

SØ
Deres ref: 02/4534-SØ
Saksbehandler: VEV/TAB
Vår ref: 03/3329
Arkivkode:
Dato: 02.10.2003

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

NOU 2003:17 -Særavgifter og grensehandel – høringsuttalelse fra Sosial- og helsedirektoratet

Sosial- og helsedirektoratet viser til høringsbrev av 30. juni 2003 vedrørende ovennevnte. Direktoratet er tilfreds med at Finansdepartementet søker å belyse problemer knyttet til særavgifter og grensehandel. Vi mener at et bedre beregningsverktøy for å anslå virkninger på forbruk og proveny av endringer i særavgiftene på alkohol og tobakk vil være til stor nytte. I lys av debatten omkring grensehandel er det av særlig interesse å utvikle et verktøy som tar hensyn til priser og avgifter i våre naboland.

Særavgiftenes legitimitet (kapittel 3)

Direktoratet har merket seg at Grensehandelsutvalget mener at særavgiftene på alkohol og tobakk har en god teoretisk og helsemessig forankring. Direktoratet mener at avgiftens legitimitetsbegrunnelser er viktige.

Alkohol- og tobakksforbrukets utvikling (kapittel 7.2)

Utvalget tegner et bilde av forbruksutviklingen på alkohol- og tobakksfeltet som direktoratet kan stå inne for.

Studier av priselastisitet for alkohol (kapittel 6.2)

Rapporten viser til 5 norske studier av priselastisitet. Ingen av disse studiene omfatter data som er nyere enn 1996. Det påpekes i rapporten at priselastisitet endrer seg over tid, og i lys av utviklingen de senere år er det behov for nyere studier.

Studier av priselastisitet for tobakk (kapittel 7.3)

I oversikten over studier av priselastisitet presenteres 5 norske og 34 utenlandske undersøkelser. I tillegg til at det finnes få norske studier, er de som eksisterer i tillegg gamle. Grensehandelsutvalget bruker i sin modell en priselastisitet som i vesentlig grad bygger på utenlandske studier. Direktoratet ønsker å understreke at overføringsverdien av priselastisitet til norske forhold kompliseres ved at prisenivået her i landet er høyere enn i de land hvor de fleste observasjoner er gjort – selv når det korrigeres for inntektsforskjeller mellom landene. Dessuten vil etterspørselens følsomhet være annerledes i samfunn med åpen økonomi og mye grensehandel enn i systemer hvor økonomien er mer lukket. Direktoratet mener derfor at Finansdepartementet bør ta initiativ til nye norske undersøkelser av priselastisitet når proveny-modellen skal videreutvikles.

Alkoholforbrukets sammensetning (kapittel 6.1)

Grensehandelsutvalget avgrenser grensehandel til å omfatte varer som er kjøpt på en reise der formålet er å handle i utlandet. Grensehandel omfatter dermed ikke varer kjøpt på reiser med et annet primærformål enn handel.

Utvalgets beregninger viser at grensehandel og tax-free i 2002 sto for 11-12% av det samlede alkoholkonsumet i Norge. Av dette utgjør grensehandel alene rundt 1/3, eller omtrent 4% av det samlede konsumet.

Grensehandelen utgjør altså en forholdsvis beskjeden del av det samlede konsumet, men omfanget har økt betraktelig i de senere år, og dette setter de norske avgiftene under press. Ytterligere avgiftskutt i våre naboland vil med stor sannsynlighet forsterke denne tendensen.

Den delen av utenlandshandelen som skyldes reiser med annet formål enn handel, vil være vanskelig å påvirke. I denne kategorien kommer store deler av tax-free-salget. Innenfor EU-området er tax-free-ordningen allerede avskaffet, og det kan være interessant å se på en liknende løsning også i Norge.

Tobakksforbrukets sammensetning (kapittel 7.4)

Direktoratet ønsker å holde den uregistrerte tilførselen av tobakk lavest mulig blant annet fordi tobakksavgiften da blir et mer effektivt virkemiddel for å redusere den hjemlige etterspørselen. I følge Grensehandelsutvalgets beregninger har imidlertid omfanget av grensehandel og avgiftsfri reiseimport av tobakk økt, og minst en fjerdedel av nordmenns forsyning av sigaretter og røyketobakk handles nå utenfor landet. Økningen i det uregistrerte forbruket vil ventelig sette avgiftsnivået under ytterligere press. Direktoratet er likevel tilfreds med at det nå for første gang foreligger beregninger av det uregistrerte forbruket.

Når det gjelder økningen i grensehandel kan det være interessant å se hvorvidt det finnes en generelt økt reisefrekvens blant folk, det vil si reiser som ikke har innkjøp som primærhensikt. Hvis folk reiser oftere til utlandet på ferie, gjennom jobben o.l. vil den utenlandshandelen dette bringer med seg vil i liten grad kunne forebygges. Man må altså legge til grunn at det ikke er mulig å forebygge all grensehandel. Grensehandel kan imidlertid reduseres ved hjelp av strukturelle virkemidler. Et foreslått tiltak i WHO's nylig vedtatte rammekonvensjonen om tobakk (FCTC) er å forby eller legge restriksjoner på tax-free-handelen. Innenfor EU er tax-free-handelen allerede avskaffet.

Proveny-modellen (vedlegg 1)

Grensehandelsutvalget har lansert en modell basert på økonomisk teori om konsumenters atferd, der disse tilpasser sin etterspørsel etter grensehandelsutsatte varer, gitt de priser, inntekter og andre betingelser de stod overfor i 1999.

I følge modellen vil statens proveny øke med stigende priser til tross for at den innenlandske etterspørselen vil gå ned. Det skyldes at tilstrekkelig mange fremdeles vil kjøpe de aktuelle varene til økt pris innenlands.

Når det gjelder tobakk, utgjorde avgiftenes andel av konsumentprisen 71 % i 1999. Modellen viser at avgiftsandelen kan stige til 79 % av prisen før grensehandelen blir så stor at den oppveier for nedgangen i det innenlandske salget.

For brennevin utgjorde alkoholavgiften og merverdiavgiften til sammen 80% av konsumentprisen. Modellen som skisseres, viser at avgiftsnivået kan stige til hele 92% av salgsprisen før grensehandel og smugling øker så mye at det oppveier nedgangen i det innenlandske salget. Avgiftsnivået som maksimerer totalprovenyet, ligger imidlertid på 78,5%.

Både for vin og øl ligger det faktiske avgiftsnivået lavere enn avgiftsandelen som maksimerer totalprovenyet. For disse varegruppene er det imidlertid ikke gjort beregninger på hvor det konsumminimerende avgiftsnivået ligger.

Det presiseres imidlertid at modellen er under utvikling og at den trenger et mer robust informasjonsgrunnlag for å kunne tas i bruk av Finansdepartementet. Det er blant annet behov for å styrke statistikkgrunnlaget for grensehandelen, både med hensyn til omfang og sammensetning. Grensehandels-utvalget lister selv opp en rekke mulige strategier for å bedre beslutningsgrunnlaget. Vi støtter med dette utvalgets ønske om bedre empirisk grunnlag.

Direktoratet håper at videreutviklingen av modellen vil bygge på et ferskere beregningsgrunnlag enn data som ligger 3-4 år tilbake i tid.

Det totale konsumet av alkohol i befolkningen er avgjørende for omfanget av de alkoholrelaterte skadene, og høy pris og begrenset tilgjengelighet bidrar til å redusere forbruket. Særavgiftene er et viktig alkoholpolitisk instrument som begrunnes ut fra folkehelseinteresser, og ikke bare med utgangspunkt i statens inntekter.

Det bør også vurderes om det ville vært hensiktsmessig å åpne for en mer detaljert tobakksvaregruppering. Det er forskjell på hvordan de ulike tobakksvarene er avgiftsbelagt i Norge (eksempelvis er rulletobakk mildere avgiftsbelagt enn ferdigsigaretter). Og det vil derfor kunne variere hvilke tobakksvarer forbrukeren kan spare mest på ved å handle i utlandet. Utviklingen i forbruk er også forskjellig for de forskjellige typene tobakksvarer.

Når det gjelder eventuelle provenyeffekter i Norge, ønsker direktoratet å påpeke at Canada forsøkte å drive priskonkurransen mot det uregistrerte tobakksmarkedet gjennom en avgiftsreduksjon i 1994. Her hadde realprisen på sigaretter økt med 159 % fra 1979 til 1991 samtidig med at ungdomsrøyking hadde blitt mer enn halvert. I 1994 ble realprisen redusert med 1/3 som et resultat av avgiftsreduksjon, og ungdomsrøykingen økte umiddelbart til 20 %. Provenytapet for den Canadiske stat var CAN \$ 656 millioner - mer enn dobbelt så stort som forutsatt. Redusert tobakksavgift ga altså ikke økt statsinntekt.

GENERELLE KOMMENTARER

1. Vil reduserte særavgifter redusere grensehandelen? Fra 1980 til 2001 økte prisen på tobakk 172 % mer enn økningen i konsumprisindeksen (KPI) i Norge. I Sverige økte tobakksprisen 71 % mer enn KPI i samme perioden, mens prisutviklingen på tobakksvarer i Danmark var 2 % lavere enn KPI. I 2002 kostet en 20-pakning Marlboro NOK 34 i Danmark, NOK 33 i Sverige og NOK 58 i Norge. Med denne

prisdifferansen til Sverige må tobakk kunne klassifiseres som en "lokkevare", da gevinsten ved innkjøp av lovlig kvote kan finansiere transportutgiftene ved en reiseavstand til grensa på 50 km.

Også for alkohol er det betydelige forskjeller i pris og avgiftsnivå, og dette tilsier at alkohol kan fungere som "lokkevare" på linje med tobakk.

Likevel må vi forvente at en avgiftspolitik som eksempelvis skulle halvere prisdifferansen på tobakk og alkohol til Sverige, vil ha en begrenset effekt på grensehandelen. Disse varene vil fortsatt være billigere i Sverige, og nordmenn som likevel er i Sverige for å handle for eksempel kjøtt og dagligvarer vil fremdeles ha et motiv til å kjøpe med seg alkohol og tobakk.

Spørreundersøkelser foretatt av MMI i 1999 og Opinion i 2000 viste at kjøtt oftest ble oppgitt som viktigste handlemotiv for turer til Sverige. Grensehandelsutvalget har beregnet at kjøtt og dagligvarer utgjorde ca. halvparten av verdien på grensehandelen, mens ca 20 % kan tilskrives tobakk og 15% alkohol. Grensehandelsutvalget mener det er sannsynlig at handelen av kjøttvarer trekker opp den øvrige grensehandelen fordi terskelen for å kjøpe andre varer når en først er i butikken for å kjøpe kjøtt kan være lav.

I undersøkelsen fra MMI oppga kun 29 % at en avgiftreduksjon på tobakk i "svært stor eller noen grad" vil redusere deres interesse for å handle i nabolandene. Tilsvarende tall for matvarer var 40 % og for alkohol 39 %. Resultatet indikerer at avgiftsnivået på matvarer og alkohol er viktigere for grensehandelen enn avgiftsnivået for tobakk.

2. Vil nedsettelse av avgifter redusere smuglingen?

Tobakk

Flere forhold tilsier at det kan være en omfattende smugling av tobakk til Norge. Landet har 68 grenseoverganger til Sverige, Finland og Russland for kjøretøy, hundrevis av fergehavner langs en meget lang kystlinje og flere internasjonale flyplasser. Samtidig har prisøkningene på tobakk i Norge vært vesentlig høyere enn i våre naboland, og prisforskjeller til land i vårt europeiske nærrområde er enda større. I Polen og Baltikum kan en 20-pakning handles for mindre enn en tiendedel av den norske utsalgsprisen. Fortjenestemarginen på smugling fra Øst-Europa er derfor meget høy.

Det kvantum som ble beslaglagt i smuglerforsøk i perioden 1997-2001 utgjør imidlertid kun 0,1 % av det totale forbruket. Selv om vi skulle legge til de partier smuglersigaretter som ble oppdaget i utlandet før de rakk å komme inn i Norge, så forblir det beslaglagte smuglervolumet meget lite. Beslagstatistikken har heller ikke økt etter 1996 slik som i Sverige. Selv om anslaget er beheftet med stor usikkerhet, må vi anta at den organiserte smuglingen betyr lite for tobakksforsyningen. I Sverige er det beregnet at 2 % av forbruket forsynes gjennom organisert smugling.

En intervjuundersøkelse på de mest handelsorienterte grenseoverganger mot Sverige foretatt av Østlandsforskning i 2000, avdekket at 3 % av ca 4 000 grensepasserende bilene hadde kvoteovertredelser for tobakk. Dette indikerer at heller ikke husbrukssmuglingen betyr mye for tobakksforsyningen i Norge.

Modellen som skisseres i rapporten, viser at reduserte alkoholavgifter vil føre til redusert smugling. Selv om smuglingen vil avta, vil det totale forbruket av alkohol i følge modellen stige så lenge avgiftene er lavere enn det forbruksminimerende avgiftsnivået.

Direktoratet anbefaler derfor ikke å bekjempe smuglingen med reduserte alkohol- og tobakksavgifter. I stedet foreslås effektivisering av tollens kontrollinstanser, skjerpede straffereaksjoner, systemer for bedre overvåkning, og økt internasjonalt samarbeid. Forskrift av 6. februar 2003 om innhold i og merking av tobakksvarer § 16 inneholder en bestemmelse om at alle tobakkspakninger skal være merket med batch nummer eller lignende for at de skal kunne identifiseres og spores. Tidspunkt og sted for fremstillingen skal også fremgå av merkingen. Dette vil i noen grad bidra til å redusere mulighetene for smugling.

Tiltak mot smugling har stått sentralt i forhandlingene til den WHO-initierte rammekonvensjonen om tobakksforebygging (Framework Convention on Tobacco Control)¹. Konvensjonen ble vedtatt av WHO's helseforsamling i mai 2003, og pr. 25. september har 62 land signert og ett land (Norge) ratifisert avtalen. Konvensjonen trer i kraft når 40 land har ratifisert, noe man håper vil skje i løpet av 2004. Konvensjonen vil være et nytt instrument for internasjonalt samarbeid om tiltak for å redusere forekomsten av smugling av tobakk.

Alkohol

Det er også ønskelig med bedre og mer oppdaterte data på sammensetningen av registrert og uregistrert forbruk i befolkningen. Videre er det stor usikkerhet knyttet til økningen i omfanget av smugling og alkohol kjøpt i utlandet ved økte priser i Norge.

3. Priselastisitet

En omfattende litteratur viser at alkohol- og tobakksavgifter er et effektivt virkemiddel for å redusere etterspørselen. Øker prisen med 10 % vil det for tobakk inntre en umiddelbar etterspørselsreduksjon på ca 3 – 6 %, mest blant ungdom og personer med lavest inntekt. Priselastisiteten for alkoholholdige drikkevarer varierer med varegruppe.

De fleste undersøkelser av priselastisitet for tobakksvarer er imidlertid utført i land hvor tobakk er billigere, og med mindre mulighet til kjøp fra uregistrerte forsyningskilder. Begge disse forhold vil påvirke priselastisiteten og det er derfor rimelig å stille spørsmål ved resultatenes overføringsverdi til vårt land. Det er et stort behov for å gjøre egne elastisitetsberegninger i Norge når det gjelder tobakk, og ettersom elastisiteten varierer over tid, er det behov for nyere beregninger for alkohol.

Her i landet har det aldri forekommet avgiftsreduksjoner på tobakk. Vi har altså ikke noe observasjonsmessig grunnlag verken for hvordan dette vil slå ut i utsalgsprisen til forbruker eller i etterspørselen. En finsk undersøkelse avdekket imidlertid at etterspørselen der var mer sensitiv for prisreduksjoner enn for prisøkninger, og det er kanskje naturlig å anta at det samme vil være tilfelle i Norge.

¹ WHO-artikkel om rammekonvensjonen: <http://www.who.int/features/2003/08/en/>

4. Realistiske forventninger til fremtidig avgiftsnivå


I 1997 og 1998 ble tobakksavgiften hevet betydelig i Sverige, men på grunn av økt grensehandel og smugling ble avgiftene senket igjen i 1999. Avgiftene på en pakke rulletobakk i Sverige tilsvarte i 2003 45 % av nivået i Norge, mens sigarettavgiften var 43 % av den i Norge. I Danmark var de respektive satsene 41 % og 60 % av nivået i Norge. I Danmark er det imidlertid vedtatt en avgiftsnedsettelse på ca 45 % fra 1. oktober 2003. Reduksjonen er foranlediget av den kommende opphevingen av 24-timersregelen for turistimport av tobakk.

Norge står fritt til selv å bestemme satsene for særavgifter og størrelsen på innførselskvotene uavhengig av EU/EØS-regelverket. I en åpen økonomi vil likevel avgiftspolitikken være påvirket av utviklingen i EU. EU kommisjonen har ment at ulike avgiftsregimer mellom medlemslandene har vært til hinder for et effektivt fungerende indre marked. Harmonisering av særavgifter har derfor vært et sentralt anliggende for direktivene om alkohol og tobakk, selv om frihandelshensyn ikke lenger er enerådende for EU's avgiftspolitik. EU står nå fremfor en utvidelse med ti nye medlemsland. I disse landene er tobakksavgiftene gjennomgående lavere enn dagens gjennomsnitt for EU, og dette vil bidra til å sette ytterligere press på særavgiftene. Dessuten er det sannsynlig at den forestående utvidelsen av turistkvoten i Sverige og Danmark vil stimulere til lavere prisnivå i våre naboland. Den planlagte utbredelsen av europaveien gjennom Østfold vil i tillegg bidra til å redusere kostnadene og tiden forbundet med langdistansehandel. I denne situasjonen vil de norske særavgiftene komme under ytterligere press. Sosial- og helsedirektoratet mener likevel at avgifter er et viktig virkemiddel for å redusere alkohol- og tobakksforbruket.

Det er i dag forskjeller på avgiftsnivået mellom de ulike tobakkstypene. Prisen på en håndrullet sigarett (estimert til ca 1 gram) utgjør for eksempel nærmere 70 prosent av prisen på en ferdigsigarett, og fortsatt utgjør håndrullede sigaretter rundt 40 prosent av sigarettene som blir røykt. Fra et helsemessig synspunkt er det uheldig at rulletobakk er billigere å røyke enn ferdigsigaretter. Rulletobakk har et høyere nikotin- og tjæreinnhold, og skaper større avhengighet, samtidig som risikoen for lungekreft er høyere enn ved ferdigsigaretter. Avgiften på rulletobakk bør derfor øke til det samme nivået som sigaretter.

Med yennlig hilsen


Gunn-Elin Aa. Bjørneboe
divisjonsdirektør


Kari Huseby
Avdelingsdirektør

Kopi:
Helsedepartementet
Sosialdepartementet