



## STORTINGET

# Innst. 152 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget  
fra finanskomiteen

Dokument 8:59 S (2019–2020)

**Innstilling fra finanskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om å reversere avgiftsøkninger på alkoholfrie drikkevarer og bevare arbeidsplasser i norsk næringsmiddelindustri og varehandel**

Til Stortinget

### Bakgrunn

I dokumentet ble følgende forslag fremmet 4. februar 2020:

- «1. Stortinget ber regjeringen legge fram forslag om å reversere avgiftsøkningen på alkoholfrie drikkevarer til 2017-nivå i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2020.
2. Stortinget ber regjeringen legge fram en gjennomgang av hvordan aktuelle avgifter og grensehandel påvirker norske arbeidsplasser, og en strategi for å bevare arbeidsplasser i norsk næringsmiddelindustri og varehandel.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fredric Holen Bjørdal, Svein Roald Hansen, Ingrid Heggø, Tom Kalsås og Eigil Knutsen, fra Høyre, Elin Rodum Agdestein, lederen Mudassar Kapur, Anne Kristine Linnestad, Vetle Wang Soleim og

Aleksander Stokkebø, fra Fremskrittspartiet, Sivert Bjørnstad, Hans Andreas Limi og Sylvi Listhaug, fra Senterpartiet, Sigbjørn Gjelsvik og Trygve Slagsvold Vedum, fra Sosialistisk Venstreparti, Kari Elisabeth Kaski, fra Venstre, Ola Elvestuen, fra Kristelig Folkeparti, Tore Storehaug, fra Miljøpartiet De Grønne, Kristoffer Robin Haug, og fra Rødt, Bjørnar Moxnes, viser til at finansministeren har uttalt seg om forslaget i brev av 20. februar 2020. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteen viser til representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om å reversere avgiftsøkninger på alkoholfrie drikkevarer og bevare arbeidsplasser i norsk næringsmiddelindustri og varehandel.

Komiteen viser til at SSB i januar 2020 publiserte sin pilotundersøkelse om nordmenns fysiske grensehandel basert på september 2019, og at SSB i denne undersøkelsen fant at mat og dagligvarer er den klart største varegruppen for grensehandel med 33,7 prosent, etterfulgt av alkohol på 18,2 prosent, tobakk og snus med 15,9 prosent, og brus og mineralvann på 10,6 prosent.

Komiteen viser til at tallene i SSBs pilotundersøkelse antydte at grensehandelen er større enn det som tidligere er estimert i SSBs kvartalsvise undersøkelser. SSB fastslo at «ofte blir totalbeløp underrapportert og dette kan være tilfelle i kvartalsundersøkelsen».

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til at skatte- og avgiftsendringer primært behandles i forbindelse med de årlige budsjettene, og at det kun unntaksvis avvikes fra

dette viktige prinsippet. Flertallet påpeker at fullstendighetsprinsippet innebærer at Stortinget får muligheten til å foreta en helhetlig prioritering gjennom den årlige budsjettprosessen, og at dette prinsippet har stått seg godt over tid. Flertallet understreker at grunnen til at dette prinsippet så langt som mulig bør opprettholdes, er at statens inntekter ses i sammenheng med statens utgifter, slik at det settes klare grenser for statens totale omfang på bekostning av enkeltmennesket og næringsliv.

Flertallet viser til at en viktig del av enigheten om revidert nasjonalbudsjett for 2020 var å redusere avgiftsnivået på alkoholfrie drikkevarer tilbake til prisjustert 2017-nivå.

Flertallet viser videre til budsjettforliket mellom regjeringspartiene og Fremskrittspartiet og vedtakene fattet i forbindelse med behandlingen av Innst. 2 S (2020–2021). Budsjettforliket innbefattet at sjokolade- og sukkervareavgiften ble avviklet, særavgiften på alkoholfrie drikke redusert med 50 pst., særavgiften for snus redusert med 25 pst. og særavgiften på øl og vin redusert med 10 pst.

Flertallet viser for øvrig til Innst. 2 S (2020–2021), Innst. 3 S (2020–2021) og Innst. 4 L (2020–2021) for partienes standpunkter i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2021.

Flertallet viser til finansministerens brev til komiteen angående dette representantforslaget, og videre til skriftlig spørsmål fra stortingsrepresentant Morten Ørsal Johansen (FrP), besvart av finansminister Jan Tore Sanner 2. september 2020. I sitt skriftlige svar til representanten viser finansministeren til Meld. St. 9 (2018–2019) Handelsnæringen – når kunden alltid har rett, der regjeringen varslet å «utrede behovet for et årlig grensehandelbarometer. Statistikken skal også omfatte grensekryssende netthandel med varer og tjenester».

Flertallet viser til at regjeringen på bakgrunn av dette har betalt SSB for å gjennomføre to prosjekter der det ene knytter seg til et pilotprosjekt for å utvide statistikken for grensehandel. Dette pilotprosjektet skulle i tillegg til det totale handlebeløpet innbefatte 14 varekategorier, inkludert de varene som oftest er utsatt for grensehandel. Resultatet av pilotprosjektet ble presentert av SSB 8. januar 2020. Regjeringen er i dialog med SSB om en mulig videreføring, men det er ikke konkludert. Flertallet viser til at statsråden i sitt svar skriver at en eventuell ny undersøkelse ikke vil bli gjennomført før det er åpnet for normal grensehandel. Flertallet slutter seg til det.

Flertallet viser til at det andre pilotprosjektet har systematisert kvartalsvis statistikk for grensekryssende betalinger med kort over internett. Denne statistikken ble offentliggjort av SSB 29. januar 2020. Flertallet viser til at SSB vil fortsette å lage kvartalsvis statistikk i ti-

den som kommer, og har planer om å etablere en ny fast offisiell kortstatistikk fra og med 2021.

Flertallet mener det er viktig å følge tett med på utviklingen av grensehandelen også fremover. Flertallet mener at de undersøkelsene SSB har gjennomført så langt er et viktig bidrag til å få oversikt over grensehandelens totale omfang og hvilke varer som handles. I sin tur vil kunnskapen slik grensehandelsstatistikk gir oss, også si mer om hvordan grensehandel påvirker norske arbeidsplasser og hvilke tiltak man kan gjøre for å motvirke den økende grensehandelen vi har sett de siste årene.

Flertallet er enig i at det er viktig med mer kunnskap om grensehandel, men i lys av den tiden vi nå står i, med stengte grenser og svært lite reiseaktivitet på tvers av grensene, mener vi det er riktig å gjenoppta kunnskapsinnhentingene først når de strenge restriksjonene har blitt tatt ned igjen.

Flertallet fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen senest i statsbudsjettet for 2022 legge frem en vurdering av situasjonen rundt grensehandel, og en vurdering av om et grensehandelsbarometer bør opprettes som en årlig undersøkelse.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt viser til at det gjennom budsjettforliket mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti høsten 2017 ble vedtatt en økning i avgiften på alkoholfrie drikkevarer med 40 prosent reelt fra 1. januar 2018.

Disse medlemmer viser til at regjeringspartiene og Fremskrittspartiet i budsjettavtalen ifm. revidert nasjonalbudsjett for 2020 reverserte den avgiftsøkningen på alkoholfrie drikkevarer som de selv stod for i budsjettet for 2018, og at det i forbindelse med statsbudsjettet for 2021 er vedtatt å redusere og differensiere avgiften. Disse medlemmer vil videre vise til at det i statsbudsjettet for 2021 også vedtas avgiftsreduksjoner på snus, øl, vin og sjokolade- og sukkervarer.

Disse medlemmer understreker at det vil være viktig å følge tett de eventuelle effektene av disse avgiftsendringene, både på konsum i Norge, og omfang av grensehandel, samt effekt på omsetning og sysselsetting i Norge.

Disse medlemmer mener det i den forbindelse også bør vurderes avgiftslettelser på andre grensehandelsvarer.

Disse medlemmer viser til at de konkrete avgiftsendringene for 2021 blir behandlet i Innst. 3 S (2020–2021), og det vises videre til ytterligere merknader fra de ulike partiene i den innstillingen.

Disse medlemmer understreker betydningen av at det utarbeides et faktagrunnlag for grensehandel

som er så korrekt som mulig, og fremmer på dette grunnlag følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sørge at det jevnlig, og minst årlig, gjennomføres en undersøkelse om nordmenns fysiske grensehandel etter modell av SSBs pilotundersøkelse.»

Disse medlemmer understreker at det er viktig med større innsikt i sammenhengene mellom avgiftsutforming og -nivå, grensehandel, kosthold og folkehelse.

Disse medlemmer viser til at det i tillegg til avgiften på alkoholfrie drikkevarer og merverdiavgift betales en grunnavgift på engangsemballasje. Disse medlemmer viser til at bransjen selv har tatt initiativ til at grunnavgiften på engangsemballasje endres for å gjøre det mer lønnsomt å gjenbruke plast i Norge. Disse medlemmer etterspør en oppfølging fra regjeringen på initiativet fra bransjen.

Disse medlemmer viser til at grunnavgiften på engangsemballasje behandles i Innst. 3 S (2020–2021).

Disse medlemmer fremmer med bakgrunn i dette følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge fram en gjennomgang av hvordan aktuelle avgifter og grensehandel påvirker norske arbeidsplasser, og en strategi for å bevare arbeidsplasser i norsk næringsmiddelindustri og varehandel.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt mener at koronapandemien har understreket behovet for å sikre kortere forsyningslinjer og økt innenlandsk produksjon av mat og drikkevarer, og at politikken framover bør innrettes for å sikre større grad av matsikkerhet og nasjonal selvforsyning.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti viser til at regjeringen i sitt forslag til statsbudsjett for 2021 foreslår å differensiere særavgiften på alkoholfri drikke etter sukkerinnhold fra 1. juli 2021. Disse medlemmer viser at målet med denne omleggingen er å i større grad utforme særavgiften ut fra helse- og ernæringsformål. I forbindelse med denne omleggingen vil drikkevarer som kun er tilsatt kunstig søtstoff få en 30 pst. reduksjon reelt. Dette er fordi drikkevarene med lavere sukkerinnhold får en redusert avgift, mens satsen for drikkevarene med høyest sukkerinnhold blir beholdt uendret. Disse medlemmer viser til at på usikkert grunnlag vil dette gi en påløpt avgiftsreduksjon på alkoholfri drikke på om lag 175 mill. kroner i 2021. Ut over dette viser disse medlemmer til budsjettforliket mellom regjeringspartiene og Fremskrittspartiet.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne viser til at skatter og avgifter bare rent unntaksvis behandles utenom ordinær behandling av statsbudsjettet for kommende år, slik at statens samlede inntekter og utgifter sees i sammenheng. Disse medlemmer viser til at avgiftspolitikken innvirkning på grensehandel er et tilbakevendende forhold, og således ikke av en slik karakter at det nå tilsier en avvikende behandling. Disse medlemmer viser for øvrig til Innst. 2 S (2020–2021), Innst. 3 S (2020–2021) og Innst. 4 L (2020–2021).

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet og Rødt viser videre til at stengte grenser under koronapandemien har ført til et midlertidig bortfall av tilnærmet all grensehandel, noe som har ført til både omsetnings-, produksjons- og sysselsettingsvekst innen norsk varehandel og næringsmiddelindustri. Dette gir etter disse medlemmers mening klare indikasjoner på at omfanget av handelslekkasjen til utlandet sannsynligvis er enda større enn den offisielle grensehandelsstatistikken har vist, og at antallet norske arbeidsplasser som går tapt på grunn av dette, kan være enda større enn tidligere anslått.

Komiteens medlem fra Rødt viser til at et av Rødts opprinnelige forslag i denne saken var at regjeringen skulle legge fram forslag om å reversere avgiftsøkningen på alkoholfrie drikkevarer til 2017-nivå i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2020, og at dette kravet ble innfridd som en del av budsjettforliket med Fremskrittspartiet. Dette medlem viser videre til at regjeringen i tillegg foreslår å innføre en differensiert avgift på alkoholfrie drikkevarer i statsbudsjettet for 2021, en innretning på denne avgiften som også ble anbefalt i NOU 2019:8.

Dette medlem viser til at mineralvannets andel av nordmenns grensehandel har doblet seg det siste tiåret, ifølge tall fra SSB, og videre at andelen sukkerfritt mineralvann har økt og nå utgjør en majoritet av nordmenns konsum. Dette medlem mener derfor at en slik differensiering av avgiften kan gi både helseeffekter i form av lavere sukkerinntak i den norske befolkningen, og at redusert pris på drikkevarer med lavt sukkerinnhold også vil redusere prisdifferansen sammenlignet med utlandet, og dermed bidra til lavere grensehandel.

Dette medlem viser til at Verdens helseorganisasjon anbefaler at helsemotiverte avgifter legger opp til en prisdifferanse på minst 20 pst. mellom – i dette tilfellet – drikkevarer med og uten sukker, og at regjeringens forslag til differensiering burde gått enda lenger for at omleggingen skal få den ønskede effekten. Dette medlem viser til at Storbritannia og Irland, som også har innført en slik differensiert avgift, har valgt å frita

sukkerfri drikke helt fra avgiften, og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge fram forslag om en avgift på alkoholfrie drikkevarer som er mer differensiert etter varens sukkerinnhold, herunder vurdere å frita sukkerfri drikke helt fra avgiften, og komme tilbake med forslag til en slik modell i revidert nasjonalbudsjett for 2021.»

Dette medlem mener det bør utredes hvorvidt merverdiavgiften og andre relevante avgifter kan differensieres, bl.a. for å legge til rette for større produksjon, foredling og salg av norske produkter, og fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede differensiering av ulike avgifter som merverdiavgiften, slik at det tas hensyn til effekten for norske arbeidsplasser og for varens klimaavtrykk og helseeffekt, og legge fram forslag om innføring av slike differensierte avgifter i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2021.»

«Stortinget ber regjeringen legge fram forslag om å redusere eller fjerne merverdiavgiften på norskprodusert mat, herunder norskprodusert frukt og grønt, i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2021.»

## Forslag fra mindretall

### Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Miljøpartiet De Grønne og Rødt:

#### Forslag 1

Stortinget ber regjeringen sørge for at det jevnlig, og minst årlig, gjennomføres en undersøkelse om nordmenns fysiske grensehandel etter tilsvarende modell som SSBs pilotundersøkelse.

#### Forslag 2

Stortinget ber regjeringen legge fram en gjennomgang av hvordan aktuelle avgifter og grensehandel påvirker norske arbeidsplasser, og en strategi for å bevare arbeidsplasser i norsk næringsmiddelindustri og varehandel.

## Forslag fra Rødt:

### Forslag 3

Stortinget ber regjeringen legge fram forslag om en avgift på alkoholfrie drikkevarer som er mer differensiert etter varens sukkerinnhold, herunder vurdere å frita sukkerfri drikke helt fra avgiften, og komme tilbake med forslag til en slik modell i revidert nasjonalbudsjett for 2021.

### Forslag 4

Stortinget ber regjeringen utrede differensiering av ulike avgifter som merverdiavgiften, slik at det tas hensyn til effekten for norske arbeidsplasser og for varens klimaavtrykk og helseeffekt, og legge fram forslag om innføring av slike differensierte avgifter i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2021.

### Forslag 5

Stortinget ber regjeringen legge fram forslag om å redusere eller fjerne merverdiavgiften på norskprodusert mat, herunder norskprodusert frukt og grønt, i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2021.

## Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

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

### vedtak:

#### I

Stortinget ber regjeringen senest i statsbudsjettet for 2022 legge frem en vurdering av situasjonen rundt grensehandel, og en vurdering av om et grensehandelsbarometer bør opprettes som en årlig undersøkelse.

#### II

Dokument 8:59 S (2019–2020) – Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om å reversere avgiftsøkninger på alkoholfrie drikkevarer og bevare arbeidsplasser i norsk næringsmiddelindustri og varehandel – vedtas ikke.

Oslo, i finanskomiteen, den 8. desember 2020

**Mudassar Kapur**

leder

**Sigbjørn Gjelsvik**

ordfører

finans@stortinget.no

Deres ref

Vår ref  
20/765 -

Dato  
20.02.2020

**Dokument 8:59 S (2019-2020) Representantforslag om å reversere avgiftsøkninger på alkoholfrie drikkevarer og bevare arbeidsplasser i norsk næringsmiddelindustri og varehandel**

Jeg viser til følgende forslag fra representanten Bjørnar Moxnes:

1. Stortinget ber regjeringen legge fram forslag om å reversere avgiftsøkningen på alkoholfrie drikkevarer til 2017-nivå i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2020.
2. Stortinget ber regjeringen legge fram en gjennomgang av hvordan aktuelle avgifter og grensehandel påvirker norske arbeidsplasser, og en strategi for å bevare arbeidsplasser i norsk næringsmiddelindustri og varehandel.

**1. Reversere avgiftsøkningen på alkoholfrie drikkevarer til 2017-nivå**

Særagiften på alkoholfrie drikkevarer ble økt med 40 pst. reelt i 2018. Provenytapet av å reversere avgiften til prisjustert 2017-nivå fra 1. juli 2020 kan anslås til om lag 440 mill. kroner påløpt og 365 mill. kroner bokført i 2020. Provenytapet på årsbasis er om lag 875 mill. kroner påløpt.

I november 2018 ble det satt ned et utvalg som skulle vurdere om avgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer kan og bør utformes slik at de i større grad tar hensyn til helse- og ernæringsmessige formål. Utvalget avga sin innstilling 9. april 2019, jf. NOU 2019: 8 *Særagiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer*. Utvalget besto av medlemmer fra næringsliv, akademia, LO og NHO, med juridisk, økonomisk og helse- og ernæringsfaglig kompetanse. Utvalgets flertall (seks medlemmer) mente at det burde innføres en helsemessig begrunnet og differensiert avgift på alkoholfrie drikkevarer. To av disse seks mente at det bare burde legges avgift på drikkevarer som er tilsatt sukker, dvs. at sukkerfrie

varer ikke burde omfattes av avgift. Fire av de seks anbefalte at avgiften også burde omfatte kunstig søtet drikke, men med lav sats. Utvalgets mindretall (fire medlemmer) mente prinsipielt at avgiften på alkoholfrie drikkevarer burde oppheves uten å erstattes av en ny avgift. Utvalget har dermed ikke kommet med noen klar anbefaling.

Av hensyn til en helhetlig budsjettbehandling bør endringer i skatter og avgifter vurderes samlet og besluttet i den årlige budsjettbehandlingen. Dersom avgiftsendringer besluttet fortløpende gjennom året, undergraves budsjettprosessen og muligheten til å prioritere forslag opp mot hverandre. Regjeringen vurderer gjeldende særavgifter løpende. Eventuelle endringsforslag vil bli fremmet i de årlige budsjettene.

## **2. Gjennomgang av hvordan aktuelle avgifter og grensehandel påvirker norske arbeidsplasser, og en strategi for å bevare arbeidsplasser i norsk næringsmiddelindustri og varehandel**

Grensehandel mellom Norge og Sverige påvirkes av avgiftsforskjeller, men også av andre forhold som endring i valutakurser og det generelle kostnadsnivået i landene. En stor del av grensehandelen omfatter dessuten varer som i liten grad er berørt av særavgifter, blant annet kjøttvarer og andre tollbelagte matvarer. For slike varer bidrar det høye norske tollvernet til grensehandel. Også faktorer som tilgjengelighet og vareutvalg har betydning for grensehandelen.

Avgiftene på typiske grensehandelsvarer som alkohol og tobakk skal bidra til redusert forbruk av helseskadelige varer. Reduserte avgifter kan føre til økt forbruk, med økte helsemessige- og sosiale kostnader som resultat. Samtidig må avgiftsnivået ikke bli så høyt at negative og utilsiktede virkninger på illegalt forbruk og grensehandel blir for store.

I Meld. St. 9 (2018-2019) *Handelsnæringen – når kunden alltid har nett* varslet regjeringen at den vil utrede behovet for et årlig grensehandelsbarometer. Som en oppfølging av dette har Nærings- og fiskeridepartementet og Finansdepartementet inngått to avtaler med SSB om kjøp av statistikk. I en pilotstudie (spørreundersøkelse) offentliggjort 8. januar 2020 har SSB brutt ned grensehandelsstatikken på en rekke varegrupper. Dette gir mer detaljert informasjon om grensehandel av kategoriene som blant annet mat, mineralvann, sjokolade og godteri, alkohol, tobakksvarer, elektronikk og klær. De varegruppene det ble handlet mest av var mat- og dagligvarer, alkoholholdige drikkevarer og tobakksvarer. 29. januar 2020 publiserte SSB i tillegg en rapport med statistikk om grensekryssende netthandel av varer og tjenester basert på bruk av betalingskort.

Regjeringen er godt i gang med å gjennomføre Stortingets vedtak om å avvikle 350-kronersgrensen for avgiftsfri handel fra utlandet. Fra 1. januar 2020 ble den avgiftsfrie grensen avviklet for næringsmidler, restriksjonsbelagte varer og varer som er særavgiftspliktige. Kjøp av varer som sjokolade, godterier og mineralvann fra utenlandske nettbutikker avgiftslegges nå fra første krone. Dette vil bedre konkurransesituasjonen for norske næringsdrivende på hjemmemarkedet.

Avslutningsvis vil jeg minne om at grensehandel ikke er udelt negativt. Grensehandel utvider nordmenns valgmuligheter og kan dermed være en fordel for forbrukerne.

Med hilsen

Jan Tore Sanner

