



NOU 2019:8

Særlavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer

Cecilie Aasprong Dyrnes

Oslo, 9. april 2019



Utvalgets sammensetning

- Advokat Cecilie Aasprong Dyrnes, Bærum (leder)
- Spesialrådgiver Ellen Bakken, LO, Lørenskog
- Adm.dir. Petter Haas Brubakk, NHO Mat og Drikke, Vestby
- Første nestleder Anne Berit Aker Hansen, Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund – LO, Oslo
- Områdedirektør Knut-Inge Klepp, Folkehelseinstituttet, Oslo
- Seniorforsker Snorre Kverndokk, Frischsenteret, Oslo
- Førsteamanuensis Hans Olav Melberg, Universitetet i Oslo
- Advokat Ellen Mulstad, NHO, Oslo
- Advokat Kjerstin Ongre, Asker
- Førsteamanuensis Sinne Smed, Universitetet i København



Mandatet

- Utvalget fikk i oppgave å gjennomføre en helhetlig vurdering av avgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer, herunder helseeffekter og konsekvenser for bransjen og avgiftsmyndighetene.
- Utvalget skal særlig vurdere om dagens avgifter kan og bør utformes slik at de i større grad tar hensyn til helse- og ernæringsmessige formål innenfor rammen av EØS-avtalens statsstøtteregler.



Utvalgets arbeid

- 16 møter
- Møte og foredrag – NHOs referansegruppe
- Møte og foredrag – Folkehelseinstituttets referansegruppe
- Møte med Virke
- Møte med NCD-alliansen
- Møte med ekspertgruppen for merverdiavgift
- Foredrag av EFTAs overvåkingsorgan ESA
- Foredrag av Mattilsynet
- Foredrag av Frischsenteret
- Foredrag av Universitetet i Oslo, økonomisk institutt
- Foredrag av Helsedirektoratet og næringslivet om intensjonsavtalen for et sunnere kosthold



Kort om dagens avgift på sjokolade- og sukkervarer

- Sukkervarer og godterier (f.eks. tyggegummi, karameller, pastiller, sukkertøy, drops), herunder produkter som ikke inneholder sukker
- Sjokolade og andre næringsmidler som inneholder kakao
- Søte kjeks og småkaker mv. helt/delvis overtrukket med sjokolademasse eller annen sukkerholdig masse eller med mellomlag av slik masse



Dagens avgift på sjokolade- og sukkervarer

Avgiftssatser – kroner per kilo

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Avgifts- sats	17,60	17,92	18,21	18,56	18,91	19,31	19,79	20,19	36,92	20,82



Dagens avgift på sjokolade- og sukkervarerer

Proveny

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mill.kr	1 165	1 174	1 221	1 265	1 240	1 401	1 421	1 411	2 242	1 500

Tallene for 2010-2018 er fra statsregnskapet, mens 2019-tallet er budsjettert inntekt i saldert budsjett for 2019



Kort om dagens avgift på alkoholfrie drikkevarer

Drikkevarer og sirup	Avgiftssats i kroner pr. liter
Drikkevarer tilsatt sukker eller kunstig søtstoff	4,82
Drikkevarer basert på frukt, bær eller grønnsaker tilsatt kunstig søtstoff	1,73
Sirup tilsatt sukker eller kunstig søtstoff, som brukes til ervervsmessig fremstilling av alkoholfrie drikkevarer i dispensere o.l.	29,34
Sirup basert på frukt, bær eller grønnsaker tilsatt kunstig søtstoff som brukes til ervervsmessig fremstilling av alkoholfrie drikkevarer i dispensere o.l.	10,47



Alkoholfrie drikkevarer – Proveny

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mill.kr	1 736	1 784	1 835	1 911	1 968	1 961	2 026	2 091	2 941	3 050

Tallene for 2010-2018 er fra statsregnskapet, mens 2019-tallet er budsjettert inntekt i saldert budsjett for 2019



EØS-avtalens statsstøtteregler

- Indirekte skatter (herunder særavgifter) er ikke en del av EØS-avtalen
- Men avgiftslettelser og fritak kan utgjøre statsstøtte
- Som utgangspunkt er statsstøtte forbudt, men det kan gjøres unntak for visse formål og etter en bestemt prosess
- Ny støtte skal forhåndsgodkjennes av EFTAs overvåkingsorgan ESA gjennom en notifikasjonsprosess
- Støtteordninger som ble innført før EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994, anses som eksisterende støtte
- Brudd på statsstøtteforbudet medfører tilbakebetalingsplikt



Utvalgets vurdering av dagens avgift på sjokolade- og sukkervarer

- Dagens avgift er ikke utformet optimalt som en fiskal avgift for å sikre staten inntekter ved at den kun omfatter et begrenset vareomfang og at den kan medføre uønskede vridninger.
- Uheldig at dagens avgift kan gi konkurransevridninger mellom aktører som produserer noenlunde like varer.
- Utvalget legger til grunn at avgiften kan bidra til en positiv helsemessig effekt ved å redusere nordmenns etterspørsel etter sjokolade- og sukkervarer.



Utvalgets vurdering av dagens avgift på sjokolade- og sukkervarer (forts.)

- Grensehandel og netthandel kan imidlertid bidra til å redusere helseeffekten av dagens avgift.
- Det er grunn til å tro at avgiftsforskjellene mellom Norge og Sverige har stimulert til økt grensehandel og netthandel av sjokolade- og sukkervarer.



Utvalgets anbefalinger

- Utvalgets flertall (6 medlemmer) mener at avgiften på sjokolade- og sukkervarer slik den er utformet i dag bør oppheves og erstattes av en ny og helsebegrunnet avgift.
- Flertallet viser til at en helsebegrunnet avgift krever grundig utredning både av hvilke varer en slik avgift bør omfatte, samt hvilke konsekvenser en slik avgift vil få for de næringsdrivende.
- Med den tid utvalget har hatt til rådighet, har det ikke vært anledning til å gå nærmere inn i disse vurderingene.



Utvalgets anbefalinger

- Utvalgets mindretall (4 medlemmer) mener at avgiften på sjokolade- og sukkervarer bør oppheves, og ikke erstattes av en ny helsebegrunnet avgift.
- Mindretallet legger til grunn at dersom en avgift med helse- og ernæringsformål skal vurderes, må dette drøftes i en mer helhetlig sammenheng der også andre virkemidler inngår i vurderingen, noe som ligger utenfor utvalgets mandat.



Utvalgets vurdering av dagens avgift på alkoholfrie drikkevarer

- Utvalget viser til at dagens avgift på alkoholfrie drikkevarer i første rekke er fiskal ved at den skaffer staten inntekter.
- Avgiften kan bidra til å redusere befolkningens inntak av næringsfattige og sukkerholdige produkter, men sett fra et helsemessig ståsted fremstår ikke avgiften som optimal ved at den ikke er utformet med tanke på innhold og mengde av potensielt helseskadelige ingredienser.
- Samtidig viser utvalget til at avgiften kan stimulere til økt grensehandel av alkoholfrie drikkevarer dersom avgiften fører til økende prisforskjell mellom Norge og Sverige. Denne handelen kan gå på bekostning av omsetning i Norge.



Utvalgets anbefalinger

- Utvalgets flertall (6 medlemmer) mener at avgiften på alkoholfrie drikkevarer slik den er utformet i dag bør oppheves og erstattes av en ny og differensiert helsebegrunnet avgift.
- Drikkevareavgiften i Irland, som er godkjent av EU-kommisjonen, kan illustrere hvordan en slik avgift kan utformes.



Utvalgets anbefalinger

- Utvalgets mindretall (4 medlemmer) mener at avgiften bør oppheves, og ikke erstattes av en ny helsebegrunnet avgift.
- Mindretallet forutsetter at dersom myndighetene likevel skulle konkludere med at den eksisterende fiskale avgiften skal erstattes av en ny, helse- og ernæringsmotivert avgift, at det er nærliggende å vurdere en differensiert drikkevareavgift etter en for næringslivet forutsigbar modell, eksempelvis den irske drikkevareavgiften.

