

Deres ref.
17/4000Vår ref.
17/00195Dato
15.11.2017

Høring om ulovlig handel med tobakksvarer - Forslag til endringer i tobakksskadeloven

Ansvarlig myndighet: Helse- og omsorgsdepartementet
Regelrådets vurdering: **Utredningen har svakheter**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at utredningen har svakheter jf. kravene i utredningsinstruksen punkt 2.1 og 2.2.

Regelrådet er innforstått med at forslagene i høringsnotatet er implementering av regler Norge er pålagt å innføre som følge av ratifisering av protokollen om ulovlig handel med tobakksvarer og kravene i direktiv 2014/40/EU om tobakksprodukter. Departementet burde imidlertid beskrevet nærmere de tilfeller der det er nasjonalt handlingsrom og hvordan dette er benyttet.

For å bedre beslutningsgrunnlaget burde departementet, der protokollen og direktivet åpner for det, vurdert alternative måter å implementere reglene på. De administrative byrdene for næringslivet for å imøtekomme det offentlige saksbehandling og tilsynsordning, burde spesielt diskuteres.

Videre mangler det en beskrivelse av forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i tobakksskadeloven. Forslaget omhandler nødvendige endringer for at Norge skal kunne ratifisere protokollen mot ulovlig handel med tobakksvarer (heretter protokollen). De viktigste elementene i protokollen er krav til at produksjon, eksport og import av tobakksvarer enten underlegges et forbud eller en bevillingsordning, samt krav til et sporingssystem for tobakksvarer. Videre stilles det krav til kundekontroll og særskilte krav til bokføring av transaksjoner. Høringsforslaget tar også sikte på å implementere direktiv 2014/40/EU om tobakksprodukter (heretter tobakksdirektivet) artikkel 15 om sporingssystem og artikkel 16 om sikkerhetsmerking. Tobakksdirektivet artikkel 15 og 16 gir EU-kommisjonen myndighet til å fastsette gjennomføringsrettsakter.

De viktigste forslagene i høringsnotatet er ifølge departementet innføring av en bevillingsordning for import og eksport av tobakksvarer, et system for sporing av tobakksvarer fra produksjon til salg og krav om sikkerhetsmerke på produktene. Departementet foreslår i tillegg særskilte krav til bokføring av transaksjoner og krav til kundekontroll for aktørene i omsetningskjeden. Departementet ber videre om innspill på om produksjon av tobakk i Norge bør forbys eller underlegges en bevillingsordning.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Det fremgår av høringsnotatet at forslaget til bevilling for import og eksport av tobakksvarer vil medføre cirka 30 bevillingssøknader. Departementet har foreslått at det ikke gis tidsbegrenset bevilling, men at bevilling gis inntil videre. Det legges således ikke opp til fornyelse av bevillinger. Departementet foreslår at kostnadene knyttet til bevillingsordningen skal finansieres gjennom innkreving etter selvkostprinsippet. Tilsyn med grossistene skal dekkes gjennom en egen årlig tilsynsavgift og drift og vedlikehold av selve registeret dekkes gjennom en egen registeravgift. Departementet foreslår en lignende ordning for å finansiere driften av bevillingsordningen, der importører og eksportører, og eventuelt produsenter, ilegges årsavgift for direktoratets utgifter knyttet til registeret og tilsynsoppgavene med bevillingsordningen. Avgiftssatsene vil fastsettes i forskrift og skal gjenspeile de faktiske kostnadene Helsedirektoratet har til forvaltning av og tilsyn med bevillingsordningen.

I tillegg foreslås det søknadsgebyr. Søknadsgebyret skal dekke Helsedirektoratets kostnader knyttet til gjennomgang av innsendt dokumentasjon og saksbehandling ved avslag og innvilgelse. Størrelsen på avgiftene vil justeres jevnlig basert på de kostnadene myndighetene har til de pålagte oppgavene. Departementet foreslår at gebyr- og avgiftssatsene fastsettes i forskrift. Departementet vil komme tilbake til avgiftene i det senere høringsnotatet om forskriftsbestemmelser.

Det følger av høringsnotatet at de økonomiske og administrative kostnadene knyttet til sporingssystemet og sikkerhetsmerket foreløpig er vanskelig å beregne. Det skyldes at detaljene i sporingssystemet ikke er fastlagt av EU-kommisjonen. Disse vil fremkomme i gjennomføringsrettsakter, som er planlagt ferdigstilt i desember 2017. Departementet vil derfor komme tilbake med beregninger av de økonomiske og administrative kostnadene i forbindelse med forskriftshøringen. Departementet understreker at det i likhet med bevillingsordningen er tobakksindustrien som skal bære kostnadene til drift og forvaltning av sporingssystemet.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Innføring av et system for bevillinger eller forbud, kan forventes å ha store konsekvenser for tobakksnæringen. Det stilles en rekke krav til næringen når det gjelder søknad om bevilling og virksomhetens drift, herunder sporingssystem, sikkerhetsmerke, bokføring av transaksjoner og krav til kundekontroll for aktørene i omsetningskjeden. Regelrådet mener at innføring av slike tiltak bør være effektive og ikke medføre unødvendige byrder for næringslivet.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Bakgrunnen for forslagene om bevillingsordning for eksport og import av tobakksvarer, krav om kundekontroll i alle ledd av omsetningskjeden, krav til bokføring og sporingssystem er at Norge skal kunne ratifisere protokollen mot ulovlig handel med tobakksvarer. Protokollen er en selvstendig folkerettslig avtale under WHO's rammekonvensjon for forebygging av tobakkskader. Kravet om sporingssystem følger også av direktivet artikkel 15. Videre stiller direktivet artikkel 16 krav om at tobakksvarer skal sikkerhetsmerkes. Et felles europeisk sporingssystem skal driftes fra 20. mai 2019 hva gjelder sigaretter og rulletobakk. Øvrige tobakksvarer inkluderes fra 20. mai 2024.

Protokollen mot ulovlig handel med tobakksvarer ble fremforhandlet med utgangspunkt i forpliktelsene som følger av tobakskonvensjonen som har som overordnet formål å beskytte nåværende og fremtidige generasjoner fra de omfattende negative følgene tobakksbruk og tobakkseksposering har på helse, sosial ulikhet, oppvekst, miljø og økonomi. Et av virkemidlene i dette arbeidet er å redusere tilgangen til tobakk, blant annet gjennom tiltak mot ulovlig handel. Utover økt tilgang medfører ulovlig handel med tobakksvarer avgiftsunndragelse og i visse tilfeller omgåelse av annen lovgivning, som produktregulering. På denne bakgrunn mener departementet at mindre kostbare tobakksvarer blir mer tilgjengelige, og at barn og unge er særlig prissensitive overfor dette. Beskyttelse av barn og unge er oppgitt som et overordnet mål i arbeidet.

Regelrådet vurderer at problemet og ønsket måloppnåelse er tilstrekkelig beskrevet.

4.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Når det gjelder protokollen mot ulovlig handel med tobakksvarer, viser departementet at det gis mulighet for å innføre et forbud eller en bevillingsordning for produksjon, eksport og import av tobakksvarer. Regelrådet viser til at departementet kort har beskrevet de to valgmulighetene protokollen gir. 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.

Når det gjelder forslagene om sporing og sikkerhetsmerking av produkter viser departementet til at tobakksindustrien har utviklet egne systemer for merking og sporing av tobakksvarer, men at disse ikke tilfredsstiller kravene i tobakksdirektivet eller protokollen. Siden EU-kommisjonen skal gi gjennomføringsrettsakter med mer detaljerte bestemmelser om hvordan sporing skal praktiseres, har departementet ikke utredet dette tiltaket eller alternative tiltak nærmere. Kravet om sikkerhetsmerke følger av direktivet.

Med de begrensninger som tobakksprotokollen og direktivet gir mener Regelrådet at relevante tiltak er delvis tilstrekkelig utredet.

4.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Etter Regelrådets vurdering reiser utredningen ikke prinsipielle spørsmål av den karakter som er beskrevet i veileder til utredningsinstruksen pkt. 2.1.2, side 19.

4.1.4 *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?*

De positive virkningene av forslagene er knyttet til overordnede mål om å redusere tilgangen på tobakk for å beskytte nåværende og fremtidige generasjoner mot de omfattende negative følgene av tobakksbruk og tobakkseksponering.

Protokollen og direktivet krever innføring av et sporingssystem. Nærmere regler om innretningen av sporingssystemet blir gitt av EU-kommisjonen gjennom gjennomføringsrettsakter. På det nåværende tidspunkt er konsekvensene for næringslivet på denne bakgrunn vanskelig å anslå. 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 vurdert positive og negative virkninger for næringslivet som følge av innføringen av et sporingssystem. Selv om protokollen og direktivet krever innføring av et sporingssystem, burde konsekvensene for næringslivet vært beskrevet.

Når det gjelder kravet i direktivet til sikkerhetsmerking av tobakksprodukter viser departementet til at dette ansvaret i henhold til kravene i direktivet må tillegges produsenter og importører, som må plassere sikkerhetsmerket på pakningene før videre salg til grossist eller detaljist. Regelrådet kan ikke se at departementet har vurdert de positive og negative virkningene for næringslivet når det gjelder innføring av kravene til sikkerhetsmerking. Selv om det direktivet stiller krav om sikkerhetsmerking, burde konsekvensene for næringslivet vært beskrevet.

Når det gjelder bevillingsperiode foreslår departementet at bevillinger gis «inntil videre» og at den løper inntil den bortfaller eller blir inndratt. Løpende bevillinger forutsetter aktiv kontroll fra bevillingsmyndigheten, da det ikke automatisk blir ny vurdering av bevillingsgrunnlaget ved søknad om fornyelse. Regelrådet viser til at en slik modell vil medføre økte kostnader for næringen når det gjelder tilsyn og kontroll, men at kostnadene knyttet til bevilling således vil bli begrenset, da det som følge av forslaget bare er nødvendig å søke om bevilling én gang. 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.

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

Vedrørende hvem som blir berørt av tiltaket, viser departementet til at det er i dag fire store aktører som importerer sigaretter til Norge, og at det er i alt ca. 30 importører av tobakksvarer til Norge, herunder snusimportører og selskaper som driver småskalaimport av sigaretter, sigarer og nisjeprodukter.

Etter Regelrådets vurdering har departementet beskrevet hvem som er berørt av forslaget, men departementet har ikke i tilstrekkelig grad omtalt positive og negative virkninger, og varigheten av tiltaket.

4.1.5 *Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

Departementet foreslår en bevillingsordning for import og eksport av tobakksvarer og utstyr for tobakksproduksjon. Videre bes det om innspill til om det skal være en bevillingsordning eller et forbud mot produksjon av tobakksvarer i Norge. Når det gjelder forslaget om bevillingsordning for import og eksport av tobakksvarer viser departementet til at en bevillingsordning vil gi ansvarlige myndigheter bedre kontroll med tobakksmarkedet og de aktuelle aktørene. Protokollen stiller krav om forbud eller

bevillingsordning. Departementet burde imidlertid gitt en nærmere begrunnelse for valg av innretning av bevillingsordningen, herunder finansieringen av den.

Forslaget til regler om sporingssystem følger i stor grad av reglene i protokollen og direktivet. Når det gjelder sikkerhetsmerking av tobakksprodukter følger det indirekte av reglene i protokollen at dette ansvaret må tillegges produsenter og importører. Produsenter og importører må plassere sikkerhetsmerket på pakningene før videre salg til grossist eller detaljist.

Regelrådet vurderer at beskrivelsen av tiltakene som anbefales i de fleste tilfeller er tilstrekkelig begrunnet. Regelrådet mener imidlertid at begrunnelsen også burde inneholdt en beskrivelse av positive og negative virkninger for næringslivet, jf. punkt 4.1.4.

4.1.6 Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Departementet fremhever at systemer for god informasjonsutveksling mellom Helsedirektoratet og toll- og avgiftsmyndighetene vil være en forutsetning for et effektivt kontroll- og sporingssystem.

Departementet har ikke vurdert forutsetninger for en vellykket gjennomføring med hensyn til tobakksindustrien og deres kjennskap til regelverket og muligheter for oppfyllelse av dette. Med tanke på at formålet med reglene er tiltak mot ulovlig handel med tobakksvarer er det etter Regelrådets vurdering viktig at næringen er godt kjent med reglene og hvordan de skal forholde seg til dem.

5. Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Utredningsinstruksen gir tre aktuelle analysenivåer; de seks minimumsspørsmålene, forenklet analyse og samfunnsøkonomisk analyse. Regelrådet mener at en utfyllende besvarelse av minimumsspørsmålene eller en forenklet analyse ville vært et passende nivå for utredningen.

Regelrådets samlede vurdering er at departementet har svart på minimumsspørsmålene, med unntak av punkt 4 om positive og negative virkninger for næringslivet og til dels punkt 5 om anbefalte tiltak og punkt 6 forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

6. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Det fremgår av høringsnotatet at det i dag er fire store aktører som importerer sigaretter til Norge, men at det i alt er ca. 30 importører av tobakksvarer til Norge, herunder snusimportører og selskaper som driver småskalaimport av sigaretter, sigarer og nisjeprodukter.

Departementet har i høringsnotatet ikke vurdert om det kan eller bør iverksettes tiltak for å ivareta hensynet til de små bedriftene, selv om disse kan forventes å få en relativt sett større byrde fra de foreslåtte tiltakene.

7. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Protokollen og direktivet gir tydelige føringer på departements valg av tiltak. For å vurdere om tiltakenes formål oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet, burde de positive og negative virkningene for næringen vært grundigere utredet og det nasjonale handlingsrommet burde vært beskrevet.

Departementet vurderer at det ikke nå er hensiktsmessig å innføre en bevillingsordning for annen befatning med rå tobakk og tobakksvarer (engrossalg, detaljhandel, transport- og agentvirksomhet). Dette bidrar til å redusere antallet næringsdrivende som berøres direkte av forslaget.

8. Samlet vurdering

Regelrådets vurdering er at utredningen har svakheter jf. kravene i utredningsinstruksen punkt 2.1 og 2.2.

Regelrådet er innforstått med at forslagene i høringsnotatet er implementering av regler Norge er pålagt å innføre som følge av ratifisering av protokollen om ulovlig handel med tobakksvarer og kravene i direktiv 2014/40/EU om tobakksprodukter. Departementet burde imidlertid i høringsnotatet beskrevet nærmere de tilfeller der det er nasjonalt handlingsrom og hvordan dette er benyttet.

For å bedre beslutningsgrunnlaget burde departementet, der protokollen og direktivet åpner for det, vurdert alternative måter å implementere reglene på. De administrative byrdene for næringslivet for å imøtekomme det offentlige saksbehandling og tilsynsordning, burde spesielt diskuteres.

Videre mangler det en beskrivelse av forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

Med hilsen

Sandra Riise
Leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer