



**Særavgiftsutvalget
Finansdepartementet
v/Torhild Martinsen**

Oslo 3.mai 2007

Vedr. alkoholavgiftene

I dette notatet har vi foretatt en kort gjennomgang av tilgjengelig statistikk og fakta knyttet til nivået på det uregistrerte konsumet av vin og brennevin i Norge, dets betydning for den totale grensehandelen og konsekvenser knyttet til endringer i avgiftene på alkohol. Vi har i dette notatet fokusert på avgiftene knyttet til vin og brennevin.

Innhold

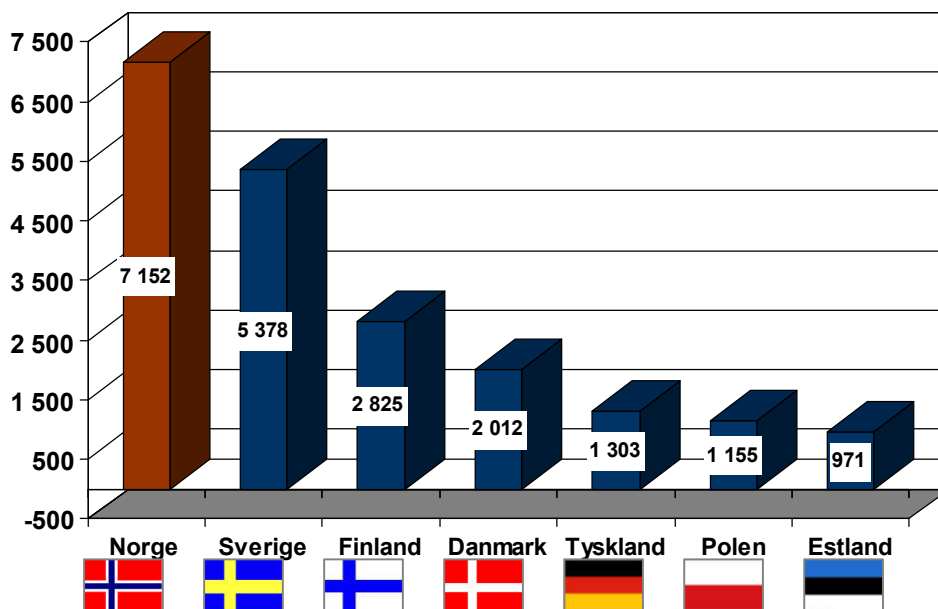
1.0	Det norske avgiftnivået på alkohol	2
2.0	Utviklingen i det uregistrerte konsumet av alkohol	3
	<i>Grensehandel</i>	<i>4</i>
	<i>Smugling og hjemmebrent.....</i>	<i>5</i>
	<i>Tax-free</i>	<i>6</i>
3.0	Alkoholens betydning for den totale grensehandelen.....	6
4.0	Effekter ved endringer i avgiftene på alkohol.....	7
	<i>Prisnivåets betydning for totalkonsumet av alkohol.....</i>	<i>8</i>
5.0	Utvikling i EU.....	9

1.0 Det norske avgiftsnivået på alkohol

Norge har i dag et betydelig høyere nivå på alkoholavgiftene enn alle våre naboland. Sammen med Island har Norge i særklasse verdens høyeste alkoholavgifter. Men i motsetning til Island er Norge utsatt for betydelig lekkasje og ”hull” i alkoholmarkedet – i form av grensehandel, smugling, og tax-free salg. For Island er ikke slike problemer særlig utbredt, det foregår naturlig nok ingen tradisjonell grensehandel fra Island, og smuglingen er minimal.

Figur 1 nedenfor viser at de norske avgiftene på brennevin er 33% høyere enn de svenske, og mer enn dobbelt så høye som i alle andre naboland. De danske brennevinsavgiftene ble nesten halvert i oktober 2003, og er på mindre enn en tredjedel av det norske avgiftsnivået. Dette har gitt en sterk økning av brennevinsalget ved supermarkedene i f.eks Frederikshavn og Hirtshals, en indikasjon på betydelig vekst i den norske grensehandelen der. Danmark tillater også spesialtilbud på alkohol, og ved supermarkedene i Nord-Jylland er det vanlig med spesialsalg på alkohol med priser som ligger under tax-free-prisene på ferjene.

Fig. 1. Alkoholavgifter på brennevin mars 2007. Euro per hektoliter ren alkohol (HLPa)



Kilde: CEPS

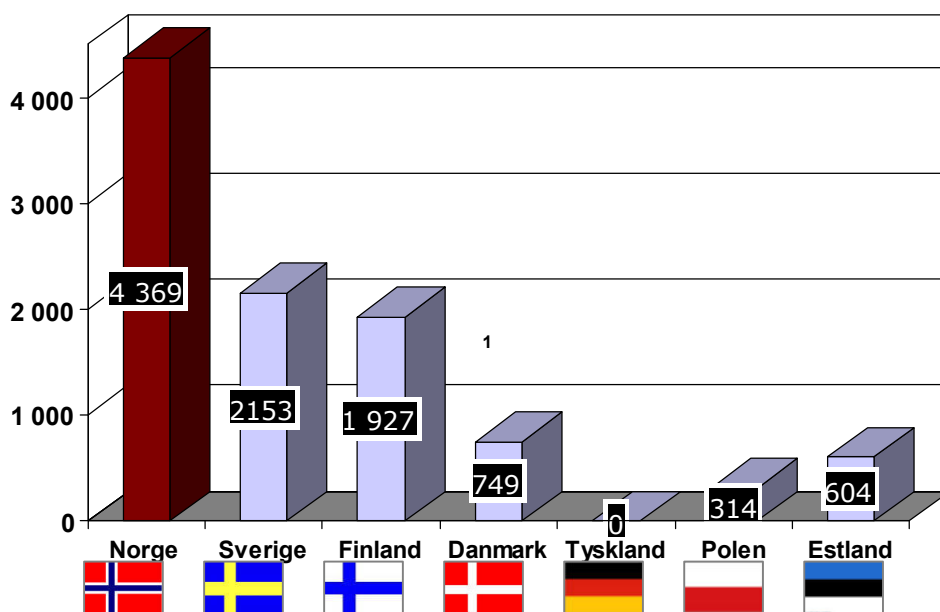
<http://www.europeanspirits.org/documents/cp.fis-001-2007-annex.xls>

Figur 2 nedenfor viser tilsvarende alkoholavgiftene på bordvin i Nord-Europa. På alminnelig vin er den norske alkoholavgiften mer enn dobbelt så høy som i samtlige av våre naboland. Avgiften i Sverige er nøyaktig halvparten av vår avgiftssats, mens den norske vinavgiften er



fem ganger høyere enn avgiften i Danmark. Den norske grensehandelen med vin har økt betydelig de siste årene, og Regjeringens økning av tollfri vinkvote har gjort Norge mer sårbart overfor økte avgiftsforskjeller: Med større tollfri turistkvote vil økte norske vinavgifter – eller reduserte avgifter i våre naboland – gi enda større negativ effekt i form av økt grensehandel, fordi hver norske handlende vil kunne ta med mer vin per grensepassering.

Figur 2. Alkoholavgifter på svakvin mars 2007. Euro per hektoliter ren alkohol (HLP)*



Kilde: CEPS

<http://www.europeanspirits.org/documents/cp.fis-001-2007-annex.xls>

* Avgiften i tabellen oppgis per hektoliter ren alkohol for normal bordvin (ca 11 vol%)

2.0 Utviklingen i det uregistrerte konsumet av alkohol

De siste årene har grensehandelen med alkohol i Sverige og Danmark økt, mens særlig smuglervarer må antas å ha falt som følge av "metanolsaken". Generelt har folk fått økt inntekt, og tross norske avgiftsreduksjoner har grensehandelen over tid tatt seg opp, blant annet på grunn av at også Sverige og ikke minst Danmark har redusert sine avgifter, samt at den norske kronen har styrket seg.

Effekten av den norske avgiftsreduksjonen 2002-03 var god, ved at norsk grensehandel i Sverige falt utover 2003, men siden har bl.a Danmark og Finland redusert sine avgifter, og kronen har styrket seg ift svenske kroner. Vinkvoten har også økt, og i sum gir dette et stadig økende konsum av uregistrert alkohol.



VBF anslår det totale salget av alkohol til nordmenn (eksklusive Horeca) slik for 2007:

<u>1.000 vareliter</u>	<u>Vin</u>	<u>Brennevin</u>
<u>Vinmonopolet</u>	<u>56.000</u>	<u>12.500</u>
Grensehandel Sverige	6.500	1.100
Grensehandel Danmark med mer	2.100	500
Smuglervare		500
Hjemmelaget/hjemmebrent	1.800	3.000
<u>Tax-free</u>	<u>4.000</u>	<u>3.500</u>
SUM uregistrert	14.400	8.600
Andel uregistrert	20,5%	40,8%

Det er rimelig å anta at norsk uregistrert kjøp skjer til en gjennomsnittlig pris av om lag 75 kroner per liter for vin, og 175 kroner per liter for brennevin/sprit.

Med en slik forutsetning vil norsk uregistrert forbruk utgjøre ca 1,08 mrd kroner for vin og ca 1,51 mrd kroner for brennevin, i sum om lag 2,6 mrd kroner brukt på uregistrert vin og brennevin. Den samme summen brukt i Norge ville innbrakt ca 520 millioner kroner i moms-inntekter og ca 1 milliard kroner i alkoholavgift, i alt ca 1,5 mrd kroner i avgifter til Staten.

Hvis ser på grensehandelen i Sverige alene, utgjør den 6,5 mill liter vin og 1,1 mill liter brennevin årlig. Til en pris på hhv 110 kr og 300 kroner per liter i Sverige, eller om lag 715 millioner kroner på vin og 330 millioner kroner på brennevin, i alt om lag **1 milliard kroner**.

Grensehandel

VBF anslår at den totale grensehandelen med vin og brennevin i 2007 vil utgjøre nærmere 9,0 millioner liter vin og 1,5 millioner liter brennevin. Våre anslag for Sverige bygger på seks års kontinuerlig måling av grensehandelen basert på salgstall fra Systembolaget (på butikknivå), hvor totalsalget langs grensen sammenliknes med gjennomsnittsforkonsumet per svensk borger, og "mersalget" langs grensen utover "svensk gjennomsnittsalg" utgjør norsk grensehandel.

Anslag grensehandel vin, 2007

Vin (Sverige): 6,5 mill. liter
Vin (andre land) 2,1 mill. liter
Total grensehandel: 8,7 mill. liter

Brennevin (andre land) 0,5 mil. liter

Total grensehandel: 1,5 mil. liter

Anslag grensehandel brennevin, 2007

Brennevin (Sverige): 1,1
mil. liter



Se for øvrig NOU 2003:17, tabell 6.5

Smugling og hjemmebrent

I rapport 2001/1 presenterer SIRUS tre års befolkningsundersøkelser om forbruk av uregistrert alkohol, gjennomført i 1979-99. I tabellen nedenfor vil ca 0,2 liter ren alkohol smuglervare per person over 15 år tilsvare ca 720.000 liter smuglervare, mens ca 1,0 liter ren alkohol hjemmebrent per person over 15 år tilsvarer ca 3,6 mill liter hjemmebrent.

Tabell 6. Omfanget av det uregistrerte forbruket av alkohol. Liter ren alkohol pr. person 15 år og over.

	Smuglet	Hjemmeprodusert	Turistimport*	Sum
Brennevin				
1979	0,06	0,61	0,20	0,87
1994	0,25	0,48	0,39	1,12
1999	0,18	0,48	0,43	1,09
Vin				
1979	-	0,52	0,08	0,60
1994	-	0,45	0,18	0,63
1999	-	0,48	0,20	0,68
Øl				
1979	-	0,04	0,01	0,06
1994	-	0,04	0,03	0,07
1999	-	0,04**	0,04	0,08
Sum				
1979	0,06	1,17	0,29	1,52
1994	0,25	0,97	0,60	1,82
1999	0,18	1,00	0,67	1,85

*Omfatter tax-fri og grensehandel.

**Det ble ikke spurt om dette i 1999. Settes til 0,04.

Kilde: <http://www.sirus.no/cwobjekter/sirusrap.1.01.doc.prn.pdf>

I ettertid har ”metanolsaken” utvilsomt gitt en kraftig ”markedssvikt” for ulovlig sprit. Ved provenyseminaret i Finansdepartementet 15.februar 2005 la Øyvind Horverak fra Sirius fram følgende rådata fra befolkningsundersøkelser gjennomført med surveys og meningsmålinger i 2004, som antyder et nivå på 570.000 liter smuglervare og 3 millioner liter hjemmebrent:

2004 rådata SIRUS	ØL	VIN	SPRIT
(1000 vareliter)			
Grensehandel butikk Sverige	2936		
Grensehandel Systemb Sverige	3233	3231	1017
Taxfree	3892	3893	2171
Smugling taxfree			1032

VIN OG BRENNEVINLEVERANDØRENES FORENING

Postboks 2024 Vika, 0125 Oslo, TELEFON: 22 83 44 13, FAX: 22 83 25 09
E-POST: info@vbf-org.no, INTERNETT: www.vbf-org.no, ORG.NR.: 985980608



<i>Smugling for salg</i>			570
<i>Hjemmebrent for salg</i>			1326
<i>Hjemmebrent for eget bruk</i>		1817	1703
<i>UREGISTRERT</i>	10.061	8.941	7.819
<i>REGISTRERT</i>	241.531	51.162	11.389
<i>Andel uregistrert</i>	4%	15%	41%

VBFs anslag: Det er altså rimelig å anta et omfang av smuglervarer på over 500.000 liter, og et omfang av hjemmebrent på kanskje 3 millioner liter.

Tax-free

Det finnes ikke tilgjengelig salgstall for tax-free til nordmenn. Dette salget skjer ved en kombinasjon av ferjer, om bord på fly, og ved flyplasser i utlandet samt ved hjemkomst.

Av tabellen ovenfor anslo SIRUS gjennom ikke-publiserte rådata i 2004 at tax-free kan ha hatt et omfang på om lag 3,9 mill liter øl, 3,9 mill liter vin, og 3,2 mill liter brennevin.

Dette er godt i samsvar med de anslag VBF har gjort på 3,5 mill liter brennevin.

VBFs anslag: Tax-free salg til nordmenn utgjør ca 4 millioner vareliter vin, og om lag 3,5 millioner vareliter brennevin.

3.0 Alkoholens betydning for den totale grensehandelen

VBF anslår at norsk grensehandel med vin og brennevin i Sverige utgjør om lag 1 milliard kroner. I tillegg kommer grensehandelen med anslagsvis 25 mill liter øl, som utgjør ca 700 mill kr årlig. I sum utgjør grensehandelen med alkohol i Sverige trolig ca **1,75 mrd kroner**.

Det er grunn til å anta at dette, utfra grensehandelsanslag fra HSH, tilsvarer 15-20% av den samlede grensehandel i Sverige. Her må det tillegges at alkohol er en viktig lokkevarer som driver opp salget av andre varer. Går man inn på de store svenske supermarkedene over grensen, f.eks på Nordby eller Svinesund, ser man at øl er plassert som den første varen i butikken etter at man kommer inn, akkurat som i de fleste norske supermarkeder. Dette viser at alkohol anses av varemagasinene selv å være en viktig lokkevarer, og studier fra bl.a SIFO og Østlandsforskning viser at lokkefunksjonen er sterk.



4.0 Effekter ved endringer i avgiftene på alkohol

Endringer i avgiftene på alkohol Norge vil påvirke det registrerte konsumet sterkt, men det vil ikke ha stor betydning for totalkonsumet. Det er fordi enhver norsk avgiftsendring bare vil påvirke prisen på alkohol solgt i Norge, mens nordmenn fortsatt vil kunne kjøpe alkohol til uendret pris fra Systembolaget, danske butikker, ferjer og andre tax-free-salg, eller smuglere.

På den annen side vil reduserte norske avgifter ikke nødvendigvis gi særlig økning i totalkonsumet av alkohol, fordi senkede priser i Norge i stor grad vil lokke tidligere norske grensehandlere tilbake til Vinmonopolet og norske butikker. Registrert salg i Norge vil altså erstatte grensehandel, og dermed *vri* konsumet snarere enn å øke det. Hvis avgiftsreduksjoner utføres bare for noen av varegruppene, vil man dessuten se en vridning av forbruket mellom ulike typer alkohol. Reduserte vinavgifter kan gi en vridning bort fra konsum av øl i retning av mer vin, osv.

Vi har en stor mengde eksempler på disse effektene – hvor reduserte avgifter ikke gir økning i totalkonsumet:

- Danmark halverte nesten øl- og vinavgiftene i 1993, og totalforbruket gikk ned i årene som fulgte. Konsumet av vin og øl gikk riktignok opp, men konsumet av brennevin gikk enda mer ned, slik at nettoeffekten ble gunstig fra et helseperspektiv. (http://www.sst.dk/publ/Publ2001/AogN_stat2001/clean.htm)
- Sverige reduserte ølavgiften kraftig i 1998, men totalforbruket av alkohol økte ikke. Omfanget av overstadig beruselse og andre brudd på alkoholloven gikk kraftig ned (<http://statistik.bra.se/solwebb/action/index>).
- Danmark halverte nesten brennevinsavgiften i 2003, uten at totalforbruket økte. Det ble en typisk økning i spritkonsumet og tilsvarende reduksjon i vin- og ølkonsumet (http://www.sst.dk/subsites/cff_statistik/om_alkohol/alkoholforbrug/alkoholdforbrug_olvin.aspx). Totalforbruket er nedadgående til tross for kraftige avgiftsreduksjoner (http://www.sst.dk/subsites/cff_statistik/om_alkohol/alkoholforbrug/alkoholforbrug_dk.aspx). Også omfanget av fyllekjøring har gått merkbart ned i Danmark etter reduksjonene av alkoholavgiftene. (http://www.sst.dk/subsites/cff_statistik/om_alkohol/skader.aspx?lang=da)
- Norge reduserte brennevinsavgiften med ca 22% i perioden 2001-2003. Dette bidro til at en langvarig reduksjon i Vinmonopolets brennevinsalg ble snudd til en moderat vekst, samtidig som grensehandelen med brennevin i Sverige gikk merkbart ned i samme periode. I ettertid har også bunnen i stor grad gått ut av smuglermarkedet. Dessuten virker det som reduksjonen i brennevinsavgiftene har gitt en vridningseffekt som resulterte i lavere konsum av øl. I sum er det lite som tyder på at totalforbruket av alkohol i Norge har økt gjennom



avgiftsreduksjonen. Voldskriminaliteten økte ikke merkbart ved avgiftsreduksjonene (<http://www.ssb.no/lovbrudda/arkiv/tab-2006-02-13-01.html>).

- Finland er unntaket, her ga reduserte avgifter i 2004 en merkbar økning i totalkonsumet. Men Finland er også unntaket i den forstand at landet reduserte alle avgiftene på en gang – både brennevins- vin- og ølavgiften. Dermed ble det ikke rom for vridningseffekter mellom alkoholtypene, slik man så det i f.eks Danmark hvor øl- og vinavgiftene ble redusert først, og brennevinsavgiftene først ti år senere.

Prisnivåets betydning for totalkonsumet av alkohol

Det er empirisk liten sammenheng mellom prisnivå og totalforbruk av alkohol. Danmark og Finland har eksempelvis hatt relativt sett høye priser i internasjonal forstand, men samtidig et høyt alkoholforbruk. Land som Italia, Spania, Tyskland og Frankrike opplever sterke reduksjoner i forbruket, uten at det har noen sammenheng med prisnivået. Disse landene har hatt helt uendrede avgifter gjennom flere år, men opplever likevel sterkt fallende totalforbruk av alkohol (http://www.sst.dk/subsites/cff_statistik/om_alkohol/alkoholforbrug/sammenligning.aspx).

De beste eksemplene på at prisnivået har liten betydning for totalforbruket, finner vi kanskje i Sverige og Norge. I Sverige har innbyggere i sør – Skåne, Blekinge og Vest-Sverige – i flere år stått for en meget betydelig grensehandel i Danmark. Over lang tid har innbyggerne i disse områdene av Sverige kjøpt sin alkohol til betydelig lavere priser i Danmark. Men det er ingen ting som tyder på at totalkonsumet er høyere i disse sør-svenske områdene hvor befolkningen handler alkoholen til danske priser. Og forekomsten av vold er for eksempel lavere i Skåne og i Vest-Sverige enn andre steder i Sverige (http://www.fhi.se/upload/ar2005/ovrigt/vald_HLV0505.pdf).

I Norge er det enda tydeligere at prisnivået på alkohol har liten eller ingen betydning for alkoholkonsumet og skadevirkningene. I Norge er det i utpreget grad folk i Østfold, Hedmark, Trøndelag og Vest-Agder som grensehandler, sistnevnte fylke grenser mot Danmark mens de andre er grensefylker mot Sverige. En rekke studier viser at det er nettopp disse fylkenes innbyggere som driver grensehandel (Østlandsforskning), og Vinmonopolets lave salgstall i disse områdene bekrefter at her dekker folk store deler av sitt alkoholforbruk gjennom kjøp i Sverige og Danmark, hvor alkoholen er tilgjengelig til langt lavere priser enn hjemme i Norge. Disse fylkene har derimot gjennomgående lavere omfang av alkoholskader og vold enn andre deler av landet (SSB: *"Dødsfall som skyldes alkohol med mer etter fylke 2004"*, *"Lovbrudd anmeldt etter lovbruddsgruppe og fylke"*).

Befolkningen i f.eks Østfold, Hedmark og Vest-Agder, som er sterkt eksponert for grensehandel til meget lave priser, har merkbart bedre statistikk enn landet ellers for skadevirkninger av alkohol (<http://www.ssb.no/emner/03/01/10/dodsarsak/tab-2006-06-01-12.html>). Statistikker over flere år viser at disse fylkene over tid ligger under



landsgjennomsnittet på nesten alle indikatorer knyttet til alkoholskader. Det er heller ikke noe som tyder på at selve konsumet i disse fylkene er høyere enn ellers i landet, tvert imot. I Norge er det altså en omvendt sammenheng mellom prisnivå på alkohol og skadeomfang – de områdene som har lavest priser på alkohol, har noen av landets laveste tall for alkoholskader og alkoholrelaterte dødsfall. Det er andre faktorer enn prisene som avgjør skadeomfanget.

5.0 Utvikling i EU

EU-landene har meget lave avgifter, og holder fast ved denne linjen. Det er ingen planer om å heve avgiftene på EU-nivå, og arbeidet for å forene medlemslandene om en mer restriktiv avgiftspolitik på alkoholområdet er nå oppgitt i EU. I motsetning til skattepolitikken ellers, har EU felles avgiftsnivå på alkohol, fastsatt gjennom to direktiver. Det er minimumsavgifter på øl og brennevin, mens vin kan selges helt uten alkoholavgift.

EU-landene har avvist forslag fra enkeltland om å heve avgiftsnivået på alkohol. Erfaringer av den typen som er nevnt for Danmarks, Frankrikes og Tysklands del ovenfor (kap 4.0), tilsier at det ikke er noen entydig sammenheng mellom avgiftsnivå og (utviklingen i) landenes alkoholkonsum. EU-kommisjonen har arbeidet med en rapport med forslag fra enkeltland om heving av alkoholavgiftene (minimumsavgiftene) i EU-området. Rapporten ble forelagt Den økonomiske og sosiale komite i 2004, som har behandlet rapporten i to år. Det har vært omfattende debatt om disse spørsmålene både i EU og i enkeltlandene.

Med stort flertall avviste Den økonomiske og sosiale komite i EU i møter 18-19.januar 2006, det forslaget Kommisjonen har forelagt om å heve alkoholavgiftene i EU-området. Komiteen fastslår at det ikke er mulig å oppnå enighet mellom medlemslandene om avgiftspolitikken, og at det etter komiteens syn ikke er noen sammenheng over tid mellom avgiftsnivå og alkoholproblemer. Komiteen tar ensidig til orde for å bruke opplysning, holdningsendring som felles virkemiddel i arbeidet for å redusere alkoholens skadevirkninger.

Den økonomiske og sosiale komite vedtok i januar 2006 følgende om avgiftspolitikken:

1.5 Higher excise duties do not tackle the alcohol abuse problems that exist with individuals. There is no conclusive evidence that high rates of excise duty reduce the problems of abuse over the longer term. Consequently, other measures based essentially on education and prevention, must be employed in order to tackle these problems and improve public health.

Komiteens vedtak, fra C 69/10 *Official Journal of the European Union*, 21.mars 2006:



Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Report from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on the rates of excise duty applied on alcohol and alcoholic beverages (presented pursuant to Article 8 of Council Directive 92/84/EEC on the approximation of excise duty on alcohol and alcoholic beverages)'

(COM(2004) 223 final)

(2006/C 69/03)

On 27 May 2004, the European Commission decided to consult the European Economic and Social Committee, under Article 262 of the Treaty establishing the European Community, on the abovementioned report.

The Section for Economic and Monetary Union and Economic and Social Cohesion, which was responsible for preparing the Committee's work on the subject, adopted its opinion on 8 November 2005. The rapporteur was Mr Wilkinson.

At its 423rd plenary session of 18 and 19 January 2006 (meeting of 18 January 2006), the European Economic and Social Committee adopted the following opinion by 81 votes to 33 with 15 abstentions.

1. Summary of Conclusion and Recommendations

1.1 The current system of taxation on alcohol and alcoholic beverages is not working in accordance with what consumers have a right to expect from the internal market but the Member States (MS) have not agreed to harmonise the excise rates applied to these products beyond the current agreement on minimum rates. Excise is the term used by trade experts to denote the tax payable in the country of consumption.

1.2 The frequency of reports on the current system by the Commission should be made more realistic by requiring them no more frequently than every 5 years.

1.3 The current system regularly raises problems over the place of certain products in the currently agreed structures to which there is no simple answer; this can lead to each MS finding its own solution. Problems also persist over the correct

coding in the Common Nomenclature. There are two major categories of trade in these products to be taken into consideration: trade between professionals and purchasing by private individuals, which can take the form of either direct or mail-order purchases, each of which raises separate issues.

1.4 Problems from the point of view of health are the result of the abuse of alcohol by individuals, not the form in which the alcohol is consumed.

1.5 Higher excise duties do not tackle the alcohol abuse problems that exist with individuals. There is no conclusive evidence that high rates of excise duty reduce the problems of abuse over the longer term. Consequently, other measures based essentially on education and prevention, must be employed in order to tackle these problems and improve public health.

Med dette som bakgrunn, ber vi særavgiftsutvalget om å foreslå at de norske alkoholavgiftene harmoniseres primært med de svenske avgiftene for på denne måten bidra til at alkoholkjøp og -salg primært går gjennom den norske vinmonopolordningen.

Vennlig hilsen
Ingunn Jordheim
Generalsekretær

VIN OG BRENNEVINLEVERANDØRENES FORENING

Postboks 2024 Vika, 0125 Oslo, TELEFON: 22 83 44 13, FAX: 22 83 25 09
E-POST: info@vbf-org.no, INTERNETT: www.vbf-org.no, ORG.NR.: 985980608