16 Endringer av avgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer

I kapittel 14 og 15 vurderes dagens avgifter på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer.

I dette kapittelet vurderes en oppheving av avgiftene, en generell avgift på sukker i mat- og drikkevarer, samt endringer i det avgiftspliktige vareomfanget.

Medlemmene Aker Hansen, Bakken, Brubakk og Mulstad konkluderer etter en samlet vurdering, med at de eksisterende fiskale avgiftene på alkoholfrie drikkevarer og sjokolade- og sukkervarer bør oppheves i statsbudsjettet for 2020. Hovedbegrunnelsen for dette er den vesentlige kostnadsmessige ulempen disse avgiftene innebærer for mat- og drikkeprodusentene og dagligvarehandelen i Norge i konkurranse med særlig svenske næringsaktører. Videre er det avgrensningsutfordringer ved utformingen av avgiftene som bidrar til konkurransevridning mellom likeartede produkter.

For sammenhengens skyld er disse medlemmenes vurderinger samlet i denne helhetlige merknaden til kapitel 16.

<u>Vurdering av de eksisterende avgiftene.</u>

I vurderingene av de eksisterende avgiftene legges det til grunn at dette er fiskale avgifter som gjennom flere årtier har gitt staten stabile og økende inntekter. Avgiftsøkningene med reelt hhv. 80 og 40 pst. i statsbudsjettet for 2018 fremstår også fiskalt begrunnet. Utvalgets gjennomgang viser at det ikke er dokumentert at avgiftene har en helsemessig effekt. Likevel vises det til en slik begrunnelse for avgiftene, og også for avgiftsøkningene i statsbudsjettet for 2018. Avgiftene fremstår dermed som en form for hybridavgifter som søkes gitt både fiskale og helse- og ernæringsmessige formål.

Avgrensningsutfordringene i utformingen av særlig sjokolade- og sukkervareavgiften har vært drøftet ved en rekke anledninger. Allerede i Revidert nasjonalbudsjett 2005 konkluderte Finansdepartementet med at selv om departementet mente at avgiften ikke da medførte noen vesentlig konkurranseulempe for norsk sjokolade- og sukkervareindustri, kunne avgrensningsproblemene med avgiften «ikke løses uten å fjerne avgiften». I forslaget til statsbudsjett for 2006 viste departementet igjen til at «det er svært lite hensiktsmessig å utvide eller justere avgiftsgrensene» og at den ulike avgiftsmessige behandlingen av likeartede produkter «etter departementets mening kun [kan] avhjelpes gjennom en full avvikling av avgiften». Regjeringen (Bondevik II) foreslo derfor etter en samlet vurdering, å fjerne sjokolade- og sukkervareavgiften fra 1. desember 2006[119].

Regjeringen som tiltrådte 17. oktober 2005 (Stoltenberg II) sluttet seg i det vesentlige til denne vurderingen[120], men var samtidig opptatt av at fjerningen av sjokolade- og sukkervareavgiften i sin helhet ville bli belastet statsbudsjettet for 2007 og dermed skape uheldige bindinger før de øvrige deler av dette budsjettet var vurdert. Regjeringen så også behov for å vurdere de ernæringsmessige konsekvensene av å avvikle avgiften. Sjokolade- og sukkervareavgiften ble derfor ikke fjernet som opprinnelig foreslått.

Regjeringen oppnevnte 1. desember 2006 et utvalg som skulle vurdere særavgiftene, herunder om disse korrigerer for eksterne kostnader og hvordan avgiftene påvirker

rammebetingelsene for enkeltnæringer og fordeling av reell kjøpekraft. Utvalget avgav innstilling 22. juni 2007[121], og konkluderte blant annet med at «avgiften på sjokolade- og sukkervarer og avgiften på sukker bør erstattes av en mer generell avgift på sukker»[122] som måtte utredes nærmere. Samtidig konkluderte utvalget med at dersom en slik utredning viste at det er vanskelig å implementere en generell avgift på sukker, ville utvalgets sekundære anbefaling likevel være at avgiften på sjokolade- og sukkervarer avvikles[123]. Utvalgets begrunnelse for dette var at avgrensningene i avgiften virker uheldig og bidrar til tilpasningsproblemer, og dermed bryter med prinsippene for fiskale avgifter. Dette utvalgets anbefalinger er ikke fulgt opp, og utover årlige prisjusteringer av avgiftssatsene er avgiften uendret.

Parallelt med at Særavgiftsutvalget ble nedsatt ble avgiften på alkoholfrie drikkevarer lagt om fra 1. januar 2007. I 2009 ble avgiftssatsen økt med 55 pst. Utover dette har det ikke vært vesentlige endringer i utformingen av denne avgiften utover årlige prisjusteringer av avgiftssatsene.

Disse medlemmene mener derfor at flere forhold, som også er berørt i utvalgets utredning, tilsier at avgiftene bør oppheves. En hovedbegrunnelse er at det høye, særnorske avgiftsnivået på lokkevarer i grensehandelen bidrar direkte til at denne nå er "större än nogonsin", slik Sveriges Statistiska Centralbyrån uttrykker det, og økende, slik Statistisk sentralbyrås siste grensehandelsundersøkelse viser. Konsekvensen av dette er tap av avgiftsinntekter, verdiskaping og arbeidsplasser i Norge. Videre viser utvalgets utredning at avgiftene er utformet slik at de kan føre til uønskede vridninger og bidrar til avgrensningsproblemer.

For mat- og drikkeprodusentene og dagligvarehandelen bidrar økende grensehandel til bortfall av salg og dermed redusert aktivitet. Over tid vil dette føre til tap av arbeidsplasser, reduserte investeringer og lavere verdiskaping i denne delen av økonomien.

Grensehandelen innebærer også tap av avgiftsinntekter for staten, og reduserer treffsikkerheten av avgiften, være seg om denne er fiskalt eller helse- og ernæringsmessig motivert. Så lenge det kun finnes aggregerte data for grensehandelen og ikke detaljerte tall for hvilke kategorier som er omfattet av grensehandelen, er det vanskelig å anslå hvor store avgiftsinntekter staten taper. I Danmark, som over tid har ført en målrettet politikk for å redusere dansk grensehandel i Tyskland, opplyser for øvrig Skatteministeriet at avgiftslettelsene som har vært gjennomført som en del av tiltakene for å redusere grensehandelen et stykke på vei er finansiert gjennom økte danske avgiftsinntekter.[124]

Disse medlemmene har merket seg og mener det er svært positivt, at regjeringen har varslet at behovet for et årlig grensehandelsbarometer skal utredes[125] Et slikt grensehandelsbarometer bør også omfatte informasjon om hvordan grensehandelen påvirker folkehensyn. Disse medlemmene merker seg at det synes å være mangelfull kunnskap om hvilke konsekvenser grensehandelen har for folkehelsen, også tatt i betraktning at inntektsfordeling, utdanningsnivå og andre sosioøkonomiske forhold synes å ha signifikante betydning for den enkeltes helse. Dette tilsier at data som kan belyse folkehelseutfordringer i lys av grensehandelen også bør inkluderes i et grensehandelsbarometer.

Disse medlemmene vil også peke på at målene i folkehelsesamarbeidet mellom norske myndigheter og næringslivet er knyttet til befolkningens inntak av blant annet mettet fett,

salt og sukker. Allerede med dagens nivå for grensehandelen er det krevende å legge slike mål til grunn for nasjonale samarbeidsstrukturer, siden den norske næringen ikke kan påvirke den delen av befolkningens inntak som er relatert til kjøp av dagligvarer i særlig Sverige.

Bruk av avgifter i folkehelsepolitikken.

Disse medlemmene deler utvalgets vurdering av at det ikke er ønskelig å videreføre fiskalt motiverte avgifter på alkoholfrie drikkevarer og sjokolade- og sukkervarer. Selv om avgifter kan være ett av flere virkemidler i folkehelsepolitikken, kan disse medlemmene likevel ikke stille seg bak flertallets forslag om nye, helse- og ernæringsmotiverte avgifter. Utvalgets vurderinger gir ikke grunnlag til å konkludere med at avgifter er et egnet virkemiddel i folkehelsepolitikken, og utvalgets drøfting av hvordan eventuelle avgifter kan innrettes og hvilket omfang disse skal ha, gir ikke et forsvarlig grunnlag for å foreslå avgifter med så vidtrekkende konsekvenser. Vurderingen av folkehelsevirkningene og konsekvensene for næringslivet fremstår mangelfulle, og det er ikke foretatt selvstendige statsstøtterettslige vurderinger av forslagene.

Utvalget har prinsipielt lagt til grunn at en eventuell helse- og ernæringsmotivert avgift må være på et slikt nivå at den i gjennomsnitt dekker kostnaden som forbruket av varen påfører det offentlige og eventuelle andre berørte interessenter. Videre har utvalget drøftet muligheten for å inkludere kostnader forbundet med såkalte estimerte helsetapsjusterte leveår i et anslag for eksterne kostnader knyttet til enkelte mat- og drikkevarer som av historiske årsaker har hatt fiskale avgifter. Etter disse medlemmenes oppfatning viser utvalgets arbeid at det er vanskelig å anslå slike eksterne kostnader, og følgelig også svært vanskelig å dimensjonere en eventuell helse- og ernæringsmotivert avgift på en riktig måte.

Utvalgets arbeid har også bekreftet at det er vanskelig å utforme treffsikre avgifter på usunn mat, blant annet fordi det er vanskelig å trekke grensene mellom sunn og usunn mat ut fra objektive og tekniske kriterier. Dels skyldes dette at det ikke synes å være noen klar oppfatning av hvilke varer som faktisk er sunne og usunne og for hvilke individer, og dels at blandingsprodukter kan ha både sunne og usunne ingredienser. Videre er det normalt overforbruk av usunne næringsmidler som er problematisk, ikke normalt kosthold. Avgifter på utvalgte usunne varer kan skyve forbruket over på andre varer som ikke er spesielt sunne.

Dersom avgifter med helse- og ernæringsformål skal vurderes, mener disse medlemmene at dette i så fall må drøftes i en helhetlig sammenheng der også andre virkemidler inngår i vurderingen. En slik tilnærming ligger utenfor dette utvalgets mandat, og ville uansett ikke latt seg gjennomføre innenfor den tidsrammen utvalget har hatt til disposisjon. Disse medlemmene har også merket seg at regjeringen i Meld. St. 9 (2018-2019) Handelsnæringen – når kunden alltid har nett8[126], peker på at grensehandelen mellom særlig Norge og Sverige begrenser handlefriheten i å utforme avgifter begrunnet med blant annet helseformål.