



## STORTINGET

# Innst. 259 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget  
fra helse- og omsorgskomiteen

Prop. 25 S (2018–2019)

---

### Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om Endringer i statsbudsjettet 2018 under Helse- og omsorgsdepartementet, kapittel 3

---

Til Stortinget

#### Sammendrag

**Utredning av konsekvenser mv. av at Vinmonopolet  
overtar taxfree-salget av alkoholholdig drikk på luft-  
havnene**

#### Innledning

I kapittel 3 i proposisjonen 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.

#### 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. 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 lufthavnnettet. 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.»

I proposisjonen kommer det frem at departementet i arbeidet med å vurdere konsekvensene av vedtakene har funnet det 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 brennevinleverandørens forening har kommet med innspill i saken. Det er også avholdt møter med disse aktørene hvor de har lagt fram sine synspunkter.

Vinmonopolet har fått i oppdrag å foreslå og å 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 til å kommentere hverandres innspill og eventuelt justere sine vurderinger. Departementet registrerer at det på en del områder er vesentlige uenigheter mellom virksomhetene i vurderingene av konsekvenser.

Proposisjonen gjør rede 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.

### **Oppsummering**

Departementet påpeker 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 peker også på at et 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 alkoholpolitis-

ke 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 statsstøtteregulverket overholdes, vil det være avgjørende at avtalen mellom Vinmonopolet og Avinor (og tilsvarende for lufthavner som ikke er eid eller drevet av Avinor) 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 det å innhente en ekstern økonomisk analyse av hva antatt markedspris er, og at denne innhentes før beslutningen fattes.

#### **Avgrensninger og forutsetninger**

Proposisjonen gjør rede for hvilke avgrensninger og forutsetninger som, basert på formuleringene i Stortingets vedtak, er blitt lagt til grunn for utredningen.

Departementet har forholdt seg til at Stortinget ber om en vurdering av alle konsekvenser og nødvendige lovendringer, og ikke et konkret lovforslag. I 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 en høringsrunde og en lovproposisjon.

#### **Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Elise Bjørnebekk-Waagen, Tore Hagebakken, Ingvild Kjerkol, Tuva Moflag og Tellef Inge Mørland, fra Høyre, Torill Eidsheim, Erlend Larsen, Sveinung Stensland og Camilla Strandskog, fra Fremskrittspartiet, Åshild Bruun-Gundersen og Knut Magne Flølo, fra Senterpartiet, Kjersti Toppe, fra Sosialis-

tisk Venstreparti, Sheida Sangtarash, fra Venstre, Carl-Erik Grimstad, og fra Kristelig Folkeparti, lederen Geir Jørgen Bekkevold, viser til at kapittel 3 i proposisjonen er en oppfølging av 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. Komiteen merker seg at andre alternativer til dagens ordning og konsekvensene av disse ikke er tilsvarende utredet, verken juridisk eller økonomisk.

Komiteen viser til regjeringsplattformen, hvor det fremgår at regjeringen vil utrede en ordning der Vinmonopolet kan delta i konkurranse om å drifte taxfree-salget på flyplassene. Komiteen viser til at regjeringen vil avvente denne utredningen før det tas stilling til dette spørsmålet. En forutsetning for valg av løsning er at det ikke går ut over Avinors mulighet til å sikre grunnlaget for en desentralisert flyplasstruktur og de privatdrevne flyplassenes eksistens eller bidra til å svekke grunnlaget for Vinmonopolet.

Komiteen mener det er riktig å avvente ytterligere beslutninger i saken frem til utredningen foreligger. Komiteen viser for øvrig til at det opprinnelig var planlagt muntlig høring i saken, og at det har kommet inn i alt 12 skriftlige høringsinnspill.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti viser til at taxfree-ordningen har vært debattert politisk i flere år. Disse medlemmer vil understreke at Stortinget har fattet flere vedtak de siste årene om å få utredet en ordning der Vinmonopolet får overta taxfree-salg av alkohol. Disse medlemmer merker seg at i den politiske plattformen for en flertallsregjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, Granvolden-plattformen, ble det kun enighet om enda en ny utredning. Denne gangen skal det utredes en ordning der Vinmonopolet skal delta i konkurranse om å drifte taxfree-salget på flyplassene.

Disse medlemmer viser til at det i statsbudsjettet for 2017 ble lagt fram en helhetlig utredning av taxfree-ordningen inkludert en gjennomgang av de sosialpolitiske perspektivene. Utredningen viste til at taxfree-ordningen ifølge Folkehelseinstituttet er med på å øke alkoholkonsumet, og at en økning i alkoholkonsumet har direkte effekter på folkehelsen. Utredningen inneholdt også en vurdering av de juridiske sidene ved å la Vinmonopolet overta taxfree-salget av alkoholholdig drikke. Utrederes konklusjon var at det mest sannsynlig ikke er EØS-rettslige eller andre folkerettslige skranker til hinder for at Vinmonopolets enerett utvides til å omfatte taxfree-salg på flyplassene. Etter utrederes mening vil overtakelse av taxfree-salget heller styr-

ke enn svekke begrunnelsen for Vinmonopolet og konsistensen i dagens system. At Vinmonopolets inntekter ved taxfree-salget indirekte eller direkte går til Avinor for drift av flyplasser, antas ikke å være i strid med monopolordningen.

Disse medlemmer stiller spørsmål ved en ordning der Vinmonopolet skal inngå i anbudskonkurranse med andre kommersielle aktører om drift av taxfree-salg, og frykter at dette kan svekke begrunnelsen for å ha en vinmonopolordning i Norge. Disse medlemmer viser til at staten i dag har inntektstap som følge av taxfree-salg av alkohol, og at overskuddet av taxfree-handelen i dag går til private aktører. Disse medlemmer viser til at avtalen med Travel Retail Norway AS går ut i 2022, og at det derfor haster med en positiv avklaring på denne saken.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser til at Senterpartiet har programfestet at Vinmonopolet skal overta taxfree-salget av alkohol.

## Uttalelse fra transport- og kommunikasjonskomiteen

Helse- og omsorgskomiteens utkast til innstilling har vært forelagt transport- og kommunikasjonskomiteen til uttalelse. Transport- og kommunikasjonskomiteen viser i brev av 2. mai 2019 til merknadene i utkast til innstilling og har ingen ytterligere merknader.

## Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Prop. 25 S (2018–2019) – Endringer i statsbudsjettet 2018 under Helse- og omsorgsdepartementet, kapittel 3 – vedlegges protokollen.

Oslo, i helse- og omsorgskomiteen, den 7. mai 2019

**Geir Jørgen Bekkevold**

leder

**Erlend Larsen**

ordfører