

**Bør avgiften på alkoholfrie drikkevarer
avgrenses etter sukkerinnholdet?
Arbeidsgruppens rapport**

Mai 2005

1	Innledning.....	3
2	Sammendrag.....	4
3	Et sunnere kosthold med mindre forbruk av sukker.....	5
3.1	Anbefalinger om inntak av sukker.....	5
3.2	Naturlig sukker i forhold til tilsatt sukker.....	6
3.3	Kunstig søtede drikkevarer	7
3.4	Hvordan er sukkerinntaket i forhold til anbefalt inntak?	7
3.5	Kilder for sukker.....	8
3.6	Sukkerforbruk innebærer helsekostnader	10
4	Ulike virkemidler for å bedre kostholdet med mindre forbruk av sukker	10
4.1	Pedagogiske tiltak.....	10
4.2	Strukturelle tiltak	11
4.3	Økonomiske virkemidler	12
5	Dagens avgiftssystem for sukkerholdige produkter	12
5.1	Innledning.....	12
5.2	Særagiftene	13
5.2.1	Avgift på alkoholfrie drikkevarer	14
5.2.2	Avgift på drikkevareemballasje	15
5.2.3	Avgift på sukker	16
5.2.4	Avgift på sjokolade- og sukkervarer.....	16
5.3	Merverdiavgift	16
6	Prinsipielt om helse- og kostholdsbegrunnede avgifter.....	17
7	Bør avgiften på alkoholfrie drikkevarer differensieres etter sukkerinnholdet? En vurdering av ulike alternativer	18
7.1	Innledning og avgrensing	18
7.2	Alternativ 1: Dagens særagift på alkoholfrie drikkevarer beholdes som den er	20
7.3	Alternativ 2: Alkoholfrie drikkevarer med tilsatt sukker avgiftsbelegges; satsen øker med mengde tilsatt sukker	22
7.4	Alternativ 3: Alkoholfrie drikkevarer med tilsatt sukker avgiftsbelegges; lik sats uavhengig av mengde tilsatt sukker	24
7.5	Alternativ 4: Unntakene i dagens avgift endres	24
8	Arbeidsgruppens konklusjoner.....	25
	Vedlegg	28
	Referanser	30

1 Innledning

I St.prp. nr. 1 (2004-2005) for budsjetterminen 2005 Skatte-, avgifts- og tollvedtak heter det under kap. 5556 post 70 avsnitt 3.16 Om avgift på alkoholfrie drikkevarer m.m.:

”Departementet vil vurdere om det er hensiktsmessig å knytte avgrensningen nærmere opp mot sukkerinnholdet i drikkevarene. Regjeringen vil komme tilbake til dette i Revidert nasjonalbudsjett 2005.”

På denne bakgrunn og etter forslag fra landbruks- og matministeren ble det opprettet en arbeidsgruppe med representanter fra Finansdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Nærings- og handelsdepartementet. Toll- og avgiftsdirektoratet har også deltatt for å ivareta de mer tekniske og praktiske vurderingene.

Arbeidsgruppen har definert mandatet på følgende måte:

”Dagens produktavgift på alkoholfrie drikkevarer er på 1,58 kroner pr. liter drikke, og det er en del viktige unntak fra avgiftsplikten, bl.a. for melk, juice og råsaft. Arbeidsgruppen skal vurdere om det av helsemessige årsaker er hensiktsmessig å knytte avgrensningen av avgiften opp mot sukkerinnholdet i drikkevarene, og eventuelt om størrelsen på avgiften mer direkte kan differensieres etter sukkerinnholdet.

Arbeidsgruppen skal vurdere følgende konsekvenser av endret avgrensning og eventuell differensiering av produktavgiften etter sukkerinnholdet:

- helsemessige virkninger, også i forhold til andre virkemidler for å begrense bruken av sukkerholdige drikkevarer
- avgiftstekniske problemstillinger
- økonomiske og administrative konsekvenser
- Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.

Arbeidsgruppen skal ikke foreslå et nytt regelverk for produktavgiftene på alkoholfrie drikkevarer.”

Arbeidsgruppen har hatt følgende sammensetning:

Avdelingsdirektør Tor Lande, Finansdepartementet, leder
Seniorrådgiver Fredrik Robsahm, Finansdepartementet, sekretær
Førstekonsulent Inger Lande, Finansdepartementet, sekretær
Avdelingsdirektør Sissel Lyberg Beckmann, Helse- og omsorgsdepartementet
Seniorrådgiver Torgeir Gjølberg, Landbruks- og matdepartementet
Førstekonsulent Kerstin Solholm, Nærings- og handelsdepartementet
Seniorrådgiver Kristin Krog Eriksen, Toll- og avgiftsdirektoratet

2 Sammendrag

Helsemyndighetene anbefaler at sukkerinntaket bør begrenses til ti prosent av kostens energiinnhold. Begrunnelsen for dette er i første rekke at sukker og sukkerholdige matvarer kan fortrenge mat med større næringsinnhold fra kostholdet, at sukker er uheldig for tannhelsen, og at sukker kan øke det samlede energiinntaket og dermed risikoen for overvekt. Helsemyndighetene har et spesielt fokus på barn og unge. Hos barn og ungdom bidrar brus, saft og godteri med nesten halvparten av det samlede sukkerinntaket.

På bakgrunn av en helsemessig vurdering har arbeidsgruppen valgt å konsentrere seg om drikkevarer med tilsatt sukker. Det avgrenses m.a.o. mot kunstig søtete drikkevarer og drikkevarer med naturlig sukkerinnhold. Slike drikkevarer vil derfor ikke omfattes av gruppens forslag til ny avgiftsutforming.

Begrunnelsen for å holde kunstig søtet drikke utenfor er at det i dag ikke foreligger holdepunkter for at inntak av moderate mengder kunstig søtet drikkevarer vil medføre helserisiko. Barn under tre år bør imidlertid ikke drikke kunstig søtet brus/saft. Det pågår for tiden en risikovurdering i regi av Vitenskapskomiteen for mattrygghet, og vurderingen ventes å kunne gi bedre grunnlag for å si noe om også kunstig søtete drikkevarer bør belegges med særavgift ut fra helsehensyn. Konklusjonene fra vitenskapskomiteen vil tidligst foreligge høsten 2005.

Begrunnelsen for å avgrense mot drikkevarer med kun naturlig sukkerinnhold er at slike produkter generelt er viktige kilder for vitaminer, mineraler og kostfiber. Helsemyndighetene anser nytteeffekten av slike matvarer som stor. Personer som skal være spesielt forsiktige med sukkerinntaket, bør likevel begrense inntaket av naturlig sukker.

I rapporten gis det en fremstilling av dagens avgiftssystem for sukkerholdige produkter og en prinsipiell vurdering av helse- og kostholdsmessig begrunnede avgifter. Det er ikke sikkert at sammenhengen mellom forbruk av sukkerholdige drikkevarer og helseutgifter er tilstrekkelig klar. Det legges likevel til grunn at overdreven bruk av sukker påfører helsevesenet betydelige kostnader.

Arbeidsgruppen har vurdert følgende fire alternative avgiftsutforminger i forhold til nærmere fastsatte kriterier.

- 1 Dagens særavgift på alkoholfrie drikkevarer beholdes som den er.
- 2 Alkoholfrie drikkevarer med tilsatt sukker avgiftsbelegges; satsen øker med mengde tilsatt sukker.
- 3 Alkoholfrie drikkevarer med tilsatt sukker avgiftsbelegges; lik sats uavhengig av mengde tilsatt sukker.
- 4 Unntakene i dagens avgift endres.

Arbeidsgruppen vil vurdere om avgiftsavgrensingen i de ulike alternativene treffer sukkeret i drikkevarene. Alternativene blir videre vurdert i forhold til avgiftstekniske problemstillinger og administrative forhold, både for tollvesenet, som skal oppkreve avgiften, og for avgiftspliktig næringsvirksomhet, som skal innbetale avgiften til tollvesenet. Endelig blir det vurdert om alternativene er forenlige med EØS-avtalen.

Arbeidsgruppen har kort skissert andre virkemidler for å bedre kostholdet med mindre forbruk av sukker, men ikke vurdert hvor hensiktsmessige disse virkemidlene er.

Arbeidsgruppen er enig om at en ny avgift kan være ett av flere virkemidler for å redusere sukkerforbruket i husholdningene. Det er imidlertid ikke sikkert at en omlegging av avgiften og en eventuell økning i satsen isolert sett er det beste virkemiddelet. Andre virkemidler, for eksempel holdningskampanjer, kan være like godt eller bedre egnet. En avgiftsøkning vil imidlertid, sammen med effekten av andre aktuelle virkemidler, kunne bidra til å redusere sukkerinntaket. Dersom det legges til grunn at en avgift er et ønsket virkemiddel, understrekes det at det er usikkert hvor mye avgiften må økes for at forbruket skal reduseres.

Gruppens medlemmer er enige om at alternativ 3 – alle drikkevarer tilsatt sukker belegges med en særavgift – er det mest hensiktsmessige alternativet dersom avgiften skal legges om.

3 Et sunnere kosthold med mindre forbruk av sukker

3.1 Anbefalinger om inntak av sukker

WHO anbefaler at sukkerinntaket bør begrenses til ti prosent av kostens energiinnhold (10 E%) (Technical Report Series 916 2003, Diet, Nutrition and the Prevention of Chronic Diseases) og de nordiske næringsstoffanbefalingene (NNR 2004).

I Norge har vi hatt anbefalinger om begrensning av sukkerinntaket i lange tider, bl.a. i den første offisielle ernæringsmeldingen fra 1975-76 og i oppfølgingsmeldingen fra 1981-82, hvor man presiserte at ”sukker ikke bør gi mer enn 10 prosent av energien”.

NNR og WHO anbefaler at inntaket av raffinert sukker bør begrenses

- for å sikre inntaket av kostfiber, vitaminer og mineralstoffer
- for å minske risikoen for karies
- for å motvirke at sukker, og særlig drikke med mye sukker, skal øke det samlede energiinntaket og risikoen for overvekt.

Anbefalingen om sukker bør ses i sammenheng med de andre anbefalingene og ikke minst anbefalingene om karbohydrater totalt, kostfiber, fett totalt og fettkvalitet. Grensen for sukkerinntak på 10 E% er satt ut fra en rimelighetsbetraktning hvor man ser på kostens sammensetning, næringsstetthet, behovet for vitaminer og mineralstoffer og helseproblemer knyttet til sukkerinntak i sammenheng.

Helsemyndighetene mener at høyt sukkerinntak kan være helsemessig ugunstig. Dette begrunnes i første rekke med at sukker og sterkt sukkerholdige matvarer kan fortrenge mat med større næringsinnhold fra kostholdet og dermed senke kostens næringsinnhold (næringstetthet), og at sukker bidrar til tannrøte. Videre er det i en norsk undersøkelse vist en sammenheng mellom høyt sukkerinntak og svangerskapsforgiftning. Når sukkerinntaket øker, særlig i den yngre delen av befolkningen, blir det viktig å sette i verk tiltak.

Når overvekt skal motvirkes, er balansen mellom energiinntak og energiforbruk helt avgjørende. Dersom man inntar mer energi enn man forbruker, går man opp i vekt. Overvekt er en risikofaktor for blant annet hjerte- og karsykdommer, visse kreftformer, diabetes type 2, gallsykdommer og høyt blodtrykk. Vitenskapelig dokumentasjon viser at et kosthold med høyt innhold av fett og energitette matvarer samt lavt innhold av kostfiber, øker risikoen for å overspise energi og dermed risikoen for overvekt. Det er også holdepunkter for at sukker i flytende form lettere fører til positiv energibalanse enn sukker i fast form. Statens ernæringsråd i Danmark har nylig vurdert den vitenskapelige dokumentasjonen i rapporten "Sukkers sundhetsmessige betydning 2003" og kommet frem til en lignende konklusjon om sukker og overvekt. Også danskene anbefaler at sukkerinntaket begrenses til 10 E%.

Ut fra en samlet vurdering av den vitenskapelige dokumentasjonen av sammenhengen mellom kostholdets sammensetning og risikoen for å utvikle overvekt eller andre kostholdsrelaterte sykdommer eller plager anbefales det at man motarbeider økt forbruk av matvarer med mye fett og sukker og lite av andre næringsstoffer og samtidig stimulerer til et økt inntak av fiberrike matvarer som grønnsaker, frukt og grove kornprodukter.

I tillegg til effekten av sukker er også syreinnholdet i brus av betydning for helsa. Brus både med og uten sukker inneholder syre som er skadelig for tennene gjennom tap av emalje og dentin. Dette er et økende problem. Både sukrede drikkevarer og drikkevarer med kunstig søtstoff kan altså ha negativ helsemessig virkning. Den vil variere med type drikkevare og størrelsen på forbruket.

3.2 Naturlig sukker i forhold til tilsatt sukker

Sukker tilsettes matvarer vanligvis i form av raffinert sukker som ikke tilfører matvarene annet enn energi. Mange matvarer inneholder imidlertid naturlig sukker av ulike typer (fruktsukker, melkesukker m.m.). Matvarer som f.eks. brød, poteter og pasta inneholder mye stivelse. Inntak av sukker og stivelse har betydning for blant annet blodsukkernivået. Felles for disse matvaregruppene er at de også er svært viktige kilder for vitaminer, mineraler og kostfiber. Kroppen har også nytte av slikt sukker og stivelse som kilde til energi. I tillegg har frukt, grønnsaker og grovt brød også helseeffekter utover det som kan forklares ut fra innholdet av de næringsstoffene som i dag er kjent. Selv om personer som skal være spesielt forsiktige med sukkerinntaket, også bør begrense inntaket av naturlig sukker, er altså nytteeffekten av matvarer med høyt innhold av naturlig sukker generelt

stor. På denne bakgrunn er derfor produkter som kun inneholder naturlig sukker, ikke likestilt med produkter som er tilsatt sukker i denne rapporten.

3.3 Kunstig søtede drikkevarer

Mange brustyper er tilgjengelige i såkalte lett-varianter; de er altså søtet med kunstig søtstoff. Det samme gjelder en del typer saft. Drikkevarer er produkter som kan inntas i store mengder i forhold til faste matvarer. En eventuell vridning som følge av avgiftsøkning mot større inntak av kunstig søtet drikkevarer på bekostning av drikkevare med tilsatt sukker kan ha konsekvenser for forbrukerne. Det er ingen holdepunkter for at inntak av moderate mengder kunstig søtet brus vil medføre noen helserisiko for forbrukerne, men bruk av kunstig søtet brus/saft anbefales ikke til barn under tre år.

Tillatt mengde for tilsetningsstoffer i næringsmidler, herunder søtstoff, er bestemt ut fra en vitenskapelig vurdering av hvor mye forbrukerne kan innta av stoffet, kombinert med viten om inntak fra alle kilder. Dette innebærer at grenseverdiene for søtstoffer er satt ut fra et beregnet inntak av kunstig søtet mat, inkludert drikkevarer.

Det pågår for tiden en risikovurdering i regi av Vitenskapskomiteen for mattrygghet som vil kunne gi bedre grunnlag for å si noe om også kunstig søtede drikkevarer bør belegges med særavgift ut fra helsehensyn. Konklusjonene fra komiteen vil tidligst foreligge høsten 2005. Det foreslås i denne omgang at man behandler kunstig søtede drikkevarer på samme måte som usukrede drikkevarer eller drikkevarer kun med naturlig sukker, men at man eventuelt må komme tilbake til dette når ny kunnskap om disse produktene foreligger. Arbeidsgruppen har også valgt å legge dette til grunn når den har vurdert ulike alternativer til utforming av særavgiften på alkoholfrie drikkevarer.

3.4 Hvordan er sukkerinntaket i forhold til anbefalt inntak?

I løpet av de siste 20 årene har andelen av kostens energiinnhold som kommer fra sukker, ligget på 8-10 prosent blant voksne og på 11-19 prosent blant barn og ungdom ifølge de nasjonale kostholdsundersøkelsene. Forbruksundersøkelser har vist en andel på 13-15 prosent, mens matforsyningsstatikken opererer med en andel på 15-19 prosent.

Kostholdsundersøkelsene blant barn og ungdommer viser en økning i sukkerinntaket blant 13-åringene fra 12-13 prosent av energiinntaket i 1993 til 18-19 prosent i 2000. Matforsyningsstatistikken og forbruksundersøkelsene tyder på en økning i det samlede sukkerforbruket de siste 20 årene.

Blant ungdom er inntaket av sukker betydelig høyere enn ønskelig, og det øker. I de nasjonale kostholdsundersøkelsene i 2000-2001 utgjorde sukker i gjennomsnitt mellom 15 og 19 prosent av energiinntaket blant 4-, 9- og 13-åringene. Omtrent 90 prosent av 4-, 9- og 13-åringene inntok mer sukker enn anbefalt. Blant nesten 40 prosent av 13-åringene utgjorde sukker minst 20 prosent av energiinntaket.

Blant 13-åringene utgjorde sukker 13 prosent av energiinntaket i 1993 og 18 prosent i 2000. 13-årige gutter inntok i gjennomsnitt 100 g sukker om dagen (18 E%). De må minske

sukkerinntaket til under 60 gram pr. dag for å komme under 10 E%. I gjennomsnitt drakk 13-åringene 4-5 dl sukkerholdig brus og saft pr. dag i 2000. Brus, saft og godteri bidro med 65 prosent av det samlede sukkerinntaket.

Med utgangspunkt i en person med et energiinntak på 10 MJ/d (2400 kcal) og kostens sukkerinnhold ifølge forbruksundersøkelsene 2000-2002 bør sukkerinntaket reduseres fra dagens ca. 90 gram pr. dag (15 E%) til under 60 gram pr. dag (10 E%).

3.5 Kilder for sukker

Mesteparten av tilsatt sukker får vi fra sukker, godteri, brus og saft. Måten man bruker sukker på, er forandret. De siste tretti årene er forbruket av rent sukker som farin, sirup o.l. nesten halvert, samtidig som det har vært en betydelig økning i forbruket av godterier og brus.

Hos henholdsvis 4-, 9- og 13-åringer bidro brus, saft og godteri med henholdsvis ca. 31, 38 og 45 prosent (41 prosent for jenter og 48 prosent for gutter) av det samlede sukkerinntaket. Av dette bidro brus mest hos 9- og 13-åringene. 13-årige gutter fikk så mye som 32,4 prosent av sukkerinntaket sitt fra brus. For 4-åringene var saft den største kilden (21 prosent), mens brus bidro med ca. 10 prosent. I tillegg kommer en del sukker fra flytende melkeprodukter. (Mer informasjon om ungdoms sukkerforbruk er gitt i vedlegg 1.)

Omsetningen av brus og mineralvann er mer enn tidoblet siden 1950-årene (se tabell 1 og figur 1 nedenfor). Omsetningen av sukkerholdig brus var på sitt høyeste nivå i 1997 med 93 liter pr. innbygger. Omsetningen har siden minsket til 85 liter pr. innbygger i 2003. Dette er fortsatt et meget høyt konsum. Av det totale sukkerforbruket på engrosbasis gir brus med sukker nå gjennomsnittlig nesten 9 kg sukker pr. person i året.

Sammenlignet med utlandet er konsumet av brus (sukkerholdig + kunstig søtet) høyt i Norge. I 2002 var konsumet 117 liter/innbygger/år i Norge. Det er vesentlig høyere enn i Sverige (80 liter/innbygger/år) og i Danmark (90 liter/innbygger/år), men lavere enn i Irland (126 liter/innbygger/år) og i USA (201 liter/innbygger/år).

Omsetningen av sjokolade og sukkervarer økte fra ca. 4 til 13 kg pr. person pr. år i perioden 1960-1996 og har ligget på dette nivået de siste årene (se tabell 2 og figur 2).

Tabell 1. Mineralvannomsetningen i Norge, sukret, kunstig søtet og usøtet mineralvann. Liter pr. person pr. år

	1950	1960	1970	1980	1990	1991	1995	1997	2000	2001	2002	2003
Totalt (l/innb./år)	9	17	41	58	87	89	121	136	132	135	137	132
- Sukkerhold. brus						63	80	93	90	90	91	85
- Kunstig søtet brus						20	30	26	25	26	26	28
- Vann						6	11	17	18	19	20	19

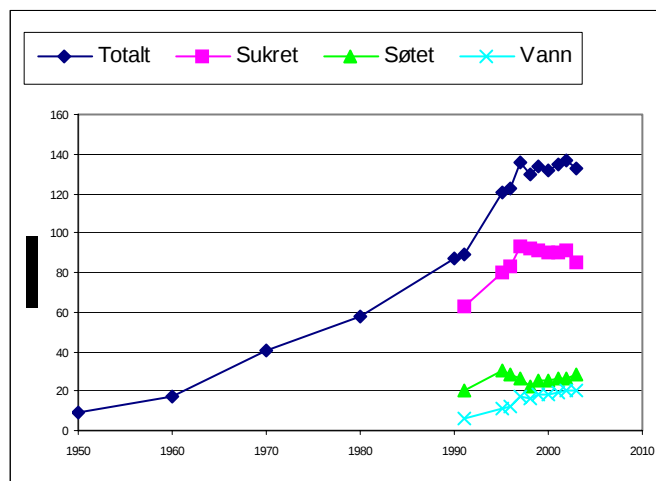
Kilde: Bryggeri- og mineralvannforeningen

Tabell 2. Sjokolade og sukkervarer, omsetning i Norge, kg pr. person pr. år

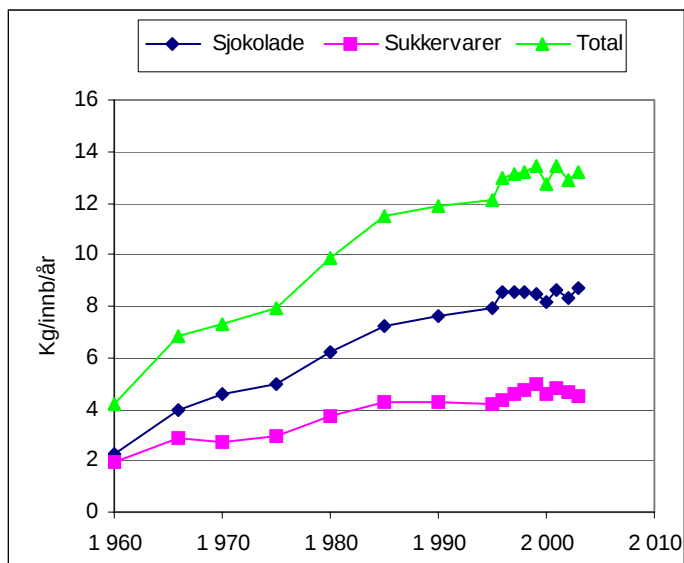
	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Sjokolade	2,3	4,6	6,2	7,6	7,9	8,2	8,6	8,3	8,7
Sukkervarer	1,9	2,7	3,7	4,3	4,2	4,6	4,8	4,6	4,5
Totalt	4,2	7,3	9,9	11,9	12,1	12,7	13,5	12,9	13,2

Kilde: Norske Sjokoladefabrikkers Forening

Figur 1. Mineralvannomsetning i Norge, liter pr. innbygger pr. år (Bryggeri- og mineralvannforeningen)



Figur 2. Sjokolade og sukkervarer, omsetning i Norge. Kg pr. person pr. år (Norske Sjokoladefabrikkers Forening)



3.6 Sukkerforbruk innebærer helsekostnader

Forbruk av sukker kan være helseskadelig, jf. punkt 3.1. En relativ økning i sukkerforbruket vil dermed føre med seg et økt behov for helsetjenester. Økt etterspørsel etter helsetjenester betyr økte kostnader for norske myndigheter. Det ligger utenfor rapportens mandat å undersøke nærmere hvordan kostnadene henger sammen med helseskadene og forbruket av sukker, men arbeidsgruppen vil likevel påpeke at tiltak som faktisk reduserer sukkerforbruket, også mest sannsynlig vil innebære en innsparing på offentlige budsjetter.

4 Ulike virkemidler for å bedre kostholdet med mindre forbruk av sukker

Innen folkehelsearbeidet har myndighetene en rekke effektive virkemidler tilgjengelig. Disse kan grupperes i pedagogiske tiltak, strukturelle tiltak og økonomiske virkemidler. Innen det forebyggende ernæringsarbeidet har man i hovedsak benyttet pedagogiske virkemidler for å påvirke kostvanene. I det tobakksforebyggende og alkoholpolitiske arbeidet benytter man i større grad også fysiske, normative og økonomiske virkemidler for å oppnå ønsket effekt. Større effekt oppnås når ulike virkemidler kombineres. Nedenfor følger eksempler på tiltak for å påvirke sukkerforbruket innenfor de ulike kategoriene av virkemidler.

4.1 Pedagogiske tiltak

Myndighetenes informasjonstiltak for å redusere sukker- og brusforbruket inngår i det generelle informasjonsarbeidet for å fremme et sunt kosthold. Kostrådene som formidles til hele befolkningen, inkluderer konkrete råd om vann som tørstedrikk og råd om å begrense inntaket av sukker og søtsaker. Råd om frukt og grønnsaker er også viktige, da økt inntak av slike næringsmidler kan bidra til lavere sukkerforbruk. Internett,

brosjyremateriell og undervisningsmateriell i skolen er verktøyet i informasjonsarbeidet. Omfattende informasjonskampanjer i mediene har ikke vært et alternativ, først og fremst fordi slike kampanjer er svært ressurskrevende. Ernæringsmyndighetene har derfor hatt liten mulighet til å benytte mediekampanjer. Mineralvannsindustrien er derimot svært til stede i mediene. I 2003 brukte industrien mer enn 165 mill. kr på markedsføring av brus.

Skolen er en viktig arena for å påvirke barn og unges atferd. Pr. i dag er salg av brus først og fremst en utfordring i den videregående skolen, men grunnskoler opplever stadig økende krav om å etablere tilsvarende tilbud. Sosial- og helsedirektoratets retningslinjer for skolemåltidet i grunnskolen og den videregående skolen gir anbefalinger om hvordan skolemåltidet bør organiseres, og hva skolene bør og ikke bør tilby av mat og drikke. Ifølge de reviderte retningslinjene fra 2003 bør det ikke være tilbud om brus eller godteri innenfor skolens område. Retningslinjene har til hensikt å være normdannende. Det vises til retningslinjene i forskrift 1. desember 1995 nr. 928 om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.

Den landsomfattende skoleaksjonen "Matpakkeuka" har siden 1992 fokusert på betydning av skolemat med brød, melk og frukt/grønt i stedet for boller og brus overfor elever og foreldre. Prosjektet "Fysisk aktivitet og måltider i skoler 2004-2006", som er et samarbeid mellom Helse- og omsorgsdepartementet og Utdannings- og forskningsdepartementet, har som formål å utvikle modeller for organisering av sunne måltider i grunnskolen. Skoleeiere og skoleledere blir på ulike måter gjort kjent med retningslinjene for skolemåltidet for å bevisstgjøre dem om ansvaret. For å få alle skoler til å følge retningslinjene for skolemåltidet bør andre virkemidler vurderes i tillegg til informasjonsarbeid.

4.2 Strukturelle tiltak

4.2.1 Fysiske virkemidler

Hvor tilgjengelige ulike matvarer er, har betydning for forbruket. Tiltak som hindrer tilbud av søte drikker, godteri og andre energitette og næringsfattige produkter, er derfor sentrale. Skolen er en viktig arena for påvirkning av barn og unge. I Frankrike, Brasil og flere stater i USA har skolemyndighetene vedtatt forbud mot salg av brus på skolene, inkludert skolekantinen. Sosial- og helsedirektoratet mener at brus og godteri ikke bør tilbys innenfor skolens område. Like viktig som å begrense tilgangen til brus på skolen er tilgangen til godt drikkevann hele skoledagen. Godt tilbud av drikkevann i skolen er derfor et virkemiddel.

4.2.2 Normative virkemidler

Matvaremerking er et viktig virkemiddel for å gi forbrukerne informasjon og kunnskap om matvarenes næringsinnhold og næringsverdi. Det er i dag ingen krav til merking av sukkerinnholdet i for eksempel brus. Internasjonale avtaler om handel gir rammer som gjør at merkesystemer bør forankres internasjonalt. Et annet normativt virkemiddel er restriksjoner på reklame overfor barn. Reklame og markedsføring påvirker barn og unges holdninger og forbruk. Dagens forbud mot tv-reklame rettet mot barn omfatter kun

norske TV-kanaler. EU har gående et arbeid med å se på lovverket mht. til reguleringer på dette området.

4.3 Økonomiske virkemidler

Økonomiske virkemidler omfatter subsidier og ulike typer avgifter. Subsidier kan være et virkemiddel for å senke prisen på produkter eller tjenester som det av ulike grunner kan være ønskelig å ha lavere priser på. Subsidier kan for eksempel gis i form av direkte tilskudd, administrerte priser (prissubsidier) eller fastlagte rammebetingelser. Avgifter kan utformes for å øke prisen på enkelte produkter som det er ønskelig å ha høyere priser på, men kan også virke som subsidier dersom de er utformet til det formålet.

Merverdiavgiften er i utgangspunktet en generell forbruksavgift på innenlandsk omsetning av varer og tjenester. I Norge er det som kjent redusert sats på matvarer. Siden alkoholfrie drikkevarer kategoriseres som matvarer, er de belagt med redusert merverdiavgiftssats. Ved avveiningen av hvilke matvarer som skulle belegges med lav sats, ble det lagt vekt på å unngå et for komplisert administrativt system, og alle matvarer ble derfor belagt med lav sats. En tilsvarende avgrensning anvendes i Sverige.

Avgifter som legges på varer som innføres til Norge fra utlandet, kalles tollavgifter. Tollavgiftene skal skjerme norskproduserte varer mot utenlandsk konkurranse og er en form for skjermingsstøtte eller subsidier. Det produseres ikke sukker i Norge, og det er heller ikke toll på import av sukker.

Særagifter kan pålegges enkelte varer eller tjenester som det er ønskelig å ha høyere priser på. Arbeidsgruppen er bedt om å vurdere om det er hensiktsmessig å knytte særagiften på alkoholfrie drikkevarer nærmere til sukkerinnholdet. Vi vil derfor ikke gå nærmere inn på vurderinger av endringer i merverdiavgiften, tollavgiftene eller andre særagifter på sukkerholdige produkter eller på sukker, men i samsvar med mandatet konsentrere oss om avgiften på alkoholfrie drikkevarer.

5 Dagens avgiftssystem for sukkerholdige produkter

5.1 Innledning

Statens skatteinntekter kommer både fra direkte og indirekte beskatning. Den indirekte beskatningen kan deles opp i generelle avgifter (merverdiavgift, investeringsavgift), tollavgifter og særagifter. For 2005 er det budsjettert med ca. 516,3 mrd. kr i statsinntekter fra skatter og avgifter.

Inntektene fordeler seg slik:

Inntekts- og formuesskatt	128,8 mrd. kr
Arbeidsgiveravgift og trygdeavgift	158,5 mrd. kr
Merverdiavgift mv.	149,5 mrd. kr
Avgifter på tobakk og alkohol	17,2 mrd. kr
Avgift på motorvogn mv.	39,5 mrd. kr
Elektrisitetsavgift	6,6 mrd. kr
Tollinntekter	1,3 mrd. kr
Andre avgifter	15,1 mrd. kr

5.2 Særavgiftene

Særavgiftene inngår som en del av den indirekte beskatningen i Norge. Tidligere ble særavgiftene særlig benyttet for å skattlegge såkalt luksusforbruk. Senere er særavgiftene i stor grad benyttet som virkemidler for å prise indirekte virkninger i produksjon og forbruk, eksempelvis knyttet til helse- og miljøskadelige produkter. Selv om særavgiftene kan være motivert ut fra hensynet til miljø eller helse, har de i høy grad sin begrunnelse i behovet for å finansiere offentlige utgifter.

Særavgiftene vedtas av Stortinget med hjemmel og etter prosedyrene angitt i Grunnloven § 75 a for ett år av gangen. I stortingsvedtakene om de enkelte særavgiftene fastsettes avgiftsplikt, avgiftssats og eventuelle fritak. De nærmere reglene om oppkreving, beregning og kontroll mv. er for de fleste særavgifters vedkommende fastsatt med hjemmel i lov 19. mai 1933 nr. 11 om særavgifter.

Hoveddelen av særavgiftene i Norge legges på nærmere angitte varer. Avgiftsplikten gjelder både ved innenlandsk produksjon og ved innførsel av særavgiftsbelagte varer. Særavgiftene oppkreves i begge tilfeller av tollvesenet. Særavgiftssystemene er basert på at avgiftsplikten inntreffer tidlig i omsetningskjeden, slik at innbetalingen av særavgifter i utgangspunktet skjer i ett ledd. Her er det en forskjell fra merverdiavgiftssystemet, hvor avgiftsplikten består i alle omsetningsledd, herunder ved innførsel.¹

Alle som produserer særavgiftsbelagte varer i Norge, må melde fra om dette og registrere seg hos tollvesenet som avgiftspliktige produsenter av de aktuelle varene. Avgiftsplikten inntreffer som hovedregel når varene tas ut fra en registrert tilvirkers lager.

Ved innførsel er utgangspunktet at særavgiften oppkreves etter de samme prosedyrene som gjelder for oppkreving av toll. Importører av særavgiftsbelagte varer kan på nærmere vilkår registrere seg som avgiftspliktige hos tollvesenet. For slike registrerte virksomheter inntreffer avgiftsplikten ved uttak fra importørens lager. For ikke-registrerte importører av

¹ Retten til å fradragføre inngående avgift ved kjøp av varer og tjenester til bruk i avgiftspliktig virksomhet medfører at avgiften ikke belastes de avgiftspliktige virksomhetene i omsetningskjeden. Antallet omsetningsledd har derfor ikke betydning for den samlede avgiften som må betales. Merverdiavgiften er m.a.o. en beskatning av forbruk ved at det er det endelige forbruket av avgiftspliktige ytelser som belastes med avgift.

særavgiftsbelagte varer inntreffer avgiftsplikten ved selve innførselen. Avgiften forfaller da til betaling ved innførselen, med mindre importøren har tollkreditt.

For registrerte virksomheter er utgangspunktet at særavgiften skal innbetales månedlig. Innbetalingen skal skje innen den 18. i påfølgende måned etter at varen er tatt ut av lager.

Avgiftsoppkrevingen bygger på at man har forholdsvis få og store næringsdrivende tilvirkere eller importører som innberetter avgiften og innbetaler den til tollvesenet. Dette innebærer forholdsvis små administrative kostnader knyttet til innkreving og kontroll av avgiftene. Kontrollen med at avgiftsinnbetalingen er riktig, baserer seg primært på regnskapskontroller foretatt av tollvesenet.

Flere av de særavgiftsbelagte varene er forholdsvis enkle å definere. Dette gjelder eksempelvis alkoholholdige produkter, tobakkvarer, bensin og mineraloljer. For andre særavgiftsbelagte varer er avgrensingen langt mer komplisert. Dette gjelder bl.a. avgiften på sjokolade- og sukkervarer og avgiften på alkoholfrie drikkevarer.

De fleste særavgiftene oppkreves uavhengig av varens verdi. Avgiftsgrunnlaget er i regelen en stykkavgift pr. nærmere angitt enhet, eksempelvis vekt, alkoholinnhold eller liter. Nedenfor redegjøres det nærmere for avgift på alkoholfrie drikkevarer, avgift på sukker og avgift på sjokolade- og sukkervarer.

5.2.1 Avgift på alkoholfrie drikkevarer

Tidligere avgift på kullsyreholdige drikkevarer ble innført i 1924 og var i første rekke begrunnet med statens behov for inntekter. I tillegg ble avgiften begrunnet med at slike drikkevarer ikke var nødvendighetsmidler og derfor kunne karakteriseres som luksusvarer. Tidligere avgift på kullsyrefrie alkoholfrie drikkevarer ble innført i 1987 for å sikre en mer avgiftsmessig likebehandling av kullsyrefrie og kullsyreholdige leskedrikker.

Før 1. januar 2001 gikk det et skille mellom avgift på kullsyrefrie og avgift på kullsyreholdige alkoholfrie drikkevarer. Fra og med 1. januar 2001 ble avgiftene slått sammen i ett avgiftsvedtak. Sammenslåingen var av teknisk karakter uten materielle endringer av større art.

Avgiftsplikten omfatter i utgangspunktet alle typer alkoholfrie drikkevarer. Med alkoholfrie drikkevarer² menes drikkevarer med lavere alkoholinnhold enn 0,7 volumprosent. Avgiftspliktige produkter er eksempelvis saftdrikk, limonade, squash, leskedrikk og konsentrert leskedrikk. For å hindre at avgiften medfører vridning i forbruket fra ervervsmessig fremstilt mineralvann til dispensertilvirkning og hjemmeproduksjon, legges det også avgift på innsatsfaktorene sirup og kullsyre til slik tilvirkning/produksjon.

² Legemidler anses ikke som drikkevarer.

Følgende kullsyrefrie drikkevarer er unntatt fra avgiftsplikt i henhold til avgiftsvedtaket § 2:

- a) råsaft, saftkonsentrat, juice, nektar, sirup, drikkevarer fremstilt av grønnsaker, vann uten tilsetning av smaksstoffer, saft av frukt og bær samt konsentrater av disse
- b) melk og melkeprodukter
- c) drikkevarer fremstilt av kakao og sjokolade og konsentrater av dette
- d) varer i pulverform
- e) korn- og soyabaserte melkeerstatningsprodukter samt morsmelkerstatning

Det er et vilkår at produktene er kullsyrefrie. Med andre ord vil produkter som uten denne tilsetningen er fritatt for avgiften, bli avgiftspliktige når kullsyre er tilsatt. Dette gjelder bl.a. for kullsyreholdig vann (for eksempel Farris) og kullsyreholdig appelsinjuice.

Avgiften på alkoholfrie drikkevarer utgjør i 2005 kr 1,58 pr. liter salgsvare. For 2005 er provenyet anslått til 1028 mill. kroner.

Slik gjeldende regelverk er utformet, kan det være problematisk å skille avgiftspliktige og avgiftsfrie produkter. I praksis er det særlig avgrensingene knyttet til produkter som omfattes av bokstav a ovenfor som er ressurskrevende. Avgrensingen skjer etter Landbruks- og matdepartementets forskrift av 10. desember 1971 nr. 1 for vegetabiliske konserver (vegetabilforskriften) og senere endringer av dette regelverket. Dersom tollvesenet er i tvil om et produkt omfattes av avgiftsplikten, bes det om en uttalelse fra Mattilsynet. Avgiftsplikten er ikke knyttet til varens klassifisering etter tolltariffen.

Melk og melkeprodukter samt drikkevarer fremstilt av kakao og sjokolade er fritatt for avgiften. Som hovedregel kan melkeprodukter ikke inneholde mindre enn 50 prosent melk for å få fritak. Fritaket for kakao og sjokolade inneholder imidlertid ingen slik begrensning. Med andre ord er det ikke oppstilt en nedre grense for prosentinnholdet av kakao eller sjokolade for at produktet skal omfattes av avgiftsfritaket.

Selv om kjerneområdet for avgiften er såkalte leskedrikker, er det ikke en forutsetning at drikkevaren skal være "velsmakende". Avgiftsplikten omfatter både drikkeferdige varer og utblandingsvarer som det vanligvis drikkes mer enn 15 ml av pr. inntak. Etter forvaltningspraksis anses for eksempel kapsler med epleeddikk som skal blandes i et halvt glass vann, som avgiftspliktig drikkevare. Produktet "energy gel", som anbefales skylt ned med vann, anses derimot ikke som avgiftspliktig, da produktet ikke skal blandes med vann før inntak.

5.2.2 Avgift på drikkevareemballasje

Etter stortingsvedtaket om avgifter på drikkevareemballasje skal det betales grunnavgift og miljøavgift for særskilte drikkevareemballasjer.

Drikkevareemballasje som ikke kan brukes om igjen i sin opprinnelige form (engangsemballasje), eksempelvis bokser, blir belagt med grunnavgift. Grunnavgiften på

engangsemballasje for drikkevarer ble innført 1. januar 1994. I 2005 er avgiften på 0,91 kroner pr. enhet. Emballasje til bl.a. melkeprodukter, kakao- og sjokoladeprodukter og varer i pulverform er unntatt fra grunnavgiften.

Miljøavgiften på drikkevareemballasje blir differensiert etter emballasjens innhold og art. Størrelsesforholdet mellom avgiftssatsene begrunnes ut fra at ulike emballasjetyper gir ulik miljøskade når de havner i naturen. Produkter som ernæringsmessig hører til i det daglig kostholdet og som primært drikkes hjemme, for eksempel melk, juice og råsaft, har fritak fra miljøavgiften. Miljøavgiften er gradert etter returandel, og emballasje som inngår i godkjente retursystemer, får redusert miljøavgiftssats etter returandel.

5.2.3 Avgift på sukker

Særaggiften ble innført i 1981 som ledd i en overgang til mer indirekte beskatning. Det ble også lagt til grunn at en slik avgift, ut fra et helsemessig kostholdssynspunkt, kan være gunstig som et tiltak for å redusere sukkerforbruket.

Avgiftsplikten omfatter sukker (roe- og rørsukker) samt sirup og sukkeroppløsning av slike varer. Sukker som benyttes til ervervsmessig fremstilling av varer, er på nærmere vilkår fritatt for avgift. Tilsvarende oppkreves ikke sukkeravgift på sukkerholdige produkter som innføres. Avgiften er således i hovedsak lagt på husholdningsforbruket av sukker. Avgiftssatsen er kr 6,12 pr. kg i 2005; provenyet er anslått til 212 mill. kroner.

5.2.4 Avgift på sjokolade- og sukkervarer

Særaggiften på sjokolade- og sukkervarer ble innført i 1922. Avgiften ble opprinnelig begrunnet som en skatt på luksusforbruk. I dag avgiftsbelegges sjokolade- og sukkervarer med en avgiftssats på kr 15,79 pr. kilo. Provenyet for 2005 er anslått til 945 mill. kroner.

Avgiften omfatter i likhet med andre særaggifter både innenlandsproduserte og importerte varer. Avgiften omfatter i tillegg til sjokolade også andre "godterier". Regjeringen vil under gjennomgangen av sjokoladeindustriens rammevilkår i Revidert nasjonalbudsjett 2005 vurdere sjokolade- og sukkervareavgiftens betydning for industrien.

5.3 Merverdiavgift

Etter merverdiavgiftsloven og stortingsvedtaket om merverdiavgift skal det betales avgift på næringsmidler. I Stortingets avgiftsvedtak for 2001 ble det bestemt at det fra 1. juli 2001 skulle betales tolv prosent merverdiavgift (redusert sats) for næringsmidler. Bruken av redusert sats for næringsmidler er blitt videreført senere år. I 2005 utgjør den reduserte satsen elleve prosent. Som næringsmidler anses alle mat- eller drikkevarer og alle andre varer som er bestemt til å konsumeres av mennesker, unntatt legemidler, vann fra vannverk, tobakksvare og alkoholholdige drikkevarer, som skal belegges med 25 prosent merverdiavgift (ordinær sats). Formålet med redusert sats er å styrke lavinntektshusholdningenes og barnefamilienes økonomi (utjevning) og å redusere forskjellen i matvarepriser mellom Norge og våre naboland (reduksjon av grensehandel).

6 Prinsipielt om helse- og kostholdsbegrunnede avgifter

Et av skatte- og avgiftssystemets viktigste formål er å finansiere offentlig sektors virksomhet. Samtidig er korrigering av markedssvikt og inntektsfordeling viktige hensyn.

De fleste skatter og avgifter bidrar til en mindre effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det skyldes at skatter og avgifter stiller produsenter og forbrukere overfor andre priser enn de ville ha stått overfor uten skatter og avgifter. Produsenter og forbrukere gjør på bakgrunn av prisene andre valg, og allokeringen av ressursene endres deretter. Enkelte skatter og avgifter kan bedre samfunnets bruk av ressurser. Det skyldes at enkelte aktiviteter påfører samfunnet kostnader uten at de som er ansvarlige for aktivitetene, må betale for ulempene de påfører andre. Slike ulemper kalles eksterne effekter og innebærer en form for markedssvikt. Avgifter som er satt slik at prisen på aktiviteten avspeiler den eksterne effekten forbundet med aktiviteten, kan rette opp markedssvikten og gi en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Dette prinsippet er lagt til grunn bl.a. ved bruk av miljøavgifter. Ved negative eksterne effekter, som for eksempel forurensende utslipp fra en bedrift, kan markedssvikten korrigeres ved at det legges en avgift på bedriftens utslipp. Avgiften priser miljøskaden, og bedriften blir "tvunget" til å ta hensyn til skadene av utslippet fordi de reflekteres i bedriftens kostnader.

En liknende form for markedssvikt kan gjøre seg gjeldende i tilknytning til helseskadelig forbruk. Et velkjent eksempel er røyking. Forbruk av tobakksvarer gir markedssvikt ved at samfunnet påføres kostnader som det røykende individ ikke tar hensyn til hvis disse kostnadene ikke er medregnet i prisen på tobakk. Røyking fører til helseskader både for røykeren selv og for andre gjennom passiv røyking. Passiv røyking kan sies å være en ekstern effekt dersom røykeren ikke tar hensyn til andres ubehag når han eller hun tar beslutningen om å røyke. I tillegg påføres samfunnet kostnader gjennom behandling av pasienter med sykdom forårsaket av røyking. Disse kostnadene dekkes i stor grad gjennom statlige utgifter til helsetjenester og trygd. Røyking kan dermed også sies å ha en ekstern effekt knyttet til at samfunnets kostnader ved behandling av sykdom forårsaket av røyking ikke fullt ut betales av røykeren selv, men dekkes av fellesskapet. Dagens høye tobakkgifter kan dermed begrunnes ved at røykeren gjennom avgiftene selv belastes for ulempene som han eller hun påfører samfunnet.

Tilsvarende resonnement kan gjelde for konsum av andre produkter som er helseskadelige, for eksempel sukkerholdige drikkevarer. Når den enkelte konsument av sukkerholdige drikkevarer ikke selv dekker behandlingen for sykdom som kan tilskrives konsum av disse produktene, kan det begrunne avgifter på produktene for å korrigere for markedssvikt. I dette tilfelle vil markedssvikten alene skyldes at behandlingskostnadene ikke dekkes av den enkelte. Når det gjelder røyking, vil en ha en tilleggskostnad ved at det også er eksterne effekter knyttet til passiv røyking. Ut fra diskusjonen i kapittel 3 er det rimelig å legge til grunn at konsum av drikkevarer med høyt sukkerinnhold genererer større kostnader for samfunnet i form av behandlingsutgifter for sykdommer knyttet direkte til konsum av disse drikkevarene enn det som er tilfelle for drikkevarer med lavere sukkerinnhold. En kan derfor tenke seg at avgiften på alkoholfrie drikkevarer

differensieres etter sukkerinnholdet. På den måten vil avgiften avspeile de eksterne effektene knyttet til konsum av den enkelte drikkevaren.

Avgiften bør prinsipielt utformes slik at behandlingskostnadene ved sykdom forårsaket av en enhet av det helseskadelige produktet belastes pr. enhet av produktet. Med andre ord bør avgiften på for eksempel 1,5 liter brus settes slik at den dekker de behandlingskostnadene som fellesskapet betaler ved den helseskaden som 1,5 liter brus medfører. I tillegg må det tas hensyn til fellesskapets trygdeutgifter knyttet til langvarig sykdom forårsaket av høyt forbruk av sukker. Dette forutsetter at man kommer frem til et anslag over kostnadene som finansieres av fellesskapet ved konsum av 1,5 liter brus. Det kan imidlertid være svært vanskelig å komme frem til gode anslag over slike kostnader knyttet til konsum av en enhet av de ulike helseskadelige drikkevarer. Det er ikke sikkert at sammenhengen mellom forbruk og sykdom er tilstrekkelig klar.

Innføring av helsebegrunnede avgifter på alkoholfrie drikkevarer med sukker kan i prinsippet føre til lavere forbruk av slike varer. Virkningen vil imidlertid være avhengig av i hvilken grad avgiften påvirker prisen, og i hvilken grad forbrukerne er sensitive overfor pris i sine konsumvalg. Videre kan virkningen svekkes hvis prisøkningen fører til at forbrukerne isteden kjøper tilsvarende varer i utlandet. I den grad en fritt kan ta med seg slike varer over landegrensene, vil kjøp i utlandet erstatte innenlandsk omsetning, slik at både skatteinntektene og helseeffekten reduseres. En omlegging av avgiften på alkoholfrie drikkevarer etter sukkerinnholdet kan dermed gi vridninger, dels ved at forbruket reduseres, og dels ved at noe av kjøpet overføres til utlandet. Omfanget av grensehandel av sukkerholdige, alkoholfrie drikkevarer vil avhenge av flere faktorer, for eksempel innførselskvoter og prisforskjellen i forhold til nabolandene.

7 Bør avgiften på alkoholfrie drikkevarer differensieres etter sukkerinnholdet? En vurdering av ulike alternativer

7.1 Innledning og avgrensing

Som det fremgår av mandatet, er arbeidsgruppen kun bedt om å vurdere endringer i særavgiften på alkoholfrie drikkevarer. Det faller utenfor mandatet å se på hvordan man kan innarbeide ernæringsmessige hensyn i andre særavgifter på sukkerholdige produkter, og hvorvidt dette er hensiktsmessig. Arbeidsgruppen har heller ikke vurdert effekten av andre tilgjengelige virkemidler.

Arbeidsgruppen har ikke sett det som sin oppgave å vurdere *nivået* på avgiften. Vi har dermed ikke tatt stilling til hvor mye dagens avgift (eller en avgift etter en annen avgrensing) må økes for at forbruket skal reduseres. En slik vurdering avhenger av flere faktorer, bl.a. i hvilken grad en eventuell avgiftsøkning fører til prisøkning. Mye tyder på at dersom det er sterk konkurranse fra alternative produkter eller mellom ulike aktører, vil kun deler av avgiftsøkningen komme til uttrykk i prisen. Myndighetene kan m.a.o. ikke styre utsalgsprisen i butikkene direkte. Videre vil en stor prisforskjell på drikkevarer mellom Norge og våre naboland kunne bidra til økt grensehandel. Sverige har ingen

særavgift på alkoholfrie drikkevarer. Når varen kjøpes i utlandet istedenfor i Norge, vil helseeffekten bli redusert, samtidig som staten taper avgiftsinntekter. Endelig er det knyttet usikkerhet til hvordan en gitt prisøkning vil påvirke etterspørselen innenlands. Dette måles gjerne ved såkalte priselastisiteter, som forteller hvordan etterspørselen vil endre seg i prosent dersom prisen økes med én prosent.

Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF) har som en del av et større prosjekt sett på hvordan etterspørselen etter drikkevarer endrer seg ved prisøkninger (Notat 2004-13). Resultatene viser at hvor sensitive forbrukerne er overfor prisøkninger, avhenger av hvor mye av varen de drikker i utgangspunktet. Ifølge rapporten varierer priselastisiteten for brus med sukker fra -0,62 for dem som drikker minst brus, til -1,60 for dem som drikker mest. En priselastisitet på -0,62 betyr at dersom prisen på varen økes med ti prosent, vil etterspørselen synke med 6,2 prosent. For juice og saft varierer de samme elastisitetene fra -0,41 til -0,50.³ For brus uten sukker er resultatene mer usikre. Finansdepartementet bruker en priselastisitet på -0,3 i sine beregninger knyttet til dagens avgift på alkoholfrie drikkevarer. Dette nivået på elastisiteten er lagt til grunn etter tidligere vurderinger i samarbeid med Statistisk sentralbyrå.

Dersom målet er et redusert sukkerforbruk i husholdningene, er det ikke sikkert at en omlegging av avgiften og en eventuell økning i satsen er det beste virkemiddelet. Ut fra diskusjonen ovenfor er det ikke sikkert at en avgiftsøkning vil føre til redusert forbruk av betydning. Dersom det likevel legges til grunn at avgift er et ønsket virkemiddel, må det understrekes at det er usikkert hvor mye avgiften må økes for at forbruket skal reduseres. Det kan være at andre virkemidler, for eksempel holdningskampanjer, er bedre egnet. En avgiftsøkning vil imidlertid, sammen med effekten av andre aktuelle virkemidler, kunne bidra til å redusere sukkerinntaket. Arbeidsgruppen har som nevnt ikke vurdert effekten av andre virkemidler, men viser til det som er sagt i kapittel 4 Ulike virkemidler for å bedre kotholdet med mindre forbruk av sukker. Her er det gitt en oversikt over tilgjengelige virkemidler i arbeidet for å bedre folkehelsen, men det er ikke vurdert hvor hensiktsmessige disse virkemidlene er i forhold til hverandre. Både pedagogiske og strukturelle tiltak, i tillegg til økonomiske virkemidler, er drøftet.

Helsemyndighetenes innfallsport til en eventuell endring i særavgiften på alkoholfrie drikkevarer er at et høyt sukkerinntak er helsemessig ugunstig. Det er spesielt forholdet rundt utvikling av overvekt, som igjen er forbundet med økt risiko for blant annet diabetes type 2, hjerte- og karsykdommer og visse kreftformer, som må tillegges størst vekt. Helsemyndighetene mener derfor at det i første omgang er ønskelig å redusere befolkningens inntak av *tilsatt* sukker. Når det gjelder naturlig forekommende sukker i drikkevarer, som for eksempel fruktsukker i juice og melkesukker i tradisjonelle melkedrikker, er disse drikkevarene ofte viktige kilder for vitaminer, mineraler og kostfiber. Slike drikkevarer bør derfor ikke belegges med særavgift. Når det gjelder drikkevarer med kunstig tilsatt sukker, har man ingen holdepunkter for at moderate

³ Ikke alle de oppgitte elastisitetene er signifikante. Det vises til Notat 2004-13 for nærmere informasjon.

mengder kunstig søtede varer medfører noen helserisiko for forbrukerne, men det anbefales ikke at barn under tre år drikker lettbrus/lettsaft.

På bakgrunn av mandatet og forutsetningene som er skissert over, har arbeidsgruppen valgt å skissere fire ulike alternativ for avgiftsbelegging av alkoholfrie drikkevarer og så vurdere de ulike alternativene i forhold til et sett av kriterier. De fire alternativene knytter særavgiften i ulik grad til sukkerinnholdet i drikkevarene. Slik arbeidsgruppen ser det, er videreføring av dagens avgiftsutforming et reelt alternativ. Dagens avgift blir derfor, som de andre alternativene, vurdert i forhold til det samme settet av kriterier. De fire alternativene gruppen har vurdert er:

- 1 Dagens særavgift på alkoholfrie drikkevarer beholdes som den er.
- 2 Alkoholfrie drikkevarer med tilsatt sukker avgiftsbelegges; satsen øker med mengde tilsatt sukker.
- 3 Alkoholfrie drikkevarer med tilsatt sukker avgiftsbelegges; lik sats uavhengig av mengde tilsatt sukker.
- 4 Unntakene i dagens avgift endres.

Arbeidsgruppen er enig om at alternativene bør vurderes ut fra følgende kriterier:

- 1 Avgrensing: Hvordan treffer avgrensingen i forhold til målet om å avgiftsbelegge sukkeret i drikkevarene?
- 2 Avgiftstekniske og administrative problemstillinger: Medfører utformingen (store) administrative kostnader for tollvesenet og/eller næringslivet? Lar avgiftsplikt og unntak seg lett avgrense? Er avgiften kontrollerbar for tollvesenet? Gir utformingen muligheter for omgåelser?
- 3 EØS-avtalen: Er avgiften forenlig med EØS-avtalen?

Nærmere om punkt 3

Skatter og avgifter omfattes ikke av EØS-avtalen. Norge har således som et utgangspunkt frihet til å fastsette den strukturen man ønsker på egne avgifter. Det følger imidlertid av EØS-avtalen (art. 14) at Norge ikke kan innføre diskriminerende avgifter, det vil si avgifter som gir norskproduserte varer en lavere avgiftsbelastning enn tilsvarende utenlandsproduserte varer. Dersom det innføres en avgift på alkoholfrie drikkevarer etter sukkerinnholdet, må således avgiften være nøytral i forhold til om den sukkerholdige drikkevaren produseres i Norge eller produseres i utlandet for så å innføres til Norge.

Nedenfor følger en utdyping av de fire alternativene og en vurdering av hvert av dem i forhold til de nevnte kriteriene.

7.2 Alternativ 1: Dagens særavgift på alkoholfrie drikkevarer beholdes som den er

Dagens særavgift på alkoholfrie drikkevarer er i utgangspunktet utformet slik at alle alkoholfrie drikkevarer omfattes. Det er imidlertid gitt flere unntak for kullsyrefrie drikkevarer, bl.a. melk, vann uten tilsetning av smaksstoffer, råsaft, nektar og juice. Det

vises til punkt 5.2.1 for en nærmere omtale av hvilke produkter som er avgiftspliktige og vedlegg 1 for en oversikt over sukkerinnhold i avgiftspliktige og ikke-avgiftspliktige produkter.

Dagens særavgift er ikke utformet med det mål å avgiftsbelegge drikkevarer med sukkerinnhold. Avgrensingen av avgiftspliktige varer er derfor utformet på en måte som virker lite hensiktsmessig med sikte på et slikt mål. Det kommer frem gjennom unntakene, bl.a. ved at de kun gjelder for *kullosyrefrie* drikkevarer. Dermed blir for eksempel vann kun tilsatt kullsyre en avgiftspliktig vare, mens vanlig vann fritas for avgiften. Videre er flere av produktene som i dag er unntatt fra avgiftsplikten, for eksempel nektar, enkelte melkeprodukter og flere drikkevarer fremstilt av kakao og sjokolade, tilsatt sukker. Avgiften er således ikke treffsikker i forhold til målet om at avgiften skal knyttes til sukkerinnholdet i drikkevarene.

Gjeldende avgiftssystem innebærer videre en rekke avgrensingsproblemer for tollvesenet, som har ansvaret for oppkreving og kontroll av avgiften. Avgrensingsproblemene medfører også administrative kostnader for de avgiftspliktige som har ansvaret for innbetaling av avgiften.

I praksis er det særlig avgrensingene i stortingsvedtaket om avgift på alkoholfrie drikkevarer mv. § 2 bokstav a som er ressurskrevende (unntak for råsaft, nektar og juice mv.). Avgrensingen skjer etter Landbruks- og matdepartementets forskrift 10. desember 1971 nr. 1 for vegetabiliske konserver (vegetabilforskriften). Fritaket for saft gjelder kun saft som omfattes av definisjonen i vegetabilforskriften; andre produkter som etter alminnelig språklig forståelse omfattes av begrepet saft, faller utenfor fritaket

I praksis er avgrensingsproblemene særlig knyttet til importerte produkter som ikke er merket i samsvar med gjeldende næringsregelverk, og hvor eksportøren hevder at produktet er klassifisert på en slik måte at det omfattes av fritaksbestemmelsen. Dette kan for eksempel illustreres ved nektar, som fra 1995 er definert som råsaft, sukker og vann. Kravet til råsaft avhenger av fruktsort. Som følge av at det kreves forskjellig råsaftinnhold for forskjellige typer frukt, må det gjøres en forholdsmessig beregning ved blandingsprodukter. Dette er svært ressurskrevende.

Dersom tollvesenet er i tvil om et produkt omfattes av avgiftsplikten, bes det om en uttalelse fra Mattilsynet.

Dagens avgift innebærer ingen diskriminering i forhold til om drikkevaren produseres i Norge eller om den innføres fra utlandet. Dagens avgift anses derfor å være forenlig med EØS-avtalen.

Delkonklusjon

Dagens særavgift på alkoholfrie drikkevarer er lite treffsikker i forhold til målet om at sukker i drikkevarer skal avgiftsbelegges. Avgrensingsproblemer knyttet til avgiften er

ressurskrevende både for tollvesenet og de avgiftspliktige. Dagens avgift anses å være forenlig med EØS-avtalen.

7.3 Alternativ 2: Alkoholfrie drikkevarer med tilsatt sukker avgiftsbelegges; satsen øker med mengde tilsatt sukker

Alternativ 2 innebærer at alle drikkevarer med tilsatt sukker skal avgiftsbelegges, men satsen skal graderes slik at drikkevarer med relativt lite tilsatt sukker avgiftsbelegges med en lavere sats enn drikkevarer med relativt mer tilsatt sukker. En slik særavgift kan utformes slik at satsen avhenger av antall gram tilsatt sukker pr. liter. Dersom en ønsker en litt grovere inndeling, er det mulig å operere med intervaller. Eksempelvis kan drikkevarer med opp til fem gram tilsatt sukker pr. liter salgsvare belegges med en lavere sats enn drikkevarer med mellom fem og ti gram tilsatt sukker pr. liter salgsvare. Drikkevarer med mellom 10 og 15 gram tilsatt sukker pr. liter belegges med en høyere avgift osv. Det kan eventuelt fastsettes en nedre grense for innslagspunktet, slik at drikkevarer som kun har marginale tilsetninger av sukker, fritas for avgiftsplikten.

En avgrensing i tråd med dette alternativet innebærer at drikkevarer uten tilsatt sukker vil bli fritatt for avgiften. Fritaket vil gjelde både for drikkevarer som ikke er tilsatt søtningsstoffer overhodet, og for drikkevarer som enten inneholder naturlig sukker eller er tilsatt kunstig søtstoff. Med en slik avgrensing vil derfor vann (med og uten tilsatt kullsyre) fritas for avgiften; tilsvarende vil gjelde for juice og melk som kun inneholder naturlig sukker. Brusprodukter med kunstig søtstoff vil i samsvar med arbeidsgruppens forutsetninger bli fritatt for avgift, mens flere typer saft, nektar og sukkertilsatte melkeprodukter vil være avgiftspliktige.

En utforming av avgiften på denne måten er treffsikker hvis målet er å avgiftsbelegge sukkeret i drikkevarer. Alle varer med tilsatt sukker vil bli avgiftsbelagt, og avgiften vil øke med mengde tilsatt sukker. På den annen side medfører alternativet store avgiftstekniske problemstillinger og administrative kostnader, både for avgiftsmyndighetene og næringslivet.

Alternativet forutsetter at det eksakte nivået av tilsatt sukker i drikkevaren er kjent av produsenten/importøren og at dette videreformidles til avgiftsmyndighetene. Mengde tilsatt sukker må således fremgå enten ved a) merking på selve produktet eller b) tilleggsinformasjon fra den avgiftspliktige til avgiftsmyndighetene om innholdet i varen. I dagens regelverk er verken a) eller b) lovpålagt. For at alternativet skal være mulig å gjennomføre, må derfor regelverket endres: Enten må merkeregelverket endres gjennom et lovpålagt krav om at mengde tilsatt sukker skal fremgå av etiketten, eller så må de avgiftspliktige gjennom en lovendring pålegges å deklarere tilsatt sukkermengde i drikkevarene til avgiftsmyndighetene.

Dagens merkeregelverk er basert på EU-direktiver. Det pågår for tiden et arbeid i EU der merkeregelverket vurderes, men det er usikkert når dette arbeidet blir ferdig. Det foreligger ingen utkast til direktivtekster, og det er derfor vanskelig å si noe om hvordan krav om sukkermerking vil bli håndtert. Likeså er det vanskelig å angi når nye direktiv vil

tre i kraft på dette området. Erfaringsmessig tar slikt arbeid lang tid, bl.a. fordi resultatet har stor betydning for forbrukerne og næringen.

Det er mulig at Norge, basert på unntaksbestemmelser i artikkel 18 i merkedirektivet, vil kunne innføre nasjonale regler for merking av sukkerinnholdet i matvarer. Artikkel 18 nr. 2 første strekpunkt bestemmer at hensynet til folkehelsen kan begrunne nasjonale merkeregler. Et forslag om nasjonale merkebestemmelser må sendes på høring både i EU og i Norge. Dette betyr at dersom det blir besluttet å gjennomføre en slik prosess, vil det kunne ta minst ett år før en bestemmelse trer i kraft. Fordeler ved å innføre slike nasjonale regler vil måtte veies opp mot de mulige ulempene før de eventuelt innføres i EU.

Et alternativ kan være å stille krav om merking av sukkerinnholdet i alkoholfrie drikkevarer etter særavgiftsregelverket. Det er ikke opplagt at slik merkeplikt vil være i overensstemmelse med EØS-avtalen. Som et eksempel vises det til at en gresk eksportør av drikkevarer til Norge eventuelt må merke sitt produkt annerledes ved eksport til Norge enn til England. Et merkekrav kan således oppfattes som en handelshindring for den greske eksportøren. For at et slikt virkemiddel skal kunne aksepteres etter EØS-avtalen, er det avgjørende at merkekravet kan anses for å være et egnet og proporsjonalt virkemiddel i avgiftskontrollen. Det kan være tvil om dette så lenge begrunnelsen er gitt på et helsemessig grunnlag, og det samtidig ikke er fastsatt tilsvarende merkekrav for andre produkter som innføres til Norge og som også inneholder tilsatt sukker, for eksempel sjokolade- og sukkervarer.

For at utformingen av særavgiften skal oppfylle kravet om å være tilstrekkelig kontrollerbar, må avgiftsmyndighetene ha muligheter til etterkontroll av om opplyst mengde tilsatt sukker stemmer med faktisk mengde tilsatt sukker i drikkevaren. Slik kontroll må skje ved analyse av drikkevaren kombinert med vanlig regnskapskontroll hos den avgiftspliktige. I slike analyser vil det for noen produkter kunne være vanskelig å stadfeste eksakt mengde tilsatt sukker.⁴ Det vil videre være problematisk å fastsette mengde tilsatt sukker ved regnskapskontroll når produksjonen skjer i utlandet.

Delkonklusjon

En utforming av avgiften i henhold til alternativ 2 er treffsikker med tanke på målet om å avgiftsbelegge sukker i drikkevarer. Alternativet vil imidlertid være svært ressurskrevende for tollvesenet og næringslivet. Avgiftsutformingen kan derfor ikke sies å være forenlig med prinsippene bak "Et enklere Norge".⁵ Det er videre ikke opplagt at de endringene i regelverket som er nødvendige for at alternativet kan gjennomføres, vil være forenlige med EØS-avtalen.

⁴ Ved analyse av drikkevarer kan det skilles mellom forskjellige typer sukker, for eksempel fruktose og sukrose (roe- og rørsukker). Imidlertid er det i enkelte fruktslag også et naturlig innhold av sukrose. For disse produktene tas det utgangspunkt i standardiserte tabeller for å sjekke avvik. Det vil derfor kunne sannsynliggjøres i tilstrekkelig grad at produktet inneholder tilsatt sukker.

⁵ Regjeringens handlingsplan for Et enklere Norge - forenkling og tilrettelegging for næringslivet - Tilstandsrapport 2004.

7.4 Alternativ 3: Alkoholfrie drikkevarer med tilsatt sukker avgiftsbelegges; lik sats uavhengig av mengde tilsatt sukker

Alternativ 3 innebærer at alle alkoholfrie drikkevarer med tilsatt sukker skal avgiftsbelegges. De andre alkoholfrie drikkevarene avgiftsbelegges ikke. De varetypene som avgiftsbelegges under alternativ 2 (se beskrivelsen ovenfor), vil også bli avgiftsbelagt under dette alternativet. Forskjellen mellom alternativ 2 og 3 er at under alternativ 3 avgiftsbelegges alle avgiftspliktige varer med den samme satsen.

Også for dette alternativet kan det være aktuelt å fastsette en nedre grense for når avgiftsplikten inntreffer. Dersom det settes en nedre grense for når avgiftsplikten inntreffer, bør grensen følge gjeldende merkeregler. I motsatt fall vil avgrensingen i stor grad gi de avgiftstekniske problemene som er omtalt under alternativ 2.

Ettersom avgiftsgrunnlaget i alternativ 3 er identisk med avgiftsgrunnlaget i alternativ 2, rammer alternativ 3 de sukkertilsatte varene i like stor grad som alternativ 2. Alternativet er imidlertid mindre treffsikkert enn alternativ 2 når det gjelder målet om å knytte avgiften til sukkerinnholdet, siden satsen ikke differensieres. Hvis man holder satsen lik for alle avgiftspliktige varer, vil de administrative og avgiftstekniske problemene for avgiftsmyndighetene og næringslivet bli mindre enn under alternativ 2. Årsaken er at gjeldende merkeregler krever at alle ingredienser i produktet skal fremgå av etiketten. Dersom produktet er tilsatt sukker, vil det da fremgå av merkingen; se nærmere omtale av merking i kapittel 7.3. Dermed er det ikke nødvendig å endre regelverket i samme grad som skissert under alternativ 2.

Alternativ 3 er også å foretrekke fremfor alternativ 2 når det gjelder hensynet til tollvesenets kontroll. Ved faktiske analyser vil det alltid kunne sannsynliggjøres i tilstrekkelig grad om produktet er tilsatt sukker. Det vil videre være enklere å plukke ut kontrollobjekter når etiketten kan legges til grunn.

Alternativ 3 forutsetter ingen endringer av dagens merkeregelverk. Arbeidsgruppen kan ikke se at alternativet vil innebære diskriminering basert på om drikkevaren produseres i Norge, eller om den innføres fra utlandet. Alternativet antas derfor å være forenlig med EØS-avtalen.

Delkonklusjon

Alternativ 3 vil ikke i like stor grad som alternativ 2 være treffsikkert når det gjelder å avgiftsbelegge sukker i drikkevarer. Alternativet vil til gjengjeld være lettere å håndtere avgiftsteknisk. De administrative kostnadene for tollvesenet og næringslivet vil være håndterlige. Arbeidsgruppen anser alternativet for å være forenlig med EØS-avtalen.

7.5 Alternativ 4: Unntakene i dagens avgift endres

Som nevnt under vurderingen av alternativ 1 og under omtalen av dagens avgift i kapittel 5.2.1 innebærer dagens avgiftsutforming enkelte avgrensinger som kan virke lite hensiktsmessige med tanke på målet om å avgiftsbelegge sukker i drikkevarer. Videre

medfører avgrensingene i dagens avgift betydelige avgiftstekniske problemstillinger og administrative kostnader for avgiftsmyndighetene og de avgiftspliktige.

Arbeidsgruppen har derfor valgt å utforme et fjerde alternativ, hvor noen av disse lite hensiktsmessige avgrensingene fjernes uten at det skjer en omlegging av hele avgiften. Endringer innenfor alternativ 4 kan være å a) oppheve vilkåret om at drikkevaren må være kullsyrefri for å unntas fra avgiftsplikten, og/eller b) oppheve avgiftsfritakene for nektar, saft, juice og ulike melkeprodukter tilsatt sukker.

a) sikrer at vann kun tilsatt kullsyre vil bli fritatt for avgiften. Dermed blir avgiften noe mer treffsikker med hensyn til målet om å avgiftsbelegge sukkerinnholdet i drikkevarer. b) vil også bidra til å gjøre avgiften noe mer treffsikker, ettersom flere av produktene som blir avgiftspliktige, inneholder tilsatt sukker. b) vil videre lette avgiftsmyndighetenes avgrensingsproblemer og kostnader fordi en slipper vanskelige vurderinger knyttet til om et produkt oppfyller kravene til å bli klassifisert som nektar.

Arbeidsgruppen kan ikke se at alternativet vil innebære forskjellsbehandling basert på om drikkevaren produseres i Norge, eller om den innføres fra utlandet. Alternativet antas derfor å være forenlig med EØS-avtalen.

Delkonklusjon

En endring i unntakene som skissert i alternativ 4 innebærer at avgiften på alkoholfrie drikkevarer gjøres noe mer treffsikker enn dagens avgiftsutforming når det gjelder målet om å avgiftsbelegge sukker i drikkevarer. En slik endring vil til en viss grad også lette avgiftsmyndighetenes avgrensingsproblemer og kostnader. Arbeidsgruppen antar at alternativet er forenlig med EØS-avtalen.

8 Arbeidsgruppens konklusjoner

Arbeidsgruppen er enig om at en særavgift med ny utforming kan være ett av flere virkemidler for å redusere sukkerforbruket i husholdningene. Det er imidlertid ikke sikkert at en omlegging av avgiften og en eventuell økning i satsen isolert sett er det beste virkemiddelet. Andre virkemidler, for eksempel holdningskampanjer, kan være like godt eller bedre egnet. En avgiftsøkning vil imidlertid, sammen med effekten av andre aktuelle virkemidler, kunne bidra til å redusere sukkerinntaket. Dersom det legges til grunn at en avgift er et ønsket virkemiddel, må det understrekes at det er usikkert hvor mye avgiften må økes for at forbruket skal reduseres. Arbeidsgruppen har ikke vurdert nivået på særavgiften, kun utformingen av avgiftsstrukturen.

Arbeidsgruppen har vurdert fire alternativer for omlegging av avgiften. Gruppens medlemmer er enige om at alternativ 3 – alle drikkevarer tilsatt sukker belegges med en særavgift – nå er det mest hensiktsmessige dersom avgiften skal legges om. Alternativ 3 innebærer at drikkevarer uten tilsatt sukker (eksempelvis vann, vann tilsatt kullsyre), drikkevarer kun tilsatt kunstig søtning (eksempelvis lettbrusvarianter) og drikkevarer med naturlig sukker (eksempelvis melk og juice) ikke vil bli avgiftsbelagt. Alle alkoholfrie

drikkevarer tilsatt sukker vil bli avgiftsbelagt. Dette betyr for eksempel at vanlig sukret mineralvann, sukkertilsatte melkeprodukter og sukkertilsatte sjokolade- og kakaoprodukter samt nektar og råsaft vil bli omfattet av avgiftsplikten.

Arbeidsgruppens medlemmer har til dels ulike synspunkter på de ulike alternativene. Synspunktene gjennomgås i det følgende.

Arbeidsgruppens medlemmer fra Finansdepartementet har fulgt helsemyndighetenes råd om at kunstig søtet drikkevarer helsemessig er å foretrekke fremfor drikkevarer som er tilsatt sukker. Hvis helsemyndighetenes vurderinger på dette området endres, må også endringer i særavgiften vurderes. Disse medlemmene er generelt noe usikre på om det er hensiktsmessig å legge ernæringsmessige incentiver i avgiften på alkoholfrie drikkevarer. I den grad det er provenymessig rom for en avvikling av avgiften, bør dette vurderes. Videre antas det at målrettede virkemidler forvaltet av sakkyndige på området (helsemyndighetene) er vel så effektive som kompliserte systemer på inntektssiden. Endelig antas det at for at særavgiften skal ha noen målbar helsemessig effekt, må satsen settes relativt høyt. Dette kan være problematisk både i forhold til grensehandel og i forhold til at alkoholfrie drikkevarer bør ha lavere avgift enn de alkoholholdige produktene.

Arbeidsgruppens medlemmer fra Finansdepartementet ser at alternativ 2 utpeker seg som det mest målrettede alternativet med sikte på å redusere sukkerforbruket. Disse medlemmene går likevel klart imot en avgift på drikkevarer gradert etter sukkerinnholdet. Begrunnelsen er at alternativet vil være svært ressurskrevende for tollvesenet og næringslivet. Det er videre ikke opplagt at de endringene i regelverket som er nødvendige for at alternativet kan gjennomføres, vil være forenlige med EØS-avtalen.

På bakgrunn av at dagens system innebærer flere vanskeligheter, er *medlemmene fra Finansdepartementet* kommet til at alternativ 3 vil være en forbedring av dagens system. Alternativ 4 – fjerning av enkelte unntak – vil også innebære forenklinger i forhold til dagens avgift. Disse medlemmene kan også gå inn for dette som et alternativ til dagens særavgift.

Arbeidsgruppens medlem fra Helse- og omsorgsdepartementet anser bruk av avgiftsvirkemidler i ernæringspolitikken som ønskelig i kombinasjon med andre virkemidler. Helse- og omsorgsdepartementet ønsker ut fra en helsefaglig vurdering alternativ 2, men mener også at alternativ 3, dvs. at drikkevarer tilsatt sukker avgiftsbelegges med lik sats uavhengig av mengde tilsatt sukker, er akseptabelt ut fra en helhetsvurdering. Avgiftens størrelse bør være slik at den fører til en reell nedgang i forbruket av sukkertilsatte drikkevarer. Dersom forutsetningene endrer seg, for eksempel ved innføring av obligatorisk merking av sukkerinnholdet, bør alternativ 2 vurderes på nytt. Uansett alternativ vil det av helsehensyn være ønskelig å opprettholde en sukkeravgift

Arbeidsgruppens medlem fra Landbruks- og matdepartementet mener at en sukkeravgift på drikkevarer gradert etter sukkerinnholdet i produktene ville ha vært mest effektiv med sikte på å redusere sukkerinntaket (særlig hos ungdom). Gjeldende merkekrav gjør imidlertid forvaltningen så krevende at dette sammen med usikkerheten knyttet til konkurranselikheden i forhold til EØS-avtalen innebærer at dette medlemmet vil anbefale alternativ 3. Dette under forutsetning av at alternativet innebærer så vidt store prismessige forskjeller mellom sukkertilsatte og ikke- sukkertilsatte produkter i forhold til dagens situasjon at man kan hevde at det vil gi en reell dreining av forbruket. Dersom arbeidet med EUs merkebestemmelser ender med krav til merking av sukkerinnholdet, kan det også være grunn til å vurdere en gradert avgift på nytt. Fra et system under alternativ 3 vil en slik overgang ikke være særlig komplisert rent administrativt.

Arbeidsgruppens medlem fra Nærings- og handelsdepartementet mener i utgangspunktet at det ikke er ønskelig med noen særavgift på drikkevarer overhodet, eventuelt at dagens avgift beholdes (alternativ 1) i påvente av en mer generell gjennomgang av virkemidler for å få ned sukkerforbruket. Hvis avgiften skal endres, foretrekkes alternativ 3.

Vedlegg

Vedlegg 1. Kilder til sukker blant ungdom

Tabell 1. Matvarenes prosentvise bidrag til inntak av tilsatt sukker. Kilde: Landsomfattende kostholdsundersøkelse blant elever i 4. og 8. klasse i Norge (Ungkost 2000) og undersøkelsen Kosthold blant 4-åringer

4. klasse			8. klasse		4-åringer	
Jenter n = 411	Gutter n = 404		Jenter n = 517	Gutter n = 492	Jenter n = 188	Gutter n = 206
Totalt sukker g/dag:	78,5	79,9	88	101,1	55,3	54,6
Saft, brus med sukker	37,8	39,4	41,0	48,0	30,7	31,8
<i>Av dette:</i>						
Brus med sukker	20,1	19,8	27,5	32,4	9,8	9,9
Saft med sukker	16,9	19,5	13,4	15,7	20,8	21,9
Sukker, søtsaker	28,2	27,4	30,3	24,3	22,8	21,7
<i>Av dette:</i>						
Sjokolade, søtsaker	18,5	17,0	23,8	17,0	12,0	11,3
Honning, søtt pålegg	5,2	5,5	3,5	4,5	9,2	9,6
Sukker, tilsatt	4,5	4,8	3,1	2,8	6,2	6,1
Kaker	9,2	7,9	8,6	6,7	12,1	10,7
Melk, fløte, is	8,7	8,6	8,0	7,2	15,5	15,8
<i>Av dette:</i>						
Melk, yoghurt	5,2	5,0	4,8	4,5	11,6	11,4
Fløte, rømme, is	3,6	3,6	3,2	2,9	3,9	4,4
Diverse pulver	3,8	3,6	3,3	3,8	4,1	2,6

* Saft og brus med sukker er de varene som bidrar mest med sukker blant 4.- og 8.-klassingene og blant 4-åringer. Saft med sukker gir forholdsmessig det største bidraget hos de yngste,

* Sukker, søtsaker er den varegruppen som bidrar nest mest med sukker i kosten i alle gruppene. Av disse varene er sjokolade og søtsaker viktigst mht. sukker.

Vedlegg 2. Dagens avgiftsavgrensning

Tabell 2. Dagens avgrensning av avgift på alkoholfrie drikkevarer og sukkerinnhold i produktene. Kilde: Den store matvaretabellen, 2001-utgaven

PRODUKTER	AVGIFT	TILSATT SUKKER pr. 100 g drikke	MERKNADER
Avgiftsbelagte varer			
a) alkoholfrie drikkevarer	Kr 1,58 pr. liter salgsvare	Brus, Cola, Solo og lignende 10 g pr. 100 g Lettbrus 0 g pr. 100 g Farris 0 g pr. 100 g	+ drikk med alkoholstyrke t.o.m. 0,7 volumprosent
b) sirup som nyttes til ervervsmessig fremstilling av alkoholfrie drikkevarer i dispensere, fontener og lignende	Kr 9,64 pr. liter salgsvare	Ulike produkter tilsatt sukker kan ikke oppgis	
c) kullsyre som blir solgt eller innført til tilvirkning av alkoholfrie drikkevarer som ikke skal selges	Kr 64,00 pr. kilo kullsyre	Som over	
Unntatt fra avgiftsplikten er følgende kullsyrefrie drikkevarer:			
a) råsaft, saftkonsentrat, juice, nektar, sirup, drikkevarer fremstilt av grønnsaker, vann uten tilsetning av smaksstoffer, saft av frukt og bær samt konsentrat av disse	Unntatt nå	Eksempler: Juice – 0 g pr. 100 g Farris 0 g pr. 100 g Eplenektar – 5,2 g pr. 100 g nektar. Husholdningssaft – 8,8 – 10 g pr. 100 g drikkeferdig vare	Stor variasjon i mengde tilsatt sukker
b) melk og melkeprodukter	Unntatt nå	Stor variasjon, se vedlegg 2.	
c) drikkevarer fremstilt av kakao og sjokolade og konsentrat av dette	Unntatt nå	Kakao (lettmelk + sukker) – 7.0 g pr. 100 g. "Rett i koppen" drikkeferdig – 9.0 g pr. 100 g	
d) varer i pulverform	Unntatt nå		
e) korn- og soyabaserte melkeerstatningsprodukter		Uaktuelt å beregne i denne sammenheng	Viktige produkter for de med melkeallergi og for de med laktoseintoleranse
f) morsmelkerstatning	Unntatt		Viktige for spedbarn

Referanser

- Utvikling i norsk kosthold 2004. Sosial- og helsedirektoratet. IS: 1217
- Etterspørselen etter brus – Virkninger av avgiftsendringer på brus hos husholdninger med ulikt forbruksnivå. Notat nr. 2004 – 13. Geir Wæhler Gustavsen, Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
- Tall og fakta om øl, brus og vann i Norge. 2004. Bryggeri- og mineralvannforeningen
- EØS-rett 2. utgave av Fredrik Sejersted mfl.
- Merverdiavgiftshåndboken, 2. utgave