområde, til det markedet de er ment for, vil de være eksportert. Departementet vil i forskriftsarbeidet definere de relevante begrepene for tobakkslovgivningen.

Departementet ser at det kan være grunner for å regulere import av råstoffet nikotin med en tillatelses- eller registreringsordning, slik *Legemiddelverket* foreslår. Departementet vil vurdere dette på et senere tidspunkt, sammen med behovet for en tilsvarende ordning for produksjon av nikotinprodukter.

Departementet finner det ikke hensiktsmessig å innføre bevillingsordning for de øvrige aktørene i markedet på nåværende tidspunkt. Det har ikke vært innvendinger til dette blant høringsinstansene. Departementet vurderer at med en ny bevillingsordning for importleddet og den eksisterende registreringsordning for grossist- og detaljistleddet, vil myndighetene samlet sett få langt bedre kontroll med tobakksmarkedet enn tidligere. I den grad en virksomhet driver både produksjon, import eller eksport og engrossalg, vil den omfattes av både bevillings- og registreringsordningen. Departementet vil på et senere tidspunkt vurdere å gjennomgå regelverket med sikte på forenklinger mellom de ulike ordningene.

## 4.6 Bevillingsordningens utforming

### 4.6.1 Bevillingsmyndighet

#### 4.6.1.1 Høringsforslaget og departementets vurderinger

Departementet foreslo i høringsnotatet en bevillingsordning for import og eksport av tobakksvarer, delvis basert på alkoholovens bevillingsordninger. Helsedirektoratet ble i høringen foreslått som bevillings- og tilsynsmyndighet, og det var ingen innvendinger til dette blant høringsinstansene. Forslaget opprettholdes i forslag til § 10 første ledd, jf. § 8 første ledd.

### 4.6.2 Bevillingsplikt

#### 4.6.2.1 Høringsforslaget

Det ble i høringsnotatet foreslått at bevillingen gis til «den for hvis regning virksomheten drives», på samme måte som i alkoholoven § 1-4b. Dette omfatter både fysiske og juridiske personer.



Departementet forslø videre at bevilling gis inntil videre. Det vil si at den løper inntil den bortfaller eller blir inndratt. Departementet vurderte at et effektivt tilsynsarbeid og en plikt til varsling, vil være tilstrekkelig til å kontrollere bevillingshavers løpende drift av virksomheten.

#### 4.6.2.2 Høringsinstansene syn

Kun et fåtall av høringsinstansene uttalte seg om forslaget.

*Helsedirektoratet* viser til hvem som er pliktsubjekt etter registreringsordningen for salgssteder og grossister og foreslår at bevillingsordningen utformes tilsvarende. Helsedirektoratet forslår følgende definisjon av bevillingspliktige: «(d)en juridiske enhet som har den (direkte) økonomiske interessen i og ansvaret for salget.» Direktoratet viser til følgende utdrag fra Prop. 109 L (2016–2017) om registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer mv, inntatt på side 14, punkt 6.1.3.2:

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

*Finnmark politidistrikt* uttaler:

«Departementet opplyser i høringsnotatet at de på sikt vil vurdere om det bør fastsettes et krav om at bevillingsmyndigheten på regelmessig basis skal kontrollere bevillingshavernes vandel, f.eks. hvert fjerde år, jf. siste avsnitt i punkt 6.3.2.5. Dersom departementet

mener med dette at det skal innhentes ny politiattest hvert fjerde år, men at bevillingen fortsatt løper, bemerker Finnmark politidistrikt at oppdragsgiver ikke kan kreve fremlagt ny politiattest basert på egne rutiner. En slik regel i tobakksskadeloven vil i prinsippet stå i motstrid til praksis overfor alle andre oppdragsgivere. Oppdragsgiver vil imidlertid ha anledning til å begjære såkalt «fornytt vandelskontroll» av enkeltpersoner, jf. politiregisterloven § 43. Bevillingsmyndighet vil da kunne få utlevert opplysninger om eventuelle straffereaksjoner som er ilagt etter at politiattesten ble utstedt. Dersom departementet mener at slik vandelskontroll skal skje ved utstedelse av ny politiattest etter et visst antall år, ber Finnmark politidistrikt om at det vurderes om bevillingen heller bør gis tidsbegrenset i stedet for «inntil videre», jf. forslaget § X1 første ledd.»

#### 4.6.2.3 Departementets vurderinger

Departementet er enig med Helsedirektoratet i at kun juridiske personer og enkeltpersonforetak bør kunne drive produksjon, import og eksport med tobakksvarer. De samme hensynene vil gjelde ved denne typen virksomhet, som ved engrossalg og salg til forbruker. Som for registrerings- og tilsynsordningen kan departementet ikke se at det er hensyn som tilsier at privatpersoner som ikke har et enkeltpersonforetak bør kunne drive import, eksport og produksjon av tobakksvarer. Gjennom innføringen av bevillingsordningen blir import, eksport og produksjon undergitt plikter og tilsyn, for å sikre at slik virksomhet skjer i henhold til regelverket, og departementet mener denne type virksomhet bør kunne knyttes til en juridisk person eller et enkeltpersonforetak. Departementet foreslår at bevilling utstedes til den juridiske enhet som har den direkte økonomiske interessen i og ansvaret for virksomheten eller den fysiske personen hvis navn er knyttet til enkeltpersonforetaket (juridiske personer og enkeltpersonforetak vil heretter bli omtalt som virksomheten), jf. forslag til § 8 første ledd annet punktum.

Departementet fastholder forslaget om at bevillingene løper inntil videre. Løpende bevillinger forutsetter aktiv kontroll fra bevillingsmyndigheten. Markedet for import og eksport av tobakksvarer i Norge er imidlertid preget av relativt få og stabile aktører, og det er ingen produksjon per i dag. Dette gir tilsynsmyndigheten gode muligheter for oppfølging og kontroll. Bevillingsmyndigheten vil gjennom tilsyn kunne oppdage

ev. endringer i virksomheten som kan påvirke grunnlaget for bevillingen, og i slike situasjoner vurdere reaksjoner, herunder inndra bevillingen. Videre vil Helsedirektoratet ha mulighet til å be om fornyet vandelskontroll for å kontrollere om vandelskravet fortsatt er oppfylt. Departementet vil i forbindelse med forskriftsarbeidet vurdere behovet for regelmessig vandelskontroll av bevilingshaverne.

#### 4.6.3 Bevillingssøknad

##### 4.6.3.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen at skriftlig søknad om bevilling skal ledsages av kvittering for betalt søknadsgebyr. Videre ble det i tråd med protokollen foreslått at bevilingshaver og andre personer med vesentlig innflytelse på virksomheten, skal sende inn politiattest, jf. politiregisterloven § 36 annet ledd. Utover dette har departementet foreslått at de spesifikke kravene til søknaden fastsettes i forskrift, herunder detaljert dokumentasjon som identifiserer foretaket og opplysninger om tobakksproduktene, jf. kravene i protokollen art. 6.3(b).

##### 4.6.3.2 Høringsinstansenes syn

Det innkom kun én høringsuttalelse til forslaget. *Helsedirektoratet* uttaler:

«Det foreslås at søknad om bevilling skal være skriftlig og ledsaget av kvittering for betalt søknadsgebyr, jf. forslag til § x2. I forslag til § x9 fremgår det at det for søknad om bevilling på forhånd skal betales et søknadsgebyr til Helsedirektoratet. Helsedirektoratet mener det er tilstrekkelig at søknadsgebyret reguleres i forslag til § x9, og at det er unødvendig å regulere at kvittering må sendes med i lovteksten. I tillegg ønsker vi at departementet vurderer å endre skriftlig til søknad sendes inn elektronisk.»

##### 4.6.3.3 Departementets vurderinger

Helsedirektoratet vil bli ansvarlig myndighet for behandlingen av bevillingssøknader og innkreving av søknadsgebyr, og departementet har i utgangspunktet ingen innvendinger til direktoratets forslag til endringer i lovteksten. Kravet til kvittering tas derfor ut av lovteksten i samsvar med Helsedirektoratets forslag. Når det gjelder selve søknaden vil departementet imidlertid vur-

dere nærmere i forbindelse med forskriftsarbeidet hvordan systemet skal innrettes, herunder om det skal være et krav om at søknaden skal sendes elektronisk. Kravet til at søknaden skal være skriftlig tas derfor ut av lovteksten. For øvrig opprettholdes forslaget til § 9.

#### 4.6.4 Saksbehandlingsregler

##### 4.6.4.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen saksbehandlingsregler som delvis tilsvarer alkoholloven §§ 1-7 og 1-11. Departementet så imidlertid ikke behov for noen plikt for politiet til å uttale seg om bevilingsøknaden og vandelsvurderingen, slik det er krav om etter alkoholloven § 1-7 annet ledd. Departementet ba høringsinstansene om innspill på hvorvidt andre myndigheter, slik som toll- og skattemyndighetene, bør uttale seg i forbindelse med vandelsvurderingen.

Departementet foreslo en saksbehandlingsfrist på fire måneder, i samsvar med reglene i alkoholloven. Det ble lagt til grunn at fristen skal kunne forlenges én gang dersom det er nødvendig på grunn av saken kompleksitet.

Departementet la videre til grunn at import og eksport var økonomiske aktiviteter omfattet av tjenesteloven, og foreslo et unntak fra hovedregelen i tjenesteloven § 11 om automatisk innvilgelse dersom saksbehandlingsfristen oversettes. Unntak kan fastsettes i lov dersom spesielle allmenne hensyn gjør seg gjeldende.

I likhet med alkoholloven § 1-7 foreslo departementet at bevilings søkeren kan pålegges å dokumentere de opplysninger som er nødvendige for å kunne ta stilling til om vandelskravene er oppfylt.

Det ble videre foreslått at melding om gitte bevillinger skal sendes til politiet, toll- og skattemyndighetene, slik at disse kan gjennomføre sine kontrolloppgaver og på eget initiativ informere om bevilingshaveres brudd på vandelskravet.

Endelig ble det foreslått å regulere nærmere i forskrift hvilke dokumenter bevilingsmyndigheten kan kreve fremlagt.

##### 4.6.4.2 Høringsinstansenes syn

Vedrørende behovet for andre myndigheters uttalelse ved søknad om bevilling, uttaler *Justisdepartementet*:

«På en uttømmende og utvidet attest vises alle reaksjoner som er registrert i reaksjonsregisteret uten tidsbegrensning, med noen få unn-

tak. En slik attest vil dermed vise alle relevante overtredelser. Vi kan dermed ikke se at det er behov for å innhente opplysninger fra andre myndigheter om brudd på relevant lovgivning. Dersom et forhold er av en slik art at det ikke anmerkes på attesten, for eksempel et forenklet forelegg, er det neppe relevant for hvorvidt en person bør få bevilling.»

*Finnmark politidistrikt* kan heller ikke se at det er behov for å innhente opplysninger fra andre myndigheter om brudd på relevant lovgivning, i tillegg til politiattest:

«Finnmark politidistrikt understreker at en politiattest som er uttømmende og utvidet vil inneholde alle straffereaksjoner som er ilagt overfør søkeren, samt verserende (ikke avgjorte) saker, med forbehold at reglene om sperring i politiregisterloven § 44-12 ikke kommer til anvendelse. I alle tilfeller vil Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester kunne anmode det politidistriktet hvor bevillingen skal utøves om å varsle bevillingsmyndigheten dersom det fremkommer forhold i politiets registre som kan ha betydning for bevillingen, men som av ulike grunner ikke skal anmerkes politiattesten.»

*Den norske legeförening* uttaler:

«Vi støtter de foreslåtte bestemmelsene om bevillingsplikt, bevillingsmyndighet, saksbehandlingsregler, tilsyn mm. Når det gjelder bevillingssøknad mener vi at det bør vurderes å kreve en uttalelse fra toll- og avgifts- og skattemyndigheter i tillegg til politiattest ved søknad om bevilling til import.»

Vedrørende meldeplikt om gitte bevillinger uttaler *Helsedirektoratet*:

«Helsedirektoratet mener at andre myndigheters behov for informasjon om hvem som har bevilling, heller bør ivaretas ved at bevillingen registreres i Tobakkssalgsregisteret. Direktoratet mener derfor at det ikke er behov for en egen meldeplikt for bevillingsmyndigheten, men at det heller bør reguleres at bevillingsmyndigheten skal registrere bevillingen i Tobakkssalgsregisteret slik at andre myndigheter kan hente ut informasjon derfra.»

#### 4.6.4.3 Departementets vurderinger

Departementet foreslo i høringen en saksbehandlingstid på fire måneder i samsvar med regelen i alkoholloven § 1-11.

Departementet la i høringen til grunn at import og eksport av tobakksvarer er en økonomisk aktivitet som omfattes av definisjonen «tjeneste» i EØS-avtalen og tjenesteloven. Departementet har etter nærmere vurdering i ettertid kommet til at import og eksport kun omfattes av varereglene, se kapittel 4.6.13 om forholdet til EØS-retten. Tjenestelovens regler om saksbehandling gjelder derfor ikke.

Når det gjelder importvirksomhet er Norge imidlertid forpliktet av en avtale om importlisensiering, som er et vedlegg til Avtale om opprettelse av Verdens handelsorganisasjon, og en av avtalene under GATT. I samsvar med avtalen om importlisensiering foreslår departementet derfor at saksbehandlingstiden for søknader om bevilling for import settes til 30 dager, med mindre årsaker utenfor Helsedirektoratets kontroll gjør det umulig å overholde fristen, jf. forslag til § 10 annet ledd. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 4.6.14 om forholdet til WTO-retten. Forslaget om fire måneders saksbehandlingstid for øvrige bevillingssøknader, opprettholdes. Videre foreslås det mulighet for forlengelse i de tilfellene sakens kompleksitet gjør det nødvendig. Det understrekes at saksbehandlingsfristen ikke fritar bevillingsmyndigheten fra å forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11a.

Hensynet til folkehelsen og kriminalitetsbekjempelse gjør det etter departementets syn ikke forsvarlig at bevillingssøknader etter tobakksskadeloven blir ansett som innvilget hvis saksbehandlingstiden oversettes. Det er svært uheldig om bevilling blir gitt uten tilstrekkelig vurdering. En automatisk innvilgelsesordning kan medføre at aktører som ikke oppfyller vandelskravet likevel får bevilling. Det foreslås derfor presisert i forslag til § 10 annet ledd siste punktum at bevilling ikke anses for innvilget dersom saksbehandlingstiden oversettes.

Det vil etter departementets oppfatning være hensiktsmessig å se hen til overtredelser av toll-, skatte- og avgiftsregelverk ved vurderingen av bevillingssøknader, selv om overtredelsene ikke har medført en straffereaksjon. Departementet viser til vurderingen i kapittel 4.6.5, der det redegjøres nærmere for vandelsvurderingen. Departementet foreslår i § 10 fjerde ledd et krav til å innhente uttalelse fra toll- og skattemyndighetene.

Etter alkoholloven skal søknaden vurderes etter et alkoholpolitisk skjønn, og det er forutsatt i forarbeidene at politiets uttalelse bl.a. kan gjelde ordens- og trafikkmessige forhold som kan ha betydning for om salgs- og skjenkebevilling skal gis. Slike forhold vil ikke være relevante ved vurdering av søknader om bevilling etter tobakkskadeloven. Departementet vurderer derfor at det ikke vil være nødvendig med en uttalelse fra politiet, men at politiattesten i tilstrekkelig grad vil gi opplysninger som er relevante for vandelsvurderingen.

Departementet anser at politiet, toll- og skattemyndighetene, i forbindelse med kontrollvirksomhet og konkrete hendelser, vil kunne innhente informasjon fra tobakksregisteret. Departementet kan derfor ikke se at meldeplikt for Helsedirektoratet skulle være nødvendig og foreslår likevel ikke dette, i tråd med Helsedirektoratets innspill.

#### 4.6.5 Vandelskrav

##### 4.6.5.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen at det skulle lovfestes et krav til uklanderlig vandel for bevillingshaver og andre med vesentlig innflytelse på virksomheten, basert på alkohollovens vandelskrav i § 1-7b. Utover kravet til vandel, er det ikke foreslått særskilte vilkår for utstedelse av bevilling.

Det ble foreslått at kravet om uklanderlig vandel skulle gjelde for all lovgivning som anses relevant for utøvelsen av bevillingen. Begrunnelsen for dette er at lovbrudd på ett område kan indikere manglende vilje til å overholde annet relatert regelverk.

Begrepet «uklanderlig vandel» er hentet fra alkoholloven § 1-7b. Det vil være opp til bevillingsmyndighetens skjønn i hver enkelt sak å vurdere om vandelskravet er oppfylt, og anmerkninger på politiattesten skal ikke automatisk føre til at vandelskravet ikke er oppfylt. Det må vurderes konkret om søkeren eller andre personer med vesentlig innflytelse på virksomheten er egnet til å drive virksomheten, i lys av eventuelle tidligere lovovertridelser.

Videre vurderte departementet i høringen at det ville være behov for uttømmende og utvidet politiattest i tråd med politiregisterloven § 41. En uttømmende politiattest vil gi oversikt over flere typer av straffereaksjoner enn en ordinær politiattest etter politiregisterloven § 40, og tidsbegrensningen som gjelder for ordinær politiattest gjelder ikke for uttømmende attest. Når politiattesten er utvidet, vil også verserende saker anmerkes, med

en kort forklaring på hva den verserende saken gjelder, hva slags straffebud saken gjelder og hvor langt saken har kommet i den påtalemessige behandlingen.

Departementet vurderte det imidlertid dit hen at det ikke vil være nødvendig med opplysninger om straffereaksjoner knyttet til alle typer av lovbrudd. Det ville etter departementets syn være tilstrekkelig at politiattesten begrenset seg til visse typer lovovertridelser som vil være relevante for bevillingsspørsmålet.

Når det gjelder personkretsen som skal vandelsvurderes, foreslo departementet samme personkrets som i alkoholloven § 1-7b. Det vil si bevillingshaver og personer med vesentlig innflytelse på virksomheten. Det ble videre foreslått at den som eier vesentlig del av virksomheten eller selskap som driver virksomheten, som oppebærer en vesentlig del av dens avkastning eller som har vesentlig innflytelse i kraft av sin stilling som leder, alltid skal antas å ha vesentlig innflytelse på virksomheten. I vurderingen av om en person har vesentlig innflytelse skal det også tas hensyn til hvilken innflytelse personens nærstående har. Det ble foreslått samme definisjon av nærstående som i alkoholloven, herunder ektefelle, samboer, søsken, foreldre, barn m.fl.

Departementet foreslo ikke noe krav om fornyet vandelsvurdering i høringen, men uttalte at det på sikt skulle vurderes om bevillingsmyndigheten på regelmessig basis skal kontrollere bevillingshavernes vandel, f.eks. hvert fjerde år.

##### 4.6.5.2 Høringsinstansenes syn

*Justis- og beredskapsdepartementet* uttaler følgende om det foreslåtte vandelskravet:

«Det foreslås et krav om «uklanderlig vandel» i forhold til tobakksskadeloven mv. for bevillingshaver og personer med vesentlig innflytelse på virksomheten (§ x4). Kravet skal forstås på samme måte som etter alkoholloven, slik at ikke enhver overtrivelse av relevant lovgivning skal medføre at vandelen ikke er «uklanderlig». Etter vår vurdering bør bestemmelsen strykes, jf. at politiattesten vil vise de opplysninger om brudd på lovgivning som det er relevant å legge vekt på. Dersom man ønsker å gi uttrykk for at ikke alle anmerkninger på en politiattest skal medføre at bevilling nektes, bør det heller sies at anmerkninger skal vurderes konkret.

I forslaget til § x8 pålegges politiet en melde- og opplysningsplikt uten hinder av taus-

hetsplikt for opplysninger som er nødvendige for behandling av søknaden, og dersom det avdekkes opplysninger som antas å ha vesentlig betydning for bevilningssøknaden. Bestemmelsen tilsvarende alkoholloven § 1-15. Vi kan ikke se at det er nødvendig å regulere dette i tobakksskadeloven. Som nevnt vil politiattesten gi de relevante opplysninger i forbindelse med søknaden. For så vidt gjelder opplysninger som kan ha vesentlig betydning for bevilningsspørsmålet, faller dette inn under politiregisterforskriften § 10-7 om at politiet skal underrette vedkommende myndighet dersom en person som driver virksomhet med offentlig tillatelse blir siktet for et lovbrudd som kan få betydning for tillatelsen. Vi ber derfor om at politiet strykes fra bestemmelsen.»

#### *Finnmark politidistrikt uttaler:*

«Når det gjelder avgrensningen av innholdet i attesten, mener Finnmark politidistrikt at formålet om å forebygge ulovlig handel med tobakksvarer også tilsier at vinningsforbrytelse også bør omfattes av avgrensningen. Det foreslås at også brudd på straffeloven 1902 kapittel 24, 25, 26, 27 og 31 og straffeloven 2005 kapittel 27, 30 og 31 inntas i avgrensningsgrunnlaget i forslaget § x2.(...)

Departementet opplyser i høringsnotatet at de på sikt vil vurdere om det bør fastsettes et krav om at bevillingsmyndigheten på regelmessig basis skal kontrollere bevillingshavernesandel, f.eks. hvert fjerde år, jf. siste avsnitt i punkt 6.3.2.5. Dersom departementet mener med dette at det skal innhentes ny politiattest hvert fjerde år, men at bevillingen fortsatt løper, bemerker Finnmark politidistrikt at oppdragsgiver ikke kan kreve fremlagt ny politiattest basert på egne rutiner. En slik regel i tobakksskadeloven vil i prinsippet stå i motstrid til praksis overfor alle andre oppdragsgivere. Oppdragsgiver vil imidlertid ha anledning til å begjære såkalt «fornytt vandelskontroll» av enkeltpersoner, jf. politiregisterloven § 43. Bevillingsmyndighet vil da kunne få utlevert opplysninger om eventuelle straffereaksjoner som er ilagt etter at politiattesten ble utstedt. (...)

Finnmark politidistrikt understreker i denne sammenheng at Politiets enhet for vandelskontroll og politiattester kun har ansvaret for å utlevere informasjon i form av utstedelse av politiattester. Utlevering i forbindelse med

politiets underrettingsplikt etter politiregisterforskriften kapittel 10 gjøres av lokalt politi.»

*Tobakkindustriens felleskontor* har spilt inn at aksjelovens definisjon av nærstående bør angi den personkretsen som må utvist uklanderlig vandell, for å fange opp så mange koblinger som mulig. De uttaler videre:

«Det foreslås derfor at man tillegger aksjelovens § 1-5 nr. 3 og 5 i § x4 tredje ledd. Videre kan det være hensiktsmessig å presisere i lovteksten at begrepet vesentlig innflytelse også omfatter stråmannsvirksomhet, for eksempel gjennom å presisere at personer som etter en helhetsvurdering må antas å utøve bestemmende innflytelse over virksomheten alltid anses for å ha vesentlig innflytelse på virksomheten. Vi foreslår derfor at § x4 tredje ledd utformes slik:

«Personer nevnt i aksjelovens § 1-5 nr. 3 og 5 eller som eier en vesentlig del av virksomheten eller et selskap som driver virksomheten, som oppebærer en vesentlig innflytelse på den, eller som på annet vis ut i fra en helhetsvurdering må antas å utøve bestemmende innflytelse over virksomheten, vil alltid anses for å ha vesentlig innflytelse på virksomheten.»»

#### *4.6.5.3 Departementets vurderinger*

##### *Vandelskravet*

Departementet foreslår at det inntas et vandelskrav som vilkår for bevilling, i samsvar med bevillingsordningene på alkoholområdet. Vandelskravet i alkoholloven er begrunnet i behovet for kontroll med tilvirkning og omsetning av alkohol, for å begrense bruken av alkohol og helseskadene knyttet til det. Tilsvarende skal vandelskravet i tobakksskadeloven sørge for kontroll med produksjons-, import- og eksportvirksomhet, for å motvirke ulovlig handel med tobakksvarer.

Dersom søkeren inngir alle opplysningene som kreves for at saken kan tas til behandling hos bevillingsmyndigheten, og vandelskravet er oppfylt, vil søkeren ha et rettskrav på bevilling. Dette gjelder tilsvarende for tilvirkningsbevilling for alkohol. Når det gjelder bevilling for salg og skjenking av alkohol har søkeren derimot ikke et rettskrav på bevilling selv om vandelskravet anses oppfylt. Her vil et alkoholpolitisk skjønn kunne innebære at bevilling ikke utstedes selv om grunnvilkårene er oppfylt.

### Nærmere om vandelsvurderingen

Departementet har merket seg høringsinnspillene fra Justis- og beredskapsdepartementet og Finnmark politidistrikt, men fastholder at det er behov for en bredere vandelsvurdering og at opplysninger fra andre myndigheter vil være relevante i denne vurderingen, i tillegg til politiattesten. Det må skilles mellom vandelskontrollen i politiregisterloven og bevillingsmyndighetens vandelsvurdering etter tobakksskadeloven. Vandelskontrollen etter politiregisterloven gir rammene for hvilke opplysninger politiet kan utlevere i form av en politiattest. Denne politiattesten vil kun inngå som ett element i bevillingsmyndighetens vandelsvurdering.

Det vil etter departementets oppfatning være hensiktsmessig å se hen til overtredelser av det regelverket som gjelder for virksomheten, selv om overtredelsene ikke har medført en straffereaksjon. Dette gjelder for det første opplysninger som bevillingsmyndigheten selv besitter om bevilingshavers forhold til tobakksskadeloven, men også overtredelser av tolloven, skatteloven, regnskapsloven m.m. Det å håndtere helseskadelige varer medfører et stort ansvar. En overtredelse av relevant regelverk kan etter omstendighetene være en indikasjon på at en søker er lite egnet til å håndtere denne typen varer. Overtredelsen kan være av en slik karakter at det vil kunne virke støtende om bevillingsmyndigheten skulle være forpliktet til å se bort fra den. Det er internasjonalt flere eksempler på at tobakksindustrien selv har vært involvert i smugling av tobakksvarer. De som smugler varer og ikke betaler avgifter kan bidra til å redusere prisene og øke tilgjengeligheten. Dette vil også virke konkurransevridende til fordel for useriøse aktører, og det er uheldig sett hen til tobakksskadelovens formål. Departementet mener derfor at det bør stilles strenge krav for å få bevilling.

Det inngår som et ledd i utøvelsen av bevillingsmyndighetens forvaltningsskjønn å vurdere om det skal legges avgjørende vekt på et konkret regelbrudd eller straffereaksjoner. Etter departementets syn må bevillingsmyndigheten ha stor grad av frihet i skjønnsutøvelsen slik at overprøvingsretten av bevillingsmyndighetens vurdering er begrenset. Bevillingsmyndighetens vurdering av hvorvidt kravet til uklanderligandel er oppfylt er etter departementets syn å anse som forvaltningens frie skjønn med begrenset overprøvingsrett. Domstolen må imidlertid kunne prøve om bevillingsmyndigheten har lagt til grunn rett forståelse av hvilke regelbrudd mv.

som er relevante for vurderingen av begrepet uklanderligandel, men ikke hvordan bevillingsmyndigheten har vektet og prioritert ulike relevante forhold. Dette er tilsvarende som for bevillingsmyndighetenes vurderingen etter alkoholoven § 1-7b. Bevillingsmyndighetens skjønn innebærer også at det kan legges vekt på om søker på søknadstidspunktet er siktet eller tiltalt for et lovbrudd. Men bevillingsmyndighetene kan, dersom de finner det hensiktsmessig, avvende utfallet av en verserende sak før det tas endelig stilling til søknaden. Bevillingsmyndigheten skal gi foreløpig svar i henhold til forvaltningsloven § 11 a dersom det er nødvendig å avvende utfallet av verserende sak utover en måned etter at søknad om bevilling er mottatt. Bevillingsmyndigheten har en selvstendig plikt til å vurdere alle sider av saken. Dette innebærer også at det er adgang til å ta hensyn til ikke rettskraftige avgjørelser. Etter departementets syn vil siktelse, tiltale eller ikke-rettskraftige avgjørelser kunne indikere hvorvidt søker er egnet eller ikke til å inneha en bevilling og disse momentene bør derfor inngå i en bredere vandelsvurdering slik departementet her legger opp til. Når det gjelder spørsmålet om hvilken vekt overtredelser og eventuelt forhold som ikke er rettskraftig avgjort skal tillegges, må bevillingsmyndigheten vurdere dette i hvert enkelt tilfelle. Departementet bemerker at lovbruddets grovhet bør tillegges betydning, men mindre alvorlige forhold kan også tillegges vekt. Jo eldre et lovbrudd er, dess mer alvorlig bør det være for å tillegges vekt ved bevilingsøknaden. Bevillingsmyndigheten bør vurdere hvorvidt det aktuelle forholdet (rettskraftige og ikke-rettskraftige) indikerer hvordan søker vil drive sin virksomhet.

Departementet mener at bevillingsmyndighetens vandelsvurdering bør gjøres på grunnlag av flere opplysninger enn de som fremkommer av ordinær politiattest. Det bør være et bredt grunnlag for skjønnsutøvelsen, for å sikre fremtidig etterlevelse av regelverk som er relevant for å drive virksomheten. Reaksjoner som ligger noen år tilbake i tid, samt verserende saker, vil etter omstendighetene kunne være relevante, avhengig av lovbruddets karakter og øvrige opplysninger. Departementet opprettholder derfor forslaget om at politiattesten må være uttømmende og utvidet, jf. politiregisterloven § 41.

Bevillingsmyndigheten skal kun vurdere lovbrudd som er relevante for å drive import, eksport eller produksjon, og ikke den generelle lovligheten til søkeren. Departementet opprettholder forslaget om at politiattesten skal være

begrenset til straffereaksjoner som har betydning for den virksomheten som skal drives, herunder smugling, avgiftsunndragelse og brudd på immaterielle rettigheter, samt straffereaksjoner for brudd på alkohollovgivningen. Både alkoholdig drikk og tobakksvarer er spesielle forbruksvarer hvor myndighetene ønsker å regulere omsetningskjeden av hensyn til folkehelsen. Attesten bør også inkludere brudd på tobakksskadeloven, varemerkeloven, designloven, tolloven samt skatte-, avgifts og regnskapslovgivningen

Departementet er enig med Finnmark politidistrikt i at vinningsforbrytelser, bedrageri, skattesvik og lignende økonomisk kriminalitet bør omfattes. Det samme gjelder straffebud hvis formål er å verne kreditor, herunder ved uforvarselige økonomiske disposisjoner eller kreditorbegunstigelse. Kriminalitet som faller inn under disse straffebudene vil etter departementets syn være relevante for om søker kan anses som egnet til å drive lovlig import- og eksportvirksomhet av tobakksvarer. Departementet foreslår derfor, i tråd med innspillet fra Finnmark politidistrikt, å innta en henvisning til straffeloven 1902 kapittel 24 til 27 og 31, og straffeloven 2005 kapittel 27, 30 og 31 i vandelsbestemmelsen.

#### *Fornyhet vandelskontroll*

Departementet uttalte i høringsnotatet at det på sikt kunne være aktuelt å vurdere innføring av krav om ny politiattest på regelmessig basis, f.eks. hvert fjerde år. Finnmark politidistrikt har spilt inn at myndighetene kan begjære «fornyhet vandelskontroll» etter politiregisterforskriften § 43, men at det ikke kan utstedes ny politiattest basert på egne rutiner.

Departementet fastholder at det ikke er hensiktsmessig med et lovpålagt krav til jevnlig fornyelse, som innebærer at det regelmessig må søkes om bevilling på ny. Departementet anser at muligheten til å begjære fornyhet vandelskontroll for løpende bevillinger ivaretar tilsynsmyndighetens behov for kontroll med bevillingshavers egnethet. Fornyhet vandelskontroll innebærer at det gis opplysninger om straffereaksjoner ilagt etter utstedelsen av den opprinnelig attesten, basert på hjemmelgrunnlaget for utstedelse av denne. Dersom politiet ikke har noen anmerkninger om vedkommende kan saken avsluttes uten at vedkommende får vite at kontroll har foregått. Dersom politiet har anmerkninger må imidlertid vedkommende varsles om at utlevering av disse opplysningene har funnet sted. Departementet foreslår at Helse- og sosialdepartementets tilsynshjemmel bør omfatte mulig-

het til å begjære fornyhet vandelskontroll i forbindelse med tilsyn, jf. forslag til § 10 femte ledd. Departementet vil på et senere tidspunkt komme tilbake til spørsmålet om regelmessig vandelskontroll.

#### *Om personer med vesentlig innflytelse på virksomheten og nærstående*

Departementet foreslo i høringen at personer med «vesentlig innflytelse på virksomheten» bør vandelsvurderes. Videre ble det foreslått at person som eier en vesentlig del av virksomheten eller et selskap som driver virksomheten, som oppbærer en vesentlig del av dens avkastning eller som i kraft av sin stilling som leder har vesentlig innflytelse på den, alltid vil anses for å ha vesentlig innflytelse på virksomheten. Bestemmelsen er skjønnsmessig utformet, og det er ikke avgjørende hvilken rolle en person formelt sett har i virksomheten. På den måten forhindrer man at noen bevisst organiserer virksomheten slik at enkeltpersoner faller utenfor, og slik at stråmannsvirksomhet, indirekte eierskap og fiktive overdragelser ikke blir avgjørende for personkretsen som skal vandelsvurderes. Det er bevillingsmyndigheten som må sannsynliggjøre at vesentlig innflytelse foreligger og som vurderer hvorvidt de aktuelle personene oppfyller vandelskravet. Beviskravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt.

I definisjonen av hvilke personer som alltid vil anses å ha vesentlig innflytelse på virksomheten, foreslår Tobakksindustriens felleskontor å ta inn en henvisning til aksjeloven § 1-5 nr. 3 og 5, og samtidig inkludere følgende passus: « .. eller som på annet vis ut ifra en helhetsvurdering må antas å utøve bestemmende innflytelse over virksomheten...».

Departementet finner ikke gode grunner for det. Forslaget vil etter departementets syn knytte vurderingen for nært til begrepet «bestemmende innflytelse» i aksjelovens forstand, noe som vil innebære en innsnevring av hvilke personer som skal vandelsvurderes. Videre ser ikke departementet gode grunner for at enkelte nærstående, jf. aksjeloven § 1-5 nr. 3 og 5, skal nevnes spesielt i lovteksten, mens andre nærstående utelates.

Departementet vurderer det som avgjørende for å unngå omgåelser av regelverket at det ikke tas inn begreper fra annet lovverk som kan snevre inn forvaltningens skjønnsutøvelse. Videre tilsier hensynet til sammenhengen i regelverket at forståelsen av hvilke personer som alltid vil anses å ha vesentlig innflytelse på virksomheten, bør basere seg på alkohollovens system. Det er

samme kontrollhensyn som ligger bak begge regelverk og det er gode grunner for at vandelsvurderingene så langt som mulig harmoniseres.

Departementet opprettholder med dette forslaget om personkretsen som skal vandelsvurderes, jf. forslag til ny § 11 annet og tredje ledd.

#### 4.6.6 Tilsyn

##### 4.6.6.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen en bestemmelse om tilsyn med bevillingshavere. Det ble lagt til grunn at dette både kunne være dokumenttilsyn med opplysningene som ligger til grunn for bevillingssøknaden og stedlig tilsyn med virksomhetens hovedkontor, filialer og varelager. Videre kan tilsynet omfatte bokførte transaksjonsopplysninger og tilsyn med bevillingshavers system for overvåkning av markedet for egne tobakksprodukter, jf. protokollen art. 7.1 (b).

##### 4.6.6.2 Høringsinstansenes syn

Det innkom kun to høringsuttalelser til forslaget. *Regelrådet* uttaler:

«Regelrådet kan ikke se at virkningene for næringslivet er tilstrekkelig vurdert når det gjelder forslagene til regler om bevilling, herunder reglene om tilsyn og kontroll.»

*Swedish Match* uttaler:

«Swedish Match mener at tilgang til lokalene rimeligvis bør være begrenset til tilfeller der tilsynsmyndighetene mistenker ulovlig aktivitet for å unngå unødvendige avbrudd i daglig drift.»

##### 4.6.6.3 Departementets vurderinger

Den foreslåtte tilsynsordningen er basert på tilsvarende bestemmelser i alkoholloven, og sikrer tilsynsmyndigheten en viss fleksibilitet når det gjelder tilsynsmetode. For å unngå ulovlig handel og ha god kontroll med forsyningskjeden av tobakksvarer, er det viktig med et effektivt og jevnlig tilsyn. Departementet opprettholder forslaget om en generell tilsynsbestemmelse, jf. forslag til endringer i § 35.

Departementet opprettholder også forslaget om at tilsyn i bevillingshavers lokaler skal kunne gjennomføres som kontrolltiltak og ikke kun i til-

feller der Helsedirektoratet har konkret mistanke om ulovlig aktivitet, slik Swedish Match foreslår. Tilsynet skal i tillegg til å undersøke eventuelle mistanker om ulovlig aktivitet også kunne innrettes mot å avdekke slik aktivitet i førstehånd, uten at mistanke foreligger.

Swedish Match ønsker at mistanke om ulovlig aktivitet skal være et vilkår for tilsyn for å unngå unødvendig avbrudd i daglig drift. Departementet vil bemerke at tilsyn som gjennomføres for å kontrollere at bevillingshaver driver lovlig, ikke kan anses som unødvendig selv om det vil kunne medføre enkelte ulemper. Når det er sagt skal tilsynet gjennomføres slik at det ikke medfører større ulempe enn det som er nødvendig. Departementet vil i forskriftshøringen komme nærmere tilbake til detaljer om tilsynsordningen.

#### 4.6.7 Overdragelse, død og konkurs

##### 4.6.7.1 Høringsforslaget og departementets vurdering

Departementet foreslo i høringen at bevillingen skal bortfalle ved overdragelse av virksomheten og ved bevillingshavers død eller konkurs. Den foreslåtte lovbestemmelsen var basert på alkoholloven § 1-10. Det gis der en overgangsperiode på tre måneder for ny eier og dødsbo. Bevillingsmyndigheten kan utvide overgangsperioden med en ekstra måned, dersom søknaden ikke er ferdig behandlet ved utløpet av overgangsperioden.

Det ble fremhevet som ønskelig at reglene på dette punkt er samkjørt med alkohollovens regler. Langvarig forvaltningspraksis etter alkoholloven § 1-10 vil således kunne legges til grunn for praktiseringen av tilsvarende bestemmelse i tobakksskadeloven. At bevillingen bortfaller i slike tilfeller er en følge av at den ikke er et retts gode som kan overdras, men en tillatelse som forutsetter kontroll fra myndighetene. Ny eier må søke om ny bevilling slik at bevillingsmyndigheten kan vurdere om vilkårene er oppfylt. Av hensyn til næringen foreslås det likevel at driften, slik som etter alkoholloven, kan fortsette i en overgangsperiode på tre måneder dersom bevillingsmyndigheten underrettes om dette og det umiddelbart søkes om ny bevilling, senest innen 30 dager.

Det innkom ingen merknader fra høringsinstansene og departementet opprettholder forslaget, jf. forslag til ny § 12.



## 4.6.8 Opplysnings- og meldeplikt

### 4.6.8.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen en bestemmelse om melde- og opplysningsplikt for politiet og skatte- og avgiftsmyndighetene, i likhet med alkoholloven § 1-15, som gjelder for salgs- og skjenkebevillinger.

Opplysningsplikten skal sikre at bevillingsmyndigheten kan motta de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av bevillingssøknaden. Dette kan være opplysninger om tiltale eller siktelse for lovbrudd, eller opplysninger om administrative sanksjoner for brudd på skatte- eller avgiftsregelverket.

Meldeplikten skal sikre at disse myndighetene av eget tiltak gir bevillingsmyndigheten melding dersom det avdekkes forhold som kan antas å ha betydning for bevillingsspørsmålet.

### 4.6.8.2 Høringsinstansenes syn

*Justisdepartementet* kan ikke se at det er nødvendig med en melde- og opplysningsplikt for politiet, og uttaler:

«Vi kan ikke se at det er nødvendig å regulere dette i tobakksskadeloven. Som nevnt vil politiattesten gi de relevante opplysninger i forbindelse med søknaden. For så vidt gjelder opplysninger som kan ha vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet, faller dette inn under politiregisterforskriften § 10-7 om at politiet skal underrette vedkommende myndighet dersom en person som driver virksomhet med offentlig tillatelse blir siktet for et lovbrudd som kan få betydning for tillatelsen. Vi ber derfor om at politiet strykes fra bestemmelsen.»

*Helsedirektoratet* uttaler:

«Direktoratet støtter at det innføres meldeplikt for andre myndigheter til bevillingsmyndigheten om forhold som kan ha betydning for bevilgingen. Meldeplikten bør gjelde politiet, skatte- og avgiftsmyndigheter og tollmyndigheter.»

*Tolldirektoratet* påpeker at det er uklart om tollmyndighetene er inkludert når den foreslåtte bestemmelsen om meldeplikt omhandler «skatte- og avgiftsmyndighetene», mens det i forslag til ny bestemmelse i § 40a tredje ledd om unntak fra taushetsplikten, er henvist til «tollmyndighetene» og «avgiftsmyndighetene». Direktoratet uttaler:

«Vi foreslår at begrepsbruken harmoniseres, og at det gjennomgående i lovteksten brukes «skattemyndigheter» der man mener de instansene som er omhandlet i skatteforvaltningsloven kapittel 2 (Skattedirektoratet mv.) og at man bruker «tollmyndighetene» (se tolloven § 1-5) der man mener Tolldirektoratet mv.»

### 4.6.8.3 Departementets vurderinger

#### *Begrepsbruken*

Ansvar for særavgifter og merverdiavgift ved import ble i sin helhet overført fra Toll- og avgiftsetaten til Skatteetaten fra 1. januar 2017. Begrepet avgiftsmyndigheter blir derfor overflødig. Videre ønsker departementet at opplysninger om brudd på tollregelverket inkluderes i opplysnings- og meldeplikten. Departementet foreslår derfor at bestemmelsen bør omfatte «toll- og skattemyndighetene», jf. forslag til ny § 13.

#### *Opplysningsplikten*

På bakgrunn av høringsinnspillet fra Justis- og beredskapsdepartementet, anser departementet at det ikke er nødvendig at politiet pålegges en opplysningsplikt som opprinnelig foreslått. Poliattiesten vil vise relevante straffereaksjoner som er ilagt og også gi opplysninger om verserende saker. Departementet kan ikke se at det er nødvendig med opplysninger utover dette i saker om tobakksbevilling. Denne typen bevilling skiller seg fra salgs- og skjenkebevilling på alkoholområdet, hvor uttalelser om f.eks. ordens- og trafikkmessige forhold i området der virksomheten skal utøves, kan være av betydning for bevillingsspørsmålet. En uttalelse fra politiet kan også inneholde opplysninger fra operasjonssentralen om andre forhold enn trafikk- og ordensforhold, samt opplysninger om henlagte saker. Departementet kan ikke se at det er behov for denne typen opplysninger ved søknad om tobakksbevilling. Toll- og skattemyndighetene vil derimot kunne ha opplysninger om lovbrudd som ikke har medført straffereaksjoner, som vil kunne være relevante i vandelsvurderingen.

Departementet opprettholder derfor opplysningsplikten for toll- og skattemyndighetene, jf. forslag til ny § 13 første ledd.

#### *Meldeplikten*

Departementet anser videre at behovet for å bli holdt løpende oppdatert fra politiet om forhold

som kan få betydning for bevillingen, er ivaretatt ved underrettelsesplikten om siktelser etter politi-registerforskriften § 10-7. Departementet foreslår på denne bakgrunn at kun toll- og skattemyndighetene omfattes av meldeplikten, jf. forslag til ny § 13 annet ledd.

#### 4.6.9 Varslingsplikt og destruksjon av produksjonsutstyr

##### 4.6.9.1 Høringsforslag

Departementet foreslo i høringen at varslingsplikten i protokollen art. 6.3(g) ble inntatt i loven, slik at bevillingshaver på forhånd skal varsle ved endring av virksomhetens beliggenhet eller annen vesentlig endring av opplysninger som er relevante for de aktiviteter det er gitt bevilling til.

Den særlige varslingsplikten for produsenter i protokollen art. 6.3(h) gjelder oppkjøp og avhending av produksjonsutstyr, og ble forslått inntatt i samme lovbestemmelse.

Plikten til å sikre at all destruksjon av produksjonsutstyr skjer under overvåkning av ansvarlig myndighet er foreslått hjemlet i egen lovbestemmelse, jf. protokollen art. 6.3 (i). Departementet fremhevet at formålet med bestemmelsen var å sikre myndighetenes totale oversikt over lovlig produksjonsutstyr, for på den måte å forhindre at utstyret kommer inn i ulovlige kanaler og blir brukt i ulovlig fremstilling av tobakksvarer.

##### 4.6.9.2 Høringsinstansenes syn

Det innkom kun én høringsuttalelse om plikten til å sikre myndighetsovervåkning ved destruksjon av produksjonsutstyr.

*Justis- og beredskapsdepartementet* uttaler:

«Lovutkastet § 9 b («Destruksjon av produksjonsutstyr») inneholder ikke noen tydelig formulering om en plikt til å destruere produksjonsutstyr. En plikt til å destruere slikt utstyr følger ikke uten videre av at noen har ulovlig befatning med slikt utstyr.»

##### 4.6.9.3 Departementets vurderinger

Det innkom ingen merknader fra høringsinstansene vedrørende varslingsplikten ved endring av stedlig plassering og vesentlig endring av opplysninger. Varslingen skal sikre at myndighetene har oversikt over virksomheten og lette kontrollarbeidet. Oppdaterte opplysninger om slike forhold vil

være helt nødvendige for at bevillingsmyndigheten kan gjennomføre et effektivt tilsynsarbeid, og det medfører begrenset arbeid for bevillingshaver. Departementet opprettholder forslaget, som er inntatt i § 14 første ledd bokstav a.

Varslingsplikten ved oppkjøp og avhending av produksjonsutstyr må sees i sammenheng med plikten til å sikre at destruksjon av produksjonsutstyr skjer under Helsedirektoratets overvåkning. Bestemmelsene skal påse at myndighetene til enhver tid har oversikt over alt produksjonsutstyr på norsk jord, for å forhindre at utstyret senere finner veien inn i ulovlige kanaler og blir anvendt til ulovlig fremstilling av tobakksvarer. Departementet ønsker med bestemmelsen ikke å pålegge noen plikt til å destruere produksjonsutstyr, men vil sikre at produsenter som planlegger å destruere slikt utstyr varsler myndighetene, slik at destruksjonsprosessen kan overvåkes. På den måten vil myndighetene sikre seg at produksjonsutstyret faktisk er destruert, og at det ikke har blitt avhendet til useriøse aktører.

Departementet opprettholder forslagene om avhending og oppkjøp, samt destruksjon av produksjonsutstyr, som er inntatt i henholdsvis forslag til § 14 første ledd bokstav b og § 16.

#### 4.6.10 Kundekontroll, markedsovervåkning og rapportering

Protokollen art. 7 fastsetter at omsetningskjeden er forpliktet til kundekontroll, markedsovervåkning og rapportering. Omsetningskjeden er i art. 1.12 definert som produsenter, importører og eksportører. Dersom parten anser det hensiktsmessig, kan omsetningskjeden også inkludere detaljister, grossister, lagerholdere, transportører mv.

Protokollen art. 7.1(a) fastsetter at aktørene i omsetningskjeden for tobakksvarer skal gjennomføre kundekontroll ved oppstart av forretningsforhold. Det er også plikt til kundekontroll underveis i forretningsforholdet, uten at protokollen sier noe om hvor ofte eller på hvilke vilkår oppdatert informasjon om en kunde skal innhentes.

Det er ingen absolutte krav til hvilke opplysninger som skal innhentes ved kundekontroll, men protokollen nevner i art. 7.2 dokumentasjon på gyldig bevilling, hvis det foreligger bevillingsplikt. Videre anbefales det at deler av den samme informasjonen som kreves ved søknad om bevilling skal kunne inngå i en kundekontroll, slik som foretaksnavn og -nummer, mva-nummer og andre opplysninger som identifiserer selskapet, samt politiattest og opplysninger om bankkonti som brukes i transaksjonsøyemed, jf. art. 7.3.

Utover kundekontroll krever protokollen i art. 7.1(b) at aktørene overvåker salget til egne kunder, for å sikre at det er overensstemmelse mellom mengden salgsvarer og etterspørselen i markedet.

Videre foreligger det i art. 7.1(c) en plikt til å rapportere til ansvarlige myndigheter enhver dokumentasjon på at en kunde er involvert i aktiviteter som er i strid med pliktene som følger av protokollen. På grunnlag av denne informasjonen skal ansvarlige myndigheter iht. art. 7.4 iverksette alle nødvendige tiltak for å sikre overholdelse av forpliktelsene i protokollen, herunder for eksempel at en aktør blir utestengt/«svartelistet», slik dette er definert i nasjonal rett.

#### 4.6.10.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo å lovfeste krav til kundekontroll ved oppstart og fortsettelse av forretningsforhold. Det innebærer blant annet at de som handler med bevillingspliktige må forvise seg om at den man handler med har gyldig bevilgning, og at den som handler med registreringspliktige må forvise seg om at den man handler med er registrert.

Det ble også foreslått en bestemmelse om plikten til å overvåke mengden produkter sett opp mot etterspørselen, samt rapporteringsplikt ved mistanke om overtredelser av bestemmelsene i tobakksskadeloven.

Det ble videre foreslått en forskriftshjemmel for fastsettelse av nærmere krav til markedsovervåking, rapportering og innholdet i en kundekontroll, herunder tidsintervall for fornyet kontroll.

Departementet fremhevet at krav til kundekontroll og markedsovervåking, kombinert med en rapporteringsplikt, ville styrke kontrollen med omsetningskjeden, og utfylle tilsynsvirksomheten fra offentlige myndigheter. Opplysningene som skal kunne innhentes ved kundekontroll samsvarer i stor grad med opplysningene som skal inngå i en bevillingssøknad. Kundekontrollen som skissert i art. 9 innebærer ikke omfattende vurderinger, men er en sjekk av kundeidentifikasjon og dokumenter som allerede skal foreligge i virksomheten.

#### 4.6.10.2 Høringsinstansenes syn

*Coop Norge* uttaler:

«Plikten til å gjennomføre kundekontroll er ikke avgrenset til næringsdrivende. Betegnel-

sen «Kunde» synes ikke definert. I loven brukes ellers betegnelser som grossister, detaljister, salgssteder og forbrukere, mm. Detaljister kan vanskelig føre kontroll med omsetningen til forbrukerne, uten å utløse andre myndigheters bekymringer omkring registrering og lagring av personopplysninger. Bestemmelsen bør gis en nærmere avgrensning.»

*Phillip Morris International (PMI)* uttaler:

«PMI støtter fullt ut innføringen av ekstra krav til kundekontroll og markedsovervåking i kombinasjon med rapporteringsplikt til myndighetene.»

#### 4.6.10.3 Departementets vurderinger

Det fremgår av høringsnotatet at plikten til kundekontroll gjelder i forretningsforhold. Departementet er enig med Coop Norge i at det i henhold til forslaget burde ha vært presisert i lovteksten at plikten til kundekontroll skulle gjelde næringsdrivende. Departementet vurderer imidlertid nå at forpliktelsen kun bør gjelde bevillingshavere, og foreslår å innta dette i lovteksten. Grossister og detaljister m.fl. vil dermed ikke omfattes av forpliktelsen. Departementet vil fortløpende vurdere behovet for å utvide forpliktelsen til å gjelde andre aktører i omsetningskjeden.

Forøvrig opprettholdes høringsforslaget, jf. forslag til ny § 16 b, herunder kravet til å overvåke eget salg for å sikre riktig forhold mellom tilbud og etterspørsel. Kravet er begrunnet i at overflod av tobakksvarer på markedet vil kunne øke risikoen for at varene tar veien inn i illegale kanaler. Det er ingen krav til å registrere personopplysninger i tilknytning til markedsovervåkingen, kun antall solgte tobakksvarer.

Når det gjelder bevillingshavernes rapporteringsplikt til myndighetene ved mistanke om lovbrudd, kan det stilles spørsmål ved hvor kvalifisert denne mistanken må være før rapporteringsplikten inntreffer, og om varslingsplikten skal gjelde alle overtredelser av loven eller om den bør avgrenses til nærmere bestemte overtredelser. Departementet vil vurdere dette nærmere i forskriftshøringen og ev. foreslå å innta preseiseringer der.

Det nærmere innholdet i forpliktelsene vil bli inntatt i forskrift og bli gjenstand for høring på et senere tidspunkt.

#### 4.6.11 Internkontroll

##### 4.6.11.1 Høringsforslaget og departementets vurderinger

I høringsnotatet foreslo departementet krav til internkontroll som skal gjelde alle leddene i omsetningskjeden for tobakksvarer. Internkontrollen skal dokumenteres overfor myndighetene. Det ble foreslått at departementet gis hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om internkontroll i forskrift, på samme måte som i alkoholloven § 1-9 siste ledd, jf. alkoholforskriften kapittel 8. Det ble vist til at tilsvarende bestemmelse om internkontroll allerede er inntatt i tobakksskadeloven § 5 for detaljstledet.

Departementet fremhevet at bestemmelser om internkontroll er en viktig del av bevillingsordningen og kontrollen med omsetningskjeden generelt. Internkontroll handler om å systematisere den daglige driften av virksomheten slik at kravene i regelverket overholdes. Internkontrollen skal sikre at tobakksskadelovens bestemmelser gjøres kjent for de ansatte, at det opprettes rutiner for å hindre brudd på bestemmelsene og at det foreligger et system for hvordan ev. overtredelser skal rettes og følges opp for å sikre at overtredelsen ikke gjentas.

Det innkom ingen merknader fra høringsinstansene. Departementet vurderer imidlertid at kravet til internkontroll i første omgang kun bør gjelde bevillingshavere. For øvrig opprettholdes forslaget, jf. forslag til ny § 16 a. Departementet vil fortløpende vurdere behovet for å utvide forpliktelsen til å gjelde andre aktører i omsetningskjeden.

#### 4.6.12 Bokføring

Protokollen art. 9.1 fastsetter at aktører i omsetningskjeden for tobakksvarer må bokføre komplett og nøyaktig oversikt over alle relevante transaksjoner. Tilsvarende bestemmelse om bokføring finnes i tobakksdirektivet art. 15(6).

For produsenter fastsetter protokollen at de bokførte opplysningene skal kunne redegjøre for alle ingredienser som er anvendt i produksjonen av tobakksproduktene.

De bokførte opplysningene skal etter protokollen art. 9.5(b) gjøres tilgjengelig for myndighetene og oppbevares i et tidsrom på minst fire år, i det formatet myndigheten krever, jf. art. 9.5(a) og (c).

Protokollen art. 9.2(a) fastsetter en opplysningsplikt for alle bevillingshavere, på anmodning fra ansvarlig myndighet, om markedsvolumer,

trender og prognoser. Det skal videre gis informasjon om mengde tobakksvarer og produksjonsutstyr som bevillingshaver besitter, forvalter eller kontrollerer, i eget varelager, tollvarelager under transittordning eller i omlasting, jf. art. 9.2(b).

Når det gjelder eksportvarer og varer i transitt og i omlastning/omskiping skal bevillingshavere, når varene forlater deres kontroll, på anmodning, være forpliktet til å gi detaljert informasjon til ansvarlig myndighet i avganglandet, om produktet som fraktes, planlagt forsendelsesrute, destinasjon mv., jf. art. 9.3.

##### 4.6.12.1 Høringsforslaget

Departementet vurderte i høringsforslaget at det generelle kravet til bokføring som fremkommer av protokollen art. 9.1 og tobakksdirektivet art. 15(6), er ivaretatt i bokføringsloven. Departementet viste til at bokføringsloven stiller krav til bokføring av alle transaksjoner og regnskapsmessige disposisjoner, jf. lovens § 2, jf. § 4. Opplysningene skal spesifiseres korrekt og nøyaktig, og skal kunne spores via et toveis kontrollspor mellom dokumentasjon, spesifikasjoner og pliktig regnskapsrapportering, jf. lovens § 4 første ledd nr. 4 og nr. 7, jf. § 6. Opplysningene skal også være dokumentert på en måte som viser deres berettigelse, jf. lovens § 4 første ledd nr. 6, jf. § 10. Det er krav til oppbevaring av opplysninger i fem år, jf. lovens § 13. Bokføringsloven har også krav til formatet det skal rapporteres i, jf. § 4.

Da det etter protokollen art. 9.5(b) også skal gis tilgang til regnskapene til øvrige aktører i omsetningskjeden, foreslo departementet å lovhemle tilgang til alle aktørenes bokførte transaksjoner. Denne tilgangen skal gjelde for ansvarlig myndighet for sporingssystemet, som kan følge alle leddene i omsetningskjeden for tobakksvarer, og som i sin kontrollvirksomhet har nytte av å sammenstille transaksjonshistorikk med forflytningen av tobakksvarepartier.

Det ble videre foreslått å lovfeste et eget bokføringskrav for produsenter ved at de bokførte opplysningene skal redegjøre for alle ingrediensene som er anvendt i produksjonen av tobakksproduktene.

Kravet i protokollens art. 9.2(a) om å inngi statistisk informasjon på anmodning, ble ansett ivarettatt av tobakksskadeloven § 38.

##### 4.6.12.2 Departementets vurderinger

Bortsett fra tobakksprodusenten Philip Morris, som stilte seg uttalt positiv til kravet om bokføring

og rapportering, er det ikke innkommet merknader fra høringsinstansene. Departementet vurderer imidlertid at forpliktelsen kun bør gjelde bevilingshavere, slik at grossister, detaljister m.fl. ikke omfattes. Departementet vil fortløpende vurdere behovet for å utvide forpliktelsen til å gjelde andre aktører i omsetningskjeden.

Departementets opprettholder forøvrig forslaget i § 16 c.

#### 4.6.13 Forholdet til EØS-retten

EØS-avtalens regler om fri flyt av varer, tjenester, personer og kapital innenfor EU/EØS-området legger begrensning på nasjonale myndigheters adgang til markedsregulering. Praksis fra EU-domstolen tilsier at gjenstander som transporteres over en grense som ledd i en kommersiell transaksjon, er omfattet av reglene om fritt varebytte. Handel med tobakksvarer over landegrensene vil etter departementets vurdering være omfattet av reglene om frie varebytte i EØS-avtalen kapittel II. Departementet har vurdert bevillingsplikten for import og eksport med bakgrunn i forbudet mot kvantitative import- og eksportrestriksjoner.

Bevillingsplikten for produksjon knytter seg kun til selve produksjonen, som vil foregå i Norge. Produksjonen har ikke et grenseoverskridende element og omfattes ikke av reglene om fritt varebytte.

##### 4.6.13.1 Bevillingsordningen – en restriksjon etter EØS-avtalen art. 11 og 12

EØS-avtalen forbyr i utgangspunktet tiltak som hindrer eller begrenser den frie utveksling av varer. De relevante bestemmelsene i denne sammenheng er artikkel 11 og 12 i EØS-avtalen, som forbyr henholdsvis kvantitative import- og eksportrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning. Det følger av langvarig praksis fra EU-domstolen at en lisensordning eller lignende ordning for grenseoverskridende handel vil utgjøre en restriksjon etter art. 11 og 12. Dette innebærer at en bevillingsordning som foreslått i utgangspunktet er ulovlig, med mindre tiltaket omfattes av unntaket i art. 13.

##### 4.6.13.2 Restriksjonen er lovlig etter EØS-avtalen art. 13

Artikkel 13 fastsetter at en restriksjon som nevnt i art. 11 og 12 likevel er lovlig hvis den er begrunnet i nærmere definerte allmenne hensyn. I det aktuelle tilfelle vil det være relevant å vurdere om

bevillingsordningen er lovlig ut ifra hensynet til vernet om menneskers helse, samt hensynet til offentlig moral, og orden og sikkerhet.

Hovedformålet i tobakksskadeloven er å redusere forbruket av tobakk og på sikt bidra til å oppnå et tobakksfritt samfunn, blant annet gjennom å iverksette tiltak som forebygger at barn og unge begynner å bruke tobakksvarer, jf. § 1. Bevillingsordningen skal sørge for kontroll med omsetningskjeden og dermed redusere befolkningens tilgang til ulovlig produserte eller ulovlig omsatte tobakksvarer. Redusert tilgang til ulovlige tobakksvarer vil beskytte befolkningens helse fra de omfattende skadevirkningene av tobakksbruk, samt forhindre avgiftsunndragelser og kriminalitet. For at tiltaket skal være lovlig etter EØS-retten må det være egnet og nødvendig for å nå det påberopte formålet. Departementet vurderer at tiltaket er både egnet og nødvendig.

##### Egnethetsvilkåret

I EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-16/10 *Philip Morris* la domstolen til grunn at forbudet mot synlig oppstilling av tobakksvarer etter sin art kunne være egnet til å redusere forbruket av tobakksvarer i fremtiden. I mangel av klare bevis for det motsatte måtte tiltaket anses egnet til å nå formålet om beskyttelse av folkehelsen. Departementet anser at en bevillingsordning på samme måte, etter sin art, vil være egnet til å redusere forbruket av tobakksvarer, samt bidra til offentlig moral, orden og sikkerhet gjennom etterlevelse av toll- og avgiftsregelverket.

Bevillingsordningen gjennomfører forpliktelsene i protokollen mot ulovlig handel med tobakksvarer. Ulovlig handel øker tilgangen til tobakksvarer. Varer som omsettes i et illegalt marked er lettere tilgjengelige enn varer som selges lovlig hos registrert detaljist. Dette skyldes både at prisen er lavere og at varene kan selges uten å forholde seg til lovpålagte krav, som aldergrenser. Markedet for ulovlig handel kan således være utgangspunktet for tobakksavhengighet for barn og unge. Videre vil produsenter av ulovlig fremstilte varer ikke måtte forholde seg til produkt- og innholds krav. For å begrense helseskadene av tobakksbruk er det derfor avgjørende å få bedre kontroll med markedet for produksjon og omsetning av tobakksvarer.

##### Nødvendighetsvilkåret

Departementet kan ikke se at det beskyttelsesnivået som søkes oppnådd gjennom en bevillings-

ordning kan oppnås med mindre inngripende, men like effektive tiltak. Norge har valgt et høyt beskyttelsesnivå for skader av tobakksbruk, og en bevillingsordning er etter departementets syn et nødvendig tiltak, som inngår i en omfattende regulering av tobakksmarkedet. Videre vil systematisk tilsynsarbeid etter departementets syn være nødvendig for å bekjempe avgiftsunndragelser, og komplimentere den kontrollvirksomheten tolletaten foretar ved grensepassering og via sporingsystemet som er beskrevet i kapittel 5.

En bevillingsordning som foreslått er etter departementets syn både egnet og nødvendig for å beskytte folkehelsen og forhindre tapte avgiftsinntekter. Tiltaket er følgelig lovlig etter EØS-retten.

#### 4.6.14 Forholdet til WTO-retten

Norges medlemskap i Verdens handelsorganisasjon (WTO) innebærer en forpliktelse til å følge WTOs regelverk om handel over landegrensene. Brudd på reglene kan medføre mottiltak fra andre medlemmer gjennom en tvisteløsningsmekanisme.

Innføring av en bevillingsplikt for import og eksport av tobakksvarer faller først og fremst inn under reguleringen av varer, og da særlig GATT-avtalen. Reguleringen omfattes ikke av TBT-avtalen, som i all hovedsak regulerer tekniske forskrifter og standarder, herunder emballerings-, merkings- og etiketteringskrav, samt prosedyrer for vurdering av samsvar med tekniske forskrifter og standarder, dvs. krav til varers utforming. Videre må lovendringene vurderes opp mot GATS, da utenlandske aktører som etablerer seg i Norge for å tilby tjenester knyttet til bl.a. import og eksport samt salg, markedsføring eller distribusjon av tobakksprodukt, også kan være omfattet av GATS, jf. GATS Art. I:2 (c).

Bevillingsplikten for produksjon omfattes ikke av WTO-retten, da denne regulerer handel med varer og tjenester, og ikke produksjonsleddet.

#### *Bestevilkårsprinsippet*

Bestevilkårsprinsippet er nedfelt i både GATT og GATS, og fremgår av GATT artikkel I:1 og GATS artikkel II:1.

Selv om vilkåret er litt ulikt formulert i de to avtalene, er innholdet og vurderingen den samme. Vilkåret innebærer at tjenester eller like varer fra et medlemsland skal gis samme betingelser som fra et annet land, dvs. at prinsippet innebærer et forbud mot å behandle en vare eller tjeneste fra et

medlemsland dårligere enn tilsvarende vare eller tjeneste fra et annet medlemsland.

Bevillingsplikten for import og eksport av tobakksvarer skiller ikke mellom like produkter eller tjenester, fra ulike land. Alle tobakksvarer underlegges samme type bevilling, herunder like regler for søknad, krav til bevillingshaver og saksbehandlingsregler for øvrig. Ordningen strider dermed ikke mot likebehandlingsprinsippet. Det er dermed ikke nødvendig å vurdere om reguleringen faller inn under unntaket for folkehelsehensyn i GATT artikkel XX eller lignende bestemmelser.

#### *Nasjonal behandling*

Både GATT og GATS oppstiller et prinsipp om nasjonal behandling. Prinsippet fremgår av GATT artikkel III og GATS artikkel XVII. Dette prinsippet innebærer at en vare eller tjeneste fra et annet land må få samme behandling som en tilsvarende vare eller tjeneste produsert i importlandet.

Det produseres ikke tobakksvarer i Norge i dag, men det innføres en bevillingsplikt også for produksjon av tobakksvarer. Dette innebærer at det i fremtiden kan komme norske produkter på markedet og bevillingsplikten må derfor vurderes opp mot prinsippet om nasjonal behandling.

Bevillingsplikten innebærer ikke ulik behandling av importerte produkter sammenlignet med eventuelle framtidige norske produkter, da ordningen ikke gjør forskjell på produktene etter at produktene har kommet inn på det norske markedet. Bevillingsordningen innebærer ikke kvantitative import- eller eksportbegrensninger. Endelig innebærer ikke ordningen ulik behandling av norske aktører som driver med eksport og/eller import og utenlandske aktører. Etter dette er departementets syn at bevillingsplikten for import og eksport ikke er i strid med prinsippet om nasjonal behandling. Det er derfor ikke nødvendig å vurdere om bevillingsplikten er omfattet av folkehelseunntaket i GATT artikkel XX eller lignende bestemmelser.

#### *Avtale om importlisensiering*

Norge er også forpliktet av avtalen om importlisensiering, som er et vedlegg til Avtale om opprettelse av Verdens handelsorganisasjon, og en av avtalene under GATT.

Avtalen regulerer importlisensiering, som er definert som «administrative prosedyrer brukt ved gjennomføringen av importlisensieringsordninger som krever framlegging av en søknad eller

annen dokumentasjon (annet enn det som kreves til tollformål) for den relevante administrative myndighet som en forutsetning for innførsel til importmedlemmets tollområde», jf. artikkel 1:1. Det er ikke avgjørende for om en ordning faller inn under avtalen at den omtales som lisensiering, også andre lignende administrative prosedyrer omfattes av avtalen. Etter departementets syn faller bevillingsplikten for import inn under avtalens virkeområde og ordningen må vurderes opp mot avtalens øvrige bestemmelser. I det følgende vurderes de bestemmelsene som antas å være relevante for vurderingen av om lovbestemmelsene slik de fremgår av dette forslaget, er i tråd med Norges forpliktelser etter avtalen.

Etter avtalens artikkel 1:2 skal medlemslandene sikre at de administrative prosedyrene som brukes for å gjennomføre importlisensieringsordningen er i tråd med GATT og dens vedlegg og protokoller. Det vises til vurderingene ovenfor, hvor det fremgår at bevillingsplikten for import ikke bryter med Norges forpliktelser etter GATT.

Avtalens artikkel 1:3 sier at reglene for importlisensiering skal anvendes og administreres på en riktig og rettferdig måte. Departementet kan ikke se at det i utformingen av regelverket er noe som tilsier at dette kravet ikke vil bli oppfylt.

Avtalens artikkel 1:5 til 1:7 omhandler saksbehandlingsprosedyrer og fastslår blant annet at søknadsskjemaer og -prosedyrer skal være så enkle som mulig. Dokumenter og opplysninger som antas å være strengt nødvendig for at lisensieringsordningen skal fungere riktig, kan kreves i søknaden. Formålet med bevillingsordningen er å gjennomføre Norges forpliktelser etter protokollen om ulovlig handel. Dette vil bidra til å forhindre ulovlig handel med tobakksvarer og dermed bidra til å minske skadeomfanget av tobakk, forhindre tap i statlige avgiftsinntekter og finansiering av grenseoverskridende kriminell virksomhet. For å oppnå dette formålet og en velfungerende bevillingsordning, er det etter departementets syn viktig å ha søknadsprosedyrer som sikrer at handel med tobakk foregår i lovlige former, herunder at det stilles krav til vandel og dokumentasjonskrav. Departementet mener at de foreslåtte saksbehandlingsreglene ikke går lenger enn nødvendig for å sikre at ordningen fungerer riktig.

Artikkel 3 omhandler det som kalles ikke-automatisk importlisensiering, dvs. ordninger som ikke faller inn under begrepet automatisk importlisensiering (der godkjenning av søknad innvilges i alle tilfeller). Bevillingsordningen for import av tobakksvarer vil være en ikke-automatisk importlisensiering, og må derfor vurderes opp mot bestemmelsene i artikkel 3.

Etter artikkel 3:2 må ordningen ikke ha en handelsbegrensende eller handelsvridende virkning på importen ut over de virkningene som forårsakes av at restriksjonen blir pålagt, og må ikke være tyngre å administrere enn absolutt nødvendig for å administrere tiltaket. Departementet kan ikke se at utformingen av bevillingsplikten og tilhørende lovbestemmelser vil ha en handelsbegrensende eller handelsvridende effekt ut over virkningen av at restriksjonen blir pålagt, da ordningen er lagt opp til å likebehandle alle aktører. Ordningen er utformet på en måte som ivaretar formålet, men går ikke lenger enn nødvendig.

Artikkel 3:5 e) oppstiller et krav om at personer, bedrifter og institusjoner som oppfyller administrative og rettslige krav skal kunne søke om og få lisens, videre skal søker kunne be om begrunnelse for avslag og ha ankemulighet. Etter departementets syn oppfyller lovforslaget dette kravet, da ordningen ikke begrenser hvem som kan søke og avslag kan påklages.

Det er i lovforslaget lagt opp til en saksbehandlingstid på 30 dager, men hvor denne kan forlenges en gang dersom sakens kompleksitet gjør det nødvendig, jf. § 10 annet ledd. Fristen begynner å løpe når all nødvendig dokumentasjon er innlevert fra søkers side. Artikkel 3:5 f) fastsetter at saksbehandlingstiden ikke skal overstige 30 dager, unntatt når det ikke er mulig av årsaker som ligger utenfor myndighetens kontroll. Det vil etter departementets syn være mulig å forlenge saksbehandlingstiden dersom saken er særlig kompleks, se forslag til § 10, eller andre årsaker som ligger utenfor Helsedirektoratets kontroll.

Basert på vurderingene ovenfor er de foreslåtte lovendringene etter departementets syn i tråd med Norges forpliktelser etter avtalen om importlisensiering.

## 5 Sporing av tobakksvarer

Protokollen art. 8.1 fastsetter at det skal etableres et globalt system for sporing av tobakksvarer innen fem år etter protokollens ikrafttredelse. Det globale sporingssystemet skal bestå av nasjonale og regionale sporingssystemer, og et globalt knutepunkt for informasjonsdeling lokalisert hos sekretariatet for tobakkskonvensjonen.

Det er forventet at protokollen vil tre i kraft høsten 2018. Tobakksdirektivet art. 15 gjennomfører denne bestemmelsen for EUs vedkommende. Implementeringsfrist for EUs sporingssystem er 20. mai 2019 for sigaretter og rulle-tobakk og 20. mai 2024 for andre tobakksvarer.

Formålet med protokollen og direktivet er å redusere avgiftsunndragelser gjennom systematisk bekjempelse av ulovlig handel med tobakksvarer på tvers av landegrensene, globalt og innenfor EU/EØS-området. Dette vil igjen bidra til å beskytte folkehelsen. Arbeidet handler om å kartlegge varestrømmer på tvers av landegrensene. Informasjonen fra denne kartleggingen vil kunne brukes til målrettet grensekontroll av varepartier. Myndighetene vil med sporingssystemet få et nytt verktøy i arbeidet mot organisert smugling og annen kriminalitet knyttet til dette. Internasjonalt samarbeid mellom myndighetene i ulike land vil være avgjørende for å lykkes i arbeidet mot ulovlig handel og for å oppfylle forpliktelsene i protokollen og direktivet knyttet til sporingssystemet.

### 5.1 Overordnet om sporingssystemet

#### 5.1.1 Høringsforslaget

Høringsforslaget om sporingssystem baserte seg på hovedkravene i protokollen og direktivet.

Departementet uttalte i høringsnotatet at det var nødvendig med en nærmere utredning av hvilken myndighet som bør være ansvarlig for sporingssystemet, og at departementet måtte komme tilbake til dette senere i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter til lovbestemmelsene, sammen med en nærmere vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser. Bakgrunnen for dette var at EUs gjennomføringsrettsakter, som

fastsetter detaljene for systemet, på det tidspunkt ikke var vedtatt.

#### 5.1.2 Generelle tilbakemeldinger fra høringsinstansene

Et flertall av høringsinstansene støtter innføring av et sporingssystem. Flere av uttalelsene er knyttet til finansiering, kostnader for næringen, effekten av tiltakene og teknologiske løsninger. En del av uttalelsene knytter seg til krav som er fastsatt i direktivet og gjennomføringsrettsaktene, hvor det ikke finnes et nasjonalt handlingsrom. Videre knytter flere av kommentarene seg til forhold som departementet vil vurdere i forbindelse med forskriftshøringen.

Om frist for implementering uttaler *British American Tobacco (BAT)*:

«BAT kan gjennomføre den nødvendige merking for egne, norske produkter etter samme tidsskjema som i EU, men det er svært tidkrevende å implementere samme system i alle ledd av næringskjeden. BAT foreslår på denne bakgrunn at man gis en overgangsperiode på to år til komplett implementering må være gjennomført, det vil si fra 20. mai 2019 til 20. mai 2021. Alternativt kan man utsette den norske implementeringen for produsenter til 20. mai 2020 og de resterende leddene til 20. mai 2021.»

Skråprodusenten *Oliver Twist* foreslår at virksomheter og nisjeprodukter med et salgsvolum på det norske markedet på under for eksempel 10 millioner enheter unntas fra kravet om sporingssystem og sikkerhetsmerking, og uttaler:

«Området «sporingssystem og sikkerhetsmerking» bør kun gælde tobakskategorier for hvem indsmuglede og forfalskede produkter utgør et problem, således bør små nicheprodukter med lav omsætnings hastighed uden for disse kategorier undtages fra dette.

Implementering at det forslåede sporingssystem og sikkerhetsmerking vil medføre mas-



sive administrative byrder og økonomiske omkostninger. Disse vil også involvere og påvirke vores norske samhandelspartnere. Som tobaksprodusent af et nicheprodukt vil vi risikere at blive udmeldt af varesortimenter på baggrund af lille volum og lav omsætningshashtighed forårsaget af disse omkostninger.»

Tobakksimportøren *Conraad Langaard* mener det må gjøres unntak for produsenter av nisjeprodukter der ulovlig handel ikke utgjør et problem og støtter uttalelsen til *Oliver Twist*.

### 5.1.3 Departementets vurderinger

Direktivet fastsetter at sporingssystemet omfatter alle tobakksvarer, og Norge har ikke anledning til å gjøre unntak fra dette. Hva gjelder detaljene i forpliktelsene er det i gjennomføringsrettsaktene gjort enkelte unntak for små og mellomstore bedrifter og produsenter av håndlagde produkter.

Direktivet art. 15(13) fastsetter implementeringsfristen for sporingssystemet. Det er fastsatt en overgangsbestemmelse i gjennomføringsrettsaktene hva gjelder sirkulasjon på markedet av tobakksvarer uten id-merke. Sigaretter og rulle-tobakk som er produsert i EU eller importert til EU før 20. mai 2019 og som ikke er merket med id-merke, kan være i fri sirkulasjon på markedet fram til 20. mai 2020. Tilsvarende kan øvrige tobakksprodukter uten id-merke være i fri sirkulasjon på markedet fram til 20. mai 2026.

Gjennomføringsrettsaktene fastsetter videre at datalagringsystemene skal være klare for testing 20. mars 2019, altså to måneder før implementeringsfristen for sigaretter og rulletobakk. Norge har ikke anledning til å fastsette egne implementeringsfrister, slik BAT foreslår, men i og med at direktivet ikke er innlemmet i EØS-avtalen gjelder foreløpig ikke disse fristene for Norge.

## 5.2 Unike identifikasjonsmerker

### 5.2.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo et forbud mot å føre inn i Norge enkeltpakninger eller større enheter med tobakksvarer som ikke er merket med unikt identifikasjonsmerke (heretter id-merke).

Sporingsystemet som er beskrevet i protokollen og direktivet baserer seg på at alle enkeltpakninger med tobakksvarer har et id-merke, jf. protokollen art. 8.3 og direktivet art. 15(1). Kartonger, esker, paller og andre enheter med tobakksvarer skal påføres et id-merke som gjør

rede for alle enkeltpakningene i enheten, jf. direktivet art. 15(5). På den måten forhindrer man at alle enkeltpakningene må pakkes ut ved registrering, jf. kapittel 5.3.

Bestemmelsen om unikt id-merke gjelder for alle varer som er bestemt for eller markedsføres på EU-markedet, jf. direktivet art. 15(1). Alle tobakksvarer som importeres til Norge må følge- lig ha id-merke, også når varen er produsert og importert fra land utenfor EU.

I henhold til protokollen art. 8.4.1 og direktivet artikkel 15(2) skal det knyttes informasjon til id-merket om varens produksjonssted, produksjonsanlegg, produksjonsskift, produksjonstidspunkt, produktinformasjon, forespeilet reiserute og marked for salg til forbruker, lagerfasiliteter og opplysninger om alle aktører i omsetningskjeden fram til detaljist, samt faktura, ordrenummer og betalingsopplysninger vedrørende disse. I henhold til protokollen artikkel 8.5 skal opplysningene nedtegnes på tidspunktet for produksjon, første forsendelse fra produsenten eller ved innførsel til partens territorium. Departementet foreslo at det blir inntatt i forskrift hvilken informasjon som skal knyttes til id-merket.

### 5.2.2 Høringsinstansenes syn

*Coop Norge* uttaler følgende om id-merking:

«Krav om ID merking av forbruker og engros-pakninger (i tillegg til sikkerhetsmerke for korrekt avgiftsbetaling på hver forbrukerpakning, jf § 16) vil sikkert bidra til økt sporbarhet av ikke-smuglede varer, men tilfører ikke mye når det gjelder smuglervarer som allerede i dag kan avsløres ved å studere emballasje og pakningstrykk. Videre kan kravene til ID merke føre til uønsket svinn dersom det i forskriftene blir krevet at engros-pakninger med dårlig lesbart eller tapt merke må kastes, til tross for at hver kartong i esken og hver sigarettpakke i kartongen har sin merker i behold. Den foreslått bestemmelsen er for enkelt formulert sammenlignet med den operative hverdagen for de seriøse aktørene i markedet.»

*British American Tobacco (BAT)* uttaler:

«Gitt det handlingsrom medlemsstatene har og vil få til nasjonal implementering, poengteres det fra vår side at det er ønskelig å fortsatt bruke ISO-standarden ISO 15459-1, den aggregerte sporingssystemet for transportenheter, for hver enkeltpakning. For å unngå unød-

vendig kostnadsbelastning for de berørte aktører, bør også kodene være så korte som mulig. Videre er det hensiktsmessig at kodene kan kjøpes fra det landet tobakksproduktet er produsert, fremfor at produsentene må kjøpe spesifikke koder for hvert enkelt destinasjonsland. Norge bør derfor åpne for at man kan bruke koder fra produksjonslandet.»

*Philip Morris, Virke, NHO mat og drikke, Næringslivets sikkerhetsråd og Norwegian Anti Counterfeit Group* understreker behovet for å benytte åpne standarder i sporingssystemet, av konkurransemessige hensyn og av hensyn til brukervennlighet.

### 5.2.3 Departementets vurderinger

Departementet er enig med Coop Norge i at systemet er innrettet på å spore varer som i utgangspunktet er lovlig fremstilt. Det er imidlertid et problem at lovlig fremstilte varer finner veien inn i illegale kanaler på veien til det tiltenkte markedet for salg til forbruker (såkalte «illicit whites»). Gjennom sporingssystemet vil myndighetene kunne avdekke på hvilket sted og tidspunkt i omsetningskjeden lovlig fremstilte varer har tatt veien inn i illegale kanaler. Forfalskede tobakksvarer uten id-merke vil ikke kunne spores, men sikkerhetsmerket, jf. kapittel 6, er et verktøy for å bekjempe forfalskede varer. Videre vil varer som ikke kan gjenfinnes i sporingssystemet ved grensekontroll eller annen kontroll, være en indikasjon på ulovlig handel.

Hva gjelder teknologien som skal benyttes, fastsetter gjennomføringsrettsaktene at systemet skal basere seg på «non-proprietary open standards». Konkurransemessige hensyn og hensynet til brukervennlighet er således ivaretatt, slik høringsinstansene ber om. Fornyingdepartementet definerte begrepet åpen standard på følgende måte i St.meld. nr. 17 (2006–2007):

«Såkalla leverandøregde standardar kan verke hemmande på konkurransen i marknaden og kan føre til monopolliknande tilstandar. Som ei motvekt til dette finst det ei rekkje internasjonale organisasjonar som driv standardiseringsprosessar der ulike aktørar gjennom opne debattar arbeider seg fram til vedtak om at ein skilde spesifikasjonar kan få status som ein såkalla open standard. Ein slik standard er underlagd eit felles kontrollregime for endring og oppdatering, og dei tekniske detaljane er tilgjengelege for alle interesserte. Slik blir det

danna eit felles teknologisk grunnlag som gjer at produkt frå ulike leverandørar i større grad kan samspele».

Det fremgår av gjennomføringsrettsaktene hvilke åpne standarder som skal benyttes for ulike deler av systemet. Kodenenes lengde er også regulert. Norge har ikke anledning til å fravike bestemmelsene om standarder og koder som fremgår her. Departementet vil i forskriftene komme nærmere tilbake til detaljene om standarder og koder og øvrige elementer av sporingssystemet.

Gjennomføringsrettsaktene fastsetter at hvert enkelt medlemsland skal utpeke en enhet som skal være ansvarlig for å genere og utstede id-merker (id-utsteder). Id-merkene utstedes på bestilling fra aktørene i omsetningskjeden.

Tobakksprodusenten BAT ønsker å bruke id-merker fra id-utsteder i produksjonslandet. Departementet vil i forbindelse med forskriftsarbeidet komme tilbake til fra hvilket lands id-utsteder ulike norske aktører skal bestille id-merker.

For øvrig opprettholdes forslag til § 16 d.

## 5.3 Registrering av enkeltpakninger

### 5.3.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo krav til registrering av enkeltpakninger, i samsvar med direktivets krav.

Kravet om registrering gjelder alle aktører involvert i tobakkshandel, fra produsent til siste økonomiske aktør før detaljistleddet, jf. direktivets art. 15(5). Alle forflytninger og den endelige flytting av varene ut av aktørens besittelse, skal registreres. Basert på denne registreringen kan hver enkeltpakning spores og følges videre i systemet. I ettertid kan myndighetene se varens reise gjennom hele omsetningskjeden og sammenstille det med andre tilgjengelige opplysninger om varene eller de økonomiske aktørene, f.eks. produksjonsdato og sted, planlagt reiserute, transaksjonshistorikk og opplysninger fra bevilningssystemet. Krav til registrering av alle enkeltpakninger betyr ikke at store varepartier må åpnes for registrering av hver enkeltpakning ved hver forflytning. Det er tilstrekkelig at enkeltpakningene merkes ved produksjon. Senere vil id-merket på utsiden av kartongen, esken, pallen eller annen enhet kunne gjøre rede for alle enkeltpakninger i enheten.

Direktivet pålegger tobakksprodusentene å finansiere utstyr til registrering av tobakksvarer og stille det til disposisjon for alle aktører i omsetningskjeden. Utstyret skal kunne lese og elektro-

nisk overføre den registrerte informasjonen til en datalagringsfasilitet, jf. direktivet art. 15(7), jf. art. 15(8). Departementet foreslo å lovfeste denne plikten.

### 5.3.2 Høringsinstansenes syn

Om registrering av enkeltpakninger uttaler *Coop Norge*:

«Kravet om registrering av hver enkelt sigarett-pakning som skal selges til forbruker, er som de kommenterte bestemmelsene ovenfor, lite praktisk innrettet. Kostnadene ved utvikling av IT-verktøy er tenkt plassert hos importørene, men vil med sikkerhet bli veltet videre i verdikjeden.

Flytting av varene skal også registreres, men er ikke nærmere definert. Coop disponerer flere lagre og interne bevegelser kan dermed forekomme innenfor samme ledd i verdikjeden. Ved utkjøring til butikk er logistikk-messige hensyn viktige for totalkostnader og lønnsomhet. Tobakksvarer fraktes på pall sammen med andre varer og er ikke nødvendigvis tilgjengelige for mottakskontroll direkte ved mottak, men først ved etterfølgende tømning av pallen.

Utlevering til forbruker skjer som hovedregel fra såkalt Vensafe i butikk. Kravene etter § 15 vil trolig kreve ombygging av alle landets Vensafers ettersom disse maskinene nå skal registrere utlevering av hver individuelle sigarett-pakke til bruk i et landsdekkende sigarett-register.»

*Tobakksindustriens felleskontor (TIF)* påpeker at registrering av enkeltpakninger ikke omfatter detaljstleddet, jf. direktivet art. 15(5), og uttaler:

«TIF mener at detaljstleddet er av mindre interesse, og at denne avgrensningen derfor har de beste grunner for seg. Den norske lovgivningen burde således utformes tilsvarende.»

### 5.3.3 Departementets vurderinger

Som departementet foreslo i høringen, skal registreringskravet ikke gjelde detaljstleddet. Unntak for detaljstleddet er ikke gjort i lovteksten, men vil inntas i forskrift. Departementet ser at kravet vil innebære endring av rutiner for forsendelse og mottak av varer, men dette følger av kravene i direktivet.

Forslaget til ny § 16 g opprettholdes.

## 5.4 Datalagring hos uavhengig tredjepart og krav til ekstern revisor

### 5.4.1 Høringsforslaget og departementets vurderinger

Departementet foreslo at produsenter og importører av tobakksvarer skal inngå avtale om datalagring hos uavhengig tredjepart i samsvar med direktivet art. 15(8). Datalagringsfasiliteten skal fysisk være plassert i EU.

Kravet til uavhengighet henger sammen med protokollen art. 8.12, som fastsetter at partenes forpliktelse etter protokollen ikke skal utføres eller delegeres til tobakksindustrien. Videre fastsetter protokollen art. 8.13 at tobakksindustrien og andre som representerer deres interesser, kun skal involveres i sporingssystemet i den utstrekning det er strengt nødvendig for gjennomføringen.

Informasjonen som skal lagres (produksjonssted, produksjonsdato, produksjonsmaskin, planlagt reiserute osv, jf. omtale i punkt 5.2 ovenfor), må komme fra og innrapporteres av produsentene og importørene. Uavhengigheten skal sikres ved at informasjonen lagres hos uavhengig tredjepart, og ved at produsenter og importører ikke kan slette data som allerede er lagret, jf. direktivet art. 15(9).

Videre ble det i samsvar med direktivets krav lagt til grunn at produsenter av tobakksvarer skal foreslå en ekstern revisor som skal overvåke tredjepartens aktiviteter.

Det inntas ingen merknader fra høringsinstansene og departementets opprettholder forslaget til ny § 16 e.

## 5.5 Krav om godkjenning fra EFTAs overvåkningsorgan

### 5.5.1 Høringsforslaget

For EU-landene skal EU-kommisjonen godkjenne avtaler om datalagring som inngås med tredjepart. Dette skal ikke kun sikre uavhengigheten til den aktuelle tredjeparten, men også være en kvalitetssikring av at tredjeparten har den nødvendige tekniske kapasiteten til å påta seg oppgaven.

Departementet foreslo i høringen at EFTAs overvåkningsorgan (ESA) skal godkjenne avtaler med tredjeparter og eksterne revisorer for Norges del. Departementet foreslo videre at ESA skal godkjenne ekstern revisor hvis oppgave er å overvåke tredjepartens aktiviteter og avlegge årsrapport til ansvarlig myndighet og til ESA. Dette til-

svarer den myndigheten som EU-kommisjonen er tillagt i direktivets art. 15(8) annet avsnitt.

### 5.5.2 Høringsinstansenes syn

*Justis- og beredskapsdepartementet* uttaler:

«Lovutkastet § 14 («Krav til datalagring hos uavhengig tredjepart») legger, etter det vi kan skjønne, opp til at EFTAs overvåkingsorgan skal utøve forvaltningsmyndighet ved å treffe avgjørelse om godkjenning av datalagringsansvarlig og revisor. Dette reiser prinsipielle spørsmål om overføring av myndighet til å treffe vedtak med direkte virkning i Norge overfor private rettssubjekter. Vi kan ikke se at spørsmålet er nærmere berørt i høringsnotatet. I en proposisjon om saken må de konstitusjonelle spørsmålene som en slik ordning reiser, drøftes.»

### 5.5.3 Departementets vurderinger

Grunnloven § 115 krever trefjerdedels flertall i Stortinget ved overføring av nasjonal myndighet til internasjonale organisasjoner. Etter sikker konstitusjonell praksis kan likevel avtaler om myndighetsoverføring som anses som «lite inngripende» inngås på samme måte som traktater, med Stortingets samtykke etter Grunnloven § 26 annet ledd.

Grunnloven § 26 gir selv ingen veiledning om vurderingen av når myndighetsoverføring er å anse som lite inngripende. Vurderingen av hva som kan aksepteres, må prinsipielt ta utgangspunkt i den enkelte kompetansebestemmelsen i Grunnloven som det er tale om å gripe inn i.

I dette tilfellet er det spørsmål om å gripe inn i forvaltningens kompetanse etter Grunnloven § 3 og – som en følge av dette – indirekte i domstolens kompetanse etter Grunnloven §§ 88 og 90. I St.prp. nr. 100 (1991–92) s. 342 er følgende uttalt:

«Kriteriet «lite inngripende» gir anvisning på en skjønnsmessig helhetsvurdering, der det ikke er mulig å gi en uttømmende oppregning en gang for alle av de hensyn som kan ha betydning ved vurderingen.»

I vurderingen av om myndighetsoverføringen er «lite inngripende» viser praksis at følgende momenter er relevante: I hvilken grad det skjer en gjensidig myndighetsoverføring, om Norge deltar i beslutningsprosessene i det organet myndigheten overføres til, i hvilken grad norske myndig-

heter har mulighet til å avbøte uheldige virkninger av myndighetsoverføringen, hva slags myndighet som overføres, om overføringen skjer på et bestemt og avgrenset saksområde, saksområdets art, dvs. hvilke politiske og samfunnsmessige interesser myndighetsoverføringen gjelder og Stortingets eget standpunkt til grunnlovsspørsmålet.

Myndigheten til å godkjenne tobakksindustriens avtaler med uavhengige tredjeparter vil være *ensidig* i den forstand at norske myndigheter ikke tilføres kompetanse som tilsvarende kompetansen som overføres til ESA. De tre EØS/EFTA-statene har krav på et medlem hver i ESAs kollegium, som fatter alle bindende beslutninger. Selv om kollegiets medlemmer er utnevnt av EFTA-statene og representasjonen er likeverdig, er stillingene ikke politiske og medlemmene kan ikke instrueres i utøvelsen av sitt embete. Norske myndigheter vil derfor ikke ha noen innvirkning på de konkrete beslutningene som fattes i ESA. Det vil heller ikke foreligge noen mulighet til å avbøte det som eventuelt måtte anses som uheldige virkninger av myndighetsoverføringen.

På den annen side viser praksis at avtaler som innebærer overføring av myndighet til å ilegge bøter og tvangsmulkt på et begrenset saksområde direkte overfor nasjonale selskaper, har blitt innlemmet i EØS-avtalen med Stortingets samtykke etter § 26 annet ledd. I forbindelse med innlemmelse av forordning (EF) nr. 216/2008 om felles regler for sivil luftfart ble Det europeiske flysikkerhetsbyrå (EASA) gitt slik myndighet ved brudd på vilkår i EASAs regelverk og individuelle tillatelser. Justis- og beredskapsdepartementets lovavdeling avga i den forbindelse tolkningsuttalelse av 18. januar 2010 med følgende konklusjon:

«[O]verføring av kompetanse til å ilegge sanksjoner med direkte virkning overfor norske foretak, [må] i utgangspunktet anses som et relativt omfattende inngrep i norsk forvaltningsmyndighet. På den annen side har myndighetsoverføringen et begrenset saklig virkeområde ved at den bare vil få betydning for virksomheter som har eller får utstedt sertifikater fra EASA, i dag bare fire norske foretak.»

Tilsvarende vurderinger ble gjort da Stortinget i juni 2017 sluttet seg til at ESA fikk overført myndighet til å treffe vedtak om tvangsmulkt og overtreddesgebyr overfor legemiddelselskaper ved brudd på bestemmelsene i pediatriforordningen (EF) nr. 1901/2006.

Den forvaltningsmyndigheten departementet i denne proposisjonen forslår overført til ESA, skal sikre at aktører i sporingssystemet ikke har bindinger til tobakksindustrien, og at den tekniske kapasiteten blir ivaretatt. Dette innebærer at alle avtalene som produsenter og importører inngår med dataleverandører og eksterne revisorer skal godkjennes av ESA. Det fremgår av gjennomføringsrettsaktene hvilke krav som stilles til uavhengighet og teknisk kapasitet. Det vil således være mulig for produsenter og importører av tobakksvarer å innrette seg etter disse kravene og inngå en avtale som ESA kan godkjenne. Kravene er tekniske og lite skjønnspregede. En godkjenningmyndighet av en slik art kan i utgangspunktet anses som mindre inngripende enn pålegg om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

Godkjenningmyndigheten knytter seg likevel til avtaler av stor økonomisk verdi for dataleverandørene. Videre fremgår det av gjennomføringsrettsaktene at EU-kommisjonen skal ha mulighet til å tilbakekalle godkjennelser, dersom en revurdering viser at kravene til uavhengighet og teknisk kapasitet ikke lenger er oppfylt. Dette innebærer tilsvarende at ESA vil ha myndighet til å avslutte kontrakter av stor økonomisk verdi for nasjonale rettssubjekter.

Da Justis- og beredskapsdepartementet i forbindelse med forordning 216/2008 uttalte seg om EASAs myndighet til å ilegge bøter og tvangsmulkt overfor norske selskaper, ble det vist til forordning (EF) nr. 1592/2002. Forordningen gir EASA og EU-domstolen myndighet til å fatte vedtak om typesertifiseringer og luftdyktighetspåbud som vil få direkte virkning overfor private rettssubjekter. Slike vedtak kan også omgjøres eller oppheves av EASA. I tolkningsuttalelsen av 18. januar 2010 knyttet til forordning 216/2008, uttalte Justis- og beredskapsdepartementet:

«Etter dagens regelverk kan EASA ved brudd på regelverket trekke visse sertifikater tilbake. Dette kan være et mer inngripende virkemiddel for foretak som er avhengige av slike sertifikater for fortsatt drift, enn vedtak om tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. (...)

Vurderingstemaet er ikke hvor inngripende vedtak som kan fattes i medhold av kompetansen som overføres, men i hvilken grad kompetanseoverføringen griper inn i statsmaktens kompetanse etter Grunnloven. Slik sett kan kompetanse til å fatte sanksjonsvedtak med

direkte virkning overfor norske rettssubjekter innebære mer «inngripende» overføring av forvaltningsmyndighet enn kompetanse til å omgjøre eller oppheve begunstigende vedtak som det internasjonale organet allerede har fattet.»

Regelverket som gir mulighet til å trekke sertifikater tilbake ble grunnlovsvurdert i St.prp. nr. 44 (2004–2005). Det ble konkludert med at det skulle overføres myndighet på et saklig avgrenset område, som i sum måtte anses som lite inngripende.

Selv om et vedtak om omgjøring av tidligere godkjenning kan få stor betydning for private aktører i enkelttilfeller, vurderer departementet at myndighetsoverføringen i liten grad griper inn i forvaltningsmyndigheten etter Grunnloven § 3. Godkjenningmyndigheten gjelder dessuten på et svært begrenset saksområde. Myndigheten vil også gjelde et fåtall aktører innenfor dette saksområdet. Det er ingen tobakksprodusenter og få tobakksimportører til Norge. Det er nærliggende å forutsette at samme dataleverandør og leverandør av revisortjenester vil betjene flere av aktørene i det norske og internasjonale markedet, og at ESAs godkjenningmyndighet i høyden vil gjelde et fåtall dataleverandører og revisorer.

Demokratihensyn kan tilsi at overføring av myndighet til å fatte politisk omstridte vedtak bør skje etter en grundig saksbehandling og bred politisk deltakelse, med hjemmel i Grunnloven § 93. I dette aktuelle tilfellet kan ikke departementet se at en myndighetsoverføring til ESA vil være politisk omstridt. Kompetansen som overføres er en del av et system skal ivareta et allment anerkjent folkehelseformål og bekjempe grenseoverskridende organisert kriminalitet og avgiftsunndragelser.

Som nevnt innledningsvis vil imidlertid Stortingets syn på grunnlovsvurderingen ha betydning i tvilstilfeller.

På bakgrunn av drøftelsen ovenfor, mener departementet at det bør være uproblematisk å overføre den aktuelle myndighet til ESA i dette tilfellet, og forslaget til § 16 e første ledd annet punktum og tredje ledd annet punktum opprettholdes. Det understrekes at lovbestemmelsen ikke vil settes i kraft før Stortinget har samtykket til innlemmelse av tobakksdirektiv 2014/40/EU i EØS-avtalen.

## **5.6 Tilgang til og behandling av opplysninger fra datalagringsfasilitetene**

---

### **5.6.1 Høringsforslaget og departementets vurderinger**

Departementet foreslo i høringen å gi den eksterne revisor, EU-kommisjonen, ESA, samt ansvarlige myndigheter i medlemslandene tilgang til informasjonen som blir lagret i datalagringsfasilitetene. Dette samsvarer med kravet i direktivet art. 15(8) tredje avsnitt. EU-kommisjonen, ESA eller det enkelte lands ansvarlige myndigheter kan i særlige tilfeller gi produsenter og importører tilgang til opplysninger fra datalagringsfasilitetene.

Tilgang for produsenter og importører foreslås regulert i forskrift.

Når det gjelder behandling av lagrede opplysninger henviser direktivet art. 15(10) til at personopplysninger skal behandles i samsvar med direktiv 95/46/EF (personverndirektivet). Videre henvises det til at forretningsmessig følsomme opplysninger beskyttes i samsvar med relevant EU-lovgivning og nasjonal lovgivning, i de særlige tilfellene produsenter og importører får tilgang til opplysninger fra datalagringsfasilitetene. Departementet foreslo å regulere i forskrift behandlingen av og tilgangen til lagrede opplysninger.

Det innkom ingen merknader fra høringsinstansene og departementets opprettholder forslaget til ny § 16 f.

## 6 Sikkerhetsmerking av tobakksvarer

### 6.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen et forbud mot engrossalg og salg av enkeltpakninger med tobakksvarer som ikke er merket med sikkerhetsmerke. Direktivets krav om sikkerhetsmerke på tobakksvarer som plasseres på markedet følger av art. 16. Sikkerhetsmerket skal være sikret mot manipulasjon og bestå av synlige og usynlige elementer. Merket skal trykkes på pakken eller påføres på en slik måte at det ikke kan fjernes, slettes, skjules eller brytes.

Departementet foreslo videre at myndighetene skulle utstede sikkerhetsmerket.

### 6.2 Høringsinstansenes syn

*Norwegian Anti Counterfeit Group (NACG)* uttaler:

«NACG og flere av våre medlemmer har lang erfaring med bekjempelse av piratkopierte tobakksvarer. Denne erfaring tilsier at dagens teknologi er utdatert, og at kriminelle miljøer enkelt har lært seg å tilpasse sine ulovlige produkter til de krav som eksisterer i dag.

Det er derfor viktig at et nytt sikkerhetsmerke har en unik identifikasjonskode som gjør at hvert enkelt produkt/pakke er sporbar med tanke på opprinnelse og ekthet. NACG mener det er viktig at det er ulike leverandører som utformer slike sikkerhetsmerker, basert på kvalitets- og innholdskrav som myndighetene setter.»

*NHO mat og drikke og Virke* ønsker ikke en statliggjøring av ansvaret for sikkerhetsmerket. *Phillip Morris* uttaler:

«Sikkerhetsmerking på produkter har gjennomgått betydelig forbedring de siste årene. Innovasjon, i kombinasjon med muligheten til å bruke flere forskjellige løsninger eller løsningslag, er absolutt nøkkelen til å bekjempe falsknere. Vi har notert oss i høringsbrevet at norske myndigheter kommer til å utgi sikker-

hetsmerket i fremtiden. Vi vil vennligst be om at det følgende tas med i vurderingen.

Vi tror at et effektivt sikkerhetsmerke ikke er materialbasert (som for eksempel et stempel, en etikett eller et hologram), da disse er utdatert. Vår erfaring har vist at de enkelt kan forfalskes, mistes, bli stjålet eller gjenbrukt. Ekte stempel har også blitt funnet på forfalskede pakker. Dette betyr at materialbaserte merker i realiteten kun verifiserer selve sikkerhetsmerket, ikke varen de har til hensikt å beskytte. For å si det enkelt: materialbaserte merker gir en falsk trygghetsfølelse, da de er klistret eller festet til pakken og ikke er en del av selve pakken. I tillegg, og kanskje enda viktigere, vil innføringen av en eller to statiske, påbudte sikkerhetsmerker hindre videre innovasjon og gjøre det enklere for kriminelle å mestre og overvinne systemet.

Et effektivt sikkerhetsmerke kombinerer pakkens unike kjennemerker med avanserte markører (taggants).»

Tobakksprodusenten *Swedish Match* uttaler:

«Swedish Match oppfordrer til at teksten angående sikkerhetsmerking (direktivets artikkel 16) tydeliggjøres. Nåværende formulering kan leses som at sikkerhetsmarkeringen skal først anvendes etter at skatt/avgift er betalt, noe som ikke stemmer med direktivet. Swedish Match tolker direktivet dithen at i de land der skattemerkingen anvendes, kan sikkerhetsmerkingen inkluderes i skattemerket forutsatt at de tekniske kravene er oppfylt.

Sikkerhetsmerket skal settes på de enkelte produkter ved produksjon (uavhengig av destinasjonssted), mens et skattemerke er et nasjonalt merke som bekrefter at avgifter er betalt.»

### 6.3 Departementets vurderinger

Gjennomføringsrettsaktene fastsetter at land som anvender avgiftsmerker kan integrere sikkerhetsmerket i dette. Dersom det nasjonale avgifts-

merket ikke tilfredsstillende kravene i direktivet og gjennomføringsrettsaktene, kan avgiftsmerket utgjøre en del av sikkerhetsmerket. Myndighetene må da samtidig sørge for at produsenter og importører utvikler tilleggselementer til avgiftsmerket, slik at det kan anvendes som sikkerhetsmerke.

For Norge, som ikke anvender avgiftsmerker, fastsetter gjennomføringsrettsaktene at sikkerhetsmerket i sin helhet må utvikles av produsenten eller importøren av varene. Myndighetene vil følgelig ikke utstede merket, som foreslått i høringsnotatet. Departementet endrer derfor forslaget slik at det blir forbudt å føre inn i Norge eller flytte fra produksjonsanlegg, enkeltpakninger med tobakksvarer som ikke er merket med sikkerhetsmerke, jf. forslag til ny § 16 h.

Departementet vil i forskrift fastsette kravene til sikkerhetsmerket med bakgrunn i det som fremkommer av gjennomføringsrettsaktene.

Hva gjelder teknologien for sikkerhetsmerket, fastsetter gjennomføringsrettsaktene hvilke verifi-

seringselementer nasjonale myndigheter kan velge mellom og kombinere når kravet til sikkerhetsmerket skal fastsettes. «Taggants» er en av elementene. Departementet vil i forskriftshøringen drøfte de ulike alternative teknologiske løsningene.

For å hindre utdaterte løsninger, fastsetter gjennomføringsrettsaktene krav om regelmessig utskiftning av verifiseringsselementer.

Det er videre krav om at sikkerhetsmerket skal bestå av minst fem ulike verifiseringsselementer. Leverandøren av minst ett av disse elementene må tilfredsstillende kravet til uavhengighet fastsatt i gjennomføringsrettsaktene. Nasjonale myndigheter og EU-kommisjonen (for Norges del ESA) skal overvåke kravet til uavhengighet. Det er nasjonale myndigheter som skal sørge for at kravet til uavhengighet er tilfredsstillende. Det er således opp til hvert enkelt medlemsland å fastsette hvordan uavhengighetskravet skal håndheves.

Forslag til § 16 h opprettholdes med nevnte endringer.



## 7 Reaksjoner ved overtredelser av regelverket

### 7.1 Høringsforslaget

---

Det ble i høringsnotatet foreslått å gi Helsedirektoratet hjemmel til å fatte vedtak om pålegg om retting innen en frist dersom det foreligger brudd på bestemmelsene om bevillingsordning, sporing og sikkerhetsmerking. Videre ble det foreslått hjemmel for å ilegge tvangsmulkt og hjemmel for midlertidig inndragning av bevilling, dersom vilkårene ikke lenger er oppfylt. Det ble lagt til grunn at inndragning ikke er å anse som straff etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK). Det ble også foreslått at bevillingen kan inndras dersom den ikke har vært benyttet i løpet av det siste året.

Videre ble det uttalt at departementet vurderer å innføre overtredelsesgebyr som sanksjon ved brudd på tobakksskadeloven og andre lover på folkehelseområdet, og at et forslag om dette hadde blitt sendt på høring.

### 7.2 Høringsinstansenes syn

---

Tobakksprodusenten *Swedish Match* mener at Helsedirektoratet ikke kan være tilsynsmyndigheten og samtidig ilegge reaksjoner:

«Swedish Match ber departementet vurdere om det fins bedre løsninger enn at Helsedirektoratet skal både sjekke at reglene overholdes og samtidig idømme straffetiltak mot de som eventuelt bryter reglene. Det er et godt demokratisk prinsipp at man skiller mellom de som har overoppsyn og de som dømmer og det er særlig viktig siden departementet selv understreker at det skal være lav derskel for inndragning dersom det foreligger brudd på det aktuelle lovverket. Swedish Match har ved flere anledninger opplevd at man har forskjellig syn med Helsedirektoratet i juridiske spørsmål, særlig i spørsmål der tobakksreglene ikke har vært eksplisitte eller gitt uttrykk for skjønnsmessig vurdering.»

### 7.3 Departementets vurderinger

---

#### *Generelt*

Departementet mener at det er en hensiktsmessig og kostnadseffektiv løsning at den myndigheten som fører tilsyn også kan ilegge reaksjoner som pålegg om retting, tvangsmulkt og inndragning ved overtredelser av regelverket. Dette er også slik tilsynsordningen etter registreringsordningen for detaljister og grossister er innrettet. Helsedirektoratets vedtak kan påklages til Helse- og omsorgsdepartementet, slik at eventuelle ulike syn på sakens forhold kan prøves på nytt.

Helsedirektoratet har allerede i dag myndighet til å vedta pålegg om retting og tvangsmulkt ved overtredelser av tobakksskadeloven. At reaksjonsalternativene også utvides til å omfatte inndragning av bevilling, er etter departementets syn naturlig når det nå foreslås en bevillingsordning for produksjon, import og eksport av tobakksvarer.

#### *Pålegg om retting*

Pålegg om retting skal bidra til at et avdekket forhold som er i strid med tobakkslovgivningen, opphører. Pålegg om retting er derfor ikke en administrativ sanksjon, da formålet utelukkende er å få et avdekket forhold til å opphøre. Pålegg om retting vil være en hensiktsmessig reaksjon hvor overtredelsen ikke er så alvorlig at virksomheten bør opphøre eller det er grunnlag for å ilegge overtredelsesgebyr. Departementet foreslår derfor at tilsynsmyndigheten gis myndighet til å gi pålegg om retting, jf. forslag til § 36 første ledd. Etter departementets syn, er tilsynsmyndigheten nærmest til å vurdere i hvilke tilfeller det er hensiktsmessig å gi pålegg om retting. Departementet foreslår derfor hjemmel til å gi pålegg om retting ved overtredelser av alle bestemmelser tilsynsmyndigheten fører tilsyn med.

#### *Tvangsmulkt*

Departementet foreslår at tilsynsmyndigheten gis hjemmel til å ilegge tvangsmulkt dersom vedtak

om retting ikke følges opp innen fristen, jf. § 36 annet ledd. Tvangsmulkt er et pålegg om å betale et pengebeløp til det offentlige ved en lov- eller forskriftsovertredelse. Formålet er å gi lovovertræderen et særlig insentiv til å stanse den ulovlige handlingen. Tvangsmulkt kan gis som løpende dagmulkt eller som engangsmulkt. Det foreslås at de nærmere detaljene rundt tvangsmulkt, herunder tvangsmulkens størrelse og momenter som skal vektlegges ved utmåling, fastsettes i forskrift, jf. § 36 femte ledd.

Tvangsmulkt er etter departementets syn en viktig og riktig reaksjon i mange tilfeller. Den gir et sterkt insentiv for å stanse den ulovlige handlingen, uten å være for inngripende, samtidig som tvangsmulkens størrelse kan settes til et nivå som sannsynliggjør at forholdet opphører.

Inntektene fra tvangsmulken tilfaller statskassen. Bakgrunnen for dette er at tilsynsorganet ikke skal ha en økonomisk interesse i håndhevingen av regelverket og utmålingen av tvangsmulken.

#### *Nærmere om inndragning og overtredelsesgebyr*

En lovproposisjonen om overtredelsesgebyr ved brudd på flere av bestemmelsene i tobakksskadeloven, og andre lover på folkehelseområdet, ble fremmet 6. april 2018, jf. Prop. 60 L (2017–2018) Endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.).

Utredningen i forbindelse med proposisjonen om overtredelsesgebyr har vist at midlertidig inndragning som reaksjon ikke er like praktisk som tiltenkt, ved håndheving av regelverket for tilvirkningsbevilling av alkohol. Helsedirektoratet uttalte følgende i forbindelse med høringen:

«[...] Dersom det avdekkes enkeltstående overtredelser vil det normalt ikke være aktuelt med midlertidig inndragning av bevillingen, med mindre det er tale om svært grove brudd. Innføring av et overtredelsesgebyr kan etter direktoratets syn derfor også ha en god effekt på den generelle regelverksetterlevelsen på dette området. Et godt utformet overtredelsesgebyr kan videre bidra til at sanksjonen rammer virksomhetene på en mer rettferdig måte enn inndragning, som erfaringsmessig kan slå svært ulikt ut.»

Departementet vurderer på denne bakgrunn at overtredelsesgebyr kan være en mer hensikts-

messig reaksjon enn midlertidig inndragning, ved brudd på bestemmelsene om bevilling, sporing og sikkerhetsmerking i tobakksskadeloven. Departementet vil i et senere lovarbeid utrede bruk av overtredelsesgebyr ved brudd på bestemmelsene om bevillingsordning, sporing og sikkerhetsmerking.

Da midlertidig inndragning viser seg å være lite praktisk, og de øvrige reaksjonene som er foreslått vil kunne anvendes ved mindre alvorlige og enkeltstående overtredelser, foreslår departementet ikke bestemmelser om midlertidig inndragning. Departementet mener at inndragningsadgangen bør forbeholdes tilfeller der det har skjedd grove eller gjentatte lovbrudd, som viser at bevillingshaver ikke er egnet til å drive denne typen virksomhet og at varig inndragning er en mer hensiktsmessig reaksjon, som komplementerer de øvrige reaksjonsmulighetene på en god måte.

Departementet forslår derfor at Helsedirektoratet gis hjemmel til å fatte vedtak om varig inndragning, jf. forslag til ny § 36 c.

Forhold som kan tilsi at bevillingshaveren ikke har god vandel etter skatte- og avgiftsforpliktelsene kan være manglende innsending av selvangivelse, mangelfull regnskapsførsel, at regnskap ikke er revidert, godkjent og innsendt til Brønnøysundregistrene og at oppgaver vedrørende merverdiavgift og skattetrekk ikke er sendt til fylkesskattekontor/kemnerkontor. For å ta stilling til om bevillingshaver oppfyller kravene til vandel i forhold til skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen, kan bevillingsmyndigheten kreve fremlagt skatteattest.

Ved avgjørelse av om det er grunnlag for en administrativ reaksjon kan det foreligge usikkerhet om fakta. Sentralt i spørsmålet om hvilke fakta som skal legges til grunn står spørsmålet om hvilke krav til bevisets styrke som må foreligge for at et gitt faktum kan anses bevist. Etter norsk sivilprosess gjelder som utgangspunkt et krav om alminnelig sannsynlighetsovervekt. Departementet viser til Prop. 62 L (2015–2016) kapittel 19.1 hvor det fremgår at det finnes unntak fra utgangspunktet om alminnelig sannsynlighetsovervekt og at beviskravet etter en nærmere vurdering kan skjerpes til klar sannsynlighetsovervekt for faktum som er særlig belastende for en part. Hvor strengt beviskravet er, må vurderes konkret for hvert enkelt rettsområde og hver enkelt reaksjon. Etter departementets vurdering må beviskravet for bevillingsmyndigheten ved inndragning være alminnelig sannsynlighetsovervekt i tråd med forvaltningslovens hovedregel. Selv om varig inndragning er en inngripende reaksjon, kan det etter departementets syn ikke anses å være særlig

belastende for bevillingshaver på en slik måte at det bør foreligge et strengere beviskrav. Inndragning kommer som en følge av at bevillingshaver ikke lenger oppfyller vilkårene for eller anses egnet til å inneha bevillingen og er ikke å anse som en pønalt reaksjon. Departementet vil i forbindelse med forskriftsarbeidet gi nærmere bestemmelser om adgangen til å anvende inndragning som reaksjon.

#### *Forholdet til EMK*

Forholdet mellom straffebegrepet etter EMK og administrative sanksjoner er utførlig beskrevet og vurdert i Prop. 62 L (2015–2016) Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.). Der gis en grundig gjennomgang av de ulike reaksjonstypene, herunder administrative sanksjoner, som utgjør straff etter EMK, samt andre forvaltningstiltak, dvs. reaksjoner som ilegges av forvaltningsorganer knyttet til lovbrudd, men som ikke er straff etter EMK. Gjennomgangen er i all hovedsak generell og knyttet til bruken av administrative sanksjoner og andre forvaltningstiltak i forvaltningsloven.

Hvorvidt en reaksjon er straff etter EMK må avgjøres etter en konkret vurdering av ordningene som fastsettes i særlovgivningen. Rettspraksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) oppstiller tre kriterier (de såkalte

Engel-kriteriene) som skal vektlegges ved vurderingen av om en reaksjon er straff. De tre kriteriene er 1) klassifikasjonen etter nasjonal rett, 2) normens karakter og innhold og 3) alvorligheten av reaksjonen.

Ingen av de foreslåtte reaksjonene i denne proposisjonen utgjør straff i nasjonal rett. Videre er det sikker rett at pålegg om retting og tvangsmulkt ikke utgjør straff etter EMK. Disse reaksjonene har ikke et pønalt formål, men fokuserer på å rette opp i lovstridig virksomhet og sikre fremtidig lovlidighet.

Varig inndragning vil etter departementets syn heller ikke utgjøre straff etter EMK. Praksis fra EMD viser at tilbakekall av tillatelse normalt ikke er å anse som straff dersom tilbakekallet er basert på at innehaveren ikke lenger fyller vilkårene som gjelder for å få tillatelsen, eller dersom den som innehar tillatelsen ikke er egnet eller skikket til å inneha denne. Inndragning av bevilling etter tobakksskadeloven § 36 c har ikke et pønalt formål, men skal være et sentralt virkemiddel for å påse at handel med tobakksvarer skjer innenfor lovlige rammer, og at bevillingshaver er egnet til å ivareta de interessene bevillingsordningen skal beskytte. Selv om reaksjonen kan være alvorlig for den det gjelder, er normens karakter og innhold avgjørende for at reaksjonen ikke vil være å anse som straff etter EMK.

## 8 Utlevering av opplysninger

### 8.1 Høringsforslaget og departementets vurderinger

---

Departementet foreslo lovhjemmel for å muliggjøre informasjonsflyt mellom systemet for bevilningsordningen og systemene for sporing og sikkerhetsmerking. Departementet viste til at uavhengig av hvilke myndigheter som får ansvar for sporingssystemet og sikkerhetsmerkingen, vil systemer for god informasjonsutveksling mellom Helsedirektoratet og toll- og skattemyndighetene være en forutsetning for et effektivt kontroll- og sporingssystem. Opplysningene som inngis i forbindelse med søknad om bevilling vil kunne bidra i arbeidet med å sikre et effektivt sporingssystem, se kapittel 9, og omvendt. Eksempelvis vil forflytning av varepartier kunne sees i sammenheng med opplysninger om alle foretakets produksjonsenheter, varelagre og de konti som er oppgitt å

brukes i transaksjonsøyemed. Dette vil også kunne sammenstilles med transaksjonshistorikk, som protokollen pålegger leddene i omsetningskjeden å bokføre, oppbevare og gjøre tilgjengelig for ansvarlige myndigheter, se underkapittel 4.6.12. På samme måte vil mistanke om ulovlig handel, basert på opplysningene i sporingssystemet, kunne initiere tilsynsvirksomhet fra Helsedirektoratets side.

Videre ble det foreslått hjemmel for å kunne utveksle informasjon med protokollpartenes myndigheter og sekretariatet til tobakkskonvensjonen.

Det innkom ingen merknader fra høringsinstansene og departementet opprettholder forslaget i § 40 annet og tredje ledd. I lys av at også politiet har ansvar for flere forhold knyttet til ulovlig handel, foreslår departementet at også politiet bør omfattes av lovbestemmelsen.

## 9 Virkeområde

Tobakksskadeloven gjelder for Norge, herunder Svalbard og Jan Mayen, jf. § 3 tredje ledd, men unntak kan gjøres for Svalbard og Jan Mayen av hensyn til stedlige forhold.

Departementet kan ikke se at de hensynene regelverket skal ivareta gjør seg mindre gjeldende på Svalbard enn på fastlandet. Med hensyn til det foreslåtte regelverkets formål anser departementet det derfor som riktig at forpliktelsene også skal gjelde for Svalbard. Departementet ser imidlertid at implementeringen kan by på større grad av utfordringer på Svalbard enn det som vil være tilfelle på fastlandet.

Da Svalbard ikke er en del av EØS-avtalen vil implementeringsfristene som følge av denne ikke gjelde for øygruppen. Protokollen art. 12 fastsetter en egen implementeringsfrist for frihandels-soner, nærmere bestemt tre år etter ikrafttredelse av protokollen.

Protokollen art. 1 nr. 5 definerer frisoner som «en del av en parts territorium der alle varer som er brakt inn i sonen, med hensyn til toll og avgifter, i alminnelighet anses for å være utenfor tollområdet». At et område er frisoner i protokollens forstand innebærer ingen begrensninger i adgangen til å innkreve toll og avgifter. I tolloven er tollområdet definert som fastlandet med tilhørende territorialfarvann, men ikke Svalbard, Jan Mayen og Norges biland, se tolloven § 1-1 bokstav 1. Basert på dette anser departementet i dag Svalbard, Jan Mayen og bilandene for å være økonomiske frisoner i protokollens forstand.

Av hensyn til de stedlige forhold vil departementet, i forbindelse med forskriftsarbeidet, vurdere forlenget implementeringsfrist for Svalbard innenfor rammene av art. 12. Departementet vil i den forbindelse også vurdere tobakksskadelovens tilsynsordninger på Svalbard.

## 10 Finansiering av bevillingsordning, sporingssystem og sikkerhetsmerking

### 10.1 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen at utgiftene knyttet til bevillingsordningen, sporingssystemet og sikkerhetsmerkingen skulle finansieres gjennom innkreving etter selvkostprinsippet.

Departementet foreslo en lignende ordning som den som er opprettet for tilsyns- og registreringsordningen for detaljister og grossister, der registeret og tilsynet skal finansieres av avgifter, jf. tobakksskadeloven nåværende § 10. Tilsyn med grossistene dekkes inn gjennom en årlig tilsynsavgift, og drift og vedlikehold av selve registeret dekkes inn gjennom en egen registeravgift. Begge avgiftene er statlige sektoravgifter.

På samme måte foreslo departementet å finansiere driften av bevillingsordningen, der produsenter, importører og eksportører ilegges en årsavgift for direktoratets utgifter knyttet til registeret og tilsynsoppgavene med bevillingsordningen. Avgiftssatsen vil fastsettes i forskrift og skal gjenspeile de faktiske kostnadene Helsedirektoratet har til drift av og tilsyn med bevillingsordningen.

I tillegg ble det foreslått et søknadsgebyr. Søknadsgebyret skal dekke Helsedirektoratets kostnader knyttet til gjennomgang av innsendt dokumentasjon og saksbehandling ved avslag eller innvilgelse.

### 10.2 Høringsinstansene syn

*Regelrådet* uttaler:

«Departementet har imidlertid ikke beskrevet alternative måter for å gjennomføre en bevillingsordning innenfor rammene gitt i protokollen. Blant annet fremgår det av protokollen at partene oppfordres til å innkreve bevillingsgebyr. Regelrådet kan ikke se at det er gjort en vurdering av dette i høringsnotatet. (...)

Kostnadene knyttet til drift og forvaltningen av sporingssystemet foreslås imidlertid i

høringsnotatet å pålegges næringen gjennom et selvkostprinsipp. Hvordan ordningen skal finansieres er imidlertid et nasjonalt valg. Regelrådet kan ikke se at departementet har diskutert positive og negative virkninger for næringslivet som følge av innføringen av et sporingssystem.»

Regelrådet viser også til at det bør gjøres en særskilt vurdering av virkningene for små virksomheter, som relativt sett kan bli pålagt en større økonomisk byrde, og mener at det bør gjøres tiltak for å lette byrden for disse.

Tobakksimportøren *Augusto International AS* uttaler:

«Det er likevel ingen tvil om at enhver innføring av endringer i forhold til dagens system vil medføre høyere kostnadsnivå, spesielt for mindre virksomheter som Augusto, og vi etterspør derfor informasjon om hvilke vurderinger som har vært gjort for kostnadsrammer ved implementeringen av en slik sporingssystem opp mot forventet nytteverdi.(...)»

Det merkes at det i tillegg til avgift for drift av register såvel som tilsynsavgift som diskutert i høringsnotatet i tillegg påføres virksomhetene en ekstra avgift for håndtering av bevillinger i tillegg til selve søknadsgebyret. Dette medfører i praksis økt beskatning av små importører og butikker og motvirker tilsvarende entreprenørskap i Norge.»

Tobakksprodusenten *Philip Morris International* uttaler at det er vesentlig at avgiftene

«... holdes på et rimelig nivå, og ikke er til hinder for små grossister eller detaljister. Gjøres ikke dette, kan det hindre myndighetene i å etablere kontroll og oversikt over markedet, og i stedet videre drive frem ulovlig handel i Norge.»

*Tobakksindustriens felleskontor* uttaler:

«Industrien må sikres innsynsrett for kostnadene som skal finansieres gjennom avgifter, slik at industrien kan etterprøve at systemet drives etter selvkostprinsippet.»

### 10.3 Departementets vurderinger

Etter rundskriv R-112/2016 Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering, kan gebyrer etableres når det offentlige utfører en klart definert tjeneste overfor betaleren og det ikke betales for noe annet eller mer. Sektoravgifter kan anvendes til å finansiere fellestiltak overfor en næring eller sektor dersom avgiften betales av aktører som tilhører eller har en nær tilknytning til sektoren (for eksempel i forbindelse med virksomheten til tilsynsorganer).

Departementet vurderer at finansiering av ordninger som skal begrense helseskader av tobakksbruk og bekjempe kriminalitet knyttet til produksjon og omsetning av tobakk, må bæres av industrien selv og ikke belastes samfunnet. Bruk av tobakksvarer har store samfunnsmessige konsekvenser. Røyking er fortsatt den viktigste enkeltårsaken for både sykdom og tidlig død i Norge. Røyking fører hvert år til over 6200 dødsfall i Norge, noe som tilsvarer 15 prosent av alle dødsfall. Tobakksvarer er således i en særstilling hva gjelder helsemessige konsekvenser. Departementet kan derfor ikke se at drift av bevillingsordningen eller systemet for sporing- og sikkerhetsmerking helt eller delvis skal finansieres av samfunnet. Kostnadene knyttet til disse systemene må følgelig vurderes i lys av hvilken nytte tiltakene har for samfunnet, snarere enn nytteverdien for industrien. I forbindelse med EU-kommisjonens konsekvensutredning ble det gjort en evaluering av kost-nytte-verdien av systemet for sporing og sikkerhetsmerking. Evalueringen viste at det ville koste ca. 155 millioner euro å implementere systemene i alle EU-landene, fordelt med ca. 4 millioner euro på myndighetene og 151 millioner på industrien. Til sammenligning ville de økonomiske gevinstene ved implementering utgjøre 59

millioner for industrien og hele 2 088 millioner for myndighetene, i tillegg til en sosial gevinst på 1 716 millioner euro for myndighetene og samfunnet. Den sosiale gevinsten utgjorde sparte liv, sparte kostnader for helsevesenet og økt produktivitet i arbeidslivet. Den økonomiske gevinsten utgjorde økte skatte- og avgiftsinntekter.<sup>2</sup>

Det er industrien selv som er pålagt å opprette et datasystem for sporing, ved å inngå kontrakt med leverandører av datalagringsfasiliteter, jf. art. 15(8). Myndighetene skal sikres tilgang til systemet gjennom et brukergrensesnitt. Dette er nærmere beskrevet i gjennomføringsrettsaktene. Gjennomføringsrettsaktene pålegger også industrien å utvikle sikkerhetsmerket etter krav fastsatt av nasjonale myndigheter. Departementet vil komme nærmere tilbake til finansieringen av enkeltelementene i systemet for sporing og sikkerhetsmerking i forskriftsarbeidet, herunder en beskrivelse av industri- og myndighetsoppgaver.

Når det gjelder positive og negative virkninger for næringslivet som følge av innføringen av et system for sporing og sikkerhetsmerking, vil departementet bemerke at direktivbestemmelsene om sporing- og sikkerhetsmerking er helt overordnede og ikke gir grunnlag for å vurdere økonomiske og administrative konsekvenser, verken for næringslivet eller myndighetene. Gjennomføringsrettsaktene som beskriver systemene nærmere, ble først ble vedtatt av EU-kommisjonen 15. desember 2017. Disse er svært detaljerte og tekniske, og departementet vil komme tilbake til en nærmere vurdering i forbindelse med arbeidet med forskriftene.

Departementet foreslår at gebyr- og avgiftssatsene fastsettes i forskrift, jf. forslag til ny § 15 tredje ledd. Departementet vil komme tilbake til beregningen og fordelingen av avgiftene i det senere høringsnotatet om forskriftsbestemmelser. Herunder vil departementet vurdere i hvilken grad og på hvilken måte hensynet til små og mellomstore bedrifter skal ivaretas. Størrelsen på avgiftene vil justeres jevnlig basert på de kostnadene myndighetene har til de pålagte oppgavene.

<sup>2</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10102/2017/EN/SWD-2017-455-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

## 11 Beslag og destruksjon

### 11.1 Gjeldende rett

---

Tobakksskadeloven § 43 fastsetter at ulovlig importerte tobakksvarer, tobakkssurrogater og tobakksutstyr kan tilbakeholdes, beslaglegges og destrueres. Bestemmelsen er tilnærmet identisk med tilsvarende bestemmelser i legemiddeloven og strålevernloven, og trådte i kraft 1. juli 2017. Bestemmelsen gjelder etter sin ordlyd kun ved import.

### 11.2 Høringsforslaget

---

Forslaget om § 43 nytt fjerde ledd ble sendt på høring 26. mai 2017 sammen med forslag om innføring av overtredelsesgebyr mv. i flere lover med folkehelseformål mv.

Bakgrunnen var at tobakksskadeloven § 43 hjemler beslag og destruksjon av importerte varer, men gir i praksis kun slik myndighet på selve importtidspunktet. Departementet mente at det også kan være behov for at tilsynsmyndighetene kan beslaglegge og destruere ulovlige tobakksvarer mv. som allerede er i omløp i Norge, og foreslo derfor i høringen at Helsedirektoratet skulle gis hjemmel for beslag og destruksjon av slike varer. Det ble bedt om høringsinstansenes syn på om Legemiddelverket og kommunene, som også er tilsynsmyndighet, også bør kunne beslaglegge og destruere produkter importert i strid med tobakksskadelovgivningen.

Departementet foreslo at prosessen med beslag og destruksjon av produkter som allerede er i omløp, reguleres på samme måte som ved import, slik at samme saksbehandlingsrutiner og frister skal gjelde for Helsedirektoratet som for tollmyndighetene. Lovhjemmelen skulle følges opp med nødvendige forskriftsbestemmelser.

### 11.3 Høringsinstansenes syn

---

*Oslo kommune* er den eneste høringsinstansen som uttaler seg eksplisitt om forslaget. Kommunen ser ikke behov for at kommunene får hjemmel til å beslaglegge og destruere ulovlige varer, og uttaler blant annet at det regnes som lite sannsynlig at registrerte salgssteder vil selge slike varer. Videre peker kommunen på at slik hjemmel vil eskalere kommunale kontrollørers rolle fra deres nåværende rolle som rene observatører.

### 11.4 Departementets vurderinger

---

Etter departementets syn er det behov for å presisere at tobakksvarer, tobakkssurrogater og tobakksutstyr som er importert i strid med tobakksskadeloven og som er i omløp i Norge, kan beslaglegges og destrueres.

Det er slik departementet ser det behov for å foreta en nærmere vurdering av hvilke tilsynsmyndigheter som skal kunne beslaglegge og destruere slike varer. Departementet foreslår derfor at det i § 43 tas inn et nytt fjerde ledd om at Kongen kan fastsette forskrifter om at tobakksvarer, tobakkssurrogater og tobakksutstyr som er importert i strid med tobakksskadelovgivningen og som er i omløp i Norge kan beslaglegges og destrueres, samt om hvem som kan foreta beslag og destruksjon. Nåværende fjerde og femte ledd blir henholdsvis femte og sjette ledd.

Departementet anser at forslaget ikke vil medføre økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning.



## 12 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 12.1 Bevillingsordningen

---

#### 12.1.1 Høringsforslaget

Departementet har i høringsforslaget beskrevet økonomiske og administrative konsekvenser for Helsedirektoratet ved opprettelse av en bevillingsordning for import og eksport. Beskrivelsen baserte seg på en foreløpig vurdering fra Helsedirektoratet.

Helsedirektoratets beregning la til grunn motak av ca. 30 bevillingssøknader årlig, inkludert fornyelser eller endringer. Det ble lagt til grunn at saksbehandlingen vil koste 15 000 kroner per søknad, og at samlede saksbehandlingsutgifter basert på dette utgjør kr 450 000 kroner per år, inkludert klagesaksbehandling.

Departementet bemerket at det ikke ville bli aktuelt med fornyelser. Når bevillingssøknadene fra eksisterende importører er behandlet, er det derfor ikke sannsynlig at det innkommer et stort antall nye søknader. Det ble derfor vurdert som sannsynlig at saksbehandlingskostnadene vil ligge godt under 450 000 kroner etter det første året.

Helsedirektoratet estimerte tilsynsarbeidet til ca. 450 000 kroner årlig, basert på 30 tilsyn i året, inkludert både dokumentkontroll og stedlig kontroll. Det ble lagt til grunn at tilsynsoppgavene ville omfatte både dokumentkontroll og stedlig kontroll. Det ble også lagt inn i beregningen at tilsynet i tillegg til å gjennomføres, skal forberedes og at det skal utføres etterfølgende registrering og saksbehandling av opplysninger.

De samlede kostnadene per år for forvaltningen ble beregnet til mellom 1,9 og 3 mill. kroner per år. Kostnadene vil ikke påløpe før ordningen settes i kraft, og vil dekkes av den foreslåtte sektoravgiften.

Kostnader til oppstart og systemutvikling ble beregnet til et sted mellom 4,8 og 10,8 mill. kroner. Beregningen ble basert på en utvidelse av det nye tobakkssalgregisteret for detaljister og grossister. Videre ble det lagt inn i beregningen en kostnad til kobling mellom tobakksregisteret og andre myndigheters systemer.

Eventuelle øvrige kostnader ble det lagt til grunn at myndighetene må dekke innenfor gitte rammer, herunder blant annet veiledningsoppgaver og utarbeidelse av veiledningsmaterieil, særlig fram mot ordningens ikrafttredelse og driftsstart.

#### 12.1.2 Høringsinstansenes syn

*Regelrådet* uttaler:

«Departementet har gitt et godt tallgrunnlag for forvaltningens kostnader knyttet til saksbehandling. Regelrådet mener at, med utgangspunkt i estimering av det offentliges saksbehandlingskostnader, burde departementet også kunne tallfeste engangskostnadene for næringen for bevilling, samt årlig og løpende kostnader knyttet til tilsyn og finansiering av bevillingsordningen.»

#### 12.1.3 Departementets vurderinger

Da bevillingsordningen skal finansieres etter et selvkostprinsipp, vil kostnadene som er beregnet for Helsedirektoratet i realiteten være en kostnad som påføres tobakkindustrien. Kostnadene skal fordeles på alle bevillingshavere. Detaljene og fordelingsnøkkelen vil departementet komme tilbake til i arbeidet med forskriftene. Utover dette vil selve søknadsprosessen og de løpende forpliktelsene knyttet til bevillingsordningen medføre interne kostnader for bevillingshaverne. Detaljene i forpliktelsene er ikke fastlagt og vil bli nærmere beskrevet i forskriftene.

### 12.2 Sporingssystem og sikkerhetsmerking

---

Departementet uttalte i høringsnotatet at de økonomiske og administrative kostnadene knyttet til sporingssystemet og sikkerhetsmerket foreløpig var vanskelig å beregne, da detaljene for systemene ikke var fastlagt av EU-kommisjonen. Gjennomføringsrettsaktene som fastsetter detal-

jene ble vedtatt 15. desember 2017 og er ennå ikke formelt godkjent i EU-systemet. Rettsaktene gir nærmere grunnlag for en prosess om utforming av systemene, plassering av ansvar mellom ulike myndigheter og beregning av økonomiske og administrative kostnader. Da disse forholdene foreløpig ikke er avklart, vil departementet måtte komme tilbake med beregninger av de økonomiske og administrative kostnadene i forbindelse med forskriftshøringen.

Det fremgår imidlertid av EU-kommisjonens konsekvensutredning at implementeringskostnadene for myndighetene vil utgjøre ca. 4 millioner euro, fordelt på 28 medlemsland. Dette utgjør ca. 146 430 euro pr land. Dette kan være en pekepinn

på kostnadsnivået. Samtidig skal det understrekes at Norge per i dag ikke har produksjon og forøvrig har få aktører i tobakksmarkedet, noe som kan indikere at kostnadene kan være lavere enn gjennomsnittskostnadene for EU-land.

Departementet vil uansett understreke at det i likhet med bevillingsordningen er tobakksindustrien som skal bære kostnadene til drift av spøringsystemet. Departementet viser til at det er industrien som har ansvaret for datalagring og registrering, og at industrien selv skal utarbeide sikkerhetsmerket etter spesifikasjoner fra nasjonale myndigheter. Videre vises det til forslaget om gebyr- og avgiftsfinansiering i § 15.

## 13 Merknader til de enkelte bestemmelser

### *Til § 8 Bevillingsplikt*

Bestemmelsen er ny, jf. nærmere omtale i punkt 4.6.1 og 4.6.2. *Første ledd* fastsetter at produksjon, import og eksport bare kan skje med bevilling. Uttrykket «juridisk enhet» omfatter juridiske personer og enkeltpersonforetak, og utelukker fysiske personer uten enkeltpersonforetak (privatpersoner) fra å få utstedt bevilling. Bevillingen kan bare gis til en juridisk person som er gyldig stiftet eller enkeltpersonforetak. I de tilfellene hvor virksomheten er en del av et konsern e.l., skal bevillingen gis til det driftsansvarlige selskap.

Hver virksomhet må ha en bevilling, men loven er ikke til hinder for at en bevillingshaver kan ha flere bevillinger.

Lovbestemmelsen regulerer næringsvirksomhet, og privatimport til personlig bruk er unntatt fra bevillingsplikt i *annet ledd*.

*Tredje ledd* gir departementet hjemmel til å kunne gi utfyllende bestemmelser om innførsel, utførsel og produksjon av tobakksvarer og produksjonsutstyr.

### *Til § 9 Krav til bevillingssøknaden*

Bestemmelsen er ny, jf. nærmere omtale i punkt 4.6.3. *Første ledd* fastsetter at det sammen med søknaden skal fremlegges uttømmende og utvidet politiattest for bevillingsmyndigheten, jf. politiregisterloven § 41. Søkeren selv er ansvarlig for å innhente politiattest i samsvar med politiregisterloven § 36 nr. 1. Attesten skal begrenses til straffereaksjoner for visse typer av lovovertridelser, jf. første ledd annet punktum. Det vises for øvrig til omtalen i kapittel 4.6.5.

I *annet ledd* er det inntatt hjemmel til å gi utfyllende forskrifter om hvilke krav som skal stilles til søknaden og hvilken dokumentasjon som skal fremlegges av søkeren.

### *Til § 10 Saksbehandlingsregler*

Bestemmelsen er ny, jf. nærmere omtale i punkt 4.6.4. *Første ledd* fastsetter at Helsedirektoratet er bevillingsmyndighet for bevillinger etter § 8.

*Annet ledd* fastsetter saksbehandlingsfrister som begynner å løpe når all nødvendig dokumentasjon er innlevert fra søkeren. Fristen kan forlenges én gang ved kompliserte saker eller ved forsinkende forhold utenfor Helsedirektoratets kontroll. Dersom direktoratet ikke når å behandle søknaden innen fristen, betyr det ikke at bevillingen anses innvilget. Dette har sammenheng med vandelskravet i § 11 som er et vilkår for bevilling.

*Tredje ledd* fastsetter at søker kan pålegges å dokumentere opplysninger som er nødvendige for å ta stilling til vandelskravet. Søkeren kan bare pålegges dette så langt det er mulig å fremskaffe slik informasjon. Som eksempel på dokumentasjon kan nevnes utskrift fra Regnskapsregisteret som viser at årsoppgjør og revisjonsberetning er levert, firma-attest som viser hvem som har de vesentlige økonomiske interessene i virksomheten, og bekreftelser fra skatte- og avgiftsmyndighetene om at det ikke foreligger forfalte utestående krav på skatter eller avgifter og finansieringsplan, driftsbudsjett og likviditetsbudsjett for virksomheten.

Er søker en person eller et selskap med virksomhet i annet land enn Norge, må det kunne kreves attester som gir samme type informasjon og som er like notoriske som de norske attestene som er nevnt i foregående avsnitt.

I forbindelse med behandling av bevillingssøknaden er det obligatorisk å innhente uttalelse fra toll- og skattemyndighetene, jf. *fjerde ledd*. Det skal fremgå om den som søker bevilling har brutt toll-, skatte-, avgifts- eller regnskapslovgivningen, eller om de på søknadstidspunktet har skatte- eller avgiftsrestanser. Det er først og fremst overtreddelse i forbindelse med utøvelse av næringsvirksomhet som er relevant, men også lovovertridelser i privatøkonomien bør opplyses, slik at Helsedirektoratet har mulighet til å vurdere om disse likevel kan være relevante for utøvelse av næringsvirksomhet. I den grad det er mulig, bør toll- og skattemyndighetene også opplyse om personene har vært involvert i tidligere selskaper som f.eks. har blitt slått konkurs pga manglende betaling av skatter og avgifter.

*Femte ledd* regulerer fornyet vandelskontroll, og *sjette ledd* er en forskriftshjemmel for nærmere saksbehandlingsregler og dokumentasjonskrav.

#### *Til § 11 Krav tilandel*

Bestemmelsen er ny, men basert på tilsvarende bestemmelse i alkoholloven, jf. nærmere omtale i punkt 4.6.5. I *første ledd* stilles vandelskrav til bevillingshaver og andre sentrale personer i virksomheten. Disse må ha uklanderligandel i forhold til tobakksskadeloven eller bestemmelser i annen lovgiving som har sammenheng med denne lovs formål. Lovgivning som anses å ha sammenheng med lovens formål er listet opp i § 9 første ledd. Som eksempler på slike regler kan nevnes opplysningsplikt etter skatteforvaltningsloven ved levering av skattemelding og skattebetalingslovens krav om arbeidsgivers forskuddstrekk, regnskapslovens krav om at det føres regnskap og utarbeides årsoppgjør o.l.

Kravene gjelder også for tilsvarende utenlandsk lovgiving.

Det er i henhold til *annet ledd* bevillingshaver, de med vesentlige økonomiske interesser i eller innflytelse over virksomheten, som må oppfylle kravene. Ved vurderingen av hvem som har innflytelse over eller økonomisk interesse i virksomheten, er det de underliggende forhold som er avgjørende, ikke hvordan f.eks. selskapets eierstruktur og ledelse fremstår i det ytre. I vurderingen av om en person har vesentlig innflytelse over virksomheten kan det også være aktuelt å vurdere innflytelsen til nærmere definerte nærstående til den aktuelle personen, jf. *tredje ledd*.

Bevillingsmyndigheten kan pålegge bevillings søker å redegjøre for hvem det er relevant å vurdere i forhold tilandel i søknaden. Det kan også kreves at dette bekreftes i den grad det er mulig f.eks. ved utskrift fra Brønnøysundregistrene. Bevillingsmyndigheten kan be om at bevillings søkeren dokumenterer hver personsandel i den grad det er mulig, f.eks. ved fremleggelse av skatteattester. Det er bevillingssøker som må dokumentere at vandelskravet er oppfylt.

Nærmere regulering av dokumentasjons- og vandelskravet vil gjøres i forskrift, jf. forskriftshjemmel inntatt i *fjerde ledd*.

#### *Til § 12 Overdragelse, død og konkurs*

Bestemmelsen er ny, men basert på tilsvarende bestemmelse i alkoholloven, jf. nærmere omtale i punkt 4.6.7. *Første ledd* inneholder en overgangsregel for den situasjon at en bevillingspliktig virksomhet overdras. Den som får seg overdratt en bevillingspliktig virksomhet kan fortsette virksomheten inntil søknad om ny bevilning er behandlet av bevillingsmyndigheten, men ikke utover tre måneder. Helsedirektoratet kan utvide overgangsperioden med ytterligere én måned. Manglende oppfyllelse av søkers aktivitetsplikt etter første ledd innebærer at retten til fortsatt drift i overgangsperioden bortfaller.

Ifølge første ledd annet punktum faller bevillingen bort ved overdragelse av virksomheten eller av andeler i selskap som eier slik virksomhet. Bevillinger gis til bestemte juridiske personer eller enkeltpersonforetak, jf. § 8 første ledd. Når de som har de opprinnelige eierinteressene ikke lenger driver virksomheten, faller bevillingen bort. Overdragelse kan være salg av virksomheten til nye eiere, f.eks. til et nytt selskap. Dersom det er en juridisk person som har bevillingen, vil et skifte av selskapsform føre til at bevillingen faller bort. Det er ikke lenger det selskapet som fikk bevillingen som driver virksomheten, selv om de faktiske eierinteressene er de samme. Tilsvarende gjelder dersom virksomheten går over fra et enkeltpersonforetak til et aksjeselskap, selv om den fysiske personen som kan knyttes til enkeltpersonforetaket er identisk med eneaksjonæren.

Det må vurderes konkret hva som er en overdragelse av en vesentlig andel aksjer eller andeler i selskapet som driver virksomheten. Salg av mindre andeler eller aksjer som det er naturlig å se i sammenheng, skal summeres.

*Annet ledd* regulerer situasjonen ved bevillingshavers død. Dødsboet kan da velge om det vil fortsette den eksisterende virksomheten i en overgangsperiode på inntil 3 måneder, eller om det vil selge varene.

*Tredje ledd* faller bevillingen bort ved konkurs. Det avgjørende tidspunktet er konkursåpning. Konkursboet gis imidlertid en rett til å overdra gjenværende tobakksvarer etter konkursen. Overdragelsen må skje innen endelig avslutning av bobehandlingen.

*Fjerde ledd* gir forskriftshjemmel for nærmere bestemmelser om bortfall av bevilning.

#### *Til § 13 Opplysnings- og meldeplikt*

Bestemmelsen er ny og er nærmere omtalt i punkt 4.6.8. *Første ledd* pålegger toll- og skattemyndighetene en opplysningsplikt til Helsedirektoratet. Det er bare adgang til å kreve opplysninger som er relevante for den konkrete saksbehandlingen, dvs. opplysninger som er nødvendige for behandling av bevillingssakene. På forespørsel

fra bevillingsmyndigheten må opplysningene gis uten hinder av den taushetsplikten etatene er pålagt i forvaltningsloven eller særlover.

Etter at bevilling er gitt, vil det kunne være behov for å innhente opplysninger i forbindelse med kontroll med bevillingene, endringer, vurdering av inndragning av bevillingen o.l.

*Annet ledd* pålegger toll- og skattemyndighetene meldeplikt overfor Helsedirektoratet dersom de avdekker forhold som kan antas å ha vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet, f.eks. brudd på tobakksskadeloven eller skatte-, avgifts- eller regnskapslovgivningen. Politiets meldeplikt følger av politiregisterloven § 10-7 og er derfor ikke regulert i tobakksskadeloven.

*Tredje ledd* gir forskriftshjemmel for nærmere bestemmelser om opplysnings- og meldeplikten.

#### *Til § 14 Bevillingshavers varslingsplikt*

Bestemmelsen er ny og nærmere omtalt i punkt 4.6.9. Varslingsplikten i *første ledd bokstav a* skal sikre at bevillingsmyndigheten har oversikt over virksomhetens stedlige plassering og andre vesentlig opplysninger for bevillingsmyndighetens tilsynsarbeid. I vurderingen av hva som er vesentlige opplysninger må det sees hen til hvilke opplysninger som skal oppgis eller dokumenteres ved søknad om bevilling. Dette vil fremgå av forskrift. *Første ledd bokstav b* pålegger bevillingshaver varslingsplikt ved kjøp eller avhending av produksjonsutstyr.

*Annet ledd* inneholder en forskriftshjemmel for nærmere bestemmelser om varslingsplikten og ev. unntak fra den.

#### *Til § 15 Gebyr og avgifter*

Bestemmelsen er ny og nærmere omtalt i kapittel 10. Den fastsetter i *første ledd* at det må betales et søknadsgebyr før en bevillingssøknad tas under behandling. Søknadsgebyrets størrelse fastsettes i forskrift. Gebyret skal dekke utgiftene til behandling av søknaden, herunder innledende kontakt med søker, registrering av søknaden og vedlagt dokumentasjon, innhenting av opplysninger, vurdering, vedtak og klagebehandling. Gebyret skal tilsvare de faktiske kostnadene til Helsedirektoratets saksbehandling og skal jevnlig justeres deretter.

Den årlig avgiften i *annet ledd* skal tilsvare de faktiske kostnadene til utvikling og drift av bevillingsregistret, bevillingsordningen og systemet for sporing og sikkerhetsmerking. Avgiften skal således ikke innebære en ekstra inntektskilde for tilsynsmyndighetene.

Systemet og satsene for innbetaling av gebyr og avgift vil bli fastsatt i forskrift, jf. forskriftshjemmelsen i *tredje ledd*.

#### *Til § 16 Destruksjon av produksjonsutstyr*

Bestemmelsen er ny og skal sikre at myndighetene til enhver tid har oversikt over produksjonsutstyr på norsk jord, jf. nærmere omtale i punkt 4.6.9. Produsentene plikter etter *første ledd* å sikre at all destruksjon skjer under bevillingsmyndighetens overvåkning. *Annet ledd* gir departementet forskriftshjemmel til å gi nærmere bestemmelser om slik destruksjon.

#### *Til § 16 a Internkontroll*

Bestemmelsen er ny, jf. nærmere omtale i punkt 4.6.11. Den fastsetter i *første ledd* en plikt for bevillingshavere til å etablere internkontroll som skal sørge for at tobakksskadelovens regler som knytter seg til produksjon, import og eksport overholdes. Internkontrollen skal sørge for at bestemmelsene i kapittel 3 og 3A etterleves. Internkontrollsystemet skal kunne dokumenteres ovenfor tilsynsmyndighetene. Dette innebærer at internkontrollkravet blir gjenstand for tilsyn.

*Annet ledd* fastsetter at departementet kan gi nærmere bestemmelser om innholdet i internkontrollkravet. Slike bestemmelser kan blant annet omfatte krav om at internkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold, at den skal sørge for at ansatte i virksomheten har tilstrekkelige kunnskaper og kompetanse til å overholde kravene til virksomheten, herunder kravene til internkontroll, og at de ansatte skal ha oversikt over hvordan virksomheten er organisert og hvordan oppgaver og ansvar er fordelt. Videre kan det gis bestemmelser om at de ansvarlige skal ha rutiner for å forebygge, avdekke og rette opp avvik.

#### *Til § 16 b Kundekontroll, markedsovervåkning og rapportering*

Bestemmelsen er ny, jf. nærmere omtale i punkt 4.6.10. Kundekontrollen innebærer at bevillingshavere må forvise seg om at næringsdrivende man har et kundeforhold til driver virksomheten på lovlig vis, herunder at den aktuelle kunden har bevilling eller er registrert, dersom det foreligger bevillings- eller registreringsplikt etter tobakksskadeloven, jf. *første ledd bokstav a*. Bevillingshaver plikter også å holde oversikt over at levert mengde tobakksvarer tilsvare etterspørselen i

det aktuelle markedet, jf. *første ledd bokstav b*. Plikten til markedsovervåkning innebærer ikke kun å ha oversikt over egne salgstall fra året før, men også å estimere etterspørselen etter tobakksvarene fremover i tid basert på utviklingen av salget over tid og trender i markedet. Bevillingshavere har ansvar for å sikre at markedet kun forsynes med tobakksvarer i samsvar med det som til enhver tid er etterspørselen.

Dersom kundekontrollen gir mistanke om at en kunde har overtrådt bestemmelsene i tobakkskadeloven, følger det en plikt til å rapportere dette til Helsedirektoratet, jf. *første ledd bokstav c*. Kundekontrollen kan også innebære innsyn i dokumenter, som regnskapsdokumenter, selvangivelse mv.

Nærmere bestemmelser om kundekontroll kan gis i forskrift, jf. *annet ledd*.

#### *Til § 16 c Krav til bokføring*

Bestemmelsen er ny, jf. nærmere omtale i punkt 4.6.12. *Første ledd* skal sikre myndighetenes tilgang til en oversikt over transaksjoner som er bokført i medhold av bokføringsloven.

Etter *annet ledd* gjelder det et særskilt bokføringskrav for produsenter, som skal gjøre det mulig å etterprøve at ingen av ingrediensene i tobakksvarene kommer fra ulovlig handel.

*Tredje ledd* inneholder en forskriftshjemmel.

#### *Til § 16 d Krav til unikt identifikasjonsmerke*

Bestemmelsen er ny, jf. nærmere omtale i punkt 5.2. *Første ledd* forbyr innførsel, salg og produksjon av tobakksvarer uten id-merke. Dette pålegger importører, og eventuelle norske produsenter, å sørge for at varene er merket før henholdsvis innførsel og forflytning fra produksjonslokalet. Merkekravet gjelder enkeltpakninger. Enkeltpakninger er gjerne pakket i større enheter ved forsendelse og en større enhet må merkes med et id-merke som kan gjøre rede for alle enkeltpakningene i enheten. Gjøres ikke det, må den større enheten åpnes for registrering av hver enkeltpakke.

Hvilken informasjon som skal knyttes til id-merket vil fremgå av forskrift, jf. *annet ledd*. Dette vil bl.a. være informasjon om produktet, produksjonsanlegget, produksjonstidspunkt, forespeilet reiserute, importør, forespeilet detaljmarked mv.

#### *Til § 16 e Krav til datalagring hos uavhengig tredjepart*

Bestemmelsen er ny, jf. nærmere omtale i punkt 5.4. Det skal knyttes informasjon til id-merket, jf.

§ 16 d. Informasjonen må lagres, og det er produsentene, importørene og eksportørene som er ansvarlige for lagring av data. For å sikre at disse aktørene ikke kan manipulere systemet, skal de ikke ha mulighet til å slette eller endre data som allerede er lagret.

*Første ledd* pålegger derfor aktørene å inngå avtale om lagring med tredjepart som er økonomisk og juridisk uavhengig av tobakksindustrien. *Annet ledd* fastsetter at datalagringsfasiliteten fysisk må befinne seg i EØS-området. For å sikre tredjepartens uavhengighet og for øvrig føre kontroll med tredjeparten, pålegges produsentene i *tredje ledd* å foreslå uavhengig revisor som skal overvåke tredjepartens aktiviteter. Både datalagringsansvarlig tredjepart og revisor må godkjennes av ESA, jf. første ledd annet punktum og tredje ledd annet punktum. Kravene til uavhengighet og nærmere detaljer om datalagringsfasilitetene vil fremgå av forskrift, jf. *fjerde ledd*.

#### *Til § 16 f Tilgang til opplysninger i datalagringsfasiliteter*

Bestemmelsen er ny, jf. nærmere omtale i punkt 5.6. Det er kun uavhengig revisor og de myndighetsorganer som er nevnt i *første ledd* som skal ha tilgang til opplysningene i datalagringsfasilitetene. Produsenter og importører kan ifølge tobakksdirektivet gis tilgang på visse vilkår. Dette vil fremgå av forskrift, jf. *annet ledd*.

#### *Til § 16 g Krav til registrering av enkeltpakninger*

Bestemmelsen er ny, jf. nærmere omtale i punkt 5.3. Kravet til registrering i *første ledd* skal sikre at reiseveien til hver enkeltpakning med tobakk skal kunne følges aktivt eller spores i etterkant, fra produsent til siste ledd i omsetningskjeden før detaljistleddet. Også intern forflytning hos samme aktør skal registreres, f.eks. mellom to ulike lagerfasiliteter.

*Annet ledd* pålegger produsenter å stille nødvendig utstyr for registrering til rådighet for alle registreringspliktige aktører.

Hvilke aktører som skal pålegges registreringsplikt og nærmere bestemmelser om registreringskravet vil gis i forskrift, jf. *tredje ledd*.

#### *Til § 16 h Krav til sikkerhetsmerke*

Bestemmelsen er ny, jf. nærmere omtale i kapittel 6. *Første ledd første punktum* oppstiller et forbud mot å innføre, selge eller produsere tobakksvarer uten sikkerhetsmerke. Dette pålegger importører,

og eventuelle norske produsenter, å sørge for at varene er merket før henholdsvis innførsel og forflytning fra produksjonslokalet. Merkekravet gjelder kun enkeltpakninger og ikke større enheter som inneholder enkeltpakninger, som kartonger, kasser osv. Privatimport er unntatt fra forbudet, jf. *første ledd annet punktum*.

*Annet ledd* gir forskriftshjemmel til å fastsette nærmere krav til sikkerhetsmerket og påføringen av dette.

#### *Til § 35 Tilsynsansvar*

Tilsynsansvaret omtales nærmere i punkt 4.6.6. *Første ledd* er endret slik at Helsedirektoratet også pålegges tilsynsansvar for §§ 8, 11, 12, 14, 15, 16 til 16 c om bevillingsordningen og §§ 16 d til 16 h om aktørenes plikter etter systemet for sporing og sikkerhetsmerking. Tidligere første ledd siste punktum er flyttet inn i nytt femte ledd.

*Tredje og fjerde ledd* om tilsyn med registreringsordningen for detaljsalg tilsvarende tidligere § 7 første og annet ledd, som er flyttet for å oppnå bedre sammenheng i lovens bestemmelser. I *sjette ledd* er det kun foretatt en språklig oppdatering, og i *syvende ledd* om forskriftshjemmel er tidligere § 7 tredje ledd innlemmet.

#### *Til § 35 a Tobaksregister*

Bestemmelsen er endret slik at den i *første ledd* i tillegg til register over detaljister og grossister, skal omfatte register over bevillingshavere.

Tidligere forskriftshjemmel i § 35 a første ledd annet punktum er flyttet til et eget *annet ledd*.

#### *Til § 36 Retting og tvangsmulkt*

Bestemmelsen er kun oppdatert språklig, som følge av at tidligere § 8 om retting og tvangsmulkt i kapitlet om registreringsordningen for detaljister og grossister, nå er innlemmet i bestemmelsen.

#### *Til § 36 a Overtredelsesbegyr*

Bestemmelsen er ny og er en oppdatert versjon av tilsvarende forslag til § 35 a i Prop. 60 L (2017–2018) Endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelse- og legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.). Bestemmelsen er kun oppdatert som følge av nye paragrafnummereringer i denne lovproposisjonen. Det vil si at henvisningen til §§ 9 og 37 a er tatt ut og erstattet med §§ 36 b og 37.

#### *Til § 36 b Salgsforbud*

Bestemmelsen tilsvarende tidligere § 9 og er kun flyttet slik at alle lovens sanksjoner og reaksjoner er samlet i et kapittel.

#### *Til § 36 c Inndragning av bevilling*

Bestemmelsen er ny, jf. nærmere omtale i kapittel 7. *Første ledd* slår fast at en bevilling kan inndras dersom vandelskravet ikke lenger er oppfylt eller dersom forpliktelsene etter tobakksskadeloven ikke oppfylles.

Bevillingsmyndigheten må selv konkludere med at det foreligger slik overtredelse som loven omtaler. Dom eller vedtatt forelegg kan anses som bevis, men også politirapporter og vitneutsagn, herunder kontrollrapporter, vil etter omstendighetene kunne være tilstrekkelige bevis. Det kan ikke kreves at det foreligger klageavgjørelse eller rettskraftig dom før inndragning kan vedtas. I situasjoner der det står påstand mot påstand, må bevillingsmyndigheten foreta en vanlig bevisvurdering når den skal ta stilling til inndragningsspørsmålet. Beviskravene ved inndragning er alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det er Helsedirektoratet som har ansvaret for å føre bevis for det faktiske grunnlaget for inndragningsvedtaket.

Hvilken regel som er overtrådt og overtredelsens grovhet vil være av betydning for om inndragning bør skje. Også enkeltstående overtredelser gir grunnlag for inndragning. Det kan også tenkes situasjoner som er så alvorlige at bevillingsmyndigheten bør reagere med inndragning også ved slike enkeltstående brudd. Det kan legges vekt på om det er flere samtidige overtredelser eller om det over tid har forekommet gjentatte brudd på alkoholloven, og på bestemmelser som har sammenheng med denne. Det er videre anledning til å legge vekt på hvordan bevillingshaver har praktisert bevillingen tidligere. Det er ikke noe krav at det foreligger subjektiv skyld eller klanderverdige forhold for at bevillingen kan inndras, men det kan legges vekt på dette hensynet i skjønnsvurderingen.

Bestemmelsens *annet ledd* gir Helsedirektoratet anledning til å inndra en bevilling som ikke er benyttet i løpet av det siste året. Fristen starter på det tidspunktet virksomheten opphører, ev. kunne startet opp. Det er opp til Helsedirektoratets skjønnsmessige vurdering å ta stilling til om bevillingen skal inndras når fristen er utløpt.

*Tredje ledd* gir forskriftshjemmel for nærmere bestemmelser om inndragning.

*Til § 37 Tilbakekall av registrering, godkjenning og omsetningsforbud*

Bestemmelsen tilsvarende tidligere § 37 a og er kun flyttet for å oppnå bedre sammenheng i loven.

*Til § 37 a Klage*

Bestemmelsen tilsvarende tidligere § 37 og er kun flyttet for å oppnå bedre sammenheng i loven. Endringen i *første ledd* er kun av språklig art, som følge av at tidligere § 11 om klage på vedtak etter registreringsordningen for detaljister og grossister, nå er innlemmet i bestemmelsen.

*Annet og tredje ledd* er nye og er oppdaterte versjoner av tilsvarende forslag til § 37 annet og tredje ledd i Prop. 60 L (2017–2018) Endringer i alkoholloven, atomenergiloven, folkehelseloven, legemiddeloven, lov om medisinsk utstyr, strålevernloven og tobakksskadeloven mv. (overtredelsesgebyr mv.). Bestemmelsene er oppdatert slik at det er tatt inn henvisninger til §§ 36 og 36 b, som følge av ny paragrafnummerering i loven og innlemmelsen av tidligere § 11.

*Til § 38 Opplysnings- og rapporteringsplikter mv.*

*Syvende ledd* er endret slik at «avgifter» er lagt til i tillegg til dagens «gebyrer». Dette sikrer større fleksibilitet i hvordan finansieringsordningene etter tobakksskadeloven utformes.

*Til § 40 a Utlevering av opplysninger*

Bestemmelsen er endret med nye annet til fjerde ledd, jf. nærmere omtale i kapittel 8. *Annet ledd* gir

hjemmel for ansvarlige nasjonale myndigheters utlevering av taushetsbelagte opplysninger fra bevillingsordningen og systemet for sporing og sikkerhetsmerking til protokollpartenes myndigheter og sekretariatet til tobakkskonvensjonen.

Tilsvarende er det foreslått nytt *fjerde ledd* som skal muliggjøre informasjonsflyt mellom Helse- og sosialdepartementet, politiet, tollmyndighetene og skattemyndighetene, for oppnå et effektivt kontroll- og sporingssystem.

*Femte ledd* gir forskriftshjemmel for nærmere bestemmelser om slik utlevering av opplysninger.

*Til § 43 Beslag og destruksjon av ulovlige varer*

Bestemmelsens overskrift og fjerde ledd er nye, jf. nærmere omtale i kapittel 11.

I nytt *fjerde ledd* er det tatt inn en hjemmel for at Kongen kan fastsette bestemmelser om at tobakksvarer, tobakksurrogater og tobakksutstyr som er allerede importert i strid med tobakksskadelovgivningen og som er i omløp i Norge, kan beslaglegges og destrueres. Dette i motsetning til bestemmelsens første ledd, som gir hjemmel for beslag og destruksjon på importtidspunktet. Det gis også hjemmel til å fastsette bestemmelser om hvem som skal kunne foreta beslag og destruksjon. Nåværende fjerde ledd blir femte ledd, og nåværende femte ledd blir nytt sjette ledd.

*Til § 46 Ikrafttredelse*

Bestemmelsen falt ved en feil ut ved en tidligere lovendring (lov av 24. mai 2013 nr. 17), og foreslås nå tatt inn igjen.



Helse- og omsorgsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i tobakksskadeloven (ulovlig handel med tobakksvarer mv.).

---

**Vi HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i tobakksskadeloven (ulovlig handel med tobakksvarer mv.) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i tobakksskadeloven (ulovlig handel med tobakksvarer mv.)

#### I

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

Nåværende § 10 blir § 7.

Kapittel 3 skal lyde:

Kapittel 3. *Bevilling for import, eksport og produksjon av tobakksvarer mv.*

#### § 8 Bevillingsplikt

*Import, eksport og produksjon av tobakksvarer og utstyr for tobakksproduksjon er forbudt uten bevilling. Bevilling gis til den juridiske enhet som har den økonomiske interessen i og ansvaret for virksomheten.*

*Privatpersoner kan uten bevilling innføre tobakksvarer til personlig bruk.*

*Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om innførsel, utførsel og produksjon av tobakksvarer og produksjonsutstyr.*

#### § 9 Krav til bevillingssøknaden

*Søkeren skal sammen med bevillingssøknaden fremlegge en uttømmende og utvidet politiattest for personer som nevnt i § 11, jf. politiregisterloven § 41. Attesten avgrenses til å omfatte overtredelser av tobakksskadeloven, alkoholloven, varemerkeloven, designloven, tolloven, skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen, samt overtredelser av straffeloven 1902 kapittel 24, 25, 26, 27 og 31 og straffeloven 2005 kapittel 27, 30 og 31.*

*Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilke krav som skal stilles til søknaden, herunder hvilken dokumentasjon som skal fremlegges.*

#### § 10 Saksbehandlingsregler

*Bevilling etter § 8 gis av Helsedirektoratet.*

*Helsedirektoratet skal ta stilling til bevillingssøknaden så raskt som mulig og senest innen fire måneder for søknader om bevilling for produksjon og eksport, og senest innen 30 dager for søknader*

*om bevilling for import. Fristen kan forlenges én gang dersom sakens kompleksitet gjør det nødvendig. Fristforlengelsen skal begrunnes, og den skal meddeles søkeren før den opprinnelige fristen er ute. Bevilling anses ikke for gitt selv om saksbehandlingstiden er utløpt.*

*Helsedirektoratet kan pålegge søkeren å dokumentere de opplysningene som er nødvendige for å kunne ta stilling til om kravet i § 11 er oppfylt.*

*Før søknaden avgjøres skal det innhentes uttalelse fra toll- og skattemyndighetene.*

*Fornytt vandelskontroll kan foretas i samsvar med politiregisterloven § 43.*

*Departementet kan i forskrift gi nærmere saksbehandlingsregler. Departementet kan i forskrift også gi utfyllende bestemmelser om dokumentasjonskravet i tredje ledd.*

#### § 11 Krav til vandel

*Bevillingshaver og personer som har vesentlig innflytelse på virksomheten, må ha utvist uklanderlig vandel med hensyn til lovgivningen nevnt i § 9 første ledd.*

*Person som eier en vesentlig del av virksomheten eller et selskap som driver virksomheten, som oppbærer en vesentlig del av dens avkastning, eller som i kraft av sin stilling som leder har vesentlig innflytelse på den, anses alltid for å ha vesentlig innflytelse på virksomheten.*

*I vurderingen av om en person har vesentlig innflytelse på virksomheten, kan det også tas hensyn til personens nærstående innflytelse på virksomheten. Med nærstående menes:*

- a) ektefelle eller person som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold,
- b) slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje, samt søsken
- c) ektefelle til eller person som bor sammen med person som nevnt i bokstav b i ekteskapslignende forhold.

*Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om innholdet i og dokumentasjon av vandelskravene.*

### § 12 Overdragelse, død og konkurs

Bevillingen faller bort ved overdragelse av virksomheten. Det samme gjelder ved overdragelse av alle eller en dominerende andel av aksjene eller andelene i et selskap som eier slik virksomhet. Virksomheten kan likevel fortsette på den tidligere bevilling i inntil tre måneder, så fremt bevillingsmyndigheten er underrettet om dette og det søkes om ny bevilling innen 30 dager etter overdragelsen. Der som søknad om ny bevilling ikke er endelig avgjort av Helsedirektoratet innen saksbehandlingsfristen i § 10 annet ledd, kan Helsedirektoratet gi tillatelse til at det drives videre på den tidligere bevillingen i inntil ytterligere en måned.

Bevillingen faller bort ved bevillingshaverens død. Dødsboet kan likevel fortsette virksomheten i henhold til den tidligere bevillingen i tre måneder etter dødsfallet dersom bevillingsmyndigheten underrettes om det, eller innen samme frist overdra tobakksvare til bevillingshaver etter denne lov.

Bevillingen faller bort ved bevillingshaverens konkurs.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om bortfall av bevilling.

### § 13 Opplysnings- og meldeplikt

Toll- og skattemyndighetene plikter uten hinder av taushetsplikt å gi de opplysningene som Helsedirektoratet anser nødvendige for behandlingen av bevillingssaker.

Dersom toll- eller skattemyndighetene avdekker forhold som kan antas å ha vesentlig betydning for bevillingsspørsmålet, plikter de av eget tiltak og uten hinder av taushetsplikt å informere Helsedirektoratet om det.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om opplysnings- og meldeplikten.

### § 14 Bevillingshavers varslingsplikt

Bevillingshaver skal varsle myndighetene på forhånd ved

- a) endring i selskapets stedlige plassering eller ved vesentlige endringer som er relevante for den aktiviteten det er gitt bevilling for
- b) ethvert oppkjøp eller enhver avhending av produksjonsutstyr

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om varslingsplikten, og gjøre unntak fra den.

### § 15 Gebyr og avgifter

Helsedirektoratet kan kreve at det på forhånd skal betales et søknadsgebyr for behandlingen av en søknad om bevilling etter § 8.

Bevillingshavere skal betale en årlig avgift for å dekke kostnadene til utvikling og drift av bevillingsregisteret, bevillingsordningen, sporingssystemet og sikkerhetsmerkingen samt tilsynsoppgaver i medhold av bestemmelsene i kapittel 3 og 3A.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om satser for og innbetaling av gebyr og avgifter etter denne paragrafen.

### § 16 Destruksjon av produksjonsutstyr

Produsenter av tobakksvare skal sikre at destruksjon av produksjonsutstyr, eller deler av slikt utstyr, foregår under Helsedirektoratets overvåkning.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om slik destruksjon.

### § 16 a Internkontroll

Bevillingshavere skal etablere internkontroll for etterlevelse av forpliktelsene i kapittel 3 og 3A. Internkontrollen skal kunne dokumenteres overfor tilsynsmyndighetene.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om internkontroll.

### § 16 b Kundekontroll, markedsovervåkning og rapportering

Bevillingshavere plikter å

- a) gjennomføre kundekontroll av andre næringsdrivende før og underveis i kundeforholdet, herunder forvisse seg om at bevillingspliktige har bevilling og at registreringspliktige er registrert,
- b) overvåke salget til egne næringsdrivende kunder for å sikre at mengden produkter som legges ut i markedet, er i samsvar med etterspørselen etter dette produktet, og
- c) rapportere til Helsedirektoratet ved mistanke om at en næringsdrivende kunde har overtrådt bestemmelsene i denne lov.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om kundekontroll, markedsovervåkning og rapportering.

### § 16 c Krav til bokføring

Transaksjoner som er bokført av bevillingshavere i medhold av bokføringsloven, skal på anmodning gjøres tilgjengelig for ansvarlig myndighet for sporingssystemet og bevillingsordningen.

Produsenter av tobakksvare skal bokføre transaksjoner på en slik måte at det kan redegjøres for innkjøp av samtlige ingredienser som er anvendt i produksjonen av tobakksvarene.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om kravet til bokføring og rapportering.

Nytt kapittel 3A skal lyde:

Kapittel 3A. Sporingssystem for og sikkerhetsmerking av tobakksvarer

§ 16 d Krav til unikt identifikasjonsmerke

Det er forbudt å føre inn i Norge, selge eller flytte fra produksjonsanlegg enkeltpakninger eller større enheter av tobakksvarer som ikke er påført et unikt identifikasjonsmerke.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om identifikasjonsmerket, herunder hvilken informasjon som skal knyttes til det.

§ 16 e Krav til datalagring hos uavhengig tredjepart

Produsenter, importører og eksportører av tobakksvarer plikter å inngå avtale med uavhengig tredjepart om datalagring av informasjon som skal knyttes til identifikasjonsmerket etter § 16 d. Datalagringsansvarlig må godkjennes av EFTAs overvåkingsorgan. Lagret informasjon skal ikke kunne endres eller slettes av aktører som er involvert i omsetningskjeden med tobakksvarer.

Datalagringsfasiliteten skal være fysisk plassert i EØS-området.

Produsenter av tobakksvarer skal foreslå en ekstern revisor som skal overvåke tredjepartens aktiviteter. Den foreslåtte revisoren skal godkjennes av EFTAs overvåkingsorgan.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om sporingssystemet, herunder datalagring og rapportering, datalagringsfasiliteter og kravet til uavhengighet.

§ 16 f Tilgang til opplysninger i datalagringsfasiliteter

Produsenter, importører og eksportører plikter å sørge for at uavhengig revisor som nevnt i § 16 e, ansvarlige nasjonale myndigheter i EØS-landene, EFTAs overvåkingsorgan og EU-kommisjonen har tilgang til opplysninger som er lagret i datalagringsfasilitet som nevnt i § 16 e.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tilgang til og behandling av opplysninger som er lagret i datalagringsfasilitet som nevnt i § 16 e.

§ 16 g Krav til registrering av enkeltpakninger

Samtlige enkeltpakninger skal registreres i hvert ledd i omsetningskjeden og ved hver forflytning.

Produsenter av tobakksvarer skal stille til rådighet nødvendig utstyr til registrering, for alle registreringspliktige aktører.

Departementet kan gi forskrift om hvilke aktører som omfattes av registreringsplikten, hvordan registrering skal skje og kravene til registreringsutstyr.

Departementet kan gi forskrift om unntak fra bestemmelsene i denne paragrafen.

§ 16 h Krav til sikkerhetsmerke

Det er forbudt å føre inn i Norge, selge eller flytte fra produksjonsanlegg enkeltpakninger med tobakksvarer som ikke er merket med sikkerhetsmerke. Forbudet gjelder ikke privatpersoners innførsel av tobakksvarer til personlig bruk.

Departementet kan gi forskrift om nærmere krav til sikkerhetsmerket, herunder tekniske krav og krav til regelmessig utskiftning, og gjøre unntak fra dem.

Nåværende kapittel 3 til 9 blir kapittel 4 til 9 og nytt kapittel 10.

§ 35 skal lyde:

§ 35 Tilsynsansvar

Helsedirektoratet fører tilsyn med at §§ 6, 8, 11, 12, 14, 15, 16 til 16 h, 19 til 24, 30 til 34, 34 c, 34 d, 36 b og 36 c og forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene, overholdes. Direktoratet fører tilsyn med kravene i §§ 30 a og 32 når det gjelder tobakksvarer og urtebaserte røykeprodukter.

Statens legemiddelverk fører tilsyn med at §§ 34 a og 34 b og forskrifter gitt i medhold av disse, overholdes. Det samme gjelder kravene om helseadvarsel og produktpresentasjon i § 30 a når det gjelder elektroniske sigaretter og gjenoppfyllingsbeholdere.

Kommunen fører tilsyn med at registrerte salgssteder for tobakksvarer og tobakksurrogater til forbruker overholder §§ 4, 5, 17 til 24, 30 til 33, 34 a, 34 d, 36 b og 42 og forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene.

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

Tilsynsmyndighetene kan når som helst kreve tilgang til registreringspliktige og bevillingshaveres lokaler og regnskaper, herunder kreve å få nødvendige opplysninger om regnskap og drift fra bevillingshavere. Bevillingshavere plikter uten erstatning eller vederlag å utlevere nødvendige vareprøver til tilsynsmyndigheten.

Tilsynsmyndighetene kan for øvrig foreta slik granskning og besiktigelse som den finner nødvendig for å utføre sine gjøremål etter loven, og gir de pålegg og treffer de vedtak som er nødvendige for gjennomføringen av tilsynet.

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

§ 35 a skal lyde:

§ 35 a *Tobaksregister*

Helsedirektoratet forvalter registre over salgssteder, grossister, importører, eksportører og produsenter for tobakksvarer, jf. §§ 4, 6 og 8. Tilsvarende gjelder for salgssteder for tobakkssurrogater.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om forvaltningen av registerene, herunder om retting og sletting av opplysninger.

§ 36 skal lyde:

§ 36 *Retting og tvangsmulkt*

Finner tilsynsmyndigheten at noen av bestemmelsene nevnt i § 35 er overtrådt, kan den pålegge retting av forholdet. Det skal samtidig settes en frist for rettingen. Tilsynsmyndigheten kan kreve skriftlig bekreftelse fra overtrederen på at det ulovlige forholdet har opphørt.

Samtidig med at pålegg om retting gis, kan tvangsmulkt fastsettes. Mulkten løper fra oversittelse av fristen for retting, og kan fastsettes i form av engangsmulkt eller dagmulkt. Mulkten tilfaller staten.

Dersom tilsynsmyndigheten ved avdekking av en overtredelse av bestemmelser nevnt i § 35 finner særlig grunn til å tro at det vil bli begått nye brudd som ikke kan stanses etter første og annet ledd, kan den på forhånd fastsette at mulkt vil løpe fra det tidspunkt en ny overtredelse tar til. Slik tvangsmulkt kan fastsettes for inntil ett år.

Når særlige grunner taler for det, kan tilsynsmyndigheten helt eller delvis frafalle ilagt tvangsmulkt.

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

Ny § 36 a skal lyde:

§ 36 a *Overtredelsesgebyr*

Tilsynsmyndigheten kan ilegge den som overtrer bestemmelser i §§ 4 tredje og fjerde ledd, 5, 6, 17 til 24, 25 første, annet, tredje og femte ledd, 26, 27, 28 a, 30, 31, 32 første og annet ledd, 33, 34 b, 34 d, 36 b, 37 og 42, overtredelsesgebyr. Det samme gjelder ved overtredelse av forskrifter gitt i medhold av disse bestemmelsene når det er fastsatt i forskrift at overtredelsen kan medføre slik sanksjon.

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

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om hvilke hensyn det kan eller skal

legges vekt på ved vurderingen av om overtredelsesgebyr skal ilegges.

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

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

Nåværende § 9 blir ny § 36 b.

Ny § 36 c skal lyde:

§ 36 c *Inndragning av bevilling*

Helsedirektoratet kan inndra en bevilling dersom vilkårene i § 11 ikke lenger er oppfylt, eller dersom bevillingshaver ikke oppfylder sine plikter etter denne loven eller bestemmelser gitt i medhold av denne.

En bevilling kan inndras dersom den ikke er benyttet i løpet av det siste året.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om avgrensning og utfylling av inndragningsadgangen.

§ 37 skal lyde:

§ 37 *Tilbakekall av registrering, godkjenning og omsetningsforbud*

Tilsynsmyndighetene kan nekte registrering eller godkjenning etter §§ 21 a, 34 a og 34 d, eller trekke denne tilbake dersom virksomheten eller produktet ikke oppfylder kravene i denne lov eller bestemmelser gitt i medhold av den.

Tilsynsmyndighetene kan fastsette omsetningsforbud for enkelte produkter eller produktpartier, dersom de har grunn til å anta at disse ikke oppfyller lovens bestemmelser eller bestemmelser gitt i medhold av denne lov.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser til gjennomføring og utfylling av første og annet ledd.

§ 37 a skal lyde:

§ 37 a *Klage*

Enkeltvedtak fattet av Helsedirektoratet etter § 36 på grunnlag av overtredelser av §§ 20, 21, 22, 23, 30, 30 a, 31 og 33 eller bestemmelser gitt i medhold til disse, kan påklages til Markedsrådet. Ved behandlingen i Markedsrådet gjelder de saksbehandlingsreglene som er gitt i eller i

medhold av markedsføringsloven så langt de passer.

*Enkeltvedtak fattet av kommunen etter §§ 36, 36 a og 36 b kan påklages til fylkesmannen.*

*Enkeltvedtak fattet av Sysselmannen på Svalbard etter §§ 36, 36 a og 36 b kan påklages til departementet. Hvis sysselmannen har delegert myndighet til Longyearbyen lokalstyre, er sysselmannen klageinstans for lokalstyrets vedtak.*

§ 38 syvende ledd skal lyde:

Departementet kan i forskrift pålegge produsenter og importører å betale gebyrer og avgifter for myndighetenes arbeid med mottak, lagring, håndtering, analyse og offentliggjøring av opplysningene som er omtalt i annet, tredje og sjette ledd.

§ 40 a nytt annet til fjerde ledd skal lyde:

*Opplysninger mottatt i medhold av kapittel 3 og 3A kan uten hinder av lovbestemt taushetsplikt utleveres til ansvarlige myndigheter hos partene til protokollen mot ulovlig handel med tobakksvarer og til sekretariatet til tobakkskonvensjonen.*

*Opplysninger mottatt i medhold av kapittel 3 og 3A kan uten hinder av lovbestemt taushetsplikt utveksles mellom Helsedirektoratet, politiet, tollmyndighetene og skattemyndighetene.*

*Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om utlevering av opplysninger som nevnt i første til tredje ledd.*

§ 43 overskriften skal lyde:

§ 43 *Beslag og destruksjon av ulovlige varer*

§ 43 fjerde ledd skal lyde:

*Kongen kan i forskrift fastsette bestemmelser om at tobakksvarer, tobakkssurrogater og tobakksutstyr som er importert i strid med denne lov med forskrifter, og som er i omløp i Norge, kan beslaglegges og destrueres, og om hvem som kan foreta beslag og destruksjon.*

Nåværende fjerde og femte ledd blir femte og nytt sjette ledd.

Ny § 46 skal lyde:

§ 46 *Ikrafttredelse*

*Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.*

## II

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan bestemme at de enkelte bestemmelsene skal tre i kraft til ulik tid.
2. Kongen kan gi overgangsbestemmelser.





