

# DIFFERENSIERING AV AVGIFT PÅ ALKOHOLFRIE DRIKKEVARER – HØRINGSNOTAT

I Prop. 1 LS (2020-2021) Skatter, avgifter og toll 2021 ble det foreslått å differensiere avgiften på alkoholfrie drikkevarer etter sukkerinnhold fra 1. juli 2021. Forslaget ble vedtatt av Stortinget 15. desember 2020.

Skattedirektoratet sender med dette forslag til endringer i forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter på høring. Forslaget gjelder nærmere regler til gjennomføring av den vedtatte differensieringen.

## 1. Bakgrunn

### 1.1 Begrunnelse for forslaget

Etter helsemyndighetenes oppfatning er det fortsatt et for høyt inntak av tilsatt sukker i Norge, særlig blant barn og unge. Sukkerholdige drikkevarer er en av de største kildene til forbruk av tilsatt sukker i det norske kostholdet. Helsemyndighetene anbefaler derfor at inntaket av drikke med tilsatt sukker begrenses. En differensiering av avgiften på alkoholfrie drikkevarer etter sukkerinnhold vil stimulere produsentene til å redusere mengden sukker i produktene, og forsterke markedsføringen av sukkerfrie alternativer. Dette vil være gunstig i et helse- og ernæringsperspektiv.

Fra 1. juli 2021 skal derfor avgiften på alkoholfrie drikkevarer differensieres etter sukkerinnhold. I Prop. 1 LS (2020-2021) Skatter, avgifter og toll 2021 ble det foreslått at avgiftssatsen på drikkevarer som kun er tilsatt søtstoff reduseres med 30 pst. reelt. Videre ble det foreslått at for ferdig utblandede drikkevarer med totalt sukkerinnhold over 0 til og med 5 gram per 100 ml reduseres avgiften med 20 pst. reelt, og at for ferdig utblandede drikkevarer med totalt sukkerinnhold over 5 til og med 8 gram per 100 ml reduseres avgiften med 10 pst. reelt. Avgiftssatsen for ferdig utblandede drikkevarer med totalt over 8 gram sukker per 100 ml ble foreslått prisjustert til 2021-nivå.

Forslaget innebærer at det innføres flere satser i stedet for én, slik at drikkevarene med høyest sukkerinnhold reelt sett får uendret avgift, mens avgiften reduseres for produkter som har mindre sukkerinnhold, eller kun er tilsatt søtstoff. Forslaget innebærer dermed at avgiften i større grad utformes ut fra helse- og ernæringsmessige formål.

I forbindelse med behandlingen av budsjettet for 2021 har regjeringspartiene og Fremskrittspartiet inngått en avtale som innebærer at regjeringens foreslåtte avgiftssatser for 2021 reduseres med 50 pst. fra 1. januar 2021. Avtalen endrer ikke forslaget om å differensiere avgiften etter sukkerinnhold fra 1. juli 2021.

### 1.2 Kort om NOU 2019: 8 Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer

I november 2018 ble det satt ned et utvalg for å vurdere om særavgiftene 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, se NOU 2019: 8 Særavgiftene på sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer.

Utvalgets flertall (seks medlemmer) mener at det bør innføres en helsemessig begrunnet og differensiert avgift på alkoholfrie drikkevarer. Flertallet er delt i synet på om kunstig søtet drikke bør omfattes av avgiften, hvorav fire medlemmer mener avgiften bør omfatte alkoholfrie drikkevarer som er kunstig søtet. Utvalgets mindretall (fire medlemmer) mener prinsipielt at avgiften på alkoholfrie drikkevarer bør oppheves uten å erstattes av en ny avgift. Dersom myndighetene likevel konkluderer med at dagens avgift skal erstattes med en ny helse- og ernæringsmotivert avgift, mener disse medlemmene subsidiært at det i så fall er nærliggende å vurdere en drikkevareavgift som for eksempel den irske avgiften (se nærmere i punkt 3.2).

Disse medlemmene understreker at avgiftsnivået i så fall bør dimensjoneres ut fra kostnaden som bruk av alkoholfrie drikkevarer påfører samfunnet.

Utvalgets innstilling har vært på høring. Helsemyndigheter og -organisasjoner er positive til at avgiftene utformes etter helsemessige kriterier, men er opptatt av at dagens avgifter videreføres inntil nye avgifter er på plass. Organisasjoner og bedrifter som representerer næringen, mener gjennomgående at avgiftene bør oppheves uten å bli erstattet av nye avgifter.

Bransjen er delt i spørsmålet om differensiering av avgiften på alkoholfrie drikkevarer etter sukkerinnhold. Noen støtter forslaget om å differensiere avgiften etter irsk/britisk modell, og mener at en slik differensiering vil føre til en overgang til sukkerfrie alternativer.

Andre mener at avgifter må vurderes sammen med andre virkemidler i folkehelsepolitikken, og at det vil være en urimelig forskjellsbehandling å differensiere avgiften på alkoholfrie drikkevarer av helsemessige grunner, slik at utelukkende sukkerholdig brus reguleres. Andre igjen mener at en gradert avgift kan ha negative virkninger for de små og mellomstore produsentene.

## **2. Avgift på alkoholfrie drikkevarer – gjeldende rett**

Avgiften på alkoholfrie drikkevarer ble innført i 1924. Avgiftsgrunnlag og avgrensninger er endret en rekke ganger, men avgiftsstrukturen har i hovedtrekk ligget fast siden 2007. Avgiften er i første rekke fiskal, men den kan også ha en viss helseeffekt.

Avgiften omfatter drikkevarer som er tilsatt sukker eller søtstoff. Det innebærer at drikkevarer som kun inneholder naturlig sukker, for eksempel presset fruktjuice, ikke er avgiftspliktige. Sirup som er tilsatt sukker eller søtstoff til ervervsmessig fremstilling av alkoholfrie drikkevarer i dispensere mv. omfattes av avgiften. Melkeprodukter som er tilsatt kun en mindre mengde sukker (til og med 15 gram sukker per liter) og varer i pulverform er fritatt for avgift. Avgiftsplikten omfatter også alkoholholdige drikkevarer med alkoholstyrke til og med 0,7 volumprosent alkohol, dersom disse er tilsatt sukker eller søtstoff. I all hovedsak produseres alkoholfritt øl uten at sukker eller søtstoff tilsettes.

For 2020 er avgiftssatsen kr 3,51 per liter for ferdig drikkevare, og kr 21,35 per liter for sirup til dispensere. Saft mv. og sirup som ikke er tilsatt sukker og er basert på frukt, bær eller grønnsaker, har redusert sats. For 2020 er avgiftssatsen for disse produktene henholdsvis 1,76 og 10,67 kroner per liter.

Avgiftssats, avgiftspliktens omfang, avgiftsfritak og hjemmel for dispensasjon fremgår av Stortingets vedtak om avgift på alkoholfrie drikkevarer mv. Nærmere bestemmelser om gjennomføring er gitt i kapittel 3-4 i forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter (særavgiftsforskriften).

## **3. Andre lands rett**

### *3.1 Storbritannia*

Den britiske *Soft Drinks Industry Levy* trådte i kraft 1. april 2018. Vilkårene for å omfattes av avgiftsplikt er for det første at den aktuelle drikken inneholder tilsatt sukker eller annet næringsmiddel som inneholder sukker, for eksempel honning. Drikker som inneholder kun naturlig, men ikke tilsatt sukker, omfattes dermed ikke av avgiftsplikten. For det andre må drikken ha et totalt sukkerinnhold på minimum 5 gram per 100 ml i drikkeferdig eller utblandet form. For det tredje må drikken enten være drikkeferdig, det vil si kunne drikkes direkte fra sin emballasje, eller være ment å blandes ut med enten vann, is, karbondioksid eller en kombinasjon av disse. For det fjerde må drikken være pakket på en slik måte at den er

drikkeferdig eller ferdig til å kunne blandes ut, og for det femte må drikken ha alkoholinnhold på 1,2 volumprosent eller lavere.

Avgiften omfatter ikke drikker som kun er tilsatt søtstoff. Videre omfatter avgiften ikke drikker som består av minst 75 prosent melk eller melkeerstatning, som soya eller mandelmelk, alkoholfri vin og øl, drikker tilsatt eller laget av frukt- eller grønnsaksjuice uten annet tilsatt sukker, flytende smakstilsetninger, drikkevarer i pulverform, drikkevarer som er ment for rent medisinsk eller helsemessig formål, samt flytende produkter som er ment til nyfødte eller små barn.

Unntaket for frukt- og grønnsaksjuice omfatter blant annet fruktpuré, konsentrat og fruktjuice i pulverform. De-ionisert fruktjuice og juicedrikker med tilsatt sukker omfattes ikke av unntaket, det vil si at slike drikkevarer er avgiftspliktige.

Avgiftssatsen er differensiert ved at det skal betales 18 pence per liter drikke som har et totalt sukkerinnhold på mellom 5 og 8 g per 100 ml, og 24 pence per liter drikke med totalt sukkerinnhold over 8 g per 100 ml. Det er særlige regler om hvordan sukkerinnholdet i utblandingsvarer skal fastsettes, hvordan det kan dokumenteres, og når avgiftsmyndighetene kan fastsette dette selv, i tilfeller der dette ikke er gjort på tilfredsstillende måte av den avgiftspliktige.

### 3.2 Irland

Den irske avgiften på *Sugar Sweetened Drinks* trådte i kraft 1. mai 2018, og gjelder vann- og juicebaserte drikker som inneholder tilsatt sukker, og som har et totalt sukkerinnhold på 5 gram eller mer per 100 ml drikke. Avgiften gjelder både drikkeferdige varer og utblandingsvarer. Drikkeferdige varer omfatter blant annet også drikkevarer fra dispensere o.l. i restauranter, kinoer mv.

Utblandingsvarer forutsetter at varen blandes ut med enten vann, is eller karbondioksid, i henhold til fremgangsmåte angitt av produsenten. I likhet med den britiske avgiften er avgiften differensiert med to satser: én sats for drikkevarer med totalt sukkerinnhold per 100 ml på mellom 5 og 8 gram (16,26 euro per hektoliter), og én sats for drikkevarer med totalt sukkerinnhold på 8 gram eller mer (24,39 euro per hektoliter).

For å omfattes av avgiftsplikten må tre kriterier være oppfylt. For det første må produktet falle inn under tolltariffens posisjoner 22.02 eller 20.09. Posisjon 20.09 omfatter "frukt- og grønnsakssaft (herunder druemost), ugjærede og ikke tilsatt alkohol, også tilsatt sukker eller annet søtningsstoff". Posisjon 22.02 omfatter "vann, herunder mineralvann og karbonisert vann, tilsatt sukker, andre søtningsstoffer eller smaksstoffer, og andre alkoholfrie drikkevarer, unntatt frukt- og grønnsakssaft som hører under posisjon 20.09". Enkelte produkter omfattes av posisjon 22.02 omfattes ikke av avgiftsplikten, deriblant melkeerstatningsprodukter, alkoholfritt øl og vin og smakstilsetninger.

For det andre må produktet inneholde tilsatt sukker, og for det tredje må det ferdige produktet, som nevnt, ha et totalt sukkerinnhold på minst 5 g per 100 ml.

Med "sukker" menes monosakkarider og disakkarider. Dette tilsvarer definisjonen av sukker i matinformasjonsforordningen, se art. 2 nr. 4, jf. vedlegg 1 nr. 8. Monosakkarider omfatter glukose og fruktose, som finnes i blant annet frukt, bær og honning, og galaktose, som finnes i melk. Disakkaridene omfatter laktose, maltose og sakkarose. Frukt- eller grønnsaksjuice regnes i seg selv ikke for å være "tilsatt sukker" og er derfor unntatt avgiftsplikt.

Irland notifiserte før ikrafttredelse sitt forslag til avgift til EU-kommisjonen. Kommisjonen fant at avgiften ikke utgjorde statsstøtte. Det ble lagt til grunn at Irland kunne behandle den typen sukkerholdige drikker avgiften omfatter (*soft drinks*) avgiftsmessig annerledes enn andre sukkerholdige næringsmidler, begrunnet i folkehelsehensyn.

Begrunnelsen var at slike drikker er hovedkilde for såkalte tomme kalorier, og derfor byr på særlige helsemessige utfordringer, først og fremst i forbindelse med fedme. Videre la kommisjonen vekt på at *soft drinks* har en spesiell risiko for overforbruk fremfor andre sukkerholdige næringsmidler. På denne bakgrunn konkluderte kommisjonen med at avgiften var konsistent innrettet med hensyn til å motvirke helsemessige problemer knyttet til *soft drinks*, og ikke påvirket konkurransen negativt mellom medlemslandene.

#### 4. Nærmere om endringsforslagene

De differensierte satsene fremgår av Stortingets vedtak om avgift på alkoholfrie drikkevarer mv., romertall II § 1 første ledd, slik vedtaket skal gjelde fra 1. juli 2021. I § 1 annet ledd er det inntatt en presisering om at avgiften skal beregnes av drikkevarens totale sukkerinnhold, per liter ferdig utblandet drikke. Årsaken til at avgiften ikke foreslås beregnet av tilsatt, men av det totale sukkerinnholdet, er at gjeldende regelverk for merking av næringsmidler<sup>1</sup>, herunder alkoholfrie drikkevarer, ikke stiller krav til merking av mengde tilsatt sukker. Tilsatt sukker ville ha vært den ideelle parameteren for en mest mulig treffsikker avgift, ut i fra et ernæringsfaglig synspunkt. Det finnes heller ikke gode nok analysemetoder for å fastslå en drikkevares innhold av tilsatt sukker med tilstrekkelig grad av nøyaktighet til at de avgiftspliktige kan beregne avgiften korrekt, eller til at Skatteetaten kan kontrollere beregningen i ettertid.

I motsetning til sukker, som regnes som næringsstoffer i merketeknisk forstand, anses søtstoffer som *tilsetningsstoffer*. Søtstoffer vil derfor per definisjon alltid være tilsatt. Merke- og regelverket stiller krav til angivelse av hvilke tilsetningsstoffer et næringsmiddel inneholder, men ikke til hvilken mengde de er tilsatt i. Det er derfor ikke mulig (for andre enn produsenten) å vite hvor store mengder av et søtstoff som er tilsatt et næringsmiddel ut i fra merkingen. Søtstoffer er svært ulike, og noen tilsettes i meget små mengder på grunn av høy søtningsevne, mens andre tilsettes i større. Det er derfor også vanskelig å angi mengden søtstoff presist, og derfor ikke mulig å operere med tilsvarende terskelverdier for søtstoff som for totalt sukkerinnhold.

At avgiften skal beregnes av sukkerinnholdet i *ferdig utblandet drikke*, er i samsvar med det britiske og det irske regelverket for avgift på sukkerholdig drikke. Det følger av matinformasjonsforordningen art. 27 nr. 1 at det for utblandingsvarer skal opplyses på etiketten hvordan varen skal tilberedes til ferdig bruk. Det skal også gis opplysninger om næringsinnhold (herunder innhold av sukker) i varen slik den selges, se art. 31 nr. 3, altså i ikke-utblandet form. Det følger av samme bestemmelse at dersom det er hensiktsmessig, kan det gis opplysninger om næringsinnhold for et produkt i ferdig tilberedt (utblandet) tilstand, men dette er altså ikke obligatorisk.

---

<sup>1</sup> Forskrift 28. november 2014 nr. 1497 om matinformasjon til forbrukerne (matinformasjonsforskriften), som gjennomfører forordning (EU) nr. 1169/2011 (matinformasjonsforordningen) i norsk rett.

Dersom sukkerinnholdet i ferdig utblandet vare ikke er oppgitt, må dette altså regnes ut basert på opplysningene om utblanding. For registrerte virksomheter må dokumentasjon på utregning av totalt sukkerinnhold i ferdig utblandet vare oppbevares som del av virksomhetenes avgiftsregnskap.

Ettersom Stortinget har vedtatt omlegging av avgiften og avgiftssatsene, omfatter høringen i utgangspunktet kun bestemmelsene i særavgiftsforskriften.

Vi foreslår at det i § 3-4-2 presiseres at avgiften skal beregnes av produktenes totale sukkerinnhold per liter ferdig utblandet drikke, etter satsene i Stortingets vedtak § 1. Dette er i samsvar med § 1 annet ledd i stortingsvedtak gjeldende fra 1. juli 2021. Vi viser til forslag til forskriftsendring i punkt 6. De øvrige reglene i forskriften kapittel 3-4, herunder unntak, fritak og definisjoner av henholdsvis sukker og søtstoff, foreslås ikke endret.

## **5. Administrative konsekvenser**

Det antas at omleggingen ikke vil påføre verken næringslivet eller Skatteetaten administrative kostnader av betydning. De registrerte avgiftspliktige skal rapportere avgiften på samme måte som tidligere, men med andre og nye avgiftskoder.

De EØS-rettslige sidene av omleggingen vil parallelt med høringen bli forelagt EFTAs overvåkingsorgan (ESA). Av hensyn til forutsigbarhet for næringslivet og for å avklare avgiften med ESA, legges avgiften om fra 1. juli 2021.

## **6. Forslag til endringer i særavgiftsforskriften**

I forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særavgifter gjøres følgende endringer:

I.

### **Kap. 3-4. Avgift på alkoholfrie drikkevarer**

§ 3-4-2 skal lyde:

#### **§ 3-4-2. Avgiftsgrunnlag og –beregning**

*Avgiften beregnes av produktenes totale sukkerinnhold pr. liter ferdig utblandet drikke, med de satser som fremgår av Stortingets vedtak om avgift på alkoholfrie drikkevarer mv. § 1.*

II.

Endringen trer i kraft 1. juli 2021.