

HØRINGSNOTAT

Gjennomføring av protokollen mot ulovlig handel med tobakksvarer og direktiv 2014/40/EU art. 15 og 16 om sporingsystem og sikkerhetsmerking

Forslag til endringer i tobakksskadeloven

Høringsfrist: 22. november 2017

Innhold

1	Innledning.....	3
2	Bakgrunn	3
3	Hovedinnhold i departementets forslag.....	4
4	Omfanget av ulovlig handel	6
5	Tobakksbruk og helseskader i Norge	6
6	Bevillingsordning – protokollen artikkel 6.....	7
6.1	Protokollens krav og anbefalinger	7
6.2	Gjeldende rett.....	8
6.3	Departementets vurderinger og forslag	8
6.3.1	Produksjon av tobakksvarer	8
6.3.2	Import og eksport av tobakksvarer	9
6.3.3	Engros- og detalj salg, agentvirksomhet, lagring, distribusjon mv.....	16
6.3.4	Forholdet til EØS-retten	16
7	Krav som gjelder alle aktører i omsetningskjeden for tobakksvarer.....	17
7.1	Kundekontroll – protokollen artikkel 7.....	17
7.2	Bokførings- og rapporteringsplikt – protokollen artikkel 9	18
7.3	Departementets vurderinger og forslag	18
8	Springssystem – protokollen artikkel 8 og direktivet artikkel 15	20
8.1	Protokollen og direktivets krav	20
8.1.1	Unike identifikasjonsmerker.....	20
8.1.2	Registrering av enkeltpakninger	20
8.1.3	Informasjon som skal knyttes til id-merket	21
8.1.4	Datalagring hos uavhengig tredjepart og krav til ekstern revisor	21
8.1.5	Tilgang til og behandling av opplysninger fra datalagringsfasilitetene	22
8.2	Departementets vurderinger og forslag	22
9	Sikkerhetsmerking – direktivets artikkel 16.....	23
9.1	Direktivets krav	23
9.2	Departementets vurderinger og forslag	24
10	Utlevering av opplysninger	24
11	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	24
12	Forslag til endringer i tobakkskadeloven	26

1 Innledning

Helse- og omsorgsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i tobakksskadeloven. Forslaget omhandler nødvendige lovendringer for at Norge skal kunne ratifisere protokollen mot ulovlig handel med tobakksvarer (heretter protokollen). Protokollen er en selvstendig folkerettslig avtale under WHO's rammekonvensjon for forebygging av tobakksskader (heretter tobakkskonvensjonen). Protokollen art. 1.6 definerer ulovlig handel som enhver praksis eller handlemåte som er forbudt ved lov og som relaterer seg til produksjon, forsendelse, mottak, oppbevaring, distribusjon, salg eller kjøp, inkludert enhver praksis eller handlemåte som legger til rette for slik aktivitet.

De viktigste elementene i protokollen er krav til at produksjon, eksport og import av tobakksvarer enten skal underlegges et forbud eller en bevillingsordning samt krav til et sporingssystem for tobakksvarer. Videre er det krav til kundekontroll og særskilte krav til bokføring av transaksjoner.

Norge signerte protokollen 16. oktober 2013. Ratifikasjon kan ikke gjennomføres før Stortinget har gitt sitt samtykke og de nødvendige lovendringer er vedtatt. Det er forventet at det første partsmøtet til protokollen vil finne sted høsten 2018. For at Norge skal kunne delta må vi ha ratifisert protokollen før sommeren 2018, da den vil tre i kraft for Norge først 90 dager etter ratifikasjon. Departementet anser at snarlig ratifikasjon er viktig for at Norge skal kunne delta i det internasjonale samarbeidet mot ulovlig handel med tobakksvarer. Det haster således å få fremmet forslag til nødvendige lovendringer. Dette er årsaken til at saken sendes på høring med kortere høringsfrist enn normalt. Departementet vurderer imidlertid at de berørte aktørene i bransjen allerede er godt kjent med det internasjonale regelverket som nå foreslås gjennomført i norsk rett. Det nærmere innholdet i forpliktelsene vil fremgå av forskrift og departementet tar sikte på å sende forslag til forskriftsbestemmelser på alminnelig tre måneders høring neste år.

Høringsforslaget tar også sikte på implementering av direktiv 2014/40/EU om tobakksprodukter (heretter tobakksdirektivet) art. 15 om sporingssystem og art. 16 om sikkerhetsmerking. Direktivet ble vedtatt 3. april 2014 og trådte i kraft i EU 20. mai 2016. Stortinget vedtok i desember 2016 nødvendige lovendringer for gjennomføring av direktivet, med unntak av art. 15 og 16. Årsaken til dette er at disse bestemmelsene først trer i kraft i EU 20. mai 2019 for sigaretter og rulletobakk, og 20. mai 2024 for øvrige tobakksprodukter. Prosessen med innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen er startet.

Direktivets art. 15 og 16 gir EU-kommisjonen myndighet til å fastsette gjennomføringsrettsakter med mer detaljerte bestemmelser om hvordan regelverket skal praktiseres. Disse skal ferdigstilles i desember 2017, og vil inntas i den planlagte forskriftshøringen neste år

2 Bakgrunn

Protokollen mot ulovlig handel med tobakksvarer ble fremforhandlet med utgangspunkt i forpliktelsene som følger av tobakkskonvensjonen. Tobakkskonvensjonen har som overordnet formål å beskytte nåværende og fremtidige generasjoner fra de omfattende negative følgene tobakksbruk og tobakkseksponering 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 som er nedfelt i tobakkskonvensjonen art. 15. Forpliktelsene i art. 15 er utvidet og konkretisert gjennom protokollen.

Utover økt tilgang til tobakk medfører ulovlig handel avgiftsunndragelse og i visse tilfeller omgåelse av annen lovgivning, som produktregulering. På den måten blir mindre kostbare tobakksvarer tilgjengelige. Barn og unge er særlig prissensitive. Beskyttelse av barn og unge er et overordnet mål i arbeidet med å forebygge tobakksskader, herunder tiltak for å forhindre at de begynner å bruke tobakksvarer, jf. tobakkskonvensjonen art. 3 og tobakksskadeloven § 1.

Protokollen mot ulovlig handel med tobakksvarer ble vedtatt 12. november 2012, på den femte partskonferansen til tobakkskonvensjonen. Det er per i dag 31 parter til protokollen og 54 har signert. EU ble part til protokollen 24. juni 2016.

Tobakksindustrien har utviklet egne systemer for merking og sporing av tobakksvarer. Disse tilfredsstillende ikke kravene i tobakksdirektivet eller protokollen, og har blitt avvist av EU-kommisjonen som et mulig sporingssystem for EU. Videre vil et system utviklet og driftet av industrien ikke møte kravene til uavhengighet, som følger av tobakkskonvensjonen art. 5.3 og protokollen art. 8.12 og 8.13. Systemet som nå er under utvikling skal sikre uavhengighet, men forutsetter likevel en viss deltagelse fra industriens side. Dette vil bli nærmere redegjort for i kapittel 8.

3 Hovedinnhold i departementets forslag

Norsk ratifikasjon av protokollen og innlemmelse av direktivet i EØS-avtalen vil innebære behov for en rekke endringer i tobakksskadeloven og tilhørende forskrifter. Departementet foreslår her de lovendringer som er identifisert som nødvendige etter en første gjennomgang av det internasjonale regelverket mot ulovlig handel med tobakk. Som nevnt over vil EU-kommisjonen etter planen vedta gjennomføringsrettsakter til direktivets art. 15 og 16 før utgangen av året og det første partsmøtet til protokollen neste år vil kunne igangsette arbeid med retningslinjer mv. for å utfylle forpliktelsene som fremkommer der. Det må således påregnes at regelverket de første årene vil være under utvikling og at det vil kunne bli behov for ytterligere lov- eller forskriftsendringer etter hvert.

Protokollen fastsetter i art. 6.1 forbud mot produksjon, eksport og import av tobakksvarer og utstyr for produksjon av tobakksvarer, med mindre det innføres en bevillingsordning. Departementet foreslår en bevillingsordning for import og eksport av tobakksvarer og ber om innspill når det gjelder reguleringen av produksjon av tobakksvarer. Når det gjelder annen befatning med rå tobakk og 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 6.

I tillegg til ovennevnte forpliktelser fastsetter protokollen i art. 7 at alle ledd i omsetningskjeden skal pålegges å gjennomføre kundekontroll av sine forretningsforbindelser. Artikkel 9 fastsetter en generell plikt til bokføring av transaksjoner, og en særlig plikt for produsenter til å bokføre på en slik måte at det kan gjøres rede for alle ingredienser som er anvendt i tobakksvarene. Dette og foreslåtte lovendringer er beskrevet i kapittel 7.

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, som skal driftes fra 20. mai 2019 hva gjelder sigaretter og rulletobakk. Øvrige tobakksvarer skal inkluderes i sporingssystemet fra 20. mai 2024. Elektroniske sigaretter defineres ikke som en tobakksvare, verken etter protokollen eller direktivet, og faller utenfor reguleringen. Sporingssystemet og foreslåtte lovendringer er beskrevet i kapittel 8.

Direktivet fastsetter i art. 16 at tobakksvarer skal sikkerhetsmerkes. Sikkerhetsmerket skal forhindre forfalskning av tobakksvarer og sikre innbetaling av offentlige avgifter. Departementet foreslår en lovhjemmel for et slikt krav om sikkerhetsmerking av tobakksvarene. Dette er beskrevet i kapittel 9.

Økonomiske og administrative konsekvenser av de ovennevnte forslagene er omtalt i kapittel 11.

For øvrige bestemmelser i protokollen er det ikke foreslått lovendringer. Dette gjelder for det første protokollen art. 9.2(b) og 9.3, som fastsetter egne regler om opplysningsplikt som gjelder bevillingshavers tollvarelager og varer i transitt, omlasting mv. Departementet vurderer, etter tilbakemelding fra Finansdepartementet, at disse reglene ikke medfører behov for lovendringer.

Videre fastsetter protokollen art. 10.1 at bevillingshavere, når det er hensiktsmessig, skal pålegges å gjøre alle relevante tiltak for å hindre at tobakksvarer ledes inn i ulovlige kanaler, bl.a. ved å rapportere grenseoverskridende transaksjoner og suspekte transaksjoner. Videre oppstiller art. 10.2 og 10.3 tiltak som, hvis det er hensiktsmessig, skal regulere bevillingshavers betaling av transaksjoner. Departementet vurderer, etter tilbakemelding fra Finansdepartementet, at det ikke er nødvendig med lovendringer som følge av bestemmelsene i art. 10.

På bakgrunn av tilbakemelding fra Justis- og beredskapsdepartementet, vurderer departementet at øvrige forpliktelser knyttet til strafferettslig forfølgelse i art. 10.4 og bestemmelsene i protokollens del IV om straffbare handlinger, juridiske personers ansvar, rettslig forfølgelse, straff og etterforskningsmetoder, ikke krever lovendringer.

Protokollen fastsetter i art. 12.1 at det innen tre år etter ikrafttredelse av protokollen, skal implementeres effektiv kontroll med produksjon av tobakksvarer og med transaksjoner relatert til tobakk og tobakksprodukter, i toll- og avgiftsfrie områder. Svalbard er et slikt toll- og avgiftsfritt område. Tobakksskadeloven § 3 fastsetter at loven gjelder for Svalbard. Ved gjennomføring av protokollens bestemmelser i tobakksskadeloven anser derfor departementet at forpliktelsen knyttet til produksjon i slike områder er ivaretatt. Videre fastsetter protokollen art. 12.2 at det ved vareforsendelse fra toll- og avgiftsfrie områder skal være forbudt å blande tobakksvarer med andre typer varer i samme kontainer. Departementet vurderer, etter tilbakemelding fra Finansdepartementet, at denne forpliktelsen ikke medfører behov for lovendringer.

For å gjøre lovforslaget mest mulig leservennlig og tydelig, har departementet inntatt forslag til nye lovbestemmelser i tre nye kapitler i tobakksskadeloven, se kapittel 12 i dette notatet. Det har vært svært mange parallelle lovendringer det siste året, noe som har ført til en litt uoversiktlig systematikk i loven. Etter høringen vil departementet se nærmere på lovens

systematikk, med sikte på å samle fellesbestemmelser for de ulike ordningene, herunder internkontroll, tilsyn o.l.

4 Omfanget av ulovlig handel

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

På oppdrag fra tobakksindustrien la konsulentselskapet KPMG i 2012 fram en rapport om det ulovlige markedet for sigaretter i EU.² Smuglede sigaretter ble beregnet til å utgjøre ca. 10 % av det totale markedet i 2011, og ca 11 % i 2012. Metoden for beregningen og tobakksindustriens involvering i utarbeidelsen av rapporten har senere vært kritisert. I perioden 1996–2012 ble det beslaglagt mellom 3 og 6 milliarder sigaretter i EU-landene, noe som må antas å utgjøre en liten andel av det totale antallet smuglede sigaretter.³

Folkehelseinstituttet har siden 2015 gjennomført en spørreundersøkelse for å kartlegge forsyningskilder for sigaretter og snus i Norge. Undersøkelsen baserer seg på svar fra ca. 26 000 personer i aldersgruppen 15 år og oppover. I en artikkel i Tidsskriftet for den norske legeforening i august 2017, basert på denne forsyningsundersøkelsen, fremkom at ca. 5 % av de spurte hadde kjøpt sigaretter som de visste eller trodde var smuglersigaretter. Det var likevel kun ca. 2 % som svarte at de hadde røyket sigaretter de siste 24 timene, som de hadde kjøpt i Norge til en pris som var betydelig billigere en normal utsalgspris. For snus var tallet 1 %. Det må ifølge Folkehelseinstituttet legges til grunn at det er en viss underrapportering av illegal adferd i spørreundersøkelser. Dette gjør omfanget av smugling av tobakk vanskelig å beregne, og det er derfor usikkerhet knyttet til hvilken betydning smugling har som forsyningskilde i det norske tobakksmarkedet. Selv om smugling som forsyningskilde kun utgjør i størrelsesorden 3–5 % av tobakksmarkedet, medfører det store tapte avgiftsinntekter for staten. Smuglervarer kan også være inngangsport til tobakksavhengighet for unge brukere, som følge av den vesentlig lavere prisen.

5 Tobakksbruk og helseskader i Norge

I 2016 røyket 12 % av befolkningen daglig og 9 % av og til. Dette tilsvarer i underkant av én million personer. Røyking er svært sosialt skjevfordelt og en hovedårsak til sosiale helseforskjeller. Andelen dagligrøykere blant unge (16–24 år) var 3 % i 2016. I tillegg røykte 13 % 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 % av alle dødsfall. Over 40 sykdommer, hvorav omtrent 20

¹ Joossens L, Merriman D., Ross H., Raw M. *The impact of eliminating the global illicit cigarette trade on health revenue*. *Addiction* 2010; 105: 1640–95.

² The KPMG Project Star Report 2012

³ EU-kommisjonen, DG Internal Affairs, 2014, *EU Policy and Illicit Tobacco Trade: Assessing the Impacts*, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201401/20140116ATT77675/20140116ATT77675EN.pdf>

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 2016 brukte 10 % av befolkningen snus daglig, noe som tilsvarer om lag 430 000 personer. I aldersgruppen 16–24 år brukte 19 % snus daglig og 7 % av og til.

Selv om bruk av snus er langt mindre helseskadelig enn røyking, kan også bruk av snus innebære risiko for alvorlig sykdom. Folkehelseinstituttet utga i november 2014 en rapport om helserisiko 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.

6 Bevillingsordning – protokollen artikkel 6

6.1 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, detaljalg, 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.

I henhold til art. 6.3(a) skal ansvarlig bevillingsmyndighet innvilge, fornye og inn dra bevillinger.

Når det gjelder bevillingssøknaden fastsetter art. 6.3(b) at myndighetene, hvis det er passende, skal kreve politiattester 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 forvaltning og tilsyn med ordningen eller til andre tobakksforebyggende tiltak.

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 bevillingene bør være tidsbegrensede, slik at det jevnlig må søkes på nytt eller innleveres oppdatert søknadsinformasjon, jf. art. 6.3(f).

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 krav og bestemmelser omtalt og foreslått i kap 6 her, vil også kravene som omtales i kapittel 7, samt eksisterende krav i tobakksskadeloven, gjelde for bevillingshaverne.

6.2 Gjeldende rett

Det eksisterer per i dag ingen bevillingsordninger for aktørene i tobakksindustrien.

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.

En ny registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer og e-sigaretter trådte delvis i kraft i kraft 1. juli 2017, jf. tobakksskadeloven kapittel 2. Ordningen vil være i drift fra 1. januar 2018. Hovedformålet med ordningen er å oppnå større kontroll med tobakkssalget 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.

Utover registreringsplikten som følger av disse ordningene er det ingen særskilte krav for oppstart av virksomhet knyttet til produksjon, eksport, import, lagring, transport, distribusjon eller detaljsalg av tobakksvarer. Det føres heller ikke noe særskilt tilsyn med disse aktørenes forretningsdrift.

6.3 Departementets vurderinger og forslag

6.3.1 Produksjon av tobakksvarer

Etter 2008 har det ikke blitt produsert tobakksvarer av noe slag i Norge. Tobakksproduksjon omfattes verken 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, eller om det skal innføres en bevillingsordning for ev. oppstart av slik virksomhet i fremtiden. Det samme gjelder produksjon av utstyr til tobakksproduksjon.

Slik situasjonen er i dag ville en bevillingsordning for produksjon få svært begrenset betydning. Departementet har de siste årene fått noen få henvendelser fra virksomheter som ønsker å starte snusproduksjon i mindre skala, og det er mulig at produksjon av nisjeprodukter vil kunne være aktuelt i fremtiden. Det er vanskelig å si noe om hvordan markedet for produksjon av tobakksvarer vil utvikle seg i fremtiden og hvilke økonomiske og administrative konsekvenser en bevillingsordning ville medføre. Antagelig ville ordningen bli relativt kostbar sett i forhold til antallet aktuelle aktører.

Alternativet til bevillingsordning er et forbud mot produksjon. Et forbud vil i enda større grad enn en bevillingsordning synliggjøre og realisere den langsiktige visjonen om et tobakksfritt samfunn.

Det bør i forlengelsen av denne vurderingen også ses hen til mulighetene for fremtidig produksjon av e-sigaretter og e-væske. Flere av argumentene for og mot produksjon av tobakksvare i Norge vil antagelig også gjelde spørsmålet om produksjon av e-sigaretter. Samtidig er produktene av ulik karakter og til dels ulikt regulert i lovverket. Departementet anser at det på nåværende tidspunkt er vanskelig å gå inn i en slik vurdering, da myndighetene så langt har begrenset erfaring og kunnskap med e-sigaret markedet.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til hvilken løsning som bør velges for produksjon av tobakksvare i Norge. I og med at spørsmålet holdes åpent, har departementet ikke foreslått en konkret lovbestemmelse om forbud mot produksjon. Dersom det blir aktuelt med en bevillingsordning, vil de foreslåtte lovbestemmelsene om en bevillingsordning for import og eksport stort sett være dekkende og kunne gjøres gjeldende for en ev. bevillingsordning for produksjon. Også protokollens særlige krav til produsenter er ivare tatt i lovforslaget, blant annet knyttet til produksjonsutstyr og bokføring av transaksjoner. Departementet vil i forskriftshøringen komme nærmere tilbake til behovet for ev. særreguleringer dersom det blir besluttet å innføre en bevillingsordning for produksjon.

6.3.2 Import og eksport av tobakksvare

Det er i dag fire store aktører som importerer sigaretter til Norge. I alt er det ca. 30 importører av tobakksvare til Norge, herunder snusimportører og selskaper som driver småskalaimport av sigaretter, sigarer og nisjeprodukter. Det er per i dag ingen registrerings- eller bevillingsplikt for importører, eller særskilt tilsyn med deres virksomhet som importører. De fleste importører er imidlertid også grossister og er av den grunn underlagt den nye registrerings- og tilsynsordningen, jf. tobakksskadeloven § 6.

Departementet foreslår at det opprettes en bevillingsordning i tråd med føringene i protokollen art. 6.1, se forslag til nytt kapittel x1 i tobakksskadeloven. En bevillingsordning vil gi ansvarlige myndigheter bedre kontroll over tobakksmarkedet og aktørene i det. Sammen med registreringsordningen for detaljister og grossister for tobakkssalg vil myndighetene oppnå større grad av kontroll med omsetningskjeden i Norge.

6.3.2.1 Bevillingsplikt

Det foreslås en ny bestemmelse om bevillingsplikt for all import- og eksportvirksomhet av tobakksvare til og fra Norge, med unntak av privatimport, jf. forslag til ny § x1. På samme måte som i alkoholloven § 1-4b foreslås det at bevillingen gis til «den for hvis regning virksomheten drives». Dette betyr den juridiske enheten som har den direkte økonomiske interessen i og ansvaret for importen eller eksporten.

Når det gjelder bevillingsperiode foreslår departementet at bevillingen gis inntil videre, jf. forslag til ny § x1. Det vil si 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. Markedet for import og eksport av tobakksvare i Norge er imidlertid preget av relativt få og stabile aktører. Bevillingsmyndigheten vil gjennom tilsyn kunne oppdage ev. endringer i virksomheten som vil kunne påvirke grunnlaget for bevillingen, og i slike situasjoner gjøre en vurdering av om bevillingen bør inndras for en kortere eller lengre periode. Departementet vurderer at et effektivt tilsynsarbeid og plikt til varsling, jf. ny §§ x5 og x9a, vil være tilstrekkelig til å kontrollere bevillingshavers løpende drift av virksomheten.

6.3.2.2 *Bevillingsmyndighet*

Departementet anser det som hensiktsmessig at Helsedirektoratet er bevillingsmyndighet og at ordningen forvaltes der. Helsedirektoratet vil forvalte den nye registrerings- og tilsynsordningen for grossister, og har utviklet et IKT-system for dette. Departementet legger til grunn at dette systemet kan utvides til å også inkludere en bevillingsordning for importører og eksportører, og ev. produsenter. Ved å samle ordningene i ett direktorat vil man oppnå god oversikt over aktørene i markedet, noe som kan være en fordel i tilsyns- og oppfølgingsarbeidet. Direktoratet er også bevillingsmyndighet for bevillingsordningen for tilvirkning av alkoholholdig drikk, slik at direktoratet har opparbeidet seg erfaring og kompetanse som bevillingsmyndighet.

6.3.2.3 *Bevillingssøknad*

Departementet foreslår en egen lovbestemmelse om krav til bevillingssøknaden, jf. forslag til ny § x2. Før søknaden tas under behandling må det dokumenteres at søknadsgebyret er betalt. Videre foreslås det i tråd med protokollen at bevillingshaver og andre personer med vesentlig innflytelse på virksomheten, bør sende inn politiattest slik at det kan foretas en vandelsvurdering. Foruten kravet til fremleggelse av politiattest foreslår departementet at de spesifikke kravene til søknaden fastsettes i forskrift.

De kravene til søknaden som fremkommer av protokollen art. 6.3(b), herunder detaljert dokumentasjon som identifiserer foretaket og opplysninger om tobakksproduktene, foreslås inntatt i forskrift.

6.3.2.4 *Saksbehandlingsregler*

Den foreslåtte bestemmelsen i § x3 tilsvarende delvis alkoholloven §§ 1-7 og 1-11. Etter alkoholloven har imidlertid politiet plikt til å uttale seg om bevillingssøknaden og vandelsvurderingen. Departementet ser ikke behov for noen tilsvarende plikt til uttalelse når det gjelder bevillingssøknader framlagt i forbindelse med søknadsbehandlingen, jf. import og eksport av tobakksvarer, men anser at politiattesten er tilstrekkelig. Departementet er imidlertid usikre på om en politiattest vil fange opp alle relevante brudd på tollovens regler om smugling og andre relevante brudd på skatte-, avgifts- og regnskapslovgivningen. Vi ber derfor om høringsinstansenes innspill på om andre myndigheter, slik som toll- og skattemyndighetene, bør uttale seg i forbindelse med vandelsvurderingen. Det kan tenkes forhold ved bevillingssøker som ikke fremkommer av politiattest, men som nevnte myndigheter kjenner til gjennom sitt arbeid.

Import og eksport av tobakksvarer er en økonomisk aktivitet som er omfattet av definisjonen av en «tjeneste» i lov 19. juni 2009 nr. 103 om tjenestevirksomhet (tjenesteloven). Tjenestelovens regler vil derfor få anvendelse på en ny bevillingsordning for import og eksport av tobakk. Tjenesteloven § 11 forutsetter at det for behandling av søknader om tillatelse fastsettes en saksbehandlingsfrist. For tillatelser etter alkoholloven er det fastsatt en saksbehandlingsfrist på fire måneder.

Departementet foreslår en tilsvarende frist for bevillingssøknader etter tobakksskadeloven. Fristen kan forlenges én gang dersom sakens kompleksitet gjør det nødvendig. Tjenesteloven krever at saksbehandlingsfristen skal være «rimelig».

Utgangspunktet må være at det fastsettes en saksbehandlingsfrist som sikrer en forsvarlig saksbehandling. Kompleksiteten i søknader om bevilling og dermed nødvendig saksbehandlingstid vil variere fra sak til sak. Ved vurdering av lengden på saksbehandlingsfrist for tobakksbevillinger, må det settes en frist som er tilstrekkelig lang til at også kompliserte saker kan behandles innen fristen.

Videre er det nødvendig å regulere virkningen av en fristoversittelse. Hovedregelen etter tjenesteloven § 11 annet ledd er at en tjenestetillatelse anses automatisk innvilget hvis saksbehandlingsfristen oversittes. Dette gjelder imidlertid ikke dersom annet er fastsatt i eller i medhold av annen lov fordi spesielle allmenne hensyn (f.eks. beskyttelse av folkehelse) gjør seg gjeldende.

Departementet foreslår et unntak fra bestemmelsen om automatisk innvilgelse for tillatelser på tobakksområdet dersom fristen oversittes. Dette er begrunnet med at hensynet bak den foreslåtte bevillingsordningen er å hindre ulovlig handel med tobakksvarer. Vandelskravet er her et viktig virkemiddel for å sikre forsvarlig tobakkshandel. Hensynet til folkehelsen og kriminalitetsbekjempelse gjør at det ikke er forsvarlig at bevillingssøknader etter tobakksskadeloven blir ansett som innvilget hvis saksbehandlingsfristen oversittes. Det er svært uheldig om bevilling blir gitt uten tilstrekkelig vurdering. En automatisk innvilgelsesordning kan medføre at aktører som ikke fyller vilkårene likevel får bevilling. En unntaksbestemmelse er på denne bakgrunn foreslått i § x3 tredje ledd. Det understrekes at saksbehandlingsfristen ikke fritar bevillingsmyndigheten fra å forberede og avgjøre saken uten grunnnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11a.

I likhet med alkoholloven § 1-7 foreslås det i ny § x3 fjerde ledd at bevillingssøkeren kan pålegges å dokumentere de opplysninger som er nødvendige for å kunne ta stilling til om vandelskravene er oppfylt. Det bes om innspill på hvilken dokumentasjon som det kan være nyttig for bevillingsmyndigheten å kunne kreve fremlagt.

Det foreslås videre at melding om gitte bevillinger sendes til politiet, toll- og skattemyndighetene, slik at disse kan gjennomføre sine kontrolloppgaver og på eget initiativ informere om bevillingshaveres brudd på vandelskravet, jf. forslag til ny § x3 femte ledd. Protokollens system med bevillingsordning, sporingssystem og sikkerhetsmerking forutsetter et tett samarbeid mellom disse myndighetsaktørene, jf. nærmere om tale av dette i kapittel 10 nedenfor.

Det foreslås til slutt at det reguleres nærmere i forskrift hvilke dokumenter bevillingsmyndigheten kan kreve fremlagt, jf. forslag til ny § x3 sjette ledd.

6.3.2.5 Vandelskrav

Protokollen anbefaler at dokumentasjon påandel bør vedlegges søknaden om bevilling. Departementet foreslår at det lovfestes et krav til uklanderligandel for bevillingshaver og andre med vesentlig innflytelse på virksomheten, basert på alkohollovens ordning med vandelskrav i § 1-7b, jf. forslag til ny § x4 første ledd. Utover kravet tilandel, er det ikke særskilte vilkår for utstedelse av bevilling. 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 alkoholbevilling for salg og skjenking har søkeren derimot ikke et rettskrav på bevilling dersom vandelskravet anses oppfylt. Her vil et

alkoholpolitisk skjønn kunne innebære at man ikke får bevilling selv om grunnvilkårene er oppfylt.

Det foreslås et krav om uklanderlig vandel i forhold til 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 regelverk. Videre vil lovbrudd kunne være konkurransevridende til fordel for useriøse aktører. En overtredelse av relevant regelverk kan etter omstendighetene være en indikasjon på at en søker er lite egnet til å drive tobakksvirksomhet. I tillegg kan overtredelsen være av en slik karakter at det ville kunne virke støtende om bevillingsmyndigheten skulle være forpliktet til å se bort fra den. De som f.eks. smugler tobakk og ikke betaler avgifter kan redusere prisene. Det vil kunne innebære at tobakksvarer blir billigere, og er derfor også uheldig sett i forhold til tobakksskadelovens formål. Departementet mener derfor at det bør stilles strenge krav for å få bevilling.

Begrepet «uklanderlig vandel» er hentet fra alkoholloven § 1-7b og departementet foreslår tilsvarende tolkning etter tobakksskadeloven. Det vil være opp til bevillingsmyndighetene å vurdere i hver enkelt sak om vandelskravet er oppfylt. Det omfatter både tidligere overtredelser og at bevillingssøker på søknadstidspunktet er siktet eller tiltalt for et lovbrudd. Det kreves ikke at noen er straffet for overtredelsen eller at dom er avsagt. Men bevillingsmyndighetene kan, dersom de finner det hensiktsmessig, avvente utfallet av en verserende sak før det tas endelig stilling til søknaden. Bevillingsmyndigheten har en selvstendig plikt til å vurdere alle sider av saken. Dette innebærer bl.a. at det er adgang til å ta hensyn til ikke rettskraftige avgjørelser. Dersom bevillingsmyndighetene avdekker brudd på regelverket innebærer ikke det at bevillingssøknaden automatisk skal avslås. Det inngår som et ledd i utøvelsen av bevillingsmyndighetens forvaltningsskjønn å vurdere om det skal legges avgjørende vekt på et konkret regelbrudd. Når det gjelder spørsmålet om hvilken vekt overtredelser skal tillegges, skal departementet bemerke: Lovbruddets grovhet bør tillegges betydning, men mindre alvorlige forhold kan også tillegges vekt. Jo eldre et lovbrudd er, dess alvorligere bør det være for å tillegges vekt ved bevillingssøknaden. Det overlates i utgangspunktet til bevillingsmyndigheten å vurdere i hvert enkelt tilfelle om ev. lovbrudd er en indikasjon på hvordan disse personene vil drive sin virksomhet.

Det må skilles mellom vandelskontrollen i politiregisterloven kapittel 7 og bevillingsmyndighetens vandelsvurdering etter forslag til tobakksskadeloven § x4. Vandelskontrollen etter politiregisterloven gir rammene for hvilke opplysninger politiet kan utlevere i form av en politiattest som fastsatt i forslag til tobakksskadeloven § x2 annet ledd. Politiattesten inngår kun som ett element i bevillingsmyndighetens vandelsvurdering, de kan også legge vekt på opplysninger som de selv besitter om bevillingshavers forhold til det aktuelle lovverket. For eksempel kan bevillingsmyndigheten ha kunnskap om tidligere overtredelser av tobakksskadeloven som ikke vil fremkomme på en politiattest.

Det finnes flere typer politiattester, og et hovedskille går mellom ordinære og uttømmende attester. En ordinær politiattest inneholder opplysninger om straff og strafferettslige reaksjoner med unntak av de eldste og mildeste straffene, jf. politiregisterloven § 40. Uttømmende politiattest inneholder ingen tidsbegrensning bakover i tid og mildere reaksjoner blir også tatt med, med unntak av forenklede forelegg, jf. politiregisterloven § 41 nr. 1. I tillegg til disse finnes såkalte begrensede og utvidede politiattester. Det som kjennetegner begrensede attester er at hjemmelsgrunnlaget for attesten gir en nærmere angivelse av hvilke typer straffbare forhold eller overtredelser av bestemte straffebud, som skal anmerkes på attesten. Attesten er i

så måte begrenset til disse. En utvidet attest inneholder opplysninger om verserende saker hvor vedkommende er siktet eller tiltalt, men hvor saken ennå ikke er rettskraftig avgjort, jf. politiregisterloven § 41 nr. 2.

Departementet foreslår at det stilles krav til uttømmende politiattest for søknad om bevilning i tråd med politiregisterloven § 41 nr. 1, jf. forslag til ny § x2 annet ledd i tobakksskadeloven. Videre anser departementet at det er behov for en utvidet politiattest i tråd med politiregisterloven § 41 nr. 2. Departementet vurderer det imidlertid dit hen at det vil være tilstrekkelig med en begrenset attest, da det kun er visse typer lovovertrедelser som er relevant for bevilningsspørsmålet. De mest aktuelle lovbruddene med hensyn til import- og eksportbevilninger for tobakksvarer vil være smugling, avgiftsunndragelse og brudd på immaterielle rettigheter. Videre er det etter departementets syn nødvendig at ev. brudd på alkohollovgivningen inkluderes i politiattesten. Både alkoholholdig drikk og tobakksvarer er spesielle forbruksvarer hvor myndighetene ønsker å regulere omsetningskjeden av hensyn til folkehelsen. Oppsummert betyr dette at politiattesten bør inneholde brudd på tobakksskadeloven, alkoholloven, varemerkeloven, designloven, tolloven samt skatte-, avgifts og regnskapslovgivningen. Ut ifra den helserisikoen som tobakksbruk innebærer og hensynet bak innføringen av en bevillingsordning, mener departementet at politiattesten må være uttømmende. I en skikkethetsvurdering er brudd på nevnt lovgivning relevant for spørsmålet om bevilningssøker er egnet til å håndtere tobakksvarer.

Når det gjelder personkretsen som skal vandelsvurderes, foreslår departementet samme personkrets som i alkoholloven § 1-7b. Det vil si bevilningshaver og personer med vesentlig innflytelse på virksomheten, jf. forslag til § x4 første ledd. Det foreslås samme presisering av hvem som skal kunne anses for å ha vesentlig innflytelse som i alkoholloven, herunder også nærstående som ektefelle, samboer, søsken m.fl, jf. forslag til ny § x4 tredje ledd. Departementet understreker at det kun er i de tilfellene hvor en nærstående antas å ha innflytelse på driften at disse skal vandelsvurderes, typisk stråmannsvirksomhet. Det er bevillingsmyndigheten som må vurdere hvilke personer som skal vandelsvurderes og hvorvidt de aktuelle personene oppfyller vandelskravet. Beviskravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Departementet vil på sikt vurdere om det bør fastsettes et krav om at bevillingsmyndigheten på regelmessig basis skal kontrollere bevilningshavernesandel, f.eks. hvert fjerde år.

6.3.2.6 Tilsyn

Departementet forslår en bestemmelse om tilsyn med utstedte bevilninger og bevilningshavere, jf. forslag til ny § x5. Dette kan være dokumenttilsyn med opplysningene som ligger til grunn for bevilningssøknaden og stedlig tilsyn med foretakets hovedkontor og filialer, varelager og ev. produksjonsanlegg. Det kan også innebære tilsyn med bokførte transaksjonsopplysninger, jf. protokollen art. 9 og forslag til § ny x12, og tilsyn med bevilningshavers overvåkning av markedet for egne tobakksprodukter, jf. protokollen art. 7.1(b) og forslag til ny § 11 første ledd bokstav b.

6.3.2.7 Retting, tvangsmulkt og overtredelsesgebyr

Det foreslås at bevillingsmyndigheten får myndighet til å ilegge pålegg om retting og tvangsmulkt ved brudd på bestemmelsene knyttet til bevillingsordningen. Helsedirektoratet har allerede slik hjemmel i tobakksskadeloven § 36. Departementet har i denne omgang forslått en egen bestemmelse om retting og tvangsmulkt i bevillingskapitlet, se forslag til ny

§ x17. Vi vil som nevnt i kap. 3 foreta en gjennomgang av lovens systematikk etter høringen, og tar da sikte på å samle overlappende bestemmelser, herunder bestemmelsene om retting og tvangsmulkt. Ved enkelte typer overtredelser kan slike reaksjoner være mer egnede enn inndragning, som foreslås under i punkt 6.3.2.8. Departementet har nylig hatt på høring forslag om å ta i bruk overtredelsesgebyr som sanksjon ved brudd på tobakksskadeloven. Også slik sanksjon vil kunne være aktuelt ved brudd på bestemmelsene i bevillingskapitlet. Departementet vil eventuelt komme tilbake til spørsmålet i forskriftshøringen.

6.3.2.8 Inndragning av bevilling

Det foreslås at bevillingsmyndigheten får myndighet til å inndra en bevilling for en kortere eller lengre periode dersom det avdekkes brudd på tobakksregelverket, eller dersom vandelskravene ikke lenger er oppfylt. Det foreslås også at bevillingen kan inndras dersom den ikke har vært benyttet i løpet av det siste året. Videre foreslås det en forskriftshjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om inndragningslengde ved brudd på bestemmelsene.

Selv om bevillingssøker i utgangspunktet har krav på bevilling dersom vedkommende oppfylder kravene som stilles for å få bevilling, vil denne rettigheten bortfalle så snart kravene ikke lenger er oppfylt eller dersom det forekommer brudd på bevillingsvilkårene, tobakksregelverket eller lovgivning som har sammenheng med tobakksskadelovens formål, jf. forslag til § x6. Det legges til grunn at inndragning av bevilling ikke er å anse som straff, og at bevisskravet for bevillingsmyndigheten er alminnelig sannsynlighetsovervekt i tråd med forvaltningslovens hovedregel. Departementet understreker at det skal være lav terskel for inndragning dersom det foreligger brudd på det aktuelle regelverket. Det foreslås videre en forskriftshjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser om inndragning, herunder inndragningslengde, jf. forslag til § 6 fjerde ledd.

6.3.2.9 Overdragelse, død og konkurs

Det foreslås at bevillingen skal bortfalle ved overdragelse av virksomheten og ved bevillingshavers død eller konkurs, jf. forslag til ny § x7. Bestemmelsen er 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.

Det er 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, men driften kan altså fortsette i en overgangsperiode på tre måneder dersom bevillingsmyndigheten underrettes om dette og det umiddelbart søkes om ny bevilling.

6.3.2.10 Meldeplikt

I likhet med alkoholloven § 1-15 foreslår departementet en melde- og opplysningsplikt for politiet og skatte- og avgiftsmyndighetene i forslag til ny § x8.

Opplysningsplikten i første ledd 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 skatt- eller avgiftsregelverk.

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

6.3.2.11 Søknadsgebyr og bevillingsavgift

Departementet foreslår at utgiftene knyttet til bevillingsordningen skal finansieres gjennom innkreving etter selvkostprinsippet. 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).

I den nye tilsyns- og registreringsordningen for detaljister og grossister er det lagt opp til at registeret og tilsynet skal finansieres av avgifter, jf. tobakksskadeloven § 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.

Departementet foreslår en lignende ordning for å finansiere driften av bevillingsordningen, der importører og eksportører, og ev. produsenter, ilegges en årsavgift for direktoratets utgifter knyttet til registeret og tilsynsoppgavene med bevillingsordningen, jf. forslag til ny § x9 annet ledd. Avgiftssatsen vil fastsettes i forskrift og skal gjenspeile de faktiske kostnadene Helsedirektoratet har til forvaltning av og tilsyn med bevillingsordningen.

I tillegg foreslås det et søknadsgebyr, jf. forslag til ny § x9 første ledd. Søknadsgebyret skal dekke Helsedirektoratets kostnader knyttet til gjennomgang av innsendt dokumentasjon og saksbehandling ved avslag eller innvilgelse.

Størrelsen på avgiftene vil justeres jevnlig basert på de kostnadene myndighetene har til de pålagte oppgavene. Departementet foreslår at selve gebyr- og avgiftssatsene fastsettes i forskrift, jf. forslag til ny § x9 tredje ledd. Departementet vil komme tilbake til beregningen av avgiftene i det senere høringsnotatet om forskriftsbestemmelser.

6.3.2.12 Varslingsplikt og plikt til å sikre destruksjon av produksjonsutstyr

Varslingsplikten som er fastsatt i protokollen art. 6.3(g) og (h) er foreslått inntatt i ny § x9a. For å kunne ivareta sitt tilsynsansvar er det helt nødvendig at bevillingsmyndigheten har løpende oversikt over ev. endringer i driften som kan ha betydning for bevillingsspørsmålet og hvor virksomheten til enhver tid drives.

Plikten til å sikre destruksjon av produksjonsutstyr under overvåkning av ansvarlig myndighet er foreslått hjemlet i ny § x9b. Bestemmelsene skal sikre at myndighetene har oversikt over produksjonsutstyr og forhindre at utstyret blir brukt i ulovlig fremstilling og forfalskning av tobakksvarer.

6.3.3 Engros- og detalj salg, agentvirksomhet, lagring, distribusjon mv.

Departementet finner det ikke hensiktsmessig å innføre bevillingsordning for de øvrige aktørene i markedet på nåværende tidspunkt. Med en bevillingsordning for importleddet og en registreringsordning for grossist- og detaljistleddet, vil myndighetene etter departementets syn få langt bedre kontroll med tobakksmarkedet enn tidligere. En bevillingsordning for detalj salg har allerede vært vurdert flere ganger, og ble vedtatt innført av Stortinget i 2013, jf. Prop. 55 L (2012–2013) Endringer i tobakksskadeloven (bevillingsordning mv.). Ordningen ble imidlertid vurdert som byråkratisk og komplisert, og ble tidligere i år erstattet av den omtalte registreringsordningen, jf. Prop. 109 L (2016–2017) Endringer i tobakksskadeloven, strålevernloven og helseberedskapsloven (registrerings- og tilsynsordning for salg av tobakksvarer mv.). Ordningen er for tiden under innføring og vil være i drift fra 1. januar 2018. Departementet vil sikre at implementeringen av ordningen følges nøye, og vil senere vurdere om øvrige aktører i omsetningskjeden, herunder agenter, lagerholdere, distributører mv. bør omfattes av en registrerings- eller bevillingsordning.

6.3.4 Forholdet til EØS-retten

Departementet har foretatt en vurdering av kravene som følger av EØS-retten, både av reglene om handelsrestriksjoner etter EØS-avtalens artikkel 11 og reglene for etablering og tjenesteyting i tjenesteloven. Etter departementets vurdering vil en bevillingsordning for import og eksport ikke utgjøre en restriksjon etter EØS-avtalen artikkel 11 og den er en lovlig tillatelsesordning etter tjenesteloven.

6.3.4.1 EØS-avtalen art. 11

EØS-avtalens regler om de fire friheter inneholder regler som setter forbud mot tiltak som hindrer eller begrenser den frie utveksling av varer. Den relevante bestemmelsen i denne sammenheng er artikkel 11 i EØS-avtalen (tilsvarende EF artikkel 28) som forbyr «kvantitative importrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning». En bevillingsordning som foreslått vil etter departementets syn være lovlig etter EØS-retten. Etter departementets vurdering vil en slik bevillingsordning ikke utgjøre en restriksjon etter EØS artikkel 11. Det er snakk om en regulering av «visse former for salg», og slike reguleringer utgjør restriksjoner bare om de rettslig eller faktisk innebærer forskjellsbehandling til skade for utenlandske aktører eller produkter. Det foreligger etter departementets vurdering ikke noe diskriminerende element i forslaget. Departementet bemerker for ordens skyld at selv om det skulle være slik at tiltaket hadde utgjort en restriksjon i strid med EØS artikkel 11, ville det ha vært et lovlig tiltak etter EØS artikkel 13. En bevillingsordning har til formål å kontrollere omsetningskjeden for tobakksvarer, og er således begrunnet i hensynet til folkehelsen. Ordningen vil verken forskjellsbehandle mellom nasjonale og utenlandske produkter eller aktører. Den vil videre etter departementets vurdering være egnet og nødvendig for å nå formålet om å begrense ulovlig handel med tobakk.

6.3.4.2 Tjenesteloven

Lov 19. juni 2009 nr. 103 om tjenestevirksomhet (tjenesteloven) med forskrifter gjennomfører tjenstedirektivet i norsk rett. I EØS-retten beskrives en tjeneste som en økonomisk aktivitet, normalt ytt mot betaling, som ikke omfattes av reglene om fri bevegelighet av varer, personer eller kapital.

Import og eksport av tobakksvarer er en type økonomisk aktivitet som klart omfattes av det EØS-rettslige tjenestebegrepet og definisjonen av tjeneste i tjenesteloven. Bevillingsordningen

omfattes således av tjenestelovens bestemmelser. Tjenesteloven inneholder i tillegg regler om krav til saksbehandlingen.

Import og eksport av tobakksvarer omfattes av definisjonen av «tjeneste» i tjenesteloven § 5 bokstav a, og en bevillingsordning er en tillatelsesordning etter tjenesteloven § 10. Lovens regler får derfor anvendelse på en bevillingsordning for import og eksport. Tillatelsesordninger er særskilt regulert i tjenesteloven kap. 3. Tillatelsesordninger som innføres for en tjenestevirksomhet, er lovlige etter tjenesteloven dersom de ikke innebærer direkte eller indirekte forskjellsbehandling basert på tjenesteyteres nasjonalitet, bosted eller etableringsstat, er begrunnet i tvingende allmenne hensyn og er egnet og nødvendig for å oppnå formålet.

All import og eksport av tobakksvarer vil være underlagt bevillingsplikt. Bevillingsordningen vil derfor ikke diskriminere noen tjenesteytere i forhold til andre. Tillatelsesordninger må begrunnes ut fra tvingende allmenne hensyn, dette begrepet omfatter blant annet folkehelsen. Tobakksbruk er et alvorlig folkehelseproblem og ulovlig handel med tobakksvarer utfordrer både folkehelsen og statens inntekter. Tredje og siste vilkår for at en tillatelsesordning skal være lovlig etter tjenesteloven er at den oppfyller proporsjonalitetsprinsippet. Det innebærer at tiltaket må være forholdsmessig. Kravet er todelt. Tillatelsesordningen må være både egnet og nødvendig for å nå det fastsatte formålet. Utgangspunktet er imidlertid at statene har frihet til å fastsette hvor nivået for beskyttelse av folkehelsen skal ligge og hvordan nivået oppnås.

Bevillingsordningen må altså for det første være egnet til å fremme det hensynet den er begrunnet i. Hensynet bak bevillingsordningen er å oppnå bedre kontroll med omsetningskjeden for tobakksvarer. Som omtalt i kap. 2 over, er ulovlig handel et problem både for folkehelsen ved at billigere produkter blir mer tilgjengelige, og for staten ved at smugling medfører avgiftsunndragelse. Departementet ser derfor en bevillingsordning for import og eksport av tobakk som et egnet tiltak for å nå de nevnte målene.

En tillatelsesordning må videre være nødvendig for å oppfylle tjenestelovens krav. I dette ligger det at ordningen ikke må gå lenger enn det som er nødvendig for å oppnå formålet, og at målet ikke kan nås ved bruk av mindre omfattende tiltak. Departementets forslag om bevillingsordning for tobakk er basert på protokollen mot ulovlig handel med tobakksvarer, og er et ledd i et større arbeid med å få bedre nasjonal, regional og global kontroll på omsetningskjeden for tobakksvarer og derigjennom redusere ulovlig handel. Bevillingsordningen er å anse som et supplement til de øvrige tiltakene i tobakksskadeloven, og ikke et alternativ til andre tiltak. I dag er det ingen som har ansvar for å føre tilsyn med importørene og eksportørenes håndtering av tobakksvarer.

7 Krav som gjelder alle aktører i omsetningskjeden for tobakksvarer

7.1 Kundekontroll – protokollen artikkel 7

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 og 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 overenstemmelse 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 står 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.

7.2 Bokførings- og rapporteringsplikt – protokollen artikkel 9

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

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 kontroller, i eget varelager, tollvarelager under transittordning eller i omlasting, jf. art. 9.2(b).

Når det gjelder eksportvarer og varer i transitt og i omlasting/omskipping 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.

7.3 Departementets vurderinger og forslag

Tobakksskadeloven § 6 annet ledd krever at engrossalg av tobakksvarer og tobakksurrogater bare kan skje til registrerte salgssteder og grossister. Bestemmelsen trer i kraft 1. januar 2018. Det fremgår av tobakksskadeloven § 1 åttende og niende ledd at engrossalg er overdragelse av tobakksvarer mot vederlag, til andre enn forbruker. Dette innebærer at alle aktørene i omsetningskjeden har en plikt til å forvise seg om at den grossisten eller detaljisten man

selger til er registrert hos Helsedirektoratet. Utover dette foreligger det ingen krav til kundekontroll for aktørene i omsetningskjeden for tobakksvarer.

Krav til kundekontroll og markedsovervåkning, kombinert med en rapporteringsplikt, vil 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.

Departementet forslår at kravet til kundekontroll ved oppstart og fortsettelse av et forretningsforhold lovfestes, jf. forslag til § x11 første ledd bokstav a. Det foreslås at den som handler med bevillingspliktige må forvise seg om at gyldig bevilling foreligger, og at den som handler med registreringspliktige må forvise seg om at den man handler med er registrert.

Plikten til å overvåke mengden produkter sett opp mot etterspørselen, samt rapporteringsplikt ved mistanke om overtredelser foreslås inntatt i forslag til ny § x11 første ledd bokstav b og c.

Det foreslås at øvrige krav til innholdet i en kundekontroll, samt ev. tidsintervall for fornyet kontroll, fastsettes i forskrift, jf. forslag til § x11 annet ledd.

Departementet vurderer videre at det er behov for å konkretisere forpliktelsen ytterligere, og har i § x10 foreslått et krav til internkontroll som skal gjelde alle leddene i omsetningskjeden for tobakksvarer. Internkontrollen skal dokumenteres overfor myndighetene. Det foreslås 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. Tilsvarende bestemmelse om internkontroll er allerede inntatt i tobakksskadeloven § 5 for detaljstillet.

Departementet mener 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.

Når det gjelder bokføring, har bokføringsloven 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.

Departementet vurderer, på bakgrunn av tilbakemelding fra Finansdepartementet og Skattedirektoratet, at det generelle kravet til bokføring som fremkommer av protokollen art. 9.1 og tobakksdirektivet art. 15(6), er ivaretatt i bokføringsloven. Departementet har i den foreslåtte lovbestemmelsen om tilsyn, jf. ny § x5, gitt tilsynsmyndighetene rett til innsyn i nødvendige regnskapsopplysninger hos bevillingshaver. Da det etter protokollen art. 9.5(b) også skal gis tilgang til regnskapene til øvrige aktører i omsetningskjeden, har departementet

forslått å hjemle tilgang til alle aktørenes bokførte transaksjoner i forslag til ny § x12 første ledd. Denne tilgangen skal gjelde for ansvarlig myndighet for sporingssystemet, som kan følge alle leddene i omsetningskjeden for tobakk, og som i sin kontrollvirksomhet har nytte av å sammenstille transaksjonshistorikk med forflytningen av tobakksvarepartier.

I forslag til ny § x12 annet ledd foreslår departementet å lovfeste at de bokførte opplysningene skal redegjøre for alle ingredienser som er anvendt i produksjonen av tobakksproduktene.

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

8 Sporingssystem – protokollen artikkel 8 og direktivet artikkel 15

8.1 Protokollen og direktivets krav

Protokollen art. 8.1 stiller krav til etablering av et globalt system for sporing av tobakksvarer innen fem år etter ikrafttredelse. Det er forventet at protokollen vil tre i kraft i 2018.

Tobakksdirektivet art. 15 gjennomfører bestemmelsen for EUs vedkommende. Det europeiske sporingssystemet vil iverksettes 20. mai 2019 for sigaretter og 20. mai 2024 for andre tobakksvarer.

Det globale sporingssystemet skal bestå av nasjonale og regionale sporingssystemer og et globalt knutepunkt for informasjonsdeling lokalisert hos sekretariatet for tobakkskonvensjonen.

8.1.1 Unike identifikasjonsmerker

Sporingssystemet som er beskrevet i protokollen og direktivet baserer seg på at alle enkeltpakninger med tobakksvarer har et unikt identifikasjonsmerke (heretter 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).

I henhold til protokollen art. 8.3 skal id-merket påføres alle enkeltpakninger og andre enheter med sigaretter innen fem år etter at protokollen har trådt i kraft for den aktuelle parten. Når det gjelder andre tobakksvarer enn sigaretter, er fristen 10 år.

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 følgelig ha id-merke, også når varen er produsert og importert fra land utenfor EU. Tobakksvarer uten id-merke vil det være forbudt å plassere på markedet, jf. direktivets art. 23(2).

8.1.2 Registrering av enkeltpakninger

Man kan lese av både protokollen og direktivet at sporingssystemet baserer seg på id-merket, men protokollen gjør ikke rede for hvordan systemet skal kunne spore varene via id-merket. Direktivet gir svar på dette ved å pålegge alle aktører involvert i tobakkshandel, fra produsent til siste økonomiske aktør før detaljistleddet, å registrere alle enkeltpakninger som kommer i deres besittelse, jf. direktivets art. 15(5). Også forflytninger og den endelige flytting av varene

ut av deres 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 tilgjengelig opplysninger om varene eller de økonomiske aktørene, f.eks. produksjonsdato og sted, planlagt reiserute, transaksjonshistorikk og opplysninger fra bevillingssystemet. Krav til registrering av alle enkeltpakninger betyr ikke at store varepartier må åpnes for registrering av hver enkeltpakning. Id-merket på utsiden av kartongen, esken, pallen eller annen enhet skal 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 elektronisk overføre den registrerte informasjonen til en datalagringsfasilitet, jf. direktivet art. 15(7), jf. (8).

8.1.3 Informasjon som skal knyttes til id-merket

Produsenter og importører har plikt til å lagre informasjon som skal knyttes til id-merket, jf. protokollen art. 8.4.1 og direktivet artikkel 15(2). Informasjon som skal nedtegnes er 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.

Enkelte av opplysningene skal inngå i id-merket, mens øvrige opplysninger skal være tilgjengelig via lenke til id-merket, jf. direktivet art. 15(3) og (4). Direktivet går noe lengre enn protokollen og krever at alle opplysningene foruten forsendelsesrute, identiteten til de økonomiske operatørene, faktura, ordrenummer og betalingsopplysninger, skal inngå i id-merket, jf. direktivet art. 15(3) og (4), saml. protokollen artikkel 8.4.1.

8.1.4 Datalagring hos uavhengig tredjepart og krav til ekstern revisor

I henhold til direktivet art. 15(8) første avsnitt skal produsenter og importører inngå avtale om datalagring hos uavhengig tredjepart. Datalagringsfasiliteten skal fysisk være plassert i EU. Kravet til uavhengighet henger sammen med protokollen artikkel 8.12, som fastsetter at partenes forpliktelser etter protokollen ikke skal utføres eller delegeres til tobakksindustrien. Videre fastsetter artikkel 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 produksjonssted, produksjonsdato, produksjonsmaskin, planlagt reiserute osv, jf. art. 15(2), 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. art.15(9). EU-kommisjonen skal godkjenne alle avtaler om datalagring som inngås med uavhengig 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.

Videre skal produsenter av tobakksvarer foreslå en ekstern revisor, som skal overvåke tredjepartens aktiviteter og avlegge årsrapport til ansvarlig myndighet og til EU-kommisjonen, jf. art. 15(8) annet avsnitt. EU-kommisjonen skal godkjenne den foreslåtte revisoren.

8.1.5 Tilgang til og behandling av opplysninger fra datalagringsfasilitetene

Tilgangen til opplysninger fra datalagringsfasilitetene er regulert i direktivet art. 15(8) tredje avsnitt. EU-kommisjonen, ansvarlige myndigheter i medlemsstatene og den eksterne revisoren skal ha full tilgang til datalagringsfasilitetene. EU-kommisjonen eller det enkelte lands ansvarlige myndigheter kan i særlige tilfeller gi produsenter og importører tilgang til opplysninger fra datalagringsfasilitetene.

Protokollen art. 8.9 fastsetter at partene eller de ansvarlige myndighetene i partslandet kun skal etterspørre informasjon fra det globale senteret for informasjonsdeling hos konvensjonssekretariatet, når det er nødvendig i arbeidet med å avdekke eller etterforske ulovlig handel med tobakksvarer. Tilsvarende vilkår for innhenting av informasjon fra datalagringsfasilitetene er varslet i gjennomføringsrettaktene fra EU.

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.

8.2 Departementets vurderinger og forslag

Myndighetene har per i dag begrenset mulighet til å spore tobakksvarer. Tobakksindustrien har utviklet et kodesystem som skal gjøre det mulig å avsløre forfalskninger, men systemet er ikke utviklet for sporing slik det er beskrevet i direktivet og protokollen. Videre er det et internt utviklet system, som ikke er egnet til bruk for myndighetskontroll. På myndighetsnivå blir ulovlig handel først og fremst bekjempet med kontrollvirksomhet ved grenseovergangene etter bestemmelsene i tolloven, samt tradisjonell etterretning. Et sporingssystem for tobakksvarer vil gi mulighet for mer systematisk kontroll med varepartier og gi verdifulle opplysninger til etterretningsarbeid knyttet til organisert smugling.

Unike id-merker

Departementet har i tråd med direktivet art. 15 og 23(2) foreslått en ny bestemmelse som forbyr å føre inn i Norge eller selge enkeltpakninger eller større enheter av tobakksvarer som ikke er merket med unike id-merker, jf. forslag til ny § x13.

Registrering av enkeltpakninger

Krav til registrering av alle enkeltpakning med tobakksvarer er foreslått inntatt i ny § x15. Departementet understreker at registreringskravet ikke vil medføre at store varepartier må åpnes for fysisk registrering av hver enkeltpakning. Id-merket på utsiden av kartongen, esken, pallen eller annen enhet, skal gjøre rede for alle enkeltpakninger i enheten.

Informasjon som skal knyttes til id-merket

Hvilken informasjon som skal knyttes til id-merket, hvordan informasjonen skal tilgjengeliggjøres, og på hvilket tidspunkt og hvilken måte informasjonen skal knyttes opp mot id-merket foreslås inntatt i forskrift, jf. forslag til ny § x13 annet ledd.

Krav til datalagring

Departementet har i forslag til ny § x14 første ledd inntatt en bestemmelse om krav til lagring av data hos uavhengig tredjepart, samt forbud mot sletting av data. Den datalagringsansvarlige må for Norges del godkjennes av EFTAs overvåkingsorgan, hvor det skal legges vekt på aktørens uavhengighet og tekniske kapasitet. I forslag til § x14 annet ledd er kravet til stedlig plassering i EØS-området inntatt.

I forslag til ny § 14x tredje ledd har departementet foreslått å innta plikten til å inngå avtale med ekstern revisor, som skal overvåke tredjepartens aktiviteter. Revisoren må godkjennes av EFTAs overvåkingsorgan. Det foreslås at øvrige krav til ekstern revisor fastsettes i forskrift, jf. forslag til ny § x14 fjerde ledd.

Tilgang til opplysninger fra datalagringsfasilitetene

Departementet har i forslag til ny § x14a inntatt en bestemmelse om tilgang til opplysninger fra datalagringsfasilitetene i samsvar med direktivet art. 15(8) tredje avsnitt.

Departementet forslår å fastsette i forskrift nærmere vilkår for myndighetenes innhenting og behandling av informasjon. Departementet foreslår videre å fastsette i forskrift produsenters og importørers tilgang til og behandling av opplysninger i datalagringsfasilitetene.

Ansvarlig myndighet

Formålet med protokollen og direktivet er å bedre folkehelsen og redusere avgiftsunndragelser gjennom systematisk bekjempelse av ulovlig handel med tobakksvarer på tvers av landegrensene, globalt og innenfor EU/EØS-området. Arbeidet handler om grensekontroll og om å følge varepartier med tobakk fra produksjon til utsalgssted. Myndighetene i de enkelt landene vil med sporingssystemet få et nytt verktøy i arbeidet mot organisert smugling og annen kriminalitet knyttet til dette. Bekjempelse av smugling og kontroll med varepartier som sendes på tvers av landegrenser ligger i dag hos tollmyndighetene. Samarbeid med myndighetene i andre land vil være avgjørende for å lykkes i arbeidet mot ulovlig handel og for å oppfylle forpliktelsene i protokollen og direktivet knyttet til sporingssystemet. Departementet vil utrede nærmere hvem som bør være ansvarlig myndighet for sporingssystemet og komme tilbake til dette i forskrifthøringen.

9 Sikkerhetsmerking – direktivets artikkel 16

9.1 Direktivets krav

I tillegg til id-merket som beskrevet over i kap. 8, har direktivet i art. 16 krav til sikkerhetsmerking av alle enkeltpakninger med tobakksvarer. Sikkerhetsmerket skal være sikret mot manipulasjon og skal bestå av synlige og usynlige elementer. Merket, f.eks. et hologram, skal trykkes på pakken eller påføres på en slik måte at det ikke kan fjernes, slettes, skjules eller brytes. Det vil være forbudt å plassere på markedet enkeltpakninger uten sikkerhetsmerke, jf. direktivets art. 23(2).

Artikkel 16 sier ikke noe om hvilken aktør i omsetningskjeden som er ansvarlig for plassering av sikkerhetsmerket på enkeltpakningen. Bestemmelsen sier imidlertid at kravet gjelder enkeltpakninger som plasseres på markedet, og at medlemsland som bruker nasjonale merker til avgiftsformål kan tillate at disse benyttes som sikkerhetsmerke. Det tas således sikte på at sikkerhetsmerket plasseres på enkeltpakningene når aktuelle avgifter til myndighetene er betalt. Følgelig må det bli et ansvar for produsenter og importører, som må plassere sikkerhetsmerket på pakningene før videre salg til grossist eller detaljist. Sikkerhetsmerket kommuniserer til forbruker at avgifter som skal innbetales i henhold til nasjonalt regelverk, faktisk er betalt, og at varen ikke er forfalsket, men fremstilt av den produsenten som fremgår av pakningen.

Sikkerhetsmerket skal utstedes av myndighetene. Tekniske standarder for sikkerhetsmerker og krav til regelmessig utskiftning av disse, vil bli fastsatt i gjennomføringsrettsakter. Artikkel 16 om sikkerhetsmerking trer i kraft på samme tid som art. 15 om springssystem, dvs. 20. mai 2019 for sigaretter og rulle tobakk og 20. mai 2024 for andre tobakksvarer.

9.2 Departementets vurderinger og forslag

Det er i Norge ingen krav til plassering av avgiftsmerke e.l på tobakkspakken ved innbetaling av tobakksavgifter til staten. Departementet vil utrede nærmere hvem som bør være ansvarlig myndighet for sikkerhetsmerket og komme tilbake til dette i forskrifthøringen.

I lys av at EU-kommisjonen mot slutten av året vil vedta gjennomføringsrettsakter med tekniske krav til sikkerhetsmerkene, foreslår departementet at slike bestemmelser fastsettes i forskrift. Det foreslås derfor en forskriftshjemmel i forslag til tobakksskadeloven ny § x16.

10 Utlevering av opplysninger

Uavhengig av hvilke myndigheter som får ansvar for springssystemet og sikkerhetsmerkingen, vil systemer for god informasjonsutveksling mellom Helsedirektoratet og toll- og avgiftsmyndighetene være en forutsetning for et effektivt kontroll- og springssystem. Opplysningene som inngis i forbindelse med søknad om bevilling vil kunne bidra i arbeidet med å sikre et effektivt springssystem, 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 alle ledd i omsetningskjeden å bokføre, oppbevare og gjøre tilgjengelig for ansvarlige myndigheter, se kapittel 7.2. På samme måte vil mistanke om ulovlig handel, basert på opplysningene i springssystemet, kunne initiere tilsynsvirksomhet fra Helsedirektoratets side. Departementet foreslår derfor en hjemmel for å sikre informasjonsflyt mellom systemet for bevillingsordningen og systemene for sporing og sikkerhetsmerking, jf. forslag til endringer i tobakksskadeloven § 40 a tredje ledd.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Oppgavene som er foreslått lagt til Helsedirektoratet gjennom bevillingsordningen er nye og til dels av omfattende karakter. Det vil være saksbehandlingsutgifter i forbindelse med behandling av bevillingssøknader og ev. vedtak om inndragning av bevilling. Videre vil det være utgifter til klagesaksbehandling. Tilsynsoppgavene vil omfatte både dokumentkontroll og

stedlig kontroll. Tilsynet skal forberedes og gjennomføres og det skal utføres etterfølgende registrering og saksbehandling av opplysninger.

Helsedirektoratet har gjort en foreløpig beregning av økonomiske og administrative kostnader som følge av en bevillingsordning for importører. Helsedirektoratet anslår behandling av ca. 30 bevillingssøknader, fornyelser eller endringer i året. Det er 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.

Når bevillingssøknadene fra eksisterende importører er behandlet, er det ikke sannsynlig at det innkommer et stort antall nye søknader. Departementet har foreslått at bevilling gis inntil videre, slik at det ikke legges opp til fornyelse av bevillinger. Det er dermed sannsynlig at saksbehandlingskostnadene vil ligge godt under 450 000 kroner etter det første året. Helsedirektoratet har videre estimert tilsynsarbeidet til ca. 450 000 kroner årlig, basert på 30 tilsyn i året, inkludert både dokumentkontroll og stedlig kontroll.

De samlede forvaltningskostnadene per år er beregnet til mellom 1,9 og 3 mill. kroner per år. Forvaltningskostnadene vil ikke påløpe før i 2019.

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

Eventuelle øvrige kostnader for myndighetene må dekkes innenfor gitte rammer. Dette gjelder f.eks. Helsedirektoratets veiledningsoppgaver. Helsedirektoratet må påregne noe ekstra ressurser til veiledning og utarbeidelse av veiledningsmateriell, særlig fram mot ordningens ikrafttredelse og driftsstart. Dette er oppgaver som må anses å ligge innenfor gjeldende ansvarsområde.

De økonomiske og administrative kostnadene knyttet til sporingssystemet og sikkerhetsmerket er foreløpig 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, jf. forslaget om gebyr- og avgiftsfinansiering i forslag til tobakksskadeloven ny § x9.

12 Forslag til endringer i tobakksskadeloven

Nye kapitler x1 til x4 skal lyde:

Kapittel x1 Bevillingsordning for import og eksport (og produksjon) av tobakksvarer

§ x1 Bevillingsplikt

Import og eksport (og produksjon) av tobakksvarer og utstyr for tobakksproduksjon, er forbudt uten bevilling fra Helsedirektoratet. Bevilling gis inntil videre, til den for hvis regning virksomheten drives.

Tobakksvarer kan innføres fra utlandet av privatpersoner til personlig bruk (privat import) uten bevilling som nevnt i første ledd.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om bevillingsplikten, herunder krav til bevillingssøknaden, bevillingens varighet, overdragelse og inndragning av bevilling.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om innførsel og utførsel av tobakksvarer, herunder av privatpersoner.

§ x2 Krav til bevillingssøknaden

Søknad om bevilling skal være skriftlig og ledsaget av kvittering for betalt søknadsgebyr.

Søker skal fremlegge politiattest for personer som nevnt i § x4 første ledd. Attesten avgrenses til å omfatte overtredelser av tobakksskadeloven, alkoholloven, varemerkeloven, designloven, tolloven, samt skatte-, -avgifts- og regnskapslovgivningen. Overtredelsene skal anmerkes i samsvar med politiregisterloven § 41 nr. 1 og nr. 2.

Søkeren skal i søknaden uoppfordret fremlegge de opplysninger som er nødvendige for å kunne ta stilling til om lovens krav for å tildele bevilling er oppfylt.

Departementet kan gi forskrifter om hvilke krav som skal stilles til søknaden.

§ x3 Saksbehandlingsregler

Bevilling for import, eksport (og produksjon) av tobakksvarer gis av Helsedirektoratet..

Helsedirektoratet skal ta stilling til bevillingssøknaden så raskt som mulig og senest innen fire måneder. Fristen kan forlenges én gang dersom sakens kompleksitet gjør det nødvendig. Fristforlengelsen skal begrunnes og skal meddeles søkeren før den opprinnelige fristen er ute.

Bevilling anses ikke for gitt selv om saksbehandlingsfristen er utløpt.

Helsedirektoratet kan pålegge søkeren å dokumentere de opplysninger som er nødvendig for å kunne ta stilling til om kravet i § x 8 er oppfylt.

Melding om gitte bevillinger skal sendes politiet, Tolldirektoratet og Skattedirektoratet.

Departementet kan i forskrift fastsette bestemmelser om saksbehandlingsregler til utfylling av reglene i tjenesteloven for bevillinger i loven her. Saksbehandlingsreglene kan fravike reglene i forvaltningsloven. Departementet kan i forskrift også gi utfyllende bestemmelser om dokumentasjonskravet i fjerde ledd.

§ x4 Krav til vandel

Bevillingshaver og personer med vesentlig innflytelse på virksomheten, må ha utvist uklanderlig vandel i forhold til tobakksskadeloven og annen lovgivning som har sammenheng med tobakksskadelovens formål, herunder alkoholloven, tolloven, varemerkeloven, designloven, samt skatte- avgifts- og regnskapslovgivningen.

Person som eier en vesentlig del av virksomheten eller et selskap som driver virksomheten, som oppebærer en vesentlig del av dens avkastning eller som i kraft av sin stilling som leder har vesentlig innflytelse på den, vil alltid anses 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 nærståendes innflytelse på virksomheten. Med nærstående menes:

1. ektefelle eller person som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold,
2. slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje, samt søsken og
3. ektefelle til eller person som bor sammen med person som nevnt i nummer 2 i ekteskapslignende forhold.

Det er bevillingsmyndigheten som avgjør om kravet til vandel er oppfylt og hvilke personer som skal vandelsvurderes.

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

§ x5 Tilsyn med bevilling

Helsedirektoratet fører tilsyn med utøvelsen av (produksjons-,) import- og eksportbevillinger.

Bevillingsmyndigheten kan når som helst kreve tilgang til bevillingshavers lokaler og regnskaper, herunder kreve å få nødvendige opplysninger om regnskap og drift fra bevillingshaver. Bevillingshaver plikter uten erstatning eller vederlag å utlevere nødvendige vareprøver til bevillingsmyndigheten.

Tilsynsmyndigheten kan 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 fastsette nærmere bestemmelser om tilsynet.

§ x6 Inndragning av bevilling

Helsedirektoratet kan inndra en bevilling for en kortere eller lengre periode dersom vilkårene i § x4 ikke lenger er oppfylt, eller dersom bevillingshaver ikke oppfyller sine forpliktelser 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 gi forskrifter om avgrensning og utfylling av inndragningsadgangen etter denne paragrafen, herunder om inndragningsperiodens lengde.

§ x7 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 uten

ugrunnet opphold, og senest innen 30 dager, etter overdragelsen. Dersom søknad om ny bevilling ikke er endelig avgjort av kommunen innen tre måneder, kan Helsedirektoratet gi tillatelse til at det drives videre på den tidligere bevilling i inntil ytterligere en måned.

Bevillingen faller bort ved bevillingshavers 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 tobakksvarer til bevillingshavere etter denne lov.

Bevillingen faller bort ved bevillingshavers konkurs.

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

§ x8 Melde- og opplysningsplikt

Politiet og skatte- og avgiftsmyndighetene plikter uten hinder av taushetsplikt å gi de opplysninger som er nødvendige for behandlingen av bevillingssaker.

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

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om melde- og opplysningsplikten.

§ x9 Gebyr og avgifter

For søknad om bevilling skal det på forhånd betales et søknadsgebyr til Helsedirektoratet.

(Produsenter,) importører og eksportører skal betale en årlig avgift for å dekke kostnadene til drift og forvaltning av bevillingsregisteret, bevillingsordningen, sporingssystemet og sikkerhetsmerket samt tilsynsoppgaver i medhold av bestemmelsene i kap. x1 til x3.

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

§ x 9a Bevillingshavers varslingsplikt

Bevillingshaver skal varsle myndighetene på forhånd ved

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

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

§ x 9b Destruksjon av produksjonsutstyr

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

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere bestemmelser om destruksjon.

Kapittel x2 Krav til aktørene i omsetningskjeden for tobakksvarer

§ x10 Internkontroll

Alle aktører i omsetningskjeden for tobakksvarer skal etablere internkontroll for etterlevelse av forpliktelsene som fremkommer av kapittel x1, x2 og x3. Internkontrollen skal kunne dokumenteres overfor tilsynsmyndighetene.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om internkontrollen.

§ x11 Kundekontroll

Alle aktører i omsetningskjeden for tobakksvarer plikter å

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

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om kundekontroll, overvåkning og rapporteringsplikt.

§ x12 Krav til bokføring og rapportering

Transaksjoner som er bokført av aktører i omsetningskjeden for tobakksvarer, i medhold av lov av 19. november 2004 om bokføring, skal på anmodning gjøres tilgjengelig for ansvarlig myndighet for sporingssystemet.

(Produsenter av tobakksvarer 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.

Kapittel x3 Sporingssystem for og sikkerhetsmerking av tobakksvarer

§ x13 Krav til unikt identifikasjonsmerke

Det er forbudt å føre inn i Norge eller selge enkeltpakninger eller større enheter av tobakksvarer som ikke er merket med unikt identifikasjonsmerke.

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

§ x14 Krav til datalagring hos uavhengig tredjepart

(Produsenter og) importører av tobakksvarer plikter å inngå avtale med uavhengig tredjepart om datalagring av informasjon som skal knyttes til identifikasjonsmerket.

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 revisor skal godkjennes av EFTAs overvåkingsorgan.

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

§ x14a Tilgang til opplysninger i datalagringsfasiliteter

Uavhengig revisor som nevnt i § x14, ansvarlige myndigheter, EFTAs overvåkingsorgan og EU-kommisjonen skal ha full tilgang til opplysninger som er lagret i datalagringsfasilitet som nevnt i § 14 annet ledd.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om tilgang til og behandling av opplysninger som er lagret i datalagringsfasilitet som nevnt i § 14 annet ledd.

§ x15 Krav til registrering av enkeltpakninger

Alle aktører i omsetningskjeden for tobakksvarer skal registrere samtlige enkeltpakninger som kommer i deres besittelse, og hver gang de flyttes, inntil de ikke lengre er i deres besittelse.

Produsenter av tobakksvarer skal stille til rådighet nødvendig utstyr til registrering, for alle aktører som er involvert i handel med tobakksvarer.

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om kravet til registrering og registreringsutstyr, og gjøre unntak fra det.

§ x16 Krav til sikkerhetsmerke

Det er forbudt å drive engrossalg og salg av enkeltpakninger med tobakksvarer som ikke er merket med sikkerhetsmerke.

Departementet kan i forskrift fastsette nærmere krav til sikkerhetsmerket, herunder tekniske krav og krav til regelmessig utskiftning.

§ x17 Retting og tvangsmulkt

Finner tilsynsmyndigheten at noen av bestemmelsene nevnt i §§ x1 og x9a til x16 er overtrådt, kan den pålegge retting av forholdet. Samtidig settes en frist for rettingen. Tilsynsmyndigheten kan kreve skriftlig bekreftelse fra overtrederen på at det ulovlige forholdet er 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 § xx eller bestemmelser gitt i medhold av denne, finner særlig grunn til å tro at det vil bli begått nye brudd på § xx som ikke kan stanses etter første og annet ledd, kan det på forhånd fastsette at mulkt vil løpe fra det tidspunkt ny overtredelse tar til. Slik tvangsmulkt kan fastsettes for inntil ett år.

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.

§ 40 a skal lyde:

Utlevering av opplysninger

Opplysninger mottatt i medhold av §§ 34 a, 34 c, 34 d og 38 og *kapittel x3*, kan uten hinder av lovbestemt taushetsplikt utleveres til EFTAs overvåkingsorgan, EU-kommisjonen og relevante myndigheter i andre EØS-land.

Opplysninger mottatt i medhold av kapittel x3 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 x1, x2 og x3 kan uten hinder av lovbestemt taushetsplikt utveksles mellom Helsedirektoratet, tollmyndighetene og avgiftsmyndighetene.

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

§ 35 a skal lyde:

Register for salg, import, eksport (og produksjon) av tobakksvarer og tobakkssurrogater

Helsedirektoratet forvalter et register over *salgssteder, grossister, importører, eksportører (og produsenter)*, for tobakksvarer og tobakkssurrogater, jf. §§ 4, 6 og x1. Departementet kan i

forskrift gi nærmere bestemmelser om forvaltningen av registeret, herunder om retting og sletting av opplysninger.