



Innst. 296 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:86 S (2012–2013)

Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Ketil Solvik-Olsen, Christian Tybring-Gjedde, Kenneth Svendsen og Ida Marie Holen om å endre dagens sukkeravgifter

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet ble følgende forslag fremmet 9. april 2013:

«Stortinget ber regjeringen utrede en endring av dagens avgifter på brus, saft, sukkervarer og sjokolade, slik at sukkerfrie produkter ikke rammes av avgifter som er ment å redusere sukkerforbruket. Sukkerinnholdet skal legges til grunn for avgiftene, og avgiftsendringene innarbeides i statsbudsjettet for 2014.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse og begrunnelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunvor Eldegard, Gerd Janne Kristoffersen, Marianne Marthinsen, lederen Torgeir Micaelsen, Knut Storberget, Siv-Len Strandskog og Dag Ole Teigen, fra Fremskrittspartiet, Jørund Rytman, Ketil Solvik-Olsen, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Gunnar Gundersen, Arve Kambe og Jan Tore

Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Geir-Ketil Hansen, fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Borghild Tenden, viser til at finansministeren har uttalt seg om forslaget i brev av 24. april 2013 til finanskomiteen. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteen viser til at Særavgiftsutvalget foreslo at avgiften på sjokolade- og sukkervarer, avgiften på alkoholfrie drikkevarer og avgiften på sukker erstattes med en mer generell avgift på sukker i mat- og drikkevarer. Komiteen er enig i at det er ønskelig å utforme sukkeravgiftene på en mer treffsikker måte enn i dag.

Komiteen viser til at Helsedirektoratet og Mattilsynet vil bli bedt om en fornyet vurdering av hensiktsmessigheten av at sukkerfrie produkter, tilsatt søtstoff, er inkludert i avgiftsgrunnlaget. Komiteen ber om at regjeringen melder tilbake til Stortinget på egnet måte når denne vurderingen foreligger.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til at et vesentlig hinder mot å innføre en mer treffsikker avgift på sukker har vært at det har manglet felles regler innen EØS om hvordan næringsinnholdet i næringsmidler skal merkes. Høsten 2011 vedtok EU en ny forordning om matvareinformasjon. I denne forordningen stilles det krav om merking av samlet mengde sukker i varene, men ikke krav om å merke varens innhold av tilsatt sukker. Det er i første rekke næringsmidler med tilsatt sukker det er ønskelig å redusere forbruket av, fordi mange næringsmidler som inngår i et sunt og variert kosthold i tråd med helsemyndighetenes anbefalinger, inneholder naturlige sukkerarter.

Flertallet viser videre til at Toll- og avgiftsdirektoratet i 2011/2012 vurderte en gradert særavgift

på mat- og drikkevarer tilsatt sukker og søtstoff. En ny særavgift forutsetter at avgiftspliktige virksomheter deklarerer mengde tilsatt sukker i varen til toll- og avgiftsetaten. Det finnes imidlertid ikke analysemetoder for å fastslå mengden tilsatt sukker med nødvendig grad av nøyaktighet, og det vil dermed være vanskelig å kontrollere om deklarasjonene er korrekte. I Prop. 1 LS (2012–2013) Skatter, avgifter og toll 2013 er det på denne bakgrunn uttalt:

«Finansdepartementet ser ingen hensiktsmessige alternativer for å legge om gjeldende sukkeravgifter. Det foreslås derfor ingen større endringer i avgiftsregelverket for 2013.»

Flertallet viser til at avgiftene også omfatter varer som er sukkerfrie, og at begrunnelsen for dette først og fremst er anbefaling fra helsemyndighetene.

Flertallet viser videre til at Toll- og avgiftsdirektoratet er bedt om å vurdere enkelte mindre justeringer i avgrensningene og sende forslag om endringer i særavgiftsforordningen på alminnelig høring.

På denne bakgrunn foreslår flertallet at dokumentet vedlegges protokollen.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet mener at det er urimelig at sukkerfrie produkter ilegges sukkeravgifter, både når det gjelder avgift på sjokolade- og sukkervarer og såkalt avgift på alkoholfrie drikkevarer. Disse medlemmer viser til at sukkeravgiftene begrunnes med at sukker er skadelig for folkehelsen, for eksempel begrunnes avgiften på alkoholfrie drikkevarer i skatteproposisjonen Prop. 1 LS (2012–2013) med at brus er en av de viktigste årsakene til overforbruk av sukker i befolkningen. Disse medlemmer vil videre peke på at dagens avgiftssystem er veldig komplisert. I Rundskriv nr. 5/2013 S fra særavgiftsavdelingen finner en for eksempel følgende avgrensninger knyttet til krokan, som er avgiftsfri dersom den «er knust etter at den har stivna», men avgiftspliktig dersom den er «forma som plater, stenger, figurar, kuler osv.». Disse medlemmer mener at det bør være minst like enkelt å endre sukkeravgiftene slik at avgiftene baseres på reelt sukkerinnhold i varene.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede en endring av dagens avgifter på brus, saft, sukkervarer og sjokolade, slik at sukkerfrie produkter ikke rammes av avgifter som er ment å redusere sukkerforbruket. Sukkerinnholdet skal legges til grunn for avgiftene, og avgiftsendringene innarbeides i statsbudsjettet for 2014.»

Disse medlemmer vil videre vise til at Fremskrittspartiets alternative statsbudsjett for 2013 inneholdt forslag om å redusere avgiften på alkoholfrie drikkevarer med 85 mill. kroner, samt redusere avgiften på sjokolade- og sukkervarer med 83 mill. kroner.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen utrede en endring av dagens avgifter på brus, saft, sukkervarer og sjokolade, slik at sukkerfrie produkter ikke rammes av avgifter som er ment å redusere sukkerforbruket. Sukkerinnholdet skal legges til grunn for avgiftene, og avgiftsendringene innarbeides i statsbudsjettet for 2014.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 8:86 S (2012–2013) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Ketil Solvik-Olsen, Christian Tybring-Gjedde, Kenneth Svendsen og Ida Marie Holen om å endre dagens sukkeravgifter – vedlegges protokollen.

Oslo, i finanskomiteen, den 14. mai 2013

Torgeir Micaelsen

leder

Dag Ole Teigen

ordfører

Vedlegg**Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 24. april 2013****Dokument 8:86 S (2012-2013) fra stortingsrepresentantene Ketil Solvik-Olsen, Christian Tybring-Gjedde, Kenneth Svendsen og Ida Marie Holen om å endre dagens sukkeravgifter**

Jeg viser til Dokument nr. 8:86 S (2012-2013) fra stortingsrepresentantene Ketil Solvik-Olsen, Christian Tybring-Gjedde, Kenneth Svendsen og Ida Marie Holen. I dokumentet bes regjeringen om å utrede en endring av dagens avgifter på brus, saft, sukkervarer og sjokolade, slik at sukkerfrie varer ikke omfattes. Avgiftsplikt gradert etter faktisk mengde sukker i slike varer bes også utredet. Det bes om at avgiftsendringene innarbeides i statsbudsjettet for 2014.

Saken gjelder stortingsvedtakene om avgiftene på hhv. sjokolade- og sukkervarer mv. og alkoholfrie drikkevarer. Avgiftene skal først og fremst skaffe staten inntekter, men har også en helsemessig begrunnelse.

Avgiften på sjokolade- og sukkervarer mv. omfatter sukkervarer, herunder hvit sjokolade, tyggegummi, karameller, pastiller og drops. Avgiftsplikten omfatter også andre typer næringsmidler som inneholder kakao. Ulike typer kjeks som søte kjeks, småkaker og vaffelkjeks er også avgiftspliktig etter nærmere vilkår. Avgiftsplikten omfatter også drops, tyggegummi og andre godterier uten innhold av sukker.

Avgiften på alkoholfrie drikkevarer omfatter drikkevarer som er tilsatt sukker eller søtstoff. Det innebærer at drikkevarer som naturlig inneholder sukker, for eksempel presset fruktjuice, ikke avgiftslegges. Sirup som er tilsatt sukker eller søtstoff til ervervsmessig framstilling av alkoholfrie drikkevarer i dispensere mv., omfattes av avgiften. Melkeprodukter som kun er tilsatt en mindre mengde sukker (til og med 15 gram sukker per liter) og varer i pulverform er fritatt for avgift.

Det er altså riktig at avgiftene også omfatter varer som er sukkerfrie. Begrunnelsen for dette er først og fremst etter anbefaling fra helsemyndighetene. Finansdepartementet har derfor bedt om Helse- og omsorgsdepartementets uttalelse. Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet vil Helsedirektoratet og Mattilsynet bli bedt om en fornyet vurdering av hensiktsmessigheten av at sukkerfrie produkter, tilsatt søtstoff, er inkludert i avgiftsgrunnlaget. Helse- og omsorgsdepartementet kan derfor komme tilbake til spørsmålet når denne vurderingen foreligger.

Avgiftsplikt etter faktisk mengde av sukker mv.?

Jeg er enig i at det ønskelig å utforme sukkeravgiftene på en mer treffsikker måte enn i dag. Samtidig antar jeg at stortingsrepresentantene vil være enige med meg i at avgiftsomlegginger ikke bør medføre uforholdsmessig økt byråkrati for de avgiftspliktige. Endringer i avgiftene forutsetter også at disse er mulig å kontrollere for Toll- og avgiftsmyndigheten.

Finansdepartementet har i samråd med Helse- og omsorgsdepartementet bl.a. vurdert en omlegging av avgiftene til en generell avgift på sukker i mat- og drikkevarer, jf. Prop. 1 LS (2012–2013) Skatter, avgifter og toll 2013, avsnitt 11.16. Bakgrunnen er en anbefaling fra Særagiftsutvalget, jf. NOU 2007: 8 En vurdering av særagiftene. Hensikten var å utforme et mer treffsikkert virkemiddel for å begrense helseskadelig forbruk av sukker.

Et vesentlig hinder mot å innføre en mer treffsikker avgift på sukker har vært at det har manglet felles regler innen EØS om hvordan næringsinnholdet i næringsmidler skal merkes. Høsten 2011 vedtok EU en ny forordning om matvareinformasjon. I denne forordningen stilles det krav om merking av samlet mengde sukker i varene, men ikke krav om å merke varens innhold av tilsatt sukker. Det er i første rekke næringsmidler med tilsatt sukker det er ønskelig å redusere forbruket av. Begrunnelsen for dette er at mange næringsmidler som inngår i et sunt og variert kosthold i tråd med helsemyndighetenes anbefalinger, inneholder naturlige sukkerarter. I tillegg krever ikke forordningen næringsdeklarasjon for produkter i små innpakninger. Forordningen er derfor lite egnet som grunnlag for å avgiftslegge tilsatt sukker i næringsmidler.

Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD) vurderte i 2011/2012 en gradert særagift på mat- og drikkevarer tilsatt sukker og søtstoff. Ifølge TAD vil en gradert særagift medføre betydelige administrative og kontrollmessige problemer. En avgiftsomlegging innebærer blant annet at et betydelig antall nye virksomheter blir avgiftspliktige etter særagiftsregelverket. På grunn av det mangelfulle merkeregelveket forutsetter dessuten en ny særagift at avgiftspliktige virksomheter deklarerer mengde tilsatt sukker i varen til Toll- og avgiftsetaten. I dag finnes det imidlertid ikke analysemetoder for å fastslå mengden tilsatt sukker med nødvendig grad av nøyaktighet. Det vil derfor være vanskelig å kontrollere om deklarasjonene er korrekte. TAD frarår på denne bakgrunn en ny særagift som avgiftslegger tilsatt sukker eller søtstoff i mat- og drikkevarer. I Prop. 1 LS (2012–

2013) Skatter, avgifter og toll 2013 er det på denne bakgrunn uttalt at: *“Finansdepartementet ser ingen hensiktsmessige alternativer for å legge om gjeldende sukkeravgifter. Det foreslås derfor ingen større endringer i avgiftsregelverket for 2013.”*

Jeg ser for øvrig at gjeldende sjokolade og sukervareavgift mv. innebærer noen til dels pussige avgrensninger, jf. eksemplet om krokan “forma (eller i form av) som plater, stenger, figurar kuler osv.”. TAD er derfor bedt om å vurdere enkelte mindre justeringer i avgrensningene og sende forslag om endringer i særavgiftsforskriften på alminnelig høring. TAD arbeider med sikte på høringssak høsten 2013. Når det er sagt ligger det likevel litt i avgiftens natur at det kan forekomme grensedragninger som er nødvendige, men som kan virke noe omstendelige. Avgrensningene har likevel gått seg til slik at særavgiften i praksis har fungert relativt godt over tid.

Etter min vurdering kan graderte særavgifter etter tilsatt mengde sukker i sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer bli svært vanskelig å

praktisere, medføre økt byråkrati og store kontrollproblemer for Toll- og avgiftsmyndigheten.

Jeg kjenner heller ikke til at andre land har innført graderte avgifter på sukker i næringsmidler. Det pågår imidlertid et arbeid i Finland som vurderer dette. Finland har i dag særavgifter på søtsaker, iskrem og leskedrikker. Avgiftene er ikke gradert etter innholdet av sukker. Den finske arbeidsgruppen som har vurdert ulike alternative modeller oppsummerer følgende i sammendraget til sluttrapporten¹: *“Både sockerskatte- og kombi-nationsmodellen skulle leda till en betydande administrativ börda för de skattskyldiga som omfattas av skatten, och det går inte att förverkliga någondera av modellerna före 2017 på grund av förpliktelsen att ange sockerhalten.”*

Jeg frarår på denne bakgrunn forslaget.

¹ Finansministerens publikasjoner 3/2013, Sockerskattarbetsgruppens slutrapport, datert 31.01.2013