NOU Norges offentlige utredninger 2003: 17

Særavgifter og grensehandel

Rapport fra Grensehandelsutvalget

Utredning fra et utvalg oppnevnt av regjeringen 22. januar 2003.
Avgitt til Finansdepartementet 30. april 2003.

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2003

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0715-0

Sats/Trykk: AIT Trondheim AS/AIT Otta AS

Til Finansdepartementet

Utvalget som ble nedsatt 22. januar 2003 for å vurdere virkningen på statens inntekter av å endre avgiftene på grensehandelsutsatte varer, legger herved fram sin utredning. Utredningen er enstemmig.

Oslo, 30. april 2003

Thor Olav Thoresen
leder

Birgitta Ericsson | Øyvind Horverak | Torhild H. Martinsen

Lilly Sofie Ottesen | Jørgen Aasness

Odd Skarstad
Alexander Vik

Innhold

1 Sammendrag og anbefalinger ... 9
1.1 Innledning ... 9
1.2 Anbefalinger ... 9
1.3 Sammendrag ... 10

2 Utvalgets oppnevning, bakgrunn og arbeidsmåte ... 12
2.1 Bakgrunn og oppnevning ... 12
2.2 Mandat ... 12
2.3 Utvalgets tolkning av mandatet ... 12
2.4 Utvalgets arbeid ... 13

3 Begrunnelser for særavgifter på alkohol, tobakk og andre varer 14
3.1 Generelle skattemessige betraktninger ... 14
3.1.1 Indirekte beskatning ... 14
3.2 Et rammeverk for indirekte beskatning ... 15
3.3 Følger av alkoholbruk ... 16
3.3.1 Innledning ... 16
3.3.2 Nærmere om alkoholskader ... 16
3.4 Følger av tobakksbruk ... 17
3.4.1 Innledning ... 17
3.4.2 Nærmere om tobakksskader ... 17
3.5 Nivå på særavgifter i en situasjon med grensehandel mv. ... 18

4 Særavgifter, priser og provenyberegninger i Norge, Sverige og Danmark ... 20
4.1 Innledning ... 20
4.2 Avgifter ... 20
4.2.1 Særavgifter på alkoholholdige drikkevarer ... 20
4.2.2 Særavgifter på tobakk ... 23
4.2.3 Særavgifter på andre grensehandelsutsatte varer ... 26
4.3 Priser ... 27
4.3.1 Priser på alkoholholdige drikkevarer ... 27
4.3.2 Priser på tobakk ... 32
4.4 Beregning av særavgiftsinntekter i Norge, Sverige og Danmark ... 33
4.4.1 Gjeldende norsk praksis ... 33
4.4.2 Provenyberegninger for alkoholholdige drikkevarer i Sverige ... 35
4.4.3 Provenyberegninger for alkoholholdige drikkevarer i Danmark ... 36

5 Andre årsaker til prisforskjeller på grensehandelsutsatte varer . 37
5.1 Innledning ... 37
5.2 Priser på andre varer som har betydning for grensehandelen ... 37
5.2.1 Innledning ... 37
5.2.2 Kjøpekraftspariteter og prisnivåindekser ... 38
5.2.3 Kjøttvarer ... 39
5.2.4 Andre varer ... 39
5.2.5 Strategisk prising på grensen ... 40
5.2.6 Varer som fungerer som lokkevarer 41
5.2.7 Hvorfor er internasjonale merkevarer dyrere i Norge enn i Sverige? ... 41
5.3 Effekter av valutakursutviklingen .. 42

6 Alkohol ... 43
6.1 Forbruket av alkohol ... 43
6.1.1 En oversikt over det norske alkoholforbruket ... 43
6.1.2 Nærmere om det uregistrerte alkoholforbruket ... 45
6.1.3 Grensehandelen med alkohol ... 46
6.2 Etterspørselen etter alkohol ... 49
6.2.1 Alkoholavgifter og alkoholpriser ... 49
6.2.2 Faktorer av betydning for etterspørselen etter alkohol ... 49
6.2.3 Nærmere om alkoholpriser og etterspørsel ... 51
6.2.4 Inntekt og etterspørsel etter alkoholholdige drikkevarer ... 55
6.2.5 Innenlandsk tilgjengelighet og etterspørselen etter alkoholholdige drikkevarer ... 55
6.2.6 Varenes kvalitet og etterspørselen etter alkoholholdige drikker ... 56
6.2.7 Trendmessige svingninger i etterspørselen etter alkoholdrikker 56
6.3 Oppsummering ... 57

7 Tobakk ... 58
7.1 Innledning ... 58
7.2 Historiske utviklingstrekk ... 58
7.2.1 Endringer i registrert salg av tobakksprodukter i perioden 1910-2002 ... 58
7.2.2 Pipetobakk ... 59
7.2.3 Rulletobakk ... 59
7.2.4 Fabrikkproduserte sigaretter ... 59
7.2.5 Endringer i selvrapportert forbruk av tobakk ... 59

7.2.6 Endringer i tobakksforbruket til kvinner og menn ... 59
7.2.7 Endringer i andel røykere i den voksne befolkning ... 60
7.2.8 Sosiale forskjeller i utbredelsen av røyking ... 60
7.3 Pris og etterspørsel etter tobakk ... 61
7.3.1 Innledning ... 61
7.3.2 Tobakksavgifter og tobakkspriser . 61
7.3.3 Oversikt over undersøkelser av priselastisitet ... 61
7.3.4 Priseffekt for ungdom ... 62
7.3.5 Priseffekter i ulike sosiale lag ... 63
7.3.6 Priseffekt i ulike perioder ... 64
7.3.7 Substitusjonseffekt ... 64
7.3.8 Effekt av fallende pris ... 64
7.3.9 Beregninger av priseffekt i Norge . 65
7.3.10 Priselastisitet - konklusjon ... 66
7.4 Grensehandel og avgiftsfri handel av tobakk ... 66
7.4.1 Innledning ... 66
7.4.2 Endringer i grensehandel og reiseimport av tobakk ... 66
7.4.3 Grensehandel og reiseimport i ulike befolkningsgrupper ... 67
7.5 Smugling av tobakk ... 68
7.5.1 Innledning ... 68
7.5.2 Smuglingens struktur ... 69
7.5.3 Smuglingens omfang i Sverige ... 69
7.5.4 Smuglingens omfang i Norge ... 70
7.5.5 Tiltak for å kontrollere smuglingen 70
7.6 Forbrukets sammensetning – konklusjon ... 71

8 Lovlig handel over landegrensene ... 73
8.1 Innledning ... 73
8.2 Rammebetingelser - reisegodsbestemmelser og forenklet fortolling ... 73
8.2.1 Reisegodsbestemmelser ... 73
8.2.2 Forenklet fortolling ... 74
8.3 Grensehandel ... 74
8.3.1 Skillet mellom grensehandel og privat vareimport og ferieforbruk .. 74
8.3.2 Reisens motiv og effektiviteten av tiltak ... 74
8.3.3 Grensehandel - et vanskelig felt å kartlegge ... 76
8.3.4 Geografisk avgrensning ... 77
8.3.5 Utvikling fra 2000 - ytterligere konsentrasjon av grensehandelen . 80
8.3.6 Grensehandelens omfang i 2002 81
8.3.7 Grensehandelens sammensetning . 82
8.3.8 Grensehandelens kunder ... 83
8.4 Oppsummering ... 83

9 Noen konsekvenser av grensehandel ... 85
9.1 Virkninger på skatteinntekter ... 85
9.2 Virkninger på produksjon og sysselsetting ... 86
9.2.1 Innledning ... 86
9.2.2 Detaljhandelen ... 86
9.2.3 Nærings- og nytelsesmiddelindustrien ... 87

10 Virkninger av endringer i særavgifter ... 89
10.1 Innledning ... 89
10.2 Finansdepartementets beregningsmodell ... 89
10.3 Utvikling av en alternativ modell for beregning av virkninger av endringer i særavgifter mv. ... 90
10.4 Virkninger på proveny av endringer i norske alkoholavgifter ... 92
10.5 Virkninger på alkoholkonsum, grensehandel og smugling av endringer i norske alkoholavgifter 93
10.6 Virkninger av endringer i priser på alkohol i utlandet ... 94
10.7 Virkninger av endringer i tobakksavgiftene ... 95
10.8 Virkninger av endringer i andre avgifter ... 96
10.9 Virkninger på proveny og grensehandel av samtidige endringer i priser på mange varer i våre naboland ... 96
10.10 Muligheter for å forbedre beregningsapparatet ... 96

11 Noen framtidsperspektiver ... 98
11.1 Innledning ... 98
11.2 Avgiftsharmonisering i EU? ... 98
11.2.1 Innledning ... 98
11.2.2 Utviklingen i EU ... 98
11.2.3 Betydning for Norge ... 100
11.3 Effekter av de berammede kvoteutvidelsene i andre nordiske land ... 100
11.4 Den videre utviklingen i valutakursen ... 101
11.5 Framtidsperspektiver på smugling og hjemmebrenning ... 101
11.6 WTO-forhandlingene og framtidige prisdifferanser på matvarer ... 103

12 Et forbedret informasjonsgrunnlag 104
12.1 Innledning 104
12.2 Enkelte aktuelle prosjekter 104

Litteraturliste 106

Vedlegg
1 Virkninger på proveny og konsummønster av endringer i særavgifter på grensehandelsutsatte varer 113
2 Grensehandel og tax-free import av alkohol til Norge 131

Kapittel 1
Sammendrag og anbefalinger

1.1 Innledning

I budsjettavtalen mellom Regjeringspartiene og Fremskrittspartiet ble det bestemt å sette ned et utvalg som skulle vurdere virkningene på statens inntekter av å endre avgiftene på grensehandelsutsatte varer, jf. Budsjett-innst. S. nr. I (2002-2003).

Utvalget presiserer at det har hatt begrenset tid til rådighet til å besvare det relativt omfattende mandatet.

Hovedproblemstillingen som diskuteres er hvordan innenlandske skatteinntekter varierer ved ulike nivåer på særavgiftene, når de særavgiftsbelagte varene kan handles innenlands, grensehandles, smugles og handles på tax-free markedet. Det fokuseres på særavgiftene på alkohol og tobakk. Det er også særavgifter på andre varer som er utsatt for grensehandel, men utvalget har ikke lagt vekt på behandling av avgiftene på sjokolade- og sukkervarer, alkoholfrie drikkevarer og avgifter på drikkevareemballasje.

Med grensehandel vil utvalget forstå varer som innføres avgiftsfritt til Norge i medhold av Reisegodsforskriften i forbindelse med handelsmotiverte reiser. Varene får avgiftsfritak i Norge, men er avgiftsbelagt i innkjøpslandet. Det er altså ikke tilstrekkelig at en vare er kjøpt avgiftsbelagt i utlandet for at handelen skal regnes som grensehandel, varen må være kjøpt på en reise der formålet er å handle i utlandet.

Utvalget har beskrevet metoder som i dag benyttes for å beregne statens inntekter fra avgifter på grensehandelsutsatte varer. Utvalget har sett det som sin hovedoppgave å utrede mulighetene for å forbedre det modelltekniske beregningsverktøyet når det gjelder særavgiftsbelagte varer. Utvalget har med dette utgangspunktet konstruert et første utkast til en alternativ beregningsmodell som tar hensyn til at alkohol og tobakk kan kjøpes innenlands og utenlands, samt omsettes illegalt. På denne bakgrunnen betrakter utvalget beregningsmodellen som presenteres i kapittel 10 som et viktig resultat av arbeidet. Utvalget vil imidlertid presisere at mye arbeid gjenstår før modellen kan benyttes i arbeidet med provenyberegninger (beregninger av skatte- og avgiftsinntekter). I beregningsmodellen inngår størrelser som beskriver omfanget av det uregistrerte konsumet av alkohol og tobakk, grensehandelens omfang og ulike mål som beskriver det registrerte og det uregistrerte konsumets respons på prisendringer. Foreløpige resultater fra modellen viser at provenyet øker klart med økt avgift på øl og tobakk. For brennevin og vin er resultatene fra modellen mer usikre, men også for disse varene viser de foreløpige modellsimuleringene at økte avgiftssatser gir økt proveny. Utvalget vurderer dette som rimelige resultater.

De øvrige kapitlene i rapporten behandler særavgiftenes begrunnelse og betydning for priser og proveny, så vel i Norge som i Danmark og Sverige (kapitlene 3 og 4), og ulike aspekter ved fenomenet grensehandel (kapitlene 5, 8 og 11). I tillegg beskrives markedene for alkohol og tobakk (kapitlene 6 og 7). Kapittel 2 gir en oversikt over utvalgets mandat, sammensetning og arbeid, mens kapittel 12 gir eksempler på tiltak utvalget mener kan vurderes, for å forbedre informasjonsgrunnlaget når det gjelder effekter av endringer i særavgiftene på grensehandelsutsatte varer.

1.2 Anbefalinger

Utvalget mener at særavgifter på alkohol og tobakk har en god teoretisk og helsemessig forankring.

Det er utvalgets oppfatning at grensehandel mellom naboland, ikke minst som en følge av politikken innen EU, kan øke i årene som kommer. Norge blir trolig berørt av denne utviklingen. Det bør vurderes om det kan tas i bruk et nytt beregningsverktøy for å anslå virkninger på forbruk og proveny av endringer i særavgiftene på alkohol og tobakk. Utvalget mener at beregningsmodellen som presenteres i kapittel 10 representerer en lovende førsteversjon av en slik modell. Utvalget foreslår derfor at Finansdepartementet i samarbeid med Statistisk sentralbyrå vurderer å videreutvikle modellen. Utvalget presiserer at det gjenstår betydelig arbeid før modellen kan tas i bruk i departementets arbeid.

For å bedre kunnskapen om grensehandel og effekter på provenyet av særavgifter, anbefa-

ler utvalget å styrke informasjonsgrunnlaget. En styrking av informasjonsgrunnlaget er viktig for å utvikle en godt empirisk fundert beregningsmodell.

1.3 Sammendrag

Kapittel 2 gir en oversikt over mandatet og utvalgets tolkning av det. Det gis også en oversikt over utvalgets sammensetning og arbeid.

Kapittel 3 diskuterer prinsipper for indirekte beskatning. Årsaken til at enkelte varer pålegges særavgifter er dels fiskal og dels at produksjon og/eller forbruk av enkelte varer fører med seg uheldige effekter. Særavgifter på alkoholholdige drikkevarer og tobakk er virkemidler som kan bidra til redusere forbruket og dermed begrense de uheldige helsemessige og sosiale effektene.

Kapittel 4 gir en oversikt over særavgifter og priser for alkohol og tobakk i Norge, Sverige og Danmark. Kapitlet beskriver også særavgiftene på noen andre grensehandelsutsatte varer, som sjokolade og sukkervarer. Oversikten over særavgiftene på alkohol viser at Norge har et høyere avgiftsnivå enn Sverige, som igjen har et høyere nivå enn Danmark. For tobakk er avgiftene høyest i Norge, og lavest i Sverige. Norske priser på alkohol og tobakk er, blant annet som følge av ulikhetene i særavgifter, betydelig høyere enn svenske og danske priser. Prisforskjellen er relativt størst for svakere alkoholprodukter og for tobakk. Prisforskjellene mellom landene blir også sterkt påvirket av endringer i valutakursene.

Kapittel 4 inneholder også en gjennomgang av prissetting og skatteovervelting i ulike markeder. Gjennomgangen viser blant annet at avgiftsreduksjonene på brennevin og vin de siste årene har slått nesten fullt ut i prisene til forbrukerne. Også for øl og tobakk ser det ut til at avgiftsendringer i sin helhet overveltes konsumenten.

Videre beskriver kapitlet eksisterende praksis for provenyberegninger av endrede særavgifter i Norge, Sverige og Danmark. De tre nordiske landene har valgt noe ulike metoder for slike beregninger. I Norge forutsetter en implisitt at den direkte priselastisiteten ivaretar virkningene av alle prisendringer på alkoholdrikker og tobakk, dvs. både endringer i den innenlandske prisen og i det relative prisforholdet mellom norske priser og prisene i andre land. Videre ser en bort fra at inntekter fra merverdiavgiften øker ved at omsetning trekkes hjem fra utlandet ved innenlandske avgiftsreduksjoner, eller at merverditapet øker som følge av lekkasje til utlandet ved økte innenlandske avgifter.

I Sverige forutsetter en at den direkte priselastisiteten bare ivaretar endringene i den innenlandske etterspørselen. I tillegg vil grensehandelen påvirkes av at det relative prisforholdet mellom svenske og utenlandske varer endres. Danskene tar utgangspunkt i at det innenlandske forbruket er en funksjon av den innenlandske prisen og forskjeller mellom danske priser og priser i andre land.

Kapittel 5 tar for seg varer som i liten grad er omfattet av særavgifter, men som utgjør en betydelig del av den samlede grensehandelen. De fleste matvarer er vesentlig billigere i våre naboland. Særlig gjelder dette kjøttvarer. Kjøttvarer er også den varen klart flest grensehandlere oppgir at de først og fremst reiser for å kjøpe. Flere forhold bidrar til at prisnivået på matvarer er høyt i Norge. Det generelle lønns- og kostnadsnivået er klart høyere enn i våre naboland. Det norske landbruket er mer skjermet for internasjonal konkurranse enn landbruket i Sverige og Danmark, samtidig som klimatiske og topografiske forhold gjør det dyrt å produsere mat i Norge. De siste årene har en betydelig styrking av den norske krona bidratt til at prisforskjellene har økt.

Kapittel 6 beskriver utviklingen i det norske alkoholforbruket fra 1973 til 2002. Alkoholforbruket, regnet i ren alkohol pr. voksen innbygger, har økt med i underkant av 2 liter fra 1973 til 2002. Størsteparten av det norske alkoholforbruket stammer fra legale, innenlandske kilder. Det uregistrerte forbruket har imidlertid økt sterkere enn det registrerte de siste 30 årene, noe som først og fremst skyldes vekst i turistimporten, inkludert grensehandelen, og økning i omsetningen av smuglersprit. Grensehandelen med Sverige har vist en særlig kraftig vekst fra 1999 til 2002. Regnet i ren alkohol sto grensehandelen med Sverige for om lag 4 pst. av det totale innenlandske forbruket i 2002. Videre drøftes sammenhengen mellom alkoholpriser og alkoholforbruk. Det er godt dokumentert at prisendringer påvirker salget av alkohol. Derimot vet en ikke hvordan det uregistrerte forbruket påvirkes av prisendringer på det innenlandske, legale markedet. Det er imidlertid sannsynlig at endringen i det legale salget er større enn endringer i omsetningen gjennom andre kanaler. Særlig gjelder dette øl og vin, hvor det uregistrerte forbruket utgjør en forholdsvis liten del av det totale forbruket.

Kapittel 7 beskriver forbruket av tobakk og hvordan forbruket endres som følge av prisendringer. Det registrerte forbruket av tobakk pr. innbygger nådde en topp rundt 1975 og er siden redusert med ca. 30 pst. Noe av nedgangen kan skyldes en økning i uregistrert forbruk fra grensehandel, tax-

free handel og organisert smugling. En beregning av forsyningskildenes relative størrelse for perioden 1998-2002 viser at 71 pst. av røyketobakken (sigaretter og rulletobakk) er kjøpt legalt i Norge, 12 pst. er handlet i Sverige, 5 pst. er anskaffet i Danmark, mens 10 pst. er innkjøpt i utlandet ellers. Mindre enn 2 pst. av tobakken kommer fra organisert smugling. Den internasjonale forskningslitteraturen viser at innenlands etterspørsel reduseres når prisene øker. Særlig synes yngre aldersgrupper å være følsomme overfor prisendringer på tobakk.

Kapittel 8 går nærmere inn på hva utvalget forstår med grensehandel. Det sentrale i definisjonen er at en reise må være handelsmotivert. Handel i forbindelse med ferie- og arbeidsreiser til utlandet, samt tax-free handel, faller utenfor utvalgets definisjon på grensehandel. På bakgrunn av intervjuundersøkelser, eksisterende omsetningsstatistikk for detaljhandel og alkohol, samt antall bilpasseringer, er grensehandelen samt annen bil- og bussbasert turistimport anslått til om lag 4½ mrd. kroner i 2002. Anslaget representerer en betydelig volumvekst siden 2000. Kjøttvarer og tobakksvarer er de to største varegruppene. Hver av disse står for rundt 20 pst. av grensehandelen, mens andre dagligvarer og alkohol begge utgjør om lag 15 pst. Brus, mineralvann og godterier står for ca. 8 pst. Grensehandelen blir stadig mer konsentrert til Strømstad kommune, som omfatter handelssentraene Svinesund og Nordby. Folk bosatt i Østfold står for 35 pst. av grensehandelen, og personer fra Oslo og Akershus står samlet for en tilsvarende andel.

Kapittel 9 drøfter følger av grensehandelen på statens inntekter, sysselsetting og verdiskaping. Ulike utgangspunkt for hvordan grensehandel påvirker statens inntekter kan åpenbart gi ulike resultater. Dette understreker at beregninger av provenytap generelt vil måtte bygge på bestemte forutsetninger og derfor må brukes med varsomhet. Utvalgets vurdering er at de samlede virkningene av grensehandelen på verdiskaping og sysselsetting er beskjedne.

Kapittel 10 presenterer et første utkast til en alternativ modell som på sikt vil kunne brukes til å anslå endringer i provenyinntektene som følge av endringer i særavgiftene. Modellen er basert på økonomisk teori for konsumenters adferd, og på tilgjengelige data og empiriske adferdsstudier. Spesielt bygger modellen på anslag for omfanget av det uregistrerte forbruket, herunder anslag for grensehandelen, og anslag for hvordan forbruket av alkohol og tobakk fordeler seg på ulike kilder. Modellen tar hensyn til at endringer i særavgiftene kan føre til endringer i omfanget av grensehandel, smugling og hjemmebrenning.

Endringer i en særavgift påvirker provenyet fra denne avgiften. En styrke ved modellen er at den også tar hensyn til at provenyet fra merverdiavgiften og andre særavgifter da endres. Foreløpige resultater fra modellen viser at provenyet øker med økt avgift på øl og tobakk. For brennevin og vin er resultatene fra modellen mer usikre, men også for disse varene viser de foreløpige modellsimuleringene at økte avgiftssatser gir økt proveny. De samlede avgiftsinntektene stiger med økt brennevinsavgift opp til et maksimum, for deretter å falle. Modellen gir tilsvarende resultater for avgiften på vin. Resultatene fra eksperimentmodellen indikerer at dagens avgiftssats på brennevin og vin er lavere enn den avgiftssatsen som maksimerer totale skatteinntekter.

Modellberegningene tyder videre på at det vil kunne eksistere en konsumminimerende avgiftssats. Totalkonsumet vil stige dersom avgiftssatsen overstiger den konsumminimerende satsen. I et slikt tilfelle vil det uregistrerte forbruket øke mer enn det registrerte forbruket reduseres. Ifølge modellresultatene ligger imidlertid slike konsumminimerende avgiftssatser langt over dagens norske nivå.

For å kvalitetssikre resultatene fra modellen bør en undersøke i hvilken grad resultatene er robuste overfor endringer i modellens parametere og teste flest mulig av modellens prediksjoner mot ulike typer tilgjengelig empirisk informasjon. Dette er til nå bare gjennomført i svært begrenset grad. Videre bør det samles inn nye data for bedre å kunne tallfeste og teste modellen.

Kapittel 11 gjennomgår noen utviklingstrekk som kan ha konsekvenser for det framtidige omfanget av grensehandel, ut over effektene av endringer i særavgiftene. En ser spesielt på mulighetene for avgiftsharmonisering i EU, kvoteutvidelser i andre nordiske land, valutakursens betydning, framtidsperspektivene for smugling og hjemmebrenning og WTO-forhandlingene.

Kapittel 12 tar opp behovet for et bedre informasjonsgrunnlag med hensyn til anslagene for grensehandel spesielt og uregistrert forbruk generelt. Det vises også til enkelte prosjekter som kan bidra til å forbedre informasjonsgrunnlaget om grensehandelen og styrke et eventuelt videre arbeid med beregningsmodellen som presenteres i kapittel 10.

Det følger to vedlegg med rapporten. Vedlegg 1 gir en mer utførlig beskrivelse av den økonometriske modellen KONSUM-G som er presentert i kapittel 10, og beskriver provenyberegninger basert på modellen. Vedlegg 2 tar for seg endringene i grensehandelen med alkohol i de senere år.

Kapittel 2
Utvalgets oppnevning, bakgrunn og arbeidsmåte

2.1 Bakgrunn og oppnevning

Regjeringspartiene og Fremskrittspartiet ble i budsjettavtalen høsten 2002 enige om en helhetlig avtale om statsbudsjettet for 2003. Som ett av avtalepunktene ble det bestemt å sette ned et utvalg som skulle vurdere virkningene på statens inntekter av å endre avgiftene på grensehandelsutsatte varer. Fra Budsjett-innst. S. nr I (2002-2003) siteres: "Stortinget ber Regjeringen sette ned et hurtigarbeidende ekspertutvalg som skal utrede virkningene på statens inntekter av avgiftsendringer på grensehandelsutsatte varer. Utredningen skal omfatte virkningene av reduserte avgifter på innenlands etterspørsel og på økning i innenlands etterspørsel som følge av redusert grensehandel, tax-free handel og illegal omsetning. Utvalget skal redegjøre for hvordan provenyberegninger beregnes i våre naboland, og redegjøre for utviklingstrekkene i avgiftene på grensehandelsutsatte varer i nabolandene. Utvalget skal også vurdere virkningene på samlet konsum i Norge av de aktuelle varene ved avgiftsendringer og konsekvenser av dette. Utvalget skal vurdere virkningene av avgiftsendringer av ulikt omfang. Utvalget skal legge fram sluttrapport innen april 2003."

Utvalget ble oppnevnt 22. januar 2003, og fikk følgende sammensetning:

Forskningsleder Thor Olav Thoresen, Statistisk sentralbyrå (leder)
Forsker Birgitta Ericsson, Østlandsforskning
Forsker Øyvind Horverak, Statens institutt for rusmiddelforsking
Rådgiver Torhild H. Martinsen, Finansdepartementet
Rådgiver Lilly Sofie Ottesen, Sosialdepartementet
Forskningssjef Jørgen Aasness, Statistisk sentralbyrå

Sekretariatet har bestått av

Førstekonsulent Alexander Vik, Finansdepartementet og
Seniorrådgiver Odd Skarstad, Finansdepartementet

2.2 Mandat

Utvalget ble gitt følgende mandat:

"Utvalget skal
- gjøre rede for hvilke særavgiftsbelagte varer som trolig er mest utsatt for grensehandel og vurdere om noen av disse varene fungerer som lokkevarer
- redegjøre for utviklingen i avgiftene på disse varene både i Norge og i våre naboland, og vurdere betydningen av dette for grensehandel og annet uregistret forbruk
- gjøre rede for hvilke andre faktorer, utover avgiftsforskjeller, som spiller inn på utviklingen i grensehandelen og det uregistrerte forbruket generelt
- vurdere hvilke hensyn som bør legges til grunn for fastsetting av avgifter på de aktuelle varene
- redegjøre for eksisterende beregningsmetoder for statens inntekter av endringer i særavgifter i Norge, Sverige og Danmark (og eventuelt andre land det er relevant å sammenligne oss med). Det bør også diskuteres om det bør tas hensyn til virkninger på merverdiavgiftsinntektene dersom avgiftsendringer fører til endringer i uregistrert forbruk
- vurdere om det finnes datamateriale og om det er behov for å etablere ytterligere materiale som kan brukes til å anslå omfanget av uregistrert forbruk (grensehandel, smugling, hjemmeproduksjon og tax-free handel) av de aktuelle varene
- foreslå et opplegg for å beregne virkningene av avgiftsendringer av ulikt omfang på hhv. registrert og uregistrert forbruk (grensehandel, tax-free handel og illegal omsetning) av de aktuelle varene
- utrede virkningene på statens inntekter av avgiftsendringer på disse varene"

2.3 Utvalgets tolkning av mandatet

Mandatet ber utvalget gjøre rede for hvilke særavgiftsbelagte varer som er mest utsatt for grensehandel. Etter utvalgets mening er dette alkoholvarer

og tobakk, og utvalget har valgt å konsentrere sitt arbeid om disse varene. Utvalget er imidlertid klar over at det også foregår grensehandel med andre særavgiftsbelagte varer, som sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer.

Utvalget har sett det som sin viktigste oppgave å utarbeide forslag til å forbedre metoder for å anslå konsekvenser for statens inntekter av å endre avgifter på grensehandelsutsatte varer.

2.4 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt 7 heldagsmøter. Det første møtet ble avholdt 29. januar 2003, mens det siste møtet ble avholdt 26. april 2003. Dette har vært et skrivende utvalg, der medlemmene har skrevet kapitler.

Det ble forutsatt at utvalget skulle ha kontakt med berørte organisasjoner. Utvalget hadde 12. februar 2003 møte med følgende organisasjoner: Actis – Rusfeltets felleskontor, Bryggeri- og mineralvannforeningen, Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon, Norske sjokoladefabrikkers forening, Næringsmiddelbedriftenes landsforening, Tobakkindustriens felleskontor, Vin- og brennevinsimportørenes forening, Vinmonopolet. Utvalget fikk overlevert en del materiale fra organisasjonene på møtet, mens ytterligere materiale ble ettersendt i ukene etter møtet.

Kapittel 7 er skrevet av forsker Karl Erik Lund ved Statens institutt for rusmiddelforskning, og bearbeidet i samråd med utvalget. Som vedlegg til utvalgets rapport inngår to signerte artikler. Vedlegg 1 er skrevet av Odd Erik Nygård og Jørgen Aasness fra Statistisk sentralbyrå, vedlegg 2 er skrevet av Sturla Nordlund fra SIRUS. Utvalget har også innhentet informasjon om utviklingen innenfor alkohol- og tobakkspolitikken innenfor EU fra Anders Ulstein, Brusselkontoret til Actis, og fra Norges delegasjon til den Europeiske Union ved Stig Hauge Bendiksen.

Kapittel 3
Begrunnelser for særavgifter på alkohol, tobakk og andre varer

3.1 Generelle skattemessige betraktninger

3.1.1 Indirekte beskatning

Indirekte skatter består av merverdiavgift, særavgifter og toll. Merverdiavgiften er en generell skatt på forbruk og omfatter et bredt spekter av varer og tjenester. Særavgifter omfatter fiskalt begrunnede særavgifter, miljøavgifter og avgifter som legges på enkelte varer for å dempe forbruket av dem, i hovedsak pga. av uheldige helseeffekter. I tillegg er det toll på import av landbruksvarer og enkelte industrivarer.

Skatte- og avgiftspolitikkens viktigste formål er å finansiere offentlig sektors virksomhet, dvs. offentlig konsum og investeringer og overføringer til privat sektor. Offentlig sektors finansieringsbehov bestemmer i stor grad skatte- og avgiftsnivået. Skatte- og avgiftssystemet påvirker også inntektsfordelingen. Virkningen på økonomien og inntektsfordelingen avhenger ikke bare av skatte- og avgiftsnivået, men også av hvordan skatte- og avgiftssystemet utformes. Det må fattes beslutninger om hva som skal skattlegges, hvordan skattegrunnlaget skal utformes og hvilke skattesatser som skal benyttes.

Ved utformingen av skatte- og avgiftssystemet er det så langt som mulig ønskelig å benytte skatter og avgifter som ikke har uheldige effektivitetsmessige virkninger. Eksempler på skatter som ikke fører med seg denne typen effektivitetstap kan være miljøavgifter og grunnrenteskatter. I praksis er det imidlertid ikke mulig å finansiere offentlig forbruk, investeringer og overføringer utelukkende ved hjelp av slike skatter. En er dermed henvist til å benytte ulike former for vridende skatter.

Økonomisk teori stiller opp enkelte prinsipper for hvordan slike vridende skatter bør utformes dersom effektivitetstapet skal bli minst mulig:

- Det bør brukes brede og generelle skattegrunnlag og lave skattesatser. Det er en fordel med lave satser på mange og brede grunnlag framfor høye skatter på få eller smale grunnlag. Dette skyldes at effektivitetstapet ved beskatning øker mer enn proporsjonalt med skattesatsen.
- De høyeste skattene bør legges i markeder der aktørenes tilpasning endrer seg minst som følge av skattleggingen. Dette prinsippet tilsier isolert sett at en bør ha høyere skattesatser på skattegrunnlag som ikke kan påvirkes og i markeder der tilbud og etterspørsel endrer seg lite som følge av prisendringer.[1] Dette kan imidlertid bidra til at det legges høyere skatter på nødvendighetsgoder enn på luksusgoder.
- Skattesystemet bør i minst mulig grad påvirke selve produksjonen av varer og tjenester. Dette peker i retning av at skatter og avgifter i større grad bør legges på sluttforbruket av varer og tjenester enn på bedriftens kjøp av produserte innsatsfaktorer. Derimot er det effektivt å innføre avgifter som korrigerer for eksterne virkninger i produksjonen, som miljøavgifter.

I motsetning til direkte skatt på inntekt (inkludert kapitalinntekt), påvirker ikke skatt på forbruk beslutninger om sparing. Dette gjør at det isolert sett er en fordel å bruke forbruksskatter framfor direkte skatter, dersom en legger stor vekt på effektiv ressursbruk. Ofte er imidlertid direkte skatter et mer egnet fordelingspolitisk virkemiddel enn indirekte skatter. Hensynet til effektiv ressursbruk må veies opp mot fordelingspolitiske hensyn når det skal vurderes hvor stor andel av de offentlige inntektene som skal komme fra hhv. direkte og indirekte skatter, jf. bl.a. Skatteutvalget (NOU 2003:9).

Sammenlignet med andre OECD-land utgjør forbruksavgiftene i Norge (inkludert særavgifter og merverdiavgift) en relativt høy andel regnet som andel av bruttonasjonalproduktet (BNP), jf. tabell 3.1. Tabellen viser også at Norge ligger over gjennomsnittet for EU (15) når det gjelder totale skatteinntekter i forhold til BNP. Norge ligger imidlertid ganske likt med OECD Europa når det gjelder

[1] Den inverse elastisitetsregelen (Ramsey 1927) gir en generell oppskrift på indirekte beskatning. Den sier at varer som er lite elastiske i etterspørselen relativt sett kan beskattes hardere enn varer som er mer elastiske i etterspørselen, siden velferdstapet som følge av beskatningen er mindre når etterspørselen etter varen er lite elastisk.

avgiftsinntekter som andel av totale skatteinntekter.

Skatteutvalget (NOU 2003:9) vurderer at ettersom skatt på forbruk ikke påvirker beslutninger om sparing og at noe av skattebyrden belastes andre inntekter enn lønnsinntekter, er det fornuftig at en relativt betydelig andel av offentlige inntekter kommer fra indirekte skatter. Økt vekt på forbruksbeskatning er også i tråd med anbefalinger fra OECD. Det kan imidlertid være begrenset rom for å øke avgiftsnivået vesentlig i Norge. Skatteutvalget påpeker bl.a. at hensynet til økende grensehandel tilsier at det neppe er rom for å øke inntektene fra avgifter vesentlig i årene framover. Hensynet til økt grensehandel har også vært brukt som begrunnelse for å redusere avgiftene på alkohol, jf. bl.a. St.prp. nr. 1 Skatte-, avgifts- og tollvedtak (2000-2001).

3.2 Et rammeverk for indirekte beskatning

Et rammeverk for beskrivelser av offentlige tiltak kan ta utgangspunkt i at personer fatter suverene beslutninger for å tilfredsstille behovet for varer og tjenester. I begrepet konsumentsuverenitet ligger det at personene selv velger det som er best for dem.

Det som taler for at forbruket av tobakk og alkohol, og eventuelt andre varer, skal beskattes hardere enn annet forbruk, er såkalte negative eksterne effekter. Eksempler på slike negative effekter i forbindelse med forbruk av alkohol og tobakk er gitt i punktene 3.3 og 3.4. Disse effektene reflekteres i utgangspunktet ikke i prisene på varene, og avgiftslegging er med på å bringe prisene opp på et høyere nivå. Isolert sett skal avgiftene på alkohol og tobakk, i tråd med økonomisk teori, settes slik at de på marginen dekker kostnadene for omgivelsene og/eller fellesskapet ved alkohol- og tobakksbruk. Denne typen beskatning er effektivitetsfremmende (i samfunnsøkonomisk forstand)

Tabell 3.1 Samlede skatteinntekter som andel av bruttanasjonalproduktet (BNP) og avgiftsinntekter som andel av totale skattinntekter for utvalgte OECD-land. Prosent. 2001

Land	Totale skatteinntekter som andel av BNP	Avgiftsinntekter som andel av BNP	Avgiftsinntekter som andel av totale skattinntekter
Belgia	45,3	11,2	24,7
Danmark	49,0	15,8	32,2
Finland	46,3	13,6	29,4
Frankrike	45,4	11,4	25,2
Hellas	40,8	13,9	34,0
Island	34,8	14,8	43,0
Irland	29,2	10,3	35,3
Italia	41,8	11,0	26,2
Luxemburg	42,4	11,4	26,7
Nederland	40,0	12,3	30,8
Norge	44,9	14,1	31,3
Slovakia	33,1	11,0	33,2
Spania	35,2	10,2	28,8
Storbritannia	37,4	11,7	31,2
Sverige	53,1	11,1	20,8
Sveits	34,5	7,1	20,5
Tsjekkia	39,0	11,9	30,6
Tyrkia	35,8	13,9	38,7
Tyskland	36,4	10,6	29,3
Ungarn	38,6	14,9	38,6
Østerrike	45,7	12,4	27,2
OECD total	36,8	11,5	31,8
OECD Europa	40,4	12,1	30,3
EU (15)	42,0	11,9	28,7

Kilde: OECD Revenue Statistics 1965-2001.

når avgiften fører til at forbruket reduseres. Dette perspektivet kan forlenges til å ta hensyn til at personer undervurderer effekter på seg selv av alkohol- og tobakkforbruk. Dette kan skyldes at konsumentene ikke tar hensyn til langsiktige virkninger av sitt forbruk, eller at de simpelthen velger å ignorere en del uheldige effekter. I slike tilfeller skal beskatningen bringe konsumet mer i pakt med de "sanne" preferansene (Atkinson og Meade 1974).

Alkoholen og tobakkens avhengighetsskapende egenskaper gjør at disse varene skiller seg fra de fleste andre konsumgoder. Hvorvidt individet perfekt forutser at det at han røyker i dag kan innvirke på hans konsum av sigaretter i morgen, eller om individene er mer kortsiktige i sine vurderinger, er et mye diskutert tema, som også kan ha politikkimplikasjoner.

Særavgifter kan motiveres ut fra at de skal bidra til å korrigere allerede eksisterende ineffektiviteter i økonomien (Corlett og Hague 1953). Et problem innenfor skatteteori er at fritid som sådan ikke kan skattlegges; skatt er utelukkende knyttet til arbeidsinntekt. Om en ønsker å redusere effektivitetstapet som følger av at arbeid beskattes, vil det innenfor et slikt resonnement kunne argumenteres for at varer som er komplementære[2)] til fritid, bør skattlegges. På denne måten oppnår en å øke prisen på fritid, siden fritid i stor grad er konsumtid. Innenfor et slikt perspektiv kan det argumenteres for særavgifter på konsumvarer, som alkohol og tobakk, siden disse primært konsumeres i fritiden (Slemrod 1990).

Det har vært hevdet at avgiftene på alkohol og tobakk kan virke regressive, dvs. at de rammer dem med lavest inntekter hardest (se f.eks. Sammartino (1990) og Chaloupka og Warner (2000)). Mer prinsipielt kan avgiftene beskyldes for å stride mot prinsippet om horisontal likhet, dvs. at personer som er like på alle andre måter enn i sitt forhold til alkohol eller tobakk, behandles ulikt gjennom denne type beskatning. Dette gjelder imidlertid for alle typer indirekte beskatning av forbruksvarer.

3.3 Følger av alkoholbruk

3.3.1 Innledning

Årsaken til at en drikker alkohol er todelt: For det første søker en nytelsen knyttet til smaken, gjerne i kombinasjon med et måltid, for det andre søker en opplevelsen ved alkoholrusen, dvs. alkoholens egenskap til å frambringe alternative bevissthetsformer. Det sier seg da selv at bruken av alkohol har positive egenskaper, siden det til alkoholen er knyttet nytelse og behag. Problemet er imidlertid at alkoholen også har negative egenskaper. På samfunnsnivå er det umulig å erfare de positive egenskapene uten at de negative følger med, men på individnivå er det mulig.

Omfanget av alkoholforbruket i et samfunn har betydning for en rekke ulike typer av skader (Edwards et al. 1994). Det at en økning i alkoholkonsumet i befolkningen vil påvirke omfanget av de alkoholrelaterte skadene, henger sammen med to forhold: For det første vil antall misbrukere/antall som drikker svært mye øke når totalkonsumet øker, for det andre vil antall beruselsestilfeller øke når totalforbruket øker. Når totalforbruket øker, vil det altså være flere personer i befolkningen som har en høy risiko for alkoholrelaterte skader, og det vil være flere drikketilfeller hvor risikoen for skader er høy. Dette betyr ikke at alle som øker sitt forbruk av alkohol trenger å erfare økte problemer. Det som imidlertid er sikkert, er at økt bruk av alkohol øker risikoen for at uheldige følger kan inntreffe, og denne økte risikoen gjør at skadene vil øke på samfunnsnivå.

Det er de uheldige effektene av alkoholbruk, sammen med statens ønske om økte inntekter, som ligger til grunn for de høye avgiftene på alkoholholdige drikkevarer i Norge (NOU 2003:4 Forskning på rusmiddelfeltet). De høye avgiftene bidrar både til å begrense skadevirkningene, og til å øke statens inntekter.

3.3.2 Nærmere om alkoholskader

Det finnes et utall skader som følge av alkoholbruk, og det er ulike måter å inndele alkoholrelaterte skader på (jf. f eks NOU 1995:24 Alkoholpolitikken i endring og NOU 2003:4). En måte er å knytte skadene til om de er akutte eller kroniske på den ene siden, og om de er direkte eller indirekte knyttet til alkoholbruken, slik det er gjort i NOU 2003:4 Forskning på rusmiddelfeltet. Tabell 3.2 er hentet derfra.

En annen måte å dele inn alkoholskadene på er etter om skadene rammer en selv, eller om skadene rammer andre. Nettopp det forhold at alkoholbruk påfører andre skader, er av stor betydning for å kunne legitimere en restriktiv alkoholpolitikk, slik utvalget har i Norge. Det at uskyldige personer rammes, gjør det legitimt å sette i verk tiltak

2) To varer er komplementære i økonomisk forstand når etterspørselen etter den ene varen reduseres ved en prisøkning på den andre varen. Ski og skistaver er et hyppig brukt eksempel på komplementære varer.

Tabell 3.2 En inndeling av alkoholskader etter fire kategorier

	Direkte	Indirekte
Akutte	Rus, forgiftning	Ulykker, skader, vold, kriminalitet
Kroniske	Avhengighet, redusert immunforsvar, leverskader, nevrologiske skader osv.	Sosiale problemer, økonomiske problemer, samlivsproblemer, psykiske problemer osv.

mot hele befolkningen for å begrense bruken av alkohol.

Det er gjort omfattende forskning på sammenhengen mellom alkoholbruk og ulike typer av skader. Verdens helseorganisasjon (WHO) har beregnet at alkohol står for om lag 3,2 pst. av samtlige dødsfall på verdensbasis (WHO 2002). (Til sammenligning oppgir WHO at narkotika står for om lag 0,4 pst.) Dødsfall som skyldes alkohol kan grovt sett deles i gruppene organskader pga. langvarig misbruk, forgiftningsdødsfall, selvmord pga. kronisk misbruk og brå dødsfall (drap, ulykker, selvmord) hvor beruselse har vært en utløsende faktor. WHO har beregnet fordelingen av dødsfall som skyldes alkoholbruk etter dødsårsakskategori. Det framgår at 38 pst. av de alkoholrelaterte dødsfallene kategoriseres under psykiatriske sykdommer, 27 pst. under ulykker, 13 pst. som selvmord, 7 pst. som kreftsykdommer, 7 pst. hjerte- og karsykdommer og 8 pst. andre sykdommer (i hovedsak levercirrhose). Dødsfall ved alkoholrelaterte sykdommer utgjør altså bare en liten del av alle alkoholrelaterte dødsfall.

Dette indikerer det også annen forskning viser – at de sosiale problemene ved alkoholbruk er minst like bekymringsfulle som de helsemessige. De fleste skader som er forbundet med alkohol, skjer heller ikke som følge av langvarig bruk, men som følge av alkoholpåvirkning og beruselse. Skader som følger av drikkemønsteret – ikke bare drukket mengde – har derfor betydning for omfanget av alkoholskadene. Skader som er mest vanlige i forbindelse med rus er knyttet til trafikk-, druknings- og fallulykker, og til voldstilfeller.

I tillegg til det utvalget kan kalle personrelaterte skader, kommer belastninger alkoholbruken påfører samfunnsøkonomien i form av helse- og sosialkostnader, produktivitetstap, kriminalitet og redusert livskvalitet.

Alkoholskader, både tradisjonelt og i dag, rammer først og fremst de fattigste og minst ressurssterke i samfunnet. Selv om utviklingen av velferdsstaten har gjort at alkoholproblemet ikke rammer de svakeste på samme måte som før, er det liten tvil om at alkoholproblemer fremdeles er et problem som rammer mange hjem og som fører til omsorgssvikt for barn. Denne sosiale dimensjonen har hatt stor betydning for utformingen av den norske alkoholpolitikken. Den ble utformet som en restriksjonspolitikk med begrensninger i tilgjengelighet. Slik skulle alle samfunnets borgere bidra til å redusere det samlete alkoholkonsumet og dermed også skadene.

3.4 Følger av tobakksbruk

3.4.1 Innledning

Christian IV innførte totalforbud mot bruk av tobakk i Danmark-Norge i 1632. Begrunnelsen var "den store skade som Tubackdricken / Undersatterne udi Vort Rige Norge tilføye". Hodne (1978a) tolker "skade" bredt, og åpner for at det både kan referere seg til tobakk som unyttig nytelsesmiddel, til skade for den enkeltes økonomi og sunnhet, og at det kan føre til brann (Aasness 2002). Forbudet ble opphevet i 1643, samtidig som det ble innført en meget høy tollsats (Hodne 1978).[3] Historisk sett har imidlertid toll og avgift på tobakk hatt en svært viktig fiskal rolle. I 1893 utgjorde tollinntekter på tobakk 22,7 pst. av samlede tollinntekter, og 11,7 pst. av samlede statsinntekter (Hodne 1978b). Beskatningen av tobakk var altså i tråd med observasjonene til Adam Smith (1776, s. 261): "in almost every part of Europe it has become a principal subject of taxation".

I nyere tid legges det imidlertid mer vekt på helsemessige hensyn ved omtale av tobakksvarer i budsjettdokumenter. I statsbudsjettet for 1986 presiseres det f.eks. at det er viktig at prisene (avgiftene) på tobakksvarer holdes på et høyt nivå for å redusere forbruket, og at det er bred enighet om at avgiftene bør øke minst i takt med den alminnelige prisstigningen.

3.4.2 Nærmere om tobakksskader

Det er først i siste halvdel av forrige århundre at en

[3] Tollen på tobakksvarer ble først fjernet i 2000, da denne ble inkludert i særavgiften.

fikk ordentlig fokus på helseeffektene av tobakksbruk. Vitenskapsbasert helseinformasjon ble først spredt mot slutten av 1950-årene, særlig av frivillige helseorganisasjoner som Landsforeningen mot kreft. Et offentlig engasjement etterfulgte utgivelsen av den første autoritative rapport om røyking og helse fra den amerikanske helsedirektøren i 1964 (Bjartveit 2002). I 1970 vedtok Stortinget et offisielt program mot tobakksskadene, opprettet Statens tobakkskaderåd og satte sammen en komité til utarbeidelse av Lov om restriktive tiltak ved omsetning av tobakksvarer mv.". Loven trådte i kraft i 1975, og er senere revidert en rekke ganger med tilføyelser om røykfrihet i offentlige lokaler, heving av aldersgrensen, modifisering av helseadvarslene på pakkene, forbud mot nye nikotinprodukter, effektivisering av reklameforbudet m.m.

Det er særlig fire forhold ved røyking som er blitt holdt fram som legitimeringsgrunner for statlig intervensjon:

1. Omfanget av og risikoen for helseskader

Skadene fra røyking omfatter ca. 50 ulike sykdomstilstander, hvorav ca. 20 kan være dødelige. Om lag halvparten av dagligrøykerne som begynner å røyke i tenårene og fortsetter utover 35-års alderen, dør tidligere enn normalt som følge av helseskader der røyking er en hoved- eller medvirkende årsak. Av disse dør igjen en halvpart før pensjonsalderen. En fjerdedel av dagligrøykerne har i gjennomsnitt 20-25 år lavere forventet levealder enn en tilsvarende røykfri person. Dersom røykemønsteret blant dagens 50-åringer fortsetter, kan det på basis av epidemiologiske beregninger anslås at mer enn 50 000 av dagens tenåringer vil komme til å dø for tidlig som følge av sykdommer hvor røyking spiller inn som årsak (Doll et al.1994, Peto et al.1994, Peto 1994, US Centers for Disease Control and Prevention 1996).

2. Valget om røyking tas oftest av umyndige personer med misoppfatninger av risiko

Oppstarten til en røykekarriere skjer i de fleste tilfeller meget tidlig i livsløpet, og barn og unge i har handlingsøyeblikket som regel misoppfatninger om risikoen. Undersøkelser viser at unge røykere feilaktig mener at de selv - sammenlignet med andre personer - er mindre utsatt for en gang i livet å få røykesykdommer (urealistisk optimisme). Dernest er de heller ikke i stand til å vurdere sine framtidige preferanser. 86 pst. av voksne røykere og 80 pst. av unge etablerte røykere svarer 'nei' på spørsmålet "Hvis du skulle foreta valget på nytt, ville du begynne å røyke?". De fleste tar altså røykebeslutninger som de senere tar avstand fra.

3. Friheten til å fortsette å røyke er begrenset av avhengighet

Friheten til å velge mellom å fortsette eller slutte å røyke er begrenset av en avhengighet som både kan oppleves fysiologisk og psykologisk.

4. Røyking kan ramme uskyldige tredjepersoner

En fjerde legitimitetsgrunn for statlig inngripen er at røyking også kan gå ut over andre samfunnsmedlemmer. Undersøkelser viser at folk flest føler ubehag ved opphold i rom hvor det røykes (Sosial- og helsedirektoratet 2003). Dessuten viser forskningslitteraturen at også passiv røyking kan føre til en rekke alvorlige og mindre alvorlige sykdomstilstander. En arbeidsgruppe fra det internasjonale kreftforskningsinstituttet (IARC) i WHO har nylig gjennomgått alle større studier som har sett på sammenhengen mellom passiv røyking og kreft (Ot. prp. nr. 23 (2002-2003)). Ekspertgruppen slår fast at passiv røyking øker risikoen for lungekreft med 20 – 30 pst.

Disse fire forholdene gjør at tobakkavgiften framstår som helsemessig gunstig, forutsatt at prisreaksjonene er som forventet.

3.5 Nivå på særavgifter i en situasjon med grensehandel mv.

Dersom et høyt nivå på særavgifter er med på å øke grensehandel, smugling og hjemmebrenning, må gevinstene (proveny og helseeffekter) ved særavgiftsnivået veies opp mot de samfunnsmessige kostnadene ved at personer drar over grensen for å handle, eller at personer involverer seg i illegal virksomhet, som smugling og hjemmebrenning. Mobilitet over landegrensene fører også til tap av skatteinntekter.

I tilfellet med grensehandel består det samfunnsøkonomiske tapet i at personer velger å bruke tid og andre ressurser på å skaffe seg varer fra et sted som ligger langt borte fra hjemstedet, noe som bl.a. kan skyldes nivået på særavgifter. Andre årsaker til grensehandel er nærmere diskutert i kapittel 5. Effektivitetstapet ved at en person velger å foreta handelen over grensen kan måles med personens tidsbruk, bensinforbruk, slitasje på veger og materiell, etc.

Det er imidlertid ikke gitt at grensehandelen bør møtes med en avgiftslettelse. Dersom en vur-

derer å redusere særavgiftene for å forsøke å redusere dette effektivitetstapet, må effekten av en eventuell reduksjon i grensehandelen veies opp mot de samfunnsøkonomiske kostnadene som følger av å ha et lavere avgiftsnivå på alkohol og tobakk. Reduserte særavgifter vil sannsynligvis øke totalkonsumet av alkohol og tobakk, og dette kan bl.a. gi uheldige helseeffekter, jf. omtale under 3.3 og 3.4. I tillegg må det veies opp mot det eventuelle provenytapet for staten ved at avgiftene på registrert forbruk reduseres.

Grensehandelen innebærer imidlertid også en fordel for forbrukerne idet de får en større mengde varer å velge fra. I det perspektivet kan tilgang til et marked (over grensen) med andre varer være fordelaktig. En innvending mot dette argumentet er at det vil kunne være mer gunstig å frakte disse varene i større kvanta over grensen enn å la hver enkelt konsument reise langt for å skaffe seg varen.

I spredtbygde strøk kan det være problemer knyttet til hvordan en skal opprettholde et godt nok servicetilbud. Det kan tenkes tilfeller der tilgang til butikker på begge sider av grensen bidrar til å bedre servicetilbudet i områder hvor det er lange avstander til tilstrekkelig vareutvalg på norsk side.

Det kan også hevdes at grensehandelen representerer en begrenset konkurranse for innenlands næringsliv som ellers ville være mer beskyttet, og at en viss grad av konkurranse fra grensehandel således kan bidra til effektivising.

Kapittel 4
Særavgifter, priser og provenyberegninger i Norge, Sverige og Danmark

4.1 Innledning

I dette kapitlet vil utvalget gjennomgå avgiftsnivået i Norge, Sverige og Danmark på alkoholholdige drikkevarer og tobakk, samt gi en kort oversikt over avgiftene for sjokolade- og sukkervarer, alkoholfrie drikkevarer og grunn- og miljøavgift på drikkevareemballasje. Videre vil utvalget gjennomgå prisutviklingen og prisnivået på alkoholholdige drikkevarer og tobakk i Norge, Sverige og Danmark. Utvalget ser også på hvordan alkoholholdige drikkevarer og tobakk prissettes i Norge, og drøfter hvorvidt avgiftene veltes over i prisene til forbruker. Til slutt i gis det en oversikt over metoder for provenyberegninger i Norge, Sverige og Danmark.

4.2 Avgifter

4.2.1 Særavgifter på alkoholholdige drikkevarer

4.2.1.1 Sammenligning av avgiftsnivået i Norge, Sverige og Danmark

Avgiftssystemene for alkoholholdige drikkevarer er forskjellige i de tre nordiske landene, og dette vanskeliggjør en direkte sammenligning av avgiftene. En mulig tilnærming er å sammenligne hvor stort avgiftsbeløp som påløper et konkret definert produkt. I tabell 4.1 har utvalget regnet avgiftene om til norske kroner etter gjennomsnittlige valutakurser uke 12, 2003 (SEK 85,47 og DKK 108,86).

Av tabell 4.1 går det fram at avgiftsnivået i Sverige og Danmark på en flaske brennevin som inneholder 40 volumprosent alkohol utgjør henholdsvis 79 og 55 prosent av nivået i Norge. Særavgiften for en flaske vin som inneholder 12 volumprosent alkohol, utgjør i Sverige og Danmark henholdsvis 44 og 18 prosent av nivået i Norge, mens særavgiften for en flaske øl som inneholder 4,7 volumprosent alkohol, i Sverige og Danmark utgjør henholdsvis 37 og 18 prosent av nivået i Norge.

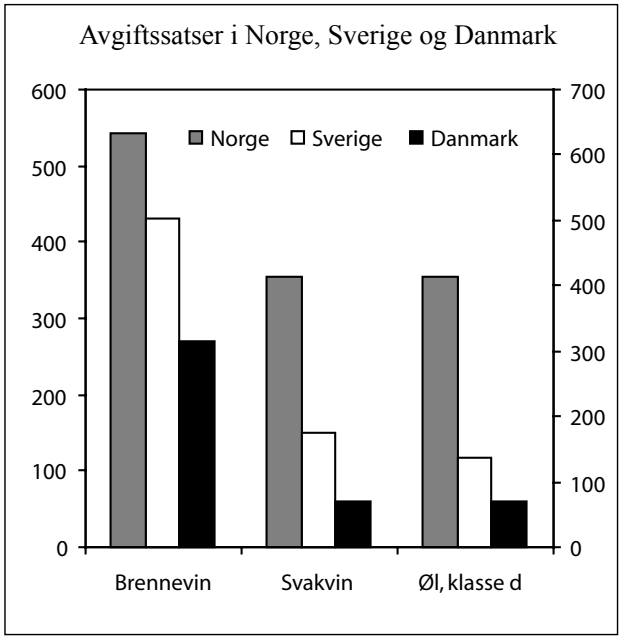
I figur 4.1 er avgiftsnivået i Norge, Sverige og

Tabell 4.1 Særavgifter på alkoholholdige drikkevarer i Norge, Sverige og Danmark 1. januar 2003. NOK. Nasjonal valuta i parentes

	Norge	Sverige	Danmark
Brennevin			
70 cl, 40 volumprosent	152,32	120,00	83,82
		(140,40 SEK)	(77,00 DKK)
Vin			
75 cl, 12 volumprosent	31,95	14,15	5,76
		(16,56 SEK)	(5,29 DKK)
Øl			
50 cl, 4,7 volumprosent[1)]	7,95	2,95	1,46
		(3,46 SEK)	(1,34 DKK)

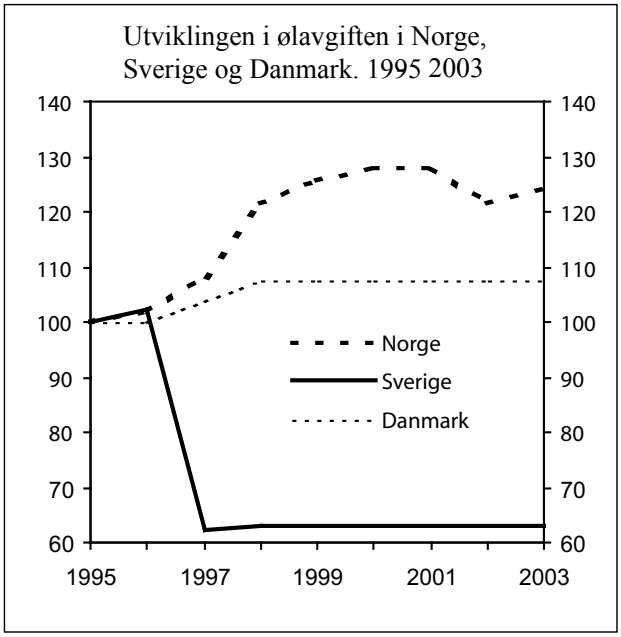
[1)] Danmark opereres det med Platograder, ikke med volumprosent. Størrelsene er ikke sammenlignbare, men for å gi et overslag har utvalget lagt til grunn at 1 Platograd tilsvarer 0,5 volumprosent alkoholinnhold.

Kilde: Skatteministeriet, Riksskatteverket og Finansdepartementet.



Figur 4.1 Avgiftssatser i Norge, Sverige og Danmark pr. 1. januar 2003 i norske kroner

Kilde: Finansdepartementet, Riksskatteverket, Skatteministeriet og Norges Bank.



Figur 4.2 Utviklingen i ølavgiften i Norge, Sverige og Danmark. 1995 – 2003. Nominelle verdier, nasjonal valuta

Kilde: The Scotch Whisky Association.

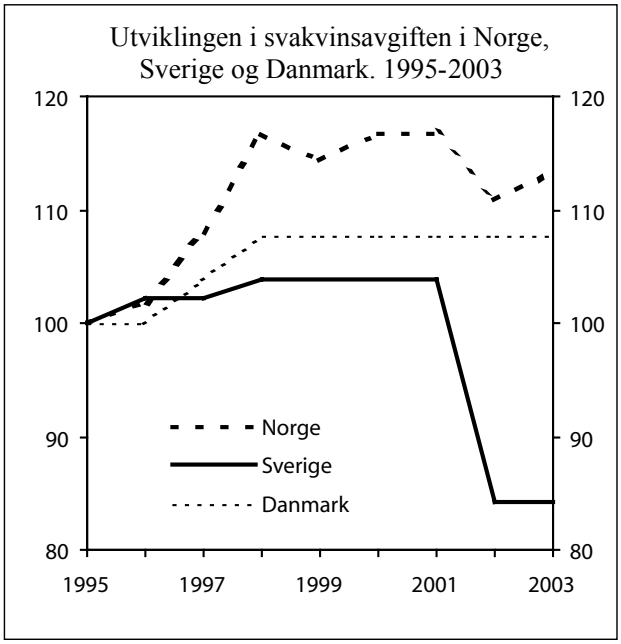
Danmark framstilt på en mer generell måte – regnet om til kroner pr. liter ren alkohol.

Det går fram at alkoholavgiftene er betydelig høyere i Norge enn i Sverige, som igjen har betydelig høyere avgifter enn Danmark. Forskjellen er relativt sett større for svakere produkter, som vin og øl, enn for brennevin. Alkoholavgiften er høyere for brennevin enn for vin og øl (for samme alkoholmengde) i alle de tre landene. I Sverige er avgift på alkohol i vin dessuten høyere enn på alkohol i øl.

I figurene 4.2, 4.3 og 4.4 vises utviklingen i alkoholavgiftene i perioden 1995 – 2003 for Norge, Sverige og Danmark.

Figur 4.2 viser at mens det bare er gjort små endringer i ølavgiften i Danmark de siste 8 årene, så har avgiftene i Norge og Sverige blitt henholdsvis økt og kraftig senket. Hovedårsaken til den kraftige nedgangen i de svenske avgiftene i 1997 (38 pst. nedgang), var konkurransen fra dansk øl som følge av endringene i innførselskvotene. Figuren viser at forskjellene mellom landenes beskatning av øl har økt. Spesielt har forskjellen mellom norsk og svensk avgiftsnivå blitt større.

Figur 4.3 viser et lignende bilde for svakvinsavgifter. Her kommer Sveriges reduksjon i avgiften inn fra 1. desember 2001 (18,8 pst.). Denne endringen var begrunnet i EU-kommisjonens krav om at Sverige, i alle fall delvis, måtte harmonisere sin beskatning av øl og vin med samme alkoholinnhold (Beräkningskonventioner för 2003). Også for



Figur 4.3 Utviklingen i svakvinsavgiften i Norge, Sverige og Danmark. 1995 – 2003. Nominelle verdier, nasjonal valuta

Kilde: The Scotch Whisky Association.

svakvin er hovedkonklusjonen at forskjellen mellom norsk og svensk avgiftsnivå har økt betydelig.

Figur 4.4 viser et helt annet bilde enn figur 4.2 og 4.3. Mens de danske og svenske avgiftene har holdt seg på omtrent det samme nivået de siste år,

Tabell 4.2 Inntekter fra særavgifter på alkoholholdige drikkevarer Norge, Sverige og Danmark. 2001, 2002 og 2003. Mill. kroner, nasjonal valuta

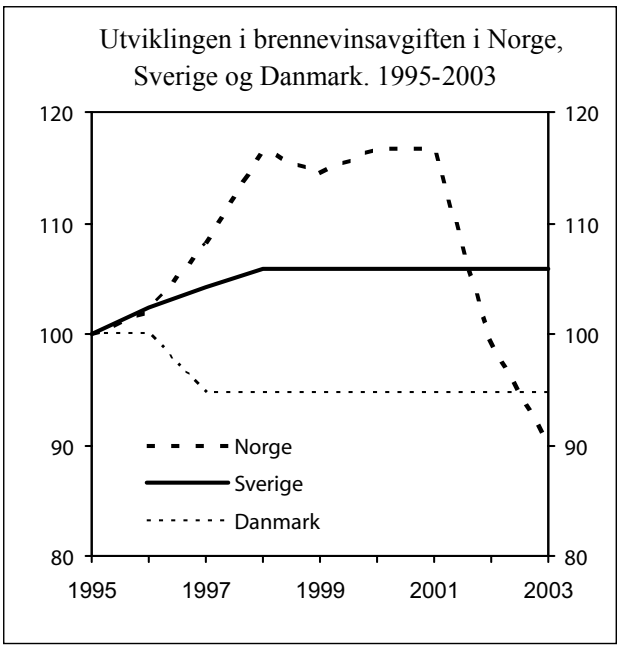
	2001	2002	2003
Norge, NOK	8 471	8 199	8 539[1)]
Sverige, SEK	11 000	10 800[1)]	9 900[1)]
Danmark, DKK	4 325	4 323[1)]	4 243[1)]

[1)] Estimert proveny.
Kilde: Finansdepartementet i Norge, Finansdepartementet i Sverige, Skatteministeriet i Danmark.

ble de norske avgiftene først økt fram til 1998, for så å holde seg praktisk talt uendret til 2001. Fra 2001 til 2003 har den norske avgiften blitt satt ned til under 1995-nivå.

Det er vedtatt å sette ned den danske brennevinsavgiften med 45 pst. fra 1. oktober 2003. Avgiftsnedsettelsen er foranlediget av den kommende opphevelsen av 24-timersregelen for brennevin og økningen av brennevinskvoten fra 1,5/1,0 liter til 10 liter pr. person og grensepassering. Den prosentvise avgiftsnedsettelsen på brennevin er omtrent den samme som ved nedsettelsen av vin- og ølavgiftene på begynnelsen av 1990-tallet. Disse avgiftsnedsettelsene hadde også sitt grunnlag i endringer i kvotene og opphevelse av 24-timersregelen for øl og vin.

Særavgiftene på alkohol gir betydelige inntekter til statskassen. Tabell 4.2 viser de beregnede inntektene for årene 2001-2003 i Norge, Sverige og Danmark.



Figur 4.4 Utviklingen i brennevinsavgiften i Norge, Sverige og Danmark. 1995 – 2003. Nominelle verdier, nasjonal valuta

Kilde: The Scotch Whisky Association.

4.2.1.2 *Nærmere om dagens avgiftsregelverk i Norge*

Særavgiftene på alkoholholdige drikkevarer avhenger av alkoholinnhold. I dag beskattes alkoholen i øl og vin likt, mens det fremdeles er en hardere beskatning av alkoholen i brennevin over 22 volumprosent. Øl i klasse a avgiftslegges som alkoholfrie drikkevarer.

Det går fram av tabell 4.3 at alkoholholdige drikkevarer som inneholder mer enn 4,75 volumprosent alkohol beskattes med kr. 3,55 pr. volumprosent og liter, mens drikker som inneholder mellom 22 og 60 volumprosent alkohol beskattes med kr. 5,44 pr. volumprosent og liter. Drikker som inneholder mindre enn 4,75 volumprosent alkohol beskattes med et fast beløp pr. liter innenfor 4 avgiftsklasser.

4.2.1.3 *Nærmere om dagens avgiftsregelverk i Sverige*

I Sverige har både alkoholinnhold og produkttype betydning for avgiftsfastsettelsen. I tillegg til å skille mellom produkttypene øl, vin og brennevin, er cider skilt ut som en egen skatteklasse. Tabell 4.4 viser avgiftene på alkoholholdige drikkevarer i Sverige i 2003.

Tabell 4.3 Avgiftssatser på alkoholholdig drikk i Norge 2003

Produkt etter alkoholinnhold i volumprosent	Avgift pr. liter
Klasse a: 0,00 – 0,70	1,55
Klasse b: 0,70 – 2,75	2,43
Klasse c: 2,75 – 3,75	9,18
Klasse d: 3,75 – 4,75	15,89
	Avgift pr. volumprosent og liter
4,75 – 22	3,55
22 – 60	5,44

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.4 Avgiftssatser på alkoholholdig drikk i Sverige 2003 (SEK)

Produkt	Avgift pr. volumprosent og liter
Brennevin	5,0141
Øl som inneholder mer enn 2,8 volumprosent alkohol	1,47
	Pr. liter
Vin som inneholder mellom 8,5 – 15 volumprosent alkohol	22,08
Vin som inneholder mellom 15 – 22 volumprosent alkohol	45,17
Cider som inneholder mellom 2,25 – 4,5 volumprosent alkohol	7,58

Kilde: Finansdepartementet i Sverige.

Tabell 4.5 Avgiftssatser på alkoholholdig drikk i Danmark 2003 (DKK)

	Til 30. september 2003	Fra 1. oktober 2003
Produkt	Pr. liter pr. volumprosent	
Brennevin som inneholder over 1,2 volumprosent alkohol, samt vin og fruktvin mv. som inneholder over 22 volumprosent alkohol	2,75	1,50
	Pr. liter	
Vin og fruktvin som inneholder over 1,2, men ikke over 6 volumprosent alkohol		4,50
Vin og fruktvin som inneholder over 6, men ikke over 15 volumprosent alkohol		7,05
Vin og fruktvin som inneholder over 15, men ikke over 22 volumprosent alkohol		10,55
Tilleggsavgift for musserende vin og champagne		3,50
Øl skatteklasse 1 (fra 2,8 volumprosent til 11 Platograder)[1]		2,6850
Øl skatteklasse 2 (over 11 til 14 Platograder)		3,4575
Øl skatteklasse 3 (over 14 til 18 Platograder)		4,6075
Øl skatteklasse 4 (over 18 til 22 Platograder)		5,1025
	Pr. liter pr. Platograd	
Øl skatteklasse 5 (over 22 Platograder)		0,27

[1] Platograd svarer om lag til 0,5 volumprosent alkoholinnhold. Det vanligste danske ølet inneholder 4,5 volumprosent, noe som svarer til 9 Platograder. Avgiftssatsene på øl er i Danmark oppgitt pr. hektoliter. Dette forklarer hvorfor en får fire desimaler når det oppgis satsene pr. liter.
Kilde: Skatteministeriet i Danmark.

4.2.1.4 Nærmere om dagens avgiftsregelverk i Danmark

På samme måte som det svenske avgiftssystemet, tillegger også det danske avgiftssystemet både alkoholinnhold og produkttype betydning for skattleggingen. I tillegg til å skille mellom øl, vin og brennevin, skiller det danske avgiftssystemet mellom ordinær og musserende vin.

Brennevinsprodukter, og andre produkter med alkoholinnhold over 22 volumprosent, beskattes med 2,75 DKK pr. volumprosent. Denne satsen skal reduseres til 1,50 DKK fra 1. oktober 2003.

4.2.2 Særavgifter på tobakk

4.2.2.1 Sammenligning av avgiftsnivåene i Norge, Sverige og Danmark

Avgiftssystemene for tobakk er noe ulike i Norge, Sverige og Danmark. I Norge er avgiften på alle tobakkstyper utelukkende knyttet til vekt og type tobakk, mens utsalgsprisen ikke har noen betydning for størrelsen på avgiften. Sverige har det samme avgiftssystemet som Norge for alle andre tobakksvarer enn sigaretter. Den svenske sigarettavgiften avhenger av salgsprisen, slik at avgiften

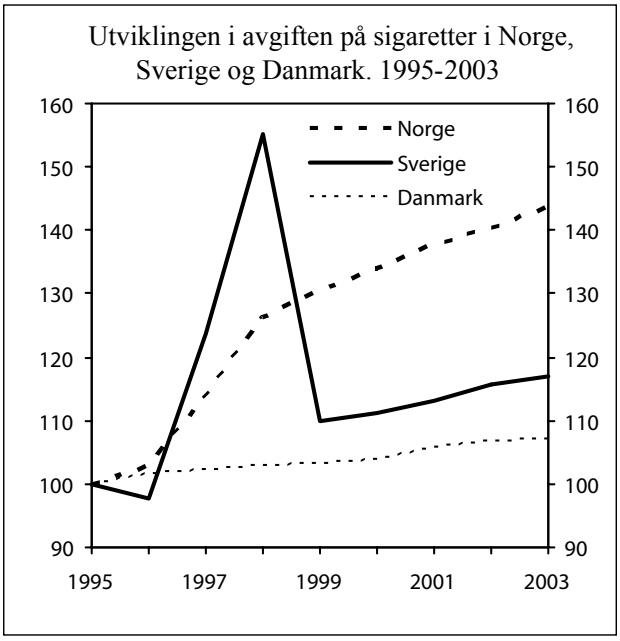
Tabell 4.6 Særavgifter på tobakksvarer i Norge, Sverige og Danmark 2003. NOK (i nasjonal valutta i parentes)

Produkt	Norge	Sverige	Danmark
En pakke røyketobakk 40 gram	48,00	21,54 (25,20 SEK)	19,70 (18,10 DKK)
En pakke sigaretter 20 stk	34,80	14,97 (17,52 SEK)	20,94 (19,24 DKK)

Kilde: Skatteministeriet, Riksskatteverket og Finansdepartementet.

også har en verdidel. For Sveriges vedkommende utgjør verdidelen hele 73 prosent av avgiften på en vanlig 20-pakning sigaretter. Danmark har i tillegg til en verdiavgift på sigaretter, også verdiavgift på sigarer, sigarillos og lignende. For Danmarks vedkommende utgjør verdiavgiften på sigaretter 37 prosent av den totale avgiften.[1] Tabell 4.6 viser avgiftsnivået for sigaretter og røyketobakk i 2003 til prisene nevnt i noten foran.[2]

[1] Prisen på en 20-pakning sigaretter i Sverige er satt til SEK 34,50, og i Danmark til DKK 33,50.
[2] Følgende valutakurser er lagt til grunn: SEK 85,47 og DKK 108,86.



Figur 4.5 Utviklingen i avgiften på sigaretter i Norge, Sverige og Danmark 1995-2003.[1] Nominelle verdier, nasjonal valuta

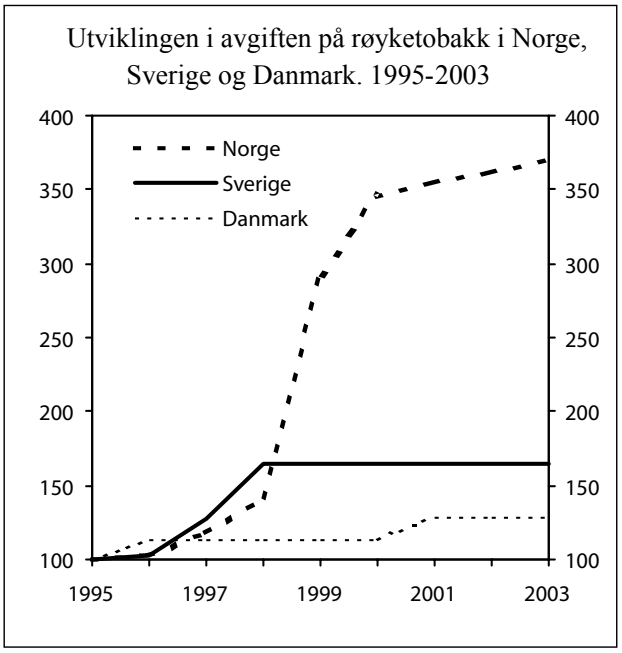
[1] For 1998 og 1999 skjedde avgiftsendringene i Sverige 1. august året før. Siden både Danmark og Sverige har en verdiavgift på sigaretter, har utvalget beregnet avgiften med utgangpunkt i prisene i 2003 nevnt foran og endringene i prisen til undergruppen tobakk i de respektive konsumprisindekser.

Kilde: Finansdepartementet i Norge, Finansdepartementet i Sverige, Skatteministeriet i Danmark.

Av tabellen går det fram at avgiftene på en pakke røyketobakk i Sverige og Danmark tilsvarer henholdsvis 45 og 41 prosent av nivået i Norge, mens avgiftene på en pakke sigaretter i Sverige og Danmark tilsvarer henholdsvis 43 og 60 prosent av nivået i Norge.

Figurene 4.5 og 4.6 viser utviklingen i avgiftene på sigaretter og røyketobakk i Norge, Sverige og Danmark i årene 1995-2003.

I Danmark har det ikke skjedd noen endringer i avgiftsgrunnlaget for sigaretter siden 1995, og den økningen vi ser er bare uttrykk for økningen i verdidelen av avgiften som automatisk følger inflasjonen. Sverige hevet avgiftene betydelig i 1997 og 1998, men valgte å senke avgiftene igjen i 1999. Fra 1999 har avgiftsgrunnlaget vært uendret, og avgiftsøkningen er, på samme måte som i



Figur 4.6 Utviklingen i avgiften på røyketobakk i Norge, Sverige og Danmark 1995-2003. Nominelle verdier, nasjonal valuta

Kilde: Finansdepartementet i Norge, Finansdepartementet i Sverige, Skatteministeriet i Danmark.

Tabell 4.7 Inntekter fra særavgifter på tobakk, Norge, Sverige og Danmark. 2001, 2002 og 2003. Mill. kroner, nasjonal valuta

	2001	2002	2003
Norge, NOK	7 110	6 975	7 474[1)]
Sverige, SEK	8 100	8 200[1)]	8 300[1)]
Danmark, DKK	7 521	7 575[1)]	7 425[1)]

[1)] Estimert proveny.
Kilde: Finansdepartementet i Norge, Finansdepartementet i Sverige, Skatteministeriet i Danmark

Danmark, bare et uttrykk for økningen i avgiftens verdidel. For Norge har sigarettavgiften økt i hele perioden 1995-2003, og i 2003 lå den 44 prosent over avgiften i 1995.

Utviklingen i avgiftene på røyketobakk er vist i figur 4.6. Her skiller utviklingen i Norge seg enda klarere fra utviklingen i Danmark og Sverige. I Norge er avgiften på røyketobakk nær blitt firedoblet i den perioden vi ser på, mens avgiften i Sverige og Danmark har økt med henholdsvis 64 og 29 prosent. I Danmark er det vedtatt en avgiftsnedsettelse på ca. 45 pst. fra 1. oktober 2003. Avgiftsnedsettelsen er foranlediget av den kommende opphevelsen av 24-timersregelen for turistimport av tobakk. Sverige vil i 2003 innføre en minimumsavgift for sigaretter som vil få prisene til å stige på billige merker.

På samme måte som alkoholavgiften, gir tobakksavgiften betydelige inntekter til staten. Tabell 4.7 viser de beregnede inntektene i Norge, Sverige og Danmark for årene 2001-2003.

4.2.2.2 Nærmere om avgiftsregelverket i Norge

Avgiftene på tobakksvarer er knyttet til vekten, bortsett fra for sigaretter, hvor avgiften gjelder pr. stk. Tabell 4.8 viser avgiftsnivået på tobakksvarer i Norge i 2003.

Tabell 4.8 Avgiftssatser for tobakksvarer i Norge 2003

Produkt	Avgift NOK pr. gram
Sigarer	1,74
Røyketobakk	1,20
Snus	0,56
Skrå	0,56
	Pr. stk.
Sigaretter[1)]	1,74
Sigarettpapir	0,026

[1)] En sigarett veier om lag ett gram.
Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.8 viser at det er stor forskjell mellom avgiftsnivået mellom de forskjellige tobakksvarene. Avgiften på røyketobakk utgjør snaut 70 prosent av avgiftsnivået på sigaretter.

4.2.2.3 Nærmere om avgiftsregelverket i Sverige

EU-landene har et delvis harmonisert avgiftssystem for tobakk, som imidlertid gir betydelig rom for variasjon mellom landene (Bruksås, Myran og Svennebye 2001). For sigaretter innkreves en stykkavgift og en verdiavgift. Verdiavgiften beregnes som en prosentandel av salgsprisen inkludert alle avgifter.

I Sverige er stykkavgiften for sigaretter 0,20 SEK, mens verdiavgiften utgjør 39,2 prosent av utsalgsprisen. Avgiften på røyketobakk er 0,63 SEK pr. gram. Se tabell 4.9.

4.2.2.4 Nærmere om avgiftsregelverket i Danmark

I likhet med Sverige bygger Danmark på EUs avgiftssystem for tobakk (Bruksås, Myran og Svennebye 2001).

Tabell 4.10 viser at i Danmark er stykkavgiften på sigaretter 0,6068 DKK, mens verdiavgiften utgjør 21,22 prosent av salgsprisen. Avgiften på røyketobakk er 0,4525 DKK pr. gram. Den vedtatte

Tabell 4.9 Tobakksavgifter i Sverige

Produkt	Avgift SEK
Sigaretter	
– grunnavgift	0,20 pr. stk
– verdirelatert avgift[1)]	39,2 pst. av utsalgspris
Sigarer	0,56 pr. stk.
Røyketobakk	0,63 pr. gram
Snus	0,123 pr. gram
Tyggetobakk	0,201 pr. gram

[1)] I 2003 innføres et minimumsnivå for avgifter på sigaretter. Det tilsvarer 90 prosent av særavgiften på sigaretter i den mest etterspurte priskategorien.
Kilde: Finansdepartementet i Sverige.

Tabell 4.10 Avgiftssatser på tobakksvarer i Danmark

Produkt	Avgiftssatser DKK Til 30. september 2003	Fra 1. oktober 2003
Sigaretter		
– grunnavgift		
– verdirelatert avgift	0,6068 pr. stk. 21,22 pst. av utsalgspris	0,4892 pr. stk. 21,22 pst. av utsalgspris
Grovskåret røketobakk		0,4025 pr. gram
Finskåret røketobakk		0,4525 pr. gram
Sigarer, cerutter og sigarillos		
– grunnavgift		0,198 pr. stk.
– verdirelatert avgift		10 pst. av utsalgsprisen

Kilde: Skatteministeriet i Danmark.

avgiftsnedsettelsen på ca. 45 pst. fra 1. oktober 2003, er foranlediget av den kommende opphevelsen av 24-timersregelen for turistimport av tobakk.

4.2.3 Særavgifter på andre grensehandelsutsatte varer

4.2.3.1 Innledning

Nedenfor gis det en kort redegjørelse for de norske særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer, alkoholfrie drikker, samt for grunn- og miljøavgiften på drikkevareemballasje. Videre gis et kort overblikk over det tilsvarende regelverket i Sverige og Danmark. Disse varene vil ikke bli gitt noen særskilt omtale videre i dette kapitlet.

4.2.3.2 Sjokolade- og sukkervareavgift

I Norge beskattes sjokolade- og sukkervarer med en avgift som i 2003 er på 15,18 kroner pr. kg. Avgiften ga henholdsvis 855 og 865 mill. kr. i inntekter til staten i 2001 og 2002, og er estimert å innbringe 879 mill. kr. i 2003 (St.prp. nr. 1 (2002-2003) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, samt informasjon om regnskapstall for 2002 fra Finansdepartementet).

I Danmark er det en sjokoladeavgift som tilsvarer den norske. Satsen er på 14,20 DKK pr. kg. Med en valutakurs på 108,86 tilsvarer det 15,46 NOK. Med andre ord er den danske avgiften ganske lik den norske. Inntektene fra avgiften var i 2001 1 337 millioner DKK, og er estimert til 1 324 millioner DKK for både 2002 og 2003 (Skatteministeriet i Danmark). I Sverige er slike varer ikke særavgiftsbelagt.

4.2.3.3 Avgift på alkoholfrie drikkevarer

Den norske avgiften på alkoholfrie drikkevarer er på 1,55 kr. pr. liter. Avgiften omfatter kullsyreholdige alkoholfrie drikkevarer, samt saftdrikker, limonade, leskedrikk, konsentrert leskedrikk, alkoholfri vin og lignende. Melk, melkeprodukter og juice er fritatt fra avgiften. Avgiften omfatter også drikker som inneholder opp til 0,7 volumprosent alkohol (f.eks. alkoholfritt øl og alkoholfri cider).

Avgiften innbrakte henholdsvis 959 og 943 mill. kr. i inntekter til statskassen i 2001 og 2002, og er estimert å innbringe 979 mill. kr. i 2003 (St.prp. nr. 1 (2002-2003) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, samt informasjon om regnskapstall for 2002 fra Finansdepartementet).

I Sverige ilegges ikke alkoholfrie drikkevarer produktavgift. I Danmark ilegges alkoholfrie drikkevarer en produktavgift på DKK 1,65 pr. liter. Inntektene fra avgiften var i 2001 748 millioner DKK, og er estimert til henholdsvis 774 og 709 millioner DKK for 2002 og 2003 (Skatteministeriet i Danmark). Fra 1. oktober 2003 settes avgiften ned til 1,15 DKK. Den danske avgiften skiller seg altså ikke særlig fra den norske.

4.2.3.4 Avgifter på drikkevareemballasje

I tillegg til produktavgiften på alkoholfrie og alkoholholdige varer, ilegges drikkevareemballasje en egen avgift. Denne er delt opp i en grunnavgift, som legges på engangsemballasje, og en miljøavgift, som legges på all emballasje. Miljøavgiften graderes etter returandel, og bortfaller helt ved en returandel på 95 pst.. Avgiftene på drikkevareemballasje er vist i tabell 4.11.

Grunnavgiften og miljøavgiften innbrakte til sammen 547 millioner NOK i 2001 og 620 millioner NOK i 2002, og er estimert å innbringe 605 millioner NOK i 2003 (St.prp. nr. 1 (2002-2003) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, samt informasjon om regnskapstall for 2002 fra Finansdepartementet).

Tabell 4.11 Avgifter på drikkevareemballasje i Norge 2003

Avgift på drikkevareemballasje	Kr. pr. stk.
Grunnavgift på engangsemballasje	0,87
Miljøavgift	
– Glass og metall	4,28
– Plast	2,58
– Kartong	1,07

Kilde: Finansdepartementet.

I Sverige ilegges ikke avgift på drikkevareemballasje. I Danmark ilegges drikkevarene en emballasjeavgift som varierer etter type, innhold og størrelse.

I tabellen 4.12 gis en oversikt over produktavgift og drikkevareemballasjeavgift på en boks brus i Norge, Sverige og Danmark, omregnet til NOK, med nasjonal valuta i parentes.

Tabellen viser at mens avgiftene på en boks brus i Danmark bare er litt lavere enn i Norge, er det ingen avgifter på brus på boks i Sverige.

4.3 Priser

4.3.1 Priser på alkoholholdige drikkevarer

4.3.1.1 Prisutvikling på alkoholholdige drikkevarer i Norge, Sverige og Danmark

Mens prisutviklingen generelt, representert ved totalindeksen, har vært nokså lik for Norge og Sverige, gjelder ikke det for indeksen for alkoholholdige drikkevarer. I Norge økte prisindeksen for alkoholholdige drikkevarer i nasjonal valuta med 241 prosent fra 1980 til 2002. I Sverige økte indeksen med 172 prosent og i Danmark med 83 prosent, altså vesentlig mindre enn i Norge. I figur 4.7 er vist valutakurs og valutakurskorrigert delindeks for alkoholholdige drikkevarer i Sverige og Danmark.

Den øverste delen av figur 4.7 viser at prisindeksen for alkoholholdige drikkevarer i Sverige har falt sterkt sammenholdt med Norge, målt i norske kroner. Dette skyldes, som figuren viser, både valutakursutviklingen og vesentlig lavere prisvekst på alkoholholdige drikkevarer i Sverige enn i Norge.

Den nederste delen av figur 4.7 viser en svært sterk prisnedgang på alkoholholdige drikkevarer i Danmark, målt i norske kroner. Dette henger i første rekke sammen med lav prisvekst på alkohol i Danmark, målt i nasjonal valuta.

4.3.1.2 Prisnivå på alkoholholdige drikkevarer i Norge og EU

Når en skal sammenligne kjøpekraft og priser mellom land bruker en gjerne kjøpekraftspariteter og prisnivåindekser. Eurostat lager statistikk/beregninger over kjøpekraftpariteter og prisnivåindekser i EU-land, EFTA-land og EU-søkerland.

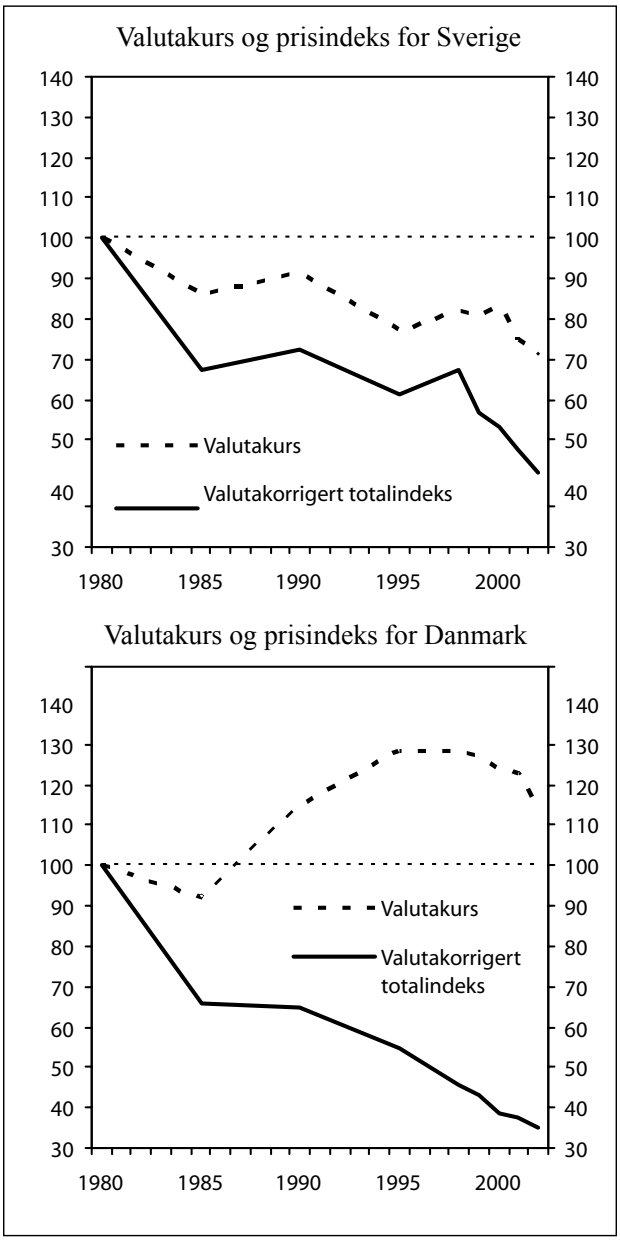
En kjøpekraftsparitet er et prisrelativ mellom to eller flere land, regioner eller lignende. Hvis et gitt produkt koster 100 norske kroner i Norge og 95 svenske kroner i Sverige, er kjøpekraftspariteten mellom de to landene, for dette produktet, lik 95/100=0,95. Kjøpekraftspariteten for en vare mellom for eksempel Norge og Sverige, sier dermed hvor mange svenske kroner du trenger for å få like mye av varen i Sverige som du får for en norsk krone i Norge. Kjøpekraftspariteter kan beregnes for enkeltprodukter eller for aggregater. For å lage en prisnivåindeks, divideres kjøpekraftpariteten med nominell valutakurs.

Statistikken viser at prisnivåindeksene for alko-

Tabell 4.12 Avgift på en boks brus, 0,33 l, i Norge, Danmark og Sverige 2003

	Norge	Danmark	Sverige
Produktavgift	0,51 NOK pr. stk.	0,59 NOK pr. stk. (0,55 DKK[1] pr. stk.)	0,00 pr. stk.
Grunnavgift på engangsemballasje	0,87 NOK pr. stk.	0,54 NOK pr. stk. (0,50 DKK pr. stk.)	0,00 pr. stk.
Miljøavgift	0,428 NOK pr. stk.[2]		
Samlet særavgift	1,81 pr. stk.	1,13 NOK pr. stk. (1,05 DKK pr. stk.)	0,00 pr. stk.
Merverdiavgift	12 pst.	25 pst.	12 pst.

[1] Avgiften reduseres til 1,15 DKK pr. liter fra 1. oktober 2003.
[2] Returandel på 90 pst.
Kilde: Finansdepartementet, Skattministeriet og Riksskatteverket.

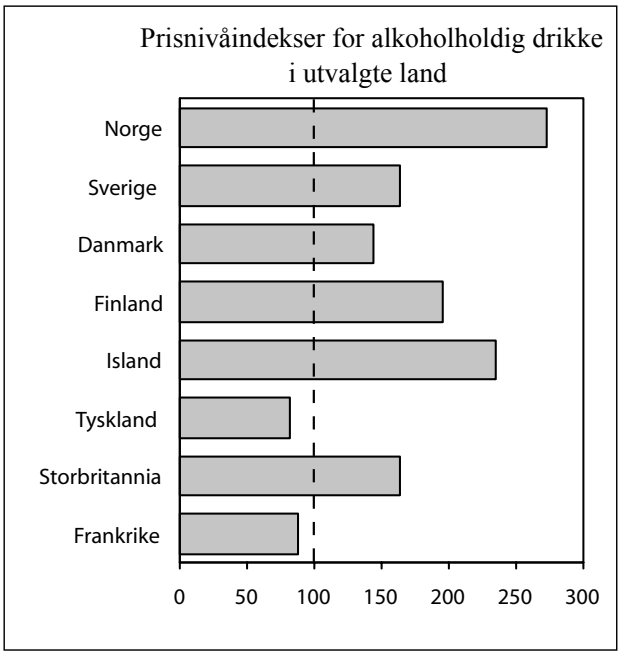


Figur 4.7 Valutakurs og valutakurskorrigert prisindeks for alkoholholdige drikkevarer for Sverige og Danmark relativt til Norge. 1980=100

Kilde: Statistisk sentralbyrå, (Norge), Statistiska Centralbyrån (Sverige), Danmarks statistik, Norges Bank (valutakurser).

holholdige drikkevarer, varierer sterkt mellom Norge og resten av Europa, jf. figur 4.8.

Figuren viser at Norge ligger klart øverst på statistikken med en prisnivåindeks på 272. Til sammenligning ligger Sverige på en indeks på 164, mens Danmark har den laveste indeksen i Norden med 144. Finland og Island plasserer seg mellom Norge og Sverige, med en indeks på henholdsvis 195 og 235. Storbritannia har den høyeste indeksen utenfor Norden. Denne ligger på 164, og tilsvarer Sveriges indeks. Selv om Danmark har den klart laveste indeksen i Norden, er det verdt å merke



Figur 4.8 Prisnivåindekser for alkoholholdig drikke i utvalgte land. 2001. Gjennomsnittet i EU=100

Kilde. Statistisk sentralbyrå.

seg at det er langt fra Danmarks indeks på 144 til de laveste indeksene i Europa (Frankrike, Italia og Tyskland).

Fremskrives tallene til 2002-tall, får vi for alkoholholdige drikkevarer følgende resultat: Gitt at Norge er lik 100, er indeksen for Sverige 58,3 og for Danmark 51,6. Dersom en sammenligner med EU (pris- og valutakursutvikling i euroområdet er brukt for å framskrive hele EU) får vi at EU har en indeks på 37.

4.3.1.3 Prissetting på alkoholholdige drikkevarer i Norge

I et marked hvor det innføres en avgift, vil avgiftsbyrden på en eller annen måte bli fordelt mellom tilbyder og konsument. Graden av skatteoverveltning, dvs. i hvilken grad avgiften veltes over i prisen til konsumenten avhenger kritisk av hva slags marked vi står overfor.

Som omtalt under kapittel 3 skal særavgiftene på alkohol og tobakk, i tillegg til å skaffe staten inntekter, være med på å begrense forbruket av disse produktene gjennom høye priser. I hvilken grad avgiftene slår ut i prisene vil dermed være avgjørende for hvor godt disse virkemidlende fungerer. I tillegg vil dette være av betydning for om antagelsen om full overvelting av avgiftene som legges til grunn i provenyberegningsmodellene virker rimelig.

Nedenfor gjennomgås prissetting og skatte-

overvelting i ulike markeder, og det omtales hvordan Vinmonopolet, bryggeribransjen og tobakkbransjen priser sine produkter og i hvilken grad de velter over særavgiftene i prisene til forbruker.

Markedet for brennevin og vin

I en markedssituasjon med monopol, er det bare en tilbyder og monopolet oppnår normalt større fortjeneste enn dersom det hadde vært flere tilbydere i samme marked. For at en monopolsituasjon skal være varig, må det normalt være ett eller flere former for etableringshindre som gjør at nye bedrifter ikke kommer til. Vinmonopolet er et legalt monopol som er beskyttet mot nyetableringer gjennom lovgivningen. Vinmonopolet har i dag enerett til butikksalg av vin, brennevin og sterkøl.

Når det er bare en tilbyder i markedet, vil etterspørselen i markedet rette seg mot denne tilbyderen og monopolisten står overfor markedets etterspørselskurve. Etterspørselskurven vil normalt være fallende i et pris-mengde diagram. Økonomisk teori sier at for å maksimere sin profitt, vil en profittmaksimerende monopolist velge omsatt mengde ved å tilpasse seg slik at kostnaden ved å produsere en ekstra enhet (grensekostnaden) akkurat tilsvarer merinntekten salget av en ekstra enhet vil gi (grenseinntekten). Dette vil normalt gi en høyere pris og lavere omsatt kvantum enn i et marked med konkurranse.

Et legalt monopol som Vinmonopolet vil imidlertid ikke fritt kunne utnytte sin markedsstilling. Som et aksjeselskap heleid av staten, har Vinmonopolet ingen privatøkonomisk interesse av å øke salget.

Vinmonopolet setter sine priser på bakgrunn av en egen kalkylemodell (fremstillingen av modellen er basert på opplysninger fra Vinmonopolet (2003)). Kalkylemodellen skal sikre kostnadsdekning og rimelig avkastning i Vinmonopolet, og avansen skal speile internt ressursforbruk. I tillegg forutsetter kalkylemodellen at produkter skal likebehandles og at modellen skal være enkel og transparent. Kalkylen skal motvirke kryss-subsidiering mellom produkter, og alle produktene må dekke egne variable kostnader. I tillegg skal kalkylen hindre diskriminering av produkter, og alle produktene må bidra relativt til dekning av faste kostnader og fortjeneste.

Utsalgsprisen på Vinmonopolet fremkommer ved å summere netto innkjøpspris[3)] med Vinmonopolets avanse, alkoholavgift, miljøavgift på drikkevareemballasje, grunnavgift på engangsemballasje for drikkevarer samt merverdiavgift. Vinmonopolets avanse blir beregnet ved hjelp av en todelt kalkylemodell. Kalkylemodellen er bygd opp slik at prissettingen er basert på kostnader, og prisen på et produkt skal dekke kostnadene ved dette produktet. I tillegg er modellen utformet slik at Vinmonopolets resultat endres lite ved endringer i produktsammensetning eller grossistpriser. Kalkylemodellen anvendes for kalkulering av samtlige produkter, uavhengig av emballasjeform eller -størrelse. Avansen består av et fast påslag (kroner pr. liter) som skal dekke virksomhetens variable kostnader. Det faste påslaget er på 4,00 kr pr. liter for brennevin og på 5,00 kr pr. liter for øvrige drikkevarer. I tillegg kommer et verdipåslag på 28 pst. av nettoprisen (grossistprisen). Verdipåslaget skal dekke Vinmonopolets faste kostnader og fortjeneste. Vinmonopolets avanse, summen av det faste påslaget og verdipåslaget, skal utgjøre minst 4,00 kr pr. enhet og maksimalt 75 kr pr. enhet. Hvis prisen fra grossist overstiger en gitt grense, reduseres Vinmonopolets avanse ved at verdipåslaget blir lavere enn 28 pst. Denne ordningen skal sikre at Vinmonopolet ikke tar ut for mye i avanse på dyre produkter.

Prisen fra grossisten vil i første hånd avhenge av hvilke priser importøren står overfor på verdensmarkedet. Disse prisene vil variere med markedsforhold, for eksempel hvor sterke merkevarer de ulike produktene er, etterspørselsforhold generelt samt av forhold på tilbudssiden, som om det er en god vinhøst eller ikke. Netto innkjøpspris som Vinmonopolet står overfor fra leverandørene, avhenger i tillegg av forhold som transportkostnader, kursen på norske kroner og avansen til vin- og brennevinsimportørene. Undersøkelser tyder på at priser renset for avgifter er lavere i Norge og Sverige enn for eksempel i Danmark hvor alkoholavgiftene er lavere (jf. Horverak og Österberg (2002)). Dette kan tyde på at avansen importørene og/eller monopolene i Norge og Sverige tar ut er relativt lav. En sterk norsk krone tilsier videre at utenlandske varer bør bli billigere i Norge fordi de blir billigere å importere til Norge, mens fallende kronekurs tilsier at prisen på slike varer vil kunne øke i Norge. Det er vanskelig å isolere virkningen av forhold på verdensmarkedet og utviklingen i valutakursen på den prisen leverandørene tilbyr Vinmonopolet.

Etter at EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994, ble vinmonopolordningen satt under press. EFTAs overvåkingsorgan ESA fastslo at Vinmonopolets import- og engrosmonopol var i strid med EØS-

3) Netto innkjøpspris = innkjøpspris fratrukket alle berørte avgifter (alkoholavgift, merverdiavgift og emballasjeavgifter). Netto innkjøpspris kan brukes til å avlese grossistens eventuelle egne prisendringer.

Tabell 4.13 Endring i priser på sterkvin (produkter med alkoholstyrke mellom 15 og 22 volumprosent) fra 1999 til 2000, fordelt på produkter i Vinmonopolets hovedprisliste og alle produkter totalt. Kroner

	Potensiell endring i utsalgspris	Endring i netto innkjøpspris[1)]	Reell endring i utsalgspris
Hovedprislisten	– 51,21	1,97	– 48,08
Alle produkter	– 51,35	2,01	– 48,04

1) Endring netto innkjøpspris viser forskjellen mellom netto innkjøpspris gjeldende fra 1.januar 2000 og siste gjeldende netto innkjøpspris i 1999.
Kilde: Vinmonopolet.

avtalen. Resultatet var at disse delene av monopolordningen ble opphevet 1. januar 1996. Samtidig ble Vinmonopolet delt, og det statlige aksjeselskapet Arcus ble stiftet. Arcus AS overtok all import- og grossistvirksomhet samt eneretten til brennevinsproduksjon og tapping på flasker[4)].

I henhold til lov av 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter skal det betales avgift til statskassen ved innførsel eller innenlandsk tilvirkning av brennevin, vin og øl.

Som omtalt innledningsvis vil graden av skatteoverveltning, dvs. hvordan avgiftsbyrden fordeles mellom tilbyder og konsument, avhenge av hva slags marked vi står overfor. I et marked med konkurranse deles vanligvis avgiften mellom tilbyder og etterspørrer, og prisen øker aldri mer enn avgiftsøkningen.

I en monopolsituasjon kan en avgiftsøkning betraktes som en økning i produksjonskostnader, og en avgiftslettelse kan betraktes som et fall i produksjonskostnader. I motsetning til en situasjon med konkurranse, hvor en del av avgiftsøkningen normalt vil bli båret av produsenten og bare delvis slå ut i prisen, er resultatene for et monopol mer komplisert. Graden av skatteoverveltning avhenger av helningen til grensekostnadskurven og formen på etterspørselskurven. Avhengig av hvor prisfølsom etterspørselen er, vil økningen i prisen i prinsippet kunne være større enn avgiftsøkningen.

Som omtalt ovenfor ble importmonopolet opphevet i 1994, og det finnes i dag flere importører av vin og brennevin. Vin - og Brennevinsimportørenes Forening (VBF) er bransjeorganisasjonen for importører av vin og brennevin til Norge med 24 medlemsbedrifter. I dag er Arcus største leverandør til Vinmonopolet, med en markedsandel på nærmere 20 pst. Vin- og brennevinsimportørene står overfor en gitt pris på verdensmarkedet. Importørene velter avgiften i sin helhet over på Vinmonopolet. I tråd med kalkylemodellen velter Vinmonopolet avgiften i sin helhet over på konsumentene.

4) Eneretten til brennevinsproduksjonen er nå opphevet.

Nedenfor diskuteres dette empirisk ved å se på to avgiftsreduksjoner de siste årene. Alkoholavgiftene er blitt redusert ved to anledninger de senere årene. Alkoholavgiften på sterkvin ble tilnærmet halvert fra 1. januar 2000 og alkoholavgiften på brennevin ble redusert med hhv. 15 pst. fra 1. januar 2002 og med ytterligere 10 pst. fra 1. januar 2003. Fra 2000 til 2001 ble alkoholavgiftene holdt nominelt uendret.

Vinmonopolet (2003) har foretatt analyser av alle de tre avgiftsnedsettelsene for å undersøke i hvilken grad avgiftsreduksjonen gav seg utslag i utsalgsprisen til kundene.

Det går fram av tabell 4.13 at avgiftsreduksjonen på sterkvin resulterte i betydelig nedgang i utsalgsprisen. Utsalgsprisen kunne imidlertid vært redusert med ytterligere 3 kroner dersom avgiftsreduksjonen hadde slått fullt ut i prisen til konsumenten. Isteden økte netto innkjøpspris i gjennomsnitt med om lag 2 kroner, dvs. at grossistene økte prisene noe. Dette gir imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med at grossistene ikke lot avgiftslettelsen fullt ut komme kundene til gode. Som omtalt ovenfor kan nettoprisen påvirkes av flere forhold. Den norske krona svekket seg i 1998 og 1999. Dette kan ha vært en faktor som har trukket i retning av økt nettopris. Andre faktorer, som vinhøsten og lignende, har imidlertid trolig større innvirkning på nettoprisen enn valutakursen.

Tabell 4.14 viser at avgiftsreduksjonen på brennevin i 2002 også resulterte i nedgang i utsalgspris. Utsalgsprisen ble redusert med nesten hele avgiftsreduksjonen (differansen var på 83 øre i gjennomsnitt for produktene i hovedprislisten). Prisene i hovedprislisten ble i gjennomsnitt redusert mer enn gjennomsnittet for alle produkter i alle utvalg. Tabellen viser også at netto innkjøpspris økte mindre enn hva tilfellet var for sterkvin da sterkvinsavgiften ble redusert.

Tabell 4.15 viser at avgiftsreduksjonen på brennevin i 2003 også resulterte i redusert utsalgspris. Utsalgsprisen falt med nesten hele avgiftsreduksjonen (differansen var på 82 øre i gjennomsnitt for

Tabell 4.14 Endring i priser på brennevin (produkter med alkoholstyrke mellom 22 og 60 volumprosent) fra 2001 til 2002 fordelt på produkter i Vinmonopolets hovedprisliste og alle produkter totalt. Kroner

	Potensiell endring i utsalgspris	Endring i netto innkjøpspris[1)]	Reell endring i utsalgspris
Hovedprislisten	-30,78	0,53	-29,95
Alle produkter	-34,36	1,76	-31,81

1) Endring netto innkjøpspris viser forskjellen mellom netto innkjøpspris gjeldende fra 1.januar 2001 og siste gjeldende netto innkjøpspris i 2002.
Kilde: Vinmonopolet.

Tabell 4.15 Endring i priser på brennevin (produkter med alkoholstyrke mellom 22 og 60 volumprosent) fra 2002 til 2003 fordelt på produkter i Vinmonopolets hovedprisliste og alle produkter totalt. Kroner

	Potensiell endring i utsalgspris	Endring i netto innkjøpspris[1)]	Reell endring i utsalgspris
Hovedprislisten	-15,48	0,52	-14,66
Alle produkter	-17,37	0,98	-16,00

1) Endring netto innkjøpspris viser forskjellen mellom netto innkjøpspris gjeldende fra 1.januar 2003 og siste gjeldende netto innkjøpspris i 2002.
Kilde: Vinmonopolet.

produktene i hovedprislisten). Prisene i hovedprislisten ble i gjennomsnitt redusert noe mer enn gjennomsnittet for alle produkter i alle utvalg. Tabellen viser også at netto innkjøpspris økte mindre enn hva tilfellet var for sterkvin da sterkvinsavgiften ble redusert fra 1. januar 2000.

Analysene som Vinmonopolet har gjort av avgiftsreduksjonene de senere årene, kan tyde på at avgiftsreduksjonene på brennevin og vin slår nesten fullt ut i prisene til forbrukerne.

Markedet for øl

I markedet for øl er det flere tilbydere, og konkurranse i markedet. I et marked med fullkommen konkurranse bestemmes prisen på en vare i likevektspunktet der etterspørrerenes vurdering av hva varen er verd faller sammen med det koster å produsere varen. I markedet for øl er det imidlertid en viss grad av markedsmakt fordi produsentene produserer merkevarer (monopolistisk konkurranse[5)]), og fordi ett bryggeri dominerer markedet og er prisleder. I markedet for øl kan markedsmakten også ha en viss sammenheng med at folk drikker øl fra sitt lokale bryggeri og er lojale overfor denne øltypen.

Det har ikke vært tilsvarende avgiftsreduksjo-

5) I et marked med monopolistisk konkurranse fremstiller flere produsenter ulike varianter av et produkt., f.eks. merkevarer innen klær. Produsentene står overfor en fallende etterspørselskurve.

Tabell 4.16 Prisfordeling, salg av pils. Priseksempel 2003

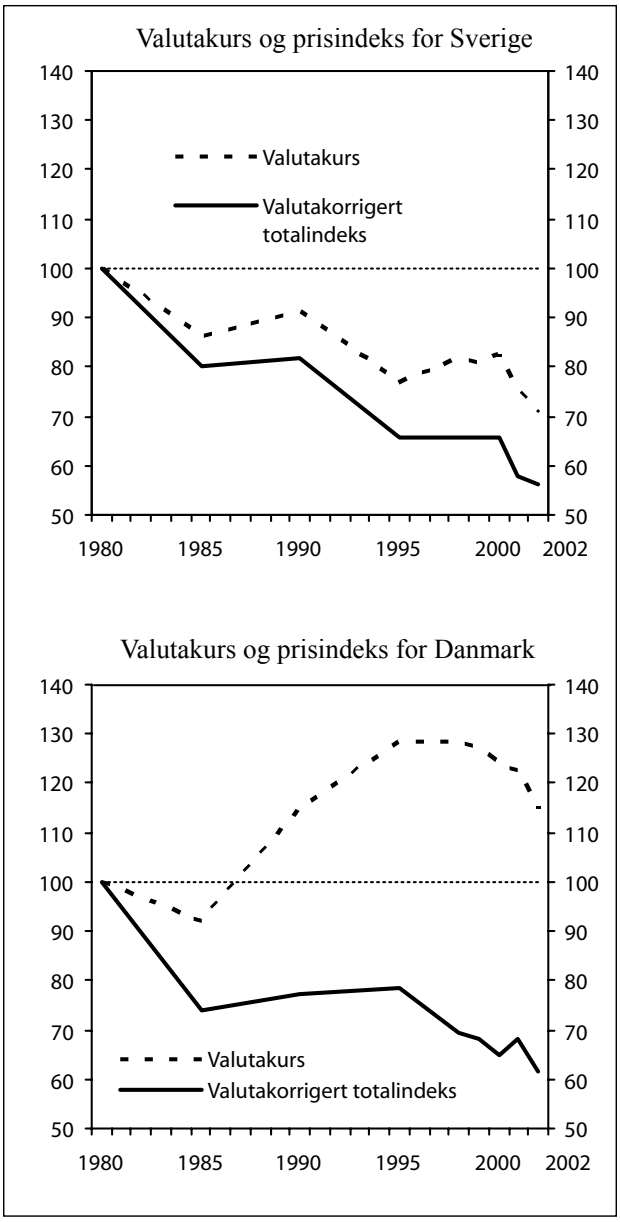
	Butikk		Skjenkested
	0,33 l. flaske	0,5 l. boks	0,5 l. fra fat
Bryggeriet	3,07	5,04	5,65
Butikk/skjenkested	2,03	3,34	26,56
Emballasjeavgifter	0,00	1,25	0,00
Alkoholavgift	5,24	7,94	7,94
Bevillingsgebyr[1)]	0,06	0,09	0,17
Merverdiavgift	2,50	4,24	9,68
Pris til forbruker	12,90	21,90	50,00

1) Engrosbevillingsgebyr, pluss salgs- eller skjenkebevillingsgebyr.
Kilde: Bryggeri- og mineralvannforeningen.

ner på øl som for brennevin og sterkvin. 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[6]).

Tabellen 4.16 viser hvordan prisen på pils fordeler seg på ulike poster. Det går bl.a. fram av tabellen at alkoholavgiften utgjør om lag 40 pst. av utsalgsprisen på en flaske øl i butikken og om lag 16 pst. av utsalgsprisen på en halvliter som kjøpes på et utested.

[6] Når produsentene i et marked samordner produksjon og salg danner de et kartell. På denne måten kan de oppnå monopol i marked selv om de er mange.



Figur 4.9 Valutakurs og valutakurskorrigert prisindeks for tobakksvarer for Sverige og Danmark relativt til Norge. 1980=100

Kilde: Statistisk sentralbyrå, (Norge), Statistiska Centralbyrån (Sverige), Danmarks statistik, Norges Bank (valutakurser).

4.3.2 Priser på tobakk

4.3.2.1 Prisutvikling på tobakksvarer i Norge, Sverige og Danmark

Også prisutviklingen for tobakksvarer har vært svært ulik i de skandinaviske landene. Delprisindeksen for tobakk i Norge økte med 644 prosent fra 1980 til 2002, for Sverige med 368 prosent og for Danmark med 129 prosent. Mens prisveksten på tobakksvarer har vært særlig sterk i Norge og forholdsvis sterk også i Sverige, har den vært forholdsvis lav i Danmark. Figur 4.9 viser valutakurs og valutakurskorrigert delindeks for tobakksvarer i Sverige og Danmark.

Den øverste delen av figur 4.9 viser at prisindeks for tobakksvarer i Sverige har falt sterkt sammenlignet med Norge og målt i norske kroner. Dette skyldes, som figuren viser, både valutakursutviklingen og vesentlig lavere prisvekst på tobakksvarer i Sverige enn i Norge.

Den nederste delen av figur 4.9 viser en svært sterk prisnedgang på tobakksvarer i Danmark sammenlignet med Norge, målt i norske kroner. Dette henger sammen med lav prisvekst på tobakk i Danmark, målt i nasjonal valuta.

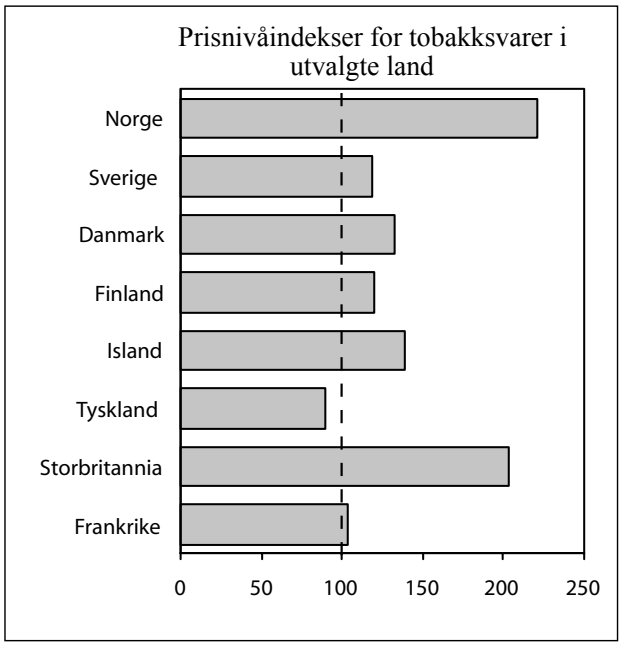
4.3.2.2 Prisnivå på tobakksvarer i Norge og EU

Tallene fra Eurostat (Eurostat 2002) viser prisforskjeller i Europa på tobakksprodukter. Figur 4.10 nedenfor viser at Norge har den høyeste indeksen (221), fulgt av Storbritannia (203). Spranget er stort til Island, tredje land på listen, som har en indeks på 139. Danmark har 133, Finland 120 og Sverige 119. Som for alkoholholdige drikkevarer finner vi europeiske land som har et mye lavere prisnivå enn Norden. Italia (82) og Tyskland (90) ligger lavt også her, mens Frankrike ligger noe høyere (104).

Fremskrives tallene til 2002-tall, får vi for tobakksvarer følgende resultat: Gitt at Norge er lik 100, er indeksen for Sverige 50,9 og for Danmark 56,1. Dersom en sammenligner med EU (pris- og valutakursutvikling i euroområdet er brukt for å framskrive hele EU) får vi at EU har en indeks på 44.

4.3.2.3 Prissetting på tobakk i Norge

Tilsvarende som i markedet for øl vil det kunne være rom for å drive monopolistisk konkurranse



Figur 4.10 Prisnivåer for tobakksvarer i utvalgte land. 2001. Gjennomsnittet i EU=100.
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

i markedet for tobakk fordi produsentene selger merkevarer. Det finnes i dag fem hovedaktører på tobakksmarkedet i Norge; Tiedemanns som er både produsent, importør og distributør, Asbjørnsen som er produsent samt Langgard, Stenberg og Gallaher som er importører og distributører. I tillegg finnes det noen mindre importører av sigarer mv.

Røykere velger tobakksmerke ut fra smak og behag, men også ut fra sosial tilhørighet. I hovedsak er det imidlertid like priser på ulike merker av sigaretter og rulletobakk. At tilbyderne ikke driver prisdiskriminering, skyldes trolig at prisen på tobakk er så høy at konsumentens terskel for å skifte merke hvis prisen øker er lavere enn i markedet for øl. I tillegg utgjør fortjenesten til produsent og grossist (og detaljist) en så liten del av utsalgsprisen på tobakk at det gir lite rom for å drive lavprissalg. Det finnes imidlertid eksempler på at et tobakkmerke tilbys til lavere pris enn andre merker.

I andre land utgjør avgiftene som regel en lavere andel av utsalgsprisen, og utsalgsprisen er også lavere. Dette kan gi større rom for å ha ulike priser på ulike merker. I Sverige er f.eks. nasjonale merker dyrere enn importerte merker.

Tobakkindustriens Felleskontor (TIF) opplyser at tobakksleverandørene selger sine produkter for samme pris til alle kunder. Utsalgsstedene velger imidlertid selv hvilken pris de vil sette på tobakksvarene til forbruker. Det kan være betydelige prisforskjeller mellom lavpriskjeder i dagligvarehandelen og kiosker og bensinstasjoner. Tabellen nedenfor viser fordeling av utsalgspris fra dagligvarehandel.

Etterspørselen etter tobakk endrer seg relativt lite som følge av en endring i prisen, dvs. at etterspørselen er relativt uelastisk. Dette innebærer at produsentene velter over avgiften i sin helhet på konsumentene. Det har aldri forekommet reduksjoner i tobakkavgiftene i Norge, og det foreligger dermed ikke erfaringsmateriale som kan fortelle oss i hvilken grad en avgiftsreduksjon ville slå ut i prisene til forbruker. Tabellen ovenfor indikerer imidlertid at avgifter på tobakk i sin helhet overveltes konsumenten, og at avgiftsøkningene slår direkte ut i prisøkninger.

4.4 Beregning av særavgiftsinntekter i Norge, Sverige og Danmark

4.4.1 Gjeldende norsk praksis

Ved beregning av provenyvirkninger som følge av endringer i en enkelt særavgift, er det etablert praksis bare å ta med virkningene på inntektene fra avgiften som blir endret. Denne praksisen er valgt selv om avgiftsendringer på enkelte produkter påvirker omsetningen av andre avgiftsbelagte produkter. Dette vil i første rekke gjelde nære substitutter.[7] For eksempel kan deler av det økte

[7] Nære substitutter kan beskrives som varer hvor etterspørselen etter den ene varen øker som følge av en prisøkning på den andre varen. Et eksempel kan være at når prisen på kaffe øker så øker etterspørselen etter te.

Tabell 4.17 Fordeling av utsalgspris på sigaretter og røyketobakk i 2003

	Sigaretter, pakke med 20 stk.	Røyketobakk, pakke på 50 g
Fabrikkpris	6,23 kr	9,82 kr
Dagligvarehandelens avanse	5,74 kr	10,83 kr
Særavgift	34,80 kr	60 kr
Merverdiavgift	11,23 kr	19,36
Utsalgspris	58,00 kr	100,00 kr

Kilde: Tobakkindustriens Felleskontor (TIF).

brennevinsforbruket som følger av lavere avgift på brennevin, skyldes overgang fra andre alkoholholdige drikkevarer som vin og øl. I så fall skulle provenyet fra vin og øl vært redusert. Når en likevel har valgt å se bort fra kryssvirkningene skyldes det at dette ville komplisere beregningene og gi en mindre oversiktlig budsjettføring.

Ved endringer i særavgifter er det heller ikke vanlig å beregne virkninger på statens inntekter fra merverdiavgiften. Det legges dermed til grunn at husholdningenes utgifter til kjøp av merverdiavgiftspliktige varer og tjenester ikke blir påvirket av endringer i særavgifter. Generelt er dette en ganske robust antagelse selv om en i enkelte tilfeller kunne tenke seg så store endringer i merverdiavgiftsinnbetalingene at de burde vært tatt hensyn til. Slike virkninger er imidlertid svært vanskelige å beregne. Det foreligger pr. i dag ikke empiriske anslag for i hvilket omfang uregistrert forbruk av for eksempel alkohol påvirkes av endringer i alkoholavgiftene.

Generelt fremkommer avgiftsproveny (*Y*) ved å multiplisere avgiftssatsen (*a*) med omsatt kvantum av avgiftsobjektet (*X*).

(1) $Y = a * X$

Hvert år, i forbindelse med budsjettet, blir avgiftssatsene vurdert og det beregnes anslag for provenyet for det kommende budsjettåret. Provenyberegningene for hver avgift varierer, avhengig av om det skjer en reell *endring* i avgiften eller om avgiften holdes reelt *uendret*. En reell videreføring av avgiftssatsen innebærer at avgiftssatsen justeres i takt med anslått prisvekst for kommende år. En reell videreføring av avgiftssatsen fører ikke til endringer i provenyet. En nominell videreføring av avgiftssatsen (dvs. at avgiftssatsen ikke prisjusteres) innebærer imidlertid et tap i forhold referanseprovenyet.

Forventet bokført proveny for neste år beregnes ut fra anslått påløpt proveny for inneværende år, oppjustert med anslått pris- og konsumvekst neste år. Dette gir referansebanen, eller referanseprovenyet. Referansebanen er det provenyet som forventes å bli realisert hvis avgiftene blir holdt reelt uendret, dvs. når satsene prisjusteres.

Ved beregning av provenyendringer ved endringer i særavgifter blir det benyttet elastisiteter. Elastisitetene skal tilnærmet gjenspeile forventet endring i registrert forbruk som følge av en avgiftsendring. Virkningen på provenyet av endringen i en avgiftssats kan deles inn i en direkte effekt (priseffekt) og en indirekte effekt (etterspørselseffekt). Den direkte effekten er den reelle avgiftsendringen multiplisert med referanseprovenyet. Den indirekte effekten følger av at etterspørselen endrer seg som følge av en avgiftsendring. Det antas at avgiftsendringen i sin helhet blir veltet over i prisen. Hvor mye etterspørselen endrer seg vil avhenge av:

- størrelsen på avgiftsendringen, $\Delta\tau$
- avgiftens andel av prisen, t/p
- etterspørselselastisiteten, ε

Avgiftens andel av prisen t/p varierer for ulike varer og over tid, avhengig av utviklingen i avgiftsnivå og priser. Etterspørselselastisiteten varierer mellom varer, og er et uttrykk for hvor mye etterspørselen endrer seg når prisen endrer seg med en prosent.

Provenyvirkningen P av en avgiftsendring fremkommer ved å summere priseffekten uttrykt ved det første ledd av ligning (2) (referanseprovenyet multiplisert med endringen i avgiftssatsen) og etterspørselseffekten uttrykt ved det andre leddet av ligning (2) (priseffekten korrigert for endringer i etterspørselen).

$$(2)\quad P = Y\frac{\Delta\tau}{100} + Y\left(1+\frac{\Delta\tau}{100}\right)\left[\varepsilon\left(1+\frac{m}{100}\right)\frac{t}{p}\frac{\Delta\tau}{100}\right]$$

hvor

m er merverdiavgiftssatsen

Y er provenyanslag

Elastisitetene Finansdepartementet benytter i sine beregninger ble sist oppdatert i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 1998.

Elastisitetene på alkohol og tobakk

Provenyvirkningen av en avgiftsendring påvirkes av hvor mye etterspørselen endres som følge av avgiftsendringen. En av faktorene som avgjør dette er hvilken priselastisitet som blir benyttet. Det har i den senere tid vært særlig stor debatt rundt elastisitetene som benyttes for alkoholholdige drikkevarer.

Tabell 4.18 viser hvilke elastisiteter på alkoholholdige drikkevarer Finansdepartementet i Norge benytter i sine beregninger.

Priselastisitetene som benyttes av Finansdepartementet er estimert på bakgrunn av forbruksun-

Tabell 4.18 Elastisiteter på alkoholholdige drikkevarer og tobakk, Norge

Produkt	Elastisitet
Brennevin	-1,0
Vin	-1,0
Øl	-0,5
Tobakk	-0,4

Kilde: Finansdepartementet.

dersøkelsene til Statistisk sentralbyrå. Elastisitetene gjenspeiler endringer i legalt kjøp av varer innenlands, og gir dermed et grunnlag for provenyberegninger for varer som er utsatt for handelslekkasje mv. Elastisiteten på -1 gjenspeiler implisitt effekten av grensehandel og annen uregistrert omsetning. Finansdepartementets elastisiteter avviker lite fra elastisiteter som brukes av for eksempel SIRUS (se kapittel 6 for en nærmere omtale av priselastisitetene for alkohol).

Provenyvirkninger av endringer i alkoholavgifter er generelt usikre. Usikkerheten er særlig stor når endringene i avgiftene blir store, både med tanke på hvor stor del av avgiftsendringen som overveltes i prisen og med tanke på omfordelingen mellom uregistrert og registrert forbruk og utviklingen i totalforbruket. Det foreligger ikke empiriske anslag for i hvilket omfang uregistrert forbruk av alkohol påvirkes av endringer i alkoholavgiftene. Det finnes for eksempel ikke tall for hvor mye av alkoholen som nordmenn kjøper i Sverige som ville blitt kjøpt i Norge, dersom avgiftene i Norge var lavere.

For tobakk bruker Finansdepartementet en elastisitet på -0,4. Også denne elastisiteten er estimert på bakgrunn av forbruksundersøkelsene som blir foretatt av Statistisk sentralbyrå (se kapittel 7 for en nærmere omtale av priselastisitetene for tobakk).

4.4.2 Provenyberegninger for alkoholholdige drikkevarer i Sverige

Finansdepartementet i Sverige gjør tilsvarende beregninger som i Norge når de beregner endringer i proveny som følge av endring i særavgifter jf. Beräkningskonventioner för 2003. Svenskene tar imidlertid også hensyn til at merverdiavgiftsinntektene fra en enkelt vare endres dersom særavgiften på varen endres. En avgiftsreduksjon som slår ut i en prisreduksjon fører til at merverdiinntektene fra varen øker som følge av at etterspørselen etter varen øker, men at merverdiavgiftsinntekten synker som følge av at prisen på varen reduseres. Samlet antas det at en avgiftsreduksjon på en vare fører til redusert merverdiavgiftsinntekt fra varen. Det tas ikke hensyn til at konsumet av andre varer vil øke tilsvarende slik at de totale merverdiavgiftsinntektene kan antas å øke tilsvarende.

Tabell 4.19 viser priselastisitetene det svenske Finansdepartementet antar for innenlands omsetning av alkoholholdige drikkevarer.

Elastisitetene er om lag de samme som de Finansdepartementet i Norge benytter, men noe høyere for øl. Som i Norge, er det gjort flere studier av priselastisiteter for alkohol i Sverige. I de svenske undersøkelsene varierer elastisitetene mellom -0,3 og -1,03 for brennevin, mellom -0,47 og -1,6 for vin og mellom -0,25 og -1,7 for øl.

Tabell 4.19 Elastisiteter på alkoholholdige drikkevarer og tobakk, Sverige

Produkt	Elastisitet
Brennevin	-0,90
Vin	-0,92
Øl	-0,80
Tobakk	-0,40

Kilde: Finansdepartementet i Sverige.

I tillegg til å ta hensyn til priselastisitetene, tar svenskene hensyn til at en prisendring i Sverige endrer det relative prisforholdet overfor utlandet generelt og Danmark og Tyskland spesielt. Når Finansdepartementet i Sverige beregner hvordan grensehandelen påvirkes av prisendringer i Sverige og nabolandene, antar de en priselastisitet på -1. Det vil si at dersom det relative prisforholdet mellom Danmark og Sverige endres med 10 pst., så antas det at volumet på grensehandelen også endres med 10 pst. samtidig som den svenske omsetningen av brennevin endres tilsvarende. Det antas altså at endringen i grensehandel slår fullt ut i innenlandsk forbruk.

Finansdepartementet i Sverige har også beregnet såkalte importelastisiteter knyttet til endringene i innførselskvotene. På oppdrag fra den svenske regjeringen utfører SoRAD (Centre for Social Research on Alcohol and Drugs) månedlige undersøkelser av privatimporten av alkohol, og dette gjør at en kan anslå hvordan grensehandelen endrer seg når kvotegrensene endrer seg (SoRAD 2003). SoRAD har samlet inn denne typen statistikk siden juni 2000.

Som en følge av at de svenske innførselskvotene for brennevin, vin og øl har økt de senere årene, har også privatinnførselen økt. Det svenske finansdepartementet opplyser at innførselen av øl til Sverige har økt med om lag 31 pst. fra 2000 til 2002 mens innførselen av vin har økt med om lag 17 pst. i den samme perioden. For brennevin er tallet om lag 13 pst., på tross av at det ikke er gjort noen større endringer i innførselskvotene for brennevin.

Svenskene regner ikke med at innførselen av vin vil øke dramatisk på tross av den kraftige økningen i kvotegrensene fra 1. januar 2004. For øl kan imidlertid økningen bli kraftigere. Når det gjelder brennevin antar det svenske finansdepartementet at økningen av kvoten fra 2 til 5 liter fra 1. januar 2003 vil kunne få relativt stor effekt på omsetnin-

gen i Sverige, og det samme gjelder økningen i 2004 fra 5 til 10 liter. Foreløpig har Sverige imidlertid bare data for den første økningen av kvoten fra 1 til 2 liter 1. januar 2002, og dette er ikke tilstrekkelig til å trekke endelige konklusjoner om hvordan konsumentene vil reagere på den andre og den tredje kvoteøkningen. Etter at effekten av økningen i 2003 er kartlagt, vil det foreligge bedre data hvordan innenlandsk konsum endrer seg som følge av kvoteendringer, og hvordan dette påvirker avgiftsinntektene.

Data som ble samlet inn etter økningen i innførselskvoten på brennevin fra 1 til 2 liter, tydet på at svenskene ikke brakte med seg noe særlig mer brennevin over grensen i 2002. Dette kan skyldes at konsumentene allerede før økningen av kvoten tok med seg 2 liter brennevin (eller mer). Økningen fra 2 til 5 liter i 2003 vil trolig kunne innebære en større økning i den svenske grensehandelen med brennevin.

4.4.3 Provenyberegninger for alkoholholdige drikkevarer i Danmark

I rapporter om grensehandel fra det danske skatteministeriet, jf. Skatteministeriet (2000, 2001) er det gjort rede for beregnede virkninger av endringer i danske særavgifter og opphevelse av 24-timersregelen.

I rapporten fra Skatteministeriet (2001) er virkningene av å sette ned de danske alkohol- og tobakksavgiftene analysert. Danskene har over flere år gjennomført kartlegginger av grensehandelen, i første rekke danskenes handel i Tyskland. De har også anslått svenskers og nordmenns handel i Danmark.

I det danske beregningsopplegget tas det først utgangspunkt i en priselastisitet for danskers samlede alkoholbruk. Tabell 4.20 viser hvilke priselastisiteter som er oppgitt for 2001.

Det går fram av tabell 4.20 at de danske priselastisitetene for danskenes samlede alkohol og tobakkbruk er mye lavere enn de norske.

Tabell 4.20 Elastisiteter på alkoholholdige drikkevarer og tobakk Danmark

Produkt	Elastisitet
Brennevin	-0,50
Vin	-0,15
Øl	-0,15
Sigaretter	-0,10

Kilde: Skatteministeriet (2001): Rapport om grænsehandel 2001.

Deretter fordeles forbruket på kjøp i Danmark, kjøp i Tyskland og tax-free kjøp. Danskene tar også hensyn til at svenskers og nordmenns kjøp i Danmark kan endre seg dersom alkoholavgiftene blir satt ned. For avgiftsendringer på sigaretter tas det også hensyn til endret salg til briter. Det antas at omsetningen i Danmark og dansk proveny avhenger av forskjeller mellom danske priser og priser i andre land. Forholdet mellom dansk og svensk pris har betydning for svenskenes handel i Danmark, forholdet mellom dansk og tysk pris har betydning for danskenes handel i Tyskland, og til slutt antas også forholdet mellom dansk og sydeuropeisk pris/avgiftsfri pris å ha betydning for danskers handel utenfor Danmark.

Ved analyser av utslag av avgiftsendringer forutsettes, som i Norge og Sverige, full overveltning i prisene. Ved en dansk avgiftsendring vil provenyendringen avhenge av endret dansk handel i Danmark, endret svensk handel i Danmark, endret dansk handel i Tyskland og endret dansk handel andre steder. Endret samlet omsetning og proveny i Danmark avhenger av alle nevnte forhold.

Det går fram av Skatteministeriets rapport at en antar en lineær sammenheng mellom prisdifferanse og grensehandel. Dersom prisdifferansen mellom Danmark og et annet land endres med 10 pst. så endres volumet av grensehandelen med 10 pst.

Den danske rapporten ser på følgene av avgiftsendringer både for brennevin, vin og øl, og kommer fram til følgende resultater:

- *Brennevin:* Reduksjoner opp til 40 pst. av dagens danske avgiftsnivå gir ikke provenytap, men en liten provenygevinst inntil om lag 30 pst. avgiftsreduksjon. Ytterligere reduksjoner gir provenytap.
- *Vin:* For vin blir det anslått et provenytap for både små og større reduksjoner. Virkningene på avgiftsgrunnlaget indikerer en "nettoelastisitet" på om lag -0,8.
- *Øl:* For øl blir det anslått et provenytap for både små og større reduksjoner. Virkningene på avgiftsgrunnlaget indikerer en "nettoelastisitet" på om lag -0,75.

Danskene har også beregnet virkningen av at 24-timersregelen[8)] opphører fra 1. januar 2004. Det er anslått at regelendringen vil medføre en bestemt nedgang i omsetning og proveny i Danmark, en økning i danskenes grensehandel i Tyskland, og et økt dansk forbruk totalt sett.

8) Dette innebærer bl.a. at regelen om at brennevin ikke kan medbringes fra utlandet ved opphold i utlandet av mindre enn 24 timers varighet oppheves.

Kapittel 5
Andre årsaker til prisforskjeller på grensehandelsutsatte varer

5.1 Innledning

Forskjeller i prisnivået mellom Norge og Sverige gjør at det er knyttet privatøkonomiske gevinster til nordmenns handel i Sverige. Hvor stor gevinsten er, vil bl.a. avhenge av valutakursen og av sammensetningen av varene som blir kjøpt.

Det er gjennomført flere sammenlignende prisundersøkelser mellom Norge og Sverige i de siste årene, og undersøkelsene viser at det kan være store prisforskjeller på enkelte varetyper. Det er også påvist forskjeller internt i Sverige mellom grenseområdene, framfor alt i Strømstadregionen, og steder lengre inn i Sverige. Enkelte varer framstår som rimeligere ved grensen (Dulsrud og Lavik 2003, Bruksås, Myran og Svennebye 2001, Lavik og Dulsrud 2000). Prissammenligningene viser bare eksempler på priser på en del varer i Norge og i Sverige, og viser ikke hva nordmenn faktisk handler i Sverige. Undersøkelser av hvilke varer nordmenn handler i Sverige, viser at grensehandlerne ofte kjøper de varene som er mest prisgunstige, jf. Ericsson (1997) og Ericsson (2001). I tillegg skyldes en del handel at vareutvalget er et annet i Sverige enn i Norge.

De privatøkonomiske gevinstene ved å handle i Sverige må veies opp mot kostnadene forbundet med å reise, blant annet utgifter til bensin, slitasje på bilen og at en bruker tid og ressurser på langdistansehandel.[1] I tillegg til de privatøkonomiske kostnadene kommer det samfunnsøkonomiske tapet ved grensehandel gjennom at personer velger å bruke tid og andre ressurser på å skaffe seg varer fra et sted som ligger langt borte fra hjemstedet. Endelig kommer tapet av inntekter for staten og virkninger på produksjon og sysselsetting i Norge.

En vesentlig del av grensehandelen foregår med varer som ikke er pålagt særavgifter i Norge, eller varer hvor særavgiften bare utgjør en mindre andel av prisen.

En rekke forhold påvirker det relative prisnivået mellom Norge og utlandet. Det generelle lønns- og kostnadsnivået vil i betydelig grad påvirke prisnivået i et land. Derfor vil det relative lønnsnivået mellom landene ha stor betydning for prisforskjeller. I tillegg vil forskjeller i markedsforhold ha betydning. Graden av skjerming av landbruket og utformingen av støtteordninger for denne næringen vil ha stor betydning for prisforskjeller på matvarer. Videre vil endringer i valutakursen kunne gi opphav til betydelige prisforskjeller.

5.2 Priser på andre varer som har betydning for grensehandelen

5.2.1 Innledning

Handelen med varer som i liten grad er omfattet av særavgifter utgjør en betydelig del av den samlede grensehandelen. Samlet sett anslås varer utenom alkohol og tobakk å utgjøre om lag 2/3 av grensehandelen. Til sammen utgjør dagligvarer noe under halvparten av grensehandelen mot Sverige. Størrelsen alene gjør at handelen med disse varene er svært viktige for den samlede utviklingen i grensehandelen.

Det går fram av kapittel 8 at kjøttvarer er den varegruppen som har størst betydning for grensehandelen. I tillegg til at handelen med kjøttvarer alene utgjør betydelige beløp, kan denne handelen trekke opp den øvrige grensehandelen med dagligvarer. Dette skyldes at terskelen for å kjøpe med seg andre varer når en først er i butikken, kan være lav. Det er dette fenomenet utvalget karakteriserer som stordriftsfordeler i grensehandelen.

[1] Forhold som påvirker disse kostnadene vil derfor kunne påvirke grensehandelen. For eksempel vil den planlagte europaveien gjennom Østfold kunne påvirke de privatøkonomiske kostnadene. Ifølge St. prp. nr. 68 (2002-2003) planlegges utbedringen av denne å være ferdig i 2009.

5.2.2 Kjøpekraftspariteter og prisnivåindekser

I tabell 5.1 gjengis kjøpekraftspariteter og prisnivåindekser[2)] for Norge, Sverige og Danmark. Beregningene er laget med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås kjøpekraftsundersøkelse og Eurostats statistikk for matvarepriser i Europa for 2001. Indeksene er framskrevet for 2002 ved hjelp av utviklingen i konsumprisindeksen og valutakursen. I tillegg er det beregnet en kjøpekraftindeks som på bakgrunn av relativt pris- og lønnsnivå sammenligner kjøpekraften til en gjennomsnittlig timelønn etter skatt for norske, svenske og danske industriarbeidere.

Av tabellen går det fram at det generelle prisnivået i Sverige og Danmark er lavere enn i Norge, særlig gjelder dette for mat og alkoholfrie drikkevarer. Ifølge kjøpekraftsparitetene ble forskjellene mindre fra 2001 til 2002 målt i nasjonal valuta. Dette skyldtes i stor grad at halveringen av matmomsen 1. juli i 2001 ga lavere prisvekst på matvarer i Norge enn i Sverige og Danmark fra 2001 til 2002. Dette ble imidlertid oppveid av en betydelig styrking av den norske kronekursen. Målt i felles valuta ble norske matvarer noe dyrere sammenlignet med danske matpriser, mens det bare var små endringer sammenlignet med svenske matpriser. Tallene tyder på at svenske matpriser i 2002 i gjennomsnitt var 27 pst. lavere enn i Norge, mens danske matpriser var 19 pst. lavere. Ikke uventet er det kjøttvarer som er billigst i våre naboland. Også for de øvrige matvaregruppene tyder tallene på et betydelig høyere prisnivå i Norge. Unntaket er sekkeposten andre matvarer, der det bare var små forskjeller i prisnivå.

De lavere prisnivåene i Sverige og Danmark gjenspeiler imidlertid ikke at nordmenn har tilsvarende lavere kjøpekraft. Dette skyldes at norske lønninger etter skatt gjennomgående er høyere enn i Sverige og Danmark. Sammenlignet med norske industriarbeidere, viser kjøpekraftindeksen for alle konsumvarer og /-tjenester grovt sett at en svensk industriarbeiders kjøpekraft er 37 pst. lavere enn en norsk industriarbeiders kjøpekraft, mens en dansk industriarbeider har 6 pst. lavere kjøpekraft. For

[2)] En kjøpekraftsparitet er et prisrelativ mellom to eller flere land, regioner eller lignende. Hvis et gitt produkt koster 100 norske kroner i Norge og 95 svenske kroner i Sverige, er kjøpekraftspariteten mellom de to landene for dette produktet lik 95/100=0,95. For å lage en prisnivåindeks, divideres kjøpekraftpariteten med nominell valutakurs.

Tabell 5.1 Kjøpekraftspariteter og prisnivåindekser for samlet konsum og konsumgrupper. Norge=1 for kjøpekraftspariteter og 100 for prisnivåindeksene

	Kjøpekraftspariteter				Prisnivåindekser				Kjøpekraft-indeks[1)]	
	2001		2002		2001		2002		2002	
	S	DK	S	DK	S	DK	S	DK	S	DK
Samlet konsumprisnivå	1,03	0,86	1,04	0,87	90	93	85	88	63	94
Matvarer	0,84	0,77	0,89	0,80	73	83	73	81	73	102
Brød og kornprodukter	0,82	0,74	0,86	0,77	71	80	70	78	76	106
Kjøtt	0,75	0,70	0,78	0,71	65	75	64	71	84	116
Fisk	0,78	0,84	0,87	0,89	68	91	72	90	75	92
Melk, ost og egg	0,84	0,71	0,89	0,75	73	77	73	76	74	109
Matoljer og fett	0,95	0,80	0,98	0,80	83	87	81	81	66	102
Frukt	0,91	0,89	1,00	0,96	79	96	82	97	65	85
Grønnsaker	0,93	0,88	0,96	0,90	81	95	78	91	68	91
Sukkervarer	0,86	0,77	0,90	0,80	75	83	74	81	72	103
Andre matvarer	1,09	0,85	1,17	0,92	95	91	96	93	56	89
Alkoholfrie drikkevarer	0,81	0,80	0,83	0,83	71	87	68	84	78	98
Kaffe, te og kakao	0,90	0,86	0,93	0,89	78	93	76	90	70	92
Mineralvann, brus og saft	0,81	0,80	0,81	0,83	70	86	67	84	80	99

[1)] Kjøpekraftindeksen er beregnet som relativ timelønn i felles valuta etter skatt for en industriarbeider uten barn dividert på relativt prisnivå i felles valuta. Kjøpekraftindeksen er satt lik 100 for Norge. En indeksverdi for matvarer i Danmark på 102 sier dermed grovt sett at en dansk industriarbeider kan kjøpe 2 pst. mer mat enn en norsk industriarbeider for en timelønn etter skatt.

Kilder: SSB, OECD, Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og egne beregninger.

matvarer og alkoholfrie drikkevarer viser tabellen at en svensk industriarbeiders kjøpekraft er hhv. 27 og 22 pst. lavere enn den norske, mens en dansk industriarbeider har om lag samme kjøpekraft som en norsk industriarbeider.

5.2.3 Kjøttvarer

Som nevnt ser kjøttvarer ut til å være den varegruppen som har størst betydning for grensehandelen. I tillegg til at handelen med kjøttvarer utgjør en betydelig andel av den samlede grensehandelen (snaut 20 pst. av grensehandelen med Sverige), er kjøttvarer den varegruppen flest grensehandlere oppgir at de først og fremst drar for å handle.

Tabell 5.2 viser prisen på utvalgte kjøttvarer i Norge, Sverige og Danmark i januar 2001 (Bruksås, Myran og Svennebye 2001).

Det går fram av tabell 5.2 at de fleste kjøttvarene er billigere i Sverige og Danmark enn i Norge. Etter at tallene ble innhentet har i tillegg den norske kronekursen styrket seg betydelig, mens den generelle prisstigningen på mat- og drikkevarer har økt klart mindre enn i Sverige og Danmark som følge av halveringen av matmomsen i juli 2002. Målt i felles valuta, har prisutviklingen på matvarer vært relativt lik i Norge, Sverige og Danmark. I gjennomsnitt vil derfor tabellen trolig gi et relativt godt bilde av prisforskjellene også i dag.

I tabellen er det i tillegg beregnet hvor mange minutter en industriarbeider må jobbe for å kjøpe en enhet av utvalgte varer. Når det tas hensyn til lønnsforskjeller, blir bildet endret. Selv om det er store forskjeller mellom de ulike varegruppene, er den gjennomgående tendensen at en norsk industriarbeider må jobbe om lag like lenge som svensker og dansker for å kjøpe en enhet av varene i hjemlandet. Dette illustrerer de relativt høye norske lønningene. Kjøpekraften til nordmenn er derfor nødvendigvis ikke dårligere enn kjøpekraften til svensker og dansker. I tillegg kan de høye lønningene bidra til å forklare deler av prisforskjellene mellom Norge og våre naboland. Det at de norske lønningene er så vidt mye høyere enn lønningene til svenskene og danskene, vil bidra til et generelt høyere kostnadsnivå i Norge, noe som også vil gi utslag i matprisene. Det er imidlertid lite trolig at dette kan forklare hele prisforskjellen.

Prisforskjellene i tabell 5.2 har trolig i liten grad sammenheng med valutakursutviklingen. Dette skyldes at dataene ble hentet inn i januar 2001. På innhentingstidspunktet var den norske kronekursen klart svakere enn i dag. Ved utgangen av januar 2001 var den norske kronen målt mot svenske og danske kroner hhv. 4 pst. sterkere og 2 pst. svakere enn gjennomsnittet på 1990-tallet.

De relativt høye prisene på norske kjøttvarer kan først og fremst forklares ved høy grad av skjerming av norsk landbruk, kombinert med at de klimatiske og topografiske forholdene gjør det relativt dyrt å produsere mat i Norge. En tidligere undersøkelse av produsentprisene innenfor landbruket i Norge og Sverige viste at prisen til bonde for storfe og svinekjøtt var fra 50 – 150 pst. høyere i Norge enn i Sverige (Landbruksdepartementet 1999). Dette kan se ut til å være hovedforklaringen til de store prisforskjellene.

5.2.4 Andre varer

Grensehandelen med sjokolade, mineralvann og andre dagligvarer er også av et betydelig omfang. Også for disse varene er prisene i våre naboland betydelig lavere enn i Norge.

Tabell 5.3 viser prisen på utvalgte varer i Norge, Sverige og Danmark i januar 2001 (Bruksås, Myran og Svennebye (2001)).

Siden tallene ble innhentet har den norske kronekursen styrket seg betydelig, mens den generelle prisstigningen på matvarer og drikkevarer

Tabell 5.2 Priser på utvalgte kjøttvarer i Norge, Sverige og Danmark i januar 2001

	NOK pr. kg/l			Antall minutter en industriarbeider må arbeide for å kjøpe en kg/l[1)]		
	Norge	Sverige	Danmark	Norge	Sverige	Danmark
Kjøttdeig	74	38	64	43	33	45
Indrefilet av storfe	263	191	182	151	170	127
Svinekoteletter	72	51	78	41	45	54
Wienerpølser	77	56	44	44	50	31
Kylling	57	29	24	33	26	16

[1)] Det er brukt tall for gjennomsnittlig timefortjeneste pr. arbeidet time etter skatt for en enslig arbeidstaker uten barn.
Kilder: SSB, Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og OECD.

Tabell 5.3 Priser på utvalgte dagligvarer utenom kjøttvarer i Norge, Sverige og Danmark i januar 2001

	NOK pr. kilogram/liter			Antall minutter en industriarbeider må jobbe for å kjøpe en kg/l[1)]		
	Norge	Sverige	Danmark	Norge	Sverige	Danmark
Coca-Cola (på flaske 1,5 el. 2l)	9	10	16	5	9	11
Coca-Cola (boks 0,33l)	9	5	..	5	4	..
Gouda ost	77	47	55	44	42	38
Frisk ost, Philadelfia	121	87	110	69	77	77
Ris, langkornet		18	10	10	..	7
Spagetti	17	10	8	10	9	6
Te (100 poser)	69	46	..	40	41	..
Sjokolade, Mars	111	94	137	63	83	95
After Eight	161	99	110	92	88	77

1) Det er brukt tall for gjennomsnittlig timefortjeneste pr. arbeidet time etter skatt for en enslig arbeidstaker uten barn.
Kilde: SSB og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene og OECD.

har vært klart mindre enn i Sverige og Danmark som følge av halveringen av matmomsen i juli 2002. Målt i felles valuta har prisene på mat og alkoholfrie drikkevarer i gjennomsnitt økt med hhv. 4,5 og 1,5 pst. mer i Norge enn i Sverige og Danmark fra januar 2001 til januar 2003. Det framgår av tabellen at også dagligvarer utenom kjøttvarer er klart dyrere i Norge enn i Sverige og Danmark. Den eneste varen i utvalget som var billigere i Norge enn i både Sverige og Danmark er Coca-Cola på flaske. I tillegg var Mars-sjokolade billigere i Norge enn i Danmark. De øvrige varene var dyrere i Norge enn i Sverige og Danmark.

Også i tabell 5.3 er det beregnet hvor mange minutter en industriarbeider må jobbe for å kjøpe en kg/l av varen. Tallene gir ikke noe entydig bilde av hvor vidt norske industriarbeidere har større kjøpekraft enn sine danske og svenske kolleger for disse enkeltvarene.

5.2.5 Strategisk prising på grensen

For å tiltrekke seg flere grensehandlere kan butikkene på grensen velge å prise ned enkelte spesielt grensehandelsutsatte produkter, slik at marginene på disse varene blir svært lave. Det er i hovedsak to grunner til at butikkene kan ønske å gjøre dette. For det første vil kundene også kjøpe en del andre varer når de først er i butikken. For det andre vil økt salg kunne oppveie lavere marginer pr. enhet slik at butikkens overskudd alt i alt øker.

Typiske grensehandelsbutikker vil kunne sette svært lave marginer på enkelte varer for å øke sin omsetning. Omfanget av dette er imidlertid vanskelig å anslå, ettersom det er vanskelig å finne tall for marginer for enkeltvarer. Prisforskjeller mellom butikker i grensehandelsområder og butikker i områder der innenlandske kunder utgjør kundegrunnlaget vil kunne gi en indikasjon på omfanget av en slik prissetting. Dersom typiske grensehandelsvarer gjennomgående er priset lavere i områder der grensehandlende utgjør en betydelig andel av kundegrunnlaget, vil det kunne antyde at butikkene i grensehandelsområdene bevisst setter lavere marginer for å trekke til seg grensehandlere.

En undersøkelse av prisene på en del grensehandelsutsatte varer i 2001 tyder på at butikkene i noen grad velger å sette marginene noe lavere enn ellers i landet for å tiltrekke seg grensehandlere (Bruksås, Myran og Svennebye 2001), jf. tabell 5.4. Det kan imidlertid også være andre forhold som kan gjøre at butikkene på grensen kan

Tabell 5.4 Prisforskjell på utvalgte varer mellom grensen og øvrige steder i Sverige i 2001. Indeks grense=100

Vare	Indeksverdi
Oksemørbrad	115
Rundbiff	125
Kjøttdeig	104
Skinkestek	121
Skivet bacon	100
Ribbeskiver	137
Lammestek	137
Kyllingfileter	121
Grillede kyllingvinger	210
Wienerpølser	133
Lettmargarin	90
Knekkebrød	81
Coca-cola (boks)	108

Kilde: Bruksås, Myran og Svennebye 2001.

prise typiske grensehandelsvarer billigere. Ettersom disse butikkene trolig vil ha en langt høyere omsetning av typiske grensehandelsvarer enn butikker med et mer lokalt kundegrunnlag, vil butikkene kunne holde en lavere pris på grunn av høyere omsetningshastighet eller gjennom å kjøpe inn større partier. I tillegg er det mulig at høyere andel importerte varer fra tredjeland kan forklare deler av prisforskjellen mellom grensehandelsstedene og ellers i Sverige[3)].

5.2.6 Varer som fungerer som lokkevarer

Hvilke varer som lokker nordmenn over grensen for å handle er av vesentlig betydning for hvor mye endringer i særavgifter kan påvirke grensehandelen. Dersom det stort sett er varer som i liten grad er omfattet av særavgifter som lokker nordmenn over grensen, vil reduksjoner i særavgifter kunne ha liten innvirkning på grensehandelen.

Det er ikke åpenbart hva en skal mene med en lokkevare i grensehandelssammenheng. Med en lokkevare mener utvalget en vare der prisforskjellen mellom landene er så stor at grensehandlernes kjøp av varen i betydelig grad kan bidra til å finansiere utgiftene forbundet med grensehandelsturen. Videre må det være en vare som husholdningene vet er klart billigere i utlandet, og som faktisk er utslagsgivende for om de velger å dra på grensehandelstur.

Utvalget mener at begrepet stordriftsfordeler i grensehandelen er mer relevant for å beskrive grensehandelsfenomenet. Stordriftsfordeler i grensehandelen innebærer at konsumenten forholder seg til en rekke prisforskjeller mellom hjemlandet og grensen. Det er da den samlede besparelsen som bestemmer hvorvidt konsumenten velger å dra på grensehandel. Når først aktøren har bestemt seg for å handle på grensen, vil han kunne tenkes å ta med seg de varene som er billigere enn på hjemstedet.

For mange varetyper er det betydelige besparelser ved å handle i Sverige eller Danmark. Når en spør grensehandlerne hva de først og fremst reiser for å kjøpe, skiller en vare seg klart ut, nemlig kjøttvarer. Blant annet oppga hele 68 pst. av grensehandlerne at de først og fremst dro til Sverige for å kjøpe kjøttvarer i en spørreundersøkelse for Opinion i desember 2000.[4)] Til sammenlikning oppga 25 pst. tobakk, 16 pst. vin og brennevin og 14 pst. meierivarer. Dette tyder på at kjøttvarer er den desidert viktigste lokkevaren. Selv om særavgiftene på alkohol og tobakk ble redusert, vil det at kjøtt er den viktigste lokkevaren gjøre at det fortsatt vil være betydelig grensehandel med alkohol og tobakk, selv om prisforskjellene for disse varene ble mindre.

5.2.7 Hvorfor er internasjonale merkevarer dyrere i Norge enn i Sverige?

Også varer som i liten grad påvirkes av avgiftsforskjeller og forskjeller i landbrukspolitikk, er ofte dyrere i Norge enn i Sverige. Statens institutt for forbruksforskning undersøkte i oktober 2002 prisforskjeller mellom Norge og Sverige på internasjonale merkevarer som ble omsatt i dagligvarehandelen (Dulsrud og Lavik 2003). I utvalget av matvarer var det forsøkt å velge ut varer som i liten grad var omfattet av tollbeskyttelse og/eller næringssubsidier. For 11 utvalgte internasjonale merkevarer innen mat viste undersøkelsen at prisene i Norge gjennomsnittlig var knapt 20 pst. høyere enn i Sverige når det ble korrigert for forskjeller i avgifter. For 9 utvalgte "non-food" artikler var prisene drøyt 20 pst. lavere i Sverige. For begge varegruppene var det imidlertid store forskjeller fra produkt til produkt. Undersøkelsen tyder også på at norske merkevarer var klart billigere i Sverige enn i Norge, noe som er å vente ettersom produsenten av disse varene trolig har større markedsmakt i Norge enn i Sverige.

Det er verdt å merke seg at prisundersøkelsen til Dulsrud og Lavik ble foretatt etter en periode der den norske kronen hadde styrket seg markert mot den svenske. Dersom det hadde vært svært god konkurranse i alle ledd, ville kronestyrkingen hatt lite å si for den relative prisutviklingen i felles valuta. Dette skyldes at lavere importpris ville slått raskt ut i prisen på varen i butikken, og dermed hadde de relative prisene i felles valuta blitt lite påvirket. Dersom det er begrenset konkurranse på importørsiden, vil en slik styrking av valutakursen hovedsakelig slå ut i importørens avanser. Særlig dersom produktene konkurrerer mot norskproduserte varer, er det grunn til å tro at det vil ta lang tid før aktørene vil la endringene i valutakursen slå ut i prisene. Utviklingen i kronekursen kombinert med begrenset konkurranse i importørleddet, kan derfor være en viktig forklaringsårsak til prisforskjellene. Selv uten valutakursendringer vil manglende konkurranse i importørleddet kunne bidra til prisforskjeller. Dersom importørene har markedsmakt og ikke blir utsatt for parallellimport, vil de

3) Det imidlertid ikke grunnlag for å hevde at dette medfører lavere kvalitet på varene. I en test foretatt av Forbrukerrådet og Matforsk i 2002, kom billig, importert kjøtt kjøpt inn i Strømstadregionen svært godt ut.

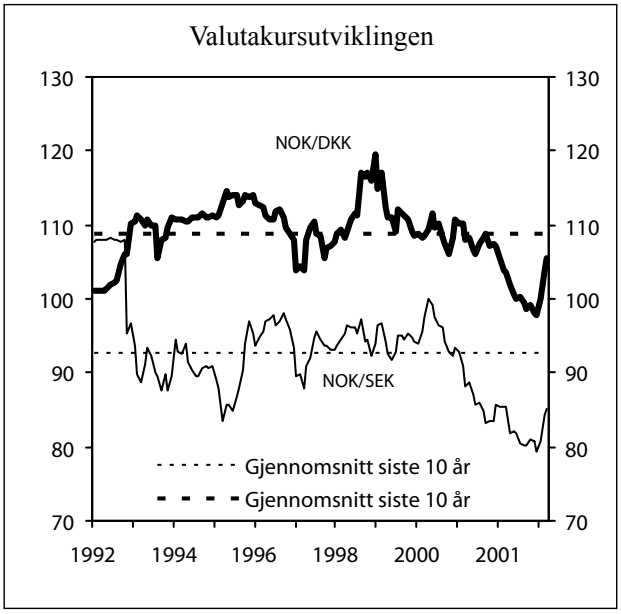
4) I spørreundersøkelsen kunne respondenten maksimalt gi 3 svar.

kunne sette ulike priser i ulike markeder. I Norge, som et høykostnadsland, vil da prisene kunne settes høyere enn i andre land.

5.3 Effekter av valutakursutviklingen

Valutakursen har stor betydning både for prisutviklingen i et land og for det relative prisnivået mellom land, særlig for en liten, åpen økonomi som den norske. Virkningene av valutakursen på prisene kommer gjennom flere kanaler:

- En direkte effekt på prisene på importerte konsumvarer.
- En indirekte effekt gjennom prisene på importerte innsatsvarer som igjen påvirker prisene på innenlandsk produserte varer og tjenester.
- En indirekte effekt gjennom lønnsveksten. Endringer i valutakursen vil kunne påvirke både lønnsomhet og prisvekst og vil derfor også kunne påvirke lønnsveksten. Endringer i lønnsvekst vil over tid gi utslag i prisveksten.



Figur 5.1 Valutakursutviklingen. Antall norske kroner pr. 100 svenske eller danske kroner
Kilde: EcoWin.

Over tid er det grunn til å tro at en varig endring i valutakursen vil slå helt og fullt ut i prisnivået på importerte konsumvarer, når det justeres for eventuelle avgifter og toll- og fraktkostnader. Det er imidlertid flere grunner til at det tar tid fra valutakursen endres til det gir utslag i prisene på importerte konsumvarer. Det kan være usikkerhet om valutakursendringen er varig. Dette gjør at bedriftene kan vente til de ser om kursendringen er varig før de tilpasser prisene til den nye valutakursen. Videre kan bedrifter og importører ha sikret seg mot endringer i valutakursen. I tillegg vil det i markeder med monopolistisk konkurranse ofte være strategisk prissetting. Her kan utenlandske produsenter velge å prise sine varer i norske kroner og dermed ta hele eller deler av valutakursrisikoen på kort sikt (Norges Bank 2002).

For de fleste grensehandelsvarene, som alkohol, tobakk, mat og alkoholfrie drikkevarer, vil det ikke være vesentlige direkte priseffekter innenlands av endringer i valutakursen. For enkelte av varene, som kjøtt- og meierivarer, skyldes dette at varene i liten grad er importerte eller utsatt for prismessig importkonkurranse, mens for andre varer, som tobakk, vil mengdeavgiftene[5)] utgjøre en så stor del av prisen at valutakursendringer bare vil gi mindre utslag i utsalgsprisene.

Også de indirekte virkningene av endringer i valutakursen vil trolig gi små utslag i prisen på de fleste grensehandelsutsatte varer. Dette skyldes både at importerte innsatsvarer ofte vil utgjøre en liten del av sluttprisen på produktet, og at den samlede prisveksten over tid ikke vil påvirkes vesentlig av valutakursendringer. Det siste skyldes innretningen av pengepolitikken. Med et inflasjonsmål er det langt på vei gitt hva den samlede prisveksten på noe sikt skal være. Valutakursen vil derfor i hovedsak påvirke hvordan den samlede prisveksten fordeles mellom de ulike vare- og tjenestegruppene.

Alt i alt er det grunn til å tro at valutakursendringer gir relativt beskjedne utslag i prisene i Norge på store deler av de grensehandelsutsatte varene. Ettersom prisene på grensehandelsutsatte varer i nasjonal valuta i liten grad påvirkes av valutakursen - verken på kort eller lang sikt - vil valutakursendringer gi betydelige utslag i de relative prisene målt i felles valuta. Utviklingen i valutakursen vil derfor ha stor betydning for insentivene til grensehandel.

Fra våren 2000 og fram til januar i år styrket den norske kronekursen seg markert, jf. figur 5.1. Særlig kraftig styrket den norske kronekursen seg mot svenske kroner, men også i forhold til danske kroner og til euro var det en betydelig styrking. Flere forhold kan ha bidratt til dette, men trolig var den høye rentedifferansen i forhold til utlandet den viktigste årsaken (Norges Bank 2003). Styrkingen av den norske kronen fram til januar i år gjorde det vesentlig billigere for nordmenn å handle i utlandet.

5) En mengdeavgift er en avgift som beregnes pr. enhet av varen uavhengig av verdi.

Kapittel 6
Alkohol

6.1 Forbruket av alkohol

6.1.1 En oversikt over det norske alkoholforbruket

Forbruket av alkohol i Norge stammer fra en rekke kilder. Størsteparten av alkoholen kommer fra lovlig innenlands omsetning, dvs. alkohol som er solgt gjennom øl- og vinmonopolbutikker og skjenkesteder med bevilling for salg av alkoholdrikker. Med *registrert forbruk* mener en den alkoholen som omsettes gjennom disse kanalene, og hvor omsatt mengde blir registrert. Det er ikke nødvendigvis samsvar mellom den registrerte omsetningen og den totale innenlandske omsetningen gjennom lovlige kanaler; en del av den alkoholen som omsettes gjennom disse kanalene kan unndra seg registrering.

Den alkoholen som selges gjennom lovlige innenlandske kanaler, men som unndrar seg registrering, og den alkoholen som stammer fra andre kilder enn lovlige innenlandske kanaler, kalles *uregistrert forbruk*. Foruten den alkoholen som selges gjennom lovlige kanaler uten å bli registrert, stammer det uregistrerte forbruket fra turistimport (tax-free kjøp og alkoholdrikker som norske innbyggere har kjøpt avgiftsbelagt i andre land, som de bringer med seg inn i Norge), hjemmeprodusert alkohol og kjøp av innsmuglet alkohol. Alkohol som er kjøpt og konsumert i utlandet, regnes vanligvis ikke med i det uregistrerte alkoholforbruket.[1)]

Det uregistrerte forbruket består både av legal og illegal alkohol. Den illegale alkoholen stammer fra den alkoholen som selges i norske butikker og skjenkesteder og som unndrar seg registrering, fra hjemmeprodusert sprit, fra kjøp av innsmuglet alkohol og fra kvoteoverskridelser ved tax-free kjøp og turistimport. Den legale uregistrerte alkoholen er hjemmelaget vin og øl og turistimport i overensstemmelse med de tillatte kvoter. Tabell 6.1 viser hvilke kilder det totale forbruket av alkohol stammet fra i 1999, som er det siste året vi har opplysninger om størrelsen på det totale uregistrerte forbruket av alkohol (Horverak, Nordlund og Rossow 2001).

Ser vi bort fra den alkoholen som ble solgt - men ikke registrert - ved innenlandske salgs- og skjenkesteder, sto det registrerte forbruket i 1999 for 75 pst. av all alkoholen som ble drukket, mens det uregistrerte forbruket sto for 25 pst.

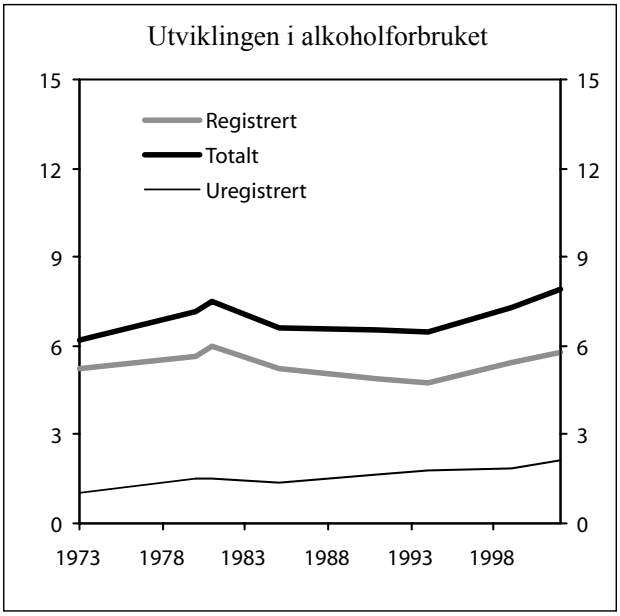
Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) foretar med jevne mellomrom omfattende

1) Se imidlertid Reinås (1991) for en oversikt hvor også denne delen av alkoholforbruket er forsøkt anslått.

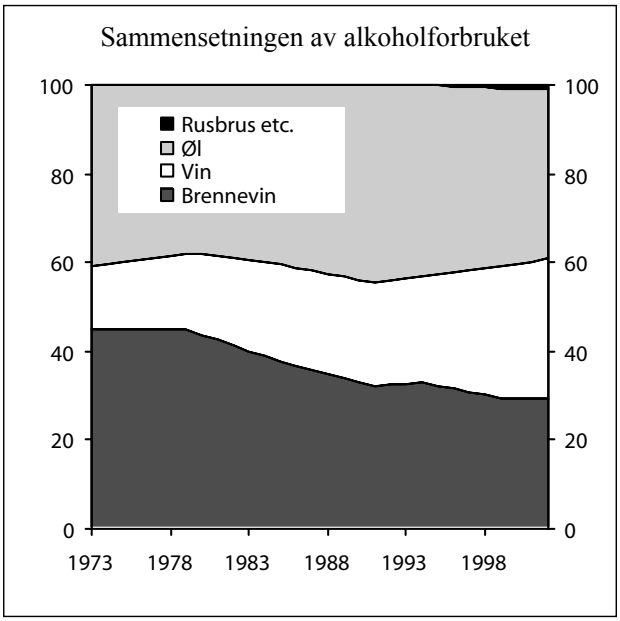
Tabell 6.1 Sammensetningen av alkoholforbruket etter kilde i 1999 (liter ren alkohol pr innbygger 15 år og over)

	Liter	Prosent
Innenlandsk registrert omsetning gjennom lovlige kanaler	5,44	75
+ Innenlandsk ikke registrert omsetning gjennom lovlige kanaler[1)]		
+ Turistimport, inkl. grensehandel[2)]	0,62	9
+ Hjemmeprodusert alkohol	1,00	14
+ Kjøp av innsmuglet alkohol[3)]	0,18	2
= Total forbruk av alkohol	7,24	100

1) Det finnes ikke anslag for denne delen av det uregistrerte forbruket.
2) Omfatter både tax-free kjøp og annen turistimport, dvs. kjøp av alkohol som er beskattet i utlandet, inkl. grensehandel. Kvoteoverskridelser er inkludert.
3) Omfatter bare kjøp i Norge av innsmuglet sprit, ikke smugling i forbindelse med overskridelse av kvotene for tax-free kjøp og turistimport.
Kilde: SIRUS.



Figur 6.1 Utviklingen i alkoholforbruket etter kilde. Liter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over
Kilde: SIRUS.



Figur 6.2 Sammensetningen av det norske alkoholforbruket 1973-2002. Prosent
Kilde: SIRUS.

intervjuundersøkelser om den norske befolkningens drikkevaner.[2] Figur 6.1 viser utviklingen i sammensetningen av det norske alkoholforbruket etter kilde i perioden 1973-2002, basert på tall for den registrerte innenlandske omsetningen og intervjudata for det uregistrerte forbruket.[3] Vi ser at etter at forbruket hadde steget i 1970-årene, sank det fra 1980 til midten av 1990-tallet, da det begynte å stige igjen. Det totale alkoholforbruket i 2002 var 7,9 liter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over, og det er det høyeste i hele den perioden vi ser på, rundt 0,5 liter høyere enn i 1980. Forbruket av registrert alkohol økte med om lag en halv liter fra 1973 til 2002, mens forbruket av uregistrert alkohol økte med over én liter, noe som svarte til en fordobling av det uregistrerte forbruket. Veksten har vært særlig sterk for grensehandel, turistimport og kjøp av smuglersprit.

Ser vi på sammensetningen av befolkningens alkoholforbruk etter drikkesort, slik det er gjort i figur 6.2, ser vi at vin har økt sin andel av alkoholforbruket betydelig, mens brennevinsandelen har gått tilbake. I følge intervjudataene utgjorde brennevin i 1973 45 pst. av alkoholforbruket regnet i ren alkohol, mens andelen i 2002 var redusert til 29 pst. Også øl har fått redusert sin andel, fra 41 til 38 pst., mens vin har økt sin andel av alkoholforbruket fra 14 til 32 pst. I tillegg har vi fått et nytt produkt, rusbrus og fruktdrikker, som i 2002 utgjorde 1 pst. av det samlede alkoholforbruket.

Denne kraftige endringen i den norske befolkningens drikkevaner kan ikke forklares ved hjelp av endringer i priser, inntekt og tilgjengelighet, men skyldes at folk har endret sine preferanser med hensyn til hva de ønsker å drikke. Det har vært en trend bort fra brennevin og over på vin og – i mindre grad - øl. En tilsvarende trend har en sett i en rekke andre land, og særlig i land hvor vin tidligere sto for en relativt liten del av alkoholforbruket. I dag kan det også synes som om et nytt produkt forsøker å etablere seg på alkoholmarkedet, rusbrus, dvs. gjæret fruktdrikk eller fruktdrikk tilsatt alkohol. Rusbrusen kan komme til å erobre større markedsandeler etter at det fra 2003 ble tillatt solgt i dagligvarebutikker med ølbevilling, og da sannsynligvis på bekostning av øl.

Trenden til høyere forbruk av svakere drikker har vært særlig sterk når vi bare ser på det registrerte forbruket. Det registrerte forbruket av vin ble mer enn tredoblet fra 1973 til 2002, mens det registrerte brennevinsforbruket ble halvert. Det registrerte forbruket av øl økte i samme tidsrom med 15 pst. Den uregistrerte omsetningen av brennevin har imidlertid ikke vist den samme utviklingen som salget gjennom Vinmonopolet; fra 1973 til 2002 ble det uregistrerte brennevinsforbruket om lag fordoblet regnet i ren alkohol pr innbygger 15 år og over. Hovedårsaken til veksten i det ure-

[2] Fram til 2001 Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning (SIFA).

[3] For 2002 har vi forutsatt at hjemmeproduksjonen og smuglingen av øl, vin og brennevin var som i 1999, mens anslag for registrert forbruk og turistimport er hentet fra Vedlegg 2.

gistrerte brennevinsforbruket er økt turistimport i form av tax-free varer og grensehandel, og økt bruk av smuglersprit. Det uregistrerte forbruket av vin har også økt, fra 0,35 liter i 1973 til 0,82 liter i 2002, og det samme gjelder øl, som har økt fra 0,04 til 0,12 liter.

6.1.2 Nærmere om det uregistrerte alkoholforbruket

Som nevnt har Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) gjennom en årrekke forsøkt å følge utviklingen i det uregistrerte alkoholforbruket ved å foreta intervjuer av landsomfattende, representative utvalg av den norske befolkningen om deres forbruk av all slags alkohol, også den de måtte lage selv, kjøpe i utlandet eller kjøpe ulovlig innenlands. Den siste undersøkelsen ble gjort høsten 1999.

I tabell 6.2 vises SIRUS' anslag for det uregistrerte alkoholforbruket for årene 1979, 1994 og 1999 (Horverak, Nordlund og Rossow 2001). Tabellen viser at det uregistrerte forbruket økte noe fra 1979 til 1994. Økningen skyldtes i sin helhet økt smugling og turistimport, herunder grensehandel. Forbruket av hjemmebrent syntes å ha avtatt, og det samme gjorde forbruket av hjemmeprodusert øl og vin. I perioden fra 1994 til 1999 holdt det uregistrerte forbruket seg så godt som uendret. Det synes som om tendensen til nedgang i forbruket av hjemmebrent og hjemmeprodusert vin har stoppet opp, hjemmeproduksjonen var i 1999 på samme nivå som i 1994 for både brennevin og vin. Beregningene viser at salget av smuglersprit var noe lavere i 1999 enn i 1994. Derimot økte turistimporten noe.

Tallene for det uregistrerte forbruket er basert på intervjudata, og beheftet med de svakheter slike data vanligvis har. En av de største svakhetene er at folk ved intervjuundersøkelser har en tendens til å underrapportere sitt forbruk av alkohol. Det er vanlig å få anslag som utgjør mellom 35 og 70 pst. av det offisielt registrerte forbruket (Lemmens 1991), i Norge vanligvis ca. 50 pst. (Nordlund 1993). Mye tyder på at slik underestimering på langt nær gjør seg gjeldende i samme grad når det gjelder privatimporten (Fugleberg 1997). Dette skyldes nok dels at det er lettere å huske de (vanligvis) relativt få gangene en har vært i utlandet og hvor mye alkohol en har tatt med seg hjem, dels at spørsmålene kan oppfattes som mindre følsomme enn spørsmål om eget forbruk, og dels at måten importen beregnes på er teknisk enklere enn prosedyrene for estimering av konsumet. I tabell 6.2 er det tatt hensyn til underrapporteringen når det gjelder smuglersprit og hjemmeproduksjon, mens en ved estimeringen av de kvanta som er importert ikke har tatt hensyn til eventuell underrapportering. Likevel kan nok en viss underestime-

Tabell 6.2 Omfanget av det uregisterte forbruket av alkohol. Liter ren alkohol pr. person 15 år og over

	Smugler-sprit	Hjemmeprodusert	Turistimport[1)]	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	0,05
1994	..	0,04	0,03	0,07
1999	..	0,04[2)]	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

[1)] Omfatter tax-free og grensehandel.
[2)] Det ble ikke spurt om dette i 1999. Er satt til 0,04.
Kilde: SIRUS.

ring forekomme, og resultatene må ses i lys av dette.

Det kan være grunn til å merke seg at anslagene for det uregistrerte forbruket i 1994 stemmer godt overens med det Norström (1998) beregnet ut fra forskjellen mellom en forventet utvikling av visse alkoholrelaterte skader (alkoholrelatert dødelighet, selvmord, promillekjøring og voldskriminalitet) på grunnlag av utviklingen i det registrerte forbruket, og utviklingen i det faktiske skadeforløpet. Norström kom fram til at det uregistrerte forbruket i 1994 var 1,76 liter ren alkohol pr. person 15 år og over, noe som bare var litt lavere enn anslaget på grunnlag av intervjudataene.

ECON – senter for økonomisk analyse - beregnet det uregistrerte forbruket til å være 1,96 liter ren alkohol pr voksen innbygger i 1997 (ECON 1999). ECONs beregninger bygget også på tall fra SIRUS sine intervjuundersøkelser, men de gjorde noen små endringer når det gjaldt forutsetningene for å beregne omfanget av smuglersprit. Heller ikke ECONs anslag skiller seg vesentlig anslagene til SIRUS.

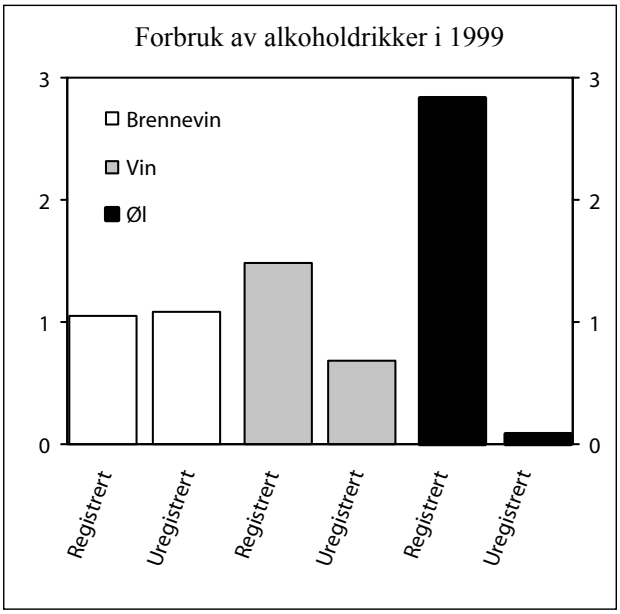
Ser en nærmere på det uregistrerte forbruket, er det særlig for brennevin at det utgjør en betydelig del av det totale forbruket. Faktisk er det uregistrerte forbruket av brennevin større enn det registrerte. Dette er vist i figur 6.3. For vin utgjorde det uregistrerte forbruket i 1999 vel 30 pst. av det totale vinforbruket, mens det for øl bare utgjorde 3 pst.

Sammensetningen og omfanget av det uregistrerte forbruket er vist i figur 6.4. Det uregistrerte forbruket av brennevin er større enn det uregistrerte forbruket av både vin og øl, og det uregistrerte forbruket av øl er relativt ubetydelig. Både for brennevin og vin står hjemmeproduksjonen for den største delen av det uregistrerte forbruket, men også turistimporten utgjør en betydelig del. Smugling er bare av betydning når det gjelder sprit, omsetning av innsmuglet vin og øl for direkte salg til forbrukere er ubetydelig. En kan imidlertid ikke se bort fra at slikt salg kan forekomme til butikker og skjenkesteder.

6.1.3 Grensehandelen med alkohol

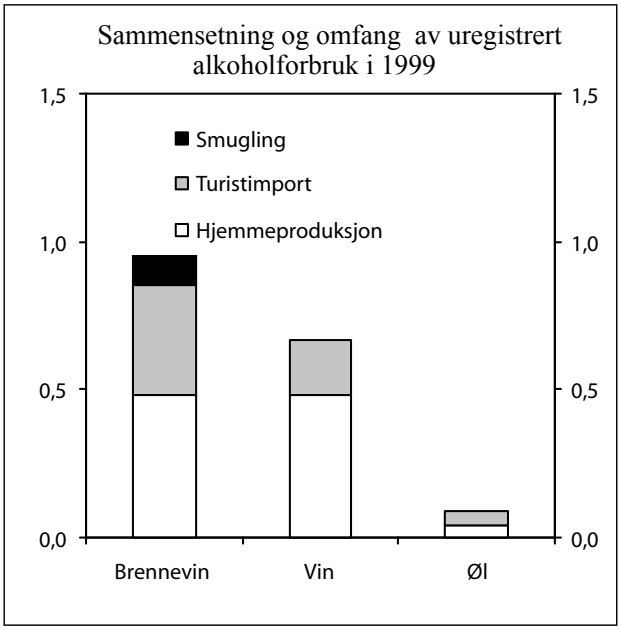
Den private importen av alkohol skjer enten i form av tax-free kjøp, eller ved at en kjøper alkohol som er beskattet i det landet en handler. En stor del av den alkoholen som er kjøpt i beskattet form i utlandet, består av det vi kaller grensehandel. Grensehandel med alkohol trenger ikke å være motivert alene av lave alkoholpriser, men like mye av lave priser på andre varer (lokkevarer). En forutsetning for grensehandel med alkohol er imidlertid at alkoholdrikker er billigere i nabolandet enn i hjemlandet.

Den største delen av grensehandelen med alkohol skjer over grensen til Sverige, men det skjer også innkjøp i Danmark. En stor del av den handelen som skjer i forbindelse med reiser til Dan-



Figur 6.3 Fordelingen av de ulike alkoholdrikker etter kilde i 1999. Liter ren alkohol pr. person 15 år og over

Kilde: SIRUS.



Figur 6.4 Sammensetning og omfang av det uregistrerte forbruket i 1999. Liter ren alkohol pr. person 15 år og over

Kilde: SIRUS.

Tabell 6.3 Anslag for privatimporten av alkohol basert på intervjudata. Centiliter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over

Drikkevare	Privatimport eksklusiv grensehandel med Sverige			Grensehandel med Sverige		
	1994	1999	2002	1994	1999	2002
Brennevin	31	33	34	4	4	14
Vin	15	16	18	2	3	15
Øl	3	4	6	1	1	3
Sum	48	53	58	7	8	32

Kilde: SIRUS.

mark, er tax-free handel på ferger og flyplasser, og er altså ikke grensehandel slik utvalget definerer begrepet. Grensehandelen over den finske og russiske grensen er relativt ubetydelig i landsmålestokk, selv om den kan være betydelig i de regioner slik handel finner sted.

Data om den private importen til Norge er innhentet som del av en serie landsomfattende intervjuundersøkelser gjennom flere år, første gang i 1962. I undersøkelsene i 1994, 1999 og 2002 ble det, i tillegg til data om privatimporten totalt, også innhentet data eksplisitt om grensehandelen, med særlig vekt på handelen fra Sverige. I det følgende legges det særlig vekt på data fra de tre siste undersøkelsene. Endringene er i hovedsak meget klare, og de er statistisk signifikante på 5 pst. nivå.

Tabell 6.3 er basert på tall fra Vedlegg 2. Turistimporten er splittet på grensehandel med Sverige og annet, hvorav størsteparten er tax-free kjøp.[4)]

Vi ser at fram til 2002 utgjorde grensehandelen med Sverige bare en liten del av den totale private importen. Men ifølge intervjuundersøkelsene ble grensehandelen med alkohol med Sverige firedoblet fra 1999 til 2002, og i 2002 sto den for 36 pst. av den totale private importen. Grensehandelen med Sverige utgjorde i 2002 rundt 4 pst. av det totale alkoholforbruket i Norge. Også tax-free handelen økte i perioden 1994-2002, men betydelig svakere enn grensehandelen med Sverige. Tax-free handelen sto i 2002 for 7-8 pst. av det totale alkoholforbruket. Samlet sto altså turistimporten for 11-12 pst. av det totale alkoholforbruket i Norge.

Som nevnt hefter det stor usikkerhet til beregningene basert på intervjuundersøkelsene. Lund, Trolldal og Ugland (1999) har forsøkt å anslå volumet av grensehandelen mellom Norge og Sverige ved å ta utgangspunkt i differensen mellom salget i Systembolagets butikker i kommunene ved grensen mot Norge, og salget i lignende kommuner som ikke er utsatt for grensehandel. De forutsatte at en kunne forvente at en svensk innbygger i grensekommunene drakk like mye som en svensk innbygger i kontrollområdene, slik at forskjellen mellom forbruket pr. svensk innbygger i grensekommunene mot Norge og i kontrollområdene, skyldtes grensehandelen. De kom fram til at grensehandelen i 1997 svarte til om lag 404 000 liter ren alkohol eller rundt 11 centiliter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over, altså noe høyere enn anslaget for 1999 basert på intervjudata. Lund, Trolldal og Ugland understreker imidlertid at det er stor usikkerhet ved anslaget. Ikke minst er det knyttet usikkerhet til om kontrollområdet er representativt for grensekommunene med hensyn til vanlig turisttrafikk.

Det er grunn til å understreke at denne metoden vil ha en tendens til å overvurdere betydningen av grensehandel. Det skyldes to forhold: For det første er mye av den alkoholen som handles i de svenske grensekommunene av norske menn og kvinner ikke grensehandel etter utvalgets definisjon. I mange tilfeller er det snakk om handel som er gjort på ikke-handelsmotiverte reiser, som ferie-, fritids- og arbeidsreiser. For det annet er det en større andel turiststeder blant grensekommunene enn blant de kommuner som ble brukt som kontrollområde. Dette gjør at noe av den forskjellen vi tilskriver grensehandelen, i virkeligheten skyldes alkohol kjøpt av turister, uansett om de er norske eller ikke.

For å se om den metoden Lund, Trolldal og Ugland brukte viser samme sterke vekst i grensehandelen som intervjudataene, har utvalget beregnet meromsetningen i grensekommunene for årene 1999 til 2002 på nøyaktig samme måte som de gjorde. Resultatene av beregningene er vist i tabell 6.4.

4) Tallene i tabell 6.3 skiller seg noe fra de i tabell 6.2. Årsaken til det er at det er benyttet noe ulik flaskestørrelse og alkoholstyrke i de to anslagene. Dette har ingen vesentlig betydning for anslaget for utviklingen i turistimporten.

Tabell 6.4 Anslag for grensehandelen med alkohol med Sverige. 1000 vareliter og centiliter ren alkohol pr. innbygger 15 år og over. Omfatter bare salg gjennom Systembolaget

	1999	2000	2001	2002	1999	2000	2001	2002
	1000 vareliter				Liter ren alkohol pr. innb. 15 år og over			
Brennevin	768	825	1 004	1 228	9	9	11	14
Svakvin	1 564	2 050	3 192	5 024	5	6	10	15
Sterkvin	122	119	130	159	1	1	1	1
Cider etc.	336	363	425	628	0	1	1	1
Øl	2 032	2 563	3 379	4 713	3	4	5	7
Sum	4 822	5 920	8 130	11 752	18	21	28	38

Kilde: SIRUS.

Tabell 6.5 Grensehandelen med alkoholdrikker med Sverige, Danmark og Finland i 2002[1]. 1000 liter

	Brennevin	Vin	Øl[2]	Ren alkohol[3]
Sverige	1 228	5 183	9 713	1 531
Danmark	300	1 000	2 607	370
Finland	65	70	35	36
Totalt	1 593	6 253	12 355	1 937
Pst. av butikkomsetning	16	14	8	12

1) For Danmark 2001.
2) Dagligvarebutikkenes salg av øl med pils styrke eller over antas å stå for 72 pst. av det totale salget, jf. Tall og fakta om øl, brus og vann i Norge, Bryggeri- og mineralvannforeningen, Oslo 2002.
3) Følgende alkoholstyrker er brukt: Brennevin 40 pst., vin 12 og øl 4,3 pst. for Sverige, 5 pst. for Danmark og Finland og 4,7 pst. for Norge.
Kilde: SIRUS.

I 2002 har utvalget anslått meromsetningen i grensekommunene til rundt 12 mill vareliter, noe som er 150 pst. mer enn i 1999. Regnet i ren alkohol pr. innbygger blir veksten noe mindre (110 pst.), siden det er de svakeste alkoholtypene (svakvin, cider og øl) som har økt mest. Og selv om meromsetningen ikke i sin helhet består av grensehandel, kan det være større grunn til å hevde at endringene i meromsetning gjør det. Det betyr at grensehandelen med vin har blitt mer enn tredoblet siden 1999, mens grensehandelen med øl solgt av Systembolaget har økt med 130 pst. Veksten i anslagene over grensehandelen med Sverige er noe svakere enn det intervjudataene viste, men det er ingen tvil om at grensehandelen har vokst meget sterkt siden 1999.

En svakhet ved den metoden utvalget her har benyttet, er at den – i motsetning til Nordlunds anslag - bare tar hensyn til det ølet som selges gjennom Systembolaget, dvs. det ølet som har en alkoholstyrke rundt 5 volumprosent. I tillegg selges det i svenske dagligvarebutikker et øl med alkoholstyrke 3,5 volumprosent, dvs. en alkoholstyrke midt i mellom norsk lettøl og pilsnerøl. Det er en betydelig grensehandel også med dette ølet. Et skjønnsmessig anslag på denne handelen er 5 mill. liter i 2002, altså omlag det samme som meromsetningen av øl fra Systembolagets utsalg. Dette er sannsynligvis et forsiktig anslag.

Det danske Institut for grænsehandelsforskning har anslått den norske grensehandelen med alkohol i Danmark til å være 0,3 mill. liter brennevin, 1 mill. liter vin og 2,6 mill. liter øl i 2001 (Skatteministeriet 2001). Tallene er meget usikre. For grensehandelen med Russland finnes det ingen tall. Vin- og brennevinsimportørenes forening har, på bakgrunn av det finske alkoholmonopolets salg i butikken i Utsjoki, anslått grensehandelen med Finland til 65 000 liter brennevin, 70 000 liter vin og 13 000 liter øl i 2002 (VBF 2003).

Tabell 6.5 viser den samlede grensehandelen med alkohol med Sverige, Danmark og Finland, når vi tilskriver grensehandelen all meromsetning i grensekommunene. Tabellen viser også hvor stor

del grensehandelen utgjør i forhold til salget gjennom Vinmonopolets butikker og dagligvarebutikkenes ølsalg. Anslagene er basert på tallene i tabell 6.4, tillagt 5 mill. liter folköl kjøpt i svenske dagligvarebutikker. I følge utvalgets beregninger utgjorde grensehandelen i 2002 12 pst. av det totale salget av alkohol gjennom disse to kanaler. Imidlertid er det grunn til å understreke at anslaget for grensehandelen med sterkt øl, vin og brennevin trolig er noe høyt, som nevnt foran.

6.2 Etterspørselen etter alkohol

6.2.1 Alkoholavgifter og alkoholpriser

Utvalget er særlig opptatt av hvordan etterspørselen i det norske markedet endres når de norske alkoholavgiftene endres. Siden det er en enkel sammenheng mellom alkoholavgifter og pris, og siden det er prisen som uttrykkes i markedet, må vi imidlertid måle effekten av avgiftsendringene på etterspørselen ved å gå veien om effekten av prisendringer. Likning (1) viser sammenhengen mellom priser og avgifter.

(1) $p = (c + a)*1{,}24$

Her er p pris i innenlandske butikker, c kostnader og avanse til produsent/importør, grossist og detaljist, og a alkoholavgift og emballasjeavgift.[5] For å komme fram til prisen må en legge til merverdiavgiften, som regnes både av kostnader og andre avgifter (merverdisatsen er i dette tilfelle 24 pst.). Vi ser at for gitte kostnader og avanse og merverdisats er det en fast sammenheng mellom avgifter og pris. På en flaske vanlig brennevin utgjorde kostnadene i 2002 rundt 18-20 pst., på ei flaske vin rundt 40 pst. og på ei flaske pilsnerøl også rundt 40 pst. Merverdiavgiften utgjør rundt 20 pst. av prisen. Det øvrige er i all hovedsak alkoholavgifter. Alkoholavgiftene og merverdiavgiften utgjør til sammen 80 pst. av butikkprisen på ei flaske brennevin, og 60 pst. av øl- og vinprisen. Gjennom avgiftene kan dermed myndighetene i stor grad bestemme nivået for alkoholprisene her til lands.

For ei flaske brennevin vil en økning i alkoholavgiftene på 10 pst., forutsatt uendret avanse, gi seg utslag i en prisøkning på rundt 7,5 pst., mens en tilsvarende avgiftsøkning på vin og øl øker prisen med rundt 5 pst.

[5] I tillegg kommer næringsmiddelavgift, som imidlertid betales på produsent/importørleddet, og som her inngår i c. Næringsmiddelavgiften er relativt lav, mellom 25 til 50 øre pr. flaske vin og brennevin, avhengig av produksjons/importverdien (satsen for næringsmiddelavgiften er 1,16 prosent for norsk og importerte råvare/halvfabrikata, og 0,92 prosent for importert ferdigvare).

Siden Staten er den eneste institusjonen som kan pålegge alkoholavgifter, kan en se på særavgiften på alkohol på samme måte som en betrakter monopolprofitten i en privat bedrift. Særlig gjelder dette sterkt øl, vin og brennevin, som bare selges gjennom et statlig monopol, men også ølavgiften kan ses på som en monopolprofitt, som staten tar inn fra markedet. Statens oppgave blir å finne fram til en optimal tilpasning, det vil si en tilpasning som både tar tilstrekkelig hensyn til et ønske om å maksimere statens inntekter, og å redusere de skadene som følger av alkoholforbruket.

6.2.2 Faktorer av betydning for etterspørselen etter alkohol

Etterspørselen etter alkohol i et avgrenset marked avhenger i hovedsak av de samme faktorer som etterspørselen etter de fleste andre varer, dvs. varens pris og kvalitet, dens tilgjengelighet, tilgjengeligheten til andre markeder for den samme varen, etterspørrernes inntekt og av trendmessige svingninger. Etterspørselen etter alkoholdrikker vil også – slik mange andre varer er det - være påvirket av sesongmessige variasjoner.

Regulering av prisen på og tilgjengeligheten til alkoholdige drikkevarer har vært de viktigste instrumentene i norsk alkoholpolitikk. I tillegg har en lagt vekt på å forsøke å endre drikkevanene bort fra brennevin og over mot alkoholsvakere drikker som vin og øl. Prisene blir regulert av Stortinget gjennom avgiftsvedtak, mens tilgjengeligheten i hovedsak er blitt regulert gjennom et kommunalt bevillingssystem. Drikkevanene har blitt forsøkt påvirket både gjennom pris- og tilgjengelighetsinstrumentene, og ved informasjonsvirksomhet.

Likning (2) gir et formalisert uttrykk for etterspørselen etter alkoholdrikker på det innenlandske markedet.

(2) $E_1 = f(p_1, p_2, Q_1, Q_2, I, T_1, T_2, t)$

E er etterspurt volum på det innenlandske markedet, p_1 prisen på det innenlandske markedet, p_2 prisen på andre markeder, Q_1 kvaliteten på varer solgt på det innenlandske markedet, Q_2 kvaliteten på varer solgt på andre markeder, I er et mål på etterspørrernes inntekt, T_1 er et mål på varens tilgjengelighet på det innenlandske markedet, T_2 er tilgjengeligheten til andre markeder, t tar vare på eventuelle trender og f uttrykker formen på den matematiske sammenhengen mellom etterspørselen og de øvrige variablene. Siden (2) uttrykker etterspørselen på årsbasis, er det ikke tatt med noen variabel for å ta vare på sesongmessige variasjoner.

På samme måte som det eksisterer etterspør-

sel mot det innenlandske markedet, finnes det etterspørsel rettet mot hvert av de alternative markedene, dvs. markedene for hjemmelaget og innsmuglet sprit, tax-free varer og grensehandel. Likning (3) gir et formelt uttrykk for hva etterspørselen rettet mot disse markedene avhenger av.

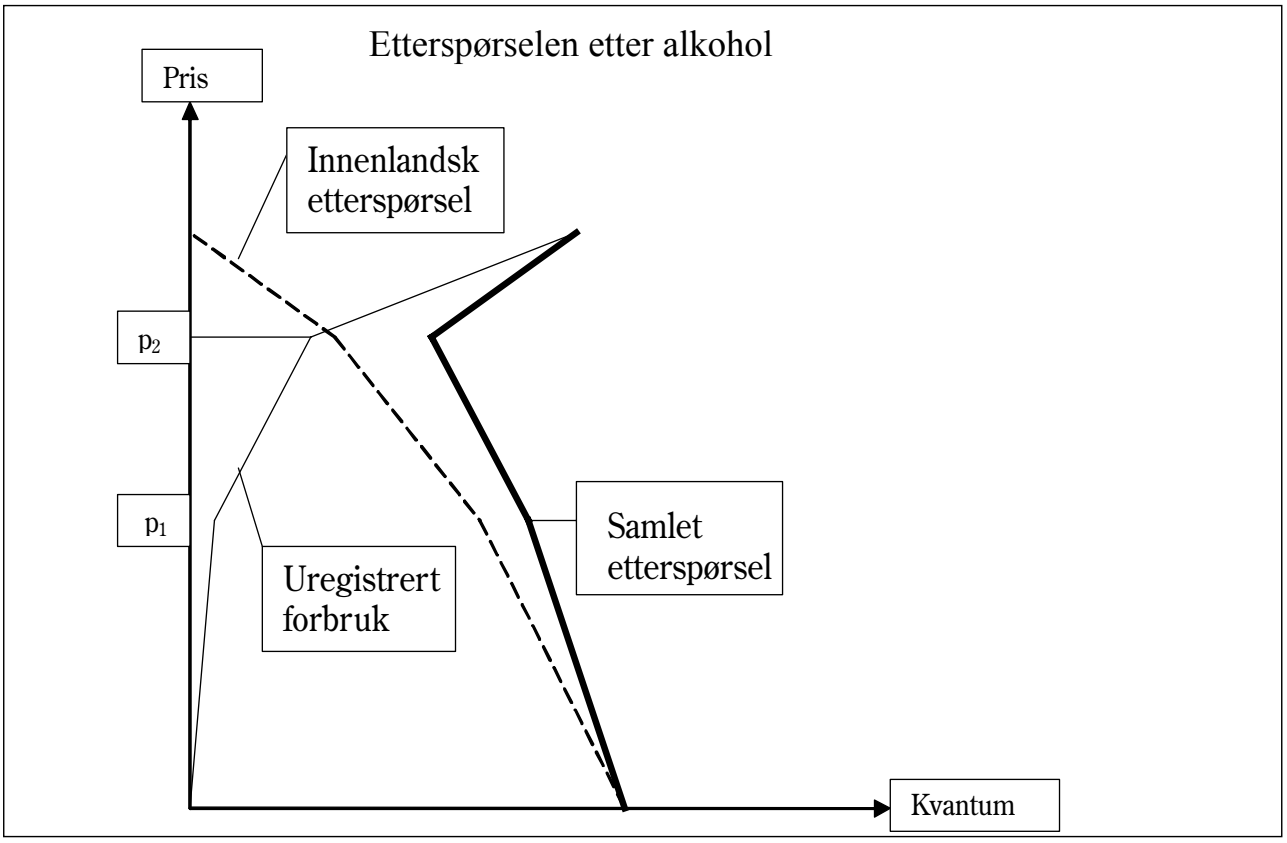
(3) $E_2 = g(p_1, p_2, Q_2, T_2, t)$

I forhold til (2), ses det bort fra alle andre kjennetegn ved det innenlandske, legale markedet enn prisen på de varene som selges der. For noen tiår siden spilte nok også tilgjengeligheten på det innenlandske markedet en rolle, men i dag er tilgjengeligheten til øl, vin og brennevin relativt god over så godt som hele landet, og manglende tilgjengelighet er bare i unntakstilfeller årsak til å handle andre steder enn i norske butikker.

I tillegg til prisen på det innenlandske, legale markedet, vil etterspørselen på markedene for det vi kaller uregistrert alkohol avhenge av prisen på disse markedene, av kvaliteten på varene og av tilgjengeligheten til markedene for uregistrert alkohol.

Etterspørselen vil også avhenge av hvor mange det er som finner det moralsk forsvarlig å kjøpe alkoholvarer på det illegale markedet. Dette forholdet kan vi ta hensyn til ved å innføre en skiftparameter som skal representere samfunnsmoralen i likningene (2) og (3). Ved endringer i samfunnsmoralen vil etterspørselen etter illegal alkohol få et negativt eller positivt skift, selv om alle andre forhold som påvirker etterspørselen er uendret. En annen måte å ta hensyn til at innbyggernes holdning til å kjøpe illegal alkohol kan endres, er å anta at det er en sammenheng mellom prisen på det innenlandske markedet, og hvor mange det er som vil kjøpe illegal alkohol. En vanlig forutsetning er at flere og flere vil være villige til å begå lovbrudd, desto høyere fortjenesten forbundet med lovbruddet er. I dette tilfellet vil endringer i folks moralske aksept komme til uttrykk gjennom priselastisiteten. I samfunn med høy moral med hensyn til dette fenomenet, vil priselastisiteten ha lavere tallverdi enn i samfunn hvor kjøp av illegal alkohol er alminnelig godtatt.

Figur 6.5 viser hvordan en kan tenke seg at etterspørselen etter alkoholdrikker ser ut når alle andre forhold enn prisen holdes konstant. Prisen på y-aksen viser til pris i det innenlandske, legale markedet. Den stiplede linjen representerer etterspørselen rettet mot dette markedet. Vi ser at etterspurt kvantum avtar når prisen øker. Den tynt trukne linjen viser etterspørselen etter illegal alkohol. Her vil etterspørselen øke når prisen på det innenlandske markedet øker. På begge etterspørselskurvene er det to knekkpunkter. Det ene kan tenkes å representere prisen i Sverige, mens



Figur 6.5 Etterspørselen etter alkohol

det andre kan være et uttrykk for at prisen på det innenlandske markedet er blitt så høy at få vil lenger ha noen moralske skrupler med å kjøpe illegal alkohol.

Den kraftige linjen på figur 6.5 representerer den totale etterspørselen etter alkohol. Når prisen blir tilstrekkelig høy, vil den totale etterspørselen øke når prisen øker på det legale, innenlandske markedet. Det er slike betraktninger som ligger til grunn for påstander om at alkoholprisene i Norge nå er så høye at de virker mot sin hensikt. Om dette virkelig er tilfelle, avhenger imidlertid av flere forhold, hvorav de viktigste er hvordan etterspørselen i de to markedene reagerer på prisendringer, og hvor stort andel av forbruket som stammer fra de to markedene. Om det uregistrerte forbruket bare utgjør en liten andel av det totale forbruket, slik tilfellet er for øl og vin, er det lite sannsynlig at en nedgang i den innenlandske prisen vil føre til et redusert totalt forbruk, eller at en økning i prisen vil føre til at etterspørselen på de andre markedene stiger mer enn nedgangen i salget på det innenlandske markedet. For brennevin kan situasjonen være annerledes, for her utgjør det uregistrerte forbruket en like stor andel av totalforbruket som det registrerte. Men så lenge det ikke er snakk om å fjerne alkoholavgiftene helt, vil store deler av det uregistrerte brennevinsforbruket være lite påvirket av avgiftsendringer (f eks tax-free kjøp og hjemmebrent), noe som bidrar til å gjøre etterspørselen på markedet for uregistrert brennevin forholdsvis lite priselastisk.

6.2.3 Nærmere om alkoholpriser og etterspørsel

6.2.3.1 Innenlands pris

Internasjonalt er det gjort en rekke undersøkelser om sammenhengen mellom etterspørselen etter alkoholholdige drikker og pris, og "det er godt dokumentert at økte priser fører til lavere alkoholsalg, men det er usikkerhet om størrelsen på effekten" (NOU 2003, s. 57). Styrken i sammenhengen måles gjerne ved priselastisiteten, som er et mål på størrelsen på den relative endringen i salgsvolum i forhold til den relative endringen i prisen. Effekten av prisendringer på salget og forbruket kan variere fra land til land, mellom befolkningsgrupper med ulikt forbruksnivå og mellom ulike befolkningsgrupper, ikke minst avhengig av deres mulighet til å skaffe seg alkoholdrikker fra andre prisregimer. For eksempel kan det være grunn til å anta at befolkningen i grenseområdene mot Sverige vil være mer følsomme for prisendringer enn den delen av befolkningen som bor langt fra grensen. En studie fra England viste imidlertid ingen slik forskjell mellom regioner med lett adgang til kontinentet (Syd-England) og resten av landet (Smith 1999).

Det faktum at priselastisitetene varierer fra land til land, skyldes forskjeller i relative prisforhold mellom ulike varer, inntektsnivå, og ulike sosiale, kulturelle, politiske og økonomiske forhold som har betydning for etterspørselen etter alkoholholdige drikker. Det har derfor liten hensikt å benytte anslag fra andre land i norske analyser når en skal beregne følgene for etterspørselen av endringer i prisen.

Varegruppene øl, vin og brennevin består heller ikke av homogene varer, og det finnes ingen faktisk etterspørsel etter disse vareaggregatene. Etterspørselen er rettet mot konkrete varer, slik som f eks Ringnes pils på flaske, Rødvin på flaske, Koskenkorva vodka, etc. I noen studier omfatter gruppen vin også sterkviner, dvs. portvin, vermut, sherry og lignende, som er helt andre varer enn bordvin. Men heller ikke bordvin er noen homogen gruppe, selv når vi ser bort fra ulikheter i kvalitet. I Norge er f eks forholdet mellom salget av rødvin og hvitvin 3:1, mens tilsvarende forhold i Sverige er 3:2, og i England 1:1 (Vinmonopolet 2002). "Pappvin" utgjør videre en mye større del av vinsalget i Norge enn i de fleste andre land. På den annen side utgjør flaskeølet fremdeles en mye større andel av ølsalget i Norge enn i Sverige, hvor nesten alt ølet selges på boks. Alle disse forskjellene ved produktene forsvinner under aggregatene øl, vin og brennevin, men de vil like fullt ha betydning for hvordan de ulike aggregatene påvirkes av prisendringer.

Et forhold som vanskeliggjør aggregering, er altså at en i tillegg til ølet også selger innpakning. Selv om det ikke er noen kvalitetsmessig forskjell på det ølet en kjøper på boks og på flaske, er det likevel ikke samme vare. Et eksempel på innpakningens betydning er den veksten en har hatt i salget av øl på boks etter at boksene fikk redusert sin emballasjeavgift. På tross av at øl på boks i 2002 var 13 pst. dyrere enn tilsvarende øl på flaske, økte øl på boks sin andel av den totale ølomsetningen fra 17 pst. i 1999 til 38 pst. i 2002. Forbruket av øl totalt gikk heller ikke ned som en følge av overgangen til dyrere øl, tvert imot økte salget av øl (med pilsnerstyrke) fra 209 mill liter i 1999 til 219 mill liter i 2002. Prisen er altså langt fra den eneste egenskapen ved produktet som avgjør forbrukernes valg. I dette tilfellet er det uten tvil vekt og volum, som er de egenskaper som skiller flaskeøl fra boksøl. De samme egenskaper, i tillegg til at pappvinen holder

seg godt i åpnet tilstand, skiller pappvin på 3 liters kartonger fra vin på flasker, og gjør at pappvinen i dag utgjør rundt 40 pst. av det totale salget av svakvin på Vinmonopolet. Pappvinen er imidlertid ikke dyrere enn tilsvarende vin på flaske.

En annen svakhet ved en del av de studiene som er gjort, er at de ser på det totale forbruket av øl, vin og brennevin, uten å skille mellom det som blir solgt i butikker og det som blir solgt på serveringssteder. Dette er to atskilte markeder, og etterspørselen etter alkoholdrikker på innenlandske serveringssteder er ikke særlig påvirket av forholdene på andre markeder for alkoholservering. Det er også tvilsomt om faktorer som pris, inntekt og tilgjengelighet har samme betydning for etterspørselen på skjenkestedene, som for etterspørselen i butikk.

Den manglende homogeniteten mellom varene innenfor de ulike gruppene, fører også til vanskeligheter når en skal måle prisen på varegruppene. For å løse dette problemet, benytter en seg av indekser hvor salget av de ulike varene og/eller deres priser inngår som vekter. Men selv når en gjør det, unngår en ikke problemene med at de stadig endrede vektene betyr at den varen en beregner prisen på, ikke er den samme over tid.

På tross av alle de vanskeligheter som her er nevnt, er det gjort en rekke studier av sammenhengen mellom priser og etterspørsel på øl, vin og brennevin. Noen er også gjort med utgangspunkt i norske data. En tidsserieanalyse av sammenhengen mellom salget og prisene på vin og brennevin basert på data for perioden 1960-1974 (Horverak 1977), og en tilsvarende undersøkelse basert på data fra 1960-1991 (Strand 1993), viste begge at salget av vin og brennevin gikk ned når prisene økte. Det samme viste en tidsseriestudie fra 1998 basert på data for perioden 1970-1996, som også omfattet øl (ECON 1999). Det er brukt noe ulike tilnærmingsmåter og datasett i de tre studiene, men alle viser at salget går ned når prisene øker. En antar også at prisvirkningene er symmetriske, dvs. at salget vil øke i samme grad når prisene går ned, som det vil avta når prisene økes. Resultatene fra undersøkelsene er vist i tabell 6.6.

En ser at verdien av priselastisiteten varierer fra studie til studie, både avhengig av hvilken modell en benytter, hvilken periode en ser på og hvilket datasett en benytter. Studiene viser at etterspørselen etter vin og brennevin syntes å være noe mer prisfølsom enn etterspørselen etter øl. Nå var det bare én av de norske studiene som så på priselastisiteten for øl, men om den beregnede priselastisiteten for øl er korrekt, betyr det at etterspørselen etter øl i bare liten grad påvirkes av prisendringer.

Skog et al. (1993) forsøkte å anslå følgene for alkoholforbruket av at alkoholprisene ble senket til hhv. svensk, dansk og tysk nivå. I den forbindelse benyttet de en priselastisitet for øl på -1,0, for vin på -1,3 og for brennevin på -0,9. Horverak et al. (2001) gjennomførte en tilsvarende studie, og de benyttet da priselastisiteter på -0,5, -1,1 og -1,0 for henholdsvis øl, vin og brennevin. I sin analyse fra 1999 fravek ECON sitt eget estimat for elastisiteten for brennevin på -0,6, og anslo den i stedet til -1,0. For øl og vin opprettholdt en de verdier de hadde kommet fram til, dvs. -0,3 for øl og -1,1 for vin. Endelig benytter Finansdepartementet verdier på priselastisitetene i sine modeller når de anslår provenyinngangen. Disse anslagene er basert på Statistisk sentralbyrås forbruksundersøkelser. For 2002 var disse verdiene -0,5 for øl, og -1,0 både for vin og brennevin. Tabell 6.7 gir en oversikt over de anslagene som er benyttet.

Også i internasjonale studier finner en gjerne at etterspørselen etter øl er mindre elastisk enn etterspørselen etter vin og brennevin (Österberg 1995). Som for Norge varierer elastisitetene mye fra en studie til en annen, og fra en periode til en annen.

Alle de studiene det her er referert til tar en

Tabell 6.6 Priselastisiteter for øl, vin og brennevin

Undersøkelse	Periode/data	Øl	Vin	Brennevin
Horverak (1977)	1960-1974. Data for 2-måneders perioder. Butikksalg.	-	-0,7 (svakvin) -1,5 (sterkvin)	-1,2
Horverak (1977)	1960-1974. Årsdata. Butikksalg.	-	-1,2 (sterkvin)	-1,2
Strand (1993)	1974-1991. Tertialdata. Totalt salg.	-	-1,3 (vin)	-0,9
Strand (1993)	1960-1991. Årsdata. Totalt salg.	-	-0,3 (vin)	-1,2
ECON (1999)	1970-1996. Årsdata. Totalt salg.	-0,3	-1,1 (vin)	-0,6

Kilde: Som angitt i tabellen.

Tabell 6.7 Priselastisiteter som er benyttet i norske studier og av Finansdepartementet

	Øl	Vin	Brennevin
Skog et al. (1993)	-1,0	-1,3	-0,9
Horverak, Nordlund og Rossow (2001)	-0,5	-1,1	-1,0
ECON (1999)	-0,3	-1,1	-1,0
Finansdepartementet (2002)	-0,5	-1,0	-1,0

Kilde: Som angitt i tabellen.

rekke forbehold, ikke minst med hensyn til at det er stor statistisk usikkerhet knyttet til analysene. Det er også slik at de faktiske elastisitetene vil variere over tid, mens en i analysene forutsetter at de holder seg uendret innenfor den perioden en ser på. Horverak (1977) så nærmere på variasjonen over tid i sin studie basert på data fra 1960-1974. Han delte materialet inn i tre 5-års perioder, og fant at priselastisiteten for brennevin varierte fra -1,2 til -1,6, for svakvin fra -0,5 til -1,6 og for sterkvin fra -0,9 til -2,8.

I modellanalysene i kapittel 10 har utvalget valgt å bruke de samme elastisitetene som Horverak et al. i arbeidet med å kalibrere modellen. Unntaket er størrelsen på elastisiteten for øl som er endret fra -0,5 til -0,7. Hovedårsaken til det er en antakelse om at etterspørselen etter øl har blitt noe mer elastisk etter at rusbrus har blitt tilgjengelig i dagligvarebutikkene, og etter at grensehandelen med øl har vist en betydelig økning som følge av at ølet er blitt billigere i Sverige.

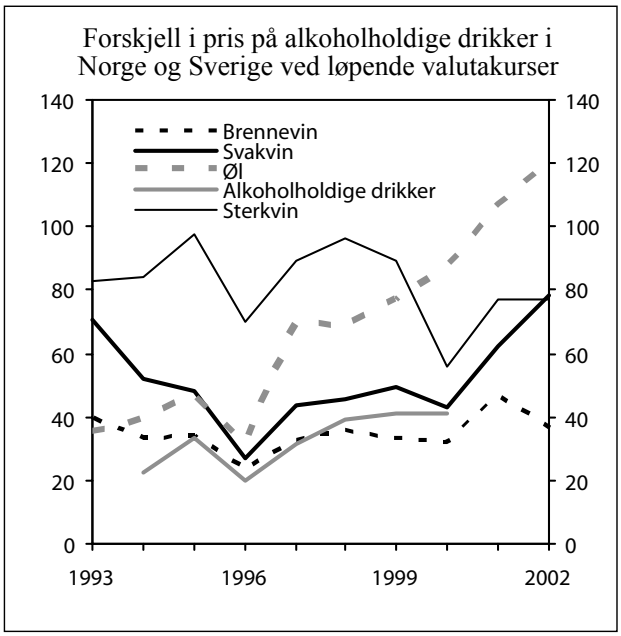
6.2.3.2 Prisen på uregistrert alkohol

Etterspørselen etter alkohol på det innenlandske markedet vil som nevnt også være påvirket av prisen på andre markeder. Prisen på hjemmebrent og smuglersprit har mindre betydning for etterspørselen etter innenlands alkohol; og det samme har prisen på tax-free markedet. For disse markedene er den avgjørende faktoren at de i det hele tatt er tilgjengelige. Den aktuelle prisen på disse markedene er av mindre betydning, for den vil alltid være langt under Vinmonopolets priser. Den prisen som har størst direkte betydning for etterspørselen i Norge, er prisene på våre nabomarkeder, og da særlig prisen i Sverige.

Figur 6.6 viser utviklingen i prisforskjellen mellom norske og svenske priser regnet i norske kroner til den aktuelle valutakurs. I det ene tilfellet (årene 1994-2000) ser vi på utviklingen i gruppen alkoholholdige drikker målt ved såkalte prisnivåindekser (Bruksås, Myran og Svennebye 2001). I det andre tilfellet ser vi på utviklingen i prisen på vanlig innenlandsk produsert øl (gjennomsnittsprisen for gulløl og pilsnerøl), og prisen på de samme vin- og brennevinsmerkene, regnet i norske kroner.[6)]

Vi ser at prisforskjellen mellom Norge og Sverige på øl og svakvin har økt kraftig fra midten av 1990-årene fram til 2002. For sterkvin og brennevin er endringen beskjeden. I 1996 var den gjennomsnittlige ølprisen om lag lik i Norge og Sverige. I 1996 lå prisen på norsk øl, regnet i NOK, om lag 35 pst. over prisen i Sverige. I 2002 lå prisen i Norge 120 pst. over prisen i Sverige. Også svakvin ble relativt dyrere i Norge enn i Sverige i løpet av den samme perioden. I 1996 lå vinprisene i Norge rundt 30 pst. over prisene i Sverige, i 2002 var forskjellen 80 pst.

6) Prisen bygger på et utvalg av de samme merker i Norge og Sverige. Utvalget er ikke det samme fra år til år i årene før 1998.



Figur 6.6 Prosentvis forskjell mellom norske og svenske priser på alkoholholdige drikker ved endrede valutakurser. Prosent
Norges Banks årsgjennomsnitt av midtkurser.
Kilde: SIRUS.

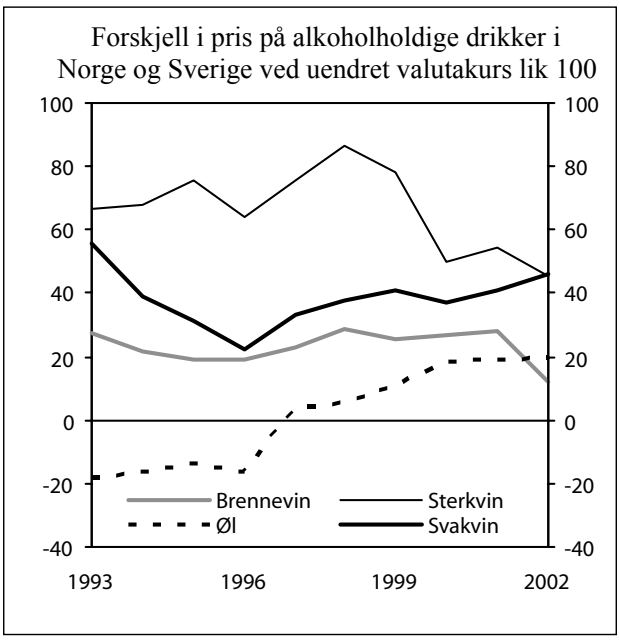
Som nevnt i avsnitt 6.1.3, har vi sett en kraftig vekst i grensehandelen med Sverige i perioden 1999-2002. I denne perioden økte prisforskjellen - regnet i norske kroner - mellom øl kjøpt i Norge og Sverige med 25 pst., for vin med 20 pst. og for brennevin med 3 pst.. For sterkvin er prisforskjellen mindre i 2002 enn det den var i 1999. Men fremdeles er svensk sterkvin billigere enn norsk, slik at det lønner seg å handle slik vin i Sverige, ikke minst hvis en likevel besøker et Systembolag.

En kompliserende faktor ved å sammenligne norske og svenske alkoholpriser, er at de er sterkt påvirket av variasjoner i valutakursen, noe vi ikke minst har fått erfare i de senere år. Dette gjør at alkoholprisen mellom Norge og Sverige vil variere uavhengig av den avgiftspolitikken som føres.

Veksten i de relative prisforskjellene i de siste par år skyldes i stor grad at den norske krona har styrket seg kraftig i forhold til den svenske. For å rendyrke virkningene av endringene i priser og avgifter, har utvalget beregnet prisene i Norge og Sverige forutsatt at valutakursen hadde holdt seg konstant lik 100 i hele det tidsrommet vi ser på. Dette er gjort i figur 6.7, og vi ser at bildet nå blir ganske annerledes. I følge figur 6.7 ble sterkvin og brennevin relativt billigere i Norge enn i Sverige fra 2000 til 2002, forholdet mellom ølprisene holdt seg konstant mens svakvin ble relativt billigere i Sverige. Hovedårsaken til at svenske alkoholdrikker ble relativt billigere enn norske i tida etter årtusenskiftet, var altså først og fremst utviklingen i valutakursene. Men også ved uendrete valutakurser var det fremdeles betydelig billigere å handle alkohol i Sverige enn i Norge. Vi ser at i forhold til midt på 1990-tallet, har forskjellen mellom norske og svenske ølpriser økt betydelig. Dette er i hovedsak en følge av endringer i den svenske avgiftspolitikken på øl. Det samme gjelder i litt mindre grad for svakvin.

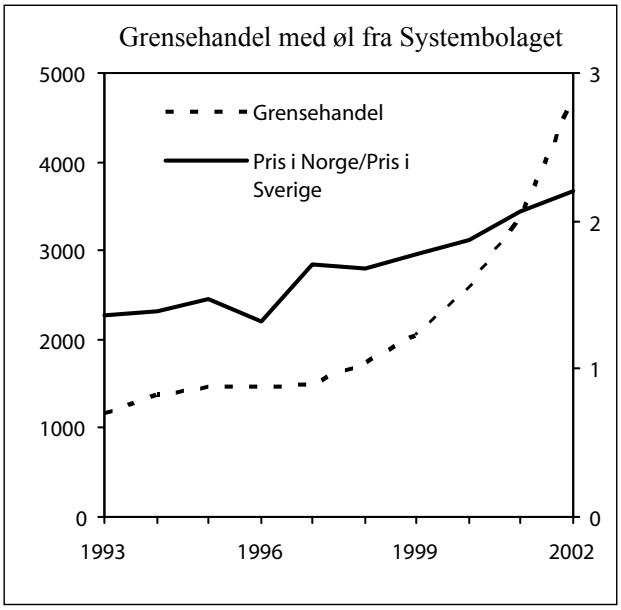
Det er ingen klar sammenheng mellom utviklingen i grensehandelen med alkohol og det relative prisforholdet. Lund, Trolldal og Ugland (1999) fant f. eks. at salget i Sverige gikk opp i perioder hvor prisforskjellen mellom norsk og svenske alkohol, regnet i norske kroner, ble mindre. De mente det kom av at etterspørselen etter alkohol ble påvirket av prisen på andre varer folk handlet i Sverige, dvs. det var stordriftsfordeler ved innkjøp i Sverige. Disse varene virket som lokkevarer, og når en var i Sverige for å kjøpe disse lokkevarene, benyttet en samtidig sjansen til å handle alkohol, fordi det også var billigere. En av de varene Lund, Trolldal og Ugland framhevet som en mulig lokkevare, var kjøtt.

Grensehandelen med alkohol vil ikke nødvendigvis avta fordi om prisforskjellene gjør det, så lenge alkohol er billigere på det svenske markedet enn på det norske. De svenske alkoholprisene må ikke ligge betydelig under de norske for at grensehandel skal finne sted. Om det er andre varer som er betydelig billigere, virker det til å trekke



Figur 6.7 Prosentvis forskjell mellom norske og svenske priser på alkoholholdige drikker ved uendret valutakurs lik 100. Prosent

Kilde: SIRUS.



Figur 6.8 Grensehandel med øl fra Systembolaget. 1000 liter og pris i Norge som andel av pris i Sverige

Kilde: SIRUS.

norske kunder til det svenske markedet, og da vil en samtidig benytte anledningen til å kjøpe alkohol. Men det kan tenkes at det finnes en kritisk prisforskjell som gjør at etterspørselen etter svensk alkohol skyter fart. Denne kritiske prisforskjellen syntes å være blitt passert i løpet av perioden 1999-2002, noe som kan skyldes utviklingen i valutakursen.

Figur 6.8 gir et inntrykk av det kritiske prisforholdet mellom norsk og svensk øl, regnet i NOK til de aktuelle valutakursene. Figuren viser utvalgets egne beregninger over grensehandelen med øl fra Systembolaget i perioden 1993-2002. Prisen er gjennomsnittet av to merker innenlandsk produsert øl. Vi ser at i 1997, da den norske ølprisen lå 70 pst. over den svenske, økte grensehandelen kraftig. Ved en prisforskjell på 25 pst. eller mindre, var grensehandelen med øl betydelig lavere.

6.2.4 Inntekt og etterspørsel etter alkoholholdige drikkevarer

Samtidig med at en har anslått effekten på etterspørselen etter alkohol av prisendringer, har en også forsøkt å beregne hvordan endringer i inntekt påvirker etterspørselen etter alkohol. Effekten av inntektsendringer måler en ved en elastisitet på samme måte som effekten av prisendringer. I de norske studiene referert ovenfor, ble det som mål på inntekt benyttet forbrukernes totale konsumutgifter (ECON 1999, Strand 1993) og gjennomsnittlige timefortjeneste i industrien (Horverak 1977).

I tillegg til disse studiene, har Røed Larsen, Strømsheim og Aasness (1997) på grunnlag av forbruksundersøkelsen 1989-1991 beregnet inntektselastisiteten til en rekke varer, deriblant en del alkoholholdige drikkevarer. Resultatene fra undersøkelsene er gjengitt i tabell 6.8. Som for prisstudiene varierer elastisitetene mye fra studie til studie. Det er også interessant å se at undersøkelsen basert på forbruksundersøkelsene viser at inntektselastisitetene varierer mellom de ulike typene vin og brennevin. Det underbygger det vi har sagt foran om at etterspørselen er rettet mot konkrete varer, og ikke vareaggregater.

6.2.5 Innenlandsk tilgjengelighet og etterspørselen etter alkoholholdige drikkevarer

Effektene av endringer i tilgjengelighet er ikke brakt direkte inn i de modellene som har anslått pris- og inntektselastisiteter. Hovedårsaken til det er at det har vært vanskelig å finne et egnet mål på tilgjengelighet. Imidlertid er det gjort en del kontrollerte studier av hvordan endringer i antall salgssteder påvirker forbruket av alkoholholdige drikkevarer. Hovedkonklusjonen fra disse studiene er at økt tilgjengelighet av en alkoholholdig vare øker etterspørselen etter den eller de varer som blir mer tilgjengelige, og at dette i en viss grad skjer på bekostning av de varer som er blitt relativt mindre tilgjengelig (Hauge og Amundsen 1994). Spesielt er det grunn til å merke seg at lettere tilgang på legale drikkevarer innenlands synes å redusere bruken av uregistrert alkohol. Det samlede alkoholforbruket synes ikke å øke merkbart.

Denne konklusjonen gjelder imidlertid bare

Tabell 6.8 Inntektselastisiteter for alkoholholdige drikkevarer

Studie	Periode	Øl	Vin	Brennevin
Horverak (1977)	1960-1974. Tidsserie.		1,4 (Svakvin) 1,5 (Sterkvin)	0,7
Horverak (1977)	1960-1974. Tidsserie.			0,7
Strand (1993)	1974-1991. Tidsserie.		0,8	-
Strand (1993)	1960-1991. Tidsserie.		0,6	-
ECON (1999)	1970-1996. Tidsserie.	0,5	1,4	2,6
Røed Larsen, Strømsheim og Aasness (1997)	1989-1991. Tverrsnitt.	1,0 (pilsner og bayerøl)	2,7 (rødvin) 3,4 (hvitvin) 2,0 (sterkvin)	1,0 (akevitt) 2,3 (konjakk) 2,9 (vodka)

Kilde: Som angitt i tabellen.

for endringer som er marginale i landsmålestokk. Betydelige endringer i salget, f. eks. ved at salget flyttes fra et offentlig monopol til private butikker, eller ved at salget flyttes fra private butikker til et offentlig monopol, vil ha følger for etterspørselen og forbruket av alkohol (NOU 2003:4). Men så lenge selve omsetningsformen forblir uendret, slik at det ikke er snakk om noe systemskifte, synes ikke endringer i antall salgssteder å ha særlig stor betydning for alkoholforbruket.

Tilgjengelighet er imidlertid mer enn antallet salgssteder. Endringer i åpningstider fører også til en endret tilgjengelighet, og det samme gjør endringer i salgsform, i.e. overgang fra disksalg til selvbetjening. Studier fra Sverige og Norge har vist at innføring av selvbetjent salg førte til en økning i salget på 10-12 pst., regnet i ren alkohol, etter at en hadde korrigert for salg som var tilført fra betjente butikker i nærheten (Skog 2000, Horverak 2002).

For åpningstider har en ikke funnet noen klar virkning på salget, men det finnes enkelte studier som antyder at lengre åpningstider, først og fremst på skjenkesteder, kan ha betydning for en del alkoholrelaterte problemer (NOU 2003:4).

Det er liten tvil om at tilgjengeligheten til alkohol fra andre markeder enn det norske påvirker den innenlandske etterspørselen og hvordan den reagerer på innenlandske prisendringer. For å ta hensyn til denne effekten, burde en ideelt sett bringe en variabel som uttrykker tilgjengeligheten til andre markeder eksplisitt inn i analysen av sammenhengen mellom innenlandske priser og etterspørselen. Om en ikke lykkes i det, må en enten forutsette at adgangen til andre markeder er uendret i den perioden en ser på, eller en må foreta vurderinger av hvordan den endrede tilgjengeligheten har påvirket de estimatene en har kommet fram til for pris- og inntektselastisiteter. I de refererte studiene, har en ikke trukket tilgjengeligheten til andre markeder eksplisitt inn i analysen.

Det er ulike måter å måle tilgjengeligheten til andre markeder på. For tax-free markedet vil tilgjengeligheten være uttrykt ved antall personer som befinner seg på disse markedene, det vil først og fremst si norske menn og kvinner som reiser inn til landet med fly og båt. Dette antallet har økt mer eller mindre jevnt i hele perioden fra 1970 til i dag, slik at det er riktig å si at tax-free markedet er mer tilgjengelig i dag enn det var for 30 år siden. Tilgjengeligheten vil også endres når reisekvotene endres, slik tilfellet er for Danmark, Finland og Sverige i forbindelse med tilpasning til EUs kvotebestemmelser i 2004.

Også tilgjengeligheten til smuglersprit økte på 1980-tallet, og på mange steder har slik brennevin vært relativt lett å få tak. Det er vanlig å anta at streikene på Vinmonopolet på 1970- og 1980-tallet bidro til dette, da det ble viktig å skaffe fram alternative tilførselsveier for alkohol.

For grensehandelen mot Sverige er det vanskeligere å finne én faktor som dekker de faktiske endringene i tilgjengeligheten. Det skyldes at begrepet tilgjengelighet har mange dimensjoner, hvorav den fysiske tilgjengeligheten bare er én. For grensehandelen med Sverige spiller den økonomiske tilgjengeligheten en like viktig rolle, det relative prisforholdet er avgjørende for hvor attraktivt det er å handle i Sverige. I tillegg er lokaliseringen av butikkene langs grensen av betydning. Det samme er endringer i de svenske butikkenes åpningstider og salgsform og størrelsen på de kvoter av den aktuelle varen en har lov å bringe med seg tilbake til Norge.

Det har skjedd betydelige endringer i de svenske butikkenes lokalisering, salgsform og åpningstider i perioden 1999-2002. De viktigste endringene er at flere av Systembolagets butikker – blant annet butikkene i Strømstad, Arvika, Årjäng, Charlottenberg, Åre og Östersund - er blitt selvbetjente, og at Systembolaget 1. juli 2001 åpnet sine butikker på lørdager, etter at de hadde holdt lørdagsstengt helt siden 1. juli 1982. Dette betydde en kraftig forbedring av anledningen til å handle på det svenske markedet for mange nordmenn.

6.2.6 Varenes kvalitet og etterspørselen etter alkoholholdige drikker

Det er vanskelig å gi noe klart uttrykk for om en alkoholdrikk har en bedre eller dårligere kvalitet enn en annen. Kvaliteten på alkoholdrikker avhenger først og fremst av personlig smak, og ikke av objektive kriterier. Det synes imidlertid klart at det er en sammenheng mellom varenes pris og deres kvalitet, og en regner vanligvis med at forskjeller i kvalitet blir tatt vare på av forskjeller i pris.

I ekstreme tilfeller kan kvaliteten på brennevin på det illegale markedet bli så dårlig at den er helsefarlig. Dette var tilfelle i Norge i 2002, da store mengder metanolsprit ble tilbudt kjøperne av illegal sprit. Som en følge av dette, økte salget av brennevin på Vinmonopolet, mens det illegale markedet for smuglersprit nærmest tørket ut.

6.2.7 Trendmessige svingninger i etterspørselen etter alkoholdrikker

Som vist i avsnitt 6.1.1, har alkoholforbruket i Norge i de seneste 30 årene vært preget av at vinforbru-

ket står for en økende del av det totale forbruket. Dette har tilsynelatende gjort etterspørselen etter vin mindre prisfølsom for prisøkninger enn etterspørselen etter øl og brennevin. På samme måte har det vært en trend bort fra brennevin, og denne trenden har virket til å forstørre effekten av økte brennevinspriser. Når en skal beregne priselastisitetene for ulike drikker, kan det derfor være nødvendig å innføre en trendvariabel i analysen, for å unngå at en feilvurderer de rene priseffektene. Og om en ikke tar eksplisitt hensyn til trendmessige svingninger når en modellerer etterspørselen, må en i alle tilfeller være oppmerksom på effekten av slike trendmessige svingninger når en tolker resultatene av analysen.

6.3 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet sett på hvordan forbruket av alkohol i Norge har utviklet seg fra 1973 til 2002. Det som kjennetegner utviklingen i alkoholforbruket i denne perioden, er at det totale alkoholforbruket har holdt seg forholdsvis uendret. Årsaken til dette er en kraftig omlegging av drikkevanene i retning av svakere alkoholdrikker. Vin utgjør en stadig større del av forbruket, mens brennevinsandelen har gått betydelig tilbake. Regnet i ren alkohol pr. innbygger 15 år og over sto vin i 2002 for 32 pst. av alkoholforbruket, mens brennevinforbruket utgjorde 29 pst. Ølets andel har holdt seg forholdsvis uendret, og sto i 2002 for 38 pst. av alkoholforbruket. Det er grunn til å tro at forbruket av såkalt rusbrus, som i 2002 bare utgjorde 1 pst. av det samlede forbruket, vil vokse som følge av at rusbrus fra 2003 blir solgt i dagligvarebutikker.

Størsteparten av det norske alkoholforbruket stammer fra legale, innenlandske kilder; en regner at 75 pst. av den alkoholen som drikkes kommer fra dette markedet. Resten kommer fra turistimport, hjemmeproduksjon og smuglersprit. Det uregistrerte forbruket har blitt om lag fordoblet fra 1973 til 2002, noe som først og fremst skyldes vekst i turistimporten, herunder grensehandelen, og i omsetningen av smuglersprit. Grensehandelen med Sverige har økt kraftig fra 1999 til 2002.

Det er gjort en rekke studier for å vise hvordan etterspørselen etter alkoholdrikker blir påvirket av prisendringer. Et uttrykk for sammenhengen mellom etterspørsel og pris er såkalte priselastisiteter. Disse elastisitetene viser hvordan det innenlandske salget påvirkes av prisendringer, og de tar hensyn til lekkasjene til andre markeder. Det er godt dokumentert at prisendringer påvirker salget av alkohol. Imidlertid kjenner vi ikke til hvordan det uregistrerte forbruket påvirkes av prisendringer på det innenlandske, legale markedet. Det er imidlertid sannsynlig at endringen i det legale salget er større enn endringer i omsetningen gjennom andre kanaler. Særlig gjelder dette øl og vin, hvor det uregistrerte forbruket utgjør en forholdsvis liten del av det totale forbruket.

Det knytter seg stor usikkerhet til størrelsen på priselastisitetene, og det er betydelige vanskeligheter både knyttet til å modellere etterspørselen, og til å skaffe til veie gode data over priser og forbruk. Priselastisitetene vil både bli påvirket av tilgjengeligheten til andre markeder, og til trendmessige svingninger i etterspørselen.

Kapittel 7
Tobakk

7.1 Innledning

Formålet med dette kapitlet er å vise en oversikt over sammensetningen av tobakkskonsumet fordelt på produkttyper, og hvordan forsyningskildene til dette forbruket fordeler seg på registrert salg i Norge, grensehandel i Sverige og Danmark, avgiftsfri reiseimport fra andre land og smugling. Kapitlet vil dessuten vise til de markante historiske endringene i befolkningens tobakkskonsum (7.2). Disse endringene har mange ulike årsaker, men prisnivå er av spesiell interesse i denne sammenheng. I 7.3 refereres forskningslitteraturen om effekter av prisendringer. De fleste undersøkelser finner en sammenheng mellom tobakkspris og –etterspørsel, og virkningen er størst i de yngre aldersgrupper. Tobakksavgiften er et effektivt og målrettet instrument for å endre røykevaner i befolkningen, men stor prisdifferanse til naboland og europeiske nærområder er et insitament for grensehandel, avgiftsfri reiseimport (7.4) og smugling (7.5).

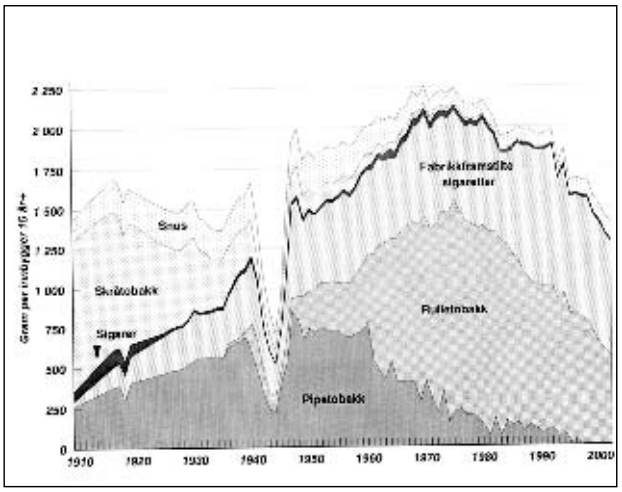
7.2 Historiske utviklingstrekk

7.2.1 Endringer i registrert salg av tobakksprodukter i perioden 1910-2002[1)]

Basert på oppgaver fra tobakksprodusenter og importører, fører Toll- og avgiftsdirektoratet statistikk over det registrerte salget av tobakk i Norge. Dette er tobakk som distribueres til de om lag 18 000 tobakksforhandlerne her i landet og som selges videre til de om lag 1,5 millioner røykerne. Norske myndigheter har hatt meget god oversikt over det registrerte salget av ulike tobakksprodukter siden begynnelsen av forrige århundre, og disse data innbyr til et studium av endringer i tobakksforbruket i befolkningen.

Figur 7.1 viser registrert salg av tyggetobakk (skrå og snus) og røyketobakk (fabrikkproduserte sigaretter, tobakk til sigarettrulling og tobakk til piperøyking) pr. innbygger 15 år og eldre fra 1909 til 2002. Veksten i salget av tobakk var særlig sterk i periodene før begge verdenskrigene. I perioden 1950 til 1975 steg salget fra 1512 gram til 2100 gram, eller med 39 pst. Gjennomsnittlig økning i salget pr. år var 29 gram i 1950-årene, 33 gram i 1960-årene og 14 gram i første halvpart av 1970-årene. Siden 1975 er det registrerte salget av tobakk blitt redusert med 32 pst., og var 1433 gram pr. innbygger 15 år og over i 2002.

Det historiske forbruksmønsteret av tobakk i Norge kan deles opp i fire perioder etter hvilken produkttype som hyppigst ble brukt. Fram til 1930 var konsum av snus og skrå (tyggetobakk) vanligst. Deretter fulgte tre tiår hvor piperøyking var mest utbredt. Både skrå og piperøyking har nå en marginal utbredelse, mens bruk av snus fikk et lite oppsving omtrent fra det tidspunkt hvor fokus ble satt på passiv røyking. Veksten i salget av snus har særlig tiltatt de siste årene. Et særnorsk fenomen er utbredelsen av rulletobakk, som av økonomiske fordelingshensyn har vært underlagt



Figur 7.1 Registrert salg pr. innbygger over 15 år av ulike tobakksprodukter i perioden 1909-2002
Kilde: SIRUS.

1) Resultater som presenteres i 7.2 og 7.3 er i vesentlig grad hentet fra doktoravhandlingen *Samfunnsskapte endringer i tobakksbruk i Norge i det 20. århundre* (Lund 1996). Det henvises til denne for en detaljert beskrivelse og diskusjon av datamateriale, analysemetoder, beregningsgrunnlag, spørsmålsformuleringer, sammenlignbarhet og mulige feilkilder.

mildere beskatning enn fabrikkframstilte sigaretter.

Rullepakka var fra 1960 til 1995 markedsleder blant tobakksproduktene, men konsumet er i ferd med å bli kraftig redusert. Norske røykere er i ferd med å etablere en forbruksprofil hvor bruk av fabrikkframstilte sigaretter er dominerende.

7.2.2 Pipetobakk

I perioden 1950-1960 var salget av tobakk til piperøyking det største av alle tobakksprodukter. Røyking av tobakk i papir - enten sigarettene var rullet av røykeren selv eller fabrikkproduserte - ble riktignok mer utbredt enn piperøyking fra 1950 av. Likevel fortsatte salget av pipetobakk å være det mest omsatte enkeltstående tobakksprodukt i ennå ti år. Salgstoppen inntraff i 1946-47 med 847 gram pr. voksen. Den første 15 års perioden etter krigen var salget av pipetobakk stabilt - rundt 700 gram pr. voksen. I perioden 1960-75 gikk imidlertid omsetningen kraftig tilbake. I 1974-75 ble det solgt 220 gram pr. nordmann over 15 år. I perioden 1950-51 til 1974-75 ble etterspørselen etter pipetobakk redusert med ca. 70 pst.

Resultater fra spørreundersøkelser utført av Norges markedsdata i perioden 1958-1973, viser at andel piperøykere i den røykende mannlige befolkning ble halvert fra ca. 40 pst. til ca. 20 pst. Rundt årtusenskiftet var det færre enn 5 pst. av de mannlige røykerne – eller ca. 1 pst. av alle voksne menn - som røykte pipe.

7.2.3 Rulletobakk

Rulling av røyketobakk i sigarettpapir er først og fremst et etterkrigsfenomen. I få andre land har det vært solgt så mye rulletobakk pr. innbygger som i Norge. Mens omsetningen av tobakk til rulling var 271 gram pr. voksen i 1950-51, var salget i toppåret 1974-75 på hele 1319 gram – en økning på hele 387 pst. Økningen var størst fra 1960 til 1975. Fra 1960 ble tobakk til sigarettrulling det mest solgte enkeltstående tobakksprodukt i Norge. I toppåret 1974-75 hadde rulletobakken alene en markedsandel på 62 pst. av all røyketobakk. Utbredelsen av rulletobakk skyldes mest sannsynlig dens lave pris sammenlignet med fabrikkproduserte sigaretter. Konsumet av rulletobakk ble fram mot årtusenskiftet nesten halvert i forhold til toppåret. Reduksjonen startet i midten av 1980-årene og har siden vedvart.

7.2.4 Fabrikkproduserte sigaretter

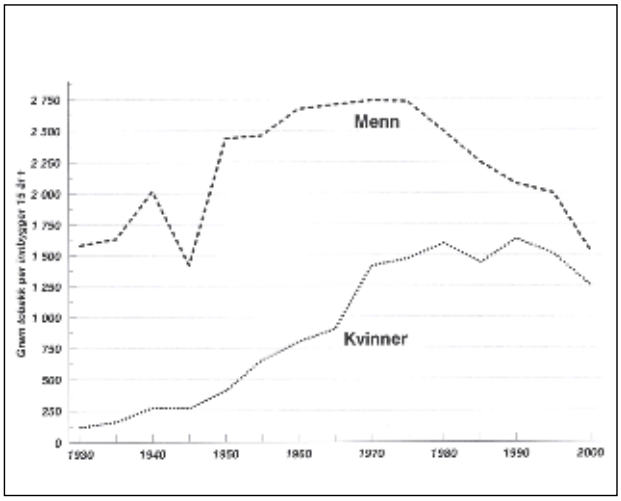
Salget av fabrikkproduserte sigaretter økte fra 467 gram i 1950-51 til 561 gram i 1974-75 – eller med 20 pst.. Etterspørselen fortsatte å øke fram til begynnelsen av 1990-årene hvor det ble solgt 875 gram pr. voksen. Ved årtusenskiftet var salget redusert til 736 gram, men fabrikkframstilte sigaretter økte likevel sin markedsandel blant tobakksproduktene.

7.2.5 Endringer i selvrapportert forbruk av tobakk

I hele etterkrigstiden har det selvrapporterte forbruket av tobakk pr. røyker pr. dag vært to til tre gram lavere for kvinner enn for menn. I 1950 lå konsumet på ca. åtte gram pr. dag for menn og seks gram for kvinner. I 1975 hadde det daglige forbruket økt parallelt for begge kjønn til henholdsvis 13 gram for menn og 10 gram for kvinner. Veksten i daglig sigarettkonsum fortsatte inntil 1985 hvor menn konsumerte 15 gram og kvinner 12 gram. Etter denne tid har kurven flatet ut (Sosial- og helsedirektoratet 2003).

7.2.6 Endringer i tobakksforbruket til kvinner og menn

Figur 7.2 viser det årlige forbruket av røyketobakk fordelt på kvinner og menn i perioden 1930-2001. Figuren viser at tobakkskonsumet pr. mann som er fylt 15 år økte fra 2400 gram i 1950 til 2750 gram i 1975 – dvs. 15 pst. Den største økningen skjedde i første del av perioden. Blant norske kvinner steg tobakksforbruket i samme tidsrom med 220 pst. - fra 470 gram i 1950 til 1 500 gram i 1975. Økningen var særlig sterk i tiden 1965-



Figur 7.2 Årlig forbruk av sigaretter og røyketobakk for kvinner om menn over 15 år i perioden 1930-2002

Kilde: SIRUS.

1970. Dette var samtidig som markedsføringen av sigarettene rettet seg mot "den frigjorte, kvinnelige lønnsarbeider" (Lund 2002). Etter 1975 flatet forbruket ut for kvinner, og ble kraftig redusert for menn. Det er altså skjedd en kjønnskonvergens i tobakkskonsumet. I 1950 ble kun 15 pst. av tobakksomsetningen kjøpt av kvinner. I 1975 var den omsatte mengde sigaretter og pipe-/rulletobakk konsumert av kvinner økt til 35 pst., mens andelen var 45 pst. i 2002.

7.2.7 Endringer i andel røykere i den voksne befolkning

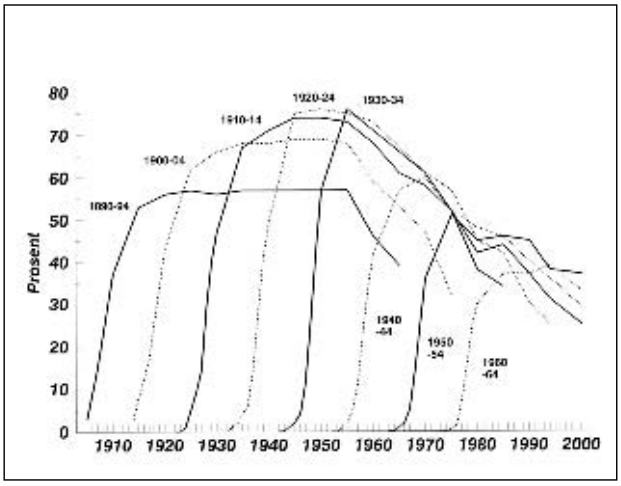
Siden 1954 er det utført regelmessige undersøkelser om røykevaner i representative utvalg av den voksne befolkning. I 2002 var andel dagligrøykere 30 pst. I løpet av etterkrigstiden har det foregått store endringer i sammensetningen av røykerne - både med hensyn til kjønn, alder, utdanning, yrke, sentralitet og region[2)].

Blant menn ble andelen som røyker daglig redusert fra rundt 65 pst. i siste halvdel av 1950-årene, til 50 pst. i 1975. Andelen fortsatte å synke til 29 pst. i 2002, men med en noe avtagende hastighet i 1990-årene. Samtidig økte kvinnenes andel røykere fra 23 pst. i 1954 til en topp på 37 pst. i 1970, for deretter å innta et noenlunde stabilt nivå på i overkant av 30 pst. fram til i dag.

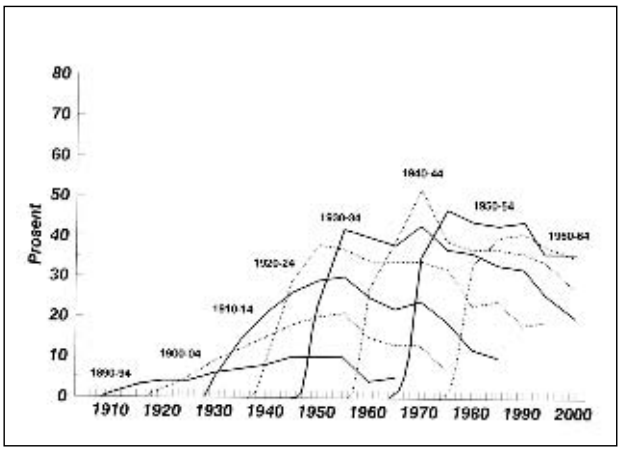
Figurene 7.3 og 7.4 gir et godt utgangspunkt for å betrakte endringer i andel røykere over livsløpet i ulike generasjoner av kvinner og menn (Rønneberg, Lund og Hafstad 1994). Kurvene angir andel dagligrøykere i femårige fødselskohorter født i første halvdel av hvert tiår i perioden 1890 fram til 1964.

Figur 7.3 viser at andelen mannlige røykere i generasjoner som var unge i perioden 1910-1950, steg dramatisk med de suksessive fødselskohorter. Inntil 1950-årene ble hver femårskohort etterfulgt av en ny hvor utbredelsen av tobakk var større. Fødselskohorten 1925-29 ser ut til å gå over i historien som den hvor innslaget av røykere blant menn har vært størst. Da disse var i alderen 20-24 år - nærmere bestemt rundt 1950 – røykte nærmere 80 pst.

I motsetning til hos menn, forekom tobakksrøyking ved århundreskiftet i en meget marginal kvinnegruppe. For kvinner skjøt økningen i røykingen fart først etter 1940. Fra å ha holdt et inngangsnivå på under 10 pst. for de eldste generasjoner, økte innslaget av røykere i aldersgruppen 15/16-19 år til 23 pst. blant de født 1930-34. Avstanden mellom andel mannlige og kvinnelige røykere ble redusert for hver suksessive fødselskohort, og ble jevnet ut for de som er født etter 1950.



Figur 7.3 Andel røykere blant menn i femårs kohorter født 1890-1964, i perioden 1910-2002
Kilde: SIRUS.



Figur 7.4 Andel røykere blant kvinner i femårs kohorter født 1890-1964, i perioden 1910-2002
Kilde: SIRUS.

7.2.8 Sosiale forskjeller i utbredelsen av røyking

Fra sigarettmaskinen kom til Norge i 1906 - og ga støtet til en masseutbredelse av røyking - fram til ca. 1935, var røykerne dominert av mannlige akademikere fra det urbane borgerskapet. Røyking blant kvinner var sjelden, og forekom hyppigst i samfunnets utgrupper; bohemmiljøet, prostituerte, kvinner til sjøs, etc. De sosiale ulikhetene i utbredelsen kan ikke fastslås direkte pga. mangelen på

2) I denne sammenheng vil det ikke bli utført noen ambisiøse forsøk på å tolke de historiske endringene i tobakksforbruk og røykevaner i en sosial, økonomisk, kulturell og reklamehistorisk kontekst. Det vises til NOU 2000;16 og Lund (1996) for denne type tolkninger.

undersøkelser, men anekdotiske data fra perioden (romaner, reklamemateriell, filmer osv) indikerer at røyking var overrepresentert blant høystatusgruppene.

Etter krigen - hvor myndighetene ga tobakk status som et nødvendighetsgode og bl.a. brukte Marshallhjelpen for å forsyne befolkningen - økte røykingen hos begge kjønn og i alle sosiale lag. Blant menn røykte ca. 70 pst. i løpet av 1950-årene, mens andelen kvinner som røykte var drøyt 20 pst. og økende – særlig blant de yrkesaktive. Blant leger røykte i 1954 hele 75 pst. av mennene og 35 pst. av kvinnene, men de sosiale ulikhetene i befolkningen var i ferd med å avta. Fram mot 1970-årene ble røyking kraftig redusert blant de med lang utdanning og høy inntekt – mest for menn. I 2002 var det blant dagligrøykerne en sterk overrepresentasjon av personer med kort utdanning.

7.3 Pris og etterspørsel etter tobakk

7.3.1 Innledning

De fleste undersøkelser finner en sammenheng mellom tobakkspris og etterspørsel, og virkningen er størst i yngre aldersgrupper. Blant ungdom har prisøkninger effekt både på forbruksmengde pr. røyker og på andel som røyker. Etterspørselsøkning fra prisfall på sigaretter ser ut til å være større enn etterspørselsreduksjon som følge av en prisøkning. En konkluderer med at tobakksavgiften er et effektivt og målrettet instrument for å redusere røyking, men at den kan ha virkning på omfanget av grensehandel og smugling. En dramatisk økning kan dessuten være inflasjonsdrivende og vil ramme sosialt ulikt fordi personer med lav inntekt både er overrepresentert blant røykerne og er mest følsomme overfor prisendringer på tobakk.

7.3.2 Tobakksavgifter og tobakkspriser

På samme måte som for alkoholdrikker er det en enkel sammenheng mellom prisene på tobakksvarer og tobakksavgiften. Denne sammenhengen er gitt ved (1).

(1) $p = (c + a) * 1{,}24$

Her er p prisen, c kostnader og avanse til produsent/importør, grossist og detaljist og a tobakksavgiften. I følge Tobakksindustriens felleskontor utgjorde kostnader og avanse 20 pst. av salgsprisen på sigaretter og røyketobakk i 2003, mens avgiftene dvs. tobakksavgiften og merverdiavgiften – utgjorde 80 pst. av prisen. En økning i tobakksavgiftene på 10 pst. vil da – forutsatt full overveltning til prisene – føre til en prisøkning på 8 pst. Gjennom avgiftene kan derfor myndighetene i stor grad bestemme tobakksprisene i Norge. På samme måte som nevnt i punkt 6.2.1 i forbindelse med alkoholavgiftene, er statens oppgave å tilpasse avgiftene optimalt, dvs. slik at de tar tilstrekkelig hensyn både til et ønske om å maksimere provenyet og å redusere skadene som følger av tobakksrøyking.

7.3.3 Oversikt over undersøkelser av priselastisitet

De første økonomiske formalanalyser av tobakksforbruk ble utført i 1950-årene (Tennant 1950), og var motivert ut fra industriens egne ønsker om optimal markedstilpasning. Etter utgivelsen av den historiske rapporten om røyking og helse fra den amerikanske helsedirektør i 1964, har derimot den drivende orienteringen i slike analyser vært bruk av avgift for å redusere røyking og de framtidige følgeskader (Chaloupka og Warner 2000). De siste tiårene er det utviklet avansert forskningsmetodikk for å måle effekter av prisøkninger på tobakk, og resultatene har spilt en viktig rolle i debatter om avgiftsstruktur og -nivå. I tillegg har det kommet et tilsig av teoretiske bidrag. Det har bl.a. vært uenighet om etterspørsel etter avhengighetsgoder kan forklares med økonomisk teori, hvor jo aktørene forutsettes å handle rasjonelt og nyttemaksimerende (Becker og Murphy 1988, Bretteville-Jensen 2001).

Tabell 7.1 viser resultater fra en del studier av priselastisitet på sigaretter. Undersøkelsene har ulike design - tidsseriedata fra enkelte land, tidsseriedata fra grupper av land, for eksempel Laugesen og Meads (1991b) som undersøkte 22 OECD land i 1960-86, tverrsnittdata, for eksempel Dalla-Vorgia (1990) som bruker data fra 11 EU-land om tobakkspris, inntekt, score for tobakkslovgivning og prevalens røykere, og meta-analytisk metodologi[3], for eksempel Andrews og Franke (1991) som utførte en analyse av resultatene fra 198 modeller hentet fra 41 undersøkelser av priselastisitet fra ulike land og for forskjellige perioder. Populasjonen av undersøkelser om priselastisitet har nylig vært gjenstand for en omfattende gjennomgang av Chaloupka og Warner (2000). Deres konklusjon er at priselastisiteten på tobakk er negativ, har tallverdi mindre enn 1 og høyst sannsynlig ligger i intervallet -0,3 til -0,6 for befolkningen generelt. I

[3] Motivet bak en meta-analyse er å gjøre elastisitetsestimatene mer robuste. Til forskjell fra tradisjonelle review-artikler, behandles resultatene fra et utvalg av tidligere studier/modeller som individuelle data som underlegges systematisk analyse.

Tabell 7.1 Priselastisitet på sigaretter i en del industrialiserte land

Undersøkelse:	Land:	Periode:	Elastisitet:
Andrews og Franke (1990)	USA	1930-1988	-0,20
Batalgi og Levin (1986)	USA	1963-1980	-0,22
Bishop og Yoo (1985)	USA	1954-1980	-0,45
Fujii (1980)	USA	1929-1973	-0,45
Hamilton (1972)	USA	1926-1970	-0,50
Houthakker og Taylor (1970)	USA	1930-1964	-0,46
McAuliffe (1987)	USA	1956-1983	-0,69
Mann (1975)	USA	1949-1972	-0,91
Peterson et al. (1992)	USA	1955-1988	-0,49
Porter (1986)	USA	1947-1982	-0,27
Rockwell (1948)	USA	1927-1941	-0,30
Seldon og Doroodian (1989)	USA	1952-1984	-0,40
Schmalensee (1972)	USA	1947-1967	-0,32
Schnabel (1972)	USA	1948-1963	-0,85
Warner (1981)	USA	1947-1978	-0,37
Wasserman et al. (1994)	USA	1970-1985	-0,23
Yurekli og Zhang (2000)	USA	1970-1995	-0,48/-0,62
Harris (1994)	USA	1964-1993	-0,47
Leu (1984)	Sveits	1954-1981	-0,50
Worgotter og Kunze (1986)	Østerrike	1955-1983	-0,54
Pekurinen og Valtonen (1987)	Finland (review)	1952-1984	-0,35
Pekurinen (1991)	Finland	1960-1987	-0,49
Amundsen (1963)	Norge	1952-1959	-0,60
Vegsund (1982)	Norge	1964-1980	-0,41
Bergh (1989)	Norge	1966-1988	-0,52
Hodne (1978)	Norge	1866-1910	-1,17
Wangen og Biørn (2001)	Norge	1975-1994	-1,70/-0,83
Atkinson og Skegg (1973)	England	1951-1970	-0,25
McGuinness og Cowling (1975)	England	1957-1968	-0,99/-1,13
Metra (1979)	England	1958-1978	-0,32/-0,54
Sumner (1971)	England	1951-1968	-0,25
Radfar (1985)	England	1965-1980	-0,23/-0,39
Witt og Pass (1981)	England	1955-1975	-0,32
Chapman og Richardson (1990)	New Guinea	1973-1986	-0,71
Stavrinos (1987)	Hellas	1961-1982	-0,01/-0,08
Laugesen og Meads (1991b)	22 OECD-land	1960-1986	-0,20
Dalla-Vorgia (1990)	11 EU-land	Tverrsnitt	-0,30
Peterson et al (1992)	USA	1955-1988	-0,17/-0,56
Andrews og Franke (1991)	USA/Europa	Metastudie	-0,36/-0,47

Kilde: Som angitt i tabellen.

klartekst betyr det at en prisstigning på 10 pst. vil resultere i en etterspørselsreduksjon på mellom 3 og 6 pst.

7.3.4 Priseffekt for ungdom

Undersøkelser av elastisitet i ulike befolkningsgrupper er langt færre, men antallet har i den siste tiden vokst hurtig. Den første av dette slaget var designet av Lewit et al. (1981) som fant store forskjeller i priselastisitet mellom ulike aldersgrupper. Unge menn under 25 år var ifølge deres beregninger den mest sensitive gruppen overfor prisøkninger (Lewit et al. 1981: 568). Den inverse sammenhengen mellom priselastisitet og alder ble siden påvist av Lewit og Coate (1982), Grossmann (1983) og Ferrence (1992).[4)]

[4)] Resultatet fra Roberta Ferrences undersøkelse er foreløpig upublisert men gjengitt i *Tobacco Control Vol. 1 (Supplement)*: S32, September, 1992.

Tabell 7.2 Beregnede priselastisitet i ulike aldersgrupper i USA, 1982-1985

Alder	Elastisitet totalt	Elastisitet - prevalens Antall røykere	Elastisitet - forbruk Antall sig. pr. røyker
12-17 år	- 1,40	- 1,20	- 0,25
20-25 år	- 0,89	- 0,74	- 0,20
26-35 år	- 0,47	- 0,44	- 0,03
36-74 år	- 0,45	- 0,15	- 0,15
Alle aldre	- 0,47	- 0,31	- 0,11

Kilde: US Departement of Health and Human Services 1989: 537.

Lewit et al. (1981) lanserte to forklaringer på hvorfor ungdom skulle være mer følsomme for prisendringer på tobakk enn eldre. For det første har eldre røykere en lengre røykehistorie og derfor et etablert psykologisk røykerituale med tilhørende fysiologisk nikotinavhengighet. Unge røykere er ikke i samme grad fanget i veletablerte røykevaner og framstår derfor som lettere å modifisere. For det andre er ungdoms interaksjon tettere sammenvevd enn samvær blant eldre. Spredningseffekt fra en initial bevegelse – for eksempel en prisøkning på tobakk – er av denne grunn større i ungdomsmiljøene. Siden har Grossman og Chaloupka (1997) supplert med to tilleggsforklaringer. De påpeker at budsjettandelen til tobakk er større blant ungdom enn eldre, og at ungdom generelt reagerer mer øyeblikksorientert.

Wassermann et al. (1991) fant imidlertid ingen signifikant priseffekt blant ungdom, men i løpet av de siste 10 årene er det utført metodisk gode undersøkelser som for en stor del har replisert de resultater Lewit et al. (1981) fant ved begynnelsen av 1980-årene. Chaloupka og Grossmann (1997) fant eksempelvis en elastisitet på -1,31, nesten identisk med det resultatet (-1,41) som Lewit fant 15 år tidligere. Siden har Chaloupka og Wechsler (1997) funnet en elastisitet på -1,11 på et datamateriale for college-studenter. Forskerne presiserte imidlertid at et generelt estimat for hele ungdomsgruppen sannsynligvis ville ha noe større tallverdi fordi personer med lang utdanning er mindre prissensitive enn personer med kort utdanning. Flere nyere undersøkelser underbygger påstanden om at ungdom er mer følsomme for prisendringer enn eldre (Farrelly et al. 1998, Lewit et al. 1997, Evans og Huang 1998, Tauras og Chaloupka 1999). Forskerne synes også å være enige om at hovedmekanismen i etterspørselsreduksjonen hos ungdom ved økt pris skyldes fravær av røykedebut blant unge og i mindre grad redusert daglig forbruk.

Liang og Chaloupka (2002) undersøkte hvilken effekt prisøkninger hadde blant ungdom med ulik forbruksintensitet. Hovedkonklusjonen var at priseffekten er robust i alle konsumgrupper, men størst blant ungdom med høyest forbruk.

Prisens betydning for ungdommers røykevaner er også funnet i undersøkelser med andre metodiske design. Crawford et al. (2002) intervjuet til sammen 800 amerikanske ungdommer i fokusgrupper hvor formålet var å la respondentene sammenligne opplevd effekt av ulike tobakksforebyggende tiltak. Pris var det instrumentet som hyppigst ble trukket fram.

7.3.5 Priseffekter i ulike sosiale lag

Undersøkelser med data på individnivå har også påvist at lavere sosioøkonomiske grupper er mer priselastiske enn høyere sosioøkonomiske lag. Den britiske helseøkonomen Joy Townsend (1987) har undersøkt priselastisitet i England og konkluderer:

> "The price respond is seen to be low for men in social class 1 and 2, but it increases significantly from an elasticity of -.5 for social class 3, to -.9 for social class 4 and to -1.3 for social class 5.... Social class 5 is seen as almost a mirror image of the price index" (Townsend 1987: 360).

Townsend mener at dagens skjeve sosiale sammensetning av røykere i England i like stor grad er generert av 1950- og 1960-årenes fallende realpriser på sigaretter, som av "skjevt" tilrettelagt helseinformasjon.

> "Contrary to common belief that the receiving and acting on health information alone account for the widening divergence in social class smoking, it is suggested that the downward drift in prices may have effectively increased the smoking levels in social class 3, 4, and 5 relative to social class 1 and 2, while smoking levels in all social classes, but especially social class 1 and 2 may have fallen due to the effects of anti-smoking education" (Townsend 1987: 364).

Til grunn for Townsends beregninger ligger data

Tabell 7.3 Beregnede priselastisiteter for kvinner og menn i ulike sosioøkonomiske grupper i England, 1972-1990

Sosioøkonomisk gruppe	Priselastisitet Menn	Kvinner
I	0,03	0,50
II	- 0,12	- 0,29
III (ikke manuelt arbeid)	- 0,67	- 0,75
III (manuelt arbeid)	- 0,49	- 0,71
IV	- 0,47	- 0,64
V	- 1,02	- 0,88
Totalt	- 0,47	- 0,61

Kilde: Townsend et al. 1994.

for britiske menn i perioden 1961-1977. I en nyere og mer omfattende undersøkelse som også omfattet kvinner, har Townsend et al. (1994) beregnet effekten av prisendringer på andel røykere i ulike sosioøkonomiske grupper i perioden 1972-1990 (British General Household Studies). Som det går fram av tabell 7.3, viste også kvinner fra de laveste sosiale lag større følsomhet overfor prisendringer enn kvinner fra høyere sosiale befolkningslag.

> "The estimates of price elasticity were generally higher for lower socioeconomic groups, which confirms previous findings for men and provides new results for women (Townsend et al. 1994: 926).

7.3.6 Priseffekt i ulike perioder

Noen undersøkelser kan tyde på at befolkningen har blitt mindre følsomme for prisendringer – altså at priselastisiteten har avtatt over tid. Hodne (1978: 123) har studert den historiske perioden 1866-1910 i Norge, og fant f.eks. en priselastisitet på hele –1,17. Walsh (1980) beregnet en elastisitet på -0,79 for perioden 1953-1961 og en elastisitet på -0,38 for perioden 1962-1976 i Irland. I sin meta-analyse fant Andrews og Franke (1991: 94) en pre-1964 elastisitet på -0,82. I perioden 1964-70 var estimatet -0,71, mens tallet etter 1970 var -0,36.

Dette kan tyde på at prisen har mistet noe av sin betydning som tobakkspreventivt virkemiddel. Andrews og Franke (1991) mener dette kan skyldes en utskiftning i den sosiale sammensetning av røykerne. Den gjenstående "harde kjerne" av røykere etter 1970 kjennetegnes bl.a. ved at de ikke har latt sin adferd affiseres av den tiltagende helseinformasjonen. Kanskje er de også sterkere stålsatt overfor andre tiltak - som for eksempel prisendringer - enn hva tilfellet var for gruppen røykere før 1970.

> "...smokers who remain in the market despite the antismoking publicity and government regulation of cigarette advertising are less sensitive to price than are smokers who were persuaded to stop smoking because of the dissemination of health-related information. As antismoking campaigns drive out all but the most avid smokers, price sensivity should decrease, since the remaining loyal customers would be more willing to weather price increases" (Andrews og Franke 1991: 87).

7.3.7 Substitusjonseffekt

Etter 1995 har det mest brukte tobakksproduktet i befolkningen vært fabrikkframstilte sigaretter. Blant ungdom er dette produktet helt dominerende. Andelen som røyker rulletobakk er kraftig redusert de siste tiårene. Ved en økende prisdifferanse som følge av en prisoppgang på sigaretter, kan det tenkes at forbrukerne igjen vil kanalisere etterspørselen mot rullesigaretter. Pekurinen og Valtonen (1987), som har lagt til grunn perioden 1960-1981 i Finland, og Pekurinen (1991) som bruker data for 1960-1987, har påvist slik kryssprisseffekt. Substitusjonseffekten er målt til henholdsvis 2,2 (Pekurinen og Valtonen 1987: 878) og 2,14 (Pekurinen 1991: 275). Sagt på en annen måte, dersom prisen på sigaretter stiger 1 pst. vil dette føre til en etterspørselsøkning på noe over 2 pst. for røyketobakk (forutsatt alt annet konstant). Hvis prisen på begge produkter økes 1 pst., mener Pekurinen at halvparten av sigarettenes etterspørselsreduksjon vil bli spist opp av økningen i konsumet av rulletobakk (Pekurinen 1991: 276). Pekurinen og Valtonen fant at prisendringer på sigaretter faktisk har større betydning for etterspørselen etter røyketobakk enn den samme endringen i røyketobakkens egen pris (Pekurinen og Valtonen 1987: 878). Tidligere er samme mønster funnet av Thompson og McLeod (1976). I USA har forskere funnet at snus fungerer som et substitusjonsgode for sigaretter blant unge menn (Chaloupka 1997).

7.3.8 Effekt av fallende pris

Ut fra en hypotese om asymmetri i elastisitetens størrelse ved stigende og fallende priser, har de finske forskerne også dekomponert priseffekten i to. Dette ga som resultat at etterspørselen på tobakk er mer sensitiv overfor prisfall enn for prisøkninger. En etterspørselsreduksjon på 3 pst. krever en prisøkning på 6 pst., mens en etterspørsels-

økning på 3 pst. kun krever en prisreduksjon på 3 pst.. Mens prisstigningselastisiteten var ca. -0,5, blir dermed prisfallelastisiteten ca. -1.0 (Pekurinen og Valtonen 1987: 878, Pekurinen 1991: 275). Få andre arbeider har dekomponert priseffektene på denne måten. For perioden 1929-73 i USA fant imidlertid Young (1983) et lignende resultat: -0,33 ved prisoppgang og -0,71 ved prisnedgang (Young 1983: 210).

7.3.9 Beregninger av priseffekt i Norge

I Norge er det gjort få undersøkelser av priselastisitetene på tobakksprodukter. Ved Sosialøkonomisk institutt (UiO) er det imidlertid utført spesialoppgaver i økonometri på etterspørselen etter tobakk. Disse viste elastisiteter på henholdsvis -0,41 for perioden 1964-1980 (Vegsund 1983) og -0,52 for perioden 1966-1988 (Bergh 1989). I de landsomfattende spørreskjemaundersøkelsene som Statistisk sentralbyrå utfører på oppdrag for Sosial- og helsedirektoratet, avdeling tobakk, rapporterer 45 pst. av dagligrøykerne i aldersgruppen 16-24 år at prisnivået var av stor (13 pst.) eller noen (32 pst.) betydning for eget tobakksbruk (tabell 7.4). Dette var høyere enn i noen annen aldersgruppe og kan indikere at priselastisiteten er høyest i de yngre aldersgrupper også i Norge.

Wangen og Biørn (2001) gir elastisitetsestimater basert på data fra Forbruksundersøkelsene hvor norske husholdninger er observasjonsenhet. Husholdningens totale forbruk kan ikke tilordnes de enkelte husholdningsmedlemmene, men designet gir likevel mer informasjon om røykeadferd enn tidsserieanalyser av befolkningens totale tobakksforbruk.

I husholdninger hvor det bodde røykere fant forskerne en priselastisitet på -1,9 for fabrikkframstilte sigaretter og -0,77 for rulletobakk (Wangen og Biørn 2001; 34). Det ble også funnet en viss substitusjonseffekt mellom produktene. I husholdninger med lav inntekt pr. husholdningsmedlem ble rulletobakk – det billigste alternativet - oftere foretrukket. I tillegg viste undersøkelsen at rullesigaretter var mest utbredt i husholdninger i distriktene, mens fabrikkframstilte sigaretter oftere ble røykt i urbane strøk.

Tabell 7.5 viser at selvrapportert følsomhet overfor prisendringer er noe høyere blant personer over 25 år med ungdomsskole som høyeste fullførte utdanning enn blant personer med universitet eller høgskole. Dette er også i tråd med

Tabell 7.4 Har økning av prisen på tobakksprodukter stor betydning, noe betydning eller ingen betydning for hvor mye du røyker? Dagligrøykere i ulike aldersgrupper. Data sammenslått for perioden 1997-2000

	Aldersgruppe 16-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65-74	Total
Stor betydning	13	5	9	7	11	13	9
Noe betydning	32	29	24	21	24	24	26
Ingen betydning	55	66	67	72	66	63	66
Total	100	100	100	100	100	100	100
N	(244)	(350)	(360)	(345)	(168)	(114)	(1581)

Kilde: Lund og Rise, 2002.

Tabell 7.5 Har økning av prisen på tobakksprodukter stor betydning, noe betydning eller ingen betydning for hvor mye du røyker? Dagligrøykere over 25 år i ulike utdanningsgrupper. Data slått sammen for perioden 1997-2000

	Ungdomsskole	Videregående	Universitet/ høgskole
Stor betydning	12	8	3
Noe betydning	23	24	27
Ingen betydning	65	68	70
Total	100	100	100
N	(270)	(812)	(215)

Kilde: Lund og Rise, 2002.

hva som er funnet i den internasjonale litteraturen.

7.3.10 Priselastisitet - konklusjon

Økonometriske modeller for beregning av etterspørselselastisitet er selvfølgelig forenklinger av virkeligheten og vil etterlate seg mange uavklarte spørsmål. Elastisitetene er som oftest beregnet på basis av endringer i tobakksprisen over tid og disse endringene er i regelen ganske små. Det er sjelden noe observasjonsmessig grunnlag for å utlede noe sikkert om virkninger av større prisøkninger. Enda dårligere er grunnlaget for å beregne virkningene av prisnedsettelser.

Estimatene reflekterer i tillegg bare den kortvarige responsen på prisfluktuasjoner. Det som kanskje er av størst interesse for politikere som er opptatt av sykdomspreventivt arbeid, er hvordan den langsiktige responsen på en prisøkning vil være. Beregninger av elastisitet på dette aggregerte nivå har derfor størst interesse for økonomisk og fiskal planlegging, og mer begrenset verdi for studier av endringer i røykadferd og etterfølgende helseeffekter. Enkelte undersøkelser kan tyde på at langtidsvirkningene av en prisøkning er sterkere enn kortidsvirkningene (McGuinness og Cowling 1975, Radfar 1985).

Overføringsverdien av priselastisitet til norske forhold kompliseres ved at prisen 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 større i samfunn med åpen økonomi enn i systemer hvor økonomien er mer lukket.

Under et foreløpig fravær av resultater fra slik forskning, virker det likevel rimelig å bruke en innenlandsk elastisitet på mellom -0,4 og -0,5 i arbeidet med kalibreringen av beregningsmodellen som presenteres i kapittel 10. Dette er i samsvar med gjeldende praksis i Finansdepartementet.

7.4 Grensehandel og avgiftsfri handel av tobakk

7.4.1 Innledning

Utover det registrerte salget av tobakk kjøper nordmenn tobakksvarer i utlandet som tas med hjem til eget forbruk. Dette kan foregå som personlig reiseimport av lovlig kvote tobakk, og som husbrukssmugling av et kvantum utover det som reisegodsbestemmelsene tillater. Denne tobakken er enten kjøpt avgiftsfritt for eksempel på internasjonale flyplasser eller ferjer i utenriksfart, eller i butikker i land med lavere tobakksavgifter enn de norske. Grensehandel i Sverige og Danmark vil være et eksempel på sistnevnte. Det har vært gjort forsøk på å beregne størrelsen på denne kilden for uregistrert tobakksforbruk (se Tobakksindustriens Felleskontor 2003). Her skal det i hovedsak vises til resultater fra årlige undersøkelser foretatt av Sosial og helsedirektoratet for periodene 1990-93 og 1997-2001, en omnibusundersøkelse av MMI fra 1999 og undersøkelser utført av Opinion i perioden 1999-2001[5].

Før 1974 var prisen på sigaretter noe høyere i Norge enn i Sverige. Fram til 1980 var prisforskjellene små, mens sigarettprisen i Sverige har vært maksimum 75 pst. av norsk pris siden 1982. Bl.a. som følge av avgiftsharmonisering mot EU, konstant eller økende avgiftsnivå i Norge og styrket norsk kronekurs har forskjellen mellom svensk og norsk pris økt de siste årene. Fra 1980 til 2002 økte prisindeksen på varegruppen tobakk fra 100 til 744 i Norge. I samme periode økte indeksen til 468 i Sverige og til 229 i Danmark. I denne 22 års perioden økte prisen på tobakk 172 pst. mer enn økningen i konsumprisindeksen (KPI) i Norge. I Sverige økte tobakksprisen 71 pst. mer en KPI, mens prisutviklingen på tobakksvarer i Danmark var 2 pst. lavere enn KPI (SSB 2003).

7.4.2 Endringer i grensehandel og reiseimport av tobakk

Tabell 7.6 viser at andel sigaretter kjøpt i Norge er redusert med ca. 20 prosentpoeng fra 1990 til 2001. I samme periode er andel sigaretter kjøpt i Sverige økt fra 3 pst. til 16 pst. Kjøp av sigaretter i andre land er også økt, men svaralternativene er forskjellig fra første (1990-93) til siste periode (1997-2001) og dette svekker sammenliknbarheten.

Den andel sigaretter som respondentene oppgir å ha kjøpt i Sverige, Danmark eller i utlandet, må vi anta inkluderer både det kvantum som er tatt med inn på lovlig vis og det som eventuelt kan karakteriseres som husbrukssmugling. Tobakk som stammer fra organisert smugling antas å ikke være registrert i tabell 7.6.

[5] Tobakk kan også mottas som representasjonsgaver for eksempel ved tilstelninger i ambassader eller ved internasjonale militære øvelser, eller som presanger fra utlendinger. Dette er en fjerde kilde for uregistrert forbruk som må antas å være av marginal betydning og vil derfor ikke bli problematisert. Utover disse fire kildene for uregistrert tobakksforbruk var det i 1880-årene og under begge verdenskrigene vanlig med hjemmeavlet tobakk. Den uregistrerte hjemmedyrkingen har for lengst opphørt. Tobakk som konsumeres av nordmenn i utlandet regnes ikke til det uregistrerte forbruket.

Tabell 7.6 Andel av siste døgns sigarettforbruk blant dagligrøykere som er kjøpt i Norge og i utlandet, 1990-2001

	Norge	Sverige	Danmark	Utlandet ellers	Tax-free	Andre steder	Sum (N)
1990	91	3			6	1	101 (756)
1991	89	4			8	0	101 (776)
1992	87	4			8	1	100 (606)
1993	88	4			8	0	100 (588)
1994[1)]							
1995[1)]							
1996[1)]							
1997	85	4	5	7			101 (428)
1998	70	12	6	12			100 (416)
1999	74	11	5	10			100 (351)
2000	72	11	5	12			100 (333)
2001	73	16	6	6			101 (385)

[1)] Spørsmål ikke stillet.
Kilde: Sosial og helsedirektoratet/SIRUS 2003.

7.4.3 Grensehandel og reiseimport i ulike befolkningsgrupper

For å kunne bryte ned resultater for ulike befolkningsgrupper og samtidig beholde tilstrekkelig utsagnskraft, har det vært nødvendig å slå sammen data for årene 1997-2001 i tabell 7.7. Når utvalget analyserer denne perioden under ett var 75 pst. av sigarettene kjøpt i Norge, 10 pst. i Sverige, 5 pst. i Danmark og ytterligere 9 pst. av sigarettene var innkjøpt i andre land.

En undersøkelse foretatt av Gallup for tobakksbedriften House of Prince i 2001 viste at bare 66 pst. hadde gjort sitt seineste innkjøp av sigaretter i norsk detaljhandel. Av de 3 400 respondentene svarte 7 pst. at de hadde gjort sitt siste sigarettkjøp i Sverige mens 21 pst. hadde handlet i andre land (Tobakksindustriens felleskontor 2003). Tobakksindustriens felleskontor har også forsøkt å beregne kvantumsandeler av tobakk kjøpt i Sverige. I henhold til deres anslag økte salget av rulletobakk til nordmenn i Sverige fra 190 tonn i 1994 til 382 tonn i 2002. I samme periode økte omsetningen av sigaretter fra 140 millioner stk til 350 millioner stk. Det er ikke redegjort for hvordan disse tallene er beregnet i det notat som Tobakksindustriens felleskontor har overlevert utvalget (Tobakksindustriens felleskontor 2003).

7.4.3.1 Region

Spesiell interesse har vært knyttet til å kunne identifisere eventuelle regionale ulikheter i uregistrert forbruk. Datagrunnlaget fra Sosial- og helsedirektoratet tillater analyse for 'handelsdistrikt' og 'fylkespar', der sistnevnte er det høyeste detaljeringsnivå for region.

Tabell 7.7 viser at 84 pst. av sigarettene konsumert av dagligrøykere på Sør- og Vestlandet og i Nord-Norge var kjøpt i Norge, mens bare 63 pst. av sigarettene kjøpt av røykere bosatt på Østlandet utenfor Oslo/Akershus var kjøpt i hjemlandet. I tillegg viser tabellen at det også er store interne variasjoner mellom fylkene på Østlandet. Bare drøyt halvparten (56 pst.) av sigarettene som forbrukes av røykere i Østfold/Vestfold var kjøpt i Norge, mens det samme var tilfelle for 70 pst. av sigarettene kjøpt av røykere bosatt i Akershus, Hedmark/Oppland og Buskerud/Telemark. Dagligrøykere bosatt i Oslo kjøpte 65 pst. av sine sigaretter i Norge.

I Østfold/Vestfold (30 pst.) var svenskehandelen av sigaretter tre ganger større enn landsgjennomsnittet (10 pst.), mens Hedmark/Oppland (20 pst.) hadde dobbelt så stor svenskehandel. I Agder/Rogaland, Hordaland/Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og Troms/Finmark utgjorde svenskehandelen av sigaretter kun et par prosent. For røykere bosatt i Oslo er det sigaretter kjøpt i utlandet ellers (14 pst.) – og ikke svenskehandelen (12 pst.) - som var den største kilden til uregistrert forbruk.

7.4.3.2 Inntekts- og utdanningsgrupper

Tabell 7.7 viser at graden av uregistrert forbruk av sigaretter blant dagligrøykere økte med stigende inntekt og lengde på utdanning. Det var imidlertid ikke svenskehandelen, men sigaretter kjøpt i ut-

Tabell 7.7 Andel av siste døgns sigarettforbruk blant dagligrøykere som er kjøpt i Norge og utlandet. Data slått sammen for perioden 1997-2001

	Norge	Sverige	Danmark	Utlandet ellers	Sum (N)
Totalt:	75	10	5	9	99 (1910)
Landsdel:					
Oslo/Akershus	68	12	8	13	101 (352)
Resten av Østlandet	63	23	5	9	100 (466)
Sør- og Vestlandet	84	3	5	8	100 (565)
Møre og Trøndelag	77	7	6	10	100 (187)
Nord-Norge	84	5	2	9	100 (262)
Fylkespar:	70	12	7	11	100 (171)
Akershus	65	12	8	14	99 (181)
Oslo	70	20	5	6	101 (171)
Hedmark/Oppland	70	12	8	10	100 (168)
Buskerud/Telemark	56	30	4	10	100 (196)
Vestfold/Østfold	80	2	8	11	101 (284)
Agder/Rogaland	87	2	4	8	101 (254)
Hordaland/Sogn	86	1	3	9	99 (96)
Møre og Romsdal	81	9	4	6	100 (167)
Trøndelag	82	13	0	5	100 (107)
Nordland	87	2	0	10	99 (117)
Troms/Finnmark					
Egen inntekt[1]:					
Lav	81	8	5	7	101 (649)
Middels	75	13	5	7	100 (535)
Høy	69	12	6	14	101 (614)
Utdanningsnivå[2]:					
Ungdomsskole	74	14	5	8	101 (258)
Gymnasnivå I og II	75	10	6	10	101 (936)
Universitet, høgskole	70	10	4	16	100 (246)

[1] Ca. 1/3 i hver kategori, aldersgruppen 25-74 år.
[2] Aldersgruppen 25-64 år.
Kilde: Sosial og helsedirektoratet/SIRUS 2003.

landet ellers som utgjorde den største kilde til uregistrert forbruk i høyeste inntekts- og utdanningsgruppe. Svenskehandelen ble observert å være størst blant røykere som ikke hadde tatt utdanning utover obligatorisk grunnskole. Det er også blant disse samfunnslag at studier av elastisitet har funnet lavest prisfølsomhet.

7.5 Smugling av tobakk

7.5.1 Innledning

Ved siden av det ordinære registrerte salget av tobakk i Norge, grensehandelen og den avgiftsfrie reiseimporten, er en fjerde kilde for forbruk det kvantum tobakksvarer som unndras tollbehandling gjennom organisert smugling. Denne forsyningskilden er vanskelig å tallfeste og det finnes ingen andre data enn de beslag som gjøres av Tollvesenet.

Forskere har estimert at ca. 30 pst. av all internasjonal eksport av sigaretter – eller ca. 355 milliarder sigaretter pr. år – blir gjenstand for smugling (World Bank 1999). Dette utgjør ca. 5 pst. av det samlede forbruket i verden. Smugling av tobakk er mer omfattende enn for de fleste andre vareslag i internasjonal handel. Særlig er smugling utbredt hvor det er store prisdifferanser mellom nabostater, i regioner med høy korrupsjon og i land hvor smugling er sosialt tolerert. De fleste smuglede sigaretter er kjente internasjonale merker.

7.5.2 Smuglingens struktur

Til Norge forekommer smugling av tobakk i tre former:

i. smugling til eget husbruk
ii. smugling som yrkesrelatert bigeskjeft
iii. profesjonell eller organisert smugling

7.5.2.1 Husbrukssmugling

Den vanligste formen for smugling er husbrukssmugling der nesten alle beslag er i størrelsesorden 200-600 sigaretter – eller 1-3 kartonger over kvoten. Denne smuglingens volum antas å bidra lite i det totale bildet, og de kriminalpolitiske konsekvensene er som regel små. På spørsmål stilt fra MMI, må utvalget anta at tobakk som er smuglet inn på denne måten inngår som en del av den tobakken som nordmenn oppgir er kjøpt i Sverige (se tabell 7.6).

7.5.2.2 Smugling som bigeskjeft

Også smugling som yrkesrelatert bigeskjeft er av begrenset kriminalpolitisk betydning. Typiske eksempler er sjåfører i langtransport, sjømenn, ansatte i flyselskap og på godsterminaler eller andre som arbeider med transport over landegrenser. Disse har ikke søkt seg til slike yrker for å smugle, men får gjennom legal godshåndtering muligheter for ulovlig import av tobakk. Det meste selges videre – ofte i ens eget sosiale nettverk – og kan gi en skattefri inntjening på flere tusen kroner pr. måned. Dette er som regel penger som går til eget forbruk. Det antas at omsatt mengde sigaretter pr. år kan ligge rundt 100 000 (500 kartonger), men med store avvik i begge ender (Persson 1999a). I Sverige antar en at noen tusentalls personer driver med denne virksomheten.

7.5.2.3 Profesjonell og organisert smugling

Profesjonell smugling innebærer smugling som yrkesmessig kriminalitet. Det er vanlig at yrkessmuglerne også er innblandet i annen type kriminalitet. Den profesjonelle sigarettsmuglingen skiller seg fra de andre typene for smugling også ved at det importerte volum ved hver transport er større. En undersøkelse av yrkessmuglingens struktur i Sverige viser at den er organisert med et titalls grossister – ofte med base i Østersjøregionen - som forestår innkjøpene av tobakk fra den lovlige kilden, den nødvendige omlastingen og ompakningen, den illegale transporten over grensen og leveransene til et nettverk som så står for markedsføring, distribusjon og salg (Persson 1999). Grossistenes håndtering krever store økonomiske ressurser og en omfattende logistikk. Deler av fortjenesten reinvesterer grossistene i den kriminelle virksomheten. Den organiserte smuglingen er blitt beskrevet som et oligopol med føydale forretningsmetoder (Persson 1999).

Detaljistene på det svarte markedet teller noen hundre personer i Sverige. Salget skjer mest typisk som omsetning 'under disken' av ordinære tobakksforhandlere og av ambulerende selgere som eksempelvis forsyner restauranter, klubber, vanlige arbeidsplasser og boligstrøk med sigaretter.

7.5.3 Smuglingens omfang i Sverige

I Sverige økte omfanget av den organiserte smuglingen kraftig i perioden 1996-1998. Fra å utgjøre en mindre del av det totale smuglede volum før 1995, antar forskerne at den organiserte smuglingen svarte for mer enn 70 pst. av totalen i 1998. Persson (1999) har pekt på flere årsaker til økningen i organisert smugling. Sveriges medlemskap i EU innebar reduserte kontrollmuligheter for den svenske tollen. De gamle statskontrollerte monopolene forvitret i Øst-Europa og førte til en stor økning i antall handelsaktører og en mer komplisert situasjon for skattekontroll. Den tidligere rigorøse kontrollen av inn- og utførsel av varer fra Russland og Øst-Europa har opphørt. Dessuten pekes det på en generell trend for voksende organisert kriminalitet i Vest-Europa og i Sverige.

I Sverige ble det i 1996 beregnet at smuglingen hadde et omfang på ca. 200 millioner sigaretter eller ca. 2 pst. av det totale forbruket. På det tidspunkt var dette lavt i internasjonal målestokk. Siden 1996 har imidlertid situasjonen blitt forandret, og den svenske tollens statistikk for beslag viser at den organiserte smuglingen av tobakk økte dramatisk fram mot 1998. Økningen må sees i sammenheng med den store avgiftshevingen på sigaretter i 1997-1998, som resulterte i en prisvekst på nærmere

50 pst. på det legale markedet. Samtidig med det økte økonomiske insitament for smugling, ble det illegale mottaksapparatet for smuglede sigaretter bedre organisert (Persson 1999). I 1998 ble det anslått at ca. 400 millioner sigaretter pr. år ble smuglet til Sverige (Persson 1999b).

I august 1998 ble så tobakksavgiftene i Sverige redusert for å imøtekomme smugleproblemet. Prisen på en 20-pakning gikk ned fra SEK 44 til SEK 34. Det er ennå ikke publisert forskning som viser hvilken effekt denne prisreduksjonen i det legale markedet hadde på etterspørselen etter smuglersigaretter. Det er imidlertid påvist at prisen på en 20-pakning i det illegale marked gikk ned fra SEK 28 til SEK 23 (Persson 1999). Prisen i det illegale markedet er altså følsomt for prisendringer i det legale markedet, selv om prisreduksjonen i førstnevnte var noe mindre.

7.5.4 Smuglingens omfang i Norge

Det er ikke utført undersøkelser av smuglingens omfang i Norge. Landet har 68 grenseoverganger til Sverige, Finland og Russland for kjøretøy, hundrevis av fergehavner langs en meget lang kystlinje og flere internasjonale flyplasser. Norge er samtidig ett av de land i verden med høyest pris på sigaretter. Prisen ligger vesentlig over prisen i våre naboland, og prisforskjeller på sigaretter til land i vårt europeiske nærområde er enda større. I Polen og Baltikum kan en 20-pakning handles for 4-5 norske kroner, dvs. mindre enn en tiendedel av den norske utsalgsprisen. Sigaretter kan også handles enda billigere, men det er som regel innenlandske merker som ikke har samme popularitet i Norge. Fortjenestemarginen på smugling fra Øst-Europa er dermed høy.

Den norske statistikken over tobakksbeslag har ikke økt på samme måte som i Sverige (tabell 7.8). Det største enkeltbeslaget av smuglersigaretter ble gjort i Råde, Østfold i juli 2000 og besto av 5,6 millioner sigaretter. Dette utgjorde nærmere halvparten av det totale beslaglagte volum dette året. Et fåtall store beslag er altså meget utslagsgivende i statistikken og det svekker dens informasjonsverdi om smuglingens størrelse. Toll- og avgiftdirektoratet opplyser at flere partier smuglersigaretter er blitt oppdaget i utlandet før de rakk å komme inn i Norge.

Hvis vi omregner vekten av en sigarett til 1 gram, blir gjennomsnittlig årlig beslag av smuglede sigaretter og røyketobakk 9,4 tonn i perioden 1998-2002 (tabell 7.8). I samme periode ble det i gjennomsnitt solgt 4 792 tonn sigaretter og rulletobakk pr. år i Norge. I tillegg til dette registrerte salget, kommer den andel tobakk som blir kjøpt i Sverige, Danmark og utlandet ellers. For perioden 1998-2001 utgjorde dette i følge tabell 7.6 henholdsvis 12,5, 5,5 og 10 pst. - eller omregnet til vekt henholdsvis 834 tonn i Sverige, 367 tonn i Danmark og 668 tonn i utlandet ellers. Det kvantum som beslaglegges i smuglerforsøk, utgjør dermed bare 0,1 pst. av det totale forbruket. Det er imidlertid vanskelig å anslå hvor mye tobakk som passerer tollen uten å bli beslaglagt. Hvis vi antar at minst 90 pst. av smuglerforsøkene er vellykkede, utgjør det smuglede kvantum likevel bare 1,4 pst. av totalforbruket (figur 7.5). Dette estimatet rimer godt med Perssons (1999) beregning for Sverige, der smuglingen var kilde til ca. 2 pst. av den totale forbruksmengden.

7.5.5 Tiltak for å kontrollere smuglingen

For helsemyndighetene ligger gevinstene i å kontrollere smugling i at avgiftsøkninger blir et mer effektivt virkemiddel for å redusere det hjemlige forbruket. Galbraith og Kaiserman (1997) påviste at det selvrapporterte tobakksforbruket var langt mindre følsomt enn det registrerte tobakksalget for de store avgiftsendringene i Canada i perioden 1980 til 1994. I denne perioden økte smuglingen fra USA hvor prisen på sigaretter kun var en tredjedel av den kanadiske (Joossens og Raw 1995).

For det andre ønsker helsemyndighetene kontroll med smuglingen fordi den brukes som et argument for lavere tobakksavgifter. For det tredje bekymrer det helsemyndighetene at det er et innslag av falske merkesigaretter blant smuglervarene, og disse er registrert med høyere innhold av tjære, nikotin og karbonmonoksid. Rundt 40 pst. av alle smuglersigarettene som beslaglegges i EU er

Tabell 7.8 Utvikling i beslag av sigaretter og røyketobakk 1998-2002

		1998	1999	2000	2001	2002
Røyketobakk	kilo	1 095	1 934	2 195	2 070	5 120
Sigaretter[1)]	kilo	3 862	7 217	11 223	6 517	5 968

[1)] En sigarett er satt lik ett gram.
Kilde: Toll- og avgiftsdirektoratet, 2003

falske. Også i Norge er det gjort beslag av falske sigaretter. De falske sigarettene er pakket slik at de ser ekte ut. De fleste forfalskningene er gjort i Asia, gjerne i Kina. Det er ingen kontroll med ingrediensene i sigarettene (Pressemelding Toll- og avgiftsdirektoratet 05.03.03).

Finansmyndighetene ønsker å minimere smugling først og fremst fordi den representerer en tapt fiskalinntekt. I USA er det regnet ut at de føderale statene til sammen taper 6 pst. av sin skatteinngang fra tobakk pga. av smugling mellom statene (Yurekli og Zhang 2000). I Storbritannia ble det regnet ut et provenytap på £ 1 390 millioner i 1999 pga. containersmugling av sigaretter (Health Education Authority, London 1999). På den annen side viste Emery et al. (2002) at en stor avgiftsøkning i California i 1999 ikke dreide røykernes forsyninger av tobakk mot uregistrerte kilder i en slik grad at det fikk negative provenyeffekter.

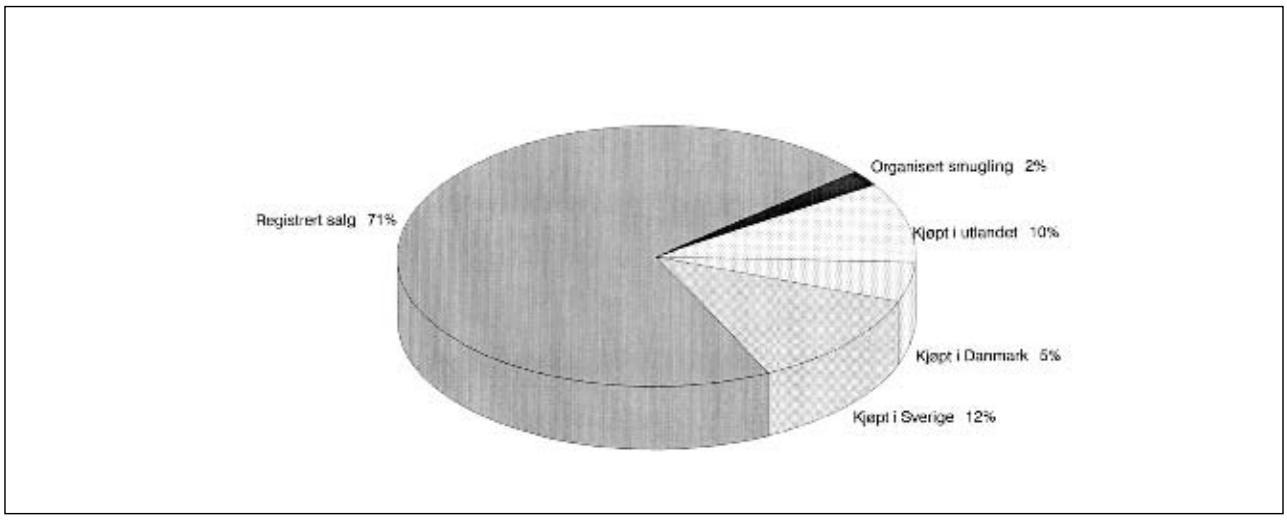
Verdensbanken og flere lands helsemyndigheter har advart mot en politikk som går ut på å drive priskonkurranse mot det illegale markedet (World Bank 1999, Health Education Authority 1999). Dette ble bl.a. forsøkt i Canada i 1994. Her økte realprisen på sigaretter med 159 pst. fra 1979 til 1991 samtidig med at prevalensen i ungdomsrøyking falt fra 42 pst. til 16 pst. I 1994 ble realprisen redusert med 1/3 som et resultat av avgiftsreduksjon, og ungdomsrøykingen økte umiddelbart til 20 pst. (Health and Welfare Canada 1994). Provenytapet for den canadiske stat var CAN $ 656 millioner - mer enn dobbelt så stort som predikert (Sweanor 1997). Både folkehelseargumenter og fiskale argumenter kan altså innvendes mot en avgiftsreduksjon.

For å redusere den organiserte smuglingen har Verdensbanken isteden foreslått at de ulike lands myndigheter styrker og effektiviserer tollens kontrollinstanser. I Norge er det innført lokal merking av emballasje både med avgiftsstempler og helseadvarsler, og dette gjør det lett å identifisere tobakkspakker kjøpt utenlands. Utover dette anbefaler Verdensbanken skjerpede straffesanksjoner. Videre, at alle ledd fra produsent til detaljist bør ha lisens (innført i Frankrike og Singapore). Det anbefales å innføre et system hvor pakkene har et identifikasjonsnummer for elektronisk 'tracking' av produsenter og videreforhandlere (som i Hong Kong). Dessuten foreslår Verdensbanken at eksportører bør merke pakkene med destinasjonsland.

I mai 2003 blir det etter all sannsynlighet vedtatt en global rammekonvensjon om tobakkskontroll i WHOs styringsorgan (Verdens helseforsamling). Det er ventet at de fleste FN-land vil ratifisere avtalen, som også inneholder tiltak for å redusere smugling. Avtalen omtaler merking av tobakksprodukter, tiltak for å videreutvikle overvåking - såkalte "tracking and tracing" systemer, internasjonal utveksling av data og oppfordringer om bedre internasjonalt samarbeid omkring problemer med ulovlig handel av tobakksprodukter.

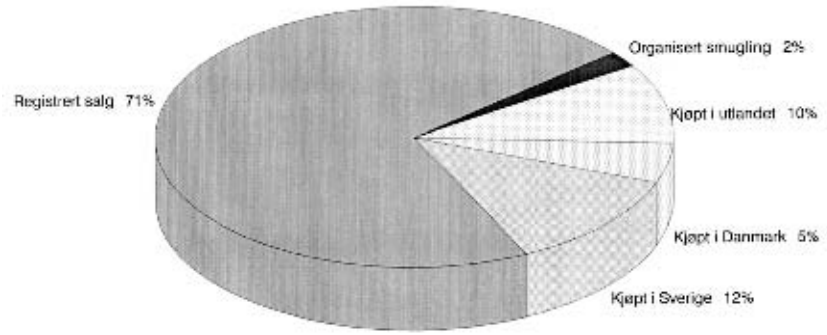
7.6 Forbrukets sammensetning – konklusjon

Det registrerte forbruket av tobakk pr. innbygger nådde en topp rundt 1975 og er siden redusert med ca 30 pst. Hastigheten på nedgangen har akselerert i løpet av siste halvdel av 1990-årene, og for-



Figur 7.5 Forsyningskilder for sigaretter og rulletobakk til norske røykere. Gjennomsnitt for perioden 1998 -2002

Kilde: SIRUS.



Figur 7.6 Tobakksforbrukets sammensetning etter produkttype i 2002
Kilde: SIRUS.

bruket av tobakk var i 2002 nede på førkrigsnivå. Noe av nedgangen kan skyldes økning i et uregistrert forbruk fra grensehandel, avgiftsfri reiseimport og organisert smugling.

Forsyningskildenes relative størrelse for perioden 1998-2002 er vist i figur 7.5. Beregning av estimatene er utført på grunnlag av oppgaver fra Toll- og avgiftsdirektoratet over registrert salg i Norge, intervjuundersøkelser fra Sosial- og helsedirektoratet om grensehandel og tax-free kjøp, samt beslagstatistikk fra Tollvesenet over smugling. I beregningene har utvalget gått ut fra at det beslaglagte smuglerkvantum kun utgjør 10 pst. av det kvantum som ulovlig har passert tollen. Det er således stor usikkerhet rundt anslaget for smugling.

Figuren viser at 71 pst. av røyketobakken (sigaretter og rulletobakk) er kjøpt i Norge, 12 pst. er handlet i Sverige, 5 pst. er anskaffet i Danmark, mens 10 pst. er innkjøpt i utlandet ellers. Ca 2 pst. av tobakken kommer fra smugling. I kvantum var det årlige gjennomsnittet som ble konsumert 6 775 tonn i perioden 1998-2002. I henhold til forsyningskildenes relative andel fordeler dette seg slik; 4 800 tonn er kjøpt i Norge, 835 tonn er innkjøpt i Sverige, 370 tonn er anskaffet i Danmark og 670 tonn er handlet i utlandet ellers. Ca 100 tonn kommer fra smugling.

Beregningen av forsyningskilder gjelder kun for sigaretter og rulletobakk. Sigarer, skråtobakk og snus er holdt utenfor. Figur 7.6 viser imidlertid at disse produktene har en markedsandel på mindre enn 10 pst. i Norge i 2002. Fabrikkframstilte sigaretter hadde dette året en markedsandel på 52 pst. mens rulletobakk hadde 39 pst. av markedet.

Kapittel 8
Lovlig handel over landegrensene

8.1 Innledning

Med økende personlig mobilitet og handel over landegrenser settes beskatningen av enkelte varer under press, fordi det fins eller organiseres andre måter å omsette slike varer på. Dette gjelder både lovlige metoder, som grensehandel, hjemmeproduksjon av vin og øl og tax-free handel, så vel som ulovlig hjemmebrenning av alkohol og smugling av varer. Felles for disse alternative omsetningskanalene er at forbruket ikke blir registrert i norsk økonomi, og dermed ikke gir innenlandske skatteinntekter. Dette kapitlet omhandler primært motivene for og omfanget av grensehandel. Innledningsvis gjøres det imidlertid kort rede for Reisegodsforskriften som utgjør rammebetingelsene både for tax-free handelen og for grensehandelen.

Reisegodsbestemmelsene tillater også innførsel av varer til Norge uten at de er avgiftsbelagt i noe land, såkalt tax-free handel. Denne handelen har tradisjonelt vært knyttet til internasjonale områder, som internasjonalt farvann og flyhavner, ved personforflytninger mellom land. Dessuten er det i enkelte land brukt "tollfrie soner" som distriktspolitisk virkemiddel. Utvalget vil ikke se nærmere på tax-free handelen.

Handelen med Sverige er helt dominerende i grensehandelssammenheng. I kapitlet legges derfor hovedvekten på grensehandelen med Sverige.

8.2 Rammebetingelser - reisegodsbestemmelser og forenklet fortolling

8.2.1 Reisegodsbestemmelser

Vilkårene for grensehandel og avgiftsfri handel bestemmes av de nasjonale reisegodsbestemmelsene. Norge står fritt til selv å bestemme størrelsen på innførselskvotene uavhengig av EU/EØS-regelverket.

Reisegodsforskriften[1)] består av to deler: Den ene knytter seg til kvotebelagte varer som er begrenset av volummål, og den andre angir beløpsgrenser for avgiftsfri innførsel. I Norge lå beløpsgrensene fast i årene 1986 til 1996, for deretter å bli utvidet både i 1997 og 2003.

Varene som er kvotebelagte for avgiftsfri innførsel er alkohol, tobakk samt kjøtt og ost. For alle varer gjelder avgiftsfriheten innenfor beløpsgrensene. Fra 10. januar 2003 gjelder følgende kvoter:

a) 1 liter drikk med alkoholstyrke over 22 til og med 60 volumprosent og 1 liter drikk med alkoholstyrke over 2,5 til og med 22 volumprosent, eller 2 liter drikk med alkoholstyrke over 2,5 til og med 22 volumprosent,
b) 2 liter øl med alkoholstyrke over 2,5 volumprosent, eller annen drikk med alkoholstyrke over 2,5 til og med 4,75 volumprosent.

Som før kan en fylle opp både a og b. Endringen i kvotene innebærer f.eks. at øl går inn i både a og b (fordi betegnelsen brennevin og vin er fjernet i a,

1) Forskrift av 10. januar 2003 nr. 32 om Toll- og avgiftsfri innførsel og forenklet fortolling av reisegods.

Tabell 8.1 Beløpsgrenser for avgiftsfri vareinnførsel til Norge ved opphold i utlandet 1986-2003. NOK. Løpende priser

Endringstidspunkt	under 24 timer	24 timer og over
1986-1996	500	1200
01.01.1997	2000	5000
10.01.2003	3000	6000

Kilde: Toll- og avgiftsdirektoratet.

slik at den bare følger alkoholinnhold). Dette betyr at en nå kan ta med 4 liter øl dersom en ikke medbringer andre alkoholholdige drikkevarer. Før fikk en kun ta med seg 2 liter øl, og fikk valget mellom ikke å ta med seg mer alkoholholdig drikk, eller ta med 1 liter brennevin/ 1 liter vin eller 2 liter vin. I tillegg er den såkalte rusbrusen tatt inn som et alternativ til øl i a og b.

Tobakkskvoten er ikke endret (med unntak av opphevelse av særkvoten på 400 sigaretter/ 500 g tobakk for personer bosatt utenfor Europa), og utgjør fortsatt a) 200 sigaretter/250 g andre tobakksvarer og b) 200 sigarettpapir.

Fram til 10. januar 2003 var det kvotebegrensning på kjøtt på tre kg pr. person for personer som er 12 år og eldre. Fra da ble kvoten utvidet til å omfatte 10 kg til sammen av kjøtt, kjøttvarer, ost og fôrvarer, med unntak av katte- og hundemat.

Kvotene på 5 kg sukker og 1 kg sjokolade- og sukkervarer ble opphevet fra 10. januar. Innførsel av disse varegruppene følger nå verdigrensen.

Den lille tax-free kvoten (40 sigaretter/100 g tobakk) for opphold i utlandet under 24 timer er også opphevet. Det er imidlertid åpnet for å ta med full kvote (alkohol og tobakk) hvis den er kjøpt beskattet i et EØS-land. Dette gjaldt før bare for land i Norden.

8.2.2 Forenklet fortolling

I tillegg til den avgiftsfrie kvoten på alkohol og tobakk, kan en medbringe ytterligere en mindre mengde mot såkalt forenklet fortolling. Forenklet fortolling innebærer at det betales ordinære avgifter, men etter en sjablonmessig sats. Denne fortollingen utføres direkte ved grensepassering, og aldersgrensene for innførsel er de samme som ved avgiftsfri innførsel. Varer importert med forenklet fortolling inngår i det norske avgiftssystemet. Mot forenklet fortolling kan en innføre følgende varer og mengder:

a) Drikker med alkoholstyrke over 4,75 volumprosent og inntil 60 volumprosent: Inntil 4 liter
b) Øl over 2,5 volumprosent og annen drikk med alkoholstyrke over 2,5 og inntil 4,75 volumprosent: Inntil 10 liter
c) Røyke- og skråtobakk, snus, sigarer og sigarillos: Inntil 500 gram
d) Sigaretter: Inntil 400 stk.
e) Sigarettpapir og -hylser: Inntil 400 stk.

8.3 Grensehandel

8.3.1 Skillet mellom grensehandel og privat vareimport og ferieforbruk

Grensehandel oppstår over landegrenser ved store forskjeller i pris eller utvalg mellom naboland. Ofte er det forskjeller i skattetrykket som gir opphav til prisforskjeller, men også valutakurser kan ha betydelig innvirkning. Dessuten kan andre forhold som økonomisk organisering og konkurransesituasjonen påvirke prisnivået.

Utvalget har valgt å benytte følgende definisjon av grensehandel:

Grensehandel omfatter varer som innføres avgiftsfritt til Norge i medhold av Reisegodsforskriften i forbindelse med handelsmotiverte reiser. Varene får avgiftsfritak i Norge, men er avgiftsbelagt i innkjøpslandet.

Denne definisjonen utelukker avgiftsfri handel (tax-free), reiselivsbetinget handel og varekjøp der varene fortolles og avgiftsbelegges i Norge, eksempelvis bilkjøp og større møbelkjøp. Nordmenns forbruk i forbindelse med ferieturer eller forretningsreiser i Sverige må vurderes på linje med ferie- og forretningsreiser til andre land, og holdes utenom grensehandelen, dette forbruket gjøres nærmere rede for i nasjonalregnskapets satellittregnskap for turisme. Det må imidlertid presiseres at i praksis kan skillet mellom turisme og handel være uklart. Mulighetene for å handle varer til lavere pris over grensen kan for eksempel tas med i betraktning ved valg av reisemål.

8.3.2 Reisens motiv og effektiviteten av tiltak

Det er først gjennom å avdekke folks formål med turene til Sverige, at en kan få fram motivet for at en eventuelt velger å handle der. Særlig viktig vil det være å få vite hvor stor andel som faktisk er påvirkelig gjennom tiltak, og i tilfelle hva slags tiltak som bør iverksettes. Omfanget av utenlandsreiser med annet formål enn handel vil for eksempel neppe kunne reduseres med utgangspunkt i det norske særavgiftsnivået.

Nordmenn som legger igjen penger i Sverige, kan ha vidt forskjellig motivasjon både for handel og for selve turen. Innledningsvis kan det være nyttig å skille mellom tre hovedtyper av motiv for dem som foretar innkjøp i nabolandet:

1. Rent handelsmotiverte:
   a) Prisen avgjørende
      For denne gruppen reisende vil den reelle

Boks 8.1 Skandinaviske grensehandelsundersøkelser

Tre skandinaviske miljøer har gjennomført grensehandelsundersøkelser som har et bredere perspektiv enn alkohol og tobakk, og som er mer omfattende enn rene meningsmålinger. De tre definisjonene på grensehandel som er brukt er forholdsvis like i innhold og avgrensning: Det dreier seg om privatpersoners egen handel i utlandet. To av definisjonene legger ellers hovedvekt på avgiftsdimensjonen, mens den tredje fokuserer motivet for handel og reise.

1. "Egenimport av varer, innkjøpt på nærmeste aktuelle handelssted utenfor hjemlandet, som konsumenten selv bringer med seg ved grensepassering, og ikke betaler skatt/avgifter for i hjemlandet." (Holt og Grooss 1997:5)
2. "Grænsehandel defineres som innkøb i udlandet eller på både[1)] af privatpersoner, der ikke forventer at skulle svare statsafgift til hjemlandet af innkøbet." (Bygvrå 1992:10, Bygvrå 1997:7)
3. "Grensehandel er i denne sammenheng definert som norske konsumenters innkjøp på svensk side, utenom tradisjonell turisme og forretningsreise, dvs. innkjøp på "rent" handlemotiverte turer over grensen." (HSH 1996:1)

Verken Grooss og Holt eller Bygvrå stiller eksplisitte krav til motivet for grensepasseringen, slik som HSH gjør: De utelukker reiser med andre motiv enn ren handel, slik også utvalget har gjort. Grooss og Holt har i sin definisjon i praksis også utelukket handel i forbindelse med andre reiser enn rene handelsreiser gjennom avstandskriteriet.

Det er gjennomført en fjerde undersøkelse, grensepasseringsundersøkelsen 2000, der all handel som nordmenn foretok i utlandet med varer som ble brakt tilbake over grensen i bil eller buss er registrert. I denne undersøkelsen ble det fokusert på kartlegging av samlet handel (Ericsson 2001). Hensikten var å få fram en fullstendig kartlegging av ulike motiver for grensepassering.

1) Omfatter tax-free kjøp på ferger.

prisen på varene over grensen være bestemt av utsalgsprisen i Sverige, valutakurs og reisekostnader. I reisekostnadene inngår for eksempel utgifter til bensin og tidsbruken til personen.

b) Vareutvalget avgjørende
For personer i denne gruppen er det ikke utelukkende pris og transaksjonskostnader som bestemmer handleatferden: Når vareutvalget er et avgjørende motiv, er det usikkert hvor mye prisendringer i seg selv vil bety for endringer i handelen. Det er for øvrig godt dokumentert innenfor forbrukerforskningen at det ikke er pris alene som styrer innkjøpsmønster og handlevaner, jf. f.eks. Kassarjian and Robertson (1991), Lavik (1990).

2. Ferie-/fritidsmotiverte:
   a) Egen hytte, campingvogn eller båt i grensenært område
   b) Ferierende lengre inn i Sverige
   c) Dagsturister som "tar seg en tur" over grensa, enten fra lokalområdet eller dagstur fra fjernere områder (Oslo), og der selve turaspektet er viktig. Personer som er motivert av ferie- eller fritidsbetingede formål, kan i varierende grad la seg påvirke av forskjeller i prisnivået. De som tilhører pkt. a) og b) er ikke i nevneverdig grad påvirket av prisforskjeller. Personer motivert ut fra pkt. c) kan la prisforskjellene påvirke valg av reisemål. Det innebærer at deler av kostnadene ved reisen kan sees som finansiert ved handel til lavere priser.
3. Forretnings- og arbeidsreisende:
   For personer på yrkesbetinget reise er lavere priser ingen utløsende faktor for reisen, men disse personene kan likevel benytte anledningen til å gjøre innkjøp til lavere priser.

Disse ulike typegruppene vil ha forskjellig motivasjon og adferd ved grensehandel, og i mange tilfeller vil det være vanskelig å vite hvilket motiv det var som utløste handleatferden. Handling koples med ferie- og fritidsaktiviteter, og handelsreiser er ofte mer å betrakte som dagsutflukter enn rene handleturer. Dette perspektivet ved handel er i de senere år blitt mer fokusert på, og tillegges nå vekt ved planlegging og bygging av kjøpesentra. Handel koples med opplevelse, en selger opplevelser som vare, og opplevelsesaspektene ved handel blir stadig mer framtredende, jf. Campbell (1993).

I grensepasseringsundersøkelsen 2000 (Ericsson 2001) ble motivet for å krysse grensen mellom

Tabell 8.2 Hovedformål med reisen etter grenseovergang: Svinesund, Ørje, Magnor og Teveldal 2000. Grensepasseringer (personbiler) mellom kl.11.00 og kl.20.00. Prosent

	Grenseovergang:			
Hovedformål med reisen	Svinesund	Ørje	Magnor	Teveldal
Dagstur: handel	74	66	69	44
Dagstur: utflukt, besøk hos slekt/venner/hytte ol.	13	18	18	23
Ferietur m. overnatting	9	10	10	26
Arbeids-/forretningsreise med eller uten overnatting	5	6	3	7
I alt	101	100	100	100
Basis (n)	(619)	(255)	(163)	(238)

Kilde: Ericsson (2001, s. 10).

Tabell 8.3 Handletilbøyelighet etter formål med reisen og grenseovergang. Svinesund, Ørje, Magnor og Teveldal 2000. Grensepasseringer (personbiler) mellom kl.11.00 og kl.20.00. "Handlende biler" i prosent av alle grensepasseringer ved respektive passeringssted[1)]

	Grenseovergang:			
Formål med reisen	Svinesund	Ørje	Magnor	Teveldal
Handlende i alt	93	87	89	90
Dagstur: handel	98	100[2)]	100	100
Dagstur: utflukt, besøk hos slekt/venner/hytte ol.	74	58	69	82
Ferietur m. overnatting	83	84	(56)	84
Arbeids-/forretningsreise med eller uten overnatting	73	50	(60)	(71)
Basis (n)	(575)	(224)	(145)	(213)

1) Der tallene er oppgitt i parentes skyldes det stor usikkerhet pga. at gruppen omfatter svært få personer.
2) Noen av dem som var på handletur ved Svinesund lot være å handle på grunn av køer.
Kilde: Ericsson (2001, side12).

Norge og Sverige kartlagt. Betydningen av handlemotivet varierer mye mellom de ulike grensepasseringsstedene. Det er særlig trafikken over Svinesund som er handelsorientert, jf. tabell 8.2.

Handletilbøyeligheten[2)] varierer avhengig av formålet med turen. Innkjøpstrafikken er, naturlig nok, 100 pst. handleorientert, mens personer med andre motiver handler i varierende grad. Mange handler med seg varer fra Sverige når en først er der, selv om det ikke er handelsmotivet som trekker disse personene over grensen. Blant de som ikke er på handletur er det likevel en merkbar andel som ikke lar seg friste av svenske tilbud, jf. tabell 8.3.

Trafikkstrukturen ved den enkelte grenseovergang vil være avhengig av tilbudet på svensk side. Dette er en hovedårsak til Strømstads nåværende dominans som handelsdestinasjon. Stedet har vært attraktivt både som ferie- og dagsturdestinasjon i mange år, der grunnlaget er bl.a. de store befolkningskonsentrasjonene tett opp til grensen på norsk side.

Motivet for reisen vil være avgjørende for i hvilken grad endringer i det norske særavgiftsnivået vil påvirke grensehandelen. Dette gjelder i utgangspunktet også for handelsmotiverte reiser, dersom handelsmotivet skyldes annerledes vareutvalg eller handel med varer som ikke er pålagt norske særavgifter. De aller fleste oppgir kjøttvarer som den viktigste varegruppen i forbindelse med grensehandel. Endringer i valutakursen er også av stor betydning for prisforskjellene.

8.3.3 Grensehandel - et vanskelig felt å kartlegge

I Norge har en siden midt i 1990-årene vært opptatt av grensehandel som fenomen og økonomisk størrelse. Det er imidlertid vanskelig å følge utvikling og omfang, nettopp på grunn av at dette for-

2) Andelen handlende innenfor hver formålsgruppe.

Boks 8.2 Prinsipptilnærminger til kartlegging av forbruk

Prinsipielt har en to hovedmetoder for å kartlegge forbruk, herunder grensehandel, på:

- å spørre de handlende om hva de har kjøpt, hvor mange penger de har lagt ut til det formål en ønsker data om (utgiftsmetoden)
- å spørre kjøpmennene om hva de har solgt, hvor mange penger de har fått inn fra de kundene en er opptatt av (inntektsmetoden)

Begge metodene har sine styrker og svakheter: *Utgiftsmetoden* kan knytte forbruk til spesielle grupper eller formål, men tida mellom forbrukstidspunkt og spørretidspunkt er avgjørende for svarkvaliteten. Ellers er denne typen undersøkelser i varierende grad beheftet med de vanlige feilkilder som knytter seg til utvalgsundersøkelser jf. Mordal (1989) og Hellevik (1977).
Inntektsmetoden gir en god oversikt over de maksimale grenser som den omsetningen en er interessert i å måle kan anta, og en har godt kildemateriale: Data fra momsregnskapet er svært godt egnet til formålet, da en får oversikt over maksimale grenser både over type omsetning (bransje), geografi (hvor) og sesong (når), som er en særdeles viktig indikator for type kunder. Metoden er imidlertid ikke hensiktsmessig i tilfeller når en ønsker å registrere deler av en omsetning eller å knytte omsetningen til spesielle konsumentgrupper som ikke registreres i kassaregisteret. Selgerne er ikke alltid interessert i å utlevere opplysninger om salget, eller kan rett og slett ikke opplyse om handelens sammensetning.
Kontrollområdemetoden er i prinsippet en inntektsmetode, men der en i tillegg sammenligner resultatene med et normert forbruk i et område upåvirket av hva en ønsker å måle. Forbruk i volum søkes ofte målt på denne måten.

bruket er uregistrert. En mangler derfor gode opplysninger om det faktiske omfanget. Det er først i de senere årene at det er gjort mer omfattende forsøk på å fastsette størrelsen på denne handelen gjennom valutastatistikk, detaljhandelsomsetning og biltrafikk, jf. boks 8.2. At en i de aktuelle grensehandelsområdene også har betydelig turisme forkludrer bildet i forhold til å isolere grensehandelseffekter ved hjelp av svensk detaljhandelsstatistikk. Regionaløkonomisk vil en nemlig i områder med mange tilreisende turister i forhold til lokalbefolkning registrere de samme effektene som grensehandel medfører i grensehandelsområdene

Det er betydelig usikkerhet knyttet til beregninger av det totale omfanget av norsk grensehandel. Handelens og servicenæringenes hovedorganisasjon (HSH) har anslått omfanget av grensehandelen med Sverige ved hjelp av den såkalte handelsanalysemodellen (HSH 1996 og 2000), mens Stiftelsen Østfoldforskning har benyttet seg av grensepasseringsundersøkelser for å anslå omfanget av grensehandelen (Ericsson 2001).

Grensepasseringsundersøkelser er brukt i mange år, bl.a. av danskene, til å anslå handel over den dansk-tyske grensen (Bygvrå 1992, 1997). Hvordan undersøkelsen er brukt i Norge er nærmere redegjort for i boks 8.3. I tillegg til de nevnte studiene er det gjennomført meningsmålinger om grensehandel i regi av meningsmålingsinstitutter (Opinion 1999 og 2000; MMI 1999). Disse målingene er imidlertid ikke egnet til å estimere samlet nivå på grensehandelen.

På ett svært sentralt punkt har det helt fram til år 2000 vært samsvar mellom resultatene fra de to nevnte undersøkelsene. Det gjelder omfanget av grensehandelen i Strømstad, som anslås til å ligge på noenlunde samme nivå. Handel over Svinesund målt i absolutte tall er i samme størrelsesorden i begge disse kildene. I tabell 8.4 er resultatene fra de to ulike kildene sammenstilt.

Det er grunnlag for å anta at den norske grensehandelen i Sverige er begrenset oppad av den registrerte omsetningen i detaljhandelen i de svenske grensekommunene. Den totale omsetningen utgjør en maksimalgrense for mulig grensehandel.

Med utgangspunkt i omfanget av registrert handel i Strømstad og fordelingen av biltrafikken over grensen, bruker utvalget et estimat på 3,2-3,5 mrd. i år 2000 som utgangspunkt for oppdatering av grensehandelens omfang og struktur. Dette estimatet omfatter både utvalgets definisjon av grensehandel og handel i forbindelse med ferie- og arbeidsreiser. Estimatet er i tråd med Nordplans "Handelsutredning för Strømstad" (2002) i forbindelse med planer om et nytt kjøpesenter ved Skee, der det sies om grensehandelen fra Norge:

> " Norrmännens gränshandel var i storleksordningen 3,5 mrd. NOK i år 2000 i Sverige" (Nordplan 2002, s. 46).

8.3.4 Geografisk avgrensning

For å kunne få et inntrykk av i hvilke grensekommuner grensehandelen er størst, kan en se

Boks 8.3 Grensepasseringsundersøkelser i Norge

Grensepasseringsundersøkelser kombinert med registrert biltrafikk over grensen og svensk detaljhandelsstatistikk

I de senere årene er det gjennomført en grensehandelsundersøkelse i Norge etter dansk mønster. Østfoldforskning har i denne undersøkelsen forsøkt å begrense usikkerheten ved anslagene ved å foreta kryssende undersøkelser, dvs. kartlegginger både ved hjelp av grensepasseringsundersøkelser og detaljhandelsstatistikk (metodetriangulering).

I 2000 ble det gjennomført grensepasseringsundersøkelser ved de fire største grenseovergangene til Sverige med hovedformål å kartlegge samlet omfang av, innhold i og geografisk fordeling av grensehandelen med Sverige. Undersøkelsene ble gjennomført over samme lest som er brukt i de danske grensehandelsundersøkelsene siden tidlig på 1980-tallet.

Undersøkelsene er gjennomført som utvalgsundersøkelser blant norskregistrerte biler på veg inn i Norge ved de fire største grenseovergangene gjennom hele året 2000. Ved hver grenseovergang er det gjennomført både intervjuer for primært å kartlegge sammensetningen på trafikken, og utlevering av skjema med svarkonvolutt for primært å kartlegge innholdet i handelen. I alt ble det foretatt undersøkelser på 69 dager fordelt over året. Trafikktellinger ved grensepasseringene Svinesund, Ørje, Magnor og Teveldal er brukt til å blåse opp resultatene. Disse fire overgangene sto i 2000 for ca 85 pst. av samlet biltrafikk over grensen til Sverige. Dessuten er trafikken over Skagerak med Color (Scandi) Line undersøkt på samme måte, og handlebussenes handel er beregnet. Svenske biler ble, men i mindre omfang, også spurt om sin handel i Norge. Gjennomføring og metode er nærmere vurdert i Ericsson 1999 og 2001.

På denne bakgrunn ble samlet privat bil- og bussbasert avgiftsfri innførsel fra Sverige i 2000 estimert til å ligge mellom 3,2 og 3,5 mrd. kroner. Undersøkelsen dekker et bredere handelsbegrep enn utvalgets definisjon av grensehandel.

Anslaget på i underkant av 3,5 mrd. kroner er altså primært framkommet etter intervjuer av de reisende (utgiftsmetoden). Resultatene pr. intervjuet ble blåst opp ved hjelp av trafikktall for antall biler som passerte grensen i aktuelt tidsrom, og antall grensepasseringer utgjør en viktig del av vurderingsgrunnlaget. I tillegg er resultatet av denne metoden kontrollert mot faktisk detaljhandelsomsetning på svensk side, som en sikkerhetskontroll. Kombinasjonen av bruk av data ved inntekts- og utgiftsmetoden øker robustheten av estimatene, og reliabiliteten i materialet.

på hvilke kommuner som har en større andel av detaljhandelen enn av befolkningen i grensekommunene. Om detaljhandelen utgjør en større andel enn befolkningen, kan det være grunn til å hevde at det finner sted en merkbar grensehandel i kommunen.

Den samlede omsetningen i detaljhandelen - inklusive handel på Systembolaget – var i 1999 for alle grensekommuner til sammen i underkant av 8 mrd. SEK. [3] Den fastboende befolkningen i de samme kommunene var rundt 163 000 innbyggere. Dette er vist i tabell 8.5.

Av tabell 8.5 går det også fram at det blant grensekommunene bare var Strømstad som hadde en større andel av detaljhandelsomsetningen enn

[3] Tallene for detaljhandel og befolkning er fra 1999, mens tallene for Systembolaget er fra 2002.

Tabell 8.4 Samlet grensehandel og handel i Strømstad. Sammenlikning av HSH og Østfoldforsknings undersøkelser

	HSH 1995	Grooss/ Holt 1996	HSH 1999	Ericsson 2000
Samlet grensehandel, millioner NOK	3 500	2 000	7-8 000	3 200-3 500
Strømstads andel	22 pst.	ca 40 pst.	33 pst.	64 pst.
Norsk handel i Strømstad, millioner NOK	770	800	2 500	2 000
Samlet detaljhandel i Strømstad, millioner SEK[1]	714	(1 267)	1 745	2 579

[1] Statistiska Centralbyrån, spesialkjøringer fra momsregisteret, regional omsättningsstatistik for årene 1994, (1998), 1999 og 2001 (tall eks. moms).

Kilde: Som angitt i tabellen.

Tabell 8.5 Samlet detaljhandelsomsetning i svenske grensekommuner. Detaljhandel 1999 eks. bil/bensin, apotek og Systembolag (egentlig detaljhandel), samt Systembolaget 2002. Mill. SEK inkl. moms og punktskatter[1)]

Kommune	I alt, mill. SEK	Egentlig detaljhandel	System-omsetning	Antall inn-byggere -99	Pst. omsetn. i alt	Pst. System-omsetning	Pst. befolk-ning
Kiruna	843,7	771	72,7	24 834	10,9	5,9	15,2
Arjeplog	94,6	80	14,6	3 455	1,2	1,2	2,1
Storuman	266,1	239	27,1	7 071	3,4	2,2	4,3
Strömsund	435,2	395	40,2	14 244	5,6	3,3	8,7
Krokom	303,8	274	29,8	14 221	3,9	2,4	8,7
Åre	467,4	370	97,4	9 754	6,0	*7,9*	6,0
Härjedalen	472,6	428	44,6	11 594	6,1	3,6	7,1
Älvdalen	262,5	239	23,5	7 804	3,4	1,9	4,8
Malung	505,7	441	64,7	10 925	6,5	5,3	6,7
Torsby	543,0	496	47,0	13 943	7,0	3,8	8,5
Eda	543,1	333	210,1	8 689	7,0	*17,0*	5,3
Årjäng	489,7	407	82,7	9 784	6,3	*6,7*	6,0
Bengtsfors	302,4	279	23,4	11 032	3,9	1,9	6,8
DalsEd	158,5	136	22,5	4 974	2,0	1,8	3,0
Strømstad	2 045,0	1 613	432,0	11 026	*26,4*	*35,1*	6,7
I alt	7 733,3	6 501	1 232,3	163 350	100,0	100,0	100

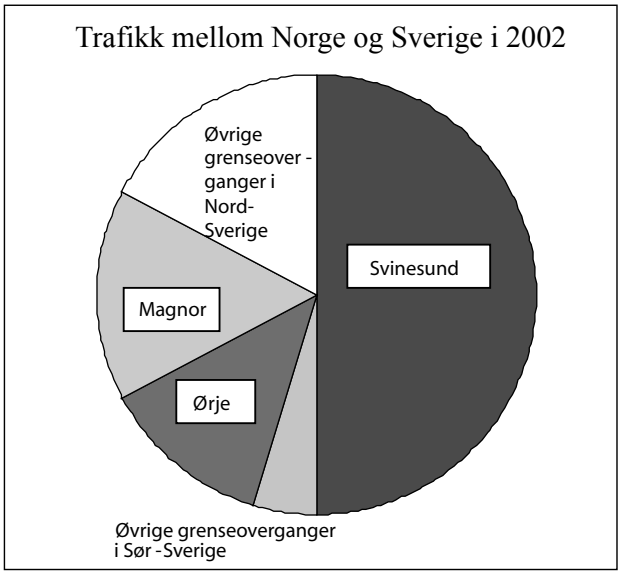
1) Tall i kursiv angir en andel som er større enn befolkningsandelen.
Kilde: Handelns Utredningsinstitut: Handeln i Sverige 2001; Systembolaget, Stockholm.

av befolkningen. Det går klart fram at Strømstad utmerker seg som den fremste grensehandelskommunen. Ser en bare på omsetningen ved Systembolaget, som nok er en bedre indikator, var det fire av kommunene som hadde en større andel av Systembolagsomsetning enn av befolkningen. Det var særlig i Eda og Strømstad at avvikene var store, men også Åre og Årjäng hadde en større andel av Systembolagsomsetningen enn av befolkningen.

Grensepasseringene med personbil er også en indikator på hvor grensehandelen mellom landene foregår; det kan vanskelig foregå stor grensehandel hvis det er liten trafikk over grensen. I figur 8.1 er personbiltrafikken over grensen mot Sverige fordelt etter grenseovergang, og figuren anskueliggjør klart at biltrafikken er sterkt konsentrert til tre grenseoverganger. Nær 85 pst. av grensepasseringene foregår fra Magnor og sørover. Svinesund har alene halvparten av alle grensepasseringer, og over tre fjerdedeler (78 pst.) av grensepasseringene går over de tre største grenseovergangene

Den alt overveiende delen av grensehandelen med Sverige er konsentrert til noen få områder, framfor alt Strømstad (Svinesund), men også Årjäng (Ørje) og Eda (Magnor). Dette blir bekreftet både av størrelsen på detaljhandelsomsetningen i disse grensekommunene, av antall bilpasseringer over grensen og ved Systembolagsomsetningen.

Grensehandelen med Danmark er beskjeden sammenlignet med Sverige. Det Danske Skatteministerium har anslått at nordmenns handel i Danmark til om lag 0,5 mrd. DKK. Undersøkelser viser at om lag 8-10 pst. av norske reisende til Danmark



Figur 8.1.Årsmiddeldøgntrafikk 2002 etter grenseovergang mellom Norge og Sverige. Personbiler i begge retninger. Prosent
Kilde: Statens vegvesen.

oppgir handel som hovedformål med reisen (Dansk Skatteministerium 2001; MMI Fakta 1999).

Grensepasseringene over den norsk-finske og norsk-russiske grensen er av svært beskjedent omfang, noe som er naturlig tatt i betraktning de lange avstandene til befolkningskonsentrasjonene på norsk og finsk side av grensen.

8.3.5 Utvikling fra 2000 - ytterligere konsentrasjon av grensehandelen

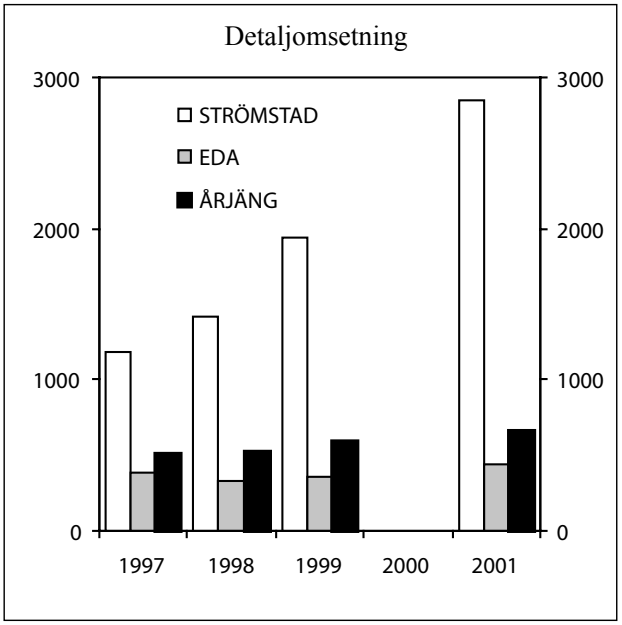
Utvalget har sett nærmere på detaljhandelsstatistikken i de tre største svenske grensehandelskommunene Strømstad, Årjäng og Eda.

Detaljhandelsstatistikken fra det svenske momsregisteret (Statistiska Centralbyrån 2002) gjør det mulig å følge utviklingen for detaljhandelen kommunevis i Sverige. Utvalget har to tallserier for svensk detaljhandelsomsetning i de tre store grensehandelsdestinasjonene.[4] Tallseriene er ikke direkte sammenliknbare med hverandre, men innbyrdes konsistente. Den ene tallserien går fra 1992 til 1999 (HUI), den andre fra og med 1997 til og med 2001 (Statistiska sentralbyrån). Begge serier viser samme utvikling, og tallene er klare. På alle tre stedene vokser omsetningen i detaljhandelen relativt sterkt sammenlignet med gjennomsnittlig vekst i Sverige, som i perioden 1997-2001 var på om lag 10 pst. (HUI 2001). I Strømstad har veksten i detaljhandelsomsetningen vært på nær 150 pst. i denne perioden, mens Eda og Årjäng kan vise til 24 respektive 32 pst., jf. figur 8.2.

Ingen av disse tre kommunene har en næringsmiddelomsetning som lar seg forklare bare ut fra antall fastboende og turister. Strømstad har en omsetning pr. capita i detaljhandelen som er mer enn fem ganger så stor som landsgjennomsnittet. Eda og Årjäng ligger også på høyde med eller litt over landsgjennomsnittet, noe som er et høyt tall for disse kommunene (jf. Ericsson 1996). Alle kilder viser imidlertid at det foregår en klar konsentrasjon av handelen til Strømstad, og at tendensen til konsentrasjon har vært særlig sterk i siste halvdel av 1990-årene. Tallene bekrefter altså en vesentlig forskyvning i "markedsandeler" mellom grensekommunene.

Det kan identifiseres tre forhold som favoriserer handel i Strømstad på bekostning av andre områder:

- Det har foregått (og foregår fortsatt) en svært stor vekst på tilbudssiden i Strømstad, både antall butikker og samlet tilbud har vokst i dybden og bredden. I dagligvarebransjen, særlig på kjøttvarer, skal det etter hvert mye til for å konkurrere med tilbudet på svensk side av grensen.
- En generell utviklingstrend i handelen er at "større" vinner over "mindre", og at kjøpesentra tar en stadig større andel av handelen. Både Svinesunds- og Nordby-områdene i Strømstad er nå blitt store handelsområder.
- En generell utvikling er en stadig større flerfoldighet i folks motiver for aktivitet. Konsumenter blander handels-, opplevelses- og turaspektene, og motivene blir mer sammensatte også for grensehandelsturer. Denne utviklingen favoriserer allerede godt utbygde turist- og handelssentra.



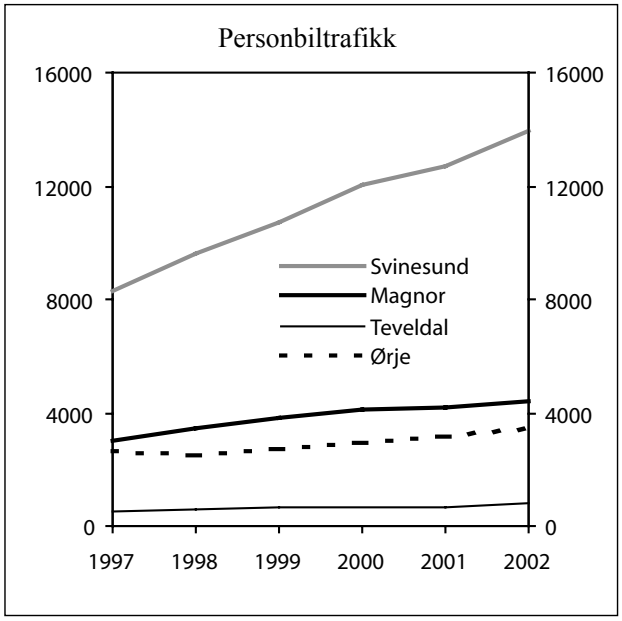
Figur 8.2.Omsetning i hele detaljhandelen (inkl. apotek, systembolag, motorbransjen ekskl. bilsalg). Strømstad, Eda og Årjäng kommuner i Sverige. Mill. SEK (løpende kroner) ekskl. moms. 1997-2001

Kilde: Statistiska Centralbyrån: Regional omsättningsstatistik, spesialkjøringer av detaljhandelsstatistikken fra momsregisteret.

Utviklingen i biltrafikken over grensen bekrefter dette bildet. I tillegg til at trafikken over Svinesund er størst, er det også den som vokser mest, jf. figur 8.3. Det totale antall passerte personbiler over grensen mot Sverige tilsier at vekstrater fra Strømstad ikke kan gjelde for alle kommuner langs grensen.[5] Samlet har personbiltrafikken over gren-

[4] Strømstad, Årjäng og Eda kommuner. Grensehandelen i disse tre kommunene utgjorde til sammen 85 pst. av den registrerte grensehandelen i år 2000.

[5] Tallene for Ørje måles ikke lengre på grensen, men ca 5 km ned mot sentrum, og inneholder derfor også noe lokaltrafikk.



Figur 8.3 Personbiltrafikk etter grenseovergang: Svinesund, Ørje, Magnor og Teveldal. Årsdøgnmiddel (begge retninger) 1997-2002

Kilde: Statens Vegvesen Østfold, Hedmark og Nord-Trøndelag.

sen økt med om lag 15 pst. fra grensepasseringsundersøkelsen i 2000 fram til 2002.

Det er lite i utvalgets materiale som tyder på at grensehandelen er omfattende langs hele grensen. Det kan belegges gjennom trafikktall, befolkningstall og omsetningstall fra detaljhandelen i Sverige. Det er heller ingen grunn til å tro at handelen i alle kommuner langs grensen vokser i takt med den i Strømstad. Kildene utvalget har tilgjengelig, tilsier at handelen i Strømstad er størst, at den vokser svært raskt, og at Strømstads andel av grensehandelen stadig øker.

8.3.6 Grensehandelens omfang i 2002

Basert på utviklingen i personbiltrafikken over grensen, og samlede handelstall estimert for år 2000 kan en lage en framskrivning av grensehandelen til år 2002. Utvalget har tatt utgangspunkt i de kartlagte verdiene fra 2000 (justert for endringer i konsumprisindeksen i Sverige[6]), detaljhandelsomsetningen på svensk side og trafikkveksten på respektive grenseovergang. På denne bakgrunn har utvalget kommet fram til et samlet handelsestimat for år 2002 på i underkant av 4½ mrd. NOK. Dette tallet omfatter all avgiftsbelagt handel som bringes over grensen fra Sverige, Danmark og Finland med bil, buss eller ferje, jf. tabell 8.6. Det understrekes at tallet er beheftet med betydelig usikkerhet, og særlig gjelder det anslagene for Danmark og Finland.

Et samlet handelsestimat i underkant av 4½ mrd. NOK tilsvarer en verdiøkning i NOK på rundt 15 pst. fra 2000 til 2002. Valutakursutviklingen er en svært viktig faktor i grensehandelssammenheng. Utvalgets estimat over samlet handel representerer en meget stor volumvekst, da en i tillegg til økningen i verdien målt i NOK må ta med den kursgevinsten som kommer norske forbrukere til gode. Dette gjør at utvalgets estimat representerer en volumvekst på i størrelsesorden 35 pst. i løpet av de to årene fra 2000 til 2002[7].

I Danmark har Skatteministeriet beregnet nordmenns avgiftsbelagte handel i Danmark til å utgjøre om lag 500 mill. DKK i år 2000.[8] Omregnet etter konsumprisindeksen i Danmark tilsvarte det 533 mill. DKK i 2002.

Grensehandelen med Finland er estimert ut fra gjennomsnittsverdien på grensehandelen over Teveldal og blåst opp med antall personbiler som passerer grensen ved Polmak, Roavvegiedde og Karigasniemi. Befolkningsgrunnlaget og avstandene på begge sider av grensen mot Finland begrenser i seg selv potensielt omfang på grensehandelen der.

Grensehandelen med Sverige er den mest omfattende, og står for over 90 pst. av grensehandelen. Dette er naturlig all den tid det er de svenske stedene som ligger innenfor rekkevidde til en stor del av befolkningen.

Utvalgets definisjon av grensehandel forutsetter at turen over grensen er handelsmotivert. I grensepasseringsundersøkelsen 2000 ble formålet med turen registrert. Reisende som er på handletur handler mer enn dem som reiser av andre grunner. Registreringen i 2000 gir grunnlag for å beregne handelsverdien etter formål med turen, og utvalget har brukt denne andelen til å anslå den handelsmotiverte grensehandelen i år 2002. For ferjetrafikken over Skagerrak til Danmark og biltrafikken til Finland har utvalget lagt til grunn handelsmotiverte andeler fra ferjetrafikken Strømstad - Sandefjord[9] respektive Teveldal. Den rene grensehandelen er på denne måten estimert til å ligge i størrelsesorden 3 mrd. NOK i 2002, jf. tabell 8.6. Som nevnt hersker det betydelig usikkerhet ved anslaget.

Det er liten tvil om at grensehandelen med Sve-

6) Konsumprisindeksen i Sverige er økt med 4,6 pst. fra 2000 til 2002 (SCB).

7) Dette innebærer en (brutto) priselastisitet på om lag -2.

8) Tallet er basert på 36 intervjuer, og er svært usikkert.

9) Denne andelen er høyere enn det andre kilder (MMI 1999; Dansk Skatteministerium 2001) antyder, men antas å gi et riktigere bilde av verdien av grensehandelen.

Tabell 8.6 Samlet handel over grensen og grensehandel med bil, buss og ferje mellom Norge og Sverige, Danmark og Finland. Millioner NOK 2002

Grense/overgang	Estimert handel 2002	Andel handelsmotivert	Grensehandel
Svinesund	2 500	0,81	2 025
Ørje	350	0,76	266
Magnor	385	0,80	308
Teveldal	130	0,49	64
Andre mot Sverige	300	0,49	147
Sandefjord: ferje	113	0,25	28
Til Finland	50	0,49	25
Til Danmark: ferje	530	0,25	133
I alt	4 358	0,69	2 995

Kilder: Ericsson, B (2001): Grensehandel mot Sverige: Bil- og bussbasert handel år 2000, OR 15.01, Stiftelsen Østfoldforskning, Institutt for offentlig økonomi, Halden; Danmarks Skatteministerium: Rapport om grænsehandel, 2000; Statistisk Centralbyrå: Regional omsättningsstatistik, detaljhandel, spesialkjøringer fra momsregisteret (div. år); Østfold, Hedmark, Nord-Trøndelag og Finnmark fylkesvegkontor; Color Line: Passasjerstatistikk 2002.

rige har vokst forholdsvis mye i de siste årene. Viktige grunner til dette er ikke bare prisforskjeller, men også at:

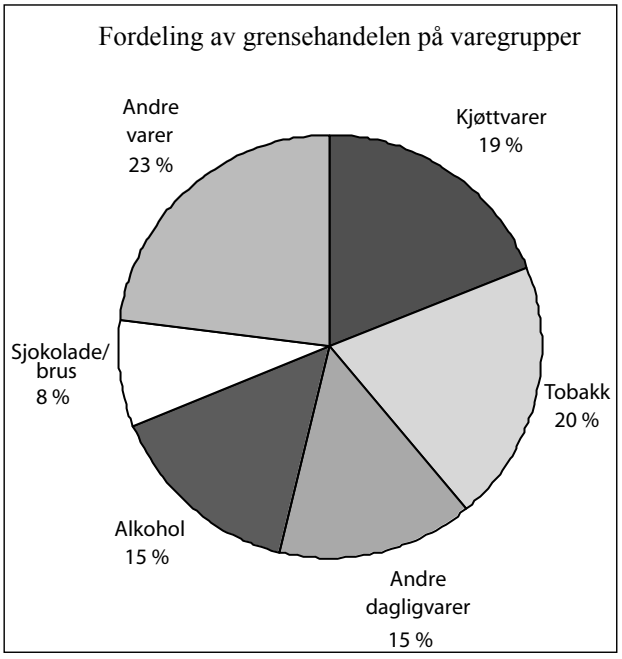
- disponibel realinntekt har økt i Norge, det fører generelt til økt forbruk
- valutakursen har vært spesielt gunstig de siste årene. Den norske krona har vært sterk og den svenske krona svak
- svenskenes inntreden i EU har bidratt til lavere priser/avgifter på enkelte varer
- tilbudsutviklingen på svensk side er vesentlig bedret både i dybden og bredden, og det brukes antakelig en del strategisk prising

8.3.7 Grensehandelens sammensetning

Det er vanlig å anta at en stor del av grensehandelen består av tobakk og alkohol, som er tradisjonelle grensehandelsvarer. I år 2000 utgjorde alkohol om lag 11 pst. av samlet verdi av grensehandelen. I 2002 er denne andelen blitt justert opp til 15 pst. Dette er både begrunnet i den sterke veksten i alkoholsalget som faktisk er registrert i grensekommunene, og i det faktum at Systembolaget i perioden 2000-2002 både har innført selvbetjening i flere av sine butikker i grensekommunene, bl.a. i Strømstad, at Systembolaget har etablert en ny selvbetjent butikk i Strømstad og – ikke minst - at det fra 1. juli 2002 ble innført lørdagsåpne Systembolagsbutikker.

Tobakksvarer og kjøttvarer er de to største varegruppene, og utgjør om lag 20 pst. hver av samlet handelsverdi. Dagligvarer unntatt kjøttvarer utgjør ca. 15 pst. Tobakk, alkohol, kjøttvarer og andre dagligvarer utgjør til sammen to tredjedeler av grensehandelen. Brus, mineralvann og godterier utgjør til samme ca. 8 pst. "Andre varer" utgjør om lag en femtedel og er en meget uensartet varegruppe, som dekker alt fra fyrverkeri til hvitevarer. Figur 8.4 viser verdien av grensehandelen på de enkelte varegrupper.

Det alt vesentlige av grensehandelen utføres ved hjelp av privatbilen. I 2000 ble over 95 pst. handlet med hjelp av privatbilen, og under 3 pst. (rundt 100 mill. NOK) i "handlebusser". Busstrafikken i forbindelse med handel er relativt sesongpreget, og foregår framfor alt ved juletider og i sommersesongen (Ericsson 2001). Utvalget har ingen infor-



Figur 8.4 Anslått fordeling av grensehandelens verdi på varegrupper i 2002. Prosent

Kilde: Grensehandelsutvalget.

masjoner som indikerer at trafikken med "grensehandelsbusser" er endret i de siste årene.

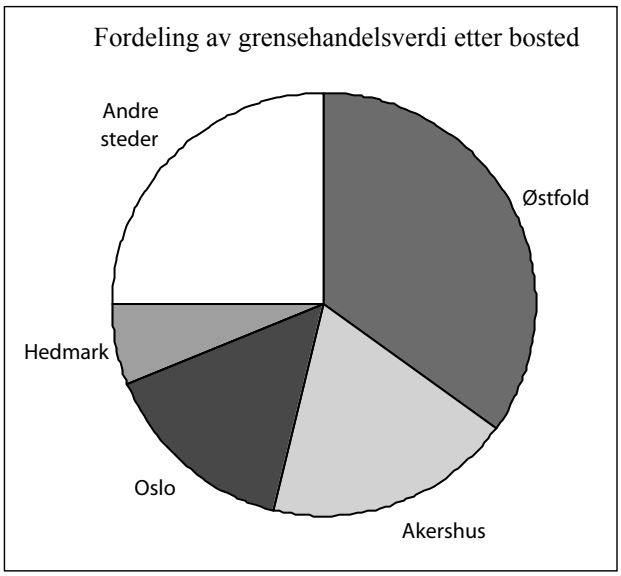
8.3.8 Grensehandelens kunder

Som omtalt i kapittel 8.3.2 vil det være flere motiver for nordmenns reiser til nabolandene. Dette bekreftes av flere undersøkelser som er gjennomført. I MMIs undersøkelse fra 1999 oppga 39 pst. handling som hovedmotiv med Sverigetur. Det var betydelige regionale forskjeller og i Østfold var handling hovedmotiv for 70 pst. av de reisende. Andelen avtar sterkt jo lengre vest- og nordover en kommer.

Det var betydelige geografiske forskjeller også i hyppigheten på Sverigebesøk. I Østfold hadde 42 pst. av de spurte vært over grensen mer enn ti ganger i løpet av ett år, og bare 8 pst. hadde ikke vært i Sverige i perioden. Det andre ytterpunktet er representert ved personer bosatt på Sør- og Vestlandet. Hele 75 pst. av disse hadde ikke besøkt Sverige. I Oslo og Akershus - de mest folkerike områdene – hadde i underkant av 10 pst. besøkt Sverige oftere enn ti ganger. Ca. 1/3 hadde ikke vært i Sverige. Disse tallene er ikke koplet til motiv for reisen.

Handelsmotivet ble imidlertid hyppigere oppgitt som reiseformål desto flere turer respondenten hadde foretatt. Av de som hadde flere enn 10 besøk i Sverige, ble handling oppgitt som hovedhensikt av ca. 60 pst.

Bosatte på Østlandet, og da særlig Østfold men også Oslo og Akershus, er blant dem som har mange turer til Sverige. [10] Gunstige handlemuligheter på svensk side av grensen påvirker trolig dette mønsteret. I 2000 kunne 35 pst. av grensehandelen over de fire største grenseovergangene tilbakeføres til personer bosatt i Østfold, og en like stor andel til personer bosatt i Oslo/Akershus. Personer fra disse tre fylkene står altså for ca. 70 pst. av grensehandelen. Dette er vist i figur 8.5.



Figur 8.5 Grensehandelsverdi etter de handlendes bosted. De fire største grenseovergangene 2000. Prosent

Kilde: Ericsson (2001, side 12).

8.4 Oppsummering

Utvalget har definert grensehandel som:

Grensehandel omfatter varer som innføres avgiftsfritt til Norge i medhold av Reisegodsforskriften i forbindelse med handelsmotiverte reiser. Varene får avgiftsfritak i Norge, men er avgiftsbelagt i innkjøpslandet.

På bakgrunn av denne definisjonen har utvalget estimert den samlede avgiftsbelagte handelen over grensene til i underkant av 4½ mrd. NOK i 2002. Den handelsmotiverte grensehandelen estimeres til å utgjøre i størrelsesorden 3 mrd. NOK i 2002, dvs. ca. 70 pst. av den samlede handelen. Dette representerer en vekst både verdi- og volummessig i forhold til grensepasseringsundersøkelsen 2000. Særlig sterk er veksten målt i volum. Den sterke veksten i volum skyldes framfor alt det gunstige vekslingsforholdet mellom norske og svenske kroner i 2002. Utvalgets estimat representerer en verdivekst i NOK på ca. 15 pst., som sammen med kursgevinsten gir en volumvekst på om lag 35 pst. de to siste årene. Den viktigste årsaken til den kraftige veksten de to siste årene er trolig den markerte styrkingen av den norske kronekursen.

Den viktigste varegruppen for de handlende er kjøttvarer, og der skyldes prisforskjellene forhold som ikke primært har med nivået på særavgiftene å gjøre. De røykende er sterkt overrepresentert blant grensehandlerne i forhold til i befolkningen for øvrig, noe som indikerer at tobakk er en viktig vare i grensehandelen. Utvalget har videre antatt at andelen alkoholholdige drikkevarer er gått opp siden 2000, og anslår denne i 2002 til å utgjøre om lag 15 pst. av grensehandelsverdien i 2002. Tobakk og alkohol utgjør da til sammen en drøy tredjedel av grensehandelsverdien. Mineralvann og sjokoladeprodukter utgjør 8-10 pst. av grensehandelsverdien, og har liten betydning for grensehandelen sammenlignet med andre varegrupper.

Strømstad er den eneste virkelig store grense-

[10] Dette gjelder ikke nødvendigvis bare handling: Geografisk beliggenhet bestemmer langt på veg reisemønstrene blant ferie- og fritidsreisende.

handelsdestinasjonen, og står alene for minst 2/3 av grensehandelen. Alle kilder utvalget har tilgjengelig bekrefter at handelen i Strømstad er størst, at den vokser raskt, og at Strømstads andel av grensehandelen stadig øker.

Samlet sett utgjør grensehandelen under to pst. av detaljhandelsomsetningen i Norge, mens østfoldinger grensehandler for et beløp som kan utgjøre i størrelsesorden 8-10 pst. av detaljhandelsomsetningen i Østfold. Det er ingenting som tyder på at grensehandel har betydelig omfang i andre områder.

Kapittel 9
Noen konsekvenser av grensehandel

9.1 Virkninger på skatteinntekter

Grensehandelen påvirker statens avgiftsinntekter. Avgiftsprovenyet blir i prinsippet berørt på to måter som følge av grensehandel, både gjennom nordmenns innkjøp i utlandet og gjennom utlendingers innkjøp i Norge.

Ved beregninger av grensehandelens betydning for avgiftsproveny, stilles en overfor spørsmålet om hva provenyet ville ha vært uten grensehandel. Dette er generelt et vanskelig spørsmål, og det er ikke gitt hvordan det skal tolkes og besvares. Det er høyst usikkert om de samme varene og varemengdene som blir kjøpt på den andre siden av grensen ville ha blitt omsatt innenlands dersom en tenker seg en situasjon uten grensehandel.

Ulike utgangspunkt for provenyberegninger kan åpenbart gi ulike resultater. Dette understreker at beregninger av provenytap generelt vil måtte bygge på bestemte forutsetninger og derfor må brukes med varsomhet. Men dersom en begir seg inn på denne type beregninger kan provenytapet ved grensehandel anslås som det merproveny den norske stat ville fått dersom tilsvarende beløp var blitt brukt på de samme vareslagene i Norge. Dette innebærer at i en situasjon uten grensehandel ville nordmenn brukt det samme samlede beløp (kjøp i Sverige + kjøp i Norge) på f.eks. alkohol som de gjør i dag. Når tilsvarende beløp blir brukt bare i Norge, vil imidlertid mengden alkohol gå ned pga. prisforskjellen. I tillegg vil det skje en omfordeling i forhold til hvilke varer en kjøper innenfor det samme beløpet. Det er grunn til å minne om valutakursens betydning i grensehandelssammenheng. Valutakursen er viktig for hvor lønnsomt grensehandel er for husholdningene.

Som vist i kapittel 8 foreligger det flere ulike anslag på grensehandelens omfang. I tillegg foreligger det anslag som viser sammensetningen av varene som kjøpes. Mens anslagene på omfanget av grensehandelen varierer sterkt mellom ulike undersøkelser, er anslagene på sammensetningen av hva som blir handlet mer sammenfallende i de ulike undersøkelsene.

Basert på anslag på omfanget av grensehandelen målt i verdi og sammensetningen av varene som handles, kan tapet av avgiftsinntekter som følge av grensehandel anslås. Som omtalt ovenfor vil slike beregninger være beheftet med stor usikkerhet og avhenge kritisk av hvilke antagelser som legges til grunn, bl.a. om omfanget på grensehandelen, hvordan avgiftsendringer påvirker grensehandelen med særavgiftsbelagte varer og om en legger til grunn at samme beløp ville blitt benyttet eller samme mengde ville blitt handlet i Norge i en situasjon uten grensehandel.

Et alternativ kan også være å basere slike beregninger på anslag på mengdedata for grensehandel i Sverige, jf. omtale i kapittel 6 og 7. Også resultatene av slike beregninger vil avhenge av valutakurs og prisindeksforskjeller mellom Sverige og Norge på de aktuelle varene. I tillegg vil resultatene avhenge av hvilken forutsetning en legger til grunn mht. om det er det samme beløpet som vil bli anvendt eller om det er tilsvarende mengde som vil bli kjøpt i en situasjon uten grensehandel.

En stor andel av grensehandelen omfatter varer som ikke er ilagt særavgifter. Dette gjelder bl.a. landbruksvarer som kjøtt mv. Her er det andre forskjeller som skaper prisforskjellene. I denne forbindelse kan det nevnes at både Norge og Sverige har redusert merverdiavgiftssats på matvarer, til 12 pst., mens Danmark har 25 pst. merverdiavgift på matvarer.

På bakgrunn av anslag for grensehandel med Sverige kan det anslås hva merverdiavgiftsinntektene til den norske stat ville utgjort dersom tilsvarende handel hadde vært foretatt i Norge. Tolking av slike resultater kan synes enda vanskeligere når det gjelder en generell skatt som merverdiavgiften enn for særavgiftene. Som for særavgiftene må det vurderes om det skal tas utgangspunkt i varemengder handlet ved grensehandel eller i de beløp, omregnet i norske kroner, som det handles for. Som for beregning av inntektstap av særavgifter finner utvalget det mest rimelig å ta utgangspunkt i at et tilsvarende beløp som det ble grensehandlet for målt i norske kroner, hadde blitt brukt til merverdiavgiftspliktig forbruk i Norge.

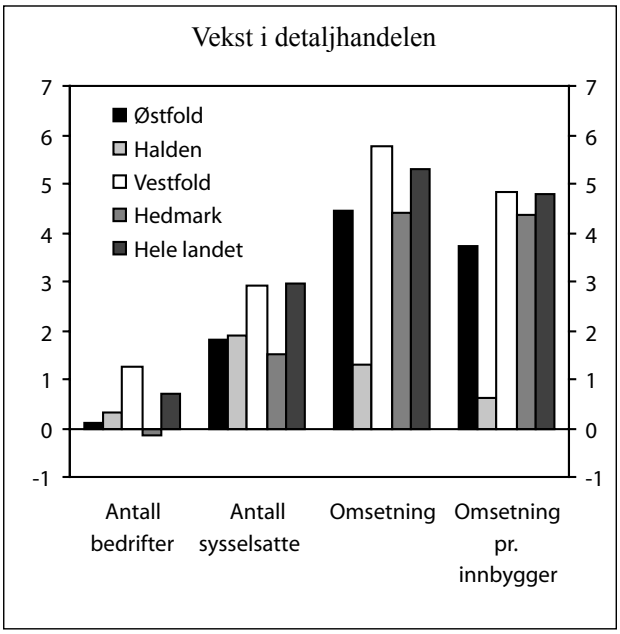
Selv om statens avgiftsinntekter ville vært høyere dersom det ikke forekom grensehandel (og denne handelen i stedet foregikk i Norge), gir det

etter utvalgets vurdering liten mening å se på et slikt inntektstap isolert. Dette skyldes at en da ikke tar hensyn til de kostnadene som ville være forbundet med å redusere grensehandelen. Det er etter utvalgets mening mer fruktbart å vurdere de samlede provenyeffektene av å endre på virkemidlene, i dette tilfelle særavgiftene, som er hovedtemaet for denne rapporten. Ved hjelp av beregningsmodellen i kapittel 10 er det foretatt enkelte slike beregninger.

9.2 Virkninger på produksjon og sysselsetting

9.2.1 Innledning

Grensehandelens næringsøkonomiske og sysselsettingsmessige effekter er til dels innfløkte og uoversiktlige, og består av en rekke mer eller mindre identifiserbare størrelser. Ved grensehandel vil en del av verdiskapingen som ellers ville skjedd i Norge, foregå i Sverige eller Danmark. Nedenfor diskuteres i hvilken grad grensehandel påvirker verdiskapingen og sysselsettingen i Norge. I 9.2.2 omtales betydningen for detaljhandelen, mens nærings- og nytelsesmiddelindustrien behandles i 9.2.3. I boks 9.1 er den kvantitative betydningen av grensehandel illustrert ved hjelp av en beregning på den makroøkonomiske modellen MODAG.



Figur 9.1 Gjennomsnittlig årlig vekst i antall bedrifter, antall sysselsatte og omsetning i detaljhandelen fra 1993 til 2000. Prosent

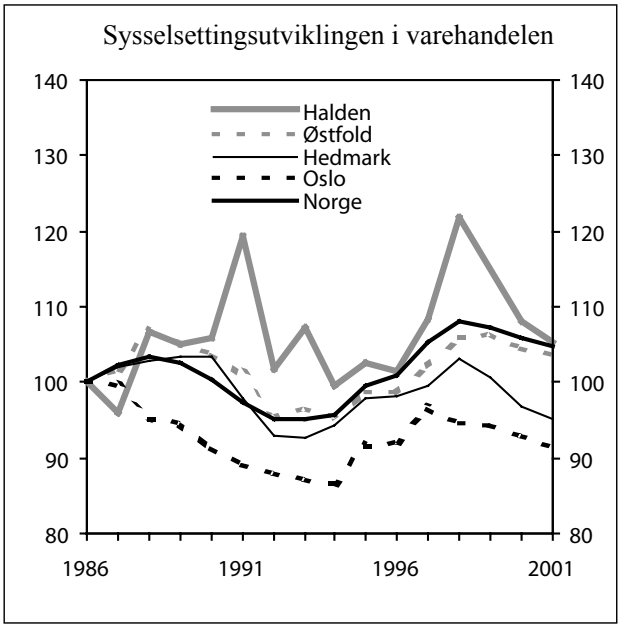
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

9.2.2 Detaljhandelen

Grensehandelen representerer et tap for detaljhandelen på den norske siden av grensen. Når nordmenn velger å kjøpe matvarer i Sverige, kan dette gi lavere omsetning i norske butikker og behov for færre sysselsatte i detaljhandelen i Norge. Figur 9.1 illustrerer utviklingen i omsetning og sysselsetting i detaljhandelen fra 1993 til 2000.

Det går fram av figur 9.1 at utviklingen i omsetning og sysselsetting i Østfold, og særlig i Halden, har vært klart svakere enn landsgjennomsnittet. I 1993 var omsetningen pr. innbygger i Halden 38 000 kroner, mot et gjennomsnitt for landet på 35 000. I 2000 hadde detaljomsetningen pr. innbygger økt til 40 000 pr. innbygger i Halden, mens den hadde økt til 49 000 som gjennomsnitt for landet. Tilsvarende har omsetningen pr. innbygger i Østfold beveget seg fra å være på linje med landsgjennomsnittet i 1993 til knapt 10 pst. lavere enn gjennomsnittet i 2000.

Utvalget har i tillegg til omsetningsstatistikken, sett på sysselsettingsutviklingen i varehandelen fra 1986 og fram til 2001, et tidsperspektiv som til en viss grad synliggjør geografisk og bransjemessig konjunkturulikhet. På landsbasis er sysselsettingen i varehandelen økt med ca 5 pst. i perioden, og samlet sysselsetting med ca 11 pst. Utviklingen i Østfold følger landsgjennomsnittet godt, mens det i Hedmark kan registreres en reell nedgang fra 1986 på ca 5 pst. Nedgangen i sysselsettingen i varehandelen i Oslo er om lag dobbelt så stor, nær 10 pst.



Figur 9.2 Sysselsettingsutvikling i varehandelen i utvalgte regioner 1986-2001. Indeks: 1986=100

Kilde: PANDA/SSB og Østlandsforskning.

Oppgangen i norsk økonomi midt på 80-tallet og den påfølgende innstrammingen i første halvdel av 90-tallet kommer forholdsvis klart fram i alle områdene utvalget har sett på. På kommunenivå kan dessuten enkelthendelser lokalt (bedriftsetableringer eller -nedleggelser) prege tallene, som f.eks. etableringen av to nye kjøpesentra i Halden i 1998, jf. figur 9.2. I Hedmark preges trolig utviklingen av befolkningsutviklingen i fylket, der bosettingen stadig tynnes ut, samt senterutviklingen i nabofylkene Akershus og Oppland.

En del av sysselsettingsutviklingen i handelen i Halden kan forklares med at næringslivet der ikke ble så hardt rammet av innstrammingen på 1990-tallet som mange andre steder. Det viser arbeidsledighetstallene for denne perioden. Arbeidsledighetstallene i begynnelsen av 2000-tallet vokste mer i Halden. Det skyldes framfor alt næringsstrukturen i Halden, og indikerer at utviklingen i næringsstrukturen er vel så viktig for detaljhandelen som det grensehandelen isolert sett er.

Både i Hedmark og Østfold har arbeidsledigheten fulgt utviklingen på landsnivå i perioden 1986-2001, men i begge fylkene har arbeidsledigheten vært høyere enn landsgjennomsnittet. I de siste årene det fins tall for, har begge fylkene imidlertid ligget noe under landssnittet. I Halden unngikk en den kraftige økningen i arbeidsledigheten midt på 1990-tallet, og har helt siden slutten av 1980-tallet ligget under både fylkes- og landsgjennomsnittene, se figur 9.3. I de aller siste årene har en merket den vanskelige situasjonen innenfor ikt-bransjene også i Halden.

Halden er trolig sammen med Eidskog den enkeltkommune som er mest påvirket av grensehandelen. Selv om den relativt svake utviklingen omsetningsmessig i Halden delvis skyldes økt grensehandel, har imidlertid andre forhold vært vel så viktige for utviklingen. Blant annet ble Halden i mindre grad rammet av nedgangen i norsk økonomi på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-årene. Detaljomsetningen pr. innbygger lå derfor på et høyere nivå enn landsgjennomsnittet i 1993, og veksttallene i figur 9.1 må vurderes i forhold til det.

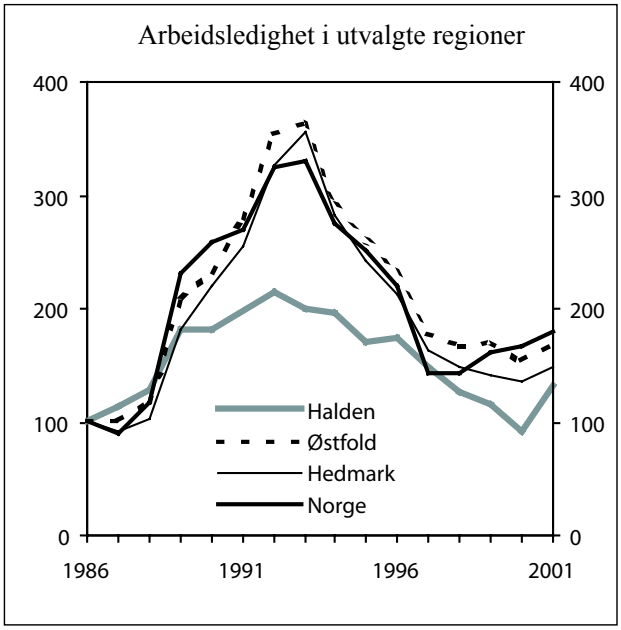
Tallene for detaljhandelsomsetning, sysselsetting og arbeidsledighet sett i sammenheng tyder imidlertid på at grensehandelen isolert sett har mindre innflytelse på sysselsettingsutviklingen enn andre samfunnsforhold selv i Halden. Handelsnæringen i Halden har et produksjonsapparat tilpasset et produksjonsnivå der utstrakt grensehandel er en av premissene, og det er en situasjon en har levd med over lengre tid.

9.2.3 Nærings- og nytelsesmiddelindustrien

Også for nærings- og nytelsesmiddelindustrien kan grensehandel innebære lavere aktivitet gjennom at økt grensehandel gir lavere salg av nærings- og nytelsesmidler i Norge. Hvor mye aktiviteten påvirkes vil bl.a. avhenge av hvorvidt næringen vil være i stand til å kompensere for lavere innenlandsk salg ved økt eksport. Dette vil variere fra næring til næring.

For enkelte næringer, som tobakksnæringen, vil det å kompensere for lavere innenlandsk salg ved økt eksport bli vanskeliggjort av høye tollsatser. For slike næringer innebærer økt grensehandel tilsvarende lavere produksjon i Norge. Andre næringer kan i større grad kompensere for lavere innenlandsk salg ved økt eksport. For eksempel selges både norsk sjokolade, norsk øl og norske matvarer i Strømstadregionen. Grensehandel med slike varer tilsier dermed ikke en tilsvarende nedgang i innenlandsk produksjon.

I tillegg til muligheten til å kompensere for lavere innenlandsk salg ved økt import, vil en rekke andre forhold påvirke i hvor stor grad grensehandel gir utslag i innenlands produksjon og sysselsetting. For eksempel vil grensehandel med varer som i stor grad importeres, som for eksempel vin, gi relativt små utslag i innenlandsk produksjon og sysselsetting. Også varer der en betydelig del av utsalgsverdien er særavgifter vil gi relativt beskjedne utslag i innenlandsk produksjon og sysselsetting



Figur 9.3 Antall arbeidsledige i utvalgte regioner 1986-2001. Indeks: 1986=100

Kilde: PANDA/SSB og Østlandsforskning.

Boks 9.1 Virkningen på produksjon og sysselsetting av lavere grensehandel

For å illustrere virkningen av lavere grensehandel på produksjon og sysselsetting er det foretatt en beregning på den makroøkonomiske modellen MODAG. I beregningen er grensehandelen redusert med 1 mrd. kroner. Samtidig er husholdningenes innenlandske konsum økt tilsvarende. Økningen i innenlandsk konsum er fordelt på de ulike konsumgruppene etter hvor stor andel konsumgruppen utgjør av grensehandelen. Videre er det lagt til grunn at økningen i avgiftsinntekter som følger av redusert grensehandel deles ut igjen til husholdningene i form av økte overføringer.

Resultatene fra MODAG-beregningen er oppsummert i tabellen nedenfor. I første omgang gir skiftet fra grensehandel til innenlandsk kjøp av varer og tjenester en viss økning i aktiviteten i sektorene som tilbyr disse varene. Ifølge MODAG gir dette en økning i sysselsettingen på rundt 400 personer, mens ledigheten faller med rundt 300 personer. Videre øker BNP for Fastlands-Norge med rundt 800 mill. kroner. Årsaken til at økningen i BNP er lavere enn veksten i innenlandsk handel, er at en del av varene som tidligere ble kjøpt på grensen nå importeres. I tillegg faller eksporten noe. Det siste kan tolkes som at enkelte produsenter må redusere eksporten slik at de kan dekke økningen i innenlandsk etterspørsel. Etter hvert fører både økningen i offentlige overføringer og økte inntekter på grunn av økt sysselsetting til husholdningene øker etterspørselen ytterligere. Virkningen på noe lenger sikt vil derfor være sterkere enn virkningen etter ett år. Samlet sett tyder MODAG-beregningen på at virkningen på aktiviteten i norsk økonomi av å redusere grensehandelen med en mrd. kroner er relativt moderat. Slike beregninger er imidlertid beheftet med betydelig usikkerhet.

Tabell 9.1 Virkninger av å redusere grensehandelen med en mrd. kroner. Avvik fra referansebanen

	1. år
BNP for Fastlands-Norge (mrd. kroner)	0,8
Import (mrd. kroner)	-0,7
Eksport (mrd. kroner)	-0,1
Sysselsetting (1000 personer)	0,4
Arbeidsledighet (1000 personer)	-0,3

Kilde: Grensehandelsutvalget.

Kapittel 10
Virkninger av endringer i særavgifter

10.1 Innledning

I 10.2 vises det til at modellen som Finansdepartementet benytter til beregning av provenyvirkninger av avgiftsendringer ikke eksplisitt tar hensyn til en del sammenhenger som prinsipielt sett er viktige. Økonomiske modeller av en faktisk økonomi, som skal brukes til å beregne virkninger av ulike offentlige tiltak, er imidlertid svært vanskelige å utforme på en tilfredsstillende måte. Selv om en konstruerer nye modeller som er mer kompliserte, ved at disse tar hensyn til flere sammenhenger, behøver ikke resultatene (prediksjonene) bli bedre. En kan ha innført nye svakheter i den kompliserte modellen som kan gjøre at (noen av) resultatene blir mer feilaktige enn i den enklere modellen. Dessuten kan mer kompliserte modeller være vanskeligere å håndtere i praktisk bruk. Dette er vanskelig å vurdere før minst en versjon av modellen er tallfestet og forsøkt tatt i bruk for å svare på de problemstillinger en er spesielt interessert i. Utvalget har derfor satset på å få utviklet en førsteversjon av en alternativ beregningsmodell for å analysere en del av de problemstillinger som er nevnt i utvalgets mandat. I 10.3 gis en kort omtale av modellen, som er nærmere beskrevet i vedlegg 1. I 10.4 til 10.9 følger så analyser av en rekke problemstillinger ved hjelp av modellen. Mer detaljerte analyser finnes i vedlegg 1. Til slutt, i 10.10, omtaler vi muligheter for å teste ut modellen på ulike typer data og muligheter for å forbedre og videreutvikle modellen.

10.2 Finansdepartementets beregningsmodell

Finansdepartementets beregningsmodell for provenyvirkninger av særavgifter, som omtalt i kapittel 4, har fungert i praktisk beregningsarbeid i en årrekke, uten store endringer i modellen. Elastisitetene i Finansdepartementets beregningsmodell ble imidlertid oppdatert og endret i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 1998. Utvalget har ikke evaluert resultatene fra modellen. Det kan tenkes at modellen har vært brukt med godt skjønn, og i samspill med andre beregningsmodeller, slik at resultatene har vært tilfredsstillende så langt. Det tar utvalget ikke stilling til. Modellen tar ikke direkte hensyn til en del forhold som prinsipielt sett er viktige. Noen av disse forholdene, som utviklingen i grensehandelen, er trolig blitt viktigere i de senere årene og kan tenkes å bli enda viktigere framover. Utvalget vil spesielt framheve følgende:

(i) Beregningsmodellen analyserer hver vare isolert, hvor etterspørselen etter varen bare avhenger av prisen på denne varen. Den tar ikke hensyn til at en prisøkning på denne varen også påvirker etterspørselen etter andre varer, gjennom at husholdningenes realinntekt går ned og ved at andre varer blir relativt billigere. Spesielt tar ikke modellen (eksplisitt) hensyn til konsumentenes budsjettbetingelse, dvs. at summen av utgiftene til alle forbruksvarer er lik total forbruksutgift. En får dermed ikke på en systematisk måte utnyttet den akkumulerte kunnskap fra økonomisk teori og empirisk forskning om konsumentenes atferd. Det tas ikke eksplisitt hensyn til kryssprisselastisiteter, dvs. hvordan prisen på en vare påvirker etterspørselen etter andre varer.

(ii) Ved at en analyserer effekten av å endre særavgiften for hver vare separat får en heller ikke analysert konsistent virkningene på de ulike komponentene i statens samlede budsjett for inntekter av avgifter. Spesielt blir ikke virkningene på merverdiavgiften beregnet i modellen. Merverdiavgiften blir beregnet andre steder i Finansdepartementets omfattende system av beregningsmodeller, og det kan da tenkes at viktige sammenhenger ikke kommer fram.

(iii) Modellen tar ikke (eksplisitt) hensyn til grensehandel og tax-free handel. Spesielt gir ikke modellen noen analyse av hvordan priser og avgifter i våre naboland påvirker grensehandel og omsetningen innenlands og dermed statens inntekter av de ulike avgiftene. Dette er spesielt viktig i en tid hvor det har forekommet sterke endringer i relative priser mellom våre naboland og hvor det er gode grunner til å forvente at det også vil skje i årene framover.

10.3 Utvikling av en alternativ modell for beregning av virkninger av endringer i særavgifter mv.

I mandatet står det at utvalget skal "foreslå et opplegg for å beregne virkningene av avgiftsendringer av ulikt omfang på hhv. registrert og uregistrert forbruk (grensehandel, tax-free handel og illegal omsetning) av de aktuelle varene" og "utrede virkningene på statens innekter av avgiftsendringer på disse varene". Videre heter det i mandatet at "Det bør også diskuteres om det bør tas hensyn til merverdiavgiftsinntektene dersom avgiftsendringer fører til endringer i uregistrert forbruk". Utvalget har valgt å svare på disse utfordringene ved å få konstruert en førsteversjon av en ny type beregningsmodell og vist hvordan den kan brukes til å svare på flere av de spørsmål som stilles i utvalgets mandat. Gitt den korte tidsfristen for utvalgets arbeid bør modellen betraktes som et eksperiment. Utvalget har ikke hatt tilstrekkelig tid til å kvalitetssikre modell og resultater, og resultatene bør derfor tolkes med forsiktighet. Nedenfor følger en omtale av modellen. En mer detaljert og teknisk dokumentasjon av teori og modell finnes i vedlegg 1.

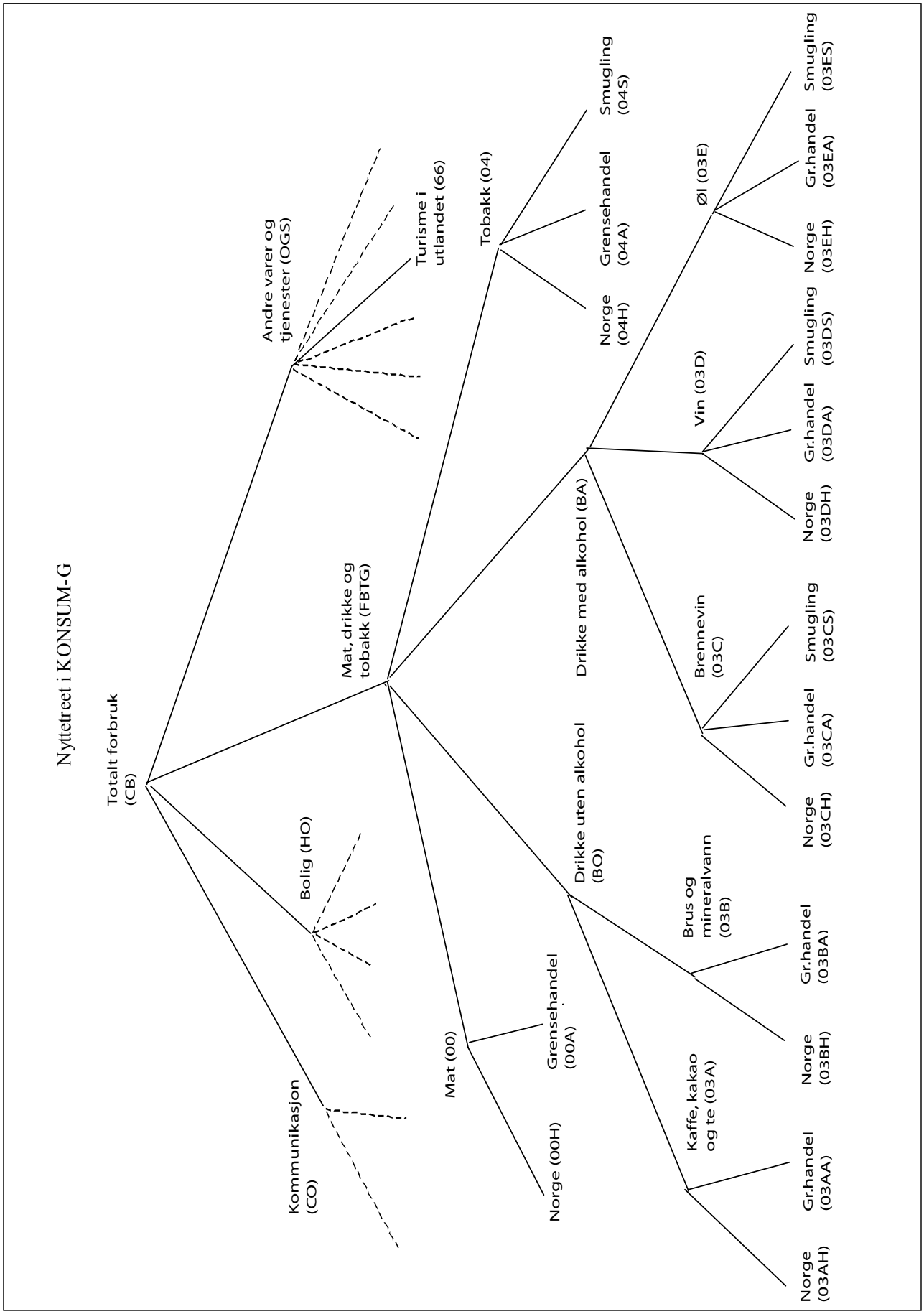
Utvalget har valgt å ta utgangspunkt i modellen KONSUM som inkluderer et system av etterspørselsfunksjoner for alt forbruk for norske husholdninger inndelt i en relativt detaljert konsumgruppering. Denne modellen er utviklet av Statistisk sentralbyrå og er blant annet benyttet som en delmodell i en generell likevektsmodell for norsk økonomi (MSG). I utgangspunktet inneholder ikke KONSUM noe om grensehandel, tax-free handel og illegal omsetning av de aktuelle varene. Utvalget har derfor tatt initiativ til å utvide modellen for å ta hensyn til dette. Den nye modellen heter KONSUM-G, og viktige modellutvidelser kan illustreres ved nyttetreet i figur 10.1.

Alle forbruksvarer er inndelt i 55 godegrupper, der summen av pris ganger kvantum er lik total forbruksutgift. Brennevin er delt inn i tre varegrupper ettersom brennevinet er kjøpt i Norge (H), kjøpt lovlig i andre land for bruk i Norge, inklusive grensehandel og tax-free handel (A), og smuglervarer eller hjemmeproduserte varer (S). Tilsvarende tredeling er gjort for Vin, Øl, og Tobakk. For matvarer og ikke-alkoholholdige drikkevarer er det bare skilt mellom varer kjøpt hjemme (H) og varer kjøpt i utlandet for bruk i Norge (A). For andre varer og tjenester er det ikke foretatt en slik inndeling, men nordmenns konsum i utlandet er inkludert som en egen gruppe i en annen gren av nyttetreet (OGS).

Modellen er basert på økonomisk teori om konsumenters atferd, der konsumentene prøver å tilpasse seg best mulig gitt de priser, inntekter og andre betingelser de står overfor. Spesielt antas det at alle norske husholdninger maksimerer en nyttefunksjon til gitt budsjettbetingelse. Etterspørselen utledes og summeres over alle norske husholdninger. Demografiske variable som antall husholdninger, barn og voksne i Norge, kommer inn på en logisk måte i makromodellen gjennom denne summeringen over norske husholdninger, men de holdes konstant under simuleringene i denne utredningen.

Ved at modellen skal tilfredsstille eksakt alle restriksjoner fra den generelle økonomiske konsumentteorien blir det lettere å tolke og kontrollere resultater fra modellen. Videre får en mange nye restriksjoner ved å anta at husholdningenes nyttefunksjoner skal tilfredsstille nyttetreet i figur 10.1. Nyttetreet innebærer at husholdningene kan ta beslutninger om forbrukssammensetningen ved først og fremst å vurdere opp mot hverandre nytten av endringer i konsumgoder som ligger innen samme gren av nyttetreet. Hvis brennevinsavgiften i Norge øker kan en tenke seg at konsumenten velger sin nye forbrukssammensetning på følgende måte. Først vurderer konsumenten om den skal redusere forbruket av brennevin kjøpt i Norge og heller skaffe til veie brennevin mer hensiktsmessig ved økt grensehandel/tax-free handel (03CA) eller ved smugling/hjemmebrenning (03CS). Dernest vurderer husholdningen om den skal redusere den totale utgiften til brennevin og heller kjøpe mer vin (03D) og øl (03E). Videre vil konsumenten vurdere om en etter økningen i brennevinsavgiften bør endre fordelingen av utgifter innen de fire hovedgruppene Mat (00), Drikke uten alkohol (BO), Drikke med alkohol (BA) og Tobakk (04). Dernest vil husholdningen vurdere om en bør endre fordelingen av total forbruksnivå på de fire hovedgruppene på toppen av nyttetreet [Mat, drikke og tobakk (FBTG), Bolig (HO); Kommunikasjon (CO) og Andre varer og tjenester (OGS).]

Virkningene av økt brennevinsavgift på etterspørselen etter andre goder kan måles ved kryss-priselastisiteter, dvs. den prosentvise økningen i forbruket av en vare når prisen på brennevin øker med 1 prosent. Modellen har 55 varer og dermed 55x55 = 3025 priselastisiteter. I vedlegg 1 presenteres mange av disse knyttet til varene i nyttetreet i figur 1. Disse 3025 priselastisitetene er ikke estimert ved empirisk analyse av et datasett. De er produsert av modellen og kan testes mot tilgjengelig empirisk kunnskap og ekspertvurderinger av slike elastisiteter, slik som framstilt i kapit-



Figur 10.1 Nyttetreet i KONSUM-G

tel 6 og 7. Dette er til en viss grad gjort av utvalget.

Modellen kan også benyttes til å analysere effekter av andre endringer enn endringer i særavgiftene, for eksempel prisendringer i utlandet, som det vil bli vist eksempler på nedenfor.

I tillegg til etterspørselsfunksjonene til de 55 godegruppene inneholder KONSUM-G avgiftsandeler til de samme godegruppene i modellens basisår i 1999. Avgiftsandelene er målt som andel av konsumentprisene, og må dermed ligge mellom 0 og 1. Alternativt kan de framstilles som andel av pris uten avgift, og må dermed tilsvarende ligge mellom 0 og uendelig. Avgiftsandelene er beregnet ved den generelle likevektsmodellen MSG i modellens basisår (1999). Avgiftsandelen inkluderer alle særavgifter og merverdiavgift. De tar hensyn til at konsumgodene er aggregerte godegrupper som er produsert i samspill av en rekke næringssektorer med kryssleveranser seg imellom.

Noen av mekanismene i modellen kan illustreres ved at en øker særavgiften for brennevin i Norge, og dermed avgiftsandelen for brennevin. Det gir blant annet følgende effekter: (i) statens inntekt (proveny) fra brennevinsavgiften vil øke for konstant etterspørsel etter brennevin; (ii) samtidig vil provenyet fra brennevin tendere mot å gå ned fordi etterspørselen etter brennevin kjøpt i Norge går ned, på grunn av prisøkningen som følger av avgiftsøkningen; (iii) spesielt oppstår det en skattelekkasje av brennevinsavgift og tilknyttet merverdiavgift fordi brennevinskonsumet fra grensehandel, tax-free handel, smugling og hjemmebrenning øker; (iv) økningen i brennevinsavgiften fører til økt etterspørsel i Norge av vin og øl som ifølge modellen er nære substitutter, noe som gir en økning i statens samlede proveny; (v) økningen i brennevinsavgiften fører til redusert etterspørsel etter andre goder kjøpt i Norge, fordi den reelle verdien av total forbruksutgift går ned når brennevinsprisen øker, noe som fører til redusert proveny. Alle disse effektene virker samtidig og drar i ulike retninger. Modellen gir totalresultatet, og dette avhenger nødvendigvis av modellens egenskaper og forutsetninger om sentrale størrelser. Vektleggingen av de ulike effektene vil endre seg når brennevinsavgiften endrer seg, og på en systematisk måte som det vil framgå av flere av de følgende figurer.

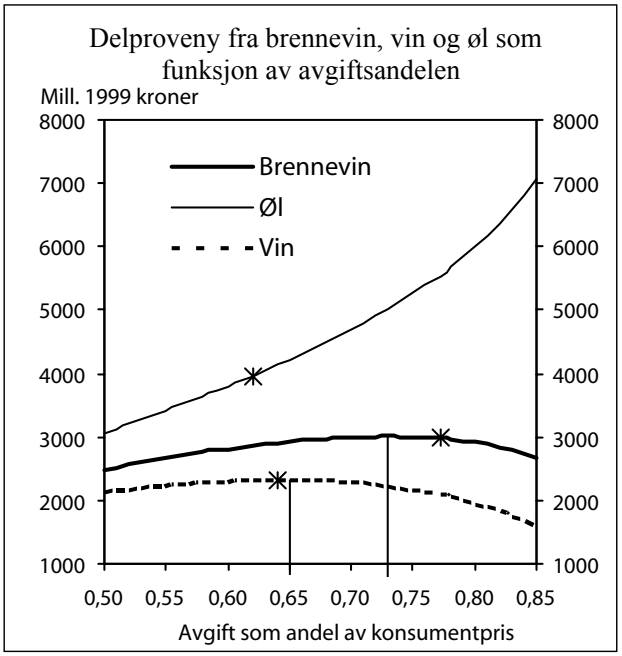
10.4 Virkninger på proveny av endringer i norske alkoholavgifter

Figur 10.2 viser at provenyet fra avgift på brennevin øker når avgiftsandelen øker, inntil en når et toppunkt, hvoretter delprovenyet[1] faller når avgiftsandelen øker.[2] Tilsvarende gjelder for vin. For øl øker delprovenyet monotont med avgiftssatsen. En finner ikke noe toppunkt, gitt denne førsteversjonen av modellen. Avgiftsandelen som gir toppunktet på delprovenykurven kalles den delprovenymaksimale avgiftsandelen. Den delprovenymaksimale avgiftsandel (som andel av konsumentprisen, inkl. merverdiavgift) er minst for vin (0,648) og større for brennevin (0,730). Beregningene gjelder strengt tatt for året 1999, som er basisåret for beregningsmodellen, men modellen vil rimeligvis gi lignende kvalitative resultater for andre år. De faktiske avgiftsandelene for 1999 er også inntegnet i modellen. Den faktiske avgiftsandelen for vin (0,648) er pussig nok nøyaktig lik den delprovenymaksimerende avgiftssandelen for vin, i denne førsteversjonen av modellen. For brennevin er den delprovenymaksimerende avgiftssatsen mindre enn den faktiske (0,770) for 1999, ifølge modellen.

Resultatene i figur 10.2 omfatter kun skatteprovenyet fra avgiften en endrer. Mer relevant for

1) Delproveny er de samlede avgiftsinntektene (inkl. merverdiavgift) fra en enkelt vare.

2) Avgiftsandelene i modellen følger nasjonalregnskapets definisjoner. De vil derfor ikke nødvendigvis være i samsvar med avgiftsandeler beskrevet andre steder i rapporten.



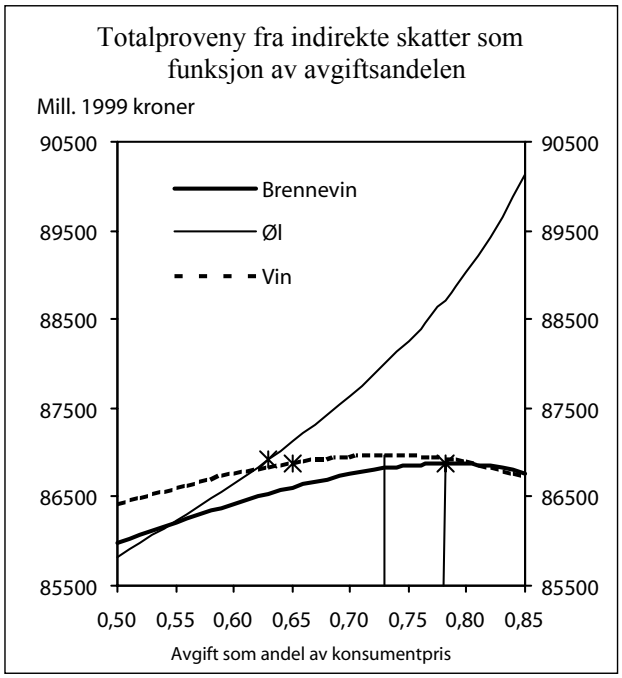
Figur 10.2 Delproveny fra brennevin, vin og øl som funksjon av avgiftsandelen for henholdsvis brennevin, vin og øl. Loddrette linjer ved maksimalt delproveny. Kryss ved avgiftsandel i 1999

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.

finanspolitikken er totalprovenyet.[3] Figur 10.3 viser totalprovenyet som funksjon av avgiftsandelen av konsumentprisen for de enkelte varegruppene. Totalprovenykurvene har også entydige toppunkt. Avgiftsandelene (inkl. merverdiavgift) som maksimerer totalprovenyet er igjen minst for vin (0,733) og størst for brennevin (0,785). Den faktiske avgiftsandelen i 1999 for brennevin (0,770) er noe mindre enn den avgiften som maksimerer totalprovenyet (0,785), i følge modellen. Det samme gjelder for vin. Den faktiske avgiftsandelen i 1999 for vin (0,648) er mindre enn den avgiftsandelen som maksimerer totalprovenyet (0,733) ifølge referansemodellen.

Provenykurvene i figurene 10.2 og 10.3 viser hvordan provenyet endrer seg når en endrer en avgiftsandel av gangen og holder alle andre faktorer konstant. Fra modellen kan en beregne hvordan disse provenykurvene endrer seg dersom noen av de andre forklaringsvariablene i modellen endres. Spesielt kan modellen beregne hvordan de provenymaksimale avgiftsandelene endrer seg når avgiftsandelene for andre goder endrer seg. I vedlegg 1 analyseres dette for varene brennevin og vin.

[3] Totalprovenyet er samlet proveny fra alle indirekte skatter, inklusive moms og andre særavgifter.



Figur 10.3 Totalproveny fra indirekte skatter som funksjon av avgiftsandelen for henholdsvis brennevin, vin og øl. Loddrette linjer ved maksimalt totalproveny. Kryss ved avgiftsandel i 1999alt delproveny. Kryss ved avgiftsandel i 1999

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.

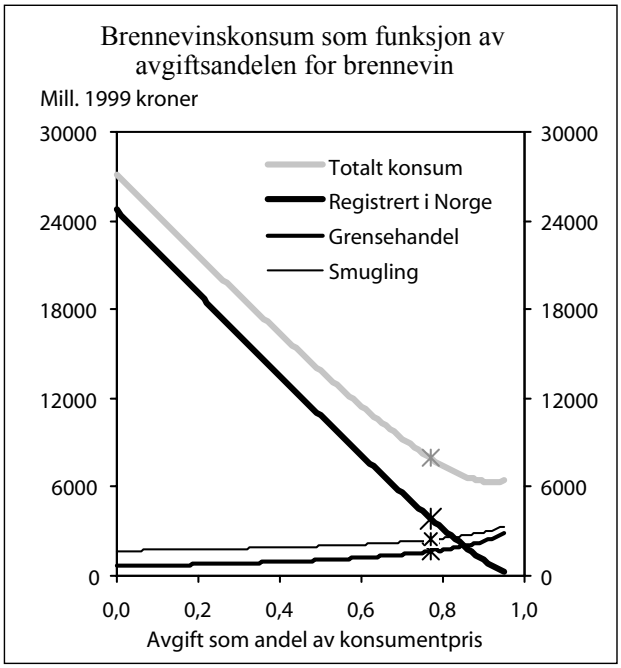
Nivået på provenykurvene endrer seg klart med avgiftsandelene for de andre godene, men de provenymaksimale avgiftsandelene er relativt robuste.

Resultatene blir dermed forskjellige, avhengig av om en vurderer delproveny eller totalproveny, som illustrerer betydningen av å ta hensyn til substitusjon.

10.5 Virkninger på alkoholkonsum, grensehandel og smugling av endringer i norske alkoholavgifter

Figur 10.4 viser at når avgiftene for brennevin øker, synker konsumet av brennevin kjøpt i Norge, mens konsumet av brennevin kjøpt i utlandet (og brukt i Norge) stiger. Videre øker smuglingen når avgiftsandelen øker. Dette er intuitivt rimelige resultater. De tallmessige størrelsene på disse endringene er imidlertid usikre. Resultatene vist i figur 10.4 er også i samsvar med omtalen i tilknytning til figur 6.5.

Det totale konsumet av brennevin synker når avgiftene på kjøp i Norge øker, noe som også er i tråd med konvensjonell kunnskap hos alkoholforskere. Men dette gjelder kun hvis avgiftsandelen er mindre enn en avgiftsandel som minimerer totalkonsumet. Øker avgiftsandelen utover dette nivå vil totalkonsumet av brennevin øke ifølge model-



Figur 10.4 Brennevinskonsum som funksjon av avgiftsandelen for brennevin. Kryss ved avgiftsandel i 1999999alt delproveny. Kryss ved avgiftsandel i 1999

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.

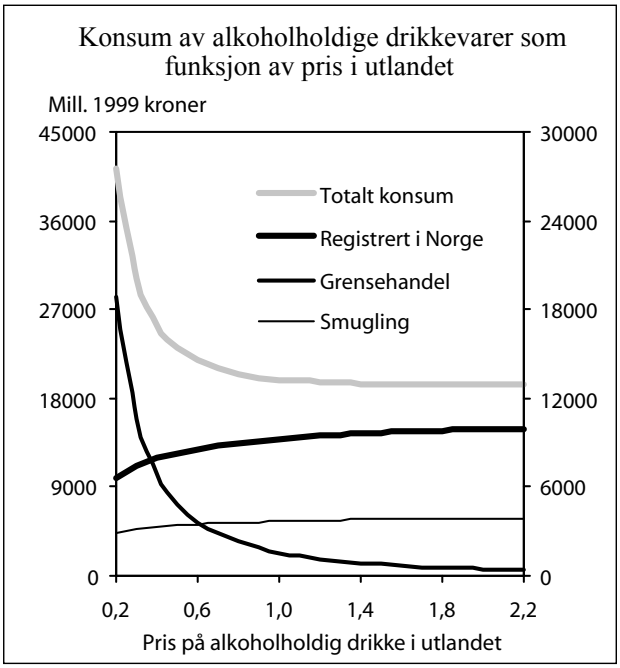
len. Den konsumminimerende avgiften er i ifølge referansemodellen 0,92 som andel av konsumentprisen. Dette er langt over faktisk avgiftsandel i 1999 (0,77), og siden den gang har avgiftsandelen for brennevin sunket i Norge. At det ifølge simuleringsmodellen eksisterer en slik forbruksminimerende brennevinsavgift er et interessant resultat som framtidige analyser kan teste ut.

10.6 Virkninger av endringer i priser på alkohol i utlandet

Figur 10.5 viser at dersom prisene på alkoholholdige varer[4)] synker i våre naboland vil grensehandelen med alkoholvarer øke, mens kjøp av alkoholvarer i Norge og smugling av alkoholvarer vil gå ned. Økningen i grensehandelen vil dominere slik at totalforbruket av alkohol vil øke.

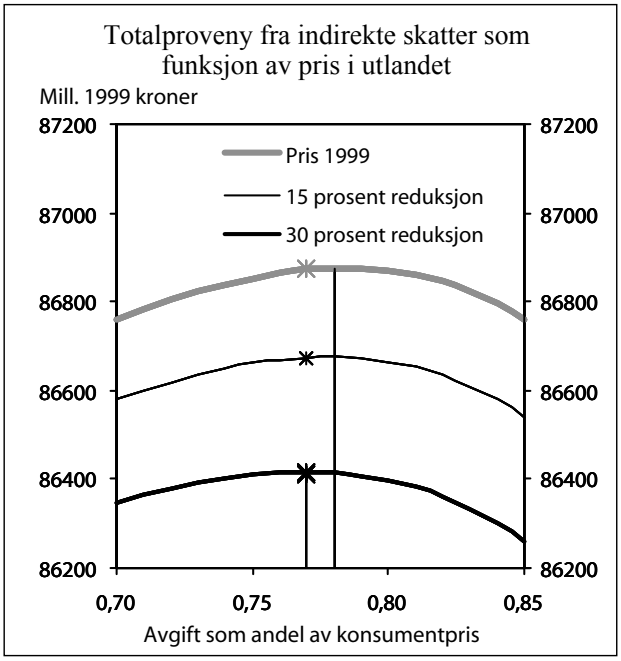
Figur 10.6 viser at provenykurven for brennevin får klare skift nedover dersom prisene i utlandet synker. Avgiftssatsene i Norge som maksimerer provenyet vil også reduseres hvis prisene i utlandet går ned, men virkningene er ikke dramatiske. Tilsvarende resultat for vin finnes i figur 10.7. Her er den provenymaksimerende avgiftssatsen tilnær-

4) Det antas at prisene på alle alkoholholdige drikkevarer endres proporsjonalt. Alle prisene er normalisert til 1 i 1999.



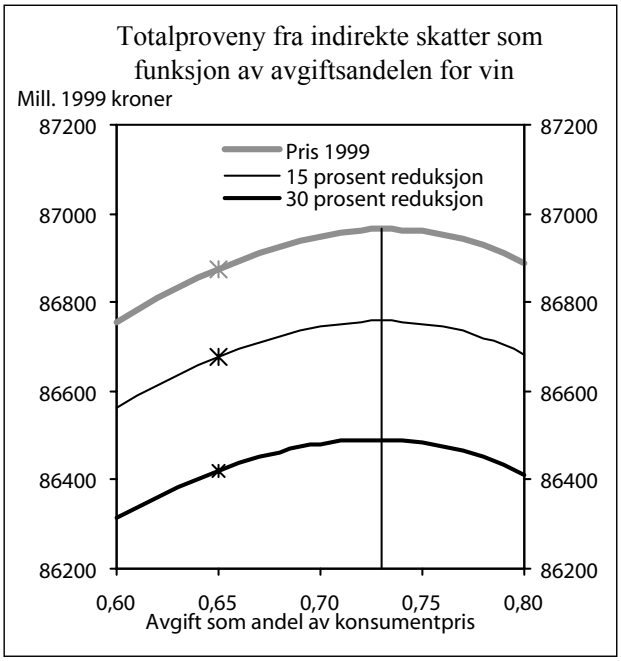
Figur 10.5 Konsum av alkoholholdige drikkevarer som funksjon av prisen på de samme varene i utlandet. Relative alkoholpriser antas konstant. Prisen normalisert til 1 i 1999

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.



Figur 10.6 Totalproveny fra indirekte skatter som funksjon av avgiftsandelen for brennevin, for tre ulike priser på alkoholholdig drikkevarer i utlandet. Loddrette linjer ved maksimum. Kryss ved avgiftsandelen i 1999

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.



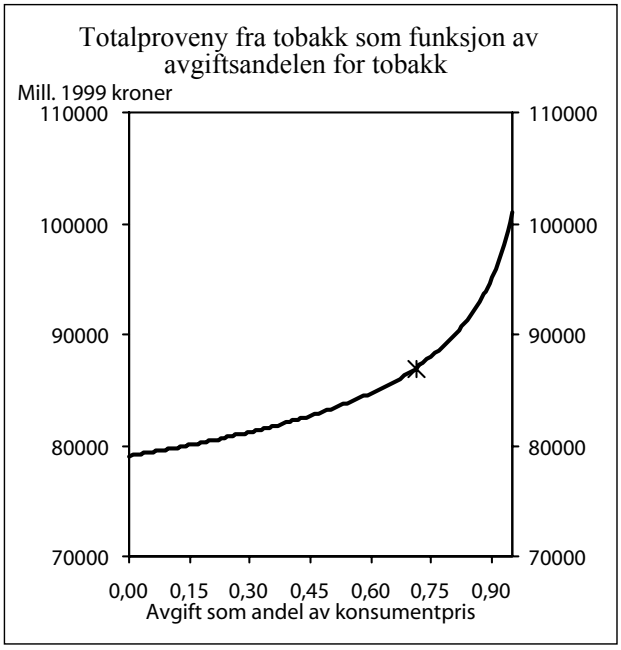
Figur 10.7 Totalproveny for indirekte skatter som funksjon av avgiftsandelen for vin, for tre ulike prisnivåer på alkoholholdige drikker i utlandet. Loddrette linjer ved maksimum. Kryss ved avgiftsandelen i 1999

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.

met uavhengig av prisene i utlandet, ifølge modellresultatene.

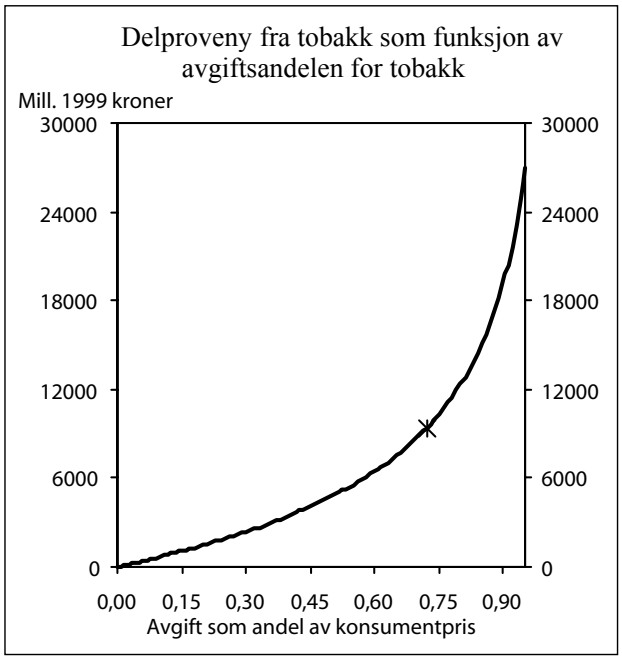
10.7 Virkninger av endringer i tobakksavgiftene

Det går fram av figurene 10.8 og 10.9 at både delprovenyet og totalprovenyet øker med økt tobakkspris. Det eksisterer ingen provenymaksimerende avgiftssats for tobakk i modellen. Figur 10.10 viser imidlertid at konsumet av tobakk kjøpt i Norge reduseres kraftig når tobakksavgiften øker. Men selv om omsetningen av tobakk i Norge synker kraftig, vil likevel statens inntekter øke når en øker tobakksavgiftene. Det skyldes at tilstrekkelig mange fremdeles vil kjøpe tobakk innenlands. Grensehandelen og smuglingen øker så kraftig at totalforbruket vil øke med tobakksavgiften, dersom denne er større enn den konsumminimerende tobakksavgiften. Ifølge referansemodellen var den faktiske tobakksavgiften i 1999 (0,71) mindre enn den konsumminimerende tobakksavgiften (0,79).



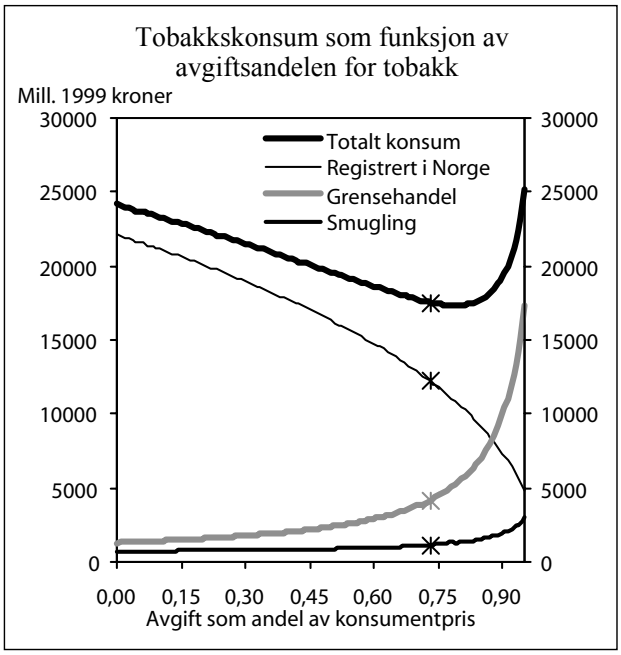
Figur 10.9 Totalproveny fra indirekte skatter som funksjon av avgiftsandelen for tobakk. Kryss ved avgiftsandel 1999

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.



Figur 10.8 Delproveny fra tobakk som funksjon av avgiftsandelen for tobakk. Kryss ved avgiftsandel 1999

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.



Figur 10.10 Tobakkskonsum som funksjon av avgiftsandelen for tobakk. Kryss ved avgiftsandel 1999

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.

10.8 Virkninger av endringer i andre avgifter

Modellen kan også brukes til å studere virkninger av endringer i andre avgifter, som vedlegg 1 gir eksempler på. Spesielt vil både delprovenyet og totalprovenyet øke monotont med avgiftsatsen for matvarer og ikke-alkoholholdige drikkevarer. Her finnes det ikke noe provenymaksimerende avgiftsnivå, ifølge modellen.

10.9 Virkninger på proveny og grensehandel av samtidige endringer i priser på mange varer i våre naboland

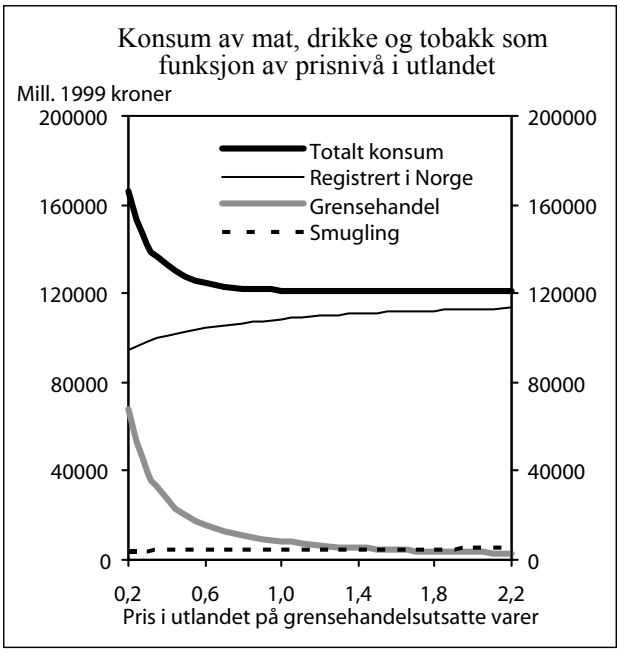
Figur 10.11 viser hvordan den totale grensehandelen med matvarer, drikkevarer og tobakk øker når prisene i utlandet synker på disse varene. Videre viser figuren at smuglingen går noe ned. Figur 10.12 viser også hvordan det samlede proveny av indirekte skatter i Norge reduseres når de samme prisene i utlandet reduseres.

10.10 Muligheter for å forbedre beregningsapparatet

Simuleringsmodellen som er benyttet i dette kapitlet er utviklet i Statistisk sentralbyrå etter initiativ fra utvalget. Det har gjort det mulig for utvalget å analysere problemstillingene i mandatet med konkrete beregninger. Modellen kan benyttes til å anslå effekter av til dels dramatiske endringer i avgifter i Norge og priser i utlandet. Resultatene må tolkes med forsiktighet. Ingen av resultatene virker åpenbart urimelige. Utvalget ser et betydelig potensial i en videre utvikling av modellen. Noen forslag i denne sammenheng følger nedenfor:

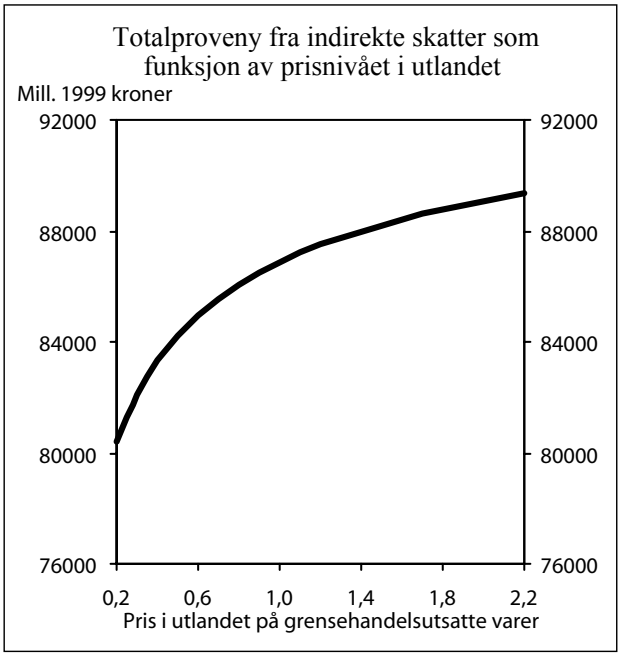
(1) Modellen kan produsere svært mange ulike prediksjoner som bør testes ut mot flest mulige tilgjengelige data, økonometriske analyser, herunder nye data som etter hvert vil bli samlet inn. Videre bør modellen rekalibreres, og/eller videreutvikles, hvis modellens prediksjoner ikke stemmer overens med data en har tillit til. Spesielt kan bemerkes at utvalget fra ulike interesseorganisasjoner har mottatt omfattende datamateriale som fortjener langt mer nitid gjennomgang, med testing mot og anvendelse i modellen, enn det utvalget har hatt tid til innen den korte tidsfristen som ble gitt for arbeidet.

(2) Modellen måler konsumet av brennevin, vin og øl i utgift til faste priser. Dette er fornuftig fordi det er essensielt at modellen beskriver hvor-



Figur 10.11 Konsum av mat, drikke og tobakk som funksjon av ulike prisnivå på grensehandelsutsatte varer i utlandet. Prisen på utenlandske varer normalisert til 1 i 1999

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.



Figur 10.12 Totalproveny fra indirekte skatter som funksjon av prisnivået på alle grensehandelsutsatte varer i utlandet. Prisen på utenlandske varer er normalisert til 1 i 1999

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.

dan konsumentene anvender total forbruksutgift på ulike varer, og at konsumentenes budsjettbetingelse gjelder i alle sammenhenger. Men konsumet av alkoholholdige varer bør også kunne måles i ren alkohol, fordi en da lettere kan analysere alkoholpolitiske problemstillinger og bedre utnytte data og empiriske resultater fra den omfattende nasjonale og internasjonale forskningen om alkoholetterspørsel. Det kan bemerkes at pris- og inntektselastisiteter for grupper av alkoholholdige varer kan være klart forskjellige om en måler konsumet i ren alkohol eller i utgift til faste priser, jf. Aasness (1990, s.73-116). For eksempel øker utgiftene til vin prosentvis mer enn mengden av vin når inntektene stiger, fordi forbruket vris i retning av dyrere vinmerker. Det er da en stor fordel å utnytte et datamateriale hvor en har forbrukstall for alkoholvarer målt både i mengder og utgifter, og det finnes i Statistisk sentralbyrås forbruksundersøkelser fra 1975.

(3) En fordel ved modellen er at den kan analysere grensehandel med mange forskjellige godegrupper innenfor en konsistent helhetlig ramme. En har imidlertid ikke på en tilfredsstillende måte fått modellert stordriftsfordelene ved grensehandel i form av felles reisekostnader og tidsbruk.

(4) Det er muligheter for å innføre grensehandel med andre goder enn de som er inkludert så langt.

(5) Det er stor forskjell i omfanget av grensehandelen med ulike matvarer, og det er i prinsippet mulig å innføre en langt mer detaljert matvaregruppering.

(6) For at modellen på sikt skal kunne tas i bruk i Finansdepartementets løpende arbeid er det en stor fordel å lage en forenklet regnearkversjon av modellen, og få knyttet denne godt til Finansdepartementets øvrige beregningsapparat og rutiner. Videre er det viktig å få utviklet retningslinjer for bruken av modellen, slik at en i det løpende arbeid kan begrense seg til å svare på spørsmål hvor modellen er forholdsvis godt uttestet.

Kapittel 11
Noen framtidsperspektiver

11.1 Innledning

I en modellberegning av den typen som ble presentert i kapittel 10 er det viktig å ha presis informasjon om utviklingen i sentrale størrelser i modellen. Hvordan informasjonsgrunnlaget kan forbedres i forhold til sentrale størrelser i modellen diskuteres i kapittel 12. Formålet med dette kapitlet er å peke på noen viktige områder der utviklingen de nærmeste årene vil ha betydning for omfanget av grensehandelen og mulighetene for å opprettholde nivået på særavgiftene i årene framover. Oversikten er ikke uttømmende, i den forstand at det er andre faktorer som også vil innvirke på utviklingen.

11.2 Avgiftsharmonisering i EU?

11.2.1 Innledning

EØS-avtalen omfatter ikke EUs regelverk om alkohol- og tobakksavgifter. Det som skjer i EU kan likevel påvirke den norske avgiftspolitikken, bl.a. ved at avgiftsendringer i våre naboland setter de norske avgiftene under press. I dette kapitlet skal det gis en oversikt over det relevante rettslige rammeverk og den seneste utvikling i EU. Videre knyttes det noen kommentarer til framtidsutsiktene. Hva er den sannsynlige utviklingen i EU, og hvilken innvirkning kan EU komme til å få for Norge og norsk avgiftspolitikk?

11.2.2 Utviklingen i EU

Særavgifter på alkohol er et kontroversielt kontrollinstrument i mange EU-land, spesielt i land hvor produksjon av alkoholholdige drikkevarer er en viktig næringsvei. I mange av disse landene vurderes spørsmålet om avgifter på alkoholprodukter mer i en landbrukspolitisk enn i en finans- og sosialpolitisk sammenheng. I den senere tid har imidlertid flere EU-land og EU-institusjoner vist tegn på å se avgiftspolitikk som et nyttig alkoholpolitisk virkemiddel. I det hele tatt kan en se tegn på at alkoholpolitikk i større grad aksepteres og settes på dagsorden fra et folkehelseperspektiv.

EUs direktiver på alkoholområdet er først og fremst knyttet til EU-lovgivningen om det frie indre marked, og ikke til folkehelseaspektet. Likevel viser utviklingen at folkehelsespørsmål er kommet mer på dagsorden i EU de siste årene. En egen folkehelseavdeling ble opprettet i 1992, og i 1997 ble det opprettet et direktorat som har folkehelse- og forbrukerspørsmål som ansvarsområde. Det skal også nevnes at det svenske formannskapet satte alkoholspørsmål på EUs dagsorden. Det er videre ikke umulig at prosessen med EUs konvent kan føre til at folkehelse blir en del av EUs traktatfestede mål.

Tobakksfeltet har tradisjonelt vært prioritert høyere i EU, og det finnes flere direktiver på området som er hjemlet i helse- og arbeidsmiljøregelverket (reklameforbud på TV, helseadvarsler, røykfrie pauserom på arbeidsplasser, arbeidskår for gravide).

Når det gjelder særavgiftsharmonisering, har EU tatt noen steg i slik retning. Minimumsavgifter på alkohol og tobakk ble innført 1. januar 1993, og medlemslandene er i henhold til Maastricht-traktaten oppfordret til å harmonisere indirekte skatter i den grad det er nødvendig for at det indre markedet skal fungere godt. Presset for en harmonisering eller tilpasning av skatte- og avgiftspolitikken har økt de senere år, blant annet som følge av innføringen av ØMU (den økonomiske og monetære unionen).

EUs aktuelle regelverk på alkoholsiden ble innført etter implementeringen av Rådsdirektiv 92/83 av 19. oktober 1992 om harmonisering av strukturen for forbrukeravgifter på alkohol og alkoholholdige varer, og Rådsdirektiv 92/84 av 19. oktober 1992 om avgiftssatser for alkohol og alkoholholdige varer.

Direktiv 92/83 gir blant annet felles definisjoner på avgiftssubjektene og tilrettelegger for hvordan et produkt avgiftsmessig kan behandles og avgiften kalkuleres i medlemslandene. Direktiv 92/84 gir minimumssatser på avgifter på alkoholholdige drikkevarer. Avgiften på vin ble satt til null, mens det ble fastsatt en svært liten minimumsavgift på øl og en noe høyere avgift for brennevin.

Introduksjonen av minimumssatsene ga bare

små avgiftsøkninger for enkelte alkoholtyper i enkelte medlemsland. Avgiften for øl i Tyskland, Hellas, Frankrike og Luxembourg ble økt noe, mens avgiften for brennevin ble økt noe i Hellas, Spania, Italia og Portugal. Utover minimumssatsene kan medlemslandene selv fastsette avgiftsnivået, blant annet ut fra nasjonale hensyn som budsjettsituasjon, helseprioriteringer eller hensyn til næringer mv.

Ideen bak forslaget i 1992 var blant annet at minimumssatser, gjennom revisjoner, på sikt skulle bidra til å heve gulvet for medlemslandenes avgiftssatser, mens betydelig økning i innførselskvoter skulle brukes som et instrument til å senke taket. Over tid skulle dette føre til at avgiftsnivået ble gradvis harmonisert mellom de ulike medlemslandene. Dette ville være i tråd med prinsippene for et velfungerende indre marked. Resultatet har imidlertid ikke blitt som Kommisjonen håpet. I dag er det fremdeles betydelige forskjeller i avgiftsnivå mellom land. I realiteten framstår de store kvotene for innførsel av alkohol som reisegods som en avvikling av hele kvoteordningen på alkoholområdet, og som et instrument for å senke avgiftene i land med særlig høye avgifter. Foreløpig har en ikke kommet til enighet om økning av minimumssatsene for øl og brennevin, eller om innføring av en minimumsavgift for vin.

Minimumssatsene på avgift for de ulike produktene er dermed ikke inflasjonsjustert siden 1. januar 1993, og den reelle (minimums)avgiftsbelastningen hos medlemslandene er i dag betydelig lavere enn det som ble forutsatt da direktivet ble vedtatt. Avgiftene på alkohol utgjør 10,4 pst. av samlede forbrukeravgifter, og 0,29 pst. av medlemslandenes bruttonasjonalprodukt. Avgiften på brennevin er relativt sett betydelig høyere enn avgiftene på andre alkoholholdige drikker (avgiften på brennevin utgjør 44 pst. av inntektene, mens brennevin bare står for 20 pst. av alkoholforbruket).

Norges delegasjon til Den europeisk union opplyser at Kommisjonen i en tid har arbeidet med forslag til et direktiv om harmonisering av alkoholavgifter. Etter planen skulle dette erstatte de to eksisterende direktivene. Kommisjonens uttrykte mål med direktivforslaget er å:

- sikre at det indre marked fungerer
- sikre rettferdig konkurranse mellom ulike kategorier av alkoholholdige drikkevarer
- sikre at minimumsavgiftene kommer opp på riktig (inflasjonsjustert) nivå
- sikre at andre hensyn ivaretas (helse/sosial, landbruk, utvidelsen av EU)

Kommisjonen mener at de store avgiftsforskjellene mellom medlemslandene er til hinder for et effektivt fungerende indre marked. Videre gir avgiftsforskjellene store profittmuligheter for aktører som driver økonomisk kriminalitet, som smugling. Kommisjonen mener å kunne dokumentere økt smugling mellom medlemslandene.

Kommisjonen nevner også andre hensyn som begrunnelse for endring av det eksisterende avgiftsregimet. Det nevnes at det er en sammenheng mellom alkoholmisbruk og helseproblemer, og at forbrukeravgifter på alkohol dermed er naturlig og nødvendig. Utgangspunktet er at de reelle helsekostnadene bør dekkes ved avgifter.

Vedrørende landbruksspørsmål viser Kommisjonen til at sviktende salg av vin og påfølgende økonomiske problemer i den næringen bidro til at vin ikke ble avgiftsbelagt fra 1993. Kommisjonen mener at manglende lønnsomhet i vinnæringen henger sammen med strukturproblemer, med betydelig overproduksjon og lite rasjonell drift. Avgiftsfritak for vin kan således motvirke nødvendige strukturendringer.

Videre nevnes utvidelsen av EU. Ved utvidelsen vil det komme til nye medlemsland som har lave alkoholavgifter. Flere har avgiftsnivå under dagens minimumsgrenser. Kommisjonen mener dette bidrar til at en ny gjennomgang av struktur og avgiftssatser er nødvendig. Kommisjonen nevner også budsjett- og inntektshensyn som begrunnelse for å heve avgiftene på alkohol.

Hovedelementene i utkastet til direktiv er følgende:

- minimumsratene for avgiftssatsene inflasjonsjusteres fra 1. januar 1993.
- det innføres en minimumsavgift på (bord)vin, mot tidligere nullsats.
- det etableres maksimumsrater på avgiftene. Det legges ikke opp til at enkelte medlemsland på kort sikt må redusere avgiftene i betydelig grad, men derimot til at land som har satser over et visst nivå ikke inflasjonsjusterer ratene. Det vil si at reelt sett vil disse landene få en gradvis avgiftsreduksjon.
- forskjell i avgiftslegging mellom (bord)vin og andre typer vin bortfaller.

Etter planen skulle Kommisjonen lagt fram dette direktivforslaget våren 2001. Siden har det blitt utsatt gjentatte ganger. Etter det som nå er opplyst, er det usikkert om og når direktivforslaget vil bli behandlet. Det har vært betydelig lobbyvirksomhet mot forslaget.

Selv om prosessen med å revidere direktivene om alkoholavgifter foreløpig kan se ut til å ha stoppet opp, taler flere forhold for at prosessen kan

bli tatt opp igjen ved en senere anledning. For det første nevnes den generelt økende oppmerksomhet rundt folkehelsespørsmål i EU. Videre nevnes at utvidelsen av EU med ti nye land med svært varierende skattesystemer, kan aktualisere spørsmålet. Det er imidlertid vanskelig å spå noe om hvor langt denne prosessen til syvende og sist vil kunne gå mot en harmonisering. Det en kan si, er at det synes å være etablert en viss forståelse i EU for alkoholpolitikk og alkoholpolitiske virkemidler.

Avgiftsdirektivet for tobakk har vært revidert flere ganger, og folkehelsehensynet har vært framhevet både i det opprinnelige direktivet og ved revisjonene.

Foruten det ovennevnte, skal det nevnes at EU er svært opptatt av spørsmål knyttet til nasjonal forskjellsbehandling av sammenlignbare varer, spesielt dersom forskjellsbehandlingen kan sies å favorisere nasjonale interesser. På denne bakgrunn har EU-kommisjonen satt søkelys på forskjeller i avgiftsnivå for ulike alkoholholdige drikker og ulike tobakksvarer. EU-kommisjonen mener for eksempel at Sverige må gjøre endringer i sitt avgiftssystem, fordi avgiften på vin er fire ganger så stor som avgiften på øl. Selv om alkoholinnholdet i vin er høyere enn i øl, mener EU-kommisjonen at forskjellsbehandlingen er urimelig, ikke minst fordi vin i hovedsak importeres til Sverige, mens ølomsetningen stort sett består av nasjonale produkter. Tilsvarende har Frankrike blitt bedt om å forklare hvorfor de setter opp avgiften for sterkt øl, men ikke for øl med lavere alkoholinnhold. Frankrike produserer selv så å si ikke sterkøl, som i hovedsak importeres fra nabolandet Belgia.

11.2.3 Betydning for Norge

EØS-avtalen omfatter ikke særavgifter, men det som skjer i EU påvirker likevel den norske avgiftspolitikken ved at avgiftsendringer i våre naboland setter de norske avgiftene under press.

Direktivet om en minsteavgift på alkoholholdige drikkevarer og indikasjonene på revisjon av dette, kan gjøre det lettere for EUs høyavgiftsland å opprettholde deler av sin avgiftspolitikk, og indirekte påvirke Norges muligheter til å opprettholde sine avgifter. Arbeidet med å innføre maksimumssatser vil også indirekte berøre Norge, ved at Sverige på noe sikt vil måtte senke sine avgifter til de foreslåtte maksimumssatsene, som vil ligge betydelig under dagens svenske avgiftsnivå.

Det er vanskelig å si om eller når en revisjon av EUs direktiv om minsteavgifter vil bli foretatt. Det er også vanskelig å si noe konkret om hvor langt en slik eventuell revisjon vil gå i retning av harmonisering. Men helt sikkert er det at det er langt fram til en total avgiftsharmonisering, og at EUs avgiftsharmonisering vil ikke føre til noen eliminasjon av grensehandelen i nærmeste framtid. Det er da heller ikke naturlig – EU uttaler selv at grensehandel er en naturlig del av det indre marked.

Vel så viktig som spørsmålet om en harmonisering av minsteavgiftene, er kanskje den psykologiske effekten i det at EU tar et sentralt grep på avgiftspolitikken, og at en ønsker å øke minsteavgiftene.

Utfallet av EUs konvent og den påfølgende traktatkonferanse blir viktig for utviklingen framover, og mye tyder på at EU vil utvikle en sterkere og mer bindende helsepolitikk i årene som kommer. Tobakkspolitikken er i så måte kommet lenger enn alkoholpolitikken.

11.3 Effekter av de berammede kvoteutvidelsene i andre nordiske land

Som følge av medlemskapet i EU måtte Finland og Sverige innen 2004 tilpasse sine reisekvotebestemmelser til de kvotene som gjelder mellom de øvrige EU-landene. Disse kvotene er 10 liter brennevin, 20 liter mellomprodukter (hetvin etc.), 90 liter vin og 110 liter øl. En slik kvote utgjør mellom 23 og 24 liter ren alkohol, eller tre ganger så mye som det årlige gjennomsnittsforbruket av alkohol i Norge. I praksis betyr disse kvotene at det er fri innførsel av alkohol mellom EU-landene i forbindelse med turistreiser.

Så lenge Norge ikke er medlem av EU, vil ikke Norges reisekvoter måtte endres av formelle årsaker.

De økte turistkvotene i våre naboland vil påvirke prisnivået i nabolandene. Dette har allerede skjedd for alkoholprisene i Danmark, som har blitt kraftig presset av prisnivået i Tyskland. For å demme opp for grensehandelen med øl og vin, har danskene har allerede senket avgiftene på disse varene betydelig. Fram til nå har imidlertid Danmark vært unntatt EUs spritkvote på 10 liter, og dansker som har vært utenlands i mindre enn 24 timer har overhodet ikke kunnet ta med seg brennevin ved innreisen. Denne 24-timersregelen blir opphevet 1. januar 2004; fra da av gjelder EUs reisekvoter for brennevin også i Danmark. For å unngå en omfattende grensehandel med sprit, har de danske myndigheter vedtatt å senke avgiften med 45 pst. fra 1. oktober 2003.

Også de svenske avgiftene har blitt påvirket av nivået på EUs importkvoter. Avgiften på øl gikk ned med 38 pst. i 1997, i hovedsak på grunn av at

importkvoten, som en følge av EU-medlemskapet, økte fra 2 til 15 liter fra 1. januar 1995. Siden da er importkvotene økt til 24 liter i 2000, 32 liter i 2001 og 64 liter i 2003.

Som en følge av den i praksis frie innførselen av turistalkohol mellom EU-landene, vil avstanden mellom norske priser og prisene i våre naboland kunne øke. Dette vil føre til et økt press mot de norske alkoholavgiftene. Utjevningen av alkoholavgiftene innenfor EU er en planlagt utvikling, og de økte reisekvotene er et virkemiddel i arbeidet med å få til en utjevning av avgiftene medlemslandene imellom.

11.4 Den videre utviklingen i valutakursen

Den framtidige valutakursutviklingen vil ha stor betydning for insentivene til grensehandel framover. Butikkprisen på de fleste grensehandelsutsatte varer vil i liten grad påvirkes av valutakursendringer, jf. diskusjonen i kapittel 5. Endringer i valutakursen mellom den norske, svenske og danske kronen vil derfor gi betydelige utslag i insentivene for grensehandel.

Etter en vedvarende styrking fra våren 2000, var kronekursen på et svært sterkt nivå ved utgangen av 2002. Siden januar 2003 har kronen svekket seg noe mot de fleste andre valutaer. Den videre utviklingen i valutakursen er usikker. Sammenhengene i valutamarkedet er ustabile, og valutakursutviklingen styres i stor grad av uobserverbare størrelser som forventninger. Enhver valutakursprognose er derfor beheftet med stor usikkerhet. Ifølge Consensus Economics forventer et gjennomsnitt av analytikere en ytterligere svekkelse mot henholdsvis svenske og danske kroner på 8 og 2 pst. fram til utgangen av mars 2005. Selv om dette vil redusere den privatøkonomiske gevinsten ved grensehandel noe, vil det fortsatt være vesentlig billigere å handle varer som kjøtt, tobakk og alkohol i Sverige og Danmark. I figur 11.1 er dette anskueliggjort ved prisdifferansen på 1 kg indrefilet mellom Norge og Sverige. Figuren viser hvordan forskjellen i felles valuta påvirkes av utviklingen i valutakursen. Prisforskjellen i nasjonal valuta er satt lik det den var ved innhentingstidspunktet for prisen, i januar 2001.

Som det fremgår av figuren, har utviklingen i valutakursen stor betydning for prisforskjellene i felles valuta. Dersom prisforskjellen på indrefilet mellom Norge og Sverige i nasjonal valuta hadde vært lik det den var i januar 2001, ville styrkingen av kronen fra mai 2000 til og med desember 2002 ført til at prisen i Sverige i felles valuta hadde falt fra 73 pst. av norsk pris i april 2000 til 58 pst. av norsk pris i desember 2002. Dersom valutakursen utvikler seg i tråd med anslag fra Consensus Economics, vil forskjellen framover reduseres noe, men den vil fortsatt være betydelig. Det er derfor liten grunn til å tro at en valutakursutvikling i tråd med anslagene til Consensus Economics vil ha stor betydning for grensehandelen

11.5 Framtidsperspektiver på smugling og hjemmebrenning

Som vi har sett i kapittel 6, synes det som omfanget av hjemmeproduksjon av brennevin var om lag det samme i 1994 som i 1999, mens omfanget av smuglersprit var noe lavere i 1999. Statens institutt for rusmiddelforskning har innhentet intervjudata som viser utviklingen i hjemmebrent og smugling til 1999. Disse anslagene er gjengitt i tabell 11.1.

Vi ser at hjemmebrenningen gikk noe ned fra 1973 til 1991, og tabellen forsterker inntrykket av at omfanget av hjemmebrenning holdt seg om lag uendret på 1990-tallet. På hele 1990-tallet utgjorde hjemmebrent rundt 0,5 liter ren brennevin pr. innbygger 15 år og eldre. Hjemmebrenning er i dag like mye en kultur blant enkelte grupper i befolkningen og i bestemte områder av landet, som det er en måte å skaffe seg billig brennevin på. Kulturen

Figur 11.1 Virkningen av valutakursen på prisforskjellen på indrefilet mellom Norge og Sverige. Indeks Norge=100

Kilde: Bruksås, Myran og Svennebye, Norges Bank og Consensus Economics.

Tabell 11.1 Hjemmebrent og smuglersprit pr innbygger 15 år og over (cl ren alkohol)

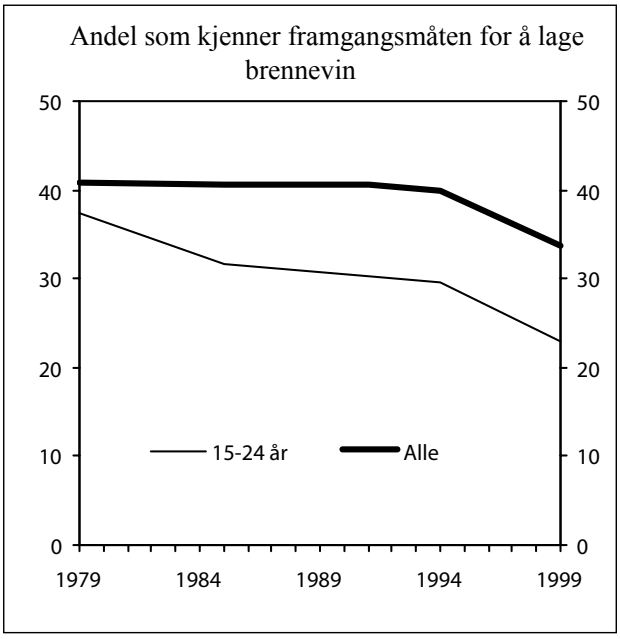
	1973	1979	1985	1991	1994	1999
Hjemmebrent	59	61	53	48	48	48
Smuglersprit	6	6	6	14	25	18
Sum	65	67	59	62	73	66

Kilde: SIRUS.

har delvis sin rot i tradisjon, delvis i et ønske om å skaffe seg rimelig brennevin og delvis i at "kjøpebrennevin" har vært lite tilgjengelig i enkelte deler av landet.

I dag synes hjemmebrenningstradisjonen å stå svakere enn før. Dette går fram av data SIRUS har samlet inn over hvor stor prosentandel av befolkningen det er som svarer ja på et spørsmål om de kjenner framgangsmåten for å lage brennevin. I figur 11.2 har vi vist hvor stor denne andelen er blant de som er 15-24 år, og blant hele befolkningen. Vi ser at andelen som kjenner til hvordan en brenner brennevin har falt i løpet av de 20 årene figuren omfatter. Blant 15-24 åringene har andelen gått ned fra 37 pst. i 1979 til 23 pst. i 1999, mens andelen av hele befolkningen som vet hvordan en brenner sprit, falt fra 41 til 34 pst.

Dårlig tilgjengelighet til "kjøpebrennevin" er heller ikke lenger noe godt argument for å drive med hjemmeproduksjon. Vinmonopolets utbygging av sitt butikknett, som har ført til at tilgjengeligheten til brennevin i distriktene er blitt betydelig bedre enn den var i 1970-årene, vil i noen grad bidra til en overgang fra hjemmebrent til Vinmonopolets varer, og gjøre at omfanget av hjemmebrenning vil gå ned (Hauge og Amundsen 1994).



Figur 11.2 Prosentandel som oppgir de kjenner framgangsmåten for å lage brennevin
Kilde: SIRUS.

Det er heller ingen grunn til å tro at brennevinsprisene vil øke i de kommende årene. Tvert imot har brennevinsavgiftene blitt satt ned både i 2002 og i 2003, og det er lite som tyder på at avgiftene, regnet i faste kroner, i løpet av overskuelig framtid vil nå det høye nivået de hadde i 2001. Utvalget finner derfor ingen grunn til å tro at hjemmebrenningen vil øke som følge av endringer i de tre forhold vi her har drøftet. Mer sannsynlig er det at utviklingen i disse tre forhold vil bidra til å senke hjemmebrenningen ytterligere.

Imidlertid er det ett forhold som kan føre til økt hjemmebrenning, og det er om mulighetene til å skaffe seg billig, illegal brennevin annetsteds fra endres. For selv om forbruket av hjemmebrent synes å ha gått merkbart ned fra 1970-tallet til 1990-årene, gjelder dette ikke det totale forbruket av illegal sprit. Dette har holdt seg på noenlunde samme nivå i hele den perioden vi ser på. Årsaken til det er at smuglerspriten har tatt en del av hjemmebrentens markedsandel.

Omfanget av smuglersprit avhenger i hovedsak av to forhold; tilbudets størrelse og forbrukernes kjøpsvillighet. Tilbudets størrelse vil være bestemt av den fortjenesten en kan oppnå ved denne typen virksomhet, av strafferammene og av innsatsen til politi og tollvesen. Det er vanskelig for utvalget å ha noen klar formening om utviklingen i disse faktorene i framtiden. Maksimumsstraffen for smugling av brennevin ble hevet fra 2 til 6 år i 1991, og effekten av en eventuell ytterligere økning i strafferammen vil i alle tilfeller være meget marginal. Prisene på Vinmonopolet vil heller aldri komme ned på et nivå hvor fortjenesten ved smuglervirksomheten opphører, men fortjenesten vil kunne synke ved avgiftsnedsettelser. Når det gjelder innsatsen til politi og tollvesen, er det, om vi ser bort fra den betydelige økningen i politiets innsats som følge av metanolsaken i 2002, få ting som tyder på at politi- og tollvesen kan sette av mer ressurser

til disse formål enn tilfellet var før metanolspriten dukket opp. Alt i alt er det derfor grunn til å tro at tilbudet av smuglersprit vil bli opprettholdt også i årene som kommer.

Forbrukernes kjøpsvillighet avhenger, som vi har vært inne på i kapittel 6, av hvor mange det er som finner det moralsk forsvarlig å handle på dette markedet, og av kvaliteten på de varene som tilbys. Det er ingen tvil om at metanolsaken i 2002 har gjort at markedet for smuglersprit i dag er betydelig mindre enn det har vært, og slik vil det også være i noen tid framover. Nedgangen i bruk av smuglersprit vil få konsekvenser både for hjemmebrenningen, for omsetningen på Vinmonopolet og for grensehandelen. Vinmonopolet har allerede rapportert om økt omsetning i forbindelse med metanolsaken, og høyst sannsynlig vil også hjemmebrenningen ta seg noe opp. Det er imidlertid vanskelig å si om markedet for smuglersprit igjen vil få samme omfang som det hadde før metanolsaken, og enda vanskeligere å si hvor lang tid dette eventuelt vil ta.

11.6 WTO-forhandlingene og framtidige prisdifferanser på matvarer

Utformingen av støtte- og skjermingsordningene og de klimatiske betingelsene for jordbruk i Norge, gjør dette at norske matvarepriser er svært høye i internasjonal målestokk. Ifølge OECD var konsumprisene på matvarer i Norge over dobbelt så høye som verdensmarkedsprisene i 2002 (OECD 2002). Prisene i Sverige er klart lavere, men også i Sverige og Danmark er prisene relativt høye i et internasjonalt perspektiv. Prisforskjellene på matvarer mellom Norge og våre naboland vil kunne påvirkes betydelig av internasjonale avtaler.

Det foregår for tiden forhandliger i WTO om liberaliseringer i handelen med jordbruksvarer. Den nåværende forhandlingsrunden (Doharunden) skal etter planen være avsluttet i løpet av januar 2005. Det er foreløpig tidlig i prosessen og svært uklart hva utfallet av forhandlingene blir. Dersom resultatet av forhandlingene blir en betydelig liberalisering i handelen med matvarer, vil dette trekke i retning av at både norske, svenske og danske matvarepriser nærmer seg verdensmarkedsprisene. Siden norske priser avviker mer fra verdensmarkedsprisene enn svenske og danske, kan prisdifferansen i kroner mellom norske, danske og svenske matvarer reduseres. Dermed vil insentivene til grensehandel med matvarer kunne reduseres. Så lenge forhandlingene ikke er avsluttet, er det imidlertid usikkert både om og hvor mye matvareprisene vil kunne påvirkes.

Kapittel 12
Et forbedret informasjonsgrunnlag

12.1 Innledning

Utvalgets arbeid har avdekket at det er et forbedringspotensiale når det gjelder informasjon om grensehandel og grensehandelsrelaterte spørsmål. Statistikkgrunnlaget for både omfang og sammensetning av grensehandelen bør forbedres. Utvalget vil dessuten peke på at det er behov for ytterligere informasjon om sentrale størrelser i modellen som ble presentert i kapittel 10, og forbedringer i beregningsmodellens spesifikasjon.

For å bedre den generelle forståelsen av grensehandelen og for å gi et bedre datagrunnlag til en eventuell beregningsmodell, foreslår utvalget at det bl.a. arbeides videre med følgende:

- en jevnlig kartlegging av grensehandelens omfang og sammensetning. En slik undersøkelse kan for eksempel gjennomføres hvert 5. år.
- jevnlige prisnivåundersøkelser i grenseregionene
- elastisitetsanalyser for tobakk i Norge

Utvalget presiserer viktigheten av at arbeidet med disse problemstillingene ses i sammenheng, slik at utbyttet av undersøkelsene for den samlede forståelsen av grensehandelen og dens virkninger på avgiftsinntektene blir størst mulig.

I 12.2 gis en kort liste over enkelte prosjekter som vil kunne bedre informasjonsgrunnlaget om grensehandelen.

12.2 Enkelte aktuelle prosjekter

Det er behov for ytterligere informasjon om sentrale størrelser i beregningsmodellen og det er viktig å få fram informasjon om grensehandel generelt. I det følgende vises det til ulike prosjekter som kan forbedre beslutningsgrunnlaget på dette feltet. Blant annet på grunn av den knappe tiden utvalget har hatt til rådighet er denne listen langt fra uttømmende, men viser til noen pågående prosjekter og forslag til nye prosjekter som kan bidra til å forbedre beslutningsgrunnlaget. Prosjektene er listet i tilfeldig rekkefølge, med institusjonsnavn i parentes.

a) Regelmessig prisnivåundersøkelse i grensehandelsregionene i forbindelse med kjøpekraftsundersøkelsen (SSB)

I forbindelse med kjøpekraftsundersøkelsen ("European Comparison Programme" - en kartlegging av relative prisnivåer i deltakerlandene) blir det hvert tredje år samlet inn priser på et stort utvalg forbruksvarer og -tjenester i de fleste europeiske land. Dersom rådataene fra prisinnsamlingen i Danmark og Sverige blir stilt til disposisjon, noe som krever tillatelse fra disse landene og fra Eurostat, vil en ha tilgang til et materiale som gjør en i stand til å sammenligne gjennomsnittspriser for enkeltprodukter i Danmark, Norge og Sverige generelt. Parallelt med dette kan det foretas en prisinnsamling i grenseregionene, basert på kjøpekraftsundersøkelsens produktliste. Dette gir et grunnlag for å analysere både "allmenne" prisforskjeller mellom landene og spesielle forhold i grensehandelsregionene.

b) Kartlegging av grensehandelens sammensetning: Bruk av scannerdata (SSB)

I arbeidet med prisnivåstatistikk i grensehandelsområdene støter en på spørsmålet om kundenes handlemønster. Spørsmålet er aktuelt både i sammenstillingen av relevante produktlister, og når det gjelder vekting av varene i "handlekurven." Ofte har produktlistene blitt bygget opp ut fra hva en har "trodd" om grensehandelens fordeling på produkter, og en har nøyd seg med å sammenligne prisene produkt for produkt, altså uveiet.

Scannerdata fra dagligvarebutikker på grensen vil kunne gi verdifull informasjon om grensehandelens sammensetning, særlig når det gjelder matvarer.

c) Videreutvikling av Forbruksundersøkelsen med hensyn til grensehandel (SSB)

Statistisk sentralbyrå gjennomfører årlige for-

bruksundersøkelser. Disse tjener blant annet som kilde til beregning av husholdningenes forbruk i nasjonalregnskapet. Videre kartlegger undersøkelsen forbruket i forskjellige grupper av husholdninger.

Eurostat har anbefalt de nasjonale statistikkprodusentene å måle "Cross-border comsumption expenditure" Ved å ta inn spørsmål om slike kjøp siste 12 måneder i undersøkelsen, vil Statistisk sentralbyrå oppfylle anbefalingen fra Eurostat. Et slikt tilleggsspørsmål vil også bedre informasjonsgrunnlaget om grensehandelen. Dette kan gjennomføres uten vesentlig økning i kostnadene.

d) Grensehandelens omfang i UT(utenrikstransaksjoner)-prosjektet (SSB)

Målsetningen med UT-prosjektet er å dekke norske husholdningers samlede innkjøp i utlandet. Nasjonal- og utenriksregnskapets statistikkbehov er prioritert. Etablering av statistikk som belyser omfang for grensehandel er på den måten ikke noe selvstendig mål i UT, men vil heller være et biprodukt. Utvalget vil anbefale at denne statistikken utformes på en slik måte at en både kan få pålitelige anslag for de samlede kjøpene i utlandet og for de enkelte varegruppene.

e) Etablering av en indikator for grensehandel med alkoholvarer

Det har fra tid til annen vært etterlyst en indikator som forholdsvis raskt kunne si noe om utviklingen i grensehandelen med alkohol. Etter utvalgets mening er det ønskelig å etablere en slik indikator. Dette kan enklest gjøres ved at en sammenligner utviklingen i Systembolagets salg i grensekommunene mot Norge med salget i et område bestående av svenske kommuner som ligner grensekommunene med hensyn til næringsgrunnlag, befolkningsstørrelse, detaljhandelsomsetning mv. Avviket i omsetningens nivå og utvikling mellom grensekommunene og kontrollområdet kan tilskrives endringer i grensehandelen.

Litteraturliste

Amundsen A. (1963): Konsumpriselastisiteter og konsumprisprognoser bygget på nasjonalregnskapet. *Artikler nr 7.* Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Andrews R.L. og G.R. Franke (1991): The Determinants of Cigarette Consumption: A Meta-Analysis. *Journal of Public Policy and Marketing* 1, 81-100.

Andrews R.L. og G.R. Franke: Time-Varying Elasticities of U.S. Cigarette Demand, 1933-1987. W. Bearden, (red.) *AMA Educators' Proceedings.* Chicago: American Marketing Association.

Atkinson A.B. og J.L Skegg (1973): Anti-smoking publicity and the demand for tobacco in the U.K. *The Manchester School*, 41, 265-82.

Atkinson, A.B. og T.W. Meade (1974): Methods and preliminary findings in assessing the economic and health consequences of smoking with particular reference to lung cancer, *Journal of the Royal Statistical Society* Series A 137, 297-312

Batalgi B.H. og D. Levin (1986): Estimating the dynamic demand for cigarettes using panel data, the effects of bootleging, taxation and advertising reconsidered. *Review of Economics and Statistics,* 68, 148-55.

Becker G.S. og K.M. Murphy (1988): A theory of rational addiction. *Journal of Political Economy* 96, 675-700.

Bergh M. (1989): Etterspørsel etter tobakk og tilpasningen til EF's indre marked i 1992. Spesialoppgave i økonometri ved hovedfagsstudiet i sosialøkonomi. Oslo: Sosialøkonomisk institutt UiO.

Bergström, Fredrik og Niklas Wikström (2002a): Kampen om köpkraften - en regional analys. Västra Götalands län, Strömstad med omnejd, *Forskningsrapport S77, HUI*:Stockholm

Bergström, Fredrik og Niklas Wikström (2002b): Kampen om köpkraften - en regional analys. Värmlands län, *Forskningsrapport S79, HUI*:Stockholm

Bergström, Fredrik og Niklas Wikström (2002c): Kampen om köpkraften - en regional analys. Dalarna, *Forskningsrapport S83, HUI*: Stockholm

Bergström, Fredrik og Niklas Wikström (2002d): Kampen om köpkraften - en regional analys. Norrbottens län/Luleå kommun, *Forskningsrapport S84, HUI*:Stockholm

Bishop J.A. og J.H. Yoo (1985): Health scares, exice taxes and advertising ban in the cigarette demand and supply. *Southern Economic Journal* 52, 402-11.

Bjartveit K. (2002) Kampen mot tobakksskadene – hva gjorde staten? Noen hovedtrekk fra årene 1964-93. Sosial og helsedirektoratet, avdeling tobakk. Oslo, 2002.

Braverman M.T., T. Svendsen, K.E. Lund og L.E. Aarø (2001): Tobacco use by early adolescents. *European Journal of Public Health* 11, 218-224.

Bretteville-Jensen A.L. (2001): Kan økonomisk teori forklare etterspørselen etter avhengighetsgoder? *Norsk økonomisk tidsskrift* 115, 77-106.

Bruksås, L, K. Myran og L. Svennebye (2001): Grensehandelen med Sverige og Danmark, Sammenlikning av priser på grensen og i Oslo 2001. *Rapport 2001/28,* Statistisk sentralbyrå, Oslo.

Bruksås, Nina, Ketil Myran og Lars H. Svennebye (2001): Prisnivå på matvarer i de nordiske land, Tyskland og EU 1994-2000. *Rapporter 2001/20*, Statistisk sentralbyrå, Oslo.

Bygvrå, Susanne (1992): Grænsehandel ved porten til Europa, Institut for grænseregionsforskning: Aabenraa.

Bygvrå, Susanne (1997): Den dansk-tyske grænsehandel i de første år med det indre marked, Institut for grænseregionsforskning:Aabenraa.

Campbell, Colin (1993): *Shopping, pleasure and the context of desire*, Research in Consumption, Amsterdam.

Chaloupka F.J. og H. Wechsler (1997): Price, tobacco control policies and smoking among young adults. *Journal of Health Economics* 16, 359-73.

Chaloupka, F.J. Warner K. The economics of smoking, in (Eds.) A.J. Culyer and J.P. Newhouse, *Handbook of Health Economics*, Elsevier, pp. 1539–1627, 2000.

Chapman S. og J. Richardson (1990): Tobacco Excise and Declining Tobacco Consumption:

The Case of Papua New Guinea. *American Journal of Public Health*, 80, 537-40.

Cook, P.J. og M.J. Moore (2000): Alcohol, i A.J. Culyer og J.P. Newhouse (red.): *Handbook of Health Economics*, Vol 1, Amsterdam: Elsevier, 1629-1673.

Corlett, W.J. og D.C. Hague (1953): Complementarity and the excess burden of taxation, *Review of Economic Studies* 21, 21-30.

Crawford I. og S. Tanner (1994): Bringing it all back home: Alcohol taxation and Cross-Border shopping, *Fiscal Studies* vol. 16, 94-114

Crawford M.A., G.I. Baslch og R. Mermelstein (2002): Responses to tobacco control policies among youth. *Tobacco Control* 11, 14-19.

Dalla-Vorgia P., A.J. Sasco Y., Skalkidis K., Katsouyanni og D. Trichopoulos. (1990): An Evaluation of the Effectiveness of Tobacco-Control Legislative Policies in European Community Countries. *Scandinavian Journal of Social Medicine* 18; 81-9.

Dansk Skatteministerium (2000): *Rapport om grænsehandel.*

Diverse trafikktellinger fra Statens Vegvesen i Østfold, Hedmark, Nord-Trøndelag og Finnmark (Norge), samt Vägverket Konsult Trafikk, Borlänge (Sverige).

Doll, R., R. Peto, K.Wheatley, R. Gray og I. Sutherland (1994): Mortality in relation to smoking: 40 years' observation on male British doctors, *British Medical Journal* 309, 901-11.

Dulsrud, A. og R. Lavik (2003): Sammenligning av priser mellom Norge og Sverige på enkelte merkevarer. *Prosjektnotat* nr. 1 2003, Statens Institutt for forbruksforskning.

ECON (1999): Markedet for alkoholholdige drikker. *Rapport* utarbeidet for Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon. ECON Senter for økonomisk analyse, Oslo.

Edvards G. et al. (1994): *Alcohol Policy and the Public Good*, Oxford: Oxford University Press.

Emery S., M.M. White, E.A.Gilpin og P. Pierce (2002): Was there a significant tax evasion after the 1999 50 cents per pack cigarette tax increase in California? *Tobacco Control* 11, 130-4.

Ericsson, B (2001): Grensehandel. Bil og bussbasert handel år 2000. *Oppdragsrapport* nr. 15.01, Stiftelsen Østfoldforskning, Instituttt for offentlig økonomi, Halden.

Ericsson, Birgitta (1996): Detaljhandelen i grensehandelsområdet: Forretningstilbud og bransjestruktur, *arbeidsrapport* 21.96, Institutt for offentlig økonomi, Stiftelsen Østfoldforskning: Halden.

Ericsson, Birgitta (1997): Grensehandelsprosjektet: Grensehandelskurven er ikke normalfordelt, *Arbeidsrapport* 11.97, Institutt for offentlig økonomi, Stiftelsen Østfoldforskning: Halden.

Ericsson, Birgitta (1999): Grensehandelsundersøkelser: Metoder og reliabilitet, *oppdragsrapport* 31.99, Institutt for offentlig økonomi, Stiftelsen Østfoldforskning: Halden.

Evans W.N. og L.X. Huang (1998): Cigarette taxes and teen smoking: new evidence from panels of repeated cross-sections. *Working paper*. University of Maryland, Department of economics.

Farelley M.C. og J.W. Bray (1998): Response to increases in cigarette prices by race/ethnicity, income and age groups – United States 1976-1993. *Morbidity and mortality weekly report* 47, 605-9.

Forbrukerrapporten 10/2002: Hele Norge på svenskehandel, ss. 18-21.

Fugleberg, O. (1997): Metodiske problemer i forbindelse med estimering av det uregistrerte alkoholkonsumet i Norge. *SIFArapport* nr. 2/97. Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning, Oslo.

Fujii E.T. (1980): The demand for cigarettes: further empirical evidence and its implications for public policy. *Applied Economics* 12, 479-89.

Galbraith J.W. og M. Kaiserman (1997): Taxation, smuggling and demand for cigarettes in Canada: evidence from time-series data. *Journal of Health Economics*16, 287-301.

Grooss, Bent-Ole og Øivind Holt (1997): Grensehandel i tre svenske kommuner: struktur og forbrukervaner, *Oppdragsrapport* OR.05.97, Institutt for offentlig økonomi, Stiftelsen Østfoldforskning:Halden.

Grossman M. og F.J. Chalupka (1997): Cigarette taxes: the straw to break the Camel's back. *Public Health Reports* 112, 290-7.

Grossman M., D. Coate, E.M. Lewit og R.A. Shakotko (1983): Economic and other factors in youth smoking. Washington DC: National Science Foundation.

Hamilton J.L. (1972): The demand for cigarettes: advertising, the health scare and the advertising ban. *Review of Economics and Statistics* 56, 401-11.

Hammar H. (2001): Essays on policy instruments: applications to smoking and the environment. *Ekonomiska studier*. Nationalekonomiska Institutionen, Handelsögskolan vid Göteborgs Universitet. Dissertation.

Handelens og servicenæringenes utredningsinstitutt (HSH) (1994): Grensehandelen med Sve-

rige 1979-1992, *prosjektrapport* nr 58, HSH-Instituttet:Oslo.

Handelens og servicenæringenes utredningsinstitutt (HSH) (1996): Grensehandelen med Sverige 1979-1995, *prosjektrapport* nr 61, HSH-Instituttet:Oslo

Handelens og servicenæringenes utredningsinstitutt (HSH) (2000): Grensehandelen mot Sverige, Handels- og servicenæringenes hovedorganisasjon, HSH:Oslo.

Handelns Utredningsinstitut (2000): Handeln i Sverige 2000: Siffror och kommentarer till detaljhandelns omsättning i Sveriges kommuner och län, HUI:Stockholm.

Handelns Utredningsinstitut (2001): Handeln i Sverige 2001: Siffror och kommentarer till detaljhandelns omsättning i Sveriges kommuner och län, HUI:Stockholm.

Harris J.E (1994) A working model for predicting the consumption and revenue impacts of large increases in the US Federal Cigarette Excise Tax. *Working paper* No 4803. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

Hauge, Ragnar og Arvid Amundsen (1994): Virkninger av økt tilgjengelighet på alkohol, *SIFA-rapport* nr.2/94, Statens institutt for alkoholforskning, Oslo.

Health and Welfare Canada (1994): Canadians and smoking: an update. Ottawa: *Health and Welfare* Canada.

Health Education Authority, London. (1999): Smuggling and cross-border shopping of tobacco products in the European Union. *Report*. London: HEAL, 1999.

Helsedepartementet (2003): Om lov om endringer i lov 9.mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakkskader, *Ot.prp*. nr. 23 (2002-2003).

Hodne F. (1978): New evidence on the history of the tobacco consumption in Norway. *Economy and History* 21, 114-25.

Hodne, F. (1978a): Tobakken blir gledesspreder for staten og forbrukerne 1600-1800, i F. Sejersted og A.S. Svendsen (red.): *Blader av tobakkens historie*, J.L. Tiedemanns Tobaksfabrikk 1778-1978, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 159-187.

Hodne, F. (1978b): Fra forbrukervalg til forbrukerbeskyttelse 1800-1975, i F. Sejersted og A.S. Svendsen (red.): *Blader av tobakkens historie*, J.L. Tiedemanns Tobaksfabrikk 1778-1978, Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 188-221.

Horverak, Ø., S. Nordlund og I. Rossow (2001): Om sentrale deler av alkoholpolitikken. *Rapport* nr 1/2001, SIRUS, Oslo.

Horverak, Øyvind (1977): Etterspørselen etter brennevin og vin i Norge. *SIFA-rapport* 1977. Statens institutt for alkoholforskning, Oslo.

Horverak, Øyvind (2002): Selvbetjente vinmonopolutsalg. En evaluering. *Rapport* nr 2/2002, Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS), Oslo.

Horverak, Øyvind og Esa Österberg (2002): Utviklingen i avgifter og priser på alkoholdrikker i Norden på 1990-tallet. *Nordisk alkohol- & narkotikatidsskrift, vol. 19:91-105, 2002 (2)*. NAD/STAKES, Helsingfors.

Houthakker H.S. og L.D. Taylor (1970): Consumer demand in the United States: Analyses and Projections. *Harvard University Press*, Cambridge, Mass.

Høybråten, D. Utkast til åpningsinnlegg om norsk tobakkspolitikk ved Den første nasjonale tobakkskonferanse 25-26 februar. *Stensilnotat*. Oslo, 2002.

Irgens-Jensen O. (1988): Trends in the use of drugs among Norwegian youth. *SIFA-rapport* no 1/1988. Oslo: Statens institutt for alkohol og narkotikaforskning.

Jansen-Verbeke, Myriam *(1990):*Leisure + shopping = tourism product mix, i Ashworth, Gregory and Brian Goodall (ed): *Marketing tourism places*, Routledge, London and New York.

Joossens L. og M. Raw (1998): Cigarette smuggling in Europe: who really benefits? *Tobacco Control* 7, 66-71.

Kassarjian, Harold & Thomas Robertson (eds) (1991): Perspectives in consumer behavior, 4th ed., Prentice Hall:New Jersey.

Kay, J. og M. Keen (1986): Alcohol and tobacco taxes: Criteria for harmonisation i S Cnossen (red.): *Tax Coordination in the European Community*, Amsterdam: Kluwer Academic, s. 85-111.

Landbruksdepartementet 1999: Matens pris – marginer. Tilgjengelig på www.dep.no/ld/norsk/publ/rapporter/02005-990253/index-dok000-b-n-a.html.

Laugesen M. og C. Meads (1991): Advertising, price, income and publicity effects on weekly cigarette sales in New Zealand supermarkets. *British Journal of Addiction* 86, 83-9.

Laugesen M. og C. Meads (1991b): Tobacco advertising restrictions, price, income and tobacco consumption in OECD countries, 1960-1986. *British Journal of Addiction* 86, 1343-54.

Lavik, R. og A. Dulsrud (2000): Sammenlignende prisundersøkelse av utvalgte grensehandelsvarer, *Forskningsrapport* nr. 1, Statens institutt for forbruksforskning (SIFO):Lysaker

Lavik, Randi (1990): Prisbevissthet: En studie av handleadferd i Norge og Sverige, *Rapport* nr. 1-1990, Statens institutt for forbruksforskning (SIFO):Lysaker

Lavik, Randi og Ragnhild Brusdal (1996): Varehandelens utvikling: Kjøp ute og hjemme, Cappelen Akademisk Forlag AS, Oslo.

Lemmens, P. (1991): Measurement and Distribution of Alcohol Consumption. Rijksuniversiteit Limburg, Maastricht.

Leon, D.A., L. Chenet, V.M. Shkolnikov, S. Zakharov, J. Shapiro, G. Rakhmanova, S. Vassin og M. McKee (1997): Huge variation in russian mortality rates 1984-1994: Artifact, alcohol or what, The Lancet 350, 283-388.

Leu R. (1984): Anti-smoking publicity, taxation and the demand for cigarettes. *Journal of Health Economics* 3, 101-16.

Lewit E.M. og D. Coate (1982): The potential for using excise taxes to reduce smoking. *Journal of Health Economics* 1, 121-145.

Lewit E.M., A. Hyland, N. Kerrebrock og K.M. Cummings (1997): Price, public policy and smoking in young people. *Tobacco Control* 6 (S2), 17-24.

Lewit E.M., D. Coate og M. Grossman (1981): The effects of government regulations on teenage smoking. *Journal of Law and Economics* 14, 545-69.

Liang L. og F.J. Chaloupka (2002): Differential effects of price on youth smoking intensity. *Nicotine and tobacco research* 4, 109-14.

Lund K.E. (1996): Samfunnsskapte endringer i tobaksforbruk og røykevaner i Norge i det 20. århundre. *Doktoravhandling*. Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi.

Lund K.E. og Rise J. (2002): En gjennomgang av forskningslitteraturen om tiltak for å redusere røyking blant ungdom. *Rapport* skrevet på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet.

Lund, Ingeborg, Bjørn Trolldal og Trygve Ugland (1999): Norsk-svensk grensehandel med alkohol. *SIFArapport* nr. 1/99, Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning, Oslo.

Lund, K.E. og Rise J. En gjennomgang av forskningslitteraturen om tiltak for å redusere røyking blant unge. Sosial og helsedirektoratet, 2002.

Mann C.K. (1975): Tobacco: the ants and elephants. Salt Lake City UT: Olympus Publishing Company.

Markeds- og mediainstituttet (1999): Grensehandel. *Omnibusundersøkelse gjennomført for Statens tobakkskaderåd*, september 1999.

McAuliffe R.E. (1987): Advertising, competition and public policy. Lexington MA: *Lexington books.*

McGuinness T og K.Cowling (1975): Advertising and the aggregate demand for cigarettes. *European Economic Review* 6, 311-28.

Mellbye, Tora (1999): Rapport fra undersøkelse om innførselskontroll, Feedback Research & Consulting

Metra Consulting Group (1979): The relationship between total cigarette advertising and total cigarette consumption in the *UK*. Metra, London.

MMI Fakta (1999): Grensehandel: *Omnibusundersøkelse gjennomført for Statens tobakksskaderåd*, september 1999, Oslo.

Nicholson W. (1992): Microeconomic Theory, basic principles and Extensions, fifth edition

Nordlund, S. (1993): Metoder og metodeproblemer ved estimering av alkoholforbruk. *SIFA-rapport* nr. 3/92. Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning, Oslo.

Nordlund, Sturla (2003): Grensehandel og taxfree import av alkohol til Norge. *Nordisk alkohol- & narkotikatidskrift*, Vol. 20(1): 20-32.

Nordplan AB (2002): Handelsutredning: Slutrapport. Handelsutredning för Strömstad i samband med utbyggnad av E6 till motorväg samt en utbyggnad av verksamhetsytor invid Skee. Strömstads kommun: www.stromstad.se/mn/handelsutredning.pdf

Norges Bank (2002): Inflasjonsrapport nr. 2/2002. Norges Banks *rapportserie* nr. 3-2002.

Norges Bank (2003): Inflasjonsrapport nr 1/03. Norges Banks *rapportserie* nr. 1 – 2003.

Norske sjokoladefabrikkers forening (2003). Innspill til Grensehandelsutvalget, februar 2003.

Norström, Thor (1998): Estimating changes in unrecorded alcohol consumption in Norway using indicators of harm. Addiction Vol. 93(10): 1531-1538.

NOU 1995:24 Alkoholpolitikken i endring? Hvordan norske myndigheter kan møte de nye utfordringer nasjonalt og internasjonalt, Oslo: Statens forvaltningstjeneste

NOU 1995:24 Alkoholpolitikken i endring? Hvordan norske myndigheter kan møte de nye utfordringer nasjonalt og internasjonalt, Oslo: Statens forvaltningstjeneste

NOU 2003:10, Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2003. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

NOU 2003:4 Forskning på rusmiddelfeltet. Statens forvaltningstjeneste, Oslo.

NOU 2003:9 Skatteutvalget. Forslag til endrin-

ger i skattesystemet, Oslo: Statens forvaltningstjeneste
OECD (2002): Economic Surveys: Norway.
OECD (2002): Taxing Wages 2002
Opinion (2000): Svenskehandelsbarometeret - juni 2000.
Opinion (2001): Svenskehandelsbarometeret - des. 2000.
Österberg, Esa (1995): Do alcohol prices affect consumption and related problems? I Harold H. Holder and Griffith Edwards (eds.): *Alcohol and Public Policy. Evidence and Issues*, Oxford University Press, Oxford.
Pekurinen M. og H. Valtonen (1987): Price, policy and consumption of tobacco: The Finnish Experience. *Social Science and Medicine* 25, 875-81.
Pekurinen, M. (1991): Economic Aspects of Smoking. Is there a case for Government intervention in Finland? *Research Reports 16/91*. National Agency for Welfare and Health.
Persson L.G.W. (1999): Cigarett smugglingens struktur, omfattning och utveckling undar senare delen av 1990-talet. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Information och förlag.
Persson L.G.W. (1999b): Den organiserade cigaret smugglingen. Från ax til limpa. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Information och förlag.
Peterson D.E., S.L. Zeger, P.L. Remington og H.A. Anderson (1992): The effect of state cigarette excise tax increases on cigarette sales, 1955-1988. *American Journal of Public Health* 82, 94-6.
Peto R, A.D. Lopez J. Boreham, M. Thun og C. Heath (1994) Mortality from smoking in developed countries 1950-2000. Indirect estimates from national vital statistics. Oxford: *Oxford University Press*, 1994.
Peto, R. (1994): Smoking and death: The past 40 years and the next 40, *British Medical Journal* 309, 901-11.
Peto, R., A.D. Lopez og L. Boqi (1999): "Global tobacco mortality: monitoring the growing epidemic", i R. Lu, J. Mackay, S. Niu og R. Peto (red.): The Growing Epidemic, Singapore: Springer-Verlag.
Porter P.G. (1986): The impact of government policy on the US cigarette industry. Ippolito P.M og D.T. Shiffman (red.) Empirical approaches to consumer protection economics. US Government Printing Offices.
Radfar M. (1985): The effect on advertising on total consumption of cigarettes in the UK. *European Economic Review* 29, 225-31.
Ramsey, F.P. (1927): A contribution to the theory of taxation, *Economic Journal* 37, 47-61.
Regeringens proposition 2002/03:1 Budgetpropositionen för 2003. Finansdepartementet, Stockholm.
Reinås, Knut (1991): Alkoholens kilder. Rusmiddeldirektoratet, Oslo.
Rockvell G. (1948): Federal excise tax on tobacco. Washington DC, Division of Tax Research. US Treaty Department 15-16.
Rødseth, A. (1992): Konsumentteori, 2. utgåve
Røed Larsen, Erling, Ingvild Strømsheim og Jørgen Aasness (1997): "Fordelingsvirkninger av indirekte beskatning". I Norges Forskningsråd: *Skatteforum* 1997 – Nasjonalt forskermøte i skatteøkonomi, Oslo (s. 25-74).
Rønneberg A., K.E. Lund og A. Hafstad (1994): Lifetime smoking habits among Norwegian men and women born 1890 and 1974. *International Journal of Epidemiology* 23, 267 - 76.
Sammartino, F. (1990): Federal taxation of tobacco, alcoholic beverages, and motor fuels, Congressional Budget Office, Washington DC.
Schmalensee R.L.(1972): On the economics of advertising. Amsterdam: North Holland Publishing.
Schnabel M. (1972): An Oligopoly Model of the Cigarette Industry. *Southern Economic Journal* 38, 325-35.
Seldon B.J. og K.A. Doorodian (1989): A simultaneous model of cigarette advertising: effects on demand and industry response to public policy. *Review of Economics and Statistics* 71, 673-7.
Skatteministeriet Danmark (2000): Rapport om grænsehandel 2000
Skatteministeriet Danmark 2002: Rapport om grænsehandel 2001, København. Tilgjengelig på www.skat.dk/pub1/rapporter/graensehandel pst.20201/index.htm
Skatteministeriet Danmark (2002): L 79 Forslag til Lov om ændring af visse afgiftslove (Nedsættelse af afgifter af sigaretter, spiritus og mineralvand)
Skog et. al (1993): Vurdering av konsekvenser av ulike endringer i omsetningsform og priser for alkohol i Norge. *SIFArapport* nr. 4/93, Statens institutt for alkoholforskning, Oslo.
Skog, Ole-Jørgen (2000): An Experimental Study of a Change from Over-the-Counter to Self-Service Sales of Alcoholic Beverages in Monopoly Outlets. *Journal of Studies on Alcohol*, Vol. 61(1): 95-100.
Slemrod, J. (1990): Optimal taxation and optimal tax systems, *Journal of Economic Perspectives* 4, 157-178.

Smith A. (1776): The Wealth of Nations, London: Penguin Books.

Smith, Zoë (1999): The Revenue Effect of Changing Alcohol Duties, *Briefing Note* nr. 4. The Institute for Fiscal Studies, London.

SORAD (2003): Resandeinförsel. Uppdaterad till och med december 2002. www.sorad.su.se.

Sosial- og helsedirektoratet (2003). Tall om tobakk 1973-2001. Oslo.

St.prp nr 68 (2001-2002) Utbygging av E6 gjennom Østfold forseres.

St.prp. nr. 1 (2002-2003) Skatte-, avgifts- og tollvedtak. Finansdepartementet, Oslo.

Stapel, Silke (2002): Eating, drinking, smoking – comparative price levels in EU, EFTA and Candidate Countries for 2001: *Statistics in focus*. Theme 2 – 42/2002.

Statens Vegvesen/Vägverket (2000): Internationell personbiltrafik på väg E6 år 2000

Statistiska Centralbyrån Sverige (2002): Regional omsättningsstatistik 2001, spesialkjøringer på grunnlag av momsregisteret (også for flere år tilbake)

Statistisk sentralbyrå 2002: Varehandelsstatistikk 2000, *Norges offisielle statistikk NOS* C725.

Stavrinos V.G. (1987): The Effects of an Anti-Smoking Campaign on Cigarette Consumption: Empirical Evidence from Greece. *Applied Economics* 19, 323-9.

Stiglitz, J.E. (1988): Economics of the public sector, second edition

Strand, Marit (1993): Pris- og inntektselastisiteter for brennevin og vin. *Hovedoppgave* ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

Sumner M.T. (1971): The demand for tobacco in the U.K. *The Manchester School* 39, 23-7.

Sweanor D. (1997): The smuggling of tobacco products. Ottawa: Smoking and Health Foundation.

Tauras J.A. og F.J. Chaloupka (1999): Price, clean indoor air laws and cigarette smoking: evidence from longitudinal data of young adults. *Working Paper no 6937*. National Bureau of Economic Research.

Tennant R.B. (1950): The American Cigarette Industry: A study in economic analysis and public policy. New Haven CT: Yale University Press.

Thompson M.E. og I. McLead (1976): The effects of economic variables upon the demand for cigarettes in Canada. *Mathematical Scientist* 1, 121-32.

Tobakksindustriens felleskontor. (2003): Møte om grensehandelsutsatte varer. Notat. Oslo, 12. februar.

Townsend J. (1987): Cigarette Tax, Economic Welfare and Social Class Patterns of Smoking. *Applied Economics* 19, 335-65.

Townsend J., P. Roderick og J. Cooper J. (1994): Cigarette smoking by socioeconomic group, sex and age: effects of price, income and health publicity. *British Medical Journal* 309, 923-7.

Toxic Substances Board. (1989): Health or Tobacco - An end to tobacco advertising and promotion. Wellington: Department of Health, Publications Division, Government Printing Office, Washington D.C.

Ulstein, Anders (2003): Hva skjer med avgiftene for alkohol og tobakk i EU? En rapport til grensehandelutvalget, mars 2003.

US Department of Health and Human Services (1989): Reducing the Health Consequences of Smoking. 25 Years of Progress. A Report of the Surgeon General. US Department of Health and Human Services, Public Health Service, Centres for Disease Control, Centres for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health.

VBF (2003): *Rapport* nr 1/2003 Alkohol, grensehandel og avgiftsendringer.

Vegsund O. (1982): Tobakkskonsum og reklameforbud. *Spesialoppgave* i økonometri ved hovefagsstudiet i sosialøkonomi, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

Vinmonopolet (2002): Årsmelding 2001.

Vinmonopolet (2003): Informasjon til utvalget 12. februar 2003 og 1. april 2003.

Vinmonopolets hjemmesider på Internett: www.vinmonopolet.no

Walsh B.M. (1980): Health education and the demand for tobacco in Ireland 1953 to 1976. *Economics and Social Review* 11, 147-51.

Wangen K.R. og E. Biørn (2001): Individual hetrogenity and price responses in tobacco consumption: a two commodity analysis of unbalanced panel data. *Discussion paper no 294,* Statistics Norway.

Wangen, K.R. Patterns in household tobacco consumption. *Doktoravhandling*, Institutt for økonomi, Universitet i Oslo, 2002.

Warner K.E. (1981): Cigarette smoking in the 1970's: The impact of the antismoking campaigns on consumption. *Science* 211, 729-31.

Wasserman J., W.G. Manning, J.P. Newhouse og J.D. Winkler (1991): Effects of excise taxes and regulations on cigarette smoking. *Journal of Health and Economics* 10, 43-64.

WHO (2002): World Health Report 2002

Witt S.P. og C.L. Pass (1981): The effects on health warnings and advertising on the demand

for cigarettes. *Scottish Journal of Political Economy* 28, 86-91.

Worgotter G.F. og M. Kunze (1986): Cigarette prices and cigarette consumption in Austria 1955-1983. *New York State Journal of Medicine* 478-9.

World Bank. (1999): Curbing the epidemic. Governments and the economics of tobacco control. The World Bank. Washington DC: The World Bank

Young T. (1983): The demand for cigarettes: alternative specifications of Fujii's model. *Applied Economics* 15, 203- 11.

Young, D. J. og A. Bielinska-Kwapisz (2002): Alcohol Taxes and Beverage Prices, *National Tax journal* vol. LV, No. 1 March 2002

Young, D.J. og A. Bielinska-Kwapisz (2002): Alcohol taxes and beverage prices, *National Tax Journal* 55, 57-73.

Yurekli A.A. og P. Zhang (2000): The impact of clean indoor-air laws and cigarette smuggling on demand for cigarettes: an empirical model. *Journal of Health Economics* 2, 159-70.

Aasness, J. (2002): Hva har vært norske myndigheters begrunnelser for tobakksavgifter?, *memo*, Statistisk sentralbyrå.

www.finans.regeringen.se/propositionermm/propositioner/bp03/skatter.htm

www.skat.dk/tal/satser/afgift-spiritus.php3

www.skat.dk/tal/satser/afgift-tobak.php3

www.skat.dk/tal/satser/afgift-vin.php3

www.skat.dk/tal/statistik/avgiftsprovenu.php3

Vedlegg 1

Virkninger på proveny og konsummønster av endringer i særavgifter på grensehandelsutsatte varer

av Odd Erik Nygård og Jørgen Aasness, Statistisk sentralbyrå[1)]

1 Innledning

Dette vedlegget presenterer økonomisk teori, en empirisk basert simuleringsmodell og eksempler på bruk av modellen, til å analysere virkninger på proveny og konsummønster av endringer i særavgifter på grensehandelsutsatte varer. Spesielt er vi opptatt av følgende problemstilling. Finnes det for de aktuelle særavgifter et avgiftsnivå slik at statens avgiftsinntekt (proveny) fra særavgiften stiger med avgiften opp til dette punktet, for deretter å synke ved ytterligere økning i avgiftsnivået? En grunn til at provenyet kan tenkes å synke ved økt avgiftssats, er at skattelekkasjen ved grensehandelen kan tenkes å øke med økt avgiftssats og til slutt bli dominerende.

Både teori, modell og simuleringsanalyser er nyutviklet i forbindelse med arbeidet for Grensehandelsutvalget. utvalget har prioritert å få fram en protomodell og en analysemetode som kan presisere og svare på mange av de problemstillinger som nevnes i utvalgets mandat. Utvalget har ikke klart innen fristen på ca. 3 måneder å få tallfestet og testet protomodellen på en så grundig måte at vi føler oss sikre på de resultater som oppnås ved bruk av modellen. Men det er mulig å få kvalitetssikret resultatene mye bedre i framtiden, spesielt ved videreutvikling av modellen og med bruk av et bedre datagrunnlag.

Sentralt i analysen står en konsummodell med et system av makroetterspørselsfunksjoner for alt konsum inndelt i en rekke konsumgrupper. Modellen er basert på standard økonomisk konsumentteori og er tallfestet (kalibrert) basert på ulike typer data og økonometriske analyser. Dette er i samsvar med en langvarig norsk modelltradisjon som startet med Frisch (1959) og Leif Johansen (1960). Et sentralt poeng var her at en kan utlede en full matrise med n×n priselastisiteter fra kunnskap om budsjettandeler og Engelelastisiteter for de n godegruppene og kun én priselastisitet for en vilkårlig godegruppe. Dette bygger på en forutsetning om en additiv nyttefunksjon. Denne tradisjonen ble videreført av blant andre Amundsen (1968) og Bjerkholt og Longva (1980). Aasness og Holtsmark (1993) baserte seg på samme grunnleggende ide, men videreutviklet denne ved at (i) nyttefunksjonen er basert på et nyttetre, der en kan modellere at noen varer er nære substitutter mens andre kan være komplementære; (ii) en spesifikk form på nyttefunksjonen postuleres, som bl.a. gjør det mulig med analyser av globalt optimale avgiftssatser; (iii) makroetterspørselsfunksjonene utledes ved eksakt aggregering over etterspørselsfunksjonene til alle husholdninger i Norge; (iv) nyttefunksjonene avhenger av alderen til hvert individ i husholdningen; (v) det tas hensyn til stordriftsfordeler i husholdningsproduksjonen; (vi) modellen kalibreres basert på bruk av økonometriske metoder med latente variable, hvor en kan modellere tilfeldig og systematisk målestøy i ulike datakilder. Denne modellen, som kalles KONSUM, har siden blitt videreutviklet, og benyttet som frittstående modell og som konsumblokk i en generell likevektsmodell for norsk økonomi (MSG). Høsten 2002 ble modellen KONSUM oppdatert og videreutviklet av undertegnede. Basert på denne har utvalget utviklet en mer detaljert versjon, spesialtilpasset Grensehandelsutvalgets formål, som utvalget kaller KONSUM-G. Til denne konsummodellen har utvalget koplet en avgiftsmodell, slik at vi kan gjennomføre konsekvensanalyser av endringer i avgiftspolitikken. utvalget har blant annet inkludert brennevin, vin, øl og tobakk kjøpt i utlandet som egne varer i modellen. Dette innebærer at vi kan analysere konsekvenser av endringer i priser i utlandet på forbruksmønstret til norske husholdninger og proveny til den norske stat.

I avsnitt 2 gjennomgås grunnleggende teori

1) Førstekonsulent Odd Erik Nygård og forskningssjef Jørgen Aasness arbeider ved Seksjon for skatt, fordeling og konsumentatferd, Forskningsavdelingen, Statistisk sentralbyrå. E-post adresser: odd.erik.nygard@ssb.no og jorgen.aasness@ssb.no. Forfatterne vil takke medlemmene og sekretærene av Grensehandeslutvalget for initiering og faglige innspill underveis med dette modellprosjektet.

og begreper som KONSUM-G bygger eksplisitt på. Avsnitt 3 presenterer den empiriske modellen. Avsnittene 4-9 presenterer simuleringsresultatene fra modellen. Avsnitt 10 peker på forbedringsmuligheter.

2 Grunnleggende teori og begreper

Vi bygger på tradisjonell samfunnsøkonomisk konsumentteori, se f.eks. Rødseth (1997), men med en rekke konkrete tolkinger og spesifikasjoner. Hver husholdning i Norge forutsettes å maksimere en nyttefunksjon gitt en lineær budsjettbetingelse:

(1) $u_{ht} = u(q_{1ht},...,q_{jht},...,q_{nht};a_{1h},a_{2h}), \quad h \in H,$

(2) $p_{1t}q_{1ht} + ... p_{jt}q_{jht} +... + p_{nt}q_{nht} = y_{ht}, \quad h \in H,$

der u_{ht} er nyttenivået til husholdning h i tidsperiode (eller hypotetisk situasjon) t, H er mengden av alle husholdninger i Norge, u(.) er en nyttefunksjon som kan tolkes som en ren ordinalistisk preferanseindikator, q_{jht} er konsumet av godegruppe j for husholdning h i periode t, J er mengden av godegrupper, n er antall godegrupper i mengden J, a_{1h} og a_{2h} er henholdsvis antall barn og antall voksne i husholdning h, p_{jt} er pris på godegruppe j i periode t og y_{ht} er total forbruksutgift for husholdning h i periode t. Ved maksimering av nytten (1) gitt budsjettbetingelsen (2) får vi utledet etterspørselsfunksjoner for hver husholdning,

(3) $q_{jht} = g_j(p_{1t}, ..., p_{nt}, y_{ht}, a_{1h}, a_{2h}), j \in J, h \in H,$

dvs. at forbruket av gode j er en funksjon av prisene på alle konsumgodene og husholdningens totale forbruksutgift, antall barn og antall voksne. [2)]

Ved å summere etterspørselen over alle husholdninger i Norge, gitt vår spesielle form på nyttefunksjonen får vi utledet tilsvarende etterspørselsfunksjoner for Norge totalt, som er av typen:

(4) $Q_{jt} = g_j(p_{1t}, ..., p_{nt}, Y_t, A_{1t}, A_{2t}, N_t), \quad j \in J,$

der Q_{jt} er totalt privat konsum av godegruppe j i Norge i periode t, Y_t er total forbruksutgift for norske husholdninger samlet, A_{1t}, A_{2t}, og N_t er henholdsvis antall barn, antall voksne og antall husholdninger i Norge i periode t. Disse variablene defineres som enkle aritmetiske summer av de tilsvarende husholdningsvariable og N_t er antall elementer i mengden H av alle husholdninger i Norge. Det at en slikt system av makroetterspørselsfunksjoner (4) kan utledes fra mikroetterspørselsfunksjonene (3) er bevist i et spesialtilfelle i Aasness og Holtsmark (1993, teorem 2) og analysert i en mer generell modell i Aasness, Bye og Mysen (1996, s. 339-341).

Fra budsjettbetingelsene (2) til alle husholdningene i Norge og definisjonene av makrovariablene kan vi lett utlede en budsjettbetingelse for "makrokonsumenten":

(5) $p_{1t}Q_{1t} + ... p_{jt}Q_{jt} +... + p_{nt}Q_{nt} = Y_t,$

dvs. at summen av pris ganger mengde over alle konsumgoder er lik total konsumutgift også i makro. Dessuten er det mulig å vise at det eksisterer en nyttefunksjon U(.) av typen

(6) $U_t = U(Q_{1t},...,Q_{jht},...,Q_{nht};A_1,A_2;N_t),$

slik at hvis "makrokonsumenten" maksimerer nyttefunksjonen (6) til budsjettbetingelsen (5) så får vi eksakt samme system av etterspørselsfunksjoner (4) som vi først utledet ved å summere etterspørselsfunksjonene til alle husholdningene i Norge.[3)]

Disse teoretiske egenskapene innebærer en mengde fordeler hvis en velger å ta teorien på alvor i utvikling av praktiske beregningsmodeller for analyse av økonomisk politikk. Spesielt får vi at de ikke-lineære makroetterspørselsfunksjonene (4) oppfyller eksakt den lineære budsjettbetingelsen (5) for ethvert valg av avgifts- og skattessystem med påfølgende virkninger for priser og total forbruksutgift. Videre oppfyller systemet av makroetterspørselsfunksjonene (4) alle egenskaper og sammenhenger fra tradisjonell konsumentteori for en enkelt konsument, jf. Rødseth (1997). Dette gir en rekke kontrollmuligheter, jf. f.eks. kolonnesum og radsum restriksjonene i tabellene 1-4 nedenfor.

---

2) Dette er såkalte Marshallske etterspørselsfunksjoner. Ved å minimere kostnadene (2) til gitt nyttenivå (1) får vi såkalte Hickske etterspørselsfunksjoner, jf. Rødseth (1997) for de grunnleggende begrepene og Indahl, Sommervoll og Aasness (2001) for anvendelse i vår modelltype. Alle resultater nedenfor, slik som aggregering over konsumenter og utledning av ulike provenyfunksjoner, kan vises analogt med utgangspunkt i Hickske etterspørselsfunksjoner. Vi kan også gjennomføre konsekvensanalyser av politikkendringer basert på den empiriske modellen med et slikt utgangspunkt. I den følgende analysen vil vi imidlertid kun basere oss på de Marshallske etterspørselsfunksjonene.

3) En viktig forutsetning bak dette aggregeringsresultatet er at alle husholdninger konsumerer noe av alle konsumgoder. Hvis modellen innholder mange konsumgoder, slik som vår empiriske modell, er dette en urealistisk forutsetning. Makromodellen kan likevel gi en god beskrivelse av makrovariable og gode prediksjoner av virkninger av avgiftsendringer. En kan velge å tolke vår makromodell, utledet ved eksakt aggregeringsteori, som en approksimasjon til en mer realistisk mikromodell med hjørneløsninger og andre ikkelinearitet. Hvis en har tilgjengelig en mikrosimuleringsmodell, som f.eks. inneholder en detaljert og realistisk beskrivelse av grensehandel kan en generere viktige makro pris elastisiteter ved simulering på mikromodellen, og deretter kalibrere makromodellen slik at den gir nøyaktig de samme priselastisiteter i makromodellens basisår. I hvor stor grad en makromodell av den typen vi baserer oss på, vil kunne fange opp de viktigste aspektene ved en slik hypotetisk mikrosimuleringsmodell er en vanskelig problemstilling, men den er forskbar. Et mulig utgangspunkt for å konstruere en slik mikrosimuleringsmodell er modellen LOTTE-Konsum, jf. Aasness, Benedictow og Hussein (2002), med et representativt utvalg av 40 000 individer og 15 000 husholdninger.

Dette kan bl.a. være nyttig for å oppdage rene programmeringsfeil. Ved videre restriksjoner på formen av nyttefunksjonen, jf. nyttetreet i figur 1.1, vil slike fordeler kunne mangedobles. Videre gir sammenhengene mellom mikro og makro mange muligheter for å tallfeste og teste modellen med data fra ulike kilder. Spesielt kan en kombinere husholdningsdata og makrodata, se Aasness og Holtsmark (1993) for et eksempel. Videre kan en i anvendelser av modellen utnytte ulike typer økonomisk teori som velferdsteori og optimal skatteteori, se Aasness, Bye og Mysen (1996) og Schroyen og Aasness (2002) for eksempler.

Prisene (p_{jt}) som konsumentene står overfor vil vi nedenfor omtale som *konsumentpriser*. De er påvirket av særavgifter, moms og eventuelle andre indirekte skatter og subsidier. Sammenhengen mellom konsumentpris (p_j), pris uten avgift (p_{*j}) og avgiftsandelen (t_j) for gode j, forutsettes å være

(7) $p_{jt} = p_{*jt}(1+t_{jt}), \quad j \in J.$

Avgiftsandelen t_{jt} kan tolkes som en funksjon av alle særavgifter, momssystem, og eventuelle subsidieordninger og andre indirekte skatter som er tilknyttet konsumgodet, se (17) nedenfor. Avgiftsandelen t_{jt} er målt i forhold til prisen på konsumgodet uten avgifter (p_{*j}). Vi regner kun med avgifter som norske myndigheter får inntektene av. For varer kjøpt utlandet vil avgiftsandelene være null.

Avgiften pr. enhet av godet blir således $t_{jt}p_{*jt}$, og provenyet (statens inntekt) fra husholdingenes samlede forbruk av gode j blir

(8) $T_{jt} = t_{jt}p_{*jt}Q_{jt}, \quad j \in J,$

Vi vil kalle dette for *delprovenyet* fra konsumgode j. La oss videre definere *totalprovenyet* fra indirekte skatter tilknyttet husholdningenes samlede forbruk av alle konsumgoder slik:

(9) $T_t = \Sigma_{j\in J}T_{jt} \; [= \Sigma_{j\in J}\, t_{jt}\, p_{*jt}Q_{jt}].$

Totalprovenyet er altså definert som summen av delprovenyene fra de enkelte konsumgoder.

Av (4), (7) og (8) følger del*provenyfunksjoner tilknyttet hvert gode*

(10) $T_{jt} = T_{Dj}(t_{1t}, ..., t_{nt}, p_{*1t}, ..., p_{*nt}, Y_t, A_{1t}, A_{2t}, N_t), \quad j \in J.$

Ved å sette alle andre variable konstant unntatt avgiftsandelen for det aktuelle gode, får vi definert delprovenyet for gode j som funksjon bare av avgiftsandelen for det samme gode j:

(11) $T_{jt} = T_{DKj}(t_{jt}) \equiv T_{Dj}(t_{10},...,t_{jt},...,t_{n0}, p_{*10},...,p_{*n0}, Y_0, A_{10}, A_{20}, N_0), \; j \in J.$

Siden denne funksjonen kan framstilles geometrisk ved en endimensjonal kurve vil vi kalle dette for *delprovenykurven* for konsumgode j.

Vi kan nå formulere følgende hypotese:

For noen goder j, som tilhører mengden $J_{DKM} \subseteq J$, vil delprovenykurven

(12) $T_{DKj}(t_{jt})$ vokse monotont opptil en verdi av avgiftsandelen (t_{DKMj}) som vi kaller den *delprovenymaksimerende avgiftsandelen* for gode j, for deretter å være monotont fallende.

Gitt at hypotese (12) gjelder for gode j vil den delprovenymaksimerende avgiftsandelen oppfylle førsteordensbetingelsen $\partial T_{DKj}(t_{DKMj})/\partial t_{jt} = 0$. Denne betingelsen kan brukes til å karakterisere og/eller beregne t_{DKMj}. Vi vil nedenfor bruke simuleringsteknikker til å beregne delprovenykurver i vår omfattende empirisk baserte modell og gjennom dette også finne eventuelle maksima.

Tanken om at det eksisterer slike sammenhenger mellom proveny og avgiftsandeler er gammel. Adam Smith er allerede inne på dette i sin *The Wealth of Nations* (1776) og Dupuit (1844) tar også opp dette senere. Disse ideene fikk så sin renessanse da Arthur B. Laffer tegnet sin velkjente *Lafferkurve* på 1970-tallet, jf. Fullerton (1981). Se Crawford og Tanner (1995) for et eksempel på en studie som forsøker å se på sammenhenger mellom proveny fra alkoholholdig drikke og økt grensehandel.

Merk at det fra (11) følger at både mengden J_{DKM} og de delprovenymaksimerende avgiftssatsene for konsumgodene i denne mengden kan avhenge av alle de eksogene variable i modellen, inklusive avgiftsandelene til de andre konsumgodene.

Av (4) (7) og (9) følger *provenyfunksjoner for totalt proveny fra indirekte skatter* :

(13) $T_t = T_T(t_{1t},...,t_{nt}, p_{*1t},...,p_{*nt}, Y_t, A_{1t}, A_{2t}, N_t).$

Fra (13) kan vi også definere totalt proveny for indirekte skatter som funksjon av avgiftsatsen for et enkelt gode ved å holde andre variable konstant,

(14) $T_t = T_{TKj}(t_{jt}) \equiv T_T(t_{10},...,t_{jt},...,t_{nt}, p_{*10}, ..., p_{*n0}, Y_0, A_{10}, A_{20}, N_0), \; j \in J.$

Vi vil kalle $T_{TKj}(t_{jt})$ for *totalprovenykurven* for konsumgode j.

Vi kan nå formulere følgende hypotese:

For noen goder j, som tilhører mengden $J_{TKM} \subseteq J$, vil totalprovenykurven

(15) $T_{TKj}(t_{jt})$ vokse monotont opptil en verdi av avgiftsandelen (t_{TKMj}) som vi kaller den total*provenymaksimerende avgiftsandelen* for gode j, for deretter å være monotont fallende.

Gitt at hypotese (15) gjelder for gode j vil den totalprovenymaksimerende avgiftsandelen oppfylle førsteordensbetingelsen $\partial T_{TKj}(t_{TKMj})/\partial t_{jt} = 0$. Denne betingelsen kan brukes til å karakterisere og/eller beregne t_{TKMj}. Vi vil nedenfor bruke simuleringsteknikker til å beregne totalprovenykurver i vår

modell og gjennom dette også finne eventuelle maksima.

Merk at det fra (14) følger at både mengden J_{TKM} og de totalprovenymaksimerende avgiftssatsene for konsumgodene i denne mengden kan avhenge av alle de eksogene variablene i modellen, inklusive avgiftsandelene til de andre konsumgodene. Vi gir eksempler på det siste i figurene 6 og 7. Videre kan vi finne provenytabeller og provenymaksimerende avgiftsandeler når vi lar flere avgiftsandeler variere samtidig. Dette gir vi et eksempel på i tabell 1.5 nedenfor.

La oss tenke oss at momssystemet, særavgiftssystemet og subsidieordninger av ulike typer lar seg beskrive ved hjelp av et sett av konkrete avgiftsatser $(a_{1t},....,a_{mt})$. La oss videre tenke oss at vi kan beregne hvordan de totale avgiftsandelene knyttet til de enkelte konsumgodene (godegruppene) avhenger av de konkrete avgiftssatsene,

(16) $t_j = t_j(a_{1t},....,a_{mt}), \quad j \in J.$

Dette kan gjøres på en rekke ulike måter. Spesielt kan en bruke en kryssløpsmodell eller ikke, og kryssløpsmodeller kan utformes på ulike måter. Videre er det et spørsmål om hvordan en skal aggregere enkeltavgifter opp til godegrupper og næringssektorer. En kan også vurdere om en vil ha med forskjellige slags subsidieordninger for næringslivet eller ikke.

Av (7) og (16) følger at vi kan skrive konsumentprisene som funksjon av de konkrete avgiftsatsene $(a_{1t},....,a_{mt})$:

(17) $p_j = p_{*j}(1+t_j(a_{1t},....,a_{mt}) \equiv p_j(a_{1t},....,a_{mt}), \quad j \in J.$

Det er praktiske og teoretiske fordeler knyttet til det å dekomponere avgiftsmodellen i (7) og (16), framfor direkte å se hvordan konsumentprisene p_{jt} avhenger av de konkrete avgiftssatsene som i (17). I denne førsteverjonen av modellen har vi ikke spesifisert (16) og (17). Vi har kun benyttet avgiftsandelene t_j i modellens basisår (1999). Disse er beregnet ved hjelp av en generell likevektsmodell for norsk økonomi (MSG) utviklet av Statistisk sentralbyrå.

Merk at vi i stedet for å måle avgifter som andel av pris uten avgift (p_{*j}), kan vi måle dem som andel av konsumentprisen (p_j). Vi benevner den sistnevnte avgiftsandelen for gode j med τ_j. Sammenhengen mellom disse to avgiftsandelene er gitt ved:

(18) $\tau_j = t_j / (1+t_j) \quad j \in J.$

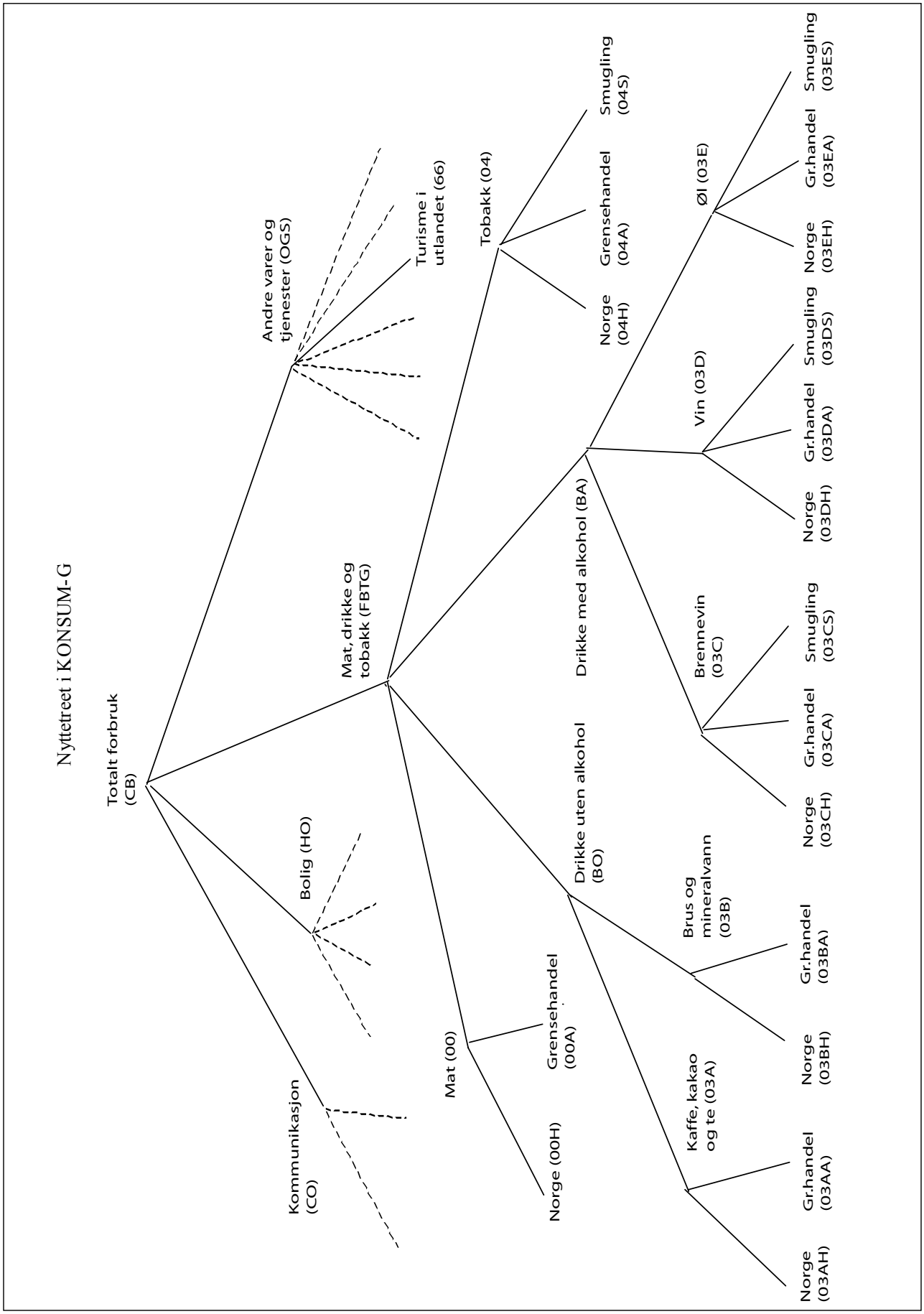
Herav ser vi at når t_j beveger seg mot uendelig vil τ_j bevege seg mot 1. Tabell 1.4 gir en oversikt over verdiene på avgiftsandelene (t_j,τ_j) for de ulike godene i modellens basisår. I presentasjonen av simuleringsresultatene har vi valgt å måle avgiften som andel av konsumentprisen (τ_j).

3 En ny simuleringsmodell

Vi har laget en empirisk basert simuleringsmodell som er i full overenstemmelse med den generelle teorien over. Vi har tatt utgangspunkt i modellen KONSUM slik den ble utviklet av undertegnede høsten 2002. Denne modellen er på nåværende tidspunkt ikke dokumentert i form av en offentlig tilgjengelig publikasjon, men den bygger videre på tidligere versjoner av modellen, dokumentert i bl.a. Aasness og Holtsmark (1993), Wold (1998) og Indahl, Sommervoll og Aasness (2001). Se Sommervoll og Aasness (2001) for et eksempel på bruk av modellen til globale simuleringsanalyser med blant annet klimagassminimerende konsumentpriser. Spesifikasjonen av nyttefunksjonene (1) og (6) er basert på et nyttetre som vist i figur 1.1. Se Deaton og Muellbauer (1980, kap. 5) for en generell omtale av nyttetrær. Vi har i figuren bare helspesifisert nyttegrenen for Matvarer, drikkevarer og tobakk (FBTG), som er blitt laget for Grensehandelsutvalget. Modellen med dette spesielle nyttetreet betegnes således KONSUM-G. Nyttegrenene for de andre hovedgruppene, Kommunikasjon (CO), Bolig (HO) og Andre varer og tjenester (OGS) er også omfattende med mange trinn. Det er bare antall grupper på trinn 2 for disse hovedgruppene som er antydet i figur 1.1. På nederste nivå er det 18 godegrupper innenfor hovedgruppen Mat, drikke og tobakk (FBTG) og 55 godegrupper totalt for hele modellen.

Ved hvert grenpunkt på nyttetreet er det spesifisert en translatert CES subnyttefunksjon, der "minimumskvantaene" er lineære funksjoner av antall barn og voksne i husholdningen og med et husholdningspesifikt konstantledd som fanger opp stordriftsfordeler i husholdningsproduksjonen. Modellen er kalibrert mot ulike typer data og økonometriske metoder. Spesielt benyttes modeller med latente variable som kan ta hensyn til tilfeldige og systematiske målefeil i data, jf. Aasness, Biørn og Skjerpen (1993), Aasness, Eide og Skjerpen (1994), Aasness og Belsby (1997), Røed Larsen, Wold og Aasness (1997), Wangen og Aasness (2002), og Aasness og Røed Larsen (2003). Vi har benyttet informasjon fra Grenshandelsutvalgets rapport til anslag på flere av de budsjettandeler og elastisiteter som KONSUM-G ble kalibrert mot. I framtiden kan en eventuelt benytte modeller med latente variable for estimering av omfang av grensehandel, tax-free handel, smugling og hjemmeproduksjon, som modellen kan kalibreres mot.

Brennevin er delt inn i tre varegrupper ettersom brennevinet er kjøpt i Norge (H); kjøpt lovlig i andre land for bruk i Norge, inklusive gren-



Figur 1.1 Nyttetreet i KONSUM-G

sehandel og tax-free handel (A); og smuglervarer eller hjemmeproduserte varer (S). Tilsvarende tredeling er gjort for vin, øl, og tobakk. For matvarer og ikke-alkoholholdige drikkevarer er det bare skilt mellom varer kjøpt hjemme (H) og varer kjøpt i utlandet for bruk i Norge (A). For andre varer og tjenester er det ikke foretatt en slik inndeling, men nordmenns konsum i utlandet er inkludert som en egen gruppe i en annen gren av nyttetreet (OGS).

Ved at modellen skal tilfredstille eksakt alle restriksjoner fra den generelle økonomiske konsumentteorien blir det lettere å tolke og kontrollere resultater fra modellen. Videre får en mange nye restriksjoner ved å anta at husholdningenes nyttefunksjoner skal tilfredstille nyttetreet i figur 1.1. Nyttetreet innebærer at husholdningene kan ta beslutninger om forbrukssammensetningen ved først og fremst å vurdere opp mot hverandre nytten av endringer i konsumgoder som ligger innen samme gren av nyttetreet. Hvis brennevinsavgiften i Norge øker kan en tenke seg at konsumenten velger sin nye forbrukssammensetning på følgende måte. Først vurderer konsumenten om den skal redusere forbruket av brennevin kjøpt i Norge og heller skaffe til veie brennevin mer hensiktsmessig ved økt grensehandel/tax-free handel (03CA) eller ved smugling/hjemmebrenning (03CS). Dernest vurderer husholdningen om den skal redusere den totale utgiften til brennevin og heller kjøpe mer vin (03D) og øl (03E). Videre vil konsumenten vurdere om den etter økningen i brennevinsavgiften bør endre fordelingen av utgifter innen de fire hovedgruppene Mat (00), Drikke uten alkohol (BO), Drikke med alkohol (BA) og Tobakk (04). Dernest vil husholdningen vurdere om den bør endre fordelingen av total forbruksnivå på de fire hovedgruppene på toppen av nyttetreet. Til slutt vil konsumenten gå nedover nyttetreet igjen og kontrollere at alle utgiftene er optimalt fordelt mellom ulik grupper og subgrupper.

I prinsippet kan økt brennevinsavgift føre til endret forbruk av skummet melk som er en del av gruppen Mat. Men dette skjer kun via utgift til mat totalt, og dermed via den samme kanal som for virkninger av endringer i andre priser utenfor Mat (00). I praksis vil derfor kryssprisеelastisiteten mellom brennevin og skummet melk være tilnærmet null, men den vil ikke være eksakt null. Forutsetter en dette brytes modellogikken. I prinsippet kunne en utvide nyttetreet og for eksempel få fram at det vil være mye større kryssprisеlastisiteter mellom skummet melk og lettmelk enn mellom skummet melk og brennevin. Utnytting av denne type forutsetninger om konsumentenes behovsstruktur er en essensiell del av angrepsmåten bak KONSUM-G.

Modellen har 55 goder og dermed en matrise med 55x55 = 3025 priselastisiteter for denne godegrupperingen. Denne matrisen av priselastisiteter vil tilfredstille alle krav fra konsumentteorien. En slik stor matrise er selvfølgelig vanskelig å få oversikt over og presentere. Ved å anta at alle prisene endres proporsjonalt innen en gruppe av disse godene, kan en ved såkalt Hicks-aggregering få aggregert alle godene innen godegruppen. De vil også tilfredstille alle krav til konsumentteorien. Tabell 1-2 presenterer et komplett sett av elastisiteter for en 6-godegruppering og tabell 3-4 presenterer de tilsvarende elastisiteter for en 15-godegruppering. Alle goder i nyttetreet utenfor Mat, drikke og tobakk er slått sammen til en ny aggregert gruppe: Andre goder (AG). Innen den nye grenen av nyttetreet har vi slått sammen Matvarer (00) og Drikke uten tobakk (BO) til Mat og drikke u/alkohol (0BO). Forskjellen mellom den 6 godegrupperingen i tabell 1.1-1.2 og 15 godegrupperingen i tabell 1.3-1.4 er at de sistnevnte skiller mellom varer kjøpt i Norge (H), kjøpt ved grensehandel eller tax-free (A) og smuglet eller hjemmeprodusert (S), mens i 6 godegrupperingen er disse aggregert til en felles gruppe for de ulike varetypene. Elastisitetene for 6 godegrupperingen er en eksakt aggregering av elasisitetene for 15 godegrupperingen. Det er spesielt interesant å se på sammenhengene mellom elastisitetetene for den aggregerte og disaggregerte grupperingen.

Merk at kolonne- og rekkesummene i nevnte tabeller er null. Det er veide summer av elastisitetene som følger av konsumentens budsjettbetingelse. Tilsvarende er alle radsummene null som følger av at etterspørselsfunksjonene er homogene av grad 0 i priser og total forbruksutgift. Legg videre merke til at alle kryssprisеlastisitetene er positive i tabell 1.2 og 1.4, som er såkalte Slutskyelastisiteter, der vi kan tenke oss konsumenten får en inntektskompensasjon ved en prisstigning, slik at nyttenivået (levestandarden) er konstant. Siden alle konsumgodene her er substitutter vil alle disse kryssprisеlastisitetene være positive. I tabell 1.1 og 1.3 får derimot konsumentene ingen inntektskompensasjon. Mange av kryssprisеlastisitetene blir dermed negative på grunn av den negative inntektseffekten. Dette gjelder ikke for de godene som er nære substitutter, der er substitusjonseffekten sterkere enn inntektseffekten. Spesielt ser vi at kryss Cournot elastisitetene er positive mellom alle alkoholholdige drikkevarer, både i tabell 1.1 og 1.3. Videre får vi positive kryss Cournot elastisiteter i tabell 1.3 mellom goder av samme varetype, men

Tabell 1.1 Priselastisiteter (Cournot), Engelelastisiteter (E) og budsjettandeler (w) for mat, drikke og tobakk. Hovedgrupper

kode	godegruppe	w (%)	E	ej.0BO	ej.03C	ej.03D	ej.03E	ej.04	ej.AG	Sum
0BO	Mat og drikke u/ alkohol	14,595	0,306	-0,188	-0,001	0,000	-0,001	-0,008	-0,110	0,000
03C	Brennevin og sprit	1,386	1,324	-0,157	-0,885	0,130	0,095	-0,033	-0,474	0,000
03D	Vin	0,919	1,856	-0,220	0,188	-1,247	0,133	-0,047	-0,664	0,000
03E	Øl	1,164	1,139	-0,135	0,115	0,112	-0,795	-0,029	-0,407	0,000
4	Tobakk	3,087	0,303	-0,036	-0,001	0,000	-0,001	-0,157	-0,108	0,000
AG	Andre goder	78,849	1,138	-0,142	-0,006	-0,001	-0,006	-0,030	-0,953	0,000
	Sum (veid)	100,000	1,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars 2003.

Tabell 1.2 Priselastisiteter (Slutsky) for mat, drikke og tobakk. Hovedgrupper

kode	godegruppe	sj.0BO	sj.03C	sj.03D	sj.03E	sj.04	ej.AG	Sum
0BO	Mat og drikke u/ alkohol	-0,143	0,003	0,003	0,003	0,002	0,132	0,000
03C	Brennevin og sprit	0,037	-0,867	0,142	0,110	0,008	0,570	0,000
03D	Vin	0,051	0,214	-1,230	0,154	0,011	0,800	0,000
03E	Øl	0,031	0,131	0,122	-0,782	0,007	0,490	0,000
4	Tobakk	0,008	0,003	0,003	0,002	-0,148	0,131	0,000
AG	Andre goder	0,024	0,010	0,009	0,007	0,005	-0,056	0,000
	Sum (veid)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars 2003.

avhengig om de er kjøpt hjemme (H), kjøpt i utlandet (A) eller smuglet eller hjemmelaget (S).

La oss så først betrakte priselastisitetene for tobakk. Fra tabell 1.1 ser vi at den direkte priselastisiteten for hovedgruppen tobakk er -0,16. Denne er lav i tallverdi i forhold til de fleste økonometriske undersøkelsene i tabell 7.1 i kapittel 7. Fra tabell 1.3 ser vi imidlertid at den direkte priselastisiteten for tobakk kjøpt i Norge er -0,48, som ligger innenfor grensen 0,4-0,5 som Grensehandelsutvalget konkluderte med som et rimelig intervall. Videre ser vi fra tabell 1.3 at priselastisiteten for tobakk kjøpt ved grensehandel eller tax-free er -1,11. At denne er mye høyere i tallverdi er rimelig siden den har en mindre andel av samlet tobakksforbruk enn tobakk kjøpt i Norge, som det går fram av budsjettandelene i første kolonne i tabell 1.3. Kryspriselastisitetene mellom de ulike tobakksgruppene er klart positive, i tråd med nyttetreet i figur 1.1.

For brennevin, vin og øl er de direkte priselastisitetene i tabell 1.1 henholdsvis -0,9; -1,3 og -0,8. Dette er i rimelig samsvar med anbefalingene fra kapittel 6, men priselastisiteten for brennevin er noe lavere enn anbefalt verdi. Fra tabell 1.3 ser vi at de tilsvarende elastisitetene for brennevin, vin og øl kjøpt i Norge er henholdsvis -1,4; -1,6 og -0,8. Alle er blitt større i tallverdi, men bare litt for øl, noe for vin og særlig mye for brennevin. Det henger sammen med at for brennevin er det en spesielt stor andel som er kjøpt ved grensehandel/tax-free utlandet, eller smuglet/hjemmebrent, som det framgår av budsjettandelene i tabell 1.3. Disse priselastisitetene er dermed i overkant av de som er anbefalt i kapittel 6. I denne sammenheng bør en merke seg at pris- og inntektselastisitetene fra kapittel 6 er estimert når en måler konsumet i ren alkohol, mens priselastisitetene i tabell 1.1-1.4 gjelder for konsumet målt i 1999 priser. De siste vil rimeligvis være større enn de førstnevnte, fordi når total forbruksutgift stiger eller prisene går ned vil en tendere til å velge dyrere vinmerker og brennevinsmerker, Aasness (1990, Essay 2). Logikken i KONSUM-G krever at en måler konsumet til en godegruppe i utgift til faste priser, men en kan kople til på en konsistent måte tilleggsrelasjoner for konsumet målt på andre måter, slik som mengde ren alkohol. Dette er ikke gjort i nåværende modell, noe som gjør det vanskeligere å kalibrere modellen mot elastisitetene i kapittel 6.

Noen av mekanismene i modellen kan illustreres ved at en øker særavgiften for brennevin i Norge, og dermed avgiftsandelen for brennevin. Det gir blant annet følgende effekter: (i) statens inntekt (proveny) fra brennevinsavgiften vil øke for

Tabell 1.3 Priselastisiteter (Cournot), Engelelastisiteter (E) og budsjettandeler (w) for mat, drikke og tobakk. Detaljert gruppering

kode	godegruppe	w (%)	E	ej. 0BOH	ej. 0BOA	ej. 03CH	ej. 03CA	ej. 03CS	ej. 03DH	ej. 03DA	ej. 03DS	ej. 03EH	ej. 03EA	ej. 03ES	ej. 04H	ej.04A	ej.04S	ej.AG	Sum
0BOH	Mat og drikke u/alkohol; Norge	14,286	0,306	-0,212	0,025	0,000	0,000	-0,001	0,001	0,000	0,000	-0,001	0,000	0,000	-0,005	-0,002	-0,001	-0,110	0,000
0BOA	Mat og drikke u/alkohol; Grenseh.	0,310	0,306	1,138	-1,325	0,000	0,000	-0,001	0,001	0,000	0,000	-0,001	0,000	0,000	-0,005	-0,002	-0,001	-0,110	0,000
03CH	Brennevin; Norge	0,675	1,563	-0,181	-0,004	-1,412	0,213	0,154	0,118	0,018	0,017	0,108	0,003	0,001	-0,028	-0,009	-0,003	-0,559	0,000
03CA	Brennevin; Grenseh.	0,287	1,563	-0,181	-0,004	0,501	-1,699	0,154	0,118	0,018	0,017	0,108	0,003	0,001	-0,028	-0,009	-0,003	-0,559	0,000
03CS	Brennevin; Smugling	0,424	0,782	-0,091	-0,002	0,250	0,106	-0,879	0,059	0,009	0,009	0,054	0,001	0,000	-0,014	-0,004	-0,001	-0,280	0,000
03DH	Vin; Norge	0,625	2,085	-0,241	-0,005	0,124	0,053	0,035	-1,545	0,071	0,074	0,144	0,004	0,001	-0,037	-0,011	-0,004	-0,746	0,000
03DA	Vin; Grenseh.	0,093	2,085	-0,241	-0,005	0,124	0,053	0,035	0,476	-1,950	0,074	0,144	0,004	0,001	-0,037	-0,011	-0,004	-0,746	0,000
03DS	Vin; Smugling	0,201	1,042	-0,121	-0,003	0,062	0,026	0,017	0,238	0,035	-0,973	0,072	0,002	0,000	-0,019	-0,006	-0,002	-0,373	0,000
03EH	Øl; Norge	1,118	1,147	-0,133	-0,003	0,068	0,029	0,019	0,087	0,013	0,013	-0,819	0,015	0,004	-0,021	-0,006	-0,002	-0,410	0,000
03EA	Øl; Grenseh.	0,030	1,147	-0,133	-0,003	0,068	0,029	0,019	0,087	0,013	0,013	0,540	-1,344	0,004	-0,021	-0,006	-0,002	-0,410	0,000
03ES	Øl; Smugling	0,016	0,573	-0,066	-0,001	0,034	0,015	0,010	0,043	0,006	0,006	0,270	0,007	-0,678	-0,010	-0,003	-0,001	-0,205	0,000
04H	Tobakk; Norge	2,219	0,313	-0,036	-0,001	0,000	0,000	-0,001	0,001	0,000	0,000	-0,001	0,000	0,000	-0,480	0,279	0,039	-0,112	0,000
04A	Tobakk; Grenseh.	0,677	0,313	-0,036	-0,001	0,000	0,000	-0,001	0,001	0,000	0,000	-0,001	0,000	0,000	0,913	-1,114	0,039	-0,112	0,000
04S	Tobakk; Smugling	0,191	0,156	-0,018	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	-0,001	0,000	0,000	0,457	0,139	-0,677	-0,056	0,000
AG	Andre goder	78,849	1,138	-0,139	-0,003	-0,002	-0,001	-0,003	0,000	0,000	-0,001	-0,006	0,000	0,000	-0,021	-0,007	-0,002	-0,953	0,000
	Sum (veid)	100,000	1,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars 2003.

Tabell 1.4 Priselastisiteter (Slutsky) og avgiftsandeler (t, t) for mat, drikke og tobakk. Detaljert gruppering

kode	godegruppe	t	t	sj. 0BOH	sj. 0BOA	sj. 03CH	sj. 03CA	sj. 03CS	sj. 03DH	sj. 03DA	sj. 03DS	sj. 03EH	sj. 03EA	sj. 03ES	sj. 04H	sj.04A	sj.04S	sj.AG	Sum
0BOH	Mat og drikke u/ alkohol; Norge	0,260	0,206	-0,168	0,026	0,002	0,001	0,001	0,002	0,000	0,000	0,002	0,000	0,000	0,001	0,000	0,000	0,132	0,000
0BOA	Mat og drikke u/ alkohol; Grenseh.	0,000	0,000	1,182	-1,324	0,002	0,001	0,001	0,002	0,000	0,000	0,002	0,000	0,000	0,001	0,000	0,000	0,132	0,000
03CH	Brennevin; Norge	3,349	0,770	0,042	0,001	-1,401	0,217	0,161	0,128	0,019	0,021	0,126	0,003	0,001	0,007	0,002	0,000	0,673	0,000
03CA	Brennevin; Grenseh.	0,000	0,000	0,042	0,001	0,511	-1,695	0,161	0,128	0,019	0,021	0,126	0,003	0,001	0,007	0,002	0,000	0,673	0,000
03CS	Brennevin; Smug.	0,000	0,000	0,021	0,000	0,256	0,109	-0,876	0,064	0,010	0,010	0,063	0,002	0,000	0,003	0,001	0,000	0,337	0,000
03DH	Vin; Norge	1,841	0,648	0,056	0,001	0,138	0,059	0,043	-1,532	0,073	0,079	0,168	0,005	0,001	0,009	0,003	0,000	0,898	0,000
03DA	Vin; Grenseh.	0,000	0,000	0,056	0,001	0,138	0,059	0,043	0,489	-1,948	0,079	0,168	0,005	0,001	0,009	0,003	0,000	0,898	0,000
03DS	Vin; Smugling	0,000	0,000	0,028	0,001	0,069	0,029	0,022	0,244	0,036	-0,971	0,084	0,002	0,001	0,004	0,001	0,000	0,449	0,000
03EH	Øl; Norge	1,661	0,624	0,031	0,001	0,076	0,032	0,024	0,094	0,014	0,015	-0,806	0,015	0,004	0,005	0,001	0,000	0,494	0,000
03EA	Øl; Grenseh.	0,000	0,000	0,031	0,001	0,076	0,032	0,024	0,094	0,014	0,015	0,553	-1,344	0,004	0,005	0,001	0,000	0,494	0,000
03ES	Øl; Smugling	0,000	0,000	0,015	0,000	0,038	0,016	0,012	0,047	0,007	0,008	0,277	0,007	-0,678	0,002	0,001	0,000	0,247	0,000
04H	Tobakk; Norge	2,414	0,707	0,008	0,000	0,002	0,001	0,001	0,003	0,000	0,000	0,002	0,000	0,000	-0,473	0,281	0,040	0,135	0,000
04A	Tobakk; Grenseh.	0,000	0,000	0,008	0,000	0,002	0,001	0,001	0,003	0,000	0,000	0,002	0,000	0,000	0,920	-1,112	0,040	0,135	0,000
04S	Tobakk; Smugling	0,000	0,000	0,004	0,000	0,001	0,000	0,000	0,001	0,000	0,000	0,001	0,000	0,000	0,460	0,140	-0,677	0,067	0,000
AG	Andre goder	0,168	0,144	0,024	0,001	0,006	0,002	0,002	0,007	0,001	0,001	0,007	0,000	0,000	0,004	0,001	0,000	-0,056	0,000
	Sum (veid)	0,211	0,174	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	

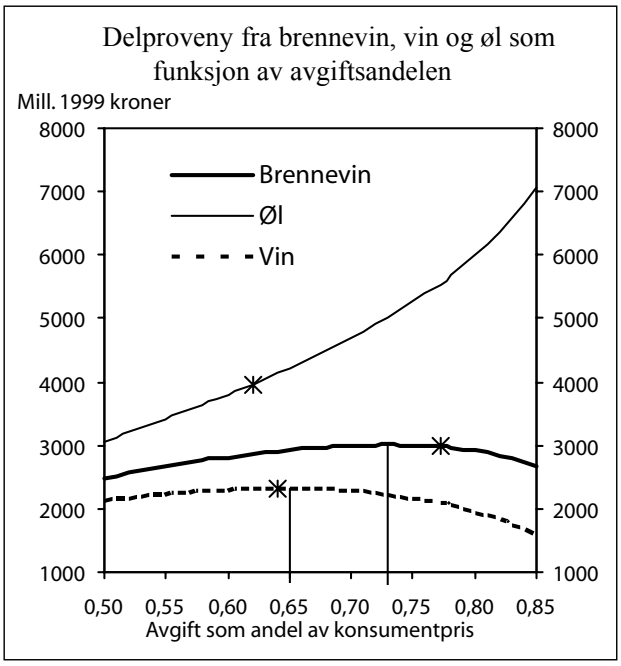
Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars 2003.

konstant etterspørsel etter brennevin; (ii) samtidig vil provenyet fra brennevin tendere mot å gå ned fordi etterspørselen etter brennevin kjøpt i Norge går ned, på grunn av prisøkningen som følger av avgiftsøkningen; (iii) spesielt oppstår det en skattelekkasje av brennevinsavgift og tilknyttet merverdiavgift fordi brennevinskonsumet øker ved grensehandel, tax-free handel, smugling og hjemmebrenning; (iv) økningen i brennevinsavgiften fører til økt etterspørsel i Norge av vin og øl som ifølge modellen er nære substitutter, noe som gir en økning i statens samlede proveny; (v) økningen i brennevinsavgiften fører til redusert etterspørsel etter andre goder kjøpt i Norge, fordi den reelle verdien av total forbruksutgift går ned når brennevinsprisen øker, noe som fører til redusert proveny. Alle disse effektene virker samtidig og drar i ulike retninger. Modellen gir totalresultatet, og dette avhenger nødvendigvis av modellens egenskaper og forutsetninger om sentrale størrelser. Vektleggingen av de ulike effektene vil endre seg når brennevinsavgiften endrer seg, og på en systematisk måte som det vil framgå av flere av de følgende figurer.

4 Virkninger på proveny av endringer i norske alkoholavgifter

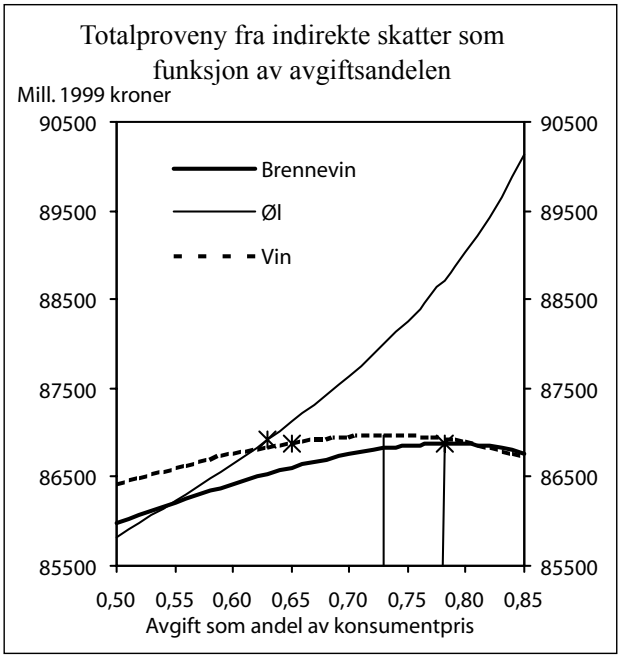
Figur 1.2 viser at provenyet fra avgift på vin øker når avgiftsandelen øker, inntil en når et toppunkt, hvoretter delprovenyet faller når avgiftsandelen øker. Tilsvarende gjelder for brennevin.[4] Den delprovenymaksimerende avgiftsandel (som andel av konsumentprisen, inkl. merverdiavgift) er minst for vin (0,648) og større for brennevin (0,730). Dette skyldes at priselastisiteten for vin er større enn for brennevin, jf. tabell 1.3. Beregningene gjelder strengt tatt for året 1999, som er basisåret for beregningsmodellen, men modellen vil rimeligvis gi lignende kvalitative resultater for andre år. De faktiske avgiftsandelene for 1999 er også inntegnet i modellen. Den faktiske avgiftsandelen for vin (0,648) er pussig nok nøyaktig lik den delprovenymaksimerende avgiftsandelen for vin, i denne førsteversjonen av modellen. For brennevin er den delprovenymaksimerende avgiftssatsen mindre enn den faktiske (0,770) for 1999.

Fra figur 1.2 ser vi videre at for øl øker delprovenyet monotont med avgiftssatsen. Vi finner ikke noe toppunkt, gitt denne førsteversjonen av modellen. Det skyldes at priselastisiteten for øl er mye lavere enn for vin og brennevin, jf. tabell 1.3. Det



Figur 1.2 Delproveny fra brennevin, vin og øl som funksjon av avgiftsandelen for henholdsvis brennevin, vin og øl. Loddrette linjer ved maksimalt delproveny. Kryss ved avgiftsandel i 1999.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.



Figur 1.3 Totalproveny fra indirekte skatter som funksjon av avgiftsandelen for henholdsvis brennevin, vin og øl. Loddrette linjer ved maksimalt totalproveny. Kryss ved avgiftsandel i 1999.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.

[4] De to godegruppene brennevin (kjøpt i Norge) og vin (kjøpt i Norge) tilhører altså mengden JDKM, definert i hypotese (12) over, gitt vår protomodell og avgiftsandelene i basisåret for de andre godegruppene.

kan tenkes at en i framtiden vil få økt grensehandel og høyere priselastisitet for øl som kan medføre et toppunkt også i delprovenykurven for øl. Provenykurven for øl stiger relativt bratt. Det skyldes til dels at vi måler avgiften som andel av konsumentprisen. En økning i avgiften som andel av konsumentprisen fra 0,6 til 0,85 på figur 1.2 svarer til en økning i avgift som andel av pris uten avgift fra 1,50 til 5,67 (dvs. fra 150 pst. til 567 pst.). Hvis vi i figuren i stedet målte avgiften som andel av pris uten avgift ville provenykurven for øl "krumme den andre veien".

Resultatene i figur 1.2 omfatter kun delprovenyet fra avgiften en endrer. Mer relevant for finanspolitikken er totalprovenyet. Figur 1.3 viser totalprovenyet som funksjon av avgiftsandelen av konsumentprisen for de enkelte varegruppene. Totalprovenykurvene for vin og brennevin har også entydige toppunkt. Toppunktene ligger til høyere for toppunktene i de tilsvarende delprovenykurvene. Det skyldes at når vinavgiften går opp øker omsetningen av brennevin og øl som også har høye avgiftsandeler, og tilsvarende for brennevin, jf. kryssprisselastisitetene i tabell 1.3. Hvis imidlertid avgiftsandelen blir tilstrekkelig stor, får vi så stor avgiftslekkasje ved grensehandel og smugling at også totalprovenyet synker ved ytterligere økning i vin eller brennevinsavgiften. Avgiftsandelene (inkl. merverdiavgift) som maksimerer totalprovenyet er igjen minst for vin (0,733) og størst for brennevin (0,785). Den faktiske avgiftsandelen i 1999 for vin (0,648) er klart mindre enn avgiftsandelen som maksimerer totalprovenyet (0,733). Den faktiske avgiftsandelen i 1999 for brennevin (0,770) er noe mindre enn den avgiften som maksimerer totalprovenyet (0,785), ifølge protomodellen.

Provenykurvene i figurene 1.2 og 1.3 viser hvordan provenyet endrer seg når vi endrer en avgiftsandel av gangen og holder alle andre variable konstante. Vi kan også beregne hvordan disse provenykurvene endrer seg dersom vi endrer på noen av de andre forklaringsvariablene i modellen. Spesielt kan vi se nærmere på hvordan de provenymaksimale avgiftsandelene endrer seg når avgiftsandelene for andre goder endres.

I tabell 1.5 vises totalprovenyet ved ulike kombinasjoner av avgiftsandeler for brennevin og vin. Hver rad og kolonne i tabellen kan da tolkes som en totalprovenykurve for henholdsvis vin og brennevin. Således kan en tolke tabellen slik at den gir ulike totalprovenykurver for hvert gode avhengig av avgiftsandelen på det andre gode.

De uthevede cellene i tabellen viser totalprovenymaksimerende avgiftandeler. Vi ser at den avgiftandelen for vin som maksimerer totalprovenyet (0,73) er uavhengig av hva avgiftsandelen for brennevin er. Når det gjelder den totalprovenymaksimerende avgiftsandelen for brennevin, er denne også temmelig robust ovenfor ulike avgiftsandeler for vin. (fra 0,78 til 0,79).

Nivået på totalprovenykurvene endrer seg klart når den andre avgiftsandelen endrer seg. Hvorvidt disse skifter oppover eller nedover avhenger av størrelsen på avgiftsandelene. Når vi øker avgiftsandelen til vin vil totalprovenykurven til brennevin skifte oppover så lenge avgiftsandelen for vin er under 0,73. Øker vi avgiftsandelen til brennevin vil totalprovenykurven til vin skifte oppover så lenge avgiftsandelen til brennevin er under 0,78. Dersom avgiftsandelen for brennevin er mellom 0,78 og 0,79 vil den skifte nedover for noen verdier på avgiftsandelen for vin (mindre enn 0,67), mens den vil skifte oppover for noen (større enn 0,67). For høyere verdier enn 0,79 på avgiftsandelen for brennevin, vil totalprovenykurven skifte nedover.

Det finnes en kombinasjon av avgiftsandeler for de to godene hvor vi simultant er ved maksimum på totalprovenykurvene. Dette skjer for avgiftsandelen 0,79 for brennevin og 0,73 for vin. Øker vi avgiftsandelene for begge eller ett gode utover dette vil totalprovenyet synke.

5 Virkninger på alkoholkonsum, grensehandel og smugling av endringer i norske alkoholavgifter

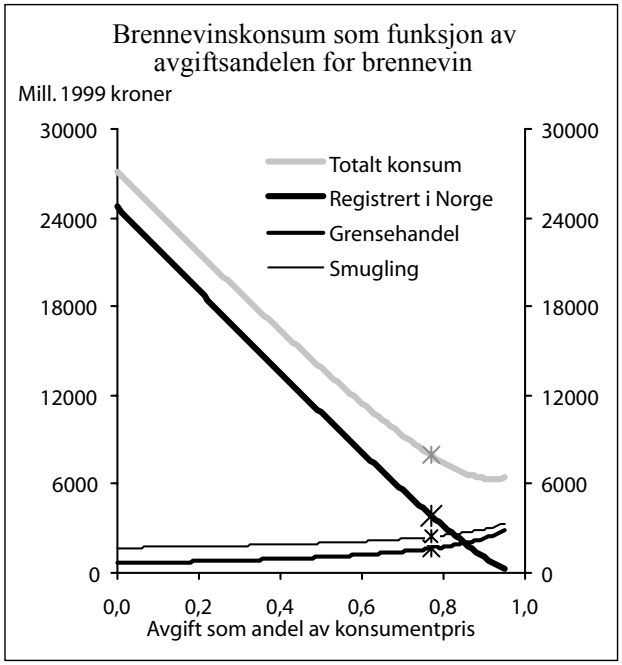
Figur 1.4 viser at når avgiftene for brennevin øker, synker konsumet av brennevin kjøpt i Norge, mens konsumet av brennevin kjøpt i utlandet (og brukt i Norge) stiger. Videre øker smuglingen når avgiftsandelen øker. Dette er intuitivt rimelige resultater. De tallmessige størrelsene på disse endringene er imidlertid usikre.

Det totale konsumet av brennevin synker når avgiftene på kjøp i Norge øker, noe som også er i tråd med konvensjonell kunnskap hos alkoholforskere. Men dette gjelder kun hvis avgiftsandelen er mindre enn en avgiftsandel som minimerer totalkonsumet. Øker avgiftsandelen utover dette nivå vil totalkonsumet av brennevin øke ifølge modellen. Den konsumminimerende avgiften er i ifølge referansemodellen 0,92 som andel av konsumentprisen. Dette er langt over faktisk avgiftsandel i 1999 (0,77), og siden den gang har avgiftsandelen for brennevin sunket i Norge. At det ifølge simuleringsmodellen eksisterer en slik forbruksminimerende brennevinsavgift er et interessant resultat som framtidige analyser kan teste ut.

Tabell 1.5 Totalproveny som funksjon av avgiftsandelene for brennevin og vin. Millioner 1999 kroner

Avgift på brennevin som andel av konsumentpris												
	0,85	86742,84	86764,09	86783,40	86800,65	86815,74	86828,55	86838,93	86846,76	86851,88	86854,14	86853,36
	0,84	86779,16	86800,38	86819,67	86836,91	86852,01	86864,83	86875,24	86883,12	86888,30	86890,64	86889,96
	0,83	86807,56	86828,73	86847,98	86865,20	86880,28	86893,10	86903,52	86911,43	86916,65	86919,05	86918,45
	0,82	86828,97	86850,08	86869,28	86886,46	86901,51	86914,31	86924,74	86932,65	86937,90	86940,33	86939,79
	0,81	86844,21	86865,25	86884,38	86901,51	86916,51	86929,28	86939,69	86947,59	86952,85	86955,30	86954,79
	0,80	86853,92	86874,88	86893,94	86911,00	86925,95	86938,67	86949,04	86956,92	86962,17	86964,63	86964,13
	0,79	86858,69	86879,55	86898,53	86915,51	86930,39	86943,06	86953,38	86961,22	86966,45	86968,89	86968,40
	0,78	86858,99	86879,75	86898,63	86915,53	86930,33	86942,93	86953,19	86960,99	86966,17	86968,59	86968,09
	0,77	86855,25	86875,90	86894,67	86911,48	86926,19	86938,71	86948,90	86956,64	86961,77	86964,15	86963,62
	0,76	86847,83	86868,36	86887,02	86903,72	86918,34	86930,77	86940,88	86948,54	86953,61	86955,94	86955,37
	0,75	86837,05	86857,45	86876,00	86892,58	86907,09	86919,42	86929,44	86937,02	86942,03	86944,30	86943,67
		0,64	0,65	0,66	0,67	0,68	0,69	0,7	0,71	0,72	0,73	0,74
	Avgift på vin som andel av konsumentpris											

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.



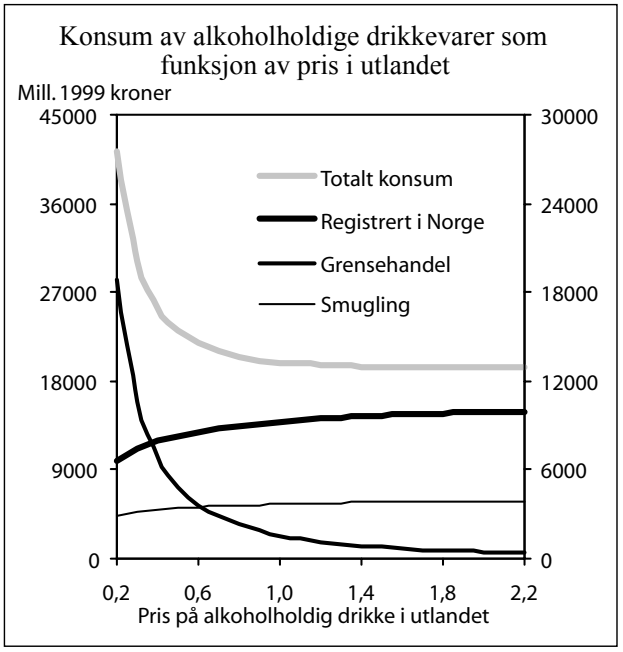
Figur 1.4 Brennevinskonsum som funksjon av avgiftsandelen for brennevin. Kryss ved avgiftsandel i 1999

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.

6 Virkninger av endringer i priser på alkohol i utlandet

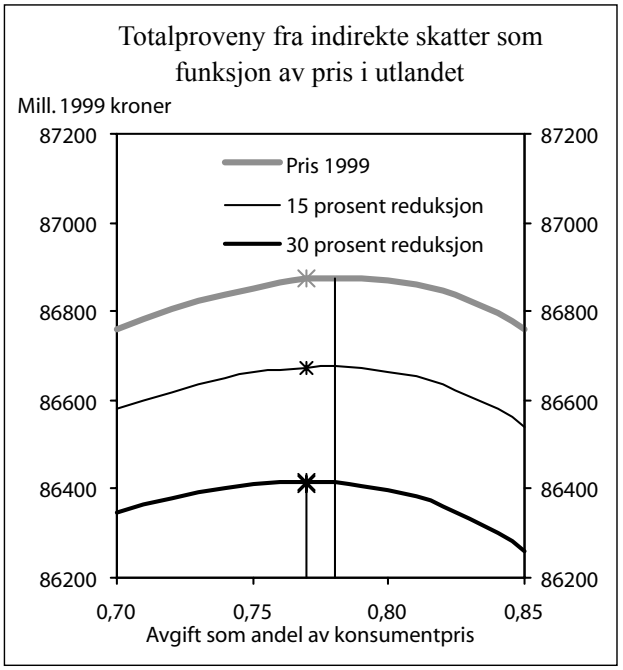
Figur 1.5 viser at dersom prisene på alkoholholdige varer[5] synker i våre naboland vil grensehandelen med alkoholvarer øke, mens kjøp av alkoholvarer i Norge og smugling av alkoholvarer vil gå ned. Økningen i grensehandelen vil dominere slik at totalforbruket av alkohol vil øke.

Figur 1.6 viser at provenykurven for brennevin får klare skift nedover dersom prisene i utlandet synker. Avgiftssatsene i Norge som maksimerer provenyet vil også reduseres hvis prisene i utlandet går ned, men virkningene er ikke dramatiske. Tilsvarende resultat for vin finnes i figur 1.7. Her er den provnymaksimerende avgiftssatsen tilnærmet uavhengig av prisene i utlandet, ifølge modellresultatene.



Figur 1.5 Konsum av alkoholholdige drikkevarer som funksjon av prisen på de samme varene i utlandet. Relative alkoholpriser antas konstant. Prisen normalisert til 1 i 1999

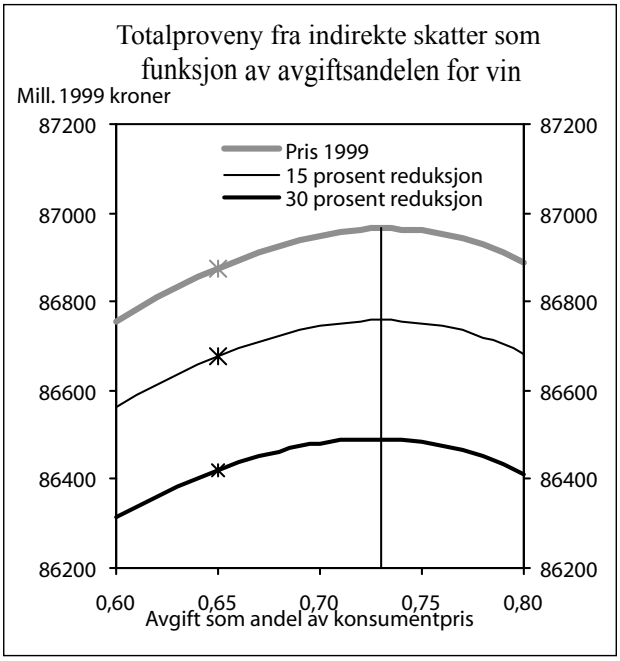
Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.



Figur 1.6 Totalproveny fra indirekte skatter som funksjon av avgiftsandelen for brennevin, for tre ulike priser på alkoholholdig drikkevarer i utlandet. Loddrette linjer ved maksimum. Kryss ved avgiftsandelen i 1999

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.

[5] Det antas at prisene på alle alkoholholdige drikkevarer endres proporsjonalt. Alle prisene er normalisert til 1 i 1999.



Figur 1.7 Totalproveny for indirekte skatter som funksjon av avgiftsandelen for vin, for tre ulike prisnivåer på alkoholholdige drikker i utlandet. Loddrette linjer ved maksimum. Kryss ved avgiftsandelen i 1999

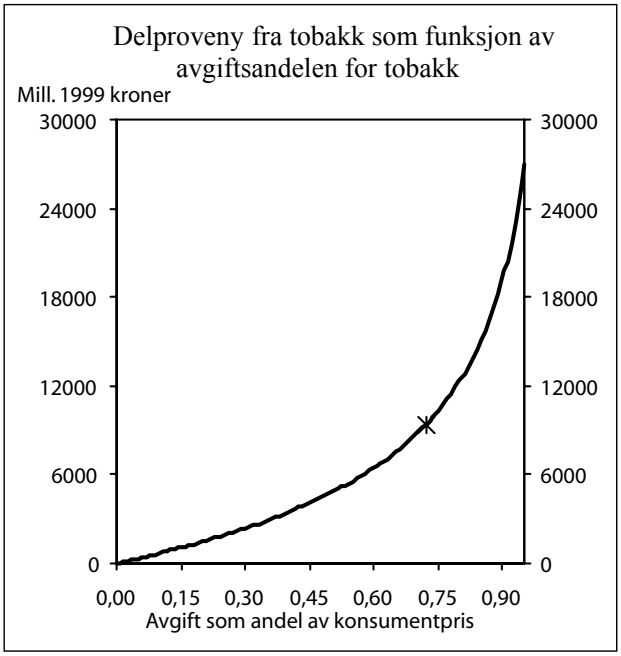
Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.

7 Virkninger av endringer i tobakksavgiftene

Det går fram av figurene 1.8 og 1.9 at både delprovenyet og totalprovenyet øker med økt tobakkspris. Det eksisterer ingen provenymaksimerende avgiftssats for tobakk i modellen. Figur 1.10 viser imidlertid at konsumet av tobakk kjøpt i Norge reduseres kraftig når tobakksavgiften øker. Men selv om omsetningen av tobakk i Norge synker kraftig, vil likevel statens inntekter øke når en øker tobakksavgiftene. Det skyldes at tilstrekkelig mange fremdeles vil kjøpe tobakk innenlands. Grensehandelen og smuglingen øker så kraftig at totalforbruket vil øke med tobakksavgiften, dersom denne er større enn den konsumminimerende tobakksavgiften. Ifølge referansemodellen var den faktiske tobakksavgiften i 1999 (0,71) mindre enn den konsumminimerende tobakksavgiften (0,79).

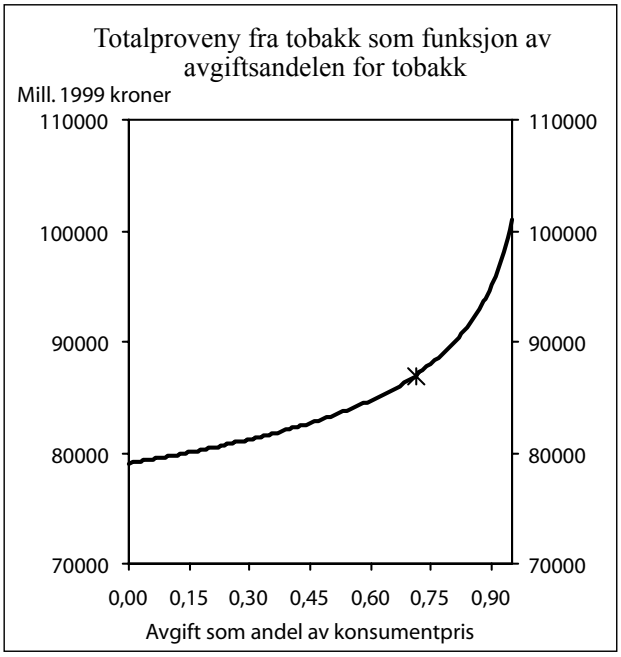
8 Virkninger av endringer i andre avgifter

I figur 1.11 og 1.12 studeres virkninger av endringer i andre avgifter. Spesielt vil både delprovenyet og totalprovenyet øke monotont med avgiftsandelen for godegruppen matvarer og ikke-alkoholholdige



Figur 1.8 Delproveny fra tobakk som funksjon av avgiftsandelen for tobakk. Kryss ved avgiftsandel 1999

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.

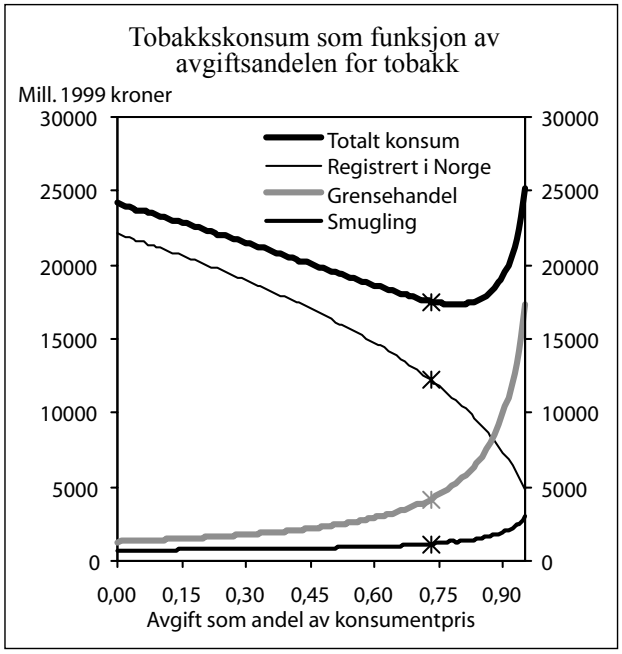


Figur 1.9 Totalproveny fra indirekte skatter som funksjon av avgiftsandelen for tobakk. Kryss ved avgiftsandel 1999

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.

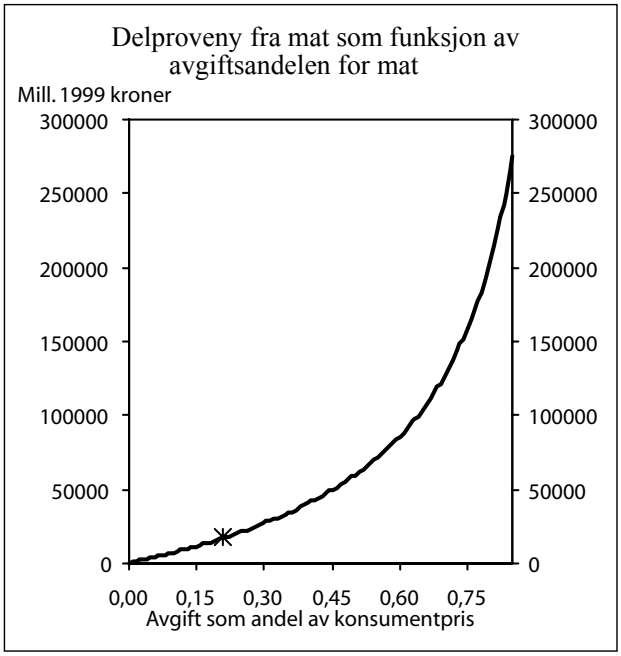
drikkevarer. Her eksisterer det altså ingen provenymaksimerende avgiftsandel ifølge modellen.

Ser vi på den direkte Cournotelastisiteten til gruppen mat og drikke i tabell 1.1 ser vi at den er relativt lav, noe som skyldes at disse godene bærer



Figur 1.10 Tobakkskonsum som funksjon av avgiftsandelen for tobakk. Kryss ved avgiftsandel 1999.

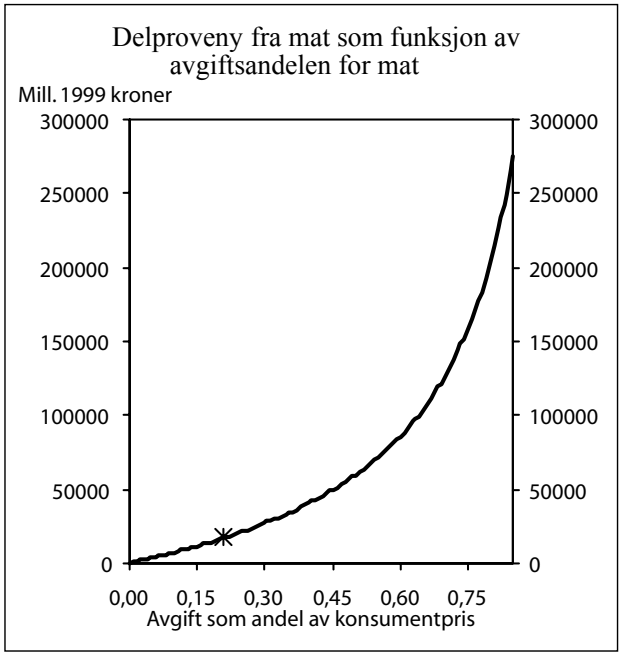
Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.



Figur 1.12 Totalproveny fra indirekte skatter som funksjon av avgiftsandelen for mat og drikke uten alkohol. Kryss ved avgiftsandelen i1999.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.

preg av å være nødvendighetsgoder med få substitutter. Den direkte Cournotelastisiteten til mat og drikke uten alkohol registrert i Norge blir ikke vesentlig forskjellig på grunn av at grensehandelsandelen her er relativt lav. Dette trekker i retning av at den delprovenymaksimerende avgiftsandelen ikke eksisterer i dette tilfelle, siden en økning i pris i liten grad reduserer etterspørselen etter denne godegruppen. Dette medfører også at totalprovenykurven ikke har noen maksimerende avgiftsandel.

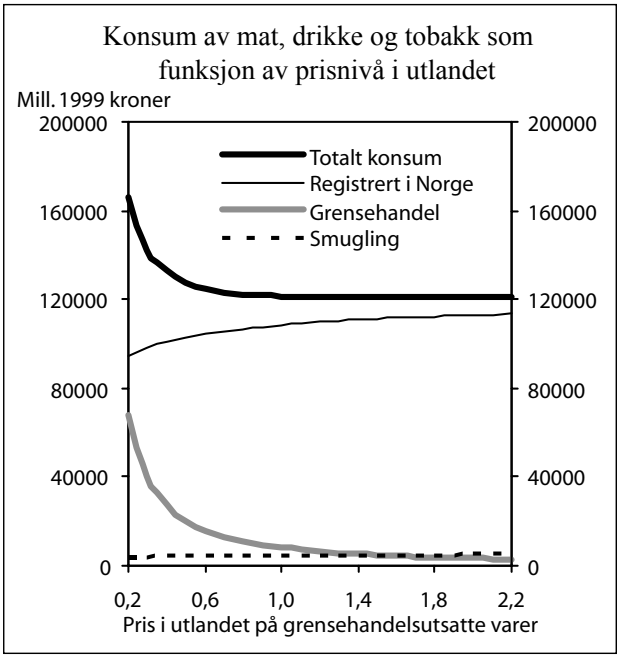


Figur 1.11 Delproveny fra mat og drikke uten alkohol som funksjon av avgiftsandelen for mat og drikke uten alkohol. Kryss ved avgiftsandelen i 1999.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.

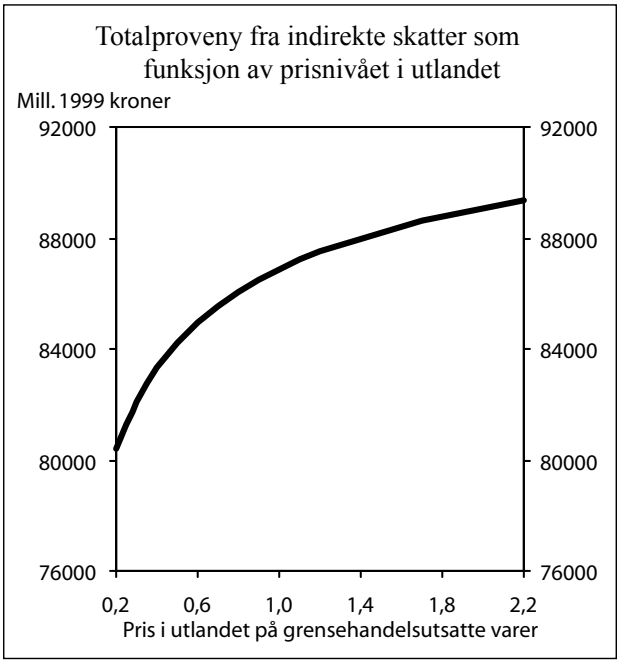
9 Virkninger på proveny og grensehandel av samtidige endringer i priser på mange varer i våre naboland

Figur 1.13 viser hvordan den totale grensehandelen med matvarer, drikkevarer og tobakk øker når prisene i utlandet synker på disse varene, for eksempel forårsaket av endret valutakurs. Videre viser figuren at smuglingen går noe ned. Figur 1.14 viser også hvordan det samlede proveny av indirekte skatter i Norge reduseres når de samme prisene i utlandet reduseres.



Figur 1.13 Konsum av mat, drikke og tobakk som funksjon av ulike prisnivå på grensehandelsutsatte varer i utlandet. Prisen på utenlandske varer normalisert til 1 i 1999

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.



Figur 1.14 Totalproveny fra indirekte skatter som funksjon av prisnivået på alle grensehandelsutsatte varer i utlandet. Prisen på utenlandske varer er normalisert til 1 i 1999

Kilde: Statistisk sentralbyrå, KONSUM-G-mars2003.

10 Muligheter for å forbedre beregningsapparatet

Simuleringsmodellen (KONSUM-G) som vi har benyttet er utviklet i Statistisk sentralbyrå etter initiativ fra grensehandelsutvalget. Det har gjort det mulig å analysere problemstillingene i mandatet med konkrete beregninger. Modellen kan benyttes til å anslå effekter av til dels dramatiske endringer i avgifter i Norge og priser i utlandet. Resultatene må tolkes med forsiktighet. Ingen av resultatene virker åpenbart urimelige. Det er mange muligheter for å forbedre og videreutvikle simuleringsmodellen. Noen forslag i denne sammenheng følger nedenfor:

(1) Modellen kan produsere svært mange ulike prediksjoner som bør testes ut mot flest mulige tilgjengelige data og økonometriske analyser, herunder nye data etter hvert som de vil bli samlet inn. Videre bør modellen rekalibreres, og/eller videreutvikles, hvis modellens prediksjoner ikke stemmer overens med data en har tillit til. Spesielt kan bemerkes at Grensehandelsutvalget mottok fra ulike interesseorganisasjoner omfattende datamateriale som fortjener langt mer nitid gjennomgang, med testing mot og anvendelse i modellen, enn det ble tid til innen den korte tidsfristen som Grensehandelsutvalget hadde for sitt arbeid.

(2) Modellen måler konsumet av brennevin, vin og øl i utgift til faste priser. Dette er fornuftig fordi det er essensielt at modellen beskriver hvordan konsumentene anvender total forbruksutgift på ulike varer, og at konsumentenes budsjettbetingelse gjelder i alle sammenhenger. Men konsumet av alkoholholdige varer bør også kunne måles i ren alkohol, fordi en da lettere kan analysere alkoholpolitiske problemstillinger og bedre utnytte data og empiriske resultater fra den omfattende nasjonale og internasjonale forskningen om alkoholetterspørsel. Det kan bemerkes at pris- og inntektselastisiteter for grupper av alkoholholdige varer kan være klart forskjellige om en måler konsumet i ren alkohol eller i utgift til faste priser, jf. f.eks. Aasness (1990, Essay 2). For eksempel øker utgiftene til vin prosentvis mer enn mengden av vin når inntektene stiger, fordi forbruket vris i retning av dyrere vinmerker. Det er da en stor fordel å utnytte et datamateriale hvor en har forbrukstall for alkoholvarer målt både i mengder og utgifter, og det finnes i Statistisk sentralbyrås forbruksundersøkelser fra og med 1975.

(3) En fordel ved modellen er at en kan analysere grensehandel med mange forskjellige godegrupper innenfor en konsistent helhetlig ramme. En har imidlertid ikke på en tilfredsstillende måte

fått modellert stordriftsfordelene ved grensehandel i form av felles reisekostnader og tidsbruk.

(4) Det er muligheter for å innføre grensehandel med andre goder enn de som er inkludert så langt.

(5) Det er stor forskjell i omfanget av grensehandelen med ulike matvarer, og det er i prinsippet mulig å innføre en langt mer detaljert matvaregruppering.

(6) For at modellen på sikt skal kunne tas i bruk i Finansdepartementets løpende arbeid er det en stor fordel å lage en forenklet regnearkversjon av modellen, og få knyttet denne godt til Finansdepartementets øvrige beregningsapparat og rutiner. Videre er det viktig å få utviklet retningslinjer for bruken av modellen, slik at en i det løpende arbeid kan begrense seg til å svare på spørsmål hvor modellen er forholdsvis godt uttestet.

11 Referanser

Amundsen, A. (1963): *Konsumelastisiteter og konsumprognoser bygd på nasjonalregnskapet*, Artikler 7, Statistisk sentralbyrå.

Bjerkholt, O. og S. Longva (1980): *MODIS IV - A model for economic analysis and national planning*, Oslo: Statistisk sentralbyrå.

Crawford, I. og S. Tanner (1995): *Bringing it all back home: Alcohol taxation and cross-border shopping, Fiscal Studies* 16,94-114.

Deaton, A. og J. Muellbauer (1980): *Economics and consumer behavior*, Cambridge: Cambridge University Press.

Dupuit, J (1844): "On the measurement of the utility of public works" i K.J Arrow and T. Scitovsky (red.): *Readings in welfare economics* (1969), London: Allen and Unwin.

Frisch, R (1959): A complete scheme for computing all direct and cross demand elasticities in a model with many sectors, *Econometrica* 27, 177-96.

Fullerton, D (1982): On the possibility of an inverse relationship between tax rates and government revenues, *Journal of Public Economics* 19, 3-22.

Indahl, B., D. E. Sommervoll og J. Aasness (2001): Virkninger på forbruksmønster, levestandard og klimagassutslipp av endringer i konsumentpriser, Notater 2001/20, Statistisk sentralbyrå.

Johansen, L. (1960): *A multi-sectoral study of economic growth*, Amsterdam: North-Holland publishing company. (Second enlarged edition 1974).

Rødseth, A. (1997): *Konsumentteori*, Oslo: Universitetsforlaget.

Røed Larsen, E., I. S. Wold og J. Aasness (1997): «Fordelingsvirkninger av indirekte beskatning - tolking av etterspørselselastisiteter for detaljerte godegrupper estimert fra forbruksundersøkelsene 1989-1991» i Norges forskningsråd (red.): *Skatteforum 1997: Nasjonalt forskermøte i skatteøkonomi*, Oslo: Norges forskningsråd, s. 25-74.

Schroyen, F. og Aasness, J. (2002): Indirect tax reform analysis for Norway, kapittel 3 i Norges forskningsråd (red.): *Skatteforum 2002,* Rapport 68 i serien Forskning om skatteøkonomi. Oslo: Norges forskningsråd.

Sommervoll, D.E. og J. Aasness (2001): Klimagassutslipp, konsumentpriser og levestandard, *Økonomiske analyser 3/2001*, 27-35.

Smith, Adam (1776): *The Wealth of nations,* London: J.M. Dent & Sons Ltd (reprinted 1975).

Wangen, K. R., og Aasness, J. (2002): "Demand for manufactured and hand rolled cigarettes - a time series analysis of cross section elasticities" i K. R. Wangen, Patterns in household tobacco consumption, Dissertation for the dr. polit. degreee, Department of Economics, University of Oslo, 1-32.

Wold, I. S. (1998): Modellering av husholdningenes transportkonsum for en analyse av grønne skatter, Notater 98/98, Statistisk sentralbyrå.

Aasness, J. (1990): Consumer econometrics and Engel functions, Økonomiske doktoravhandlinger nr. 8, Sosialøkonomisk instititutt, Universitetet i Oslo.

Aasness, J. og L. Belsby (1997): Estimation of time series of latent variables in an accounting system - Petrol consumption in Norwegian households 1973-1995, Discussion Paper 203, Statistics Norway.

Aasness, J., A. Benedictow og M.F. Hussein (2002): Distributional efficiency of direct and indirect taxes, Rapport 69 i serien Forskning om skatteøkonomi. Oslo: Norges forskningsråd.

Aasness, J., E. Biørn og T. Skjerpen (1993): Engel functions, panel data, and latent variables, *Econometrica* 61, 1395-1422.

Aasness, J, T. Bye og H. T. Mysen (1996): Welfare effects of emission taxes in Norway, *Energy Economics* 18, 335-346.

Aasness, J., E. Eide og T. Skjerpen (1994): "Criminometric analyses using equilibrium models, latent variables and panel data" i Eide, E. in

colloboration with J. Aasness and T. Skjerpen, *Economics of crime - Deterence and the rational offender*, Contributions to Economic analysis 227, North-Holland, 187-243, 263-332.

Aasness, J. og B. Holtsmark (1993): Consumer demand in a general equilibrium model for environmental analysis, Discussion Paper 105, Statistics Norway.

Aasness, J. and E. Røed Larsen (2003): Distributional effects of environmental taxes on transportation, *Journal of Consumer Policy*, 26(3).

Vedlegg 2

Grensehandel og tax-free import av alkohol til Norge

Sturla Nordlund, SIRUS, Oslo

1 Innledning

De nordiske land har lenge hatt de høyeste alkoholprisene i Europa, og de norske prisene har stort sett vært de høyeste i Norden (Ugland 2002). Dette har naturlig nok ført til at nordmenn på utenlandstur har tatt med seg hjem billig utenlandsk alkohol, så mye som kvotebestemmelsene har tillatt, og ofte vel så det. Ettersom reisetrafikken til utlandet har vokst har denne importen blitt betydelig og brukes ofte som argument for lavere avgifter i Norge.

Høsten 1972 ble det holdt folkeavstemning om medlemskap i EU både i Norge og i Danmark. I Norge ble det ikke flertall for medlemskap, mens det i Danmark ble flertall og landet ble medlem av EU fra 1.1.1973. Høsten 1994 ble det holdt ny folkeavstemning i Norge, og dessuten tilsvarende folkeavstemninger i Finland og Sverige. Etter at avstemningene i Finland og Sverige ga flertall for medlemskap gikk disse landene med i unionen fra 1.1.1995, mens Norge igjen stemte nei.

EU-landene har i praksis åpne grenser for privat import av alkohol fra andre EU-land, men de nordiske EU-landene har fått innvilget overgangsordninger. Finland og Sverige hadde inntil de ble medlemmer av EU en kvote for privat import på 1 liter brennevin, 1 liter vin (bordvin eller hetvin) og 2 liter øl. Hvis en ikke benyttet brennevinskvoten kunne en ta inn 2 liter vin. Denne regelen har Norge fremdeles. Fra 1.1.1995 kunne finner og svensker innføre 1 liter brennevin eller 3 liter mellomklasseprodukter[1)], 5 liter vin og 15 liter øl. Som et ledd i avviklingen av overgangsordningene, og tilpasse seg det generelle EU-regelverket, er kvotene økt suksessivt og temmelig radikalt ved flere anledninger[2)]. Danmark hadde også lenge visse unntaksbestemmelser for øl- og vinimporten, men disse opphørte fra 1993. Kvoten for privat import av brennevin er imidlertid fremdeles 1 liter.

Fra 1.1.2004 opphører alle overgangsordninger og både Finland, Sverige og Danmark vil fra da av ha generelle EU-regler, som innebærer at en i praksis kan bringe med seg, for personlig forbruk, ubegrensede mengder av øl, vin og brennevin fra andre EU-land. Som personlig forbruk regnes 10 liter brennevin, 20 liter sterkvin/mellomprodukter, 90 liter bordvin og 110 liter øl – pr. tur. Har en behov for mer, for eksempel i forbindelse med et større privat arrangement, kan en importere mer enn de angitte kvotene.

Det sier seg selv at store prisforskjeller mellom naboland vil føre til stor grensehandel, særlig når en kan dekke sitt årsforbruk og vel så det ved en enkelt tur over grensen. Og dette er nettopp hva som har skjedd. Grensehandelen har til tider vært stor mellom enkelte EU-land, særlig mellom Danmark og Tyskland (Bygvrå 1990). Dette har ført til at prisene har blitt utjevnet, men ikke ved at lavprislandene har økt sine avgifter, selv om det nå foreligger forslag i den retning i EU-kommisjonen. Tvert imot har det ført til at avgiftene har blitt vesentlig redusert i høyprislandene.

Situasjonen for Norge er prinsipielt sett uend-

1) I et direktiv fra 1992 om harmonisering av punktavgiftsstrukturen for alkohol og alkoholholdige drikkevarer, trakk EU-kommisjonen opp retningslinjer for hvordan en skulle dele de ulike alkoholholdige drikkene inn i ulike typer (Rådets direktiv 92/83/EØS). Produktene ble delt i fire grupper: øl, vin, mellomklasseprodukter og spritdrikker. Definisjonene er ganske kompliserte, men følger i all hovedsak tolltariffen (Horverak & Österberg 2002). I Norge brukes ikke betegnelsen mellomklasseprodukter. I importreglene skilles det bare mellom drikk med alkoholinnhold over 22 til og med 60 volumprosent (brennevin) og drikk med alkoholinnhold over 2,5 til og med 22 volumprosent. Det kan importeres 1 liter fra hver gruppe, eller 2 liter i alkoholsvakeste gruppe. I tillegg kan det importeres 2 liter øl med alkoholstyrke over 2,5 pst., eller annen drikk med alkoholstyrke over 2,5 til og med 4,75 volumprosent. I dagligtale sies det gjerne: 1 liter brennevin, 1 liter vin (2 liter hvis en ikke tar med brennevin) og 2 liter øl. I tillegg til den toll- og avgiftsfrie kvoten kan en innføre inntil 4 liter alkoholholdig drikk med styrke opp til 60 volumprosent, og 10 liter øl med styrke opp til 4,75 volumprosent, ved forenklet fortolling

2) Fra 1.1.1998 kunne finnene importere 1 liter brennevin og 3 liter mellomprodukter, tidligere var dette alternativer. Fra 1.7.2000 ble ølkvoten økt til 24 liter, fra 1.1.2001 til 32 liter og fra 1.1.2003 til 64 liter. Kvotene vil da være: 1 liter brennevin, 3 liter mellomprodukter, 5 liter bordvin og 64 liter øl.
Kvotene i Sverige ble fra 1.7.2000: 1 liter brennevin, 3 liter mellomprodukter, 20 liter vin og 24 liter øl. Fra 1.1.2001 økte vinkvoten til 26 liter og ølkvoten til 32 liter. Brennevinskvoten økte til 2 liter fra 1.1.2002. Fra 1.1.2003 er kvotene: 5 liter brennevin, 6 liter mellomprodukter, 52 liter bordvin og 64 liter øl.

ret. De samme restriktive innførselskvotene som vi hadde felles med Finland og Sverige før 1995, gjelder fremdeles. Men i praksis er situasjonen endret. Etter at grensehandelen med Tyskland økte kraftig, særlig på slutten av 1980-tallet, ble ølavgiftene i Danmark satt ned et par ganger (1991 og 1992). Prisnivået er dermed blitt svært lokkende for andre skandinaver, særlig folk som bor sør-vest i Sverige og som bare har en kort båttur, eller biltur (etter at Øresundbroen åpnet i 2000), over til Danmark. Denne grensehandelen har i sin tur bidratt til at ølavgiften i Sverige ble satt ned fra 1.1.1997 (39 pst.) og vinavgiften fra 1.12.2001 (18,8 pst.). Samtidig har en sterk kurs på norske kroner i forhold til svenske, særlig etter år 2000, gjort grensehandelen enda mer lokkende for nordmenn, og slett ikke bare når det gjelder alkoholvarer. Fra 1.7.2001 ble dessuten Systembolag-butikkene igjen lørdagsåpne etter å ha vært stengt på lørdager i nesten 20 år.

Både grensehandelen og tax-free-importen er godt stoff i media og brukes hyppig som argument for lavere avgifter. Slike argumenter lå bak da alkoholavgiftene i Norge ble satt ned fra 1.1.2002, hhv. med 15 pst. på brennevin og ca 5 pst. for vin og øl. Brennevinsavgiften ble satt ytterligere 9 pst. ned fra 1.1.2003, mens avgiften på øl og vin ble satt litt opp (inflasjonsjustert). Å anslå omfanget av grensehandel og tax-free import av alkohol, og hvordan den utvikler seg, er mao. viktig som grunnlag for den alkoholpolitiske debatten i Norge. Utvalget vil i denne artikkelen forsøke å belyse dette temaet ut fra surveydata.

2 Begreper og data

Det kan være litt vanskelig å skille mellom de ulike former for handel med alkohol over landegrensene. På den ene siden har vi den lovlige profesjonelle import og eksport av øl, vin og brennevin. På den andre siden den ulovlige, men også ofte mer eller mindre profesjonelle, spritsmuglingen. Disse virksomhetene er ikke tema for denne artikkelen.

I denne artikkelen skal vi kun se på enkeltpersoners private, ikke-kommersielle og uregistrerte import i forbindelse med reiser til utlandet, for korthets skyld bare betegnet "privat import". I mange land er denne importen begrenset av visse importkvoter og bestemmelser om hvor lenge en skal ha vært i utlandet. Vi vil her ikke skille mellom legalt og eventuelt illegalt medbrakte varer (med ett unntak, se tabell 2.6 og 2.7). Derimot vil vi skille mellom tax-free import og grensehandel. Tax-free import er, som navnet tilsier, varer som er kjøpt avgiftsfritt i "internasjonalt farvann", dvs. i forbindelse med fly- eller båtreiser over landegrensene. Med grensehandel vil vi forstå import av varer som er kjøpt i ordinære utsalg i et land, med alle avgifter betalt, og brakt med til hjemlandet for konsum der. Grensehandel kan altså i prinsippet foregå mellom land som ligger fjernt fra hverandre, og i noen land er avgiftene så lave at prisene i vanlige butikker kan konkurrere med de avgiftsfrie varene på flyplasser og båter. I slike tilfeller vil imidlertid turen neppe være foretatt utelukkende for å handle billig alkohol. En stor prisforskjell mellom naboland, som resulterer i stor grensehandel, vil fort bli både et alkoholpolitisk og fiskalt problem, og vil representere et viktig argument for de som vil senke avgiftene i høykostlandet. Det er denne type import fra naboland en vanligvis tenker på når en snakker om grensehandel. Med "privat import" menes altså her tax-free import og grensehandel samlet.

Data om den private importen til Norge er innhentet som del av en serie landsomfattende intervjuundersøkelser gjennom flere år, første gang i 1962. Tilsvarende spørsmål som i 1962 har senere blitt stilt i 1979, 1985, 1991, 1994, 1999 og 2002. Alle disse undersøkelsene er gjort på samme tid av året (oktober-november) og med samme metode, nemlig personlig (face-to-face) intervju. Utvalgene har vært antatt representative for befolkningen i alderen 15 år og oppover (18 år og over i 1962). I hver undersøkelse (unntatt i 2002) har utvalgene bestått av ca 2000 personer. I 2002 ble data innhentet ved en såkalt omnibus-undersøkelse, der antall intervjuede var 1049. I undersøkelsene i 1994, 1999 og 2002 ble det, i tillegg til data om privatimporten totalt, også innhentet data eksplisitt om grensehandelen, særlig fra Sverige. Konklusjonene i denne artikkelen er basert på data fra alle disse undersøkelsene, men særlig på data fra de tre siste.

Estimeringen av de kvanta som er importert har ikke tatt hensyn til eventuell underrapportering (pga. glemsel eller bevisst for lave svar) eller underestimering (som skyldes mangler ved metoden). Ved estimering av alkoholforbruk er det vanlig å få anslag som utgjør mellom 35 og 70 pst. av det offisielt registrerte forbruket (Lemmens 1991), i Norge vanligvis ca. 50 pst. (Nordlund 1992), men mye tyder på at slik underestimering på langt nær gjør seg gjeldende i samme grad når det gjelder privatimporten (Fugleberg 1997). Dette skyldes nok dels at det er lettere å huske de (vanligvis) relativt få gangene en har vært i utlandet og hvor mye alkohol en har tatt med seg hjem, dels at

spørsmålene kan oppfattes som mindre følsomme enn spørsmål om eget forbruk, og dels at måten importen beregnes på er teknisk enklere enn prosedyrene for estimering av konsumet. Likevel kan nok en viss underestimering forekomme, og resultatene må drøftes i lys av dette.

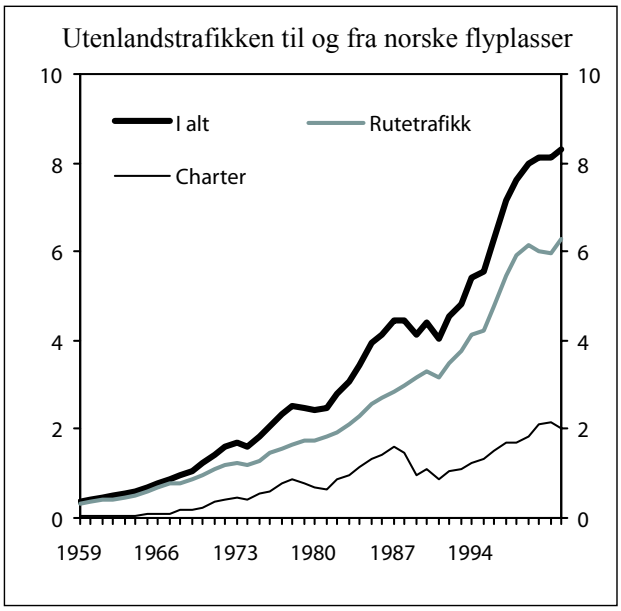
De endringene det er lagt vekt på i teksten er i hovedsak meget klare, og de er statistisk signifikante på høyst 5 prosent nivå.

3 Resultater

3.1 Total privat import

Folk som har vært på utenlandsreiser har naturligvis alltid brakt med seg ulike varer hjem, også billig alkohol, men omfanget av slike reiser har endret seg enormt. Ser en f.eks. på flytrafikken (se figur 2.1) finner en at antall passasjerer til og fra utlandet er ca 20-doblet i løpet av de siste 40 årene. Chartertrafikken er nesten 60-doblet, men denne var riktignok i utgangspunktet meget lav rundt 1960, jf. figur 2.1.

Økningen i utenlandsreiser framgår også av de survey-data vi har. Som tabell 2.1 viser svarte 85 pst. av utvalget i 1962 at de ikke hadde vært utenlands i løpet av de siste 12 måneder, mens denne andelen var sunket til 33 pst. i 2002. Av de som hadde vært utenlands i 1962 var det bare 6 pst. som svarte at de hadde importert brennevin, vin og/eller øl, mens det i 2002 var 52 pst. Andelen som har tatt med alkohol inn i landet har altså økt enormt. Dette gjelder både tax-free alkohol fra ferjer og flyplasser, og grensehandel, f.eks. etter en rask tur over grensen til Sverige. Økningen har vært relativt jevn, med unntak av en liten nedgang i 1991 og at andelen "alkoholimportører" var like stor i 1999 som i 2002. Begge disse unntakene harmonerer godt med endringene i flytrafikken i samme perioder, og kan forklares dels ved generelle økonomiske konjunkturendringer og dels ved spesielle historiske begivenheter (Gulfkrigen 1991, 11. september 2001). Andelen som har vært i utlandet uten å ta med alkohol hjem har vært relativt stabil gjennom hele perioden.



Figur 2.1 Utenlandstrafikken til og fra norske flyplasser 1959-2002[1)]

1) Tallene inkluderer så vel personer bosatt i Norge som bosatte i andre land.

Kilde Luftfartsverket.

Også i en undersøkelse i 1966 ble det stilt et spørsmål om turistimporten, men da gjaldt spørsmålet bare brennevin. 12 pst. av de spurte svarte da at de hadde tatt med brennevin hjem. Tallet hadde imidlertid neppe blitt vesentlig høyere hvis det hadde vært alkoholimport generelt (dvs. også vin og øl) det hadde vært spurt om.

Tabell 2.1 Andel av utvalgene som har vært i utlandet i løpet av de siste 12 måneder og som har tatt med alkohol hjem, 1962 – 2002. Prosent

År	Ikke utenlands	Utenlands, ikke importert alkohol	Utenlands, importert alkohol
1962	85	9	6
1979	62	12	26
1985	50	15	36
1991	54	12	34
1994	45	12	43
1999	37	11	52
2002	33	15	52

Kilde: SIRUS.

Tabell 2.2 Andel av utvalgene som har importert alkohol i løpet av de siste 12 måneder, og gjennomsnittlig antall flasker brennevin, vin og øl (ev. i bokser) de hadde tatt med seg tilbake til Norge

År	Pst. importører	Brennevin	Hetvin	Bordvin	Øl
1962	6	2.49	0.62	0.26	-
1979	26	1.94	1.36	0.45	-
1985	36	1.98	1.50	0.92	-
1991	34	2.07	1.39	1.46	2.73
1994	43	2.26	1.30	2.17	4.27
1999	52	2.00	1.02	2.33	5.08
2002	52	2.60	1.11	5.11	8.74

Kilde: SIRUS.

Tabell 2.3 Gjennomsnittlig antall flasker av brennevin, vin og øl som ble tatt inn i Norge, pr. person i de totale utvalgene

År	Brennevin	Hetvin	Bordvin	Øl
1962	0.16	0.04	0.02	-
1979	0.49	0.35	0.11	-
1985	0.70	0.53	0.32	-
1991	0.71	0.48	0.50	0.94
1994	0.97	0.56	0.93	1.84
1999	1.04	0.53	1.21	2.64
2002	1.34	0.58	2.65	4.53

Kilde: SIRUS.

Tabell 2.2 viser hvor mange flasker (ev. bokser) av hver sort alkohol (brennevin, hetvin, bordvin og øl) en gjennomsnittlig "importør"[3] har tatt med seg hjem i løpet av de siste 12 måneder ved de ulike undersøkelsene. I undersøkelsene før 1991 ble det ikke spurt om importen av øl, men den kan antas å ha vært relativt liten.

Det framgår at den gjennomsnittlige importør ikke har endret sin import av brennevin særlig mye i løpet av de siste 40 år. Tallene varierer fra knapt 2 til ca 2,6 flasker. Når det gjelder importen av bordvin derimot, har det skjedd en jevn og meget sterk økning, fra ca en kvart flaske i 1962, til over 5 flasker i 2002. Antall medbrakte flasker hetvin ble mer enn fordoblet fra 1962 til 1985, men har senere gått noe ned. Privatimporten av øl var antagelig svært liten fram til 1980-tallet, men antall flasker/bokser som gjennomsnittsimportøren har tatt med er økt betydelig det siste tiåret.

Fra et alkoholpolitisk synspunkt må likevel den totale mengden alkoholvarer som blir importert være av større interesse enn hvorvidt den enkelte importør i gjennomsnitt handler mer eller mindre enn før. Som det framgikk av tabell 2.1 er andelen av befolkningen som har tatt alkohol med fra utlandet økt kraftig, og dette slår naturligvis ut når det gjelder den totale privatimporten. Selv om antall flasker brennevin en gjennomsnittsimportør tok med hjem i 1962 var nesten det samme som i 2002, ser vi av tabell 2.3 at det gjennomsnittlige antall flasker som ble tatt med til Norge pr. person er over 8 ganger høyere i 2002 enn i 1962. Når det gjelder hetvin økte gjennomsnittsimporten kraftig fram til 1985, men synes siden å ha holdt seg noenlunde konstant. Også importen av bordvin har økt enormt, fra nesten ingenting i 1962 til ca 2.7 flasker pr. voksne innbygger i 2002. Importen av øl er nesten femdoblet siden 1991.

Av tabell 2.3 går det også fram at det nå importeres langt flere flasker vin enn brennevin til landet av privatpersoner. Både skadevirkningene og avgiftstapet til staten er imidlertid mer knyttet til alkoholinnholdet enn til varemengden av de ulike drikkesortene. Vi skal derfor gi noen anslag for privatimporten målt i cl. ren alkohol pr innbygger 15 år og over, basert på visse antagelser om gjennomsnittlig flaskestørrelse og alkoholinnhold

[3] Med "importør" menes her en som har tatt med en eller annen type alkohol (dvs. øl, vin eller brennevin) inn i Norge. Tallene i tabellen for f.eks. brennevin er altså ikke gjennomsnitt for dem som har importert brennevin, men for dem som har importert en eller annen type alkohol. Gjennomsnittstallene for hver type alkohol er mao. i hvert enkelt år basert på like mange personer (importørene).

Tabell 2.4 Gjennomsnittlig kvantum (centiliter) ren alkohol i brennevin, vin og øl som er tatt med inn i Norge i løpet av de siste 12 måneder pr. person i totalutvalgene i de respektive undersøkelser

År	Brennevin	Hetvin	Bordvin	Øl	Alkohol
1962	5.8	0.6	0.2	-	6.6+øl
1979	17.6	5.6	1.0	-	24.2+øl
1985	25.2	8.6	2.8	-	36.6+øl
1991	25.6	7.8	4.4	1.9	39.6
1994	34.9	9.1	8.2	3.7	55.9
1999	37.4	8.6	10.6	5.3	61.9
2002	48.2	9.4	23.3	9.1	90.0

Kilde: SIRUS.

Tabell 2.5 Størrelsen på privatimporten av alkohol i relasjon til det registrerte innenlandske salget. Prosent

År	Brennevin	Vin	Øl	Alkohol
1962	3.3	3.3	-	1.8
1979	7.5	10.3	-	4.3
1985	14.2	13.9	-	7.0
1991	22.8	13.1	0.7	8.1
1994	34.9	17.4	1.3	11.8
1999	35.7	12.9	1.9	11.4
2002[1)]	43.4	19.4	3.1	15.6

[1)] Anslag basert på foreløpige tall fra Vinmonopolet og bryggeriene.
Kilde: SIRUS.

i de ulike produktene[4)]. De beregnede importerte kvanta er vist i tabell 2.4.

Det framgår av tabell 2.4 at den totale private innførselen, regnet i ren alkohol, er ca 13-doblet siden 1962. Den utgjorde i 2002 ca 90 cl ren alkohol. Den dominerende delen av privatimporten regnet i ren alkohol har i alle år vært i form av brennevin. Vinimporten (hetvin og bordvin samlet) har imidlertid økt så mye at den i 2002 utgjorde omkring to tredeler av brennevinsimporten regnet i ren alkohol. Ølimporten har også økt og synes i 2002 å ha utgjort ca 10 pst av den totale privatimporten av alkohol.

Hvor mye den private importen utgjør av det totale alkoholkonsumet er vanskelig å beregne siden vi har nokså usikre anslag for de andre delene av det uregistrerte konsumet. Vi kan imidlertid sammenligne med det som blir offisielt solgt av de ulike alkoholproduktene gjennom normale distribusjonskanaler innenlands. Dette er meget pålitelige tall og gir en god bakgrunn for å vurdere størrelsen på privatimporten.

Av tabellen ser vi at privatimporten utgjorde en ubetydelig andel av det registrerte konsumet i 1962. Siden har denne andelen steget nokså sterkt, særlig når det gjelder brennevin. Ut fra disse beregningene synes privatimporten av brennevin i 2002 å ha utgjort 43 pst. av det som ble solgt gjennom landets monopolbutikker. Den sterke relative økningen skyldes både at importen har økt og at

[4)] Inntil 1.12.1982 var den lovlige brennevinskvoten 0,75 liter, men i praksis hadde en litersflaske fått passere også tidligere. Vi kan derfor si at kvotene i praksis har vært uendret gjennom hele perioden. Dette skulle altså ikke ha hatt noe særlig å si for den gjennomsnittlige flaskestørrelsen i privatimporten. I tax-freebutikkene synes helflaskene av brennevin i hovedsak å inneholde 1 liter, og vi vil derfor regne at tax-free importen av brennevin stort sett skjer i slike enheter. Det samme synes å være tilfelle for hetvin. Bordvin synes langt oftere å selges i flasker som tar 0,75 liter, selv om litersflasker ikke er uvanlig.
Salgsenhetene i de fleste land er imidlertid normalt flasker som tar 0,70 eller 0,75 liter. For grensehandelen må vi derfor regne med at det stort sett er slike flaskestørrelser informantene melder om, selv om litersflasker også kan forekomme her. Privatimporten generelt vil da bestå av en blanding av ulike flaskestørrelser, og å finne det korrekte veide gjennomsnitt av disse er vanskelig. Det kan også ha endret seg noe over tid. Vi vil her anta at den gjennomsnittlige flaskestørrelsen i privatimporten (tax-free pluss grensehandel) er 0,9 liter for brennevin og hetvin, og 0,8 for bordvin. For grensehandelen vil vi regne et snitt på 0,75 liter for både brennevin, hetvin og bordvin.
Også for øl er problemet at innholdet i en flaske/boks kan variere, vanligvis inneholder disse 0,33 eller 0,5 liter. Vi vil her regne et snitt på 0,4 liter. Dette antar vi gjelder både for tax-free-importen og grensehandelen.
Det gjennomsnittlige alkoholinnholdet i de ulike produkttypene vil vi anta er 40 pst. for brennevin, 18 pst. for hetvin, 11 pst. for bordvin og 5 pst. for øl.

det registrerte salget av brennevin er mer enn halvert siden 1980. I tillegg til privatimporten kommer hjemmebrenning og smugling som også bidrar vesentlig til det totale uregistrerte alkoholkonsumet i Norge. Det samlede uregistrerte forbruket av brennevin og brennevin ble i 1999 anslått til å utgjøre omtrent like mye som det offisielt registrerte salget (Horverak et. al. 2001).

Som vist ovenfor (tabell 2.4) har privatimporten av vin økt sterkt, men det har også det innenlandske salget, og derfor er ikke økningen i den relative andelen like sterk som for brennevin. Også stagnasjonen i privatimporten av hetvin har bidratt til at vinimporten bare tilsvarer ca 19 pst. av det registrerte vinsalget i 2002. Når det gjelder vin regner vi ikke med at det foregår særlig smugling i profesjonell skala. Derimot er det en god del hjemmeproduksjon (som er lovlig), men likevel representerer det uregistrerte vinkonsumet på langt nær så stor andel av det totale vinkonsumet som når det gjelder brennevin.

Selv om privatimporten av øl har økt utgjør den fremdeles en relativt ubetydelig andel av ølkonsumet i Norge.Utvalget regner heller ikke med noe særlig smugling av øl, og hjemmeproduksjonen er også minimal, slik at det totalt er nokså lite uregistrert konsum av øl.

Den samlede privatimporten tilsvarte etter disse beregningene nesten 16 pst av det registrerte alkoholforbruket i Norge i 2002. Ser vi bare på vin og brennevin tilsvarte privatimporten ca. 29 pst. av det registrerte salget i 2002.

Vi nevnte ovenfor at når det gjelder privatimporten har utvalget ikke skilt mellom lovlig og ulovlig import, dvs. det en har tatt med i henhold til kvotebestemmelsene og det en eventuelt har tatt med utover kvotene. I de tre siste undersøkelsene er det imidlertid stilt spørsmål om det hadde hendt at informantene hadde tatt med brennevin utover den lovlige tollfrie kvoten (dvs. 1 liter). Det ble spurt om de hadde gjort dette "flere ganger", "en gang eller to" eller aldri, i løpet av de siste 12 måneder. Tabell 2.6 viser at det i 1994 var 9 pst. som svarte at de hadde tatt med mer enn den lovlige kvoten av brennevin. Av disse var det 2 pst. som hadde gjort det flere ganger, og 7 pst. som hadde gjort det en gang eller to. I 2002 var andelen "småsmuglere" økt til 13 pst, hvorav 5 pst. hadde gjort det flere ganger. Av de som hadde tatt med alkohol hjem fra utlandet (dvs. 43 pst. i 1994, 52 pst. i 1999 og 2002) hadde ca en fjerdedel på minst en reise i 2002 tatt med mer enn en liter brennevin uten å betale toll. I 1994 og 1999 var andelen ca en femtedel.

Av tabell 2.7 framgår det at de som hadde tatt

Tabell 2.6 Andel av utvalget i 1994, 1999 og 2002 som, i løpet av de siste 12 måneder, har tatt med mer enn den lovlige kvoten brennevin

Importert mer enn lovlig kvote	Prosent av utvalget		
	1994	1999	2002
Flere ganger	2	3	5
En el. to ganger	7	7	8
Tatt med for mye	9	10	13

Kilde: SIRUS.

Tabell 2.7 Gjennomsnittlig antall flasker brennevin som ble tatt med ulovlig (ut over kvoten) i løpet av de siste 12 måneder, og andelen dette utgjør av den totale private importen, innen ulike grupper av utvalgene i 1994, 1999 og 2002

Importert mer enn lovlig kvote	Gjennomsnittlig antall flasker for mye			Flasker for mye i pst av total privat import		
	1994	1999	2002	1994	1999	2002
Flere ganger	4.56	4.15	3.44	56	56	
En el. to ganger	1.41	1.24	1.53	44	40	48
Tatt med for mye	2.06	2.21	2.28	49	49	48
Hele utvalget	0.19	0.23	0.29	20	22	22

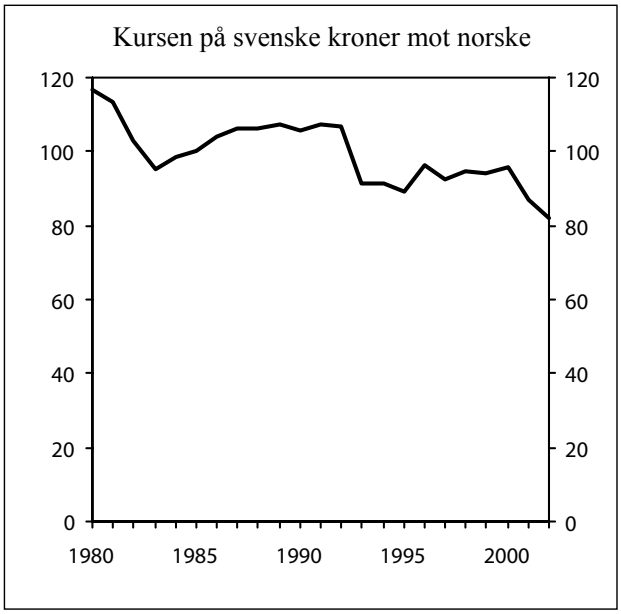
Kilde: SIRUS.

med for mye brennevin i gjennomsnitt rapporterte å ha tatt med mellom 2,1 og 2,3 flasker over kvoten i løpet av de siste 12 måneder ved de tre undersøkelsene, og med den gjennomsnittlige flaskestørrelsen som er brukt i beregningene ovenfor utgjør dette ca 2 liter brennevin. I gjennomsnitt for hele utvalget utgjorde den ulovlige importen ca 0,2 flasker både i 1994 og 1999, og knapt 0,3 flasker i 2002. De som hadde gjort dette flere ganger hadde gjennomsnittlig tatt med drøyt 4,5 flasker for mye i 1994, mens gjennomsnittet hadde sunket til knapt 3,5 flasker i 2002, samtidig som denne gruppen altså er mer enn fordoblet (tabell 2.6). Dette utgjorde over halvparten (56 pst.) av all privatimporten i denne (lille) gruppen både i 1994 og 1999, og litt under halvparten (48 pst.) i 2002. Blant alle som hadde importert brennevin ulovlig på denne måten utgjorde den ulovlige delen nesten halvparten (48-49 pst.) av alt brennevin de hadde tatt med hjem fra reiser både i 1994, 1999 og 2002. I alt utgjorde den ulovlige delen av privatimporten av brennevin i overkant av 20 pst. ved alle de tre undersøkelsene, ifølge disse beregningene.

3.2 Grensehandel

Spørsmål om grensehandelen fra Sverige ble første gang stilt i en intervjuundersøkelse i mars 1956. Da hadde dette en spesiell interesse fordi rasjoneringsordningen (motboksystemet) i Sverige var opphevet fra 1. oktober 1955. Før denne dato var grensehandel av alkohol nærmest umulig[5]. Resultatene fra undersøkelsen tyder på at i løpet av det knapt halve året etter at motboken ble opphevet hadde ca 9 pst av nordmenn over 18 år vært i Sverige en eller flere ganger, men bare 2 pst hadde tatt med vin eller brennevin hjem. Det importerte kvantum tilsvarte bare ca 0,5 cl ren alkohol i form av brennevin og under 0,1 cl i form av vin pr voksen nordmann. Like etter opphevelsen av motboksystemet ble prisene økt relativt sterkt i Sverige, og grensehandel av alkohol var sannsynligvis av meget beskjedent omfang i lang tid etterpå.

I begynnelsen av 1980-årene fikk en en periode da en kombinasjon av flere faktorer gjorde at grensehandelen tok seg kraftig opp. For det første hadde realprisene på vin og brennevin steget meget sterkt i Norge i 1981, hhv. 10.5 pst for brennevin og 13,7 pst for vin (Brun-Gulbrandsen 1987). For det andre ble den norske kronen betydelig styrket i forhold til den svenske som ble devaluert, først med 10 pst i 1981 og deretter med 16 pst i 1982 (figur 2.2). For det tredje fikk en på høsten 1982 en streik på Vinmonopolet, noe som etter hvert gjorde vin og brennevin til mangelvare i Norge. Det er anslått at grensehandelen fra Sverige i årene 1982 til 1984 utgjorde ca. 600 000 liter ren alkohol, eller et årlig gjennomsnitt på ca 6 cl. ren alkohol pr. voksen person i Norge (ibid.). Media gjorde svært mye ut av situasjonen også den gang. I årene som fulgte ble prisnivået jevnet noe ut mellom de to nabolandene, og grensehandelen avtok igjen, bortsett fra at to nye streiker ved Vinmonopolet førte til kortvarige oppblomstringer sommeren og høsten 1986.



Figur 2.2 Kursen på svenske kroner mot norske, 1980 - 2002

Kilde: Norges bank.

I den rekken med undersøkelser som startet i 1962 ble det ikke spurt spesifikt om grensehandelen før i 1994. Spørsmålene ble gjentatt i 1999 og i omnibusundersøkelsen i 2002. Grunnen til den økte interessen for grensehandelen er at den åpenbart økte i begynnelsen av 1990-tallet, særlig etter en devaluering på 15 pst av den svenske valutaen og en endring i avgiftssystemet, som begge deler skjedde i 1992. Endringen i avgiftssystemet gjorde dyrere merker billigere. Også i forbindelse med avstemningene i de nordiske landene om medlemskap i EU ble grensehandel et aktuelt tema, og de endringene som har skjedd siden, med nye importkvoter og avgiftsreduksjoner i våre naboland, har ikke gjort interessen mindre. De siste årene har det også vært åpenbart fra ulike rapporter fra tra-

[5] Under motboksystemet (Bratt-systemet) var det i prinsippet mulig, men i praksis svært vanskelig for nordmenn og andre utlendinger å handle alkohol i Sverige. en måtte søke om å få en midlertidig motbok fra Systembolagets hovedkontor i Stockholm, noe en kunne få etter nærmere regler, som bl.a. gjaldt besøkstiden i Sverige. Grensehandel, slik den foregår i dag, var derfor umulig.

fikkpolitiet, fra enkelte organisasjoner og fra de svenske Systembolag-butikkene langs grensen, at grensehandelen har økt.

Grensen mot Sverige er 1 752 km lang. Nord for denne grensen har Norge også landegrense mot Finland (727 km) og Russland (196 km). Dessuten må Danmark regnes som et naboland til tross for at grensen mellom landene går ute til havs. Det er i undersøkelsene siden 1994 stilt spørsmål om informantene har handlet alkohol i vanlige butikker i disse landene som så er tatt med til Norge. Det ble presisert at tax-free handel ikke skulle regnes med. I tillegg ble det spurt om tilsvarende import fra andre EU-land enn Sverige, Finland og Danmark.

Av tabell 2.8 går det fram at blant våre naboland er det Sverige som er det mest populære land for grensehandel av alkohol. Ca. 8 pst. av befolkningen over 15 år hadde handlet alkohol i Sverige i 1994, mens dette hadde økt til ca. 23 pst. i 2002. Økningen har vært særlig sterk de tre siste årene. At Sverige er mest populært som grensehandelsland er rimelig siden de mest folkerike delene av Norge ligger innen ca 1,5 times bilkjøring fra grensen. Blant de som bor i disse delene av landet (Østfold, Akershus, Oslo, Hedmark) er det, både i 1994, 1999 og 2002, omtrent dobbelt så stor andel som i Norge totalt som hadde kjøpt alkohol fra Sverige.

Andelen som har handlet i vanlige butikker i Finland og Russland er på landsbasis ubetydelig, selv om den lokalt i de nordligste landsdelene kan være av en viss betydning. Andelen som har handlet alkohol i Danmark er derimot relativt stor. Det går mange ferjer over til Danmark fra Sør-Norge, og prisene er enda lavere i Danmark enn i Sverige, slik at resultatet ikke virker urimelig. Det er også en høy andel som angir at de har kjøpt alkohol i vanlige butikker i andre EU-land.

Det er imidlertid grensehandelen fra Sverige som får mest oppmerksomhet i media, og høyst sannsynlig er det den som representerer det største kvantum alkohol. Det kan utvalget imidlertid ikke dokumentere fordi spørsmål om importert kvantum bare er stilt til dem som har handlet i Sverige. Det gjennomsnittlige antall flasker disse har angitt at de har tatt med seg til Norge er vist i tabell 2.9.

Ut fra disse tallene ser det ut til at mengden den gjennomsnittlige grensehandleren har tatt med fra Sverige har endret seg en del. De handlende har gjennomgående økt sin import både av vin og øl betraktelig siden 1994. Også den gjennomsnittlige mengden brennevin grensehandleren har tatt med seg er økt, men ikke så sterkt. Mengden hetvin har gått ned siden 1994, selv om den økte litt fra 1999 til 2002.

Mer interessant enn den enkelte importørs handlevaner i Sverige er det likevel å se på den totale grensehandelen av alkohol fra Sverige. Tabell 2.10 viser de estimerte gjennomsnittlige kvanta pr. person i hele utvalget som ble importert av de ulike alkoholsortene, regnet i centiliter ren alkohol, i 1994, 1999 og 2002. Beregningene er basert på de forutsetningene som er angitt i note 4.

Som tabellen viser er den totale grensehandelen med alkohol i 1994 anslått til 6,2 cl ren alkohol pr voksen innbygger. Dette er på linje med det Brun-Gulbrandsen beregnet for årene 1982-84. Fra 1994 har det vært økning i grensehandelen fra Sverige for alle sorter alkohol, med unntak av en liten nedgang for hetvin fra 1994 til 1999. Øknin-

Tabell 2.8 Prosentvis andel av utvalgene som i løpet av de siste 12 måneder hadde tatt med alkohol til Norge som de hadde kjøpt i vanlige alkoholbutikker (ikke tax-free) i ulike land

	Sverige	Finland	Russland	Danmark	Annet EU
1994	7.8	0.6	0.4	7.2	12.8
1999	10.1	1.3	0.5	7.4	16.9
2002	23.4	0.7	0.8	11.5	18.1

Kilde: SIRUS.

Tabell 2.9 Gjennomsnittlig antall flasker (ev. bokser) de som har vært i Sverige og handlet alkohol (ikke tax-free) har tatt med seg til Norge, i 1994, 1999 og 2002

	Brennevin	Hetvin	Bordvin	Øl
1994	1.47	0.87	2.17	2.88
1999	1.32	0.52	3.23	5.96
2002	1.93	0.69	6.79	6.34

Kilde: SIRUS.

Tabell 2.10 Gjennomsnittlig kvantum brennevin, vin og øl, regnet i cl ren alkohol, som er tatt med til Norge fra Sverige (ikke tax-free), pr. person i utvalgene i 1994, 1999 og 2002

	Brennevin	Hetvin	Bordvin	Øl	Alkohol
1994	3.5	0.9	1.4	0.4	6.2
1999	3.9	0.7	2.6	1.2	8.5
2002	13.5	2.2	13.1	3.0	31.7
Pst. endring					
1994-1999					
1999-2002	14	-24	88	168	36
	242	209	395	151	275

Kilde: SIRUS.

Tabell 2.11 Grensehandelen av alkohol fra Sverige i prosent av den totale private importen av alkohol til Norge (inkl. tax-free), i 1994, 1999 og 2002

	Brennevin	Hetvin	Bordvin	Øl	Alkohol
1994	9.9	10.1	17.2	12.0	11.2
1999	10.5	8.1	24.9	22.3	13.7
2002	28.0	23.0	56.3	32.7	35.3

Kilde: SIRUS.

gen er relativt sett moderat, både når det gjelder brennevin og alkohol totalt, fram til 1999. Siden da synes importen av alle typer alkohol nærmest å ha eksplodert. Det dreier seg om mer enn en tredobling for brennevin og hetvin, og nesten en femdobling for bordvin. Totalt viser disse beregningene en økning i grensehandelen fra Sverige med 275 pst.fra 1999 til 2002, regnet i ren alkohol.

Sammenligner en tallene i tabell 2.10 med tallene i tabell 2.4 kan en få et anslag på hvor stor andel grensehandelen med Sverige utgjorde av den totale privatimporten i disse årene. De beregnede prosentvise andelene er vist i tabell 2.11.

Som tabellen viser utgjorde grensehandelen fra Sverige bare rundt 10 pst av den totale privatimporten når det gjelder brennevin og hetvin i 1994, bordvin utgjorde 17 pst og øl 12 pst. Totalt, regnet i ren alkohol, utgjorde grensehandelen fra Sverige 11 pst. av den totale privatimporten (inkl. tax-freesalget) av alkohol i 1994. Dette steg kraftig, særlig mellom 1999 og 2002, da over en tredel av all privat import av alkohol var grensehandel fra Sverige, ifølge disse beregningene. Innkjøpene av bordvin fra Sverige utgjorde i 2002 over halvparten av all privat importert bordvin, og for de andre sortene lå andelen mellom ca en fjerdedel og en tredel.

På tilsvarende måte som i tabell 2.5 kan vi også beregne hvor stor grensehandelen fra Sverige er i forhold til det registrerte innenlandske salget. Disse beregningene er vist i tabell 2.12.

Etter disse beregningene tilsvarte grensehandelen fra Sverige med brennevin nesten 4 pst., og grensehandelen med vin drøyt 2 pst., av det offisielt registrerte salget både i 1994 og 1999. I 2002 tilsvarte grensehandelen fra Sverige 12 pst. av det registrerte brennevinssalget og 9 pst. av det registrerte vinsalget. Grensehandelen med øl fra Sve-

Tabell 2.12 Den relative størrelsen (prosent) av grensehandelen fra Sverige i forhold til det registrerte innenlandske salget av de ulike typer alkoholvarer

	Brennevin	Vin	Øl	Alkohol
1994	3.5	2.4	0.2	1.3
1999	3.8	2.2	0.4	1.6
2002[1)]	12.2	9.0	1.0	5.5

[1)] Anslag basert på foreløpige tall fra Vinmonopolet og bryggeriene.
Kilde: SIRUS.

rige har også økt sterkt relativt sett, men tilsvarte likevel bare 1 pst. av det registrerte innenlandske salget i 2002. Det framgår at den totale grensehandelen med Sverige regnet i ren alkohol synes å ha tilsvart under 2 pst. av det offisielt registrerte alkoholsalget i Norge i 1994 og 1999, men at dette har økt til 5,5 pst. i 2002. Regnet i prosent av det totale alkoholkonsumet, inkludert det uregistrerte, vil disse prosentandelene bli noe mindre, særlig når det gjelder brennevin.

4 Sammendrag og diskusjon

På 1950- og 60-tallet var trafikken over landegrensene, og dermed også mulighetene til å importere alkohol, relativt beskjeden. Med masseturismen økte de reisendes import av alkohol, og i løpet av de siste ca. 40 år synes importen til Norge, ut fra beregningene ovenfor, å ha blitt omtrent 14-doblet. Den tilsvarte i 2002 ca. 16 pst. av det offisielt registrerte innenlandske salget.

For brennevin synes privatimporten å tilsvare ca 43 pst. av det registrerte konsumet i 2002. Antar vi at det uregistrerte brennevinskonsumet er omtrent like stort som det registrerte, slik beregninger tyder på (Horverak et. al. 2001), utgjorde privatimporten av brennevin drøyt en femtedel av alt brennevin som konsumeres i Norge. De svar som er gitt tyder på at drøyt 20 pst. av det importerte brennevinskvantum er tatt inn illegalt, i betydningen at en har tatt med mer enn kvoten tillater. De som har gjort dette har i gjennomsnitt tatt med ca. 2 liter brennevin for mye, noe som utgjør omtrent halvparten av alt brennevinet de har tatt med hjem fra utlandet.

Det er stadig flere som tar med alkohol kjøpt i vanlige butikker (ikke tax-free) når de kommer fra utlandet. Slik grensehandel skjer i stigende grad særlig fra Sverige, men også fra Danmark og andre EU-land. Grensehandelen fra Finland og Russland synes på landsbasis å være ubetydelig, men enkelte steder langs grensen i nord kan likevel omfanget være av en viss betydning.

Grensehandel med alkohol fra Sverige var i praksis nærmest umulig under det såkalte Brattsystemet (motboksystemet) som varte fram til 1. oktober 1955. En undersøkelse i 1956 viste at denne handelen var beskjeden, og den forble beskjeden i lang tid. Først i begynnelsen av 1980-årene gjorde prisutviklingen og et par devalueringer av den svenske valutaen at alkoholinnkjøp i Sverige ble attraktivt, og nordmenns grensehandel økte i en periode.

På 1990-tallet har prisforskjellen mellom Sverige og Norge igjen stort sett økt, særlig etter en ny devaluering av den svenske kronen i 1992. Dette har ført til økende grensehandel, både med alkohol og andre varer. Regnet i ren alkohol tyder beregningene på at grensehandelen økte med anslagsvis 36 pst. fra 1994 til 1999, da den kom opp i ca. 8,5 cl ren alkohol pr voksen nordmann (dvs. 15 år eller mer).

Det ble i 1999 publisert en undersøkelse om utviklingen av grensehandelen med alkohol fra Sverige på 1990-tallet (Lund, Trolldal & Ugland 1999). Den var ikke basert på survey-data, men på data om salget av alkohol fra monopolbutikkene i ulike regioner i Norge og Sverige. Disse regionene var valgt slik at noen lå nær grensen og kunne forutsettes å ha stor grad av grensehandel som ville være svært følsom for prisforskjellen mellom landene, mens andre (basisregionene) lå langt unna grensen og kunne antas å være så å si upåvirket av forskjellen i pris. Ved å sammenligne salgsutviklingen i grenseregionene med salgsutviklingen i basisregionene på begge sider av grensen fikk en anslått *endringen* i grensehandelen. Ved å gjøre noen flere antagelser kunne en også gi et (relativt usikkert) estimat for det absolutte *omfanget* av grensehandelen.

Endringene i grensehandelen ble i denne rapporten anslått for tre perioder på 1990-tallet, nemlig 1991-93, 1993-94 og 1996-97. Resultatene tyder på at økningen var sterkest i 1991-93, da også prisdifferansen mellom norske og svenske priser økte mest. Grensehandelen synes imidlertid også å ha økt i perioden 1993-94 selv om prisforskjellen ble mindre i denne perioden. I rapporten anslås den totale grensehandelen fra Sverige til å være drøyt 400 000 liter ren alkohol i 1997, noe som utgjør ca 11 cl pr. voksen nordmann. Dette anslaget ligger noe høyere enn anslagene i denne artikkelen både for 1994 og 1999 (tabell 2.10). Dette kan skyldes underrapportering, men det kan også bero på at estimatet i rapporten er usikkert.

Endringene i løpet av 1990-årene blir imidlertid små i forhold til det som synes å ha skjedd siden. Resultatene i denne artikkelen tyder på en meget sterk økning i grensehandelen fra Sverige mellom 1999 og 2002. Importen av brennevin og hetvin ble da mer enn tredoblet og importen av bordvin nesten femdoblet. Regnet i ren alkohol tyder våre data på at grensehandelen fra Sverige økte med 275 pst. i denne perioden.

Selv om mange sammenfallende faktorer (prisutviklingen i de to land, kursutviklingen for norske kroner, slutt på lørdagsstengte Systembolag-butikker, voldsom medieomtale etc.) kan bidra til å forklare at det har blitt en sterk økning, synes likevel

resultatene såpass dramatiske at det ville vært en fordel å få verifisert dem ved hjelp av andre typer data. utvalget har innhentet salgsdata fra Systembolaget som viser at mens salget (regnet i liter ren alkohol) i hele Sverige økte med 17 pst. fra 1999 til 2002, økte salget i 25 grensekommuner med 62 pst. Dette tyder på at salget til nordmenn har økt betydelig i perioden. I mange av disse grensekommunene utgjør imidlertid salget til nordmenn bare en liten del av totalsalget. Selv en ekstrem økning i nordmenns grensehandel vil derfor merkes lite på totalsalget i slike kommuner.

I Strømstad, som åpenbart er den viktigste grensehandelsbyen, og der en meget stor del av salget fra Systembolagets butikk (og mange andre butikker) går til nordmenn, økte salget med 175 pst. fra 1999 til 2002. Antar vi da at nordmenn faktisk har økt sine innkjøp av alkohol i Sverige med 275 pst., slik våre data tyder på, og at svenskene i Strømstad-området har økt sine innkjøp omtrent like mye som svenskene generelt (17 pst.), kan vi beregne at nordmenn må ha stått for ca 84 pst. av alkoholinnkjøpene i Strømstad i 2002, og ca 62 pst. i 1999. Disse anslagene ble klart verifisert av salgssjefen ved Systembolagets butikk i Strømstad[6].

Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning ved Stockholms universitet (SoRAD) har publisert estimater for nordmenns grensehandel i Sverige fra juni år 2000 og framover (Leifman 2002). Estimatene er basert på salgsdata fra Systembolaget og bruker en tilsvarende metode som i den norske rapporten nevnt ovenfor. Omregnet til gjennomsnitt pr. innbygger i Norge 15 år og eldre blir tallet for år 2002 ca. 30 cl ren alkohol. Fra Systembolaget[7] har vi fått oppgitt et tilsvarende estimat for salget til nordmenn i 1999. Dette salget utgjør 8,8 cl ren alkohol pr. innbygger i Norge 15 år og eldre. Begge disse anslagene stemmer meget bra med estimatene i denne artikkelen (se tabell 2.10).

Både verifikasjonen fra butikken i Strømstad og estimatene fra SoRAD og Systembolaget må sies å understøtte våre anslag både for det absolutte omfanget av grensehandelen og for veksten i denne mellom 1999 og 2002. Dette kan også tyde på at underrapportering av privat import av alkohol ved survey-undersøkelser ikke nødvendigvis utgjør en vesentlig feilkilde.

Ifølge våre beregninger tilsvarte grensehandelen fra Sverige 5,5 pst. av den registrerte alkoholomsetningen i Norge i 2002, og den totale privatimporten fra utlandet (både tax-free og grensehandel) tilsvarte ca. 16 pst. Økningen i den totale privatimporten siden 1999 skyldes i all hovedsak økningen i grensehandelen fra Sverige. Trekker en fra grensehandelen fra Sverige har den resterende privatimporten bare økt med 9 pst. fra 1999 til 2002, ifølge våre beregninger.

Hvorvidt omfanget av grensehandel og privatimport av alkohol skal betegnes som stort er selvfølgelig en vurderingssak, men at *økningen* i grensehandelen fra Sverige siden 1999 må kunne betegnes som dramatisk kan det neppe være noen uenighet om. Det er liten tvil om at dette setter høyprispolitikken, som er en av de tradisjonelle pilarene for norsk alkoholpolitikk, under press. Fra 2004 skal de nordiske EU-land åpne sine grenser så å si fullt ut for billig alkohol fra andre EU-land, og presset på prisene i Sverige, Finland og Danmark blir enda sterkere. I Sverige vurderes nye avgiftskutt og i Danmark er det allerede vedtatt en reduksjon av brennevinsavgiften på 44 pst. fra 1. oktober 2003. Ytterligere prisreduksjoner i våre naboland vil måtte gi konsekvenser også i Norge, enten ved at grensehandelen øker, eller ved at avgiftene må senkes. Å finne en balanse mellom avgiftsnivå og grensehandel, som gjør at omfanget av grensehandelen holdes på et akseptabelt nivå, blir en vanskelig politisk oppgave. Data av den art som er presentert her vil forhåpentlig kunne bidra til å finne en slik balanse.

5 Referanser

Brun-Gulbrandsen, S.: Norsk grensehandel med vin og brennevin i Sverige 1982-1984. *Alkoholpolitik* 4 19-24 (1987)

Bygvrå, S.: Grænsehandel mellem Danmark og Vesttyskland. I Tigerstedt, C. (red): EG, Alkohol och Norden. *NAD-publikasjon* nr 19. Helsingfors, 1990.

Fugleberg, O.: Metodiske problemer i forbindelse med estimering av det uregistrerte alkoholkonsumet i Norge. *SIFA rapport* nr. 2/97. Oslo: Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning, 1997.

[6] I januar 2003 ringte vi opp salgsjefen ved Systembolaget i Strømstad og spurte hvor stor andel av alkoholsalget han mente nordmenn sto for i 2002. Spontant svarte han ca. 90 pst., og begrunnet det dels med sitt generelle inntrykk og dels med andelen norske penger (som er tillatt å bruke i butikken, til rimelig grei vekslingskurs) de får inn i kassene. Da vi fortalte at vi hadde beregnet andelen til 84 pst., sa han etter en tenkepause at dette ikke hørtes urimelig (underforstått: urimelig *lavt*) ut når han så salget på årsbasis, og tok hensyn til at det jo er en viss variasjon i tilstrømmingen av nordmenn gjennom året. Han sa også at andelen nordmenn var økt betraktelig siden 1999 og at vårt anslag på 62 pst. i 1999 heller ikke hørtes urimelig ut.

[7] Tall fra Systembolagets statistikksjef Bo Strömberg.

Horverak, Ø., Nordlund, S. & Rossow, I.: Om sentrale deler av norsk alkoholpolitikk. SIRUS. *Rapport* nr 1. Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning, 2001.

Horverak, Ø. & Österberg, E.: Utviklingen i avgifter og priser på alkoholdrikker i Norden på 1990-tallet. *Nordisk alkohol- & narkotikatidskrift*, 19 (2002), 91-105.

Lemmens, P.: Measurement and Distribution of Alcohol Consumption. Rijksuniversiteit Limburg, Maastricht 1991.

Leifman, H.: Konsumtionsutvecklingen månad för månad och I rullande 12-månadersperioder från juni år 2000 och framåt. Uppdaterat t.o.m. december 2002. *Rapport på SoRADs nettside* januar 2003.

Lund, I., Trolldal, B. & Ugland, T.: Norsk-svensk grensehandel med alkohol. *SIFA rapport* nr 1/99. Oslo. Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning

Nordlund, S.: Metoder og metodeproblemer ved estimering av alkoholforbruk. *SIFA rapport* nr. 3/92. Oslo: Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning.

Ugland, T.: Policy Re-Categorization and Integration. Europeanization of Nordic Alcohol Control Policies. *SIRUS Report* No. 1/2002. Oslo: Norwegian Institute for Alcohol and Drug Research