

Skatte- og avgiftspolitik



Foto: Betzy Hänninen

Skatte- og avgiftspolitik

Skatter og særlig avgifter har stor betydning for mat- og drikkenæringens rammevilkår. Disse er hovedsakelig fiskalt begrunnet, og er grunnleggende nødvendig for å finansiere offentlig sektor, d.v.s. sette både staten og kommunene i stand til å ivareta «sørge for ansvaret» for offentlig tjenester og oppgaver. Samtidig har skatter og avgifter vridende effekter, ved at husholdninger og forbrukere møter andre priser for varer og tjenester i et marked enn de ellers ville gjort dersom det ikke legges avgifter på varene og tjenestene de kjøper.

Mat- og drikkeprodusentene er på lik linje med andre bedrifter, opptatt av selskapsskatt, eierbeskatning, arbeidsgiveravgift og en rekke andre skatte- og avgiftspolitiske spørsmål som berører hele næringslivet. De viktigste avgiftene for mat- og drikkenæringen er særavgiftene på mat- og drikkeprodukter og merverdiavgift. Disse avgiftene drøftes lengre ned i notatet.

Skattesystemet i Norge består av to hovedkomponenter:

Direkte skatt er skatter som beregnes på bakgrunn av skatteyternes inntekt og formue. Direkte skatter i Norge er inntektsskatt for personer og bedrifter, formueskatt, eiendomsskatt og arbeidsgiveravgift.

Indirekte skatt er skatter som beregnes på bakgrunn av kjøp eller salg av varer og tjenester. Indirekte skatt kan gjerne beregnes per produsert enhet, omsatt mengde eller andel/prosent av salgsprisen.

Indirekte skatter i Norge er bl.a. merverdiavgift, særavgifter, tollavgifter og sektoravgifter. Avgifter kan også forstås som en felles betegnelse på ytelser som innbyggerne betaler til staten.



Foto: Wikimedia Commons / Helge Høifødt

Skatte- og avgiftssystemet skal så langt som mulig baseres på skatter og avgifter som ikke har uheldige effektivitetsmessige virkninger. I moderne industrialiserte økonomier er det i praksis ikke mulig å finansiere offentlig forbruk, investeringer og overføringer utelukkende ved slike skatter. Dermed utvides skattegrunnlaget til å dekke økonomisk aktivitet, produksjon og salg som vil ha vridende effekter. Økonomisk teori har noen grunnleggende prinsipper for å redusere effektivitetstapet ved fiskale avgifter.¹ Finansdepartementet bruker oppstillingen nedenfor i offentlige dokumenter, publikasjoner og i statsbudsjettet:

- Det bør brukes brede og generelle skattegrunnlag og lave skattesatser fremfor høye skatter på få og/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.
- 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.

Særavgifter

Særavgifter er i det norske skatte- og avgiftssystemet avgifter på et smalt utvalg av bestemte varer og tjenester og gir inntekter til statskassen. Disse avgiftene er uten noen form for øremerking, og bidrar til å finansiere offentlige utgifter.² Særavgiftene er med andre ord fiskale, selv om de også kan påvirke etterspørselen etter produkter. Særavgifter som gir en avgiftsmessig forskjellsbehandling av ulike typer forbruksvarer bidrar til å vri forbruket over til varer med lavere avgiftstrykk, også kjent som substitusjonseffekten i økonomisk teori. Forbrukerne endrer konsumsammensetningen som følge av at den relative prisen endres mellom ulike typer goder.

De fleste særavgifter legges på salg eller konsum. For disse oppstår avgiftsplikten ved både innenlandsk produksjon og import, noe som gir avgiftsmessig likebehandling i det norske markedet. Selv om avgiftene i første rekke betales av produsenter og importører, er det rimelig å anta at en vesentlig del av særavgiftene veltes over i markedet, og at det dermed er forbrukerne som bærer kostnadene ved særavgiftene. Graden av overvelting avhenger av markedsforhold.³

Mat- og drikkenæringen har lang erfaring med hvordan høye særavgifter er adferdsvridende, og påvirker konsumentens valg av hvor de handler mat- og drikkeprodukter. Høye særavgifter på alkohol og tobakk, emballasjeavgifter, og frem til 2021 også høye særavgifter på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer, er og har vært en viktig årsak til nordmenns grensehandel i Sverige.

Mat- og drikkenæringen har videre erfaringer med hvordan særavgifter ikke har påvirket adferd i valg av produkter. Høye avgifter på alkoholfrie drikkevarer har hatt liten betydning for forbrukernes overgang til sukkerfrie drikkevarer. Overgangen fra sukkerholdig til sukkerfri drikke i Norge er svært høy i en internasjonal målestokk, og sukkerfrie drikkevarer utgjorde 66 prosent av det samlede forbruket av alkoholfrie drikkevarer i 2023. Overgangen her har skjedd på bakgrunn av informerte forbrukervalg, men uten adferdsvridende avgifter som virkemiddel.

¹ NOU 2007: 8 En vurdering av særavgiftene, og NOU 2019: 8 Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer

² Prop. 1 LS (2023-2024) pkt. 2.4.2.

³ Ibid.



Foto: Annika Byrde / NTB

Særavgifter på mat- og drikkeprodukter

Frem til 2021 hadde Norge forholdsvis høye særavgifter på henholdsvis alkoholfrie drikkevarer, sjokolade- og sukkervarer, alkoholholdige drikkevarer, tobakk og emballasje sammenliknet med landene rundt oss. Den 1. januar 2021 ble særavgiften på sjokolade- og sukkervarer fjernet av Stortinget, og 1. juli 2021 skjedde det samme med særavgiften på alkoholfrie drikkevarer.

Særavgiftene på alkohol og tobakk, og de tidligere avgiftene på alkoholfrie drikkevarer og sjokolade- og sukkervarer omtales i visse sammenhenger som helserelaterede avgifter. Betegnelsen er uklar, fordi disse avgiftene i dokumenter fra regjeringen omtales som hovedsakelig fiskale, men at de samtidig har innvirkning på priser og dermed etterspørsel av produktene de er ilagt på.

Gjennomgangen av særavgiftene på alkohol og tobakk i NOU 2007:8 viste at de har som formål å skaffe staten inntekter, samtidig som de skal bidra til å dekke kostnadene samfunnet har forbundet med inntak av alkoholholdig drikke og tobakk. Den tilsvarende gjennomgangen av særavgiftene på alkoholfrie drikkevarer og sjokolade- og sukkervarer viste at avgiftene ble innført hovedsakelig for å skaffe staten inntekter, men at det samtidig ble fremholdt at disse kunne bidra til å redusere overforbruk eller at varene ikke var nødvendighetsgoder.⁴ I korrespondanse mellom regjeringen og EFTAs overvåkningsorgan (ESA) i 2018 slo Finansdepartementet fast at de tidligere særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer var fiskale.⁵

Avgiftene på sjokolade- og sukkervarer og på alkoholfrie drikkevarer hadde betydelig avgrensingsproblematikk, og virket konkurransevridende. Avgrensingen av avgifts-omfanget var slik at de forskjellsbehandlet produkter som var veldig like, og som var både substitutter for, og i direkte konkurranse med de avgiftsbelagte produktene. Avgiftene var høye, og var en viktig årsak til veksten i grensehandel på 2000-tallet. Det er også høyst usikkert om avgiftene bidro til å vri forbruket vekk fra de avgiftsbelagte produktene. Norge har eksempelvis den høyeste etterspørselen etter sukkerfrie drikker som andel av samlet forbruk av alkoholfrie drikkevarer i noe europeisk land. Siden både sukkerholdige og sukkerfrie drikker ble behandlet likt avgiftsmessig, har denne overgangen skjedd helt uavhengig av avgiftspolitikken, men er drevet frem av produktinnovasjoner, markedsføring og forbrukernes valg. Etter store avgiftsøkninger i 2018 oppsto det tvil om avgiftene var forenlig med Norges EØS-forpliktelser, og Stortinget valgte å avskaffe dem i 2020 og 2021.

I gjennomgangene av særavgiftene i NOU 2007:8 En vurdering av særavgiftene, og vurderingene i NOU 2019:8 Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer, ble det gjort konkrete vurderinger av virkningene av særavgiftene på alkoholholdige drikker, tobakk og de nå avskaffede særavgiftene på alkoholfrie drikkevarer og sjokolade- og sukkervarer. Begge utredningene konkluderte med at det ikke er mulig å måle helseeffekter av de to særavgiftene. NOU 2019:8 pekte på at riktig utformede særavgifter kan bidra til å redusere overforbruk av skadelig og usunne produkter. Begge utredningene peker imidlertid på at det er krevende å utforme avgifter som fungerer etter hensikten. Også i Meld. St. 19 (20182019) *Folkelivsmeldinga – gode liv i et trygt samfunn* ble det pekt på at det er krevende å utforme treffsikre avgifter på usunn mat og drikke.

Samfunnsøkonomisk teori vektlegger såkalt konsument-suverenitet. Det betyr konkret at forbrukeren selv er suveren til å ta egne beslutninger om hva den ønsker og hva som gir best velferd.⁶ Det skal derfor være gode grunner til å påvirke forbrukerne gjennom adferds-vridende avgifter og virkemidler.

⁴ NOU 2007: 8 En vurdering av særavgiftene, og NOU 2019: 8 Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer.

⁵ [Finansdepartementets brev til EFTAs overvåkningsorgan av 19. januar 2018.](#)

⁶ NOU 2019: 8 Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer.

Utfordringer med bruk av særavgifter

Fiskale særavgifter skal gi staten inntekter, og må betales på produktene bedriftene selger, uavhengig om de går med overskudd eller underskudd. Slike avgifter har med seg en betydelig avgrensingsproblematikk, og er konkurransevridende overfor substitutter i markedet. Slike avgifter er, dersom de er feil utformet, konkurransevridende i møte med grensehandel og økt internasjonal konkurranse. Selv om avgiftene også ilegges på importerte produkter så gir den utenlandske produsenter konkurransefortrinn på skalaproduksjon som kutter deres produksjonskostnader, og dermed gir dem mulighet til å konkurrere med lavere kostnadsgrunnlag i det norske markedet.

Når fiskale avgifter gir norske produsenter en konkurranseulempe i markedet så påvirker de om enn indirekte, muligheter for lønnsomhet og inntjening som igjen er grunnlag for investeringer og vekst. Fiskale avgifter kan ved feil utforming videre gi rettslig usikkerhet bl.a. ved avgrensingsproblematikk og spørsmål om hvilke produkter som er innenfor og utenfor et eventuelt avgiftsomfang.

Avgrensingsproblematikk kan også skape vanskeligheter med Norges EØS-forpliktelser. De tidligere fiskale avgiftene på alkoholfrie drikkevarer og sjokolade- og sukkervarer forskjellsbehandlet forholdsvis like produkter som var substitutter for hverandre i markedet, og var før de ble avskaffet, problematiske i lys av Norges EØS-forpliktelser.



Foto: Foto: Fredrik Solstad, VG / NTB

Avgiftsforskjellene mellom Norge og Sverige har gjennom 2000-tallet vært en vesentlig driver for veksten i grensehandelen.

⁷ NOU 2019: 11 Enklere merverdi med en sats, Finansdepartementet 2023.

⁸ Legemidler, alkohol, tobakk og vann fra vannverk betaler 25 prosent.

⁹ NOU 2019: 11, Enklere merverdiavgift med en sats, kap. 4.

Helserelaterte avgifter har mye av den samme avgrensingsproblematikken som fiskale avgifter. Både presumtivt sunne og mindre sunne produkter er substitutter for hverandre i markedet, og er i direkte konkurranse. Avgrensingen mellom dem er problematisk, spesielt for sammensatte mat- og drikkeprodukter som består av flere innsatsfaktorer.

Helserelaterte særavgifter er et inngripende virkemiddel. Helserelaterte avgifter skal i utgangspunktet dekke kostnadene forbruket av visse produkter har for andre i samfunnet, og kalles i faglitteraturen for eksternaliteter. De skal i utgangspunktet brukes når forbrukerne ikke er i stand til å gjøre informerte valg. Helserelaterte avgifter har videre som eksplisitt hensikt å dreie forbruket i en bestemt retning, og være adferdsvridende.

På mat- og drikkeområder i Norge er det lite tradisjon for rendyrkede adferdsvridende avgifter på mat- og drikkeområdet, og hensikten med avgiftene har stort sett både vært statens inntektsbehov og et ønske om å begrense konsumet av de avgiftsbelagte varene.

Merverdiavgift

Merverdiavgift avgiftsbelegger det innenlandske forbruket av varer og tjenester, og finnes utelukkende for å gi staten inntekter. Inntekten til staten fra merverdiavgiften ble i 2023 anslått til 392,1 milliarder kroner.⁷ Merverdiavgiftssystemet har tre satser. Den alminnelige satsen på 25 prosent, 15 prosent sats for næringsmidler⁸, og 12 prosent sats for persontransport, hotell og overnatting, enkelte kulturtilbud og idrettsarrangementer. Redusert sats på næringsmidler gjelder også for innsatsfaktorer til matproduksjon til menneskelig konsum.

Differensiert merverdiavgiftssats på næringsmidler ble innført i 2001. Satsen var opprinnelig på 12 prosent, men er i 2024 på 15 prosent. Begrunnelsen for redusert sats var hensynet til utjevning, samt å bidra til økt etterspørsel og avsetning av mat- og drikkevarer i Norge, og redusert grensehandel.⁹ Både norske forbrukere, mat- og drikkeprodusenter og dagligvarehandel har siden 2001 tilpasset seg den lavere merverdiavgiften på næringsmidler, bedre kjent som matmomsen, selv om denne er hevet til 15 prosent.

Lav merverdiavgift på mat- og drikkeprodukter er vanlig i en rekke europeiske land. En gjennomgang av merverdiavgiftssatser i OECD-landene og blant EUs medlems land viser at lavere merverdiavgift for matvarer synes å være utbredt blant Norges handelspartnere.¹⁰

Merverdiavgiften er et fiskalt instrument som skal gi staten inntekter, og det er vesentlig at det gir forutsigbarhet for forbrukerne og næringslivet. Satsene i merverdiavgiftssystemet må som alle andre skatter og avgifter tilpasses den internasjonale konkurransesituasjonen for de varene og tjenestene som avgiftsbelegges. Et sentralt poeng i tilknytning til forutsigbarhet og tilpasning til næringslivets konkurranseevne er at merverdiavgiftssystemet ikke bør benyttes til å oppnå ulike politiske formål.

Endringer i merverdiavgiftssystemet, for eksempel med lettelser og lavere satser på bestemte områder for å nå ulike politiske målsettinger bidrar til å uthule systemet. Nye, lavere satser vil måtte dekkes inn med økninger i de eksisterende satsene, eller med nye skatter og avgifter.

Utviklingen i EU

Skattepolitikk og fiskale spørsmål er i EU et såkalt nasjonalt anliggende. EU, og EUs medlemsland har imidlertid lansert ambisiøse klima og helsemålsettinger i bl.a. *European Green Deal* og *Beating Cancer Plan* som kan slå inn i utformingen av adferdsvridende skatter og avgifter i EU-landene.¹¹ Dette kan på sikt ha implikasjoner for debatten om skattesystemets utforming også i Norge. I EU-landene er spørsmål om adferdsvridende skatter og avgifter også knyttet opp mot behov for å utvide skattegrunnlaget til nye områder.

På særavgiftsområdet har EU utviklet felles regler og prinsipper for avgiftsgrunnlaget. Det er ikke felles regler for avgiftsnivåer, dette er et nasjonalt anliggende. Felles utgangspunkt for avgiftsgrunnlag har kommet på plass for å unngå handelsvridende avgifter og for å forhindre at for store ulikheter i avgiftsnivåer stimulerte grensehandel. Hvis dette utvikles i retning av mer adferdsvridende avgifter i bl.a. klima og/eller helseformål vil dette ha betydning også i Norge, selv om skatte- og avgiftspolitikken ikke er en del av EØS-avtalen.

Merverdiavgiftssystemene i EU-landene er til en viss grad harmonisert, men det er det enkelte medlemsland som beslutter sine avgiftssatser. Merverdiavgift er i EU-landene en fiskal avgift. Minimumssatsen på merverdiavgift er 15 prosent, og avgiften skal betales til landet en vare eller tjeneste kjøpes til. Det er i tillegg harmoniserte avgiftsgrunnlag, og merverdiavgift skal i utgangspunktet dekke omsetning av alle varer og tjenester. Medlemslandene kan også bruke opptil to reduserte satser så lave som fem prosent, en vesentlig lavere sats lavere enn fem prosent og en nullsats på et forhåndsdefinert sett med varer og tjenester.¹²

Utforming av merverdiavgiftssystemet i Norge er i utgangspunktet ikke knyttet til merverdiavgift i EU. Det er dog likhetstrekk mellom de to merverdiavgiftssystemene, og dersom EU-landene på et tidspunkt blir enige om å benytte merverdiavgift for å nå bestemte klima- eller helsemål vil dette ha betydning i Norge.

¹⁰ [OECD Consumption Tax Trends 2022.](#)

¹¹ [Shaping choices: Behavioural taxation in the EU.](#)

¹² https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/excise-duties_en

NHO Mat og Drikke mener

- For mat- og drikkenæringen er det et strategisk mål med styrket konkurranseevne gjennom lavere og bedre innrettede skatter og avgifter.
- Skatte- og avgiftssystemet i Norge må basere seg på brede generelle skattegrunnlag med lavest mulig skattesatser.
- Skatte- og avgiftssystemet i Norge må baseres på skatter og avgifter som i størst mulig grad stimulerer til effektiv ressursbruk, unngår vridninger, og dermed stimulerer til konkurranse og innovasjon i næringslivet.
- Skatte- og avgiftsnivået må stimulere næringslivets konkurranseevne og være tilpasset den internasjonale konkurransesituasjonen næringslivet står i.
- Skatte- og avgiftsnivået for mat- og drikkenæringen må harmoniseres med nivået i våre naboland.
- Utformingen og innretningen av særavgifter må bidra til å nå målsettingen med avgiften på en effektivitetsmessig måte, med minst mulig avgrensningsproblematikk og vridninger i markedet.
- Helserelaterte avgifter på mat og drikke er i sin natur adferdsvridende. Det er videre krevende avgrensning mellom mat- og drikkeprodukter og innsatsfaktorer som har en gunstig og mindre gunstig helseeffekt. Helserelaterte avgifter må kun innføres hvis det kan dokumenteres at avgiftene bidrar til bedre folkehelse gjennom et sunnere kosthold.
- Merverdiavgiftssystemet er et fiskalt instrument som finnes for å gi staten inntekter. Merverdiavgiftssystemet må være forutsigbart for forbrukere og næringsliv, og må ikke brukes til ulike politiske målsettinger. Lavere merverdisats på næringsmidler er utbredt blant EU-landene og i OECD-landene. Lavere merverdiavgiftssats for næringsmidler i Norge bidrar dermed til forutsigbarhet for forbrukere og næringsliv i Norge.
- Mat- og drikkenæringen må følge med på utviklingen av skatte- og avgiftssystemene i EU, og i OECD for å ivareta næringens interesser i internasjonal sammenheng.

