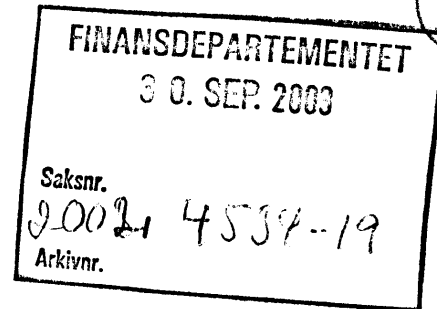


Bryggeri- og
mineralvannforeningen

Det kongelige Finansdepartement
Skatteøkonomisk avdeling
Pb 8008 Dep

0030 Oslo



Oslo, 29. september 2003

Høringsuttalelse – NOU 2003:17 Særavgifter og grensehandel

Vi viser til departementets høringsbrev av 30.06.2003 og Grensehandelutvalgets rapport, NOU 2003:17. Bryggeri- og mineralvannforeningen slutter seg til høringsuttalelsen fra Næringsmiddelbedriftenes Landsforening. I tillegg har foreningen følgende kommentar:

Om utvalgets mandat og prioriteringer

Ekspertutvalget fikk et omfattende mandat og prioriterte å utvikle et modellverktøy for beregning av provenyeffekter i fremtidig budsjettarbeid. Denne prioriteringen gjør at utredningen slik den foreligger i liten grad analyserer dagens situasjon eller gir beslutningsgrunnlag for den aktuelle budsjettprosessen.

For å prøvekjøre og kalibrere det utvalget selv karakteriserer som en "eksperimentmodell", har utvalget benyttet tall fra nasjonalregnskapet for 1999. Det medfører at resultatene av prøvekjøringen er lite relevante, ikke minst fordi det på det tidspunktet ble beregnet en svært beskjeden grensehandel med øl og alkoholfrie drikker. Videre har de avgrenset arbeidet til å omfatte tobakk og alkohol, og velger å se bort fra øvrige grensehandelsutvalgte varer som alkoholfrie drikker/brus.

Bryggeri- og mineralvannforeningen vil påpeke at utredningens resultater fra en testkjøring av en eksperimentmodell med tall fra 1999 ikke er relevante for dagens situasjon og ikke må legges til grunn for budsjettvedtak. Vi viser til den betydelige veksten i grensehandel med øl og brus siden 1999 og til Tollvesenets beslagsstatistikk som viser kraftig økning i ølsmuglingen de siste to årene. Utvalget mener at foreløpige resultater indikerer at lovlig omsatt vin og brennevin nærmer seg et prisnivå (avgiftsandel) der en økning i avgiften på disse varene sannsynligvis vil medføre en reduksjon i avgiftsproveny. Utvalget finner ikke et slikt toppunkt for øl. Foreningen vil i det følgende hevde at det skyldes foreldet tallgrunnlag og at modellen på langt nær er tilstrekkelig utviklet til å kunne antyde slike konklusjoner som er videreført av Finansdepartementet i Stortingsmelding nr 2 (2002-2003), kap 3.3.10.

Når det er sagt: Utvalgets tanke om en ny beregningsmodell er isolert sett positiv, og modellskissen innebærer et vesentlig bredere og bedre vurderingsgrunnlag enn det som benyttes i dag. På lengre sikt vil en videreutviklet modell kunne være et godt redskap.

Postadresse
Postboks 7087 Majorstuen
0306 Oslo

Telefon 23 08 86 96
Telefaks 22 60 30 04

info@brom.no
www.brom.no

Per Undrum 23 08 86 91
Helge Hasselgård 23 08 86 92
Morten Sundell 23 08 86 93
Ronny Jørgensen 23 08 86 94
Linda Storsveen 23 08 86 95
Gry Stubberud 23 08 86 96

Besøksadresse
Essendropsgate 6, 4. etg.

Om priselastisitet for øl

Grensehandelsutvalget har lagt mye arbeid i å forsøke å utarbeide en alternativ modell for beregning av virkninger av endringer i særavgiftene. I modellen fremkommer indikasjoner på at det er forskjell på brennevin og vin på den ene side og øl på den andre, når det gjelder fastsettelse av en avgiftsandel som maksimerer provenyet fra vedkommende varegruppe. Utvalget finner ingen avgiftsandel som maksimerer provenyet fra registret salg av øl gjennom dagligvarehandelen. Dette fenomenet tilskrives at priselastisiteten for øl er satt vesentlig lavere enn for vin og brennevin.

Imidlertid legger utvalget stor vekt på å ta forbehold om usikkerhet knyttet til fastsettelsen av elastisitetsverdiene. Når modellen er kalibrert på grunnlag av usikker elastisitet, blir også konklusjonene usikre. Når resultatene fra eksperimentmodellen virker ulogiske og strider mot tidligere erfaringer, er det grunn til å stille spørsmålstegn ved hvor godt modellen i denne utviklingsfasen er egnet til å gi relevante svar.

Et eksempel viser at elastisitetsverdiene som er benyttet for øl gir urimelige resultater.

Avgiftenes andel av prisen på øl solgt i dagligvarehandelen i 1999 utgjorde 62 %. En typisk pris for en flaske pils var den gang kr 12,30. En tenkt økning av statens andel av utsalgsprisen til 77 % ville resultere i en pris på kr 40,00 pr flaske, forutsatt at handelen bruker samme kalkyle som i 1999 og bryggerienes pris ikke forandres. Dette tilsvarer en prisøkning på 225 %. I følge modellen skulle fortsatt provenyet fra ølavgift og moms ha økt. Men med en elastisitet på -0,7 tilsier enkel aritmetikk en volumreduksjon på mer enn 100 %: I virkeligheten ville ikke forbrukerne finne seg i å betale så mye for øl, og slutte å kjøpe det.

I et slikt scenario vil delprovenyet for øl være tilnærmet null. Forbrukerne ville i stedet handle substituerende varer i grensehandelen, fra smuglere og fra Vinmonopolet. At totalprovenyet fra øl og vin muligens kunne ha øket på grunn av øket vinkonsum er ikke umulig, men delprovenyet fra øl ville definitivt gå mot null. Når den foreløpige beregningsmodellen ikke fanger opp en slik utvikling, viser det at de foreløpige resultatene ikke gir grunnlag for noen form for konklusjoner mht provenyvirkninger ved avgiftsendringer for øl.

Vi har studert elastisitetsverdiene i tabell 1.3:

	I Norge	Grensehandel	Smugling
Brennevin	-1,412	0,213	0,154
Vin	-1,545	0,071	0,074
Øl	-0,819	0,015	0,004
Mat	-0,168	0,026	--

Tallene viser at prisdifferansen til Sverige på øl er tillagt svært liten betydning. Elastisiteten ved grensehandel med øl er satt til 7/100 av brennevin og til 1/5 av vin. Når det gjelder smugling er de samme forholdstall 3/100 og 5/100. Videre er mat i grensehandelen gitt en nesten dobbelt så høy elastisitet som øl. Vi stiller oss tvilende til fastsettelsen av disse elastisitetene. I rapporten baserer man seg på en rekke publiserte elastisitsberegninger fra de nordiske land. Felles for dem alle er at de er gamle og ingen av dem omhandler krysselastisiteter mellom varegrupper. For eksempel fanges ikke opp forbrukernes omprioriteringer når en drikketype favoriseres avgiftsmessig i forhold til andre drikketyper. Erfaringer fra 2003 viser at kraftige reduksjoner i brennevinavgiften bidrar til økt omsetning av brennevin på bekostning av ølomsetningen. Provenyet fra øl reduseres dermed som

konsekvens av reduksjon i brennevinavgiften. Når det gjelder vinavgiften, er den i dag på tilsvarende nivå som ølavgiften, målt per volumprosent alkohol. Dersom bare ølavgiften økes, vil vin få en mildere beskatning per volumprosent. Det hersker liten tvil om at det vil føre til ytterligere overgang fra vin til øl.

Utvalget nevner selv at elastisiteten for øl i Norge vil ha blitt påvirket i den senere tid av økt grensehandel samt det faktum at ferdigblandete alkoholdrikker ("rusbrus") har fått innpass i daglivarehandelen. Vi mener at utvalget ikke har tatt tilstrekkelig høyde for en rekke aktuelle forhold som påvirker priselastisiteten for øl:

- Avgiftsreduksjoner i Norge på vin og brennevin parallelt med økning i ølavgiften
- Økende prisdifferanse mot Sverige på grunn av økt ølavgift i Norge
- Prisreduksjoner i Sverige
- Innføringen av lørdagsåpne Systembolag i Sverige
- Økning i antall Vinmonopol i Norge (fra 130 i 1999 til 170 i 2003)
- Innføringen av selvbetjente Vinmonopol i Norge og Sverige
- Kraftig økning i reisekvotene inn i Sverige og mellom EU-land

Disse faktorene har skapt en ny situasjon. Både de elastisitetsberegningene som er brukt i rapporten og de benyttede tallene fra nasjonalregnskapet for 1999 stammer fra perioden før denne nye situasjonen. Vi mener at de foreløpige funnene som blant annet er sitert i Stortingsmelding nr 2 (2002-2003) gir et galt inntrykk av situasjonen.

I den senere tid har Tollvesenets beslag av øl eksplodert. Mange hevder at det er en direkte sammenheng mellom økningen i ølsmuglingen og de tragiske metanolsakene vi har opplevd det siste året. Dette bekrefter igjen at varegruppene i høyeste grad er substituerbare.

Norsk øl utkonkurreres i dag av grensehandlet øl, vin og brennevin, samt vin og brennevin fra Vinmonopolet. Vår konklusjon er at øl, vin og brennevin i høy grad er substituerende varer og at provenyberegningene i mye større grad må ta hensyn til krysselastisiteten i alkoholmarkedet.

Om grensehandel med alkoholfrie drikker/mineralvann

Bryggeri- og mineralvannforeningen finner sterkt beklagelig at utvalget i sin rapport velger å se bort fra grensehandelen med alkoholfrie drikker. Utvalget hevder at mineralvann utgjør en mindre andel av den totale grensehandelsverdien *"og har liten betydning for grensehandelen sammenliknet med andre varegrupper"*. Å vurdere hvilke varegrupper som har betydning utelukkende utfra deres andel av grensehandelsverdien, blir for snevert. I praksis dreier det seg om anslagsvis 20 – 30 millioner liter brus på boks, importert til eget forbruk eller for videresalg. Det er volumet i forhold til norsk produksjonsvolum og verdi i forhold til norsk verdiskapning som er viktig. Volumet av brus i grensehandelen har stor betydning fordi det tilsvarer den samlede årsproduksjonen til ni norske brusprodusenter.

At denne omsetningen skjer på svensk side av grensen, får både direkte og indirekte provenykonsekvenser av betydelig størrelse. Ingen andre grensehandel-produkter har så store relative prisforskjeller som brusbokser. Kombinasjonen av produktavgift og emballasjeavgift på norske brusbokser skaper en ekstrem forskjell til svenske bokser som ikke har noen av avgiftene. Dette gjør brusbokser både til en aktiv lokkevare og til et attraktivt produkt for illegalt videresalg i Norge med store fortjenestemarginer.

Om videreføring av avgiftsendringer i pris

Bryggeri- og mineralvannforeningen reagerer sterkt på at utvalget antyder kartellvirksomhet i bryggerinæringen: *"Informasjon fra Bryggeri- og mineralvannforeningen*

tyder imidlertid på at alkoholavgiften på øl i sin helhet overveltes konsumenten. Full overveltning av avgiften kan også være et resultat av et spill mellom produsentene, hvor utfallet er at det er lønnsomt for alle å overvelte avgiften fullt ut i prisene (dvs. en form for kartell)” (kap 4.3.1). Denne påstanden må skyldes manglende forståelse av prisdannelsesmekanismene i markedet. I prinsippet overveltes alle kostnader på konsumenten gjennom prissettingen.

Videre harmonerer påstanden svært dårlig med den alkoholpolitiske intensjonen bak avgiften som nettopp er å innvirke direkte på utsalgsprisen. Hvis avgifter skal ha noen funksjon som alkoholpolitisk verktøy, må hensikten med en avgiftsøkning være å øke prisen. Når bryggeriene naturlig nok og uten å behøve å iscenesette noe ”spill” viderefører avgiftsendringer i sin pris, er det i tråd med Stortingets intensjon. Å hevde at dette er resultat av en bransjintern samordning og dermed kartellvirksomhet, er både misforstått og en utilbørlig påstand som må tilbakevises.

Om indirekte provenyeffekter

Modellen tar ikke hensyn til den grunnleggende forskjellen mellom grensehandelutsatte varer som i all hovedsak produserer innenlands, og varer som i hovedsak importeres. Innenlands produserte varer genererer ikke bare proveny gjennom produktavgifter og moms, men også indirekte proveny gjennom hele verdiskapningsprosessen. Bryggeri- og mineralvannforeningens medlemmer bidrar med skatter og arbeidsgiveravgift på anslagsvis 1,5 milliarder kroner årlig. En reduksjon i omsetningsvolumet fører til reduksjon i sysselsettingen og dermed også til reduksjon i dette provenyet.

Utvalget er så vidt inne på hvilken betydning grensehandelen har for nærings- og nytelsesmiddelindustrien. Man henviser til at tappt innenlandsk salg kan kompenseres gjennom eksport. Som eksempel nevnes at norsk øl selges i Strømstadregionen og konkluderer med at *”Grensehandel med slike varer tilsier dermed ikke en tilsvarende nedgang i innenlandsk produksjon”*. Dette er en klar undervurdering av et reelt problem. For det første er volumet av norsk øl som selges i Sverige svært lite, og bare en liten brøkdel av den totale ølomsetningen i grensehandelen. For det andre er økonomien i denne omsetningen svært dårlig for de norske bryggeriene som forsøker seg på det, slik at det må et betydelig høyere volum til for å kunne kompensere for verdien av den tapte innenlandske omsetningen. Per dato er det bare to norske bryggerier som leverer til svensk side av grensen, og deres eksportvolumer er ikke i nærheten av å kompensere for tappt inntekt fra innenlandsk salg.

Det norske avgiftsnivået på øl og brus er en direkte trussel mot norsk bryggeri- og mineralvannindustri. Eksempelvis overstiger grensehandelen med øl årsproduksjonen ved det nylig nedlagte Tou Bryggeri i Stavanger. At bedrifter og arbeidsplasser blir nedlagt har provenymessige og samfunnsøkonomiske konsekvenser som overhodet ikke fanges opp i modellen. Endringer i avgiftsnivået på grensehandelutsatte varer som brus og øl har direkte innvirkning på vår bransjes eksistensgrunnlag. Innenlands produserte varer må betraktes annerledes enn rene importvarer i grensehandelen. Ved bare å betrakte produktavgifter og moms som relevant proveny i grensehandelssammenheng, overser utvalget den betydelige forskjellen mellom indirekte proveny skapt av norske øl- og brusprodusenter i forhold til hva som skapes gjennom import av vin og brennevin.

Konklusjon

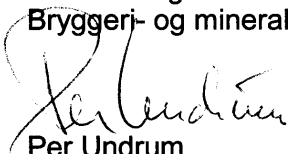
Utvalgets mandat er fundert på et budsjettforlik der intensjonen åpenbart var å fremskaffe beslutningsgrunnlag for neste budsjett. Utvalgsrapporten bringer likevel lite som kan benyttes som direkte beslutningsgrunnlag for avgiftsvedtak. De foreløpige resultatene fra

det utvalget selv karakteriserer som en "eksperimentmodell" er ikke relevante for dagens situasjon og må ikke legges til grunn for avgiftspolitiske vedtak.

Skissen til en mer dynamisk beregningsmodell for provenyeffekter er i seg selv interessant. Dersom modellen videreutvikles og man innfører godt funderte priselastisiteter, vil den kanskje kunne frembringe bedre beslutningsgrunnlag for fremtidige budsjettprosesser.

Tilsvarende fokus må bli satt på alkoholfrie drikker. Grensehandelvolumet med øl og brusbokser er allerede en direkte trussel mot norsk næringsvirksomhet og arbeidsplasser. Volumet av brus i grensehandelen tilsvarer årsvolumet til ni norske brusprodusenter. Volumet av øl i grensehandelen overstiger årsvolumet ved det nylig nedlagte Tou Bryggeri. Grensehandelen med øl og brus fører ikke bare til tap av produktavgifter og moms, men også til tap av innenlandsk verdiskapning og tapt proveny fra skatter og arbeidsgiveravgift. Vi er ikke i tvil om at reduksjon i avgiftene på øl og brus over tid vil bidra til økt proveny gjennom en levedyktig norsk drikkevareindustri.

Med vennlig hilsen
Bryggeri- og mineralvannforeningen



Per Undrum
Adm. direktør