



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 25 S

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Endringer i statsbudsjettet 2018 under Helse- og omsorgsdepartementet

Innhold

1	Innledning	5	3.7.4	Ansettelsesforhold i datterselskapet – virksomhetsoverdragelse	31
2	Forslag til endringer av bevilgningene under enkelte kapitler	6	3.7.5	Vinmonopolets forslag til innretning av en eventuell leieavtale	32
3	Utredning av konsekvenser mv. av at Vinmonopolet overtar taxfree-salget av alkoholholdig drikk på lufthavnene	13	3.8	Rammer for innretning av en eventuell leieavtale mellom Vinmonopolet og lufthavnene	33
3.1	Innledning	13	3.8.1	Innledning	33
3.2	Oppsummering	13	3.8.2	Regelverket om offentlige anskaffelser	33
3.3	Bakgrunn	14	3.8.3	Statsstøtterettslige vurderinger ...	33
3.4	Avgrensninger og forutsetninger	15	3.8.4	Alkoholpolitiske sider ved innretningen av leieavtalen	34
3.5	Dagens situasjon	16	3.9	Konsekvenser av en eventuell ordning hvor Vinmonopolet overtar taxfree-salget av alkoholholdig drikk på flyplassene	35
3.5.1	Om norsk luftfart	16	3.9.1	Innledning	35
3.5.2	Omsetning og bruk av alkohol i Norge	17	3.9.2	Vurdering av forventet inntjening	35
3.5.3	Om AS Vinmonopolet	20	3.9.3	Konsekvenser for Avinors lufthavner	36
3.5.4	Vinmonopolets innkjøpsvirksomhet	22	3.9.4	Konsekvenser for Sandefjord og Haugesund lufthavn	37
3.6	Alkoholpolitiske rammer dersom Vinmonopolet skal stå for salg av alkoholholdig drikk på lufthavnene	24	3.9.5	Begrensninger for eventuell statlig finansiering av lufthavner som følge av statsstøtte-regelverket	38
3.6.1	Innledning	24	3.9.6	Konsekvenser for Vinmonopolet	38
3.6.2	EØS-avtalens rammer for norsk alkohollovgivning og vinmonopolordningen	24	3.9.7	Konsekvenser for staten	39
3.6.3	Den selskapsrettslige organiseringen av taxfree-salget ...	26	3.9.8	Konsistensen i alkoholpolitikken..	39
3.6.4	Innkjøp og likebehandling av leverandører	26	3.9.9	Andre mulige konsekvenser	40
3.6.5	Utforming og drift av butikkene ...	26	3.10	Nødvendige regelverksendringer	40
3.7	Vinmonopolets forslag til eventuell ordning	27			
3.7.1	Organisering og selskapsstruktur	28		Forslag til vedtak om endringer i statsbudsjettet 2018 under Helse- og omsorgsdepartementet	42
3.7.2	Innkjøp mv.	28			
3.7.3	Innretning av butikkdriften	31			



DET KONGELIGE
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENT

Prop. 25 S

(2018–2019)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Endringer i statsbudsjettet 2018 under Helse- og omsorgsdepartementet

*Tilråding fra Helse- og omsorgsdepartementet 23. november 2018,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Innledning

Helse- og omsorgsdepartementet legger med dette fram forslag om endringer av bevilgningene under enkelte kapitler på statsbudsjettet for 2018. Under programområde 10 Helse og omsorg fremmes det forslag om å øke utgiftene med 871,9 mill. kroner. Inntektene foreslås økt med 195,8 mill.

kroner. Under programområde 30 Stønad ved helsetjenester fremmes det, på grunnlag av nye anslag per 30. september og takstoppjøret per 1. juli 2018, forslag om å redusere utgiftene med netto 212 mill. kroner.

2 Forslag til endringer av bevilgningene under enkelte kapitler

Kap. 701 E-helse, helseregistre mv.

Post 21 Spesielle driftsutgifter

Bevilgningen foreslås økt med 199 mill. kroner mot tilsvarende merinntekt over kap. 3701, post 02.

På bakgrunn av takstforhandlingene med henholdsvis Legeforeningen og fysioterapeutorganisasjonene Norsk Fysioterapeutforbund, Norsk Manuellterapeutforening og Privatpraktiserende Fysioterapeuters Forbund er det for avtaleåret 2018/2019 avsatt midler fra begge parter i forhandlingene til utvikling av elektroniske journalsystemer (EPJ). Midlene skal benyttes til å utvikle EPJ-systemer som gjør det mulig å hente ut data til styring, lokalt forbedringsarbeid og forskning, samt lette kommunikasjon med andre. Statens andel for utvikling av legenes EPJ utgjør 8,5 mill. kroner og 1,5 mill. kroner for fysioterapeutenes EPJ for inneværende avtaleår. Legenes og fysioterapeutenes andel ble ved takstforhandlingene trukket fra legenes og fysioterapeutenes rammeøkning inneværende avtaleår, jf. omtale under kap. 2755, postene 70 og 71. På bakgrunn av disse endringene foreslås det å øke bevilgningen på posten med 10 mill. kroner.

Samlet foreslås bevilgningen økt med 209 mill. kroner.

Kap. 3701 E-helse, helseregistre mv.

Post 02 Diverse inntekter

Bevilgningen foreslås økt med 199 mill. kroner mot tilsvarende merutgifter over kap. 701, post 21, knyttet til utvikling av felles nasjonale e-helseløsninger.

Kap. 703 Internasjonalt samarbeid

Post 71 Internasjonale organisasjoner

Bevilgningen dekker kontingenter til Norges deltakelse i programmer og byråer i EU under EØS-avtalen. Kontingentenes størrelse fastsettes av EU og varierer fra år til år med blant annet BNP, valutaforhold og kostnadsutviklingen i programmene.

Bevilgningen foreslås redusert med 13,5 mill. kroner som følge av mindretgift knyttet til programutgifter utbetalt i Euro i 2018.

Kap. 710 Vaksiner mv.

Post 21 Spesielle driftsutgifter

Bevilgningen foreslås økt med 14,5 mill. kroner knyttet til merutgifter som følge av prisøkning på beredskapsavtale for vaksiner mot pandemisk influensa for perioden 2018–2021. Avtalen sikrer muligheten til å bestille vaksine til hele Norges befolkning ved evt. utbrudd av en pandemi. Videre er økningen knyttet til merutgifter som følge av at nye avtaler i Barnevaksinasjonsprogrammet. Økningen vil sikre nødvendig vaksineforsyning til kommunene og beredskapslager, jf. smittevernloven § 7-9.

Videre foreslås bevilgningen redusert med 59,9 mill. kroner, mot tilsvarende økning på kap. 745, post 21, som følge av at mindreforbruk knyttet til drift av opphenningsprogrammet for HPV-vaksine ble plassert på feil kapittel og post ved overføring fra 2017 til 2018.

Samlet foreslås bevilgningen redusert med 45,4 mill. kroner.

Kap. 714 Folkehelse

Post 21 Spesielle driftsutgifter

Bevilgningen foreslås redusert med 1,4 mill. kroner for å styrke andre prioriterte tiltak.

Post 79 Andre tilskudd

Bevilgningen foreslås redusert med 1,1 mill. kroner for å styrke andre prioriterte tiltak.

Kap. 732 Regionale helseforetak

Post 21 Spesielle driftsutgifter

Bevilgningen foreslås redusert med 8 mill. kroner som følge av forventet mindreforbruk knyttet til

ulike utviklingsprosjekter i spesialisthelsetjenesten.

Post 72 Basisbevilgning Helse Sør-Øst RHF

Det foreslås å styrke basisbevilgningen til Helse Sør-Øst RHF med 27,54 mill. kroner. Det vises til kap. 732, post 77, for omtale av saken.

Post 73 Basisbevilgning Helse Vest RHF

Det foreslås å styrke basisbevilgningen til Helse Vest RHF med 11,22 mill. kroner. Det vises til kap. 732, post 77, for omtale av saken.

Post 74 Basisbevilgning Helse Midt-Norge RHF

Det foreslås å styrke basisbevilgningen til Helse Midt-Norge RHF med 7,14 mill. kroner. Det vises til kap. 732, post 77, for omtale av saken.

Post 75 Basisbevilgning Helse Nord RHF

Det foreslås å styrke basisbevilgningen til Helse Nord RHF med 5,1 mill. kroner. Det vises til kap. 732, post 77, for omtale av saken.

Post 76 Innsatsstyrt finansiering

I saldert budsjett 2018 ble det lagt til rette for et aktivitetsnivå som lå om lag 1,6 pst. over anslått nivå for 2017. Ved utarbeidelse av statsbudsjettet for 2018 ble det lagt til grunn en prognose for aktivitet i hele 2017, basert på aktivitetstall per første tertial 2017. Hensyntatt lavere faktisk aktivitet i 2017 enn tidligere anslått, gir saldert budsjett 2018 rom for en aktivitetsvekst på om lag 1,9 pst.

Oppdatert prognose for 2018 basert på aktivitetstall ved utgangen av andre tertial 2018 indikerer en faktisk vekst i 2018 på 2,3 pst. Dette tilsvarer en økning på om lag 162,9 mill. kroner, hvorav 153,8 mill. kroner er knyttet til somatisk sektor og 9,1 mill. kroner er knyttet til poliklinisk virksomhet innen psykisk helsevern og tverrfaglig spesialisert rusbehandling. Pasientadministrert legemiddelbehandling bidrar særlig til veksten innenfor somatisk sektor. Dette er spesielt knyttet til legemidler for blodkreft, hepatitt c, revmatologiske lidelser og brystkreft.

Kvalitetssikring av endelig avregningsgrunnlag for 2017 viser at det er utbetalt 86,1 mill. kroner for mye i a kontoutbetalinger i 2017. Dette håndteres i forbindelse med a kontoutbetalingene

til de regionale helseforetakene i desember 2018, og bevilgningen for 2018 kan dermed reduseres tilsvarende.

Samlet foreslås bevilgningen økt med 76,8 mill. kroner.

Post 77 Laboratorie- og radiologiske undersøkelser

Aktivitetstall per september 2018 gir en prognose for utbetalinger i 2018 på 2 900 mill. kroner. Dette er 160 mill. kroner lavere enn budsjett slik dette ligger etter Stortingets behandling av Prop. 85 S (2017–2018), der bevilgningen ble satt ned med 70 mill. kroner.

Refusjonssystemet for laboratorieanalyser ble lagt om fra 2018. Det ble i Prop. 1 S (2017–2018) lagt til grunn en forutsetning at systemomleggingen i 2018 skulle være budsjettneutrale og at utviklingen skulle følges nøye. Helseledelse anslår at forutsetningen om budsjettneutralitet ikke er oppfylt og at det for året 2018 utbetales 51 mill. kroner for lite gjennom det nye refusjonssystemet. Det foreslås å øke bevilgningen i 2018 med 51 mill. kroner. Fra 2019 vil budsjettneutraliteten bli ivaretatt gjennom at refusjonstakstene økes.

Samlet sett innebærer dette at kap. 732, post 77, foreslås satt ned med 160 mill. kroner. Samtidig foreslås det å styrke de regionale helseforetakenes basisbevilgninger kap. 732, postene 72–75, med 51 mill. kroner, jf. omtale under kap. 732, post 72–75.

Post 80 Kompensasjon for merverdiavgift

Bevilgningen dekker kompensasjon for merverdiavgift til de regionale helseforetakene som følge av innføring av en ordning med nøytral merverdiavgift fra 1. januar 2017. Anslagene for utbetalt merverdiavgiftskompensasjon for 2018 tilsier at utbetalingene på posten vil bli 240 mill. kroner høyere enn tidligere lagt til grunn. Det vises i denne forbindelse til Stortingets behandling av Prop. 21 S (2017–2018), jf. Innst. 80 S (2017–2018) og Prop. 85 S (2017–2018), jf. Innst. 400 S (2017–2018). Bevilgningen på posten foreslås derfor økt med 240 mill. kroner.

Post 83 Opptreksrenter for lån f.o.m. 2008

Bevilgningen foreslås redusert med 19 mill. kroner som følge av lavere rentenivå i 2018 enn lagt til grunn i saldert budsjett.

Post 86 Driftskreditter

Oppdatert informasjon fra pensjonsleverandørene til de regionale helseforetakene viser at pensjonspremien for 2018 blir 16 150 mill. kroner inklusive arbeidsgiveravgift (eksklusiv vedtatt bruk av premiefond tilsvarende 2 842 mill. kroner). Det nye anslaget innebærer en økning i pensjonspremien på om lag 450 mill. kroner i forhold til nivået lagt til grunn for håndteringen vedtatt gjennom Stortingets behandling av Prop. 85 S (2017–2018). Det foreslås at det økte likviditetsbehovet som følge av dette håndteres gjennom økt driftskredittramme. Driftskredittrammen til de regionale helseforetakene foreslås derfor økt med 450 mill. kroner fra 683 mill. kroner til 1 133 mill. kroner. Det foreslås ingen endringer i de regionale helseforetakenes bruk av premiefond.

Kap. 3732 Regionale helseforetak*Post 80 Renter på investeringslån*

Bevilgningen foreslås redusert med 5,3 mill. kroner, basert på forventede renteinntekter for inneværende år knyttet til helseforetakenes langsiktige investeringslån.

Post 90 Avdrag på investeringslån t.o.m. 2007

Bevilgningen foreslås økt med 18,8 mill. kroner for 2018 som følge av at byggelån ble konvertert til langsiktige nedbetalingslån tidligere enn lagt til grunn i saldert budsjett.

Kap. 733 Habilitering og rehabilitering*Post 21 Spesielle driftsutgifter*

Bevilgningen foreslås redusert med 0,2 mill. kroner som følge av forventet mindreforbruk på posten grunnet forsinkelse i enkeltprosjekter.

Post 72 Kjøp av opp trening mv.

Bevilgningen foreslås redusert med 0,277 mill. kroner knyttet til forventet mindreforbruk på posten.

Kap. 734 Særskilte tilskudd til psykisk helse og rustiltak*Post 01 Driftsutgifter*

Bevilgningen foreslås økt med 7 mill. kroner som følge av forventet merforbruk knyttet til driftsutgifter til kontrollkommisjonene. Fylkesmennene har belastningsfullmakt knyttet til driftsutgifter til kontrollkommisjonene. Det er satt i verk tiltak for å styrke kvaliteten i kontrollkommisjonenes arbeid som et ledd i å øke pasientenes rettssikkerhet. Utgiftsnivået er en konsekvens av de vedtakene som kontrollkommisjonen må følge opp og det er krevende å anslå kostnadsbehovet, da disse avhenger av antall saker og deres art.

Post 71 Tvungen omsorg for psykisk utviklingshemmede

Sentral fagenhet for tvungen omsorg er en nasjonal enhet for psykisk utviklingshemmede som dømmes til særreaksjon etter straffelovens §§ 63 og 64. Fagenheten har ansvaret for at alle dømte utredes i enhetens døgnavdeling på Brøset før de føres tilbake til hjemkommunen for gjennomføring av særreaksjonen. Utgiftene til drift og videre investeringer dekkes over kap. 734, post 71. Bevilgningen foreslås økt med 24,2 mill. kroner som følge av forventet merforbruk på posten.

Kap. 741 Norsk pasientskadeerstatning*Post 71 Særskilte tilskudd*

Det foreslås å øke bevilgningen med 14,5 mill. kroner knyttet til forventet høyere erstatningsutbetalinger på posten. Posten dekker erstatningsutbetalinger som staten er forpliktet til å betale.

Kap. 745 Folkehelseinstituttet*Post 21 Spesielle driftsutgifter*

Bevilgningen foreslås økt med 59,9 mill. kroner mot tilsvarende reduksjon under kap. 710, post 21, jf. nærmere omtale der.

Kap. 3746 Statens legemiddelverk*Post 04 Registreringsgebyr*

Bevilgningen foreslås redusert med 16 mill. kroner knyttet til forventet mindreinntekt. Den største delen av inntektene over denne posten kom-

mer fra gebyr som industrien betaler for å få behandlet søknader om markedsføringstillatelse eller vurdering av klinisk utprøving av et legemiddel. Bakgrunnen for nedgangen i disse gebyrinntektene er en endring i forholdet mellom gebyrpliktige søknader og gebyrfrie søknader.

Kap. 747 Statens strålevern

Post 21 Spesielle driftsutgifter

Bevilgningen foreslås økt med 0,65 mill. kroner mot tilsvarende merinntekt på kap. 3747, post 04. Forslaget er knyttet til Strålevernets arbeid med søknad fra Institutt for energiteknikk (IFE), om forlenget konsesjon for å eie og drive atomanlegg på Kjeller. Atomenergiloven § 57 gir Helse- og omsorgsdepartementet hjemmel for fastsettelse av konsesjonsgebyr.

Kap. 3747 Statens strålevern

Post 04 Gebyrinntekter

Bevilgningen foreslås økt med 0,65 mill. kroner mot tilsvarende økning over kap. 747, post 21, jf. omtale der.

Kap. 748 Statens helsetilsyn

Post 01 Driftsutgifter

Bevilgningen foreslås redusert med 1,4 mill. kroner knyttet til overføring fra Forsvarsdepartementet i forbindelse med tilsyn med helsetjenester til militært personell i utenlandsoperasjoner mot tilsvarende reduksjon i inntektene over kap. 3748, post 02.

Kap. 3748 Statens helsetilsyn

Post 02 Diverse inntekter

Bevilgningen foreslås redusert med 1,4 mill. kroner mot tilsvarende reduksjon på kap. 748, post 01, jf. omtale der.

Kap. 749 Statens undersøkelseskommissjon for helse- og omsorgstjenesten

Post 01 Driftsutgifter

Bevilgningen foreslås redusert med 2 mill. kroner. Arbeidet med etablering av Statens under-

søkelseskommissjon for helse og omsorgstjenestene er godt i gang. Kostnadene blir imidlertid lavere enn budsjettert.

Kap. 761 Omsorgstjeneste

Post 62 Dagaktivitetstilbud

Bevilgningen foreslås økt med 8,9 mill. kroner da søknadsinngangen hittil i år indikerer et behov for om lag 120 flere plasser i 2018.

Post 64 Kompensasjon for renter og avdrag

Bevilgningen foreslås redusert med 52,8 mill. kroner som følge av oppdatert faktisk gjennomsnittsrente for 2018 av Husbanken.

Post 65 Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene

Bevilgningen foreslås økt med 37,1 mill. kroner. Det forventede merforbruket antas å knytte seg til at uttrekket fra kommunenes rammetilskudd ikke dekker opp for den reelle veksten i kommunene, og at enkelte av enhetsprisene i forsøkskommunene er lavere enn de nasjonale enhetsprisene. I tillegg forklarer toppfinansieringsordningen til ressurskrevende tjenester en del av merforbruket.

Kap. 762 Primærhelsetjeneste

Post 61 Fængselshelsetjeneste

Bevilgningen foreslås redusert med 4 mill. kroner knyttet til forventet mindreforbruk på posten. Dette skyldes ubrukte midler i kommunene i 2017, noe som gjør at utbetalingen i 2018 blir avkortet tilsvarende.

Kap. 781 Forsøk og utvikling mv.

Post 79 Tilskudd

Bevilgningen foreslås økt med 5 mill. kroner knyttet til gave i forbindelse med at Kreftforeningen fyller 80 år.

Kap. 783 Personell

Post 61 Tilskudd til kommuner

Bevilgningen foreslås redusert med 3,1 mill. kroner som følge av forventet mindreforbruk knyttet

til utfasing av ordningen med allmenlelegegodkjenninger.

Kap. 2711 Spesialisthelsetjeneste mv.

Post 70 Spesialisthjelp

Forhandlingene mellom staten, regionale helseforetak, KS og Den norske legeforening om økonomiske vilkår for perioden 1. juli 2018 – 30. juni 2019 var ikke avsluttet tidlig nok til at de budsjettmessige konsekvensene kunne legges fram for Stortinget i vårsesjonen. Ved behandling av Prop. 95 S (2017–2018), fikk departementet fullmakt til å gjøre endringer i trygderefusjonene fra 1. juli 2018 på grunn av eventuell avtale. Partene kom ikke frem til avtale før 1. juli og Helse- og omsorgsdepartementet fastsatte refusjonstakstene i forskrift på bakgrunn av siste tilbud. Dette medførte en regulering i legenes honorarinntekt tilsvarende 4,08 pst. Dette tilsvarer en økning i folketrygdens utgifter for spesialisthjelp på 54 mill. kroner i 2018 og 109 mill. kroner som helårsvirkning. Legeforeningen har i protokoll av 1. oktober 2018 sluttet seg til avtalen av 29. juni 2018 som de øvrige partene ble enige om.

Folketrygdens utgifter og inntekter er gjennomgått på nytt basert på regnskapstall t.o.m. september 2018. Per 30. september 2018 var utgiftene til refusjon til spesialisthjelp 4,4 pst. høyere enn ved tilsvarende tidspunkt i 2017. Utgiftene for 2018 anslås til 2 015 mill. kroner. Bevilgningen foreslås økt med 35 mill. kroner.

Post 71 Psykologhjelp

Forhandlingene mellom staten, regionale helseforetak og Norsk Psykologforening om økonomiske vilkår for perioden 1. juli 2018 – 30. juni 2019 var ikke avsluttet tidlig nok til at de budsjettmessige konsekvensene kunne legges fram for Stortinget i vårsesjonen. Ved behandling av Prop. 95 S (2017–2018), fikk departementet fullmakt til å gjøre endringer i trygderefusjonene fra 1. juli 2018 på grunn av eventuell avtale. Avtale ble inngått 29. juni 2018 og medfører økte refusjonsutgifter på posten med anslagsvis 7,6 mill. kroner i 2018.

Folketrygdens utgifter og inntekter er gjennomgått på nytt basert på regnskapstall t.o.m. september 2018. Per 30. september 2018 var utgiftene til refusjon til psykologhjelp 4,7 pst. høyere enn ved tilsvarende tidspunkt i 2017. Utgiftene for 2018 anslås til 302 mill. kroner. Bevilgningen foreslås økt med 2 mill. kroner.

Post 72 Tannbehandling

Folketrygdens utgifter og inntekter er gjennomgått på nytt basert på regnskapstall t.o.m. september 2018. Per 30. september 2018 var utgiftene til refusjon til tannbehandling 7,1 pst. lavere enn ved tilsvarende tidspunkt i 2017. Reduksjonen er i hovedsak knyttet til presiseringer av inngangskriterier for innslagspunkt 14 om sterkt nedsatt evne til egenomsorg ved varig sykdom eller varig nedsatt funksjonsevne. Utgiftene for 2018 anslås til 2 190 mill. kroner, som er lavere enn tidligere forutsatt. Bevilgningen foreslås redusert med 220 mill. kroner.

Kap. 2751 Legemidler mv.

Post 70 Legemidler

Folketrygdens utgifter og inntekter er gjennomgått på nytt basert på regnskapstall t.o.m. september 2018. Utgiftene for 2018 anslås til 9 960 mill. kroner, som er høyere enn tidligere forutsatt. Bevilgningen foreslås økt med 13 mill. kroner.

Post 72 Medisinsk forbruksmateriell

Folketrygdens utgifter og inntekter er gjennomgått på nytt basert på regnskapstall t.o.m. september 2018. Utgiftene for 2018 anslås til 1 970 mill. kroner, som er lavere enn tidligere forutsatt. Bevilgningen foreslås redusert med 10 mill. kroner.

Kap. 2752 Refusjon av egenbetaling

Post 70 Egenandelstak 1

Folketrygdens utgifter og inntekter er gjennomgått på nytt basert på regnskapstall t.o.m. september 2018. Per 30. september 2018 var utgiftene til refusjon under egenandelstak 1-ordningen 1,3 pst. høyere enn ved tilsvarende tidspunkt i 2017. Utgiftene for 2018 anslås til 5 150 mill. kroner, som er lavere enn tidligere forutsatt. Bevilgningen foreslås redusert med 2,5 mill. kroner.

Post 71 Egenandelstak 2

Folketrygdens utgifter og inntekter er gjennomgått på nytt basert på regnskapstall t.o.m. september 2018. Per 30. september 2018 var utgiftene til refusjon under egenandelstak 2-ordningen 2,9 pst. høyere enn ved tilsvarende tidspunkt i 2017. Utgiftene for 2018 anslås til 965 mill. kroner, som er

lavere enn tidligere forutsatt. Bevilgningen foreslås redusert med 25 mill. kroner.

Kap. 2755 Helsetjenester i kommunene mv.

Post 62 Fastlønnsordning fysioterapeuter

Folketrygdens utgifter og inntekter er gjennomgått på nytt basert på regnskapstall t.o.m. september 2018. Per 30. september 2018 var utgiftene til refusjon til fastlønnsordning fysioterapeuter 7,2 pst. høyere enn ved tilsvarende tidspunkt i 2017. Utgiftene for 2018 anslås til 405 mill. kroner, som er noe høyere enn tidligere forutsatt. Økningen i utgifter er knyttet til økning i antall årsverk av fastlønnede fysioterapeuter i kommunene. Fastlønnstilskuddet til kommuner med fastlønnede fysioterapeuter var 197 400 kroner per 100 pst. stilling i 2017. Som følge av takstoppgjøret for fysioterapeuter våren 2018 ble fastlønnstilskuddet økt til 203 000 kroner. Endringen har virkning fra 1. januar 2018, og utbetales etterskuddsvis. Bevilgningen foreslås økt med 15 mill. kroner.

Post 70 Allmennlegehjelp

Forhandlingene mellom staten, regionale helseforetak, KS og Den norske legeforening om økonomiske vilkår for perioden 1. juli 2018 – 30. juni 2019 var ikke avsluttet tidlig nok til at de budsjettmessige konsekvensene kunne legges fram for Stortinget i vårsesjonen. Ved behandling av Prop. 95 S (2017–2018), fikk departementet fullmakt til å gjøre endringer i trygderefusjonene fra 1. juli 2018 på grunn av eventuell avtale. Partene kom ikke frem til avtale før 1. juli og Helse- og omsorgsdepartementet fastsatte refusjonstakstene i forskrift på bakgrunn av siste tilbud fra staten/KS. Den medførte en regulering i allmennlegenes honorarinntekt tilsvarende 3,78 pst. Dette tilsvarer en økning i folketrygdens utgifter for allmennlegehjelp på 150,5 mill. kroner i 2018 og 301 mill. kroner som helårsvirkning. Legeforeningen har i protokoll av 1. oktober 2018 sluttet seg til avtalen av 29. juni 2018 som de øvrige partene ble enige om.

Folketrygdens utgifter og inntekter er gjennomgått på nytt basert på regnskapstall t.o.m. september 2018. Per 30. september 2018 var utgiftene til refusjon til allmennlegehjelp 4,0 pst. høyere enn ved tilsvarende tidspunkt i 2017. Utgiftene eksklusiv økte refusjoner mv. knyttet til takstoppgjøret foreslås nedjustert med 88 mill. kroner.

8,5 mill. kroner foreslås flyttet til kap. 701, post 21, knyttet til takstforhandlingene og EPJ-utvikling, jf. omtale der.

Utgiftene for 2018 anslås til 4 970 mill. kroner som er høyere enn tidligere forutsatt. Samlet foreslås bevilgningen økt med 54 mill. kroner.

Post 71 Fysioterapi

Forhandlingene mellom staten, KS og fysioterapeutorganisasjonene om økonomiske vilkår for perioden 1. juli 2018 – 30. juni 2019 var ikke avsluttet tidlig nok til at de budsjettmessige konsekvensene kunne legges fram for Stortinget i vårsesjonen. Ved behandling av Prop. 95 S (2017–2018), fikk departementet fullmakt til å gjøre endringer i trygderefusjonene fra 1. juli 2018 på bakgrunn av eventuell avtale. Avtale ble inngått 13. juni 2018. Den medførte en regulering i fysioterapeutenes honorarinntekt tilsvarende 5,6 pst. Dette tilsvarer en økning i folketrygdens utgifter for fysioterapi på 69,75 mill. kroner i 2018 og 140 mill. kroner som helårsvirkning.

Folketrygdens utgifter og inntekter er gjennomgått på nytt basert på regnskapstall t.o.m. september 2018. Per 30. september 2018 var utgiftene til refusjon til fysioterapi inklusive økte utgifter på bakgrunn av takstoppgjøret 7,8 pst. lavere enn ved tilsvarende tidspunkt i 2017. Utgiftene eksklusiv økte refusjoner mv. knyttet til takstoppgjøret foreslås nedjustert med 14,75 mill. kroner.

1,5 mill. kroner foreslås flyttet til kap. 701, post 21, knyttet til takstforhandlingene og EPJ-utvikling, jf. omtale der.

Utgiftene for 2018 anslås til 1 135 mill. kroner som er høyere enn tidligere forutsatt. Samlet foreslås bevilgningen økt med 53,5 mill. kroner.

Post 72 Jordmorhjelp

Folketrygdens utgifter og inntekter er gjennomgått på nytt basert på regnskapstall t.o.m. september 2018. Per 30. september 2018 var utgiftene til refusjon til jordmorhjelp 4,7 pst. høyere enn ved tilsvarende tidspunkt i 2017. Samlet anslås utgiftene for 2018 til 61 mill. kroner som er høyere enn tidligere forutsatt. Bevilgningen foreslås økt med 1 mill. kroner.

Post 73 Kiropraktorbehandling

Folketrygdens utgifter og inntekter er gjennomgått på nytt basert på regnskapstall t.o.m. september 2018. Per 30. september 2018 var utgiftene til refusjon til kiropraktorbehandling 6,3 pst. høyere enn ved tilsvarende tidspunkt i 2017. Utgiftene for 2018 anslås til 167 mill. kroner, som er noe høyere

enn tidligere forutsatt. Bevilgningen foreslås økt med 2 mill. kroner.

Post 75 Logopedisk og ortoptisk behandling

Folketrygdens utgifter og inntekter er gjennomgått på nytt basert på regnskapstall t.o.m. september 2017. Per 30. september 2018 var utgiftene til refusjon til logopedisk og ortoptisk behandling 2,8 pst. høyere enn ved tilsvarende tidspunkt i 2017. Utgiftene for 2018 anslås til 154 mill. kroner, som er noe høyere enn tidligere forutsatt. Bevilgningen foreslås redusert med 7 mill. kroner.

Kap. 2756 Andre helsetjenester

Post 70 Helsetjenester i annet EØS-land

Folketrygdens utgifter og inntekter er gjennomgått på nytt basert på regnskapstall t.o.m. september 2018. Per 30. september 2018 var utgiftene til refusjon til helsetjenester i annet EØS-land 37 pst. lavere enn ved tilsvarende tidspunkt i 2017. Reduksjon i utgiftene er knyttet til presisering av regelverket. Utgiftene for 2018 anslås til 14 mill. kroner, som er noe lavere enn tidligere forutsatt. Bevilgningen foreslås redusert med 8 mill. kroner.

Post 71 Helsetjenester i utlandet mv.

Folketrygdens utgifter og inntekter er gjennomgått på nytt basert på regnskapstall t.o.m. september 2018. Per 30. september 2018 var utgiftene til refusjon til helsetjenester i utlandet mv. 6,8 pst. lavere enn ved tilsvarende tidspunkt i 2017. Reduksjon i utgiftene er i hovedsak knyttet til lavere utgifter til refusjoner for behandling i USA. Utgiftene for 2018 anslås til 400 mill. kroner, som er noe lavere enn tidligere forutsatt. Bevilgningen foreslås redusert med 60 mill. kroner.

Post 72 Helsetjenester til utenlandsboende mv.

Folketrygdens utgifter og inntekter er gjennomgått på nytt basert på regnskapstall t.o.m. september 2018. Per 30. september 2018 var utgiftene til refusjon til helsetjenester til utenlandsboende mv. 15,4 pst. lavere enn ved tilsvarende tidspunkt i 2017. Reduksjonen er i hovedsak knyttet til restansenedbygging i 2017. Utgiftene for 2018 anslås til 190 mill. kroner, som er lavere enn tidligere forutsatt. Bevilgningen foreslås redusert med 40 mill. kroner.

Kap. 2790 Andre helsetiltak

Post 70 Bidrag

Folketrygdens utgifter og inntekter er gjennomgått på nytt basert på regnskapstall t.o.m. september 2018. Utgiftene for 2018 anslås til 220 mill. kroner, som er lavere enn tidligere forutsatt. Bevilgningen foreslås redusert med 15 mill. kroner.

Andre saker

Oppheving av begrensninger knyttet til eiendom ved Finnmarkssykehuset HF

Finnmarkssykehuset HF eier en eiendom på Jansnes i Alta kommune, med gnr. 11, bnr. 89. I henhold til salgavtale nr. 466 av 28.3.1952, som er tinglyst på eiendommen, kan denne ikke selges eller fradeles uten samtykke fra Stortinget.

Det foreslås at Stortinget gir Helse- og omsorgsdepartementet fullmakt til å oppheve de begrensninger som er knyttet til salg og deling som er tinglyst på eiendommen, jf. forslag til vedtak II.

3 Utredning av konsekvenser mv. av at Vinmonopolet overtar taxfree-salget av alkoholholdig drikk på lufthavnene

3.1 Innledning

Med dette følger regjeringen opp Stortingets vedtak nr. 307 (2016–2017) og vedtak nr. 506 (2017–2018) om å vurdere alle konsekvenser av og nødvendige lovendringer for at Vinmonopolet skal overta taxfree-salget av alkohol ved norske flyplasser ved utløp av gjeldende anbudsperioder.

I arbeidet med å redegjøre for konsekvenser og nødvendige lovendringer, har det vært nødvendig å innhente informasjon, særlig fra Vinmonopolet og Avinor. Andre aktører som Sandefjord lufthavn Torp, Travel Retail Norway AS, eierne av Rygge sivile lufthavn og Vin- og brennevinleverandørenes forening har kommet med innspill i saken. I tillegg til at departementet har mottatt skriftlige innspill, er det også avholdt møter med disse aktørene hvor de har lagt fram sine synspunkter.

Vinmonopolet har fått i oppdrag å foreslå og vurdere konsekvensene av en eventuell ordning hvor selskapet overtar taxfree-salget av alkoholholdig drikk. Avinor er også bedt om å vurdere konsekvensene av den nye ordningen som Vinmonopolet har skissert. Virksomhetene la fram sine rapporter 17. september 2018, og de har i ettertid fått mulighet for å kommentere på hverandres innspill og eventuelt justere sine vurderinger. Departementet registrerer at det på en del områder er vesentlige uenigheter mellom virksomhetene ved vurderingene av konsekvenser. Dette vil synliggjøres i den videre framstillingen.

Det redegjøres i det følgende for dagens situasjon rettslig og faktisk, for hvordan en eventuell ordning hvor Vinmonopolet får enerett til salg av alkoholholdig drikk på lufthavnene kan innrettes, og for antatte konsekvenser av en slik ordning sammenlignet med dagens ordning. Andre alternativer til dagens ordning og konsekvensene av disse, er ikke tilsvarende utredet verken juridisk eller økonomisk. Grunnen til dette er at Stortinget har bedt om en vurdering av konsekvenser av at vinmonopolordningen velges.

3.2 Oppsummering

Framstillingen i det følgende viser at det er knyttet betydelig usikkerhet til hvilke konsekvenser Vinmonopolets overtakelse av taxfree-salget vil ha for lufthavnøkonomien både sett i forhold til videreføring av dagens drift av taxfree-salget og i forhold til andre alternative måter å drive salget på etter at dagens avtaler med taxfree-operatørene utløper.

Departementet konstaterer at det er stor uenighet mellom Avinor og Vinmonopolet om hva som vil bli de økonomiske konsekvensene av at Vinmonopolet overtar taxfree-salget. Etter departementets vurdering er det betydelig usikkerhet knyttet til om en ordning hvor Vinmonopolet overtar, kan sikre samme inntekter til lufthavnene som i dag. Dersom det velges en ordning hvor Vinmonopolet får enerett til salg av alkoholholdig drikk på lufthavnene, vil dette innebærer en aksept av en betydelig risiko for at dette vil få negative effekter for lufthavnøkonomien.

Distrikts-Norge er helt avhengig av fly, og det er innenrikstrafikken som gjør at nordmenn flyr mest i verden. Dersom Avinors taxfree-inntekter reduseres, vil dette antageligvis føre til nedleggelse av ulønnsomme lufthavner over hele landet. Bortfall av taxfree-inntektene vil også bety færre flyruter, fordi start- og passasjeravgiftene vil måtte økes. Det er begrensede muligheter for å finansiere ulønnsomme lufthavner over statsbudsjettet, og lite trolig at man vil kunne kompensere bortfall av inntekter fullt ut. Sandefjord lufthavn Torp er mer avhengig av taxfree-inntekter enn Avinor, og Torp vurderer en nedleggelse av lufthavnen som sannsynlig dersom Vinmonopolet skal overta.

Departementet vil også peke på at eventuelt valg av vinmonopolordningen, vil bety at andre ordninger velges bort. Dette kan være løsninger som innebærer en annen organisering av salget, herunder valg av annen operatør enn i dag. Dette kan også være løsninger hvor man i enda større grad enn i dag setter alkoholpolitiske rammer for hvordan driften av taxfree-salget skal foregå, for eksempel i anbudsdokumenter eller i tillatelsene

til taxfree-salg, uavhengig av hvem som er operatør.

I tillegg til de økonomiske konsekvensene for blant annet Avinor, private lufthavner, Vinmonopolet og staten vil det også være ikke-prissatte konsekvenser av en ordning hvor Vinmonopolet overtar taxfree-salget av alkohol på lufthavnene.

For at en ordning hvor Vinmonopolet overtar taxfree-salget skal kunne gjennomføres, går det fram at det er grunnleggende at den må være i tråd med i EØS-regelverket alkoholpolitisk sett og i tråd med regelverket om offentlige anskaffelser og statsstøtte.

Dersom Vinmonopolet overtar salget av alkoholholdig drikk på lufthavnene, oppstår det et spenningsfelt mellom ulike formål. På den ene siden forutsetter Vinmonopolets enerett og rolle som alkoholpolitisk virkemiddel at selskapet skal bidra til begrenset omsetning av alkohol i kontrollerte former, og at privatøkonomiske interesser ikke skal være styrende for salg av alkohol. På den andre siden har taxfree-virksomheten stor betydning for Avinors og private lufthavners økonomi og bidrar til å finansiere drift og investeringer ved lufthavnene. De kommersielle inntektene utgjør en av hovedkildene til samfinansieringsmodellen til Avinor, der lønnsomme lufthavner bidrar til å finansiere ulønnsomme lufthavner.

Fra et alkoholpolitisk og EØS-rettslig perspektiv er det ikke aktuelt med en ordning hvor Vinmonopolets drift skal ha som grunnleggende formål å bidra til inntekter til lufthavnene. Begrunnelsen for og den faktiske utformingen av ordningen, vil kunne ha betydning både for muligheten for opprettholdelse av de alkoholpolitiske virkemidlene, herunder monopolordningen, og for muligheten for overføring av midler fra Vinmonopolet til lufthavnene etter reglene om statsstøtte. En overtakelse basert på Vinmonopolets alkoholpolitiske samfunnsoppdrag vil imidlertid kunne styrke konsistensen i alkoholpolitikken og øke Vinmonopolets legitimitet. Dette forutsetter at Vinmonopolets virksomhet, også på lufthavnene, drives med det alkoholpolitiske samfunnsoppdraget i fokus og at Vinmonopolet ikke bærer den økonomiske risikoen ved eventuell lavere inntjening enn estimert. Vinmonopolet kan med andre ord ikke garantere for Avinors inntekter. Det må legges til grunn at hvordan salget og husleien innrettes, ikke kan tilpasses med det formål å bidra mest mulig til drift av lufthavnene. Det kan for eksempel ikke settes inn tiltak kun med det formål å øke salget for å øke inntektene til lufthavnene.

For å sikre at statsstøtteregeleverket overholdes vil det være avgjørende at avtalen mellom Vinmonopolet og Avinor (og tilsvarende med Torp og Haugesund) inngås på markedsmessige vilkår. Dette kan innebære en begrensning av inntektene Avinor kan få fra Vinmonopolet. Dersom Vinmonopolet skal gis enerett til taxfree-salget, anbefales å innhente en ekstern økonomisk analyse av hva antatt markedspris er, og at denne innhentes før beslutningen fattes.

3.3 Bakgrunn

Det ble i 2014 fremmet et representantforslag om å be regjeringen fremme forslag om å la Vinmonopolet overta taxfree-salget på norske flyplasser samt foreta en gjennomgang av taxfree-ordningen i et sosialpolitisk perspektiv, jf. Dokument 8:83 S (2013–2014).

Forslagsstillerne mente Vinmonopolet var under press blant annet fra taxfree-salget, og at alkoholholdig drikk kjøpt i taxfree-utsalg utgjorde en stadig større andel av totalkonsumet. Det ble framsatt at dette salget førte til et merforbruk av alkohol i Norge og at Vinmonopolet mistet omsetning. Forslagsstillerne mente dette var en økonomisk utfordring for Vinmonopolet og bidro til å svekke Vinmonopolets stilling, da Vinmonopolets rolle som alkoholpolitisk virkemiddel forutsetter legitimitet i befolkningen og at Vinmonopolets monopolposisjon opprettholdes.

Forslagsstillerne viste også til at daværende plassering og synlighet av alkoholholdig drikk i for stor grad var utformet av profittsyn. Forslagsstillerne forutsatte videre som grunnlag for forslaget, at en slik ordning ville sikre samme inntekter til Avinor.

Ved behandlingen av representantforslaget fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak (vedtak nr. 71 (2014–2015), jf. Innst. 63 S (2014–2015)):

«Stortinget ber regjeringen legge fram en helhetlig utredning om taxfree-ordningen i inneværende stortingsperiode, inkludert en gjennomgang av de sosialpolitiske perspektivene.»

Vedtaket ble fulgt opp i Prop. 1 LS (2016–2017) Skatter, avgifter og toll 2017, kapittel 27. Det ble i proposisjonen redegjort for innholdet i taxfree-ordningen, omfanget av taxfree-handelen, taxfree-salgets betydning for lufthavnene, virkninger for klima og miljø og de sosialpolitiske perspektivene. Videre ble det redegjort for en juridisk vurdering av om Vinmonopolet kan overta salget blant annet

sett i lys av EØS-retten. Avslutningsvis ble Vinmonopolets og Avinors vurdering av konsekvensene dersom Vinmonopolet overtar taxfree-salget av alkohol, beskrevet. Selskapene var uenige om forutsetningene for hvordan Vinmonopolet kan drive taxfree-salget og konsekvensene av dette. I oppsummeringen ble det presisert at det var behov for mer utredning både av hvordan formålet bak monopolordningen kan ivaretas ved en slik overtakelse av salget og av effekten på inntektene til Avinor og konsekvensene for lufthavnettet. Regjeringens konklusjon var at den ikke la opp til noen endring i taxfree-ordningen.

I forbindelse med Stortingets behandling av proposisjonen, jf. Innst. 3 S (2016–2017) kapittel 27, fattet Stortinget et nytt anmodningsvedtak. Vedtak nr. 307 (2016–2017) lød:

«Stortinget ber regjeringen legge frem en sak for Stortinget der det vurderes alle konsekvenser av og nødvendige lovendringer for at Vinmonopolet skal overta taxfree-salget av alkohol ved norske flyplasser ved utløp av gjeldende anbudsperioder.»

I etterkant av dette ble det fremmet et nytt representantforslag om å la Vinmonopolet overta taxfree-salget av alkoholholdig drikk ved Avinors luftfartsvirksomheter, jf. Dokument 8:50 S (2017–2018). Ved behandlingen av dette forslaget ble følgende vedtak fattet (vedtak nr. 506 (2017–2018)):

«Stortinget ber regjeringen følge opp vedtak nr. 307, jf. Prop. 1 LS (2016–2017), jf. Innst. 3 S (2016–2017), med en egen sak til Stortinget i løpet av 2018.»

3.4 Avgrensninger og forutsetninger

Stortingets vedtak setter rammene for hvilke vurderinger som skal foretas og redegjøres for i dette dokumentet. I dette kapitlet beskrives nærmere hvilke avgrensninger og forutsetninger departementet, basert på formuleringene i Stortingets vedtak, har lagt til grunn.

Det legges for det første til grunn at *taxfree-ordningen som sådan ikke skal vurderes*, men kun konsekvensene hvis Vinmonopolet eventuelt overtar alkoholsalget innenfor dagens ordning. Om taxfree-ordningen bør bestå, endres eller fjernes er spørsmål som ligger utenfor denne utredningen. I tillegg til at dette følger av anmodningsvedtakets ordlyd, framsto det også tydelig, særlig i debatten knyttet til anmodningsvedtak nr. 506

(2017–2018), at det Stortinget ønsker belyst er konsekvenser ved at Vinmonopolet overtar salget av alkohol på flyplassene og ikke konsekvensene av at taxfree-ordningen som sådan endres. Dagens taxfree-ordning legges derfor til grunn for vurderingene som presenteres i denne utredningen. Se nærmere om taxfree-ordningen i kapittel 3.5.1 under.

Dette innebærer også, slik departementet ser det, at det skal legges til grunn for vurderingene at inntekter fra taxfree-salget fortsatt skal bidra til finansiering av lufthavnene slik som i dag.

Videre legges det til grunn at det Stortinget ønsker vurdert, er konsekvensene dersom Vinmonopolet overtar salget av alkohol, dvs. at Vinmonopolet gis en *enerett* til taxfree-salg av alkoholholdig drikk på lufthavnene. Departementet legger til grunn for vurderingene at det er Vinmonopolet som monopol som skal overta taxfree-salget, enten i form av at Vinmonopolet selv står for salget eller at de oppretter et datterselskap for formålet. Det foretas på denne bakgrunn heller ikke noen vurdering av en løsning der Vinmonopolet skal delta i anbudskonkurransen da dette ikke vil sikre at Vinmonopolet overtar salget. En løsning hvor Vinmonopolet deltar i en anbudskonkurransen harmonerer uansett dårlig med det alkoholpolitiske samfunnsoppdraget som ligger til grunn for monolet og vil blant annet kunne være uheldig for den EØS-rettslige vurderingen av vinmonopolordningen. Begrunnelsen for Vinmonopolet inkluderer fravær av privatøkonomiske interesser for å begrense omsetningen, mens anbud er økonomisk motivert.

Når det gjelder hvilke varer Vinmonopolet eventuelt skal selge, følger det av anmodningsvedtaket at det dreier seg om salg av *alkohol*. Det legges derfor til grunn for vurderingene at Vinmonopolet kun skal selge alkoholholdig drikk og ikke andre taxfree-varer. Taxfree-salg av tobakk, parfyme, kosmetikk og sukkervarer skal følgelig fortsatt foretas av andre aktører slik som i dag, noe annet ville dessuten være alkoholpolitisk uheldig. Dagens taxfree-salg av alkoholholdig drikk omfatter både alkoholholdige drikker som selges på Vinmonopolet og alkoholholdige drikker som kan selges i dagligvarebutikker, dvs. både drikker som inneholder under og over 4,7 volumprosent alkohol. Det legges til grunn for vurderingene at Vinmonopolet også skal selge alkoholholdig drikk under 4,7 volumprosent dersom selskapet overtar taxfree-salget av alkoholholdig drikk.

Av anmodningsvedtaket framgår det videre at det er konsekvensene av overtakelse av taxfree-salget på *norske lufthavner* som skal vurderes. Det

betyr at utredningen må se på konsekvenser for alle lufthavner med utenlandstrafikk og med taxfree-salg, både private lufthavner og de offentlige som Avinor driver. Se nærmere beskrivelse av dagens lufthavner i kapittel 3.5.1.

Det som skal vurderes, er videre en overtakelse *ved utløp av gjeldende anbudsperioder*. Muligheter for og konsekvenser av å gripe inn i gjeldende avtaler om taxfree-salget på lufthavnene, vil derfor ikke vurderes.

En siste presisering er at departementet har forholdt seg til at Stortinget ber om en *vurdering* av alle konsekvenser og nødvendige lovendringer, og ikke et konkret lovforslag. I denne utredningen er det derfor lagt vekt på å presentere faktainformasjon som gir et så godt grunnlag som mulig for Stortingets videre vurdering av saken. Dersom Stortinget etter en vurdering av de opplysningene som nå foreligger i saken, og til tross for de usikkerhetene og problematiske sidene som foreligger, ønsker å gå videre med saken, vil det måtte utarbeides et lovforslag som vil bli behandlet etter de alminnelige prosedyrer for lovendringer i form av høringsrunde og lovproposisjon.

3.5 Dagens situasjon

3.5.1 Om norsk luftfart

Om Avinor AS

Avinor AS er et heleid statlig aksjeselskap under Samferdselsdepartementet, som ble etablert i 2003 ved omdanning av forvaltningsbedriften Luftfartsverket. Selskapets samfunnsoppdrag er å eie, drive og utvikle et landsomfattende nett av lufthavner for sivil sektor, og en samlet flysikringstjeneste for sivil og militær sektor. Den flyoperative virksomheten omfatter 44 lufthavner i Norge, kontrolltårn, kontrollsentraler og annen teknisk infrastruktur for sikker flynavigasjon. Avinor er også pålagt å utføre en del samfunnsplagte oppgaver bestemt av Samferdselsdepartementet.

Det er et mål at Avinor i størst mulig grad skal være selvfinansiert gjennom luftfartsavgifter og forretningsvirksomhet i tilknytning til lufthavnene. Kommersielle inntekter fra avgiftsfritt salg, parkering, eiendom, servering og andre servicetilbud i tilknytning til lufthavnene utgjorde i 2017 mer enn halvparten av Avinors samlede inntekter.

Samferdselsdepartementet har bestemt at det skal skje en samfinansiering internt i selskapet mellom de ulike enhetene, og Avinors ulønnsomme enheter finansieres gjennom de kommersielle inntektene. Avinor bidrar på den måten til å

oppretholde et flytilbud ved mange små og ulønnsomme lufthavner i distriktene.

Avinors lufthavner hadde i 2017 totalt 10,1 mrd. kroner i samlede inntekter. Inntektene fra avgiftsfritt salg utgjorde 2,7 mrd. kroner av dette, hvorav inntektene fra alkoholsalg utgjorde 1,0 mrd. kroner. I Avinors finansielle langtidsplan er det lagt til grunn en jevn vekst i taxfree-inntektene til om lag 3,9 mrd. kroner i 2023, hvorav inntektene fra alkoholsalg forventes å utgjøre om lag 1,3 mrd. kroner. I dag drives 8 av Avinors lufthavner med overskudd og 36 lufthavner drives med underskudd. Det er særlig store overskudd fra lufthavnene i Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim som finansierer de ulønnsomme lufthavnene. Underskuddet fra driften av de 36 lufthavnene utgjorde om lag 1,2 mrd. kroner i 2017. Avinor planlegger også en rekke større investeringer i årene framover, der de kommersielle inntektene gir et viktig bidrag til finansieringen.

Ikke-statlige lufthavner

Det er i dag rutetrafikk fra fire ikke-statlige lufthavner. Dette omfatter Stord, Notodden og Ørland som drives med statlig tilskudd. Sandefjord lufthavn Torp drives uten statlig tilskudd, og er den eneste av disse fire lufthavnene med utenlands rutetrafikk og taxfree-salg. Torp eies av Sandefjord kommune, Vestfold fylkeskommune og private investorer.

Haugesund lufthavn drives og finansieres i dag som en del av Avinors lufthavnettsverk. Våren 2019 overføres ansvaret for drift av Haugesund lufthavn til et lokalt selskap, dette vil også omfatte drift av taxfree-salget. Det lokale selskapet har i 2018, etter en konkurranse, inngått kontrakt med Avinor om drift av lufthavnen i en periode på 20 år. Haugesund vil derfor fra 2019 drives som en ikke-statlig lufthavn, selv om Avinor fortsatt vil eie lufthavnen. Dette er en ny ordning som innebærer at lokale private og offentlige aktører har fått ansvar både for drift og videreutvikling av rutetilbudet.

Taxfree-ordningen

Taxfree-ordningen åpner for at reisende kan kjøpe avgiftsfrie varer (dvs. uten merverdiavgift og eventuelle særavgifter og toll) på lufthavn, fly og ferger i utenriksfart, for så å innføre disse avgiftsfritt til Norge som reisegods. Vilkår for avgiftsfri innførsel er at den reisende har oppholdt seg i utlandet i minst 24 timer, og at verdien av varer som totalt innføres avgiftsfritt, ikke overstiger

6 000 kroner. For alkohol- og tobakksvarer er det fastsatt mengdebegrensninger i form av kvoter. Kjøp av vare på avgiftsfritt utsalg (taxfree) ved ankomst anses som innførsel av vare som reisegods. På avgiftsfritt utsalg på lufthavn kan det legges inn følgende varer:

- alkoholholdig drikk over 0,7 volumprosent
- sigaretter i hele kartonger
- andre tobakksvarer i originalpakninger
- sjokolade- og sukkervarer
- parfyme, kosmetikk og toalettartikler som hører under tolltariffens kapittel 33 og posisjon 34.01

I utgangspunktet består den avgiftsfrie kvoten for innførsel av alkohol av én liter brennevin, 1,5 liter vin og 2 liter øl. Brennevinskvoten kan byttes i 1,5 liter øl eller vin, mens vinkvoten kan byttes i øl, liter for liter. Med virkning fra 1. juli 2014 ble det åpnet for at hele kvoten for tobakksvarer kan erstattes med 1,5 liter øl eller vin. Den avgiftsfrie kvoten for innførsel av tobakksvarer er 200 sigaretter eller 250 gram andre tobakksvarer (for eksempel snus eller rulletobakk) og 200 sigarett-papir. Taxfree-salg ved ankomst på norsk lufthavn ble tillatt fra 1. juli 2005, jf. Ot.prp. nr. 94 (2004–2005).

For en grundig utredning av taxfree-ordningen, inkludert de sosialpolitiske perspektivene, vises det til Prop. 1 LS (2016–2017) Skatter, avgifter og toll 2017, kapittel 27.

Taxfree-salg ved lufthavner

Taxfree-salg er i dag en viktig del av driften ved norske lufthavner med utenlandstrafikk. Det er etablert butikker for avgiftsfritt salg på 13 lufthavner i Norge (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Tromsø, Bodø, Ålesund, Molde, Kristiansund, Haugesund, Evenes og Sandefjord). Driften av butikkene er basert på tillatelse (Tollager C) fra Tolletaten. Etter alkoholloven kan tollmyndigheten gi tillatelse til avgiftsfritt salg av alkoholholdig drikk til reisende på vei til utland fra norske lufthavner eller til reisende som ankommer norske lufthavner fra utland.

Avinor valgte i 2004 to ulike driftsmodeller for taxfree-salg på de statlige lufthavnene. På de fem store lufthavnene (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand) ble det valgt en ekstern driver (detaljst), men på de syv resterende lufthavnene valgte Avinor å selv å drive taxfree-butikkene. Avinor har i dag et sentralt kjedekontor som driver konseptutvikling og salgsledelse for disse utsalgene på lufthavnene.

Avinor avholdt i 2004 en internasjonal tilbuds-konkurranse om kontrakten for drift av taxfree-salg på de fem store lufthavnene. Kontrakten omfattet også vareleveranser til Avinors egne butikker. Selskapet Travel Retail Norway AS (TRN) vant tilbuds konkurransen. Kontrakten med TRN har siden 2004 blitt forlenget og refor-handlet, og den gjeldende kontraktsperioden utløper 31. desember 2022.

Sandefjord lufthavn Torp AS er i dag, etter nedleggelsen av Rygge sivile lufthavn, eneste ikke-statlige lufthavn med taxfree-salg. Torp har valgt en modell med en ekstern driver av taxfree-salget. I dag har det heleide norske selskapet Airport Retail Group AS (ARG) kontrakt med lufthavnen for butikkdriften med utløp 31. desember 2025.

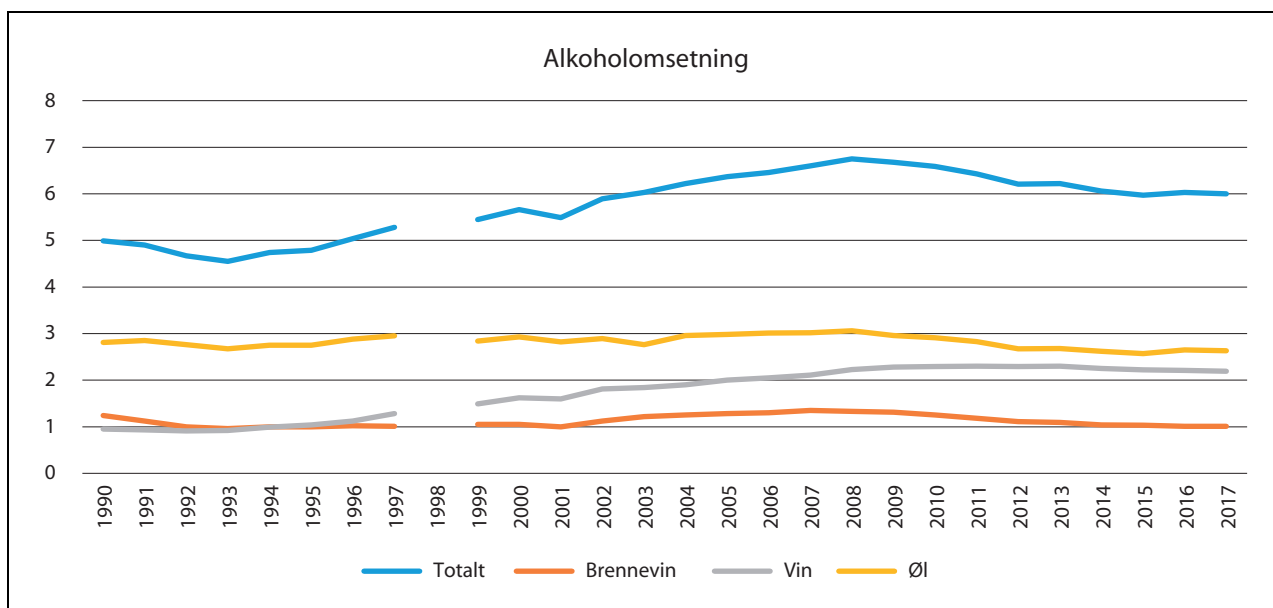
Våren 2019 planlegges det lokal drift av Haugesund lufthavn, som også vil medføre lokal drift av taxfree-salget. Driften, med en kontraktsperiode på 20 år, skal overtas av et lokalt selskap. Det er ikke kjent hvordan taxfree-salget på Haugesund vil bli organisert etter lokal overtakelse av luft-havndriften.

3.5.2 Omsetning og bruk av alkohol i Norge

Det er et mål for norsk alkoholpolitikk å redusere de skader og ulemper bruk av alkohol kan medføre. Det er klar sammenheng mellom totalforbruket av alkohol i befolkningen og det totale omfanget av alkoholrelaterte skader og ulemper i samfunnet. Det er derfor et mål å begrense totalforbruket av alkohol i Norge, og det er som følge av dette, tatt i bruk en rekke virkemidler for å begrense tilgjengelighet og etterspørsel etter alkohol.

Regjeringen har i regjeringserklæringen (Jeløyaplattformen) slått fast at regjeringen vil føre en politikk med mål om forebygging av rusproblemer, skadereduksjon og begrensnings av skadevirkninger. Det går videre fram av erklæringen at regjeringen vil videreføre hovedlinjene i dagens alkoholpolitikk. Vinmonopolordningen er en del av hovedlinjene i alkoholpolitikken sammen med blant annet bevillingsordningen for salg og skjenking av alkohol, aldersgrenser, avgifter og reklameforbudet. Tiltakene danner til sammen en større virkemiddelpakke som skal begrense forbruk og dermed alkoholrelaterte skader og ulemper for den enkelte selv, pårørende, andre tredjepersoner og for samfunnet generelt, for eksempel for helsevesen og arbeidsliv.

De virkemidlene som er tatt i bruk, har god effekt. Sammenlignet med de fleste andre landene



Figur 3.1 Avgiftsbelagt omsetning av alkoholholdig drikk i Norge 1990–2017 omregnet i liter ren alkohol

Kilde: SSB/Folkehelseinstituttet

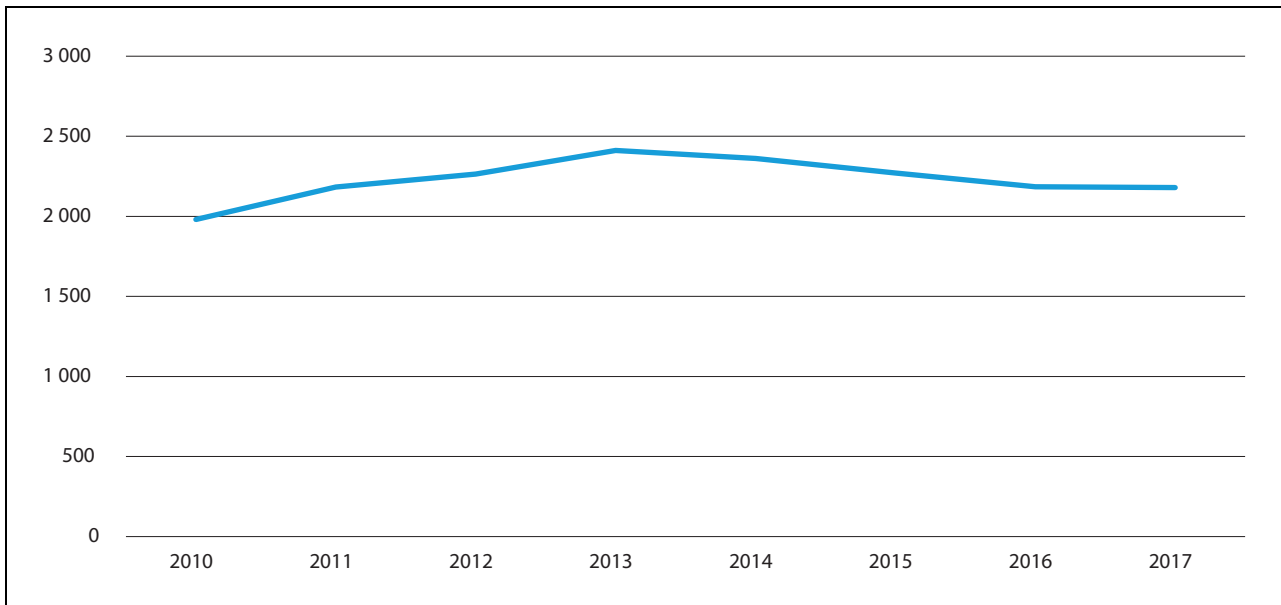
i Europa har Norge et vesentlig lavere gjennomsnittlig forbruk, regnet per innbygger 15 år og eldre.

Når vi skal vurdere hva det faktiske forbruket av alkohol i Norge er, brukes gjerne alkoholomsetningen som en indikator, og den angis ofte som liter ren alkohol per innbygger 15 år og eldre. I vurderingen skiller vi mellom såkalt registrert og uregistrert omsetning. Registrert omsetning er det som i hovedsak kjøpes i butikk (Vinmonopolet og dagligvarebutikker) og på skjenkesteder. Dette er den omsetningen som er avgiftsbelagt i Norge. Den uregistrerte omsetningen er i hovedsak den som kommer fra andre kanaler som taxfree-handel på lufthavner og ferger, grensehandel i Sverige og innførsel fra andre land. Hjemmeproduksjon av øl, vin og brennevin utgjør ifølge Folkehelseinstituttet (FHI) en ubetydelig del av alkoholforbruket.

Tall fra Folkehelseinstituttet (Bergsvik, Daniel (2018) Alkoholomsetningen i Norge. I: Alkohol i Norge, Rapport, Folkehelseinstituttet) viser at den avgiftsbelagte alkoholomsetningen i Norge økte kraftig fra begynnelsen av 1990-tallet fram til 2008. Omsetningen var lavest i 1993 med 4,6 liter ren alkohol per innbygger 15 år og eldre, mens den i 2008 var høyest med 6,8 liter, en økning på 48 prosent på 15 år. Etter 2008 har den registrerte omsetningen falt til rundt 5,94 liter i 2017. Utviklingen i avgiftsbelagt omsetning av alkohol fram til 2017 er vist i figur 3.1, fordelt på varetype.

Taxfree- og grensehandel utgjør størstedelen av den uregistrerte omsetningen, og må legges til den registrerte omsetningen for å gi et riktigere bilde av det totale alkoholkonsumet i Norge. Folkehelseinstituttets rapport viser at den samlede alkoholomsetningen fra alle kilder i 2017 (både registrerte og uregistrerte), omregnet i liter ren alkohol per innbygger 15 år og eldre, var på 6,72 liter. Av dette utgjorde det avgiftsbelagte salget 5,94 liter (88 prosent av totalforbruket), fordelt på 2,87 liter solgt på Vinmonopolet og 3,07 liter solgt på dagligvarebutikker eller på skjenkesteder. Den uregistrerte omsetningen er i 2017 anslått til 0,78 liter ren alkohol per innbygger 15 år og eldre (12 prosent av totalforbruket). Av dette sto taxfreesalget ved norske lufthavner (ankomst) for nesten halvparten (0,38 liter ren alkohol per innbygger 15 år og eldre). Taxfree-salg ved avgang er ikke innberegnet i disse tallene.

Tallene for den registrerte omsetningen og taxfree-handelen på lufthavnene anses som godt dokumenterte gjennom avgiftsrapporter og omsetningsrapporter. Taxfree-operatørene må jevnlig melde inn omsetningstall for avgiftsfritt salg av alkohol på lufthavnene til Folkehelseinstituttet. Tall på annet alkoholsalg bygger på anslag som er beregnet fra spørreundersøkelser gjennomført i samarbeid mellom Statens institutt for rusmiddel-forskning (SIRUS) og Statistisk Sentralbyrå (SSB) i 2014 og 2015, deretter i samarbeid mellom Folkehelseinstituttet og SSB. Utviklingen i omsetning av



Figur 3.2 Taxfree-omsetning av ren alkohol ved norske lufthavner, totalt ved ankomst og avgang i 1000 liter

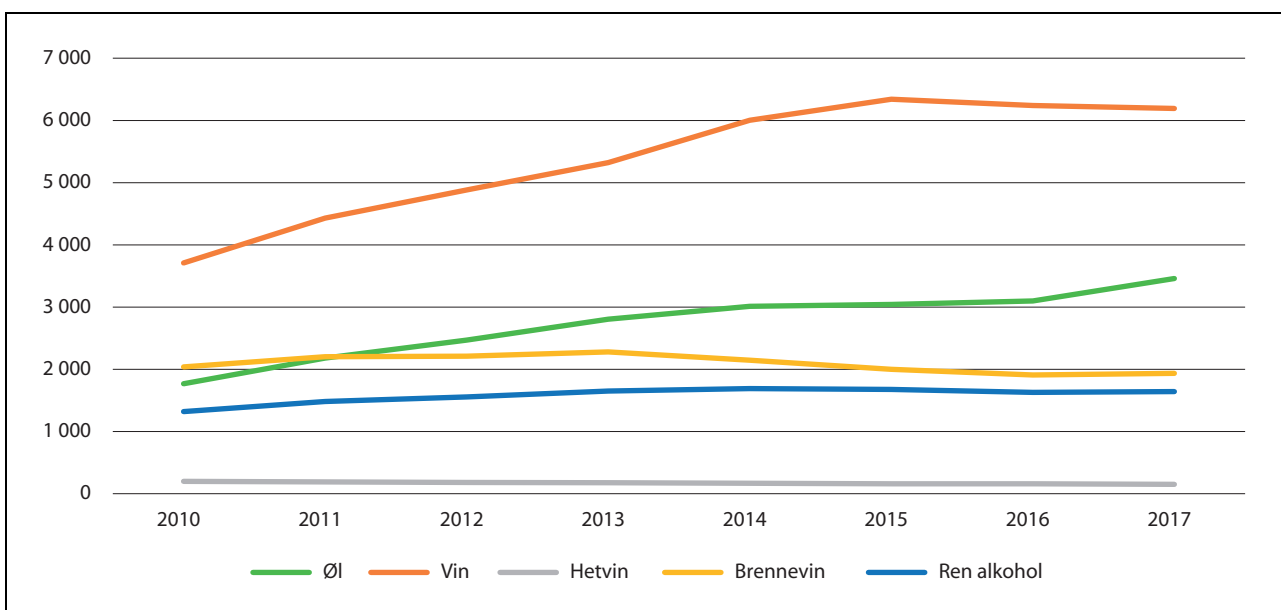
Kilde: Folkehelseinstituttet

liter ren alkohol på taxfree fra 2010 til og med 2017, er vist i figur 3.2 og figur 3.3.

Figur 3.2 viser at taxfree-salg av alkohol ved ankomst og avgang på lufthavner, målt i liter ren alkohol, har sunket med 10 prosent siden 2013. Det har vært en liten nedgang i omsetningen ved ankomst fra 2014 til 2017 (på 3 prosent), mens omsetning ved avgang har sunket med 29 prosent fra 2013 til 2017. Det har vært en betydelig vekst i antall reisende til og fra utlandet, men

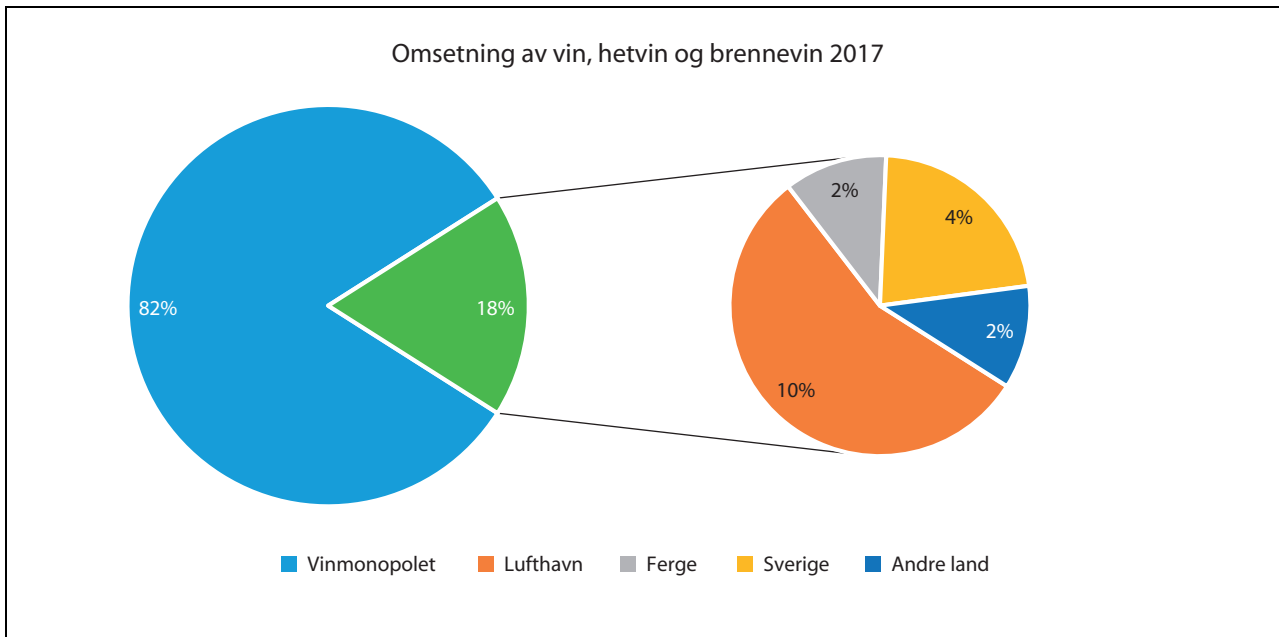
alkoholsalget per passasjer har falt. Det har med andre ord vært en endring i handlemønsteret til utenlandspassasjerer. Dette kan skyldes at passasjerveksten i stor grad har vært flere utenlandske turister, som det antas handler mindre taxfree-varer på lufthavnene enn nordmenn.

Figur 3.3 viser at taxfree-omsetningen ved ankomst, målt i liter ren alkohol, økte med 28 prosent fra 2010 til 2014. For perioden 2010 til 2017 var økningen på 24 prosent. Økningen var



Figur 3.3 Taxfree-omsetning kun ved ankomst, i 1000 liter

Kilde: Folkehelseinstituttet



Figur 3.4 Omsetning av vin, hetvin og brennevin 2017. Fordeling mellom registrert og uregistrert omsetning

Kilde: Folkehelseinstituttet

særlig stor for omsetningen av vin i perioden 2010 til 2015, mens omsetningen av øl og sterkøl har økt gjennom hele perioden fra 2010 til 2017. Omsetningen av brennevin økte noe fra 2010 til 2013 og har deretter gått noe ned. Økningen i omsetning må ses i sammenheng med en sterk økning i antall reisende til og fra utlandet ved lufthavner med taxfree-utsalg, fra 15,8 mill. i 2010 til 21,4 mill. i 2017. I tillegg ble kvoten for avgiftsfri innførsel av vin og øl utvidet 1. juli 2014 for alle reisende som ikke innførte tobakksvarer. Dette førte til økning i taxfree-salg av vin. I 2016 falt antall utenlandsreisende til 20,9 mill., og også salget av alkohol per reisende falt noe sammenlignet med 2015. I 2017 økte antall reisende noe. Vinsalget fortsatte imidlertid å falle litt, mens ølsalget er fortsatt økende, også per reisende.

Sammenlignes den uregistrerte omsetningen av vin, hetvin og brennevin (ikke øl) kun med Vinmonopolets salg, utgjorde den uregistrerte omsetningen av slike varer omtrent en femtedel av Vinmonopols salg av disse varene. 10 prosent av all vin, hetvin og brennevin som ble konsumert i Norge i 2017, ble solgt på norske lufthavner ved ankomst. Se figur 3.4.

3.5.3 Om AS Vinmonopolet

AS Vinmonopolet er et heleid statlig aksjeselskap under Helse- og omsorgsdepartementet.

Selskapet er et statlig detaljmonopol med enerett til salg av alkoholholdig drikk som inneholder mer enn 4,7 volumprosent alkohol, til forbruker. Selskapet er et av de viktigste virkemidlene i norsk alkoholpolitikk og skal bidra til å begrense alkoholforbruket gjennom regulering av tilgjengeligheten. Ordningen innebærer fravær av privatøkonomiske interesser som motiverende for salg og bidrar til at omsetning av alkoholholdig drikk skjer i kontrollerte former. Selskapet skal ha en mest mulig kostnadseffektiv drift, men det stilles ikke krav til konkret inntjening og økonomisk resultat. Økt alkoholkonsum innebærer økte kostnader for samfunnet i form av helseskader og sosiale problemer. Det er omfattende dokumentasjon for at et statlig detaljsalgsmopol er et svært effektivt virkemiddel for å forebygge alkoholrelaterte skader og problemer.

Opprettelse

AS Vinmonopolet ble etablert som et privat aksjeselskap under statlig kontroll 30. november 1922. I 1931 ble selskapet underlagt en egen lov: Lov om aktieselskapet Vinmonopolet (vinmonopolloven) av 19. juni 1931. Staten kjøpte gradvis ut de private eierne, og siden 1939 har Vinmonopolet vært et heleid statlig aksjeselskap. Selskapet er et sektorpolitisk særlovselskap og er følgelig ikke regulert gjennom aksjeloven.

EØS-avtalen og deling av Vinmonopolet

Vinmonopolets enerett omfattet ved stiftelsen både import og salg av alkohol. I forbindelse med at EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994, ble import- og engrosmonopolet til Vinmonopolet opphevet fra 1. januar 1996. Vinmonopolet ble delt, og det statlige aksjeselskapet Arcus overtok all import- og grossistvirksomhet. Vinmonopolet stod igjen som et rendyrket detaljsalgsmopol. I 1997 ble det gjennom EF-domstolens avgjørelse i den såkalte Franzén-saken (C-189/95) avklart at detaljsalgsmopolet for alkoholholdig drikk i utgangspunktet ikke strider mot EU-/EØS-retten. EU-/EØS-retten stiller likevel strenge krav til monopolet. Herunder er det sentralt at lovgivningen om og rundt monopolet må være slik innrettet at den ikke innebærer forskjellsbehandling av norske og utenlandske produkter.

Selskapets monopolrettigheter

Selskapets monopolrettigheter til omsetning av alkoholholdig drikk framgår nå direkte av lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholloven). Eneretten omfatter alle typer alkoholholdige drikker som inneholder over 4,7 volumprosent alkohol. En del produkter som ikke er omfattet av EØS-avtalen, kan imidlertid også, på nærmere vilkår, selges direkte fra produsent som har kommunal salgsbevilling, se Prop. 116 L (2015–2016). Denne ordningen er omtales ofte som gårdssalg av alkoholholdig drikk.

Vinmonopolet kan ikke drive detaljsalg eller import av alkoholholdig drikk med alkoholstyrke 4,7 volumprosent eller lavere, ei heller tilvirkning, innførsel, utførsel eller engrossalg av de alkoholholdige som omfattes av detaljmonopolet. Et unntak fra dette er selskapets adgang og plikt til å innføre alkoholholdig drikk for salg til personer som har bestilt et produkt til personlig bruk når produktet ikke finnes i AS Vinmonopolets produktutvalg. Det er et vilkår at den alkoholholdige drikken ikke er bestemt for videresalg eller ervervs-messig bruk.

For di selskapet har monopol, er det underlagt strenge regler om innkjøp, produktutvalg, leveringsbetingelser og prisfastsetting som skal sikre selskapets leverandører markedsadgang og likebehandling etter EØS-avtalen, jf. en egen forskrift om AS Vinmonopolets innkjøpsvirksomhet. Se nærmere om innkjøpssystemet i kapittel 3.5.4.

Tilgjengelighet og vareutvalg

Ved utgangen av 2017 hadde selskapet 323 utsalg over hele landet. Om lag 91 prosent av befolkningen bor i kommuner med eget vinmonopolutsalg, mens om lag 96 prosent av befolkningen bor nærmere enn 30 km fra nærmeste utsalg. Vinmonopolet har siden 2002 hatt nettbutikk, og i tillegg har selskapet et kundesenter for bestilling av varer. Disse to kanalene skal først og fremst ivareta bestillinger fra områder uten tilfredsstillende butikkdekning.

Det totale vareutvalget per 15. oktober 2018 var om lag 23 700 produkter. Alle disse produktene kan bestilles fra alle utsalgene, fra nettbutikken eller gjennom kundesenteret. Vinmonopolets butikker er delt inn i syv kategorier (kategori 1–7) på grunnlag av forventet salgstill basert på salgstallene fra året før. Kategori 7-butikkene er de største og fører om lag 1850 produkter i sine hyller. I 2014 åpnet selskapet for første gang butikker i kategori 1, såkalte vinminipol. Disse hyllefører om lag 180 produkter. Vareutvalget i butikkene skal være satt sammen etter vurdering av faktisk og forventet etterspørsel.

Statens overskuddsandel

Det følger av alkoholloven at Vinmonopolet skal betale en årlig overskuddsandel til staten. Stortinget vedtar årlig, i forbindelse med statsbudsjettet, hvor stor andel av overskuddet som selskapet blir pålagt å overføre til statskassen. Statens andel av driftsoverskuddet fastsettes som en prosentandel av driftsresultatet før ekstraordinære poster. For 2018 er overskuddsandelen fastsatt til 50 prosent av resultatet i 2017 før ekstraordinære poster. Statens overskuddsandel innbetales når Vinmonopolets regnskap er lagt fram. Det som er igjen av overskuddet når overskuddsandelen er fratrukket, disponeres av selskapet. I 2017 hadde selskapet en omsetning på om lag 13,4 milliarder kroner eks. mva og et driftsresultat på om lag 147 mill. kroner.

Organisering

AS Vinmonopolets organisering følger av vinmonopolloven. Selskapets styre skal bestå av ni medlemmer. Av disse skal seks medlemmer være oppnevnt av Kongen og tre skal være valgt av og blant de ansatte. Medlemmene oppnevnes for to år av gangen. Reglene i aksjeloven om representasjon av begge kjønn i styret er gjort gjeldende. Videre går det fram at det skal oppnevnes det nødvendige

antall varamedlemmer. Per dags dato er det oppnevnt fire varamedlemmer. Styret ansetter administrerende direktør og vedkommende deltar i styrets og bedriftsforsamlingens møter uten stemmerett.

Det følger av vinmonopolloven at selskapet skal ha en bedriftsforsamling på 21 medlemmer. 2/3 av medlemmene med varamedlemmer oppnevnes av Kongen. 1/3 av medlemmene med varamedlemmer velges av og blant de ansatte. Funksjonstiden for medlemmer og varamedlemmer er 2 år.

Datterselskap – Nordpolet AS

Vinmonopolet har et selvstendig datterselskap – Nordpolet AS – som driver detaljsalg av alkoholholdig drikk på Svalbard. Selskapet er gitt bevilgning til dette med hjemmel i egen forskrift om alkoholordningen for Svalbard. Bevillingen gir rett til innførsel, til engrossalg av alkohol til innehavere av skjenkebevilgning samt salg til personer med alminnelig eller særskilt rett til kjøp. Nettooverskuddet av omsetningen ved Nordpolet overføres hvert år til Longyearbyen lokalstyre for fordeling til velferdsformål og i samsvar med overordnede mål for norsk svalbardpolitikk, jf. egen forskrift om overskuddsutbetaling fra Nordpolet AS.

3.5.4 Vinmonopolets innkjøpsvirksomhet

Vinmonopolets innkjøpsvirksomhet reguleres av forskrift 30. november 1995 nr. 938 om AS Vinmonopolets innkjøpsvirksomhet mv. (innkjøpsforskriften).

Etter forskriftens formålsbestemmelse skal Vinmonopolets innkjøp og salg av alkoholholdig drikk, innenfor alkoholpolitiske rammevilkår, skje på vanlige forretningsmessige betingelser, tilpasses etterspørselen og sikre likebehandling.

Produktutvalg

Vinmonopolets innkjøpsprosess består av flere ledd. Basert på analyser av etterspørsel, trender i markedet og salgsutvikling nasjonalt og internasjonalt utarbeides det to ganger i året en markedsplan som definerer hvilke typer produkter selskapet ønsker å kjøpe inn for lansering i perioden 6–12 måneder etter planens utgivelse. Markedsplanen er ment å sikre et bredt sammensatt vareutvalg med god variasjon i pris, varetyper, land og stilretninger, for å dekke faktisk og forventet etterspørsel. Vinmonopolet utarbeider åpne

anbudsinnydelser som reflekterer det behovet for produkter som kommer til uttrykk i markedsplanen. Anbudsinnydelserne rettes til Vinmonopolets leverandører – om lag 550 aktører som har inngått grossistavtale med Vinmonopolet. Innbydelserne er offentlig tilgjengelige på Vinmonopolets leverandørportal.

De tilbudene fra grossistene som består alle formelle krav i spesifikasjonen, vil som hovedregel bli gjenstand for prøving i Sensorisk Prøveinstans. Prøving skjer ved en blindsmaking av innsendte vareprøver. Vinmonopolet er akkreditert for sensorisk kvalitetstest av øl, vin og brennevin. Produktene bedømmes ut fra kriterier som aroma, smak og farge opp mot spesifikasjonen i forespørselen. Endelig beslutning om innkjøp foretas på bakgrunn av en totalvurdering av pris, kvalitet og leveringsdyktighet i tråd med innkjøpsforskriften. Tilbuds- og prøveprotokoll publiseres i leverandørportalen hvor resultatene av anbudsinnydelserne framkommer. Av protokollen framgår hvilke tilbud som er valgt og begrunnelsen for valget. Det er mulig for grossistene å klage på avgjørelsen. Vinmonopolets klagenemnd er klageinstans.

For å sikre riktig produktkvalitet foretas det en mottakskontroll av varene ved levering. Lasten skal være lik som vareprøven. Produktet og dets kjennetegn som eksempelvis etikett, utstyr og emballasje, skal være i samsvar med gjeldende lovgivning og retningslinjer.

Alle produkter blir kontrollert opp mot krav i blant annet matinformasjonsforskriften og opp mot reklameforbudet. For lanseringer i basis, parti- og testutvalget blir produktene kontrollert fysisk, produkter i øvrige utvalg gjennomgår kontroll av innsendt bilde av for- og baksidetiketter.

Vinmonopolets produktutvalg av alkoholholdig drikk er delt inn i et basis- og partiutvalg, et bestillings- og tilleggsutvalg og et testutvalg.

Basis- og partiutvalget

Basis- og partiutvalget utgjør i volum hovedandelen av Vinmonopolets samlede produktutvalg. Produkter i basisutvalget sikres størst distribusjon. Det er om lag 1850 produkter i basis- og partiutvalget per dags dato. Produkter kan få plass her på to måter: Hovedregelen er at innkjøp til basis- og partiutvalget skjer etter tilbudskonkurranse, jf. beskrivelsen ovenfor. Alternativt kan produkter kvalifisere til en plass i utvalget ved å oppnå tilstrekkelig høye salgstall i testutvalget eller bestillingsutvalget. Vinmonopolet lanserer nye produkter i basis- og partiutvalget

annen hver måned. Når et produkt kommer inn i basisutvalget, vil det normalt ha en fastprisperiode på seks måneder i Vinmonopolets butikker. Nye produkter i basisutvalget er garantert hylleplass i 12 måneder. Partiutvalget består av produkter som kjøpes inn i et begrenset kvantum og listeføre derfor kun til partiet er solgt ut. Vinmonopolet stiller som krav at produkter som lanseres i basis- og partiutvalget er på lager i Norge en måned før lansering, i tillegg skal de være tilgjengelige i et kvantum som står i forhold til butikkategorien produktet skal lanseres i ved første leveranse.

Bestillingsutvalget

Bestillingsutvalget er et produktutvalg som grossistene kan tilby gjennom Vinmonopolets bestillingsliste. Grossister kan registrere så mange produkter de vil i bestillingsutvalget gjennom skriftlig melding til Vinmonopolet. Produktregistrering skjer via Vinmonopolets leverandørportal i henhold til fastsatte frister. Det eneste kravet er at produktene må være tilgjengelige på grossistenes lager. Det er i dag om lag 20 000 produkter i bestillingsutvalget. Produktene kan bestilles enten via fysisk butikk eller gjennom Vinmonopolets nettbutikk eller kundesenter, og noen produkter vil være tilgjengelige i hyllene i enkelte utsalg via lokalt sortiment. Kunden velger selv om varene skal hentes i et vinmonopolutsalg, på Posten eller om de skal leveres hjem. Dersom et produkt i bestillingsutvalget oppnår et tilstrekkelig salgsvolum etter en nærmere bestemt måleperiode, kjøpes produktet inn i basisutvalget.

Tilleggsutvalget

Tilleggsutvalget består av øvrige produkter som grossistene kan tilby. Det stilles ikke krav til at produktene er på lager i Norge, og grossisten kan reservere seg mot å levere mindre partier. Produkter i tilleggsutvalget listeføres ikke i nettbutikken, men kan velges ut til å være lagerført i enkelte butikker via butikkens lokale sortiment.

Testutvalget

Testutvalget har som formål å sikre hylleplass og dermed markedsadgang for produkter som ikke er tatt inn i Vinmonopolets basis- eller partiutvalg gjennom tilbudskonkurranse eller overføring fra bestillingsutvalget. Dersom et produkt i testutvalget oppnår tilstrekkelig høyt salgsvolum etter endt måleperiode på seks måneder, kjøpes pro-

duktet inn til Vinmonopolets basisutvalg. Grossister kan melde opp produkter til testutvalget ved skriftlig henvendelse til Vinmonopolet. Det kreves et gebyr for påmelding. Vinmonopolet fordeler lanseringer og lanseringstidspunkter blant de grossistene som har vist interesse. Påmeldte produkter er sikret hylleplass i seks måneder.

Rangeringssystemet

Vinmonopolet benytter et rangeringssystem som baserer seg på antall solgte liter for å fastslå hvilke produkter som etter fredningsperioden (12 måneder for nye produkter i basisutvalget) har solgt tilstrekkelig til å være aktuelle for videre listeføring i basisutvalget. Rangeringssystemet er inndelt i produktgrupper, for eksempel rødvin, som igjen er delt inn i prissegmenter, for eksempel 120–140 kroner. Rangering gjennomføres hver annen måned basert på siste seks måneders salg.

Butikkategorier

Vinmonopolets butikker er inndelt i syv kategorier (1–7) hvorav de største butikkene, med flest produkter i sitt produktutvalg, er kategori 7-butikker, mens de minste butikkene er kategori 1-butikker. Kategoriseringen av den enkelte butikk gjøres ut ifra en vurdering av forventet salg for det kommende året. Hver butikk, uavhengig av kategori, har et sortiment bestående av tre elementer: et fast basissortiment som er sentralt styrt, et valgfritt basissortiment, og et lokalt sortiment som settes sammen av den enkelte butikk basert på lokal etterspørsel. Butikkene kan inkludere produkter fra bestillingsutvalget i sitt sortiment.

Priskalkyle

Utsalgsprisene for alkoholholdig drikk fra Vinmonopolet baseres på en priskalkyle som er regulert i innkjøpsforskriften. I henhold til kalkylen bestemmes utsalgsprisen av innkjøpsprisen fra grossist med et fast påslag.

Alkoholholdig drikk er ilagt alkoholavgift. I tillegg ilegges emballasjeavgift på all emballasje som ikke er med i panteordningen. Det betales merverdiavgift av både alkoholavgift og emballasjeavgift.

Vinmonopolets priskalkyle tar utgangspunkt i at det enkelte produkt skal bære sine egne kostnader og gi Vinmonopolet en rimelig fortjeneste. Kalkylen kan uttrykkes ved følgende formel:
$$\text{Utsalgspris} = \text{kontraktspris (inkl. avgifter)} + \text{avanse}$$
$$\text{Avanse} = \text{fast påslag} + \text{verdi påslag} - \text{reduksjon}$$

Det faste påslaget og verdipåslaget skal i kombinasjon dekke Vinmonopolets faste og variable kostnader knyttet til håndteringen av produktene, slik at det sikres et positivt økonomisk resultat av driften. Det faste påslaget utgjør for tiden kroner 9,40 per liter, mens verdipåslaget utgjør 22 prosent av innkjøpsprisen eksklusive avgifter. Procentsatsen reduseres gradvis (reduksjon i formelen) når innkjøpsprisen eksklusive avgifter overstiger 80 kroner. Avansen vil minst utgjøre 4 kroner og maksimalt kunne utgjøre 110 kroner per enhet. Egne avansesatser gjelder for spesialprodukter.

De første seks månedene produktet er i salg, vil innkjøpsprisen fra grossist være som i tilbudet levert etter anbudsinnbydelsen. Etter denne perioden kan grossistene justere innkjøpsprisen tre ganger i året, opp og ned. Grossistene har også anledning til å sette ned prisen på varen månedlig, dersom produktet skal strykes/sluttselges. En prisjustering fra grossist vil reflekteres i tilsvarende endring i utpris til forbruker.

Distribusjon

Vinmonopolet har ikke noe eget distribusjonsapparat og tilvirkere og engrosselgere må levere varene til utsalgene rundt om i landet.

3.6 Alkoholpolitiske rammer dersom Vinmonopolet skal stå for salg av alkoholholdig drikk på lufthavnene

3.6.1 Innledning

I dette kapitlet redegjøres det for de alkoholpolitiske forholdene som setter rammer for Vinmonopolets eventuelle drift av taxfree-salget av alkohol på lufthavnene. Disse rammene er i stor grad knyttet til Vinmonopolets rolle som alkoholpolitisk virkemiddel og EØS-avtalens betydning for innretning av monopolordningen og alkoholpolitikken som sådan. Mange av de rammene som vil gjelde for Vinmonopolets drift, gjelder tilsvarende for alle som skal drive alkoholsalg på norske lufthavner. Det gjelder for eksempel alkoholovens forbud mot å selge til mindreårige og åpenbart berusede, forbudet mot utdeling av vare-/smaksprøver i markedsføringsøyemed samt forbudet mot alkoholreklame. Reklameforbudet påvirker blant annet hvordan varer kan presenteres og oppstilles både alene og sammen med andre varer. Hvordan taxfree-salget kan drives i Norge, vil derfor være forskjellig fra salget

på lufthavner i andre land hvor de for eksempel ikke har reklameforbud. Denne forskjellen vil gjelde uavhengig av hvem som er taxfree-operatør i Norge.

3.6.2 EØS-avtalens rammer for norsk alkoholavgivning og vinmonopolordningen

En ordning med statlig monopol for salg av alkohol til forbruker må være i tråd med EØS-regelverket. Det er slått fast gjennom domstolspraksis at vinmonopolordningen er i tråd med EU-/EØS-regelverket, jf. Franzén-saken (C-189/95). Tilsvarende må det sikres at en eventuell utvidelse av monopolet til å omfatte avgiftsfritt salg på lufthavnene, tilfredsstillende EØS-regelverket.

Det må tas høyde for at en ordning hvor Vinmonopolet står for salget av alkoholholdig drikk på lufthavnene vil kunne bli utfordret EØS-rettslig, da det er betydelige interesser knyttet til taxfree-ordningen hos mange aktører og potensielt stor prosessvilje.

I forbindelse med oppfølging av Stortingets vedtak nr. 71 (2014–2015) i Prop. 1 LS (2016–2017) Skatter, avgifter og toll 2017, kapittel 27, fikk Helse- og omsorgsdepartementet gjennomført en juridisk vurdering av om Vinmonopolet kan overta taxfree-salget av alkohol på lufthavnene innenfor rammene av EØS-avtalen og eventuelt andre internasjonale forpliktelser (Utredning 27. mai 2016 av Per Andreas Bjørgan i advokatfirmaet Lund og Co – Om Vinmonopolet kan overta taxfree-salget).

Bestemmelser som berører selve monopolet og dets funksjon, herunder utøvelse av eneretten, skal i henhold til gjeldende forståelse av EØS-regelverket kun vurderes etter EØS-avtalen artikkel 16 (om statlige handelsmonopoler) og ikke artikkel 11 og 13 (om fritt varebytte). Vurderingen i utredningen fra Lund og Co er at en utvidelse av eneretten må vurderes etter artikkel 16 og ikke artikkel 11, men det kan ikke utelukkes at domstolene likevel vil foreta en vurdering etter artikkel 11, jf. artikkel 13.

Virkemidler som vurderes som importrestriksjoner på varer, er i utgangspunktet ulovlige etter artikkel 11, men de kan likevel være lovlige dersom de er begrunnet i legitime hensyn og tiltaket er proporsjonalt, jf. artikkel 13. Hensynet til folkehelsen er et legitimt hensyn etter bestemmelsen. For at tiltaket skal være lovlig må tiltaket ikke bare ha en legitim begrunnelse, men det må også være egnet og nødvendig for å oppnå det legitime formålet.

Om et tiltak er egnet, vil være avhengig av om det vil ha en effekt som bidrar til å fremme formålet om å beskytte folkehelsen. Om et tiltak er nødvendig, avhenger av om det samme målet i stedet kan nås med mindre inngripende tiltak.

Hva som vil anses som et egnet og nødvendig tiltak, er avhengig av hvilket beskyttelsesnivå man søker å oppnå med de reguleringene og tiltakene den nasjonale alkoholpolitikken består av. Samtidig defineres beskyttelsesnivået av konsistensen i den samlede virkemiddelpakken. I Norge har man valgt et høyt beskyttelsesnivå mot alkoholskader og alkoholrelaterte problemer, og det er innført mange tiltak med mål om å begrense skader og ulemper som følge av alkoholbruk, herunder en monopolordning med fravær av privatøkonomiske interesser.

Kravet til statlige handelsmonopoler, slik det er formulert i artikkel 16, er at monofolet ikke forskjellsbehandler mellom aktører og varer fra andre EU-/EØS-stater og norske aktører og varer. Ut ifra dagens rettspraksis knyttet til artikkel 16 er det ikke grunnlag for å si at et statlig handelsmonopol, og heller ikke en eventuell utvidelse av monofolet, må være basert på legitime hensyn og at monofolet må være egnet og nødvendig for nå formålet bak monofolet, slik som for tiltak som vurderes i medhold av artikkel 11 og 13. Det kan imidlertid ikke helt utelukkes at ESA og eventuelt domstolene vil se hen til disse forholdene i en vurdering av utvidelsen av eneretten til å omfatte salget på lufthavnene. Etter Lund og Co sitt syn bør det tas høyde for at domstolene vil legge vekt på om utvidelsen av monofolet er basert på de formål som er grunnlaget for det statlige handelsmonopolet.

Konklusjonen i utredningen fra Lund og Co var at Vinmonofolets eventuelle overtakelse av taxfree-salget mest sannsynlig vil være i tråd med EØS-retten og i utgangspunktet heller vil styrke enn å svekke begrunnelsen for monopolordningen. Samtidig presiseres det i utredningen at hvorvidt en slik overtakelse vil anses å være i samsvar med EØS-avtalen, vil avhenge av ramme som blir satt for taxfree-salget, dvs. hvordan ordningen innrettes. Videre presiseres det at lovligheten i henhold til EØS-avtalen vil kunne avhenge av at alkoholpolitiske relevante hensyn og begrunnelser ligger til grunn for å utvide Vinmonofolets enerett til også å omfatte alkohol-salget på lufthavnene.

Selv om departementet mener at vurderingene av formålet bak monopolordningen og kravet om proporsjonalitet etter artikkel 13, ikke vil være avgjørende for lovligheten av monofolet og utvi-

delsen av det, finner departementet likevel grunn til å foreta en nærmere vurdering av hvordan en eventuell ordning må være begrunnet og innrettet for ikke å komme i strid med artikkel 11, jf. artikkel 13, gitt at de skulle komme til anvendelse. Grunnen til dette er for det første at det ikke helt kan utelukkes at domstolene vil vurdere utvidelsen også etter artikkel 11. Det kan heller ikke utelukkes at domstolen vil foreta en utvidet test etter artikkel 16, dvs. foreta en vurdering av om ordningen er legitimt begrunnet og proporsjonal. Det må legges til grunn at dersom ordningen oppfyller kravene etter artikkel 13, vil den også oppfylle en utvidet test etter artikkel 16.

Selv om Vinmonofolets eventuelle overtakelse av taxfree-salget av alkoholholdig drikk ikke vil gi en dårligere beskyttelse av folkehelsen enn dagens situasjon, kan det heller ikke helt utelukkes at begrunnelsen bak og innretningen av monofolets taxfree-drift, vil kunne ha betydning for den EØS-rettslige vurderingen av andre alkoholpolitiske virkemidler enn dem som er omfattet av monopolbestemmelsen i artikkel 16, se under om konsistens i alkoholpolitikken og vurderingen av formålet med overtakelsen av taxfree-salget.

For at målet om å beskytte folkehelsen skal legges til grunn for vurderinger av tiltak etter EØS-retten, må alkoholpolitikken være konsistent. Dette innebærer at formålet bak tiltakene ikke må motvirkes av andre eller manglende tiltak. Konsistenskravet vil både kunne ha betydning for vurderingen av om et tiltak forfølger et legitimt formål, troverdigheten av det påståtte formålet, om tiltaket anses egnet for å oppnå formålet og for om tiltaket anses nødvendig ut fra beskyttelsesnivået.

Innretningen av Vinmonofolets eventuelle taxfree-salg bør underbygge og bidra til beskyttelse av folkehelsen og sosialpolitiske hensyn. Den alkoholpolitiske begrunnelsen for vinmonopolordningen er å utøve kontroll med omsetningen i Norge og sørge for fravær av privatøkonomiske interesser. Dette skal bidra til effektiv etterlevelse av regelverket og begrense omsetning og bruk av alkohol, noe som igjen vil begrense alkoholrelaterte skader og problemer. Dette må også være den reelle begrunnelsen for at Vinmonofolet eventuelt skal overta salget på lufthavnene. Overtakelsen må ikke framstå som inkonsekvent i forhold til den generelle alkoholpolitikken, og den må bidra til å opprettholde eller øke beskyttelsesnivået.

Det er derfor viktig å innrette ordningen slik at den alkoholpolitiske begrunnelsen bak Vinmonofolets eventuelle overtakelse av taxfree-sal-

get går tydelig fram. Dette vil blant annet ha betydning for hvordan leieavtalen bør innrettes og hvordan den økonomiske risikoen fordeles mellom lufthavnene og Vinmonopolet. Dette innebærer ikke at Vinmonopolets betaling av husleie til lufthavnene ikke kan gå til lufthavndrift, men ordningen må innrettes slik at det er tydelig hva som er den reelle begrunnelsen bak overtakelsen. På samme måte som for Vinmonopolet i dag, vil det være naturlig å stille krav om at selskapet skal ha en mest mulig kostnadseffektiv drift, men det kan ikke stilles krav til konkret inntjening eller økonomisk resultat for å sikre at alkoholsalget kan finansiere lufthavner. Dersom det oppstår en situasjon der det etterspørres salg av mer alkohol eller at driften innrettes annerledes for å møte et økonomisk behov hos lufthavnene, kan ikke Vinmonopolet la dette økonomiske formålet styre driften på bekostning av det alkoholpolitiske samfunnsoppdraget. Formålet med å la Vinmonopolet overta og drive taxfree-salget må derfor faktisk være å sikre en forsvarlig omsetning av alkohol for å fremme folkehelsen og å bidra til Vinmonopolets legitimitet som alkoholpolitisk instrument som en del av en konsistent alkoholpolitikk. Å legge omsetningskanalen taxfree-salg inn under Vinmonopolets kontroll kan bidra til en ytterligere helhet og systematikk i alkoholpolitikken, såfremt dette skjer på vilkår som er i tråd med Vinmonopolets samfunnsoppdrag. Dersom det reelle formålet med en eventuell overtakelse er å styrke Vinmonopolets rolle og forhindre en undergraving av dette alkoholpolitiske virkemiddelet, vil dette være et legitimt hensyn bak endringen som vil kunne styrke konsistensen i alkoholpolitikken og opprettholde eller øke beskyttelsesnivået.

3.6.3 Den selskapsrettslige organiseringen av taxfree-salget

EØS-rettslig antas det ikke å ha noen betydning hvordan Vinmonopolet eventuelt organiserer seg for å drive taxfree-salget av alkohol på lufthavnene, så lenge Vinmonopolet som et statlig heleid selskap har reell kontroll og kan sikre at virksomheten drives i samsvar med rammene og prinsippene for detaljsalg av alkohol. Det er derfor ikke noe i veien for at Vinmonopolet eier et datterselskap eller et særlovsselskap som står for taxfree-salget, i stedet for å drive taxfree-virksomheten direkte gjennom selskapet som en egen avdeling.

Alkoholpolitisk vil det være viktig at også Vinmonopolets drift av alkoholsalget på lufthavnene, uavhengig av selskapsorganisering, er underlagt statlig styring på samme måte som AS Vinmono-

polets øvrige virksomhet er underlagt slik styring i dag.

3.6.4 Innkjøp og likebehandling av leverandører

Som nevnt over må statlige handelsmonopoler oppfylle kravene i EØS-avtalen artikkel 16. For å kunne opprettholde et monopol, må monopolet være formet og driftet slik at varer og foretak fra andre EU-/EØS-land ikke forskjellsbehandles fra norske varer og foretak. Dette innebærer at alle grossister og produsenter som ønsker å levere varer til Vinmonopolet, må likebehandles, og at utenlandske aktører og varer verken rettslig eller faktisk kan stilles i en dårligere stilling enn norske. Dette vil også gjelde for varer som eventuelt skal leveres til taxfree-virksomheten, da den i så fall vil være en del av monopolets virksomhet.

Vinmonopolets innkjøp er, som beskrevet foran, regulert i en egen innkjøpsforskrift som sikrer et system som medfører at leverandørene likebehandles. Etter innkjøpsforskriften må Vinmonopolets innkjøp skje på vanlige forretningsmessige betingelser, tilpasses etterspørselen og sikre likebehandling. Innkjøpene til taxfree-virksomheten må ikke nødvendigvis følge akkurat det samme systemet, men det må sikres at eventuelle særregler for taxfree-innkjøpene også sikrer likebehandling.

3.6.5 Utforming og drift av butikkene

Vinmonopolet vil, som alle andre aktører, ha mulighet til å tilpasse og utforme sine eventuelle taxfree-butikker til kundegrupper innenfor gjeldende regelverk. Dette gjøres allerede i dag i Vinmonopolets utsalg. Vinmonopolet har ulike butikkategorier og ulikt produktvalg i butikkene, ulike åpningstider, ulik bemanning, og ulik utforming av butikk innenfor en gjenkjennbar profil som er tilpasset kundegruppen og kundegrunnlaget for den enkelte butikk. Det vil både være naturlig og legitimt at Vinmonopolet tar hensyn til særpreg ved kundegruppen og kundegrunnlaget ved den eventuelle driften av taxfree-butikker så lenge samfunnsoppdraget om å sikre en begrenset og kontrollert tilgjengelighet til alkoholholdig drikk ligger i bunn for driften.

På den annen side kan det tenkes modeller for innretning av taxfree-butikkene som vil være lovlige innenfor gjeldende alkoholregelverk, men som ikke vil framstå som ønskelige for Vinmonopolet, tatt i betraktning Vinmonopolets særlige ansvar og rolle som alkoholpolitisk virkemiddel.

Departementet vil i det følgende komme inn på noen forhold knyttet til utformingen og driften av selve taxfree-butikkene hvor det vil være aktuelt å velge en annen løsning for taxfree-butikkene enn for Vinmonopolets øvrige utsalg. Dette gjelder åpningstider og -dager, utforming av butikk, kasseløsning samt bruk og opplæring av ansatte.

Når det gjelder utsalgstider, har taxfree-butikkene i dag en helt annen utsalgstid enn Vinmonopolets butikker. Vinmonopolet kan maksimalt ha utsalg fra kl. 08.30 til kl. 18.00 på hverdager og til kl. 15.00 på lørdager og før de fleste helligdager. Salg på søndager og helligdager, 1. mai, 17. mai og julaften er ikke tillatt. Slike begrensninger er det ikke for taxfree-salget av alkohol på lufthavnene. Alkoholsalg skjer der til de tider som det er passasjerer på lufthavnene, dvs. både på kveldstid og alle ukens dager uavhengig av om det er helligdag eller ikke.

Det har vært reist spørsmål om et utsalg drevet av Vinmonopolet kan og bør ha samme utsalgstider som dagens taxfree-butikker, både ut ifra en alkoholpolitisk og EØS-rettslig vurdering.

Det må etter departementets syn legges til grunn at Vinmonopolets eventuelle drift på lufthavnene må kunne skje innenfor andre åpningstider og -dager enn i Vinmonopolets øvrige butikker. I taxfree-butikkene er det en begrenset kundegruppe og et spesielt marked, og kundene bør behandles likt uavhengig av når de reiser. De vil ikke på samme måte som kundene i de andre vinmonopolbutikkene fritt kunne oppsøke butikken innenfor åpningstidene. De vil kun ha tilgang på det tidspunkt de er på lufthavnen i forbindelse med utenlandsreise. Tilgangen er dermed allerede betydelig begrenset, og departementet mener at det ikke innebærer et redusert alkoholpolitisk beskyttelsesnivå om taxfree-butikkene også underlagt Vinmonopolet, har videre utsalgstider enn de alminnelige utsalgene.

Det er heller ikke grunnlag for å si at ulike utsalgstider vil innebære forskjellsbehandling etter artikkel 16 da utsalgstidene vil gjelde likt for alle leverandører av produkter som tas inn i vareutvalget.

Vinmonopolets rolle som alkoholpolitisk instrument innebærer at selskapet har og må ha et svært godt system for å sikre ansvarlig alkoholsalg, herunder sosial kontroll. Virksomheten må ha på plass et godt internkontrollsystem, herunder sikre god opplæring av alle som er involvert i driften og ha kontroll med det arbeidet de utfører. Dersom Vinmonopolet skal overta taxfree-salget av alkohol på lufthavnene av alkoholpolitiske hensyn, må dette høye nivået også sikres for

denne driften. Dette krever ikke at Vinmonopolet kun kan benytte egne ansatte, men det stiller særlig krav til opplæring og kontrollsystemer som sikrer Vinmonopolet som garantist for forsvarlig omsetning av alkohol. Et samarbeid om felles kasse med taxfree-operatør for tobakk, parfyme, kosmetikk og sukkervarer, krever at Vinmonopolet også sikrer denne aktørens ansatte god opplæring og at de har kontrollsystemer som omfatter kassefunksjonen.

Den fysiske utformingen av butikkene må også ivareta en ansvarlig omsetning av alkoholholdig drikk hvor hensynet til en god kundeopplevelse balanseres mot formålet om å ikke drive opp salget. Det vil være en skjønsmessig vurdering hvordan butikkene bør utformes.

3.7 Vinmonopolets forslag til eventuell ordning

I dette kapitlet redegjøres det for hvordan en eventuell ordning der Vinmonopolet driver det avgiftsfrie alkoholsalget på lufthavnene praktisk kan innrettes, herunder innretning av leieavtalen. Den ordningen som beskrives er utelukkende basert på Vinmonopolets rapport av 17. september 2018.

Vinmonopolets rapport ble utarbeidet i perioden juli–september 2018. Vinmonopolet har ved utarbeidelsen av rapporten innhentet tall- og fakta-grunnlag fra en rekke kilder, deriblant Avinor. Vinmonopolets forslag legger til grunn det tallmaterialet og den informasjonen som har vært tilgjengelig på tidspunktet for utarbeidelse av rapporten. Vinmonopolet har skissert en ordning som selskapet mener ivaretar en forsvarlig omsetning av alkoholholdig drikk i tråd med Vinmonopolets samfunnsoppdrag og som vil opprettholde selskapets legitimitet og omdømme. Forslaget tar hensyn til de spesielle forholdene taxfree-salget drives under, blant annet at salget er avgiftsfritt, den særlige konkurransen mot lufthavner i andre land, at det vil være andre aktører som driver taxfree-salget av andre varer enn alkohol og at kundestrømmen følger flyenes avgangs- og ankomsttider, noe som innebærer videre utsalgstider enn åpningstidene i Vinmonopolets vanlige utsalg. Vinmonopolet har ved utarbeidelse av forslag til innretning av en eventuell ordning, også gjort en vurdering av hva som etter virksomhetens oppfatning, er mulig innenfor de rammene som følger av Vinmonopolets rolle som alkoholpolitisk virkemiddel og EØS-avtalens skranker for innretning av en slik ordning.

Vinmonopolets rapport er begrenset til en vurdering av hvordan det vil være mulig for selskapet å overta taxfree-salget av alkohol på lufthavnene og konsekvensene av dette. Vinmonopolet har ikke inkludert en vurdering av om en slik overtakelse er ønskelig fra selskapets side eller ikke.

Departementet anser Vinmonopolets forslag til eventuell innretning av driften å være i tråd med de EØS-rettslige rammene som ligger til grunn for monopolvirksomhet ved salg av alkohol. Den skisserte modellen vil både ivareta de alkoholpolitiske hensynene og sikre likebehandling av aktører. Dersom Vinmonopolet faktisk skulle overta taxfree-salget på lufthavnene, vil det være nødvendig å gå mer inn i detaljene i det som foreslås og vurdere om det er behov for justeringer, men innretningen av ordningen er overordnet sett akseptabel alkoholpolitisk og EØS-rettslig med tanke på salg av alkohol gjennom statlig monopol. Fra et rettslig synspunkt kan Vinmonopolets forslag til innretning av driften derfor legges til grunn for vurdering av konsekvensene dersom Vinmonopolet overtar taxfree-salget av alkoholholdig drikk.

3.7.1 Organisering og selskapsstruktur

Modellen Vinmonopolet foreslår ved en eventuell overtakelse, er at det etableres et heleid datterselskap av Vinmonopolet som skal drifte taxfree-utsalgene av alkohol på lufthavnene. Datterselskapet er gitt arbeidsnavnet «Taxfree by Vinmonopolet» (TbV). Vinmonopolet foreslår at datterselskapet organiseres som et aksjeselskap, eventuelt som et særlovsselskap, underlagt Vinmonopolets kontroll slik at taxfree-virksomheten juridisk og regnskapsmessig opererer som en selvstendig enhet og kan vurderes på selvstendig grunnlag.

Vinmonopolet fraråder at det etableres to selskaper direkte underlagt Helse- og omsorgsdepartementet da selskapet mener at en løsning med to selvstendige enheter kan være uheldig for en bedriftsøkonomisk optimal styring av Vinmonopolet og TbV som et konsern. Dersom TbV organiseres som et heleid datteraksjeselskap av Vinmonopolet, vil Vinmonopolet som morselskap ha full kontroll på generalforsamlingen og blant annet utpeke datterselskapets styre. Vinmonopolet legger til grunn at den politiske kontrollen med taxfree-virksomheten vil kunne skje gjennom å instruere styret i Vinmonopolet som igjen vil kunne instruere datterselskapet.

Begrunnelsene for at Vinmonopolet foreslår å legge driften til et datterselskap og ikke til en avdeling i Vinmonopolet, er flere. Selskapet leg-

ger vekt på at dette vil gi et tydelig skille mellom de to ulike virksomhetsformene både organisatorisk og økonomisk, herunder begrense Vinmonopolets risiko ved taxfree-driften til datterselskapet, gi større transparens rundt drift og resultat i taxfree-virksomheten, gi større mulighet for å tilpasse lønns- og pensjonskostnader til taxfree-virksomheten og lette en eventuell framtidig endring eller omorganisering av taxfree-virksomheten.

Det legges opp til at TbV på vanlige forretningsmessige vilkår, skal kunne kjøpe infrastruktur-tjenester innenfor for eksempel personal, administrasjon, juss og økonomi som Vinmonopolet selv eier eller kjøper/leier fra andre.

Etter Vinmonopolets vurdering vil opprettelse av et datterselskap sannsynligvis ikke være til hinder for at TbV kan benytte Vinmonopolets eksisterende infrastruktur og for øvrig gjøre bruk av fellestjenester i regi av Vinmonopolet, uavhengig av om Vinmonopolet og datterselskapet anses som offentligrettslig organ eller ikke etter anskaffelsesregelverket. Gitt at de er omfattet av anskaffelsesregelverket, mener Vinmonopolet at unnatak for utvidet egenregi sannsynligvis kan anvendes i forholdet mellom datterselskapet og Vinmonopolet. Dette betyr at datterselskapet kan kjøpe tilgang til slik infrastruktur som Vinmonopolet selv eier.

3.7.2 Innkjøp mv.

Innkjøp av alkoholholdig drikk til taxfree-butikkene på lufthavner er ifølge Vinmonopolets modell tenkt å følge de vanlige rammene for innkjøp til Vinmonopolet, dvs. i tråd med innkjøpsforskriften, men med visse tilpasninger. En eventuell overtakelse av taxfree-salget, etter Vinmonopolets modell, nødvendiggjør derfor enkelte endringer i det eksisterende innkjøpssystemet. Se beskrivelse av eksisterende innkjøpssystem i kapittel 3.5.4.

Produktutvalg

I Vinmonopolets modell for eventuell overtakelse av taxfree-salget, legges det opp til at det lages felles markedsplan, tilbudsforespørsler og tilbudsvurderinger for TbV og Vinmonopolet, men at det lages en separat rangeringsrapport kun for TbV. I praksis innebærer dette at produktene til TbV vil bli valgt ut fra Vinmonopolets produktutvalg i henhold til faktisk og forventet etterspørsel for taxfree-butikkene.

Vinmonopolet forventer i sin modell at den faktiske og forventede etterspørselen i taxfree-butikkene vil skille seg fra etterspørselen i Vinmo-

nopolets ordinære butikker. Av den grunn anses det nødvendig å sette sammen et produktutvalg som reflekterer etterspørselen på taxfree. Dette er i tråd med innkjøpsforskriften som legger til grunn at produktutvalget i Vinmonopolets butikker må reflektere faktisk og forventet etterspørsel. Ettersom det antas å være ulik etterspørsel på taxfree og i Vinmonopolets ordinære butikker, legger Vinmonopolet til grunn enkelte endringer i prosessen for innkjøp til taxfree-butikkene.

Som i det eksisterende innkjøpssystemet vil innkjøp av produkter ta utgangspunkt i en analyse av markedet og en markedsplan for innkjøp. Det legges opp til at samme markedsplan skal gjelde for innkjøp til TbV som for innkjøp til Vinmonopolet. Grossistene leverer tilbud basert på anbudsinnbydelser fra Vinmonopolet. Tilbud som oppfyller alle formelle krav i spesifikasjonen, vil bli gjenstand for prøving i Sensorisk Prøveinstans, og endelig beslutning om innkjøp tas på bakgrunn av en totalvurdering av pris, kvalitet og leveringsdyktighet i tråd med eksisterende innkjøpssystem. Det vil bli foretatt mottakskontroll av varene ved levering for å sikre riktig produktkvalitet.

Det legges til grunn at sortimentet i taxfree-utsalgene tilpasses den enkelte butikk med tanke på kommersielt grunnlag, fysisk plass og lokale etterspørselsforhold. Vinmonopolet foreslår at det for TbV etableres styringstall for størrelsen på sortimentet tilpasset den enkelte butikk, på samme måte som for Vinmonopolet.

Vinmonopolet foreslår at alle butikker skal ha muligheten til å tilby produkter som er viktige for å dekke lokal etterspørsel. Vinmonopolet foreslår at det etableres ulikt produktutvalg i avgangs- og ankomstbutikker i tråd med den etterspørselen som er på henholdsvis avgang og ankomst. Ved utvelgelse av produktutvalg vil det tas hensyn til konkurranse mot andre internasjonale lufthavnbutikker.

Vinmonopolet foreslår at det ved oppstart legges til grunn et startsortiment som tar utgangspunkt i varegruppeandeler i eksisterende taxfree-butikker og varegruppeandeler i Vinmonopolets butikker som er sammenlignbare med taxfree-butikkene. Bestselgende varer i Vinmonopolets butikker vil legges til grunn for å innholdsfylle hver varegruppe med relevante produkter fra oppstart.

Vinmonopolet skisserer følgende produktutvalg for taxfree by Vinmonopolet:

Basisutvalget vil bestå av produkter innkjøpt av Vinmonopolet i henhold til fastsatt innkjøpsprosess, samt produkter som har kvalifisert seg gjennom tilfredsstillende salg fra bestillingsutvalget,

eller har vist høyt salg i TbV. Her vil listeførte produkter være garantert salg i 12 måneder. Basis-sortimentet skal være tilgjengelig i alle taxfree-butikkene.

Vinmonopolet vil videre utvikle egne partiutvalg til TbV, og et begrenset kvantum vil tilbys til den enkelte butikk. Taxfree by Vinmonopolet kan slik utvikle et sortiment som inkluderer et utvalg produkter av særlig regional/lokal interesse for lokalbefolkning og tilreisende.

Vinmonopolets bestillingsutvalg er etablert for å fange opp tilbud av produkter som grossistene har, men som ikke tas opp i basis- eller partiutvalget. Slike varer vil være tilgjengelige i de større taxfree-butikkene. Leveringstiden vil være kort da grossistene har varene på lager i Norge. Butikkene i TbV vil også ha mulighet til å lagerføre produkter fra bestillingsutvalget (lokalt sortiment). Bestillingsutvalget vil bidra til å sikre kvalitet i bredde og dybde i sortimentet. Vinmonopolet legger til grunn at det ikke vil være noen negative praktiske konsekvenser av å tilby varer fra bestillingsutvalget, så lenge varene følger den samme foreslåtte vei for vareforsyning som øvrige varer i taxfree-sortimentet.

Produkter fra Vinmonopolets tilleggsutvalg kan velges ut til å være lagerført i enkelte butikker via butikkens lokale sortiment. Tilleggsutvalget vil ikke være en del av måle- og rangeringssystemet til TbV.

Vinmonopolets testutvalg planlegges ikke tilbudt i taxfree-sortimentet.

Rangeringssystem

Vinmonopolet foreslår at det etableres et selvstendig rangerings- og målesystem for produkter som inngår i taxfree-butikkens sortiment. Alle produkter i TbV vil, på samme måte som i Vinmonopolet, være inndelt i produktgrupper. Det vil fastsettes hvor mange produkter som skal inngå i produktgruppen, kalt styringstall. En månedlig rangeringsrapport vil vise salgstall for produktene. Produktene som selger for lite til å forsvare sin plass i sortimentet, vil hver annen måned bli strøket og forsvinne ut av produktutvalget. I tillegg til strykning av produkter som ikke oppnår høy nok rangering til fortsatt salg, vil det etableres regler om strykning av produkter som har solgt mindre enn et visst antall liter i måleperioden, produkter fra bestillingsutvalget som ikke har hatt salg i løpet av de siste 12 månedene og produkter fra tilleggsutvalget som har vært registrert i mer enn ett år uten å ha blitt innkjøpt. Ved strykning skal grossisten ha to måneders varsel før bestillinger

opphører. Produkter kan tidligst strykes etter å ha vært i salg i 12 måneder. Dette er i tråd med Vinmonopolets eksisterende system. Inn- og utfasing av produkter i taxfree-butikkene vil være i tråd med gjeldende praksis i Vinmonopolets ordinære butikker. Den spesifikke forskjellen er at taxfree-butikkene vil bli ansett som et isolert markedsområde, og at salget ikke vil være rangert sammen med salget i Vinmonopolets ordinære butikker.

Priskalkyle

Ifølge Vinmonopolets modell vil priskalkylen for TbV skille seg noe fra den som benyttes for Vinmonopolet. Priskalkylen som ligger til grunn for prising av varer i Vinmonopolets butikker følger av innkjøpsforskriften og innebærer, som omtalt i kapittel 3.5.4, at utsalgsprisen tilsvarende innkjøpsprisen fra grossist med et fast påslag. Denne prismodellen vil slik Vinmonopolet vurderer det, føre til at produkter med høy volumprosent alkohol (særlig brennevin) vil få en for lav utsalgspris i taxfree-butikkene. Grunnen til dette er at alkoholavgiften utgjør en stor del av dagens butikkpris. Av hensyn til Vinmonopolets rolle som garantist for ansvarlig salg av alkohol, er det ikke ønskelig med for lave priser på alkohol og av den grunn må en annen priskalkyle legges til grunn for de varer som selges i TbV. I tillegg vil det sikres at prisene ikke overstiger prisene i Vinmonopolets ordinære butikker, og at prisnivået ikke blir for høyt sammenlignet med internasjonale lufthavner. Prisfastsettelsen må gjøres transparent og likt for alle leverandører for å ivareta likebehandlingsprinsippet. I stedet for prismodellen som gjelder for Vinmonopolet i dag, foreslår Vinmonopolet derfor en mer fleksibel prismodell for prissetting av varer som selges i TbV. Hovedelementene i denne er at prisen skal dekke kostnadene (innkjøpsprisen fra grossist) med et påslag som fastsettes på en slik måte at salget gir en rimelig fortjeneste. Dette innebærer at prisen fra grossist fremdeles vil være et sentralt element i prisfastsettelsen. Vinmonopolet foreslår at alle grossister inviteres til å inngi en taxfree-pris for sine produkter når de leverer tilbud som svar på anbudsinnbydelsene fra Vinmonopolet.

Vinmonopolet foreslår en prismodell for taxfree-butikkene som tar utgangspunkt i en priskorridor som angir hvor høye og lave prisene kan være i taxfree-butikkene. Den øvre prisen et produkt vil kunne ha, tilsvarende pris i Vinmonopolets ordinære butikker minus 15 prosent, mens den nedre prisen et produkt vil kunne ha, tilsvarende gjennomsnittlig utsalgspris på utvalgte nordiske

og europeiske lufthavner pluss 5 prosent, men ikke lavere enn utsalgspriser i ordinære vinmonopolbutikker minus 40 prosent.

Ettersom grossistenes innpris vil utgjøre en vesentlig del av utprisen for varer i taxfree-butikken, er det ifølge Vinmonopolet, nødvendig å gjøre enkelte endringer i hvor ofte grossistene kan justere innprisen sammenlignet med Vinmonopolets ordinære system. Dette er nødvendig for å unngå at grossistene spekulerer i prissetting når de inngir tilbud. Endringer i grossistenes innpris bør derfor bare kunne skje basert på dokumenterbare forhold (endringer i valuta og råvarekost mv.) og kun en gang hver tredje måned. Leverandør kan videre få be om forhandling av pris tre ganger i året etter at produktet har vært i salg i seks måneder, men det vil kun være snakk om en rett til å forhandle, ikke en rett til å få en prisendring. Det vil dermed ikke være noen generell fastprisperiode på seks måneder slik det er i ordinære vinmonopolbutikker. Vinmonopolet legger til grunn at det vil bli gjennomført en kalkylekontroll mot nettopriser slik at innkjøpsprisene ikke skal kunne manipuleres slik at TbV må bære kostnadene for eventuelle prisreduksjoner. Videre vil det være mulig å foreta prisreduksjon etter varsel om strykning og medførende sluttsalg av et produkt.

Ifølge Vinmonopolet vil det være full transparens rundt innkjøps- og utsalgspriser både ved innkjøp til Vinmonopolets ordinære butikker og ved innkjøp til TbV.

Distribusjon og forsyningskjede

I tråd med regelverket legger Vinmonopolet til grunn at varene som skal selges avgiftsfritt på lufthavnene, legges inn på eget tollager. Det betyr at grossistene som ønsker å selge alkoholholdig drikk til TbV, må ha tilgang til tollager. Vinmonopolet opplyser at om lag 99 prosent deres grossister har tilgang til slikt tollager per i dag. Krav til tollager vil gjelde alle grossister uavhengig av nasjonalitet og vil ikke utgjøre noen nasjonalitetsbasert forskjellsbehandling.

Vinmonopolet legger i sin modell til grunn at logistikken for innkjøp og transport av varer vil bli noe annerledes enn for Vinmonopolets ordinære butikker. Av sikkerhetsmessige grunner vil lufthavnene kreve at varene som kjøpes inn fra grossister legges på en cross-docking-terminal og at én felles transportør (distributør) leverer samlet ut til alle lufthavnene. Dette til forskjell fra logistikken opp mot ordinære vinmonopolbutikker hvor grossistene har ansvar for levering helt fram

til butikkene. I praksis har grossistene avtaler med store distributører, slik at transport til butikkene per i dag forestås av fire forskjellige distributører. I Vinmonopolets modell er det lagt opp til at den eventuelle tilleggskostnaden bruk av cross-docking-terminal og felles transportør derfra vil medføre for grossistene, skal dekket av Taxfree by Vinmonopolet. Det legges til grunn at transportør skal velges etter systemet i anskaffelsesregelverket.

3.7.3 Innretning av butikkdriften

Vinmonopolet legger til grunn i sin modell at taxfree-butikkene skal ha samme utsalgstider som dagens taxfree-butikker. Det vil i praksis si at butikkene er åpne i de tidsperiodene det er utenlandstrafikk på de enkelte lufthavnene.

Vinmonopolet foreslår at taxfree-utsalgene, ved en eventuelle overtagelse, skal være innredet og merket slik at det ikke er tvil om at det er Vinmonopolet som står bak konseptet. Derav også forslaget til navnet Taxfree by Vinmonopolet (TbV). Det legges opp til at uniformering av de ansatte, skilting osv. skal være gjenkjennbart fra Vinmonopolets ordinære butikker.

I tillegg til at kunden selv skal kunne plukke varene i den fysiske butikken, har Vinmonopolet i sin modell lagt til grunn at de reisende skal kunne forhåndsbestille varer som de henter i taxfree-butikken. Slike forhåndsbestillingsløsninger har både Vinmonopolet og taxfree-operatører i dag.

Prinsippene for vareplasseringen i vinmonopolbutikkene er også tenkt å være veiledende for vareplasseringen i taxfree-utsalgene og utformingen av utsalgene. Dette skal sikre likebehandling av leverandører, styrke Vinmonopolets profil og legge til rette for en god kundeopplevelse. Da utsalgene vil være ulike med hensyn til kundenes behov, etterspørsel og størrelse, vil Vinmonopolet gjøre tilpasninger til dette.

Da omsetning og etterspørselsprofil vil variere mellom de ulike lufthavnene, ser Vinmonopolet for seg tre ulike typer butikker; stor butikk (rundt 1000 m² og 1400 artikler) middels stor butikk (rundt 300 m² og om lag 800 artikler) og liten butikk (rundt 100 m² og om lag 400 artikler).

I Vinmonopolets forslag er det lagt til grunn en fysisk utforming hvor butikken er åpen mot felles gangareal og at varene tas med til et felles kasseområde hvor det betales for den alkoholholdige drikken sammen med andre taxfree-varer. Dette innebærer at det må inngås en samarbeidsavtale om felles kasseløsning med andre operatører som selger taxfree-varer.

Vinmonopolet har også lagt til grunn at det må samarbeides om andre oppgaver enn kasseløsningen, for eksempel varepåfylling og skiftbemannning. Hvilke oppgaver som skal utføres av Vinmonopolets egne ansatte og hvilke som skal utføres av andre på vegne av Vinmonopolet ved en eventuell overtagelse, vil variere med kategorisering av butikken som stor, middels stor eller liten.

For alle løsningene legger Vinmonopolet til grunn at både egne ansatte og ansatte hos samarbeidspartnere skal ha grundig opplæring i sosial kontroll og Vinmonopolets internkontrollsystem. Sosial kontroll omfatter kontroll med alder, beruelse/påvirkning og langing.

For å sørge for at ansvarlig salg og sosial kontroll blir håndhevet av de ansatte og at de etiske retningslinjene følges, har Vinmonopolet i tillegg til opplæring, også andre tiltak som skal føre kontroll med og sikre etterlevelse av Vinmonopolets retningslinjer. Dette er blant annet bruk av mystery shopper, oppfølging av den enkelte ekspeditør, handlingsplaner på butikknivå og årlig revisjon av internkontrollsystemet. I den grad ansatte hos andre aktører skal ha befatning med alkoholsalget, ser Vinmonopolet for seg at disse systemene også vil omfatte dem. Vinmonopolet mener dette vil garantere ansvarlig salg av alkoholholdig drikk uavhengig av hvilken aktør som utfører den utøvende salgsrollen.

I tillegg legger Vinmonopolets modell opp til at alle som befatter seg med salget skal ha et minimum av varekunnskap. I de store og middels store butikkene er det lagt til grunn at enkelte medarbeidere vil ha fordypet og spesialisert varekunnskap.

Vinmonopolet jobber med holdningsskape arbeid gjennom holdningskampanjer og holdningsundersøkelser. Det er lagt til grunn i Vinmonopolets forslag til innretning av driften at dette arbeidet skal videreføres i TbV.

3.7.4 Ansettelsesforhold i datterselskapet – virksomhetsoverdragelse

Vinmonopolet har vurdert om overtagelse av taxfree-salget av alkohol fra dagens aktører (Avinor, Travel Retail Norway og Airport Retail Group) vil innebære virksomhetsoverdragelser etter arbeidsmiljøloven § 16-1. En virksomhetsoverdragelse forutsetter at det overdras en selvstendig økonomisk enhet og at enheten bevarer sin identitet etter overdragelsen. Vinmonopolet legger til grunn at det kun foreligger en selvstendig økonomisk enhet på de taxfree-butikkene der det er egne ansatte dedikert til alkoholsalget. Ut

ifra de opplysningene Vinmonopolet sitter på, gjelder dette per i dag kun Travel Retail Norway sitt utsalg på Gardermoen.

Når det gjelder identitetsvilkåret, legger Vinmonopolet til grunn at det mest sannsynlig kun vil være oppfylt dersom en vesentlig del av de ansatte som er dedikert til alkoholsalget, tilbys ansettelse. Ved en eventuell overtakelse av taxfree-salget vil Vinmonopolet ha til hensikt å tilby ansettelse til de personene som i dag er dedikert til alkoholsalget, slik at det vil foreligge en virksomhetsoverdragelse for dette tilfellet.

Ved en virksomhetsoverdragelse kan den enkelte ansatte velge om han eller hun vil bli med over til det nye selskapet eller ikke. Dersom den ansatte blir med over til ny arbeidsgiver, har vedkommende rett på minst like gode lønns- og arbeidsvilkår som hos gammel arbeidsgiver. Dersom Vinmonopolet overtar andre ansatte enn de som er særlig dedikert til alkoholsalget, vil ikke disse ha samme rett til å videreføre lønns- og ansettelsesvilkår.

Vinmonopolet har også foretatt en vurdering av hvilken betydning det vil ha for lønns- og arbeidsvilkårene om taxfree-virksomheten drives i eget selskap eller som en avdeling i Vinmonopolet.

Kort oppsummert er forskjellen at man juridisk står friere til å fastsette lønns- og arbeidsvilkår i et eget selskap enn i morselskapet. Vinmonopolet har i sin rapport lagt til grunn at lønnskostnadene i selskapet er om lag 25 prosent høyere enn i dagens taxfree-virksomhet. Dersom virksomheten er en avdeling i Vinmonopolet, vil de ansatte bli omfattet av selskapets gjeldende lønns- og arbeidsvilkår. Avvikende lønns- og arbeidsvilkår for arbeid på lufthavnene må da eventuelt forhandles særskilt med arbeidstakerorganisasjonene.

Vinmonopolet legger til grunn at selskapet i kraft av styringsretten kan fastsette hvilke pensjonsordninger som skal gjelde i datterselskapet. Vinmonopolets ansatte har for tiden pensjon i Statens pensjonskasse. Etter Vinmonopolets vurdering er det ikke absolutte juridiske hindringer for at et datterselskap kan bli medlem i Statens pensjonskasse.

3.7.5 Vinmonopolets forslag til innretning av en eventuell leieavtale

Vinmonopolets forslag legger til grunn at en eventuell leieavtale med lufthavnene skal baseres på markedsmessige vilkår og vil la dagens leieavtale mellom Avinor og taxfree-operatøren Travel Retail

Norway danne utgangspunkt for en eventuell avtale mellom Vinmonopolet/TbV og Avinor. Vinmonopolet forutsetter at de samme prinsippene også vil gjøre seg gjeldene for private lufthavner som Sandefjord lufthavn Torp.

Leieavtalen vil da bestå av to elementer; et fast vederlag og et omsetningsbasert vederlag. Det faste vederlaget vil være beregnet ut fra to faktorer; kvadratmeterstørrelsen på leiearealet og driftskostnader knyttet til leiearealet og fellesarealet.

Den omsetningsbaserte leien foreslås beregnet ut fra en prosentsats av brutto-omsetningen i taxfree-butikken, slik at ulike prosentsats gjelder for ulike varegrupper. Ved fastsettelsen av hvilken prosentsats som skal gjelde for de ulike varegruppene alkoholholdig drikk, foreslår Vinmonopolet som et startpunkt at de prosentsatsene som gjelder for ulike varegrupper i dagens avtaler, videreføres i avtalene TbV vil ha med lufthavnene.

Det vil ikke være en vanlig forhandlingssituasjon om husleien dersom Vinmonopolet får en enerett til salg av alkohol på lufthavnene. Vinmonopolet forslår en egen ordning for justering av leien. Den omsetningsbaserte prosentsatsen foreslås justert en gang i året basert på utviklingen av en «husleieindeks». Husleieindeksen beregnes som et snitt av alle de kommersielle utleieforholdene ved de ulike lufthavnene. Den faste leien foreslås justert årlig i henhold til SSBs konsumprisindeks.

Vinmonopolet nevner to andre løsninger for fastsettelse av husleie, men selskapet tilrår ikke disse. Den ene alternative løsningen er at husleien utgjør en andel av overskuddet fra taxfree-virksomheten. Vinmonopolet mener at dette vil gi større usikkerhet rundt inntektene til lufthavnene samt gi drifter mindre insentiv til å drifte kostnadseffektivt. Den andre alternative løsningen er at det avtales en fast leie uavhengig av omsetning. Som positivt med denne løsningen nevnes at den ikke er omsetningsfremmende. Som ulemper nevnes at Vinmonopolet/TbV sitter med den økonomiske risikoen hvis trafikkgrunnlaget og omsetningen faller, at lufthavnene vil gå glipp av inntekter hvis omsetninger øker og at det kan være problematisk statsstøtterettslig siden en slik løsning ikke er basert på markedsmessige vilkår.

Vinmonopolet presiserer imidlertid at selskapet er åpent for andre løsninger enn det som er skissert, dersom det skulle bli aktuelt.

Vinmonopolet mener at en leieavtale mellom Vinmonopolet og Avinor lovlig kan inngås uten at Avinor utfører en anbudskonkurranse, så lenge Vinmonopolet eller datterskapet er gitt enerett til å utføre salget.

De juridiske vurderingene Vinmonopolet har fått utført, konkluderer også med at den skisserte avtalen ikke er i strid med statsstøtteregelverket. Begrunnelsen for denne konklusjonen er at en leieavtale, som langt på vei er basert på samme vilkår som dagens avtale, må anses som markedsmessig, og at Avinor dermed ikke gis noen fordel som innebærer ulovlig statsstøtte.

3.8 Rammer for innretning av en eventuell leieavtale mellom Vinmonopolet og lufthavnene

3.8.1 Innledning

I dette kapitlet redegjøres for rammene for innretning av en eventuell leieavtale mellom Vinmonopolet og lufthavnene. Det må vurderes om og hvordan en slik avtale kan være i tråd med EØS-regelverket. Det er nødvendig å vurdere en slik avtale opp mot regelverket om offentlige anskaffelser. En eventuell leieavtale mellom Vinmonopolet og Avinor må videre ta hensyn til reglene om statsstøtte, og det er derfor nødvendig å vurdere en eventuell leieavtale opp mot statsstøtteregelverket.

Hvordan en leieavtale innrettes kan også ha betydning for vurderingen av den alkoholpolitiske begrunnelsen bak Vinmonopolets overtakelse av taxfree-salget, og dette må også tas hensyn til.

3.8.2 Regelverket om offentlige anskaffelser

Det vil være mest nærliggende å anse en økonomisk avtale mellom Avinor og Vinmonopolet (og/eller datterselskapet) som en konsesjonskontrakt om tjenester, og ikke som en ren leieavtale. Forskrift om offentlige anskaffelser og forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene gjelder ikke for konsesjonskontrakter, men reguleres av konsesjonskontraktforskriften.

Om Vinmonopolet og/eller et datterselskap gis en enerett til å utføre tjenesten, og eneretten tildeles ved lov, forskrift eller kunngjort forvaltningsvedtak som er forenelig med EØS-avtalen, kan det tenkes at anskaffelsesloven og konsesjonskontraktforskriften ikke gjelder for en tjenestekonsesjonskontrakt mellom Avinor og Vinmonopolet og/eller et datterselskap. Hvis anskaffelsesloven og konsesjonskontraktforskriften får anvendelse, vil Avinor uansett være fritatt fra prinsippet om konkurranse, dersom Vinmonopolet og/eller datterselskapet tildeles enerett.

Anskaffelsesregelverket åpner derfor for at Avinor og Vinmonopolet og/eller et datterselskap

kan inngå en økonomisk avtale uten kunngjøring av konkurranse mellom flere leverandører, forutsatt at Vinmonopolets enerett utvides til å omfatte taxfree-salg av alkohol og slik enerett er forenelig med EØS-avtalen.

3.8.3 Statsstøtterettslige vurderinger

Regelverket om offentlig støtte

En eventuell leieavtale mellom Vinmonopolet og Avinor må ta hensyn til reglene om offentlig støtte, slik at man sikrer at ingen av dem mottar ulovlig statsstøtte. Selv om staten ikke vil være direkte avtalepart i en eventuell avtale, vil statsstøtteregelverket kunne komme til anvendelse dersom staten har øvet innflytelse over et offentlig foretak og dets disposisjoner. Både Avinor og Vinmonopolet er offentlige eide foretak, og begge kan derfor alt etter omstendighetene, være både støttemottagere og støttegivere i statsstøtterettslig forstand.

Det er vanlig å oppstille seks vilkår som må være oppfylt for at det skal foreligge offentlig støtte. Av disse er det to som er sentrale i denne saken: (1) Vil kompensasjonen som fastsettes i leieavtalen mellom Avinor og Vinmonopolet regnes som offentlige midler? (2) Hvordan unngår en at kompensasjonen eller andre vilkår i avtalen er så fordelaktige for Avinor at de regnes som en fordel som ikke ville ha vært gitt mellom to aktører i et fritt marked? Slik saken ligger an er det klare sammenhenger mellom de to vurderingstemaene, men i prinsippet er de to adskilte vilkår for at det skal foreligge offentlig støtte.

Begrepet offentlige midler omfatter ikke bare statens, fylkeskommunale eller kommunale midler, men kan også omfatte midlene til foretak som er eid eller kontrollert av det offentlige, slik Vinmonopolet er. Det er vanskelig å vurdere om disposisjoner foretatt av offentlige foretak er offentlig støtte eller ikke. Offentlige foretak må ha tilstrekkelig frihet til å kunne fatte disposisjoner på linje med andre private foretak, uten hinder av statsstøtteregelverket. Den nære relasjonen til det offentlige gjør likevel at det kan foreligge så klare offentlige føringer at beslutninger som formelt sett er tatt av selskapet selv, må tilskrives det offentlige. Da vil de midlene det disponeres over regnes som offentlige.

Fordelsvilkåret er oppfylt dersom mottager får en økonomisk fordel, som mottager ikke kunne oppnådd under normale markedsmessige forhold. Det kan for eksempel være et tilskudd, lån eller garanti på gunstige betingelser eller kjøp til underpris eller overpris. Selv om Vinmonopolets

midler skulle regnes som offentlige, vil det bare foreligge støtte dersom vilkårene i leieavtalen mellom Avinor og Vinmonopolet er mer fordelaktige for Avinor enn markedsbaserte vilkår.

Normalt er konkurranse etter offentlig utlysning en sikker måte å bestemme markedsbaserte vilkår på. Fordi en eventuell leieavtale skal inngås mellom Vinmonopolet som enerettshaver og Avinor som monopolist i det særskilte markedet for utleie av arealer til alkoholsalg ved lufthavner, er det ikke mulig å skape konkurranse om vilkårene.

Departementets vurdering

Hvis Vinmonopolet betaler et høyere vederlag enn markedspris og midlene fra Vinmonopolet i denne sammenheng anses som offentlige midler, vil den delen av vederlaget som overstiger markedsprisen være statsstøtte.

For å sikre at statsstøtteregulverket overholdes vil det derfor være avgjørende at avtalen mellom Vinmonopolet og Avinor (og tilsvarende med Torp og Haugesund) inngås på markedsmessige vilkår slik at Avinor ikke får en økonomisk fordel selskapet ikke ville fått i markedet.

Vinmonopolet har i sitt forslag til innretning av leieavtalen lagt til grunn at en leieavtale langt på vei basert på samme vilkår som dagens avtale, må anses som markedsmessig, og at Avinor dermed ikke gis noen fordel som innebærer ulovlig statsstøtte. Dette vil sannsynligvis ikke være tilstrekkelig til å sikre at leieavtalen blir markedsmessig.

Avtalen mellom Avinor og Travel Retail Norway ble inngått i 2004 etter en internasjonal anbudskonkurranse. Avtalen hadde da en varighet på syv år til slutten av 2011, men den ble forlenget i 2008 med seks år fra 2011 til 2017, og ytterligere forlenget i 2013 med fem år til 2022. Avtalens totale lengde er således 18 år, og det er ikke gjennomført noen form for utlysning siden 2004. Selv om dagens avtale kan indikere noe om markedspris, mener departementet at den lange tiden som har gått siden utlysningen i seg selv innebærer at den ikke kvalifiserer til en statsstøtterettslig presumsjon om markedsbetingelse. Det er også andre usikkerhetsmomenter som gjør det krevende å legge til grunn at dagens avtale danner en presumsjon for markedspris. Det anbefales derfor å innhente en ekstern økonomisk analyse av hva antatt markedspris er dersom det skulle bli aktuelt at Vinmonopolet skal overta salget av alkoholholdig drikk på lufthavnene.

Rettspraksis fra EU-domstolen tilsier at det er mulig å fastsette markedsbaserte vilkår dersom man gjennomfører en grundig ekstern økonomisk

analyse av markedet. Denne må bygge på objektive og verifiserbare data og ta hensyn til risiko og forventet inntjening. Analysen må foreligge før avtalen mellom Avinor og Vinmonopolet inngås. Trolig er usikkerheten så stor at analysen vil angi de markedsmessige vilkårene som et intervall eller som alternative kombinasjoner av vilkår. Med mindre det er klare holdepunkter for noe annet, vil vilkårene i en avtale utgjøre en statsstøtterettslig fordel for Avinor og private lufthavner dersom de er mer fordelaktige enn analysen tilsier.

Dersom Vinmonopolet skal gis enerett til taxfree-salget av alkoholholdig drikk, anbefales det at en slik analyse innhentes før beslutningen fattes.

3.8.4 Alkoholpolitiske sider ved innretningen av leieavtalen

Som påpekt i kapittel 3.6.2 kan ikke et formål om å finansiere lufthavnene være begrunnelsen for at Vinmonopolet skal drive taxfree-salget av alkoholholdig drikk. Selv om Vinmonopolet ved ansvarlig drift kan opprettholde lufthavnens leieinntekter knyttet til salget av alkoholholdig drikk, kan ikke det økonomiske motivet være styrende for driften. Vinmonopolet kan med andre ord ikke være garantist for deler av finansieringen av lufthavnene.

Dette innebærer også at en eventuell leieavtale må innrettes slik at den ikke gir et press på Vinmonopolet om å øke salget eller innrette ordningen i strid med selskapets samfunnsoppdrag, for å dekke lufthavnens finansieringsbehov. Det må antas at en ordning hvor leien er delt på fast leie og omsetningsbasert leie vil være akseptabel alkoholpolitisk, men det må foretas en nærmere vurdering av hvordan fordelingen bør være for å sikre at det ikke foreligger et slikt press.

I leieavtalene Avinor har inngått i senere år, er det avtalt en høy fastleie. En avtale med høy fastleie vil legge mye av risikoen for inntjeningen på Vinmonopolet og sikre lufthavnene en høy inntekt uansett omsetning og resultat. En situasjon hvor en stor del av husleien er knyttet til omsetningen, kan gi et press på å øke omsetningen. Dette vil særlig gjelde hvis det er fastsatt en minimumsgarantert husleie knyttet til den omsetningsbaserte delen av husleien, noe som vil være uheldig alkoholpolitisk.

I tillegg til å vurdere nærmere hvordan fordelingen av fast og omsetningsbasert leie bør være, må det også ses nærmere på hvordan man skal forholde seg til en eventuell situasjon hvor inntektene reduseres på grunn av utenforliggende forhold.

3.9 Konsekvenser av en eventuell ordning hvor Vinmonopolet overtar taxfree-salget av alkoholholdig drikk på flyplassene

3.9.1 Innledning

Stortinget har bedt om en vurdering av alle konsekvenser av at Vinmonopolet overtar taxfree-salget av alkoholholdig drikk. Dette er en omfattende oppgave, og det vil uansett hvor grundig en slik utredning gjøres, ikke være mulig å gi et absolutt svar på dette spørsmålet.

Det er ulike oppfatninger mellom Vinmonopolet på den ene siden og Avinor og andre lufthavnaktører på den andre siden, om konsekvensene, herunder om hva som kan legges til grunn for inntekts- og kostnadsbildet.

Når det gjelder kostnadsbildet, er det blant annet uenigheter knyttet til de innkjøpsprisene Vinmonopolet kan oppnå sammenlignet med andre aktører. Det er også uenigheter knyttet til personal- og driftskostnader knyttet til at det vil bli to taxfree-operatører.

Når det gjelder inntektssiden, er det uenigheter om hvorvidt Vinmonopolet vil kunne opprettholde inntektsnivået. Blant annet er det uenigheter knyttet til hvilket prisnivå Vinmonopolet vil kunne tilby, og virkningen for etterspørselen. Det er også ulike oppfatninger om hvilken betydning det vil ha for omsetningen at det vil være to operatører – én for alkohol og én for andre taxfree-varer.

Departementet vil derfor presisere at det er knyttet betydelig usikkerhet til de konsekvensene som omtales i det følgende. Både Vinmonopolets og Avinors vurderinger må leses med forbehold om at begge har manglet noe informasjon og at begge aktører har en rekke antagelser for sine beregninger. Konsekvensene beskrevet i dette kapitlet må derfor leses med dette som bakteppe.

3.9.2 Vurdering av forventet inntjening

Vinmonopolets vurderinger

Vinmonopolet har blitt bedt om å foreta beregninger av de økonomiske konsekvensene av den salgsordningen selskapet har skissert.

Vinmonopolet har ikke gjort analyser av salgsinntektene etter en overtakelse, men har lagt til grunn at selskapet skal ha samme inntekter som dagens taxfree-salg. Vinmonopolet har mottatt omsetningstall fra Avinor, Travel Retail Norway og Airport Retail Group og brukt disse tallene som grunnlag for sin beregning av inntjeningen

ved selskapets eventuelle overtakelse av taxfree-salget. Som grunnlag er det brukt 2017-tall. Selskapet har forutsatt at inntektene fra taxfree-salget av alkohol vil være 2 118 mill. kroner, som er samme inntekt som eksisterende aktører hadde i 2017. Vinmonopolet mener at selskapet vil kunne opprettholde salget ved å tilby varer kundene etterspør til konkurransedyktige priser, og selskapet har skissert en egen prisfastsettelsesmodell for taxfree-produktene.

Vinmonopolet mener at deres priskalkyle vil gi konkurransedyktige priser både mot Vinmonopolets ordinære butikker og mot andre internasjonale lufthavner og at salget ikke vil reduseres som følge av prisnivået. Utover spørsmålet om pris, mener Vinmonopolet at salget i tillegg vil kunne opprettholdes fordi selskapet har et godt omdømme når det kommer til vareutvalg, kvalitet og service og et tilbud av produkter tilpasset etterspørselen. Vinmonopolet legger til grunn at deres utforming av butikk, vareplassering og forslag om felles kasse ikke vil føre til vesentlige endringer for kundene fra i dag og at selskapets forslag til samarbeid med de andre taxfree-aktørene vil sikre effektiv drift.

Ut fra en forutsetning om at inntektsnivået vil opprettholdes, har selskapet så estimert de økonomiske resultatene gjennom fire ulike scenarioer hvor kostnadsnivået varierer. Det er i alle scenarioene Vinmonopolet har vurdert, lagt til grunn at Vinmonopolet skal betale 1 059 mill. kroner i husleie, som er 50 prosent av salgsinntektene fra alkoholsalget i 2017. Dette tilsvarer den prosentandelen Avinor mottok i husleie i 2017. Kostnadene som Vinmonopolet har lagt inn i sine estimer, i tillegg til husleie, er: innkjøpspriser, logistikkostnader, lønnskostnader inkludert leie av tjenester, diverse driftskostnader, for eksempel kostnader knyttet til leie av areal og IT-kostnader, samt avskrivninger for investeringer i IT-systemer og butikkbygginger.

Det som skiller de fire scenarioene er kostnadene knyttet til innkjøpspriser og personalkostnader. Vinmonopolet presiserer at formålet med disse scenarioanalysene er å skissere teoretiske økonomiske handlingsrom ved ulike forutsetninger for disse to typene kostnader og at analysene ikke er direkte knyttet til forslaget til innretningen av driften.

I det mest konservative scenarioet forventer selskapet et årlig økonomisk resultat i størrelsesorden 50 mill. kroner etter husleie. Dette forutsetter at dagens innkjøpspriser og personalkostnader hos Vinmonopolet legges til grunn. Vinmonopolet mener kostnadsanslaget er konservativt. I de

andre scenarioene gir lavere personalkostnader og lavere innkjøpspriser høyere overskudd.

Det presiseres at Vinmonopolets estimater tar forbehold om endringer i kundegrunnlag og andre forhold som vil påvirke omsetningen uansett hvem som er taxfree-operatør.

Avinors vurderinger

Avinor har lagt fram økonomiske beregninger som vurderer samlede effekter på omsetning og kostnader både knyttet til salg av alkohol og andre varer innenfor dagens kontraktsmodell. Selskapet har lagt til grunn at det vil være reelle forskjeller mellom Vinmonopolets drift og kommersielle aktører og at Avinors inntekter vil bli påvirket. Avinor har lagt til grunn at det vil bli mindre alkoholomsetning, og viser til at Vinmonopolet ikke vil ha anledning til å optimalisere salg av de varene som gir høyest profitt. Selskapet mener også det vil gi økte driftskostnader når to ulike selskaper (Vinmonopolet og aktør som selger andre taxfree-varer) må samarbeide om drift i de samme butikklokalene. Dette kan også medføre reduserte inntekter fra taxfree-salg av andre varer enn alkohol.

Avinors vurdering er også at det fra 2023 kan være mulig å oppnå økte inntekter ved å velge andre driftsmodeller sammenlignet med dagens kontraktsmodell som ble valgt i 2004. Mulige alternativer kan være at Avinor i større grad driver butikkene selv gjennom et eget selskap, eller at Avinor og en ekstern part etablerer et felles selskap (joint venture). Det er betydelig usikkerhet knyttet til de ulike effektene som vil påvirke Avinors inntektsnivå framover. På usikkert grunnlag har Avinor anslått at den samlede effekten kan bli 600–1600 mill. kroner i årlig reduserte taxfree-inntekter fra 2023.

Departementets vurdering

Departementet konstaterer at det er stor uenighet mellom Avinor og Vinmonopolet om hva som vil bli de økonomiske konsekvensene av at Vinmonopolet overtar taxfree-salget.

Etter departementets vurdering er det betydelig usikkerhet knyttet til om en ordning hvor Vinmonopolet overtar taxfree-salget, kan sikre samme inntekter til lufthavnene som i dag. Vinmonopolet har som alkoholpolitisk virkemiddel ikke privatøkonomiske interesser i sin drift. Dette vil kunne virke begrensende på salget. Vinmonopolet kan ikke fastsette priser og vareutvalg for å maksimere salg eller overskudd. Dette vil kunne gi et

svakere økonomisk resultat enn en profittmaksimerende kommersiell aktør vil kunne generere. Departementet vil bemerke at Vinmonopolet ikke har foretatt formelle usikkerhetsberegninger eller sensitivitetsanalyser med tanke på salg. Vinmonopolet har ikke gått nærmere inn i hvordan salgsinntektene forventes å endre seg med Vinmonopolets forslag til ny prismodell og et nytt varesortiment, og det er ikke vist scenarioer med reduserte salgsinntekter. De betydelige usikkerhetene knyttet til vurdering av inntjening må legges til grunn ved vurdering av konsekvensene av at Vinmonopolet overtar taxfree-salget.

3.9.3 Konsekvenser for Avinors lufthavner

Mulig nedleggelse av lufthavner ved inntektsreduksjon

Taxfree-inntektene har stor betydning for Avinors økonomi og bidrar til å finansiere drift og investeringer ved Avinors lufthavner. En eventuell reduksjon av taxfree-inntekter som følge av at Vinmonopolet overtar salget, vil i første omgang medføre lavere inntekter til staten gjennom redusert utbytte fra Avinor. Statens inntekter fra utbytte fra Avinor i 2017 var 550 mill. kroner.

Bortfall av vesentlige inntekter fra taxfree-salg vil sannsynligvis medføre at omfanget av dagens krysssubsidiering av ulønnsomme lufthavner ikke kan opprettholdes. Ved en betydelig inntektsreduksjon må Avinor vurdere å redusere tjenestetilbudet ved lufthavnene, og eventuelt nedleggelse av enkelte ulønnsomme lufthavner.

Avinor gjennomførte i 2015 en analyse av lufthavnstrukturen som omfattet 17 lokale lufthavner på kortbanenettet. Avinor konkluderte da med at dagens kostnadsnivå ved lokale lufthavner må reduseres for at Avinor skal kunne oppfylle samfunnsoppdraget med en tilfredsstillende finansiell bæreevne. Bortfall av vesentlige inntekter fra taxfree-salg (uten at det kompenseres på annet vis) vil ytterligere kunne svekke Avinors finansielle bæreevne og således aktualisere nedleggelser av lokale lufthavner. Avinor har planlagt å gjøre en ny vurdering av dette i 2019.

Nedleggelse av lokale lufthavner kan medføre reduserte kostnader for staten til kjøp av flyruter ved lokale lufthavner. I Statsbudsjettet for 2019 er foreslått bevilget 717,4 mill. kroner til kjøp av ulønnsomme flyruter. Dette omfatter i all hovedsak kjøp av flyruter til lokale lufthavner i distriktene.

Taxfree-inntektene bidrar også til at Avinor kan utføre en rekke samfunnsplagte oppgaver og tjenester som Avinor ikke blir direkte kompensert

for. Dette omfatter blant annet oppgaver knyttet til luftambulanseberedskap ved lufthavnene, totalforsvaret, flysikringstjenesten og assistansetjeneste. Reduseres taxfree-inntektene, må det vurderes om dette kan brukerfinansieres, finansieres over statsbudsjettet eller om Avinors oppgaver og tjenestetilbud bør reduseres. For eksempel er luftambulanseberedskaperen, som kan brukerfinansieres av helsetjenesten, anslått å koste Avinor om lag 150 mill. kroner årlig.

Økte lufthavnavgifter og redusert flyrutetilbud

Avinors lufthavnavgifter omfatter start- og passasjeravgift, som er et vederlag flyselskapene skal betale for lufthavntjenester. Disse lufthavnavgiftene skal dekke Avinors kostnader ved å eie, drive og utvikle et landsomfattende nett av lufthavner. Lufthavnavgiftene fastsettes av Luftfartstilsynet, basert på en rammebeslutning fra Samferdselsdepartementet om inntektsbehovet for Avinor. Det er også innført en rabattordning der Avinors små og mellomstore lufthavner får 30 prosent lavere startavgift.

Avinor plikter å bruke inntekter fra taxfree-salg til å subsidiere (redusere) start- og passasjeravgiftene, dette omfatter også avgifter som Forsvaret betaler til Avinor. Ved en reduksjon av taxfree-inntekter vil det være mulig å øke inntektene fra start- og passasjeravgiften ved å øke satsene og/eller ved å endre rabattordningene. Avinors lufthavninntekter utgjorde i underkant av 2,4 mrd. kroner i 2017.

Det vil være mulig å øke lufthavnavgiftene, men dette kan samtidig medføre dårligere flyrutetilbud fordi det vil redusere lønnsomheten for flyselskapene. Flyruter med allerede svak lønnsomhet, slik man særlig finner blant distriktsrutene, kan bli redusert eller nedlagt. Hvis flyruter eventuelt skulle videreføres som statlig kjøp, vil dette medføre økte kostnader til kjøp av ulønnsomme flyruter.

Lufthavner som konkurrerer med lufthavner i utlandet, vil også kunne tape markedsandeler/trafikk dersom lufthavnavgiftene øker. Dette kan blant annet medføre redusert internasjonalt rutetilbud fra Oslo lufthavn som konkurrerer med Stockholm lufthavn Arlanda og København lufthavn Kastrup om å tiltrekke seg internasjonal trafikk.

Økte lufthavnavgifter vil også direkte bidra til økte kostnader ved det allerede etablerte statlige kjøpet av regionale flyruter. Gjeldende kontrakter for flyrutekjøp innebærer at staten er forpliktet til å kompensere flyselskapene for økte lufthavn-

avgifter. Videre kan økte lufthavnavgifter bidra til økte kostnader for staten i framtidige flyrute-ansbud.

3.9.4 Konsekvenser for Sandefjord og Haugesund lufthavn

Sandefjord lufthavn Torp

Sandefjord lufthavn Torp eies av Sandefjord kommune, Vestfold fylkeskommune og private investorer. Lufthavnen hadde i 2017 omsetning på 354 mill. kroner og et årsresultat på 35 mill. kroner. Torp trafikkeres i stor grad av flyselskaper i lavpris-segmentet. Forretningsmodellen er basert på lave lufthavnavgifter, og taxfree-inntektene utgjør en større andel av de totale inntektene sammenlignet med Avinors lufthavner.

Sandefjord lufthavn Torp har i sitt innspill påpekt en del av de samme mulige konsekvensene som Avinor har gjort, blant annet lavere inntekter fra alkoholsalg og lavere inntekter fra salg av andre varer. I innspillet er det vist til at konsekvensen kan bli bortfall av om lag 30 prosent av inntektene fra taxfree-salget, eller om lag 45 mill. kroner årlig. Torps egen vurdering er at dette vil bety at lufthavnen ikke lenger er kommersielt lønnsom og at nedleggelse er sannsynlig.

Staten kan vurdere å gi tilskudd til Sandefjord lufthavn, men det vil være en del begrensninger knyttet til dette. Blant annet vil statlige årlige tilskudd antagelig forutsette en økning av lufthavnavgiftene til et nivå som tilsvarer Avinors lufthavner. Dette vil innebære en omlegging av forretningsmodellen som Torp baserer seg på, og konsekvensene av dette og andre forhold knyttet til statlige tilskudd må eventuelt vurderes nærmere.

Lokal drift av Haugesund lufthavn fra 2019

Haugesund lufthavn drives i dag som en del av Avinors nettverk. Våren 2019 er det planlagt å overføre ansvaret for drift av lufthavnen til et lokalt selskap. Det lokale selskapet har i 2018, etter en konkurranse, inngått kontrakt med Avinor om drift av lufthavnen i en periode på 20 år. Dette er en ny ordning som innebærer at lokale private og offentlige aktører har fått ansvar både for drift og videreutvikling av lufthavnen. Mulighet for lokal videreutvikling av rutetilbudet har vært en viktig begrunnelse for å innføre denne ordningen.

Taxfree-inntekter vil være en viktig del av det økonomiske grunnlaget for det lokale selskapet som skal påta seg ansvaret for drift av lufthavnen og videreutvikling av det lokale flyrutetilbudet. Det er grunn til å anta at mulighetene for lokal

videreutvikling av rutetilbudet vil bli svekket dersom Vinmonopolet overtakelse av taxfree-salget fører til en reduksjon i inntekter. Det er mulig at grunnlaget for lokal drift vil bortfalle, og at ansvaret for drift av lufthavnen må tilbakeføres til Avinor.

3.9.5 Begrensninger for eventuell statlig finansiering av lufthavner som følge av statsstøtteregelverket

Lufthavner regnes i utgangspunktet som økonomisk aktivitet, og reglene for statsstøtte legger derfor føringer for hvordan staten kan finansiere lufthavner i Norge. Det vil være anledning til å innføre årlige bevilgninger til Avinor og andre lufthavner over statsbudsjettet, innenfor begrensningene i statsstøtteregelverket. Luftfartsverket hadde opprinnelig en ordning med statlige tilskudd til ulønnsomme lufthavner. Ved omdanning av Luftfartsverket til Avinor i 2003 ble det vurdert å etablere en ordning med kjøp av ulønnsomme lufthavn-tjenester, jf. St.meld. nr. 36 (2003–2004) Om virksomheten til Avinor AS. Avinor fikk i stedet økte inntekter da det 1. juli 2005 ble åpnet for salg av taxfree-varer ved ankomst.

Statsstøtteregelverket åpner for at det kan gis støtte til lufthavner på visse vilkår.

Det er anledning til å gi noe offentlig støtte til lufthavner under gruppeunntaksforordningen (Kommisjonsforordning (EU) nr. 651/2014 av 17. juni 2014). Det er imidlertid strenge vilkår for å gi støtte under gruppeunntaksforordningen. Det er blant annet kun mulig å gi investeringsstøtte til lufthavner med færre enn 3 millioner passasjerer årlig, og kun driftsstøtte til små lufthavner med under 200 000 passasjerer årlig.

Dersom man ønsker å gi støtte utover det som kan gis under gruppeunntaksforordningen, må støtten forhåndsgodkjennes av (notifiseres til) ESA. Ved en notifikasjon vil ESA blant annet vurdere støttens formål, passasjergrunnlaget, om støtten dupliserer allerede eksisterende infrastruktur og om støtten har målsetning om passasjervekst. Støtte til nærliggende lufthavner som for eksempel Mo i Rana, Mosjøen og Sandnessjøen kan derfor bli utfordret. ESA vil også vurdere behovet for statlig inngripen, slik at støtte til større lufthavner kan bli utfordret i større grad enn støtte til mindre lufthavner i Nord-Norge. Denne vurderingen vil også omfatte omfanget av andre offentlige transporttilbud og mulighetene for alternative finansieringsmuligheter som private investeringer eller økte lufthavnavgifter. Det er mulig å notifisere både investeringsstøtte og

driftsstøtte til lufthavnene. Det er imidlertid kun mulig å få godkjent driftsstøtte i 10 år per lufthavn.

Et tredje alternativ er å kompensere lufthavnene for de tjenestene de utfører som er myndighetsutøvelse og tjenester av allmenn økonomisk betydning. Dersom støtte gis på denne måten, vil det blant annet medføre at Avinor må føre separate regnskap for disse aktivitetene.

Avinors ordning med nettverksfinansiering av lufthavnene er akseptert statsstøtterettslig slik den er i dag. Innføring av årlige bevilgninger over statsbudsjettet kan imidlertid gjøre det nødvendig å endre ordningen med nettverksfinansiering og organiseringen av lufthavnene i Avinor-konsernet. Det kan derfor bli nødvendig å endre Avinor-modellen slik den er i dag.

Det vil således være begrensninger for eventuell direkte statlig finansiering av lufthavner over statsbudsjettet. Det er sannsynlig at staten på denne måten ikke vil ha samme anledning til å gi støtte til regionale lufthavner, som Avinor har gjennom ordningen med finansiering av ulønnsomme lufthavner som del av et nettverk.

3.9.6 Konsekvenser for Vinmonopolet

Legitimitet og omdømme

Taxfree-salget av alkohol representerer et særlig og akseptert unntak fra monopolordningen. I tillegg til å gi inntekter til lufthavnene, har ordningen fungert som en ventilasjonskanal i alkoholpolitikken slik at befolkningen lettere aksepterer andre restriktive alkoholpolitiske virkemidler. Selv om taxfree-salget utgjør et særlig marked, antas imidlertid at det er en grense for hvor stort unntaket kan utvikle seg før det utfordrer mono-polets legitimitet som alkoholpolitisk virkemiddel og konsistensen i alkoholpolitikken. Dersom taxfree-salget tar en for stor andel av salget, vil det kunne undergrave andre tiltak som skal begrense konsum.

Det kan styrke Vinmonopolets legitimitet, både i befolkningen og EØS-rettslig, dersom Vinmonopolet overtar taxfree-salget. Dette forutsetter imidlertid at ordningen er innrettet med basis i det alkoholpolitiske samfunnsoppdraget.

Med utgangspunkt i Vinmonopolets samfunnsrolle som alkoholpolitisk virkemiddel, vil Vinmonopolet ikke kunne gå på akkord med samfunnsoppdraget eller sette Vinmonopolets omdømme som garantist for ansvarlig salg av alkohol i fare. Dersom Vinmonopolet direkte eller indirekte pålegges å drive etter et utenforliggende inntjeningskrav i strid med mono-polets formål, vil dette ikke bare kunne være et alkoholpolitisk og

EØS-rettslig problem, men vil også kunne redusere Vinmonopolets legitimitet og omdømme i befolkningen.

Det er vanskelig å anslå om Vinmonopolets eventuelle overtakelse av taxfree-salget av alkohol vil gi større eller mindre oppslutning om taxfree-ordningen i befolkningen. På samme måte er det vanskelig å si noe sikkert om det vil bli større eller mindre oppslutning om Vinmonopolordningen. Vinmonopolet er i dag kjent som en seriøs aktør med et godt omdømme i befolkningen. Under forutsetning av at Taxfree by Vinmonopolet vil kunne tilby et godt vareutvalg som er i tråd med kundenes ønsker, priser som kan konkurrere med utvalg på andre lufthavner, god service og varekunnskap hos de ansatte, må dette antas å ville sikre fortsatt oppslutning om både monopol- og taxfree-ordningen. I motsatt fall ville dette kunne utfordre oppslutningen om ordningene.

Når det gjelder Vinmonopolets omdømme, kan en overtagelse av taxfree-salget basert på en alkoholpolitisk begrunnelse styrke Vinmonopolets omdømme, men det er også risiko for at omdømmet kan svekkes. Dette vil avhenge av hvor vellykket ordningen blir blant annet økonomisk, og hvilke konsekvenser den får for ulike interesser og hensyn.

Økonomi

Hvilke konsekvenser en eventuell overtakelse vil kunne få for Vinmonopolets økonomi vil avhenge av hvilken inntjening ordningen vil gi. Som nevnt foran er det betydelig usikkerhet knyttet til de økonomiske estimatene og beregningene. Dersom taxfree-virksomheten går med overskudd, kan dette gi Vinmonopolet et styrket økonomisk fundament. Vinmonopolet mener at selskapet kan opprettholde gjeldende husleienivå til Avinor og i tillegg gå med overskudd, se kapittel 3.9.2.

Dersom Vinmonopolets datterselskap Taxfree by Vinmonopolet får lavere inntekter eller høyere kostnader enn det som er lagt til grunn og samtidig skal betale samme husleie til lufthavnene som dagens aktører, vil dette gå utover Vinmonopolets overskudd og i verste fall gi et underskudd for driften. Ved å opprette et datteraksjeselskap for taxfree-virksomheten, vil AS Vinmonopolets ansvar være begrenset til aksjekapitalen, men det vil kunne gis konsernbidrag mellom mor og datter.

Et vedvarende dårligere inntjeningsgrunnlag, for eksempel at det blir færre reisende, andre typer reisende eller at alkoholbruken generelt går ned i samfunnet, vil få betydning for omsetningen og Vinmonopolets resultat i taxfree-virksomheten,

dvs. i datterselskapet Taxfree by Vinmonopolet. Det vil være alkoholpolitisk og statsstøtterettslig uheldig dersom et vedvarende underskudd fører til at Vinmonopolet som morselskap overfører midler til datterselskapet for å støtte taxfree-virksomheten. Vinmonopolet vil måtte drifte samtlige taxfree-utvalg uavhengig av driftsresultat og vil ikke kunne legge ned eventuelle ulønnsomme utvalg slik selskapet kan med sine ordinære butikker. I en slik situasjon vil husleien Vinmonopolet betaler til lufthavnene derfor måtte settes ned, slik at Vinmonopolet ikke indirekte subsidierer lufthavndrift.

Vinmonopolet har vurdert om en eventuell overtakelse av taxfree-ordningen gjennom et datterselskap vil påvirke driftseffektiviteten i morselskapet. Selskapets konklusjon er at en slik overtakelse ikke vil ha noen negativ virkning på muligheten for effektiv drift i morselskapet.

3.9.7 Konsekvenser for staten

Dersom inntektene til Avinor synker, vil dette redusere Avinors utbytte til staten. Inntektene gjør det også mulig for Avinor å finansiere ulønnsomme lufthavner og ulike offentlige oppgaver, som ellers må avvikles eller finansieres på annen måte.

Dersom Vinmonopolets datterselskap generer et overskudd etter betaling av alle kostnader, herunder leie til lufthavnene, vil en andel av dette kunne tilfalle statskassen via utbetaling fra morselskapet. Hvor mye som skal bli igjen som egenkapital i datterselskapet, vil måtte vurderes konkret dersom dette blir aktuelt. For øvrig vises det til beskrivelsene av konsekvenser for Avinor og Vinmonopolet over.

3.9.8 Konsistensen i alkoholpolitikken

Dersom Vinmonopolet overtar taxfree-salget av alkoholholdig drikk, kan dette styrke konsistensen i alkoholpolitikken forutsatt at formålet med overtakelsen er alkoholpolitiske hensyn.

Vinmonopolets alkoholpolitiske oppdrag er grunnlaget for virksomhetens eksistens. Dersom taxfree-salget legges inn under en aktør som har et alkoholpolitisk samfunnsoppdrag, slik som Vinmonopolet, vil dette i større grad sikre mulighet for politisk innflytelse på de alkoholpolitiske sidene av alkoholsalget på lufthavnene og dermed alkoholpolitikken i sin helhet.

At Vinmonopolet overtar salget vil innebære at deres system for å sikre ansvarlig salg vil bli innført på taxfree-utvalgene. Dette systemet innebærer en god kontroll med omsetningen, blant

annet opplæring og oppfølging av alle ansatte som er involvert i salg av alkohol, omfattende internkontrollsystem med oppfølging av avvik, og bruk av mystery shopper. Dette vil sikre god sosial kontroll og at butikkdriften er i tråd med gjeldende regelverk og Vinmonopolets prinsipper for ansvarlig salg. Det må blant annet forventes at Vinmonopolet vil ha god kontroll på etterlevelse av reklameforbudet, og ikke ha en forbruksdrirende oppstilling av varer.

Dersom Vinmonopolet overtar salget, ser selskapet for seg at selskapet etter hvert vil vri produktutvalget mot produkter med lavere alkoholinnhold, dvs. mindre andel brennevinsprodukter enn i dag. Dette vil i så fall kunne gi en reduksjon i omsatt mengde alkohol og ha en positiv effekt på folkehelsen. På den annen side kan dette potensielt føre til lavere omsetning og dermed dårligere inntjening.

3.9.9 Andre mulige konsekvenser

I tillegg til konsekvensene nevnt over, kan det være flere andre typer konsekvenser knyttet til en eventuell overtakelse av taxfree-salget. Departementet peker her på noen slike faktorer uten at det er tatt stilling til om de vil inntreffe.

Dersom Vinmonopolet overtar taxfree-salget av alkohol på norske lufthavner kan utvalget av alkoholholdig drikk bli mer variert sammenlignet med i dag. Det kan også bli større variasjon mellom lufthavnene ettersom Vinmonopolets skiserte innkjøpsmodell vil kunne gi større mulighet for tilpasning av sortimentet for å tilfredsstille lokal etterspørsel. I de største taxfree-butikkene vil Vinmonopolet ha ansatte med god varefaglig kompetanse som kan gi god veiledning til forbrukerne slik som i Vinmonopolets eksisterende butikker.

Det at Vinmonopolet har et bredere sortiment enn de store internasjonale tax-free-aktørene kan potensielt gi høyere innkjøpspriser. Vinmonopolet foreslår en prismodell for taxfree-butikkene hvor den nedre prisgrensen tilsvarende gjennomsnittlig utsalgspris på utvalgte nordiske og europeiske lufthavner pluss 5 prosent. Det er uklart om dette vil medføre et høyere prisnivå enn på dagens taxfree-utsalg.

Vinmonopolets innkjøpsordning og anbudsprosess vil sikre at alle produsenter og grossister vil ha lik mulighet til å få en plass i produktutvalget i utsalgene. Dette vil gi en likere markedstilgang for småskalaprodusenter og større produsenter.

I og med at Vinmonopolet ikke kan importere varer selv, men må kjøpe fra norske importører og

grossister, vil Vinmonopolets eventuelle overtakelse av taxfree-salget kunne gi noen nye arbeidsplasser i Norge, herunder innen logistikk, ifølge Vinmonopolet selv. På den annen side vil arbeidsplasser også kunne gå tapt dersom inntektene til private flyplasser og Avinor reduseres. Det vises her til konsekvenser for Sandefjord lufthavn Torp og Avinor.

Dersom Vinmonopolet overtar taxfree-salget av alkohol, mener Vinmonopolet det vil oppstå større transparens rundt innkjøp og pengestrømmer enn med dagens ordning, hvor økonomiske avtaler og resultater av konkurransehensyn er unntatt offentlighet.

Når det gjelder virkninger for klima og miljø av at Vinmonopolet overtar taxfree-salget, peker selskapet på at det som en del av sitt arbeid med samfunnsansvar, har iverksatt ulike miljøtiltak og at det vil være enklere for politiske myndigheter å påvirke bærekraftige valg med Vinmonopolet som aktør enn med andre private aktører. Videre vises det til at Vinmonopolet jobber aktivt med en etisk bærekraftig leverandørkjede og at selskapet årlig rapporterer på samfunnsansvar generelt, korrupsjon, miljø og leverandøroppfølging. Det er ikke gjort nye inngående vurderinger av selve taxfree-ordningens konsekvenser for klima og miljø og for folkehelse og sosiale forhold, da dette anses godt beskrevet i Prop. 1 LS (2016–2017) Skatter, avgifter og toll 2017, kapittel 27.4 og 27.5.

3.10 Nødvendige regelverksendringer

Dersom Vinmonopolet eventuelt skulle overta taxfree-salget av alkoholholdig drikk på lufthavnene, vil det være nødvendig å gjøre noen endringer i lover og forskrifter. Konkrete forslag til regelverksendringer må i så fall utarbeides og sendes på ordinær høring. Nedenfor skisseres en del regelverksendringer det kan bli behov for dersom Vinmonopolets forslag til innretning av ordning legges til grunn. Det vil si at det legges til grunn en ordning hvor Vinmonopolet gis en enerett til alkoholsalget på lufthavnene, at selskapet også skal selge alkohol som inneholder under 4,7 volumprosent og at selskapet etablerer et eget datterselskap som skal stå for salget. Videre forutsettes samme åpningstider som på dagens lufthavnutsalg og et innkjøpssystem som er noe annerledes enn dagens ordning for Vinmonopolets innkjøp.

For det første vil det være behov for endringer i alkoholloven. Dagens bestemmelse om at tollmyndighetene gir tillatelse til avgiftsfritt salg på

lufthavnene, må erstattes med en bestemmelse om enerett for Vinmonopolet. Det kan også være behov for å presisere at Vinmonopolet ikke trenger kommunal salgsbevilling for lufthavnut-salgene. Alkoholovens bestemmelse om åpningstider for Vinmonopolets utsalg må også justeres.

Det må gjøres noen endringer i Vinmonopolets innkjøpsforskrift for blant annet å kunne innføre en egen prismodell for taxfree-virksomheten.

Opprettelsen av et datterselskap, og dermed innføring av en konsernmodell, vil kreve noen endringer i blant annet Vinmonopolloven når det gjelder bestemmelser om ansattes rett til å velge styremedlemmer i konsernforhold. Dersom Stortinget skal fastsette at en andel av overskuddet til

datterselskapet skal overføres direkte til statskassen, bør dette gå klart fram av alkoholoven.

Forslaget forutsetter i utgangspunktet ingen endringer i tolloven, men behovet for nærmere bestemmelser kan eventuelt vurderes fastsatt i tollforskriften.

Helse- og omsorgsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i statsbudsjettet 2018 under Helse- og omsorgsdepartementet.

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om endringer i statsbudsjettet 2018 under Helse- og omsorgsdepartementet i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om endringer i statsbudsjettet 2018 under Helse- og omsorgsdepartementet

I

I statsbudsjettet for 2018 gjøres følgende endringer:

Utgifter:

Kap.	Post	Formål	Kroner
701		E-helse, helseregistre mv.	
	21	Spesielle driftsutgifter, <i>kan overføres</i> , forhøyes med..... fra kr 237 433 000 til kr 446 433 000	209 000 000
703		Internasjonalt samarbeid	
	71	Internasjonale organisasjoner, nedsettes med fra kr 57 817 000 til kr 44 317 000	13 500 000
710		Vaksiner mv.	
	21	Spesielle driftsutgifter, <i>kan overføres</i> , nedsettes med fra kr 316 007 000 til kr 270 605 000	45 402 000
714		Folkehelse	
	21	Spesielle driftsutgifter, <i>kan overføres, kan nyttes under postene 70, 74 og 79</i> , nedsettes med..... fra kr 149 653 000 til kr 148 253 000	1 400 000
	79	Andre tilskudd, <i>kan overføres, kan nyttes under post 21</i> , nedsettes med fra kr 65 243 000 til kr 64 143 000	1 100 000
732		Regionale helseforetak	
	21	Spesielle driftsutgifter, <i>kan overføres</i> , nedsettes med fra kr 18 587 000 til kr 10 587 000	8 000 000
	72	Basisbevilgning Helse Sør-Øst RHF, <i>kan overføres</i> , forhøyes med..... fra kr 51 352 950 000 til kr 51 380 490 000	27 540 000
	73	Basisbevilgning Helse Vest RHF, <i>kan overføres</i> , forhøyes med fra kr 18 096 961 000 til kr 18 108 181 000	11 220 000
	74	Basisbevilgning Helse Midt-Norge RHF, <i>kan overføres</i> , forhøyes med fra kr 13 691 626 000 til kr 13 698 766 000	7 140 000
	75	Basisbevilgning Helse Nord RHF, <i>kan overføres</i> , forhøyes med fra kr 12 247 647 000 til kr 12 252 747 000	5 100 000

Kap.	Post	Formål	Kroner
	76	Innsatsstyrt finansiering, <i>overslagsbevilgning</i> , forhøyes med	76 817 000
		fra kr 36 062 556 000 til kr 36 139 373 000	
	77	Laboratorie- og radiologiske undersøkelser, <i>overslagsbevilgning</i> , nedsettes med	160 000 000
		fra kr 3 059 988 000 til kr 2 899 988 000	
	80	Kompensasjon for merverdiavgift, <i>overslagsbevilgning</i> , forhøyes med	240 000 000
		fra kr 6 385 949 000 til kr 6 625 949 000	
	83	Opptreksrenter for lån f.o.m. 2008, <i>overslagsbevilgning</i> , nedsettes med	19 000 000
		fra kr 60 800 000 til kr 41 800 000	
	86	Driftskreditter, forhøyes med.....	450 000 000
		fra kr 657 000 000 til kr 1 107 000 000	
733		Habilitering og rehabilitering	
	21	Spesielle driftsutgifter, <i>kan nyttes under post 79</i> , nedsettes med	200 000
		fra kr 16 749 000 til kr 16 549 000	
	72	Kjøp av opptrening mv., <i>kan overføres</i> , nedsettes med.....	277 000
		fra kr 1 812 000 til kr 1 535 000	
734		Særskilte tilskudd til psykisk helse og rustiltak	
	01	Driftsutgifter, forhøyes med	7 000 000
		fra kr 58 764 000 til kr 65 764 000	
	71	Tvungen omsorg for psykisk utviklingshemmede, forhøyes med.....	24 200 000
		fra kr 83 199 000 til kr 107 399 000	
741		Norsk pasientskadeerstatning	
	71	Særskilte tilskudd, forhøyes med	14 500 000
		fra kr 20 514 000 til kr 35 014 000	
745		Folkehelseinstituttet	
	21	Spesielle driftsutgifter, <i>kan overføres</i> , forhøyes med.....	59 902 000
		fra kr 140 601 000 til kr 200 503 000	
747		Statens strålevern	
	21	Spesielle driftsutgifter, <i>kan overføres</i> , forhøyes med.....	650 000
		fra kr 17 670 000 til kr 18 320 000	
748		Statens helsetilsyn	
	01	Driftsutgifter, nedsettes med.....	1 400 000
		fra kr 135 281 000 til kr 133 881 000	
749		Statens undersøkelseskommissjon for helse- og omsorgstjenesten	
	01	Driftsutgifter, nedsettes med.....	2 000 000
		fra kr 20 283 000 til kr 18 283 000	

Kap.	Post	Formål	Kroner
761		Omsorgstjeneste	
	62	Dagaktivitetstilbud, <i>kan overføres</i> , forhøyes med fra kr 280 681 000 til kr 289 581 000	8 900 000
	64	Kompensasjon for renter og avdrag, nedsettes med fra kr 887 800 000 til kr 835 000 000	52 800 000
	65	Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene, <i>overslagsbevilgning</i> , forhøyes med fra kr 1 414 183 000 til kr 1 451 316 000	37 133 000
762		Primærhelsetjeneste	
	61	Fengselshelsetjeneste, nedsettes med fra kr 174 718 000 til kr 170 718 000	4 000 000
781		Forsøk og utvikling mv.	
	79	Tilskudd, <i>kan nyttes under post 21</i> , forhøyes med fra kr 71 497 000 til kr 76 497 000	5 000 000
783		Personell	
	61	Tilskudd til kommuner, nedsettes med fra kr 141 231 000 til kr 138 131 000	3 100 000
2711		Spesialisthelsetjeneste mv.	
	70	Spesialisthjelp, forhøyes med fra kr 1 980 000 000 til kr 2 015 000 000	35 000 000
	71	Psykologhjelp, forhøyes med fra kr 300 000 000 til kr 302 000 000	2 000 000
	72	Tannbehandling, nedsettes med fra kr 2 410 000 000 til kr 2 190 000 000	220 000 000
2751		Legemidler mv.	
	70	Legemidler, forhøyes med fra kr 9 947 000 000 til kr 9 960 000 000	13 000 000
	72	Medisinsk forbruksmateriell, nedsettes med fra kr 1 980 000 000 til kr 1 970 000 000	10 000 000
2752		Refusjon av egenbetaling	
	70	Egenandelstak 1, nedsettes med fra kr 5 152 500 000 til kr 5 150 000 000	2 500 000
	71	Egenandelstak 2, nedsettes med fra kr 990 000 000 til kr 965 000 000	25 000 000

Kap.	Post	Formål	Kroner
2755		Helsetjenester i kommunene mv.	
	62	Fastlønnsordning fysioterapeuter, <i>kan nyttes under post 71</i> , forhøyes med	15 000 000
		fra kr 390 000 000 til kr 405 000 000	
	70	Allmennlegehjelp, forhøyes med	54 000 000
		fra kr 4 907 500 000 til kr 4 961 500 000	
	71	Fysioterapi, <i>kan nyttes under post 62</i> , forhøyes med	53 500 000
		fra kr 1 080 000 000 til kr 1 133 500 000	
	72	Jordmorhjelp, forhøyes med	1 000 000
		fra kr 60 000 000 til kr 61 000 000	
	73	Kiropraktorbehandling, forhøyes med.....	2 000 000
		fra kr 165 000 000 til kr 167 000 000	
	75	Logopedisk og ortoptisk behandling, nedsettes med	7 000 000
		fra kr 161 000 000 til kr 154 000 000	
2756		Andre helsetjenester	
	70	Helsetjenester i annet EØS-land, nedsettes med	8 000 000
		fra kr 22 000 000 til kr 14 000 000	
	71	Helsetjenester i utlandet mv., nedsettes med	60 000 000
		fra kr 460 000 000 til kr 400 000 000	
	72	Helsetjenester til utenlandsboende mv., nedsettes med	40 000 000
		fra kr 230 000 000 til kr 190 000 000	
2790		Andre helsetiltak	
	70	Bidrag, nedsettes med	15 000 000
		fra kr 235 000 000 til kr 220 000 000	

Inntekter:

Kap.	Post	Formål	Kroner
3701		E-helse, helseregistre mv.	
	02	Diverse inntekter, forhøyes med fra kr 71 394 000 til kr 270 394 000	199 000 000
3732		Regionale helseforetak	
	80	Renter på investeringslån, nedsettes med fra kr 286 000 000 til kr 280 700 000	5 300 000
	90	Avdrag på investeringslån t.o.m. 2007, forhøyes med fra kr 632 000 000 til kr 650 800 000	18 800 000
3746		Statens legemiddelverk	
	04	Registreringsgebyr, nedsettes med fra kr 80 539 000 til kr 64 539 000	16 000 000
3747		Statens strålevern	
	04	Gebyrinntekter, forhøyes med fra kr 8 302 000 til kr 8 952 000	650 000
3748		Statens helsetilsyn	
	02	Diverse inntekter, nedsettes med fra kr 1 522 000 til kr 122 000	1 400 000

II

Fullmakt i forbindelse med eiendom i helseforetak

Stortinget samtykker i at Helse- og omsorgsdepartementet kan oppheve de begrensninger knyttet til salg og deling som er tinglyst på eiendommen gnr. 11, bnr. 89, som eies av Finnmarkssykehuset HF, i Alta kommune.

