(Foreløpig utgave)

NOU Norges offentlige utredninger 2019: 8

Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer

NOU Norges offentlige utredninger 2019: 8

Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer

Foreløpig utgave

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

Oslo 2019

1 UTVALGETS MANDAT OG SAMMENSETNING 9

1.1 Utvalgets mandat 9

1.2 Utvalgets sammensetning 11

1.3 Utvalgets forståelse av mandatet 11

1.4 Utvalgets arbeid og møtevirksomhet 12

2 OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER 14

2.1 Vurdering av dagens avgifter 14

2.1.1 Avgift på sjokolade- og sukkervarer 14

2.1.2 Avgift på alkoholfrie drikkevarer 14

2.2 Vurdering av endringer 15

3 SÆRAVGIFTER, MERVERDIAVGIFT OG TOLL 16

3.1 Direkte og indirekte skatter 16

3.2 Prinsipper for fiskal beskatning 17

3.3 Begrunnelse for helserelaterte avgifter 18

3.3.1 Eksternaliteter 19

3.3.2 Internaliteter 20

3.4 Særavgifter 21

3.4.1 Generelt 21

3.4.2 Nærmere om særavgiftsregelverket i Norge 21

3.4.3 Særavgiftsgrupper, herunder vareavgifter 22

3.4.4 Avgiftssubjektene – rapportering og innbetaling av særavgifter 22

3.4.5 NOU 2007: 8 En vurdering av særavgiftene 22

3.4.6 Særavgifter i EU 24

3.5 Merverdiavgift 24

3.5.1 Generelt 24

3.5.2 Nærmere om redusert avgiftssats på næringsmidler 25

3.5.3 Ekspertgruppe – enklere merverdiavgift 26

3.6 Toll 26

3.6.1 Generelt 26

3.6.2 Tolltariffen - klassifisering av varer 26

Foreløpig utgave

4 SÆRAVGIFT PÅ SJOKOLADE- OG SUKKERVARER 27

4.1 Gjeldende rett 27

4.2 Avgiftsfritak 29

4.2.1 Utførsel, tax free mv. 29

4.2.2 Varer av mindre verdi (350-kronersgrensen) mv. 29

4.2.3 Varer til diplomater 29

4.2.4 Returvarer 29

4.2.5 Råstoff 29

4.3 Historikk 30

4.4 Nivå, omfang og proveny 32

5 SÆRAVGIFT PÅ ALKOHOLFRIE DRIKKEVARER 34

5.1 Gjeldende rett 34

5.2 Avgiftsfritak mv. 35

5.2.1 Generelle fritak 35

5.2.2 Øvrige fritak 35

5.2.3 Redusert sats for produkter basert på frukt, bær eller grønnsaker tilsatt kunstig søtstoff 35

5.3 Historikk 36

5.4 Nivå, omfang og proveny 36

6 SÆRAVGIFTER PÅ SUKKER OG DRIKKEVAREEMBALLASJE 39

6.1 Innledning 39

6.2 Særavgift på sukker 39

6.2.1 Gjeldende rett 39

6.2.2 Historikk 39

6.3 Særavgift på drikkevareemballasje 40

6.3.1 Gjeldende rett 40

6.3.2 Historikk 40

7 LIGNENDE AVGIFTER I ANDRE LAND 41

7.1 Innledning 41

7.2 Danmark 41

Foreløpig utgave

7.2.1 Avgift på sjokolade- og sukkervarer 41
7.2.2 Avgift på iskrem mv. 42
7.2.3 Avgift på mineralvann 43
7.2.4 Avgift på mettet fett 43

7.3 Sverige 43
7.3.1 Avgift på sjokolade og sukkervarer 44
7.3.2 Avgift på leskedrikker o.l. 44

7.4 Finland 44
7.4.1 Avgift på alkoholfrie drikkevarer 44
7.4.2 Avgift på sjokolade, sukkervarer og iskrem 45

7.5 Storbritannia 45
7.5.1 Avgift på sukkerholdige leskedrikker 46

7.6 Irland 46
7.6.1 Avgift på sukkerholdige leskedrikker 46

7.7 Kort om andre land 47

7.8 Oppsummering 47

8 EØS-AVTALEN MV. 49

8.1 Innledning 49
8.1.1 Gjennomføring av EØS-avtalen 49
8.1.2 Indirekte skatter og EØS-avtalen 50

8.2 Statsstøttereglene i EØS-avtalen 51
8.2.1 Statsstøtteforbudet 51
8.2.2 Særlig om selektivitetsvilkåret 53
8.2.3 Forenlig støtte 56

8.3 Prosessuelle regler 57

8.4 Eksisterende støtte 58

8.5 Tilbakebetaling av støtte 58

8.6 EUs sekundærlovgivning på skatte- og avgiftsområdet 59

8.7 WTO-avtalen 60

9 FOLKEHELSELOVEN, MERKING AV MAT- OG DRIKKEVARER MV. 60

Foreløpig utgave

9.1 Folkehelseloven 60

9.2 Nasjonale styringsdokumenter 60

9.3 Kostholdsråd og næringsstoffanbefalinger 61

9.4 Internasjonale forpliktelser 61

9.5 Merking av mat- og drikkevarer 61

10 HELSE, KOSTHOLD OG ERNÆRING 64

10.1 Innledning 64

10.2 Sukker 65

10.3 Forbruk og inntak av sukkerholdige varer 65

10.3.1 Forbruk av mineralvann 66

10.3.2 Forbruk av sjokolade og sukkervarer 66

10.3.3 Inntak av sukker – totalt og fordelt på matvaregrupper 66

10.4 Søtstoffer 68

10.4.1 Inntak av søtstoffer 68

10.4.2 Trygghetsvurderinger av kunstige søtstoffer 69

10.4.3 Andre helsefaglige vurderinger av kunstige søtstoffer 70

10.5 Energitette, næringsfattige matvarer 71

10.6 Overvekt og kostholdsrelaterte sykdommer 71

10.6.2 Overvekt og fedme 72

10.6.3 Kostholdsrelaterte sykdommer 73

10.6.4 Sosial ulikhet i kosthold og helse 74

10.7 Virkemidler i ernæringspolitikken 75

10.7.1 Innledning 75

10.7.2 Arbeid i næringslivsgruppen, herunder intensjonsavtalen 75

10.7.3 Merkeordningen Nøkkelhullet 76

10.7.4 Europeisk ernæringsprofilmodell 77

10.7.5 Markedsføring av usunn mat og drikke til barn 77

10.8 Samfunnsgevinster relatert til kosthold 77

10.9 Besparelser som følge av redusert forekomst av overvekt 79

11 NORSK NÆRINGSMIDDELINDUSTRI OG DAGLIGVAREHANDEL 80

Foreløpig utgave

11.1 Næringsmiddelindustrien 80

11.2 Dagligvarehandelen 83

12 GRENSEHANDEL, TAX FREE OG NETTHANDEL 83

12.1 Innledning 83

12.2 Grensehandel og tax free 84

12.2.1 Reisegodsbestemmelsene 84

12.2.2 Tax free-ordningen 84

12.2.3 Nordmenns grensehandel 85

12.2.4 Danskers grensehandel 91

12.3 Netthandel 92

12.3.1 Innledning 92

12.3.2 Varer av mindre verdi (350-kronersgrensen) 92

12.3.3 Registreringsplikt i Norge for utenlandske næringsdrivende 94

13 FORBRUKER- OG FOLKEHELSERELATERTE VIRKNINGER 94

13.1 Virkninger på forbruket 94

13.1.1 Priselastisiteter 94

13.1.2 Storforbruk vs. lavforbruk 97

13.1.3 Sosiodemografiske karakteristika 98

13.1.4 Avgiftsomfangets betydning for substitusjon mot andre produkter 98

13.2 Overveltning av avgift fra produsent til forbruker 100

13.3 Effekter av helseavgifter på mat- og drikkevarer 101

14 VURDERING AV AVGIFTEN PÅ SJOKOLADE- OG SUKKERVARER MV. 103

14.1 Innledning 103

14.2 Avgiftens formål 104

14.3 Avgiftspliktens omfang 105

14.4 Avgiftsnivå 105

14.5 Tilknytning til tolltariffen 106

14.6 Avgiftsfritak 106

Foreløpig utgave

14.7 Konsekvenser av avgiften 107
14.7.1 Forholdet til EØS-avtalen 107
14.7.2 Helsemessige konsekvenser 108
14.7.3 Konsekvenser for bransjen, herunder grense- og netthandel 108
14.7.4 Konsekvenser for skattemyndighetene og proveny 109

14.8 Oppsummering 109

15 VURDERING AV AVGIFTEN PÅ ALKOHOLFRIE DRIKKEVARER 110

15.1 Innledning 110

15.2 Avgiftens formål 110

15.3 Avgiftspliktens omfang 111

15.4 Avgiftsnivå 111

15.5 Tilknytning til tolltariffen 111

15.6 Avgiftsfritak mv. 112

15.7 Konsekvenser av avgiften 112
15.7.1 Forholdet til EØS-avtalen 112
15.7.2 Helsemessige konsekvenser 113
15.7.3 Konsekvenser for bransjen, herunder grense- og netthandel 113
15.7.4 Konsekvenser for skattemyndighetene og proveny 114

15.8 Oppsummering 114

16 ENDRINGER AV AVGIFTENE PÅ SJOKOLADE- OG SUKKERVARER OG ALKOHOLFRIE DRIKKEVARER 114

16.1 Bør avgiftene oppheves? 117
16.1.1 Avgift på sjokolade- og sukkervarer mv 117
16.1.2 Avgift på alkoholfrie drikkevarer 119

16.2 Overordnede prinsipper for utforming av avgiftene 119

16.3 Generell avgift på sukker 121
16.3.1 Innledning 121
16.3.2 Generell avgift på sukker 122
16.3.3 Konklusjon 122

16.4 Helsebegrunnet avgift på sjokolade- og sukkervarer 123

Foreløpig utgave

16.4.1 Endret vareomfang 123
16.4.2 Konsekvenser av forslaget 123
16.4.3 Konklusjon 125

16.5 Helsebegrunnet avgift på alkoholfrie drikkevarer 125

16.5.1 Endret vareomfang 125
16.5.2 Konsekvenser av forslaget 126
16.5.3 Konklusjon 128

17 PROVENY 128

Foreløpig utgave

1 Utvalgets mandat og sammensetning

1.1 Utvalgets mandat

Utvalgets mandat er:

Innledning

Regjeringen nedsatte den 16. november 2018 et utvalg som skal vurdere særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer. Utvalget skal foreta en helhetlig vurdering av avgiftene, og skal særlig vurdere om avgiftene kan og bør utformes slik at de i større grad hensyntar helse- og ernæringsmessige formål innenfor rammen av EØS-avtalens regler om statsstøtte.

Bakgrunn

Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer er i dag i første rekke fiskalt begrunnet. Avgiftene er også ment å ha helsemessige egenskaper ved at de kan bidra til å redusere forbruket av sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer. Avgiftene, slik de er utformet i dag, treffer imidlertid bare delvis helseskadelige ingredienser som sukker, og avgiftssatsene er ikke tilpasset eventuelle samfunnsmessige skadevirkninger ved konsum. Som for de øvrige særavgiftene gjelder avgiftsplikten både importerte varer og varer som produseres i Norge.

I forbindelse med statsbudsjettet for 2018 ble avgiftene på sjokolade- og sukkervarer og avgiften på alkoholfrie drikkevarer økt med henholdsvis 80 og 40 pst. reelt. Avgiftene ble deretter klaget inn for EFTAs overvåkingsorgan (ESA) med anførsler om at avgiftene ikke er i samsvar med EØS-avtalens statsstøtteregler. I statsbudsjettet for 2019 foreslo Regjeringen at avgiften på sjokolade- og sukkervarer reduseres til (prisjustert) 2017-nivå. Regjeringen varslet samtidig at den ville sette ned et utvalg som skal gjennomgå særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer.

Avgiftene ble vurdert i NOU 2007: 8 *En vurdering av særavgiftene*. Utvalget anbefalte blant annet at både avgiften på sjokolade- og sukkervarer og avgiften på alkoholfrie drikkevarer ble erstattet med en mer generell avgift på sukker i mat- og drikkevarer, men påpekte at en slik avgift måtte utredes nærmere. En utredning av en generell sukkeravgift ble ikke gjennomført i kjølvannet av utredningen.

Sjokolade- og sukkervareavgiften

Særavgiften på sjokolade- og sukkervarer har eksistert siden 1922. Begrunnelsen for å innføre avgiften den gangen var at sjokolade- og sukkervarer ble ansett som luksusprodukter som egnet seg godt for beskatning. Det ble også vist til at det kunne skje et overforbruk av slike varer.

Avgiften omfatter i dag varer som typisk fremstår som godterier og søtsaker. Avgiftsplikten gjelder for det første sjokolade og andre varer som inneholder kakao. Videre er kjeks og småkaker avgiftspliktige dersom de er fylt med en viss angitt andel sjokolademasse mv. eller har overtrekk av sjokolade mv. Avgiften omfatter også sukkertøy, pastiller, karameller, drops, tyggegummi mv. Avgiftsplikten omfatter også sjokolade- og sukkervarer som ikke inneholder sukker, f.eks. sukkerfrie pastiller. Råvarer og varer som ikke fremstår som godterier til direkte konsum (f.eks. masser), omfattes ikke av avgiftsplikten.

Foreløpig utgave

Avgiftspliktens omfang er nærmere regulert i Stortingets årlige avgiftsvedtak og i særavgiftsforskriften[1] og er i hovedsak knyttet til tolltariffens varenummer. Avgrensningen innebærer at noen varer som tilsynelatende er ganske like, behandles ulikt avgiftsmessig, f.eks. er en marsipangris avgiftspliktig mens en én-kilos pakning med marsipanmasse ikke er det. Avgiften omfatter ikke is og bakervarer, selv om disse kan inneholde både sukker og sjokolade. Varer som ernæringsmessig er ganske like, behandles derfor i noen tilfeller ulikt.

Avgift på alkoholfrie drikkevarer

Særavgift på alkoholfrie drikkevarer ble innført i 1924 som en avgift på kullsyreholdige drikkevarer. Avgiften ble begrunnet med statens behov for inntekter, men det ble også vist til at varene ikke var nødvendighetsmidler og derfor kunne karakteriseres som luksusvarer. Avgiften har blitt endret en rekke ganger og er blant annet utvidet til å omfatte kullsyrefrie drikkevarer.

Avgiftspliktens omfang er nærmere regulert i Stortingets årlige avgiftsvedtak og i særavgiftsforskriften[2]. Avgiften omfatter alkoholfrie drikkevarer, men også sirup som benyttes til fremstilling av alkoholfrie drikkevarer i dispensere e.l. Avgiftsplikten gjelder for drikkevarer og sirup som er tilsatt sukker eller kunstig søtstoff. Drikkevarer som kun inneholder naturlig sukker, f.eks. fruktjuice, ilegges dermed ikke avgift. Det er redusert avgiftssatser for drikkevarer og sirup som er basert på frukt, bær eller grønnsaker og som er tilsatt kunstig søtstoff. Varer i pulverform og melkeprodukter tilsatt kun små mengder sukker er fritatt for avgift. Avgiften omfatter også alkoholholdige drikkevarer med alkoholstyrke til og med 0,7 volumprosent alkohol dersom disse er tilsatt sukker eller søtstoff. Alkoholfritt øl produseres i all hovedsak uten at sukker eller søtstoff tilsettes og er derfor avgiftsfritt.

I forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett 2018 fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak[3]: «Stortinget ber regjeringen utrede en reduksjon av særavgiften på alkoholfrie drikkevarer slik at avgiften differensieres ut fra sukkerinnhold, med utgangspunkt i modellene fra Storbritannia, Irland og Finland.»

Nærmere om mandatet

Utvalget skal foreta en helhetlig vurdering av dagens særavgifter på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer. Utvalget skal vurdere om avgiftene ivaretar formålene om å skaffe staten inntekter og samtidig har helsemessige gode egenskaper ved å redusere forbruket av sukkerholdige varer. Utvalget skal vurdere hvilke konsekvenser dagens avgifter har både for bransjen og avgiftsmyndighetene.

Utvalget skal særlig vurdere om avgiftene kan og bør utformes slik at de i større grad tar hensyn til helse- og ernæringsmessige formål. Utvalget skal vurdere og angi hvilke endringer i avgiftene som må gjøres for å oppnå dette. Dette må skje innen EØS avtalens rammer.

Utvalget skal vurdere om dagens avgiftspliktige vareomfang er hensiktsmessig ut fra avgiftenes formål eller om avgiftene bør ha et bredere eller snevrere nedslagsfelt. Utvalget skal vurdere om det er hensiktsmessig å knytte den nærmere avgrensning av avgiftsplikten til tolltariffens varenummer slik det i dag er gjort for sjokolade- og sukkervareavgiften.

Videre skal utvalget vurdere dagens avgiftsfritak, dvs. om disse bør videreføres eller oppheves, og om det bør gis fritak i flere tilfeller. Utvalget skal vurdere om avgiftene bør

[1] Forskrift av 11. desember 2001 nr. 1451 kap. 3-17
[2] Forskrift av 11. desember 2001 nr. 1451 kap. 3-4
[3] Meld. St. 2 (2017-2018), Innst. 400 S (2017-2018), vedtak 1004

Foreløpig utgave

omfatte sukkerfrie varer (varer uten (tilsatt) sukker). Det må også vurderes om naturlig sukrete produkter skal behandles annerledes enn produkter tilsatt kunstig søtning. Utvalget kan vurdere det generelle nivået på avgiftssatsene og differensiering av satsene.

Utvalget skal vurdere konkrete endringer i dagens avgifter, f.eks. for å fjerne avgrensnings-problemer, og om avgiftene kan og bør gjøres mer logiske ut fra et helseperspektiv e.l. Utvalget kan vurdere større omlegginger utover dagens avgifter, f.eks. en bredere eller mer generell helse- eller sukkeravgift. Utvalget skal vurdere om avgiftene bør oppheves. Utvalget skal legge frem minst ett forslag til omlegging som er provenynøytral.

Utvalget skal vurdere de økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene, herunder betydningen for grense-/netthandelen, proveny-, nærings- og helsevirkninger. Utvalget skal legge vekt på om forslagene er administrativt håndterbare og innebærer forenklinger for staten og næringslivet (de avgiftspliktige).

Utvalget skal beskrive lignende avgifter i land det er naturlig å sammenligne seg med, herunder drikkevareavgiftene i Storbritannia, Irland og Finland. Utvalget skal beskrive avgiftene i de nevnte landene og vurdere en omlegging som følger opp anmodningsvedtaket som er nevnt over. Sjokolade- og sukkervareavgiften i Danmark skal beskrives.

Utvalget skal vurdere om de forslag som fremmes er i tråd med våre internasjonale forpliktelser, herunder EØS-avtalen og særlig statsstøtteregelverket.

Utvalget skal levere sin innstilling innen 1. april 2019 slik at utvalgets vurderinger kan inngå i budsjettet for 2020.

Utvalgets frist ble utsatt til 9. april 2019.

Foreløpig utgave

1.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Advokat Cecilie Aasprong Dyrnes, Bærum (leder)

Spesialrådgiver Ellen Bakken, LO, Lørenskog

Adm.dir. Petter Haas Brubakk, NHO Mat og Drikke, Vestby

Første nestleder Anne Berit Aker Hansen, Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund – LO, Oslo

Områdedirektør Knut-Inge Klepp, Folkehelseinstituttet, Oslo

Seniorforsker Snorre Kverndokk, Frischsenteret, Oslo

Førsteamanuensis Hans Olav Melberg, Universitetet i Oslo

Advokat Ellen Mulstad, NHO, Oslo

Advokat Kjerstin Ongre, Asker

Førsteamanuensis Sinne Smed, Universitetet i København

1.3 Utvalgets forståelse av mandatet

Utvalget forstår mandatet slik at det skal foretas en helhetlig vurdering av dagens særavgifter på sjokolade og sukkervarer og på alkoholfrie drikkevarer i lys av at avgiftene og avgiftsnivået først og fremst er fiskalt begrunnet. Utvalget skal særlig foreta en vurdering av

om avgiftene kan og bør utformes på en mer treffsikker måte enn i dag ved at de i større grad hensyntar helse- og ernæringsmessige formål.

I denne forbindelse legger utvalget til grunn at det først og fremst er avgift på sukkerholdige varer som ønskes vurdert, herunder om kunstig søtede varer bør behandles likt med sukkerholdige varer.

Utvalget forstår mandatet slik at det er de to gjeldende særavgiftene som skal vurderes, og har derfor ikke foretatt en egen vurdering av andre virkemidler for å redusere befolkningens inntak av sukkerholdige varer.

1.4 Utvalgets arbeid og møtevirksomhet

Utvalget har hatt 16 møter. Det første møtet ble avholdt 29. november 2018, det siste ble avholdt 3. april 2019.

NHO Mat og Drikke nedsatte en referansegruppe med representanter fra næringen, bestående av:

Anders Brynildsen, administrerende direktør Brynild Gruppen AS

Per Hynne, kommunikasjonsdirektør, Coca-Cola European European Partners Norge AS

Rita Kristin Broch, administrerende direktør, Diplom-Is AS

Paal Hennig-Olsen, administrerende direktør, Hennig-Olsen AS

Rune Forsberg, fabrikksjef, Hval sjokoladefabrikk ASA

Jan Audun Larsen, driftsdirektør, Lerum AS

Harald Bredrup, administrerende direktør, Mack AS (og styreleder i Bryggeri- og Drikkevareforeningen, en bransjeforening i NHO Mat og Drikke)

Celin Huseby, kommunikasjonsdirektør, Mondelēz Norge AS

Trond Aanerud, fagsjef, Orkla ASA

Johanna Ellefsen Rostad, direktør for corporate affairs, Ringnes AS

Direktør Petter Nome, Bryggeri- og Drikkevareforeningen

Fagsjef/advokat Dag Kjetil Øyna, NHO Mat og Drikke

Fagsjef Gerhard Salicath, NHO Mat og Drikke

Utvalget har avholdt ett møte med referansegruppen, hvor det også ble holdt innlegg.

I tillegg nedsatte Folkehelseinstituttet en helse- og ernæringsfaglig referansegruppe, bestående av:

Lene Frost Andersen, professor, instituttleder, Institutt for medisinske basalfag, Universitetet i Oslo

Elling Bere, seniorforsker, Folkehelseinstituttet; professor, Universitetet i Agder

Lisa Garnweidner-Holme, førsteamanuensis, OsloMet

Trine Husøy, seniorforsker, Folkehelseinstituttet

Britt Lande, seniorrådgiver, Helsedirektoratet

Haakon Meyer, overlege, Folkehelseinstituttet; professor, Universitetet i Oslo

Foreløpig utgave

Harry Sam Selikowitz, rådgiver, dr.odont, Den Norske Tannlegeforening

Liv Elin Torheim, professor, OsloMet

Vivian Lam, policy officer, EAT

Tone Torgersen, fagsjef, Nasjonalforeningen for folkehelsen

Bente Øvrebø, rådgiver, Folkehelseinstituttet; stipendiat, Universitetet i Agder

Utvalget har avholdt ett møte med referansegruppen, hvor det også ble holdt innlegg.

Utvalget har også hatt møte med Hovedorganisasjonen Virke representert ved direktør for dagligvare Ingvill Størksen, direktør for handelspolitikk Jarle Hammerstad og senioranalytiker Kjetil Vee Moen. I møtet ble det også holdt innlegg.

Videre har utvalget hatt møte med frivillig sektor representert ved NCD[4]-alliansen og Press (Redd Barnas ungdomsorganisasjon) hvor det ble holdt innlegg. NCD-alliansen i Norge er et nettverk av frivillige organisasjoner som arbeider for å bekjempe ikke-smittsomme sykdommer og består av Diabetesforbundet, Kreftforeningen, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke, Nasjonalforeningen for folkehelsen og Rådet for psykisk helse.

Videre har det blitt holdt presentasjoner for utvalget om følgende emner: EØS-avtalens statsstøtteregler (Gjermund Mathisen, direktør for konkurranse og statsstøtteavdelingen i EFTAS overvåkingsorgan ESA), skattlegging av sukker (Tarjei Havnes, førsteamanuensis ved Økonomisk Institutt, Universitetet i Oslo), selvkontroll og regulering – et samfunnsøkonomisk perspektiv (Ole Røgeberg, seniorforsker, Frischsenteret), merking av mat- og drikkevarer (Nina Lødrup, Mattilsynet) og intensjonsavtalen for et sunnere kosthold mellom helsemyndighetene og matbransjen (Linda Granlund, divisjonsdirektør, Helsedirektoratet og Håkon Mageli, konserndirektør, Orkla ASA).

Utvalget har også hatt et møte med ekspertgruppen som skal vurdere enklere merverdiavgift nedsatt av Finansdepartementet 18. januar 2019. Ekspertgruppen består av leder Vibeke Hammer Madsen (tidligere administrerende direktør i Hovedorganisasjonen Virke, Vidar Christiansen (professor emeritus, Universitetet i Oslo) og Anders Mikelsen (førsteamanuensis, Institutt for rettsvitenskap og styring, Handelshøyskolen BI). En del av mandatet til ekspertgruppen er å vurdere om helsemessige hensyn kan begrunne reduserte avgiftsatser eller nullsats (fritak) i merverdiavgiftsloven. Ekspertgruppen skal avgi sin innstilling 15. mai 2019.

Nina Lea Gjerde (seniorrådgiver, Nærings- og fiskeridepartementet) har bistått med statsstøtterettslige spørsmål.

Foreløpig utgave

[4] Non-Communicable Diseases

2 Oppsummering og anbefalinger

2.1 Vurdering av dagens avgifter

2.1.1 Avgift på sjokolade- og sukkervarer

Utvalget mener at dagens avgift på sjokolade- og sukkervarer ikke er utformet optimalt som en fiskal avgift ved at den kun omfatter et begrenset vareomfang og at den dermed kan medføre uønskede vridinger.

Vurdert ut fra et helseperspektiv omfatter avgiften varer som er energitette og fattige på essensielle næringsstoffer og avgiften kan bidra til å redusere befolkningens inntak av denne typen produkter. I dette perspektivet er det en svakhet ved dagens avgift er det er energitette og næringsfattige varer som ikke omfattes av avgiften. Avgiften er heller ikke differensiert etter innhold, dvs. at den ikke gir insentiver til produsenter til å reformulere produktene.

Utvalget finner det uheldig at avgiften kan gi konkurransevridninger mellom aktører som produserer noenlunde like varer. Avgiften kan stimulere til økt grensehandel av sjokolade- og sukkervarer dersom avgiften fører til økende prisforskjell mellom Norge og Sverige. Denne handelen kan gå på bekostning av omsetning i Norge.

Utvalgets flertall (medlemmene *Dyrnes, Klepp, Kverndokk, Melberg, Ongre og Smed)* mener at avgiften slik den er utformet i dag bør oppheves og erstattes av en ny og helsebegrunnet avgift. Medlemmene *Klepp, Kverndokk, Melberg, Ongre og Smed* mener at dagens avgift bør videreføres inntil ny avgift innføres. Medlemmet *Dyrnes* mener at dagens avgift bør oppheves senest 1. januar 2020 selv om den erstattes av en ny avgift på et senere tidspunkt.

Medlemmene *Aker Hansen, Bakken, Brubakk og Mulstad* mener at dagens avgift bør oppheves senest 1. januar 2020.

Foreløpig utgave

2.1.2 Avgift på alkoholfrie drikkevarer

Utvalget viser til at dagens avgift på alkoholfrie drikkevarer i første rekke er fiskal.

Utvalget vil påpeke at ut fra et helseperspektiv omfatter avgiften drikkevarer som er sukkerrike og fattige på essensielle næringsstoffer. Avgiften kan bidra til å redusere befolkningens inntak av slike produkter. Avgiften er imidlertid ikke utformet med tanke på innhold og mengde av potensielt helseskadelige ingredienser.

Samtidig viser utvalget til at avgiften kan stimulere til økt grensehandel av alkoholfrie drikkevarer dersom avgiften fører til økende prisforskjell mellom Norge og Sverige. Denne handelen kan gå på bekostning av omsetning i Norge.

Utvalgets flertall (medlemmene *Dyrnes, Klepp, Kverndokk, Melberg, Ongre og Smed)* mener at avgiften slik den er utformet i dag bør oppheves og erstattes av en ny og helsebegrunnet avgift.

Medlemmene *Klepp, Kverndokk, Melberg* og *Smed* mener at dagens avgift på sukret drikke bør videreføres med samme avgiftsnivå som i dag inntil ny avgift innføres, og at avgift på kunstig søtet drikke videreføres med det avgiftsnivået som var gjeldende før 2018 inntil ny avgift innføres.

Medlemmene *Dyrnes, og Ongre* mener at dagens avgift bør videreføres med det avgiftsnivået som var gjeldende før 2018 inntil ny avgift innføres.

Utvalgets mindretall (medlemmene *Aker Hansen, Bakken, Brubakk og Mulstad,)* mener at dagens avgift bør oppheves senest 1. januar 2020.

2.2 Vurdering av endringer

Utvalget mener at dersom det skal være avgift på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer, bør disse primært ha en helsemessig og ikke en fiskal begrunnelse. En helsebegrunnet avgift bør være differensiert.

Dersom avgifter med helse- eller ernæringsformål skal vurderes, mener medlemmene *Aker Hansen, Bakken, Brubakk og Mulstad* at dette i så fall må drøftes i en helhetlig sammenheng der også andre virkemidler inngår i vurderingen. En slik tilnærming ligger utenfor utvalgets mandat, og ville uansett ikke latt seg gjennomføre innenfor den tidsrammen utvalget har hatt til disposisjon.

I påvente av en grundigere utredning om nye helsebegrunnete avgifter, foreslår medlemmene *Klepp, Kverndokk, Melberg og Smed* enkelte endringer i dagens avgifter som vil kunne implementeres allerede fra 1. januar 2020. Konkret foreslås at sukkerfrie varer som for eksempel drops, og drikkevarer med kunstig søtstoff, får redusert avgift.

Utvalgets flertall (medlemmene *Dyrnes, Klepp, Kverndokk, Melberg, Ongre* og *Smed*) mener at en avgift på sukker i utgangspunktet bør utformes som en generell avgift på tilsatt sukker i alle mat- og drikkevarer. Dette forutsetter imidlertid at mengde tilsatt sukker fremkommer av merkingen på produktet – noe som ikke er tilfellet i dag. En avgift basert på mengde tilsatt sukker er dermed ikke praktisk gjennomførbar.

En ny helsebegrunnet avgift på *matvarer* krever nærmere utredning, både av hvilke varer en slik avgift bør omfatte, hvilke konsekvenser det vil ha for de næringsdrivende og skattemyndighetene mv. Med den tid utvalget har hatt til rådighet, har det ikke vært anledning til å gå nærmere inn i disse vurderingene. Når det gjelder sukkerfrie produkter kan helsemessige vurderinger tilsi at det er gunstig å avgiftslegge sukkerfrie produkter blant annet for å begrense vridninger og uheldig produktutvikling. Enkelte anfører imidlertid at det helsemessig sett ikke er grunnlag for å avgiftslegge slike varer, i og med at de ikke inneholder sukker.

Utvalgets flertall (medlemmene *Dyrnes, Klepp, Kverndokk, Melberg, Ongre* og *Smed)* mener at det bør innføres en helsemessig begrunnet og differensiert avgift på *alkoholfrie drikkevarer*.

Medlemmene *Dyrnes og Ongre* mener at en slik avgift kun bør omfatte alkoholfrie drikkevarer som er tilsatt sukker.

Medlemmene *Klepp, Kverndokk, Melberg* og *Smed* mener at en helsemessig begrunnet avgift også bør omfatte alkoholfrie drikkevarer som er tilsatt kunstig søtstoff, men da med lavere sats.

Medlemmene *Aker Hansen, Bakken, Brubakk* og *Mulstad* mener prinsipalt at det ikke bør være en avgift på alkoholfrie drikkevarer. Dersom myndighetene likevel skulle konkludere med at den eksisterende fiskale avgiften skal erstattes av en ny, helse- og ernæringsmotivert avgift, mener disse medlemmene subsidiært at det i så fall er nærliggende å vurdere en differensiert drikkevareavgift etter en for næringslivet forutsigbar modell, eksempelvis slik som den irske drikkevareavgiften.

Utvalget anbefaler at eventuelle nye avgifter notifiseres til EFTAs overvåkningsorgan (ESA).

Foreløpig utgave

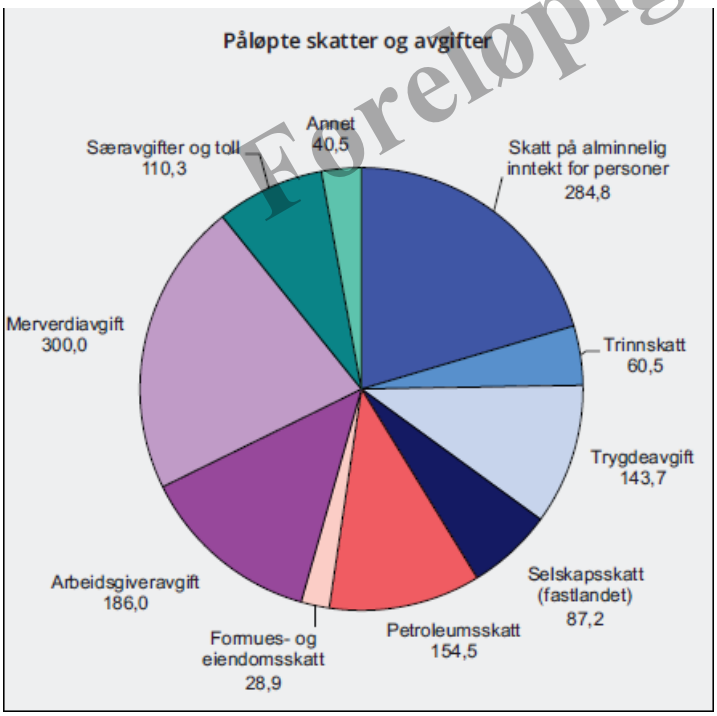
3 Særavgifter, merverdiavgift og toll

3.1 Direkte og indirekte skatter

Med skatter menes vanligvis overføringer fra det private til det offentlige uten noen konkret motytelse. Etter Grunnloven § 75 bokstav a må skatter, herunder avgifter, vedtas av Stortinget for ett år av gangen gjennom de årlige skatte- og avgiftsvedtakene (plenarvedtakene). Dette innebærer at vedtakene må gjentas årlig, noe som skiller dem fra lovvedtak som gjelder inntil de blir endret. Skatter og avgifter som vedtas i medhold av nevnte bestemmelse går inn i statskassen uten noen form for øremerking. Skatter kan være direkte eller indirekte. Hvem som i realiteten ender opp med å bære kostnaden ved de direkte eller indirekte skattene, er et spørsmål som blant annet vil avhenge av tilbud og etterspørsel i de enkelte markedene.

Direkte skatter omfatter blant annet inntektsskatt for personer og bedrifter, arbeidsgiveravgift, formuesskatt og eiendomsskatt. Indirekte skatter omfatter merverdiavgift, særavgifter og toll. Figur 3.1 gir en oversikt over samlede skatter og avgifter fordelt etter hovedgrupper. De samlede skatte og avgiftsinntektene er anslått til 1 396 mrd. kroner i 2018. Figuren viser at de største skatteinntektene kommer fra skatt på alminnelig inntekt for personer, merverdiavgift og arbeidsgiveravgift. Indirekte skatter utgjør 30 pst. av samlede skatter og avgifter. Merverdiavgiften utgjør 21 pst. av samlede skatter og avgifter, mens særavgiftene samlet utgjør åtte pst. Sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer står for om lag fem pst. av særavgiftene (fremgår ikke av figuren). Toll har forholdsvis liten betydning for statens inntekter.

Foreløpig utgave



Figur 3.1 Påløpte skatter og avgifter. Anslag for 2018. Mrd. kroner

Kilde: Finansdepartementet

3.2 Prinsipper for fiskal beskatning

Skatter og avgifter kan ha flere formål. Et av disse er å finansiere offentlig sektors virksomhet, noe som inkluderer både offentlig konsum og investeringer, samt overføringer til privat sektor. I tillegg brukes skatte- og avgiftssystemet til å bidra til en jevnere inntektsfordeling enn det som genereres fra markedet. Bruk av skatter og avgifter fører imidlertid til at konsumenter og produsenter står overfor andre priser enn det de ellers ville gjort, og de tilpasser seg på en annen måte. Skatter som gir dette utfallet kalles gjerne for vridende skatter. Under vridende skatter og avgifter reflekterer ikke prisene lenger de samfunnsøkonomiske kostnadene, dvs. alle kostnader som produksjon og konsum av et gode medfører – ikke bare de privatøkonomiske, noe som gir et samfunnsøkonomisk tap. Det er imidlertid tilfeller hvor skatter og avgifter er effektivitetsfremmende, dvs. at de gir en samfunnsøkonomisk gevinst. Dette gjelder når aktørene ikke står overfor de samfunnsøkonomisk riktige prisene, noe som for eksempel er tilfelle hvis det privatøkonomiske kostnaden er lavere enn den samfunnsøkonomiske. Et eksempel på dette er miljøforurensning hvor den som forurenser ikke belastes for kostnadene man påfører andre, eller sigarettrøyking hvor man utsetter andre for passiv røyking. Slike kostnader kalles gjerne for negative eksterne effekter. Eksterne effekter av skadelig konsum omtales i punkt 3.3.1.

Det er viktig at skattesystemet er utformet med utgangspunktet i noen grunnleggende prinsipper for at ressursene i samfunnet utnyttes mest mulig effektivt. Dette kan oppnås ved å først benytte skatter og avgifter som bidrar til bedre ressursbruk (for eksempel riktig utformede miljøavgifter). Deretter benytte nøytrale skatter som ikke påvirker valgene mellom produsenter og forbrukere (for eksempel riktig utformede grunnrenteskatter). Skatter og avgifter som er ment å være effektivitetsfremmende eller nøytrale vil sjelden være nok til å finansiere offentlig sektors utgifter. Det vil derfor være nødvendig å innføre skatter og avgifter som gir et samfunnsøkonomisk effektivitetstap, men som likevel vil være gunstig da de vil kunne finansiere tjenester som ikke ville blitt produsert av private aktører i den skalaen man ønsker, eller vil gi en bedre inntektsfordeling. Slike skatter og avgifter kalles ofte for fiskale da hensikten er å skaffe penger i statskassen. For å redusere effektivitetstapet er det viktig å utforme de fiskale skattene og avgiftene slik at de gir minst mulig endringer i konsumenters og produsenters tilpasning. Dette innebærer færrest mulig vridninger.

Foreløpig utgave

Økonomisk teori har følgende prinsipper for å redusere effektivitetstapet ved fiskale skatter og avgifter, (se også NOU 2007: 8 En vurdering av særavgiftene punkt 5.1 til 5.3 for en nærmere gjennomgang av utforming av optimale skattesystemer):

- Det bør brukes brede og generelle skattegrunnlag og lave avgiftssatser. Er skattegrunnlaget bredt vil det være behov for lavere skattesatser enn om bare et utvalg av varer og tjenester beskattes. Effektivitetstapet ved beskatning øker mer enn proporsjonalt med skattesatsen, og et bredt utvalg vil derfor være gunstig. I tillegg vil også vridningen mellom varer og tjenester bli mindre hvis et stort antall varer og tjenester behandles likt.
- De høyeste skattene bør legges der de har minst mulig virkning på aktørenes tilpasning, dvs. der tilbud og etterspørsel endres lite som følge av prisendringer.
- Skattesystemet bør i minst mulig grad påvirke selve produksjonen av varer og tjenester. Skattene og avgiftene bør derfor legges på sluttproduktet og ikke på bedrifters kjøp av innsatsfaktorer.

Det første prinsippet om at skattegrunnlaget bør være bredest mulig, trekker i retning av en generell avgift på alle varer og tjenester. I de fleste land er det innført en salgsavgift som for eksempel merverdiavgiften, som beregnes ved omsetning av de fleste varer og tjenester.

Det kan være vanskelig å finne varer og tjenester som tilfredsstiller det andre prinsippet, nemlig at tilbud og etterspørsel skal endres lite etter at man har lagt på skattene og avgiftene. Hvis dette er tilfelle, kalles tilbudet og etterspørselen for priseuelastisk, se punkt 13.1.1. For konsumvarer er det tilfellet hvis konsumentene i liten grad endrer sitt forbruk når prisen endres. Dersom forbrukeren skal reagere lite på prisen bør det være få alternative varer å bytte til, dvs. få andre varer som gjør den samme nytten. Noen nødvendighetsvarer kan tilfredsstille dette kravet. Det kan for eksempel være vanskelig å redusere bleieforbruket til småbarnsfamilier selv om prisen på bleier går opp. Det kan også være vanskelig å redusere bilkjøring i områder med liten kollektivtrafikk selv om bensinprisene øker. Noen luksusgoder vil også kunne være prisuelastiske. En høy pris kan signalisere eksklusivitet, og for noen varer, som for eksempel luksusbiler, vil derfor en økt pris neppe ha stor betydning for etterspørselen.

Det siste prinsippet innebærer at man ikke skal ha vridninger i produksjonen, bare i etterspørselen. Ved å legge vridende avgifter på produksjonsfaktorer, ville man fått en vridning både i produksjon og etterspørsel. En vridning i bruk av innsatsfaktorer vil påvirke prisingen av disse og dermed også produsenter av andre varer. Merk imidlertid at avgiftslegging av innsatsfaktorer vil være effektivitetsfremmende hvis disse innsatsfaktorene gir negative eksterne effekter. Et eksempel på slike innsatsfaktorer er fossile brensler.

3.3 Begrunnelse for helserelaterte avgifter

Det kan være flere begrunnelser for å bruke ulike virkemidler i helsepolitikken. Nedenfor vil vi se nærmere på begrunnelser for avgifter og vil i hovedsak støtte oss på samfunnsøkonomisk teori. Omtalen baserer seg i stor grad på Røgeberg (2007 og 2012).

Samfunnsøkonomisk teori bygger på prinsippet om konsumentsuverenitet og utviste preferanser. Dette betyr at individet selv er suverent til å vite hva det ønsker seg, og hvordan det skal oppnå best mulig velferd. Dette viser individet gjennom sine handlinger som kjøp av varer og tjenester. Det skal derfor gode grunner til at det offentlige skal kunne påvirke individenes valg. Paternalistisk motiverte inngrep ved at man mener at individet selv tar dårlige valg og har dårlig smak, har derfor fått liten støtte innen den samfunnsøkonomiske tradisjonen. Det finnes grunner til å regulere bruken av visse produkter gjennom påbud og forbud, som for eksempel bruk av narkotiske stoffer, røyking innendørs etc., men disse skal vi ikke komme nærmere inn på her. Dette punktet tar for seg begrunnelser for avgifter, noe som vil regulere størrelsen på konsumet, men ikke forby det.

Foreløpig utgave

Prinsippet om konsumentsuverenitet bygger på en modell for konsumentatferd hvor konsumentene har full informasjon, blant annet om produktet det konsumerer og virkningene av det, der individet danner seg et best mulig bilde av hvordan rammene for valg blir i fremtiden. I tillegg kjenner det sine egne preferanser både nå og i fremtiden, og det tar valg som er i samsvar med disse, dvs. at individet ikke angrer på valg. Individet skal også ta de fulle konsekvensene av sine valg, for eksempel i form av helsekostnader. Hvis noen av disse forutsetningene ikke er oppfylt, kan det være behov for reguleringer. Et eksempel kan være manglende informasjon om skadevirkninger av et produkt. Hvis en konsument ikke vet at et høyt sukkerkonsum kan føre til overvekt og fedme, vil vedkommende ha et annet forbruk enn det som er optimalt, for eksempel ved at det konsumeres mer enn vedkommende ellers ville ha gjort. En avgift kan derfor redusere forbruket til det nivået konsumenten ville valgt ved full informasjon. Det er imidlertid vanskelig å vite hvordan konsumenten ville ha reagert ved full informasjon, noe som kan trekke i retning av bruk av andre virkemidler.

I punkt 3.3.1 og 3.3.2 nedenfor redegjøres det for andre begrunnelser for avgifter (eksternaliteter og internaliteter).

Hvor effektive helserelaterte avgifter vil være, avhenger av en rekke faktorer; blant annet i hvor stor grad en avgift skyves over i prisen til konsumentene, hvordan konsumentene reagerer på endring i prisen og hvilken langsiktig helseeffekt konsumentens reaksjon eventuelt gir. Dette er problemstillinger som blir diskutert i kapittel 13.

3.3.1 Eksternaliteter

Når konsumet eller handlingene til et individ påvirker andre individer, kalles dette i samfunnsøkonomien for en eksternalitet. Det finnes både positive og negative eksternaliteter. En positiv eksternalitet kan være at man lærer av andres handlinger. Et eksempel er bedrifters teknologiutvikling som også andre bedrifter kan ha glede av. En negativ eksternalitet kan være miljøforurensing eller røyking som påvirker andre negativt. Hvis det eksisterer eksternaliteter betyr det at individet ikke har valgt det nivået av goder som er mest mulig gunstig for samfunnet, og vi får et effektivitetstap. Avgifter og subsidier vil kunne korrigere for eksternaliteter ved at konsumenten dermed tar inn over seg de kostnader eller gevinster de påfører andre ved sitt konsum eller handlinger. En tobakksavgift som priser den ulempen andre påføres av tobakksrøyk, vil kunne føre til at røykeren røyker mindre. Røykeren vil likevel ikke slutte å røyke da vedkommende verdsetter røyking opp til ett visst nivå høyere enn kostnadene ved å røyke (inkludert ulempen som påføres andre).

Når det gjelder sukkerholdige produkter, vil et høyt forbruk være skadelig for helsen først og fremst gjennom økt overvekt og fedme, og de helseplager det medfører. I utgangspunktet gir ikke dette grunn til å regulere konsumet ut fra økonomisk teori hvis konsumenten kjenner til risikoen, men likevel velger å fortsette konsumet. Det er først når konsumet går ut over andre at det kan være grunner til å regulere det. Den viktigste negative eksternaliteten som følge av stort sukkerkonsum er belastningen det påfører offentlige budsjetter. Økte helseutgifter, sykefravær og for eksempel uførepensjon belaster budsjettene, og dette må tas inn igjen gjennom skattlegging. Et høyt sukkerkonsum vil dermed gi økte skatter, noe som også de med et moderat forbruk av sukker er med på å betale.

Foreløpig utgave

Et sentralt poeng som har betydning for den finansielle belastningen som påføres andre gjennom skatteseddelen, er at dårligere helse også som regel medfører lavere levealder og dermed lavere fremtidige pensjonsutgifter og helse- og omsorgsutgifter. Dette skal komme til fratrekk i en beregning av den finansielle belastningen som sukkerkonsumet medfører. Å trekke fra slike kostnader kan høres ut som en kynisk antagelse, men hvis dette ikke tas hensyn til i avgiftsnivået, vil forbrukerne av sukkervarene belastes for mer enn de påfører andre gjennom skatteseddelen, noe som vil gi et effektivitetstap. En riktig satt avgift skal være aktuarisk rettferdig – man skal betale i gjennomsnitt inn til det offentlige det man i gjennomsnitt tar ut ekstra over livsløpet grunnet sitt sukkerforbruk.

Et annet poeng er at hvis avgiften får konsumentene til å gjøre andre skadelige eller uønskede handlinger kan det være et argument for å redusere den. Slike grunner kan være at man isteden handler de samme produktene i illegale markeder eller at grensehandelen og netthandelen i utlandet øker slik at effekten av avgiften blir liten.

Det er også viktig å huske at det er overforbruk – og ikke normalt konsum – av usunne næringsmidler som gir eksterne effekter. Hvorvidt konsumet gir helseskader gjennom for eksempel fedme, avhenger av det generelle aktivitetsnivået og energiinntaket. Det er dermed bare konsum over et visst nivå som kan gi eksterne effekter. Dette er i motsetning til en del miljøeksternaliteter som for eksempel CO_2, hvor alle utslippsenhetene gir den samme eksternaliteten. Konsekvensen av at den eksterne effekten varierer mellom forskjellige forbrukere, er at en uniform avgift som ilegges alt forbruk av en vare også vil påvirke konsum som ikke gir eksternaliteter. Konsumenter som ilegges en avgift selv om forbruket deres ikke

gir noen eksterne effekter, vil bli påført et velferdstap. Hvis avgiftsprovenyet deles ut igjen, for eksempel ved en lump-sum fordeling, vil det til en viss grad kompensere dem som rammes unødig av avgiften.

3.3.2 Internaliteter

En annen begrunnelse for regulering av atferd tar utgangspunkt i brudd på antagelsene om velinformerte og rasjonelle konsumenter som er nevnt i innledningen til punkt 3.3, nemlig at konsumentene kjenner sine egne preferanser både nå og i fremtiden, og at de tar valg som er i samsvar med disse. Dersom man kjenner sine egne preferanser, angrer man ikke på valgene man tar. Men hvis disse forutsetningene ikke er oppfylt, vil handlingene dine i dag har negativ innvirkning på deg i fremtiden som du ikke evner å ta hensyn til. Dette kalles for internaliteter i den atferdsøkonomiske litteraturen. Slike internaliteter kan for eksempel føre til at man spiser for mye sjokolade og sukkervarer, og angrer på det senere, med mulige helseproblemer som resultat. Barn og ungdom under 18 år er et eksempel på dette, idet denne gruppen har et forholdsmessig høyt forbruk av sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer. Disse kan ikke betraktes som rasjonelle konsumenter som kan vurdere langtidskonsekvensene av eget forbruk.

Internaliteter kan begrunne reguleringer som for eksempel avgifter, men det er ikke alltid avgifter vil være den beste måte å regulere på. Et eksempel på et område hvor avgifter kan virke er hvis man har svak viljestyrke og dermed kjøper en del ting på impuls. Vi lar oss friste av nuet i større grad enn vi selv ønsker. I faglitteraturen kalles dette for hyperbolsk diskontering. I slike tilfeller vil en avgift på de helseskadelige varene føre til at man ikke så lett faller for fristelsen, og den kan derfor hjelpe folk med svak viljestyrke. På den annen side vil alle andre konsumenter som ikke i like stor grad strever med svak viljestyrke også betale avgiften, selv om de ikke trenger den til å styre sitt konsum, og disse vil dermed konsumere mindre av disse varene enn de ville foretrukket. Tilsvarende som diskutert under punktet om eksternaliteter, gir dette et velferdstap for forbrukere som klarer å styre sitt konsum. Et alternativ til avgifter for slike «fristelsesvarer» kan være å gjøre tiltak som å fjerne godteri og søtsaker fra områder rundt kassene i butikkene, eller fra områder man må gå gjennom for å komme til kassen. Andre tiltak kan være reklameforbud og anonyme produktpakker som for sigaretter, eller salg kun på steder som man bevisst må oppsøke, som Vinmonopolet for kjøp av vin og brennevin.

Foreløpig utgave

Noen helseskadelige produkter er avhengighetsdannende. Dette betyr at individer mister kontroll over konsumbeslutningen og konsumerer godet selv om man ikke har stor glede av det. I slike tilfeller vil en avgift bare øke byrden ved at de i tillegg til å være avhengig av godet også må betale mer for det. En mulighet for å bøte på dette kan være å samtidig redusere avgiftene på produkter som kan anses som substitutter, men som ikke gir den samme skadelige helseeffekten. Et eksempel kan være økt avgiftsnivå på sigaretter og redusert avgiftsnivå på snus.

Konsum av noen goder kan være avhengig av sosial påvirkning. Mennesker påvirkes av hva andre rundt seg gjør og det kan dannes normer og sedvaner. Tobakk, alkohol, godteri og brus kan alle være eksempler på usunne goder hvor konsumet påvirkes av slike normer og sedvaner som kan låse grupper eller samfunn inn i situasjoner de ville være tjent med å komme ut av. I slike tilfeller kan reguleringer gi dyttet som skal til for at man havner i en annen likevekt med mindre konsum. Nyborg og Rege (2003) viser for eksempel til hvordan røykeloven virket på en måte som fikk holdningene til røyking til å endre seg. Avgifter kan også kunne virke i samme retning.

Et siste poeng er at hvis konsumentene er klar over at det er internaliteter som følge av deres konsum, så vil de være interessert i virkemidler som korrigerer dette da det vil gi dem større velferd over tid. Det kan for eksempel være årsaken til at flere røykere ønsket innstramninger av røykeloven velkommen.

3.4 Særavgifter

3.4.1 Generelt

Som omtalt i punkt 3.1 anses særavgiftene i hovedsak som indirekte skatter som vedtas av Stortinget for ett år av gangen. Særavgiftene anses i første rekke å være fiskale, men de kan også ha andre formål, for eksempel hensynet til helse eller miljø.

Det skal betales særavgifter av nærmere angitte varer og tjenester. Særavgifter oppkreves i ett ledd, i motsetning til merverdiavgiften som i utgangspunktet skal beregnes ved omsetning av alle varer og tjenester og i alle omsetningsledd, se punkt 3.5.

Særavgifter skal beregnes både ved innenlandsk produksjon og ved innførsel (import). Dette medfører at alt innenlandsk forbruk av varen eller tjenesten blir avgiftsbelagt og at importerte og innenlandskproduserte produkter behandles likt avgiftsmessig.

Særavgiftene er basert på egenfastsetting, dvs. at avgiftssubjektene (produsentene og importørene) skal beregne, fastsette og innbetale korrekt avgift. Myndighetenes kontroll med avgiftsberegningen skjer på stikkprøvebasis i ettertid. Dersom det avdekkes at det er beregnet og betalt for lite avgift, kan det bli fattet vedtak om endring av avgiften.

Foreløpig utgave

3.4.2 Nærmere om særavgiftsregelverket i Norge

I Stortingets årlige avgiftsvedtak angis det hvilke varer og tjenester som er avgiftspliktige med hvilken sats og hvilke bruksområder som er fritatt for avgift.

De nærmere regler om avgiftsgrunnlag, -beregning og -fritak mv. er fastsatt i ulike forskrifter. I tillegg til å være hjemlet i Stortingets avgiftsvedtak, er forskriftene hjemlet i tre lover; særavgiftsloven, motorkjøretøy- og båtavgiftsloven og dokumentavgiftsloven[5].

Lovene er i hovedsak korte fullmaktslover som gir forvaltningen myndighet til å fastsette nærmere regler om avgrensning av avgiftsplikten, avgiftsgrunnlag og –beregning og vilkår for fritak. For særavgifter som er hjemlet i særavgiftsloven, er forskriftsbestemmelsene samlet i særavgiftsforskriften[6]. Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer mv. og alkoholfrie drikkevarer er regulert i forskriften kapittel 3-17 og 3-4.

Skatteforvaltningsloven[7] som trådte i kraft 1. januar 2017 er en felles forvaltningslov for en rekke skatter og avgifter, herunder særavgifter. Skatteforvaltningsloven inneholder bl.a. alminnelige saksbehandlingsregler, regler om opplysningsplikt, regler om fastsetting og kontroll, klage og sanksjoner ved overtredelse av regelverket, herunder administrative reaksjoner (tilleggsskatt) og straff. Skattebetalingsloven[8] har bestemmelser om forfall og innbetaling av særavgifter til staten, renteberegning og sikkerhetsstillelse.

[5] Lov av 19. mai 1933 nr. 11, lov av 19. juni 1959 nr. 2 og lov av 12. desember 1975 nr. 59
[6] Forskrift av 11. desember 2001
[7] Lov av 27. mai 2016 nr. 14 nr. 1451
[8] Lov av 17. juni 2005 nr. 67

Det er skatteetaten som har ansvaret for særavgiftene, både når det gjelder forvaltning av regelverket, veiledning og kontroll. Ved innførsel av varer utfører tollmyndighetene kontroll som en del av den ordinære grensekontrollen.

3.4.3 Særavgiftsgrupper, herunder vareavgifter

Det er særavgifter på varer og tjenester av ulik karakter. Avhengig av hvordan avgiftene er bygget opp og hvilke forhold som utløser avgiftsplikt, kan de deles inn i fire hovedgrupper.

- Vareavgifter – kjennetegnes ved at avgiftsplikten oppstår ved innførsel og produksjon av nærmere definerte varer. Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer mv. og alkoholfrie drikkevarer er i denne kategorien.
- Utskrivningsavgifter – disse skrives ut (faktureres) direkte til eier uten at de er foranlediget av en bestemt handling fra avgiftssubjektets side og kun på grunnlag av at vedkommende er eier av det avgiftspliktige objektet på et bestemt tidspunkt. Dette gjelder vektårsavgiften og den tidligere årsavgiften.
- Registreringsavgifter –avgiftsplikten utløses ved en bestemt registrering. Registrering av kjøretøy i motorvognregisteret utløser for eksempel plikt til å betale engangsavgift, mens tinglysing av hjemmelsoverføring til fast eiendom utløser plikt til å betale dokumentavgift.
- Utslippsavgifter – er avgifter som legges på et nærmere bestemt miljøskadelig utslipp, og avgiftsplikten oppstår ved selve utslippet, for eksempel avgift på utslipp av NO_X.

I tillegg er det enkelte andre særavgifter som ikke passer inn i noen av disse kategoriene, for eksempel flypassasjeravgiften som beregnes per passasjer ved avgang fra norsk lufthavn.

Foreløpig utgave

3.4.4 Avgiftssubjektene – rapportering og innbetaling av særavgifter

For vareavgiftene, herunder særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer mv. og alkoholfrie drikkevarer, oppstår avgiftsplikten ved innførsel og produksjon av nærmere definerte varer. Det er den som importerer og produserer de avgiftspliktige varene som er avgiftssubjekter og skal beregne, rapportere og innbetale avgiften til staten.

Virksomheter som skal starte med produksjon av særavgiftspliktige varer har som hovedregel plikt til å registrere seg for den aktuelle særavgiften. For importører er utgangspunktet at de kan velge å registrere seg, bortsett fra importører av alkoholholdige drikkevarer og teknisk etanol. For virksomheter som er registrert, oppstår avgiftsplikten ved uttak fra virksomhetens godkjente lager. Importører som ikke er registrert må betale avgift ved importen.

De fleste særavgifter – og alle vareavgiftene – er basert på egenfastsetting, se punkt 3.4.1. For registrerte virksomheter innebærer dette at virksomhetene må levere løpende skattemeldinger for særavgifter. For vareavgiftene skal det leveres skattemelding hver måned. Avgiften forfaller til innbetaling den 18. i påfølgende måned.

Særavgifter inngår som hovedregel i beregningsgrunnlaget for merverdiavgiften, se punkt 3.5.

3.4.5 NOU 2007: 8 En vurdering av særavgiftene

Finansdepartementet nedsatte et utvalg den 1. desember 2006 som skulle vurdere hvordan særavgiftene ivaretok målene om å skaffe staten inntekter på en best mulig måte, og korrigere for eksterne kostnader. Utvalget skulle også vurdere hvordan de ulike særavgiftene påvirket rammebetingelsene for næringslivet og fordelingen av reell kjøpekraft.

Utvalget anbefalte at avgiften på sjokolade- og sukkervarer, avgiften på alkoholfrie drikkevarer og avgiften på sukker ble erstattet med en generell avgift på sukker i mat og drikkevarer. Utvalget så for seg at en slik avgift kunne utformes på to måter; enten som en gradert avgift etter sukkerinnholdet i varen eller ved at sukker ble avgiftslagt som innsatsfaktoren i produksjonen.

En gradert avgift innebærer at varen avgiftslegges etter antall gram tilsatt sukker. For at dette skulle kunne gjennomføres, påpekte utvalget at mengde tilsatt sukker enten måtte fremgå ved merking av varen eller at det måtte gis tilleggsinformasjon fra den avgiftspliktige. Utvalget konstaterte at det dagjeldende merkeregelverket ikke var tilstrekkelig som grunnlag for en gradert sukkeravgift. Å innføre en avgift basert på særskilte deklarasjoner med tilleggsinformasjon var et spørsmål som eventuelt måtte vurderes nærmere etter EØS-avtalen.

Sukker som benyttes til ervervsmessig produksjon er fritatt for avgift. Utvalget vurdert om sukker som innsatsfaktor kunne avgiftslegges. Utvalgets utgangspunkt var at den avgiftspliktige virksomheten i så fall måtte føre et produksjonsregnskap over sukker benyttet i produksjonen og som ble deklarert til myndighetene. For utenlandske produsenter ville dette ikke være mulig, siden norske myndigheter ikke har jurisdiksjon til å utøve kontroll i utlandet. Alternativet var da at de utenlandske produsentene deklarerte sukker som innsatsfaktor, men dette ville igjen medført EØS-rettslige problemstillinger. En slik løsning ble derfor ikke anbefalt.

Utvalget vurderte også andre virkemidler enn særavgifter, herunder merverdiavgift. Utvalget konkluderte med at høyere merverdiavgift på usunne matvarer generelt ville gi et effektivitetstap i forhold til et system med en generell sats. Dette ville ha store administrative kostnader sammenlignet med en løsning innen særavgiftssystemet. Særavgiftene oppkreves kun i ett ledd, mens merverdiavgiften oppkreves i alle ledd. Høyere merverdiavgift på usunne varer ville, etter utvalgets oppfatning, også være et lite treffsikkert virkemiddel med mindre det opereres med ulike satser for ulike varegrupper. Utvalget mente også at det kunne være naturlig å tilpasse landbrukspolitiske virkemidler til ernæringspolitiske formål, og anbefalte at priselementene i landbrukspolitikken ble gjort til gjenstand for en ernæringspolitisk vurdering.

Foreløpig utgave

Utvalget konkluderte dermed slik:

> *En generell sukkeravgift*
>
> *Utvalget anbefaler at avgiften på sjokolade- og sukkervarer, avgiften på alkoholfrie drikkevarer og avgiften på sukker erstattes med en mer generell avgift på sukker i mat- og drikkevarer. En riktig utformet sukkeravgift bør graderes etter sukker pr. gram i mat- og drikkevarer, men utvalget ser at det vil være betydelige administrative problemer knyttet til innføring av en slik avgift med dagens regelverk. En gradert sukkeravgift på importerte produkter kan være problematisk i forhold til EØS-avtalen. Utvalget mener at dagens merkeregler må endres før en gradert sukkeravgift kan innføres.*
>
> *Utvalget anbefaler at avgiftene på sjokolade- og sukkervarer, alkoholfrie drikkevarer og sukkeravgiften beholdes i en begrenset periode frem til disse avgiftene kan erstattes av en generell avgift på sukker. Hvilke produkter som bør omfattes av en slik avgift må utredes nærmere. Det må også utredes hvilke avgrensninger som vil være hensiktsmessige, og hvor store administrative konsekvenser en slik avgift vil ha.*
>
> *Som omtalt ovenfor forutsetter en effektiv skattlegging etter sukkerinnhold nye krav til varedeklarasjoner. Dersom en generell sukkeravgift ikke lar seg innføre, mener utvalget at avgiften på sjokolade- og sukkervarer bør avvikles. Forslaget bygger på at dagens avgrensning av avgiften på sjokolade- og sukkervarer kan virke uheldig og bidra til tilpasningsproblemer. Hvis en generell sukkeravgift ikke kommer på plass, mener utvalget*

at avgiften på alkoholfrie drikkevarer og dagens sukkeravgift (som omfatter sukker til husholdningsbruk) bør opprettholdes. Det store sukkerinntaket blant ungdom skyldes særlig høyt konsum av sukkerholdige alkoholfrie drikkevarer. Et flertall i utvalget peker på at også sukkerfri brus har negative effekter.

Medlemmene Hersoug og Monsvold[9] *mener at avgiften på sjokolade- og sukkervarer bør avvikles så snart som mulig, og uavhengig av utredningen av en generell avgift på sukker. Disse medlemmene mener også at drikkevarer uten sukker bør fritas fra avgiften på alkoholfrie drikkevarer.*

Avgifter kan være et av flere virkemidler for å stimulere til et sunnere kosthold. Lavere merverdiavgift på sunn mat og høyere merverdiavgift på usunne produkter er blitt foreslått som virkemidler for å fremme et sunnere kosthold. Et samlet utvalg vil peke på at et differensiert merverdiavgiftssystem vil gi et effektivitetstap i forhold til et system med en generell sats, og at en differensiering innenfor merverdiavgiftssystemet vil ha store administrative kostnader. Utvalget mener at redusert merverdiavgift på mat- og alkoholfrie drikkevarer er et lite egnet virkemiddel for å fremme et sunnere kosthold.

Landbruksstøtten, gjennom prisregulering og tollvern, bidrar til å øke prisene på rene, sunne matvarer som kjøtt, fisk, frukt og grønnsaker, så vel som mindre sunne produkter med relativt høyt innhold av mettede fettsyrer. I stedet for å benytte særavgifter på jordbruksbaserte matvarer, anbefaler utvalget at priselementene i landbrukspolitikken gjøres til gjenstand for en ernæringspolitisk vurdering.

Foreløpig utgave

3.4.6 Særavgifter i EU

I EU er visse særavgifter harmoniserte i den forstand at alle EU-landene er forpliktet til å avgiftslegge visse produkter samt at avgiften skal ha et visst minimumsnivå, se punkt 8.6. Formålet med harmoniseringen er å sikre at EUs indre marked fungerer. Harmoniseringen gjelder energiprodukter og elektrisitet, alkohol, og tobakk. Medlemslandene kan velge å avgiftslegge andre typer produkter til særlige formål. Det er som utgangspunkt opp til medlemslandene å fastsette hvilke produkter som skal avgiftslegges, men avgiften må utformes slik at den er i samsvar med reglene om statsstøtte, se kapittel 8.

3.5 Merverdiavgift

3.5.1 Generelt

I tillegg til at det skal betales særavgift på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer, skal det beregnes merverdiavgift ved omsetning mv. av disse varene. Særavgifter inngår i beregningsgrunnlaget for merverdiavgiften.

Merverdiavgiften er en generell avgift på innenlandsk forbruk av varer og tjenester, og vedtas av Stortinget for ett år av gangen. På samme måte som særavgiftene er merverdiavgiften basert på egenfastsetting, se punkt 3.4.1.

Det skal beregnes merverdiavgift ved omsetning, innførsel og ved uttak av varer og tjenester fra avgiftspliktig virksomhet. Merverdiavgiftens formål er rent fiskalt. Formålet tilsier dermed at merverdiavgift beregnes med én generell avgiftssats ved omsetning av alle varer og

[9] Tor Hersoug, NHO og Sissel Monsvold, Handels– og Servicenæringens Hovedorganisasjon

tjenester. Den nærmere regulering av avgiftsplikten finnes i merverdiavgiftsloven[10] og merverdiavgiftsforskriften[11].

Den generelle merverdiavgiftssatsen er 25 pst. Det gjelder en redusert sats på 15 pst. for næringsmidler. Det gjelder videre en lav sats på tolv pst. for enkelte typer tjenester som for eksempel persontransport, overnattingstjenester, adgang til kino, museer, fornøyelsesparker og opplevelsessentre.

Virksomheter med omsetning og uttak som omfattes av merverdiavgiftsloven plikter å registrere seg i Merverdiavgiftsregisteret når omsetningen og uttaket overstiger 50 000 kroner over en periode på tolv måneder. Registreringsplikten gjelder også utenlandske virksomheter som har omsetning i Norge. Registrerte virksomheter kan fradragsføre merverdiavgift ved anskaffelse av varer og tjenester som er til bruk i den registrerte virksomheten. Fradragsretten gir avgiftsmessig nøytralitet ved omsetning mellom registrerte næringsdrivende.

Enkelte varer og tjenester er unntatt fra merverdiavgiftsloven, dvs. at det ikke skal beregnes merverdiavgift ved omsetningen mv. og at det ikke gis rett til fradrag for merverdiavgift på anskaffelser til virksomheten. Eksempler på dette er helsetjenester, undervisningstjenester, finansielle tjenester og visse tjenester innen kunst, kultur og idrett.

En del varer og tjenester er fritatt for merverdiavgift, såkalt nullsats. Dette innebærer at det ikke skal beregnes merverdiavgift ved omsetningen mv., men at den avgiftspliktige har fradragsrett for merverdiavgift på varer og tjenester som anskaffes til bruk i virksomheten. Eksempler på nullsats er omsetning av elbiler, papiraviser, elektroniske nyhetstjenester og eksport av varer.

Foreløpig utgave

3.5.2 Nærmere om redusert avgiftssats på næringsmidler

Som et ledd i Merverdiavgiftsreformen 2001 ble det innført redusert sats for næringsmidler på tolv pst. fra 1. juli 2001. Avgiftssatsen ble redusert til elleve pst. fra 1. januar 2005. Senere er satsen økt til 13 pst. (1. januar 2006), 14 pst. (1. januar 2007) og 15 pst. (1. januar 2012). Ved økningene i 2006[12] og 2007[13] vises det til at reduksjonen av avgiftssatsen på næringsmidler til tolv prosent i 2001 umiddelbart førte til at prisene på matvarer til forbruker ble redusert om lag tilsvarende, men at matvareprisene økte mer enn SSBs konsumprisindeks (KPI) fra juli 2001 til desember 2014. Det ble lagt til grunn at tallene kan tyde på at om lag to tredeler av halveringen av avgiftssatsen på næringsmidler tilfalt konsumentene. Det ble videre lagt til grunn at det er lite trolig at hele avgiftsøkningene i 2006 og 2007 ville slå ut i økte matvarepriser.

Som næringsmidler anses enhver mat- og drikkevare som er bestemt til å konsumeres av mennesker, med unntak av legemidler, tobakksvarer, alkoholholdige drikkevarer og vann fra vannverk som avgiftsberegnes med alminnelig avgiftssats. Mat- og drikkevarer som omsettes som en del av en serveringstjeneste, for eksempel på restauranter, skal også avgiftsberegnes med alminnelig avgiftssats. Såkalt «take away» anses ikke som del av en serveringstjeneste, og omfattes av redusert sats.

[10] Lov 19. juni 2009 nr. 58
[11] Forskrift 15. desember 2009 nr. 1540
[12] St.prp. nr. 1 (2005-2006) Skate-, avgifts- og tollvedtak punkt 3.2.3
[13] St.prp. nr. 1 (2006-2007) Skate-, avgifts- og tollvedtak punkt 3.2.2

3.5.3 Ekspertgruppe – enklere merverdiavgift

Finansdepartementet nedsatte 18. januar 2019 en ekspertgruppe som skal vurdere om merverdiavgiften kan utformes enklere og med færre avgiftssatser enn i dag. Ekspertgruppen skal blant annet vurdere om det kan være ulike hensyn som kan begrunne reduserte satser i merverdiavgiften, for eksempel fordelingshensyn, folkehelse eller miljø. Ekspertgruppen skal også vurdere om differensiering av merverdiavgiften er egnet for å ivareta slike hensyn eller om det finnes andre virkemidler som kan være mer målrettet.

Fristen for ekspertgruppens rapport er 15. mai 2019.

3.6 Toll

3.6.1 Generelt

Tollovens bestemmelser om tollbehandling mv. kommer til anvendelse ved innførsel av sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer.

Norges nasjonale regler om toll er underlagt folkerettslige forpliktelser dels på bilateralt og multilateralt nivå, herunder WTO-avtalen som dekker de mange avtaler som er inngått under Generalavtalen om toll og handel som Norge sluttet seg til i 1947.

Toll er en avgift som ilegges ved innførsel av (fysiske) varer til Norge. Tollsatsene for de ulike varer er tatt inn i tolltariffen og vedtas av Stortinget for ett år av gangen, jf. Grunnloven § 75 bokstav a. På samme måte som for særavgiftene og merverdiavgiften er toll basert på egenfastsetting, se punkt 3.4.1.

For industrivarer er det i dag toll kun på enkelte klær og andre tekstilvarer som håndklær, duker og gardiner. Tollsatsene er fra 5,6 til 10,7 pst. av tollverdien. Videre er det toll på en rekke landbruksvarer. Det er høyest tollsatser på viktige landbruksvarer som også produseres i Norge, for eksempel storfekjøtt og melkeprodukter. På landbruksvarer som ikke produseres i Norge er det normalt ikke toll, for eksempel sitrusfrukter, bananer og ris. Det er imidlertid toll på flere av de sistnevnte varere dersom disse er bestemt til dyrefôr. Landbruksdirektoratet kan sette ned tollsatsene på enkelte landbruksvarer i bestemte perioder avhengig av blant annet vekstsesong i Norge.

Foreløpig utgave

For en rekke varer er det gitt tollfrihet i henhold til preferanseavtaler mv. EØS-avtalens protokoll 3 om gjensidige tollpreferanser ved handel av bearbeidede landbruksvarer, regulerer tollen på flere av produktene som omfattes av avgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer. Protokoll 3 er omtalt nærmere i punkt 8.1.2. Det er i tillegg toll på flere typer frukt- og grønnsaksafter.

3.6.2 Tolltariffen - klassifisering av varer

I tolltariffen beskrives og klassifiseres alle varer. Tolltariffen består av 97 kapitler, der kapittel 16-24 omhandler tilberedte næringsmidler mv., herunder sukker og sukkervarer (kapittel 17), kakao og sjokolade (kapittel 18), frukt- og grønnsakssafter (kapittel 20) og drikkevarer (kapittel 22). Melk er omfattet av kapittel 4.

Enkelte særavgifter knytter avgiftsplikten til bestemte varenummer i tolltariffen. Dette gjelder blant annet avgiftene på sjokolade- og sukkervarer, alkohol, teknisk etanol og smøreolje.

Tolltariffen er utformet i overensstemmelse med det harmoniserte system for beskrivelse og koding av varer (den såkalte HS-nomenklaturen). HS-nomenklaturen er per 1. september 2018 tiltrådt av 156 land samt EU. Mer enn 98 pst. av verdenshandelen blir kodet i

overensstemmelse med HS-nomenklaturen. HS-nomenklaturen oppdateres hvert femte år, sist 1. januar 2017.

Et varenummer i tolltariffen består av åtte sifre. De seks første inngår i Det harmoniserte system og er derfor obligatoriske for alle land som benytter systemet. De fire første sifrene kalles for posisjon. Tilhørende tekst i tolltariffen kalles for posisjonstekst. De to neste sifrene kalles for underposisjon. Det syvende sifferet i et varenummer avspeiler vanligvis nasjonale tolloppdelinger/-satser. Det åttende sifferet benyttes til å dekke nasjonale, statistiske behov, samt for eksempel Landbruks- og matdepartementets, Utenriksdepartementets, Klima- og miljødepartementets, Mattilsynets og Legemiddelverkets interesser når det gjelder inn- og utførselsreguleringen. I noen tilfeller blir det åttende sifferet benyttet til å skille ut avgifts- og/eller gebyrbelagte varer.

Klassifisering av varer foretas etter en fortolkning av de regler som finnes i HS-nomenklaturen, for eksempel alminnelige fortolkningsregler, noter, posisjonstekster mv. I tillegg er det gitt kommentarer til HS-nomenklaturen og klassifiseringsuttalelser av HS-komiteen.

Tolltariffen kunngjøres som forskrift. Finansdepartementet har fullmakt til å innarbeide nye tariffoppdelinger eller endre gjeldende oppdelinger dersom endringene verken har nevneverdig betydning for statens inntekter eller har næringsmessige eller handelspolitiske konsekvenser. Myndigheten er delegert til Tolldirektoratet.

EUs tolltariff, Den Kombinerte Nomenklatur (KN), er også basert på HS-nomenklaturen. Den kombinerte nomenklatur består av åtte siffer, der de seks første er identiske med HS-nomenklaturen. EU har i tillegg bygget på den kombinerte nomenklaturen med en arbeidstolltariff (TARIC), som gir informasjon om handelspolitikk og tarifftiltak som gjelder for bestemte varer i EU. TARIC består av ti siffer, den åttesifrede koden i den kombinerte nomenklaturen og i tillegg to siffer (TARIC-underposisjoner).[14]

Foreløpig utgave

4 Særavgift på sjokolade- og sukkervarer

4.1 Gjeldende rett

Avgiften på sjokolade- og sukkervarer er begrunnet med at den skal gi staten inntekter, men den kan også ha en helsemessig effekt. Det finnes ingen rettskilder som redegjør nærmere for en helsemessig begrunnelse for avgiften slik den er utformet i dag.

Stortingets avgiftsvedtak angir at det skal svares avgift av sjokolade- og sukkervarer mv. Det nærmere omfanget av avgiftsplikten fremkommer av særavgiftsforskriften kapittel 3-17. Avgiftsplikten er knyttet til bestemte varenumre i tolltariffen med ytterligere presiseringer og avgrensninger for enkelte varegrupper.

Særavgiftsforskriften § 13-17-1 lyder:

§ 3-17-1 *Saklig virkeområde*

Avgiftsplikten omfatter varer som hører under følgende varenummer i tolltariffen:

a) Sukkervarer (herunder hvit sjokolade):
   1. 17.04.1000 - tyggegummi, også overtrukket med sukker,

[14] Rådets forordning (EØF) nr. 2658/87 af 23. juli 1987 om told- og statistiknomenklaturen og Den Fælles Toldtarif

andre:

2. 17.04.9091 - karameller
3. 17.04.9092 - pastiller, sukkertøy og drops
4. ex 17.04.9099 - ellers, formet som (eller i form av) plater, stenger, figurer, kuler o.l.

b) Sjokolade og andre næringsmidler som inneholder kakao:

1. ex 18.06.2090 - i blokker, plater eller stenger
2. 18.06.3100 - med fyll
3. 18.06.3200 - uten fyll
4. ex 18.06.9010 - annen sjokolade, herunder sukkervarer med innhold av kakao, støpt eller formet som figurer, kuler o.l.

c) Kjeks:

1. ex 19.05.3100 - søte kjeks og småkaker
2. ex 19.05.3200 - vafler og vaffelkjeks

Varene er avgiftspliktige når de er:

1. helt overtrukket (eventuelt unntatt bunnen) med sjokolade-(kakao-) og/eller sukkerholdig masse
2. delvis overtrukket og/eller har mellomlag av slik masse som nevnt under 1, og hvor vekten av massen utgjør mer enn 50 pst. av kjeksens samlede vekt.

d) Drops, tyggegummi og andre godterier, herunder pastiller mv., uten innhold av sukker:

1. 21.06.9047 - andre drops og pastiller
2. 21.06.9048 – annen tyggegummi
3. ex 21.06.9098 - andre godterier (tilsvarende varer som er avgiftspliktig etter bokstav a eller b).

e) Varer som hører under andre varenumre i tolltariffen fordi de er satt sammen eller pakket sammen med varer som er nevnt i bokstav a-d. Avgiftsplikten omfatter ikke varer som er på eller i kaker under tolltariffens varenummer 19.05.9031.

Foreløpig utgave

For enkelte av varegruppene omfatter avgiften alle varer som klassifiseres i det aktuelle varenummeret, men for noen varegrupper er det bare utvalgte varer som er omfattet. At kun enkelte varer er omfattet angis i forskriften med "ex" (extract) og betyr at avgiften ikke omfatter alle varene i varenummeret. I disse tilfellene må det foretas en vurdering av om produktet anses som avgiftspliktig sjokolade og sukkervare. Et eksempel er bestemmelsens bokstav a nr. 4, der det fremgår at sukkervarer tilhørende følgende varenummer er omfattet av avgiftsplikten: "ex 17.04.9099 – ellers, formet som (eller i form av), plater, stenger, figurer, kuler o.l." Det må da vurderes om varen er formet som plater, stenger osv.

Kjeks er avgiftspliktige på nærmere vilkår. Forskriften viser til varenumre i tolltariffen som gjelder søte kjeks, småkaker, vafler og vaffelkjeks. Det følger videre av forskriften at det er et krav om at varene enten er helt overtrukket (eventuelt med unntak av bunnen) med sjokolade og/eller sukkerholdig masser eller at varene er delvis overtrukket og/eller har mellomlag av masse eller sukkerholdig masse, og hvor vekten av massen utgjør mer enn 50 pst. av kjeksens samlede vekt.

Det er ikke et vilkår for avgiftsplikt at varen inneholder sukker. Enkelte sukkerfrie varer, for eksempel drops, tyggegummi og pastiller er dermed avgiftspliktige.

4.2 Avgiftsfritak

Det skilles mellom fritak og unntak. Fritak innebærer at varen i utgangspunktet er avgiftspliktig, men at en bestemt bruk e.l. ikke er omfattet av avgiftsplikten. Unntak innebærer at varen som sådan faller utenfor avgiftspliktens omfang.

Fritak for avgift på sjokolade- og sukkervarer er fastsatt i Stortingets avgiftsvedtak. Mange av fritakene viser til tollfritak fastsatt i tolloven. For flere av fritakene er det et vilkår at varen leveres direkte fra importørs eller produsents lager. Dette medfører blant annet at den som skal nyte godt av fritaket ikke kan kjøpe varen avgiftsfritt i butikk. Nærmere regler om vilkår for fritak mv. er fastsatt i forskrift (tollforskriften, særavgiftsforskriften).

Se nærmere omtale av tax free-ordningen, reisegodsbestemmelsene og 350-kronersgrensen i punkt 12.2 og 12.3.

4.2.1 Utførsel, tax free mv.

Som for øvrige vareavgifter gis det fritak for avgift på varer som utføres til utlandet. Varer som leveres som proviant etter tolloven § 4-23 og til utsalg på lufthavn etter tolloven § 4-30 (tax free), anses som levert i utførselslignende situasjoner og gis derfor også fritak.

4.2.2 Varer av mindre verdi (350-kronersgrensen) mv.

Det gis fritak for avgift ved innførsel av varer som er av mindre verdi, jf. tolloven § 5-9. Som varer av mindre verdi anses varer med en verdi på mindre enn 350 kroner inkludert frakt- og forsikringskostnader. Fritaket omfatter også sjokolade- og sukkervarer. I regjeringens politiske plattform (Granavolden-erklæringen) er det lagt til grunn at grensen for avgiftsfri import avvikles i 2020.

Videre gis det fritak for avgift på varer som innføres som reisegods etter tolloven § 5-1 og for varer som innføres til bruk i transportmidler i ervervsmessig virksomhet etter tolloven § 5-2. Dette gjelder for eksempel mat- og drikkevarer som forbrukes eller selges om bord i fartøy under reise til eller fra tollområdet.

Foreløpig utgave

4.2.3 Varer til diplomater

Som for øvrige vareavgifter gis det fritak for avgift på varer til diplomater, NATO og styrker som deltar i Partnerskap for fred, samt Den nordiske investeringsbank.

Fritakene har sin bakgrunn i internasjonale forhold og avtaler.

4.2.4 Returvarer

Som for øvrige vareavgifter gis det fritak for avgift på varer som kommer i retur til produsents eller importørs lager.

Avgiftsplikten oppstår ved innførsel og innenlandsk produksjon, dvs. at avgiftene skal omfatte det innenlandske forbruket. Varer som returneres til produsent eller importør forbrukes ikke og er derfor fritatt.

4.2.5 Råstoff

Det gis fritak for avgift på sjokolade- og sukkervarer som brukes som råstoff mv. ved fremstilling av varer. Vilkår for fritak og gjennomføring er nærmere presisert i

særavgiftsforskriften. Slike varer vil ofte være sjokoladekuler, biter o.l. som brukes som råstoff ved fremstilling av kaker og iskrem.

Masser mv. er ikke omfattet av avgiftsplikten. Til sammen sikrer dette at det ikke er avgift på innsatsfaktoren i produksjonen.

4.3 Historikk

Særavgift på sjokolade- og sukkervarer ble innført i 1922. Avgiften ble begrunnet med at sjokolade- og sukkervarer var luksusprodukter som egnet seg godt for beskatning, men det ble også vist til potensielt overforbruk av sjokolade- og sukkervarer.

Med virkning fra 1. april 1998 ble det foretatt tekniske og materielle endringer i avgiften. Bakgrunnen for endringene er omtalt i St. prp. nr. 1 (1997–98) Skatte-, avgifts- og tollvedtak punkt 6.12:

> *«Departementet foreslår enkelte endringer i avgiften, hovedsakelig av teknisk karakter. Bakgrunnen for forslagene er behovet for å klargjøre enkelte avgrensingsproblemer etter gjeldende regelverk, samt å forenkle avgiftsvedtaket.»*

Videre uttales følgende om de materielle endringene:

> *«Departementet ser imidlertid også behov for enkelte materielle endringer. Således foreslås å oppheve avgiftsplikten på masser o l som ikke har karakter av å være ferdigvarer (dvs. at massen o l ikke er formet i plater, stenger, kuler, figurer o l). Dette vil klargjøre at det ikke skal betales avgift for masser som f.eks. brukes av husholdningene, bakeriene (sistnevnte kunne tidligere gå fri av avgiftsplikten ved å lage sjokolademassen selv), isproduksjon eller annet. Dersom slike masser anskaffes og inngår i produksjonen av avgiftspliktig sjokoladevarer, blir det ikke avgift på massen som brukes, men istedet blir avgiften lagt på det ferdige produktet. Videre foreslås en opphevelse av dagens ordning for sjokolade i is og bakverk som innføres. Bakgrunnen for dette er behovet for opprydding i de uklarheter som gjelder for is samt at noe annet ville innebære forskjellig avgiftsmessig behandling av norskprodusert og utenlandsprodusert is.»*

Foreløpig utgave

Avgiftsordningen for sjokoladeholdig kjeks ble forslått videreført. Om dette uttales:

> *«Departementet foreslår imidlertid å videreføre dagens avgiftsordning for sjokoladeholdig kjeks selv om denne ordningen i praksis er komplisert. En eventuell opphevelse av dagens avgiftsordning for kjeks forventes å føre til en utilsiktet tilpasning som kan innebære at forskjellen mellom avgiftsfri kjeks og avgiftspliktig sjokolade blir helt marginal og tilfeldig.»*

Det ble i forbindelse med endringene i 1998 også vurdert avgiftsplikt på snacks:

> *«Rent avgiftsteknisk lar det seg gjøre å utvide avgiftsplikten til også å omfatte snacksprodukter, men det må forventes meget store avgrensingsproblemer. Mye kan tilsi at en eventuell innføring av avgift på snacksprodukter ikke løser problemene knyttet til avgrensing og konkurransevridning, men kun forskyver dem. Departementet foreslår derfor ikke noen avgift på snacksprodukter.»*

Avgiftsplikten ble også fra 1998 knyttet til varenummer i tolltariffen, og angivelsen av hvilke varer som var omfattet av avgiftsplikten ble flyttet fra avgiftsvedtaket til forskrift.

Avgiften på sjokolade- og sukkervarer har også blitt vurdert i forhold til om den innebærer konkurranseulempe for norske bedrifter.[15]

Bondevik II-regjeringen foreslo å avvikle avgiften fra 1. desember 2006. I St. prp. nr. 1 (2005-2006) Skatte-, avgifts- og tollvedtak punkt. 3.15 ble det uttalt følgende om dette:

> *«Departementet mener det er svært lite hensiktsmessig å utvide eller justere avgiftsgrensene, og viser til vurderingene som tidligere er gjort om dette. Den ulike avgiftsmessige behandlingen kan, som nevnt i Revidert nasjonalbudsjett 2005, etter departementets mening kun avhjelpes gjennom en full avvikling av avgiften. I lys av Stortingets gjentatte vedtak om problemene knyttet til sjokolade- og sukkervareavgiften, har Regjeringen lagt stor vekt på å finne en løsning. I 2006 er det samtidig nødvendig å gjennomføre vesentlige lettelser på andre områder, særlig for å følge opp skattereformen. Etter en samlet vurdering foreslår derfor Regjeringen at sjokolade- og sukkervareavgiften fjernes 1. desember 2006, og fram til dette holdes reelt uendret.»*

Bakgrunnen var et anmodningsvedtak der regjeringen ble bedt om å gjøre en ny vurdering av rammebetingelsene for sjokolade -og sukkervarebransjen. Forslaget ble reversert av regjeringen Stoltenberg i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005-2006), jf. punkt. 2.4.7:

> *«Departementet er enig i at sjokolade- og sukkervareavgiften byr på avgrensningsproblemer, og at den behandler ulike former for søtsaker og snacks forskjellig. Hensynet til et enklere regelverk og likebehandling kan tale for å fjerne sjokoladeavgiften. En fjerning av sjokoladeavgiften fra 1. desember 2006 vil imidlertid i sin helhet bli belastet budsjettet for 2007 og skaper dermed uheldige bindinger før øvrige deler av 2007-budsjettet er vurdert. Regjeringen ser også behov for å vurdere de ernæringsmessige konsekvensene av å avvikle avgiften. Regjeringen foreslår derfor at avviklingen av sjokoladeavgiften fra 1. desember 2006 tas ut av budsjettet for 2006.»*

I 2006 ble det oppnevnt et utvalg som skulle vurdere hvordan de gjeldende særavgiftene ivaretok målene om å skaffe staten inntekter på en best mulig måtene. Utvalget avga NOU 2007: 8 En vurdering av særavgiftene (Særavgiftsutvalget). Som omtalt i punkt 3.4.5 vurderte utvalget om avgiften på sjokolade- og sukkervarer skulle erstattes av en generell avgift på sukker. Utvalget konkluderte med at det ville være betydelige administrative problemer knyttet til en slik løsning, og at merkeregelverket burde endres før en slik avgift kunne innføres. Forholdet til EØS-avtalen måtte også utredes.

En generell avgift på sukker ble også vurdert i forbindelse med Statsbudsjettet for 2010 med tilsvarende konklusjon.[16] Det ble i denne forbindelse presisert at en generell (og gradert) sukkeravgift forutsetter at begrepet «sukker» lar seg hensiktsmessig avgrense, og at det kan fastslås og kontrolleres hvor mye sukker som er tilsatt varen. Det ble videre presisert at begrepet «sukker» ikke er entydig, blant annet i forhold til konsentrater av frukt og bær, samt at det vil være vanskelig å skille mellom sukker som er tilsatt og sukker som forekommer naturlig i varen. Det ble også pekt på at en generell sukkeravgift vil medføre betydelig administrative konsekvenser, blant annet på grunn av manglende krav til å merke mengde sukkerinnhold i mat- og drikkevarer. Det ble derfor konkludert med at administrative og avgiftstekniske hensyn forutsetter endringer i merkeregelverket før det eventuelt ville være aktuelt å innføre en gradert sukkeravgift.

I forkant av Statsbudsjettet for 2010 hadde Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD), i samråd med Helsedirektoratet og Mattilsynet, igangsatt en vurdering av forslaget til ny

Foreløpig utgave

[15] Se St.meld. nr. 2 (2004–2005) Revidert nasjonalbudsjett 2005 punkt 4.4
[16] Se Prop. 1 S (2009–-2010) Skatte-, avgifts- og tollvedtak punkt 3.17

matinformasjonsforordning i EU. Konklusjonen var at forslaget til nye regler om merking ville være uegnet som grunnlag for en ny generell sukkeravgift for mat- og drikkevarer. Begrunnelsen var blant annet at matinformasjonsforordningen kunne medføre en rekke unntak som i praksis ville innebære at typiske sukkervarer faller utenfor merkebestemmelsene. TAD fraradet en omlegging til generell sukkeravgift, jf. Prop. 1 LS (2011-2012) Skatter, avgifter og toll punkt 4.19:

> *«For tilsatt sukker finnes det i dag ikke analysemetoder for å fastslå mengden tilsatt sukker med nødvendig grad av nøyaktighet. TAD frarår derfor en omlegging til generell sukkeravgift basert på deklarering av tilsatt sukkerinnhold. TAD tilrår heller ikke å utvide omfanget av sjokolade- og sukkervareavgiften til å omfatte for eksempel juice, sjokolademelk, iskrem og visse typer snacks.»*

I perioden 2011-2012 vurderte TAD en ny særavgift på mat- og drikkevarer tilsatt sukker eller kunstig søtstoff. Dette arbeidet ble oppsummert i Statsbudsjettet for 2013, jf. Prop. 1 LS (2012-2013) Skatter, avgifter og toll 2013 punkt. 11.16. TAD la til grunn at en ny særavgift vil forutsette at avgiftspliktige virksomheter deklarerer mengde tilsatt sukker i varen. Når det gjaldt varer tilsatt kunstig søtning uttalte TAD at det ikke vil være mulig å avgiftsbelegge mengden kunstig søtstoff med differensierte satser. TAD konkluderte med at en ny særavgift ville medføre betydelige administrative og kontrollmessige problemer, og at det fremdeles ikke forelå analysemetoder som kunne fastslå mengden tilsatt sukker med nødvendig grad av nøyaktighet. På denne bakgrunn fraradet TAD en ny særavgift som avgiftslegger tilsatt sukker eller kunstig søtstoff i mat- og drikkevarer.

Det ble videre presisert at TAD i samarbeid med helsemyndighetene også hadde vurdert en utvidelse av sjokolade- og sukkervareavgiften til å omfatte flere kaloririke og næringsfattige produkter som is, kaker, kjeks og andre søte bakervarer. TAD fraradet en slik utvidelse på grunn av administrative og avgiftstekniske hensyn.

Som en del av budsjettavtalen for 2018 ble sjokolade- og sukkervareavgiften økt med 80 pst. reelt fra 1. januar 2018. NHO Mat og Drikke og Hval sjokoladefabrikk ASA klaget deretter henholdsvis avgiftsøkningen og avgiften inn til EFTAs overvåkningsorgan (ESA) som ulovlig statsstøtte. Avgiftsøkningen ble reversert i budsjettet for 2019. Etter anmodning fra NHO Mat og Drikke og Hval sjokoladefabrikk ASA har ESA besluttet å avvente behandlingen av saken til Stortinget har behandlet statsbudsjettet for 2020.

Foreløpig utgave

4.4 Nivå, omfang og proveny

Avgiften på sjokolade- og sukkervarer ble redusert til prisjustert 2017-nivå i 2019, og utgjør med det 20,82 kroner per kilo av varens avgiftspliktige vekt. Avgiftssatsene for årene 2010 til 2019 er vist i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Avgiftssatser på sjokolade- og sukkervarer 2010-2019. Kroner per kilo

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
avgiftssats	17,60	17,92	18,21	18,56	18,91	19,31	19,79	20,19	36,92	20,82

Kilde: Finansdepartementet

Avgiften omfatter en rekke varer. Det vil dermed være betydelig prisforskjeller på de forskjellige varene, blant annet avhengig av produkttype, hvor varen blir kjøpt, pakningsstørrelse osv. Hvor mye avgiften utgjør for enkelte utvalgte varer er vist i tabell 4.2. Av tabellen fremgår produkttype, priser og vekt på produktet. Ettersom merverdiavgift på 15 pst. kommer på toppen av avgiften, er merverdiavgift lagt til i tallene for særavgift i tabellen.

For illustrasjonens skyld er det også tatt inn hva særavgiften (igjen inkl. merverdiavgift) utgjør per kilo sukker i de forskjellige produktene. Kilde for priser, vekt og næringsinnhold i produktene er hentet fra nettbutikken til Meny 14. mars 2019. Som det fremgår av tabellen har avgiften høyst forskjellig betydning for de forskjellige produktene.

Tabell 4.2 Priser og avgift på utvalgte sjokolade- og sukkervarer[1]

	Pris, kroner	Vekt, gram	Særavgift (inkl. mva), kroner	Særavgift (inkl. mva), andel av pris	Sukker-innhold, gram	Særavgift (inkl. mva) per kg sukker, kroner
Sjokolade	42,50	200,0	4,79	11,3 %	105,0	45,61
Tyggegummi	10,00	14,0	0,34	3,4 %	0,0	sukkerfri
Pastiller (med sukker)	18,50	34,0	0,81	4,4 %	16,0	50,94
Pastiller (uten sukker)	17,50	24,0	0,57	3,3 %	0,0	sukkerfri
Blandet godteri	38,90	120,0	2,87	7,4 %	45,6	63,01
Karameller	9,00	14,5	0,35	3,9 %	9,4	36,84

[1] Priser, vekt og mengde sukker i produktet er basert på informasjon fra nettbutikken til Meny 14. mars 2019 (https://meny.no/Varer/)

I statsbudsjettet for 2019 er det budsjettert med 1 500 mill. kroner i inntekter fra avgiften på sjokolade- og sukkervarer. Statens inntekter fra avgiften i perioden 2010-2018 og budsjettert inntekt i 2019, er vist i tabell 4.3.

Tabell 4.3 Statens inntekter fra avgift på sjokolade- og sukkervarer 2010-2019.[1]
Mill. kroner

År	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Mill.kr	1 165	1 174	1 221	1 265	1 240	1 401	1 421	1 411	2 242	1 500

Kilde: Statsregnskapet og saldert budsjett for 2019
[1] Tallene for 2010-2018 er fra statsregnskapet, mens 2019-tallet er budsjettert inntekt i saldert budsjett for 2019

Foreløpig utgave

Tabell 4.4 viser fastsatte avgiftspliktig volum og avgiftsbeløp for registrerte avgiftspliktige virksomheter i årene 2016-2018 i mill. kg og mill. kroner. Tallene er delt inn etter særavgiftsforskriften § 3-17-1 bokstav a til e, dvs. sukkervarer, sjokoladevarer, kjeks, sukkerfrie varer og andre varer. Tabellen forstås slik at fastsatt avgiftspliktig volum for «sukkervarer» utgjorde 9,8 mill. kg i 2018. Avgiftsbeløpet som skal betales inn for «sukkervarer» utgjør 362,6 mill. kroner. De to siste kolonnene viser endring i henholdsvis volum og avgiftsbeløp fra 2017 til 2018. I tillegg til produksjon og import foretatt av registrerte virksomheter, importerer også uregistrerte virksomheter betydelige volum avgiftspliktige varer. Tabellen gir derfor ikke et komplett bilde av den totale omsetningen av sjokolade- og sukkervarer (avgiftsbeløpet for registrerte virksomheter utgjorde 1 445 mill. kroner i 2018, jf. tabell 4.4, mens samlede avgiftsinntekter utgjorde 2 242 mill. kroner i 2018, jf. tabell 4.3). De totalt dominerende undergruppene i avgiften er sukkervarer og sjokoladevarer, som samlet sett utgjorde 97 pst. av totalen i 2018. Av tabellen fremgår det at volumet til registrerte virksomheter gikk ned med tolv pst. i 2018, mens fastsatte avgifter økte med i overkant av 60 pst. Ettersom tallene ikke dekker hele markedet, bør en være varsom med å tolke utviklingen over tid ved hjelp av tabellen. Det er imidlertid nærliggende å anta at i hvert fall deler av nedgangen i volumet i 2018 skyldes avgiftsøkningen dette året. Endring i volum kan imidlertid også ha andre årsaker.

Tabell 4.4 Fastsatt sjokolade- og sukkervareavgift for registrerte avgiftspliktige virksomheter 2016-2018. Mill. kg og kroner

	2018		2017		2016			
	Mill. kg	Avgifts-beløp. Mill kroner	Mill kg	Avgifts-beløp Mill. kroner	Mill. kg	Avgifts-beløp. Mill kroner	%-vis endr. i kg 2017 - 2018	%-vis endr. i kroner 2017 - 2018
Sukkervarer	9,8	362,6	13,0	262,3	13,4	264,4	-24,6 %	37,8 %
Sjokoladevarer	28,2	1 041,4	30,3	611,6	30,7	607,2	-6,8 %	70,3 %
Kjeks	0,1	2,5	0,1	2,5	0,1	2,6	-44,9 %	0,8 %
Sukkerfrie varer	1,0	35,6	1,0	19,9	1,5	29,3	-4,1 %	78,7 %
Andre varer	0,1	4,0	0,1	2,1	0,1	1,5	5,2 %	92,4 %
Totalt	**39,1**	**1 445,1**	**44,5**	**898,4**	**45,8**	**905,1**	**-12,0 %**	**60,8 %**

Kilde: Skatteetaten

5 Særavgift på alkoholfrie drikkevarer

5.1 Gjeldende rett

Avgiften på alkoholfrie drikkevarer er begrunnet med at den skal gi staten inntekter, men den kan også ha en helsemessig effekt. Det finnes ingen rettskilder som redegjør nærmere for en helsemessig begrunnelse for avgiften slik den er utformet i dag.

Avgiften omfatter drikkevarer og sirup (som skal benyttes til fremstilling av alkoholfrie drikkevarer). Avgiftsplikten gjelder varer som er tilsatt sukker eller søtstoff. Det innebærer at drikkevarer som kun inneholder naturlig sukker, for eksempel presset fruktjuice, ikke avgiftslegges.

Foreløpig utgave

Varer i pulverform og spiseis omfattet av matinformasjonsforskriften[17] faller utenfor avgiftsplikten. Det samme gjør melkeprodukter som er tilsatt kun en mindre menge sukker (til og med 15 gram sukker per liter). Begrunnelsen for at slike melkeprodukter ikke er omfattet av avgiften er at man ikke ønsker å avgiftslegge smakssatt melk som tilbys i skolemelkordningen.

I statsbudsjettet for 2016 ble det innført redusert avgiftssats på saft og sirup som er basert på frukt, bær eller grønnsaker og som er tilsatt kunstig søtstoff. Begrunnelsen for den reduserte satsen er at produktene har et høyere innhold av næringsstoffer enn annen avgiftsbelagt drikke.

Avgiftsplikten omfatter alkoholholdige drikkevarer med alkoholstyrke til og med 0,7 volumprosent alkohol dersom disse er tilsatt sukker eller søtstoff.

Myndighetene har i sin praksis lagt til grunn at drikkevarer i utgangspunktet omfatter all væske som svelges uten først å måtte tygges, enten væsken er drikkeferdig eller må blandes ut. Produkter som inntas av rent medisinske eller helsemessige årsaker, og som vanligvis angis å inntas med skje i inntil 15 ml per inntak, anses som hovedregel ikke som drikkevarer. Dette gjelder for eksempel tran, hostesaft og lignende. Smakstilsetninger anses heller ikke som drikkevarer. Dette omfatter også produkter som brukes dråpevis som tilsetning i

[17] Forskrift 28. november 2014 nr. 1497

dressinger, salater, kjøttretter, sauser, kaker o.l., men som også kan benyttes som smakstilsetting i drikkevarer, for eksempel sitronfruktsaft og limejuice. Slike produkter skal være merket slik at det tydelig fremgår at produktet skal brukes som smakstilsetning.

5.2 Avgiftsfritak mv.

5.2.1 Generelle fritak

Fritak for avgift på alkoholfrie drikkevarer er fastsatt i Stortingets avgiftsvedtak.

Alkoholfrie drikkevarer som utføres til utlandet, leveres som proviant eller til utsalg på lufthavn (tax free), er fritatt for avgift. Videre er det fritak for varer som innføres som reisegods, varer med verdi under 350 kroner, varer som innføres til bruk i transportmidler i ervervsmessig virksomhet og varer som kommer i retur til produsents eller importørs lager. Varer til diplomater, NATO og styrker som deltar i Partnerskap for fred, samt Den nordiske investeringsbank, er også fritatt. Det vises til omtale i punkt 4.2. Se også nærmere omtale av tax free-ordningen, reisegodsbestemmelsene og 350-kronersgrensen i punkt 12.2 og 12.3.

5.2.2 Øvrige fritak

Det er avgiftsfritak for varer som brukes til ervervsmessig fremstilling av annet enn drikkevarer. Nærmere regler om gjennomføringen av fritaket er fastsatt i særavgiftsforskriften.

Avgiftsplikten omfatter ikke melkeprodukter som inneholder til og med 15 gram sukker per liter. Bakgrunnen for dette er ønsket om at skolemelk med smak ikke bør avgiftslegges av helsemessige årsaker. Smakstilsatt melk bidrar med næringsstoffene som finnes i melk (vitaminer og mineraler som kalsium og jod mm.), samtidig som det er en beskjeden kilde til tilsatt sukker. I praksis er det lagt til grunn at produktet må inneholde minst 50 pst. naturlig melk for å anses som et melkeprodukt.

Varer i pulverform er ikke omfattet av avgiften. Slike varer anses som husholdningsprodukter og ikke avgiftspliktige drikkevarer. Unntaket er også begrunnet med at avgift på slike varer gir vanskelige avgrensninger mot matvarer, for eksempel pulverbaserte diettprodukter, posesupper mv.

Videre er det ikke avgift på spiseis, blandinger av ellers avgiftsfrie produkter, samt juice og saft uten tilsatt sukker eller kunstig søtstoff.

5.2.3 Redusert sats for produkter basert på frukt, bær eller grønnsaker tilsatt kunstig søtstoff

I 2016 ble det innført en redusert avgiftssats på kunstig søtet saft og sirup som er basert på frukt, bær eller grønnsaker.[18]

Begrunnelsen for å innføre den reduserte satsen var at disse produktene har et noe høyere innhold av næringsstoffer enn annen avgiftspliktig drikke. Siden saft og sirup kan inneholde til dels betydelig mengder sukker, ble den reduserte satsen begrenset til produkter som er kunstig søtet, dvs. at produkter som er tilsatt sukker faller utenfor den reduserte satsen. Det ble lagt til grunn at den reduserte satsen kunne stimulere til økt forbruk av saft uten tilsatt sukker og dermed redusert forbruk av sukker i drikkevarer. På den negative siden ble det blant

[18] Prop. 1 LS (2015-2016) Skatter, avgifter og toll punkt 9.15

Foreløpig utgave

annet påpekt at redusert sats kunne medføre økt forbruk av produkter med kunstig søtning på bekostning av vann.

5.3 Historikk

Særavgift på kullsyreholdige drikkevarer ble innført i 1924. Avgiften ble begrunnet med statens behov for inntekter, men det ble også vist til at de avgiftsbelagte varene ikke var nødvendighetsmidler og derfor kunne karakteriseres som luksusvarer.

I 1987 ble det innført en avgift også på kullsyrefrie drikkevarer for å sikre en mer avgiftsmessig likebehandling av kullsyrefrie og kullsyreholdige drikkevarer. Kullsyrefrie og kullsyreholdige drikkevarer var da regulert i hvert sitt avgiftsvedtak, men ble i 2001 samlet i ett vedtak om avgift på alkoholfrie drikkevarer. Endringen var i hovedsak av teknisk karakter og uten større materielle endringer.

Flere kullsyrefrie drikkevarer, herunder saft av frukt og bær samt konsentrat av disse, var unntatt fra avgiftsplikt. Fra 1. januar 2007 ble avgiften lagt om slik at avgiftsplikten ble knyttet til om drikkevare er tilsatt sukker eller søtstoff.

Drikkevarer som kun inneholder naturlig sukker er ikke omfattet av avgiften. For å få en større prisforskjell mellom søtet drikke og andre drikkevarer, ble avgiften på alkoholfrie drikkevarer økt med om lag 55 pst. ut over prisjustering i 2009. Avgiftssatsen ble reelt sett økt med ytterligere drøyt fem pst. i 2013.

Som en del av budsjettavtalen for 2018 ble avgiften på alkoholfrie drikkevarer økt med 40 pst. reelt fra 1. januar 2018. NHO Mat og Drikke klaget deretter avgiftsøkningen inn til EFTAs overvåkningsorgan (ESA) som ulovlig statsstøtte. Etter anmodning fra NHO Mat og Drikke har ESA besluttet å avvente behandlingen av saken til Stortinget har behandlet statsbudsjettet for 2020.

Foreløpig utgave

5.4 Nivå, omfang og proveny

Den generelle avgiftssatsen for alkoholfrie drikkevarer er 4,82 kroner per liter i 2019. Satsene for konsentrat og drikkevarer basert på frukt, bær eller grønnsaker, tilsatt kunstig søtstoff, fremgår av tabell 5.1. Tabellen viser avgiftssatsene i perioden 2010-2019.

Tabell 5.1 Avgiftssatser på alkoholfrie drikkevarer 2010-2019. Kroner per liter.

	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Ferdigvare	2,76	2,81	2,85	3,06	3,12	3,19	3,27	3,34	4,75	4,82
Konsentrat (sirup)	16,83	17,13	17,40	18,68	19,03	19,43	19,92	20,32	28,91	26,34
Saft og sirup basert på frukt, bær eller grønnsaker, kun tilsatt kunstig søtstoff	-	-	-	-	-	-	1,64	1,67	1,70	1,73
Konsentrat (sirup) basert på frukt, bær eller grønnsaker, kun tilsatt kunstig søtstoff	-	-	-	-	-	-	9,96	10,16	10,32	10,47

Kilde: Finansdepartementet

Prisen på alkoholfrie drikkevarer varier med produkttype, emballasjestørrelse, hvor produktene er solgt osv. I tabell 5.2 er det eksempler på hva avgiften betyr for prisen på enkelte utvalgte varer. Tabellen viser priser for produktene, pris per liter, samt hvor mye

avgiften utgjør av produktprisen. Ettersom merverdiavgift kommer på toppen av avgiften, er merverdiavgift på 15 pst. lagt til særavgiftene i tabellen. Sukkerinnholdet i de forskjellige produktene – i gram per liter – fremgår også av tabellen. Siste kolonne viser hva avgift på de forskjellige varene utgjør per kilo sukker i varen. Priser, vekt og næringsinnhold er hentet fra nettbutikken til Meny 14. mars 2019. Det skal også betales grunnavgift på engangsemballasje til drikkevarer med en sats på 1,21 kroner per emballasjeenhet i 2019. Denne avgiften er ikke inkludert i tallene i tabellen.

Tabell 5.2 Priser og avgift på utvalgte alkoholfrie drikkevarer[1]

	Pris[2], kroner	Pris[2], per liter	Særavgift (inkl. mva.), kroner	Særavgift (inkl. mva.), andel av pris	Sukker-innhold, gram	Særavgift (inkl mva.) per kg. sukker, kroner
0,5 liter brus (sukkerfri)	24,90	49,80	2,77	11,1 %	0	sukkerfri
0,5 liter brus (sukkerholdig)	25,90	51,80	2,77	10,7 %	53,0	52,29
1,5*4 liter brus (sukkerfri)	109,00	18,17	33,26	30,5 %	0	sukkerfri
1,5*4 liter brus (sukkerholdig)	105,00	17,50	33,26	31,7 %	636,6	52,29
0,7 liter husholdningssaft (ublandet)[3]	41,90	59,86	3,88	9,3 %	75,6	51,324

[1] Priser, vekt og mengde sukker i produktet er basert på informasjon fra nettbutikken til Meny 14. mars 2019 (https://meny.no/Varer/)
[2] Eksklusive pant
[3] Meny oppgir at prisen på denne varen utgjør 11,97 kroner per liter. Det vil si at 0,7 liter ublandet saft gir 3,5 liter ferdigvare. Avgiften (inkl. merverdiavgift) ligger med det på 1,11 kroner per liter ferdigvare.

I statsbudsjettet for 2019 er det budsjettert med 3 050 mill. kroner i inntekter fra avgiften på alkoholfrie drikkevarer. Statens inntekter fra avgiften i perioden 2010-2018 og budsjettert inntekt i 2019, er vist i tabell 5.3.

Foreløpig utgave

Tabell 5.3 Statens inntekter fra avgift på alkoholfrie drikkevarer 2010-2019.[1] Mill. kroner

År	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Mill.kr	1 736	1 784	1 835	1 911	1 968	1 961	2 026	2 091	2 941	3 050

Kilde: Statsregnskapet og saldert budsjett for 2019
[1] Tallene for 2010-2018 er fra statsregnskapet, mens 2019-tallet er budsjettert inntekt i saldert budsjett for 2019

Bryggeri- og drikkevareforeningen utarbeider statistikk over omsetning av brus, se tabell 5.4. Ifølge denne statistikken – som viser utviklingen i omsetning av brus i perioden 2015 til 2018 – var brussalget ned 4,3 pst. fra 2017 til 2018. Den reelle nedgangen i 2018 er nok noe mindre enn dette, ettersom det var uvanlig stor omsetning av brus i desember 2017 før avgiften ble økt 1. januar 2018. Nedgangen kan ha hatt sammenheng med avgiftsøkningen i 2018. Det er imidlertid viktig å huske at det ikke nødvendigvis er noen årsakssammenheng mellom endringen i avgift og endringen i omsatt volum. På den annen side var det et betydelig fokus på grensehandel gjennom året. Reklameeffekten av dette kan ha bidratt til økt omsetning i Sverige, og isolert sett nedgang i Norge.

Tabell 5.4 Omsetning av brus 2015-2018. 1 000 liter

År	2015	2016	2017	2018
Januar	33 701	32 348	27 542	23 555
Februar	34 129	36 441	37 248	30 807
Mars	47 368	44 180	45 753	43 337
April	35 347	40 119	34 253	36 831
Mai	35 392	42 528	38 654	39 476
Juni	43 879	38 287	46 762	45 092
Juli	36 290	36 031	36 436	40 135
August	35 987	43 290	35 713	38 144
September	39 682	37 758	39 294	37 234
Oktober	40 256	38 153	43 033	45 600
November	38 287	36 315	40 151	37 410
Desember	46 509	49 523	56 501	42 855
Totalt	**466 827**	**474 974**	**481 339**	**460 476**

Kilde: Bryggeri- og drikkevareforeningen

Foreløpig utgave

Tabell 5.5 viser fastsatte avgifter for registrerte avgiftspliktige virksomheter i årene 2016-2018 i mill. liter og kroner. Det skilles mellom kullsyrefrie og kullsyreholdige drikkevarer, samt om produktet inneholder tilsatt sukker eller kunstig søtstoff. Tabellen forstås slik at fastsatt volum for kullsyrefri drikke, tilsatt sukker, utgjorde 78,2 mill. liter i 2018. Avgiftsbeløpet som er fastsatt til dette volumet utgjør 371,7 mill. kroner. De to siste kolonnene viser endringen fra 2017 til 2018 for henholdsvis volum og avgiftsbeløp i kroner. Samlet sett har fastsatt avgift for kullsyreholdig drikke gått ned med 2,3 pst. i volum i 2018. Denne utviklingen er i tråd med statistikken til Bryggeri- og drikkevareforeningen over omsetning av brus som fremkommer i tabell 5.4. For kullsyrefrie drikkevarer har det vært liten endring fra 2017 til 2018. Fastsatt avgift på alkoholfrie drikkevarer fra registrerte avgiftspliktige økte med om lag 40 pst. i 2018.

Tabell 5.5 Fastsatt avgift på alkoholfrie drikkevarer for registrerte avgiftspliktige virksomheter 2016-2018. Mill. liter og kroner

	2018		2017		2016			
Kullsyrefri	Mill. liter	Avgifts-beløp. Mill. kroner	Mill. liter	Avgifts-beløp. Mill. kroner	Mill. liter	Avgifts-beløp. Mill. kroner	Endring i % fra 2017 - 2018, liter	Endring i % fra 2017 - 2018, kroner
Tilsatt sukker	78,2	371,7	81,0	270,6	83,0	271,3	-3,5%	37,4%
Tilsatt kunstig søtstoff	11,1	52,7	10,4	34,9	9,9	32,5	6,2%	51,0%
Basert på frukt, bær el. grønnsaker, tilsatt kunstig søtstoff	2,8	4,8	2,6	4,3	2,7	4,4	9,4%	11,4%
Tilsatt sukker og kunstig søtstoff	3,9	18,5	1,6	5,3	0,1	0,4	146,8%	251,0%

Sirup tilsatt sukker	2,3	65,8	2,3	47,4	2,3	46,3	-2,5%	38,8%
Sirup tilsatt kunstig søtstoff	0,8	22,9	0,7	14,2	0,7	13,9	13,3%	61,2%
Sirup basert på frukt, bær el. grønnsaker, tilsatt kunstig søtstoff	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totalt kullsyrefritt	**99,1**	**536,3**	**98,7**	**376,6**	**98,7**	**368,7**	**0,4%**	**42,4%**

Kullsyreholdig	Liter	Avgifts-beløp	Liter	Avgifts-beløp	Liter	Avgifts-beløp		
Tilsatt sukker	228,6	1 086,6	255,3	852,7	270,9	885,9	-10,5%	27,4%
Tilsatt kunstig søtstoff	244,9	1 163,8	231,5	773,2	211,0	689,9	5,8%	50,5%
Tilsatt sukker og kunstig søtstoff	2,7	13,1	0,6	2,0	0,0	0,1	355,2%	547,6%
Totalt kullsyreholdig	**476,2**	**2 263,4**	**487,4**	**1 627,9**	**481,9**	**1 575,9**	**-2,3%**	**39,0%**

Samlet for alkoholfrie drikkevarer	**575,3**	**2 799,7**	**586,1**	**2 004,6**	**580,6**	**1 944,6**	**-1,8%**	**39,7%**

Kilde: Skattedirektoratet

Foreløpig utgave

6 Særavgifter på sukker og drikkevareemballasje

6.1 Innledning

Særavgiftene på sukker og drikkevareemballasje er ikke en del av utvalgets mandat. Avgiften på sukker er delvis helsemessig begrunnet, mens særavgiftene på drikkevareemballasje blant annet omfatter emballasje som inneholder avgiftspliktige drikkevarer. Utvalget finner det derfor naturlig å omtale disse særavgiftene.

6.2 Særavgift på sukker

6.2.1 Gjeldende rett

Avgiftsplikten omfatter sukker (roe/bete- og rørsukker) og sirup og sukkeroppløsninger.

Det er avgiftsfritak blant annet for sukker som brukes til ervervsmessig fremstilling av varer. Avgiften omfatter dermed hovedsakelig sukker til husholdningsbruk.

Statens inntekter fra sukkeravgiften utgjorde 186 mill. kroner i 2018. For 2019 er avgiften 8,05 kroner per kilo.

6.2.2 Historikk

Særavgift på sukker ble innført i 1981 som ledd i en overgang til mer indirekte beskatning. Det ble også vist til at en slik avgift kan være gunstig ut fra et helse- og kostholdsperspektiv

ved at den kan bidra til å begrense sukkerforbruket. Avgiften er i hovedsak uendret siden den ble innført.

6.3 Særavgift på drikkevareemballasje

6.3.1 Gjeldende rett

Det er to avgifter på drikkevareemballasje, miljøavgift og grunnavgift. Avgiftene beregnes per emballasjeenhet. Emballasje som har rominnhold på minst fire liter er fritatt for avgift.

Miljøavgiften på drikkevareemballasje skal prise kostnadene ved at emballasjen havner som søppel i naturen. Ulik emballasje gir ulik miljøskade og avgiften er derfor differensiert etter type emballasje. Miljøavgiften er i tillegg gradert slik at emballasje som inngår i et godkjent retursystem får redusert avgiftssats avhengig av returandelen. Returandelen fastsettes av Miljødirektoratet. Dersom returandelen er 95 pst. eller høyere, gis det fullt avgiftsfritak. Emballasje som inneholder varer i pulverform eller morsmelkerstatning er fritatt for avgift. For 2019 er avgiftssatsene for drikkevareemballasje av glass/metall, plast, kartong/papp i utgangspunktet henholdsvis 5,88, 3,55 og 1,45 kroner per emballasjeenhet. Høy returandel innebærer at avgiften i praksis er langt lavere enn dette. Mye av emballasjen har 95 pst. eller høyere returandel, og er dermed fritatt fra avgift. Statens inntekter fra miljøavgift på drikkevareemballasje utgjorde 182 mill. kroner i 2018.

Grunnavgiften omfatter engangsemballasje til drikkevarer. Med engangsemballasje anses emballasje som ikke kan gjenbrukes i sin opprinnelige form. Emballasje som inneholder melk og melkeprodukter, drikkevarer fremstilt av kakao og sjokolade mv., varer i pulverform, korn- og soyabaserte melkeerstatningsprodukter og morsmelkerstatning er fritatt for avgift.

For 2019 er avgiften 1,21 kroner per emballasjeenhet. Bruken av engangsemballasje, og dermed statens inntekter fra grunnavgiften, har økt betydelig de senere år, fra 807 mill. kroner i 2010 til 1 949 mill. kroner i 2018.

Foreløpig utgave

6.3.2 Historikk

Ut fra miljøhensyn ble det i 1974 innført en tilleggsavgift på engangsemballasje til øl og kullsyreholdige, alkoholfrie drikkevarer. For å gi insitament til økt innsamling av drikkevareemballasje ble tilleggsavgiften i 1994 erstattet av en miljøavgift som reduseres dersom emballasjen inngår i et retursystem. Avgiften omfattet engangs- og gjenbruksemballasje, også emballasje til kullsyrefrie drikkevarer. Fra 2000 ble miljøavgiften differensiert etter emballasjens materiale. Samtidig ble avgiftene på drikkevareemballasje samlet i ett avgiftsvedtak.

I 1994 ble det i tillegg til miljøavgiften innført en grunnavgift på engangsemballasje. Avgiften var begrunnet i at ombruk anses mer miljøvennlig enn gjenvinning.

I 2007 åpnet EFTAs overvåkingsorgan (ESA) sak mot Norge om grunnavgiften. ESA viste til at avgiften kunne være i strid med EØS-avtalen artikkel 14 fordi den i hovedsak rammer utenlandsk produsenter av drikkevarer ettersom disse av praktiske årsaker i stor grad benytter engangsemballasje. Norge mente at avgiften kunne opprettholdes som en miljøavgift. ESA frafalt saken i 2009.

7 Lignende avgifter i andre land

7.1 Innledning

Flere EU- og EFTA-land har avgift på visse alkoholfrie drikkevare for eksempel Norge, Finland, Frankrike, Irland, Portugal, Storbritannia og Ungarn. Når det gjelder avgift på sjokolade og sukkervarer er utvalget kjent med at det er tre land som har en slik avgift (Norge, Danmark og Ungarn). Nedenfor redegjøres det for status i utvalgte land. En oversikt i tabellform er gitt i punkt 7.8.

7.2 Danmark

Danmark har per i dag særavgift på sjokolade- og sukkervarer og konsum-is. Danmark hadde tidligere særavgifter på mineralvann og fett. Disse avgiftene er opphevet.

Næringsmidler er omfattet av den generelle merverdiavgiftssatsen på 25 pst.

7.2.1 Avgift på sjokolade- og sukkervarer

Avgiften på sjokolade- og sukkervarer ble innført i 1922, og formålet var å skattlegge luksusvarer. I nyere lovforslag om økning av avgiftssatsene begrunnes dette med formål om å forebygge kostholdsrelaterte sykdommer.[19]

Hvilke varer som er avgiftspliktige fremkommer av den danske sjokoladeavgiftsloven. Avgiftsplikten er angitt ved en beskrivelse av de avgiftsbelagte varene, dvs. at avgiftsplikten ikke er knyttet til varenummer i tolltariffen.

Avgiften omfatter sjokolade og sjokoladeprodukter, kakaomasse, kakaopulver, kakaosmør og kakaopreparater av enhver art.

Videre omfattes blant annet lakris, marsipan, nougatmasser, andre masser helt eller delvis fremstilt av råstoffavgiftspliktige varer[20], godterier, skumprodukter, tyggegummi, kandisert frukt, sukkade, syltetøy og lignende produkter, når det formes til plater, stenger, figurer og lignende, samt visse vaffelprodukter, kaker og kjeks. Varer som anses som erstatningsvarer eller etterligninger av skattepliktige varer omfattes også av avgiften.

Det er to avgiftssatser, og avgiften på sukkerholdige produkter, dvs. produkter som er tilsatt mer enn 0,5 gram mono- eller disakkarider per 100 gram beregnes etter den høyeste satsen. Produkter tilsatt maksimalt 0,5 gram mono- eller disakkarider per 100 gram anses som sukkerfrie, og beregnes etter den laveste satsen. Dersom det benyttes andre søtstoffer er varen omfattet av satsen for sukkerfrie produkter. Produkter som har et naturlig innhold av sukker, og som ikke inneholder tilsatte mono- og disakkarider, anses også som sukkerfrie.

Avgiften er i dag på 25,97 og 22,08 danske kroner per kilo. Avgiften beregnes på grunnlag av produktets nettovekt, dvs. produktenes vekt uten emballasje og ikke-spiselige bestanddeler. Dersom et avgiftspliktig produkt er pakket sammen med avgiftsfrie produkter, beregnes avgiften kun ut fra vekten av de avgiftspliktige varene.

Pulver til fremstilling av kakaodrikk, drikkeferdige melkeprodukter (kakao og sjokolademelk), dessert- og kakepulver med kakao, samt smørkrem og kakemasse, er fritatt

[19] LF nr. 33 av 21.11. 2011

[20] Fra 1. januar 2020 vil råvareavgiften i sjokoladeavgiftsloven kap 2 bli avskaffet, samtidig oppheves bestemmelsen om avgift på andre masser helt eller delvis fremstilt av råstoffavgiftspliktige varer. Nøtter som er ytterligere bearbeidet, f.eks. marsipan og nougat, vil fortsatt være underlagt avgiftsplikt etter lovens kapittel 1.

Foreløpig utgave

for avgift. Videre er det fritak for visse apotekprodukter, samt helseprodukter som hovedsakelig består av frukt, nøtter og kornprodukter. På visse vilkår kan det også gis fritak for varer som benyttes til fremstilling av avgiftsfrie varer.

Det er tidligere vurdert en omlegging av sjokoladeavgiften til også å omfatte andre sukkerholdige varer, herunder ketchup, syltede grønnsaker, syltetøy, sukret yoghurt og lignende. Forslaget ble imidlertid gjenstand for kritikk, blant annet knyttet til grensehandel og store administrative konsekvenser. Den foreslåtte avgiftsomleggingen ble derfor ikke gjennomført.[21]

Som en del av en avtale om en skattereform (2012) ble avgiften på sjokolade og godterier indeksert med den forventede prisstigningen frem til 2020. Den årlige indekseringen på 1,8 pst. ble avtalt gjennomført ved avgiftsøkninger i 2013, 2015 og 2018. Den avtalte avgiftsøkningen i 2018, som utgjorde 5,5 pst., ble senere annullert. Annulleringen var del av en større grensehandelspakke, som hadde til hensikt å redusere grensehandelen.

7.2.2 Avgift på iskrem mv.

Avgiften på iskrem ble innført i 1947. Avgiften omfatter iskrem av enhver art, også iskremblandinger som er beregnet på ervervsmessig fremstilling av iskrem.

Med iskrem menes alminnelig iskrem, for eksempel fløteis og saftis beregnet for konsum. Iskremen skal ha en fast eller tyktflytende konsistens som er oppnådd ved frysing og isen skal oppbevares, transporteres, selges og konsumeres i frossen tilstand. Med iskremblanding menes en blanding som benyttes til fremstilling av iskrem i softismaskiner og lignende. Avgiftsplikten er ikke knyttet til varenummer i tolltariffen.

Iskrem kan inneholde ingredienser som sjokolade, sjokoladetrekk, nougat, nøtter og lignende. Disse ingrediensene kan være avgiftspliktige også etter sjokoladeavgiftsloven. Avgiften beregnes per liter iskrem, dvs. iskremens totale volum. Det skal derfor i utgangspunktet betales avgift også for varer som fryses ned sammen med iskremen, for eksempel pisket krem, syltetøy, nougat, sjokolade, nøtter og frukt. Det kan dermed være både iskremavgift og sjokolade- og sukkervareavgift på en ingrediens.[22]

Foreløpig utgave

Det er to avgiftssatser, og avgiften på sukkerholdige produkter, dvs. produkter som er tilsatt mer enn 0,5 gram mono- eller disakkarider per 100 ml, beregnes etter den høyeste satsen. Produkter som er tilsatt maksimalt 0,5 gram mono- eller disakkarider per 100 ml anses som sukkerfrie, og beregnes etter den laveste satsen. Dersom det benyttes andre søtstoffer er varen omfattet av satsen for sukkerfrie produkter. Produkter som har et naturlig innhold av sukker, og som ikke inneholder tilsatte mono- og disakkarider, anses også som sukkerfrie. Avgiften er i dag på 6,98 og 5,58 danske kroner per liter. For iskremblandinger skal avgiftsbeløpet beregnes som mengden iskrem som kan produseres av blandingen.

Iskrem som fremstilles i pensjonater og som utelukkende er til servering i virksomheten er fritatt for avgift.[23]

[21] Afgifts- og skatteændringer i finansloven for 2013 vedlegg nr. 1.b
[22] Den juridiske vejledning 2018-2 punkt E.A.2.2.3
[23] LBK nr 127 af 22/02/2018 Bekendtgørelse af lov om afgift af konsum-is § 2

7.2.3 Avgift på mineralvann

Danmark hadde tidligere en avgift på mineralvann mv. som ble innført i 1940. Avgiften hadde et fiskalt formål, men det ble lagt til grunn at den også hadde positive helsemessige effekter. Avgiften ble opphevet i 2014.

Avgiften omfattet mineralvann, brus, limonade og lignende alkoholfrie leskedrikker både med og uten kullsyre. Videre omfattet den drikkeferdig frukt- og grønnsaksjuice som er tilsatt kullsyre, samt drikkeferdig fruktnektar tilsatt vann og sukker. Vann som verken var søtet eller smakstilsatt var ikke omfattet av avgiftsplikten, Drikkevarekonsentrat (sirup) til ervervsmessig fremstilling av kullsyreholdig drikkevarer i dispensere mv. var også omfattet av avgiften. Avgiftsplikten var ikke knyttet til varenummer i tolltariffen.

Det var to avgiftssatser på henholdsvis 1,64 og 0,59 danske kroner per liter (1. januar 2013), der avgiften på drikkevarer tilsatt mer enn 0,5 gram mono- eller disakkarider per 100 ml ble beregnet etter den høyeste satsen. Drikkevarer tilsatt maksimalt 0,5 gram mono- eller disakkarider per 100 ml ble ansett som sukkerfrie, og ble beregnet etter den laveste satsen. Dersom det ble benyttet andre søtstoffer var drikkevaren omfattet av satsen for sukkerfrie produkter. Drikkevarer med et naturlig innhold av sukker, og som ikke inneholdt tilsatte mono- og disakkarider, ble også ansett som sukkerfrie.

Som en del av Aftaler om en Vækstplan DK (2013), som skulle bidra til vekst og sysselsetting i Danmark, ble avgiftssatsen halvert 1. juli 2013. Avgiften ble opphevet i 2014, blant annet med den begrunnelse at man ønsket å redusere grensehandelen og omfanget av illegal handel av denne typen varer.

Foreløpig utgave

7.2.4 Avgift på mettet fett

Det ble innført en avgift på mettet fett i Danmark for visse matvarer fra 1. oktober 2011. Avgiften ble avviklet i 2013. Formålet med avgiften var å stimulere til bedre kostholdsvaner og helse.

Avgiften omfattet kjøtt, fete meieriprodukter, animalsk fett, spiseoljer, margarin og smørbare blandingsprodukter, med innhold av mettet fett over 2,3 pst. Varer som ble ansett som erstatningsvarer eller etterligninger av avgiftspliktige varer var også omfattet av avgiften. Avgiftsplikten var delvis knyttet til varenummer i tolltariffen. I 2012 var avgiftssatsen 16 danske kroner per kilo mettet fett.

Begrunnelsen for å avvikle avgiften var bl.a. at avgiften kunne gi økte priser for forbrukerne, økte administrative kostnader for næringslivet og sette danske arbeidsplasser i fare.[24] I 2015 åpnet EU-kommisjonen sak mot Danmark for å klarlegge om denne avgiften utgjorde ulovlig statsstøtte[25], se nærmere omtale i punkt 8.2.2.3.

7.3 Sverige

Sverige har tidligere hatt særavgift på sjokolade og sukkervarer og leskedrikker o.l. Disse avgiftene er opphevet.

Næringsmidler har en redusert merverdiavgiftssats på tolv pst.

[24] 2012/1 LSF 82 Forslag til lov om ophævelse af fedtafgiftsloven mv.
[25] Åpningsvedtak SA.33159 og brev fra EU-kommisjonen av 4. februar 2015

7.3.1 Avgift på sjokolade og sukkervarer

Avgiften ble innført i 1941 og omfattet sjokolade og sukkervarer, samt noen søte kjeks, kaker og vafler. Formålet var å skattlegge luksusforbruk. Avgiftsplikten var knyttet til varenumre i tolltariffen. Avgiften ble beregnet på grunnlag av varens nettovekt.

Avgiften ble ansett for å være konkurransevridende og ulogisk fordi sammenlignbare varer kunne bli behandlet ulikt avgiftsmessig sett. Avgiften ga også opphav til avgrensnings-problemer. På denne bakgrunn ble avgiften opphevet i 1993[26].

Senere har det blitt fremsatt flere forslag om å innføre avgift på sukker og/eller sukkervarer, uten at dette har blitt vedtatt. I den forbindelse har det blant annet blitt vist til at det er vanskelig å beskatte varer ut fra nytte eller skade[27].

7.3.2 Avgift på leskedrikker o.l.

Avgift på drikkevarer (leskedrikker og bordvann) ble innført i 1941. Avgiften ble beregnet per liter drikkevare. Satsen var høyere for kullsyreholdig leskedrikk enn annen leskedrikk. Avgiften ble opphevet i 1993, delvis av konkurransehensyn.[28]

7.4 Finland

Finland har særavgift på alkoholfrie drikkevarer. Finland hadde tidligere en avgift på sjokolade, sukkervarer og iskrem. Avgiften ble opphevet i 2016.

Næringsmidler har redusert merverdiavgiftssats på 14 pst.

Foreløpig utgave

7.4.1 Avgift på alkoholfrie drikkevarer

Avgift på leskedrikker ble innført i 1940. Avgiften er i hovedsak fiskalt begrunnet.

Avgiftsplikten er knyttet til varenumre i tolltariffen.

Avgiften omfatter drikkeferdige produkter (som brus, mineralvann samt frukt, bær- og grønnsaksjuice), konsentrat og pulver som er egnet for fremstilling av leskedrikker, samt cider og øl med maksimal alkoholstyrke på henholdsvis 1,2 og 0,5 volumprosent alkohol. Vann i forpakning under en viss størrelse omfattes også av avgiften. Videre omfattes plantebaserte drikker som erstatter melk, for eksempel soya og havredrikker, forutsatt at produktene er smakstilsatt eller inneholder sukker over 4,8 gram per 100 ml drikk.

Det er to avgiftssatser, og avgiften på drikke som er tilsatt sukker eller annet søtningsmiddel beregnes etter den høyeste satsen, mens produkter som karakteriseres som sukkerfrie beregnes etter den laveste satsen. Som sukkerfrie produkter anses produkter som inneholder monosakkarider og disakkarider (men ikke polyoler) med maksimalt 0,5 gram per 100 gram eller 100 ml, dvs. varer med et lavt sukkerinnhold. Drikke som er tilsatt søtstoff omfattes i utgangspunktet av den høyeste satsen. Satsene er henholdsvis 0,22 og 0,11 euro per liter drikkevare. Avgiften beregnes på grunnlag av produktets nettovekt, dvs. produktenes vekt uten emballasje og ikke-spiselige bestanddeler.

[26] Prop. 1989/90:111 s. 175-176
[27] Skatteutskottets betänkande 2005/06:SkU20, s. 29: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/allmanna-motioner-om-energibeskattning-mm_GT01SkU20
[28] Se Prop. 1989/90:111 s. 177

Unntatt fra avgift er produkter med spesielle medisinske formål, morsmelkerstatning, barnemat, enkelte kosttilskudd og legemidler. Drikkevarer som benyttes til produksjon av drikkevarer, legemidler og alkoholholdige drikkevarer er fritatt for avgift.[29]

7.4.2 Avgift på sjokolade, sukkervarer og iskrem

Avgift på sukkervarer ble innført i 1926. Avgiften ble opphevet i 1999, men ble gjeninnført i 2011 som en godteriavgift på sukkervarer, sjokolade og iskrem. Avgiften hadde primært et provenyformål, men det ble anerkjent at avgiften også kunne ha positive helsemessige effekter som følge av redusert inntak av varene.[30]

Det avgiftspliktige vareomfanget var knyttet til varenummer i tolltariffen.

Avgiften omfattet sukkervarer og sukkervarelignende produkter, sjokolade, kakaoprodukter, iskrem og saft-is. Visse søtsaker tilsatt søtningsmiddel var også omfattet av avgiften. Avgiften utgjorde 95 cent per kilo eller liter, uavhengig av varens sukkerinnhold.

Kjeks, bakervarer, yoghurtprodukter, puddinger, gele, mousse og sukker i granulatform var unntatt fra avgiften. Det samme var råvarer som brukes til fremstilling av avgiftspliktige varer og varer som benyttes i industriell produksjon. Det var dermed bare sluttproduktet som var avgiftspliktig. I tillegg var det unntak for matvarer med spesielle medisinske formål, morsmelkerstatning, barnemat og kosttilskudd.[31]

Ved innføringen av avgiften i 2011 vurderte man å avgiftslegge sukkermengden i varen. I forarbeidene understrekes at dette kan føre til at forbrukerne velger produkter som inneholder lite sukker, samt at det kan påvirke matindustriens utvikling av slike varer. Det ble imidlertid vist til at dette kunne være teknisk vanskelig for importerte produkter og at det ville medføre betydelige administrative kostnader.[32]

I 2013 ble det igjen vurdert ulike modeller for å avgiftslegge sukker og sukkerholdige varer, herunder en avgift per vektenhet sukker i visse produkter uten at slik avgift ble innført.[33]

Avgiften ble klaget inn for Kommisjon og det ble anført at den innebar forskjellsbehandling av produsenter. Avgiften ble opphevet i 2016, før Kommisjonen fattet vedtak i saken. I den finske regjeringens proposisjonen 137/2016 angis at Kommisjonens uoffisielt har uttalt at avgiften kan inneholde elementer som kan betraktes som statsstøtte til produkter som ikke omfattes av avgiften[34]. Samtidig angis at EU-Domstolen ennå ikke har avgjort hvorvidt et skattegrunnlag med et finansielt formål, er forenelig med statsstøttereglene.

7.5 Storbritannia

Storbritannia har særavgift på sukkerholdige leskedrikker.

Næringsmidler er fritatt for merverdiavgift, likevel slik at noen varer avgiftsberegnes med standardsatsen på 20 pst. Dette gjelder blant annet sjokolade, potetgull, is og brus.

Foreløpig utgave

[29] Lagen om punktskatt på läskedrycker (1127/2010)
[30] RP 148/2010 rd s. 16
[31] Lag om punktskatt på sötsaker, glass och läskedrycker (1127/2010)
[32] RP 148/2010 rd s. 14 og 15
[33] Finansministerens publikasjoner 3/2013, Sockerskattearbetsgruppens slutrapport, datert 31.januar.2013
[34] RP 137/2016, punkt 1.4.

7.5.1 Avgift på sukkerholdige leskedrikker

Avgift på sukkerholdige leskedrikker ble innført 1. april 2018. Avgiften omfatter drikker som er tilsatt sukker eller annet næringsmiddel som inneholder sukker, for eksempel honning. Avgiften omfatter drikkevarer som har et totalt sukkerinnhold på minimum fem gram per 100 ml i drikkeferdig eller utblandet form. Avgiften omfatter både varer som er drikkeferdig, dvs. kunne drikkes direkte fra sin emballasje, og varer som er ment å blandes ut med vann, is eller karbondioksid eller en kombinasjon av disse. Avgiften omfatter drikkevarer som har alkoholinnhold på 1,2 volumprosent eller lavere.

Avgiften er differensiert etter totalt sukkerinnhold. For drikke som har et totalt sukkerinnhold på mellom fem og åtte gram per 100 ml er avgiften 18 pence per liter. For drikke som har totalt sukkerinnhold over åtte gram per 100 ml er avgiften 24 pence per liter. Det er særlige regler om hvordan sukkerinnholdet i utblandingsvarer skal fastsettes og dokumenteres og når avgiftsmyndighetene kan fastsette sukkerinnholdet.

Avgiften omfatter ikke drikker som kun er tilsatt søtstoff, ikke sukker. Videre omfatter avgiften ikke drikker som består av minst 75 pst. melk eller melkeerstatning som soya eller mandelmelk. Alkoholfri vin og øl, drikker tilsatt eller laget av frukt- eller grønnsaksjuice uten annet tilsatt sukker, flytende smakstilsetninger, drikkevarer i pulverform, drikkevarer ment for rent medisinsk eller helsemessig formål, samt flytende produkter ment til nyfødte eller små barn, er også unntatt. Unntaket for frukt- og grønnsaksjuice omfatter blant annet fruktpuré, konsentrat og fruktjuice i pulverform. De-ionisert[35] fruktjuice og juice-drikker med tilsatt sukker omfattes ikke av unntaket, dvs. at slike drikkevarer er avgiftspliktige.

7.6 Irland

Irland har særavgift på sukkerholdige leskedrikker.

Næringsmidler er i fritatt for merverdiavgift. Enkelte næringsmidler avgiftsberegnes med den generelle merverdiavgiftssatsen på 23 pst. Dette gjelder blant annet sjokolade, potetgull og is, samt de fleste drikkevarer.

Foreløpig utgave

7.6.1 Avgift på sukkerholdige leskedrikker

Avgift på sukkerholdige leskedrikker ble innført 1. mai 2018. Avgiften omfatter vann- og juice-baserte drikker som inneholder tilsatt sukker, og som har et totalt sukkerinnhold på fem gram eller mer per 100 ml drikke. Avgiften omfatter ikke drikker som kun er tilsatt kunstig søtstoff.

Avgiften gjelder både drikkeferdige varer og varer som kan blandes ut med vann, is eller karbondioksid.

Avgiften er differensiert etter totalt sukkerinnhold. For drikkevarer med totalt sukkerinnhold per 100 ml på mellom fem og åtte gram er avgiften 16,26 euro per hektoliter (0,16 euro per liter). For drikkevarer med totalt sukkerinnhold på åtte gram eller mer er avgiften 24,39 euro per hektoliter (0,24 euro per liter).

Avgiften er knyttet til tolltariffen og omfatter produkter som faller inn under tolltariffens posisjoner 22.02 eller 20.09. Posisjon 20.09 omfatter frukt- og grønnsakssafter (herunder druemost), ugjærede og ikke tilsatt alkohol, også tilsatt sukker eller annet søtningsstoff, mens posisjon 22.02 omfatter vann, herunder mineralvann og karbonisert vann, tilsatt sukker, andre søtningsstoffer eller smaksstoffer, og andre alkoholfrie drikkevarer, unntatt frukt- og

[35] De-ionisering er en kjemisk prosess der alle eller tilnærmet alle mineraler fjernes.

grønnsaksafter som hører under posisjon 20.09. Enkelte produkter omfattet av posisjon 22.02 omfattes ikke av avgiftsplikten, deriblant melkeerstatningsprodukter med kalsiuminnhold over en viss mengde, alkoholfri øl og vin og smakstilsetninger.

Fra 1. januar 2019 omfatter avgiften også drikkevarer med planteprotein og melkefett dersom de har et kalsiuminnhold under 119 milligram per 100 ml.

7.7 Kort om andre land

Blant annet Frankrike (fra 2012), Mexico (fra 2015) og Berkeley i California (fra 2015) har avgift på sukkerholdig drikke. Mexico (fra 2014) og Ungarn (fra 2011) har også avgift på usunne matvarer.

Frankrike innførte 1. januar 2012 en avgift på drikkevarer med tilsatt sukker inkludert brus, smaksatt vann og frukt- og grønsaksjuice[36]. Fra 1. juli 2018 ble avgiften gjort proporsjonal etter sukkerinnhold. Avgiftsnivået angis per kilo tilsatt sukker per hektoliter. Per 1. januar 2019 vil eksempelvis drikke med fem gram tilsatt sukker per liter avgiftslegges med 0,056 euro per liter og drikke med ti gram tilsatt sukker per liter avgiftslegges med 0,1364 euro per liter. Det er den avgiftspliktiges ansvar å dokumentere hvilken andel av sukkermengden som ikke er tilsatt og dermed avgiftsfri[37]. For de samme typer drikke med kunstig søtstoff er avgiften 0,0303 euro per liter[38]. Dersom drikkevaren inneholder både tilsatt sukker og kunstig søtstoff skal begge avgifter betales. I tillegg er det særskilt avgift på vann, inkludert mineral-kilde- og kullsyreholdig vann. Satsen er 0,0054 euro per liter[39].

Berkeley-avgiften omfatter distribusjon av sukkerholdige drikke med høyt kaloriinnhold og få næringsstoffer, som brus og energidrikker, samt sirup brukt til produksjon av slike produkter i dispensere o.l. Enkelte drikker, som melkeprodukter, babymat og frukt- og grønnsaksjuice, er unntatt avgift. For ferdige drikkevarer skal det betales avgift med én cent per ounce drikke. For sirup skal det betales avgift med én cent per ounce ferdig drikk sirupen maksimalt kan brukes til å lage. For å omfattes av avgiften må drikken inneholde minst to kalorier per ounce, og den må inneholde et tilsatt energiholdig søtningsmiddel.

Foreløpig utgave

Ungarn innførte avgift på en rekke usunne matvarer i 2011 omtalt som Public Health Product Tax. Hensikten var å redusere inntak av matvarer som ikke er gunstig fra et folkehelseperspektiv, samt å promotere et sunt kosthold ved å gjøre sunnere matvalg enklere. Avgiften omfatter en rekke mat- og drikkevarer som blant annet brus, energidrikker, søte ferdiginnpakkede produkter som sjokolade og iskrem og saltede snacks. Hva som omfattes av avgiften baseres på innhold av salt, sukker og koffein i matvarer som er ferdiginnpakket. Avgiftsnivået varierer mellom produktene. Brus avgiftslegges for eksempel med syv forints per liter og ferdigpakkede, sukkersøtede produkter med 130 forints per kilo.

7.8 Oppsummering

Figur 7.1 Helserelaterte særavgifter i enkelte land

	Innført	Avviklet	Avgiftssats[1]	Avgiftsgrunnlag
Danmark				

[36] Code général des Impôts – Article 1613 ter, https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits
[37] Code général des Impôts – Article 1613 ter (VD)
[38] Code général des Impôts – Article 1613 quater
[39] Code général des Impôts – Article 1613 quater

Sjokolade- og sukkervarer	1922	-	22,08 DKK (2,96 EUR)/kg	sukkerinnhold under 5g/kg
			25,97 DKK (3,48 EUR)/kg	sukkerinnhold over 5g/kg
Iskrem mv.	1947	-	5,58 DKK (0,75 EUR)/l	sukkerinnhold under 0,5g/100ml
			6,98 DKK (0,94 EUR)/l	sukkerinnhold over 0,5g/100ml
Mineralvann	1930	2014	1,64 DKK (0,22 EUR)/l (høy sats) 0,59DKK (0,08 EUR)/l (lav sats) /l	sukkerinnhold (over 0,5g/100ml høy sats, under 0,5g/100ml lav sats)
Mettet fett	2011	2013	16 DKK (2,14 EUR)/kg mettet fett	kjøtt, fete meieriprodukter, animalsk fett, spiseoljer, margariner og smørbare blandingsprodukter, med innhold av mettet fett over 2,3 pst.
Merverdi-avgift			25 pst.	
Sverige				
Sjokolade og konfekt	[1941]	1993	avgift/kg	sjokolade og konfekt, samt noen søte kjeks, kaker og vafler
Leskedrikk	1940	1993	avgift/l	leskedrikker og bordvann
Merverdi-avgift			12 pst.	
Finland				
Sjokolade, sukkervarer og iskrem	2011	2016	avgift/ kg eller l	sjokolade, sukkervarer og iskrem
Alkoholfrie drikkevarer	1940	-	0,11 EUR/l	sukkerinnhold under 0,5g/100ml
			0,22 EUR/l	sukkerinnhold over 0,5g/100ml eller kunstig søtet
Merverdi-avgift			14 pst.	
Storbritannia				
Sukkerholdig leskedrikk	2018	-	0,18 GBP (0,21 EUR)/l	sukkerinnhold fra 5g/100ml til 8g/100ml
			0,24 GBP (0,28 EUR)/l	sukkerinnhold over 8g/100ml
Merverdi-avgift			20 pst.	
Irland				
Sukkerholdig leskedrikk	2018	-	0,1626 EUR/l	sukkerinnhold fra 5g/100ml til 8g/100ml
			0,2439 EUR/l	sukkerinnhold over 8g/100ml
Merverdi-avgift			23 pst.	

Foreløpig utgave

Frankrike				
Drikkevarer med tilsatt sukker eller kunstig søtstoff	2012	-	avgift/l	avgift proporsjonal etter tilsatt sukker Eksempel: 0,2374 EUR/l ved 15g/100 ml
			0,0303 EUR/l	kunstig søtet drikke
Merverdi-avgift			5,5 pst.	

[1] Omregnet til EUR med valutakurser 1. april 2019.

8 EØS-avtalen mv.

8.1 Innledning

EØS-avtalen er en avtale mellom EU-statene og EFTA-statene Island, Liechtenstein og Norge. Avtalen trådte i kraft i 1994. Hensikten med avtalen er å skape et felles marked for økonomiske forbindelser og handel mellom avtalepartene. Et viktig hensyn er at alle som opererer i markedet er underlagt like konkurransevilkår. For å nå EØS-avtalens mål har avtalen bestemmelser om fri bevegelighet av varer, personer, tjenester og kapital og konkurranserettslige bestemmelser.

Hovedregelen etter avtalen er at det ikke skal innføres tiltak som direkte eller indirekte forskjellsbehandler innenlandske og utenlandske varer og tjenester.

EØS-avtalen utvikles kontinuerlig og gjennom tolkning og praksis fra EU, herunder forvaltningspraksis fra EU-kommisjonen og EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og rettspraksis fra EU-domstolen og EFTA-domstolen. Det betyr at norske myndigheter må forholde seg til et dynamisk regelverk, noe som kan bidra til å skape usikkerhet om de rettslige rammene. Dersom andre EØS-land har fått godkjent et tiltak, kan dette gi økt rettslig sikkerhet for at tiltaket er forenlig med EØS-avtalen.

Foreløpig utgave

8.1.1 Gjennomføring av EØS-avtalen

EØS-avtalens hoveddel er gjennomført i norsk rett gjennom EØS-loven[40], dvs. at hoveddelen har status som norsk lov. Hoveddelen inneholder blant annet regelverket om de fire friheter og statsstøtte. Det følger av EØS-loven at lovbestemmelser som skal oppfylle Norges forpliktelser etter EØS-avtalen går foran andre bestemmelser som regulerer samme forhold. Det innebærer at reglene har forrang fremfor nasjonal rett. Det samme prinsippet gjelder forskrifter som skal oppfylle Norges forpliktelser etter avtalen. Reglene som skal sikre at norske myndigheter oppfyller forpliktelsene på statsstøtteområdet finnes i lov om offentlig støtte[41]. Loven gjelder alle offentlige støttetiltak som faller innenfor virkeområdet av EØS-avtalen artikkel 61. Det er også flere forskrifter på området[42].

[40] Lov av 27. november 1992 nr. 109
[41] Lov av 27. november 1992 nr. 117
[42] Forskrift av 4. desember 1992 nr. 907, forskrift om EØS-prosedyreregler for offentlig støtte 30. oktober 2009 nr. 1323 og forskrift av 14. november 2008 nr. 1213 om unntak fra notifikasjonsplikt for offentlig støtte

8.1.2 Indirekte skatter og EØS-avtalen

EØS-avtalen omfatter formelt sett ikke skatter og avgifter. Norge har dermed ingen plikt til å harmonisere skatte- og avgiftsreglene med EUs forordninger og direktiver.

EØS-statene står fritt til å beslutte hvilken økonomisk politikk de anser for å være hensiktsmessig, herunder fordeling av skattebyrden. Samtidig må denne kompetansen utøves i samsvar med EØS-retten . Norske skatte- og avgiftsregler kan således ikke være i strid med EØS-avtalens generelle prinsipper om de fire friheter og forbudet mot statsstøtte. Avgiftsfritak og reduserte satser kan anses som statsstøtte etter EØS-avtalen artikkel 61(1), se mer om dette i punkt 8.2.

Forbudet mot offentlig støtte (statsstøtte) skal sikre at markedsaktørene stilles overfor forutsigbare og like konkurranse- og rammevilkår i hele EØS-området. Et felles regelverk om offentlig støtte for hele EØS-området bidrar også til å unngå et subsidiekappløp mellom EØS-statene.

I St.prp. nr. 100 (1991-1992) på side 376 uttales det:

> «EØS-avtalen omfatter […] ikke skatte- og avgiftsspørsmål i sin alminnelighet. Statsstøtteregelverket i EØS vil, med nødvendig tilpasninger, tilsvare regelverket i EF […]. I EFs regelverk defineres særlig unntak fra generelle skatteregler, såkalte «skatteutgifter» eller «tax concessions» som statsstøtte. Dersom slik statsstøtte blir bedømt å være handelsvridende og dermed til hinder for det indre markeds funksjonsområde, kan det oppstå krav om at slike ordninger må fjernes.»

Ved vurderingen av om norske regler er i samsvar med EØS-avtalens statsstøtteregler kan EU-retten indirekte få betydning for det norske avgiftsregelverket. I den utstrekning EU–retten tillater en ordning, tilsier dette i utgangspunktet at en tilsvarende norsk støtteordning også godkjennes.

I 2017 ga den norske stat 30 mrd. kroner (3,2 mrd. euro) i statsstøtte, der 74 pst. av støtten ble gitt i form av skatte- og avgiftslettelser[43]. I EU ble det gitt 116,2 mrd. euro i statsstøtte, hvorav 29 pst. utgjorde skatte- og avgiftslettelser.[44]

Foreløpig utgave

Boks 8.1 EØS-avtalens virkeområde – produktomfanget

Etter EØS-avtalen artikkel 8 nr. 3 får avtalen bare anvendelse på varer som hører inn under kapittel 25 til 97 i det harmoniserte system for beskrivelse av og koding av varer, med unntak av varer oppført i protokoll 2 og 3 i samsvar med de særlige bestemmelser som er fastsatt i protokollen. Dette vil i praksis si at alle industrivarer omfattes av avtalen. For landbrukssektoren og fiskerisektoren gjelder EØS-avtalen kun for de produktene som positivt er nevnt i protokoll 2 og protokoll 3.
Avtalens generelle regler om blant annet statsstøtte, gjelder for varer positivt nevnt i protokoll 3. Protokoll 3 omfatter gjensidige tollpreferanser ved handel med bearbeidede landbruksvarer, som for eksempel pizza, bakervarer og sjokolade. Disse varene omtales ofte som RÅK-varer[45]. Varene i protokollen er underlagt EØS-avtalens generelle bestemmelse om det frie varebytte, men avtalepartene kan anvende toll for å jevne ut prisforskjeller som skyldes ulike priser på landbruksråvarer som inngår i ferdigvaren. Ved å legge toll på bestemte råvarer i et ferdig bearbeidet produkt ved import til Norge, og å gi RÅK-tilskudd ved eksport til EU, skapes likere konkurransevilkår for de bearbeidede landbruksvarene. Det skal ikke være industribeskyttelse i tollsatsene.

[43] Jf. ESA (2019), State Aid Scoreboard 2018
[44] Jf. EU-kommisjonen (2019), State Aid Scoreboard 2018
[45] RÅK er en forkortelse for råvarepriskompensasjon, og henviser til at et av formålene med protokoll 3 til EØS-avtalen er å legge til rette for konkurranse og handel med landbruksvarer

[Boks slutt]

8.2 Statsstøttereglene i EØS-avtalen

8.2.1 Statsstøtteforbudet

Hovedregelen i EØS-avtalen artikkel 61(1) er at det ikke tillatt å gi statsstøtte i noen form.

Boks 8.2

Artikkel 61(1) lyder:
Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene.

[Boks slutt]

Alle vilkårene i artikkel 61(1) må være oppfylt for at det foreligger statsstøtte. Det kan utledes seks vilkår av bestemmelsen:

- Tiltaket må innebære støtte i form av en økonomisk fordel (støttebegrepet).
- Støtten må være gitt av statsmidler (offentlig støtte).
- Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitetsvilkåret).
- Støtten må ytes til foretak som driver økonomisk virksomhet (foretaksbegrepet).
- Støtten må vri eller true med å vri konkurransen (konkurransevridningsvilkåret).
- Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen innen EØS-området (samhandlingsvilkåret).

Foreløpig utgave

Innholdet i vilkårenes begreper er ikke nødvendigvis det samme som i tilsvarende begreper i norsk rett, da EØS-avtalen bygger på begreper som er utviklet gjennom lov og praksis både i EU- og EØS-systemet.[46] Et eksempel på dette er foretaksbegrepet, som beskrives nærmere i gjennomgangen nedenfor.

Støtten innebærer en økonomisk fordel for mottakeren (støttebegrepet)

En fordel i EØS-avtalen artikkel 61(1) sin forstand er enhver økonomisk fordel som et foretak ikke ville vært i stand til å oppnå under normale markedsforhold.[47] I utgangspunktet omfattes alle tiltak i form av økonomiske fordeler av støttebegrepet, enten ved direkte subsidier eller ved fritak fra økonomiske byrder som foretaket ville ha båret under normale markedsforhold.[48] Dette kan som nevnt være skatte- og avgiftslettelser eller skatte- og

[46] Se ESAs Decision No. 3/17/COL av 18. januar 2017, hvor ESA redegjør for sin forståelse av støttebegrepet i EØS-avtalen artikkel 61(1) (Notion of Aid – "NoA"), slik dette er blitt klargjort av EU-domstolen, den generelle domstolen og EFTA-domstolen, se https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.342.01.0035.01.ENG&toc=OJ:L:2017:342:TOC. ESAs retningslinjer om NoA tilsvarer Kommisjonens meddelse om NoA, se https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN

[47] Se NoA kapittel 4 med videre henvisning til rettspraksis

[48] Se NoA avsnitt 68 med videre henvisninger til rettspraksis

avgiftsfritak. Det er effekten av tiltaket som er avgjørende.[49] Støttevurderingen er uavhengig av støttens form, formål eller støttegivers hensikt. Siden kun effekten av tiltaket for foretaket er det avgjørende, er det uten betydning hvorvidt tiltaket er obligatorisk for støttemottaker, i den forstand at de kunne unngått eller nektet å få støtten.[50]

Støtten er gitt av statsmidler (offentlig støtte)

Kravet om at støtten må være gitt av statsmidler (offentlig støtte), består av to separate betingelser (eller undervilkår) som begge må være oppfylt.[51] For det første er det et vilkår at det må være tale om *statsmidler* (offentlig støtte). For det annet er det et vilkår at støtten må kunne *tilregnes* det offentlige.

Statsmidler i enhver form omfattes. Artikkel 61(1) omfatter derfor støtte gitt av både staten, fylkeskommuner, kommuner og andre offentlige organer som for eksempel Norges Forskningsråd.[52] Støtte fra offentlig eide eller kontrollerte foretak vil også som utgangspunkt falle innenfor, I praksis har EU-domstolen lagt vekt på om tiltaket direkte, indirekte eller potensielt belaster offentlige budsjetter som utgifter eller reduserte inntekter.[53]

Vilkåret om at tiltaket må kunne tilregnes staten kommer gjerne på spissen der det er offentlig eide og kontrollerte foretak som gir en fordel. Det er ikke noe krav at man må bevise at offentlige myndigheter eksplisitt instruerte det offentlige foretaket om å tildele fordelen.[54]

Støtten begunstiger enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitetsvilkåret)

Se punkt 8.2.2.

Mottaker er et foretak som utøver økonomisk aktivitet (foretaksbegrepet)

Støttemottaker må være et foretak i EØS-avtalens forstand. Foretaksbegrepet omfatter enhver enhet som driver økonomisk aktivitet, dvs. at enheten tilbyr varer og tjenester i et marked.[55] Begrepet forstås uavhengig at aktørens juridiske status og måten virksomheten finansieres på.[56]

Som hovedregel omfattes ikke organisasjoner som kun ivaretar sosiale eller kulturelle formål. Unntak kan forekomme for eksempel for organisasjoner som organiserer idrett på høyt nivå.

Offentlig virksomhet i form av utøvelse av offentlig myndighet anses ikke som økonomisk aktivitet.[57] Det samme gjelder i utgangspunktet for tjenester som er reservert for det offentlige og som ikke tilbys i et marked, for eksempel grunnleggende helse- og sosialtjenester og grunnutdanning. Det offentlige kan utøve virksomhet som anses som økonomisk aktivitet. Dersom det offentlige tilbyr varer og tjenester i konkurranse med private aktører vil det normalt foreligge økonomisk aktivitet.

Foreløpig utgave

[49] Se Case 173/73 Italy v Commission
[50] Se NoA avsnitt 67 med videre henvisninger
[51] Se NoA kapittel 3
[52] Se NoA kapittel 3.2
[53] Se NoA avsnitt 57. Se også f.eks. C-72 og 73/91 Sloman Neptun Schiffahrts AG
[54] NoA avsnitt 41 med henvisning til rettspraksis
[55] C-41/90 – Klaus Höfner/Fritz Elser v Macrotron GmbH og C-35/96 Commission v Italy
[56] Se NoA kapittel 2
[57] NoA avsnitt 17

Støtten kan virke konkurransevridende og kan påvirke samhandelen

Det er et vilkår at tiltaket må kunne påvirke konkurransen og samhandelen. I praksis vurderes ofte disse to kriteriene samlet.[58] Det kreves ikke at tiltaket faktisk vrir konkurransen. Det er tilstrekkelig at det har potensiale til å gjøre det. Rettspraksis fra EU-domstolen viser at det er lite som skal til før vilkåret anses oppfylt. Samhandelsvilkåret medfører at støtte som kun har virkning internt i et medlemsland eller overfor tredjeland, ikke omfattes av forbudet. På samme måte som for konkurransevridningsvilkåret er terskelen lav.

8.2.2 Særlig om selektivitetsvilkåret

8.2.2.1 Innledning

Selektivitetsvilkåret er sentralt i støttebegrepet og innebærer at tiltaket må favorisere enkelte foretak, vare- og tjenestegrener, sektorer eller regioner for å anses som statsstøtte.[59] Støtteordninger som i utgangspunktet er åpne for alle, og som baserer seg på objektive, ikke-diskriminerende og etterprøvbare kriterier, vil normalt ikke favorisere enkelte foretak og derfor ikke være selektive.

På avgiftsområdet kan det være et spørsmål om det foreligger selektivitet fordi avgiftens avgrensning innebærer en begunstigelse av eller fordel for de virksomhetene som produserer varer som faller utenfor avgiftsplikten. For det andre kan det være et spørsmål om selektivitet når enkelte virksomheter, bruksområder eller varer uttrykkelig gis avgiftsfritak eller får en annen gunstigere avgiftsmessig behandling enn sammenlignbare produkter, for eksempel en redusert sats. I begge tilfeller er vurderingstemaet om ordningen gir de aktuelle foretakene en økonomisk fordel som andre foretak i samme faktiske og rettslige sitasjon ikke får. Når det vurderes om fordelen i et avgiftstiltak (en lettelse, et fritak eller et unntak) er selektivt, er det tiltakets virkninger som er avgjørende. Selve den lovtekniske utforming av tiltaket har ingen betydning.[60] Formålet med tiltaket er ikke tilstrekkelig til å utelukke at tiltaket utgjør statsstøtte.[61]

Foreløpig utgave

8.2.2.2 Tretrinnsprosessen

Når det skal vurderes om en skatt eller avgift er selektiv, er det gjennom praksis utviklet en såkalt tretrinnsprosess.[62] I første trinn må det etableres en referanseramme.[63] Så lenge avgiften ikke er utformet klart vilkårlig, er det selve avgiften som sådan som danner referanserammen. Særavgifter er selvstendige avgifter som utgjør egne referanserammer. Når referanserammen er fastlagt, skal det i andre trinn vurderes om de relevante reglene innebærer et avvik fra referansesystemet. I dette trinnet må man undersøke hvorvidt utformingen av en avgift er egnet til å favorisere enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer, sammenlignet med andre foretak som er i en sammenlignbar faktisk eller juridisk situasjon i lys av formålet med referansesystemet.[64] Dersom varer i samme rettslige og faktiske posisjon i forhold til formålet forskjellsbehandles i relasjon til en avgift, foreligger det såkalt *prima facie* – i

[58] NoA kapittel 6
[59] NoA kapittel 5
[60] Jf. C-106/09 P *Gibraltar*, premiss 92
[61] Jf. C-487/06 P *British Aggregates*, premiss 84
[62] Se ESAs vedtak i leterefusjonssaken (Decision No: 018/19/COL) avsnitt 73. Se også NoA avsnitt 71-72 og kapittel 6.2.2
[63] NoA kapittel 5.2.3.1
[64] NoA avsnitt 135

utgangspunktet - selektivitet. Dersom tiltaket i utgangspunktet er selektivt, skal det i tredje trinn vurderes om tiltaket kan begrunnes i systemets karakter eller logikk. Hvis tiltaket kan begrunnes slik vil det ikke anses som selektivt og dermed heller ikke utgjøre støtte[65]. Et eksempel på dette er flypassasjeravgiftens fritak for transitt- og transferpassasjerer. Fritaket er begrunnet i å hindre dobbeltbeskatning og sikre nøytralitet.[66] Andre forhold som kan begrunne tiltaket kan være å hindre skatteunndragelse eller administrative hensyn. Merverdiavgiftsfritaket for varer av mindre verdi er begrunnet i sistnevnte forhold.[67]

8.2.2.3 Eksempler fra praksis vedrørende avgifter

Den irske drikkevareavgiften

Irske myndigheter innførte 1. mai 2018 en avgift på drikke tilsatt sukker, med det formål å bekjempe overvekt og andre sukkerrelaterte sykdommer. Før innføringen ble avgiften notifisert til Kommisjonen. Irske myndigheter mente at avgiften ikke utgjorde statsstøtte. For å sikre rettslig sikkerhet, ble regelverket likevel notifisert. Avgiften ble godkjent av Kommisjonen.[68]

Se punkt 7.6.1 for nærmere om avgiftens utforming, herunder produktomfanget og avgiftsdifferensieringen.

Kommisjonen slo fast at det forhold at et produkt faller utenfor avgiften er en fordel for foretak, og at denne fordelen er gitt av staten. Den kan også virke inn på samhandelen mellom medlemslandene og være konkurransevridende. Hovedfokuset i Kommisjonens vurdering var om avgiften kunne anses å være selektiv. Kommisjonen baserte seg i den anledning på tretrinnstesten.[69]

Foreløpig utgave

Det første trinnet var å identifisere referansesystemet.[70] Sentralt i denne vurdering var formålet med avgiften. Målet med den irske avgiften var å forbedre den offentlige helsen ved å redusere forbruket av drikkevarer som er spesielt helseskadelige på grunn av deres høye sukkerinnhold og ved å fremme produktendringer av disse drikkevarene. Kommisjonen fant at referansesystemet var alle varer som inneholdt tilsatt sukker.

Det neste trinnet var å vurdere hvorvidt det foreligger et avvik fra referansesystemet[71], ved at det foreligger en forskjellsbehandling mellom produkter som, i lys av formålet med avgiften, befinner seg faktisk og rettslig i en sammenlignbar situasjon. Varer med tilsatt sukker som ikke var omfattet av avgiften innebar et avvik fra referanserammen som kunne medføre at varer i samme rettslige og faktiske posisjon forskjellsbehandledes. Det forelå dermed i utgangspunktet selektivitet. Motsatt utgjorde varer uten tilsatt sukker ikke en selektiv fordel, da slike varer i henhold til formålet ikke var i en sammenliknbar situasjon med varer med tilsatt sukker. Dette gjaldt selv om varen var tilsatt kunstig søtstoff eller inneholdt naturlig sukker.

[65] Se EU-domstolens avgjørelse i sak C-374/17 Finanzamt B v A-Brauerei.
[66] ESAs vedtak 064/17/COL.
[67] ESAs vedtak 155/16/COL
[68] Sak SA. 45862, se http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/273201/273201_1982362_113_4.pdf
[69] SA 45862 premiss 26.
[70] SA 45862 punkt 3.4.1.1
[71] SA 45862 punkt 3.4.1.2

Det faktum at kunstig søtstoff ikke var omfattet av avgiften begrunnet Irland med at det ikke var tilstrekkelig dokumentasjon for at inntak av kunstig søtstoff påvirker helsen. Kommisjonen påpekte at så lenge forskningen om helserisikoen ikke er entydig, er det opp til hver medlemsstat om den vil forsøke å redusere forbruket eller ikke.

Deretter vurderte Kommisjonen i det tredje trinnet om avgiftsfrie varer med tilsatt sukker likevel kunne unntas fra avgiften fordi unntaket kunne begrunnes i avgiftssystemets iboende logikk eller karakter. Kommisjonen vurderte konkret en rekke unntatte varegrupper.

Kommisjonen fant at unntak for varer som kun inneholder under en viss mengde totalt sukkerinnhold kunne begrunnes helsemessig. I og med at varer med et lavere totalt sukkerinnhold ikke skaper like store helsemessige skader som varer med et høyere totalt sukkerinnhold. En slik grense ble også vurdert til å være i samsvar med formålet om å påvirke produsentene til å foreta produktendringer.

Videre fant Kommisjonen at unntak for matvarer med tilsatt sukker kunne begrunnes i det helsemessige formålet. Kommisjonen la vekt på at matvarer med tilsatt sukker gir større metthetsfølelse enn drikkevarer med tilsatt sukker og at metthetsfølelse begrenser overforbruk. Kommisjonen kom også til at unntak for melkeprodukter med tilsatt sukker kan begrunnes i at melk gir en større metthetsfølelse en de avgiftsbelagte produkter. I tillegg ble det lagt vekt på at det er i overensstemmelse med den helsemessige anbefalingen om at befolkningen bør drikke melk på grunn av dens ernæringsmessige egenskaper.

Kommisjonen viste til at er det avgjørende for avgiftsplikten er at varen inneholder sukker. Det er dermed ikke selektivt å differensiere avgiften etter sukkerinnholdet. Kommisjonen kom videre til at en graduering av avgiften kunne begrunnes i administrative effektivitetshensyn.

Foreløpig utgave

Den danske avgiften på mettet fett i visse matvarer

Danmark har tidligere hatt en avgift på mettet fett i visse matvarer. Avgiften omfattet kjøtt, fete meieriprodukter, animalsk fett, spiseoljer, margarin og smørbare blandingsprodukter. Avgiften ble klaget inn for Kommisjonen med påstand om at avgiftsfritakene utgjør ulovlige statsstøttetiltak.

Kommisjonen innledet formell undersøkelsesprosedyre, men har ikke fattet endelig vedtak. I det følgende angis derfor kun Kommisjonens foreløpige vurdering slik den fremgår av åpningsvedtaket.[72]

I åpningsvedtaket vurderte Kommisjonen i tre trinn om skattetiltaket innebar en selektiv fordel.[73] Første trinn var å identifisere referanserammen. Formålet med avgiften var å fremme bedre kostvaner, og forbedre danskenes sunnhet og gjennomsnittlige levealder ved å redusere inntaket av mettet fett. Kommisjonen anerkjente at avgifter på visse varer som påvirker sunnheten kan utgjøre en selvstendig referanseramme når avgiften ikke er en del av et bredere skattesystemet. Referanserammen ble dermed ansett å være selve fettavgiften.

I andre trinn vurderte Kommisjonen om det var avvik fra referanserammen som medvirket til en forskjellsbehandling av varer og produsenter som i lys av formålet med avgiften er i samme rettslig og faktisk posisjon. Kommisjonen fant at alle som fremstilte varer som inneholdt mettet fett var i samme rettslig og faktisk posisjon. Tiltakene syntes derfor å innebære et avvik fra referanserammen og dermed umiddelbart være selektive.

[72] Statsstøttesak SA.33159 - Danmark
[73] Se betraktning 78-136

I tredje trinn vurderte Kommisjonen om tiltakene likevel var berettiget etter systemets karakter, indre logikk eller forvaltning. I den forbindelse påpekte Kommisjonen at den ser på tiltakets effekt og ikke på hvorfor tiltaket er innført eller hvordan det er ment. Visse varetyper er ikke omfattet av avgiften selv om de kan inneholde mettet fett over 2,3 pst., for eksempel egg, fisk, brød og korn. Enkelte av disse varene bidro ifølge Kommisjonen i høy grad til inntak av mettet fett i Danmark. Kommisjonen mente derfor at det ikke var i overensstemmelse med formålet at disse varene ikke er ilagt avgift. Etter Kommisjonens oppfatning var derfor sondringen mellom avgiftspliktige og ikke-avgiftspliktige varer vilkårlig og medførte en konkurransevridning.

Varer med et innhold av mettet fett under en bagatellgrense på 2,3 pst. var fritatt for avgift. Kommisjonen fant at denne regelen særlig begunstiger melk og meieriprodukter. Danmark begrunnet dette med ønske om å begrense antallet av fettfattige varer som var omfattet av avgiften, samt ernæringsmessige anbefalinger om at særlig mindre barn bør drikke melk. Dessuten kunne grensen begrunnes administrativt.

Kommisjonen påpekte at det i forarbeidene til lovforslaget fremgår at Forebyggelses-kommisjonen anbefaler at melkeprodukter avgiftsbelegges. I tillegg la Kommisjonen til grunn at melk og meieriprodukter med et innhold av mettet fett under bagatellgrensen bidrar til 5,7 pst. av det samlede inntak av mettet fett i Danmark. Kommisjonen var derfor umiddelbart av den oppfatning at varer med et innhold av mettet fett under bagatellgrensen ikke adskilte seg fra avgiftspliktige varer.

Begge de nevnte tiltakene ble dermed betraktet som et avvik fra referanserammen som ikke kan begrunnes i verken systemets karakter, indre logikk eller forvaltning. Kommisjonen konkluderte derfor med at tiltakene må anses som selektive i statsstøtterettslig forstand.

Varer som ikke er bestemt til menneskeføde er derimot et eksempel på et avvik fra referanserammen som Kommisjonen konkluderte er berettiget i medhold av systemets indre logikk. Dette fordi tiltaket er i overensstemmelse med formålet om å fremme bedre kostvaner for dansker.

Foreløpig utgave

8.2.3 Forenlig støtte

Offentlige tiltak som oppfyller vilkårene i EØS-avtalen artikkel 61(1) anses som statsstøtte (offentlig støtte), og er i utgangspunktet forbudt. Dette er likevel bare et utgangspunkt, og i praksis vil det være adgang til å gi støtte til en rekke ulike tiltak, forutsatt at vilkårene for dette er oppfylt.

ESA har i den forbindelse gitt retningslinjer for hvordan støttetiltak bør utformes for å sikre overholdelse av EØS-avtalen. Retningslinjene til ESA tilsvarer Kommisjonens retningslinjer. Retningslinjene er inndelt etter hvilket formål det skal gis støtte til, for eksempel støtte til forskning, utvikling og innovasjon[74] eller regionalstøtte[75]. Dersom støttetiltaket ikke passer inn under ESAs retningslinjer, kan støttegiver enten tilpasse tiltaket til retningslinjene, eller forsøk å notifisere direkte under unntaket i EØS-avtalen artikkel 61 nr. 3 bokstav c. Notifikasjon direkte under artikkel 61 (3) bokstav c er mest aktuelt dersom det ønskes å tildele støtte til et formål som ikke dekkes av retningslinjene.

Ved en notifikasjon under artikkel 61 nr.3 bokstav c, vil ESA foreta en vurdering basert på den såkalte balansetesten. I balansetesten vurderes det om støttens positive virkninger vil veie

[74] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.209.01.0017.01.ENG
[75] http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/Consolidated_version__Regional_Guidelines_2014-2020.pdf

opp for eventuelle negative virkninger på samhandelen og konkurransen. Støttetiltaket kan anses å være forenlig med EØS-avtalen dersom det

- fremmer et felles formål som er anerkjent i EØS-avtalen (som for eksempel beskyttelse av miljøet)
- er nødvendig for å oppnå formålet, og
- er proporsjonalt i forhold til formålet.

8.3 Prosessuelle regler

Alle *nye støttetiltak* skal som hovedregel notifiseres til og godkjennes av ESA. Støttegiver kan ikke iverksette det planlagte tiltaket før ESA har fattet vedtak som godkjenner støtteordningen (iverksettelsesforbudet). Støtte som er iverksatt i strid med de prosessuelle reglene om notifikasjon og iverksettelsesforbudet anses formelt sett som *ulovlig støtte*.

Det er støttegiver selv som har ansvaret for å sikre at det planlagte støttetiltaket ligger innenfor rammene av hva som er lovlig støtte iht. EØS-avtalen. Støttegiver har også ansvaret for å utforme en komplett notifikasjon, dvs. en beskrivelse av det planlagte tiltaket. Så snart endelig notifikasjon foreligger, plikter ESA å starte en foreløpig undersøkelse av tiltaket[76]. ESA må treffe foreløpig vedtak innen to måneder etter de har mottatt den endelige notifikasjonen. Fristen kan forlenges med to måneder dersom ESA har behov for å innhente flere opplysninger om det planlagte støttetiltaket. ESA kan konkludere med at tiltaket ikke utgjør statsstøtte eller at det er støtte som er forenlig med EØS-avtalen. Dersom det er tvil om støttens forenelighet, plikter ESA åpne formell undersøkelsesprosedyre[77]. Den formelle undersøkelsesprosedyren skal avsluttes med et endelig vedtak[78]. Det endelige vedtaket kan gå ut på at tiltaket ikke utgjør offentlig støtte, at det foreligger støtte men den anses som forenlig (positivt vedtak), positivt vedtak med betingelser eller at støtten ikke anses som forenlig og at tiltaket således ikke kan iverksettes (negativt vedtak). Endelig vedtak skal normalt foreligger innen 18 måneder.

I forkant av en offisiell notifisering kan støttetiltaket pre-notifiseres til ESA. En pre-notifikasjon er en uformell kontakt hvor ESA kan opplyse om hvilken informasjon ESA trenger for å ta stilling til saken, samt gi en foreløpig vurdering av den.

Det er enkelte unntak fra plikten til å notifisere ny støtte. Dette gjelder for det første støtte som er gitt i medhold av den alminnelige gruppeunntaksforordningen[79]. I slike tilfeller er det tilstrekkelig å melde tiltaket til ESA innen 20 dager etter at støtte er tildelt. Andre unntak fra notifikasjonsplikten er tiltak som anses som støtte til tjenester av allmenn økonomisk betydning, samt bagatellmessig støtte. Slik støtte skal verken notifiseres eller meldes til ESA.

Eksempler på at norske myndigheter har notifisert avgiftsfritak er merverdiavgiftsfritakene for elbiler og elektroniske nyhetstjenester. ESA godkjente begge tiltakene[80] .

Eksisterende støtte, se punkt 8.4, er ikke underlagt notifikasjonsplikt slik som ny støtte.

Foreløpig utgave

[76] Se forordning (EF) nr. 659/1999 (prosedyreforordningen) artikkel 4 nr. 1f
[77] ODA protokoll 3 (prosedyreforordningen) artikkel 4 nr. 4.
[78] ODA protokoll 3 (prosedyreforordningen) artikkel 7.
[79] Commission Regulation (EU) No 651/2014 of 17 June 2014 declaring certain categories of aid compatible with the internal market in application of Articles 107 and 108 of the Treaty (Text with EEA relevance)
[80] ESAs vedtak 228/17/COL og 023/16/COL.

8.4 Eksisterende støtte

Støtteordninger som ble innført før EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994, anses som eksisterende støtte. Dette innebærer at støtten ikke er notifikasjonspliktig og at den kan gis inntil ESA igangsetter en prosedyre for å bringe den til opphør fordi ESA mener den eksisterende støtten ikke kan anses som forenlig med EØS-avtalen. ESA kan da også foreslå formålstjenlige tiltak for å endre støtteordningen for fremtiden slik den igjen blir forenelig med EØS-avtalen. Aksepterer staten ikke tiltakene kan ESA åpne formell undersøkelse av støtteordningen med sikte på å pålegge slike endringer.

Endringer i en eksisterende støtteordning kan medføre at støtten anses som ny. Om dette er tilfellet, beror på en konkret vurdering av endringene i støtteordningen. Enkelte mindre endringer kan foretas i en eksisterende støtteordning uten at den anses som ny. Dette gjelder endringer av formell eller administrativ art. Utover dette er utgangspunktet at enhver endring gjør at støtteordningen anses som ny.

For enkelte endringer i eksisterende støtteordninger er det tilstrekkelig med forenklet notifikasjon. Dette gjelder:

- Økninger i støtteordningens budsjett over 20 pst.
- Forlengelse av en godkjent støtteordning på inntil seks år.
- Innstramming av kriteriene for å motta støtte under en eksisterende støtteordning, reduksjon i støtteintensitet eller reduksjon i hvilke kostnader som skal være støtteberettigete.

ESA kan ikke kreve at støtte som er gitt under en eksisterende støtteordning skal tilbakebetales, se punkt 8.5.

Foreløpig utgave

8.5 Tilbakebetaling av støtte

Dersom ny støtte iverksettes uten at den på forhånd har blitt notifisert til og godkjent av ESA, er støtten formelt sett ulovlig. Det faktum at støtten ikke ble notifisert innebærer imidlertid ikke automatisk at den også er uforenlig med det indre marked. Riktignok vil det formelt sett være ulovlig grunnet brudd på iverksettelsesforbudet. Men for å kreve støtten tilbakeført, må ESA også konkludere med at støtten er uforenlig (og dermed også materielt sett ulovlig).

Dersom ESA, på bakgrunn av den formelle undersøkelsesprosedyren, kommer til at støtten er tildelt i strid med iverksettelsesforbudet (formelt sett ulovlig), men likevel er å anse som forenlig støtte, har ESA kun adgang til å fatte vedtak om tilbakebetaling av den ulovlige rentefordelen av for tidlig tildelt støtte. Dersom ESA, på bakgrunn av den formelle undersøkelsesprosedyren, kommer til at støtten ikke bare formelt sett er ulovlig (brudd på iverksettelsesforbudet) men heller ikke er å anse som forenlig støtte, plikter ESA seg å fatte vedtak om at den ulovlige støtten skal tilbakebetales.[81]

Krav om tilbakeføring av ulovlig (og uforenlig) støtte er ikke en straff, men er en logisk konsekvens av at støtten er ulovlig og ikke skulle ha vært tildelt.[82] Formålet med tilbakebetaling er at konkurransesituasjonen gjenopprettes slik den var før den ulovlige støtten ble gitt.[83] Støttemottakeren må betale tilbake støtten selv om virksomheten har vært i god tro

[81] ODA protokoll 3 (prosedyreforordningen) artikkel 14.
[82] Se sak C-75/97 Commission v Belgium.
[83] Se sak C-610/10 Commission v Spain.

med hensyn til lovlighetene av støtten.[84] Dette betyr at støttemottakeren har en klar interesse i at iverksettelse av nye støtteordninger er i samsvar med reglene, dvs. at notifikasjonspliktig støtte blir notifisert og godkjent før iverksettelsen.

Tilbakebetaling av ulovlig støtte skal skje i samsvar med nasjonalt regelverk og prosedyrer i det aktuelle EFTA-landet, på en måte som sikrer effektiv og umiddelbar gjennomføring av ESAs vedtak.

I ESAs retningslinjene for tilbakebetaling av ulovlig støtte er det angitt to tidsfrister.[85] For det første må EFTA-landet innen to måneder etter at vedtaket har trådt i kraft, informere ESA om hvilke tiltak det planlegger å sette i verk. For det andre må ESAs vedtak om tilbakebetaling være gjennomført innen fire måneder etter at vedtaket har trådt i kraft.

Ulovlig støtte kreves tilbakebetalt for hele støtteperioden med rente og rentes rente, dog med en foreldelsesfrist på ti år.

Et eksempel på at norske myndigheter på særavgiftsområdet har måttet kreve ulovlig støtte tilbakeført fra støttemottakerne er den såkalte el-avgiftssaken. Industrien i Norge var fritatt fra å betale forbruksavgift på elektrisk kraft (el-avgift) da EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994. I 2002 besluttet ESA å åpne formell undersøkelse for å avklare om fritakene for el-avgift var ulovlig statsstøtte. Saken endte i EFTA-domstolen som i dom 21. juli 2005 konkluderte med at støtten var ulovlig.[86] Det ble krevd tilbakebetaling fra om lag 50 bedrifter.

8.6 EUs sekundærlovgivning på skatte- og avgiftsområdet

EØS-avtalen inneholder ingen plikt til å harmonisere norske skatte- og avgiftsregler med EUs forordninger og direktiver.

Alle land i EU har i dag avgifter på brennevin og øl, de fleste også på vin.[87] EU har fastsatt direktiver med minstesatser for avgiftene. Tilsvarende gjelder for tobakk.[88] Utover minstesatsene står landene fritt til å fastsette satsene. EU har ikke fastsatt direktiver om andre konsumvarer, for eksempel sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer.

EUs merverdiavgiftsregelverk er i stor grad harmonisert gjennom merverdiavgiftsdirektivet.[89] EUs merverdiavgifts-system bygger på de samme prinsipper som det norske. Etter merverdiavgiftsdirektivet skal medlemslandene ha en merverdiavgiftssats på minimum 15 pst. Medlemslandene kan ha en eller to reduserte satser som ikke må være mindre enn fem pst. Innføring av nye fritak (null-satser) er i utgangspunktet ikke tillatt, men medlemsland som 1. januar 1991 hadde dette, kan videreføre dem inntil videre. Reduserte satser gjelder kun for nærmere bestemte varer og tjenester. Næringsmidler, unntatt alkohol, er av de varer hvor det kan benyttes redusert sats.

Foreløpig utgave

[84] EU-domstolen har kun i ett tilfelle akseptert støttemottaker legitime forventninger som grunnlag for å unngå tilbakebetaling av ulovlig støtte grunnet helt eksepsjonelle omstendigheter, se C-225/85.
[85] http://www.eftasurv.int/media/uncategorized/Recovery-of-unlawful-and-incompatible-state-aid.pdf
[86] E-5/04, E-6/04 og E-7/04
[87] Council Directive 92/83/EEC on the harmonization of the structures of excise duties on alcohol and alcoholic beverages
[88] Council Directive 2011/64/EU on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco
[89] Council Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax

8.7 WTO-avtalen

Verdens handelsorganisasjon (World Trade Organization, WTO) ble etablert 1995 etter en revisjon av Generalavtalen om tolltariffer og handel (GATT) fra 1948. WTO-avtalen har regler for verdenshandelen, og har som formål å bygge ned handelsbarrierer, herunder toll.

Et grunnleggende prinsipp i avtalen er at handelssystemer skal være fri for diskriminering på den måte at et land ikke kan gi et annet land spesielle privilegier over andre og at det ikke skal diskriminere mot utenlandske produkter og tjenester. Dette innebærer både et krav om såkalt nasjonal behandling, dvs. at utenlandske varer skal behandles likt med innenlandske, og et krav om bestevilkårsbehandling, dvs. at ethvert WTO-land er forpliktet til å tilby de øvrige medlemmene like gode vilkår.

I praksis innebærer dette at særavgifter må slå likt ut for henholdsvis norskproduserte og utenlandskproduserte varer som innføres til Norge.

9 Folkehelseloven, merking av mat- og drikkevarer mv.

9.1 Folkehelseloven

Folkehelseloven[90] har som formål å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevne sosiale helseforskjeller. Folkehelsearbeidet skal fremme befolkningens helse, trivsel, gode sosiale og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse.

Folkehelseloven skal sikre at kommuner, fylkeskommuner og statlige helsemyndigheter setter i verk tiltak og samordner sin virksomhet i folkehelsearbeidet på en forsvarlig måte. Loven skal legge til rette for et langsiktig og systematisk folkehelsearbeid.

Med folkehelse menes befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i en befolkning. Folkehelsearbeid defineres som samfunnets innsats for å påvirke faktorer som direkte eller indirekte fremmer befolkningens helse og trivsel, forebygger psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse, eller som beskytter mot helsetrusler, samt arbeid for en jevnere fordeling av faktorer som direkte eller indirekte påvirker helsen.

Foreløpig utgave

9.2 Nasjonale styringsdokumenter

Regjeringen legger frem folkehelsemelding hvert fjerde år. Av Meld. St. 19 (2014-2015) Folkehelsemeldingen «Mestring og muligheter» fremgår at regjeringen vil gjøre det enklere å velge sunt og legge til rette for at hensynet til liv og helse i større grad skal være premiss for samfunnsutviklingen. Styrking av samarbeidet med matvarebransjen var et av virkemidlene som ble løftet frem i meldingen.

Nasjonal handlingsplan for bedre kosthold (2017-2021) inneholder spesifikke mål som skal bidra til sunt kosthold og måltidsglede for å fremme helse og forebygge kostholdsrelaterte sykdommer. Et av målene som skal nås innen 2021 er å redusere innhold av tilsatt sukker i kosten til elleve pst. av energiinntaket. Det er også et mål å halvere andelen 15-åringer som spiser godteri fem ganger i uken eller oftere, samt halvere andelen som drikker brus/leskedrikker med sukker fem ganger i uken eller oftere.

[90] Lov 24. juni 2011 nr. 29

9.3 Kostholdsråd og næringsstoffanbefalinger

Helsedirektoratet (2014) anbefaler at inntaket av tilsatt sukker begrenses til under ti prosent av det totale energiinntaket hos individer. Å følge anbefalingen vil bidra til å sikre inntak av kostfiber, vitaminer og mineraler, minske risikoen for karies og motvirke at sukker skal øke det samlede energiinntaket og føre til overvekt. Ved lite fysisk aktivitet, stillesittende arbeid og begrenset fysisk aktivitet på fritiden, vil eksempelvis ti energiprosent tilsvare et inntak av tilsatt sukker på 60–70 gram per dag for menn og 50-55 gram per dag for kvinner. Hos barn og unge vil dette tilsvare enda mindre. Til sammenligning inneholder en halv liter sukkerholdig brus 50 gram tilsatt sukker.

Verdens helseorganisasjon (WHO, 2015a) anbefaler at tilsatt sukker begrenses til under ti energiprosent, men at det vil være ytterligere helsefordeler ved å redusere inntaket til under fem energiprosent. Disse helsefordelene knytter seg til en potensiell reduksjon i forekomst av karies.

World Cancer Research Fund (WCRF, 2018a) anbefaler å begrense inntaket av prosessert mat som inneholder mye fett, stivelse eller sukker, og sukkerholdig drikke. WCRF påpeker at heller ikke fruktjuice bør inntas i store mengder fordi det kan føre til vektoppgang.

Den rådgivende komiteen til de britiske helsemyndighetene *Scientific Advisory Committee on Nutrition* (2015*),* anbefaler også at mengden tilsatt sukker ikke bør utgjøre mer enn fem pst. av energiinntaket hos individer over to år. EAT-Lancet kommisjonen anbefaler et inntak av tilsatt sukker på 31 gram per dag ut fra et helse- og bærekraftperspektiv (Willett et al. 2019). Dette tilsvarer om lag fem pst. av energiinntaket.

Barn under tre år anbefales ikke søtstoff. EFSA (Den europeiske myndighet for matvaretrygghet) fastsetter en verdi for hvor mye av stoffet som trygt kan inntas hver dag gjennom hele livet uten at det gir nevneverdig risiko for helsen (Husøy, 2018). Denne verdien kalles for et *akseptabelt daglig inntak* (ADI), se punkt 10.4.2.

Foreløpig utgave

9.4 Internasjonale forpliktelser

Norge tar del i det internasjonale samarbeidet for å fremme sunt kosthold og ernæring. Dette samarbeidet skjer gjennom Forente Nasjoner (FN), Verdens Helseorganisasjon (WHO), FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO), FNs matsikkerhetskomité (CFS), Den europeiske union (EU) og Nordisk ministerråd (NMR). Disse organisasjonene utgir handlingsplaner og retningslinjer på kostholdsområdet som er førende for medlemslandene i arbeidet med å fremme sunt kosthold og ernæring for alle mennesker.

Europaregionen i WHO vedtok i 2014 en handlingsplan for mat og ernæring (European Food and Nutrition Action Plan 2015–2020) som Norge har sluttet seg til. WHO har vedtatt en global handlingsplan for forebygging av ikke-smittsomme sykdommer (2010-2020) som Norge også har sluttet seg til. I denne planen definerer WHO ni globale mål som skal være oppnådd i 2025. For ett av målene har Norge ikke klart å snu utviklingen. Dette gjelder målet om å stanse økningen i fedme og diabetes.[91]

9.5 Merking av mat- og drikkevarer

EUs matinformasjonsforordning[92] er en del av EØS-avtalen. Denne forordningen fastsetter bestemte krav til matinformasjon, noe som gir begrenset rom for nasjonale reguleringer.

[91] Folkehelseinstituttet. (2017) *Indikatorer for ikke-smittsomme sykdommer (NCD).*
[92] Regulation 1169/2011/EU on the provision of food information to consumers

Norske myndigheter kan ikke fastsette særnorske bestemmelser om for eksempel næringsdeklarasjon. Matinformasjonsforordningen er gjennomført i matinformasjonsforskriften.[93] Regelverket skal sikre at forbrukerne får god informasjon om innholdet i næringsmidler.

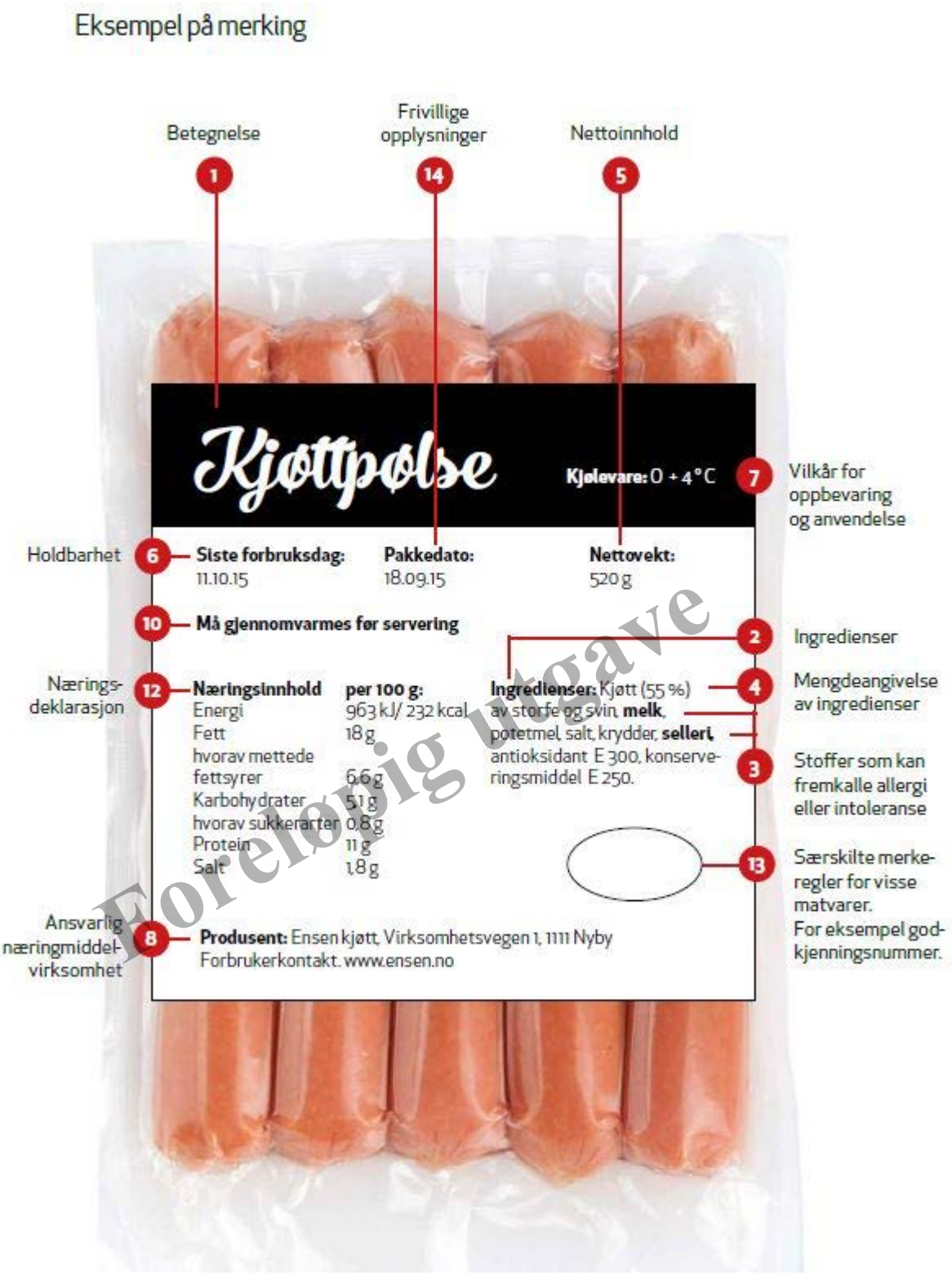
Matinformasjonsforordningen stiller en rekke obligatoriske krav til merking. Det oppstilles krav om at mat- og drikkevarer skal ha en *ingrediensliste*, hvor alle ingrediensene i et produkt angis i fallende vektrekkefølge. I enkelte tilfeller er det krav om mengdeangivelse i prosent av en ingrediens eller kategori av ingredienser. Tilsetningsstoffer som søtstoffer skal angis i ingredienslisten.

De fleste mat- og drikkevarer skal også ha en *næringsdeklarasjon*, dvs. en deklarasjon av næringsinnholdet i produktet. Næringsdeklarasjonen skal angi energiinnhold, samt mengden av fett, mettede fettsyrer, karbohydrater, sukkerarter, proteiner og salt. Alternativt kan angivelsen begrenses til å omfatte energiinnholdet, eller energiinnholdet sammen med mengden av fett, mettede fettsyrer, sukkerarter og salt.

Det er gitt enkelte unntak fra kravet om at næringsmidler skal ha en næringsdeklarasjon. Eksempelvis er det ikke krav om næringsdeklarasjon på ikke ferdigpakkede næringsmidler, som smågodt som pakkes i pose av forbruker selv i butikken. Det er heller ikke krav om næringsdeklarasjon på næringsmidler der pakningen er på under 25 cm^2, eksempelvis små pakninger med godteri.

Foreløpig utgave

[93] Forskrift 28. november 2014 nr. 1497



Figur 9.1 Eksempel på generelle krav til all matinformasjon.

Bildet fra Mattilsynet.no

I produkter som er tilsatt sukker, må sukker angis i ingredienslisten på produktet. Videre skal den totale mengden av sukker oppgis i næringsdeklarasjonen per 100 gram eller 100 ml vare. Total sukkermengde (kalt sukkerarter) omfatter både naturlige sukker og tilsatt sukker. Det er

derfor per i dag ikke et krav at mengden tilsatt sukker i et produkt oppgis, men dette kan oppgis frivillig.

En ernæringspåstand er en påstand som angir, antyder eller gir inntrykk av at et næringsmiddel har særlige gunstige ernæringsmessige egenskaper. En ernæringspåstand gir informasjon om innholdet av energi, næringsstoffer eller andre stoffer i et næringsmiddel. Et eksempel på en påstand kan være "sukkerfri". Ernærings- og helsepåstander er frivillige opplysninger som kan brukes i merkingen og markedsføringen av næringsmidler. Bruken av slike påstander reguleres av forskrift om ernærings- og helsepåstander om næringsmidler.[94] Forskriften er en del av EØS-avtalen. Mattilsynet fører tilsyn med produkter som produseres og selges i Norge for å sikre at kravene til merking mv. oppfylles.

10 Helse, kosthold og ernæring

10.1 Innledning

Kosthold er direkte knyttet til fem av de seks viktigste risikofaktorene for død i Norge og kan alene forklare nærmere 7 000 dødsfall årlig. Sykdomsbildet i Norge domineres av ikke-smittsomme sykdommer som kreft, hjerte- og karsykdommer, diabetes type 2 og kroniske lungesykdommer. Ikke-smittsomme sykdommer forårsaket omtrent 87 pst. av den totale sykdomsbyrden i 2016. Sykdommene er årsak til langt over halvparten av for tidlige dødsfall i Norge (dødsfall som skjer før 75 år). Usunt kosthold er en av de viktigste risikofaktorene for utvikling av spesielt diabetes type 2, hjerte- og karsykdommer og visse krefttyper. Tabell 10.1 viser hvor mye av sykdomsbyrden i Norge i 2016 som kunne tilskrives de seks viktigste risikofaktorene for død som er definert i Global Burden of Disease (GBD) prosjektet, se punkt 10.8.

Foreløpig utgave

Tabell 10.1 Antall og andel av alle dødsfall på grunn av sykdom i Norge i 2016 som kunne tilskrives de seks viktigste risikofaktorene for død i befolkningen, hos begge kjønn i alle aldre[95]

	Antall dødsfall
Seks viktigste risikofaktorer for død	
Høyt systolisk blodtrykk	7191
Kostholdsfaktorer	6884
Tobakk	6207
Høyt totalt kolesterol	3880
Høyt fastende blodsukker	3584
Høy kroppsmasseindeks (KMI)	3224

Kosthold påvirker fem av de seks viktigste risikofaktorene for død på grunn av sykdom (tabell 10.1). De ikke-smittsomme sykdommene kan i stor grad forebygges eller utsettes. De største ernæringspolitiske utfordringene i tiden fremover er derfor knyttet til å forebygge, herunder å redusere inntaket av salt, mettet fett, og sukker. Sukkerinntaket er spesielt høyt hos barn og unge.

[94] Forskrift 17. februar 2010 nr. 187
[95] Folkehelseinstituttet (2018a).

Forbruket av sukker i Norge har gått ned fra 43 til 26 kilo per person per år siden 2000 (disse dataene viser matmengde som står til rådighet for hele befolkningen, engrosnivå) (Helsedirektoratet, 2018a). Til tross for dette er det mange som fortsatt har et altfor høyt inntak av tilsatt sukker. Blant jenter i åttende klasse er det om lag 60 pst. som har et høyere inntak av tilsatt sukker enn anbefalt, se punkt 10.3.3. Sukret brus/drikke, sjokolade og sukkervarer bidrar med om lag 60 pst. av inntaket av tilsatt sukker i de fleste aldersgrupper. Et høyt inntak av sukret brus kan føre til karies og overvekt. Det er sosiale forskjeller både i inntak av tilsatt sukker, kostholdet generelt og forekomst av ikke-smittsomme sykdommer (se punkt 10.6.2).

10.2 Sukker

Karbohydrater er en fellesbetegnelse på ulike stoffer i mat: stivelse, fiber og ulike sukkerarter. Sukker kan bestå av én eller to sukkerenheter (NNR, 2012). Monosakkarider har en sukkerenhet (glukose, fruktose og galaktose). Disakkarider består av to sukkerenheter (sukrose, laktose og maltose/trehalose). Videre skilles det mellom sukker som finnes naturlig i mat (naturlig sukker) og sukker som tilsettes maten (tilsatt sukker).

Boks 10.1 Begrepsavklaring på sukker[96]

- Naturlig sukker omfatter mono- og disakkarider som finnes naturlig i mat. Frukt, fruktjuice, bær, grønnsaker og melk har et naturlig sukkerinnhold. Naturlig sukker i en råvare er mer eller mindre konstant.
- Tilsatt sukker omfatter sukrose, fruktose, glukose, stivelseshydrolysat (glukosesirup, høyfruktosesirup) og andre isolerte sukkerpreparater, som er brukt i ren form eller tilsatt som komponenter i matvarer ved bearbeiding eller ved matlaging.
- Totalt sukker (kalt sukkerarter) omfatter både det naturlige sukkeret i matvaren og det som er tilsatt.

[Boks slutt]

Foreløpig utgave

10.3 Forbruk og inntak av sukkerholdige varer

Kostens innhold av tilsatt sukker har på befolkningsnivå minsket fra 17 til tolv energiprosent i perioden 2000–2017. Disse tallene omfatter ikke den andelen av sukker i varer som privatpersoner kjøper i utlandet, for eksempel ved grensehandel og netthandel.

Det er flere faktorer som har bidratt til den relativt kraftige reduksjonen av sukkerforbruk. Reduksjon i konsum av sukkerholdig drikke medfører blant annet en nedgang i sukkerforbruk på om lag 4,5 kilo per person per år fra denne varekategorien. Videre har Helsedirektoratet kommunisert betydningen av å redusere sukkerinntaket til befolkningen. Bevisstheten om temaet er høy, over 70 pst. svarte i en spørreundersøkelse i 2017 (Norsk spisefakta) at de helst ikke vil drikke for mye brus og leskedrikker. Denne andelen har gått noe ned de siste årene. Likeledes sier nærmere 80 pst. at de helst ikke vil innta for mye sukker (Helsedirektoratet 2018b).

Dessuten har matvareprodusentene redusert sukkerinnholdet i en del matvarer blant annet som en oppfølging av nøkkelhullsordningen og intensjonsavtalen, se punkt 10.7.

[96] *NNR, 2012.*

10.3.1 Forbruk av mineralvann

Forbruket av mineralvann (summen av sukret brus, søtet brus og vann på flasker) er i Norge mer enn tidoblet siden 1950-årene (Helsedirektoratet 2018b). Forbruket av sukkerholdig brus var på sitt høyeste nivå i 1997 med 93 liter per person per år. I 2018 var forbruket av sukkerholdig brus 47 liter per person per år. Det samlede forbruket av sukkerholdig brus gikk ned fra 52 liter i 2017 til 47 liter per person i 2018.

Når det gjelder sukkerfri brus var forbruket 26 liter per person per år i 1997. Siden 1997 har forbruket av sukkerfri brus gått gradvis opp, og i 2018 var forbruket 46 liter per person.

Brus bidro i gjennomsnitt med om lag 4,5 kilo sukker per person i 2018. Omsetningen av vann på flaske har forandret seg lite de siste årene, men økte med to liter fra 2017 til 2018. Grensehandel og netthandel av disse varene er ikke inkludert.

Tabell 10.2 Mineralvannomsetningen i Norge, i liter per person per år

	1950	1960	1970	1980	1991	1997	2000	2004	2007	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Brus tilsatt sukker*	-	-	-	-	63	93	90	79	60	63	59	58	59	55	54	52	47
Brus tilsatt søtstoff**	-	-	-	-	20	26	25	31	44	39	38	37	38	39	41	44	46
Vann på flaske	-	-	-	-	6	17	18	21	24	17	18	18	18	17	17	17	19
Totalt	9	17	41	58	89	136	132	131	127	119	114	113	115	111	112	112	112

*Inkluderer brus med sukker, brus med fruktjuice og energidrikker med sukker, men ikke cider.
**Inkluderer brus og energidrikker tilsatt søtstoff.

Foreløpig utgave

10.3.2 Forbruk av sjokolade og sukkervarer

Forbruket av sjokolade og sukkervarer økte fra om lag fem til om lag tolv kilo per person per år i perioden 1960-1990, og økte ytterligere til om lag 15 kilo i 2008 (Helsedirektoratet 2018b). Omsetningen har etter 2008 holdt seg mellom 14 og 15 kilo per person i året, se tabell 10.3. Fra 2016 til 2017 gikk omsetningen ned fra 14,5 til 14 kilo. Grensehandel og netthandel av disse varene er ikke inkludert.

Tabell 10.3 Sjokolade- og sukkervareomsetningen i kilo per person per år

	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sjokolade	2,7	5,0	6,7	8,0	8,2	8,6	9,5	9,3	9,4	9,6	9,0	9,2	9,3	9,1
Sukkervarer	1,9	2,7	3,7	4,3	4,6	4,6	4,8	4,9	4,9	4,9	5,1	5,0	5,2	4,9
Totalt	4,6	7,7	10,4	12,3	12,7	13,2	14,3	14,2	14,2	14,6	14,1	14,2	14,5	14,0

10.3.3 Inntak av sukker – totalt og fordelt på matvaregrupper

Tabell 10.4 viser andelen i befolkningen som overstiger anbefalt inntak av tilsatt sukker. De nasjonale kostholdsundersøkelsene viser at tilsatt sukker bidro til i gjennomsnitt med tolv energiprosent blant fjerde- og åttende-klassinger (Hansen et al. 2016a), ni energiprosent blant fire-åringer (Hansen et al. 2016b) og syv energiprosent blant voksne (Helsedirektoratet, 2012). Blant fjerde - og åttende-klassinger er det over 50 pst. som får i seg over anbefalt mengde tilsatt sukker. En femtedel av den voksne befolkningen og nærmere 60 pst. av åttende-klassingene har et sukkerinntak som ligger over anbefalt nivå.

Tabell 10.4 Andel i befolkningen som har et inntak av tilsatt sukker over anbefalingene på ti pst. av energiinntaket

Kostholdsundersøkelse	År	Aldersgruppe	Alle	Gutter/menn	Jenter/kvinner
Spedkost 2	2007	12 mnd	9	9	8
Småbarnskost 2	2007	24 mnd	16	15	16
Ungkost 3	2016	4-åringer	32	30	33
Ungkost 3	2015	4.-klassinger	58	54	62
Ungkost 3	2015	8. klassinger	57	55	59
Norkost	2010/2011	Voksne	23	24	23

Kilde: Upubliserte data fra Universitetet i Oslo, 2019.

Tabell 10.5 viser at de største kildene til tilsatt sukker i den norske befolkningen er sukker og søtsaker (som inkluderer sukker, honning, sirup, søtpålegg, sjokolade og godteri), saft, nektar, brus med sukker og kaker, kjeks inkludert (Helsedirektoratet, 2018b).

Tabell 10.5 Kilder til tilsatt sukker fra norske kostholdsundersøkelser, andel av total mengde (pst.)

	Ungkost, 2016, 4-åringer	Ungkost 2015 4. klasse	Ungkost 2015 8. klasse	Norkost 2010-2011 19-70 år
Tilsatt sukker, g per person per dag	29	52	62	42
Kilder til tilsatt sukker, pst.:				
Sukker og søtsaker*	26	31	35	21
Saft, nektar, brus med sukker	17	26	31	29
Kaker og kjeks	14	15	13	15
Melk, yoghurt, fløte	22	12	11	11
Frukt, bær inkl. syltetøy	8	7	5	11
Brød og kornvarer	7	5	3	4
Andre varer	6	4	2	9
*Gruppen "sukker og søtsaker" inkluderer sukker, honning, sirup, søtpålegg, sjokolade og godterier.				

Foreløpig utgave

I dag er det avgift på "saft, nektar, brus med sukker" i sin helhet, dette tilsvarer om lag 30 pst. av total mengde tilsatt sukker. Avgiftsbelagte varer er sammenfallende med saft, nektar og brus med sukker i tabellen over. De fleste produktene i gruppen "sukker og søtsaker" i tabellen over omfattes av dagens avgift på sjokolade- og sukkervarer. Husholdningssukker, honning, sirup omfattes ikke av avgiften, men inngår i "sukker og søtsaker" i tabellen over. Disse varene bidrar til sammen med om lag tre pst. av totalt inntak av tilsatt sukker. Videre inngår søtpålegg i "sukker og søtsaker" i tabellen over, dette bidrar med om lag fem pst. av totalt inntak av tilsatt sukker og avgiftslegges ikke. Kjeks bidrar med kun to pst. av totalt inntak av tilsatt sukker (dette er inkludert i kategorien kaker i tabellen over).[97] Beregninger viser at helse 35 pst. av tilsatt sukker i matvarer er omfattet av avgiften.

[97] Upubliserte data. Universitetet i Oslo.

Tabell 10.6 Gjennomsnittlig daglig inntak av sjokolade og søtsaker og sukret drikke[98]

	Ungkost, 2016 fire-åringer	Ungkost 2015 fjerde klasse	Ungkost 2015 åttende klasse
Sjokolade og søtsaker	10 gram	20 gram	30 gram
Saft/nektar/brus med sukker	0,6 dl	1,5 dl	2 dl

Tabell 10.6 viser gjennomsnittlig daglig inntak av sjokolade/søtsaker og saft/brus hos barn og ungdom. Samme undersøkelse viser at omlag fem pst. av guttene i åttende klasse drikker 650 ml sukkersøtet saft/brus eller mer per dag, tilsvarende for jenter er 600 ml (Hansen et al. 2016a).

Foreløpige resultater fra Samdal (2018) viser at 23 pst. av 15-årige gutter drikker brus/leskedrikk fem ganger i uken eller oftere. Videre viser undersøkelsen at 13 pst. av 15-årige gutter og tolv pst. av 15-årige jenter spiste godteri fem ganger i uken eller oftere.

10.4 Søtstoffer

Søtstoffer er en gruppe tilsetningsstoffer som brukes i mat og drikkevarer for å gi søt smak. Disse stoffene forekommer ikke naturlig i matvarene. Det er to ulike hovedgrupper søtstoffer; sukkeralkoholene (svakt søtende søtstoffer) og de kunstige søtstoffene (Husøy, 2018). Sukkeralkoholene er omtrent like søte som sukker, eller de kan ha litt lavere søthet. Disse stoffene gir noe mindre energi enn sukker, men er ikke energifrie. De brukes ofte i tyggegummi og pastiller. Eksempler på sukkeralkoholer er maltitolsirup, sorbitol og xylitol.

De kunstige søtstoffene omtales også som de intense fordi de er mye søtere enn sukker. Det trengs dermed mye mindre mengder av søtstoffene for å gi samme grad av søthet som sukker. Siden de kunstige søtstoffene ikke tilfører energi, vil de gi lavere energiinntak sammenlignet med produkter tilsatt sukker. De kunstige søtstoffene brukes ofte i lettbrus og andre lettprodukter. Eksempler på kunstige søtstoffer er acesulfam K, aspartam, cyklamat, sakkarin, sukralose og steviolglykosider.

Foreløpig utgave

10.4.1 Inntak av søtstoffer

Det finnes ingen beregninger på hvor mye søtstoff nordmenn inntar fra mat og eventuelt andre produkter. De ulike søtstoffene finnes i en rekke matvarer som for eksempel tyggegummi, yoghurt, syltetøy, brus og melkebasert drikke som iskaffe og Biola. Vi vet ikke hvor mye søtstoff den norske befolkningen inntar fra matvarer og vi kan derfor ikke si noe om nordmenns totale inntak av søtstoffer. Inntak av kunstig søtet brus beskrives i punkt 10.3.1.

Tabell 10.7 viser et utvalg produkter og hvilke søtstoffer som finnes i disse. Kunstige søtstoffer som aspartam, sukralose og acesulfam K ser ut til å være de mest brukte i ulike varer og mest brukt i kunstig søtet brus er aspartam og acesulfam K. Søtstoffer brukes også til å direkte søte mat og drikke (for eksempel suketter).

[98] Hansen et al. (2016a); Hansen et al. (2016b)

Tabell 10.7 Et utvalg varer og type søtstoff det inneholder

Produkt	**Type søtstoff**
Go'morgen Yoghurt UTEN Jordbær/Lime med mûsli	Aspartam, acesulfam K
Go'morgen Yoghurt UTEN Vanilje med nøttekrønsj	Aspartam, acesulfam K, steviolglykosid
Skyr blåbær og vanilje	Aspartam, acesulfam K
Idun tomatketchup uten tilsatt sukker	Sukralose
Nora 80% bringebær uten tilsatt sukker (syltetøy)	Maltitol, suklarose, acesulfam K
Lerum uten tilsatt sukker 80% bringebær (syltetøy)	Isomalt, sukralose
Ekstra Sweet Mint	Xylitol, sorbitol, mannitol, aspartam, acesulfam K
Fishermans's Friend Original	Sorbitol
Dent Eukalyptus	Maltitol, sorbitol, xylitol, steviolglykosid
Diplom-is Lett-is Vanilje	Laktitol, sukralose
Pepsi max (kunstig søtet brus)	Aspartam, acesulfam K
Solo Super (kunstig søtet brus)	Acesulfam K, aspartam, natriumcyklamat
Redbull, sugar free (energidrikk)	Acesulfam K, aspartam
Zeroh! Frukt fusion (saft)	Sukralose, acesulfam K, aspartam
Fun light appelsin (saft)	Sukralose, acesulfam K
Lerum husholdningssaft uten tilsatt sukker	Sukralose

Foreløpig utgave

10.4.2 Trygghetsvurderinger av kunstige søtstoffer

Før et kunstig søtstoff kan brukes som tilsetningsstoff vurderes tryggheten, altså om stoffet utgjør noen helserisiko ved det totale inntaket vi får i oss. Dette gjøres av den europeiske myndighet for matvaretrygghet (EFSA). EFSA fastsetter en verdi for hvor mye av stoffet som trygt kan inntas hver dag gjennom hele livet uten at det gir nevneverdig risiko for helsen (Husøy, 2018). Denne verdien kalles for et *akseptabelt daglig inntak* (ADI). Fastsettelse av ADI-verdier inkluderer gode sikkerhetsmarginer, ofte en faktor på 100. Det vil si at ADI-verdien er 100 ganger lavere enn den mengden som har gitt negativ helseeffekt hos dyr. Stoffer som i forsøk er vist å ha mulige helseskadelige effekter, for eksempel ved at de kan skade arvematerialet i kroppen eller være kreftfremkallende, er ikke tillatt brukt som tilsetningsstoffer. EFSA har kun fastsatt ADI for kunstige søtstoffer, så vi har ikke ADI-verdier for sukkeralkoholene. Hvor mye man kan innta av et produkt avhenger av innholdet av kunstig søtstoff i produktet, samt vekten til forbrukeren. For eksempel er ADI-verdien til acesulfam K ni mg per kilo kroppsvekt daglig.

Den norske Vitenskapskomiteen for mat og miljø (VKM) gjør risikovurderinger i Norge. I 2014 evaluerte VKM (2014a, 2014b) helserisikoen av kunstige søtstoffer (aspartam,

acesulfam K, sukralose, benzosyre, cyklamat, sakkarin, neohesperidin DC, steviolglykosider og neotam) i leskedrikker, saft, nektar og vann tilsatt smak (sistnevnte kun aspartam, acesulfam K, sukralose). VKM konkluderte med at for alle aldersgrupper er inntaket av de kunstige søtstoffene aspartam, acesulfam K, sukralose, cyklamat, sakkarin, steviolglykosider, neohesperidin DC og neotam under ADI-verdiene og derfor ikke bekymringsfulle. VKM konkluderte videre med at for unge kvinner som er høykonsumenter av drikke tilsatt cyklamat og to-åringer som er høykonsumenter av drikke tilsatt steviolglykosider, nærmer det beregnede inntaket seg deres respektive ADI-verdier. Disse estimatene er kun relevante for den delen av befolkningen som kun konsumerer drikke tilsatt kunstig søtstoff, og som inntar produkter med det høyeste innhold av kunstig søtstoff.

Boks 10.2 Aspartam

Aspartam har vært vurdert flere ganger (VKM 2014a). Akseptabelt daglig inntak (ADI) for aspartam er 40 mg per kilo kroppsvekt daglig. Det ikke er noen helserisiko ved disse ADI-verdiene og derfor ingen grunn til å endre dem. VKM rapporten viser at ingen av de norske aldersgruppene vurdert i rapporten er nær å nå ADI-nivået. Inntaket hos barn over to år er ikke vurdert.

[Boks slutt]

VKM har også konkludert med at det beregnede inntaket av benzosyre (som primært er et konserveringsmiddel) hos to-åringene med høyt konsum av drikkevarer, er bekymringsfullt siden inntaket i visse senarioer overskrider ADI (VKM, 1014a). For alle voksne er inntaket av benzosyre fra drikkevarer under ADI. Det beregnede inntaket omfatter kun drikkevarer, og man kan i tillegg få i seg benzosyre fra andre kilder, som for eksempel mat og kroppspleieprodukter.

I 2013 konkluderte EFSA (2013a) med at det kunstige søtstoffet aspartam og nedbrytningsproduktene fra aspartam er trygge for den generelle populasjonen (inkludert spedbarn, barn og gravide kvinner) ved inntak innenfor ADI. EFSA (2013b) har også konkludert med at inntak av de kunstige søtstoffene advantam og steviolglykosider er trygt innenfor ADI-verdiene. ADI kan imidlertid overgås av både voksne og barn som er høykonsumenter av mat som inneholder steviolglykosider.

Foreløpig utgave

10.4.3 Andre helsefaglige vurderinger av kunstige søtstoffer

Den europeiske myndighet for matvaretrygghet (EFSA) har konkludert med at når sukker byttes ut med kunstige søtstoffer, fører det til en lavere blodsukkerstigning og opprettholdelse av tannemaljen i større grad enn ved sukkerinntak (EFSA, 2019). Det er fortsatt uklart om bruk av kunstige søtstoffer som erstatning for sukker er gunstigere for å opprettholde blodsukkeret og opprettholde en normal vekt.

Hyppig bruk av drikke med lav pH (kullsyreholdig drikke) øker risikoen for dental erosjon. Det er flere faktorer som fører til dental erosjon, men hos dagens barn og unge regnes kullsyreholdige/sure drikker (deriblant brus med kunstig søtstoff) som den dominerende årsaksfaktoren til erosjonsskader (Johansson, 2007). I Norge er det høy forekomst av erosjonsskader, se punkt 10.6.2.

Man vet lite om bruk av de kunstige søtstoffene steviolglykosider, neohesperidine DC og neotame i Norge, og det trengs mere kunnskap om bruken av disse stoffene (VKM, 2014a, 2014b). På bakgrunn av vitenskapskomiteens evaluering av inntak og bruk av kunstige søtstoffer i leskedrikker i den norske populasjonen er det problematisk å anbefale alle aldersgrupper å bytte all sukret mat og drikke med kunstig søtet mat og drikke. Dette fordi inntaket av visse kunstige søtstoffer i visse grupper kan bli høyere enn det akseptable daglige

inntaket. Rapporten fra vitenskapskomiteen tar ikke hensyn til bidrag av søtstoffer fra andre kilder enn drikke. Det kan ikke utelukkes at det også kan være et betydelig bidrag fra andre kilder, som for eksempel matvarer. I tillegg er ikke inntaket vurdert hos barn over to år.

På bakgrunn av dagens forskning er det manglende dokumentasjon for å kunne si om bruk av kunstige søtstoffer i mat og drikke er en fordel for appetittregulering, energibalanse, kroppsvekt og risikofaktorer for hjerte- og karsykdom (Gardner et al. 2012). En nylig kunnskapsoppsummering konkluderer med at det per i dag ikke finnes noen dokumenterte helsefordeler knyttet til inntak av søtstoffer (Toews et al. 2019). I mangel på dokumentasjon er det påpekt at kunstig søtet drikke ikke bør promoteres som en del av et sunt kosthold (Borges et al 2017).

10.5 Energitette, næringsfattige matvarer

Energitetthet beskriver mengden energi per vektenhet matvare. Energitettheten i matvarer avhenger av innholdet av fett, karbohydrater, protein, fiber og vann. Generelt er matvarer med lav energitetthet rike på fiber og vann, og ofte også på vitaminer og mineralstoffer. Eksempler på matvarer som har lav energitetthet og er næringsrike er frukt og grønnsaker.

Matvarer som inneholder mye fett og/eller tilsatt sukker, har ofte høy energitetthet, for eksempel godteri, sjokolade, kjeks, kaker og snacks. Disse matvarene inneholder relativt små mengder vitaminer og mineraler og omtales derfor som energitette, næringsfattige matvarer. Matvarer som er energitette og næringsfattige kan fjernes fra kostholdet uten at det får uheldige helse- og ernæringsmessige følger. Energitette, næringsfattige matvarer kan bidra til overvekt, fedme og ikke-smittsomme sykdommer.

Drikkevarer konsumeres ofte i større mengder og ser ikke ut til å påvirke metthetsfølelsen på samme måte som fast føde. Sukkerholdige drikkevarer som brus er en typisk næringsfattig vare som helsemyndighetene anbefaler begrenset forbruk av. Det samme gjelder varer som har en høy andel tilsatt sukker, for eksempel sukkerholdig brus og godteri. Disse varene bidrar ikke med annen nødvendig næring, kun ekstra energi, sukker og søt smak.

Et høyt inntak av sukkerrike- og andre energirike, næringsfattige varer kan på lengre sikt øke risikoen for overvekt, fedme og ikke-smittsomme sykdommer relatert til kosthold som karies, diabetes, hjerte- og karsykdommer og visse kreftformer. Forskning viser en sammenheng mellom økt inntak av sukker og økt kroppsvekt (WHO, 2015a). Det påpekes av World Cancer Research Fund (WCRF, 2018b) at sukkersøtet drikke øker risikoen for vektoppgang, og dermed overvekt og fedme. Fordi sukkerholdig drikke er flytende, gir det en rask blodsukkerstigning som er ugunstig. Et forhøyet blodsukker over lang tid er også assosiert med diabetes type 2 og studier indikerer at et høyt inntak av sukkerholdig drikke er assosiert med økt risiko for diabetes type 2 (WHO, 2015a). Videre kan et høyt blodsukker påvirke fettstoffprofilen i blodet, som fører til avleiringer i blodbanen og potensielt hjerte- og karsykdommer (Nasjonalt råd for ernæring, 2017).

Inntak av tilsatt sukker er også assosiert med karies. Forskning viser at det blir mindre karies hvis sukkerinnholdet er under ti pst. av det daglige energiinnholdet i kosten, og helst skal det være under fem pst. for å redusere muligheten for å få karies.

10.6 Overvekt og kostholdsrelaterte sykdommer

Foreløpig utgave

Boks 10.3 Folkehelsetilstand i Norge[99]

- Helsetilstanden i Norge er i hovedsak god.
- De to viktigste dødsårsakene er hjerte- og karsykdommer og kreft.
- De viktigste årsakene til sykdom og redusert helse er hjerte- og karsykdommer og kreft.
- Diabetes utgjør en vesentlig del av sykdomsbyrden.
- Mange er fortsatt for lite fysisk aktive og spiser for mye sukker, salt og mettet fett.
- Forekomsten av fedme hos voksne øker.
- Kvinner og menn med lengst utdanning lever fem-seks år lengre og har bedre helse enn de som har kortest utdanning.
- Selv om det er flere positive utviklingstrekk i matvareforbruket de siste årene, har kostholdet i Norge fortsatt klare ernæringsmessige svakheter som øker risikoen for utvikling av ikke-smittsomme sykdommer, som kreft, hjerte- og karsykdommer og diabetes type 2.

[Boks slutt]

10.6.2 Overvekt og fedme

Overvekt (kroppsmasseindeks (KMI): 25-29,9) og fedme (KMI ≥30) er ifølge Verdens helseorganisasjon (WHO, 2009) den tredje viktigste risikofaktoren for tapte leveår og redusert livskvalitet i høyinntektsland i verden i dag. Overvekt og fedme er en av de ti viktigste risikofaktorene for død i alle aldre i Norge, med 3224 dødsfall og 45 436 tapte leveår i 2016 (FHI, 2018a). Videre er overvekt og fedme knyttet til økt risiko for en rekke tilstander og sykdommer, blant annet hjerte- og karsykdommer, diabetes type 2 og visse typer kreft (WHO, 2018a). For barn kan overvekt ha negative konsekvenser knyttet til både fysiske og psykososiale forhold, og blant annet gi seg utslag i redusert opplevd livskvalitet, blant annet på grunn av mobbing og ekskludering (Helsedirektoratet, 2011).

I Norge er forekomsten av overvekt og fedme høy blant barn og unge, men høyere hos voksne (tabell 10.8). Mye tyder på at prosentandelen overvektige barn i Norge økte i perioden fra 1970 frem til 2000-tallet, men ser ut til å holdt seg stabilt på om lag 16 pst. fra 2008 til 2015 (FHI, 2018a). Hele 23 pst. av 17-åringer ved førstegangstjeneste har overvekt eller fedme.

Andelen voksne med overvekt og fedme har økt de siste 40-50 år og andelen med fedme har økt fra om lag tolv pst. på 90-tallet til i overkant av 20 pst. i 2008. Rundt 50 pst. av menn og 38 pst. av kvinner har overvekt (Jacobsen et al. 2015; Midthjell et al. 2013). Blant menn 45-79 år er det bare om lag 35 pst. som er normalvektige.

Tabell 10.8 Forekomst av overvekt og fedme i ulike aldersgrupper, totalt og mellom kjønn (Norge)

	Overvekt (KMI[4] 25-29,9), pst.			Fedme (KMI ≥ 30), pst.		
Aldersgruppe	Totalt	Jenter/kvinner	Gutter/menn	Totalt	Jenter/kvinner	Gutter/menn
6-åringer, 2019[1]		10	9		2	3
9-åringer, 2019[1]		18	16		3	3
15-åringer, 2019[1]		14	9		4	1
13-19 år, 2017-2019[2]	17	18	17	7	7	7
16-44 år, 2015[3]	30	22	36	10	9	11

[99] Folkehelseinstituttet, 2018b; Helsedirektoratet, 2018b

Foreløpig utgave

45-79 år, 2015[3]	42	33	50	16	15	16

[1] Tall fra UngKan-studien, 2019 (Steene-Johannessen et al. 2019)
[2] Tall fra UngHUNT4, n=7903.[100]
[3] Selvrapporterte data som har tendens til å underestimere forekomst.[101]
[4] KMI = vekt i kg/høyde (meter m^2)

Den fundamentale årsaken til overvekt og fedme er en ubalanse mellom energiinntak og energiforbruk, dvs. at man inntar mer energi enn man forbruker. Et kosthold basert på matvarer med lav energitetthet kan redusere risikoen for overvekt og fedme, mens et kosthold basert på matvarer med høy energitetthet kan øke risikoen for overvekt og fedme. Det er dokumentert sammenheng mellom inntak av sukkersøtet drikke og overvekt (WCRF, 2018b). Forebygging av vektøkning i tidlig alder er en anerkjent strategi for å oppnå helsegevinst på lang sikt fordi overvekt og fedme blant barn og unge ofte følger barna inn i voksen alder (Simmonds et al. 2016). Studier viser at rundt 55 pst. av individene med fedme i barndommen fortsatt har dette i ungdomsalderen, og 80 pst. av fete ungdommer fortsatt vil ha fedme i voksen alder.

10.6.3 Kostholdsrelaterte sykdommer

Diabetes type 2 fører til et forhøyet blodsukker over tid. Sykdommen er arvelig, men overvekt og usunne levevaner som ugunstig kosthold, lite mosjon og røyking gir økt risiko for å utvikle diabetes type 2. Et sukkerrikt kosthold anses ugunstig og øker risikoen for diabetes type 2. Sykdommen behandles med livsstilsendring (sunnere kosthold og økt fysisk aktivitet) og blodsukkersenkende legemidler og/eller insulin. Et av kostholdstiltakene er å begrense inntak av alle typer tilsatt sukker og moderat bruk av energifrie søtstoffer (Helsedirektoratet, 2018c).

De hyppigste hjerte- og karsykdommene er hjertekrampe, hjerteinfarkt, hjertesvikt og hjerneslag og skyldes fettavleiring, innsnevring og tilstopping av blodåreveggen. De viktigste risikofaktorene for å utvikle hjerte- og karsykdommer er røyking, usunt kosthold, lav fysisk aktivitet, overvekt og høyt alkoholinntak. Et kosthold med mye tilsatt sukker, mettet fett og salt er spesielt assosiert med utvikling av hjerte- og karsykdommer.

Foreløpig utgave

Kreft er en fellesbetegnelse for sykdommer med ukontrollert celledeling (FHI, 2018c; WCRF, 2018b). World Cancer Research Fund (WCRF) konkluderer med at å ha overvekt eller fedme gjennom voksen alder øker risikoen for en rekke typer kreft. Av krefttypene som er sterk forbundet med overvekt og fedme er prostatakreft vanligst hos menn (over 5 000 nye tilfeller i året), og tilsvarende hos kvinner er brystkreft (3 371 nye tilfeller i året). Etterfulgt av disse er tykktarmskreft den vanligste kreftformen hos begge kjønn (3 003 nye tilfeller i året). Kostholdet har sammenheng med flere kreftformer. Fordi fedme gir økt risiko for en rekke kreftformer er forebygging av fedme et viktig tiltak for å forebygge kreft.

Tabell 10.9 Forekomst, dødsfall og helsetapsjusterte leveår i ulike livsstilssykdommer[102]

	Forekomst, 2018	**Dødsfall, 2016**	**Helsetapsjusterte leveår*, 2016**
Diabetes	216 000[1]	668	30 476

[100] HUNT Forskningssenter (NTNU), Helseundersøkelsen i Nord-Trøndelag, HUNT4.
[101] Folkehelseinstituttet. Overvekt og fedme [database]. Oslo, Norgeshelsa statistikkbank.
[102] FHI, 2018a, Grytten & Skau, 2015; FHI, 2018c.

Hjerte- og karsykdommer	21 pst. av befolkningen	13 378	181 171
Kreft	32 000 nye tilfeller	11 546	209 552
Karies	22 pst. av 18-åringer hadde hull, fyllinger eller er tapt flere enn ni tenner (2015)	0	1 877

[1]Antas også at det er en stor andel som ikke vet at de har diagnosen.
*Helsetapsjusterte leveår (disability-adjusted life year, DALY) er summen av tapte leveår og helsetap.

De to vanligste sykdommene relatert til munnhule og tenner er karies og periodontitt (tannkjøttsykdom). Det er godt dokumentert at sukkerinntak gir karies (Moynihan & Kelly, 2014; Sheiham & James, 2014). Det blir mindre karies hvis sukkerinnholdet er under ti pst. av det daglige kaloriinnholdet i kosten, og helst skal det være under fem pst. Det er viktig å ha et lavt sukkerinntak, spesielt for barn. Karies kan gi smerter og gå ut over tyggefunksjoner, som kan føre til et usunt kosthold.

Både karies og periodontitt har de samme risikofaktorer som andre ikke-smittsomme sykdommer (Watt &Sheiham, 2012). Det er en sammenheng mellom periodontitt og diabetes (Grossi & Genco, 1998; Chapple & Genco, 2013), som vil si at mennesker med periodontitt kan få en forverret diabetes og diabetes kan forverre periodontitt.

Den store økningen i inntaket sure/kullsyreholdige drikker og energi-/sportsdrikker med meget lav pH, har bidratt til at tannerosjoner (syreskader) nå har blitt et folkehelseproblem, særlig hos barn og unge (Mulic et al. 2013). I Norge er det hos 16- og 18-åringer rapportert en høy forekomst av erosjonsskader hvor 38 pst. av utvalget var registrert med erosjonsskader i minst én tann (Mulic et al. 2016).

Foreløpig utgave

10.6.4 Sosial ulikhet i kosthold og helse

Helsen i befolkningen varierer mellom ulike grupper etter inntekt, utdanning, yrke, kjønn og etnisk og kulturell bakgrunn. Generelt sett er helsestatusen bedre jo høyere i det sosioøkonomiske hierarkiet folk befinner seg (Helsedirektoratets fagråd, 2018). Særlig er det forskjeller mellom utdanningsgruppene (FHI, 2018c). Jo kortere utdanning og lavere inntekt en gruppe har, jo høyere andel av gruppen har generelt sett dårligere helse.

De sosiale helseforskjellene gjelder for nesten alle sykdommer, skader og plager (FHI, 2018a). I grupper med lav utdanning er det en høyere andel som rammes av hjerteinfarkt og diabetes type 2 enn i grupper med høyere utdanning.

Forekomsten av overvekt og fedme vises også mellom ulike sosioøkonomiske grupper, både blant voksne, barn og unge. Tromsøundersøkelsen viser at det er høyere forekomst av fedme hos både kvinner og menn med lavere utdanning.[103] Forskjellene mellom utdanningsgruppene ser ut til å øke. Andelen med overvekt er 30 pst. høyere blant barn av mødre med lav utdanning enn blant barn av mødre med høy utdanning. Disse forskjellene rapporteres også blant 15-åringer.

Kostholdet i lavere sosioøkonomiske grupper er mindre gunstig enn i høyere sosioøkonomiske grupper. I de lavere sosioøkonomiske gruppene blir det spist mer energirik og næringsfattig mat (fett- og sukkerholdige produkter) og mindre grønnsaker. Personer med

[103] Eggen et al. (2014). *J Epidemiol and Community Health*, 68:712-9 og Tromsøundersøkelsen, upubliserte data.

lang utdanning har et sunnere kosthold og drikker sjeldnere sukkerholdig drikke enn personer med kort utdanning. Kvinner har stort sett et bedre kosthold enn menn.

Andelen voksne som får i seg over anbefalt mengde tilsatt sukker (over ti energiprosent) er 29 pst. hos individer med lav sosioøkonomisk status og 19 pst. hos individer med høy sosioøkonomisk status.[104] HEVAS undersøkelsene fra 2014 viser at andelen ungdom som spiser godteri fem ganger i uken eller oftere er høyere i grupper med lav sosioøkonomisk status sammenliknet med høy (HEMIL-senteret, 2016). Tilsvarende forskjell ble funnet i andeler som drikker brus fem ganger i uken eller oftere.

10.7 Virkemidler i ernæringspolitikken

10.7.1 Innledning

Virkemidler i ernæringspolitikken er omtalt i en rekke stortingsmeldinger og handlingsplaner siden den første stortingsmeldingen om norsk ernæringspolitikk kom i 1975. Virkemidlene kan være

- Jordbruks- og fiskeripolitiske tiltak
- Prispolitikk og forbrukersubsidier
- Tiltak overfor industriell bearbeiding og import
- Tiltak overfor omsetning og markedsføring
- Opplysning og undervisning
- Bestemmelser om innhold og sammensetning av matvarer
- Forskning

De ulike virkemidlene støtter opp om og påvirker hverandre. Virkemidlene griper inn i en mengde ulike sektorer.

Foreløpig utgave

10.7.2 Arbeid i næringslivsgruppen, herunder intensjonsavtalen

Helseministeren etablerte i 2014 en næringslivsgruppe med ledere fra ulike deler av matbransjen. Ledere fra produsenter, dagligvarehandel, kantiner og organisasjoner som Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) Mat og Drikke og Virke sitter i næringslivsgruppen. Hensikten er å samarbeide om å legge til rette for at de enkle valgene skal bli de sunne valgene på kostholdsområdet, og forankre dette arbeidet i toppledelsen i matbransjen. For å samle aktivitetene og gi forutsigbarhet inngikk Helse- og omsorgsdepartementet en intensjonsavtale med matbransjen i desember 2016 med konkrete mål. Initiativet til avtalen kom fra NHO Mat og Drikke.

Det overordnede formålet med intensjonsavtalen er et mer helhetlig samarbeid mellom mat- og drikkeprodusenter, dagligvarehandel og servicemarkedet (hoteller, kiosk, bensinstasjoner, kantiner mv. og helsemyndighetene for å bidra til å gjøre det enklere for forbrukerne å ta sunnere valg. Målet er å øke andelen av befolkningen som har et balansert kosthold i tråd med helsemyndighetenes råd.

[104] Upubliserte data, Universitetet i Oslo. Fra nasjonale kostholdsundersøkelser.

Boks 10.4 Intensjonsavtalen omfatter følgende seks innsatsområder:

- Reduksjon av saltinnholdet i næringsmidler og reduksjon av saltinntaket i befolkningen gjennom saltpartnerskapet.
  - Avtalen legger til grunn at gjennomsnittlig saltinntak i befolkningen var estimert til ti gram per dag i 2010.
  - Partene har som mål at saltinntaket i befolkningen er redusert til åtte gram per dag innen 2021. Målet er syv gram per dag innen 2025. Det langsiktige målet er fem gram salt per dag.
- Reduksjon av tilsatt sukker i næringsmidler og reduksjon av befolkningens inntak av tilsatt sukker.
  - Avtalen legger til grunn at det gjennomsnittlige inntaket av tilsatt sukker i befolkningen var på 13 energiprosent målt ved matforsyningsstatistikk i 2015 og forbrukerundersøkelsen i 2012.
  - Partene har som mål at befolkningens inntak av tilsatt sukker er redusert med minst 12,5 pst. innen 2021 målt ved matforsyningsstatistikk og forbrukerundersøkelser. Det langsiktige målet er ti energiprosent.
- Reduksjon av mettet fett i næringsmidler og reduksjon av inntaket av mettet fett i befolkningen.
  - Avtalen legger til grunn at gjennomsnittlig inntak av mettet fett i befolkningen er på 14 energiprosent målt ved matforsyningsstatistikk i 2015 og 15 energiprosent i SSBs forbrukerundersøkelser i 2012.
  - Partene har som mål at inntaket av mettet fett er redusert til 13 energiprosent innen 2018 målt ved matforsyningsstatistikk og forbruksundersøkelser. Det langsiktige målet er ti energiprosent.
- Øke befolkningens inntak av frukt og bær, grønnsaker, grove kornprodukter og sjømat i tråd med beregningsgrunnlag og målsetting i ny Handlingsplan for bedre kosthold (2017-2021). Det langsiktige målet er at befolkningen har et inntak av disse matvarene på nivå med kostrådene.
- Påvirkning av forbrukeratferd for å bidra til bevissthet rundt helse og kosthold.
- Monitorering av måloppnåelse som angitt i avtalen.

[Boks slutt]

Foreløpig utgave

Bedriftene som er tilsluttet intensjonsavtalen skal bidra til å gjøre det lettere for forbrukerne å ta sunne valg gjennom blant annet innovasjon, reformulering, porsjons- og pakningsstørrelser, samt utvikling av nye produkter. Intensjonsavtalen gjelder fra 6. desember 2016 og til og med 31. desember 2021. Intensjonsavtalen med tilslutningsavtaler er per mars 2019 underskrevet av 96 bedrifter. Aktører kan slutte seg til intensjonsavtalen fortløpende, og en rekke aktører signerte tilslutning i 2017 og 2018.

Avgiftsøkningene i statsbudsjettet for 2018 endret, etter mat- og drikkeprodusentenes oppfatning, premissene og de grunnleggende forutsetningene for samarbeidet om redusert inntak av tilsatt sukker. Produsentene har derfor stilt samarbeidet om redusert inntak av sukker i regi av intensjonsavtalen i bero, og har istedenfor fortsatt arbeidet med å redusere tilsatt sukker i egen regi.

Den uavhengige forskningsstiftelsen Fafo er i gang med å evaluere arbeidet med intensjonsavtalen. Aktiviteten i innsatsområdet tilsatt sukker blir imidlertid ikke evaluert på samme måte som det øvrige arbeidet siden samarbeidet er lagt på is. Brus- og drikkevareprodusentene har meldt at det ikke er aktuelt for dem å medvirke i evalueringen siden samarbeidet om reduksjon av sukker opphørte i november 2017.

10.7.3 Merkeordningen Nøkkelhullet

Nøkkelhullet er en offentlig merkeordning som definerer de sunnere varene i ulike matvaregrupper ut fra næringsstoffinnhold. For matvaregruppene friske, ubearbeidede grønnsaker, frukt og bær og ubearbeidet fisk er det ikke utarbeidet kriterier og innenfor disse gruppene kan alle varene få Nøkkelhullsmerket. Matvaregruppene sukker- og sjokoladevarer,

kaker, kjeks og alkoholfrie drikkevarer kan ikke merkes med Nøkkelhullet, dvs. at hele matvaregruppene er ekskludert fra ordningen.

10.7.4 Europeisk ernæringsprofilmodell

Ernæringsprofilmodeller er et verktøy som kan brukes til å kategorisere eller rangere produkter på bakgrunn av deres næringssammensetning. Ernæringsprofilmodeller kan brukes i ulike situasjoner for å forebygge sykdom eller promotere helse, for eksempel for å avgjøre om et produkt kan få en helsepåstand, merkes med et symbol eller markedsføres til barn. Modellene må imidlertid tilpasses formålet.

Europaregionen i Verdens Helseorganisasjon utviklet i 2015 en ernæringsprofilmodell som et verktøy for å redusere markedsføring av usunne produkter til barn (WHO, 2015b). Modellen gjelder produkter med høyt innhold av energi, mettet fett, transfett, fritt sukker eller salt. Modellen består av 17 produktkategorier med noen underkategorier. Produktene er angitt med henvisning til tolltariffen. Næringsstoffene som omfattes i modellen er totalt fett, mettet fett, totalt sukker, tilsatt sukker og salt. I tillegg er energiinnhold inkludert i én kategori (kategori ni, ferdigretter, serverings- og take-away måltider) og søtstoff for drikke.

10.7.5 Markedsføring av usunn mat og drikke til barn

I 2012 ble det sendt på høring en forskrift om markedsføring av usunn mat og drikke til barn.[105] Etter høringen konkluderte regjeringen med at bransjen selv skulle etablere en ny selvreguleringsordning. Som del av arbeidet med forskriftsforslaget utarbeidet myndighetene en spesifikk ernæringsprofilmodell som skulle avgrense og definere mat og drikke som ikke kunne markedsføres til barn. Produktlisten i bransjens selvreguleringssystem er i stor grad samsvarende med modellen som ble utarbeidet av myndighetene.

Ernæringsprofilmodellen omfatter følgende åtte matvaregrupper; sjokolade- og sukkervarer, søte pålegg og desserter, snacks, drikkevarer, serverings og take away-måltider, spiseis, frokostblandinger, kaker, kjeks og annet søtt bakverk, yoghurt og lignende. For seks av de åtte matvaregruppene defineres matvarene ved hjelp av tolltariffen.

Gruppene som omfatter sjokolade- og sukkervarer, kaker, kjeks og annet søtt bakverk og spiseis kan i sin helhet ikke markedsføres overfor barn. For frokostblandinger og yoghurt er det i tillegg angitt grenser for maksimalt innhold av sukker for å avgjøre om de faller inn under ordningen. For yoghurt er det også grense for fett. For drikke brukes de samme avgrensningene som i særavgiften på alkoholfrie drikkevarer, dvs. at avgiftspliktige varer ikke kan markedsføres til barn.

10.8 Samfunnsgevinster relatert til kosthold

Det er store kostnader forbundet med dårlig helse knyttet til usunt kosthold. Dette omfatter både individuelle kostnader i form av nedsatt livskvalitet og arbeidsevne, og kostnader for samfunnet i form av reduserte skatteinntekter og helsetjenestekostnader. Det er gjort få beregninger på dette feltet, og beregningene er usikre og metodene til dels kontroversielle.

Helsedirektoratet (2016a) har forsøkt å beregne samfunnsgevinster av å følge Helsedirektoratets kostråd sammenlignet med dagens kosthold. Disse beregningene bruker estimat av effekten av kostholdsendringer på sykdomsbyrden som er utviklet av prosjektet Global Burden of Disease 2013 (GBD). Global Burden of Disease viser blant annet

[105] Høringsnotat 7. juni 2012

Foreløpig utgave

sykdomsbyrde relatert til ulike kostholdsfaktorer. Sykdomsbyrde beskrives gjennom dødsfall, tapte leveår og helsetap. Summen av de to siste kalles helsetapsjusterte leveår (disability-adjusted life year, DALY). Global Burden of Disease har konstruert en kostfaktor "usunt kosthold" som er aggregert av fjorten varegrupper og næringsstoffer (blant annet er en av faktorene mye sukkerholdig drikke). Videre er det definert intervall for inntak av de fjorten kostfaktorene som gir minst sykdomsbyrde, dette inntaket sammenholdes med den norske befolkningens gjennomsnittlige inntak av de definerte varegruppene og næringsstoffene. Ifølge GBD kan i størrelsesorden 120 000 helsetapsjusterte leveår tilskrives svakheter ved kostholdet i Norge i 2013. Helseeffekten (potensialet for å unngå helsetapsjusterte leveår relatert til usunt kosthold i Norge) er basert på studier som viser redusert forekomst av kreft, diabetes og hjerte-karsykdommer som følge av bedret kosthold.

Rapporten Samfunnskostnader ved sykdom og ulykker 2013 (Helsedirektoratet, 2016b) viser at både for kreft, diabetes og hjerte-karsykdommer er det sykdomsbyrden (DALY) som utgjør den største samfunnskostnaden. Bruk at helsetapsjusterte levekår (DALYs) som en samfunnsøkonomisk kostnad kan diskuteres. Som nevnt under punkt 3.3 ligger prinsippet om konsumentsuverenitet til grunn for samfunnsøkonomisk teori. Det betyr at den enkelte konsument er den som best vet hvordan det oppnår best mulig velferd. Dette trenger ikke være ved å følge kostholdsrådene selv om man vet at man vil kunne få en lenger levealder ved å følge dem. Det kan likevel være grunner til at konsumenten ikke tar hensyn til den skade en påfører seg selv i fremtiden, noe som er beskrevet under delkapitlet om internaliteter i 3.3.2. Lloyd og MacLaren (2018) formaliserer dette som at en andel av den skaden man påfører seg selv (for eksempel i form av helsetapsjusterte leveår) er internaliteter. Hvor stor denne andelen bør være kan det være vanskelig å fastsette. Ett forsøk på å estimere internaliteter finnes i en studie for USA (Allcott et al. 2018). De interne kostnadene kan beregnes ved å estimere pengeverdien av forskjellen i forbruket mellom forbrukere med god og dårlig kunnskap om skadene, samt mellom forbrukere med og uten selvkontrollsproblem (Allcott et al. 2017; 2019).

Foreløpig utgave

Totalt for disse tre sykdomsgruppene er samfunnskostnaden anslått til 532 mrd. i 2013 kroner og sykdomsbyrden utgjør 88 pst., helsetjenestekostnader åtte pst. og produksjonstap fire pst. I helsetjenestekostnadene inngår behandling og rehabilitering i spesialist- og primærhelsetjenesten, men ikke omsorg- og pleietjenester. Produksjonstap er anslått som tapt skatt som følge av sykefravær, uførhet og død.

Dersom man tar utgangspunkt i anslaget på helsetapsjusterte leveår relatert til usunt kosthold, og antar samme fordeling mellom sykdomsbyrde, helsetjenestekostnader og produksjonstap som funnet i rapporten fra Helsedirektoratet, vil de potensielle samfunnsgevinstene av at den norske befolkningen følger de norske kostrådene bli totalt 154 mrd. kroner per år (anslag basert på data for 2013), og fordelt på:

- de akkumulerte helsegevinstene (flere leveår og bedret livskvalitet) for den enkelte med en anslagvis verdi på 136 mrd. kroner per år (verdi på et helsetapsjusterte leveår er 1,12 mill. 2012 kroner)
- reduserte helsetjenestekostnader (behandling og rehabilitering i spesialist- og primærhelsetjenesten, men ikke omsorg- og pleietjenester) på anslagvis tolv mrd. kroner per år, og
- redusert produksjonstap (dvs. økte skatteinntekter på grunn av redusert sykefravær, uførhet og død) på anslagvis seks mrd. kroner per år.

Disse tallene kan fortsatt brukes siden helsetapsjusterte leveår i 2016 som kan tilskrives kostholdet og den økonomiske verdisettingen av gode leveår er på samme nivå som i 2013. Hele 88 pst. av samfunnsgevinsten av å følge kostrådene utgjøres altså av helsegevinst som tilfaller hver enkelt av oss som, på grunn av redusert risiko for død og sykdom, kan forvente flere gode leveår. Gode leveår er da brukt som en mer folkelig betegnelse på helsetapsjusterte leveår, og i disse inngår både økt levetid, som følge av redusert dødsrisiko, og leveår med bedret helse. En endring av kostholdet i tråd med norske kostråd vil gi anslagsvis to gode leveår ekstra i løpet av et helt livsløp for en person som har et gjennomsnittlig kosthold i følge norske undersøkelser. En voksen person, som allerede har fått en del av sitt forventede livsløp, vil følgelig få en noe mindre gevinst enn to gode leveår ved en slik kostholdsendring. Det er imidlertid ikke gjort anslag på helsegevinst ved kostholdsendring for ulike aldersgrupper. Det er dessuten store variasjoner i folks kosthold. For personer med mer usunt kosthold enn gjennomsnittet, vil helsegevinstene over livsløpet kunne være betydelig større enn to gode leveår ved å følge norske kostråd.

Gode leveår er det ikke nødvendig å sette en økonomisk verdi på, og befolkningens helsetilstand som del av en velferdsbetraktning inngår ikke i økonomiske budsjettsammenhenger. Gitt at gode leveår gis en økonomisk verdi, slik presentert over, gir det en illustrasjon på hvilken samfunnsverdi liv og helse har sammenlignet med faktiske kostnader til behandling og overføringer relatert til sykefravær og uførhet.

Samfunnskostnadene knyttet til de enkelte kostfaktorer er presentert i samme rapport. Disse beregningene viser at samfunnskostnadene knyttet til inntak av sukkerholdig drikke er 3,69 mrd. per år og omfatter beregnet sykdomsbyrde, helsekostnader og produksjonstap. Med tilsvarende antagelse som i rapporten om kosthold fra 2016 at sykdomsbyrden utgjør 88 pst., mens helsetjenestekostnadene utgjør åtte pst. og produksjonstapet fire pst. av de totale samfunnskostnadene, kan man legge til i underkant av 300 mill. kroner for helsetjenestekostnader og i underkant av 150 mill. kroner for produksjonstap.

Foreløpig utgave

10.9 Besparelser som følge av redusert forekomst av overvekt

De fleste tiltak for å forebygge overvekt og ikke-smittsomme sykdommer er mer kostnadseffektivt enn å behandle sykdommer når de inntrer. Forebyggende tiltak vil kunne gi større helseeffekt blant utsatte samfunnsgrupper som har et høyere konsum (WHO, 2016). Forskning som rapporterer langtidseffekter av tiltak for å bedre kostholdet og endre det fysiske aktivitetsnivået på helsa til barn og unge er begrenset, men strategier som baserer seg på flere tiltak samtidig har vist seg å være mer effektive enn enkelttiltak (Waters et al. 2011). Siden mange faktorer sammen påvirker barns kosthold og vektstatus, er det i utgangspunktet vanskelig å estimere helsegevinst og kostnadseffektivitet av enkelttiltak

For å beregne helsegevinster og kostnadseffektivitet av tiltak for å forebygge ikke-smittsomme sykdommer gjennom forebygging av overvekt, har WHO og OECD i samarbeid utviklet en modell for å vurdere ulike tiltak innen kosthold og fysisk aktivitet. Modellen er basert på data i et utvalg av 22 europeiske land, deriblant Norge, og har et perspektiv på 100 år for å kunne vurdere potensialet for forebyggende tiltak i et langtidsperspektiv. De syv tiltakene som ble vurdert var skolebaserte intervensjoner, arbeidsplasstiltak, massemedia, prisvirkemidler, rådgiving, merking og restriksjoner på markedsføring av mat og drikke til barn og unge (12-18 år). Effektmålene inkluderte blant annet effekt på forekomsten av overvekt og kroniske sykdommer, tap av friske leveår (på engelsk DALYs – “disability-adjusted life years”), og kostnadseffektivitet. Av de vurderte virkemidlene var de fleste intervensjonene kostnadseffektive, altså er det billigere for samfunnet å forebygge enn å ikke iverksette forebyggende tiltak, men kun ta kostnadene når sykdom oppstår. Intervensjonene

som var mest kostnadseffektive (kostnad per individ) og hadde størst effekt var intervensjonene som nådde flest individer, blant annet fiskale virkemidler og reduksjon av markedsføring av usunn mat og alkoholfri drikke. I følge modellen beskrevet over virker fiskale virkemidler etter hensikten i henhold til utviklingen av overvekt.

Internasjonal litteratur viser en nedgang i overvekt på mellom 0,9 pst. og tre pst., samt nedgang i fedme på mellom 1,3 pst. og fire pst. som følge av å avgiftslegge sukret drikke (Kristiensen et al. 2014; Schwendicke et al. 2017; Veerman et al. 2016; Briggs et al. 2013). Utfra dette vil et anslag på en nedgang i overvekt på én pst. for norske forhold være forsiktig. I følge rapporten Sykdomsbyrde i Norge er 78 797 helsetapsjusterte leveår tilskrevet overvekt (FHI, 2018a). En reduksjon på én pst. tilsvarer en reduksjon i helsetapsjusterte leveår i størrelsesorden 800. Dersom man anvender en økonomisk verdi på et helsetapsjusterte leveår på 1,3 mill. 2018-kroner iht. Helsedirektoratets utkast til veileder *Helseeffekter i samfunnsøkonomiske analyser*, får man et anslag på velferdsgevinsten (verdien av sykdomsbyrden målt i helsetapsjusterte leveår) i størrelsesorden én mrd. kroner. Med tilsvarende antagelse som i rapporten om kosthold fra 2016 at sykdomsbyrden utgjør 88 pst., mens helsetjenestekostnadene utgjør åtte pst. og produksjonstapet fire pst. av de totale samfunnskostnadene, kan man legge til i underkant av 100 mill. kroner for helsetjenestekostnader og i underkant av 50 mill. kroner for produksjonstap.

Gitt disse forutsetningene, tilsier dette grovanslaget at det kan bli en mulig samfunnsøkonomisk gevinst på i størrelsesorden 1,15 mrd. kroner på grunn av vektreduksjon på én pst. som følge av lavere inntak av sukker som følge av avgiften på alkoholfrie drikkevarer, dette for delt på sykdomsbyrde (én mrd.), helsetjenestekostnader (100 mill.) og produksjonstap (50 mill.). Ved en reduksjon i forekomsten av overvekt på 0,5 pst. som følge av redusert inntak av sukker vil disse summene halveres. Disse beregningene er beheftet med meget stor usikkerhet. Det er for eksempel ikke gitt at reduksjonen i helsetapsjusterte leveår er lineære. Videre er det mulig at vektreduksjon også påvirker andre risikofaktorer. Avgiftens størrelse og innvirkning på pris til konsument vil ha betydning, samt omfang av eventuell grensehandel.

Foreløpig utgave

11 Norsk næringsmiddelindustri og dagligvarehandel

11.1 Næringsmiddelindustrien

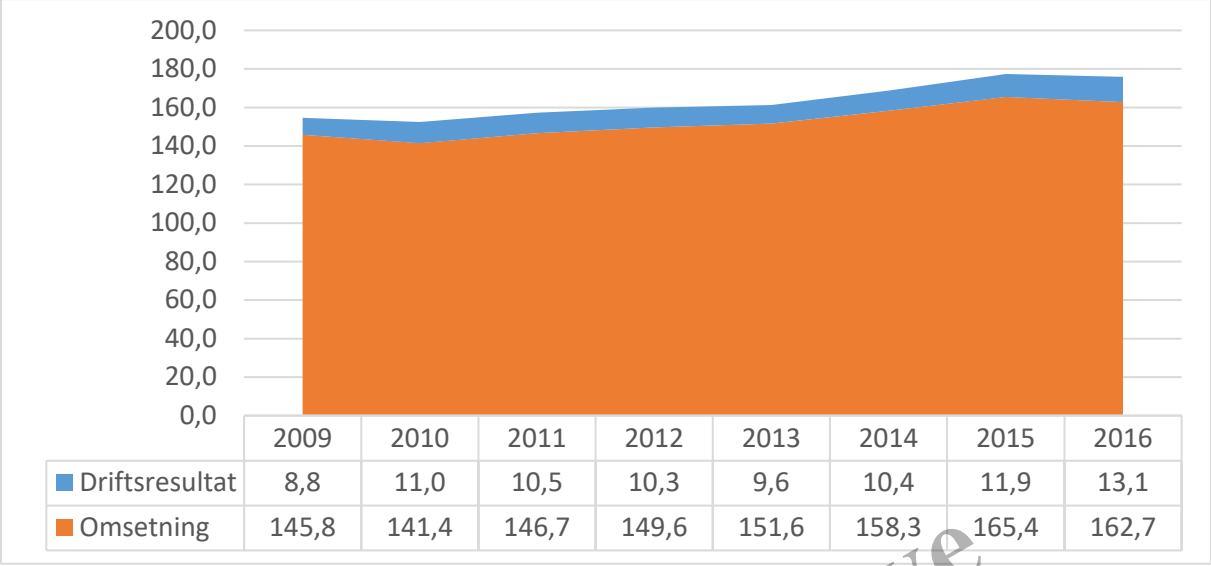
Næringsmiddelindustrien er Norges nest største industrigren, og utgjør en viktig del av matverdikjeden. Industrien er en stor avtaker av råvarer fra landbruket, fiskeriene og havbruksnæringen. Den står for vel en femdel av industrisysselsettingen fordelt på om lag 2100 bedrifter spredt over hele landet. Næringens relative størrelse når det gjelder sysselsatte i industrien er om lag dobbelt så stor som i Sverige, og det reflekteres også ved at næringsmiddelindustriens bruttoprodukt per innbygger i Norge er omlag 70 pst. høyere enn i Sverige og nesten 40 pst. høyere enn i Danmark. Som det fremgår av tabell 11.1, har næringsmiddelindustrien hatt en forholdsvis stabil sysselsetting i perioden 2009-2016 (som er perioden med tall i SSBs strukturstatistikk).

Tabell 11.1 Sysselsatte i landbasert næringsmiddelindustri 2009-2016

År	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sysselsatte (1000)	39 855	38 789	38 842	38 775	38 771	39 198	40 015	39 990

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Også omsetningen og driftsresultatet viser en stabil utvikling i perioden 2009-2016, og driftsresultatet svinger stabilt mellom 6,01 pst i 2009 til 8,05 pst i 2016, se figur 11.1.



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Driftsresultat	8,8	11,0	10,5	10,3	9,6	10,4	11,9	13,1
Omsetning	145,8	141,4	146,7	149,6	151,6	158,3	165,4	162,7

Figur 11.1 Omsetning og driftsresultat landbasert næringsmiddelindustri 2009-2016. Mrd. 2016-kroner

Kilde: Statistisk Sentralbyrå, tabell 08596

Foreløpig utgave

Verdiskapingen i den landbaserte næringsmiddelindustrien viser en tilsvarende stabil utvikling som sysselsetting, omsetning og driftsresultatene.



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	28,7	30,3	30,4	31,2	30,8	31,3	32,6	33,1

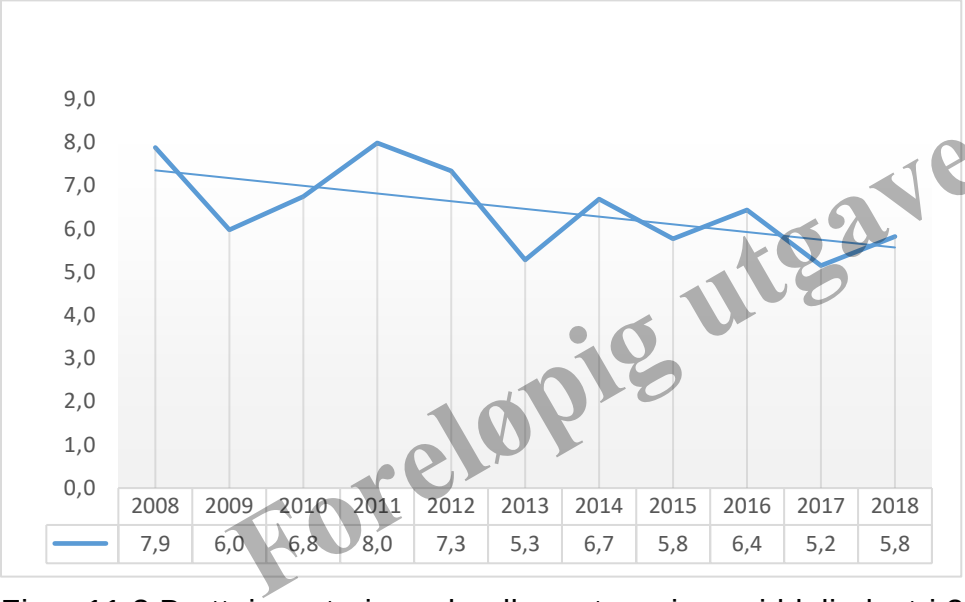
Figur 11.2 Verdiskaping i landbasert næringsmiddelindustri 2009-2016. Mrd 2016-kroner

Kilde: Statistisk Sentralbyrå, tabell 08596 Bearbeidingsverdi (faktorpriser)

Produksjonskapasiteten i den jordbruksbaserte delen av næringsmiddelindustrien er i betydelig grad dimensjonert med utgangspunkt i tilgang på norskproduserte råvarer og salg til hjemmemarkedet. Med unntak for sjømatindustrien, selger norsk næringsmiddelindustri i hovedsak sine produkter i det norske hjemmemarkedet, selv om det foregår noe merkevarebasert eksport også innenfor jordbruksbasert næringsmiddelindustri.

Norsk næringsmiddelindustri har samtidig fått økt konkurranse på hjemmemarkedet. Mens industriens hjemmemarkedsandel lå på 88,2 pst. i 2003, er denne i 2016 på om lag 80 pst.

Innovasjon og utvikling av nye produkter har blitt stadig viktigere innenfor næringsmiddelindustrien. Næringsmiddelindustrien er som øvrig norsk industri, avhengig av å ta i bruk ny teknologi og satse på stadig mer avanserte produksjonsprosesser. Kompetent arbeidskraft blir derfor stadig mer avgjørende også for næringsmiddelindustrien. I dette perspektivet er det en utfordring at investeringstakten i næringsmiddelindustrien ikke viser samme stabile utvikling om sysselsetting, omsetning, driftsresultat og verdiskaping. Figuren nedenfor viser en nedadgående trend i investeringstakten i næringsmiddelindustrien.



Foreløpig utgave

Figur 11.3 Bruttoinvesteringer landbasert næringsmiddelindustri 2008-2018. Mrd. 2016-kroner

Kilde: Statistisk Sentralbyrå, tabell 09183

Blant bransjene i næringsmiddelindustrien er drikkevarebransjen og sjokolade- og sukkervarebransjen. *Drikkevarebransjen* i Norge organisert gjennom Bryggeri- og Drikkevareforeningen (BROD) består av norske produsenter av øl, brus, cider, flaskevann og energidrikker. Foreningen har 136 medlemsbedrifter og favner om lag 96 pst. av det norske markedet. BRODs statistikk over salg fra produsent til kunde omfatter også bedrifter som ikke er medlemmer av foreningen. For brus gjelder dette Grans Bryggeri, Tine og Red Bull. Statistikken dekker dermed så godt som 100 pst. av markedet.

20 norske aktører oppgir å ha solgt brus i 2018, til sammen 460,5 millioner liter. De to største produsentene, Coca-Cola European Partners Norge og Ringes (Carlsberg Group) sto for 87,3 pst. av volumet. To private label-produsenter, Grans Bryggeri og Pet Pack Drikker, sto for henholdsvis 4,5 og 5,1 pst. De resterende 3,1 pst. av volumet er fordelt på 16 mindre produsenter i ti ulike fylker: Hordaland (2), Agder (1), Rogaland (3), Vestfold (1), Troms (1), Møre og Romsdal (1), Akershus (1), Trøndelag (1), Buskerud (1).

Ettersom 17 av de 20 også produserer andre drikker enn brus er det ikke mulig å angi nøyaktig antall årsverk, men oppgaver fra produsentene anslår at om lag 1380 årsverk er knyttet til brus. Av dette utgjøres om lag 85 pst. (1 175 årsverk) av Coca- Cola og Ringnes, mens 15 pst. (205 årsverk) er fordelt på de 18 øvrige.

Sjokolade- og sukkervarebransjen produserer om lag 37 000 tonn sjokolade- og sukkervarer i året (2017). Av dette eksporteres om lag 5 000 tonn. Det importeres vel 41 000 tonn. Det totale norske forbruket beregnet ut fra innbetalt sjokolade- og sukkervareavgift er på om lag 73 740 tonn, eller 14 kg per person. Beregnet ut fra innbetalt sjokolade- og sukkervareavgift var forbruket 69 886 tonn, eller vel 13 kg per person.

Sjokoladeindustrien har om lag 750 årsverk. Industrien kjøper 42 mill. liter melk fra om lag 240 melkebønder, og løser et omfattende avfallsproblem for bøndene ved å bruke glukose fra avfallspoteter. I alt er om lag 2 000 personer (årsverk) avhengige av sjokolade- og sukkervareindustrien.

11.2 Dagligvarehandelen

Handelsnæringen er av stor betydning for norsk økonomi, sysselsetting og verdiskaping. Ifølge Statistisk sentralbyrå sysselsetter varehandelen rundt 376 000 personer (2017), tilsvarende rundt 302 000 årsverk. Næringen bidrar til rundt ti pst. av den totale verdiskapingen i Fastlands-Norge, er inngangsporten til arbeidslivet for mange unge og er til stede i hele landet.

Handelsnæringen, ofte også omtalt som varehandelen, er en tjenestenæring som organiserer logistikken fra vareprodusent til forbruker. Tradisjonelt har dette vært organisert gjennom et nettverk av varelagre og utsalgssteder. Nå handles varene stadig oftere fra mobiltelefon og PC og bringes direkte hjem til konsumenten. Varehandelen omfatter også grossisthandel, herunder distribusjon av varer til profesjonelle aktører. Næringen består av 72 100 virksomheter og er sammensatt av store og små aktører, alt fra landsdekkende kjeder til kjøpmannen på hjørnet.

Foreløpig utgave

Handelsnæringen gjennomgår store endringer, blant annet på grunn av økt digitalisering og e-handel. Teknologiske endringer griper inn i hele verdikjeden og utfordrer eksisterende forretningsmodeller, blant annet som følge av mer effektive logistikkstrukturer og nye muligheter til å kommunisere med kundene.

Næringen opererte tidligere i stor grad i skjermede markeder, men opplever nå mer konkurranse fra utenlandske aktører. Med fremvekst av nye forretningsmodeller innebærer dette at den norske handelsnæringen står overfor flere av de samme utfordringene som mer tradisjonelle, konkurranseutsatte næringer. Aktørene må derfor i større grad enn tidligere omstille seg for å være konkurransedyktige.

12 Grensehandel, tax free og netthandel

12.1 Innledning

Nordmenns kjøp av varer og tjenester i andre land kan skje på flere måter, for eksempel på dagsturer, på overnattings- og feriereiser og via netthandel. Med begrepet grensehandel menes handel i utlandet på dagsturer. Netthandel innebærer at kjøper og selger av varer og tjenester har kontakt via internett. Den totale netthandelen omfatter både fysiske varer (for eksempel

alkoholfrie drikkevarer) og tjenester (som spill). Offisiell statistikk om grensehandel og grensekryssende netthandel med varer er begrenset.

Statistisk Sentralbyrå har siden 2004 gjennomført en kvartalsvis spørreundersøkelse over nordmenns grensehandel av varer og tjenester i utlandet. Grensehandelsundersøkelsen viser at nordmenn hovedsakelig handler i Sverige og at størst andel skjer i Strømstad. En nærmere beskrivelse av nordmenns grensehandel er gitt i punkt 12.2.3.

Nordmenns handel i utenlandske nettbutikker beskrives nærmere i punkt 12.3.

Høsten 2018 la regjeringen frem Meld. St. 9 (2018-2019) *Handelsnæringen – når kunden alltid har nett*. Handelsnæringen omfatter varehandelen og dekker hele verdikjeden fra vareprodusent til forbruker. I stortingsmeldingen punkt 6.2 påpekes det at et årlig grensehandelsbarometer skal utredes, og at statistikken også skal omfatte grensekryssende netthandel med varer og tjenester.

12.2 Grensehandel og tax free

12.2.1 Reisegodsbestemmelsene

Etter tolloven § 5-1 gis det tollfritak ved innførsel av reisegods. Tilsvarende fritak gjelder for merverdiavgiften og særavgiftene. Det er et vilkår for fritak at varen bare benyttes til personlig formål og at den ikke utnyttes kommersielt.

Nærmere regler og begrensninger er fastsatt i tollforskriften §§ 5-1-1 til 5-1-6. Ved opphold i utlandet på mer enn 24 timer kan det tollfritt innføres varer til en verdi av 6 000 kroner. Det er også fastsatt begrensninger med hensyn til mengde alkohol og tobakksvarer (kvoter).

Ved opphold i utlandet på mindre enn 24 timer er verdigrensen 3 000 kroner. For alkohol og tobakksvarer gjelder sistnevnte fritak bare for varer som er kjøpt i beskattet stand i et EØS-land.

For næringsmidlene kjøtt, ost og fôrvarer er det fastsatt en mengdebegrensning på ti kilo. [106] For andre næringsmidler er det ingen mengdebegrensning.

Foreløpig utgave

12.2.2 Tax free-ordningen

Med tax free-handel forstås kjøp av ubeskattede varer på lufthavn, fly og ferger som deretter innføres avgiftsfritt i medhold av reisegodsbestemmelsene. Ordningen var opprinnelig begrunnet med at den var en praktisk tilrettelegging av avgiftsfritak ved utførsel. Avgiftsfritak ved utførsel er i tråd med prinsippet om at særavgiftene skal omfatte det innenlandske forbruket og gjelder derfor for særavgiftene generelt. Fra 1. juli 2005 ble ordningen utvidet slik at den også omfatter kjøp av avgiftsfrie varer ved ankomst til Norge.

Hvilke varer som kan kjøpes på avgiftsfritt utsalg reguleres av tollovens bestemmelser om lagring av ufortollet vare. Etter tolloven kan det legges inn alkoholholdige drikkevarer, tobakksvarer, sjokolade- og sukkervarer og parfyme og kosmetikk mv. på tollfritt utsalg på lufthavn. Det er dermed disse varene som kan kjøpes avgiftsfritt på lufthavnene.

Adgangen til tax free-handel på ferjer avhenger av om ferjen går i såkalt lang eller kort rute. På korte ruter er hovedregelen at det bare er adgang til avgiftsfri handel av tobakksvarer, sjokolade- og sukkervarer, mens avgiftsfri handel av alkohol, parfyme, kosmetikk og

[106] Hunde- og kattemat er ikke omfattet av begrensningen på 10 kilo

toalettartikler ikke er tillatt. Det kan imidlertid gis unntak, noe som er gjort for ruten mellom Sandefjord og Strømstad.

De kvoter som gjelder ved innførsel av reisegods, gjelder tilsvarende ved innførsel av tax free-varer.

EU opphevet sin tax free-ordning for reiser mellom EU-land i 1999. I EU gjelder dermed adgangen til å handle tax free kun ved reiser til og fra tredjeland. Mellom EU-land er kvotene høye for innførsel av alkohol- og tobakksvarer til eget bruk, men disse omfatter bare varer som er beskattet i det landet der de er kjøpt.

I Prop. 1 LS (2016–2017) *Skatter, avgifter og toll 2017* kapittel 27 ble det gitt en helhetlig utredning av tax free-ordningen. Her fremgår det at det ble omsatt avgiftsfrie sukkervarer for 633 mill. kroner på Avinors flyplasser i 2015. I tillegg omsettes slike varer på ikke-statlige lufthavner, på ferger i utlandstrafikk og på fly.

12.2.3 Nordmenns grensehandel

Meld. St. 9 (2018-2019) *Handelsnæringen – når kunden alltid har nett* omtales grensehandelens betydning for handelsnæringen i punkt 4.2.4:

> «Verdiskapingen og sysselsettingen i norsk handelsnæring påvirkes blant annet av hvor mye norske forbrukere handler i utlandet. Særavgiftene øker prisen på varer som omsettes i Norge, og kan føre til økt grensehandel. Det er imidlertid også andre faktorer som har betydning for prisforskjellen mellom Norge og utlandet. Mye av grensehandelen omfatter varer som i liten grad blir ilagt særavgifter, blant annet kjøttvarer og andre matvarer. For slike produkter bidrar importvernet på jordbruksprodukter til høyere pris i Norge. I tillegg er kostnadsnivået i Norge gjennomgående høyere enn i Sverige. Også faktorer som tilgjengelighet og vareutvalg påvirker omfanget av grensehandel. Det er for øvrig viktig å huske at grensehandel ikke er udelt negativt. Grensehandel utvider nordmenns valgmuligheter og kan dermed være til fordel for forbrukerne.»

Foreløpig utgave

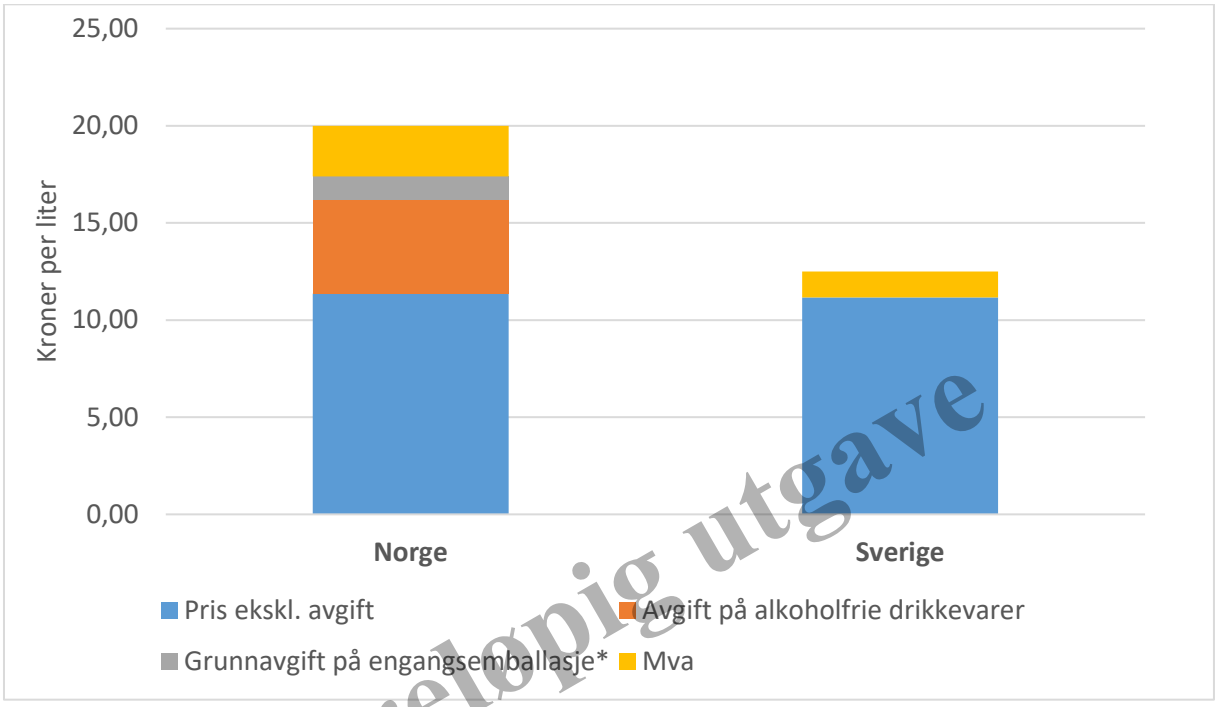
Som det fremgår er én viktig driver for grensehandel prisforskjellen mellom land. I tabell 12.1 sammenlignes prisnivået på alkoholfrie drikkevarer i Norge og Sverige. Prisnivået er normalisert slik at prisnivået i EU (28 land) er satt til 100 hvert år. Som det fremgår lå det norske prisnivået betydelig over det svenske i hele perioden. Siste rad i tabellen viser hvor mye høyere prisen er i Norge i prosent sammenlignet med Sverige (målt i felles valuta). Av tabellen fremgår det at norsk pris på alkoholfrie drikkevarer i 2017 (185) var nesten 60 pst. høyere enn prisen i Sverige (116). Avgiftsøkningen på 40 pst. reelt i Norge i 2018, kan ha økt prisforskjellen ytterligere. Ifølge Statistisk sentralbyrå foreligger det ikke tilsvarende tall for sjokolade eller sukkervarer.

Tabell 12.1 Prisnivåindeks for alkoholfrie drikkevarer i Norge og Sverige 2010-2017. EU (28 land) = 100

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Norge	177	190	194	188	185	181	184	185
Sverige	119	122	121	121	113	113	114	116
Prisforskjell mellom Norge og Sverige	48,7 %	55,7 %	60,3 %	55,4 %	63,7 %	60,2 %	61,4 %	59,5 %

*En prisnivåindeks er et uttrykk for prisnivået i et gitt land, sett i forhold til ett eller flere andre land. Prisnivåindeksen er definert som kjøpekraftsparitet dividert med valutakurs.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Dersom man som et eksempel antar at en liter brus koster 20 kroner i Norge, og at drikken er 60 pst. dyrere i Norge enn i Sverige, koster tilsvarende brus 12,50 norske kroner i Sverige. I Norge er det særavgift på alkoholfrie drikkevarer, grunnavgift på engangsemballasje til drikkevarer og redusert merverdiavgift (15 pst.). I Sverige er det ikke særavgifter på brus, kun redusert merverdiavgift (12 pst.). Figur 12.1 viser prisen på en liter brus brutt ned på særavgifter og merverdiavgift i de to landene. Gjeldende særavgifter for 2019 er lagt til grunn. Gitt antagelsen som ligger til grunn for sammenligningen, er pris eksklusive avgifter temmelig lik i Norge og Sverige. Særavgiftene utgjør en betydelig andel av prisen på brus i Norge.



Figur 12.1 Avgifter og pris på brus i Norge og Sverige i 2019. Kroner per liter

Foreløpig utgave

* I beregning av grunnavgift er det lagt til grunn at det dreier seg om en enkelt flaske på en liter

Den viktigste kilden som viser omfanget av nordmenns grensehandel i utlandet, er Statistisk Sentralbyrå (SSB) sin kvartalsvise grensehandelsundersøkelse. Undersøkelsen omfatter handel av alle lovlige varer og tjenester på dagsturer til utlandet. Den omfatter ikke handel på overnattings- og ferieturer, og heller ikke netthandel.

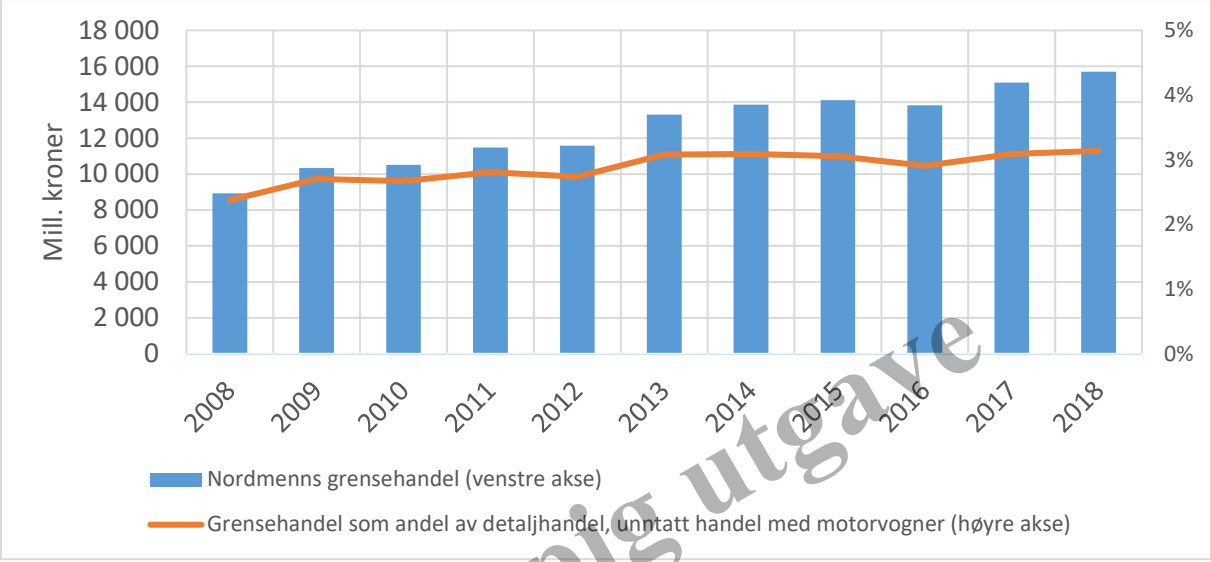
I Meld. St. 9 (2018-2019) *Handelsnæringen - når kunden alltid har nett*, er det i punkt 6.2.3 uttalt følgende om grensehandelen:

> "Grensehandelen kan bidra til økt konkurranse og effektivitet, som er til fordel for forbrukerne gjennom lavere priser og bedre vareutvalg, men grensehandel kan også før til tap av avgiftsinntekter og begrense handlefriheten i avgiftspolitikken på områder hvor avgiftene er begrunnet ut fra hensynet til helse og miljø (jf. omtalen av særavgifter i kapitel 4). Grensehandelen gir redusert aktivitet for norsk næringsmiddelindustri og handelsnæringen."

Ifølge SSBs grenshandelsundersøkelse handlet nordmenn for 15,7 mrd. kroner på dagsturer til utlandet i 2018, en økning på 4,1 pst. fra 2017. 95 pst. av handelen skjedde i Sverige. Undersøkelsen gir ikke informasjon om grensehandel av sjokolade- og sukkervarer eller alkoholfrie drikkevarer. SSB understreker at det er betydelig usikkerhet knyttet til

kvartalstallene. En bør derfor være varsom med å beskrive grensehandelens utvikling basert på kvartalstall. Ved å se på samlede tall for en firekvartalsperiode reduseres usikkerheten i anslaget.

Basert på grensehandelsundersøkelsen gir figur 12.2 gir en oversikt over utviklingen i nordmenns grensehandel med varer og tjenester i perioden 2008-2018 i løpende kroner (venstre akse i figuren). Siden 2008 har grensehandelen økt med om lag 6,8 mrd. kroner, noe som utgjør 76 pst. I samme periode økte detaljhandel i Norge, unntatt salg av motorvogner, med drøyt 30 pst. eller i overkant av 120 mrd. kroner.[107] Nivået på grensehandelen tilsvarer om lag tre pst. av detaljhandelen i Norge (igjen, unntatt salg av motorvogner). Dette er vist med heltrukket linje i figuren (høyre akse).



Figur 12.2 Nordmenns grensehandel i mill. løpende kroner (venstre akse) og som andel av omsetning detaljhandel, unntatt salg av motorvogner (høyre akse)*

Foreløpig utgave

* Omsetning detaljhandel, unntatt salg av motorvogner, for 2018 er et estimat da statistikken for 2018 ikke legges frem før 3. mai 2019
Kilde: Statistisk sentralbyrå og utvalget

Sist SSB publiserte mer detaljerte anslag for grensehandel var i 2011.[108] SSB fant da at om lag halvparten av grensehandelen (i kroner) gikk til kjøp av mat, mens om lag fem pst. ble brukt på mineralvann. Det fremgår ikke hvor stor andel som ble brukt på sjokolade- og sukkervarer. Det finnes ikke informasjon om fordelingen er representativ for dagens grensehandel.

Grensehandelsundersøkelsen viser også på hvilke destinasjoner handelen gjennomføres, samt fra hvilke norske regioner de som grensehandler kommer fra. Det fremgår av tabell 12.2 at den klart største destinasjonen for grensehandel i 2018 var Strømstad, fulgt av Charlottenberg og Töcksfors. Tabell 12.3 viser hvor mye forskjellige norske regioner brukte på grensehandel i 2018, både totalt for hver region og per innbygger i regionen. Som ventet er det innbyggerne på Sør-Østlandet som bruker mest på grensehandel. Regnet per innbygger, er Hedmark og Oppland nest størst.

[107] Omsetning detaljhandel, unntatt salg av motorvogner, for 2018 er et estimat da statistikken for 2018 ikke legges frem før 3. mai 2019
[108] Statistisk sentralbyrå, 2011. Mest mat i handlekurven

Tabell 12.2 Nordmenns grensehandel i 2018 etter destinasjon. Mill. kroner

Strömstad	8 569
Charlottenberg	3 033
Töcksfors	1 013
Sverige ellers	2 349
Andre land	743
Totalt	**15 707**

Kilde: Statistisk sentralbyrå

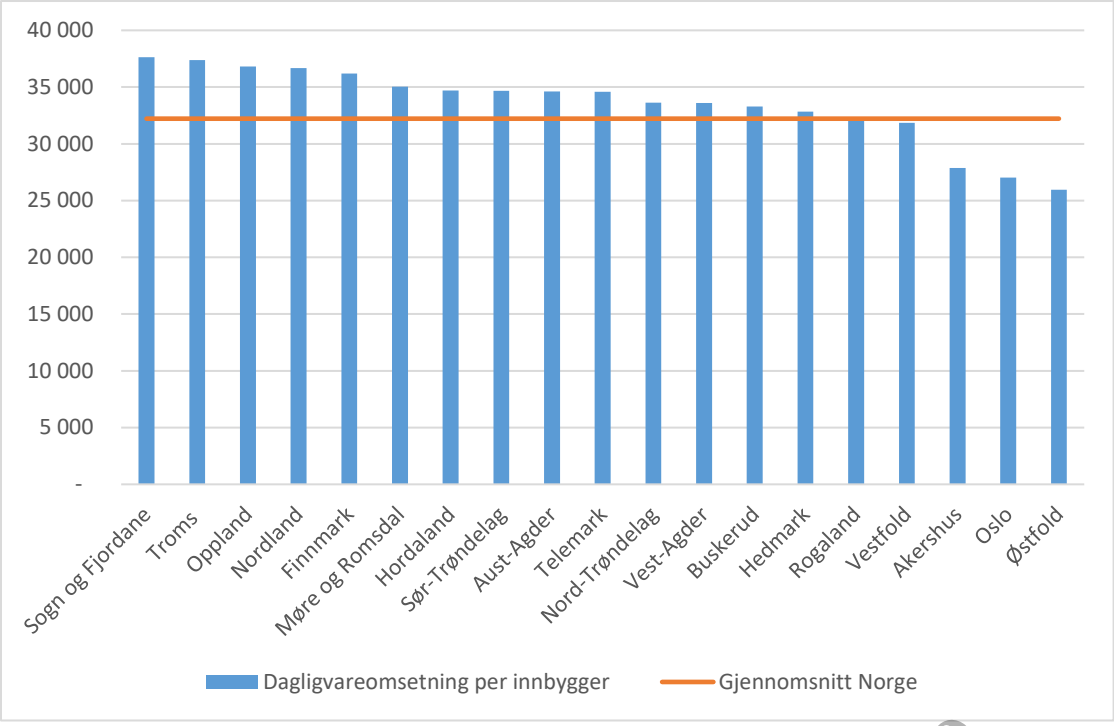
Tabell 12.3 Beløp brukt på grensehandel i 2018 etter region og per innbygger

	Totalt (mill. kroner)	Per innbygger (kroner)
Oslo og Akershus	4 614	3 584
Hedmark og Oppland	1 583	4 092
Sør-Østlandet	6 352	6 354
Agder/Rogaland og Vestlandet	1 145	683
Trøndelag	1 031	2 247
Nord-Norge	982	2 021
Totalt	**15 707**	

Kilde: Statistisk sentralbyrå og utvalget

Foreløpig utgave

En annen indikasjon på at det er befolkningen i de grensenære fylkene som grensehandler mest, fremgår av SSBs detaljhandelsstatistikk for 2016, se figur 12.3 som viser dagligvareomsetning per innbygger, fordelt på fylkesnivå. Dagligvareomsetningen per innbygger var lavest i Østfold, Oslo og Akershus og høyest i Sogn og Fjordane. Utvalget gjør oppmerksom på at variasjonen i dagligvareomsetning per innbygger også kan skyldes en rekke andre forhold enn grensehandel. For eksempel kan det tenkes at prisene på dagligvarer er lavere i områder som ligger nær grensen, slik som Østfold, fordi dagligvarebutikkene her i større grad konkurrerer med svenske dagligvarebutikker. Dermed kan det tenkes at innbyggere i Østfold kjøper like mye dagligvarer som innbyggere i fylker med høyere dagligvareomsetning per innbygger, men at de handler varene til en lavere pris. Videre kan det tenkes at innbyggere i Oslo og Akershus i større grad enn innbyggerne i andre fylker benytter seg av det brede tilbud av restauranter og take-away muligheter i disse områdene, og av den grunn handler mindre dagligvarer enn innbyggere i fylker med færre muligheter til å spise ute. Forskjeller i gjennomsnittlig inntekt mellom fylkene kan også være en mulig forklaring på noe av variasjonen i dagligvareomsetningen per innbygger mellom fylkene.

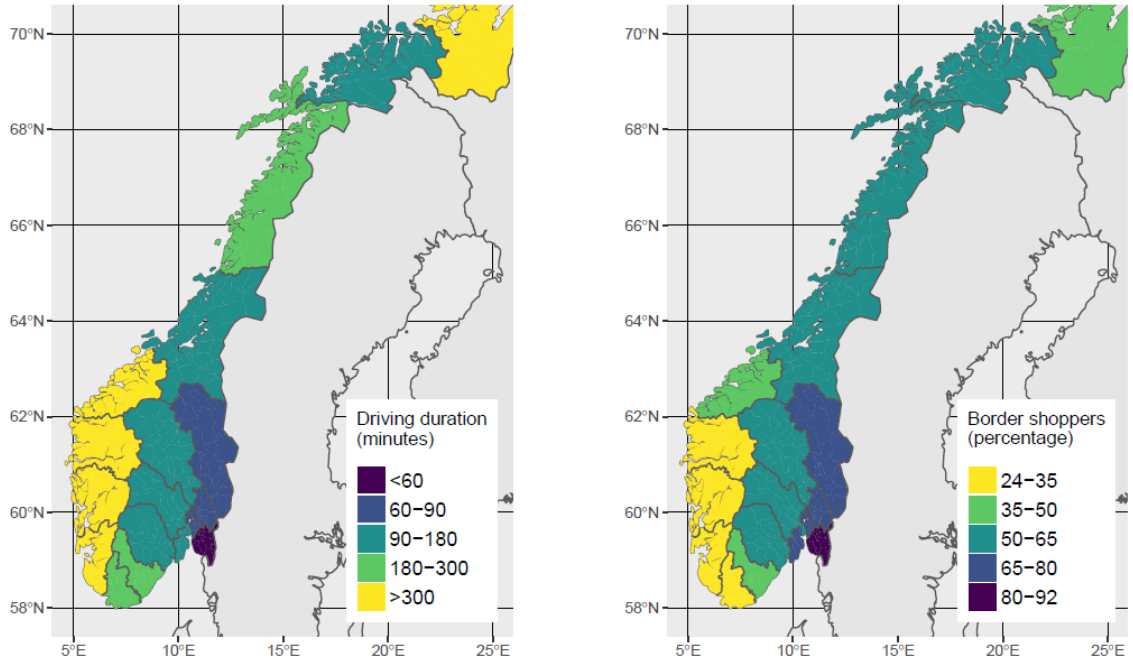


Figur 12.3 Fylkesvis dagligvareomsetning per innbygger i 2016. Kroner

Kilde: Hovedorganisasjonen Virke og Statistisk sentralbyrå

Foreløpig utgave

Norge har en lang grense mot Sverige. Ifølge Friberg og medarbeidere (2018) bor store deler av norske husholdninger mindre enn tre timers kjøretur fra nærmeste svenske butikk. De finner at 3,8 pst. av husholdningene bor mindre enn 30 minutters kjøretur fra nærmeste svenske butikk 9,6 pst. bor innen 60 minutters kjøretur, mens om lag 40 pst. av husholdningene bor mindre enn 90 minutter unna. Figur 12.4.a viser gjennomsnittlig kjøretider til nærmeste svenske butikk fra norske fylker. Kjøretider på butikknivå er beregnet fra norske butikker til nærmeste svenske butikk. Så er det beregnet gjennomsnittlig kjøretid per kommune på tvers av kommunens butikker. Til slutt er det beregnet gjennomsnittlig kjøretid på tvers av kommuner per fylke. I figur 12.4.b gis en oversikt over prosentvis andel av husholdningene i det enkelte fylket som har vært på grensehandel siste tolv måneder. Disse tallene indikerer at det ikke kun er husholdninger nær grensen som grensehandler. Det fremgår ikke av tallene hvor ofte respondentene har vært på grensehandel siste året. Tallene er basert på en spørreundersøkelse gjennomført 22.-27. februar 2018, hvor 1009 representative respondenter ble spurt om grensehandel i Sverige. I samme spørreundersøkelse ble respondentene spurt om hvilke tre varegrupper de oftest kjøpte mest av på grensehandel. Resultatene er oppsummert i figur 12.5. De mest populære produktene ifølge målingen er kjøtt, og deretter ost, alkoholfrie drikkevarer og godterier. Hver fjerde som ble spurt oppga alkoholfrie drikkevarer som ett av tre mest populære valgene, mens hver femte nevnte godterier.

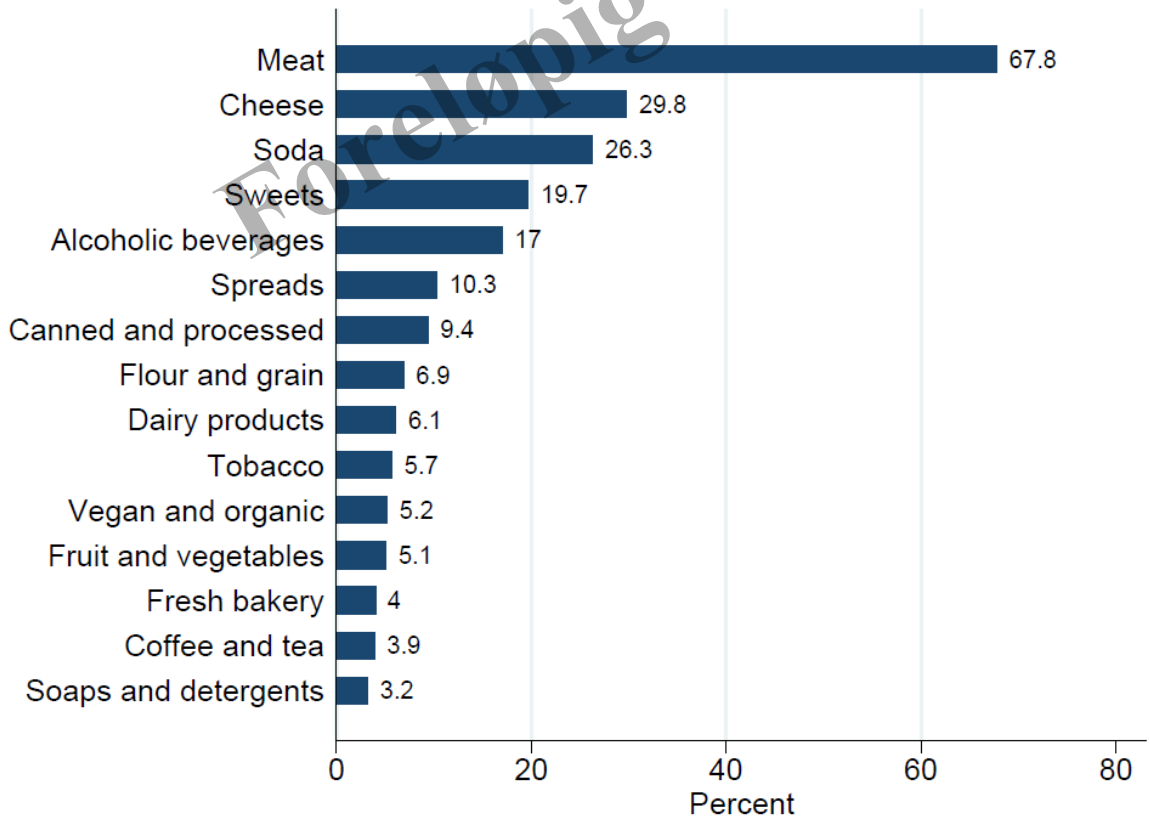


(a) Driving duration (b) Border shopper share

Figur 12.4 Kjøretid og grensehandel

Kilde: Friberg, Steen og Ulsaker (2018)

Foreløpig utgave



Figur 12.5 Topp produktkategorier for Nordmenns grensehandel. Prosent

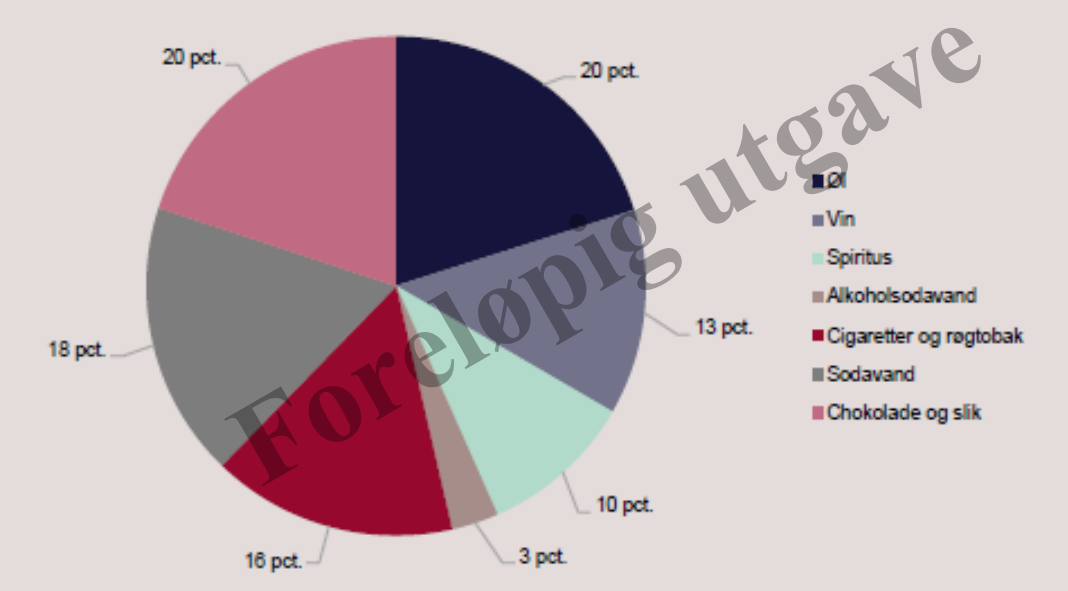
Kilde: Friberg, Steen og Ulsaker (2018)

12.2.4 Danskers grensehandel

Skatteministeriet (SKAT) i Danmark gir ut en årlig skatteøkonomisk redegjørelse. Siste rapport ble ferdigstilt i juni 2018[109] og omtaler blant annet utviklingen i grensehandel til og med 2017. Danskenes totale grensehandel anslås til om lag 10,5 mrd. danske kroner i 2017, rundt en pst. av samlet private forbruk. I rapporten er alle beløp regnet om til 2018-priser ved hjelp av utviklingen i konsumprisindeksen.

Den tradisjonelle grensehandelen defineres som danske forbrukeres innkjøp i utlandet med mål om å ta med varen hjem til Danmark. I motsetning til grensehandelsstatistikken til SSB (som kun omfatter dagsturer til utlandet), inkluderer man i Danmark også handel på ferieturer dersom varen tas med hjem og ikke forbrukes på selve ferieturen. Kjøp av tjenester som for eksempel tannlege og bilreparasjon, inkluderes i grensehandelstallene.

Av total grensehandel på 10,5 mrd. danske kroner i 2017, antas det at handel av nytelsesmidler (øl, sigaretter, brus mv) utgjorde rundt 3,5 mrd. danske kroner. Det resterende var handel av andre varer, som klær, bil-, bolig- og fritidsutstyr mv. Fordelingen av grensehandel av nytelsesmiddel i 2017 er vist i figur 12.6. Det er varekategoriene øl, sjokolade og godterier («slik») og mineralvann som står for den største andelen av handelen av slik varer.



Foreløpig utgave

Figur 12.6 Fordeling av grensehandel av nytelsesmidler i 2017

Kilde: Skatteministeriet, Danmark

SKAT antar at grensehandelen har vært fallende ver tid. Det gjelder både for nytelsesmidler og for andre varer. Grensehandel av nytelsesmidler antas å være ned fra rundt fem mrd. danske kroner på begynnelsen av 2000-tallet til om lag 3,5 mrd. kroner i 2017, se tabell 2.4. SKAT gjør imidlertid oppmerksom på at de byttet dataleverandør i 2016, noe som innebærer at tallene for 2016 og 2017 ikke er direkte sammenlignbare med årene før. De vurderer det slik at tallene for utviklingen i grensehandel av nytelsesmidler ikke i vesentlig omfang påvirkes av bytte av dataleverandør.

[109] Skatteministeriet. Skatteøkonomisk redegjørelse 2018

Tabell 12.4 Grensehandel av nytelsesmidler 2011-2017. Mrd. danske 2018-kroner

Mio. kr. (2018-niveau)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Ændring 16-17
Øl	1.180	1.355	1.075	960	750	805	695	-110
Vin	570	710	580	475	565	545	460	-85
Spiritus	435	460	440	375	305	410	345	-65
Alkoholsodavand og cider	125	140	130	80	100	115	105	-10
Cigaretter	725	765	815	580	480	390	340	-50
Røgtobak	195	225	230	275	295	225	210	-15
Sodavand	1.005	1.115	1.005	955	790	760	615	-145
Chokolade og slik	545	640	710	670	780	830	690	-140
I alt	**4.780**	**5.410**	**4.985**	**4.370**	**4.065**	**4.080**	**3.460**	**-620**

Kilde: Skatteministeriet, Danmark

SKAT bemerker at det ikke kan vises til en enkelt forklaring på fallet i grensehandelen av nytelsesmidler de siste årene. Siden reduksjonen av øl- og brusavgiftene i juli 2013 og avskaffelsen av brusavgiften i januar 2014 er det ikke gjennomført avgiftslettelser for nytelsesmidler i Danmark som kan forklare nedgangen. Realverdien av avgiftene har likevel falt i perioden, fordi avgiftene ikke har blitt prisjustert.

SKAT påpeker at fallet i grensehandelen av nytelsesmidler også kan skyldes at priser og avgifter har steget i utlandet, noe som har redusert den økonomiske besparelsen ved grensehandel. Det vises også til at det kan være andre årsaker til endringer i grensehandelen enn avgifts- og prisforskjeller, for eksempel nye reisemønstre.

Foreløpig utgave

12.3 Netthandel

12.3.1 Innledning

Når det gjelder omfanget av netthandel av sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer, foreligger det ikke statistikk og det synes heller ikke å foreligge andre utredninger om dette. Det er imidlertid ikke urimelig å anta at kjøp av slike varer fra utenlandske nettbutikker har økt i 2018.

I henhold til regjeringens politiske plattform (Granavolden-erklæringen) skal adgangen til avgiftsfri import avvikles i 2020. Det antas at dette vil redusere handelen av sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer fra utenlandske nettbutikker.

12.3.2 Varer av mindre verdi (350-kronersgrensen)

12.3.2.1 Gjeldende rett

Hovedregelen er at det skal betales toll og avgifter ved innførsel av alle varer til Norge. Det er imidlertid fritak for forsendelser av varer fra utlandet dersom verdien er under 350 kroner inkludert frakt- og forsikringskostnader. Fritaket er ikke begrenset til å gjelde varer til privatpersoner.

Det er få vareslag som ilegges toll og særavgifter. Fritaket har dermed i utgangpunktet størst betydning ved at det gis fritak for merverdiavgift ved innførsel av varer av mindre verdi. For sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer skal det imidlertid betales særavgifter,

og fritaket får dermed direkte betydning for disse varene ved at de kan innføres avgiftsfritt. Fritaket gjelder ikke for alkoholholdige produkter og tobakksvarer.

Næringsdrivende som omsetter varer i Norge, må beregne og betale merverdiavgift av all omsetning her i landet, også for varer av mindre verdi. Fritaket innebærer dermed en forskjellsbehandling ved at den norske handelsnæringen må betale merverdiavgift og særavgifter på varer de selger i Norge, mens utenlandske nettbutikker kan omsette tilsvarende varer til norske forbrukere uten avgifter. Forskjellsbehandlingen er særlig sterk for varer som er omfattet av særavgifter, for eksempel sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer.

Merverdiavgift ved internasjonal handel bygger på destinasjonsprinsippet slik at det er landet hvor forbrukeren er hjemmehørende som har beskatningsretten ved slik handel. Varer som utføres fra for eksemplet Sverige til Norge er derfor ikke merverdiavgiftspliktig i Sverige. Når det gis fritak også ved innførsel til Norge betyr dette at varene verken avgiftsberegnes i Norge eller i avsenderlandet.

Fritaket medfører et provenytap for staten, men innebærer en fordel for norske forbrukere som kan kjøpe småvarer fra utlandet avgiftsfritt.

Ved netthandel må det trekkes en grense mellom omsetning i og til Norge, se punkt 12.3.3.

12.3.2.2 Utviklingen i andre land

EU har et tilsvarende merverdiavgiftsfritak for småforsendelser som Norge. De enkelte medlemslandene kan likevel velge å legge merverdiavgift på innførsel av alle varer uansett verdi. Merverdiavgiftsfritaket i EU er vedtatt avviklet fra 2021. Dette innebærer at en selger som sender varer til EU fra tredjeland (for eksempel fra Norge) må betale merverdiavgift i EU for alle varer uansett verdi. Fra samme tidspunkt vil EU innføre forenklede fortollingsrutiner for å effektivisere denne handelen. De nærmere detaljer om dette er ikke klart.

Australia innførte 1. juli 2018 avgiftsplikt fra første krone ved varesendelser inn til landet. Ordningen gjennomføres ved at selgere og plattformer som har en samlet omsetning til australske forbrukere over en viss grense, skal registrere seg i Australia og forhåndsdeklarere varene før de sendes. Australske myndigheter utsteder en faktura for merverdiavgift som selger/plattform må betale før varen ankommer Australia. Australia er det første landet i OECD som har innført et slikt system.

Foreløpig utgave

12.3.2.3 Nærmere om handel av varer fra utlandet med verdi under 350 kroner

Handel av sjokolade, sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer fra utenlandske nettbutikker omfatter i første rekke varesendinger med verdi under 350 kroner. Varer som sendes fra utlandet til mottaker i Norge og som har verdi under 350 kroner, er fritatt for deklareringsplikt. Dette innebærer at slike forsendelser ikke registreres hos tollmyndighetene og det finnes derfor ikke statistikk som viser omfanget av denne handelen.

Statistisk sentralbyrå (SSB) (2018) har forsøkt å anslå omfanget av handel av varer med verdi under 350-kronersgrensen fra utenlandske nettbutikker ved hjelp av data fra selskaper som utsteder betalingskort. Basert på kortdata estimerer SSB verdien av nordmenns *totale* innførsel av varer fra utenlandske nettbutikker. SSB trekker så fra antatt import av varer med verdi *over* den avgiftsfrie grensen på 350 kroner. Dermed sitter SSB igjen med et anslag over personers (husholdningers) import av varer *under* den avgiftsfrie grensen. Ved hjelp av denne beregningsmetoden anslo SSB at kjøp av varer med verdi under 350 kroner utgjorde 18,4 mrd. kroner i 2017. SSB påpeker at tallene er heftet med stor usikkerhet, men at det med rimelighet kan konstateres at denne handelen har økt betraktelig de siste årene. Metoden SSB anvender har en svakhet i at det ikke er klart hva som faktisk inngår i det endelige anslaget for

varer med lav verdi. Dette fordi anslaget på 18,4 mrd. kroner er summen av to anslåtte størrelser; anslått total import av varer, fratrukket antatt handel av varer med verdi over 350 kroner. SSB understreker da også at det av ulike årsaker er stor usikkerhet i metoden som er benyttet i utnyttelsen av betalingstallene og at resultatene kan bli gjenstand for revisjon.

I 2018 kom det to rapporter med anslag på omfanget av handel med varer som har verdi under 350-kroner. I den ene rapporten fra Oslo Economics (2018), som ble utarbeidet på oppdrag fra Posten Norge, anslår Oslo Economics at det ble innført 33 mill. pakker med verdi under 350 kroner i 2017 og at verdien av denne handelen utgjorde rundt 2,5 mrd. kroner. Basert på stikkprøver foretatt av Posten, antas det i beregningen at 82 pst. av varesendingene i gjennomsnitt har en verdi under 100 kroner. Hva man velger å anta om gjennomsnittlig vareverdi, får stor betydning for resultatet. Ifølge Posten ble det innført færre pakker med lav verdi i 2018 enn året før.

I den andre rapporten fra Menon Economics (2018), utarbeidet på oppdrag fra Virke Handel, Handel og Kontor, NHO Service og Handel, NHO Mat og Drikke og Norsk Nærings- og nytelsesmiddelarbeiderforbund, anslo Menon Economics verdien av netthandelsimport av varer med verdi under 350 kroner til om lag 4,1 mrd. kroner i 2017. Menon Economics legger til grunn samme antall pakker som Oslo Economics, men har valgt en høyere gjennomsnittlig vareverdi.

12.3.3 Registreringsplikt i Norge for utenlandske næringsdrivende

Nettsalg fra utlandet til en norsk forbruker utløser ikke registreringsplikt for den utenlandske selgeren. Dersom omsetningen må anses foretatt i Norge, skal den utenlandske næringsdrivende registrere seg i Merverdiavgiftsregisteret og kreve inn merverdiavgift på omsetningen når den overstiger 50 000 kroner i løpet av en periode på tolv måneder. Om det er foretatt salg til Norge eller salg i Norge, kan være vanskelig å avgjøre. Det må foretas en konkret helhetsvurdering der det avgjørende er om det foreligger tilstrekkelig tilknytning mellom omsetningen og Norge, jf. Rt. 2006 side 364 (Ifi-OY-dommen).

Foreløpig utgave

13 Forbruker- og folkehelserelaterte virkninger

13.1 Virkninger på forbruket

Når en vare omfattes av avgift, er det viktig å vite både hvordan produsenter og forhandlere reagerer, men også hvordan forbrukerne reagerer på eventuelle prisendringer som følger av avgiftsendringen. Det er forbrukerens reaksjon som bestemmer hvor stor helseeffekten av en avgift er, samt potensiell endring i grensehandel. Den samlede effekten er også betinget av hvor stor del av avgiften som overveltes på forbrukeren og hvilken effekt endringen har for statens inntekter, konsekvenser for næringslivet mv.

13.1.1 Priselastisiteter

Priselastisitet er et mål på hvor sterkt forbrukeren reagerer på prisendringer. Egenpriselastisiteten er et mål på hvor mye forbruket av et produkt endres når prisen på produktet øker eller reduseres, dvs. den prosentvise endringen i forbruket av produktet dersom prisen på produktet endres med én pst. Hvis priselastisiteten er større enn én, kalles etterspørselen elastisk, men hvis priselastisiteten er under én, er etterspørselen uelastisk.

Egenpriselastisiteten på de fleste varer er negativ. Det innebærer at dersom prisen går opp, går etterspørselen ned (og omvendt). Hvis et produkt har høy priselastisitet, vil en avgift føre til

stor etterspørselsendring, men en liten inntekt til staten. Omvendt hvis et produkt har lav priselastisitet. Da vil en avgift gi liten endring i etterspørselen og en stor inntekt til staten. Sistnevnte er ofte tilfelle med produkter der det er få alternativer til det avgiftsbelagte produkt og/eller noen form for avhengighet eller vanedannelse i forbruket. Forbruket av sigaretter er et ofte brukt eksempel på et slikt produkt.

Krysspriselastisitet er et mål på hvor mye etterspørsel etter et produkt endres når prisen på andre produkter endres, dvs. den prosentvise endring i etterspørselen etter et produkt som følge av én pst. endring i prisen på et annet produkt. Hvis krysspriselastisiteten er positiv er det snakk om et substitutt, dvs. et produkt som brukes i stedet for det nevnte produktet. Hvis krysspriselastisiteten er negativ, er det en komplementær vare. Det vil si en vare som brukes sammen med det nevnte produktet. Et klassisk eksempel på komplementære produkter er gin og tonic, mens for eksempel brus uten sukker eller vann ofte vil være et substitutt for brus med sukker.

Effekten av en prisendring kan deles inn i to: en substitusjonseffekt og en inntektseffekt. Substitusjonseffekten betyr at en økning (reduksjon) i prisen på et produkt gjør det relativt dyrere (billigere) sammenlignet med andre produkter. Inntektseffekten refererer til effekten som oppstår som følge av en prisøkning (reduksjon) som reduserer (øker) forbrukerens disponible inntekt. Dersom forbrukeren kjøper samme mengde av en vare etter en prisøkning (prisfall) som før endringen, vil han ha mindre (mer) igjen til øvrig forbruk. Inntektseffekten kan dermed påvirke forbruket av andre varer som ikke er direkte berørt av en avgift, og som heller ikke er substitutter eller komplementære til den aktuelle varen. Hvis for eksempel frukt og grønnsaker subsidieres ved reduksjon i merverdiavgiftssatsen, vil forbrukeren føle seg relativt rikere enn før. Forbrukeren kan velge å bruke de ekstra pengene som blir tilgjengelig på å kjøpe mer frukt og grønnsaker, men han kan også velge å kjøpe mer av andre typer matvarer hvor ikke alle nødvendigvis er sunne. Størrelsen og fortegnet på substituasjonseffekten samt inntektseffekten har stor betydning for helseeffekten av avgifter og subsidier. Størrelsen på substitusjons- og inntektseffekten bestemmes av forbrukerens preferanser samt de relative prisene.

Foreløpig utgave

Jo flere nære substitutter det er til et produkt som får en prisendring, jo mer elastisk vil forbruket være (Andreyeva et al. 2010; Gallet, 2010)[110]. Dersom for eksempel brus med tilsatt sukker ilegges en avgift, kan den lett erstattes av sukkerfri brus, og substitusjonen (og dermed elastisiteten) kan være betydelig. På den annen side, hvis alle typer søte drikker pålegges en avgift, kan potensialet for substitusjon være begrenset, og den samlede virkningen på etterspørselen avhenger derfor av hvor nødvendig forbrukeren mener at søte drikkevarer er.

Effekten på etterspørselen etter matvarer som følge av for eksempel en avgift, avhenger også av om produktene oppfattes som nødvendighetsgoder eller luksusvarer. I de fleste tilfeller er etterspørselen etter basis mat og drikkevarer som kjøtt, kornprodukter mv., uelastisk (dvs. at forbrukere reagerer lite på prisendringer). Hvis man ønsker å endre forbruket av slike varer ut fra et helseformål, må en eventuell avgift være høy nok til å redusere forbruket av de avgiftslagte produktene i et omfang som vil gi meningsfylte helseeffekter. Gustavsen og Ricksersten (2013) finner for eksempel i en studie gjennomført i Norge høy priselastisitet på luksusvarer som brus, juice, søtsaker og iskrem på henholdsvis -1,6, -1,6, -1,6 og -2,7, mens egenpriselastisiteten for mer nødvendige varer som frukt, grønnsaker, melk, kjøtt og fisk er på henholdsvis -0,6, -0,6, -0,2, -1,1 og -0,8 (Gustavsen et al. 2013). Dette er i tråd med

[110] Selv om medlemmene *Aker Hansen, Bakken, Brubakk og Mulstad* ikke betviler analysene og konklusjonene i de studiene det henvises i kapittel 13, tar disse medlemmene forbehold om at utvalget ikke har foretatt noen selvstendig vurdering av disse studiene.

litteraturgjennomganger fra andre land hvor næringsmidler viser å ha en generell uelastisk etterspørsel (Green et al. 2013), og mere luksuspregede næringsmidler som mat som spises ute, leskedrikke, juice og kjøtt er de mest priselastiske (Andreyeva et al. 2010).

Elastisitet er ofte mindre på kort sikt enn på lang sikt, da det over tid er lettere å endre atferd, finne alternativer og bytte vaner. Et eksempel kan være hvis prisen på kjøtt stiger mer enn prisen på andre matvarer. Matvaner, som å spise kjøtt, er etablert over mange år og kan ta lang tid å forandre. Men hvis prisen på kjøtt er vedvarende høy, vil forbrukeren etter hvert se etter substitutter for kjøtt. Etter en prisendring vil derfor etterspørselselastisiteten ofte være høyere på lang sikt enn på kort sikt. Dette kan forklare at Colchero et al. (2017) finner en sterkere effekt av avgiften på brus i Mexico to år etter endringen enn umiddelbart etter at avgiften ble innført.

Priselastisiteter for brus

Som nevnt over avhenger priselastisiteter av eksterne faktorer, som eksempelvis matvaner og omfanget av substitutter. Hvordan forbruket av brus i Norge vil påvirkes av endring i en avgift, kan best vurderes ved bruk av elastisiteter fra Norge eller andre sammenlignbare land. Gustavsen og Rickertsen (2014) rapporterer priselastisiteter for melk på -0,6, på brus på -1,3 og -0,9 for annen leskedrikk i Norge. Melk er funnet å ikke være en erstatning for brus, mens det er en krysspriselastisitet på 0,1 mellom brus og annen leskedrikk. Dette er i tråd med danske data hvor Adam og Smed (2012) finner en priselastisitet på brus på -1,2. De finner også at melk og andre alkoholfrie drikkevarer er substitutter. En lang rekke studier fra andre land har rapportert at sukkersøtet drikke erstattes med vann, lettbrus, konsentrert sukkersøtet drikke, fruktjuice, te og kaffe (Backholer et al. 2016; Silver et al. 2017; Cabrera Escobar et al. 2013; Hyseni et al. 2017). Det ses altså som en generell trend på tvers av land at andre leskedrikke er et substitutt for brus.

I de fleste land, uansett inntektsnivå, finnes det en priselastisitiet for brus på litt over én. Eksempelvis finner en litteraturgjennomgang og meta-analyse av studier gjort i USA en priselastisitet på -1,2, men med høyere elastisitet jo flere substitutter det var til den drikkevaren som ble avgiftsbelagt (Powell et al. 2013). Dharmasena og Capps (2012) estimerer en relativt høy priselastisitet på -1,3 og Grogger et al. (2017) har estimert priselastisiteter på mellom -1,0 og -1,3. For Mexico, Ecuador og Chile er det estimert priselastisitet på henholdsvis -1,1, -1,2 og -1,4 (Cochero et al. 2015; Guerrero-Lopez et al. 2017; Paraje, 2016).

Priselastisiteter for sjokolade og sukkervarer

Mens det finnes en del litteratur om priselastisitet for brus, er antallet artikler som estimerer priselastisitet på sjokolade- og sukkervarer og andre matvarer mer sparsomt. Gustavsen og Rickertsen (2013) har i en studie i Norge anslått effekten av endret merverdiavgift på etterspørsel etter forskjellige typer matvarer. I denne sammenheng har de estimert priselastisitet for ulike typer matvarer, for eksempel brus, søtsaker og iskrem. De finner egenpriselastisiteter på henholdsvis -1,6 for brus, -1,6 for juice -1,6 for søtsaker og -2,7 for iskrem. Til sammenligning finner Cornelsen og medarbeidere (2015) i litteraturgjennomgang en priselastisitet på søtsaker på -0,6 i høyinntektsland. Den lavere priselasisitet på søtsaker rapportert her skyldes nok at de beregner priselastisiteter for sukkervarer som et enkeltprodukt og ikke disaggregert som i Gustavsen og Rickertsen (2013). Cornelsen og medarbeidere (2015) rapporterte også at en prisøkning på søtsaker reduserte forbruket av søtsaker, men resulterte i en økning i de andre matvaregruppene (frukt og grønnsaker, kjøtt, fisk, melkeprodukter, cerealer) unntatt fett og oljer. Forbruket av de andre matvaregruppene økte

Foreløpig utgave

med til sammen tre pst. Når de estimerte energiinntaket fra nedgangen i søtsakinntaket fant de at halvparten av energien ble erstattet med energi fra cerealer, melkeprodukter, frukt og grønnsaker. Dette mønsteret finnes også i litteraturgjennomganger fra andre land, for eksempel Andreyeva og medarbeidere (2010), som imidlertid understreker at det i den samlede gruppen "søtsaker, sukkerprodukter (marmelade mv.) og drikkevarer med tilsatt sukker" er det søtet drikke som er mest elastisk, mens sukkerprodukter og søtsaker er relativt uelastiske.

13.1.2 Storforbruk vs. lavforbruk

Når man vurderer helseeffekter av en avgift, er det viktig å sammenligne effektene for storforbrukere med de som har et begrenset forbruk av de matvarene som skal beskattes. For det første vil helsekonsekvensene av forbruket av en matvare avhenge av bruken (spesielt hvis der er snakk om overforbruk), og for det andre kan det være betydelige forskjeller i atferden for de to typer forbrukere.

For storforbrukere kan det for enkelte typer matvarer være en mulig vanedannelse eller avhengighet av forbruket av det aktuelle produktet. Det antas derfor ofte at priselastisiteten til forbrukere med begrenset konsum vil være større enn for storforbrukere, mens den absolutte effekten kan være både større og mindre. I tilfeller der det ikke er noen form for vanedannelse kan motsatt effekt gjelde, ettersom en avgift vil ha større budsjettmessige konsekvenser for storforbrukere. Gustavsen og Rickertsen (2013) har estimert effekten av en økning i merverdiavgiften fra 14-25 pst. for brus, søtsaker og iskrem, samt for fjerning av merverdiavgift for fersk frukt og grønnsaker samt fisk på Norske data. Effektene ble sammenlignet for ulike typer forbrukere (storforbrukere mot lavforbrukere). De viser at endringer i merverdiavgiften er mer effektive for å redusere kjøp av usunne matvarer i husholdninger med høyt forbruk av usunne matvarer, enn å fjerne merverdiavgift for å få husholdninger som kun spiser litt sunn mat til å spise mer. Mens etterspørselen etter brus er priselastisk (over én) for både stor-, mellomstor- og lavforbrukere, er priselastisiteten større i de lavere kvartilene (lavforbrukere) enn de høyere kvartilene (store forbrukere). Dette tyder på at lavforbrukere er mer prisfølsomme enn husholdninger med høyt forbruk. For eksempel vil en pst. økning i prisen på søtsaker bety en reduksjon på om lag 2,5 pst. i 0,25 kvartil (dvs. blant de 25 pst. med lavest forbruk), 1,6 pst. ved medianen, men bare 1,1 pst. i 0,75 kvartil. I absolutte tall kan imidlertid forbruksendringen være større, fordi 1,1 pst. reduksjon av et svært høyt forbruk kan være større enn 2,5 pst. reduksjon av et noe mindre forbruk. Elastisitetsforskjellen mellom 0,25 og 0,75 kvartil er større for usunne matvarer enn for sunne. Det vil si at den høyere prisfølsomheten som er funnet for lavforbrukere, gjelder mest for usunne matvarer.

Gustavsen og Rickertsen (2011) har også estimert elastisitet for brus for forskjellige kvartiler (storforbrukere mot lavforbrukere) og finner at priselastisiteten er høyest for lavforbrukere, slik at en endring i merverdiavgift fra 13-25 pst. vil gi den største prosentvise endringen for forbrukere med lavt- eller mellomstort forbruk, mens den absolutte effekten er høyest blant storforbrukere. Lavforbrukere vil redusere forbruket med ca. fem liter årlig, mens reduksjonen er nesten 20 liter blant storforbrukere. Taillie et al. (2017) analyserer effekten av Mexicos avgift på «junkfood» med en åtte pst. økning i prisen på fire forskjellige typer husholdninger: De usunne, storforbrukere, lavforbrukere og de sunne. Den gjennomsnittlige responsen på avgiften var en nedgang i forbruket på seks pst. Denne effekten varierer mellom gruppen som allerede spiste sunt før avgiften ble introdusert og som ikke reagerte på den, og gruppen som spiste veldig usunt hvor forbruket falt med 12,3 pst. De to mellom-gruppene som lå mellom sunt og usunt hadde en nedgang på henholdsvis 5,3 og 4,4 pst.

Foreløpig utgave

13.1.3 Sosiodemografiske karakteristika

Normalt skal avgifter utformes slik at avgiftssatsen korrigerer for mulige internaliteter og eksternaliteter for den marginale forbrukeren, se punkt 3.3. I denne betraktningen tas det imidlertid ikke høyde for at forbrukerne har forskjellig marginal nytte av inntekt; det er en forskjell i hvor stor grad forbrukeren påvirkes av inntektseffekten. For eksempel er forbruk av sigaretter og sukkerholdige drikker forholdsvis større i lavinntektshusholdninger enn i høyinntektshusholdninger. Derfor brukes argumenter om at avgifter er regressive som et argument mot å innføre avgifter, ettersom personer med lav inntekt betaler en relativt større del av avgiften.

Lockwood og Taubinsky (2017) hevder at dersom disse observerte forskjellene i forbruket av avgiftspliktige varer er drevet av en inntektseffekt og ikke forskjell i preferansene, kan det kompenseres for en mulig regressiv effekt av avgifter gjennom en progressiv «gjenanvendelse av inntektene». Det vil si at statens inntekter fra avgifter kan brukes til å finansiere progressive initiativ og overføringer til lavinntektsforbrukere. Denne tilnærmingen støttes av Verdens helseorganisasjon som en mulig måte å unngå regressive effekter av avgifter på (WHO, 2016). Det argumenteres også ofte for at de positive helseeffektene av en avgift vil være større for lavinntektshusholdninger fordi de på grunn av et strammere budsjett vil være mer prisfølsomme og dermed også ofte ha større atferdsendring som følge av endrede priser. Det er størrelsen på priselastisiteten som bestemmer den relative betydningen av den potensielt større helseeffekten for lavinntektshusholdninger i forhold til den negative effekten av en mulig økonomisk regressivitet av en avgift.

Når priselastisiteten er lavere for lavinntektshusholdninger enn for høyinntektshusholdninger, vil avgiften ha liten virkning på atferd og den helsemessige effekten vil være liten i forhold til den regressive effekten. Omvendt dominerer de helsemessige fordelene når elastisiteten er høyere for lavinntektshusholdninger i forhold til høyinntektshusholdninger (Lockwood & Taubinsky, 2017). Dette skyldes at jo større prosentandel av inntekten forbrukeren bruker på et produkt, jo mer elastisk er etterspørselen. Men betydningen av et gitt produkt i husholdningsbudsjettet, avhenger i hvert fall delvis av størrelsen på selve budsjettet. Når for eksempel inntektene øker, reduseres gradvis andelen av inntektene som brukes på matvarer. Hvis matprisen øker vil således lavinntektshusholdninger bli tvunget til å begrense sitt forbruk av matvarer mer drastisk enn høyinntektshusholdninger, som bruker en mindre prosentandel av inntektene på matvarer. Dermed er priselastisiteten i etterspørselen etter matvarer sannsynligvis høyere for lavinntekts- enn for høyinntektshusholdninger. I de aller fleste tilfeller vil man finne høyere priselastisiteter for lavinntektshusholdninger enn for høyinntektshusholdninger (Green et al. 2013; Mhurchu et al. 2013). Smed et al. (2007) finner for eksempel en større og mer positiv helseeffekt av ulike avgiftsscenarier for lavere sosiale klasser med lavere inntekt, sammenlignet med høyere sosiale klasser som har høyere inntekt. Også substitusjonseffekter varierer mellom husholdninger. Sukkersøtet drikke har blitt rapportert erstattet med skummet melk, flaskevann eller juice hos høyinntektshusholdninger, mens lavinntektshusholdninger erstatter sukkersøtet drikke med juice (Backholer et al. 2016).

Foreløpig utgave

13.1.4 Avgiftsomfangets betydning for substitusjon mot andre produkter

13.1.4.1 Generelt

Størrelse og fortegn på henholdsvis inntekts- og substitusjonseffekter som følge av en prisendring, har stor effekt på atferden og i siste instans om en avgift bidrar til et sunnere kosthold. Dette er avhengig av om forbrukeren kan endre atferd, noe som er betinget av kunnskap om forholdet mellom helse og kosthold, men også for eksempel preferanser for

ulike typer mat, vaner og evne til å lage mat. Endret atferd avhenger også av i hvor stor grad det er egnede substitutter for det avgiftslagte produktet.

Hvis forbrukeren ikke klarer å endre atferd, kan inntektseffekten være dominerende og forbrukerne kan kompensere for fallet i realinntekt ved å ikke bare redusere mengden kjøpt av den avgiftslagte matvaren (den usunne maten), men også redusere etterspørselen etter andre produkter (for eksempel sunn mat). Hvis for eksempel alle usunne matvarer ilegges en avgift, og forbrukeren av en eller annen grunn ikke klarer eller ønsker å endre atferd, kan høyere priser som følge av avgiftsendringene gi et større press på husholdningsbudsjettene. Dette kan føre til lavere kjøp og forbruk av både sunne og usunne matvarer, fordi den samme handlekurven nå koster mer enn før.

Det er derfor viktig å vurdere referansesystemet (avgiftsomfanget) når en vare avgiftslegges for å sikre at det finnes gode og sunne alternativer til det avgiftspliktige produktet. Dette er spesielt viktig når man tar i betraktning at forbrukeren i forbindelse med en avgift kan velge å erstatte det avgiftslagte produktet med et billigere alternativ med samme ernæringsmessige innhold, kjøpe produktet i en billigbutikk fremfor en dyrere butikk eller kjøpe varen på grensehandel. Det ønskede helsemessige resultatet vil bare oppnås dersom sunnere erstatninger for det beskattede produktet, er rimelig og tilgjengelig – for eksempel hvis smør er avgiftspliktig og enkelt og billig kan erstattes med et produkt med et lavere fettinnhold. Et annet eksempel kan være hvis sukkerholdige drikkevarer avgiftslegges og drikkevann er tilgjengelig.

Substitusjonseffekter kan ha både negative og positive virkninger. Eksempelvis ved at en skatt på sukkersøtet drikke reduserer inntak av mat som ofte inntas sammen med sukkersøtet drikke. Substitusjonseffekter kan også føre til inntak av varer med tilnærmet lik helseeffekt. Til tross for substitusjonseffekter mot andre drikkevarer har det allikevel i noen studier blitt rapportert en generell reduksjon i energiinntaket fra drikke grunnet avgiften.

Kartlegging av substitusjonsmuligheter og atferd i det enkelte land er derfor et viktig tema for å bestemme den generelle helseeffekten av ulike typer avgifter. Hvis det er mange nære og sunnere substitutter tilgjengelig, forventes virkningen av helseavgiften å være stor. På den annen side, hvis det er nære, men usunne erstatninger som ikke er avgiftslagt, kan effektene forventes å være mindre. Dersom det ikke finnes noen sunne substitutter, kan forbrukere ende opp med økte samlede matkostnader på grunn av avgiften uten noen gunstig helseeffekt.

Foreløpig utgave

13.1.4.2 Effekten av valg av referansesystem på de helsemessige effekter av særavgifter

Fordi forbrukerens substitusjonsatferd er så viktig for helseeffekten av en avgift, er det av stor betydning at referansesystemet (avgiftsomfanget) er valgt nøye slik at uønsket substitusjon begrenses. For eksempel kan et smalt referansesystem innen en subkategori av en produktgruppe, skape substitusjoner innenfor produktgruppen som ikke ville oppstå hvis produktgruppen ble avgiftslagt mer bredt. Hvis brus blir avgiftslagt, men ingen andre drikker som inneholder sukker, kan det være vanskelig å unngå en substitusjon av brus til disse drikkene. Hvis alle drikkevarer i stedet ble beskattet etter sukkerinnholdet, vil man i større grad kunne sikre substitusjon mot sunnere alternativer. Disse substitusjonsmønstrene vil variere fra land til land, avhengig av tilgjengelige drikkevarer og befolkningens preferanser og vaner. Det kan også være forskjeller mellom forskjellige befolkningsgrupper. Derfor bør substitusjonskartlegging fortrinnsvis utføres for forskjellige befolkningsgrupper, med både høyt og lavt forbruk, da substitusjonsmønstre kan variere mellom grupper med forskjellig

økonomisk, sosial og kulturell bakgrunn og forskjellige vaner. Den totale helseeffekten av en avgift vil avhenge av hvordan forskjellige befolkningsgrupper reagerer.

En ulempe kan være at matvarer med høy andel mettet fett reformeres til en matvare som får en høyere andel sukker og salt. Thow og medarbeiderne (2014) evaluerte eksempelvis seks studier fra forskjellige land som hadde avgift på fett, sukker og salt (næringsstoff). Kun én av disse seks studiene evaluerte substitusjonseffekter og rapporterte at fokus på et enkelt næringsstoff kan øke inntaket av andre usunne næringsstoffer. Liknende effekter ble også rapportert etter evaluering av den danske avgiften på mettet fett. Smed og kollegaer (2016) rapporterte at den danske skatten på mettet fett resulterte i en gjennomsnittlig fire pst. reduksjon i inntak av mettet fett. Videre ble det rapportert en økning i inntak av grønnsaker og fiber som er positivt, men det ble også rapportert et økt saltinntak for alle aldersgrupper, samt at fruktinntaket sank.

Hvis målet med en avgift for eksempel er å redusere inntaket av sukker eller mettet fett, vil den beste effekten kunne oppnås ved å avgiftslegge mengden sukker eller mettet fett i den aktuelle maten (bredest mulig referansesystem). Dette skyldes at når det benyttes en avgift for å differensiere etter innholdet av næringsstoffet i matvaren, vil avgiften i prinsippet settes på det nivå som reflekterer størrelsen på eksternaliteten som forbruket av det spesielle næringsstoffet er opphavet til. Dermed får forbrukeren de rette insentiver til å bytte til produkter med lavere sukker– eller mettet fettinnhold. Jensen og Smed (2007) studerte på danske data eksempelvis syv forskjellige scenarier med ulike kombinasjoner av avgifter og subsidier på henholdsvis matvarekategorier eller næringsstoffer. Analysene viser at gjennomsnittlig kostnadseffektivitet med hensyn til å endre inntaket av utvalgte næringsstoffer, kan forbedres med 10-30 pst. dersom avgiften/subsidien er målrettet mot disse næringsstoffene, sammenlignet med målretting mot utvalgte matvarekategorier med høye nivåer av disse næringsstoffene. Denne undersøkelsen tar ikke potensielle administrative omkostninger med i betraktning.

Foreløpig utgave

Harding et al. (2017) finner også at næringsspesifikke avgifter har betydelig sterkere helsepåvirkning enn produktspesifikke avgifter. Blant de tre næringsstoffene som studeres i artikkelen, er det en sukkeravgift som er den mest effektive. En annen fordel med å ilegge avgift ut fra et spesifikt næringsstoff, er at det vil stimulere produsentene til å reformulere sine produkter. En ulempe ved denne tilnærmingen, er at avgifter på enkelte næringsstoffer, som mettet fett, også kan inkludere produkter som utgjør en viktig del av basiskosten. For eksempel inneholder både melk og kjøtt, i tillegg til mettet fett, også andre næringsstoffer, vitaminer og mineraler som er en ønsket del av kosten.

En annen tilnærming som blant annet anbefales av Verdens helseorganisasjon (WHO, 2015b), er å basere avgifter på profilering av næringsstoffer, ernæringsprofilmodellen, se punkt 10.7.4. I tillegg anbefales det å kombinere avgifter og subsidier for å minimere effekten av en potensiell inntektseffekt og en uønsket substitusjonseffekt (WHO, 2016). For empiriske eksempler på hvordan disse uønskede effektene kan unngås, se for eksempel (Cobiac et al. 2017).

13.2 Overveltning av avgift fra produsent til forbruker

Det er av stor betydning for effekten av en avgift i hvor stor grad den veltes over i prisen til forbrukerne. I et marked med fullkommen konkurranse, vil avgifter (både spesifikke- og prosentvise avgifter) bli fullt overveltet i forbrukerprisen. Det er med andre ord en-til-en-overføring av avgiften. I ufullkommen konkurranse er det mer uklart hvor mye av en avgift som blir videreført til forbrukeren. En dansk studie viser at ved ufullstendig konkurranse avhenger graden av overvelting av priselastisiteten, samt den relative helningen mellom den

marginale kostnadskurven og den inverse etterspørselskurven, antall selskaper på markedet og muligheten for at nye selskaper kan etablere seg i markedet (Bergman & Hansen, 2018). I de fleste tilfeller vil det derfor være et empirisk spørsmål i hvor stor grad en avgiftsendring veltes over i prisen til forbrukerne. Samme studie finner i en undersøkelse av avgifter på ulike drikkevarer i Danmark at en avgiftsøkning på brus i større grad veltes over i forbrukerpriser enn dersom avgiften reduseres. Denne asymmetriske overveltingen av avgiftsøkninger og reduksjoner, er også funnet i Benzarti et al. (2018), som undersøker overveltingsgraden for 2 832 merverdiavgiftsreformer på totalt 48 varer på tvers av 22 europeiske land i perioden fra 1996 til 2015.

Den resterende litteraturen som har analysert hvordan endringer i avgifter veltes over til forbrukeren, for spesielt brus, viser at små avgiftsendringer har en tendens å øke prisen mer enn avgiftsøkningen, mens større endringer ikke blir fullt ut skjøvet over i sluttprisene (Zápal, 2014). Den danske studien nevnt ovenfor finner at spesifikke avgifter på øl og brus øker prisen mer enn avgiften, mens prisen øker mindre enn avgiften for brennevin. Avgiftsendringene som ble analysert i denne studien er liten for øl og brus (fra mindre enn én pst. til om lag fem pst. av prisen), men er minst 30 pst. for brennevin, avhengig av hvilket merke det gjelder. Det er imidlertid en høy grad av heterogenitet på tvers av butikkjeder. For noen kjeder finner man mer enn full overvelting i forbrukerprisene, mens det er mindre overvelting for andre kjeder. Videre viser studien at graden av overvelting til prisene er avhengig av nærhet til den tyske grensen. Estimater for øl og brus viser at forbrukerprisen er stigende med avstanden til grensen. Høyere konkurranse fra grenseoverskridende handel gjør forhandlere mere tilbøyelige til å begrense prisendringer når avgiften endres, særlig når det gjelder avgiftsøkning. En norsk studie finner også lavere priser for tobakk og alkohol i butikker nær svenskegrensen sammenlignet med butikker lengre vekk fra grensen (Beatty et al. 2009).

Foreløpig utgave

13.3 Effekter av helseavgifter på mat- og drikkevarer

Det er etter hvert en omfattende internasjonal litteratur som vurderer effekten av prisvirkemidler på konsum. En rekke store systematiske kunnskapsoppsummeringer som vurderer effekten av prisvirkemidler (avgift og subsidiering) på kjøp og konsum, er publisert (se tabell 13.1). Oppsummeringene antyder at avgifter som virkemiddel mest sannsynlig vil reduserer inntaket av den avgiftsbelagte varen (Hyseni et al. 2017), og at skatt er et kostnadseffektivt virkemiddel for å redusere sukkerinntak og dreier kostholdet i en sunnere retning (WHO, 2015c; WHO, 2017). Skatten må være av en viss størrelse for å ha effekt, og det er estimert at den må øke prisen med over 20 pst. for å kunne gi tilsvarende endringer i inntak og potensielle effekt på helsefaktorer (Wright et al. 2017; Hyseni et al. 2017). Jo høyere skatt, jo større effekt. Flesteparten av studiene vurderer skatt på sukkersøtet drikke og viser enda tydeligere resultater. Verdens helseorganisasjon anbefaler at all sukkersøtet drikke skattlegges, også fruktjuice og søtet eller smaksatte melkeprodukter (WHO, 2018b).

Tabell 13.1. Vurdering av helseskatter på mat og drikke

Forfatter	**Formål**	**Funn og konklusjon**
Studier som vurdering helseskatter på både mat og drikke.		
WHO (2015c) Rapport	Effekt av pris-virkemidler for å promotere sunt kosthold	Både individuelle forbrukere og befolkningsgrupper responderer som forventet, og skattene kan derfor brukes til å promotere sunnere kosthold på populasjonsnivå. Størrelsen på effekten variere; den avhenger av størrelsen på skatten og hva

		som skattlegges. *Konklusjon*: Prisvirkemidler har potensialet til å påvirke forbruker i ønsket retning.
Wright et al. (2017) Systematisk litteraturgjennomgang	Effekt av helseskatter på inntak og relaterte helseutfall.	Høye skattenivåer på sukkersøtet drikke vil sannsynligvis ha positiv effekt på helseatferd og helseutfall. *Konklusjon*: En helseskatt med hensikt å redusere inntaket av usunne produkter, bør øke prisene til produktene med 20 pst. eller mer.
Afshin et al. (2017) Systematisk litteraturgjennomgang og metaanalyse*	Effekter av prisendring på mat og drikke.	En ti pst. økning i pris reduserte inntaket av usunn mat med seks pst. En ti pst. prisøkning reduserte inntak av "fast food" med tre pst., annen usunn mat med ni pst. og sukkersøtet drikke med syv pst. Prisøkning på sukkersøtet drikke eller usunn mat reduserte ikke kroppsmasseindeks betydelig. *Konklusjon*: Skatt reduserer inntak av usunn mat og drikke.
Hyseni et al. (2017) Kartleggende litteraturgjennomgang	Vurderte ulike politiske intervensjoner og effekt på kosthold.	En økende mengde forskning viser de potensielle gunstige effektene av politiske tiltak, deriblant skatter, som skal forbedre kosthold og dermed forebygge ikke-smittsomme sykdommer.
Alagiyawanna et al. (2015) Systematisk litteraturgjennomgang	Effekten av implementerte fiskale intervensjoner på atferds- og helseutfall.	Litteraturgjennomgangen støtter tidligere funn; Fiskale intervensjoner kan påvirke inntak av sunn mat.
Niebylski et al. (2015) Systematisk litteraturgjennomgang	Effekten av skatt på usunn mat og drikke.	For best effekt og suksess foreslås en skatt på minimum ti til 15 pst., samt at skatt og subsidier bør benyttet sammen. *Konklusjon*: Litteraturgjennomgangen støtter implementering av befolkningsrettede tiltak. Grunnet fravær av motstridende rasjonale og evidens, anbefales det å skattlegge usunn mat.
Hagenaars et al. (2017) Litteraturgjennomgang	Effekt av innhold i skatten og konteksten.	Skatter kan forbedre helsen, men implementering av helseskatter er ofte fiskalt begrunnet, ikke helsemessig.
Roberts et al. (2017) Litteraturgjennomgang	Effekt av fiskale strategier på mat og drikke.	Fiskale tiltak kan være effektive til å påvirke kjøp av sukkerrik mat og drikke.
Studier som kun vurderer effekter av skatt på sukkersøtet drikke.		
Redondo et al. (2018) Systematisk litteraturgjennomgang	Skatt på sukkersøtet drikke og effekt på inntak, kjøp eller salg av sukkersøtet drikke.	Skattlegging av sukkersøtet drikke påvirker planlagt kjøp og øker sannsynligheten for å kjøpe sunnere drikkevarer. Skatt på sukkersøtet drikke kan redusere energi- og sukkerinntaket, men effekten på kostholdskvaliteten er usikker.
Backholer et al. (2016) Systematisk litteraturgjennomgang	Effekt av skatt på sukkersøtet drikke, i henhold til sosioøkonomisk posisjon i høyinntektsland.	En skatt på sukkersøtet drikke er sannsynligvis er et effektivt tiltak for å redusere inntaket. Videre vil den sannsynligvis ha lik effekt på inntak og vektutfall hos høy- og lavinntekts husholdninger; eller større effekt hos individer med lavere sosioøkonomisk posisjon.
Bes-Rastrollo et al. (2016)	Effekt av skattlegging av	Skattlegging av tilsatt sukker som et verktøy alene er ikke nok til å snu fedmeepidemien, men må inkluderes i en strukturell, flerkomponent strategi.

Foreløpig utgave

Omfattende litteraturgjennomgang	sukkersøtet drikke på vektutfall.	
Park & Yu. (2019) Litteraturgjennomgang	Effekt av skatt på sukkersøtet drikke.	Skatt på sukkersøtet drikke er et effektivt tiltak og det kan redusere fedme og hjerte- og karsykdommer.

*Metaanalyse er en statistisk metode for å oppsummere resultatene av flere enkeltstudier.

For å oppsummere viser studiene at et lavere inntak av sukker vil kunne føre til lavere totalt energiinntak og lavere kroppsmasseindeks på befolkningsnivå. Spesielt finner man dette hos grupper med høy kroppsmasseindeks, høyt inntak, unge og individer med lav inntekt (WHO, 2015c; Powell et al. 2013; Levy et al. 2011). For at effekten på konsum skal kunne påvirke helse påpeker Verdens helseorganisasjon og andre forskere at skatten må være høy nok, samt utformet på en god måte (WHO, 2016; Wright et al. 2017).

Kunnskapsoppsummeringer konkluderer med at skatt bør være én av flere komponenter i strategien for å få bukt med fedmeepidemien (Bes-Rastallo et al. 2016; Nakhimovsky et al. 2016). Det er også viktig å påpeke at en skatt på sukkersøtet drikke kan forhindre en videre økning i fedmeprevalensen, samt at det kan ha en gunstig effekt på insidens av diabetes og karies (Briggs et al. 2017).

Boks 13.1

Verdens helseorganisasjon påpeker at for å redusere overforbruk av sukker og stoppe insidens av diabetes og fedmeepidemien trenger land omfattende handlingsplaner som kombinerer ulike tiltak som skatter, begrensning i markedsføring og liknende (WHO, 2017).

[Boks slutt]

Innføring av skatt kan også føre til reformulering av produkter, noe som man har sett resultater av i England (PHE, 2018). For drikke som omfattes av avgiften viser produktene at sukkerinnhold er redusert med elleve pst. og at det var en endring i volumsalg mot produkter som har sukker under fem gram per 100 gram (som ikke inkluderes i skatten).

Foreløpig utgave

14 Vurdering av avgiften på sjokolade- og sukkervarer mv.

14.1 Innledning

Avgiften på sjokolade- og sukkervarer omfatter varer som anses som typiske godterier og søtsaker, for eksempel sjokolade, drops, karameller og en del typer kjeks. Dette er varer som typisk kjøpes i kiosk eller butikk og som kan fortæres med en gang.

Det er i første rekke sukkerholdige, energitette og næringsfattige varer som omfattes av avgiften, men det er ikke et vilkår for avgiftsplikt at varen inneholder sukker. Avgiften omfatter også varer uten innhold av sukker, for eksempel drops med kunstig søtning.

Avgiften beregnes per kilo vare, dvs. at avgiften ikke er differensiert, verken etter totalt sukkerinnhold eller etter mengde tilsatt sukker i produktet. For 2019 er avgiftssatsen 20,82 kroner per kilo. Avgiftspliktens omfang er nærmere beskrevet i punkt 4.1.

I dette kapittelet vurderes dagens avgift. Eventuelle endringer i avgiftspliktens omfang er vurdert i kapittel 16.

Vurderingen av dagens avgift og hvilke endringer som eventuelt bør gjøres, kan i noen grad slå ulikt ut ettersom man vurderer den fiskalt eller helsemessig.

Medlemmene *Aker Hansen, Bakken, Brubakk og Mulstad* kan i hovedsak slutte seg til utvalgets vurdering av sjokolade- og sukkervareavgiften i kapitel 14, men kan ikke støtte flertallets anbefaling om at avgiften videreføres inntil en ny helse- og ernæringsmotivert avgitt kan innføres. Disse medlemmene mener at en rekke hensyn tilsier at sjokolade- og sukkervareavgiften bør oppheves i statsbudsjettet for 2020. Det vises til den helhetlige særmerknaden til kapitel 16.

Medlemmene *Klepp, Kverndokk, Melberg* og *Smed* viser til ytterligere vurdering av eksisterende avgifter for sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer og overordnede prinsipper for utforming av endring i særmerknaden i punkt 16.2.

14.2 Avgiftens formål

Avgiften på sjokolade- og sukkervarer er i første rekke utformet for å gi staten inntekter, men den kan også ha en helsemessig effekt.

Selv om dagens avgift kan ha en positiv helsemessig effekt, er det ingen særskilt utredning fra lovgivers side om at avgiften har hatt et spesifikt helsemessig formål. I de årlige budsjettproposisjonene, se blant annet Prop. 1 LS (2018-2019) *Skatter, avgifter og toll 2019* punkt 13.14, er det imidlertid siden statsbudsjettet for 2008 nevnt følgende:

> «Avgiften på sjokolade- og sukkervarer ble innført i 1922. Avgiften er først og fremst begrunnet med at den skal gi staten inntekter, men den har også en helsemessig begrunnelse.»

Som det fremgår av punkt 3.2 bør rent fiskale avgifter ha et bredt avgiftsomfang og lave avgiftssatser. Dersom et stort antall varer behandles likt vil vridningen mellom ulike typer varer bli mindre. Videre bør fiskale avgifter utformes slik at de gir minst mulig vridning i produsenters tilpasning.

Dagens avgift omfatter et begrenset utvalg varer, noe som medfører at noen søtsaker (for eksempel sjokolade og godterier) behandles annerledes enn andre (for eksempel is, bakervarer og visse typer kjeks). Avgiften kan bidra til å vri etterspørselen fra avgiftspliktige varer over til varer som ikke er avgiftspliktige. Utvalget mener derfor at dagens sjokolade- og sukkervareavgift ikke er avgrenset i tråd med prinsippene for optimal utforming av rent fiskale avgifter, se punkt 3.2.

Dersom avgiften også skal ha en gunstig helseeffekt, må avgiften vurderes ut fra flere kriterier enn det rent fiskale. Avgiften er lagt på typiske godterier. Helsemyndighetene anbefaler redusert inntak av denne typen varer. Som det fremgår av punkt 13.1.1 og 13.3 kan avgiften bidra til å redusere det samlede forbruket av sjokolade- og sukkervarer og dermed ha en positiv helsemessig effekt.

Opprinnelig ble avgiften innført som en avgift på det som ble ansett som luksusvarer. Avgiften er ikke utformet etter innholdet eller mengden av potensielt helseskadelige ingredienser, som for eksempel sukker. Det ble foretatt tekniske og materielle endringer av avgiften i 1998, se punkt 4.3. Avgiftsplikten ble opphevet for masser (for eksempel marsipanmasse) og for sjokolade i is og bakverk som innføres. Det ble vurdert både å oppheve avgiftsplikten for kjeks, og å innføre avgift på snacks, uten at dette ble foreslått.

Foreløpig utgave

14.3 Avgiftspliktens omfang

Ut fra en rent fiskal vurdering er det særlig to utfordringer knyttet til vareomfanget for dagens avgift. For det første kan avgiften medføre avgrensningsproblemer, og for det andre medfører avgiften at noenlunde like varer behandles ulikt avgiftsmessig.

Når det gjelder avgrensningsproblemer kan det i det enkelte tilfelle være vanskelig å vurdere om produktet er avgiftspliktig eller ikke, for eksempel om en vare anses som bakverk, eller om kjeks omfattes av avgiftsplikt ut fra sjokoladeinnhold mv. Avgrensingene i dagens avgift har imidlertid ligget fast siden Finansdepartementet foretok en vurdering i forbindelse med statsbudsjettet for 1998. De avgiftspliktige er dermed godt kjent med avgrensningene, og de fleste avgrensningsproblemene antas å ha funnet sin løsning. Eventuelle avgrensningsproblemer oppstår derfor først og fremst for nye produkter. Uansett hvordan avgiftsplikten defineres må det dessuten påregnes at det oppstår tolkningsspørsmål ved vurdering av om et produkt er avgiftspliktig eller ikke.

Den andre utfordringen er at produktkategorier som er i konkurranse med avgiftspliktige varer ikke er omfattet av avgiften. Dette gjelder spesielt is, bakervarer, snacks og visse typer kjeks. Avgrensingen kan skape konkurransevridning mellom bedrifter som produserer sammenlignbare produkter og mellom ulike produktgrupper.

Fra et helseperspektiv kan det virke lite logisk at varer med tilnærmet lik helseeffekt behandles ulikt avgiftsmessig, for eksempel at en marsipangris er avgiftspliktig mens marsipanmasse ikke er det. I dette perspektivet er det heller ikke logisk at avgiften ikke er utformet ut fra innhold eller mengde av usunne ingredienser, og at varene har samme avgiftssats per kilo uavhengig av innhold. Det vises også til at sukkerfrie varer har samme avgiftssats som sukkerholdige varer. Når avgiften ikke er differensiert etter sukkerinnhold e.l. gir avgiften bare delvis insentiver til forbrukerne om å redusere inntaket, og ingen insentiver til produsentene om å redusere innholdet av usunne ingredienser.

På den annen side er dagens avgift utformet som en avgift på godterier i pakninger og form som kan konsumeres umiddelbart. Det kan da være logisk at for eksempel marsipanmasse ikke er omfattet av avgiften. Videre kan det da også være logisk at sukkerfrie produkter som kategoriseres som godterier er omfattet.

Foreløpig utgave

14.4 Avgiftsnivå

Ettersom avgiften på sjokolade- og sukkervarer i første rekke er fiskal, tilsier økonomisk teori at avgiftssatsen bør være lav for å unngå vridninger mellom varer som er avgiftspliktige og substitutter som er avgiftsfrie, se punkt 3.2. Som det fremgår av punkt 14.3 kan dagens avgift skape konkurranseulikhet. Generelt vil utfordringer med konkurransseulikhet være mindre dersom avgiftssatsen er lav ettersom det da vil ha mindre betydning om varen er omfattet av avgiften eller ikke.

Avgiften på sjokolade- og sukkervarer kan også ha en helseeffekt og dette vil være av betydning ved vurdering av avgiftsnivået, se punkt 16.2.

Optimalt avgiftsnivå vil avhenge av hvilke andre virkemidler som også anvendes. Videre må avgiftsnivået sees opp mot effekten det kan ha på grensehandel og netthandel av denne typen varer fra utlandet og hvor regressivt avgiften virker. I Sverige er det ikke særavgift på sjokolade- og sukkervarer.

Jo høyere avgift og jo mer av den som veltes over i prisen til forbrukerne i Norge, jo sterkere stimulerer avgiften til grensehandel og netthandel av disse varene.

Dagens sjokolade- og sukkervareavgift bidrar til prisforskjeller mellom Sverige og Norge, men det er vanskelig å anslå i hvor sterk grad avgiftene bidrar til forskjellene, se punkt 12.2.3. Generelt tilsier muligheten for lønnsom grensehandel og grensekryssende netthandel at avgiftsnivå bør settes lavere enn det som det ellers ville ha vært optimalt, se punkt 14.7.3.

14.5 Tilknytning til tolltariffen

Avgiften på sjokolade- og sukkervarer er i utgangspunktet knyttet til varenumre i tolltariffen, se punkt 4.1. For enkelte varegrupper er det inntatt en begrensning, slik at ikke hele varenummeret omfattes. Dette er i særavgiftsforskriften angitt ved «ex». Et eksempel på dette er § 13-17-1 bokstav a nr. 4 om sukkervarer formet som plater, stenger, figurer, kuler o.l. Avgiftens tilknytning til tolltariffen ble innført i 1998. Det ble blant annet påpekt at dette ville skape større klarhet med hensyn til avgrensingen av de ulike produktene.[111]

En fordel ved fortsatt å knytte avgiften til tolltariffen er at denne koblingen er godt kjent blant de avgiftspliktige. Tolletaten har dessuten etablerte systemer og rutiner for klassifisering av varer, herunder for å foreta analyser ved Tollaboratoriet. Tilknytningen til tolltariffen gir presise, internasjonale (i noen tilfeller nasjonale) betegnelser på varene og varegruppene som omfattes, og ved eventuell tvil om en vare omfattes av et bestemt varenummer eller ikke, er det etablert alminnelige fortolkningsregler som kan benyttes til å avgjøre spørsmålet. Stortingets årlige tollvedtak gir Finansdepartementet fullmakt til å gjøre endringer i tolltariffen eller å endre gjeldende oppdelinger.

Tolltariffen benyttes også i helsemessig sammenheng og anses å fungere bra til dette formålet. Den brukes for eksempel i ernæringsprofilmodellen fra WHO region Europe (WHO, 2015b), i arbeidet med å begrense markedsføring av visse matvaregrupper til barn, se punkt 10.7.4. Videre henvises det til tolltariffen i matvarebransjens ordning for å begrense markedsføring av usunn mat og drikke mot barn, se punkt 10.7.5.

Et alternativ til å knytte avgiften til tolltariffen er å gi en nærmere beskrivelse av de varer som er omfattet av avgiften i forskriften. Dette gjør ikke regelverket nødvendigvis mer presist, men det kan gjøre det lettere tilgjengelig for brukerne ved at de finner regelverket samlet og ikke behøver å forholde seg til tolltariffen. For sjokolade- og sukkervareavgiften vil dette kreve en endring av særavgiftsforskriften. Selv om en slik endring forutsettes å være kun av teknisk karakter, kan det likevel skape tvil om endringen også har materiell betydning. Dette kan medføre usikkerhet og redusert forutberegnelighet for brukerne.

Utvalget ser at det er argumenter både for og imot tilknytningen til tolltariffen. At avgiftsplikten i dag er knyttet til tolltariffens synes imidlertid å fungere godt i praksis.

14.6 Avgiftsfritak

Det vises til omtale av avgiftsfritakene i punkt 4.2. De fritak som gjelder for avgift på sjokolade- og sukkervarer gjelder tilsvarende for en rekke særavgifter og er begrunnet i systemmessige forhold mv.

Utvalget ser ikke grunnlag for å foreslå endringer i fritakene.

Foreløpig utgave

[111] Se St. prp. nr. 1 (1997–1998) Skatte-, avgifts- og tollvedtak

14.7 Konsekvenser av avgiften

14.7.1 Forholdet til EØS-avtalen

Som det fremgår av punkt 4.3 er avgiften på sjokolade- og sukkervarer klaget inn for EFTAs overvåkningsorgan (ESA) av NHO Mat og Drikke og Hval Sjokoladefabrikk ASA. Klagerne anfører at henholdsvis avgiftsøkningen fra 1. januar 2018 og at avgiften som sådan utgjør ulovlig statsstøtte. Det anføres blant annet at avgiften utgjør en selektiv fordel for produsenter av sammenliknbare produkter som ikke er omfattet av avgiften. I tillegg anføres at de endringer som ble gjort i sjokolade- og sukkervareavgiften i 1998 medførte at avgiften endret karakter fra eksisterende til ny støtte.

Norske myndigheter mener at avgiften ikke utgjør støtte[112].

ESA har saken til behandling, dvs. at ESA ikke har avgjort om de anser avgiften for å være i tråd med statsstøtteregelverket. Dersom ESA på et tidspunkt gir klagerne medhold, kan dette ha betydelige konsekvenser for produsenter og importører som anses å ha mottatt statsstøtte ved at støtten som hovedregel skal betales tilbake inntil ti år tilbake i tid.

Utvalget går ikke inn på en selvstendig vurdering av mulige utfall av klagene.

Medlemmene *Aker Hansen, Brubakk og Mulstad* mener at det heller ikke er nødvendig å foreta en selvstendig vurdering av de statsstøtterettslige utfordringene knyttet til avgiftsutformingen og avgiftsøkningene i 2018. Det er tilstrekkelig for utvalgets innstilling å vurdere risikoen for at avgiftene eller avgiftsøkningene blir erklært ulovlige. Selv om statsstøttereglene blir vurdert som kompliserte og med tilsvarende vanskelige avgrensninger, mener disse medlemmene at det er en ikke ubetydelig risiko for at avgiften eller avgiftsøkningene er i strid med regelverket. Dersom det senere konkluderes med dette, vil det med overveiende sannsynlighet bli reist krav om tilbakebetaling fra næringsdrivende som har opptrådt fullt ut i tråd med norske myndigheters forståelse av avgiftsplikt og -omfang, men likevel helt uforvarende har mottatt et uberettiget avgiftsfritak i statsstøtterettslig forstand. Selv om det i dag ikke er mulig å forutse hvor omfattende omfanget av et slikt tilbakebetalingskrav vil kunne bli, er det liten grunn til å tro annet enn at konsekvensene vil bli betydelige, og trolig også helt virksomhetskritisk for enkelte næringsaktører. Denne usikkerheten kan kun avbøtes ved at avgiftene oppheves snarest mulig.

Foreløpig utgave

Medlemmet *Dyrnes* ser det slik at dagens avgift på sjokolade- og sukkervarer er tilfeldig avgrenset uten at det foreligger noen form for konsekvent tilnærming til hvilke produkter som omfattes av avgiftsplikten. Relativt like produkter har ulik avgiftsmessig status uten at dette kan begrunnes logisk. Det må, slik dette medlemmet ser det, være en viss grunnleggende sammenheng mellom formålet med avgiften og de produkter som er avgiftsbelagt. En fiskal avgift skal ha et bredt avgiftsomfang og færrest mulig fritak/unntak. En avgift som opprinnelig var fiskalt begrunnet kan riktignok med tiden vise seg å ha en helsemessig positiv effekt, men dette er etter dette medlemmets mening ikke tilstrekkelig til å påvise en helsebegrunnelse bak avgiften. I lys av statsstøttereglene kan det derfor være vanskelig å se at utformingen av dagens avgift oppfyller de minstekrav til logikk som kreves i forhold til hva man faktisk ønsker å avgiftsbelegge. Dette medlemmet går ikke nærmere inn på en vurdering av et mulig utfall av klagene, men påpeker at statsstøttereglene er juridisk komplekse.

[112]https://www.regjeringen.no/contentassets/03920d76de4d4053b7535244c8ec7a07/brev_esa_avgift_sukkervarer.pdf

14.7.2 Helsemessige konsekvenser

Dagens avgift omfatter flere av de største kildene til tilsatt sukker i det norske kostholdet. Blant barn og unge bidrar de avgiftsbelagte varene sjokolader, drops, pastiller og godterier med om lag 35 pst. av det tilsatte sukkeret fra matvarer. De matvarer som er omfattet av avgiften er energitette og fattige på essensielle næringsstoffer og avgiften kan bidra til å redusere forbruket av disse, se punkt 10.5 og 13.3.

Avgiften omfatter også pastiller, drops, tyggegummi o.l. som er sukkerfrie. Fra et ernærings- og helseperspektiv anses ikke dette som nødvendige produkter som bidrar med essensielle næringsstoffer. Flere av varene kan dessuten være energirike selv om de ikke inneholder sukker. Som omtalt i punkt 10.4 kan dessuten visse grupper forbrukere nærme seg akseptabelt daglig inntak (ADI) av visse søtstoffer kun fra drikkevarer. Det er også stor usikkerhet knyttet til nivået av inntak av søtstoffer fra matvarer.

Ettersom forbruket av disse varene er størst blant lavinntektsgruppene og priselastisiteten ofte også er større i disse gruppene enn i andre, vil også helseeffekten av å ha avgift på disse varene være størst for lavinntektsgruppene. Siden lavinntektsgruppene har det største forbruket av slike varer vil disse også få en større direkte økonomisk belastning av avgiften gitt at forbruket kun endres lite.

Utvalget legger til grunn at avgiften kan bidra til en positiv helsemessig effekt ved å redusere nordmenns etterspørsel etter sjokolade- og sukkervarer. Grensehandel og netthandel kan imidlertid bidra til å redusere helseeffekten av avgiften.

Medlemmene *Aker Hansen, Bakken, Brubakk, Dyrnes og Mulstad* legger til grunn at avgiften kan redusere omsetningen av disse varene i Norge, men ikke nødvendigvis konsumet av de samme varene. Disse medlemmene legger videre til grunn at det er usikkert om det er helsemessig relevant å redusere forbruket av sukkerfrie produkter.

Foreløpig utgave

14.7.3 Konsekvenser for bransjen, herunder grense- og netthandel

Som andre særavgifter er avgiften på sjokolade og sukkervarer basert på egenfastsetting, se punkt 3.4.1. For enkelte produkter kan det være vanskelig å avgjøre om varen er avgiftspliktig eller ikke. Som omtalt i punkt 14.3 har imidlertid dagens avgiftsomfang ligget fast i mange år, og avgiften antas derfor ikke å skape store administrative byrder for de næringsdrivende.

Som omtalt i punkt 14.4 bidrar dagens sjokolade- og sukkervareavgift til prisforskjeller mellom Sverige og Norge, men det er vanskelig å anslå i hvor sterk grad avgiftene bidrar til forskjellene.

Nivået på merverdiavgiften vil også påvirke sluttprisen til forbrukerne. Merverdiavgiften for sjokolade og sukkervarer i Norge er på 15 pst., mens den i Sverige er tolv pst. I og med at særavgifter inngår i beregningsgrunnlaget for merverdiavgiften, vil en særavgift i Norge bidra til å øke grunnlaget for merverdiavgiften ytterligere.

Det er grunn til å tro at avgiftsforskjellene mellom Norge og Sverige har stimulert til økt grensehandel og netthandel av sjokolade- og sukkervarer. Det finnes ingen offisiell statistikk på hvor stor mengde nordmenn handler av denne typen varer i utlandet. Det er imidlertid gjennomført enkelte forbrukerundersøkelser som viser topp produktkategorier for nordmenns grensehandel, se figur 12.5. Ettersom grensehandel skyldes flere faktorer enn avgiftsforskjeller, ville det for øvrig vært grensehandel selv om avgiften ble fjernet.

Dersom det er slik at avgiften skyves over i prisen til forbrukerne, bidrar den til å øke prisforskjellen mellom Norge og Sverige. Dette stimulerer til økt grensehandel og netthandel fra utenlandske selgere. Det norske avgiftsnivået bidrar også til å gjøre det mer lønnsomt å

kjøpe slike varer i tax free-utsalgene eller på overnattingsturer til utlandet. Samlet sett trekker dette i retning av redusert omsetning av sjokolade- og sukkervarer i Norge.

Dersom avgiften ikke skyves fullt over i konsumentprisene, er problemstillingen med grensehandel mindre aktuell. Da vil imidlertid produsentene eller importørene – eller andre aktører i verdikjeden frem til forbrukeren – måtte betale deler av avgiftsprovenyet. Ved full overvelting av avgiften i sluttprisene dekkes hele avgiften av forbrukerne. I tillegg påføres produsenter/importører og handelsnæringen et tap, ved at salgsvolumet høyst sannsynlig går ned.

En annen konsekvens for bransjen er at noenlunde like varer kan bli behandlet ulikt avgiftsmessig sett. Dette kan skape konkurransevridninger mellom produsenter av varer som kan være substitutter.

Dersom ESA eller EFTA-domstolen kommer til at avgiften er i strid med EØS-avtalens regler om statsstøtte, kan dette medføre store konsekvenser for støttemottakere, se punkt 8.5.

Utvalget vil, slik regjeringen også gjør i Meld. St. 9 (2018-2019) *Handelsnæringen – når kunden alltid har nett*, understreke at «grensehandel gir redusert aktivitet for norsk næringsmiddelindustri og handelsnæringen».

14.7.4 Konsekvenser for skattemyndighetene og proveny

Som for andre særavgifter må skattemyndighetene bidra med råd og veiledning, i tillegg til at det må brukes ressurser på forvaltning av regelverket, kontroll- og klagesaker, vurdering av regelendringer mv.

Forvaltningen av sjokolade- og sukkervareavgiften antas i utgangspunktet ikke å ha større konsekvenser for skattemyndighetene enn øvrige særavgifter.

I statsbudsjettet for 2019 er det budsjettert med en inntekt på 1 500 mill. kroner fra sjokolade- og sukkervareavgiften.

Utvalget vil, slik regjeringen også gjør i Meld. St. 9 (2018-2019), peke på at grensehandel kan føre til tap av avgiftsinntekter.

Foreløpig utgave

14.8 Oppsummering

Utvalget viser til at dagens avgift på sjokolade- og sukkervarer i første rekke er fiskal og at staten forventer å få en inntekt på 1 500 mill. kroner i 2019. Utvalget mener at dagens avgift ikke er utformet optimalt som en fiskal avgift ved at den kun omfatter et begrenset vareomfang og at den dermed kan medføre uønskede vridinger.

Avgiften omfatter varer som er energitette og fattige på essensielle næringsstoffer, og som helsemyndighetene anbefaler at befolkningen begrenser sitt inntak av. Avgiften kan bidra til å redusere befolkningens inntak av denne typen produkter, noe som er positivt for folkehelsen og bidrar til å redusere risiko for sykdom. En svakhet ved dagens avgift, sett fra et helseperspektiv, er at energitette varer (for eksempel is), samt flere næringsfattige og energitette varer (for eksempel snacks og bakervarer) ikke omfattes av avgiften, samt at avgiften ikke er differensiert etter innhold. Manglende differensiering etter innhold gjør at avgiften ikke gir insentiver til produsenter til å reformulere produktene.

Ut fra et mål om å avgiftsbelegge godterier, kan avgiften i utgangspunktet fremstå som logisk ved at den omfatter sjokolade og de fleste godterier. Utvalget finner det imidlertid uheldig at avgiften kan gi konkurransevridninger mellom aktører som produserer noenlunde like varer. Avgiften kan stimulere til økt grensehandel av sjokolade- og sukkervarer dersom avgiften

fører til økende prisforskjell mellom Norge og Sverige. Denne handelen kan gå på bekostning av omsetning i Norge. Det betyr i så fall at norsk omsetning er lavere enn inntaket av disse varene i Norge skulle tilsi. Utvalget mener at sjokolade- og sukkervareavgiften kan medføre enkelte tekniske avgrensningsproblemer. Utvalget legger imidlertid til grunn at dette berører et begrenset antall varer, og således er håndterbart for næringslivet og skattemyndighetene.

Medlemmene *Aker Hansen, Bakken, Brubakk og Mulstad* mener at dagens avgift på sjokolade- og sukkervarer verken kan eller bør videreføres. Det vises til disse medlemmenes generelle merknad i kapittel 16.

Medlemmene *Klepp, Kverndokk, Melberg* og *Smed* viser til ytterligere vurdering av eksisterende avgift for sjokolade- og sukkervarer og overordnede prinsipper for utforming av endring i særmerknaden i punkt 16.2.

15 Vurdering av avgiften på alkoholfrie drikkevarer

15.1 Innledning

Gjeldende avgift på alkoholfrie drikkevarer omfatter både drikkeferdige produkter og utblandingsprodukter, samt sirup som benyttes til fremstilling av slike produkter, for eksempel i dispensere. Avgiftsplikten gjelder både produkter som er tilsatt sukker og produkter som er tilsatt kunstig søtstoff. Dette innebærer at drikkevarer som bare inneholder naturlig sukker, for eksempel fruktjuice, ikke er avgiftspliktige, se punkt 5.1.

I dette kapittelet vurderes dagens avgift. Eventuelle endringer i avgiftspliktens omfang er vurdert i kapittel 16. Vurderingen av dagens avgift og hvilke endringer som eventuelt bør gjøres, kan i noen grad slå ulikt ut ettersom man vurderer den fiskalt eller helsemessig.

Medlemmene *Aker Hansen, Bakken, Brubakk og Mulstad* kan i hovedsak slutte seg til utvalgets vurdering av avgiften på alkoholfrie drikkevarer i kapitel 15, men mener prinsipalt en rekke hensyn tilsier at avgiften bør oppheves i statsbudsjettet for 2020. Det vises til den helhetlige særmerknaden i kapitel 16.

Foreløpig utgave

15.2 Avgiftens formål

Avgiften på alkoholfrie drikkevarer er i første rekke utformet for å gi staten inntekter, men den kan også kan ha en helsemessig effekt.

Som det fremgår av punkt 3.2 bør rent fiskale avgifter ha et bredt avgiftsomfang og lave avgiftssatser. Dette vil gi mindre vridning mellom forskjellige typer varer.

Dagens avgift omfatter i utgangspunktet alle alkoholfrie drikkevarer som er tilsatt sukker eller kunstig søtstoff. Avgiften omfatter varer som helsemyndighetene anbefaler redusert inntak av, og kan derfor vurderes ut fra flere kriterier enn det rent fiskale. Som det fremgår av punkt 13.3 kan avgiften bidra til å redusere forbruket av alkoholfrie drikkevarer. Det kan derfor hevdes at dagens avgift har en helsemessig effekt, ved at den reduserer befolkningens inntak av slike varer. På den annen side fremstår avgiftens utforming som rent fiskal ved at avgiften er basert på varens volum, den har et bredt omfang og differensierer ikke etter innhold av potensielt helseskadelige ingredienser.

15.3 Avgiftspliktens omfang

Avgiften omfatter både produkter som er tilsatt sukker og produkter som er tilsatt kunstig søtstoff. Dagens avgift gir derfor bare delvis insentiv til forbruker om å redusere sukkerinntaket, og ingen insentiver til produsentene til å redusere sukkerinnholdet i produktene. Avgiften gir ingen insentiver til overgang fra sukkerholdig til sukkerfri brus.

Avgiftspliktens omfang reiser to spørsmål, for det første om drikkevarer med naturlig sukker bør være avgiftspliktige, og for det andre om drikkevarer tilsatt kunstig søtstoff og drikkevarer tilsatt sukker bør behandles likt avgiftsmessig sett. Disse spørsmålene vurderes i punkt 16.5.1.

For øvrig synes det å være få avgrensningsproblemer med dagens avgift. Dagens avgrensninger er godt kjent, og avgrensningsproblemer vil først og fremst oppstå for nye produkter. Når enkelte produkter er avgiftspliktige, men andre ikke er det, må det uansett forventes at det kan oppstå visse tolkningsspørsmål. Se for øvrig punkt 14.3.

15.4 Avgiftsnivå

Avgiftssatsen steg jevnt i perioden 2010-2017, se punkt 5.4. I forbindelse med budsjettet for 2018 ble det vedtatt å øke avgiften med 40 pst.

Nivået på dagens avgift må ses i sammenheng med grunnavgiften på drikkevareemballasje, se punkt 6.3. Avgiftene på drikkevareemballasje er uavhengig av emballasjens størrelse[113], og gir dermed insentiv til å kjøpe større enheter. Grunnavgiften inngår for øvrig også i beregningsgrunnlaget for merverdiavgiften. Det vises for øvrig til omtale av avgiftsnivå og grensehandel mv. i punkt 14.4. og 15.7.3.

Foreløpig utgave

15.5 Tilknytning til tolltariffen

I motsetning til avgiften på sjokolade- og sukkervarer er dagens avgift på alkoholfrie drikkevarer ikke knyttet opp mot varenumre i tolltariffen. Som påpekt i punkt 14.5 er det argumenter som taler for å knytte avgiftspliktens omfang til varenummer i tolltariffen, blant annet at dette er et kjent og etablert system for klassifisering av varer. Som omtalt i kapittel 7 har enkelte land knyttet sin avgift på drikkevarer til tolltariffen (Finland, Irland), mens andre har det ikke (Storbritannia).

Det må for alle særavgifter påregnes at de i praksis vil gi avgrensingsproblemer i større eller mindre grad. Det kan anføres at å knytte avgiftsplikten til bestemte varenummer i tolltariffen kan bidra til å redusere disse. På den annen side synes det som om avgrensningsproblemer for avgiften på alkoholfrie drikkevarer har vært begrenset. Det er heller ikke sikkert at det å knytte avgiftsplikten til tolltariffen vil medføre færre avgrensningsproblemer.

Avgrensingen av avgiften på alkoholfrie drikkevarer har ligget fast siden 2007 og er godt kjent både for de avgiftspliktige og for skattemyndighetene. Å knytte avgiften til tolltariffen vil kreve endringer i særavgiftsforskriften. Selv om en slik endring forutsettes å være kun av teknisk karakter, kan det likevel skape tvil om endringen også har materiell betydning, noe som kan medføre usikkerhet og redusert forutberegnelighet for brukerne. Utvalget viser

[113] Avgiftsplikten omfatter ikke emballasje der påfylt drikkevare utgjør minst fire liter, jf. Stortingets avgiftsvedtak om avgifter på drikkevareemballasje § 5 første ledd bokstav e og særavgiftsforskriften § 3-5-1 annet ledd

dessuten til at dagens avgrensning av avgiften - uten kobling til tolltariffen - i hovedsak synes å fungere godt.

15.6 Avgiftsfritak mv.

Det vises til omtale av avgiftsfritakene i punkt 5.2.

De generelle avgiftsfritakene som er nevnt i punkt 5.2.1 gjelder tilsvarende for en rekke særavgifter og er begrunnet i systemmessige forhold mv. Utvalget ser ikke grunnlag for å foreslå endringer i fritakene. Fritaket for råstoff og avgrensningene mot melkeprodukter, varer i pulverform og is, se punkt 5.2.2, er begrunnet i avgiftstekniske eller helsemessige hensyn. Utvalget ser heller ikke grunnlag for å foreslå endringer i disse fritakene.

Når det gjelder den reduserte satsen for kunstig søtede drikkevarer som er basert på frukt, bær eller grønnsaker, viser utvalget til at denne er begrunnet i helsemessige forhold, uten at utvalget har vurdert dette nærmere. Det ble omsatt i underkant av tre mill. liter drikke med nedsatt avgift i 2018. Ordningen omfatter med det kun en marginal del av det totale avgiftsbelagte drikkevaremarkedet, og skaper i praksis neppe konkurranseproblemer for produsenter av drikkevarer med full avgift. Utvalget foreslår derfor ikke endringer i fritaket.

15.7 Konsekvenser av avgiften

15.7.1 Forholdet til EØS-avtalen

Som det fremgår av punkt 5.3 ble økningen i avgiften på alkoholfrie drikkevarer i 2018 klaget inn for EFTAs overvåkningsorgan (ESA) som ulovlig statsstøtte. Norske myndigheter mener at avgiften ikke utgjør statsstøtte.[114]

ESA har saken til behandling, dvs. at ESA ikke har avgjort om de anser avgiften for å være i tråd med statsstøtteregelverket. Dersom ESA på et tidspunkt gir klagerne medhold, kan dette ha betydelige konsekvenser for produsenter og importører som anses å ha mottatt statsstøtte ved at støtten som hovedregel skal betales tilbake inntil ti år tilbake i tid.

Foreløpig utgave

Utvalget går ikke inn på en selvstendig vurdering av mulige utfall av klagen.

Medlemmene *Aker Hansen, Brubakk og Mulstad* mener at det heller ikke er nødvendig å foreta en selvstendig vurdering av de statsstøtterettslige utfordringene knyttet til avgiftsutformingen og avgiftsøkningene i 2018. Det er tilstrekkelig for utvalgets innstilling å vurdere risikoen for at avgiftene eller avgiftsøkningene blir erklært ulovlige. Selv om statsstøttereglene blir vurdert som kompliserte og med tilsvarende vanskelige avgrensninger, mener disse medlemmene at det er en ikke ubetydelig risiko for at avgiften eller avgiftsøkningene er i strid med regelverket. Dersom det senere konkluderes med dette, vil det med overveiende sannsynlighet bli reist krav om tilbakebetaling fra næringsdrivende som har opptrådt fullt ut i tråd med norske myndigheters forståelse av avgiftsplikt og -omfang, men likevel helt uforvarende har mottatt et uberettiget avgiftsfritak i statsstøtterettslig forstand. Selv om det i dag ikke er mulig å forutse hvor omfattende omfanget av et slikt tilbakebetalingskrav vil kunne bli, er det liten grunn til å tro annet enn at konsekvensene vil bli betydelige, og trolig også helt virksomhetskritisk for enkelte næringsaktører. Denne usikkerheten kan kun avbøtes ved at avgiftene oppheves snarest mulig.

[114] https://www.regjeringen.no/contentassets/03920d76de4d4053b7535244c8ec7a07/brev_esa_avgift_sukkervarer.pdf

Utvalgets medlem *Dyrnes* viser til at sammenlignet med sjokolade- og sukkervareavgiften fremstår avgiften på alkoholfrie drikkevarer som mer konsekvent sett fra et fiskalt ståsted. Drikkevareavgiften er riktignok ikke optimalt utformet, men det er en mer ensartet type produkter som er avgiftsbelagt. Selv om også denne avgiften kan ha en positiv helsemessig effekt, mener dette medlem at dette ikke er tilstrekkelig til å fastslå en helsebegrunnelse bak avgiften. Bortsett fra innføringen av redusert sats på kunstig søtede produkter basert på blant annet frukt og bær i 2016 er dette medlem ikke kjent med rettskilder som skulle tilsi at avgiften har en helsebegrunnelse. Etter dette medlemmets mening fremstår også avgiftsøkningen i 2018 som rent fiskalt begrunnet. Dette medlem går heller ikke her nærmere inn på en vurdering av et mulig utfall av klagesaken, men påpeker at en avgiftsøkning i seg selv kan anses som ny støtte.

15.7.2 Helsemessige konsekvenser

Sukkerholdige drikkevarer (saft, nektar og brus) er en av de største enkeltkildene til tilsatt sukker i det norske kostholdet. Disse drikkevarene bidrar med om lag 30 pst. av inntaket av tilsatt sukker. Helsemyndighetene anbefaler at inntaket av drikke med tilsatt sukker begrenses. Avgiften kan bidra til å redusere nordmenns samlede inntak av alkoholfrie drikkevarer. Et lavere inntak kan føre til redusert forekomst av overvekt og fedme, karies og erosjonsskader på tennene, se punkt 10.5 og 10.6.

Helsedirektoratet har anslått at inntak av sukkerholdig drikke gir helsekostnader og kostnader som følge av produksjonstap, se punkt 10.8 og 10.9.

Avgiften omfatter også kunstig søtet drikke. Per i dag finnes ikke entydig forskning som viser helsefordeler ved å drikke kunstig søtet fremfor sukkerholdig brus. Det finnes heller ikke forskning som viser at kunstig søtet brus gir helseskader utover potensielle erosjonsskader på tennene. Syreskader på tennene gir i liten grad eksterne kostnader da tannskader ikke dekkes av det offentlige med unntak for barn og unge og eldre omsorgstjenestemottakere, men det kan skape kostnader i form av internaliteter dersom individene ikke vurderer disse skader korrekt eller er mangelfullt informert om skadene. Vitenskapskomiteen for mat og miljø sin rapport (VKM, 2014a, 2014b) viser at visse grupper kan nærme seg akseptabelt daglig inntak (ADI) av visse søtstoffer kun fra drikkevarer. Videre er det stor usikkerhet knyttet til nivået av inntak av søtstoffer fra matvarer.

Foreløpig utgave

15.7.3 Konsekvenser for bransjen, herunder grense- og netthandel

Som andre særavgifter er avgiften på alkoholfrie drikkevarer basert på egenfastsetting se punkt 3.4.1. De administrative byrdene for produsenter og importører av avgiftspliktige alkoholfrie drikkevarer antas å ikke være høyere enn for andre særavgifter.

Det vises til punkt 14.7.3. Tilsvarende som for sjokolade- og sukkervareavgiften, bidrar dagens avgift på alkoholfrie drikkevarer til prisforskjeller mellom Sverige og Norge. I Sverige er det for øvrig avgift verken på alkoholfrie drikkevarer eller på emballasje.

Det foreligger ikke oppdatert statistikk som viser hvor stor andel av nordmenns konsum av alkoholfrie drikkevarer som kommer fra grense- og netthandel, men i en spørreundersøkelse for 2010 fant Statistisk Sentralbyrå at mineralvann utgjorde om lag fem pst. av nordmenns totale grensehandel, se punkt 12.2.3. Det er grunn til å tro at avgiftsforskjellene mellom Norge og Sverige har stimulert til økt grense- og netthandel av alkoholfrie drikkevarer.

Som nevnt i punkt 15.7.1 kan det ha betydelige konsekvenser for bransjen dersom ESA kommer til at avgiften/avgiftsøkningen er i strid med EØS-avtalens regler om statsstøtte.

Utvalget vil, slik regjeringen også gjør i Meld. St. 9 (2018-2019) *Handelsnæringen – når kunden alltid har nett*, understreke at «grensehandel gir redusert aktivitet for norsk næringsmiddelindustri og handelsnæringen».

15.7.4 Konsekvenser for skattemyndighetene og proveny

Som for andre særavgifter må skattemyndighetene bidra med råd og veiledning, i tillegg til at det må brukes ressurser på forvaltning av regelverket, kontroll- og klagesaker, vurdering av regelendringer mv.

Forvaltningen av avgiften på alkoholfrie drikkevarer antas i utgangspunktet ikke å ha større konsekvenser for skattemyndighetene enn andre særavgifter.

I statsbudsjettet for 2019 er det budsjettert med en inntekt på 3 050 mill. kroner fra avgiften på alkoholfrie drikkevarer.

Utvalget vil, slik regjeringen også gjør i Meld. St. 9 (2018-2019), peke på at grensehandel kan føre til tap av avgiftsinntekter.

15.8 Oppsummering

Utvalget viser til at dagens avgift på alkoholfrie drikkevarer i første rekke er fiskal, og at den forventes å gi staten inntekter på 3 050 mill. kroner i 2019.

Avgiften omfatter drikkevarer som er sukkerrike og fattige på essensielle næringsstoffer. Helsemyndighetene anbefaler derfor at inntaket av slike varer begrenses. Avgiften kan bidra til å redusere befolkningens inntak av næringsfattige og sukkerrike produkter.

Sett fra et helsemessig ståsted fremstår ikke avgiften som optimal ved at den ikke er utformet med tanke på innhold og mengde av potensielt helseskadelige ingredienser. På den annen side omfatter dagens avgift drikkevarer som representerer 30 pst. av totalt inntak av tilsatt sukker i den norske befolkningen.

Samtidig viser utvalget til at avgiften kan stimulere til økt grensehandel av alkoholfrie drikkevarer dersom avgiften fører til økende prisforskjell mellom Norge og Sverige. Denne handelen kan gå på bekostning av omsetning i Norge.

Utvalget mener at avgiften på alkoholfrie drikkevarer medfører begrensede avgiftstekniske problemer, og at avgiften ikke er spesielt problematisk verken for næringslivet eller skattemyndighetene.

Medlemmene *Aker Hansen, Bakken, Brubakk og Mulstad* mener at dagens avgift på alkoholfrie drikkevarer hverken kan eller bør videreføres. Det vises til disse medlemmenes generelle merknad i kapitel 16.

Medlemmene *Klepp, Kverndokk, Melberg* og *Smed* viser til ytterligere vurdering av eksisterende avgift for alkoholfrie drikkevarer og overordnede prinsipper for utforming av endring i særmerknaden under punkt 16.2.

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.

Foreløpig utgave

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[115].

Regjeringen som tiltrådte 17. oktober 2005 (Stoltenberg II) sluttet seg i det vesentlige til denne vurderingen[116], 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[117], og konkluderte blant annet med at «avgiften på sjokolade- og sukkervarer og avgiften på sukker bør erstattes av en mer generell avgift på sukker»[118] 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

Forelørig utgave

[115] St. prp. Nr. 1 (2005-2006) Skatte,-, avgifts- og tollvedtak side 67.
[116] St. prp. Nr 1 Tillegg nr 1 (2005-2006) Om endring av St. prp. Nr 1 om statsbudsjettet side 52
[117] NOU 2007:8 En vurdering av særavgiftene
[118] NOU 2007:8 En vurdering av særavgiftene

utvalgets sekundære anbefaling likevel være at avgiften på sjokolade- og sukkervarer avvikles[119]. 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.[120]

Disse medlemmene har merket seg og mener det er svært positivt, at regjeringen har varslet at behovet for et årlig grensehandelsbarometer skal utredes[121] 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.

Foreløpig utgave

[119] NOU 2007:8 side 125
[120] Skatteministeriet i Danmark: Skattteøkonomisk redegjørelse 2018.
[121] Meld St. 9 (2018-2019) Handelsnæringen - når kunden alltid har nett

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 nett, peker på at grensehandelen mellom særlig Norge og Sverige begrenser handlefriheten i å utforme avgifter begrunnet med blant annet helseformål.

Foreløpig utgave

16.1 Bør avgiftene oppheves?

16.1.1 Avgift på sjokolade- og sukkervarer mv

Utvalgets flertall, medlemmene *Dyrnes, Klepp, Kverndokk, Melberg, Ongre og Smed* mener at avgiften slik den er utformet i dag bør oppheves og erstattes av en ny og helsebegrunnet avgift. Flertallet mener at det vil være mulig å utforme en helsebegrunnet avgift innenfor rammen av EØS-avtalens statsstøtteregler, men presiserer at det må foretas en grundig utredning med påfølgende notifisering, se punkt 16.4.

Medlemmene *Klepp, Kverndokk, Melberg, Ongre og Smed* mener at dagens avgift bør videreføres inntil ny avgift innføres. Medlemmet *Dyrnes* mener at dagens avgift bør oppheves senest 1. januar 2020 selv om den erstattes av en ny avgift på et senere tidspunkt.

Medlemmene *Aker Hansen, Bakken, Brubakk og Mulstad* mener at dagens avgift bør oppheves senest 1. januar 2020.

Medlemmet Ongre viser til at i utgangspunktet skal all støtte som ble iverksatt før EØS-avtalens ikrafttredelse anses som eksisterende støtte. Det vil si at støtteordningen kan opprettholdes inntil ESA eventuelt fatter vedtak om at støtten er uforenelighet med EØS-avtalen.

Når det gjelder endringen gjort i særavgiftsvedtaket for sjokolade- og sukkervarer for budsjettåret 1998 ble den ansett av Finansdepartementet som en endring av rent teknisk karakter og ble ikke vurdert opp mot at den eventuelt skulle representere noen form for ny støtte.

Sett fra dette medlemmets ståsted synes det vanskelig å trekke noen konklusjon om at den tekniske endringen som ble innført i 1998 skulle anses å representere noen form for ny støtte. Det vises i den sammenheng til Finansdepartementets brev 19. januar 2018 til ESA hvor det blant annet er vist til at "Products used as a factor in the production of (other) goods (input/raw material) therefore fall outside the scope of the tax. The same is the case for products that cannot naturally be regarded as "sweets", such as biscuits (as the main rule), cakes and ice cream". Finansdepartementet har forsvart endringen gjort i 1998 med at den er fiskal begrunnet, men det er nevnt at den "har også en helsemessig begrunnelse".

Siden avgiftens formål er å avgiftsbelegge sluttproduktet kan det fremstå slik at den tekniske endringen gjort fra 1998 ikke representere noen form for ny støtte for produktene som ikke kan defineres som sluttprodukter eller defineres som noe annet enn godterier.

Videre viser dette medlemmet til at det også finnes en tidligere avgjørelse fra EU-domstolen (Joined cases C-106/09 and C-107/09 P Commission and Spain v. Gibraltar, paras. 83 and 106) hvor det er uttalt at i forordningen om "statsstøtteproceduren" kun er "ændringen som sådan der kan kvalificeres sin ny støtte". Saken er nærmere omtalt i EØS-avtalen og norsk skatterett (Dajani m/flere s. 224-225). Domstolen uttalte blant annet. at det kun var tilføyelsene som ble ansett som ulovlige, mens det opprinnelige tiltaket fortsatt var lovlig i egenskap av å være en eksisterende ordning.

I en vurdering av om av om en avgiftsordning inneholder elementer av statsstøtte, reiser dette særlig problemstillinger knyttet til selektivitetskriteriet. EU-kommisjonen har i sin meddelelse om begrepet statsstøtte (2016/C 262/01) på skatteområdet blant annet vist til (para. 131):

"En lignende analyse kan også være nødvendig i tilfælde, hvor der er tale om afgifter med et særligt formål, hvis noget tyder på, at afgiftens begrænsninger er udformet på en åbenlyst vilkårlig eller ikke uvildig måde, så visse produkter eller visse aktiviteter, der befinder sig i en sammenlignelig situation med hensyn til de pågældende afgifters underliggende logik, begunstiges".

Videre vises til para. 136 i meddelelsen hvor det heter:

"Strukturen i visse afgifter med et særligt formål (og navnlig deres beskatningsgrundlag), som f.eks. miljø- og sundhedsskatter, der er pålagt for at afskrække fra visse aktiviteter eller produkter, som har en negativ indvirkning på miljø og sundhed, vil normalt afspejle de politiske mål, der forfølges. I sådanne tilfælde vil en differentieret behandling af aktiviteter eller produkter, hvis situation er anderledes end de aktiviteter eller produkter,

Foreløpig utgave

som er belagt med skatten, under hensyn til de iboende formål, der forfølges, ikke blive betragtet som en fravigelse (211)".

I fotnote 211 til meddelelsen uttaler kommisjonen følgende om avgifter:

"En afgift, som indføres i den nationale lovgivning til gennemførelse af et EU-direktiv, som inden for sit anvendelsesområde træffer bestemmelse om forskelsbehandling af visse aktiviteter eller produkter, kan være tegn på, at disse aktiviteter eller produkter befinder sig i en anden situation i forhold til det mål, der forfølges."

Kommisjonens meddelelse kan også leses slik at varekategoriene som i 1998 ble tatt ut av avgiftsordningen kan anses som ikke helt sammenlignbare da de faller utenfor betegnelsen godterier.

Dette medlem er enig med utvalgets medlemmer som mener avgiften slik den er utformet i dag bør oppheves og erstattes av en ny og helsebegrunnet avgift. Under noe tvil mener dette medlem at gjeldende avgift inntil videre bør videreføres. Siden den tekniske endringene innført i 1998 fortsatt kan fremstå som kun tekniske endringer, kan ikke klagen til ESA fra 2017 tilsi at gjeldende fiskalavgift uten videre først bør oppheves og så langt senere gjeninnføres som en ny og helsebegrunnet avgift. For øvrig er klagesaken til behandling i ESA av en slik karakter at det er mulig endelig avklaring av støttebegrepet først vil skje etter en behandling av saken i EFTA-domstolen.

16.1.2 Avgift på alkoholfrie drikkevarer

Utvalgets flertall (medlemmene *Dyrnes, Klepp, Kverndokk, Melberg, Ongre og Smed)* mener at avgiften slik den er utformet i dag bør oppheves og erstattes av en ny og helsebegrunnet avgift. Medlemmene *Klepp, Kverndokk, Melberg* og *Smed* mener at dagens avgift på sukret drikke bør videreføres med samme avgiftsnivå som i dag inntil ny avgift innføres, og at avgift på kunstig søtet drikke videreføres med det avgiftsnivået som var gjeldende før 2018 inntil ny avgift innføres.

Medlemmene *Dyrnes og Ongre* mener at dagens avgift bør videreføres med det avgiftsnivået som var gjeldende før 2018 inntil ny avgift innføres.

Medlemmene *Aker Hansen, Bakken, Brubakk og Mulstad* mener at dagens avgift bør oppheves senest 1. januar 2020.

Foreløpig utgave

16.2 Overordnede prinsipper for utforming av avgiftene

Utvalgets flertall (medlemmene *Dyrnes, Klepp, Kverndokk, Melberg, Ongre* og *Smed)* mener at dersom det skal være en avgift på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer, bør den primært ha en helsemessig og ikke en fiskal begrunnelse.

En helsebegrunnet avgift bør være differensiert etter for eksempel sukkerinnholdet. Produkter med for eksempel lite sukker bør ha lavere avgift enn produkter med høyt sukkerinnhold.

Som det fremgår av punkt 3.3 bør en helsebegrunnet avgift være på et slikt nivå at den i gjennomsnitt dekker kostnaden som forbruket av varen påfører det offentlige og eventuelle andre berørte interessenter (eksternaliteter) samt eventuelle internaliteter, se punkt 10.8.

Verdens Helseorganisasjon (WHO) anbefaler at avgiftsnivået på drikkevarer tilsvarer 20 pst. økning i prisen. Anbefalingen baserer seg på omfattende forskning hvor priselastisiteter og forbruk er vurdert og gjelder globalt. De fleste studiene er imidlertid fra høyinntekstland.

Hvert enkelt land må vurdere avgiftsnivået utfra sine økonomiske og helsemessige rammebetingelser.

Dersom personer med lav inntekt bruker en relativt større andel av inntekten til avgiftsbelagte varer enn personer med høy inntekt, omtales avgiften som økonomisk regressiv, se punkt 13.1.3. Dersom inntektene fra avgiftene kommer lavinntektsforbrukere til gode kan regressive effekter unngås. Dessuten vil helseeffektene antas å forbedre helsen til lavinntektsforbrukere i større grad enn høyinntektsforbrukere da lavinntektsforbrukere ofte er mere følsomme overfor prisendringer enn høyinntektsforbrukere og kan ha et større konsum.

Utvalgets flertall (medlemmene *Dyrnes, Klepp, Kverndokk, Melberg, Ongre* og *Smed* anbefaler at man setter i gang et arbeid for å beregne omfanget av skadene (eksternaliteter og internaliteter samt egen- og krysspriselastisiteter som kan brukes til å vurdere forbruksendringer ved en avgiftsendring) som utgangspunkt for å bestemme avgiftens nivå. De eksterne kostnadene kan anslås ved å undersøke helseutgiftene til sykdommer som kan knyttes til forbruket (diabetes, overvekt m.m.) av de aktuelle produktene. De interne kostnadene kan beregnes ved å estimere pengeverdien av forskjellen i forbruket mellom forbrukere med god og dårlig kunnskap om skadene, samt mellom forbrukere med og uten selvkontrollsproblemer, se punkt 10.8.

Medlemmene Klepp, Kverndokk, Melberg og Smed konkluderer etter en samlet vurdering med at de eksisterende avgiftene for sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer bør erstattes med helsemessig begrunnede avgifter. Avgiftsnivået bør avspeile skaden ved inntak (dvs. størrelsen på eksternaliteter og internaliteter). Inntil slike avgifter er utredet, notifisert og kan innføres, mener disse medlemmene at dagens avgifter bør videreføres.

Hovedbegrunnelsen for dette er:

- *Norge har høye forekomster av overvekt og fedme, og det ser ikke ut til at Norge vil kunne nå NCD-målet[122] vi har forpliktet oss til gjennom verdens helseforsamling knyttet til overvekt og fedme innen 2025 uten ytterligere tiltak.*
- *Et høyt inntak av energitette og næringsfattige 'snacksvarer', samt et høyt inntak av sukkersøtet drikke (brus, energi- og sportsdrikk) representerer en av de største helsemessige utfordringene ved norsk kosthold.*
- *Det er et høyere enn anbefalt sukkerinntak i den norske befolkningen. Dette gjelder spesielt blant barn og unge.*
- *Norge er blant landene i Europa med høyest forbruk av sukkerholdig brus.*
- *Norge er blant landene i Europa med høyest forbruk av kunstig søtet brus.*
- *Forbruket av sjokolade- og sukkervarer har økt siden 1960-tallet og har siden 2010 og frem til 2017 ligget stabilt høyt.*
- *Norge er blant landene i Europa med høyest forbruk av sjokolade.*
- *Gitt erfaringene fra andre land, slik som Danmark, og forholdsvis høy priselastisitet på alkoholfri drikke, sjokolade- og sukkervarer, vil en opphevelse av dagens avgifter gi et økt inntak nettopp av de varene som norske helsemyndigheter anbefaler redusert forbruk av.*
- *Pris er et viktig virkemiddel i norsk ernæringspolitikk – dette går tilbake til den første stortingsmeldingen om norsk mat og ernæringspolitikk fra 1974.*

Foreløpig utgave

[122] NCD – ikke-smittsomme sykdommer

- *I regjeringens nasjonale handlingsplan for et bedre kosthold (2017-2021) Sunt kosthold, måltidsglede og god helse for alle! slås det fast at «Befolkningsstrategier i form av strukturelle tiltak som påvirker pris, tilgjengelighet, sammensetning av næringsmidler mv., er kostnadseffektive og kan bidra til å redusere sosial ulikhet i kosthold.»*

Det vil kunne ta noe tid å utrede nye helsebegrunnete avgifter og fastlegge nivået på avgiftene basert på omfanget av eksternaliteter og internaliteter, samt eksakte priselastisiteter. Videre vil det ta tid å notifisere og få ESAs godkjennelse av slike avgifter. Inntil dette er gjennomført foreslår disse medlemmene å fastholde de nåværende avgifter med enkelte endringer.

Norske myndigheter mener at dagens avgifter på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer ikke utgjør statsstøtte. Videre har avgrensingene i dagens avgifter ligget fast i lengre tid. De avgiftspliktige er dermed godt kjent med avgrensningene og de fleste avgrensningsproblemene antas å ha funnet sin løsning. Avgiftsøkningen fra 2017 til 2018 på sjokolade- og sukker varer er reversert, og i regjeringens politiske plattform (Granavolden-erklæringen) er det lagt til grunn at grensen for avgiftsfri import (på 350 kroner) avvikles i 2020 som antakelig vil redusere netthandelen.

I påvente av en grundigere utredning om nye helsebegrunnede avgifter, foreslår disse medlemmer følgende endringer i dagens avgifter som vil kunne implementeres allerede fra 1. januar 2020:

Avgiften på sjokolade- og sukkervarer mv:

- *Sukkerfrie varer, for eksempel drops, tyggegummi og pastiller som i dag er avgiftspliktige, får en redusert avgift (halvering i forhold til dagens avgift).*

Avgiften på alkoholfrie drikkevarer:

- *Avgiftssatsen for drikkevarer med kunstig søtstoff reduseres til (prisjustert) 2017-nivå.*

Disse endringsforslagene er i tråd med ønsket om helsebegrunnede differensierte avgifter, vil enkelt kunne administreres, og de vil på kort sikt føre til en begrenset reduksjon i proveny for staten.

Foreløpig utgave

16.3 Generell avgift på sukker

16.3.1 Innledning

Et usunt kosthold er en viktig risikofaktor for utvikling av overvekt og fedme, samt karies, diabetes type 2, hjerte- og karsykdommer og visse krefttyper. Et usunt kosthold skyldes særlig et for høyt inntak av sukker, salt og mettet fett. Utvalget har avgrenset sine vurderinger til i første rekke å gjelde sukker, men vil påpeke at også andre faktorer har betydning for folkehelsen.

Utvalget vil påpeke at særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer i utgangspunktet ikke er knyttet til sukker, se punkt 4.1. og 5.1. Det vises for eksempel til at avgiften på sjokolade- og sukkervarer også omfatter sukkerfrie produkter og at avgiften på alkoholfrie drikkevarer omfatter både produkter som er tilsatt sukker og produkter som er tilsatt kunstig søtstoff. At det for sistnevnte avgift er krav om tilsetning av sukker eller kunstig søtstoff, medfører også at drikkevarer som inneholder sukker, men der dette er naturlig sukker, faller utenfor avgiften.

I praksis omfatter imidlertid avgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer en stor andel av dagens sukkerinntak, se punkt 10.3.3.

16.3.2 Generell avgift på sukker

Det vises til NOU 2007: 8 *En vurdering av særavgiftene,* se punkt 3.4.5. Særavgiftsutvalget anbefalte en generell avgift på sukker.

Dersom avgiften skal være en ren sukkeravgift, kunne mengden sukker i produktet danne avgiftsgrunnlaget for avgiften. I motsetning til i dagens avgifter der avgiften beregnes per liter eller kilo vare, vil en avgift etter sukkerinnhold gi forbrukerne insentiver til å kjøpe varer med lavere sukkerinnhold. En generell sukkeravgift vil også stimulere bedrifter til å redusere sukkerinnholdet i sine produkter. På den annen side kan reduksjon av sukkerinnholdet medføre at det tilsettes mer mettet fett og salt for å opprettholde volumet for sjokolade og sukkervarer.

Mange mat- og drikkevarer inneholder naturlig sukker. Dette gjelder frukt, bær, grønnsaker, melk og melkeprodukter. Disse varene inneholder næringsstoffer som i et helseperspektiv anses gunstig og som derfor ikke bør avgiftslegges.

Dersom disse matvarene også er tilsatt sukker, bør de fra et helseperspektiv avgiftslegges. Dette gjelder for eksempel syltetøy og sukret melk (for eksempel sjokolademelk). Dette forutsetter imidlertid at det kan skilles mellom naturlig og tilsatt sukker. I tråd med dette forutsatte Særavgiftsutvalget at skattlegging etter sukkerinnhold forutsetter at mengde tilsatt sukker var merket, se punkt 3.4.5.

Utvalget viser til at matinformasjonsforordningen og -forskriften setter krav om merking av total mengde sukker i produktet, men at det fortsatt ikke er krav om merking av mengde tilsatt sukker. Dette er felles europeiske regler som Norge må rette seg etter ifølge EØS avtalen. En avgift ut fra produktets beregnede mengde tilsatt sukker ville måtte baseres på at importører og produsenter rapporterer korrekt innhold av tilsatt sukker. En slik endring vil blant annet innebære store kontrollmessige utfordringer.

Foreløpig utgave

16.3.3 Konklusjon

Utvalget mener at en avgift på sukker i utgangspunktet bør utformes som en generell avgift på tilsatt sukker i alle mat- og drikkevarer. Dette forutsetter imidlertid at mengde tilsatt sukker fremkommer av merkingen på produktet – noe som ikke er tilfellet i dag. En avgift basert på mengde tilsatt sukker vil etter utvalgets vurdering ikke kunne la seg kontrollere og kan dermed ikke anses praktisk gjennomførbar. En generell avgift på tilsatt sukker i mat- og drikkevarer ville dessuten innebære et enormt avgiftsomfang. På denne bakgrunn har utvalget heller ikke vurdert de nærmere konsekvensene av en slik avgift.

Utvalget anbefaler at norske myndigheter arbeider for at det internasjonalt innføres krav om merking av tilsatt sukker.

Utvalget anbefaler at det vurderes nærmere om det er alternative måter å utforme en generell avgift på tilsatt sukker på.

16.4 Helsebegrunnet avgift på sjokolade- og sukkervarer

16.4.1 **Endret vareomfang**

Som vist til i punkt 16.1.1 mener medlemmene *Dyrnes, Klepp, Kverndokk, Melberg, Ongre* og *Smed* at dagens avgift bør erstattes av en ny og helsebegrunnet avgift. Et første skritt vil være å avklare den helsefaglige rammen om en slik avgift (hvilke matvaregrupper/næringsstoffer skal inkluderes og med hvilken begrunnelse).

En slik helsebegrunnet avgift vil kunne medføre en utvidelse av avgiftsplikten til å omfatte mange flere produkter og produsenter. En slik utvidelse vil fange opp et større antall næringsfattige og energitette matvarer og slik sett understøtte norske folkehelsepolitikk. Samtidig vil det medføre at et større antall virksomheter må registrere seg som avgiftspliktig og betale avgift. En slik utvidelse vil kunne skape nye avgrensningsproblemer og konkurransevridninger.

Utvalget viser til at en helsebegrunnet avgift krever nærmere utredning både av hvilke varer en slik avgift bør omfatte, konsekvenser for de næringsdrivende og skattemyndighetene mv. Med den tid utvalget har hatt til rådighet, har det ikke vært anledning til å gå nærmere inn i disse vurderingene.

Når det gjelder *sukkerfrie produkter* er enkelte omfattet av dagens avgift, for eksempel sukkerfrie drops, pastiller og tyggegummi. Ut fra formålet om å skaffe staten inntekter ved å avgiftsbelegge varer som selges for umiddelbart konsum (godterier), er dette logisk. Enkelte anfører imidlertid at det helsemessig sett ikke er grunnlag for å avgiftslegge slike varer, i og med at de ikke inneholder sukker.

Helsemessige vurderinger kan tilsi at det er gunstig å avgiftslegge sukkerfrie produkter for å begrense vridninger og uheldig produktutvikling. Slik avgiften er i dag kan det redusere sannsynligheten for at grupper som barn og høykonsumenter risikerer å nærme seg eller overstige et akseptabelt daglig inntak (ADI) av visse søtstoffer. Visse sukkerfrie matvarer er dessuten energitette.

Et alternativ er å differensiere avgiften, slik at det skal betales lav sats for sukkerfrie produkter.

Etter utvalgsmedlem *Dyrnes* sitt syn finnes det i dag ingen konsekvent og tydelig forskning som tilsier at kunstig søtede produkter kan gi de samme negative helsemessige konsekvensene som for eksempel sukker. Etter dette medlems mening er det, i lys av EØS-avtalens statsstøtteregler, vanskelig å utforme en helsemessig begrunnet avgift som omfatter kunstig søtede produkter. Slik dette medlem ser det, er det ikke rom for å avgiftslegge produkter ut fra et føre var-prinsipp eller utfra det forhold at et produkt ikke anses som ernæringsmessig sunt. En helsebegrunnet avgift bør omfatte produkter/ingredienser hvor det gjennom forskning kan påvises potensielt helseskadelige effekter. Etter dette medlemmets mening er det per i dag ikke er grunnlag for å innføre en ny avgift som også omfatter kunstig søtede produkter.

16.4.2 Konsekvenser av forslaget

Utvalget viser til at det ikke har foretatt grundige vurderinger av konkrete forslag knyttet til en helsebegrunnet avgift. Nedenfor angis enkelte foreløpige og overordnede vurderinger av hvilke konsekvenser en helsebegrunnet avgift kan ha.

Foreløpig utgave

16.4.2.1 Forholdet til EØS-avtalen

Utvalget legger til grunn at en helsebegrunnet avgift kan gjøre det enklere å forsvare avgiften i henhold til EØS-avtalen, forutsatt at den nye avgrensningen er godt helse- og ernæringsfaglig begrunnet. Det vises til at den irske drikkevareavgiften ble godkjent av Kommisjonen etter slike vurderinger.

Utvalget kjenner til at det per i dag kun er tre land innen EU/EFTA som har en særavgift på sjokolade- og sukkervarer (Norge, Danmark og Ungarn), se kapittel 7. Ingen av disse avgiftene er formelt vurdert av EU-Kommisjonen eller EFTAs overvåkingsorgan (ESA). Det finnes derfor ingen formelle vurderinger fra disse institusjonene som kan gi en tydelig veiledning for rammen av en slik avgift utover kommisjonens godkjenning av den irske drikkevareavgiften, se punkt 8.2.2.3. Den tidligere finske fiskalt begrunnede avgiften på sjokolade- og sukkervarer var heller ikke godkjent.

Som nevnt i punkt 8.2.2.3 har EU-Kommisjonen opprettet sak om den nå opphevede danske avgiften på mettet fett. Avgiften var helsemessig begrunnet. Saken er ennå ikke avgjort. Utvalget peker på at saken om den danske avgiften på mettet fett viser, selv om den ennå ikke er avgjort, at det må gjøres grundige utredninger for å fastsette avgiftspliktens omfang i en helsemessig begrunnet avgift.

Endringer i avgiften kan medføre at eventuell støtte anses som ny. Utvalget forutsetter at en ny helsebegrunnet avgift må notifiseres til EFTAs overvåkningsorgan (ESA).

Foreløpig utgave

16.4.2.2 Helsemessige konsekvenser

Fra et ernærings- og helseperspektiv vil det være hensiktsmessig å utvide avgiften slik at flere matvaregrupper omfattes. En bred avgift kan bidra til å begrense vridninger og forhindre uheldig produktutvikling.

Ved å ha avgift også på sukkerfrie varer kan man redusere sannsynligheten for at visse høyrisikogrupper som barn og høykonsumenter risikerer å nærme seg eller overstige akseptabelt daglig inntak av visse søtstoffer. Dessuten kan sukkerfrie produkter være tilnærmet like energitette som produkter tilsatt sukker.

16.4.2.3 Konsekvenser for bransjen, herunder grense- og netthandel

Dersom en helsebegrunnet avgift innebærer en utvidelse av det avgiftspliktige vareomfanget, kan dette innebære et mer omfattende regelverk som kan bli vanskelig å håndtere for de avgiftspliktige. Avgift på flere produkter vil medføre at flere virksomheter må registreres som skattepliktig, sende inn månedlige skattemeldinger og foreta månedlige innbetalinger, oppfylle krav til avgiftsregnskap, oppbevaring av avgiftspliktige varer mv. Særlig mindre virksomheter vil kunne oppleve slike nye plikter som tyngende. De administrative konsekvenser vil avhenge av hvilke varer som blir avgiftspliktige og hvordan avgiftsplikten konkret blir utformet. Det er ikke mulig å gi en konkret angivelse av administrative kostnader og et anslag av antall avgiftssubjekter før et eventuelt avgiftsomfang er endelig fastlagt, og endringen er vurdert nærmere.

En avgift på flere varer vil medføre redusert omsetning. Samtidig kan provenyet fra et utvidet avgiftsomfang benyttes til å redusere avgiftssatsene på dagens avgiftspliktige varer, eksempelvis provenynøytralt. En slik endring vil stimulere til redusert grensehandel av varer som i dag er avgiftspliktige. Den samlede effekten på grensehandel av en slik omlegging er usikker. På den annen side vil konkurransevridningene bli mindre dersom flere varer omfattes.

16.4.2.4 Konsekvenser for skattemyndighetene og proveny

En eventuell utvidelse av vareomfanget vil medføre økt antall nye registrerte avgiftspliktige virksomheter, av til dels ulik størrelse og art. Dette vil påføre skatteetaten økte kostnader til administrasjon og kontroll mv.

Som nevnt i punkt 16.4.2.3 vil de administrative konsekvenser blant annet avhenge av hvilke varer som blir avgiftspliktige og hvordan avgiftsplikten konkret blir utformet. Av den grunn er det heller ikke mulig å gi provenyanslag.

16.4.3 Konklusjon

Utvalgets flertall (medlemmene *Dyrnes, Klepp, Kverndokk, Melberg, Ongre* og *Smed)* mener at det bør arbeides med sikte på å etablere en helsebegrunnet avgift, jf. punkt 16.4.1. Det legges til grunn at dette utredningsarbeidet vil ta tid ut over den tidsramme som står til rådighet for utvalget.

Medlemmene *Aker Hansen, Bakken, Brubakk og Mulstad* mener slik det fremgår av den helhetlige særmerknaden til kapitel 16, at en rekke hensyn tilsier at eksisterende fiskale avgiften på sjokolade- og sukkervarer bør oppheves i statsbudsjettet for 2020, og mener videre at utvalgets arbeid ikke gir grunnlag for å konkludere med at det bør innføres en ny helse- og ernæringsmotivert avgift.

Foreløpig utgave

16.5 Helsebegrunnet avgift på alkoholfrie drikkevarer

16.5.1 Endret vareomfang

Som nevnt i punkt 15.3 reiser dagens avgift på alkoholfrie drikkevarer særlig to spørsmål, for det første om drikkevarer med naturlig sukker bør være avgiftspliktig og for det andre om drikkevarer tilsatt kunstig søtstoff og drikkevarer tilsatt sukker avgiftsmessig sett bør behandles likt.

Et argument for å ha avgift på drikkevarer med naturlig sukker er at også *naturlig sukker* kan bidra til karies, erosjonsskader og risiko for overvekt og fedme. Slike produkter har imidlertid også gode helsemessige egenskaper ved at de inneholder noe fiber og gunstige næringsstoffer. En avgift også på slike varer ville medføre en utvidelse av avgiftsplikten til å omfatte mange produkter og produsenter og må i så fall utredes nærmere.

Dagens avgift på alkoholfrie drikkevarer omfatter drikkevarer som er tilsatt enten sukker eller *kunstig søtstoff*. En grunn til å ha avgift også på varer som er tilsatt kunstig søtstoff er at brus med kunstig søtstoff gir erosjonsskader på tennene. Selv om eksternalitetene ved dette ikke nødvendigvis er høye da tannbehandling i de fleste tilfeller betales av forbrukerne selv, kan internaliteter begrunne avgifter, særlig da mange av konsumentene er unge. Et høyt inntak av drikkevarer med kunstig søtstoff kan dessuten bidra til at visse høyrisikogrupper kan overstige akseptabelt daglig inntak (ADI) av visse søtstoffer.

På den annen side kan det oppfattes lite logisk at produkter med og uten sukker behandles avgiftsmessig likt i og med at sukker kan gi opphav til karies, overvekt og fedme, mens kunstig søtet drikke ikke har slike konsekvenser som er dokumentert.

Ved behandlingen av Revidert Nasjonalbudsjett 2018 fattet Stortinget et anmodningsvedtak knyttet til særavgiften på alkoholfrie drikkevarer: «*Stortinget ber Regjeringen utrede en*

reduksjon av særavgiften på alkoholfrie drikkevarer slik at avgiften differensieres ut fra sukkerinnhold, med utgangspunkt i modellene fra Storbritannia, Irland og Finland.»

Som omtalt i punkt 9.5 skal mat- og drikkevarer merkes. Dersom produktet er tilsatt sukker, skal dette fremgå av ingredienslisten. Videre skal den totale mengden sukker angis. Det er dermed samsvar mellom vilkår for avgiftsplikt og kravene i matinformasjonsregelverket, noe som gjør en slik avgift administrativ håndterbar.

Utvalgets flertall (medlemmene *Dyrnes, Klepp, Kverndokk, Melberg, Ongre og Smed)* mener at det bør innføres en helsemessig begrunnet og differensiert avgift på alkoholfrie drikkevarer.

Medlemmene *Dyrnes og Ongre* mener at en slik avgift kun bør omfatte alkoholfrie drikkevarer som er tilsatt sukker, der avgiften beregnes etter den totale sukkermengden. Drikkevareavgiften i Irland kan illustrere hvordan en slik avgift kan utformes. Den irske drikkevareavgiften er nærmere beskrevet i punkt 7.6.1, samt omtalt nærmere i punkt 16.5.2.1.

Medlemmene *Klepp, Kverndokk, Melberg og Smed* mener at en helsemessig begrunnet avgift også bør omfatte alkoholfrie drikkevarer som er tilsatt kunstig søtstoff, men da med lavere sats.

Medlemmene *Aker Hansen, Bakken, Brubakk* og *Mulstad* mener slik det fremgår av den helhetlige særmerknaden til kapitel 16, prinsipalt at en rekke hensyn tilsier at det ikke bør være en avgift på alkoholfrie drikkevarer og at den gjeldende fiskale avgiften på alkoholfrie drikkevarer bør oppheves i statsbudsjettet for 2020. Dersom myndighetene likevel skulle konkludere med at den eksisterende fiskale avgiften skal erstattes av en ny, helse- og ernæringsmotivert avgift, mener disse medlemmene subsidiært at det i så fall er nærliggende å vurdere en differensiert drikkevareavgift etter en for næringslivet forutsigbar modell, eksempelvis den irske drikkevareavgiften, og under de forutsetninger som fremgår av punkt 16.5.3.

Foreløpig utgave

16.5.2 Konsekvenser av forslaget

Nedenfor vurderes i første rekke konsekvensene av å innføre en gradert avgift på tilsatt sukker. Utvalget knytter imidlertid også enkelte kommentarer til en eventuell bredere avgift som også omfatter drikkevarer med naturlig sukker.

16.5.2.1 Forholdet til EØS-avtalen

En differensiert avgift på drikkevarer som er tilsatt sukker vil trolig anses som forenelig med EØS-avtalen. Det vises til at kommisjonen vurderte den tilsvarende irske drikkevareavgiften og kom til at den ikke utgjorde statsstøtte. Det er gitt en nærmere redegjørelse for EU-kommisjonens vurdering av utformingen av den irske avgiften i 8.2.2.3.

Den irske avgiften er først og fremst rent helsemessig, og ikke fiskalt, begrunnet. Irske myndigheter viste til omfattende forskning om sukkerinntak, herunder økning i blant annet overvekt og fedme. I tillegg viste irske myndigheter til anbefalinger om sukkerinntak fra Verdens Helseorganisasjon (WHO). Formålet med den irske avgiften var dermed å avgiftsbelegge vann- og juicebaserte drikkevarer med tilsatt sukker hvor overforbruk kan være helseskadelig, typisk brus og leskedrikker. I denne forbindelse ble det vist til undersøkelser hvor denne typen drikkevarer ble identifisert som hovedkilder for tilsatt sukker.

Produkter som ikke omfattes av avgiftsplikten eller er fritatt for avgift kan innebære statsstøtte. Det er derfor sentralt at man ved utformingen av en helsemessig basert drikkevareavgift foretar vurderinger i forhold til den enkelte produkttype som ikke omfattes. Kommisjonen drøftet blant annet forholdet til drikkevarer som ikke er tilsatt sukker, men som

kun er tilsatt kunstig søtning. Irske myndigheter argumenterte med at det i mangel av klar og utvetydig vitenskapelig dokumentasjon på helseskadelige effekter av kunstig søtede drikkevarer, ikke forelå tilstrekkelige grunner til å inkludere disse i en helsemessig begrunnet avgift. Kommisjonen aksepterte denne tilnærmingen, men presiserte at det vil være hvert enkelt medlemsland sitt ansvar å avgjøre om det vil være passende å innføre insentiver for å redusere forbruket av kunstig søtede drikkevarer. Utvalget forstår kommisjonens uttalelse dithen at et slikt insentiv i form av en helsemessig begrunnet avgift krever dokumentasjon på helseskadelige effekter.

Kommisjonen aksepterte også at for eksempel melk og melkebaserte drikkevarer med et viss kalsiuminnhold som er tilsatt sukker ikke omfattes av avgiften fordi disse produktene inneholder viktige næringsstoffer som proteiner, kalsium og vitaminer – og at denne typen produkter blir anbefalt av irske myndigheter som en del av et sunt og næringsrikt kosthold.

Den irske avgiften omfatter kun produkter tilsatt sukker slik at produkter som kun er tilsatt kunstig søtstoff, ikke er omfattet. Dette utelukker ikke at en avgift også på slike drikkevarer kan være i tråd med statsstøtteregelverket dersom avgiften er helsemessig begrunnet og avgift på drikkevarer med kunstig søtstoff kan begrunnes helsemessig.

16.5.2.2 Helsemessige konsekvenser

En bredere avgift som også omfatter drikkevarer med naturlig sukker vil kunne føre til at juice av frukt og grønnsaker og melk blir avgiftspliktige. Når det gjelder melk er dette uheldig fordi melk er viktig kilde til mange næringsstoffer. I et helsemessig perspektiv anses derfor ikke en avgift på melk uten tilsatt sukker utover dagens tillatte nivå som hensiktsmessig. I utredningsarbeidet knyttet til en helsemessig begrunnet avgift på alkoholfrie drikkevarer kan det vurderes om juice skal omfattes av avgiftsplikten.

En avgift der kunstig søtet drikke avgiftsmessig sett behandles gunstigere enn sukret drikke, kan øke forbruket av slik drikke. Selv om slike varer ikke inneholder sukker, er imidlertid dette drikke som fra et helsemessig perspektiv ikke er ønskelig. Dette fordi slik drikke medfører erosjonsskader på tennene, samt at visse grupper kan overstige akseptabelt daglig inntak (ADI) av visse søtstoffer. Lavere avgift på kunstig søtet drikke kan også medføre økt forbruk av slik drikke på bekostning av vann.

16.5.2.3 Konsekvenser for bransjen, herunder grense- og netthandel

En omlegging av dagens avgift slik at den kun omfatter drikkevarer som er tilsatt sukker vil innebære en ulempe for virksomheter som produserer slike produkter, men en fordel for virksomheter som produserer drikkevarer som kun inneholder naturlig sukker eller er tilsatt kunstig søtstoff. Konsekvensene av en omlegging som nevnt vil dermed variere for de forskjellige aktørene

Det er blitt anført at avgiftsfritak for kunstig søtet drikke spesielt kan være en fordel for enkelte større produsenter, mens andre mindre produsenter kan tape på en slik omlegging. Mindre produsenter kan dessuten ha større utfordringer ved at de trenger mer tid til omstilling. Det anføres også at en avgiftsdifferensiering kan medføre økt grensehandel, hamstring og konsum av de sukkerholdige drikkene, hvis denne differensieringen gir en høyere pris på noen produkter enn i dag.

Det antas at en omlegging ikke vil ha store administrative konsekvenser for de avgiftspliktige.

Foreløpig utgave

16.5.2.4 Konsekvenser for skattemyndighetene og proveny

Det vises til punkt 16.5.1 der det fremgår at det er samsvar mellom vilkår for avgiftsplikt og kravene i matinformasjonsregelverket. Dette innebærer at en avgift beregnet etter total mengde sukker vil være administrativt håndterbar for skattemyndighetene.

Dersom en helsebegrunnet avgift innføres i Norge må en nærmere utrede avgiftssats på de ulike nivåene. Utvalget understreker at ved en helsebegrunnet avgift er målet at forbruket går ned og dermed at provenyet reduseres over tid. Provenytapet ved en slik modell kan gjøres mindre eller elimineres helt, dersom det beholdes noe avgift på kunstig søtet drikke og/eller avgiftssatsene for sukret drikke økes. Alternativt kan man justere fiskalt begrunnede avgifter.

16.5.3 Konklusjon

Utvalgets medlemmer *Dyrnes, Klepp, Kverndokk, Melberg, Ongre og Smed* mener at det bør innføres en helsemessig begrunnet og differensiert avgift på alkoholfrie drikkevarer.

Medlemmene *Dyrnes og Ongre* mener at en slik avgift kun bør legges på alkoholfrie drikkevarer som er tilsatt sukker, der avgiften beregnes etter den totale sukkermengden. Disse medlemmene mener at det per i dag ikke foreligger tilstrekkelig konsekvent forskning som tilsier at det kan innføres en helsemessig begrunnet avgift på kunstig søtede drikkevarer.

Medlemmene *Klepp, Kverndokk, Melberg og Smed* mener at en slik avgift også bør omfatte alkoholfrie drikkevarer som er tilsatt kunstig søtstoff, men da med en lavere sats, på bakgrunn av faktorene nevnt i andre avsnitt i punkt 16.5.2.2.

Utvalgets medlemmer *Dyrnes, Klepp, Kverndokk, Ongre og Smed* mener det ikke er aktuelt å utvide avgiften til å omfatte melkeprodukter med mindre sukker enn tillatt under dagens avgift. Disse produktene inneholder næringsstoffer som er en del av norske helsemyndigheters anbefalinger for et sunt kosthold. Det samme gjelder sukkerholdige produkter som ikke er rene tørstedrikker, for eksempel tran, hostesaft og produkter som fås på resept. For disse produktene synes det ikke å ligge en potensiell helseskadelig effekt som kan begrunne avgift.

Foreløpig utgave

Medlemmene *Dyrnes, Kverndokk og Smed* mener at en slik avgift ikke bør omfatte alkoholfrie drikkevarer med kun naturlig sukker, for eksempel juice.

Utvalget anbefaler at en ny avgift notifiseres til EFTAs overvåkningsorgan (ESA).

Medlemmene *Aker Hansen, Bakken, Brubakk og Mulstad* mener som nevnt, prinsipalt at en rekke hensyn tilsier at det ikke bør være en avgift på alkoholfrie drikkevarer. Dersom myndighetene likevel skulle konkludere med at den eksisterende fiskale avgiften skal erstattes av en ny helse- og ernæringsmotivert avgift, mener disse medlemmene subsidiært at det i så fall er nærliggende å vurdere en differensiert drikkevareavgift etter en for næringslivet forutsigbar modell, eksempelvis den irske drikkevareavgiften.

For disse medlemmene er i så fall en uttrykkelig forutsetning at en eventuell avgift dimensjoneres slik at avgiftsnivået korrigerer for dokumenterte eksterne virkninger for samfunnet som ikke tas hensyn til av kjøper eller selger. Det legges til grunn at dette i så fall vil gi et klart lavere avgiftsnivå enn det som er tilfelle med den gjeldende avgiften på alkoholfrie drikkevarer, og forutsettes at konsekvensene av en ny avgift uansett må utredes og vurderes før denne kan tre i kraft.

17 Proveny

Utvalget er i mandatet bedt om å legge frem minst ett forslag som er provenynøytralt.

Utvalget viser til at med en videreføring av dagens avgifter vil provenyet fra avgiftene på kort sikt trolig ikke endres nevneverdig. Dersom avgiftene i større grad utformes som helseavgifter, og gir de rette insentiver, vil provenyet på lengre sikt gå ned. Helse- og ernæringsmotiverte avgifter som virker etter hensikten vil ikke sikre staten stabile og høye inntekter eller være provenynøytrale over tid. Dersom en helsebegrunnet avgift bidrar til ønsket effekt, nemlig at forbruket av avgiftsbelagte varer reduseres, vil statens inntekter også synke.

Det er sentralt at avgiftene er forutsigbare over tid både når det gjelder avgiftsomfang og avgiftsnivå.

En avvikling av dagens avgift på sjokolade- og sukkervarer, se punkt 16.1 vil medføre et provenytap på 1 500 mill. kroner i 2019. Medlemmene *Dyrnes, Klepp, Kverndokk, Melberg, Ongre og Smed* mener at avgiften bør erstattes av en helsebegrunnet avgift, se punkt 16.1.1. Det er ikke mulig å anslå proveny på en slik avgift før den er nærmere utredet.

Medlemmene *Dyrnes, Klepp, Kverndokk, Melberg, Ongre og Smed* mener at dagens avgift på alkoholfrie drikkevarer bør erstattes med en ny og differensiert avgift, hvorav medlemmene *Dyrnes og Ongre* mener at avgiften kun bør omfatte drikkevarer med tilsatt sukker, se punkt 16.1.2. Det er ikke mulig å angi provenytapet ved en overgang til en slik modell før den er nærmere utredet. Utvalgets flertall (medlemmene *Dyrnes, Klepp, Kverndokk, Melberg, Ongre* og *Smed)* viser til at provenytapet kan unngås dersom det beholdes noe avgift på kunstig søtet drikke og/eller at avgiftssatsen for sukret drikke økes. Et alternativ er også å justere andre fiskale avgifter.

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. For sammenhengens skyld er *disse medlemmenes* vurderinger samlet i en helhetlig merknad til kapittel 16.

Medlemmet *Mulstad* vil når det gjelder proveny generelt vise til at en ekspertgruppe nedsatt av Finansdepartementet 18. januar 2019, skal vurdere en omlegging til en enklere merverdiavgift med færre satser enn i dag, blant annet for å kunne gi rom for å redusere andre skatter og avgifter.

Medlemmene *Klepp, Kverndokk, Melberg* og *Smed* viser til ytterligere vurdering av eksisterende avgifter for sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer og overordnede prinsipper for utforming av endring i særmerknaden i punkt 16.2.

Foreløpig utgave

Forkortelser (lov og forskrift)

Dokumentavgiftsloven	Lov 12. desember 1975 nr. 59 om dokumentavgift (dokumentavgiftsloven)
EØS-loven	Lov 27. november 1992 nr. 1090 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) mv.
Folkehelseloven	Lov 24. juni 2011 nr. .29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven)
Forskrift om ernærings- og helsepåstander	Forskrift 17. februar 2010 nr. 187 om ernærings- og helsepåstander om næringsmidler
Matinformasjonsforskriften	Forskrift 28. november 2014 nr. 1497 om matinformajson til forbrukerne
Matloven	Lov 19. desember 2003 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven)
Merverdiavgiftsloven	Lov 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven)
Motorkjøretøy- og båtavgiftsloven	Lov 19. juni 1959 nr. 2 om avgifter vedrørende motorkjøretøyer og båter
Skattebetalingsloven	Lov 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav (skattebetalingsloven)
Skatteforvaltningsloven	Lov 27. mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven)
Særavgiftsloven	Lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter (særavgiftsloven)
Særavgiftsforskriften	Forskrift 1. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter
Tolloven	Lov 21. desember 2007 nr 119 om toll og vareførsel (tolloven)
Tollforskriften	Forskrift 17. desember 2008 nr. 1502 til lov om toll og vareførsel (tollforskriften)
Tolltariffen	Se forskrift 13. desember 2018 nr. 2242 om nye og endrede oppdelinger i tolltariffen

Foreløpig utgave

Referanser

Adam & Smed. (2012) *The effects of different types of taxes on soft-drink consumption* (No. 2012/9). University of Copenhagen, Department of Food and Resource Economics.

Afshin et al. (2017) The prospective impact of food pricing on improving dietary consumption: A systematic review and meta-analysis. *PLoS ONE*, 12(3):e0172277.

Alagiyawanna et al. (2015) Studying the consumption and health outcomes of fiscal interventions (taxes and subsidies) on food and bevereages in countries of different income classifications; a systematic review. *BMC Public Health*, 15:887.

Allcott et al. (2018) Regressive Sin Taxes, with an Application to the Optimal Soda Tax, arbeid persentert på Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo 29. Mars, 2018.

Allcott et al. (2017) A Theory of Regressive Sin Taxes, with an Application to the Optimal Soda Tax'. NBER Working Paper 23085.

Allcott et al (2019) Should We Tax Soda? An Overview of Theory and Evidence. *Journal of Economic Perspectives* 33, no. 2.

Andreyeva et al. (2010) The Impact of Food Prices on Consumption: A Systematic Review of Research on the Price Elasticity of Demand for Food. *American Journal of Public Health* 10:216–222.

Backholer et al. (2016) The impact of a tax on sugar-sweetened beverages according to socio-economic position: A systematic review of the evidence. *Public Health Nutr,* 19(17):3070-3084.

Beatty et al. (2009) Driven to drink: Sin taxes near a border. *Journal of Health Economics*, 28(6):1175-1184.

Benzarti et al. (2018) What Goes Up May Not Come Down: A symmetric Incidence of Value-Added Taxes. *NBER Working Paper Series.* 23849.

Bergman & Hansen. (2018) Working paper. Tilgjengelig på: https://www.researchgate.net/publication/268429840_Are_Excise_Taxes_on_Beverages_Fully_Passed_Through_to_Prices_The_Danish_Evidence

Bes-Rastrollo et al. (2016) Impact of sugars and sugar taxation on body weight control: A comprehensive literature review. *Obesity*, 24(7):1410-26.

Borges et al. (2017) Artificially Sweetened Beverages and the Response to the Global Obesity Crisis. *PLoS Med*, 14(1):e1002195

Briggs et al. (2013) Overall and income effect on prevalence of overweight and obesity of 20% sugar sweetened drink tax in UK. *BMJ*. 347.

Briggs et al. (2017) Health impact assessment of the UK soft drinks industry levy: a comparative risk assessment modelling study. *The Lancet Public Health* 2, e15–e22.

Cabrera Escobar, et al. (2013) Evidence that a tax on sugar sweetened beverages reduces the obesity rate: A meta-analysis. *BMC Public Health*, 13:1072.

Chapple & Genco. (2013) Diabetes and periodontal diseases: consensus report of the Joint EFP/AAP Workshop on Periodontitis and Systemic Diseases. *J Periodontol*. 84(4 Suppl):106-12.

Cobiac et al. (2017) Taxes and subsidies for improving diet and population health in Australia: a cost-effectiveness modelling study. *PLoS medicine*, *14*(2):e1002232.

Colchero et al. (2015) Price elasticity of the demand for sugar sweetened beverages and soft drinks in Mexico. *Economics & Human Biology*, *19*:129-137.

Colchero et al. (2017) In Mexico, evidence of sustained consumer response two years after implementing a sugar-sweetened beverage tax. *Health Affairs*, *36*(3):564-571.

Conlon & Rao. (2016) Wholesale Prices, Retail Prices and the Lumpy Pass-Through of Alcohol Taxes, Columbia University working paper.

Cornelsen et al. (2015) What happens to patterns of food consumption when food prices change? Evidence from a systematic review and meta-analysis of food price elasticities globally. *Health Econ*. 24:1548-1559.

Foreløpig utgave

Dharmasena & Capps. (2012) Intended and unintended consequences of a proposed national tax on sugar-sweetened beverages to combat the US obesity problem. *Health economics*, *21*(6):669-694.

EFSA Panel on Food Additives and Nutrient Sources added to Food (ANS). (2013a) Scientific Opinion on the re-evaluation of aspartame (E 951) as a food additive. *EFSA Journal*, 11(12):3496.

EFSA Panel on Food Additives and Nutrient Sources added to Food (ANS). (2013b) Scientific Opinion on the safety of advantame for the proposed uses as a food additive. *EFSA Journal*, 11(7):3301

EFSA, European Food Safety Authority. (2019) *Sweetners.*

FHI, Folkehelseinstituttet. (2017) *Indikatorer for ikke-smittsomme sykdommer (NCD).*

FHI, Folkehelseinstituttet. (2018a) *Sykdomsbyrden i Norge 2016*.

FHI, Folkehelseinstituttet. (2018b) *Helsetilstanden i Norge 2018*. *Folkehelserapporten – kortversjon*.

FHI, Folkehelseinstituttet. (2018c) *Folkehelserapporten*

Friberg et al. (2018) Hump–shaped cross–price effects and the extensive magin in cross–border shopping. Discussion paper 29/18. Norwegian School of Economics.

Gallet. (2010) Meat Meets Meta: A Quantitative Review of the Price Elasticity of Meat. *American Journal of Agricultural Economics* 92:258–272.

Gardner et al. (2012) Nonnutritive Sweeteners: Current Use and Health Perspectives. A Scientific Statement From the American Heart Association and the American Diabetes Association. *Circulation*; 126(4):509-519.

Green et al. (2013) The Effect of Rising Food Prices on Food Consumption: Systematic Review with Meta-Regression. *British Medical Journal* 346:f3703.

Grogger. (2017) Soda taxes and the prices of sodas and other drinks: evidence from Mexico. *American Journal of Agricultural Economics*, *99*(2):481-498.

Grossi & Genco. (1998) Periodontal disease and diabetes mellitus: a two-way relationship. *Ann Periodontol*; 3(1):51-61.

Grytten & Skau, Seksjon for samfunnsodontologi, UiO. (2015) DMFT blant 12- og 18-åringer 2015. SSB, Statistikkbanken.

Guerrero-López et al. (2017) Price elasticity of the demand for soft drinks, other sugar-sweetened beverages and energy dense food in Chile. *BMC public health*, *17*(1):180.

Gustavsen & Rickertsen. (2011) The effects of taxes on purchases of sugar-sweetened carbonated soft drinks: a quantile regression approach. *Applied Economics*, *43*(6):707-716.

Gustavsen & Rickertsen. (2013) Adjusting VAT rates to promote healthier diets in Norway: A censored quantile regression approach. *Food Policy*, *42*:88-95.

Gustavsen & Rickertsen. (2014) Consumer cohorts and purchases of nonalcoholic beverages. *Empirical Economics*, *46*(2):427-449.

Hagenaars et al. (2017) The taxation of unhealthy energy-dense foods (EDFs) and sugar-sweetened beverages (SSBs): An overview of patterns observed in the policy content and policy context of 13 case studies. *Health Policy*, 121(8):887-894.

Hansen et al. (2016a) *Ungkost 3. Landsomfattende kostholdsundersøkelse blant elever i 4. –og 8. klasse i Norge, 2015*.

Hansen et al. (2016b) *Ungkost 3. Landsomfattende kostholdsundersøkelse blant 4-åringer i Norge, 2016.*

Harding & Lovenheim. (2017) The effect of prices on nutrition: comparing the impact of product-and nutrient-specific taxes. *Journal of health economics*, *53*:53-71.

Helsedirektoratet. (2011) *Nasjonal faglig retningslinje for forebygging, utredning og behandling av overvekt og fedme hos voksne*. (IS-1735). Oslo, Norge.

Helsedirektoratet (2012) *Norkost 3. En landsomfattende kostholdsundersøkelse blant menn og kvinner i Norge i alderen 18-70 år, 2010-2011*. (IS-2000)

Helsedirektoratet. (2014) *Anbefalinger om kosthold, ernæring og fysisk aktivitet*. (IS-2170) Oslo, Norge.

Helsedirektoratet. (2016a) *Samfunnsgevinster av å følge Helsedirektoratets kostråd*. (IS-2451) Oslo, Norge.

Foreløpig utgave

Helsedirektoratet. (2016b) *Samfunnskostnader ved sykdom og ulykker 2013*. Oslo, Norge.

Helsedirektoratet. (2018a) *Utviklingen i norsk kosthold* (fullversjon). (IS-2759) Oslo, Norge.

Helsedirektoratet. (2018b) *Utviklingen i norsk kosthold* (kortversjon). (IS-2759) Oslo, Norge.

Helsedirektoratet. (2018c) *Nasjonal faglig retningslinje for diabetes.*

Helsedirektoratets fagråd. (2018) *Sosial ulikhet i helse.*

HEMIL-senteret, Universitetet i Bergen. (2016) Helse og trivsel blant barn og unge. (HEMIL-rapport)

Husøy. (2018) *Fakta om søtstoffene*. Oslo, Folkehelseinstituttet.

Hyseni et al. (2017) The effects of policy actions to improve population dietary patterns and prevent diet-related non-communicable diseases: scoping review. *Eur J Clin Nutr,* 71:694–711.

Jacobsen & Aars. (2015) Changes in body mass index and the prevalence of obesity during 1994-2008: repeated cross-sectional surveys and longitudinal analysis. The Tromsø Study. *BMJ Open*. 5(6):e007859.

Jensen & Smed. (2007) Cost-effective design of economic instruments in nutrition policy. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, *4*(1):10.

Johansson. (2007) Dental erosjon. Moderne tannslitasje og ny folkesykdom. *Nor Tannlegeforen Tid*. 117:260-5.

Kristensen et al. (2014) Reducing Childhood Obesity through U.S. Federal Policy. *Am J Prev Med*. 47.

Levy et al. (2011) A Review of the Literature on Policies Directed at the Youth Consumption of Sugar Sweetened Beverages. *Advances in Nutrition: An International Review Journal* 2, 182S-200S.

Lloyd & MacLaren. (2018) Should We Tax Sugar and If So How? *The Australian Economic Review*, s. 1-22.

Lobstein et al. (2004) Obesity in children and young people: a crisis in public health. *Obesity Reviews*, 5(Suppl. 1):5-85.

Lockwood & Taubinsky. (2017) *Regressive sin taxes* (No. w23085). National Bureau of Economic Research.

Menon Economics. (2018) *Fjerning av «350-kronersgrensen» for import til Norge. Virkninger på sysselsetting og inntekter til staten.*

Midthjell et al. (2013) Trends in overweight and obesity over 22 years in a large adult population: the HUNT Study, Norway. *Clin Obes.* 3(1-2):12-20.

Mhurchu et al. (2013) Food prices and consumer demand: differences across income levels and ethnic groups. *Plos One*, 8(10):e75934.

Moynihan & Kelly. (2014) Effect on caries of restricting sugars intake: systematic review to update WHO guidelines. *J Dent Res*. 93(1):8–18.

Mulic et al. (2013) Prevalence and severity of dental erosive wear among a group of Norwegian 18-year-olds. *Acta Odontologica Scandinavia*, 71:3-4, 475-481.

Mulic et al. (2016) Dental erosion: Prevalence and severity among 16-year-old adolescents in Troms, Norway. *Eu J Paediatr Dent*; 17(3):197-201.

Nakhimovsky et al. (2016) Taxes on sugar-sweetened beverages to reduce overweight and obesity in middle-income countries: A systematic review. *PLoS ONE*, 11(9):e01633358.

Nasjonalt råd for ernæring. (2017) *Kostråd om fett – en oppdatering og vurdering av kunnskapsgrunnlaget*. (IS-2625) Oslo, Norge.

Niebylski et al. (2015) Healthy food subsidies and unhealthy food taxation: A systematic review of the evidence. *Nutrition*, 31(6):787-95.

NNR, Nordic Nutrition Recommendations 2012 - Integrating nutrition and physical activity. (2014) Nordic Council of Ministers. Copenhagen, Denmark.

Nyborg & Rege. (2003) On social norm: the evolution of considerate smoking behavior. *Journal of Economic Behavior and Organization*.

Oslo Economics. (2018) *Effekter av å avvikle 350-kronersgrensen på netthandel fra utlandet*

Paraje. (2016) The effect of price and socio-economic level on the consumption of sugar-sweetened beverages (SSB): the case of Ecuador. *PloS one*, *11*(3):e0152260.

Foreløpig utgave

Park & Yu. (2019) Policy review: Implication of tax on sugar-sweetened beverages for reducing obesity and improving heart health. *Health Policy and Technology*. In press.

Powell et al. (2013) Assessing the Potential Effectiveness of Food and Beverage Taxes and Subsidies for Improving Public Health: A Systematic Review of Prices, Demand and Body Weight Outcomes. *Obesity Rev*, 14:110–128.

Public Health England. (2018) Sugar reduction and wider reformulation programme: Report on progress towards the first 5% reduction and next steps. PHE Publications, London.

Redondo et al. (2018) The impact of the tax on sweetened beverages: A systematic review. *Am J Clin Nutr*, 108(3):548-563.

Roberts et al. (2017) A rapid review examining purchasing changes resulting from fiscal measures targeted at high sugar foods and sugar-sweetened drinks. *Nutrition and Diabetes*, 7:302.

Røgeberg. (2007) Svake mennesker – Om adferdsøkonomi, regulering og usunt konsum. *Norsk Økonomisk Tidsskrift*.

Røgeberg. (2012) Hva er riktig særavgiftsnivå for tobakk? Notat til Helse- og omsorgsdepartementet.

Samdal. (2018) Helsevaner blant skoleelever. En WHO-undersøkelse i flere land. Bergen: HEMIL-senteret, Universitetet i Bergen. Upubliserte data.

SCAN, The Scientific Advisory Committee on Nutrition. (2015) *Carbohydrates and Health*. London: TSO.

Schwendicke & Stolpe. (2017) Taxing sugar-sweetened beverages: impact on overweight and obesity in Germany. *BMC Public Health*. 17:88.

Sheiham & James. (2014) A reappraisal of the quantitative relationship between sugar intake and dental caries: the need for new criteria for developing goals for sugar intake. *BMC Public Health.* 14:863.

Silver et al. (2017) Changes in prices, sales, consumer spending, and beverage consumption one year after a tax on sugar-sweetened beverages in Berkeley, California, US: A before-and-after-study. *PLos Med* 14(4): e1002283.

Simmonds et al. (2016) Predicting adult obesity from childhood obesity: a systematic review and meta-analysis. *Obes Rev*. 17(2)95-107.

Smed et al. (2007) Socio-economic characteristics and the effect of taxation as a health policy instrument. *Food Policy*, *32*(5-6):624-639.

Smed et al. (2016) The effects of the Danish saturated fat tax on food and nutrient intake and modelled health outcomes: an economietric and comparative risk assessment evaluation. *Eur J Clin Nutr*, 70:681-686.

Steene-Johannessen et al. (2019) *Kartlegging av fysisk aktivitet, sedat tid og fysisk form blant barn og unge 2018 (ungKan3).* Norges idrettshøgskole.

Taillie et al. (2017) Do high vs. low purchasers respond differently to a nonessential energy-dense food tax? Two-year evaluation of Mexico's 8% nonessential food tax. *Preventive medicine*, 105:S37-S42.

Thow et al. (2014) A systematic review of the effectiveness of food taxes and subsidies to improve diets: Understanding the recent evidence. *Nutr rev*, 72(9):551-565.

Toews et al. (2019) Association between intake of non-sugar sweeteners and health outcomes: systematic review and meta-analyses of randomised and non-randomised controlled trials and observational studies. *BMJ*, 364:k4718.

Veerman et al. (2016) The Impact of a Tax on Sugar-Sweetened Beverages on Helath and Health Care Costs. A Modelling Study. *PLoS One*, 11(4):e0151460.

VKM, Norwegian Scientific Committee for Food Safety. (2014) Risk assessments of aspartame, acesulfame K, sucralose and benzoic acid from soft drinks, «saft» and flavoured water. (VKM Report 2014:26).

VKM, Norwegian Scientific Committee for Food Safety. (2014) Risk assessments of cyclamate, saccharin, neohesperidine DC, steviol glycosides and neotame from soft drinks, «saft» and flavoured water. (VKM Report 2014:21

Waters et al. (2011) Interventions for preventing obesity in children. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, Issue 12.

Foreløpig utgave

Watt & Sheiham. (2012) Integrating the common risk factor approach into a social determinants framework. *Community Dent Oral Epidemiol*. 40(4):289–296.

WCRF, World Cancer Research Fund/American Institute for Cancer Research. (2018a) *Recommendations and public health and policy implications. Continuous Update Project*.

WCRF, World Cancer Research Fund/American Institute for Cancer Research. (2018b) *Continuous Update Project Expert Report 2018. Body fatness and weight gain and the risk of cancer.*

WCRF, World Cancer Research Fund/American Institute for Cancer Research. (2018c) *Diet, Nutrition, Physical Activity and Cancer: a Global Perspective. Continuous Update Project Expert Report 2018*.

WHO, World Health Organization. (2009*). Global health risks: mortality and burden of disease attributable to selected major risks*. Geneva, Switzerland.

WHO, World Health Organization. (2015a) *Guideline: Sugar intake for adults and children.* Geneva, Switzerland.

World Health Organization. (2015b) *WHO Regional Office for Europe nutrient profile model.* Copenhagen, Denmark.

World Health Organization. (2015c) *Using price policies to promote healthier diets*. WHO Regional Office for Europe (p. 50).

WHO, World Health Organization. (2016) *Fiscal policies for diet and prevention of noncommunicable diseases: technical meeting report, 5-6 May 2015, Geneva, Switzerland*. World Health Organization.

WHO, World Health Organization. (2017). Taxes on sugary drinks: Why do it? World Health Organization. http://www.who.int/iris/handle/10665/260253.

WHO, World Health Organization. (2018a) *Obesity and overweight.* Fact sheets.

WHO, World Health Organization. (2018b) EB144/20: Follow-up to the high-level meetings of the United Nations General Assembly on health-related issues. Annex 2. http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB144/B144_20-en.pdf

Willett et al. (2019) Food in the Anthropocene: the EAT-Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *The Lancet*. 393(10170):447-492.

Wright et al. (2017) Policy lessons from health taxes: A systematic review of empirical studies. *BMC Public Health*, 17(1):583.

Zápal. (2014) Consumption Tax Incidence: Evidence from Natural Experiment in the Czech Republic. *Acta VSFS*, 8(2):149-166.

Foreløpig utgave

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 04/2019

MILJØMERKET TRYKKSAK
2041 DepMedia 0446