

Regelrådets uttalelse

Om: Forslag til lovendringer og forskrifter om ulovlig handel med tobakksvarer (sparing, sikkerhetsmerke og bevilling for import, eksport og produksjon)

Ansvarlig: Helse- og omsorgsdepartementet



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Helse- og omsorgsdepartementet

Deres ref.: 20/2027	Vår ref.: 20/00092	Dato: 02.07.2020	Vår saksbehandler: Maria Rosenberg
-------------------------------	------------------------------	----------------------------	--

Uttalelse fra Regelrådet

Om: Forslag til lovendringer og forskrifter om ulovlig handel med tobakksvarer (sparing, sikkerhetsmerke og bevilling for import, eksport og produksjon)

Konklusjon: Utredningen har svakheter

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt forslag til lovendringer og forskrifter om ulovlig handel med tobakksvarer på høring. Regelrådet har kommet fram til at utredningen har svakheter på enkelte punkter, jf. utredningsinstruksen punkt 2-1 og 2-2.

Regelverksprosessen knyttet til ulovlig handel med tobakksvarer har pågått over flere år. Denne høringen gjelder utfyllende og detaljerte bestemmelser. Regelrådet hadde forventet at departementet ville komme med beregninger av de økonomiske og administrative virkningene for de berørte i forbindelse med denne forskriftshøringen, da det har vært signalisert i tidligere dokumenter. Regelrådet kan imidlertid ikke se at det er gjort beregninger av de samlede økonomiske og administrative virkningene for berørt næringsliv.

Regelrådet vil gi ros for at nasjonale valg som følger av forordningene fra EU er tydelig diskutert og at departementet har sett hen til gjennomføring i andre land som grunnlag for forslaget om gjennomføringen i Norge.

Regelrådet vil oppfordre departementet til å ha tett dialog med det berørte næringslivet for å finne frem til hensiktsmessige overgangsordninger som likevel ivaretar regelverkets formål. Vi vil også understreke at dersom ikke det offentlige gjør sin del av de nødvendige aktivitetene for å redusere ulovlig handel med tobakk, kan regelkostnadene som bæres av næringsaktørene som er lovlydige bli en uforholdsmessig byrde for dem.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen
Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

REGELRÅDET,
Kartverksveien 21, 3511 Hønefoss
ORG.NR.: 916195613
TELEFON: 32 11 84 00
E-POST: post@regelradet.no
www.regelradet.no

1. Om forslaget som er sendt på høring

En rekke bestemmelser i lov 22. juni 2018 nr. 77 om endringer i tobakksskadeloven (ulovlig handel med tobakksvarer mv.), jf. Prop. 75 L (2017–2018) har ikke trådt i kraft ennå, i påvente av nærmere forskriftsbestemmelser og innlemming av forordninger i EØS-avtalen.

I dette høringsnotatet foreslår Helse- og omsorgsdepartementet å forskriftsfeste nærmere krav til søknader om bevilling for import, eksport og produksjon av tobakksvarer i ny forskrift om bevilling for innførsel, utførsel og produksjon av tobakksvarer. Forslaget omfatter blant annet krav til søknad om bevilling, internkontroll og opprettelsen av et register.

Videre foreslår departementet å gjennomføre utfyllende forordninger som har kommet fra EU i norsk rett ved inkorporasjon i tråd med EØS-avtalen art. 7: sporingsforordningen (EU 2018/574 (2017)), avtaleforordningen (EU 2018/573 (2017)) og sikkerhetsmerkebeslutningen (EU 2018/576 (2017)). Forordningene foreslås tatt inn i norsk rett i sin helhet ved en henvisning i forskrift, med de endringer som vil følge av tilpasninger til EØS-avtalen.

Der forordningene åpner for ulike nasjonale løsninger ved gjennomføringen foreslår departementet utfyllende bestemmelser der det nasjonale valget fremgår i forslag til forskrift om sporing og sikkerhetsmerking av tobakksvarer. De nasjonale valgene gjelder blant annet bestemmelser om ID-utsteder og identifikasjonsmerkene i sporingssystemet for tobakksvarer, og utforming av sikkerhetsmerket som skal påføres lovlig tobakksvarer.

I tillegg foreslår departementet enkelte mindre lovendringer og forskriftendringer som følger av de øvrige forslagene.

2. Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker man gir uttalelser i. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

I Prop. 75 L (2017–2018) skrev departementet at det ville komme tilbake til de positive og negative virkningene for næringslivet i forbindelse med arbeidet med forskriftene, fordi direktivbestemmelsene om sporing- og sikkerhetsmerking var helt overordnede og ikke ga grunnlag for å vurdere økonomiske og administrative konsekvenser. Regelrådet har derfor valgt å uttale seg for å vurdere utredningen av virkningene for berørt næringsliv når det nå foreligger mer detaljerte føringer.

3. Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet. Regelrådet har også sett hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Kostnadene til utvikling og drift av bevillingsregisteret, bevillingsordningen og systemet for sporing og sikkerhetsmerking skal dekkes av en årlig sektoravgift etter selvkostprinsipp betalt av tobakksnæringen. I høringsnotatet gis det anslag for hvor store kostnadene som skal finansieres vil bli. Forslag til forskrifter om sektoravgift for myndighetenes arbeid mot ulovlig handel med tobakksvarer ble sendt på egen høring i 2019 og er ikke nærmere behandlet her. Søkere om bevilling vil også måtte betale et søknadsgebyr på 15 000 kroner.

I tillegg vil innføring av system for sporing av tobakksvarer, krav om sikkerhetsmerke og krav om bevilling for import, eksport og produksjon av tobakksvarer medføre økte kostnader for berørt næringsliv. I høringsnotatet står det også at de nye ordningene forventes å ha en økonomisk oppside gjennom økt inntjening for tobakksindustrien fordi omfanget av ulovlige varer i omløp vil reduseres. Disse virkningene er generelt og kvalitativt beskrevet i høringsnotatet.

I høringsnotatet i 2017 ble det vist til at de økonomiske og administrative kostnadene knyttet til sporingssystemet og sikkerhetsmerket foreløpig var vanskelig å beregne, fordi detaljene ikke var fastlagt av EU-kommisjonen. Disse ville komme i gjennomføringsrettsakter senere i prosessen. Departementet ville derfor komme tilbake med beregninger av de økonomiske og administrative kostnadene i forbindelse med forskriftshøringen. Det samme ble skrevet i Prop. 75 L (2017–2018).

Regelrådet kan ikke se at det er gjort beregninger av de økonomiske og administrative kostnadene for virksomhetene, annet enn at det er beregnet noen anslag for myndighetenes kostnader, som igjen vil påvirke virksomhetene gjennom at de skal dekke kostnadene gjennom sektoravgift og søknadsgebyr. Øvrige virkninger for de næringsdrivende er kun beskrevet kvalitativt. Vi kan heller ikke se at berørt næringsliv er identifisert eller beskrevet i høringsnotatet utover at det er gitt et anslag på hvor mange virksomheter som kan ventes å søke om bevilling.

For å bedre beslutningsgrunnlaget bør virkningene for berørt næringsliv beskrives mer grundig, tallfestes og verdsettes så langt det lar seg gjøre basert på innhenting av anslag for hva kostnadene kan tenkes å bli. Dette gjelder både administrative kostnader og øvrige etterlevelseskostnader, samt de ventede nyttevirkningene. Veileder om utredning av konsekvenser for næringslivet fra Nærings- og fiskeridepartementet gir mer informasjon om hvordan dette kan gjøres¹.

Regelrådet mener at det i denne regelverksprosessen ser ut til at beregninger av virkninger for berørt næringsliv er skjøvet på og blitt en oppgave man gjør til sist i prosessen, og ikke som en integrert del av selve regelverksutviklingen slik det burde være. Det kan være gode forklaringer på dette. Departementet har skrevet at flere virkninger vil avhenge av detaljene i regelverket fra EU. Det er forståelig. Samtidig observerer Regelrådet at det også i dette høringsnotatet, som nettopp behandler de detaljerte reglene, står at "det er vanskelig å beregne utgifter knyttet til sikkerhetsmerket før de nevnte forskrifter er på plass".

Regelrådet vil påpeke at beregning av kostnader for berørt næringsliv skal gjøres som en del av utredningsprosessen for å belyse virkningene av forslagene som vurderes og dermed inngå som en del av beslutningsgrunnlaget. Det er naturlig at anslagene man presenterer i høringsdokumentene kan avvike noe fra "fasiten" som oppstår i det man gjennomfører og iverksetter tiltakene. Det gjør det ikke mindre verdifullt å ha med beregninger av ventede virkninger for næringslivet gjennom hele regelverksprosessen så langt det lar seg gjøre.

¹ [Utredning av konsekvenser for næringslivet – en veileder i arbeidet med regelverk, offentlige reformer og tiltak. Nærings- og fiskeridepartementet.](#)

3.2. Konkurranssevirkninger for næringslivet

Tiltakene mot ulovlig handel med tobakksvarer må ventes å bidra til mer like konkurransevilkår ved at omfanget av ulovlige produkter på markedet reduseres. Dette er ikke omtalt spesifikt i dette høringsnotatet, men Regelrådet finner ikke grunn til å kritisere det i denne saken.

3.3. Forenkling for næringslivet

Forslagene i høringsnotatet har ikke formål om forenkling for næringslivet.

3.4. Digitalisering

Departementet foreslår at søknaden om bevilling skal sendes inn elektronisk i en søknadsportal ved bruk av Altinn, med mindre det er uforholdsmessig vanskelig for søkeren å benytte elektronisk søknad. I høringsnotatet er ulike vurderinger rundt elektronisk søknad drøftet grundig.

3.5. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Sporingsforordningen legger opp til lengre frist for gjennomføring for små og mellomstore bedrifter. For Norges del vil disse fristene følge av sporingsforordningens innlemmelse i EØS-avtalen. Regelrådet kan ikke se at det er gjort særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter i de nasjonale valgene i dette høringsnotatet og heller ikke i forslaget om bevilling for import, eksport og produksjon av tobakksvarer. For å bedre beslutningsgrunnlaget kunne departementet diskutert om det var mulig å oppnå formålet med regelverket samtidig som man ga lettelse eller unntak til de små virksomhetene.

3.6. Alternative tiltak

Forslagene i høringsnotatet følger i stor grad av Norges internasjonale forpliktelser og EØS-avtalen. Der det er nasjonale valg, ser disse ut til å være synliggjort og diskutert. Det er positivt at nasjonale valg fremkommer tydelig i høringsnotatet. Når det gjelder sporingsforordningen og sikkerhetsmerkebeslutningen, har departementet undersøkt nasjonale løsninger ved gjennomføring i andre land, og lagt vekt på dette i forslag til norsk gjennomføring. Slik nabosjekk er viktig, og det er positivt at departementet har gjort det i denne saken.

3.7. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Forutsetningene for en vellykket gjennomføring for næringslivet er ikke spesifikt omtalt utover at Helsedirektoratet må sørge for at søkere får god informasjon om hva som kreves av søknaden om bevilling. Håndheving og kontroll er også diskutert i høringsnotatet.

3.8. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Vi mener det er viktig for høringsinstituttet at det produseres et offentlig beslutningsdokument også i forskriftssaker, og vil oppfordre departementet til å gjøre det i denne saken. Dette beslutningsdokumentet bør offentliggjøres sammen med forskriftene på departementets nettside.

Vi erfarer generelt at informasjon om hvordan høringsuttalelser til forskrifter har blitt fulgt opp sjelden publiseres, og at det ofte mangler et offentlig beslutningsdokument ved vedtakelse av forskrifter. Dette gjør det vanskelig for høringsinstansene å se hvilke vurderinger som er gjort på bakgrunn av deres innspill.

Regelrådet vil i denne sammenheng presisere at det ikke er nødvendig å kommentere alle høringsvar, men at problemstillinger og innspill som går igjen blant høringsinstansene bør vurderes. Vi tror det vil virke motiverende for høringsinstansene å få vite hvordan deres høringsvar blir vurdert, og å se om de tas hensyn til. Dette vil også kunne bidra til økt forståelse for regelverket og økt etterlevelse.

4. Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Når det foreslås inngripende reguleringer er samfunnet og næringen tjent med at tiltakene er så effektive som mulig i å oppnå sitt formål. Hensikten er at ulovlig omsetning med tobakksvarer skal gå ned som følge av forslagene. En forutsetning for dette er trolig at det offentlige gjennomfører tilstrekkelig kontroll slik at ulovlig handel oppdages og stoppes. Dersom ikke det offentlige gjør sin del av de nødvendige aktivitetene for å redusere ulovlig handel med tobakk, kan regelkostnadene som bæres av næringsaktørene som er lovlige bli en uforholdsmessig byrde for dem.

Med tanke på de konkrete forslagene til utfyllende bestemmelser, har departementet lagt seg på samme krav til sikkerhetsmerke som Sverige har, blant annet begrunnet med at det kan være hensiktsmessig for bransjen. Regelrådet mener det er positivt og viktig at departementet har lagt dette hensynet til grunn i vurderingen.

Overgangsordningen kan også ha mye å si for næringslivets kostnader ved innføring av nytt regelverk. Overgangsordningen er ikke nærmere beskrevet i høringsnotatet. Regelrådet vil oppfordre departementet til å ha tett dialog med det berørte næringslivet for å finne frem til hensiktsmessige overgangsordninger som likevel ivaretar regelverkets formål.

Videre foreslår departementet å stille krav om opplysninger om vareflyt ved søknad om bevilling, i påvente av at sporingsystemet er oppe og går for de norske aktørene. Regelrådet mener det er viktig at denne bestemmelsen gjøres midlertidig og fjernes når sporingsystemet er i gang, slik at de næringsdrivendes dokumentasjonsarbeid ikke blir unødvendig stort når de skal søke om bevilling. Vi kan ikke se at dette kommer tydelig frem i forskriften.

Regelrådet vil oppfordre til dialog med berørt næringsliv og evaluering av ordningene etter noe tid, slik at man kan gjøre justeringer og sikre at regelverket oppnår sitt formål til en lavest mulig kostnad for berørt næringsliv.