

Høringsnotat

14. juli 2017

**Forslag til endringer i forskrift om AS Vinmonopolets
innkjøpsvirksomhet mv.**

Høringsfrist: 16. oktober 2017

1 Innledning og bakgrunn for forslaget

Vinmonopolets innkjøp og salg av alkoholholdig drikk skal innenfor alkoholpolitiske rammevilkår skje på vanlige forretningsmessige betingelser, tilpasses etterspørselen og sikre likebehandling, jf. formålsbestemmelsen § 1-1 i forskrift 30. november 1995 nr. 938 om A/S Vinmonopolets innkjøpsvirksomhet mv. (innkjøpsforskriften).

Vinmonopolets produktutvalg av alkoholholdig drikk er delt inn i et basis- og partiutvalg, et bestillings- og tilleggsutvalg, og et testutvalg. Basis- og partiutvalget utgjør hovedandelen av Vinmonopolets produktutvalg, og sikrer best distribusjon av produkter.

Hovedregelen er at Vinmonopolet foretar innkjøp til basis- og partiutvalget etter en tilbudskonkurranse, jf. innkjøpsforskriften § 3-2. Testutvalget har som formål å sikre markedsadgang for produkter som ikke er tatt inn i basis- eller partiutvalget gjennom Vinmonopolets ordinære innkjøpsprosess, jf. forskriften § 5-1.

I 2006 ble det gjort endringer i innkjøpsforskriftens bestemmelser om påmelding og opptak til testutvalget. Formålet var å redusere den lange køen som hadde oppstått for å komme med til testutvalget. Endringen medførte at hver enkelt grossist får tildelt et begrenset antall plasser for lansering, i motsetning til tidligere, da grossister kunne melde på et ubegrenset antall produkter som ble lansert i tidsrekkefølge etter påmelding.

I forbindelse med revisjonsprosessen uttrykte leverandørsiden, ved Vin- og Brennevinsforeningen (VBF), at en slik ordning ville kunne legge til rette for omgåelser gjennom opprettelse av nye selskaper hvis eneste formål er å få rettigheter i testutvalget. Departementet uttalte da at man ville følge utviklingen og eventuelt vurdere endringer i regelverket dersom det viste seg at ordningen ikke fungerte etter hensikten.

Departementet har mottatt henvendelser fra Vinmonopolet og VBF som konstaterer at det igjen er kø til testutvalget, først og fremst grunnet at flere påmeldte grossister har ført til at det går lang tid mellom lanseringsmulighetene. Utviklingen viser at det har skjedd en gradvis økning i antall påmeldte grossister til testutvalget etter endringen i 2006, og Vinmonopolet og VBF er av den oppfatning at flere grossistselskaper nettopp er opprettet utelukkende for å få rett til lansering gjennom testutvalget.

En slik praksis strider med formålet med testutvalget, og omgår hovedregelen om krav til tilbudskonkurranse. Etter innspill fra Vinmonopolet foreslår departementet derfor at det innføres et krav om en viss markedsaktivitet for produkter grossister melder på til testutvalget.

Dette vil ikke nødvendigvis kunne forhindre at grossister oppretter nye selskaper utelukkende for å få lansering i testutvalget, men vil sørge for at grossistens virksomhet er reell når påmelding til testutvalget foretas. Etter departementets syn vil et slikt krav redusere mulighetene for omgåelse, og bidra til at testutvalget i større grad enn i dag vil fungere etter sitt formål.

Vinmonopolet har skissert to ulike alternativer til hvordan et krav om markedsaktivitet kan fremgå av innkjøpsforskriften. I høringsnotatet presenteres begge løsninger, og det bes om innspill fra høringsinstansene om hvilket alternativ som foretrekkes.

2 Gjeldende rett

Vinmonopolets innkjøpsvirksomhet reguleres av forskrift 30. november 1995 nr. 938 om A/S Vinmonopolets innkjøpsvirksomhet mv. (innkjøpsforskriften), gitt i medhold av lov 2. juni 1989 nr. 27 om omsetning av alkoholholdig drikk mv. (alkoholoven) § 3-1 femte ledd.

Reglene skal sikre at Vinmonopolets innkjøp og salg av alkoholholdig drikk innenfor alkoholpolitiske rammevilkår skjer på vanlige forretningsmessige betingelser, tilpasses etterspørselen og sikrer likebehandling, jf. formålsbestemmelsen i forskriften § 1-1.

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

2.1 Basis- og partiutvalget

Vinmonopolets basis- og partiutvalg utgjør hovedandelen av Vinmonopolets samlede produktutvalg. I henhold til innkjøpsforskriften § 2-2 skal basis- og partiutvalget være sammensatt ut fra en vurdering av faktisk og forventet etterspørsel. Vareutvalget ved det enkelte utsalgssted skal tilpasses størrelse og etterspørsel i utsalgsområdet. Produkter fra basis- og partiutvalget som utsalget ikke lagerfører, skal imidlertid kunne leveres etter bestilling.

Mens det kun kjøpes inn et begrenset parti av produkter til partiutvalget, jf. forskriften § 2-1, følger produktene i basisutvalget reglene for gjenkjøp som følger av § 2-2. Produkter i basisutvalget sikres størst distribusjon, og det er derfor gunstig for et produkt å være en del av basisutvalget.

Hovedregelen er at innkjøp til basis- og partiutvalget skjer etter tilbudskonkurranse, jf. § 3-2. Det skal innhentes et så stort antall tilbud at reell konkurranse oppnås. Dersom et produkt bare kan skaffes fra én grossist, eller innkjøpet på grunn av uforutsette omstendigheter ikke kan utsettes, kan innkjøp foretas uten innhenting av konkurrerende tilbud, jf. § 3-3. Bestemmelsene i § 3-3 er ment å fungere som snevre sikkerhetsventiler i forhold til hovedregelen om tilbudskonkurranse.

Basisutvalget inndeles i produktgrupper, jf. § 2-2 annet ledd. I hver produktgruppe fastsettes et maksimalt antall produkter (styringstall). Styringstallet i en gitt produktgruppe skal sikre tilstrekkelig bredde og konkurranse til å imøtekomme faktisk og forventet etterspørsel. Produktgruppen skal bestå av produktene med høyest salgsvolum på landsbasis målt i en nærmere bestemt periode. Dersom et produkt ikke har solgt tilstrekkelig til å opprettholde plassen i produktgruppen, stanses videre innkjøp av produktet.

For et produkt er det to veier inn i basisutvalget:

- Vinmonopolet kjøper inn produktet etter en tilbudskonkurranse, jf. forskriften § 3-2, eventuelt uten innhenting av konkurrerende tilbud, jf. § 3-3.

- Produktet har kvalifisert seg ved å oppnå tilstrekkelig høyt salgsvolum til å overføres fra testutvalget, eller tilsvarende ved tilstrekkelig høyt salg i bestillingsutvalget, se nedenfor.

Vinmonopolet lanserer nye produkter i basis- og partiutvalget annenhver måned. Det er en målsetting å ha et balansert forhold (ca. 50/50) mellom andel produkter kjøpt inn til basisutvalget av Vinmonopolet etter tilbudskonkurranse, og andelen produkter som kommer inn i basisutvalget via testutvalget og bestillingsutvalget. Det lanseres rundt 75 produkter hver gang, hvorav ca. 30 er innkjøpt til basisutvalget etter tilbudskonkurranse, ca. 5 er overført fra bestillingsutvalget, ca. 25 er lanseringer i testutvalget og ca. 20 er innkjøpt til partiutvalget.

2.2 Bestillings- og tilleggsutvalget

Bestillingsutvalget er et produktutvalg som grossistene kan tilby kunder i det norske markedet gjennom Vinmonopolets bestillingsliste. Kunder kan bestille produkter fra bestillingsutvalget ved alle utsalgssteder, samt gjennom Vinmonopolets nettbutikk.

Grossister får produkter registrert i bestillingsutvalget gjennom skriftlig melding om produkter som ønskes ført, med den forutsetning at produktene må være tilgjengelige på grossistens lager, jf. forskriften § 6-1. Dersom et produkt i bestillingsutvalget oppnår et tilstrekkelig salgsvolum etter en nærmere bestemt måleperiode, kjøpes produktet inn i basisutvalget etter utløpet av perioden, jf. forskriften § 6-2.

I tillegg til bestillingsutvalget skal hvert utsalg ha et lokalt tilleggsutvalg som skal tilpasses lokal etterspørsel, jf. § 4-1 første ledd. Grossister kan føre produkter i lokale tilleggsutvalg ved skriftlig melding om de produkter det gjelder. Det er ikke krav om at produktene på tilleggsutvalgslisten skal være lagerført hos grossisten.

Alle utsalgssteder har en lokal liste av produkter som ut fra etterspørsel er valgt fra bestillings- eller tilleggsutvalget.

2.3 Testutvalget

Testutvalget har som formål å sikre markedsadgang for produkter som ikke er tatt inn i Vinmonopolets basis- eller partiutvalg gjennom Vinmonopolets ordinære innkjøpsprosesser ved innkjøpskonkurranse, jf. forskriften § 5-1. Dersom et produkt i testutvalget oppnår tilstrekkelig høyt salgsvolum etter endt måleperiode på seks måneder, kjøpes produktet inn til Vinmonopolets basisutvalg, jf. § 5-5 annet ledd. På denne måten fungerer testutvalget som en alternativ åpning inn i basisutvalget for produkter som ikke er tatt inn gjennom tilbudskonkurranse, men som kan vise at de har et marked.

Grossister har rett til å få produkter inn i testutvalget ved skriftlig henvendelse til Vinmonopolet, jf. § 5-2. Før 2006 kunne grossister melde på et ubegrenset antall produkter som ble lansert i den rekkefølge henvendelsene ble mottatt. Dette medførte svært lang kø, og ordningen ble endret slik at hver enkelt grossist som ønsker testlansering tildeles et begrenset antall plasser i testutvalget. Vinmonopolet bestemmer antallet produkter per grossist ut fra hensynet til likebehandling og størrelsen på testutvalget. Når

et produkt er lansert, kan grossisten melde inn et nytt produkt innenfor rammen av den til enhver tid fastsatte kvote per grossist.

Det kan kreves et gebyr for påmelding som per i dag er fastsatt til 33 000 kroner, jf. § 5-2 tredje ledd. Salg fra testutvalget skjer for grossistens regning og risiko, jf. §§ 5-4 og 5-5.

Lansering i testutvalget skjer med samme frekvens og tidspunkt som lansering av produkter i basisutvalget. Vinmonopolet fastsetter årlig et antall for lanseringer i testutvalget, og grossistene må selv melde sin interesse innen fastsatte frister.

Vinmonopolet fordeler lanseringer og lanseringstidspunkt blant de grossistene som har vist interesse. For 2016/2017 ble det meldt på 228 grossister som ønsket lansering i testutvalget. Antallet innebærer at testperioden avvikles over 18 måneder, med lanseringer annenhver måned fra mai 2016 til september 2017. Hver lansering omfatter om lag 25 produkter fra testutvalget, med én lansering per grossist.

Lanseringstidspunktene fordeles etter tidspunktet grossistene meldte et produkt inn i testutvalget. Når de første grossistene er fordelt på lanseringer fra mai 2016 til september 2017, starter man forfra og fordeler de neste grossistene tilsvarende på samme lanseringer. Denne ordningen gjør at tidspunktet for lansering fordeles tilfeldig.

2.4 Særlig om forholdet til regelverket for offentlige anskaffelser

Forholdet mellom Vinmonopolets innkjøpsvirksomhet og regelverket for offentlige anskaffelser ble gjennomgått i forbindelse med endringen av innkjøpsforskriften i 2005. Det ble her lagt til grunn at reglene om offentlige anskaffelser ikke får anvendelse på den innkjøpsvirksomhet som er regulert etter innkjøpsforskriften. Det vises til vurderingen i høringsnotat av 3. november 2005, punkt 3.1.1.

3 Departementets vurdering

Formålet med endringene i reglene for innmelding og opptak i testutvalget i 2006 var å redusere den lange køen som hadde oppstått til testutvalget. Utviklingen viser imidlertid at det igjen er kø, hovedsakelig fordi det går lang tid mellom lanseringsmulighetene som følge av flere påmeldte grossister.

Tall fra Vinmonopolet viser at antallet grossister som er påmeldt testutvalget har økt gradvis siden endringene trådte i kraft. Lanseringsperioden av nye produkter har økt fra 12 måneder og tre produkter per grossist i 2006, til 18 måneder og ett produkt per grossist i perioden 2016/2017.

Tabell 3.1 Antall registrerte grossister og grossister påmeldt testutvalget 2007-2016

År	Antall grossister	Antall grossister påmeldt testutvalget
2007	191	67

2008	216	78
2009	249	103
2010	229	145
2011	261	138
2012	299	143
2013	357	172
2014	404	206
2015	450	215
2016	490	226

Kilde: Vinmonopolet

I forbindelse med endringene som ble gjort i 2006, uttalte VBF at en ordning der hver enkelt grossist blir utdelt et begrenset antall plasser i testutvalget ville legge til rette for omgåelser gjennom opprettelse av nye selskaper hvis eneste formål er å få rettigheter i testutvalget. Både Vinmonopolet og VBF er av den oppfatning at dette nå er et problem. I innspill fra Vinmonopolet til departementet uttales at:

"... [D]et er tilkommet flere grossistselskaper som synes kun opprettet i den hensikt å få en rett til lansering i testutvalget for alkoholholdig drikk. Begrunnelsen for dette er at selskapene har nær tilknytning til andre grossister, de har ingen eller meget få produkter utover de produktet som lanseres, og det er ikke uvanlig at produktet etter hvert overføres til en av de andre grossistene i samme grossistgruppen."

Tabell 3.2 Grossistselskaper med tilknytning til hverandre (anonymisert oversikt)

Antall datterselskaper	Antall moderselskaper
12	1
11	2
9	2
7	2
6	3
5	2
4	4
3	9
2	27

Kilde: Vinmonopolet

Hovedformålet med testutvalget er som nevnt, å være en alternativ åpning inn i basisutvalget for produkter som ikke får innpass gjennom de ordinære innkjøpsprosessene. Sammen med bestillingsutvalget gir testutvalget tilgang til basisutvalg utover innkjøp etter konkurranse, som er en forutsetning for et helhetlig innkjøpssystem i overensstemmelse med EØS-retten (C-189/95 Frantzén).

Den markerte økningen i testkøen kan tyde på at grossister i større grad enn tidligere velger testutvalget, og dermed omgår kravet til tilbudskonkurranse. Dette er med på å minske innkjøpsordningens legitimitet, og undergraver testutvalgets formål. At enkelte grossister stifter egne testselskaper for å få flere produkter gjennom testutvalget, utfordrer dessuten likebehandlingsprinsippet.

For å i større grad sikre at testutvalget i praksis ivaretar den funksjonen det skal ha i innkjøpssystemet, dvs. gi markedsadgang for produkter som ikke får innpass via annet innkjøp til basis- og partiutvalget, har Vinmonopolet foreslått at det innføres et krav om en viss markedsaktivitet for produkter grossister melder på til testutvalget.

Vinmonopolet foreslår at produkter som påmeldes, må ha vært i bestillingsutvalget i minst 12 måneder før påmeldingsfristen til testutvalget og enten ha fått avslag på tilbud til basis- eller partiutvalget, eller ikke ha oppfylt spesifikasjonskravene i noen av tilbudsforespørlene til basis- eller partiutvalget.

Dette innebærer at dersom produktet som ønskes lansert i testutvalget har vært omfattet av en tilbudsetterspørrelse fra Vinmonopolet i løpet av de siste 12 månedene før påmeldingsfristen til testutvalget, må grossisten ha inngitt et tilbud og fått avslag for at produktet kan lanseres. Dersom produktet ikke har oppfylt spesifikasjonskravene i noen av tilbudsetterspørlene, behøver ikke grossisten ha foretatt seg noe utover å ha hatt produktet i bestillingsutvalget i 12 måneder.

Kravene vil ikke nødvendigvis kunne forhindre at grossister oppretter nye selskaper utelukkende for å få lansering i testutvalget, men vil sørge for at grossistens virksomhet er reell når påmelding til testutvalget foretas. Endringen vil også gjøre det vanskeligere å omgå kravet til tilbudskonkurranse, og understreke testutvalget som et supplement til hovedregelen. Dersom et produkt har vært omfattet av en tilbudsetterspørrelse, vil det som nevnt over, ikke være mulig å benytte testutvalget som en alternativ inngang til basisutvalget uten å ha forsøkt seg i tilbudskonkurransen først.

Endringen av reglene for inngang til testutvalget i 2005 innebar at alle grossister fikk rett til lansering av samme antall produkter i testutvalget. Denne løsningen ble valgt av hensyn til likebehandling av alle grossister og skulle sikre markedsadgang også for nyetablerte og små aktører. Høringsforslaget innebærer ikke en endring av dette, da antallet lanseringsplasser for den enkelte grossist forblir det samme.

Vinmonopolet har skissert to ulike alternativer til hvordan det foreslåtte kravet om markedsaktivitet kan fremgå av innkjøpsforskriften.

En første mulighet er at kravene til markedsaktivitet for produkter som påmeldes testutvalget fremgår direkte av forskriften, se forslag til § 5-2 nytt annet ledd. En annen løsning er at Vinmonopolet, innenfor denne rammen og innkjøpsforskriften for øvrig, gis

myndighet til å fastsette nærmere krav til markedsaktivitet ut fra hensynet til effektiv markedstilpasning og likebehandling, se alternativt forslag til § 5-2 nytt annet ledd.

Til tross for at departementet har forståelse for at det vil kunne oppstå behov for å tilpasse kravene til markedsaktivitet, tilsier hensynet til grossistenes forutberegnelighet og innrettelse at kravene til markedsaktivitet fremgår direkte av forskriften. Dette gjelder særlig kravet om at et produkt som ønskes testlansert må være meldt på bestillingsutvalget minst 12 måneder i forveien, som nødvendiggjør langsiktig planlegging. På denne bakgrunn foreslår departementet at det første alternativet legges til grunn for endringen, men ber om innspill fra høringsinstansene om hvilket alternativ som foretrekkes.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Endringen i regelverket antas å få begrensede økonomiske og administrative konsekvenser for grossister og produsenter.

Et krav om at et produkt som ønskes testlansert må være meldt på bestillingsutvalget minst 12 måneder i forveien, vil fordre noe planlegging av grossister. Det er ingen gebyrer for å melde et produkt på i bestillingsutvalget, men produktet må administreres og lagerføres. Dette vil innebære noe kostnad. Per i dag er det imidlertid over 15 000 produkter som er registrert i Vinmonopolets bestillingsutvalg, og det antas dermed at kostnadene ved registrering i bestillingsutvalget ikke oppfattes som en nevneverdig belastning for grossistene.

Departementet antar at de foreslåtte kravene ikke vil medføre forskjellsbehandling til fordel for henholdsvis små eller store aktører.

Endringen antas også å ha begrensede økonomiske konsekvenser for Vinmonopolet. Vinmonopolet må administrativt påse at påmeldte produkt til testutvalget har vært i bestillingsutvalget i 12 måneder, og om produktet ev. har vært tilbudt i en tilbudskonkurranse som det har oppfylt spesifikasjonene for de siste 12 månedene.

Departementet ber imidlertid om innspill fra aktørene dersom endringene vil medføre konsekvenser som ikke er tilstrekkelig belyst i høringsnotatet.

5 Forskriftsforslaget

I forskrift 30. november 1995 nr. 938 om A/S Vinmonopolets innkjøpsvirksomhet mv. gjøres følgende endringer:

§ 5-2 nytt annet ledd

Produkter grossisten melder på til opptak i testutvalget må ha vært i bestillingsutvalget i minst 12 måneder før påmeldingsfristen til testutvalget, og i samme periode

- a) ha fått avslag på tilbud til basis- eller partiutvalget, eller
- b) ikke ha oppfylt spesifikasjonskravene i noen av tilbudsforespørlene til basis- eller partiutvalget.

Alternativt:

Vinmonopolet kan bestemme krav til markedsaktivitet av produkter som meldes til testutvalget. Kravet fastsettes nærmere av Vinmonopolet ut fra hensynet til effektiv markedstilpasning og likebehandling.