

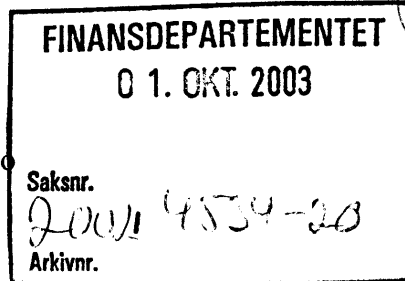


Besøksadr.: Essendrops gate 6, VI etg.
 Postadr.: Postboks 5472 Majorstuen, 0305 OSLO
 Tlf.: 23 08 87 00 • Fax: 23 08 87 20 • Bankgiro: 6219.05.48282
 E-post: firmapost@nbl.no • Org. nr.: NO 971272 988

Finansdepartementet
 Skatteøkonomisk avdeling
 Postboks 8008 Dep
 0030 Oslo

E-post: arkiv.postmottak@finans.dep.no

Deres ref: 02/4534-SØ
 Deres dato: 30.06.2003



SØ

Oslo, 30.09.2003

Høringsuttalelse – NOU 2003: 17 Særavgifter og grensehandel

Næringsmiddelbedriftenes Landsforening (NBL) representerer næringsmiddelindustrien i Norge, en industri med 54 000 sysselsatte, dvs. den nest største industri etter verkstedindustrien. Produksjonsverdien er over 100 mrd. kroner. Sysselsettingen i næringsmiddelindustrien har gått ned etter 1999. En stor del av industrien, den såkalte RÅK-industrien, med en samlet produksjonsverdi på vel 25 mrd. kroner, er i økende grad konkurranseutsatt.

Grensehandelsutvalget, definisjonen av grensehandel, utvalgets mandat

NBL uttrykte skepsis til den sammensetning utvalget ble gitt. Vi mente at sammensetningen ikke i tilstrekkelig grad reflekterte behovet for å se på grensehandelen fra et næringslivs ståsted. Vi savnet representanter for Næringsdepartementets Seksjon for næringsstruktur og handelsavtaler, eller Seksjon for næringspolitiske analyser. Vi savnet også representanter for institutter som har arbeidet mye med grensehandel, som SIFO og OPINION.

Det er vår oppfatning at utredningen dessverre bærer preg av dette. Allerede definisjonen av grensehandel reflekterer den skjeve sammensetningen av utvalget: Man avgrensar grensehandel til å være handel på rene handelsmotiverte reiser. Etter vår oppfatning kan man ikke det. Også handel som gjennomføres på en reise med annen begrunnelse, foretas i all hovedsak som en følge av prisforskjeller mellom landene. Etter vår oppfatning må all handel over grensen som er motivert av ulik pris, og der varene bringes til Norge, tas med i begrepet grensehandel, uavhengig av formålet med reisen. Også taxfreehandel må tas med, og det er derfor beklagelig at utvalget ikke har vurdert denne handelen.

Mandatets første punkt: ”-gjøre rede for hvilke særavgiftsbelagte varer som trolig er mest utsatt for grensehandel og vurdere om noen av disse varene fungerer som lokkevarer” er for eksempel i liten grad besvart, annet enn ved å konstatere at dette etter utvalgets mening er alkohol og tobakk, og så velger dessverre utvalget å konsentrere seg om disse varene. Utvalget bruker mye tid på å fastslå de helsemessige begrunnelser for avgiftslegging av



TILSLUTTET NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON

www.nbl.no

Direkte innvalg

Knut Maroni 23 08 87 03
 Carl E. Rønneberg 23 08 87 07
 Roald Gulbrandsen 23 08 87 13
 Liv Jorunn Ayling 23 08 87 06
 Anne Bergman 23 08 86 82

Berit Bull-Gjertsen 23 08 87 11
 Sigbjørn S. Mygland 23 08 87 22
 Steinar Høie 23 08 87 17
 Gunnar T. Jacobsen 23 08 87 15
 Tor-Herman Næss 23 08 87 18
 Målfrid Rønnevik 23 08 87 24

Nina Skjelbred 23 08 87 04
 Monica Ahlsen Egeberg 23 08 87 12
 Astrid M. Tøsse 23 08 87 02
 Anders Vangen 23 08 87 14
 Dag Kjetil Øyna 23 08 87 08

alkohol og tobakk, og bruker svært liten tid til å vurdere avgiftenes og grensehandelens virkninger på produksjon og arbeidsplasser i Norge.

Utvalgets påpekning av det utvalget kaller "stordriftsfordeler i grensehandelen" er positivt, i den forstand at utvalget viser at det er en sammenheng mellom grensehandlernes vektlegging av de såkalte lokkevarene og muligheten for å handle en rekke andre varer til lavere priser.

Sett på bakgrunn av denne påpekning, er NBL noe forbauset over at man i så liten grad har behandlet spørsmål knyttet til andre varer enn alkohol og tobakk. I mandatet ble utvalget bedt om å *vurdere hvilke hensyn som bør legges til grunn for fastsetting av avgifter på de aktuelle varene*. Dette er utelukkende gjort for alkohol og tobakk.

NBL ønsker en helhetlig gjennomgang og vurdering av avgiftssystemet, slik som varslet i Sem-erklæringen. Idet utvalget ikke har lagt grunnlaget for en slik gjennomgang, har vi nedenfor gått gjennom noen av de elementer vi mener bør være med i en slik gjennomgang.

NBL er positiv til utvalgets forsøk på å utarbeide en modell som hensyntar virkninger på andre varer ved avgiftsøkninger eller avgiftsreduksjoner.

Det er vårt håp at modellen etter videreutvikling kan bli enda bedre på dette området, slik at avgiftsendringers samlede virkninger kan bli synliggjort.

Ettersom særavgiftene er en så betydelig og tyngende rammebetingelse for næringsmiddelindustrien i Norge, med grensehandelsvirkninger og også innenlandske forbruks- og produksjonsvridningseffekter, vil vi nedenfor beskrive avgiftene, noen virkninger, samt påpeke hvilke prinsipper som etter vår oppfatning bør legges til grunn i avgiftspolitikken.

Særavgiftene på nærings- og nytelsesmidler

Innretning og omfang

Særavgiftene utgjør en stor del av de økonomiske rammebetingelsene for næringsmiddelindustrien. Særavgiftstrykket var i 2002 på 18,1 milliarder kroner.

Dette utgjøres av *produktavgifter*, der de største er avgiftene på tobakk og tobakksvarer med 7 mrd, øl med 3,55 mrd., og brennevin og vin m.m. med 4,65 mrd.

De øvrige er drikkevareavgiftene med 943 mill. og sjokolade og sukkervareavgiften med 865 mill.¹

Dernest av *emballasje-/miljøavgifter* med 187 millioner, grunnavgift på engangsemballasje drikkevarer med 433 millioner, og

forsknings- og næringsmiddelavgiftene med 285 millioner kroner.

Utviklingen i avgiftene

De samlede avgiftsinntektene økte fra 1996 til 2002 med 31,64 %.

Avgiftssatsene økte fra 1996 til 2003 med gjennomsnittlig ca. 51 %.²

Til sammenligning økte konsumprisene i samme periode med 16,7 % (juli-96 – juli-03).

¹ Dessuten sukkeravgiften (til forbruker) med 226 millioner

² Når emballasje/miljøavgifter på drikkevarer, som har hatt store systemendringer i perioden, holdes utenfor, er gjennomsnittlig satsheving 50,82 %.

Avgiftsbelastningen i noen andre land³

Det er en del forskjeller mellom hva slags særavgifter som er pålagt nærings- og nytelsesmiddelindustrien i Norge, Sverige og Danmark. Samlet sett er den norske nærings- og nytelsesmiddelindustrien pålagt flere og tyngre særavgifter enn den tilsvarende industrien i våre naboland.

De største avgiftsforskjellene mellom Norge, Sverige og Danmark er på tobakksvarer og alkohol og leskedrikker. Sammenligner man for eksempel avgiftene på en 0,5 l. øl i Norge og Sverige, ser vi at de totale avgiftene inkl. moms i Norge (for pils) er NOK 13,44, mens den på Systembolaget (5,2 % alkohol) er NOK 5,65 og i svensk butikk (3,5 % alkohol) NOK 3,64 (kurs 0,90). En 0,33 l. brus får NOK 2,62 i avgifter i Norge, mens den blir pålagt NOK 2,70 i avgift i Sverige.

Sverige har allerede redusert sine alkoholavgifter, og planlegger ytterligere reduksjoner. Det foreligger vedtak om omfattende reduksjoner av alkohol- og tobakksavgiftene i Danmark.

I forhold til Sverige er den norske (og danske) sjokolade- og sukkervareavgiften også stor. Sverige har ikke denne avgiften, som i 2003 er på 15,18 NOK.

Vedlagt følger tabellen Avgiftssatser for noen særavgifter i Norge, Sverige og Danmark i 2002⁴.

Det er viktig å være klar over den kumulative effekt som avgiftene på leskedrikker i engangsemballasje medfører. Disse produkter belastes med produktavgift, miljøavgift og grunnavgift, som igjen inngår i avgiftsgrunnlaget for merverdiavgift. Sverige har ingen av disse avgiftene med unntak av moms. På billige leskedrikker blir derfor avgiftenes andel av konsumentpris uholdbar med det resultat at brus på boks koster 3 ganger så mye i Norge som i Sverige.

De mest utsatte varene – lokkevarer (og "dragsugseffekt")

Av de avgiftsbelagte varene, er det vin/brennevin, tobakk/sigaretter og øl/mineralvann som folk reiser til Sverige for å handle. Disse varene fungerer som lokkevarer i tillegg til kjøtt. I tillegg til disse varene, handler imidlertid også folk i stor utstrekning sjokolade- og sukkervarer (64 %), meierivarer (43 %) og "andre matvarer" (49 %) når de først er i Sverige.⁵ Det vi ser er en "dragsugseffekt", der forbrukernes bevissthet om at noen varer er mye rimeligere i Sverige, medfører at også en rekke andre varer handles der.

Handelen av disse varene er betydelig. Vi minner som eksempel om de tallene som Bryggeri- og mineralvannsföreningen har fremlagt om handelen bl.a. av mineralvann. Som eksempel kan også nevnes at dersom hver svenskehandlende som oppgir å ha handlet sjokolade- og sukkervarer, har handlet 1 kg, tilsvarer det ca. 8 % av det norske totalforbruket. Og dersom de som oppgir å ha handlet meierivarer og "andre matvarer" har handlet slike varer for 300 kroner hver seg på hver handletur, tilsvarer bare det en tapt norsk omsetning på nesten 1 milliard kroner.⁶ Dette kommer selvsagt i tillegg til det de svenskehandlende bruker på kjøtt, alkohol og tobakk.

³ Kilde: "Mat og Industri 2003", Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)

⁴ Avgiftssatsene er ikke regnet om til NOK som følge av de store svingningene i valutakursene det siste året.

⁵ OPINIONs undersøkelse om svenskehandel, nov.- des. 2001, tidligere oversendt utvalget, jfr. også oversendte lysark med grafer.

⁶ Kr. 300 er en gjetning vi anser rimelig. Totalbeløp er deretter beregnet ut fra omfanget som OPINIONs undersøkelse har dokumentert.

Andre faktorerers betydning for grensehandelen

De ulike faktorers innbyrdes virkning på grensehandelen er usikker. Det er imidlertid åpenbart at prisforskjell sammenholdt med hvilken mengde man lovlig kan medta (eller erfarer at grensekontrollen ikke bryr seg om), er avgjørende for handelsvolumet.

Det er således åpenbart at valutautviklingen i en periode har medført økt grensehandel. Foreløpige informasjonen tyder også på at fjerningen av landbrukskvoten og sjokoladekvoten, og hevingen av kjøttkvoten fra 3 kg til en kjøtt- og ostekvote på 10 kg, har medført økning i grensehandelen. Det er likevel for tidlig å si om dette har påvirket omfanget av handelen med andre varer enn kjøtt. Vi antar imidlertid at det vil bli resultatet, idet det nå er mer lønnsomt for folk som bor lenger vekk fra grensen å ta turen til Sverige.

NBL har stor forståelse for at det er politisk umulig å reinnføre snevrere kvoter. Det er derfor kun prisreduksjoner i Norge som kan motvirke en økt grensehandel. Som nevnt ovenfor fjerner og reduserer våre naboland sine avgifter. Dersom man vurderer grensehandelen som et problem, står dermed Norge overfor økende utfordringer i forhold til sin avgiftspolitik. Som skatteutvalget sier det:

”Ettersom Norge er en liten, åpen økonomi, kan også skatte- og avgiftspolitikken i andre land i noen grad begrense Norges handlefrihet i skatte- og avgiftspolitikken.”

Om alkohol- og tobakksavgiftene sier dessuten utvalget at

”økt grensehandel tilsier at en bør vurdere en viss reduksjon i avgiftsnivået på slike varer over tid.”

Næringsmiddelindustrien er utsatt for et sterkt pris- og konkurransetrykk. Importkonkurransen er økende, og denne industriens kunder er i stor grad nordiske, og de krever at varene i Norge skal være like rimelige som i våre naboland. Harmoniseringen av produsentprisene i Skandinavia (og til dels Finland) har pågått noe tid, og er akselererende. Det er imidlertid forståelse for at det, som en følge av ulik jordbrukspolitik (og i noen, men mindre, grad ulikt lønns- og øvrig kostnadsnivå), ikke er mulig å oppnå full prisharmonisering. Prisforskjellene på næringsmidler i Norge og Sverige skyldes:

- ulikt avgiftsnivå
- ulik råvarepris (ulik jordbrukspolitik)
- ulikt kostnadsnivå
- eventuell forskjell i handelens prissetting
- sterk norsk krone

Det er et økende press i retning av at dagligvarekjedene ikke aksepterer annet enn særavgifter som begrunnelse for prisulikheter mellom markedene. Samtidig reformerer EU sin jordbrukspolitik, med lavere jordbruksråvarepriser i EU som resultat. Industrien har således et sterkt trykk for kostnadsreduksjoner, og myndighetene har et sterkt internasjonalt trykk for reformer i norsk jordbrukspolitik. Uten en reduksjon i omfang og nivå av norske særavgifter, vil ulikhetene i prisnivå antagelig øke selv med bedret valutasituasjon og reformering av norsk jordbrukspolitik.

Ulikhetene - og antagelig økende ulikheter - i særavgiftsnivå kan vise seg å bli den sterkeste grensehandelsfremmende faktoren i tiden fremover.

Hensyn som bør vektlegges i avgiftspolitikken

Ved oppfølgingen av Grønn Skattekommisjon, sa Regjeringen den gang at følgende prinsipper skulle legges til grunn for bruk av avgifter: Bruk av brede og generelle skattegrunnlag, så langt som mulig å unngå å påvirke produksjonen av varer og tjenester, men innføre avgifter som korrigerer eksterne virkninger av produksjonen, som miljøavgifter.

I Sem-erklæringen sa samarbeidsregjeringen blant annet at de ville

- redusere særavgiftene på grensehandelsutsatte varer, og
- foreta en full gjennomgang av avgifts- og tollsystemet, med sikte på lettelser, forenklinger og opprydding.

Skatteutvalget har pekt på at det er

"et betydelig behov for å forenkle og rydde opp i avgiftssystemet, for at avgiftene i større grad skal ivareta de primære målene om å skaffe inntekter og korrigere for eksterne virkninger."

NBL slutter seg til disse synspunkter, og vil i tillegg til behovet for harmonisering med andre land, for å hindre uønskede produksjons- og etterspørselsmessige tilpasninger, samt utilsiktede handelslekkasjer, peke på følgende elementer som vi mener bør være avgjørende ved utforming av avgiftspolitikken:

Avgiftssatsene svekker konkurranseevnen

Store deler av norsk næringsmiddelindustri er konkurranseutsatt. Et marked som i Norge er på over 25 milliarder kroner, er utsatt for effektiv og økende importkonkurranse. Dette innebærer at bedriftene må erstatte tapte markedsandeler i Norge med økt eksport. Bare bedrifter med den nødvendige økonomiske styrke vil makte dette. Særavgiftene på nærings- og nytelsesmiddelindustrien har økt i en takt som langt overgår konsumprisøkningen, og bedriftene har ikke hatt mulighet til å overvelte disse økningene til prisene. Bedriftene må bære en vesentlig andel av belastningen ved særavgiftene. Jo lettere det er for folk å handle varene i nabolandet, desto mer av avgiftspåslaget bæres av bedriften. Og som kjent bor 1 million mennesker under 1 times reisevei fra grensen og kan dermed svært lett erstatte norsk kjøp med svensk.

Næringsmiddelindustrien har gjennom flere år rasjonalisert og effektivisert sin drift. Men det er ikke tvil om at avgiftenes omfang nå er en belastning for bedriftene. Heller ikke de avgifter som er ment å dekke forskning og tilsynskostnader kan økes ytterligere. Det er i stedet nødvendig å se på mulig kostnadseffektivisering også i de etater og virksomheter som avgiftene finansierer.

Unngå konkurransevridning/effektiv bruk av nasjonens ressurser

Særavgifter kan virke konkurransevridende til fordel for alternative produktgrupper og kan føre til avgrensingsproblemer, uten at dette er en ønsket utvikling. Dette kan også virke til ulempe både for norske industriarbeidsplasser og for utnyttelsen av våre naturressurser.

Lokalisering og investeringer i Norge

Mange av bedriftene i næringsmiddelindustrien eier og/eller er del av konserner med virksomhet i mange land. De har frihet til å lokalisere ny virksomhet og foreta investeringer i ulike land ut fra en samlet vurdering av de rammebetingelser som gjelder for virksomheten i

de forskjellige alternative landene. Særavgiftene er selvsagt ikke alene avgjørende for de beslutninger som nå fattes om investeringer. Men vi opplever tilløp til investeringstørke i norsk næringsmiddelindustri. De avgifter som bare Norge pålegger, samt de avgifter som i Norge har et særlig høyt nivå, bidrar til at investeringene går ut av landet. Det betyr at Norge får færre arbeidsplasser enn vi kunne ha fått.

Avgiftssystemets legitimitet i befolkningen

Skatte- og avgiftssystemet er avhengig av at befolkningen opplever det som rimelig. Derfor bør særavgifter ha en særskilt begrunnelse utover å skaffe staten inntekter. Slike begrunnelser kan være at avgiften søker å minimere miljøskader, eller å dekke eventuelle sosiale kostnader enkelte produkter kan påføre samfunnet. Disse mål må imidlertid nøye avveies i forhold til om avgiftsleggingen er i stand til å gi den ønskede virkning som det ikke er mulig å oppnå i markedet, samt avveies mot eventuelle andre, og kanskje bedre, tiltak.

Fordelingshensyn

Avgifter kan ha fordelingspolitisk uheldige sider ved at de rammer likt uavhengig av inntekt og formue. Er priselastisiteten lav, vil særavgiftene ramme lavinntektsgrupper relativt sett hardere enn høyinntektsgrupper.

Forutsigbarhet

Særavgifter som ikke er særskilt begrunnet er uheldige ved at de skaper usikkerhet i markedet. Dette fordi flere av avgiftene løpende vurderes i den politiske debatten og således skaper uforutsigbarhet både på forbruker- og produsentsiden.

NBL mener:

NBL ønsker rammebetingelser som sikrer og øker norsk sysselsetting og verdiskaping. Norske bryggerier ønsker å produsere det ølet og mineralvannet nordmenn drikker. Norske tobakksprodusenter vil gjerne produsere den tobakken nordmenn røker. Sjokolade- og sukkervareindustrien vil gjerne produsere det godteriet, og næringsmiddelindustrien ellers vil gjerne produsere den maten, nordmenn spiser.

Grensehandelen reduserer verdiskapingen i Norge, medfører færre arbeidsplasser og lavere skatte- og merverdiavgiftsinntekter i Norge.

Særavgifter må ha en særbe grunnelse, ikke føre til uønsket produksjonstilpasning, og må vurderes i forhold til nabolandenes avgiftssystem og avgiftsnivå.

Særavgiftene på næringsmiddelindustrien har de senere år økt meget sterkt. Dette svekker bedriftenes soliditet, reduserer antall arbeidsplasser som følge av grensehandelen og bidrar til at investeringer foretas i andre land i stedet for i Norge.

Behovet for avgifter for forebygging og/eller reparasjon av produksjonens eller produktens eksterne virkninger, må løpende vurderes både i forhold til om ønskede mål oppnås, og om effektene står i forhold til avgiftens størrelse.

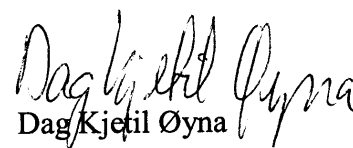
Særavgiftene er en av de viktigste årsakene til grensehandelen. **Det er derfor nødvendig å redusere avgiftene på alkohol og tobakk.** Noen særavgifter har også uheldige virkninger internt i Norge, er konkurransevridende og har tilsynelatende tilfeldige avgrensninger. **Sjokolade- og sukkervareavgiften, avgiften på alkoholfrie drikkevarer og grunnavgiften på engangsemballasje bør derfor fjernes.**

Som varslet i Sem-erklæringen, må Regjeringen nå foreta en full gjennomgang av særavgiftene med sikte på en forenkling og opprydding.

Med vennlig hilsen

NÆRINGSMIDDELBEDRIFTENES LANDSFORENING

Roald Gulbrandsen (sign)


Dag Kjetil Øyna