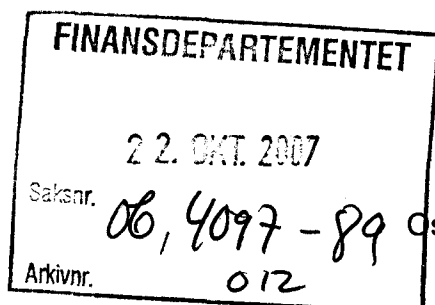




Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO



Oslo, 19. oktober 2007

Deres ref: 06/4097 SØ

Vår ref.: 333 – BJS

HØRING – NOU 2007: 8 EN VURDERING AV SÆRAVGIFTENE

Det vises til departementets høringsbrev 27. juni 2007 vedrørende Særavgiftsuttvalgs utredning.

NBL var en av pådriverne for utredningen, fordi næringsmiddelindustrien opplever dagens særavgiftssystem som konkurransevridende, konkurransehemmende og uforutsigbart. Vi er imidlertid skuffet over utredningens manglende helhet og få prinsipielle avklaringer.

Kort om norsk næringsmiddelindustri

Næringsmiddelindustrien er den nest største industrien i Norge (etter verkstedindustrien). I 2006 utgjorde verdiskapingen om lag 34,8 mrd. kroner eller nesten 20 % av total verdiskaping i norsk industri.¹ Sysselsettingen var samme år på rundt 47 500 personer.² En rekke næringsmiddelbedrifter er lokalisert både i Norge og ute, og kan derfor i stor grad velge hvor nye investeringer og nye arbeidsplasser skal legges.

Forutsigbarhet

Næringsmiddelindustrien er avhengige av forutsigbare rammevilkår. Dette er viktig både for investeringsviljen og investeringsevnen, nyskapingen og konkurransen virksomhetene imellom.

Dagens situasjon med høy kronekurs, stigende rente, mangel på arbeidskraft og økte lønnskostnader, gjør det ekstra utfordrende å drive konkurranseutsatt virksomhet i Norge. Myndighetene må derfor tilstrebe en moderat budsjettpolitikk og være

¹ Mat og industri 2007, av NILF og SeMM, (heretter Mat og industri 2007) s. 28

² Mat og industri 2007, s. 12



forutsigbare på skatte- og avgiftsområdet. I så måte er det avgjørende at det utarbeides klare prinsipper og målsettinger for særavgiftssystemet.

Videre er det viktig at skattene og avgiftene holder et (stabilt) nivå som gjør det mulig å drive næringsvirksomhet i Norge. Særavgiftene utgjør en stor kostnad for næringsmiddelindustrien. I 2006 betalte denne industrien 19,7 mrd. kroner i særavgifter. Dette utgjorde 97% av den totale avgiftsbelastningen.³

Det prinsipielle utgangspunkt

NBL mener at særavgifter ikke skal ha et fiskalt formål, men være faglig begrunnet ut fra helse, miljø eller sikkerhet. Offentlig sektor bør finansiere sin virksomhet gjennom skatteinnkrevningen, merverdiavgift og/eller gebyrer som dekker kostnaden ved en bestemt offentlig tjeneste. Særavgifter bør kun benyttes som et virkemiddel for å oppnå en bestemt adferd hos forbrukere eller virksomheter.

Prinsipper og mål

Næringsmiddelindustrien er avhengig av forutsigbarhet og like konkurransevilkår. Av den grunn er det viktig å ha noen styrende prinsipper og målsettinger for bruken av særavgifter. Dette vil blant annet gjøre det mulige for bedriftene å foreta langsiktige og strategiske investeringer i Norge.⁴

En sunn konkurranse forutsetter også et gjennomtenkt og helhetlig avgiftssystem. Dagens system er konkurransevridende og virker vilkårlig. Systemet inviterer til omgåelser, og det kan stilles spørsmål ved de faglige vurderingene som ligger til grunn for enkelte avgifter.

Sjokolade- og sukkervareavgiften illustrerer noen av svakhetene ved dagens avgiftssystem. Avgiften har en fiskal begrunnelse. Den omfatter produkter med og uten sukker. I tillegg byr avgiften på avgrensnings- og omgåelsesproblemer ved at den behandler ulike former for søtsaker og snacks forskjellig. Dette skaper konkurransevridninger.⁵

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig kun å foreta en isolert vurdering av særavgiftssystemet-/nivået. Avgiftene må også vurderes opp mot totalkostnaden ved å drive næringsvirksomhet i Norge. Kostnader forbundet med arbeidskraft, kapital, energi, råvarer, valutavvingninger mv er en del av dette helhetsbildet.

Dersom særavgiftssystemet skal ha tillit i næringslivet og befolkningen for øvrig, må avgiftene ha en god, faglig forankring. Dette innebærer blant annet at vurderingen av om en avgift vil få den tilsiktede effekt må være kunnskapsfundert. Særavgifter må ikke være vilkårlige og/eller brukes som et redskap for politiske markeringer.

³ Mat og industri 2007, s. 67

⁴ Bruttoinvesteringene i næringsmiddelindustrien var 3,5 mrd. kroner i 2006 eller 17 % av de totale investeringene i norsk industri, se Mat og Industri 2007 s. 26.

⁵ Det ble innkrevd 1 mrd. kroner i sjokolade- og sukkervareavgift i 2006, se Mat og Industri 2007 s. 69.

Særavgifter og gebyrer bør vurderes opp mot følgende forhold:

a) *Forutsigbarheten for næringslivet og konkurransemessige konsekvenser.*

Her vises det til våre merknader ovenfor.

b) *Avgiftssystemet og avgiftsnivået i EU.*

Særavgiftsutvalget peker på den økende mobiliteten som finnes i dagens markeder både hva angår varer, tjenester, kapital og mennesker. Norsk næringsmiddelindustri kan i økende grad foreta investeringer i utlandet som følge av sine etableringer der. Videre øker importen av nærings- og nytelsesmidler til Norge (11,8% fra 2005 til 2006) og industriens hjemmemarkedsandel er redusert.⁶ Det er derfor viktig at man vurderer de konkurransemessige virkningene av særavgiftene.

Grensehandelsproblematikken⁷ illustrer behovet for større grad av harmonisering mellom Norges og EUs særavgiftsnivå. Her nevnes særlig de høye avgiftene på alkohol og tobakk. For det første rammes norske produsenter av disse varene hardt. Dernest fører den såkalte "dragsugeffekten" til at andre norske virksomheter berøres ved at forbrukeren handler andre næringsmidler i forbindelse med grensehandelen.

I 2006 utgjorde tobakk- og alkoholavgiftene henholdsvis 32 % og 49 % av industriens totale særavgifter.⁸ Sverige og Danmark har med få unntak ikke endret avgiftssatsene på nevnte produkter de senere år, mens Norge har hatt en årlig økning i satsene på ca 1,5 – 2 %.⁹ Som utvalget påpeker, ligger de norske alkohol- og tobakksavgiftene langt over gjennomsnittet i EU.

c) *Brede og generelle grunnlag og lave satser fremfor høye satser på få eller smale grunnlag.*

Utvalget viser til at økonomisk teori anbefaler bruk av brede og generelle skattegrunnlag og lave skattesatser. NBL støtter dette synet.

d) *Særavgifter skal ha en ikke-fiskal, klar og konkret begrunnet målsetting.*

Her vises det til vårt prinsipielle utgangspunkt.

e) *Begrunnelse for og virkning av avgiften må være kunnskapsbasert.*

Når særavgiftsinstituttet benyttes som virkemiddel for å oppnå et bestemt mål, må det gis faglig, forsvarlig dokumentasjon på at den forventede effekt faktisk vil inntreffe.

f) *Gebyrer som har som formål å finansiere tjenester, skal prises ut fra kostnadsdekning av den konkrete tjenesten.*

NBL slutter seg til de hovedprinsipper for gebyr- og avgiftsfinansiering som er referert på side 65 i utredningen. Det må klart defineres hvilken myndighetshandling et gebyr skal finansiere. Grensene for hva som skal anses for å høre inn under denne handlingen må ikke tøyes.

⁶ Mat og Industri, s. 87.

⁷ Norsk grensehandel med alkohol i Sverige har økt med 4,24 % i følge Systembolagets butikkrapport – i august 2007 var økningen på hele 5,12 %.

⁸ Mat og Industri 2007, s. 67.

⁹ Mat og Industri 2007, s. 102.

Sjekkliste

NBL foreslår at det innføres en sjekkliste for gjennomgang av gamle og eventuelt innføringer av nye særavgifter. Følgende spørsmål bør stilles:

- Hvilken dokumentert ekstern virkning ligger til grunn for avgiften og kan denne virkningen kvantifiseres?
- Hva er riktig nivå - prising - for at avgiften skal korrigere markedet?
- Gir avgiften andre effekter eller konsekvenser enn det som er målsettingen med avgiften?
- Kan det politiske målet nås gjennom andre og mer presise og effektive politiske virkemidler?
- Hvordan kan man evaluere at avgiften faktisk når den målsetting som ligger til grunn?

Her understrekes særskilt betydningen av å vurdere andre virkemidler enn skatte- og avgiftsinstituttet. For eksempel ser man stadige eksempler på at myndigheter, frivillig sektor og næringsliv går sammen om holdningsskapende arbeid. Dette kan i mange tilfeller være vel så effektivt som særavgifter.

NBL har for eksempel nylig undertegnet retningslinjer for markedsføring av mat og drikke rettet mot barn og unge. Retningslinjene er kommet i stand på initiativ fra Forbrukerrådet og i samarbeid med mat- og drikkebransjen i Norge. Retningslinjene skal fungere som frivillig restriksjon for bransjen for å begrense markedsføring som bidrar til usunne kostvaner blant barn og ungdom.

Et annet eksempel er NBLs brødmerkeordning som viser forbrukerne grovhetsinnholdet i brødet. Næringsmiddelindustrien arbeider også på andre områder for merkeordninger som kan være kostholdsveiledende for forbrukerne.

Tidsbegrensede avgifter

NBL mener at særavgiftene bør være tidsavbegrensede. Dette kan for eksempel skje på følgende måte:

1. Alle særavgifter faller bort etter 5 år med mindre:
 - a) kortere frist er fastsatt ved innføringen av avgiften,
 - b) annen frist er fastsatt i medhold av nedenstående alternativ 2, eller
 - c) det innen utløpet av 5 års fristen gjennomføres en høringsprosess som konkluderer med at særavgiften bør vare i ytterligere 5 år.
2. Særavgiften faller bort når dens målsetting er oppnådd. Det forutsettes da at det ved innføringen av særavgiften oppstilles klare og målbare krav til dennes forventede effekt.

I den grad en særavgift skal videreføres etter utløpet av 5 års fristen, må behovet for en videreføring utredes i god tid før dette tidspunkt. Dette slik at næringslivet får mulighet til å innrette seg og foreta nødvendige omstillinger.

Overgangs-/omstillingsordninger – innfasing

Ved endring eller innføring av nye særavgifter må det gis overgangsordninger som tar hensyn til bedriftenes behov for omstilling. Dette gjelder særlig når endringen/innføringen medfører behov for investering i kapitalkrevende utstyr, endring av produksjonslokaler eller lignende.

Overgangsordninger bidrar også til å styrke forutsigbarheten i særavgiftssystemet, noe som er viktig for næringslivet. Konsekvensene av ikke å ha overgangsordninger, kan bli store både for sysselsettingen, verdiskapingen og konkurransen. Dette skal illustreres med to aktuelle eksempler:

1. Særavgiftsutvalget anbefaler å fjerne grunnavgiften på drikkevareemballasje. NBL støtter vurderingene og konklusjonen, men det er delte syn på saken blant våre medlemmer. Enkelte virksomheter har uttrykt stor bekymring for de konsekvenser en fjerning av grunnavgiften kan få for arbeidsplasser og verdiskaping.

Ved avviklingen av avgiften, må det imidlertid tas hensyn til at den faktisk har virket etter sin hensikt. Avgiften har medført store investeringer for mange næringsmiddelbedrifter. Det er derfor viktig at bedriftene gis tid til å håndtere restruktureringer, utfasing av produksjonsutstyr og investeringer i nytt utstyr mv.

Bryggeri- og drikkevarenæringen anslår at 1 000 – 1 500 arbeidsplasser kan forsvinne hvis avgiften fjernes "over natten". Videre er man bekymret for ringvirkningene av at denne næringen svekkes her til lands. Hva angår en mulig overgangsordning, så anbefales det at ikrafttredelsestidspunktet settes 18 – 24 måneder frem i tid. Bedriftene vil da få anledning til å gjøre nødvendige tilpasninger.

2. Da produktavgiften på drikkevarer (sukker og søtningsstoff) og miljøavgiften på drikkevareemballasje ble endret, førte dette til store tap for en av utfordrerne innenfor meierisektoren – Q-meieriene. Selskapet hadde da utviklet et nytt produkt som var gjort klart for lansering i markedet.

Avgiftsendringene medførte at selskapets investeringer i produktutvikling, markedsføring og produksjon var forgjeves. Enhetsprisen for produktet ble for høy som følge av avgiftsøkningene. Mindre virksomheter, som utfordrer store konkurrenter, er svært sårbare overfor slike uforutsette avgiftsøkninger. Fra et konkurransemessig perspektiv er det derfor også viktig med overgangsordninger.

Ved vurderingen av hvor lang tid omstillings- og/eller innfasingsperioden skal vare, må det ses hen til de investeringer den aktuelle avgiften har medført eller vil medføre for industrien.

Et enkelt regelverk

NBL vil understrek viktigheten av at avgrensningene av avgiftsplikten er klare og praktiske. Dette bør være et tungtveiende hensyn ved utformingen av særavgiftene.

Særavgiftsregelverket må være enkelte å forstå og praktisere. Dette blant annet av hensyn til de administrative kostnader som knytter seg til avgiftshåndteringen både hos bedriftene og myndighetene, og særlig av hensyn til små- og mellomstore bedrifter som ofte har begrensede ressurser hva angår økonomi, kompetanse og personell.

Manglende konkurransemessige vurderinger av høyt avgiftsnivå

Særagiftsutvalget fikk blant annet i mandat å vurdere hvordan avgiftene påvirker rammebetingelsene for enkelt næringer. Dette er i svært liten grad gjort. Norske bedrifters konkurransekraft er viktig for verdiskapingen, sysselsettingen og videreutviklingen av velferdsstaten. Av den grunn bør det legges vesentlig vekt på disse forhold når man vurderer særagiftssystemet.

Som tidligere nevnt, driver norsk næringsmiddelindustri i internasjonal konkurranse. NBL er bekymret over utviklingen i de avgiftene som særlig rammer denne industrien. Dette gjelder blant annet tobakk- og alkoholavgiftene, sjokolade- og sukkervareavgiften og produktavgiften for drikkevarer. Avgiftsnivået er for høyt sammenlignet med konkurrerende land, og enkelte av avgiftene rammer vilkårlig og bidrar til konkurransevridning.

Når flertallet i utvalget for eksempel foreslår å øke alkoholavgiftene med 10 %, så vil dette innebære en ytterligere forverring av rammebetingelsene for norsk næringsmiddelindustri. Grensehandelen og smuglingen vil trolig øke, noe som gir negative ringvirkninger for hele næringslivet. Vi etterspør en bredere og grundigere faglig vurdering av hvilke tiltak som kan bidra til å redusere alkoholmisbruk og alkoholskader enn det flertallet bygger på. Det er ikke gitt at et særnorsk, høyt avgiftsnivå er den eneste løsning.

Et delt utvalg – behovet for omforent og tverrpolitisk løsning

NBL har merket seg at utvalget er delt i sitt syn på mange sentrale områder i utredningen. I det videre arbeidet med særagiftssystemet bør man forsøke å komme frem til en omforent og tverrpolitisk løsning som også ivaretar næringshensynene. Dette for å sikre et forutsigbart, effektivt og mest mulig konkurransenøytralt regelverk.

Særagiftssystemet er en viktig del av rammeverket for norsk næringsliv. Derfor bør systemet være forutsigbart, helhetlig og bygge på noen overordnede prinsipper. Vi anmoder Regjeringen om å fremme en Stortingsmelding om saken og dermed bidra til en grundig politisk debatt. Videre ber vi om at det fastsettes noen prinsipper og målsetninger for særagiftspolitikken i tråd med ovennevnte – i alle fall hva angår innføringen av fremtidige avgifter.

For en nærmere vurdering av enkeltavgiftenes konsekvenser for næringsmiddelindustrien, vises det til høringssvarene fra bransjeforeningene.

Vennlig hilsen

Næringsmiddelbedriftenes Landsforening


Roald Gulbrandsen
direktør, næringspolitikk


Bernt Jørgen Stray
advokatfullmektig