

NOTAT

Til Stortingets finanskomité

11. oktober 2019

KOMMENTARER TIL REGJERINGENS FORSLAG TIL STATSBUDEJETT FOR 2020

Oppsummering:

1. Det er betydelig usikkerhet om *sjokolade- og sukkervareavgiften og avgiften på alkoholfrie drikkevarer* er forenlige med statsstøtteregele i EØS-avtalen. Dersom det viser seg at avgiftene innebærer ulovlig statsstøtte, kan bedrifter som i god tro har forholdt seg til norske myndigheters forståelse av avgiftsplikten måtte betale avgift for produkter som har vært avgiftsfrie ti år tilbake i tid, såkalt krav om reversering av støtte. Denne usikkerheten er uholdbar for en rekke bedrifter.

NHO Mat og Drikke mener situasjonen kun kan avbøtes ved at avgiftene oppheves i sin nåværende form, eller i det minste ved at Stortinget ber regjeringen arbeide videre med avgiftsutformingen i 2020 for å avklare situasjonen og dermed gi norske bedrifter helt selvsagt rettslig sikkerhet.

2. NHO Mat og Drikke støtter regjeringens forslag om å avvile den såkalte *350-kronersgrensen for merverdiavgifts- og avgiftsfri netthandel* med næringsmidler fra 1. januar 2020.
3. NHO Mat og Drikke slutter seg ellers til *vurderingene fra Næringslivets Hovedorganisasjon om statsbudsjettet for 2020* i notat av 11. oktober 2019 til finanskomiteen.

Vurderinger:

1. *Sjokolade- og sukkervareavgiften og avgiften på alkoholfrie drikkevarer.*

Sjokolade- og sukkervareavgiften ble innført i 1922 som en fiskal avgift, og ble sist vesentlig endret i 1998, mens avgiften på alkoholfrie drikkevarer ble innført i 1924 som en fiskal avgift. Denne avgiften ble sist vesentlig endret i 2006. Selv om norske myndigheter de senere år har uttalt at avgiftene også kan ha en viss helse- og ernæringseffekt, finnes det ingen rettskilder for disse påstandene. Avgiftene er av norske myndigheter overfor EFTAs overvåkingsorgan (ESA) beskrevet som fiskalt motiverte.

EØS-avtalens artikkel 61 forbyr statsstøtte som ved å begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer, vrir eller truer med å vri konkurranse og påvirke samhandelen innen EØS. Støttebegrepet tolkes svært vidt. At avgiftsfritak kan utgjøre statsstøtte er sikker rett.

Etter EØS-avtalens statsstøtteregele må det skilles mellom eksisterende og nye støtteordninger. Eksisterende støtteordninger er bl.a. støtte som har vært i kraft siden før EØS-avtalen ble bindende for Norge. Slike støtteordninger kan videreføres uten særskilt godkjenning. Nye støtteordninger må derimot meldes til ESA og må godkjennes før de kan iverksettes. Det gjelder et iverksettelsesforbud frem til eventuell godkjenning. Begge de nevnte avgiftene er fra før EØS-avtalens ikrafttredelse, og var på dette tidspunkt å anse som en eksisterende støtteordning

Endringer i en eksisterende støtteordning kan innebære ny støtte som må meldes ESA. Det skal lite til før en endring fører til at en ordning går fra å være eksisterende til å utgjøre ny støtte. Både sjokolade- og sukkervareavgiften og avgiften på alkoholfrie drikkevarer er etter 1994 endret på en måte som gjør

at det er betydelig risiko for at ordningene ikke lenger er eksisterende støtte. Økningene av begge avgiftene i statsbudsjettet for 2018 var videre slik at det synes klart at ordningene etter dette uansett ble ny støtte.

NHO Mat og Drikke skrev 7. desember 2017 bl.a. følgende til Stortingets finanskomité om økningene i avgiftene i budsjettforliket mellom Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

«Avgiftsøkningene skal tre i kraft allerede 1. januar 2018. Dersom det i ettertid viser seg at disse faktisk ikke er forenlig med EØS-avtalens statsstøtteregler, vil bedrifter og likeartede produkter som ikke har fått avgiftsøkning få en fordel som sannsynligvis vil bli definert som ulovlig statsstøtte. Hvis dette skjer er det risiko for at disse bedriftene på et senere tidspunkt kan bli møtt med krav om tilbakebetaling av den ulovlige statsstøtten. Dette representerer en uakseptabel usikkerhet for de berørte bedrifter.

NHO Mat og Drikke fastholder på denne bakgrunn at de omtalte avgiftsøkningene ikke kan tre i kraft før i det minste de statsstøtterettslige problemstillingene er avklart på en forsvarlig måte, ...»

Avgiftsøkningene ble gjennomført i statsbudsjettet for 2018 uten en statsstøtterettslig avklaring. Dersom sjokolade- og sukkervareavgiften først ble ny støtte som følge av avgiftsøkningen, har det for øvrig ingen betydning at denne ble ført tilbake til et prisjustert 2017-nivå i statsbudsjettet for 2019.

For å få nødvendig rettslig sikkerhet klaget NHO Mat og Drikke 13. desember 2017 til ESA om at *avgiftsøkningene* medfører ulovlig statsstøtte. Hval Sjokoladefabrikk ASA klaget videre 18. januar 2018 at *sjokolade- og sukkervareavgiften som sådan* er ulovlig statsstøtte. NHO Mat og Drikke og Hval har siden anmodet ESA om å legge klagen i bero til etter statsbudsjettet for 2020 er vedtatt.

Et enstemmig utvalg foreslo i NOU 2019:8 *Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer* at de nåværende fiskale avgiftene burde oppheves, selv om utvalget var delt i spørsmålet om behovet for nye avgifter. Utvalget slo uansett enstemmig fast at eventuelle nye avgifter uavhengig av formål, må meldes til ESA for godkjenning før de innføres. Regjeringen omtaler utvalgets innstilling og høringsuttalelsene om denne i Prop. 1 LS (2019-202) *Skatter, avgifter og toll*, men gir ikke uttrykk for egne vurderinger. Avgiftene foreslås videreført i 2020 med en prisjustering. I lys av den betydelige usikkerheten av lovligheten av avgiftene, som det er vårt inntrykk at ESA har formidlet til regjeringen, fremstår opplegget i statsbudsjettet for 2020 som uforsvarlig for de berørte bedriftene.

2. *Avvikling av 350-kronersgrensen for avgiftsfri netthandel fra utlandet.*

Den såkalte 350-kronersgrensen har siden den ble innført, bidratt til en betydelig konkurranseulemppe for norske mat- og drikkeprodusenter i møte med den digitale grensehandelen av langtidsholdbare næringsmidler.

Selv om fjerning av 350-kronersgrensen er et skritt i riktig retning, løser det ikke hovedproblemet med grensehandelen. En stadig økende fysisk grensehandel svekker konkurransekraften i norsk mat- og drikkenæring Grensehandelen. Ifølge Statistisk sentralbyrås siste undersøkelse om grensehandelen økte den med hele 9,6 prosent i firekvartalsperioden fra 3. kvartal 2018 til og med 2. kvartal 2019 sammenliknet med foregående firekvartalsperiode. Grensehandelen utgjorde 16,6 milliarder kroner i firekvartalsperioden fra 3. kvartal 2018 til og med 2. kvartal 2019.

Grensehandelen drives i første rekke av et høyt norsk avgiftsnivå. Avviklingen av 350-kronersgrensen vil bremse den nettbaserte grensehandelen, men ikke ha noen virkning på den fysiske grensehandelen. En betydelig reduksjon av grensehandelen kan kun oppnås ved å tilpasse rammevilkårene for mat- og drikkenæringens rammevilkår, herunder avgiftsnivået, til den internasjonale konkurransesituasjonen.