

Grensehandelsrapport fra NHO Mat og Drikke

September 2020

Innhold

1	Innledning og oppsummering	4
1.1	Hovedfunnene i NHO Mat og Drikkes analyser.....	4
1.2	Seks tiltak for å redusere grensehandel.....	5
2	Omfanget av norsk grensehandel	6
2.1	Hvor kommer de norske grensehandlerne fra?.....	7
3	Sammensetning av grensehandelen	8
4	Grensehandelen sett fra våre naboland	8
4.1	Sverige.....	8
4.2	Danmark.....	8
5	Mangler innsikt om grensehandel	9
6	Grensehandelens betydning for sysselsetting	10
7	Stengte grenser og endret handlemønster	10
7.1	Omsetningsøkning på Vinmonopolet våren 2020.....	12
7.2	Avgiftsinntekter fra mat- og drikkeprodukter våren 2020.....	12
	Vedlegg 1.....	13
	Vedlegg 2.....	13



Foto: Hans Fredrik Asbjørnsen

Nordmenns grensehandel er et økende problem for mat- og drikkenæringen i Norge. Grensehandelen er primært drevet av høye særavgifter på brus, godteri, alkohol og tobakk i Norge sammenliknet med Sverige. Når nordmenn handler disse lokkevarene i Sverige, handler de i tillegg kjøtt, ost, melk, kaffe og en rekke andre mat- og drikkeprodukter. De siste ti årene har den totale grensehandelen mer enn fordoblet seg. Dette resulterer i at den norske mat- og drikkenæringen hver eneste dag taper i den internasjonale konkurransen.

I 2020 har koronautbruddet og de stengte grensene gitt oss en unik innsikt i hvordan mat- og drikkenæringens omsetning, verdiskaping og sysselsetting hadde vært dersom det var likeverdige rammevilkår for produksjon og salg av mat og drikke i Norge og Sverige. NHO Mat og Drikkes grensehandelsrapport dokumenterer dette og foreslår tiltak vi mener vil føre til permanent vekst og sysselsetting i mat- og drikkenæringen, også etter at utfordringene med koronapandemien ligger bak oss.

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Petter H. Brubakk'. The signature is fluid and cursive.

Petter H. Brubakk, administrerende direktør
NHO Mat og Drikke

1. Innledning og oppsummering

Den landbaserte mat- og drikkenæringen er Norges største industrigren med betydelig verdiskaping og sysselsetting i fastlandsøkonomien. Samtidig er det stor og økende internasjonal konkurranse i det norske mat- og drikkemarkedet. Beregninger gjort på bakgrunn av tall fra Nielsen Norge i 2020 viser at om lag 70 prosent av produktene som selges i norske dagligvarebutikker er i full internasjonal konkurranse. Mat- og drikkenæringen må i tillegg forholde seg til konkurransen fra grensehandelen med Sverige. Beregninger gjort på bakgrunn av tall fra både SSB og Nielsen Norge anslår at grensehandelen i 2019 tilsvarte omtrent ni prosent av omsetningen i dagligvaremarkedet.

Det høye nivået på grensehandelen tapper mat- og drikkenæringen for lønnsomhet og marginer, og påvirker strategiske satsinger og investeringsbeslutninger. Lavere investeringer svekker blant annet næringens konkurransekraft i møte med nettopp den økende internasjonale konkurransen i det norske markedet.

Det vil alltid være grensehandel mellom Norge og Sverige. Samtidig har grensehandelen som på 2000-tallet var et supplement i tilbudet til norske forbrukere, utviklet seg til å bli en hovedkonkurrent for den norske mat- og drikkenæringen. Hovedårsaken til den kraftige veksten i grensehandelen er ulikheter i rammevilkår:

- Høyt avgiftsnivå i Norge sammenlignet med Sverige.
- Høye særavgifter i Norge på alkoholfrie drikkevarer og sjokolade og sukkervarer. Sverige har ikke slike avgifter.
- Norge har emballasjeavgift. Det har ikke Sverige.
- Betydelig høyere avgifter på alkoholholdig drikke og tobakk i Norge sammenlignet med Sverige.
- Merverdiavgiften på mat er høyere i Norge enn i Sverige.

Summen av disse ulikhetene er årsaken til veksten i grensehandelen siden årtusenskiftet.

Hele 49 prosent av bedriftene i mat- og drikkeindustrien oppga våren 2020 at de regner med å miste markedsandeler til grensehandelen de neste to årene.

NHO Mat og Drikke mener at det ikke er realistisk å bremse eller redusere veksten i grensehandelen uten å senke det norske avgiftsnivået. Næringslivet har understreket behovet for avgiftslettelse gjennom mange tiår. Myndighetene har i samme periode lagt vekt på statens direkte avgiftsinntekter, fremfor å redusere avgiftsnivået slik at det blir større verdiskaping, økt handel, økte investeringer, økt sysselsetting og økte avgiftsinntekter til Norge.

Resultatet av denne politikken er at grensehandelen har vokst kraftig over tid, mens den norske mat- og drikkenæringen ikke har rammevilkår til å møte konkurransen.

1.1 Hovedfunnene i NHO Mat og Drikkes analyser

- Grensehandelen er høy i Norge sammenlignet med resten av Europa. De som handler utenfor Norges grenser kommer fra alle norske regioner og landdeler, men hoveddelen er fra Østlandet og i Trøndelag.
- Sverige er det viktigste landet for norsk grensehandel.
- Grensehandelen svekker mat- og drikkenæringens konkurransekraft, investeringer og sysselsettingsevne.
- SSBs pilotundersøkelse av nordmenns fysiske grensehandel fra 2019, antyder at grensehandelen er 25 prosent høyere enn det som vises i SSBs kvartalsvise grensehandelsundersøkelser. Dersom dette er tilfelle, lå grensehandelen i 2019 på om lag 20 milliarder kroner.
- Grensehandelen har vokst med over 55 prosent siden 2009. Veksten er størst innenfor produktgrupper som har høye avgifter i Norge. Dette er i første rekke brus og mineralvann, alkoholholdige drikkevarer, snus og tobakk. Disse kategoriene utgjorde 51 prosent av samlet grensehandel i 2019.
- Grensehandelen med ordinære dagligvarer utgjorde 34 prosent av samlet grensehandel i 2019.
- Dersom avgiftene på sjokolade og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer fjernes helt, og avgiftene på alkohol og tobakk halveres, anslår beregninger fra NHO at dette føre til 3000 nye sysselsatte i næringsmiddelindustrien og 4800 nye sysselsatte i detaljhandelen.
- Nordmenns grensehandel har stor betydning for investeringer og sysselsetting i Sveriges grenseregioner mot Norge. Basert på Sveriges definisjon utgjorde nordmenns grensehandel i Sverige 25,6 milliarder svenske kroner i 2017. De svenske analysene peker på høye norske avgifter på brus og mineralvann, godteri, alkoholholdige drikkevarer, snus og tobakk som hovedårsak til grensehandelen.

- Det er mangel på helhetlig og samlet kunnskap om årsakene til, virkningene av og tiltak for å snu grensehandelen. Vi kjenner til omfanget og volumet på nordmenns grensehandel i Sverige, men har ikke helhetlig kunnskap om hvordan dette påvirker investeringer, sysselsetting, samferdsel, klimautslipp og folkehelse i Norge.
- Det er manglende kunnskap om hvordan grensehandelen påvirker statens inntekter fra avgifter på mat- og drikkeprodukter.
- Danmark har ført en avgiftspolitik som har redusert dansk grensehandel i Tyskland med 50 prosent mellom 2005 og 2018. Det viktigste virkemiddelet har vært å redusere avgifter på grensehandelssensitive produkter.
- Koronaviruset i 2020 har ført til stengte grenser og nesten totalt fravær av grensehandel og taxfree-salg i Norge. Dette har resultert i en kraftig salgs- og omsetningsvekst i dagligvarehandelen og Vinmonopolet. Denne veksten gir en klar indikasjon på hvor stor omsetningen vil være i Norge i en situasjon hvor det er likeverdige rammevilkår mellom mat- og drikkenæringen i Norge og Sverige.

Hovedmålsettingen i NHO Mat og Drikkes grensehandelsrapport er å komme med forslag til konkrete tiltak som snur omsetningen fra grensehandelen. Tiltakene skal øke mat- og drikkenæringens konkurranseevne, redusere klimautslipp som følge av dagsturer med bil til Sverige og bidra til norske myndigheters målsetting om et sunnere kosthold i befolkningen. Hensikten er å styrke verdiskapingen, lønnsomheten og sysselsettingsevnen til mat- og drikkenæringen i møte med den internasjonale konkurransen.

Når vi vet at 47 prosent av befolkningen i Norge bor innenfor en to-timers kjøretur til grensehandelsdestinasjonene i Sverige, er det ingen tvil om at grensehandelen ikke vil avta av seg selv de neste årene.

1.2 Seks tiltak for å redusere grensehandel

1. **Grundig gjennomgang av omfanget**
Regjeringen må, senest i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2021, gi Stortinget en grundig gjennomgang av omfanget og virkningene av grensehandelen; blant annet virkningene på folkehelse, forbrukeradferd, smugling og annen kriminalitet, transport og klima.
2. **Fjerne avgiftene på alkoholfrie drikkevarer og sjokolade og sukkervarer**
Sverige har hverken avgifter på alkoholfrie drikkevarer eller sjokolade og sukkervarer. De norske avgiftene for disse kategoriene er blant de høyeste i verden. Videre er det tvil om disse avgiftene er utformet i tråd med statsstøttereglene etter EØS-avtalen. Avgiftene på alkoholfrie drikkevarer og sjokolade og sukkervarer bør derfor fjernes fra og med 1. januar 2021
3. **Redusere avgiftene på alkohol, snus og tobakk**
Avgiftene på alkohol, snus og tobakk er viktige drivere for grensehandelen. Alkoholavgiftene undergraver også Vinmonopolet som alkoholpolitisk instrument, og det høye avgiftsnivået bidrar til omfattende smugling. Sverige har slike avgifter, men disse er klart lavere enn de norske avgiftene. Stortinget bør derfor allerede i statsbudsjettet for 2021 redusere disse avgiftene.
4. **Insentivavgift for drikkevareemballasje**
Stortinget bør be regjeringen komme tilbake med et forslag til en insentivavgift for drikkevareemballasje som erstatter dagens grunnavgift på engangs-emballasje.
5. **Automatisk prisjustering må opphøre**
Dagens praksis med at de norske avgiftene automatisk prisjusteres hvert år må uansett opphøre. Siden Sverige ikke har en slik årlig prisjustering, innebærer denne praksisen at avgiftsgapet mellom Norge og Sverige øker hvert eneste år.
6. **Plan for nedtrapping**
Stortinget bør deretter, (etter modell fra Danmark), vedta en plan for nedtrapping av avgiftene som er de viktigste driverne av grensehandelen. En helhetlig plan vil sikre forutsigbarhet både for myndighetene og for bedriftene. Målet for en slik plan må være en harmonisering av avgiftsnivået mellom Norge og Sverige.

2. Omfanget av norsk grensehandel

En undersøkelse fra NIBIO i 2012 viser at halvparten av den norske befolkningen reiser til Sverige for å handle billigere varer.¹ Undersøkelsen viser videre at kun en av ti innbyggere i EU-land grensehandler. NIBIO-rapporten stemmer godt overens med Nielsen Norges grensehandelsrapport 2020 som sier at 53 prosent av alle nordmenn grensehandlet i løpet av 2019.²

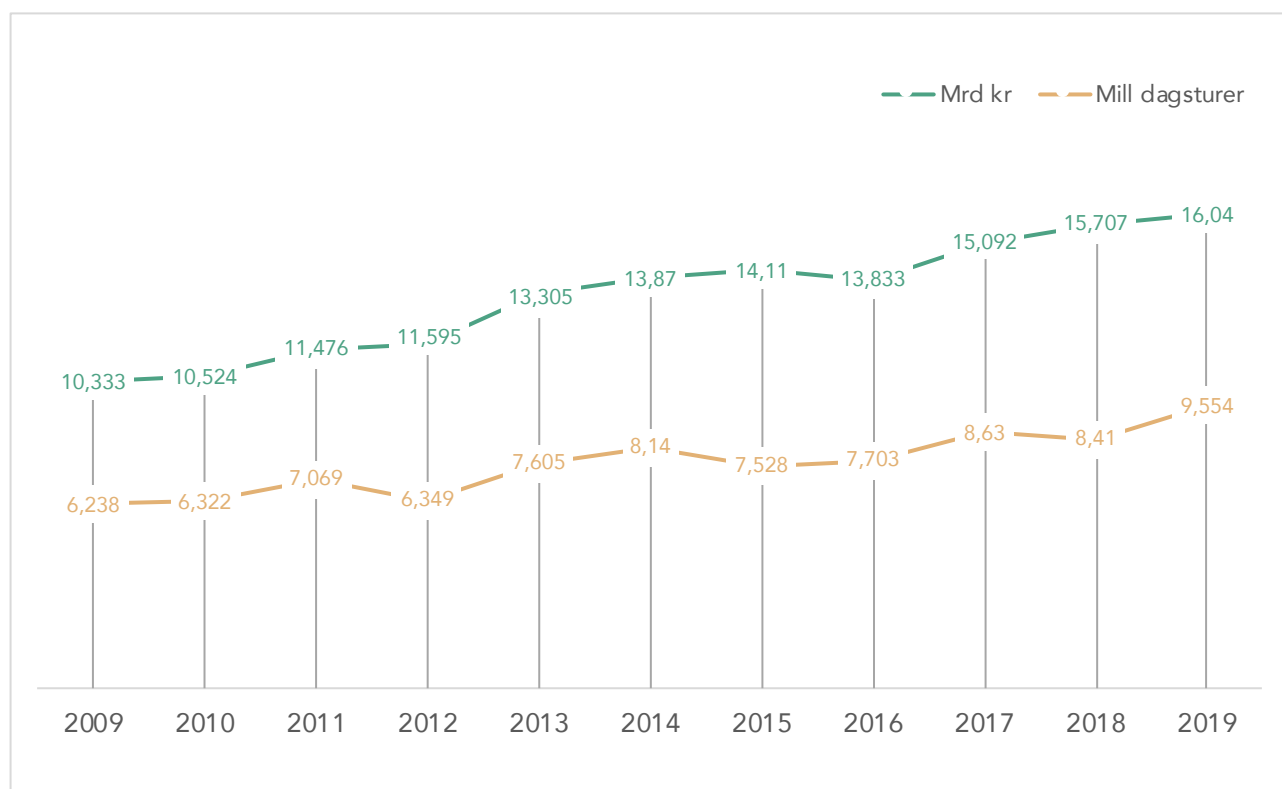
Ifølge Statistisk sentralbyrås (SSB) grensehandelstatistikk økte norsk grensehandel med 55,3 prosent fra 2009 til 2019.³

Gjennom hele denne perioden utgjorde handelen med Sverige i gjennomsnitt 92 prosent av den totale grensehandelen. Blant de svenske handelsstedene er det Strömstad som er størst med mer enn 50 prosent av den samlede norske grensehandelen.

Mest populære destinasjoner for norsk grensehandel i Sverige (SSB)

Milliarder kr (2019)	2017	2018	2019
Strömstad	8,3	8,6	7,6
Charlottenberg	2,1	3,0	3,7
Töckfors	1,0	1,0	1,2
Sverige ellers	2,1	2,3	2,3
Andre land	1,6	0,7	1,3
Totalt	15,1	15,7	16,0

Nordmenns grensehandel i landene rundt oss 2009-2019. Milliarder kroner og millioner dagsturer.



Kilde: SSB

¹ <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2449066/NILF-Notat-2012-17.pdf?sequence=1>

² Nielsen Norges Grensehandelsrapport 2020. Vil bli tilgjengelig på forespørsel

³ <https://www.ssb.no/statbank/table/08862/>

2.1 Hvor kommer de norske grensehandlerne fra?

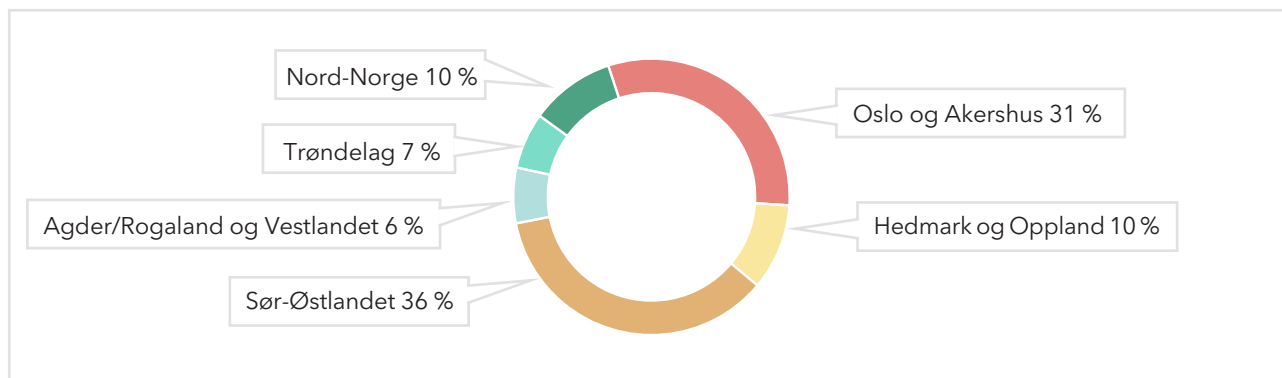
SSBs grensehandelsstatistikk viser at i 2019 skjedde hele 77 prosent av grensehandelen fra Sør-Østlandet; de tidligere fylkene Oslo og Akershus og Hedmark og Oppland. Dominansen fra østlandsområdet har vært stabil over hele tiårsperioden. I Nord-Norge og Trøndelag har grensehandelen vokst kraftig.

Veksten i grensehandel pr landsdel 2009 til 2019

Prosent økning 2009 -2019	
Nord-Norge	127%
Trøndelag	63%
Oslo og Akershus	53%
Hedmark- og Oppland	52%
Sør-Østlandet	51%
Agder, Rogaland og Vestlandet	21%

Kilde: SSB

Grensehandelen fordelt på landsdel 2019



Kilde: SSB

3. Sammensetning av grensehandelen

SSBs grensehandelsstatistikk viser tall for ulike varekategorier. I denne rapporten har vi konsentrert oss om fem: Dagligvare, alkohol, snus og tobakk, brus og mineralvann og godteri. SSB har utført to grundige undersøkelser; en i 2010 og en i 2019⁴, som mer eller mindre gir oss sammenlignbare tall, (se vedlegg 1 for metode). Blant annet kan man se at de tungt avgiftsbelagte kategoriene alkohol, brus og mineralvann og tobakk har økt sin samlede andel av den totale grensehandelen med ti prosentpoeng – fra 34 prosent i 2010 til 45 prosent i 2019. I 2010 utgjorde disse varekategoriene 3,7 milliarder kroner. I 2019 var tilsvarende

beløp på 7,2 milliarder – en økning på 94 prosent fra 2010 til 2019. Dagligvarer er den varekategorien det ble bruk mest penger på i både 2010 og 2019, men det er viktig å merke seg at avgrensingen av denne varekategorien er ulik i de to undersøkelsene. Derfor kan den ikke vises ut på samme måte som de andre i tabellen under. Undersøkelsen fra 2019 viser at 34 prosent av grensehandelsbeløpet ble brukt på dagligvarer. Det tilsvarer 684 millioner kroner. I 2010 gikk 49,1 prosent til varekategorien mat, som da også dekket sjokolade og godteri.⁵ Dersom vi legger sammen varekategoriene brus og mineralvann, godteri og dagligvare i 2010, utgjør denne kategorien 54,7 prosent av nordmenns grensehandel. Det er mer sammenlignbart med tallet fra 2019 som var på 51 prosent for de samme varekategoriene.

Vekst i grensehandelen av brus- og mineralvann, alkohol og tobakk 2010-2019

	2010	2019	Vekst NOK	Vekst prosent
Brus- og mineralvann	590 mill	1,70 mrd	1,11 mrd	188%
Alkoholholdig drikke	1,68 mrd	2,92 mrd	1,24 mrd	73%
Snus og tobakk	1,43 mrd	2,55 mrd	1,12 mrd	78%
Totalt	3,70 mrd	7,17 mrd	3,47 mrd	94%

Kilde: SSB grensehandelsrapporter 2010 og 2020

⁴ <https://www.ssb.no/varehandel-og-tjenesteyting/artikler-og-publikasjoner/mest-mat-i-handlekurven>

⁵ https://www.ssb.no/varehandel-og-tjenesteyting/artikler-og-publikasjoner/_attachment/408443?_ts=16f7a1f0190 s. 10

4. Grensehandelen sett fra våre naboland

4.1 Sverige

Grensehandelen betyr mye for næringsliv, investeringer og sysselsetting i grenseområdene på den svenske siden av grensen. I de store grensehandelskommunene Eda, Årjäng og Strömstad utgjør detaljhandelen i gjennomsnitt 18 prosent av sysselsettingen, mens den for Sverige totalt ligger på om lag fem prosent. Strömstad skiller seg tydeligst ut med mer enn ti ganger høyere omsetning innen detaljhandel enn landsgjennomsnittet i Sverige.

For fylkene Västra Götaland og Värmland er norsk grensehandel særlig viktig. I Västra Götaland län, (hvor blant annet Strömstad ligger), ble nordmenns forbruk anslått av HUI-Research til 8,7 milliarder svenske kroner, fordelt på fem millioner dagsturer i 2017. I Värmland län, (hvor Charlottenberg ligger), ble nordmenns omsetning anslått til 5,5 milliarder svenske kroner fordelt på 3,2 millioner dagsturer i 2017. For Värmlands del betyr det at omsetningen fra norsk grensehandel utgjorde om lag 27 prosent av länets varehandelsomsetning, hvorav rundt 80 prosent av omsetningen var dagligvarer.

Disse høye volumene bidrar til sysselsetting, verdiskaping og skatteinngang på svensk side av grensen. Det skjer etter alt å dømme på bekostning av verdiskaping, sysselsetting og skatteinntekter på norsk side.

Nordmenns grensehandel vekker interesse i Sverige. I 2018 lagde HUI-Research i Stockholm på oppdrag fra Västra Götalandsregionen, Värmlands län, Strömstads kommune, Svinesundkomiteen og næringslivsorganisasjonen Svensk Handel, to omfattende rapporter om årsak og drivere for norsk grensehandel i Sverige.^{6,7} Begge rapportene peker på at grensehandelen primært er drevet av prisforskjeller på dagligvarer, tobakk, alkohol og godteri. De peker konkret på det høye norske avgiftsnivået og jordbrukspolitikken som årsaker til at mat- og drikkeprodukter er dyrere i Norge enn i Sverige. Grensehandelen beskrives som prisbasert «shopping-turisme», hvor norske forbrukere drar nytte av forskjeller i avgifter og prisnivå mellom Norge og Sverige.⁸ Også for-

retningsmessig tjenesteyting trekkes frem som et fremtidig vekstområde for grensehandelen.

De svenske rapportene fra 2018 fastslår at norske besøkende i Sverige primært kjøper dagligvarer som tobakk, alkohol, brus, godteri og kjøtt. Basert på den svenske definisjonen ble det i 2017 gjort mer enn 13,7 millioner turer fra Norge til Sverige. Den vanligste reiseårsaken for norske besøkende er «shopping», noe som utgjør i underkant av 70 prosent av reisene. De fleste shoppingturer blir gjort på dagtid.

4.2 Danmark

Danmark hadde tidlig på 2000-tallet en stor grensehandel med Tyskland. Den dansk-tyske grensehandelen lå på nærmere 20 milliarder danske kroner i 2005, men har siden falt til drøye 8 milliarder kroner i 2018.⁹ Den høye grensehandelen tidlig på 2000-tallet førte til et tverrpolitisk ønske om å identifisere årsaker og drivere for grensehandelen. Formålet var å få danske forbrukere til å gjøre mer av sine innkjøp i hjemlandet, og dermed bidra til verdiskaping, sysselsetting og skatteinngang i Danmark.

Denne tilnærmingen er basert på utredninger og økonomiske analyser av hvilke tiltak som vil være effektive for å unngå negative samfunnsøkonomiske konsekvenser som følge av grensehandel. Danmark har i tillegg vurdert både dynamiske skatteeffekter og fordelingsvirkninger knyttet til tiltakene for å motvirke grensehandelen. Det danske Skatteministeriet har siden 2001 regelmessig utgitt grensehandelsrapporter. Den såkalte Rapport om Grænsehandel ble først utgitt i 2001,¹⁰ og har siden 2018 inngått i Skatteministeriets årlige Skatteøkonomiske Redegørelse.¹¹ Den danske tilnærmingen til grensehandelsproblematikken, har ført til en kunnskapsbasert debatt om årsaken til grensehandelen og konsekvensene den har for samfunnet og næringslivet.

I Danmark har man konkludert med at det er problematisk dersom avgiftsforskjeller mellom land er driveren til grensehandel. Grunnene til denne konklusjonen er at den danske staten mister inntekter fra merverdiavgift og punktavgifter, (særavgifter), næringslivet mister omsetning og forbrukervelferden reduseres.

⁶ <https://www.svenskhandel.se/globalassets/dokument/aktuellt-och-opinion/rapporter-och-foldrar/granshandel/norsk-de-taljhandelskonsumtion-i-sverige-2017---fokus-granshandel.pdf>

⁷ <https://www.svenskhandel.se/globalassets/dokument/aktuellt-och-opinion/rapporter-och-foldrar/granshandel/framti-dens-granshandel.pdf>

⁸ Ibid

⁹ <https://www.skm.dk/aktuelt/publikationer/rapporter/skatteoekonomisk-redegoerelse-2019>

¹⁰ <https://www.skm.dk/aktuelt/publikationer/rapporter/status-over-graensehandel-2005>

¹¹ <https://www.skm.dk/aktuelt/publikationer/rapporter/skatteoekonomisk-redegoerelse-2019/>

Videre viser konklusjonen at høye avgifter først og fremst rammer husholdninger med lave inntekter, fordi disse relativt sett må betale mer for mat, drikke, alkohol og tobakk enn andre grupper i samfunnet. Da fungerer høye avgifter som et insentiv for lavinntektsgrupper til å grensehandle for å få mer ut av sine disponible inntekter. Analysene gjør et poeng av at skattlegging av produkter som i utgangspunktet kan være negative for folkehelsen, kan være ønskelig ut fra et folkehelseperspektiv, men at de negative virkningene ved å handle disse produktene via grensehandel, kan være enda mer skadelig for samfunnet og folkehelsen.

Danmark har som en konsekvens av dette gjort flere endringer i avgiftene på produkter som er sensitive for konkurransen fra grensehandel. Avgifter har enten blitt fjernet helt, redusert, eller låst på et fast kronebeløp og ikke lenger prisjustert. I noen tilfeller har myndighetene også latt være å endre på avgifter, fordi endringene ikke ville påvirke hverken omsetning i Danmark eller grensehandelen. Politikken er basert på å tilpasse avgiftsnivået til den internasjonale konkurransesituasjonen med formål å øke omsetning og skatteinntekter nasjonalt. Det danske Skatteministeriet kaller denne tilnærmingen «samfunnsøkonomisk balancerede afgiftssatser» som kort og godt betyr at avgifter i utgangspunktet skal innrettes slik at de gir størst mulig samfunnsøkonomisk gevinst.

Det danske Skatteministereiet bruker også begrepet selvfinansieringsgrad. Dette må forstås som dynamiske skatteeffekter som innebærer at provenytapet av reduserte avgifter helt eller delvis finansieres av økte avgiftsinntekter fra økt omsetning i Danmark. Nettopp selvfinansieringsgrad er viktig for å forstå hvordan reduserte avgifter i Danmark har bidratt til å redusere grensehandelen, samtidig som inntektene fra produktavgiftene har vært høye, fordi forbrukerne i større grad har handlet grensehandelssensitive varer i Danmark. Det er åpenbart at denne tilnærmingen til grensehandel i Danmark er vellykket, fordi den har økt omsetning og verdiskaping, samtidig som forbrukerne har et bedre tilbud, mens staten har beholdt stabile og forutsigbare provenyinntekter fra avgifter på mat- og drikkeprodukter.

5. Mangler innsikt om grensehandel

Det finnes relativt mye kunnskap om utviklingen i grensehandelen, fordelt på varekategorier, handlesteder med mer. Samtidig er det lite kunnskap om hvordan grensehandelen påvirker samfunnet, sysselsetting, næringslivet, klimapolitikken, folkehelsepolitikken, smugling,

kriminalitet og inntekter fra skatter og avgifter. SSBs pilotundersøkelse fra januar 2020 viser at det er behov for mer omfattende analyser av nordmenns grensehandel, blant annet for å kartlegge de reelle volumene og for å kunne analysere konsekvensene for samfunns- og næringsliv. Det vil gi et bedre grunnlag for ytterligere tiltak som vil være virkningsfulle for å snu grensehandelen tilbake til Norge.

I denne rapporten viser vi blant annet behovet for kartlegging av hvordan grensehandelen påvirker konkurransesituasjonen i verdikjeden for mat og drikke, bedriftenes lønnsomhet, investeringsvilje og sysselsettingsevne.

Avgifter: Vi vet lite om hvordan prisene på varer i Sverige påvirker priselastisiteten på de samme varene i Norge som har høye avgifter. Dette er et område med behov for kartlegging.

Inntekter fra skatt og avgift: Det er tilsvarende behov for mer kunnskap om hvordan nivået på grensehandelen påvirker statens inntekter fra skatter og avgifter. Tall fra Skatteetaten viser at inntektene fra særavgifter på mat- og drikkeprodukter i Norge i 2019 utgjorde 27,7 milliarder kroner. Dette er et beløp i en størrelsesorden som påvirker konkurransesituasjonen for den norske mat- og drikkenæringen sammenlignet med produsentene i nabolandene.

Det finnes lite kunnskap om disse avgiftene kan innrettes på en måte som bidrar til redusert grensehandel, økt omsetning og stabile og forutsigbare inntekter fra avgifter og skatt på inntekt i Norge.

Klima og miljø: SSB anslår at antallet dagsturer har økt med 3,4 millioner de siste ti årene, fra 6,2 millioner i 2009 til 9,6 millioner i 2019. Som følge av dette ble det i gjennomsnitt gjennomført 26 000 turer per dag i 2019. Våre beregninger viser at grensehandelen i 2019 stod for 54 590 tonn CO₂-utslipp. Med bakgrunn i disse trafikk tallene mener NHO Mat og Drikke at norske myndigheter bør skaffe seg mer kunnskap også om klima- og miljøeffektene av grensehandelen, basert på innsikt i for eksempel kjøreavstander, bensin- og dieselforbruk som følge av dagsturene. En kartlegging vil også vise hvordan dette påvirker norske myndigheters egne målsettinger på klima- og miljøområdet.

Folkehelse: Det er også lite kunnskap om hvordan grensehandelen påvirker nordmenns kosthold. Det er all grunn til å tro at så store volum som selges av de ulike varekategoriene, påvirker det norske folkehelsearbeidet. Siden produktene er kjøpt i Sverige, kan ikke inntaket av dem måles ut fra produksjon og omsetning i Norge.

Statens inntekter fra avgifter på mat og drikke eks. mva i 2019

	Mrd kroner
Avgift på alkohol	14,5
Avgift på alkoholfrie drikkevarer	3,1
Avgift på sjokolade- og sukkervarer	1,5
Avgift på tobakk	6,5
Avgift på drikkevareemballasje	2,1
Sum	27,7

Smugling og organisert kriminalitet: Prisforskjellene mellom Norge og andre land øker faren for organisert smugling. Tolletatens statistikk over smugling er basert på beslagene som gjøres, og utelater smuglingen som ikke tas i kontroll. Det er grunn til å anta at det er store mørketall i statistikken over smugling inn til Norge. Nivået på årsakene til og virkningene av smugling og illegal grenshandel må kartlegges og analyseres for å finne virkemidler for å motvirke den.

6. Grenshandelens betydning for sysselsetting

Den landbaserte mat- og drikkenæringen er Norges største industrigren med betydelig verdiskaping og sysselsetting i fastlandsøkonomien. Beregninger som NHO har utført anslår at dersom avgiftene på sjokolade og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer fjernes helt, og avgiftene på alkohol og tobakk halveres, vil dette føre til 3000 nye sysselsatte i næringsmiddelindustrien og 4800 nye sysselsatte i detaljhandelen.

NHOs beregninger anslår videre at de samme avgiftslettene vil øke etterspørselen etter produkter som alkoholfrie drikkevarer, sjokolade og sukkervarer, alkohol og tobakk i Norge.

7. Stengte grenser og endret handlemønster

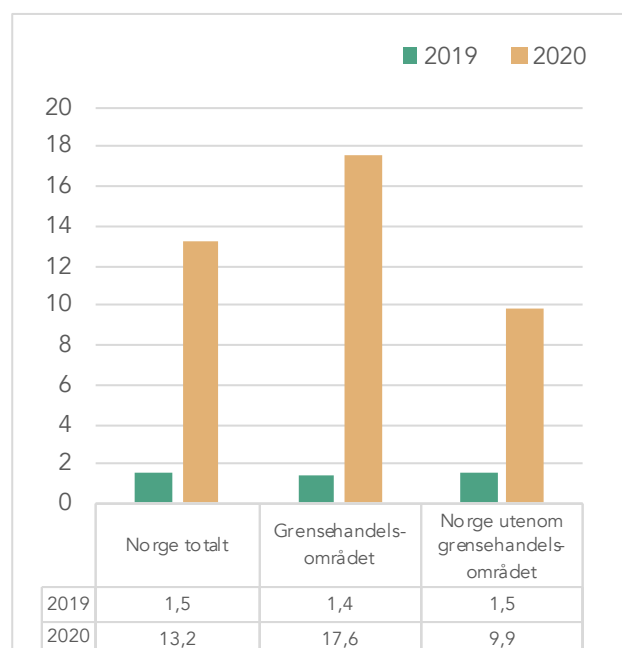
Situasjonen med reisebegrensninger i forbindelse med koronapandemien gir en unik mulighet til å beskrive hvordan markedet for mat- og drikkeprodukter i Norge ville sett ut dersom grenshandelen hadde vært lavere. Reisebegrensningene har blant annet ført til at grenshandelen og tax-free-salget på flyplassene og på utenlandsferger har stoppet opp. På kort sikt har det bidratt til økt salg og om-

setning av dagligvarer, øl og mineralvann, vin og brennevin fra norske butikker og på Vinmonopolet.

Den økte omsetningen vil i tillegg bidra til økte avgiftsinntekter for staten. Økt salg og omsetning under koronakrisen støtter hypotesen om at økt omsetning i Norge kan delvis oppnås og finansieres gjennom lavere avgifter på mat- og drikkeprodukter. Hypotesen er videre at lavere avgifter i Norge, vil føre til økt salg og høyere omsetning av produkter som normalt ville blitt handlet over grensen, noe som i sin tur bidrar med avgiftsinntekter i Norge.

Nielsen Norge har på oppdrag fra NHO Mat og Drikke gjort en kartlegging av omsetningen i dagligvaresektoren i perioden hvor grensen mot Sverige har vært stengt.¹² Kartleggingen dekker første halvår 2020, og strekker seg fra uke 1 til 24. Nielsen har definert et norsk grenshandelsområde basert på en kjøreavstand på to timer til de store grenshandelsdestinasjonene i Sverige. Området er i grove trekk definert som Oslo, Akershus, Østfold, Søndre Hedmark, Søndre Buskerud, Vestfold og Østre Trøndelag, inkludert Trondheim by. Innenfor Nielsens definerte område bor det om lag 2,5 millioner norske forbrukere, som tilsvarer ca. 47 prosent av befolkningen i Norge. Nielsen definerer grenshandelsdestinasjonene som Strömstad, Charlottenberg, Töcksfors som grenser mot østlandsområdet og Storlien som ligger på grensen mellom Norge og Sverige i Trøndelag.

Prosentvis vekst i dagligvareomsetningen første halvår 2019 og 2020



Kilde: Nielsen Norge

¹² Nielsen Norge: Norsk-Svensk grenshandel 2020. Alle tall og beregninger i avsnitt om omsetningsvekst i dagligvarehandelen under koronakrisen er hentet fra denne rapporten. Rapporten vil bli tilgjengeliggjort på forespørsel.

Nielsens beregninger viser en kraftig vekst i dagligvareomsetningen i 2020. Veksten er kraftigst innenfor grensehandelsområdet, der den ligger på 17,6 prosent mot en vekst på 1,4 prosent i 2019.

Dagligvareomsetningen for hele Norge første halvår 2020 lå på 102,7 milliarder kroner mot 90,7 milliarder i 2019. Veksten i omsetningen i grensehandelsområdet er større enn i resten av Norge.

Nielsens beregninger viser at veksten i dagligvareomsetningen tok seg kraftig opp etter at grensene ble stengt medio mars 2020. Den kraftige omsetningsøkningen begynte omtrent samtidig med at reisebegrensninger og stengte grenser ble innført i mars 2020.

Utviklingen i omsetning dagligvaresektoren første halvår 2019 og 2020

År/milliarder NOK	2018	2019	2020
Norge totalt	89,4	90,7	102,7
Grensehandelsområdet	38,1	38,7	45,5
Norge uten grensehandelsområdet	51,2	52,0	57,2

Kilde: Nielsen Norge

Prosentvis vekst i dagligvareomsetningen i grensehandelsområdet i 2019 og 2020

	Uke 1-4	Uke 5-8	Uke 9-12	Uke 13-16	Uke 17-20	Uke 21-24
2019	3,6	2,2	1,0	8,6	2,6	3,0
2020	3,9	2,3	17,8	24,6	28,9	26,8

Kilde: Nielsen Norge

Beregningene fra Nielsen Norge viser at det etter grensestengingen er stor omsetningsvekst for produkter som er viktig i grensehandelen innenfor grensehandelsområdet. Veksten er størst for snus og tobakk, men vokser også kraftig for kjøtt, bacon/flesk, øl, sukkervarer og energidrikk. Veksten varierer for noen produkter, men med unntak av smågodt og tøyvask viser alle produktene til dels betydelig omsetningsvekst.

Omsetningsvekst første halvår 2020 sammenliknet med 2019 for utvalgte grensehandelssensitive dagligvarer innenfor grensehandelsområdet.

	Uke 1-4	Uke 5-8	Uke 9-12	Uke 13-16	Uke 17-20	Uke 21-24
Sigaretter	3,2 %	0,3 %	6,4 %	51,2 %	92,7 %	97,4 %
Snus- og munntobakk	8,3 %	7,8 %	17,2 %	63,3 %	88,2 %	76,9 %
Bacon/flesk	8,8 %	5,3 %	34,7 %	61,4 %	70,9 %	58,6 %
Øl	6,9 %	0,8 %	12,8 %	35,8 %	47,6 %	56,8 %
Sukkervarer	-4,3 %	-3,0 %	28,6 %	95,5 %	80,7 %	56,4 %
Energi- og sportsdrikke	25,2 %	25,2 %	19,8 %	26,8 %	48,3 %	56,0 %
Kullsyreholdig drikke	6,0 %	0,3 %	8,5 %	22,8 %	32,2 %	37,9 %
Ost	5,5 %	4,6 %	19,5 %	30,6 %	24,4 %	18,7 %
Melk	1,3 %	1,9 %	13,9 %	26,8 %	16,0 %	8,4 %

Kilde: Nielsen Norge

7.1 Omsetningsøkning på Vinmonopolet våren 2020

Omsetningen på Vinmonopolet økte kraftig i mars, april, mai og juni 2020, altså i månedene grensen mot Sverige og taxfree-handelen ved utenlandsreiser var helt eller delvis stengt. Vinmonopolet sier selv på sine nettsider pr. juli 2020 at salget for årets seks første måneder i 2020 ligger 32 prosent over salget i 2019.¹³ NHO Mat og Drikkes beregninger viser at salget i mars, april, mai og juni 2020 ligger 42 prosent over salget i tilsvarende periode i 2019.¹⁴ Grensen til Sverige ble stengt 16. mars, og var stengt i månedene april, mai, juni og juli 2020. På oppdrag fra NHO Mat

og Drikke gjorde Ipsos i mai 2020 en undersøkelse av nordmenns alkoholforbruk under koronakrisen.¹⁵ Undersøkelsen viser at nordmenns alkoholforbruk ikke har endret seg vesentlig siden grensene ble stengt. Undersøkelsen viser videre at norske forbrukere kjøper heller mindre enn mer alkohol under koronakrisen. NHO Mat og Drikkes tolkning av dette er at omsetningsøkningen på Vinmonopolet i 2020 må knyttes til stengt grensehandel og minimalt med taxfree-handel på flyplasser og ferger. Vi kan på bakgrunn av dette anta at omsetningen på Vinmonopolet ville vært høyere over tid dersom det var færre insentiver for å handle alkohol i Sverige.

Salgsutvikling millioner liter Vinmonopolet januar-juni 2020

	2017	2018	2019	2020	Endringer 2019-2020
Januar	4 830 000	4 927 403	5 019 472	5 410 801	7,8 %
Februar	5 510 703	5 544 227	5 564 658	5 983 323	7,5 %
Mars	6 346 550	7 771 435	6 268 109	8 110 378	29,4 %
April	6 848 307	5 557 368	7 136 344	9 985 650	39,3 %
Mai	6 725 461	7 345 299	7 152 482	10 298 761	44,0 %
Juni	7 504 557	7 564 761	7 066 570	10 713 555	51,6 %
Totalt	37 765 578	38 710 493	38 207 635	50 502 468	32,2 %

Kilde: Vinmonopolet

7.2 Avgiftsinntekter fra mat- og drikkeprodukter våren 2020

Avslutningsvis har NHO Mat og Drikke også sett på om statens inntekter fra avgiftene på de samme produktene økte parallelt med økt salg og omsetning. Denne analysen er til en viss grad påvirket av at Stortinget, som et krisetiltak våren 2020, vedtok å gi utsettelse på innbetaling av særavgiftene på alkohol, alkoholfrie drikkevarer, sjokolade og sukkervarer og på emballasjeavgift. Innbetalingene tok

seg opp i juni. Tallene viser en økning på hele 2,66 milliarder kroner i avgiftsinntekter til staten fra merverdiavgift og på særavgifter på mat- og drikkeprodukter. Det ble ikke gitt utsettelse av særavgifter på tobakk, og denne viser en kraftig økning gjennom hele perioden med stengte grenser. For å fange opp eventuelle svingninger har vi valgt å se på hele tidsperioden fra januar, til og med juni 2020, det vil si første halvår 2020 sammenliknet med første halvår 2019.

Avgiftsinntekter fra mat- og drikkeprodukter 1. halvår 2019 sammenliknet med 1. halvår 2020

	2019 1. halvår	2020 1. halvår	Endring	Kilde
MVA fra dagligvarer	N/A	N/A	1 800 000 000	Anslag basert på tall fra Nielsen Norge
Alkoholfrie drikkevarer	1 465 777 000	1 562 837 000	97 000 000	Statsregnskapet
Alkoholholdig drikke	6 992 412 000	7 140 715 000	148 000 000	Statsregnskapet
Sjokolade- og sukkervarer	768 572 000	633 703 000	-134 000 000	Statsregnskapet
Emballasje	1 013 888 000	1 063 993 000	50 000 000	Statsregnskapet
Tobakk	3 254 031 000	3 953 984 000	700 000 000	Statsregnskapet
Sum økning			2 661 000 000	

Kilde: Statsregnskapet. Tallene på MVA er beregnet som 15 pst. av omsetningsøkningen i dagligvaresektoren. Basert på Nielsen Norge-tall

¹³ <https://www.vinmonopolet.no/salgstall>

¹⁴ Ibid

¹⁵ Undersøkelsen vil bli tilgjengeliggjort på forespørsel.

Vedlegg 1

Om SSBs pilotundersøkelse

SSBs Pilotundersøkelse for grensehandel fra januar 2020, som er basert på tall fra september 2019, antyder at grensehandelen ligger 22,8 prosent høyere enn anslått i deres kvartalsvise grensehandelsundersøkelser. Både valg av metodikk og utvalg gir sannsynlighet for at tallene fra september 2019 kan fremskrives til å dekke hele det kalenderåret. Gitt at tallene for grensehandelen oppjusteres i tråd med dette for 2019, blir grensehandelen på om lag 20 milliarder kroner, altså betydelig høyere enn SSBs opprinnelige anslag på 16 milliarder kroner.

Framskrivningen av anslaget fra september gir i tillegg muligheten til å beregne grensehandelen på kategorinivå for brus og mineralvann, øl, og snus og tobakk. Det er trolig sesongvariasjon som denne metodikken ikke fanger, men dette gir likevel en god indikasjon på at grensehandelen er høyere enn antatt. I arbeidet med enkeltkategorier forholder vi oss til SSBs grensehandelsstatistikk og SSBs anslåtte andeler i pilotundersøkelsen for å beregne kronebeløp i hver kategori.

Sveriges definisjon på grensehandel

SSB definerer grensehandel som en dagstur på mindre enn 24 timer, hvor formålet er å handle. Sveriges statistiske sentralbyrå, Statistikmyndigheten SCB, definerer grensehandel som tjenesteeeksport, basert på utenlandske besøkendes forbruk i Sverige, men uten en nærmere avgrensning. Vi må derfor anta at grensehandelen er noe høyere enn hva SSB anslår i sine undersøkelser når vi sammenligner grensehandelstall med våre naboland, fordi disse har en videre definisjon. Basert på svensk definisjon utgjorde nordmenns grensehandel i Sverige 25,6 milliarder svenske kroner i 2017.¹³ Også Danmark og Finland har egne definisjoner, og det finnes ikke en ensartet nordisk eller europeisk definisjon på grensehandel.

Vedlegg 2

Oversikt og historikk om avgiftene som driver grensehandelen

Nedenfor følger en beskrivelse av de mest relevante avgiftene som påvirker tilbøyeligheten til å grensehandle.

Avgiftene preges av regelmessige endringer og justeringer som følge av politiske vedtak. Summen av dette er at avgiftene er både høye i internasjonal målestokk og at de er preget av uforutsigbarhet.

Særagift på sjokolade og sukkervarer

1. Avgiftens karakter

Særagiften på sjokolade og sukkervarer har eksistert siden 1922. Begrunnelsen for å innføre den var at sjokolade og sukkervarer den gangen ble ansett som luksusprodukter som egnet seg godt for beskatning. Sjokolade- og sukkervareavgiften er først og fremst en fiskal avgift som ble innført for å skaffe staten inntekter. Avgiften slik den fremstår i dag omfatter sjokolade og andre varer som inneholder kakao; kjeks og småkaker kan være avgiftspliktige dersom de er fylt med en viss angitt andel kakaomasse eller har overtrekk av sjokolade. Videre omfatter avgiften sukkervarer som sukkertøy, pastiller, karameller og tyggegummi. Det legges også avgift på en rekke varer som ikke inneholder sukker. Råvarer og varer som ikke fremstår som til direkte konsum, omfattes ikke av avgiftsplikten. Avgiftsplikten er nærmere regulert i forskrift og er i hovedsak knyttet til tolltariffens varenummer. Avgrensningen innebærer at noen varer som tilsynelatende er ganske like har ulik avgift. Avgiften omfatter ikke is og bakervarer, selv om disse kan inneholde mye sukker og sjokolade. Det kan derfor virke som det er noe tilfeldig hvilke produkter avgiften rammer. Avgiften blir normalt indeksregulert i statsbudsjettet hvert år.

2. Avgiftens utvikling

Særagiften på sjokolade og sukkervarer eksisterte før Norge tiltrådte EØS-avtalen i 1994, og avgrensningen mellom produktene innenfor og utenfor avgiftsomfanget ble holdt uendret frem til 1998. I 1998 ble det foretatt endringer i avgiften som har skapt usikkerhet om avgiften er forenlig med EØS-avtalen. Endringene i 1998 opphevet avgiftsplikten på masser o.l. som ikke har karakter av å være ferdigvarer, og opphevet avgiftene på sjokolade i is og bakverk som innføres til Norge.¹⁶

Bondevik II-regjeringen foreslo å avvikle avgiften fra 1. desember 2006. I St. prp. nr. 1 (2005-2006). Forsla-

¹⁶ NOU 2019: 8 Særagiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer s. 25-26: <https://www.regjeringen.no/contentassets/bb18970a162b46979d28de451ce5a655/no/pdfs/nou201920190008000dddpdfs.pdf>

get ble reversert av regjeringen Stoltenberg i St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005-2006). Fra 2007 til 2010 ble det gjentatte ganger vurdert å innføre en generell avgift på sukker. Et utvalg avga NOU 2007: 8 En vurdering av særavgiftene, som konkluderte med at det ville være betydelige administrative problemer knyttet til en slik løsning, og at merkeregulverket burde endres før en slik avgift kunne innføres. Forholdet til EØS-avtalen måtte også utredes. En generell avgift på sukker ble også vurdert i forbindelse med statsbudsjettet for 2010 med tilsvarende konklusjon som i 2007; det ble konkludert med at administrative og avgiftstekniske hensyn forutsetter endringer i merkeregulverket før det eventuelt ville være aktuelt å innføre en gradert sukkeravgift. Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD) frarådte også en omlegging til generell sukkeravgift.

Avgiften økte jevnt fra 1994-2018 i takt med den nasjonale prisøkningen. Som en del av budsjettavtalen for 2018 mellom Høyre, FrP, KrF og Venstre, ble sjokolade- og sukkervareavgiften økt med 80 prosent. NHO Mat og Drikke klaget deretter avgiftsøkningen inn til EFTAs overvåkningsorgan (ESA) som ulovlig statsstøtte. Begrunnelsen for klagen var at produktene som ikke ble rammet av avgiftsøkningen da fikk statsstøtte. Avgiftsøkningen ble reversert i budsjettet for 2019, og NHO Mat og Drikke trakk sin klage i ESA tidlig i 2020. Hval sjokoladefabrikk klaget i januar 2018 hele utformingen av sjokolade- og sukkervareavgiften til ESA som en ulovlig statsstøtteordning. ESA har pr. juni 2020 ikke tatt stilling til Hvals klage.

Særavgift på alkohol

1. Avgiftens karakter

Særavgiftene på alkohol er relativt høyere for brennevin enn for øl og vin, men for alle tre drikkesorter utgjør avgiften en betydelig andel av utsalgsprisen. Alkoholavgiftens formål er å skaffe staten inntekter, og å begrense omfanget av de helsemessige og sosiale problemene forårsaket av alkoholforbruk. Frem til 2000 var avgiften på alkohol inndelt i tre separate avgifter: avgift på brennevin og vin m.m, avgift på øl og avgift på alkohol i essenser. Særavgiftene på brennevin og vin, øl og essenser ble i 2000 samlet under en særavgift, *særavgift på alkohol*. Avgiften blir normalt indeksregulert i statsbudsjettet hvert år.

2. Avgiftens utvikling

Frem til 1995 besto produktavgiften på vin og brenne-

vin også av en avgiftskomponent beregnet på grunnlag av Vinmonopolets utsalgspris eks. merverdiavgift. Avgiftene på alkoholholdige drikkevarer ble lagt om i 1995. For brennevin og vin gikk man over fra et system med grunnavgift og verdiavgift til et system der avgiften avhenger av alkoholinnhold. Avgiftene per alkoholenhet er nær dobbelt så høye på brennevin og sterkvin som på svakvin. Samtidig ble grunnavgiftssatsene justert opp. Verdiavgiftskomponenten ble fjernet blant annet for å få en alkoholpolitisk mer effektiv avgift, ved at merker med lavere alkoholinnhold i større grad blir «premiert» med lavere avgift. Omleggingen reduserte også prisforskjellene for dyrere merker mellom Norge og Sverige, da Sverige fjernet sin verdiavgift i 1992.

Frem til 1995 var det også en produktavgift på øl. Avgiften ble fra 1. januar 1995 lagt om til et system som i større grad differensierer etter alkoholstyrke. Avgiften var tidligere inndelt i fire avgiftsklasser etter alkoholstyrke. Systemet ble lagt om til syv avgiftsklasser for å få et system som i større grad enn tidligere differensierer avgiften etter alkoholstyrke.

Fra 2000 ble avgiftssystemet lagt om til en felles særavgift på alkohol, som omfatter brennevin, vin og øl og avgift på alkohol i essenser som innføres. Miljø- og grunnavgift ble lagt om i et eget vedtak om «Avgifter på drikkevareemballasje». I 2002 ble avgiften på øl satt ned med like mye som for vin, dvs. med drøyt seks prosent reelt. Deretter har det reelle avgiftsnivået vært omtrent uendret. Avgiften for sterkøl (øl med alkoholinnhold over 4,7 volumprosent) ble forholdsvis kraftig redusert da det ble innført et felles avgiftsnivå med vin i statsbudsjettet for 2000.

I 2004 ble alkoholavgiftene lagt om, slik at alle brennevinsbaserte drikkevarer ble behandlet avgiftsmessig likt. Dette førte til en avgiftsøkning for brennevinsbasert rusbrus og brennevinsbasert sterkvin som ga en provenyøkning på 150 millioner kroner påløpt og 140 millioner kroner bokført i 2004. Det økte provenyet fra avgiftsendringen ble benyttet til å redusere avgiftene på alle drikkevarer med 2.5 prosent, reelt fra 2003-2004. Vin, rusbrus og sterkvin som ikke er brennevinsbasert, var upåvirket av denne avgiftsendringen. I 2006 var det en utvidelse av den avgiftsfrie kvoten for øl og vin. Ved behandling av revidert nasjonalbudsjett 2018 vedtok Stortinget at øl fra små bryggerier skal ilegges redusert avgift. I 2019 ble det bestemt å øke satsene ved fortolling med 10 prosent.

Dette for å justere satsene til dagens prisnivå ettersom de sist ble prisjustert i 2015. Dette medfører økte inntekter på om lag tre millioner kroner i 2020.

Særaggift på alkoholfrie drikkevarer

1. Avgiftens karakter

Særaggift på alkoholfrie drikkevarer ble innført i 1924, som en avgift på kullsyreholdige drikkevarer. Avgiften ble begrunnet med statens behov for inntekter, og det ble ved innføringen vist til at varene ikke var nødvendighetsmidler og derfor kunne karakteriseres som luksusvarer. Den er med andre ord en fiskal avgift som ble innført for å skaffe staten inntekter. Avgiften er endret en rekke ganger og er blant annet utvidet til å omfatte kullsyrefrie drikkevarer, i tillegg til kullsyreholdige. Normalt indeksreguleres den i statsbudsjettet hvert år.

Avgiften på alkoholfrie drikkevarer omfatter drikkevarer som er tilsatt sukker eller søtstoff. Drikkevarer som kun inneholder naturlig sukker ilegges dermed ikke avgift. Avgiften omfatter saftdrikker, limonade, slush, leskedrikk, konsentrert leskedrikk, alkoholfri vin o.l. Melk og juice er fritatt. Det er redusert sats for saft og sirup mv. som er basert på frukt, bær eller grønnsaker og som ikke er tilsatt sukker. Varer i pulverform, og melkeprodukter tilsatt kun små mengder sukker, er fritatt for avgift. Avgrensningen innebærer at noen varer som tilsynelatende er ganske like, behandles ulikt avgiftsmessig. Avgiften omfatter også alkoholholdige drikkevarer med alkoholstyrke til og med 0,7 volumprosent alkohol dersom disse er tilsatt sukker eller søtstoff. Alkoholfritt øl produseres i all hovedsak uten at sukker eller søtstoff tilsettes og er derfor avgiftsfritt, med noen få unntak.

2. Avgiftens utvikling

I 1995 ble både kullsyreholdige og kullsyrefrie alkoholfrie drikkevarer pålagt en produktavgift. I 2001 ble reglene om avgift på alkoholfrie drikkevarer samlet i ett avgiftsvedtak *særaggift på alkoholfrie drikkevarer*. Regjeringen Bondevik II foreslo i *St.prp. nr. 1 (2005–2006) Skatte-, avgifts- og tollvedtak*, å legge om avgiften på alkoholfrie drikkevarer slik at kun drikkevarer tilsatt sukker avgiftslegges. Forslaget ble reversert av regjeringen Stoltenberg i *St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005–2006)*. I 2008 var det en materiell endring i avgiften ved at avgiften økte med vel 55 prosent utover normal prisjustering. I 2016 ble det

innført halv avgift for saft mv. og sirup, basert på frukt, bær eller grønnsaker, uten tilsatt sukker. Som en del av budsjettavtalen for 2018 mellom Høyre, FrP, KrF og Venstre ble avgiften på alkoholfrie drikkevarer økt med 40 prosent i 2018. NHO Mat og Drikke klaget deretter avgiftsøkningen inn til ESA som ulovlig statsstøtte. Begrunnelsen for klagen var at produktene som ikke ble rammet av avgiftsøkningen da fikk statsstøtte. ESA har varslet at de vil vurdere saken i løpet av 2020.

Særaggift på drikkevareemballasje

1. Avgiftens karakter

Det er to avgifter på drikkevareemballasje, (1) miljøavgift og (2) grunnavgift. Avgiftene beregnes per emballasjeeinheit. Emballasje som har rominnhold på minst fire liter, er fritatt for avgift. (1) Miljøavgiften på drikkevareemballasje har som intensjon å hindre at emballasjen havner som avfall i naturen. Ulik emballasje gir ulik miljøskade og avgiften er derfor differensiert etter type emballasje. Miljøavgiften er i tillegg gradert slik at emballasje som inngår i et godkjent retursystem, får redusert avgift avhengig av returandelen. Dersom returandelen er 95 prosent eller høyere, gis det fullt avgiftsfritak. Emballasje som inneholder varer i pulverform eller morsmelkerstatning er fritatt for avgift. (2) Grunnavgiften omfatter engangsemballasje til drikkevarer. Med engangsemballasje menes emballasje som ikke kan gjenbrukes i sin opprinnelige form. Emballasje som inneholder melk og melkeprodukter, drikkevarer fremstilt av kakao og sjokolade mv., varer i pulverform, korn- og soyabaserte melkeerstatningsprodukter og morsmelkerstatning er fritatt for avgift.

2. Avgiftens utvikling

ESA åpnet sak mot Norge om grunnavgiften på engangsemballasje for drikkevarer 25. august 1995. ESA konkluderte der med at grunnavgiften var i strid med EØS-avtalens art. 14 om ikke-diskriminering. I 1997 ble det vedtatt å videreføre grunnavgiften og ikke å følge ESAs syn. I 1999 besluttet ESA at de ikke vil gå videre med saken. I 1999 ble det gjennomført en sammenslåing av de to emballasjeavgiftene. Noen år senere foreslo Bondevik II-regjeringen å avvikle grunnavgiften helt fra 1. januar 2006 i *St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005–2006)*. Stoltenberg regjeringen reverserte dette forslaget i 2006. ESA åpnet 13. juni 2007 formell

sak mot Norge om at grunnavgiften på engangs-
emballasje er i strid med EØS-avtalen artikkel 14.
Saken frafalt i 2009. Siden har avgift vært stabil.

Særavgift på tobakk

1. *Avgiftens karakter*

Særavgiften på tobakksvarer er en kvantumsavgift som er delt inn i seks avgiftsgrupper etter produkttype; sigaretter, røyketobakk, sigarer, skråtobakk, snus og sigarettpapir/hylser. Det er ingen avgift på nikotinfri snus. Særavgiften på snus (ikke brennbar tobakk) ligger under satsene for tobakk som røykes (brennbar tobakk). Dette skyldes produktenes forskjellige skadepotensial. Av nordmenns totale forbruk av sigaretter og snus indikerer tall fra Folkehelseinstituttet at om lag 40 prosent kommer fra uregistrerte forsyningskilder. Avgiften justeres normalt i statsbudsjettet hvert år.

2. *Avgiftens utvikling*

Avgiften på røyketobakk økte fra 2001 til 2003. Fra 2005 til 2009 ble avgiftssatsene på sigaretter, sigarer og røyketobakk kun prisjustert. I 2010 og 2011 ble disse satsene økt med fem prosent utover prisjustering. For snus og skrå ble satsene økt utover prisjustering hvert år i perioden 2008 til 2011. Siden 2011 har satsene blitt holdt reelt uendret.