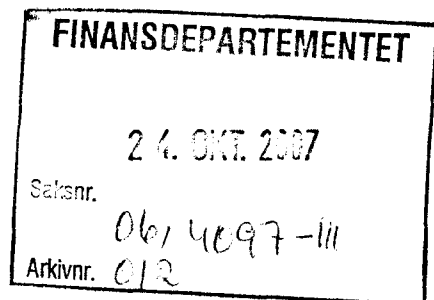


Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO



actis
RUSFELTETS SAMARBEIDSGRAN

Oslo, 20. oktober 2007

Høringsuttalelse vedrørende NOU 2007:8 En vurdering av særavgiftene

Actis - Rusfeltets samarbeidsorgan, viser til brev fra departementet 27.06.2007 med referanse 06/4097 SØ. Vi takker for at departementet gir oss en mulighet til å gi våre innspill til utredningen.

Actis er av den formening at det var et veldig viktig grep fra regjeringens side å opprette et utvalg som skulle legge fram en provenynøytral innstilling. På den måten kan vi få en prinsipiell diskusjon om hvilke avgifter vi skal ha mer av i Norge og hvilke vi skal ha mindre av. Actis vil ikke begi seg inn på samtlige vurderinger av særavgifter, men vil nøye seg med å kommentere spørsmål som berører alkoholavgiften, taxfree og grensehandel.

Innledningsvis vil vi påpeke Norge har et mindre alkoholproblem enn de fleste andre vestlige land. Samtidig har alkoholforbruket vært rekordhøyt hvert år etter 2003, og det forventes ny rekord i 2007. Det er god grunn til å anta at denne økningen vil resultere i tilsvarende økende alkoholproblemer, både på kortere og lengre sikt.

Alkoholproblemer er et resultat av politikken som blir ført. Dermed har vi gode muligheter for å regulere i hvilken grad alkohol skal være en trussel mot velferd, helse og trygghet her i landet. Selv om alkoholkonsumet i Norge er stigende, ligger vi fortsatt på bunnivå i Europa, både når det gjelder totalforbruk av alkohol pr. person og omfanget av alkoholskadene. Dette skyldes i hovedsak samspillet mellom de ulike elementene i den restriktive alkoholpolitikken, der styring av pris og tilgjengelighet er de mest sentrale virkemidlene.

Imidlertid viser forskning at mellom 60 og 80 prosent av voldstilfellene i Norge er relatert til alkohol. Hvert år blir dessuten 300 000 kvinner redde for fulle personer på offentlig sted og 47 000 kvinner blir fysisk skadet av mennesker som er alkoholpåvirket. De siste ti årene har konsumet blant de unge økt med nesten 50 prosent, og unge jenter har nesten fordoblet sitt alkoholforbruk¹. I samme periode har realprisindeksene for brennevin og sterkvin gått sterkt ned, og vi har hatt en formidabel økning av tilgjengeligheten til alkohol.

¹ Sirius <http://statistikk.sirus.no/sirus/>

SIRUS gjør årlige undersøkelser av ungdoms alkoholforbruk. Det var høyest i 2003, da rusbrus kom i butikkhyllene. Etter det har forbruket av rusbrus blitt redusert. Samtidig som rusbrusen ble lovlig å selge i butikkene valgte regjeringen å øke alkoholavgiftene for brennevinsbaserte produkter med alkoholinnhold under 22 prosent. Det førte til at unges forbruk av rusbrus har gått merkbart tilbake, selv om det er over dobbelt så stort som da det kun ble solgt på Vinmonopolet. To tredjedeler av ungdoms alkoholforbruk er de alkoholprodukter som kjøpes i dagligvarebutikker; øl og rusbrus.

Nærmere om alkoholavgifter

Avgifter er et anerkjent virkemiddel for å løse ulike typer problemer. Det mest åpenbare er å se avgifter som en måte å finansiere offentlig virksomhet, altså som et finanspolitisk virkemiddel. Med alkoholavgiftene er det annerledes. Alkoholavgiftene er primært et helse- og sosialpolitisk virkemiddel, i tillegg til at avgiftene er med på å finansiere de samfunnskostnader som er forbundet med alkoholbruk.

Fjose Berg og Bretteville-Jensen ga i 2005 ut en rapport² der de så på ungdoms etterspørsel etter alkohol. De fant ut at estimeringen av priselastisiteten for øl var lik -0,28, noe som er lavere enn deres tall sammenligningstall for elastisiteten i den voksne befolkningen på - 0,68. Forskerne fant imidlertid ut at imidlertid at akkurat det året ungdom lovlig kunne begynne å kjøpe øl, betydde prisen lite, og da de tok ut 18-åringene av materialet, økte elastisitetens absoluttverdi til -0,69. For ungdommer generelt virker også avgiften på øl begrensende på forbruket. Priselastisitetene på sprit og vin var ikke signifikante i deres undersøkelse. Dette kan forklares med at ungdom drikker vin og brennevin fra uregistrerte kilder. Forskerne mener at *"kombinasjonen av høye priser og aldersgrense medfører at en del unge tyr til illegale kilder for å skaffe seg brennevin. Det er grunn til å tro at flere hadde drukket brennevin dersom tilgjengeligheten, enten i legal og økonomisk forstand, hadde økt."*

I rapporten presenteres også funn fra andre studier (s.18). En amerikansk studie pekte på at 17-21 åringer drakk sjeldnere ved en økning i alkoholpriser. En annen undersøkelse viste at jenters forbruk ble redusert, mens gutters forbruk ikke gikk mye ned. Videre viser de også til en amerikansk undersøkelse fra 2004 som viste at økt pris på alkohol ville redusere ikke bare forbruket blant ungdom, men også antall seksuelt overførbare sykdommer. Priselastisiteten i denne undersøkelsen var større for gutter i alderen 15-19 år enn 20-24 år. Andre undersøkelser har vist at priselastisiteten er høyere blant storforbrukere enn for de som drikker uregelmessig og/eller lite, og at storforbrukere endrer sitt forbruk ved prisendringer.

Det har blitt hevdet at alkoholavgifter rammer dem med dårligst råd hardest. I følge Edwards (1994)³ viser undersøkelser fra New Zealand, USA og Storbritannia at alkoholavgifter vil påføre lavinntektskategorier en mindre byrde enn det avgifter på de fleste andre forbruksvarer vil gjøre.

² Frid Fjose Berg og Anne Line Bretteville-Jensen (2005): *"Ungdoms etterspørsel etter alkohol - en empirisk analyse basert på intervjuedata 1990 - 2004."*, SIRUS-rapport 6/2005

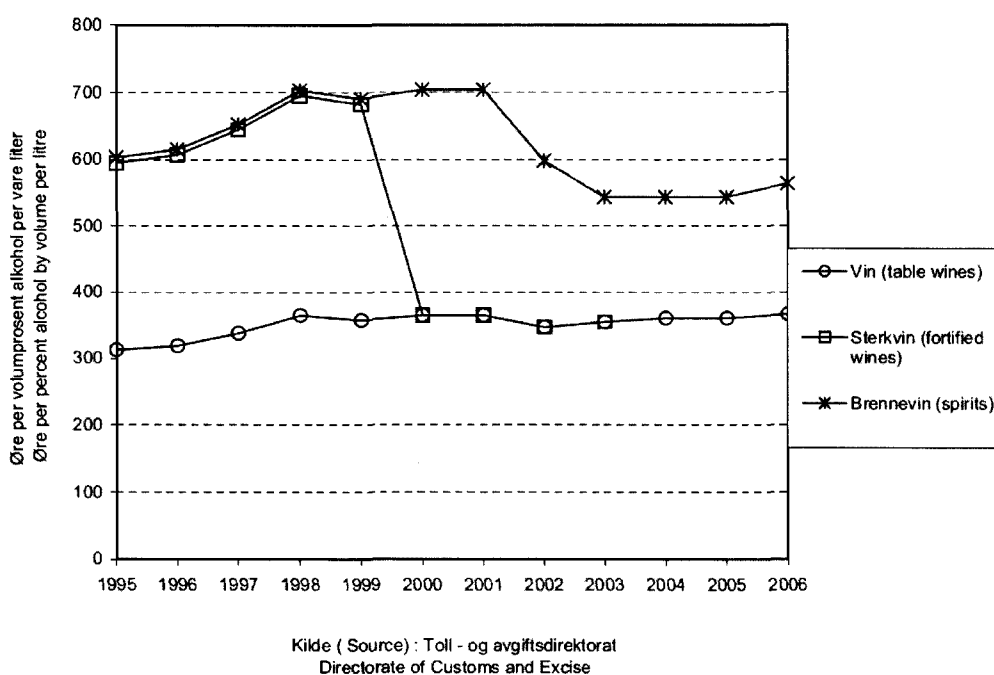
³ Edwards, G. et al: (1994): *"Alkoholpolitikkenes muligheter"*, Kommuneforlaget, Oslo

Prisutvikling på alkohol

I motsetning til hva mange tror, er det billigere enn noen gang å kjøpe alkohol i Norge. Den norske kjøpekraften har økt markert de siste 40 årene. I 1964 måtte Ola Nordmann jobbe 5,1 timer for å kunne kjøpe en flaske Smirnoff (Vodka), mens han i 2004 slapp med 1,4 timers jobb for å kunne kjøpe det samme⁴.

Avgiftene for øl har gått opp med 89 øre siden 2002. Bruker man år 2000 som utgangspunkt er avgiftsøkningen på bare 9 øre. For brennevin og sterkvin har avgiftene gått ned, mens avgiften for svakvin har vært stabil de siste ti årene (se figur 1).

Figur 1 Alkoholavgiften på brennevin og vin 1995-2006⁵



SIRUS har beregnet realprisindekser og nominell prisindeks for de ulike alkoholsortene, og beregningene bekrefter denne nedgangen. I forhold til den generelle økningen i konsumprisindeksen er det særlig brennevin og sterkvin som har blitt billigere. Faktisk er realprisen for brennevin på et rekordlavt nivå. Dette ser man også igjen når man sammenligner nominell prisutvikling med lønnsutviklingen. Samtlige alkoholsorter er på et rekordlavt nivå i dersom man ser på prisutvikling i forhold til lønn, jfr data fra SIRUS statistikkdatabase.

Forslaget om å øke alkoholavgiften

Actis støtter flertallets forslag om å øke alkoholavgiftene med 10 prosent. Vi mener at det er på høy tid å sette inn tiltak for å begrense alkoholforbruket. Det kan gi oss en mulighet til å redusere kostnadene

⁴ Actis-undersøkelse basert på beregninger ut fra gjennomsnittlig timeinntekt i Norge 1964-2004

⁵ Gjengitt i Rusmidler i Norge 2006, SIRUS

forbundet med alkoholbruk, eller i det minste redusere gapet mellom alkoholavgiftene og samfunnets kostnader som skyldes alkoholbruk.

Videre finner Actis det svært gledelig at ingen i utvalget mener at alkoholavgiftene bør settes ned. Vi vet fra våre finske naboer at en avgiftsreduskjon - for å møte grensehandel - ikke fører til redusert alkoholforbruk, tvert i mot. Finland har opplevd på kort tid at alle typer alkoholskader økte etter at alkoholavgiften ble redusert i 2004, inklusiv innleggelser på sykehus og alkoholrelaterte dødsfall.

Vi vil påpeke at dersom målet er å gjøre noe med det uregistrerte forbruket, så er ikke reduksjon av alkoholavgiftene det riktige virkemiddelet. Da Finland satte ned alkoholavgiftene med gjennomsnittlig 33 prosent, mens reduksjonen i detaljhandelsprisen ble på 22 prosent i detaljomsetningen. Ikke all avgiftsreduskjon kommer forbruker til gode.

Videre vil vi påpeke at både Finland og Sverige velger å øke alkoholavgiftene i 2008. I Finland blir det en økning på mellom 10 og 15 prosent, mens ølavgiften økes med 13 prosent i Sverige. Vinavgiften settes ned for å imøtekomme EUs krav om lik avgift for vin og øl. Dermed blir en flaske vin 42 øre billigere fra nyttår. Actis tror ikke at dette vil føre til økt grensehandel, da det er en avgiftsnedsettelse som er mindre enn det kurssvinginger kan føre til.

De siste årene har alkoholindustrien advart mot stadig økende grensehandel. Ser vi på utviklingen fra toppåret 2003 (Kilde VBF), har grensehandelen med alkohol gått ned med ni prosent fra 2003 til 2006. Det registrerte forbruket i Norge har økt med 10 prosent. Økningen i antall liter har vært mye mer i forhold til det registrerte alkoholforbruket, enn for det uregistrerte. Nedgangen fra 2003 til bunnåret 2004 tilskrives i hovedsak at man satte ned brennevinsavgiften i 2003. Grensehandelen gikk da ned med 250 000 liter ren alkohol. Men økningen i det nasjonale salget var over tre ganger større enn dette, og endte opp på hele 850 000 liter ren alkohol. I 2006 er nedgangen i grensehandel i Sverige bare på 150 000 liter i forhold til 2003, mens det nasjonale salget har økt med nesten 2 200 000 liter ren alkohol i denne perioden.

Endelig må det sies at det er ikke bare alkoholavgifter som har betydning for grensehandel. Aller størst betydning har nok økt lønnsvekst og økt kjøpekraft. Videre er det også slik at bedre infrastruktur og kronekurs har betydning. Vi har også sett at været har betydning for grensehandelen med alkohol, særlig om sommeren. Etter vår mening bør det ikke være politiske mål å ha dårlig vær, dårlige veier til Sverige eller dårligere kjøpekraft enn svenskene. At det er en viss grensehandel mellom landene må vi derfor akseptere.

Vi konkluderer ut fra dette at det nasjonale salget ikke er truet av grensehandel, og nå når våre naboland nå øker alkoholavgiftene er det mulig å øke avgiftene med minst mulig effekt i form av økt grensehandel. Når det gjelder hvordan avgiftsøkningen skal gjennomføres, anbefaler vi regjeringen om å øke avgiften på øl og vin mer enn på brennevin. Dette fordi øl er i stor grad er en fylledrikk for unge, og en økning i ølavgiften trolig vil føre til en ønsket forbruksnedgang blant ungdommer. Det

økende vinforbruket er særlig en trussel mot kvinners helse. En reduksjon av vinforbruket bør derfor også være høyt prioritert. Enkelte har argumentert mot økning i alkoholavgiften, fordi de mener det vil føre til økt smugling og hjembrenning. Actis er sterkt kritiske til alle som insinuerer at store grupper vil ty til smugling og hjemmebrent dersom alkoholprisene skulle øke med noen kroner, og kan ikke se at påstanden er basert på kunnskap.

Grunnavgiften på emballasje

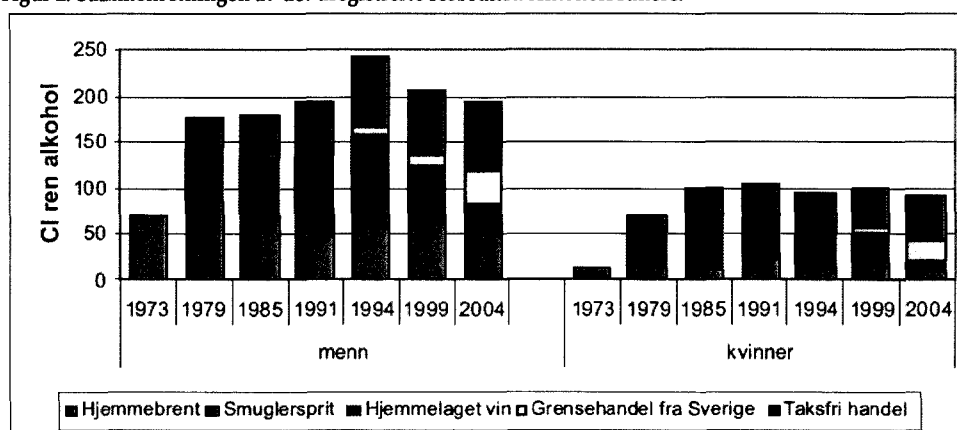
Actis støtter mindretallet i utvalget som mener at grunnavgiften på engangsemballasje innebærer en ønsket favorisering av ombruk av drikkevareemballasje framfor materialgjenvinning av engangsemballasje og vil videreføre grunnavgiften og støtter det faktum at foreliggende utredninger ikke gir godt nok grunnlag for en avvikling. Actis mener man ved å fjerne grunnavgiften vil bidra til en sentralisering av mineralvann- og ølproduksjon i Norge og at dette igjen vil bidra til uønsket forurensing av miljøet gjennom lange transportstrekninger med tungtransport på norske veier.

Taxfree

En undersøkelse fra SIRUS har vist at det er taxfree som er den dominerende delen av det uregistrerte alkoholforbruket. Om man ønsker å redusere det uregistrerte forbruket bør man se nærmere på taxfree-ordningen, som er politikerstyrt.

Det er grunn til å anta at fjorårets økning av innførselskvotene har ført til en økning i både grensehandel og taxfree. Vi anser økningen som et feilgrep, og mener at den burde ha vært reversert.

Figur 2. Sammensetningen av det uregistrerte forbruket. Alkoholbrukere.



*For årene 1979 og 1985 er det ikke skilt mellom taksfrihandel og grensehandel

Actis støtter flertallet i utvalget som vil avskaffe taxfree-ordningen. Vi har registrert at forslaget ble avvist av departementet før utvalget fikk lagt fram hele innstillingen. Samtidig konstaterer vi at vi ikke har hørt et eneste godt faglig argument for å opprettholde taxfree-salget. Vi håper likevel at departementet vil vurdere utvalgets subsidiære forslag nøye.

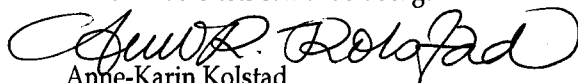
For det første ønsker vi et klart standpunkt fra regjeringen om at verken kvoter eller salgsmuligheter (f.eks på tog og buss) skal økes, slik særavgiftsutvalget anbefaler. For det andre mener vi at

regjeringen bør fjerne tax-free på all båttrafikk til utlandet. For det tredje ønsker vi at kontrollen med de som har tillatelse til å selge taxfree, intensiveres. Vi registrerer at det foreligger rapporter fra tollvesenet om oversalg, uten at det i første omgang har fått konsekvenser. Vi vet også at Travel Retail Norge har som praksis å opplyse kunder om at de ikke har kjøpt hele kvoten sin, og at de godt kan kjøpe mer. Dette synes vi er svært bemerkelsesverdig. Actis mener at man ikke skal ha to forskjellige ordninger for å selge alkoholholdig drikke med alkoholinnhold over 4,75%, hvor Vinmonopolet på den ene siden skal være med på å begrense forbruket, mens private taxfree-butikker gjør alt de kan for å selge mer.

Actis ber om at departementet vurderer om det fins alternative måter å tillate taxfree-salg på, som ivaretar de sosiale hensyn på en bedre måte enn dagens ordning.

Med vennlig hilsen

Actis - Rusfeltets samarbeidsorgan



Anne-Karin Kolstad

generalsekretær