

Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep.

0030 Oslo

Oslo, 28. juni 2019

Forbrukerrådets svar på høring – NOU 2019: 8 Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer

Forbrukerrådet viser til NOU 2019:8 Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer avgitt til Finansdepartementet 9.april 2019 og invitasjon til å delta i høring. Av utvalgets mandat leser vi at utvalget *særlig* skal vurdere om avgiftene kan og bør utformes slik at de i større grad tar hensyn til helse- og ernæringsmessige formål.

Forbrukerrådet mener:

- *Som utvalgets flertall, at særavgiftene for sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer bør erstattes med særavgifter som utformes med utgangspunkt i ernæring og helse*
- *At avgiftene bør innrettes slik at de er gradert etter varens innhold av sukker, og er av en slik størrelse at de når ut til konsumentene og påvirker forbruket i ønsket retning*
- *At det fremdeles skal være avgift på kunstig søtet drikke, men lavere sats*
- *At eksisterende avgifter opprettholdes inntil et nytt avgiftsregime med helsebegrunnelse er klart og notifisert til EU*

Kostholdets betydning for befolkningens helse og sykdomsbyrde

Befolkningens kosthold er blant faktorene med størst innflytelse på folkehelsen og forekomst av sykdom. Det er blant annet dokumentert gjennom Folkehelseinstituttets sykdomsbyrdeprosjekt som ser på årsakene til sykdom og tapte leveår i befolkningen. Usunt kosthold og høyt blodtrykk, som påvirkes av kostholdets sammensetning, var to av de fem viktigste risikofaktorene for død før fylte 70 år¹.

Det er utenfor enhver tvil at høyt inntak av sukker har negativ innvirkning på folkehelsen og spiller en betydelig rolle i fedmeepidemien, som vi også har her i Norge. Derfor har også redusert inntak av sukker i befolkningen vært et mål i ernæringspolitikken i flere tiår. Over halvparten av 4.- og 8.-klassingene og 20 prosent av voksne får i seg mer tilsatt sukker enn anbefalt, ifølge nasjonale kostholdsundersøkelser. Omtrent 60 prosent av sukkeret kommer fra brus og saft, sukkervarer og sjokolade.

¹ <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2018/sykdomsbyrden-i-norge-i-2016.pdf>



Et overordnet mål er å bringe befolkningens kosthold nærmere de offisielle anbefalingene for ernæring. Behovet for å få ned sukkerinntaket er også næringsaktørene innforstått med, ref. målsettingene i Intensjonsavtalen for bedre kosthold. Gjeldende anbefaling, som sier at tilsatt sukker maksimalt bør utgjøre 10 prosent av det totale energiinntaket, kan forventes å bli redusert i revideringen av Nordiske næringsstoffanbefalinger som nylig er igangsatt. I følge WHO vil det være ytterligere helsefordeler ved å redusere inntaket til under fem energiprosent. Målet om å få sukkerinntaket i befolkningen ned for å fremme folkehelsen og redusere forekomst av sykdom og for tidlig død, vil derfor kunne bli enda viktigere i årene som kommer.

Fedmeepidemiens samfunnsøkonomiske kostnader

Norge er ett av landene i Europa som har hatt størst økning i forekomsten av fedme de siste årene, med en vekst på 44 prosent siden år 2000. Det kan anslås at over 23 prosent av alle nordmenn har fedme, nær én million mennesker. En fersk analyse fra Menon Economics anslår at de totale samfunnskostnadene av fedme er 68 milliarder kroner årlig².

Norge har forpliktet seg internasjonalt til å snu overvekts- og fedmeutviklingen³. Dette er også et løfte til folket. I tillegg til at det vil ha stor betydning for sykdomsbyrden og gi flere friske leveår til befolkningen, er det god samfunnsøkonomi. Det vil også være samfunnsøkonomisk lønnsomt å ta i bruk de mest kostnadseffektive og virkningsfulle tiltakene.

Utvikling av overvekt og fedme har komplekse og sammensatte årsaksforhold. Store samfunnsutfordringer som har sine årsaker i strukturelle forhold, må løses med universelle tiltak som når hele befolkningen. Det er kun gjennom å forebygge at overvekt og fedme oppstår, at de helsemessige og samfunnsrelaterte kostnadene knyttet til overvekt og fedme kan reduseres. Informasjon og opplysning til forbrukeren vet vi *ikke* har den nødvendige effekten.

Det er imidlertid solid vitenskapelig dokumentert at innføring av målrettede avgifter på produkter som har negative konsekvenser på helsen, er virkningsfullt og kostnadseffektivt, blant annet vist i en fersk meta-studie⁴. Stadig flere land innfører og vurderer å innføre sukkeravgift som ett av flere nødvendige tiltak for å forebygge overvekt/fedme og for å beskytte folkehelsen⁵. Tatt i betraktning de enorme kostnadene overvekt og fedme har for samfunnet, er de estimerte statlige inntektene fra særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer, anslått til hhv 1,5 og 3 milliarder kroner for 2019, og slik sett et beskjedent bidrag.

Omgivelsenes betydning for atferd

Forbruk av mat og drikke er styrt av mange faktorer, og det er etter hvert godt dokumentert at kommersielle drivere som påvirker pris, tilgjengelighet og markedsføring er helt vesentlige faktorer for

² <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2019-09-Overvekt-og-fedme-i-Norge.pdf>

³ https://www.regjeringen.no/contentassets/fab53cd681b247bfa8c03a3767c75e66/vedlegg_kostholdplan_internasjonale_forpliktelser.pdf

⁴ Bl.a. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/31218808>

⁵ WCRF NOURISHING og http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA72/A72_19-en.pdf



forbrukernes samhandling med matmarkedet.

Det er derfor overraskende at utredningen legger til grunn en samfunnsøkonomisk teori med liten praktisk nytteverdi for å forklare forbrukeratferd på matområdet. Prinsippet om konsumentsoverenitet og utviste preferanser bygger på at forbrukerne tar fullt informerte rasjonelle valg som reflekterer kostnadene og fordelene av forbruket, herunder fremtidige helsekonsekvenser, og at forbrukerne bærer alle kostnader for egne beslutninger. Dette er forutsetninger som ikke er til stede i den virkelige verden, og særlig kommer en slik teori til kort for produkter hvis forbruk påvirker helsen negativt.

Matmarkedet generelt og markedet for brus og sukkervarer spesielt kjennetegnes ved betydelig informasjonssvikt: Forbrukerne har utilstrekkelig informasjon om matvarenes næringsinnhold og sammensetning og er ikke fullt ut kjent med de langsiktige helsekonsekvensene av forbruk av mat og drikke med høyt innhold av sukker; Aggressiv markedsføring og misvisende merking fremhever fordeler med produktene, mens det ikke gis informasjon om potensielle negative helseeffekter; Produsenter og handelen markedsfører produktene på måter som forvrenger kostnader og fordeler knyttet til forbruk⁶.

Nyere atferdsøkonomiske og psykologiske teorier har konkludert at vi mennesker ikke kun er rasjonelle, men også utfører handlinger på impuls og handlinger som går utenom den lange kognitive ruten for veloverveide beslutninger, f.eks. Kahneman, Thinking, Fast and Slow (2011). Årsakene til matvalgene vi mennesker tar er derfor også i stor grad påvirket av omgivelsene (matmarkedet), som utnytter at beslutninger om atferd også styres av stimuli og ikke veloverveide vurderinger. Usunne matvalg som i sum og over tid vil føre til overvekt og fedme kan derfor ikke kun forklares ut fra mangel på viljestyrke eller som resultat av individets rasjonelle valg.

Barn og unge er sårbare forbrukere

Barn og unge blir tidlig selvstendige forbrukere og er den gruppen i befolkningen som i gjennomsnitt har det høyeste konsumet av sukkerrike produkter og søte drikker. Forbruket av energidrikker, et produkt som på grunn av høyt innhold av koffein ikke bør drikkes av barn, er betydelig og øker hos barn og unge i alderen 10-18 år⁷.

Barn og unge er mer prissensitive enn voksne. Derfor kan man regne med at en prisendring vil ha stor effekt på deres forbruk og sannsynligvis ha større effekt enn viste gjennomsnittseffekter.

Det er et høyt forbruk av brus, energidrikker og saft med søtningsmidler i Norge, særlig hos barn og unge. Slike drikker er vist å kunne bidra til en sterk preferanse for matvarer med søt smak, som også potensielt kan øke forbruket av mat og drikke med sukker. Kunstig søtet drikke skader tannhelsen og for noen grupper kan det totale inntaket av tilsetningsstoffer overskride akseptabelt daglig inntak.

⁶ <https://www.bloomberg.org/program/public-health/task-force-fiscal-policy-health/>

⁷ <https://www.forbrukerradet.no/siste-nytt/halvparten-av-barn-og-unge-i-alderen-10-18-ar-drikker-energidrikk/>



Salget av energidrikker med kunstig søtning øker raskt⁸. Det vil være svært uheldig om disse drikkene blir billigere med tanke på barn og unges forbruk. Om drikker tilsatt kunstig søtning får samme pris som vann på flaske, vil dette øke forbruket og kunne fortrenge vann som tørstedrikk. Drikker tilsatt kunstige søtningsmidler bør derfor også avgiftslegges.

Barn og unge blir eksponert for reklame og markedsføring av usunne produkter gjennom produktdesign og emballasje, produktplassering og reklame i det offentlige rom, gjennom tilbud og priskampanjer og ikke minst gjennom markedsføring i sosiale medier. Brusprodusenter har selv uttalt at ungdom er en viktig forbrukergruppe som de driver målrettet markedsføring mot (jf. MFU vedtak 4/2018). Matbransjens selvregulering (MFU) av markedsføring for usunn mat og drikke til barn og unge beskytter i realiteten bare barn opp til 13 år, og har også unntatt emballasjeutforming, sponning og hylleplassering i definisjonen av markedsføring.

Barn og unge har dårligere forutsetninger enn voksne for å kunne vurdere og ta hensyn til om handlinger har negativ innvirkning på helsen, noe som også omtales i NOU'en. Markedsføring av usunne produkter har betydelig effekt på preferanser og atferd hos barn og unge mindreårige. Sett i sammenheng gjør dette barn og unge ekstra sårbare som forbrukere i et marked preget av informasjonssvikt og ubalanse. Barn og unge er også generelt mer prissensitive enn voksne. Samfunnet og staten spesielt har et stort ansvar for å legge til rette for at barn og unge skal kunne etablere sunne og gode kostvaner som de vil ta med seg videre i livet.

Bruk av en helsebegrunnet beskatning av produkter etter innhold av sukker og søtstoff bør derfor vurderes i et *helhetlig og langsiktig perspektiv* med fokus på kommende generasjoner. Dette er også i tråd med intensjonene i folkehelsepolitikken. Det er i studier vist at det ofte er en større langsiktig effekt enn kortsiktig effekt på elasticitet og etterspørsel som følge av prisøkning.

Avgifter er et effektivt virkemiddel for å vri forbruk

At avgifter på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer har effekt på forbruk, er meget godt dokumentert, hvilket også kommer fram utredningen. Det er avgjørende at avgiften er av en slik størrelse at den gir økt konsumentpris og at den gir en differensiering i pris avhengig av innholdet av sukker for å sikre gode substitusjonseffekter. Utredningen viser til praktiske eksempler og erfaringer fra andre land, i tillegg til vitenskapelige studier og internasjonale kunnskapsoppsummeringer. Det er nærliggende å anta at nedgangen i volum av sjokolade og sukkervarer i 2018 skyldes avgiftsøkningen som ble vedtatt i budsjettet høsten 2017, og det er heller ikke framsatt andre sannsynlige årsaker.

Å fjerne et veletablert regime for særavgifter uten at et nytt avgiftsregime er på plass, vil ha betydelig kontraproduktiv effekt siden det umiddelbart vil senke prisen og øke forbruket med både kortsiktige og langsiktige negative konsekvenser for folkehelsen. Upubliserte data fra Danmark viser tydelig effekten av avgift på forbruk, som følge av økning og reduksjon i avgiften på brus. Det er rundt 60 land i verden som har innført sukkeravgift, og det er et økende antall land som vurderer å innføre avgifter på sukker. Internasjonale studier viser at det også er generelt høy aksept i befolkningen for innføring av avgifter

⁸ https://www.drikkeglede.no/tall_og_fakta/?PT_Radnr=5&mnd=5&aar=2019



på produkter som har negative effekter på helsen, inkludert mat og drikke med mye sukker.

Særavgiftenes betydning for grensehandel og netthandel

Det er fullt ut forståelig at næringsdrivende i Norge ønsker at mat og drikke som er tilgjengelige i Norge kjøpes her til lands. Det er likevel verdt å nevne at multinasjonale selskaper (Coca Cola og Carlsberg Group) stod for 87% av brusvolumet i Norge i 2018. Både grensehandel og netthandel fra utenlandske nettbutikker er netto tap for norsk handel, og når det gjelder brus, godteri og sukkervarer genererer det også tapte inntekter til staten i form av tapt merverdiavgift og særavgifter, sammenlignet med om varene hadde blitt kjøpt i Norge.

Utvalget har etter Forbrukerrådets oppfatning *ikke* sannsynliggjort særavgiftenes direkte årsakssammenheng med grensehandel av brus, godteri og andre sukkervarer. Det er mange årsaker til at befolkningen grensehandler og grensehandel vil fortsatt eksistere om særavgiftene fjernes. Det er landbruksprodukter som kjøtt og ost som oppgis som hovedårsaker til handling over grensen. Og selv om grensehandelen har økt i absolutte verdier, har den som andel av varehandelen totalt holdt seg relativt stabil de siste 10 årene ifølge tall fra SSB, og utgjør fortsatt rundt 3%.

Det anses som sannsynlig at 350-kroners grensen for tollfri innføring av varer fra utlandet har hatt innvirkning for forbrukernes netthandel av sukkervarer fra utenlandske nettbutikker. For denne typen produkter har 350-kronersgrensen gitt en åpning for å kunne kjøpe betydelige kvanta produkter til eget forbruk uten å betale moms, særavgifter eller toll. Bruken av denne kjøpskanalen har trolig økt som resultat av utenlandske nettbutikkers aggressive markedsføring og tilrettelegging for kjøp under grensen som utløser fortolling. Da pris har betydning for forbrukernes atferd, har sannsynligvis etterspørselen etter brus og sukkervarer kjøpt over netthandelsaktørers kanaler økt som følge av denne markedsføringen. Finansdepartementet sendte torsdag 6.juni 2019 på høring et forslag som tar sikte på å kreve inn merverdiavgift og særavgifter fra første krone på brus, godteri og sukkervarer. En fjerning av 350-kroners grensen vil med stor sannsynlighet ha en positiv virkning i form av redusert netthandel av sukkervarer fra utenlandske nettbutikker.

Statens ansvar for å forebygge og hindre interessekonflikter i politikktutforming

Regjeringen har i senere år satset tungt på samarbeid mellom næringslivsaktører og myndighetene for å løse store kostholds- og folkehelseutfordringer jf. Intensjonsavtalen for bedre kosthold. I Saltpartnerskapet er også interesse- og frivillige organisasjoner inkludert som fullverdige partnere, noe vi mener sikrer transparens og etterrettelighet. Det er likevel nødvendig at myndighetene finner en god balanse mellom samarbeid på den ene siden og regulering av næringslivets rammevilkår på den andre siden.

Utvalget har vært tungt representert med aktører fra næringsmiddelindustri, og ikke uventet stiller industrirepresentantene seg *ikke* bak flertallets forslag om nye, helse- og ernæringsmotiverte avgifter. Industrirepresentantene trekker i tvil internasjonalt, oppsummert vitenskapelig kunnskap om prisvirkemidlers effekt på forbruk og helse, uten å legge fram dokumentasjon på at de *ikke* virker. De



vektlegger videre særavgiftenes innvirkning på grensehandel, uten å sannsynliggjøre at det er en årsakssammenheng mellom disse.

I internasjonal litteratur og globale fora, slik som i WHO og FN, er det stor oppmerksomhet rundt viktigheten av å hindre og begrense matvareindustriens innflytelse på politikkutforming innen ernæring og folkehelse fordi næringsmiddelindustri og myndigheter har grunnleggende motstridende interesser. For å forebygge overvekt og fedme, *må* inntaket av sukkerrik mat og drikke reduseres. Det er myndighetenes ansvar å ivareta befolkningens interesser og motvirke at næringsinteresser veier tyngre enn befolkningens interesser. Forbrukerrådet ønsker å påpeke myndighetenes ansvar for å forebygge og hindre interessekonflikter i den videre politikkutformingen på dette området.

Avslutning

Forbrukerrådet vil på bakgrunn av ovenstående støtte at særavgiftene for sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer erstattes med særavgifter som utformes med utgangspunkt i ernæring og helse. Avgiftene bør innrettes slik at de er gradert etter varens innhold av sukker, og er av en slik størrelse at de når ut til konsumentene og påvirker forbruket i ønsket retning. Det bør fremdeles være avgift på kunstig søtet drikke, men med lavere sats. Forbrukerrådet mener også at eksisterende avgifter bør opprettholdes inntil et nytt avgiftsregime med helsebegrunnelse er klart og notifisert til EU.

Vennlig hilsen

Forbrukerrådet

Inger Lise Blyverket
direktør

Kaja Lund-Iversen
seniorrådgiver