

Sosialdepartementet
v/Merethe Rein
Postboks 8019 Dep
0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.: 2004/3
MA1-M1 ANJO 639

Saksbeh.: Anne Johansen

Dato: 27.02.2004

■ Svar på høring - endringer i alkoholloven m.m.

Konkurransetilsynet viser til Sosialdepartementets (SOS's) høringsbrev av 16. desember 2003 vedlagt departementets høringsnotat av samme dato.

Det fremgår av høringsnotatet at formålet med de foreslåtte endringene i alkoholloven (alkhl.) m.m. er å justere bruken av enkelte virkemidler i tråd med samfunnsutviklingen, og å se på de ulike alkoholpolitiske virkemidlene i forhold til den effekten de har. I tillegg har EØS-avtalen skapt et press for endringer i norsk regelverk, da avtalen krever at det enkelte alkoholpolitiske tiltaket skal vurderes i forhold til mulige handelshindringer tiltaket kan skape. Endringene er ikke ment å skulle endre hovedlinjene i alkoholpolitikken.

Innledning

Konkurransetilsynet har i tidligere hørings saker uttalt at distribusjon av alkoholholdige drikker bør skje på en mest mulig effektiv måte. Fra 1. januar 1996 ble Vinmonopolets enerett til import, eksport og engrossalg av sterkøl, vin og brennevin opphevet. Dette åpnet for flere aktører og dermed konkurranse i engros markedet for de ovennevnte alkoholholdige drikker. Vinmonopolet har imidlertid fortsatt enerett på detaljsalg av alkoholholdig drikk med mer enn 4,75 volumprosent alkohol. Tilsynet ønsker å peke på at et monopol ikke nødvendigvis vil ha incentiver til å drive effektivt, og at det vil kunne oppstå et samfunnsøkonomisk tap ved opprettholdelse av monopoler. Et slikt tap trenger ikke å oppstå som følge av en bevisst strategi, men kan for eksempel følge av at bedriften mangler sammenligningsgrunnlag for hva som er effektiv drift. De samfunnsøkonomiske gevinster som følger av oppmykningen av reglene for engrossomsetning av alkohol, vil dermed kunne bli begrenset av Vinmonopolets enerett på detaljsalg av øl, vin og brennevin med mer enn 4,75 volumprosent alkohol.

Konkurransetilsynet er inneforstått med at Vinmonopolet blir sett på som et viktig virkemiddel for å oppnå den alkoholpolitiske målsetningen om å begrense forbruket av alkohol i Norge ved hjelp av begrenset tilgjengelighet og høye priser. Vi mener imidlertid at det ikke er nødvendig med et statsmonopol for å kontrollere tilgjengelighet og pris. Et alternativ til dagens ordning med Vinmonopol er et *løyvesystem* med tilpasning av avgifter for å oppnå ønsket prissetting. Gjennom et løyvesystem kan vi oppnå en mer effektiv tilpasning i detaljistleddet for salg av alkoholholdige drikker samtidig som hensynet til de alkoholpolitiske målsetninger ivaretas.

I et eventuelt løyvesystem kan antallet utsalgssteder begrenses ved at Sosialdepartementet fastsetter høyeste antall løyver og den geografiske fordelingen av disse, i stedet for høyeste antall salgsbevillinger slik det gjøres i dag. Med en slik ordning vil det fremdeles være opp til den enkelte kommune om den vil ha utstedt løyve til detaljsalg av alkoholholdige drikker som Vinmonopolet per i dag har enerett på, og i så fall hvor utsalgene skal lokaliseres.

Private aktører som oppfyller visse objektive kriterier – for eksempel knyttet opp til dagens krav for å få kommunal salgs- eller skjenkebevilling – kan så konkurrere om løyvene der slike er utstedt. For å sikre de alkoholpolitiske målsetningene, kan det fastsettes regler og plikter som aktørene med løyver må forholde seg til.

Vi vil her ikke gå nærmere inn på hvordan et slikt system kan utformes, men foreslår at ovennevnte ordning med løyver utredes nærmere.

Merknader til høringsnotat om revisjon av alkoholloven

Kapittel 3 - Bevillingssystemet for salg og skjenking m.m.

SOS foreslår å endre alkoholloven slik at regelverket bygges opp rundt et generelt prinsipp om likebehandling av øl, vin og brennevin med samme alkoholinnhold. Som en følge av EFTA-domstolens dom om likebehandling av drikker med lavere alkoholinnhold enn 4,76 volumprosent¹ (rusbrusdommen) ble alkoholloven med virkning fra 1. januar 2003 endret, slik at øl, vin og brennevin med et alkoholinnhold mellom 2,5 og 4,75 volumprosent skal likebehandles. Denne endringen stilte vi oss positive til da det la til rette for konkurranse på like vilkår for de ovennevnte alkoholholdige drikker, jf. vårt hørings svar til Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 22. april 2002. Vi mener at en utvidelse av denne regelen til å gjelde likebehandling av alle alkoholholdige drikker med samme alkoholinnhold, vil kunne føre til ytterligere positive effekter på konkurransen mellom alkoholholdige drikker. Konkurransen vil da foregå på like vilkår for alle alkoholholdige drikker med samme alkoholinnhold, og ikke kun de med et alkoholinnhold mellom 2,5 og 4,75 volumprosent. Forslaget innebærer at spritbaserte drikker med lavere alkoholinnhold enn 22 volumprosent vil bli tilgjengelig for serveringssteder som per i dag kun har bevilling til å selge øl og vin, og for den delen av forbrukerne som per i dag kun har anledning til å kjøpe øl og vin. Endringsforslaget gir dermed adgang til økt mangfold av alkoholholdige drikker på flere serveringssteder og økte valgmuligheter for forbrukerne. Dette kan igjen føre til en styrking av konkurransen mellom de berørte produkter og dermed lavere priser.

SOS foreslår også å endre alkhl. § 3-1 slik at volumprosentgrensen for salg i dagligvarehandelen senkes fra 4,75 til 4,7 volumprosent alkohol. Begrunnelsen for dette er at toll- og avgiftsetaten opplyser at det ikke er mulig å måle mer nøyaktig enn +/- 0,1, noe også EUs avgiftsregelverk baserer seg på.

Vi har merket oss at det av måletekniske grunner er nødvendig å endre den ovennevnte volumprosentgrensen. Dersom en nedjustering av volumprosentgrensen får konsekvenser for denne produktgruppens utvalg i dagligvarehandelen ved at enkelte alkoholholdige drikkevarer må tas ut av dagligvarebutikkens sortiment, foreslår vi at SOS vurderer å justere prosentsetningen opp til 4,8 i stedet for ned til 4,7. En reduksjon i utvalget i dagligvarehandelen fører til begrensninger i forbrukernes valgmuligheter. I tillegg svekkes konkurransen for de alkoholholdige produkter som eventuelt rammes av endringen.

¹ EFTA-domstolens dom i sak E-9/00 EFTAs overvåkningsorgan mot Kongeriket Norge.

Kapittel 4 - Bevillingssystemet for import og engrossalg

SOS foreslår i høringsnotatets kapittel 4 at alkohollovens bestemmelser om bevillingsplikt for import og engrosomsetning erstattes av en henvisning til at import og engrosomsetning av alkoholholdig drikk bare kan skje på grunnlag av tillatelse gitt av toll- og avgiftsetaten i medhold av særavgiftsforordningen. Også "rene" grossister som ikke importerer eller produserer alkoholholdige produkter selv, får registreringsplikt. Forvaltningen av regelverket og kontrollen med registreringen av de ovennevnte aktører tillegges toll- og avgiftsetaten.

Endringsforslaget innebærer at bevillingsplikten for grossister etter alkoholloven faller bort i sin helhet. Bortfall av bevillingsplikten, og dermed dagens søknadsgebyr og bevillingsgebyr, kan innebære at terskelen for etablering av import- og engrosvirksomhet blir lavere i og med at kostnadene ved etablering reduseres. Ved bortfall av bevillingsgebyret vil også aktørenes kostnader ligge mer opptil de reelle kostnader ved deres aktivitet, og et eventuelt samfunnsøkonomisk tap som følger av avgiften vil reduseres/falle bort. Dette kan føre til større effektivitet på import- og engrosleddet. Vi stiller oss derfor positiv til de foreslåtte lovendringer hva gjelder opphevelse av bevillingsplikt for import og engrossalg av alkoholholdig drikk.

Det fremgår av SOS's høringsbrev at bevillingssystemet for tilvirking av alkoholholdig drikk skal opprettholdes. Bevillingsordningen skal fortsatt være selvfinansierende gjennom bevillingshavers betaling av søknads- og bevillingsgebyr. Gebyrene beregnes på bakgrunn av omsatt mengde alkoholholdig drikk.

Etter vår oppfatning bør bevillingsgebyr verken fastsettes ut fra omsetning i kroner eller omsatt volum, men ut fra kostnadene knyttet til den enkelte bevilling. Gebyrene bør ikke overstige kostnadene forbundet med søknadsbehandling og kontroll, og det bør lages klare regler for hvilke kostnader som kan innregnes. Dette for å hindre at størrelsen på gebyrene skal fungere som et etableringshinder.

Kapittel 5 - Reklameforbudet

SOS ber i høringsnotatets kapittel 5 høringsinstansene om å se nærmere på nødvendigheten av det gjeldende norske forbudet mot reklame for alkoholholdig drikk i lys av EØS-avtalen. SOS påpeker at dersom et handelshindrende tiltak skal kunne rettfærdiggjøres i henhold til EØS-avtalen art. 13, må tiltaket stå i forhold til målet man ønsker å oppnå, og det må heller ikke utgjøre vilkårlig diskriminering eller skjult proteksjonisme.

Vi vil bemerke at reklameforbudet begrenser salgs- og serveringsstedenes mulighet til å informere om produkter og priser som et ledd i konkurransen om kundene. Videre innebærer reklameforbudet at leverandører og grossister i utgangspunktet har begrensede muligheter til å gjøre forbrukerne kjent med deres produkter og derved å påvirke etterspørselen. I tillegg til reklameforbudet er det i Norge monopol på detaljomsetningen for alkoholholdige drikkevarer med mer enn 4,75² prosent alkoholvolum. For produkter med en høyere alkoholprosent enn 4,75 vil tilgang til Vinmonopolets detaljsalg være avgjørende for omsetningen av produktene. Dersom produktene får tilgang til Vinmonopolets butikkhyller vil salget generelt, og spesielt på de av Vinmonopolets utsalg hvor det ikke er selvbetjening, være avhengig av at betjeningen gir informasjon om produktet til kundene.³ Dermed kan det norske reklameforbudet mot alkoholholdige drikker medvirke til å svekke konkurransen mellom markedsaktørene når det gjelder salg av alkoholholdige varer, og vanskeliggjøre etableringen av nye produkter. Dette gjelder særlig for produkter med en høyere alkoholprosent enn 4,75, i og med at det er begrenset hvor mange salgskanaler disse kan omsettes gjennom.

² Eventuelt 4,7 volumprosent alkohol dersom SOS's forslag til endring av alkh. § 3-1 blir vedtatt.

³ Ved kjøp via Vinmonopolets nettbutikk er forbrukerne avhengig av informasjon lagt ut på Vinmonopolets hjemmesider.

Videre blir forbrukerne i økende omfang eksponert for indirekte markedsføring av alkohol gjennom vinspalter og artikler om alkoholholdige drikker. Det er også en utbredt praksis at produsenter av både vanlig øl og lettøl reklamerer for sine lettølprodukter på en måte som klart gir assosiasjoner til produsentens øl med et høyere alkoholvolum. Dette virker konkurransevridende og gjør at begrunnelsen for å ha et reklameforbud svekkes.

Kapittel 6 - Rammebetingelser for AS Vinmonopolets virksomhet

I høringsnotatets kapittel 6 foreslår SOS å endre alkhl. § 3-1 slik at det presiseres at Vinmonopolet ikke har adgang til å selge andre produkter enn slike som omfattes av selskapets eneretter. Forslaget er først og fremst begrunnet ut fra Vinmonopolets nåværende forbud mot å selge øl. I høringsnotatet er det uttalt at dersom Vinmonopolet fremdeles skal ha tillatelse til å selge rusbrus, må en også åpne for salg av øl med mellom 2,5 og 4,7 volumprosent alkohol, jf. forslaget om likebehandling etter volumprosent. Sosialdepartementet peker på at dette vil kunne skape problemer blant annet i forhold til betaling av bevillingsgebyr, og at det vil bli svært tungvint for Vinmonopolet i forhold til innkjøpsprosedyrer.

Konkurransetilsynet ser at et likebehandlingsprinsipp mellom øl og rusbrus kan tilsi at det bør oppstilles et forbud mot at Vinmonopolet selger rusbrus, gitt at alkoholloven forbyr Vinmonopolet å selge øl med en alkoholprosent under 4,75. Vi vil bemerke at et alternativ til å forby salg av rusbrus, kan være å åpne for salg av øl på Vinmonopolet. En lovbestemmelse om forbud mot salg av rusbrus på Vinmonopolet vil kunne svekke konkurransen på detaljistledet ved at en potensiell konkurrent til dagligvarehandelen forsvinner. Dette vil spesielt gjøre seg gjeldende dersom et slikt "eneretts-prinsipp" blir videreført og det på et senere tidspunkt skulle bli tillatt å selge vin i dagligvarehandelen.

Vi har for øvrig ingen merknader til høringsforslaget, men ber om å få være høringsinstans når eventuelle forskriftsendringer som følger av endringer i alkoholloven m.m. skal på høring.

Med hilsen

Lasse Ekeberg (e.f.)
avdelingsdirektør

Anders Halvorsen
fungerende seksjonssjef

Kopi: Arbeids- og administrasjonsdepartementet