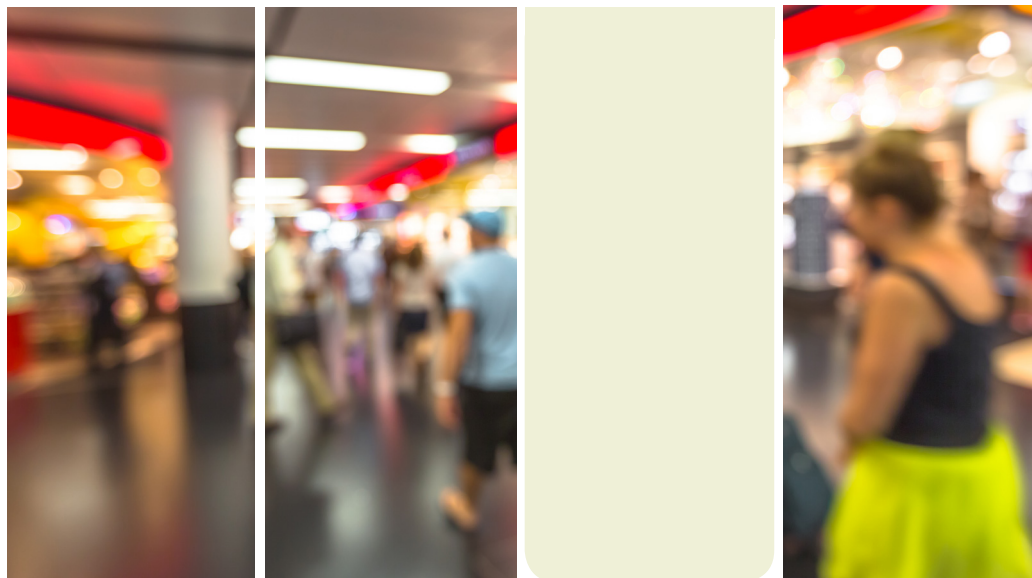


2016



Utredning til Helse- og omsorgsdepartementet

En vurdering av virkningen av dagens taxfree-ordning

Daniel Bergsvik og Ingeborg Rossow

Utredning til Helse- og omsorgsdepartementet

En vurdering av virkningen av dagens taxfree-ordning

Daniel Bergsvik og Ingeborg Rossow

Utgitt av Folkehelseinstitutt
Område for psykisk og fysisk helse
Avdeling for rusmiddeltiltak
September 2016

Tittel:

En vurdering av virkningen av dagens taxfree-ordning
Utredning til Helse- og omsorgsdepartementet

Forfattere:

Daniel Bergsvik
Ingeborg Rossow

Bestilling:

Utredningen kan lastes ned som pdf
fra Folkehelseinstituttets nettsider: www.fhi.no

Folkehelseinstituttet
Postboks 4404 Nydalen
0403 Oslo

Telefon: 21 07 82 00
Telefaks: 21 07 81 05

Foto omslag:

Colourbox

ISBN 978-82-8082-768-5

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
Innledning	6
Utviklingen i uregistrert omsetning av alkohol og tobakk	7
Taxfree ved norske lufthavner	7
Endringer i taxfree-salget ved norske lufthavner i 2014	10
Framskrivning av taxfree-salget ved norske lufthavner	11
Annen uregistrert omsetning av alkohol og tobakk	12
Avgiftsbelagt og uregistrert alkoholomsetning	14
Anslag på virkningen av en eventuell fjerning av taxfree-ordningen for alkohol	16
Scenarier	16
Beregningsmetoder	17
Scenario 1: Fjerning av all avgiftsfri innførsel	19
Scenario 2: Fjerning av taxfree-handel	21
Andre scenarier	22
Avvikling og effekt på utvalgte folkehelseindikatorer	24
Sosioøkonomiske forskjeller i taxfree-salget	26
Betydning for Vinmonopolets stilling og legitimitet	28
Konsistens i alkoholpolitikken	28
Vinmonopolets stilling og legitimitet	30
Referanser	31
Appendiks: Elastisiteter	34

Forord

Bakgrunnen for dette arbeidet er Stortingets vedtak den 02.12.2014 om å utrede taxfree-ordningen i inneværende stortingsperiode. Utredningen skulle inkludere en gjennomgang av de sosialpolitiske perspektivene. Folkehelseinstituttet ble bedt av Helse- og omsorgsdepartementet om å bidra til deres utredning gjennom tildelingsbrevet for 2016.

Denne delutredningen om virkningen av taxfree-ordningen bygger til dels på tidligere arbeider med å monitorere salget av den såkalt uregistrerte omsetningen av alkohol og tobakk, inklusive taxfree-salget ved norske lufthavner, og den registrerte, avgiftsbelagte omsetningen av slike varer i Norge. I tillegg bygger arbeidet på forskning på konsekvenser av alkoholbruk og oppslutningen om alkoholpolitikken. Slik forskning ble tidligere gjennomført og forvaltet av Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS). I 2016 ble SIRUS innlemmet i Folkehelseinstituttet.

Oppdraget til Folkehelseinstituttet ble presisert i februar 2016 og er endret noe underveis. Dette sammen med tiden som sto til disposisjon, har i noen grad påvirket valget av metoder og analyser. Det kan ikke utelukkes at nye, oppdaterte analyser med et bedre data-grunnlag vil kunne gi noen avvikende resultater i framtiden. Der hvor vi er særlig usikre på antagelser eller anslag, nevnes dette i teksten.

Tidligere utkast til denne utredningen er blitt lest og kommentert av både Helse- og omsorgsdepartementet og Finansdepartementet. I tillegg har arbeidet blitt gjennomgått av avdelingsdirektørene ved Avdeling for rusmiddeltiltak og Avdeling for rusmiddelbruk ved Folkehelseinstituttet. Arbeidet har videre blitt presentert for våre kollegaer. Vi takker for alle innspill og kommentarer.

Vi ønsker å takke Helse- og omsorgsdepartementet for oppdraget og et godt samarbeidet om taxfree-utredningen.

Oslo, 25. august 2016

Daniel Bergsvik

Ingeborg Rossow

Sammendrag

Den samlede omsetningen av alkohol og tobakk i Norge består av den registrerte, avgiftsbelagte omsetningen og den uregistrerte omsetningen. For alkohol er den avgiftsbelagte omsetningen summen av salg i dagligvarebutikker, Vinmonopolet og skjenking. Den uregistrerte omsetningen består hovedsakelig av avgiftsfritt salg på lufthavner og om bord på ferger til Norge, grensehandel i Sverige og innførsel fra andre land. I 2015 er den samlede alkoholomsetningen anslått til 6,75 liter ren alkohol per innbygger, 15 år og eldre. Derav var den avgiftsbelagte omsetningen på 5,96 liter og den uregistrerte på 0,78 liter.

Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk ved ankomst til norske lufthavner fra utlandet utgjorde 3,0 mill. liter øl, 6,3 mill. liter vin, 0,2 mill. liter hetvin og 2,0 mill. liter brennevin i 2015. Omregnet i ren alkohol er dette 0,40 liter ren alkohol per innbygger, om lag halvparten av den uregistrerte omsetningen. Det ble i 2015 solgt 299 tonn tobakk ved ankomst til norsk lufthavner.

Den uregistrerte omsetningen kan tenkes å konkurrere i større grad med Vinmonopolets salg enn med skjenking og ølsalg i dagligvarebutikker. Omlag en femtedel av det samlede salget av vin, hetvin og brennevin, målt i ren alkohol, kom i 2015 fra uregistrerte kilder, og halvparten av dette, 10 prosent av det samlede salget av vin og brennevin i Norge, skjedde ved ankomst til en norsk lufthavn.

Taxfree-salget av alkohol på norske lufthavner har økt over tid som følge av en økning i antall utenlandsreisende og utvidelsen av kvoten for avgiftsfri innførsel i 2014. Antall utenlandsreisende økte fra 15,8 mill. i 2010 til 21,0 mill. i 2015. I 2020 regner man med at det vil være 26 mill. utenlandsreisende ved norske lufthavner. Med et tilsvarende salg per reisende som i dag, gir dette en forventet omsetning på 3,5 mill. liter øl, 7,3 mill. liter vin og 2,3 mill. liter brennevin. Salget kan øke ytterligere som følge av større taxfree-utsalg som snart åpner ved Oslo lufthavn og Bergen lufthavn.

Virkingen av taxfree-ordningen på alkoholkonsumet kan anslås ved å se på en tenkt fjerning av taxfree-ordningen, enten ved å fjerne muligheten for avgiftsfri innførsel fullstendig eller å kun fjerne taxfree-utslagene på lufthavner, fly og ferger. Det første scenariet er anslått å gi en reduksjon i det totale alkoholkonsumet på mellom 0,15 og 0,38 liter ren alkohol per innbygger, avhengig av beregningsmetode. I det andre scenariet er den anslåtte reduksjon i alkoholkonsumet på mellom 0,11 og 0,25 liter ren alkohol. Virkingen av taxfree-ordningen på utvalgte folkehelseindikatorer, blant annet dødelighet og vold, er beregnet med utgangspunkt i disse effektanslagene. Det er viktig å merke seg at det er til dels betydelig usikkerhet knyttet til disse anslagene.

De som kjøper mest alkohol på taxfree ved norske lufthavner, er oftere menn, er oftere middelaldrende, de har oftere høy utdanning og høy inntekt og et relativt høyt alkoholkonsum.

Utvidelsen av kvoten for avgiftsfri innførsel, utvidelsen av taxfree-utsalg ved norske lufthavn og et økende antall reisende som kan handle alkohol fra uregistrerte kilder, er forhold som kan tenkes å utfordre monopolordningen og prisvirkemiddelet. Det kan gradvis svekke konsistensen i den restriktive norske alkoholpolitikken og legitimiteten til Vinmonopolet.

Oppslutningen om Vinmonopolet har økt i de siste årene. Det kan blant annet forklares med en mer forbrukervennlig dreining med flere utsalg, selvbetjening og noe lengre åpningstider. En svekkelse av Vinmonopolets økonomi som kan få følger for antall utsalgssteder eller vareutvalg, kan igjen true oppslutningen og Vinmonopolets legitimitet.

Innledning

Helse- og omsorgsdepartementet har bedt Folkehelseinstituttet (FHI) om å bidra til utredningen av dagens taxfree-ordning. Bakgrunnen var Stortingets anmodningsvedtak 71 den 02.12.2014 som ber «regjeringen legge fram en helhetlig utredning om taxfree-ordningen i inneværende stortingsperiode, inkludert en gjennomgang av de sosialpolitiske perspektivene» [1,2].

Bestillingen fra HOD innebar en oppdatering av tidligere publisert alkohol- og tobakksstatistikk og en vurdering av virkningen av dagens taxfree-ordning på folkehelse og sosialpolitiske forhold. Det tidligere Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS), som i 2016 ble innlemmet i FHI, har siden 2010 samlet inn og offentliggjort statistikk over taxfree-omsetningen ved norske lufthavner [3,4]. Dette arbeidet videreføres ved FHI.

Den såkalte ordningen med «taxfree» eller «duty free» består av muligheten til å kunne selge alkohol, tobakk og andre varer uten avgifter ved reiser på tvers av landegrensene, og muligheten til å kunne innføre disse varene avgiftsfritt av reisende. Avgiftsfritt salg foregår i dag på lufthavner, også ved ankomst, og om bord på fly og ferger i internasjonal trafikk. For reisende til Norge er det satt en kvote for avgiftsfri innførsel, ofte kun kalt «kvoten», som begrenser hvor mye en reisende kan innføre av bestemte varer uten at dette utløser avgifter. Kvoten for avgiftsfri innførsel gjelder både for varer kjøpt på taxfree-utsalgene og for avgiftsbelagte varer kjøpt i andre land, som ved grensehandel i Sverige.

Taxfree-ordningen skaper debatt. Siden ordningen ble utvidet til å omfatte salg ved ankomst til norske lufthavner i 2005, har taxfree-salg av alkohol, tobakk og andre varer gitt store inntekter til lufthavnene [5]. Det blir fremholdt at disse inntektene er nødvendige for å opprettholde et bredt lufthavntilbud i Norge [6,7]. Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk om bord på ferger til Norge utgjør også en betydelig støtte til denne delen av skipsfartsnæringen [8]. Det argumenteres videre med at taxfree-ordningen med salg ved ankomst bidrar til å begrense handelslekkasjen til utlandet [9].

EU avskaffet taxfree-handel mellom medlemsland i 1999. Det ble sett på som et konkurransevridende avvik i det indre marked og en motsetning til alkohol- og tobakkspolitikken [10,11]. Lignende argumenter har vært framme i debatten om taxfree-ordningen i Norge. Blant annet anbefalte Grønn skattekommisjon nylig en fjerning av ordningen med avgiftsfri innførsel [12]. Tidligere gjorde flertallet av Særavgiftsutvalget det samme [13]. Bakgrunnen for Stortingets anmodningsvedtak er en bekymring over at et økende omfang av taxfree-handel, som følge av økt reisevirksomhet og økte kvoter for avgiftsfri innførsel, undergraver den ellers restriktive alkoholpolitikken, særlig Vinmonopolets stilling og legitimitet [1,14].

Denne utredningen gir en oversikt over utviklingen i taxfree-salget og annen uregistrert omsetning for årene 2010 til 2015 og en framskriving av taxfree-salget. Den uregistrerte alkoholomsetningen sammenlignes deretter med den avgiftsbelagte omsetningen. Mulige virkninger av taxfree-ordningen på alkoholomsetningen illustreres med beregninger under to scenarier: Fjerning av muligheten for avgiftsfri innførsel av alkohol i det hele og fjerning av muligheten til taxfree-handel på lufthavner, fly og ferger. Det beregnede effektanslaget brukes deretter til å vise mulige virkninger av taxfree-ordningen på utvalgte folkehelseindikatorer. Til slutt diskuteres betydningen av taxfree-ordningen for Vinmonopolets stilling og legitimitet.

Utviklingen i uregistrert omsetning av alkohol og tobakk

Taxfree ved norske lufthavner

Den avgiftsfrie omsetningen av alkohol og tobakk ved norske lufthavner, såkalt «taxfree-salg», utgjør sammen med slikt salg på ferger til Norge, grensehandel i Sverige og innførsel fra andre land størstedelen av den uregistrerte omsetningen av slike varer. I tillegg kommer smugling og hjemmeproduksjon. Betegnelsen «uregistrert omsetning» brukes også om taxfree-salg ved norske lufthavner, selv om dette salget har blitt rapportert til SIRUS fra 2010 til 2015, og til FHI fra 2016. Det avgiftsbelagte salget i Norge har vært registrert gjennom fastsettelsen av særavgifter for alkohol og tobakk over lengre tid.

Statistikk over den uregistrerte alkohol- og tobakksomsetningen er tilgjengelig fra en sammenstilling av omsetningsrapporter fra taxfree-utsalgene ved norske lufthavner og spørreundersøkelser som det tidligere SIRUS har gjennomført i samarbeid med Statistisk sentralbyrå (SSB). Omsetningen av alkohol og tobakk ved norske lufthavner er tilgjengelig for perioden 2010 til 2015. I alt hadde 16 lufthavner i Norge taxfree-utsalg i 2015. Spørreundersøkelser som kartla annet uregistrert kjøp av alkohol og tobakk ble gjennomført i 2014 og 2015. SIRUS rapport 6/2015 «Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk ved norske lufthavner» beskrev taxfree-salget i perioden 2010 til 2014 [3].

I 2015 ble det solgt 7,1 mill. liter vin, 3,3 mill. liter brennevin og 3,3 mill. liter øl ved taxfree-utsalgene på norske lufthavner. Denne omsetningen inkluderer salget ved ankomst og avgang. Omregnet utgjorde dette 2,3 mill. liter ren alkohol. Det ble solgt 226 tonn sigaretter, 270 tonn snus og 94 tonn løstobakk, i sum 589 tonn tobakk. Det samlede taxfree-salget i perioden 2010 til 2015 er oppsummert i tabell 1.

Taxfree-salget av alkohol ved lufthavnene skjer hovedsakelig ved ankomst til Norge, mens tobakksalget fordeler seg mer likt på både ankomst og avgang. I 2015 ble det solgt 6,3 mill. liter vin, 2,0 mill. liter brennevin og 3,0 mill. liter øl ved ankomst, se tabell 2. I ren alkohol utgjorde dette 1,7 mill. liter, rundt 0,40 liter per innbygger 15 år og eldre. I gjennomsnitt handlet hver utenlandsreisende 0,56 liter vin, 0,18 liter brennevin og 0,27 liter øl ved ankomst-utsalgene. Tobakksalget ved ankomst var i 2015 299 tonn, derav 117 tonn sigaretter og 129 tonn snus. I gjennomsnitt handlet hver ankommende reisende 10,4 gram sigaretter, 11,5 gram snus, og 4,8 gram løstobakk. 1 gram tobakk tilsvarer én sigarett.

Taxfree-salget av øl og vin ved norske lufthavner har økt over tid. Økningen kan føres tilbake til en sterk økning i antall utenlandsreisende fra 15,8 mill. i 2010 til 21,0 mill. i 2015. I tillegg ble kvoten for avgiftsfri innførsel av vin og øl utvidet fra og med juli 2014 for reisende som ikke innførte tobakksvarer. Antall liter vin per ankommende reisende økte dermed fra 0,49 liter i årene før kvoteendringen til 0,56 liter i 2015. Utviklingen i salget av alkohol ved ankomst er illustrert i figur 1. Figuren viser også at brennevinssalget ved ankomst har falt noe etter 2013. Etter det året veide ikke lengre flere utenlandsreisende opp for en noe fallende salgstrend for brennevin per reisende.

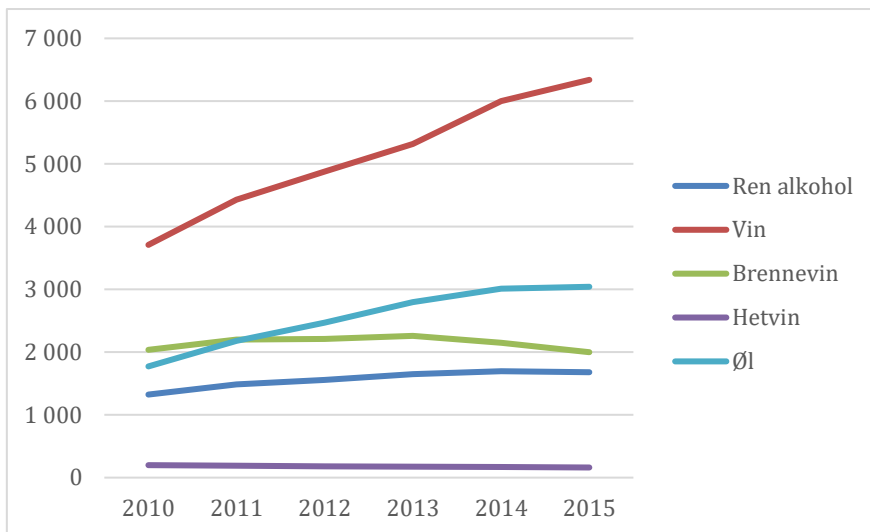
For sigaretter og løstobakk er trenden fallende, både samlet sett og per reisende. Det har vært en halvering i den gjennomsnittlige omsetningen per ankommende reisende fra 21,7 gram til 10,4 gram sigaretter og 8,9 gram til 4,8 gram løstobakk i perioden 2010 til 2015. Snussalget økte fram til kvoteendringen i juli 2014, men falt deretter til 11,5 gram per reisende i 2015. Se figur 2 for en illustrasjon av utviklingen av tobakksalget ved ankomst.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Øl	2 067	2 480	2 777	3 152	3 332	3 331
Vin	4 454	5 252	5 746	6 316	6 821	7 101
Hetvin	256	242	229	226	213	198
Brennevin	3 529	3 783	3 805	3 921	3 653	3 333
Ren alkohol	1 985	2 187	2 270	2 407	2 368	2 279
Sigaretter	332	332	320	310	261	226
Snus	165	195	238	286	284	270
Løstobakk	141	138	134	140	110	94
Sum tobakk	637	665	693	736	656	589

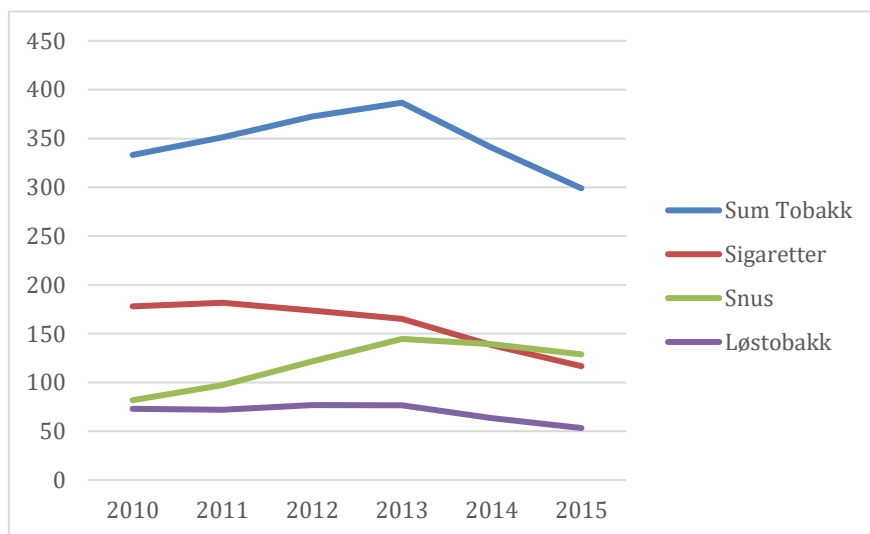
Tabell 1: Samlet taxfree-omsetning av alkohol og tobakk ved norske lufthavner etter år og varegruppe. Alkohol i 1 000 liter, tobakk i 1 000 kg

	Omsetning		Per reisende (inkl. barn)		Per innbygger 15+	
	Ankomst	Avgang	Ankomst	Avgang	Ankomst	Avgang
Øl	3 041	290	0,27	0,03	0,03	0,00
Vin	6 339	763	0,56	0,07	0,18	0,02
Hetvin	161	37	0,01	0,00	0,01	0,00
Brennevin	1 999	1 335	0,18	0,12	0,17	0,11
Ren alkohol	1 680	599	0,15	0,05	0,40	0,14
Sigaretter	117	109	10,4	9,7	27,6	25,8
Snus	129	141	11,5	12,6	30,4	33,3
Løstobakk	53	41	4,8	3,6	12,6	9,6
Sum tobakk	299	291	26,6	25,9	70,6	68,6

Tabell 2: Taxfree-omsetning av alkohol og tobakk ved ankomst og avgang i 2015 etter varegruppe. Totalt (1 000 liter, 1 000 kg), per reisende og per innbygger (liter, gram)



Figur 1: Taxfree-omsetning av alkohol ved ankomst etter år, 1 000 liter



Figur 2: Taxfree-omsetning av tobakk ved ankomst etter år, 1 000 kg

Endringer i taxfree-salget ved norske lufthavner i 2014

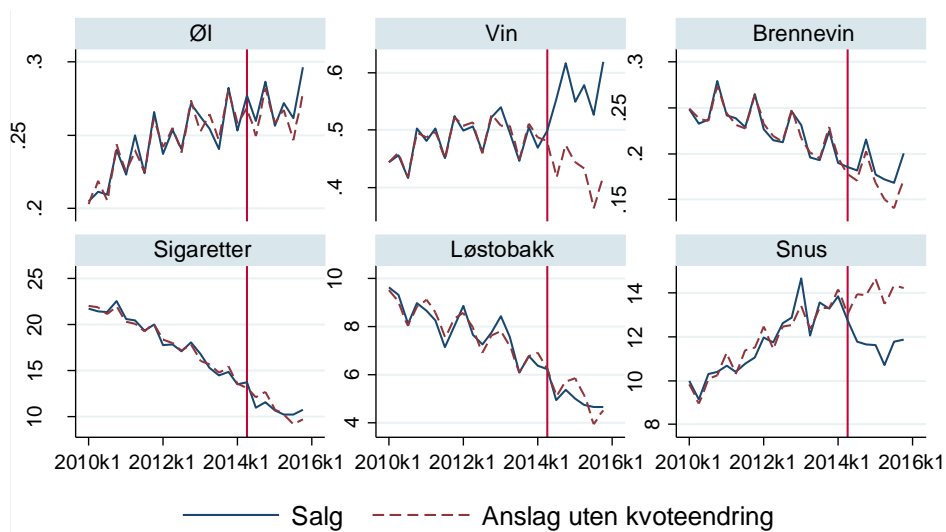
Det avgiftsfrie salget av alkohol og tobakk ved norsk lufthavner påvirkes hovedsakelig av antall utenlandsreisende og følger langsiktige, stabile trender. I tillegg kommer endringer i kvoteregler som i juli 2014, da kvoten for innførsel av alkohol ble utvidet med 1,5 liter vin eller øl for utenlandsreisende som ikke tok med seg noe tobakk.

Når man ser på utviklingen fra 2014 til 2015, må det tas hensyn til at disse tre momentene kan trekke i ulike retninger, og at man avhengig av beregningsgrunnlag kan få ulike resultat ved en sammenligning av taxfree-omsetningen i 2014 og 2015:

- a. I både 2014 og 2015 ankom 11,2 mill. reisende fra utlandet en norsk lufthavn. I tidligere år har passasjerveksten ved norske lufthavner vært sterkt økende, og dermed også taxfree-salget ved ankomst. Det gjelder imidlertid ikke i 2015.
- b. Per utenlandsreisende var det en liten økning i den gjennomsnittlige vinomsetningen, fra 0,54 liter i 2014 til 0,56 liter i 2015. Brennevin falt noe, fra 0,19 til 0,18 liter. I liter ren alkohol ga det ingen endring. Den forble på 0,15 liter per reisende som ankom Norge. Fordi sammenligningen baserer seg på et årsgjennomsnitt og ikke tar hensyn til trender, er den uegnet til å si noe om den direkte *virkingen* av kvoteendringen.
- c. Sammenlignes derimot omsetningen i en 12-månedersperiode før og etter kvoteendringen, økte vinomsetningen fra 0,48 til 0,58 liter per reisende. Brennevin falt fra 0,21 til 0,20 liter per reisende. Liter ren alkohol per reisende økte noe, fra 0,15 til 0,16 liter.
- d. Samtidig er det tegn på at både vin- og brennevinsomsetningen per reisende kan ha vært på vei ned i 2014, slik som i det avgiftsbelagte salget. Kvoteendringen kan ha bremsset opp denne salgstrenden, slik at kvoteendringens direkte effekt i realiteten er større.
- e. Nedgangen i brennevinsomsetningen per reisende ved norske lufthavner må også sees i sammenheng med at innførsel av brennevin fra andre land ser ut til å ha økt noe i omfang ifølge spørreundersøkelsene fra SIRUS og SSB.

En illustrasjon av hvordan utviklingen i taxfree-salget ved ankomst kunne ha vært, hvis kvoten ikke hadde blitt endret i juli 2014, er gitt i figur 3. For å anslå salgsutviklingen uten kvoteendring, brukes en kvadratisk tidstrend sammen med kvartalseffekter. Figuren viser også at denne estimerte tidsserien før kvoteendringen sammenfaller godt med den faktiske utviklingen. Etter juli 2014 kan differansen mellom den antatt kontrafaktiske utviklingen, uten endring av kvoten, og den observerte faktiske utviklingen, med kvoteendringen, brukes til å anslå effekten av kvoteendringen. Metoden er på lang sikt sensitiv med hensyn til spesifikasjonen av tidstrenden, men kan i de første to kvartalene etter endringen gi pålitelige effektanslag.

For vin ser effekten av kvoteendringen ut til å være stor, men også brennevinssalget falt mindre enn i anslaget uten en endring. I tredje og fjerde kvartal 2014 var vinomsetningen i taxfree-salget ved ankomst 31 prosent høyere enn anslaget for hva det ville ha vært uten kvoteendringen. Den tilsvarende effekten på brennevinssalget er anslått til en 6 prosent økning. Snussalget falt tydelig, med rundt 16 prosent, mens effekten på sigaretter og løstobakk ser ut til å være neglisjerbar. Se også SIRUS rapport 6/2015 [3].



Figur 3: Anslag på taxfree-omsetning ved ankomst uten kvoteendring og faktisk omsetning per kvartal, 2010 – 2016, etter varegruppe. For alkohol i vareliter og for tobakk i gram, per reisende

Framskrivning av taxfree-salget ved norske lufthavner

En framskrivning av salget ved norske lufthavner bruker opplysninger om gjennomsnittlig antall kjøp per reisende og framskrivninger i antall utenlandsreisende. En tilsvarende framskrivning har blitt gjort i SIRUS rapport 6/2015 [3]. Salgstrendene per reisende for alkohol har vært forholdsvis stabile før kvoteendringen i 2014, og kan antas å være stabile også etter at kvoteendringen, gitt at kvoten ikke endres på nytt. Tobakksalget har derimot vært sterkt fallende og det er derfor usikkert hvordan utviklingen i tobakksalget vil være i årene framover. Det er videre foreslått å innføre standardiserte forpakninger som kan påvirke salgstrenden for tobakk ytterligere. En framskrivning gjøres derfor kun for alkohol.

Antall utenlandsreisende, ved ankomst og avgang, var i 2015 rundt 21 mill. [15]. I 2016 anslår Avinor at trafikktallene vil være nokså like som i 2015, med mulighet for en liten økning [16]. I passasjerprognosene i forbindelse med fastsettelsen av lufthavnavgiftene, ble det antatt en økning til 21,1 mill. utenlandsreisende i 2016 [17]. Det kan derfor antas at taxfree-salget av alkohol ved norske lufthavner i 2016 vil være omtrent likt som i 2015, kanskje noe høyere.

I 2017 vil det mest sannsynlig være en økning i antall flypassasjerer når utbygginger ved blant annet Oslo lufthavn, Bergen lufthavn og Stavanger lufthavn er ferdigstilt og rutetilbudet kan øke. Når det gjelder Oslo Lufthavn, anslår Avinor at utbyggingen vil øke kapasiteten til minst 28 mill. terminalpassasjerer per år [18]. Med en stabil andel utenlandsreisende, som var 55,7 prosent i 2015, gir dette en kapasitetsøkning til minst 15,6 mill. utenlandsreisende per år. Til sammenligning hadde Oslo lufthavn rundt 12,3 mill. utenlandsreisende i 2015, inklusive transferpassasjerer. Ambisjonene er imidlertid å øke utenlandstrafikken på Oslo lufthavn i større grad, med 6 mill. i perioden 2015 til 2020 [17].

For landet som helhet anslår Avinor i rapporten «Perspektivanalyse mot 2050» at antall utenlandsreisende vil øke til rundt 25 mill. i 2020 [18]. Et noe høyere anslag er gitt i prognosene for fastsettelsen av lufthavnavgiftene, 26 mill. utenlandsreisende i 2020 [17]. Med

tilsvarende salg per reisende som i dag, innebærer den siste prognosen et ankomstsalg på rundt 7,3 mill. liter vin, 2,3 mill. liter brennevin og 3,5 mill. liter øl.

Oslo Economics har i en rapport for Travel Retail Norway et høyere anslag for taxfree-salget [6]. Det ble der skissert et middelsscenario med en realvekst i omsetningen på 6,9 prosent. Gitt omsetningen i 2015, gir en slik vekst fram til i 2020 et ankomstsalg på 8,3 mill. liter vin, 2,6 mill. liter brennevin og 4 mill. liter øl. Dette anslaget kan ta hensyn til effekten av vesentlig større taxfree-utsalg etter utbygningen av Oslo lufthavn og Bergen lufthavn i 2017. Blant annet blir ankomstbutikken ved Oslo lufthavn med 4 000 kvm, som allerede åpner høsten 2016, mer enn dobbelt så stor som dagens utsalg [19].

Annen uregistrert omsetning av alkohol og tobakk

Våren 2014 gjorde SIRUS, i samarbeid med SSB, en spørreundersøkelse i et utvalg av den voksne befolkningen i Norge. Her ble det blant annet kartlagt hvor stor andel av den samlede uregistrerte omsetningen av alkohol og tobakk som stammer fra ulike kilder. En tilsvarende undersøkelse våren 2015 omfattet kun uregistrert kjøp av alkohol. Undersøkelsen våren 2014 ble brukt til å anslå omfanget av det uregistrerte tobakksalget i 2013, fordi kvoteendringen i 2014 kan ha gitt noe andre salgsandeler for tobakk. Resultatene fra disse kartleggingene er oppsummert i tabell 3 og 4. I tabell 5 presenteres et anslag på uregistrert tobakksomsetning i 2015.

Taxfree ved norske lufthavner utgjør en stor andel av den uregistrerte alkoholomsetningen. I 2015 ble det, ifølge beregningene, innført 0,78 liter ren alkohol per innbygger, 15 år og eldre, til Norge i forbindelse med en utenlandsreise, inkludert grensehandel. Vel halvparten, 0,40 liter per innbygger, ble kjøpt ved ankomst til en norsk lufthavn, 0,07 liter på ferge til Norge, 0,22 liter i Sverige og 0,10 liter i andre land, inklusive taxfree-handel i andre land. Særlig salget av vin og brennevin er forholdsvis høyt ved norske lufthavner. Det er anslått til å utgjøre henholdsvis 51 og 60 prosent av den samlede uregistrerte alkoholomsetningen av disse varene. Når det gjelder uregistrert omsetning av øl, er derimot grensehandel med Sverige den viktigste kilden. Spørreundersøkelsen gir et anslag på 6.4 mill. liter øl innført fra Sverige. Vin kjøpt på svensk Systembolag er anslått til 3.8 mill. liter.

Omfanget av den uregistrerte tobakksomsetningen i 2013 er anslått til 357 tonn sigaretter, 118 tonn løstobakk og 746 tonn snus, se tabell 4. Andelen tobakk som stammer fra taxfree ved norske lufthavner er 46 prosent for sigaretter, 65 prosent for løstobakk og 19 prosent for snus. Grensehandel i Sverige sto for størstedelen av den uregistrerte omsetningen av snus; 80 prosent, nesten 600 tonn. Andelen sigaretter innført fra Sverige er anslått til 33 prosent, 117 tonn. Andelen av den uregistrerte tobakksomsetningen som stammer fra tax-free på ferger og andre land er mer beskjedent.

Som følge av en generelt fallende salgstrend for tobakk og kvoteendringen i 2014, må det antas at den uregistrerte tobakksomsetningen har falt siden 2013, også fra andre kilder enn taxfree-utsalgene ved norske lufthavner. Hvis de ovennevnte andelene fra de ulike kildene har vært stabile fra 2013 til 2015, vil man kunne bruke andelene sammen med den kjente omsetningen ved lufthavnene til å beregne den uregistrerte tobakksomsetningen etter 2013. I tabell 5 presenteres slike anslag for 2015. Anslagene for dette året er 252 tonn sigaretter, 82 tonn løstobakk og 665 tonn snus. Det må understrekes at disse anslagene for 2015 er beheftet med betydelig usikkerhet. I «Rusmidler i Norge 2015» er det anslått noe høyere andeler for de uregistrerte kildene sammenlignet med den samlede tobakksomsetningen enn her [4]. For denne statistikken ble en annen spørreundersøkelse benyttet.

	Norsk lufthavn	Ferge	Sverige	Andre land	Sum
Øl	3 041	1 002	6 369	566	10 977
Vin	6 339	1 134	3 812	1 226	12 511
Brennevin	1 999	320	395	643	3 357
Rusbrus/Sider	47	56	253		356
Hetvin	161	26	32	52	270
Ren alkohol	1 676	309	918	420	3 322
Per pers 15+	0,40	0,07	0,22	0,10	0,78

Tabell 3: Uregistrert alkoholomsetning i 2015 etter kilde og varegruppe. Salgstall fra taxfree ved norske lufthavner og anslag for andre kilder. Total omsetning i 1 000 liter. Per person, 15 år og eldre, i liter

	Norsk lufthavn	Ferge	Sverige	Andre land	Sum
Sigaretter	165	21	117	54	357
Løstobakk	77	7	23	11	118
Snus	145	5	596		746
Sum tobakk	387	33	736	64	1 221

Tabell 4: Uregistrert tobakksomsetning i 2013 etter kilde og varegruppe. Salgstall fra taxfree ved norske lufthavner og anslag for andre kilder, i 1 000 kg

	Norsk lufthavn	Ferge	Sverige	Andre land	Sum
Sigaretter	117	15	83	38	252
Løstobakk	53	5	16	7	82
Snus	129	5	531		665
Sum tobakk	299	24	630	45	999

Tabell 5: Uregistrert tobakksomsetning i 2015 etter kilde og varegruppe. Salgstall fra taxfree ved norske lufthavner og anslag for andre kilder, i 1 000 kg

Avgiftsbelagt og uregistrert alkoholomsetning

Det registrerte, avgiftsbelagte salget av alkohol i Norge, målt i liter ren alkohol per innbygger, 15 år og eldre, har falt noe siden 2008, da det var på 6,75 liter. Særlig omsetningen av brennevin og øl har falt de siste årene. I 2015 ble det solgt 5,96 liter ren alkohol per innbygger, derav 2,15 liter ren alkohol fra vin, 1,08 liter fra brennevin og 2,56 liter fra øl. I alt 3,03 liter ren alkohol per innbygger ble solgt gjennom Vinmonopolet og 2,93 ble solgt gjennom dagligvarebutikker og uteliv. Utviklingen i antall liter ren alkohol per innbygger fra 2010 til 2015 i det avgiftsbelagte salget er illustrert i figur 4.

Utviklingen i den avgiftsbelagte alkoholomsetningen har vært ulik for ulike varegrupper. Vinsalget ved Vinmonopolet økte fra 63,4 mill. vareliter i 2010 til 66,8 mill. liter i 2014, men falt igjen til 65,9 mill. liter i 2015. Brennevinssalget ved Vinmonopolet har falt jevnt de siste årene. I 2015 ble det solgt 11,2 mill. liter. Salget av øl, har generelt vært fallende, fra 248 mill. liter i 2010 til 239,2 mill. liter i 2015, mens salget av sterkøl ved Vinmonopolet har vært økende fra under 1 mill. liter i 2010 til 2,5 mill. liter i 2015.

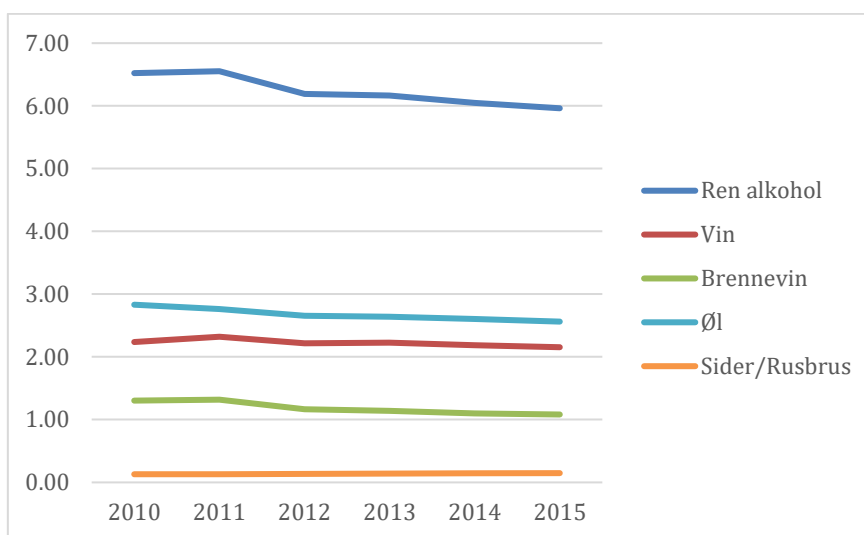
Summen av det avgiftsbelagte og uregistrerte salget gir den samlede alkoholomsetningen. Som allerede sagt er den samlede omsetningen i 2015 per innbygger, 15 år og eldre, anslått til 6,75 liter ren alkohol. Den uregistrerte omsetningen bidro med 0,78 liter, se tabell 6. Den uregistrerte omsetningen utgjorde dermed rundt 12 prosent av den samlede alkoholomsetningen i 2015.

Det kan antas at det uregistrerte salget i større grad konkurrerer med Vinmonopolets salg enn med skjenking og ølsalg i dagligvarebutikker. Målt i liter ren alkohol utgjør øl en lav andel av det uregistrerte salget, men en stor andel av det avgiftsbelagte salget. Det uregistrerte salget av vin, hetvin og brennevin svarer til om lag 19 prosent av det totale salget av disse varene, målt i liter ren alkohol, se figur 5. Figuren viser også at 10 prosent av all omsatt vin, hetvin og brennevin i 2015, ble solgt på norske lufthavner ved ankomst. Andelen av disse drikkesortene som stammer fra salg i Sverige er anslått til 4 prosent, fra salg i andre land er andelen 3 prosent og taxfree-salg på ferger til Norge er kun 2 prosent.

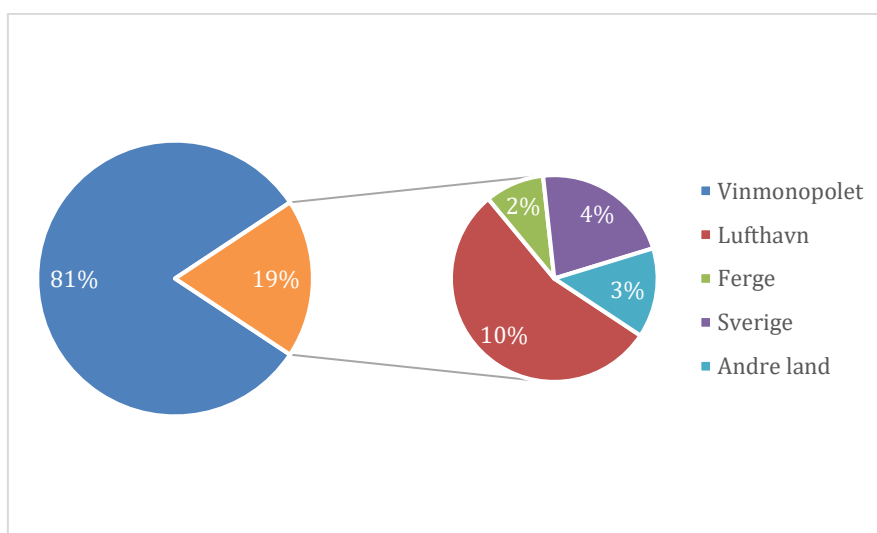
	Norsk lufthavn	Annen uregistrert omsetning	Vinmonopolet	Dagligvare og uteliv	Sum
Øl	3 041	7 936	2 464	236 775	250 216
Vin	6 339	6 173	65 909	8 199	86 619
Brennevin	1 999	1 358	11 190	1 421	15 968
Rusbrus/Sider	47	309		14 106	14 462
Hetvin	161	109	572		648
Ren alkohol	1 676	1 647	12 844	12 397	28 563
Per pers 15+	0,40	0,39	3,03	2,93	6,75

Tabell 6: Uregistrert og avgiftsbelagt alkoholomsetning i 2015 etter kilde og varegruppe. Total omsetning i 1 000 liter. Per person, 15 år og eldre, i liter

Det er generelt vanskelig å svare på i hvor stor grad den uregistrerte omsetningen har erstattet eller har kommet i tillegg til den avgiftsbelagte omsetningen. Vinsalget i antall vareliter har generelt vært økende både ved Vinmonopolet, taxfree og trolig også ved grensehandel i løpet av de siste årene. Det kan se ut til at effekten av kvoteendringen i 2014 på taxfree-salget av vin og brennevin var stor, og Vinmonopolet hadde en nedgang i salget av disse varene i 2015. Det er imidlertid nødvendig med en noe lengre tidsserie og mer detaljerte analyser for å kunne fastslå eventuelle statistisk signifikante sammenhenger mellom endringer i salget ved Vinmonopolet og taxfree.



Figur 4: Avgiftsbelagt salg og skjenking av alkohol etter år og varegruppe. Liter ren alkohol per innbygger, 15 år og eldre



Figur 5: Illustrasjon av kilder for uregistrert og avgiftsbelagt salg av vin, hetvin og brennevin i 2015

Anslag på virkningen av en eventuell fjerning av taxfree-ordningen for alkohol

Scenarier

Taxfree-ordningen består av en kvote for avgiftsfri innførsel av alkohol, tobakk og andre varer, og avgiftsfritt salg av slike varer på lufthavner og ferger for reisende til Norge fra utlandet. For å illustrere effekten av taxfree-ordningen for den samlede alkoholomsetningen i Norge, beregnes derfor virkningen under to scenarier:

1. Taxfree-ordningen fjernes ved å fjerne kvoten for all avgiftsfri innførsel. Det utelukker også grensehandel i Sverige og innførsel av alkohol fra andre land.
2. Taxfree-handel på lufthavner og om bord på fly og ferger ved innreise til Norge fjernes. Det utelukker ikke grensehandel i Sverige og innførsel av alkohol fra andre land.

Dersom man fjerner taxfree-ordningen, kan det tenkes at en del av den uregistrerte omsetningen blir erstattet av et høyere avgiftsbelagt salg. Det vil i så fall gi en provenyeffekt. Dersom taxfree-ordningen endres ved at kun taxfree-utsalgene avvikles, kan en del av taxfree salget tenkes å bli erstattet av noe mer grensehandel i Sverige og innførsel fra andre land. En del av omsetningen kan også falle helt bort, slik at det samlede alkoholkonsumet går ned.

Det kan videre tenkes at smugling vil øke som følge av en eventuell fjerning av taxfree-ordningen. Dette ses bort ifra i disse beregningene. Anslag for smugling er svært usikre og til dels ukjent. Dessuten er omfanget i dag antagelig forholdsvis lite. I spørreundersøkelser som SSB har gjennomført i samarbeid med SIRUS i de senere år, svarer kun noen få respondenter at de har kjøpt inns muglet eller ulovlig alkohol.

Anslag på effekten av en tenkt fjerning av taxfree-ordningen på alkoholsalget gjøres kun for øl, vin og brennevin, der det finnes god statistikk for omsetningen og anslag på hvordan denne påvirkes av prisendringer. Den uregistrerte omsetningen av hetvin, «rusbrus» og sider er imidlertid svært liten. Dette anslås, omregnet i ren alkohol per innbygger, 15 år og eldre, til kun 0,01 liter av den uregistrerte alkoholomsetningen.

Den uregistrerte omsetningen av øl, vin og brennevin som i utgangspunktet vil bli berørt av en tenkt fjerning av muligheten til taxfree-handel i 2015 er gjengitt i tabell 7. Salget om bord i fly kan antas å være svært lite og ignoreres her. Omregnet i ren alkohol per innbygger, utgjør omsetningen i tabellen 0,77 liter ren alkohol. Det kan brukes som utgangspunkt for en sammenligning av virkningen av en fjerning av taxfree-ordning. Virkningen vil ikke kunne overstige en reduksjon i det samlede alkoholkonsumet på 0,77 liter ren alkohol. Til sammenligning er den avgiftsbelagte alkoholomsetningen, før en eventuell avvikling av taxfree-ordningen, på 5,96 liter ren alkohol per innbygger i 2015.

	Norsk lufthavn	Ferge	Sverige	Andre land	Sum
Øl	3 041	1 002	6 369	566	10 977
Vin	6 339	1 134	3 812	1 226	12 511
Brennevin	1 999	320	395	643	3 357

Tabell 7: Vareliter alkohol innført avgiftsfritt i 2015 etter kilde og varegruppe, 1 000 liter. Grunnlaget for beregningen av virkningen av en eventuell fjerning av taxfree-ordningen

Beregningsmetoder

Valg av beregningsmetode påvirker anslaget for virkningen av en avvikling av taxfree-ordningen. Både pris, tilgjengelighet og andre forhold endres som følge av en avvikling, og ulike beregningsmetoder kan i ulik grad ta hensyn til dette. Det er imidlertid ingen fasit på hvilken tilnærming som er best egnet til å gi et godt effektanslag, ettersom det ikke finnes empiriske data som et metodevalg vil kunne støtte seg på. Her har vi derfor valgt å illustrere hvordan en fjerning av muligheten til taxfree-handel påvirker alkoholomsetningen ved hjelp av tre tilnærminger:

1. Det første anslaget tar kun hensyn til priseffekten av politikken. Den bygger på en antakelse om at forbrukerne vil tilpasse seg til høyere gjennomsnittlige alkoholpriser etter en fjerning av taxfree-ordningen. I beregningene benyttes pris- og krysspriselasiteter.
2. Det andre anslaget kombinerer den første tilnærmingen med en antagelse om at også tilgjengelighet, annen varepresentasjon og lignende påvirker etterspørselen i den uregistrerte omsetningen. Denne antakelsen innebærer at ikke hele den uregistrerte omsetningen vil kunne overføres til den avgiftsbelagte omsetning, men reduseres noe. Reduksjonen antas å ligge i størrelsesorden 20 prosent.
3. Det tredje anslaget bygger på en antakelse brukt i tidligere beregninger, der om lag halvparten av taxfree-salget overføres til det avgiftsbelagte salget ved en eventuell fjerning av ordningen.

Vi skal i det følgende beskrive disse beregningsmetodene nærmere. I den første benyttes pris- og krysspriselasiteter. Priselasiteter angir hvordan en prosentvis endring i prisen på en vare påvirker omsetningen av denne. Krysspriselasiteter angir hvordan en prosentvis endring i prisen på en vare påvirker omsetningen av en annen vare. Alkohol kjøpt fra ulike kilder kan anses som ulike varer i denne sammenhengen. Det betyr at krysspriselasiteter kan benyttes til å studere hvordan alkoholprisen ved en kilde, påvirker omsetningen ved en annen kilde.

Et anslag som bygger på pris- og krysspriselasiteter tar ikke hensyn til andre forhold enn alkoholpriser. I det første anslaget antas følgelig at bare priseffekten er viktig og at andre forhold som tilgjengelighet, vareutvalg og varepresentasjon kan sees bort i fra. Det må nevnes at det er betydelig usikkerhet knyttet til en slik antagelse, ettersom det ikke er gitt at pris er det eneste forholdet som er viktig i denne sammenhengen.

Elastisitetene er opprinnelig utarbeidet av SSB. Oppdaterte elastisiteter for 2015/2016 ble oversendt av Finansdepartementet i forbindelse med utredningen. SSBs estimeringer bygger på forutsetninger som ikke er direkte overførbare til politikken vi her ser på, men er likevel de best tilgjengelige og relevante estimatene som finnes per i dag. Elastisitetene som er benyttet her, har blitt aggregert i henhold til SSBs modell [20]. Detaljer angående disse beregningene og elastisitetmatriser er lagt ved i et appendiks.

En avvikling av avgiftsfri innførsel eller taxfree-utsalgene vil, som nevnt over, forventes å øke den gjennomsnittlige prisen på alkohol. Før en eventuell avvikling vil en forbruker forholde seg til prisene for alkohol kjøpt avgiftsbelagt i Norge, på taxfree og gjennom grensehandel, se tabell 8. Ut fra disse prisanslagene kan en vektet pris i henhold til omsetningsandeler beregnes. Etter en eventuell avvikling vil denne vektete gjennomsnittsprisen øke til den avgiftsbelagte prisen i Norge. Forbrukeren antas å tilpasse sitt innkjøp av alkohol deretter. En avvikling av kun taxfree-utsalgene på lufthavner og ferger kan tenkes å føre til økt grensehandel.

	Avgifter per liter u/mva			Innkjøps- og utsalgspriser			
	Vol. %	Sverige	Norge	Innkjøp	Taxfree	Sverige	Norge
Øl	4,5%	8,80	23,01	10,73	30,65	28,51	56,25
Vin	12,3%	25,17	59,32	48,61	138,89	106,61	159,40
Brennevin	36,3%	185,77	261,35	80,07	228,78	344,60	459,92

Tabell 8: Oversikt over alkoholavgifter, anslag på innkjøps- og utsalgspriser etter varegruppe og land, norske kroner, i 2015

Prisene som brukes som utgangspunkt for beregningene av hva en endring i taxfree-ordningen innebærer, er anslått på samme måte som innkjøps- og utsalgspriser for taxfree ved norske lufthavner i SIRUS rapport 6/2015 [3]. Prisene er inflasjonsjustert til 2015 med 2,5 prosent. Informasjon om alkoholpriser er tilgjengelig fra taxfree-utalgene og i enkelte omsetningsrapporter. Innkjøpspriser for øl og vin er satt til 35 prosent av utsalgsprisen og innkjøpsprisen til brennevin er satt til 29 prosent. Dette stemmer godt overens med typiske varekostnader, forholdet til salgsinntekter i regnskapene til utsalgsstedene og beregnede utsalgspriser ved Systembolaget og Vinmonopolet. Det er allikevel knyttet noe usikkerhet til disse prisanslagene.

For svenske utsalgspriser brukes de samme innkjøpsprisene sammen med Systembolagets prissettingsmodell og svenske avgifter for 2015, omregnet i norske kroner. For norske utsalgspriser brukes Vinmonopolets prissettingsmodell og norske avgifter. Det omfatter alkoholavgift, emballasjeavgift og merverdiavgift. Se tabell 8 for en oppsummering av alkoholavgifter i Norge og Sverige. Det antas at taxfree-alkohol på ferger til Norge og alkohol som kjøpes i andre land, som kan inkludere taxfree på utenlandske lufthavner, har samme pris som ved norske lufthavner. Det antas videre at halvparten av nordmenns alkoholkjøp i andre land er fra taxfree-utvalg.

Den andre beregningsmetoden utvider den første med en antagelse om at alkoholomsetningen går ytterligere ned ved at ikke hele den uregistrerte omsetningen overføres til avgiftsbelagt salg og så utsettes for en prisseffekt. Begrunnelsen for dette er at det uregistrerte salget ikke bare innebar redusert pris, men også økt tilgjengelighet, vareutvalg, varepresentasjon og muligheter for såkalt mersalg og kryss-salg. Virkningen av enkelte av disse nevnte forholdene har blitt beskrevet med en størrelse på rundt 10 prosent hver. Vi antar imidlertid en samlet effekt på rundt 20 prosent, men det knytter seg naturligvis usikkerhet til anslaget.

Den tredje beregningsmetoden bygger på en antagelse om at om lag halvparten av taxfree-salget vil bli overført til det avgiftsbelagte salget ved en eventuell endring av taxfree-ordningen. En slik antagelse kan sies å ivareta betydningen av pris, tilgjengelighet og andre forhold, men vi vet ikke om denne antagelsen er riktig. Når vi likevel har valgt å bruke den her, er det fordi den har vært brukt tidligere. Antagelsen stammer fra et regneeksempel i et SIRUS notat fra 2012 [21]. Blant annet har Finansdepartementet brukt denne antagelsen i beregninger av provenyvirksomheter [22].

I SIRUS notatet fra 2012 [21] skilles for øvrig mellom taxfree-salg til nordmenn og andre. Det ble antatt at 90 prosent av salget ved innreise og 75 prosent av salget ved utreise går til nordmenn. Det ble antatt at halvparten av den alkoholen som kjøpes av nordmenn ved utreise blir konsumert etter at en har kommet hjem, mens alt som blir kjøpt av nordmenn ved innreise blir konsumert i Norge. I våre anslag ses det imidlertid bort fra at noen kjøper

taxfree ved utreise for re-import. Statistikk over taxfree-omsetningen ved utreise med ferge er heller ikke tilgjengelig. Det skilles videre ikke mellom salg til nordmenn og andre, ettersom det ikke skilles mellom nordmenn og andre i det avgiftsbelagte salget. I denne vurderingen antas det, for enkelhets skyld, at kun halvparten av omsetningen overføres til det avgiftsbelagte salget ved en eventuell avvikling av taxfree-ordningen.

Scenario 1: Fjerning av all avgiftsfri innførsel

Virkingen av en tenkt fjerning av muligheten for avgiftsfri innførsel beregnes først ved å se på endringer i omsetningen kun som følge av den generelle økningen i prisnivået på alkohol en forbruker står overfor. Vi kan tenke oss en gjennomsnittlig varekurv med alkohol som før en fjerning vil bestå av alkohol kjøpt fra ulike kilder, der avgiftsbelagt alkohol kjøpt i Norge i gjennomsnitt vil være noe dyrere. En vektet gjennomsnittspris kan beregnes, der det tas hensyn til omsetningsandeler ved de ulike kildene. Etter fjerning av avgiftsfri innførsel kan varekurven kun inneholde alkohol kjøpt fra kilder i Norge. Gjennomsnittsprisene, før og etter en tenkt fjerning av avgiftsfri innførsel, og prisendringen er gjengitt i tabell 9.

Pris- og krysspriselasitetene brukes så til å anslå hvor stor nedgang som kan forventes i alkoholomsetning, hvis prisene hadde økt til et nivå som er lik som i det avgiftsbelagte salget. En nedgang i antall vareliter tolkes deretter som redusert overføring til det avgiftsbelagte salget. Tabell 9 viser anslått overføring til det avgiftsbelagte salget.

Som vi ser av tabell 9, vil en fjerning av muligheten for avgiftsfri innførsel i gjennomsnitt kunne forventes å øke ølprisen med rundt 2,1 prosent, vinprisen med 2,9 prosent, og prisen på brennevin med 10,5 prosent. Som følge av en slik prisøkning, forventes alkoholomsetningen å synke, og bare en del av den tidligere uregistrerte omsetningen overføres til det avgiftsbelagte salget. Med den første beregningsmetoden vil dette være 10,5 mill. liter øl, 11,3 mill. liter vin og 2,1 mill. liter brennevin. Omregnet i ren alkohol utgjør dette 2,6 mill. liter, svarende til 0,62 liter ren alkohol per innbygger, 15 år og eldre, se tabell 11.

	Vektet gjennomsnittspris		Priseffekt		Til avgiftsbelagt salg	
	Før	Etter	Pris	Vareliter	Vareliter	Ren Alkohol
Øl	55,07	56,25	2,1%	-0,2%	10 501	476
Vin	154,92	159,40	2,9%	-1,4%	11 257	1 385
Brennevin	397,13	438,99	10,5%	-8,1%	2 061	748

Tabell 9: Beregnet endring i pris og forventet overføring av omsetning til avgiftsbelagt salg ved en eventuell fjerning av avgiftsfri innførsel i 2015. Første beregningsmetode. NOK og 1 000 liter

	Vektet gjennomsnittspris		Priseffekt		Til avgiftsbelagt salg	
	Før	Etter	Pris	Vareliter	Vareliter	Ren Alkohol
Øl	55,26	56,25	1,8%	-0,1%	8 800	399
Vin	155,58	159,40	2,5%	-1,2%	9 382	1 154
Brennevin	402,84	438,99	9,0%	-6,9%	1 732	629

Tabell 10: Beregnet endring i pris og forventet overføring av omsetning til avgiftsbelagt salg ved en eventuell fjerning av avgiftsfri innførsel i 2015. Andre beregningsmetode. NOK og 1 000 liter

Differansen mellom omsetning på taxfree og grensehandel (0,77 liter) og anslått overføring til avgiftsbelagt salg etter første beregningsmetode (0,62 liter), gir en forventet nedgang i den samlede alkoholomsetningen på 0,15 liter ren alkohol per innbygger, se anslag 1 i tabell 11. Provenyeffekten er anslått til 2 106 mill. kroner.

Tabell 10 viser endringer i pris og omsetning ved en fjerning av avgiftsfri innførsel ved bruk av den andre beregningsmetoden. Denne bygger på den første tilnærmingen, men utvider denne med en antagelse om at noe av den uregistrerte omsetningen skyldes andre forhold enn pris. Preiseffekten i dette anslaget blir derfor noe dempet sammenlignet med det første anslaget, men reduksjonen i alkoholomsetningen er større. Ølprisen forventes å øke med 1,8 prosent, vin med 2,5 prosent og brennevin med 9 prosent. Det er anslått at 8,8 mill. liter øl, 9,4 mill. liter vin og 1,7 mill. liter brennevin overføres til det avgiftsbelagte salget. Omregnet i ren alkohol per innbygger, 15 år og eldre, svarer dette til 0,52 liter. Nedgangen i den samlede alkoholomsetningen beregnes til 0,25 liter, se anslag 2 i tabell 11. Provenyeffekten er anslått til 1 762 mill. kroner.

Det tredje effektanslaget baserer seg på at det er flere forhold som påvirker alkoholomsetningen, men uten at virkningsmekanismen av disse modelleres eksplisitt her. Derfor brukes et grovt anslag på overføringen til det avgiftsbelagte salget. Nedgangen i det totale alkoholkonsumet anslås å være større. Med en antagelse om at om lag halvparten av det uregistrerte salget vil bli overført til avgiftsbelagt salg, vil dette omfatte 5,5 mill. liter øl, 6,3 mill. liter vin og 1,7 mill. liter brennevin. Omregnet i ren alkohol utgjør dette totalt 1,6 mill. liter og 0,38 liter per innbygger 15 år og eldre. Den anslåtte nedgangen i alkoholomsetningen er like stor og anslås dermed til 0,38 liter per innbygger, 15 år og eldre, se anslag 3 i tabell 11. Provenyeffekten er under denne antagelsen beregnet til 1 345 mill. kroner.

De tre anslagene for effekt av en eventuell fjerning av mulighet for avgiftsfri innførsel av alkohol er beheftet med usikkerhet og illustrerer at forventete effekter vil variere avhengig av hvilke forutsetninger man legger til grunn. Samtidig er det viktig å merke seg at under et scenario med fjerning av all avgiftsfri innførsel av alkohol, vil den forventede effekten på det totale alkoholkonsumet være en reduksjon i størrelsesorden 2 til 6 prosent.

	Med avgiftsfri innførsel		Uten avgiftsfri innførsel		Bortfall av omsetning
	Taxfree	Grensehandel	Taxfree og grensehandel	Økning av avgiftsbelagt	
Anslag 1	0,51	0,26	-	0,62	0,15
Anslag 2	0,51	0,26	-	0,52	0,25
Anslag 3	0,51	0,26	-	0,38	0,38

Tabell 11: Anslag for endring i omsetning ved en eventuell fjerning av avgiftsfri innførsel etter beregningsmetode i 2015. Omregnet i liter ren alkohol per innbygger, 15 år og eldre.

Scenario 2: Fjerning av taxfree-handel

Det antas her at kun taxfree-salg på lufthavner og ferger ved innreise til Norge fjernes. Det innebærer at den vektete gjennomsnittsprisen på alkohol, kjøpt avgiftsbelagt eller på taxfree, øker til prisnivået med norske avgifter. Samtidig vil det fortsatt kunne innføres alkohol handlet avgiftsbelagt i Sverige og andre land. Det antas at prisene ved denne grensehandelen ikke endres og at noe av det tidligere taxfree-salget derfor vil flytte seg dit.

Tabell 12 oppsummerer anslagene for hva en eventuell avvikling av å fjerne taxfree-utsalgene på lufthavner og ferger ville ha innebåret for salget i Norge i 2015, gitt første beregningsmetode. En eventuell avvikling av kun taxfree-salget forventes å ville øke den vektete gjennomsnittsprisen på alkohol kjøpt avgiftsbelagt i Norge og tidligere taxfree. Fordi taxfree-salget er mindre enn den samlede uregistrerte omsetningen, er den beregnede prisøkningen mindre under dette scenariet enn det foregående. Øl er anslått å bli, i gjennomsnitt, 0,9 prosent dyrere, vin 1,4 prosent dyrere og brennevin blir 10,0 prosent dyrere. Det gir en forventet nedgang i omsetningen for vin og brennevin med henholdsvis 0,3 prosent og 8,8 prosent. Den avgiftsbelagte ølomsetningen vil kunne forventes å øke marginalt, med 0,2 prosent, fordi øl blir relativt sett billigere enn de andre alkoholholdige drikkesortene. Med den første beregningsmetode er det i sum anslått en overføring på 4,9 mill. liter øl, 7,9 mill. liter vin og 1,3 mill. liter brennevin til det avgiftsbelagte salget. Omregnet i ren alkohol gir dette 1,7 mill. liter, svarende til 0,39 liter per innbygger, 15 år og eldre, se anslag 1 i tabell 14.

Effekten på alkoholkonsumet vil antakelig dempes noe av at grensehandelen må antas å øke noe. Denne økningen er beregnet til 1,4 prosent for øl, 2,3 prosent for vin og 8,3 prosent for brennevin. Grensehandelen utgjør i så fall 6,7 mill. liter øl, 4,6 mill. liter vin og 0,8 mill. liter brennevin. Omregnet i ren alkohol utgjør dette 1,1 mill. liter, svarende til 0,27 liter per innbygger, 15 år og eldre. Med den første beregningsmetode betyr det at den samlede effekten av en avvikling av taxfree-utsalgene på alkoholkonsumet er anslått til 0,11 liter ren alkohol, se anslag 1 i tabell 14. Provenyeffekten er anslått til 1 340 mill. kroner.

Den andre beregningsmetoden utvider den første tilnærmingen med antagelse om at det også er forhold i tillegg til pris, f.eks. redusert tilgjengelighet, som påvirker etterspørselen. Virkningen av disse andre forholdene kan medføre at noe av etterspørselen som tidligere var rettet mot avgiftsfrie alkoholdrikker nå faller bort, og vi antar at reduksjonen vil være 20 prosent. Politikkendringen gir dermed en noe mindre økning i avgiftsbelagt alkoholsalg og en ytterligere nedgang i total alkoholomsetning, sammenlignet med den første beregningsmetoden. Tabell 13 oppsummerer noen av anslagene: Det avgiftsbelagte ølsalget anslås å øke med 4,1 mill. liter, vin med 6,6 mill. liter og brennevin med 0,8 mill. liter. Omregnet i liter ren alkohol per innbygger, 15 år og eldre, svarer dette til 0,33 liter, se tabell 14.

	Gjennomsnittspris Norge og taxfree		Priseffekt		Til avgiftsbelagt salg	
	Før	Etter	Pris	Vareliter	Vareliter	Ren Alkohol
Øl	55,76	56,25	0,9%	0,2%	4 922	223
Vin	157,25	159,40	1,4%	-0,3%	7 869	968
Brennevin	399,01	438,99	10,0%	-8,8%	1 299	472

Tabell 12: Beregnet endring i pris og forventet overføring av omsetning til avgiftsbelagt salg ved en eventuell avvikling av taxfree-handel i 2015. Første beregningsmetode. NOK og 1 000 liter

	Gjennomsnittspris Norge og taxfree		Priseffekt		Til avgiftsbelagt salg	
	Før	Etter	Pris	Vareliter	Vareliter	Ren Alkohol
Øl	55,84	56,25	0,7%	0,2%	4 131	187
Vin	157,57	159,40	1,2%	-0,2%	6 559	807
Brennevin	404,58	438,99	8,5%	-7,5%	766	397

Tabell 13: Beregnet endring i pris og forventet overføring av omsetning til avgiftsbelagt salg ved en eventuell avvikling av taxfree-handel i 2015. Andre beregningsmetode. NOK og 1 000 liter

	Med taxfree		Uten taxfree		Økning av- giftsbelagt	Bortfall av omsetning
	Taxfree	Grensehandel	Grensehandel			
Anslag 1	0,51	0,26	0,27	0,39	0,11	
Anslag 2	0,51	0,26	0,27	0,33	0,17	
Anslag 3	0,51	0,26	0,27	0,25	0,25	

Tabell 14: Anslag for endring i omsetning ved en eventuell avvikling av taxfree-handel i 2015 med ulike beregningsmetoder. Omregnet i liter ren alkohol per innbygger, 15 år og eldre.

Grensehandelen anslås å øke noe, men mindre enn med første beregningsmetode, fordi priseffekten er dempet. Det er anslått at grensehandelen vil utgjøre 6,7 mill. liter øl, 4,5 mill. liter vin og 0,8 mill. brennevin. Omregnet i liter ren alkohol per innbygger svarer dette til 0,27 liter. Det innebærer at nedgangen i alkoholomsetningen vil være 0,17 liter ren alkohol per innbygger, 15 år og eldre, se anslag 2 i tabell 14. Provenyeffekten er anslått til 1 122 mill. kroner.

Den tredje beregningsmetoden, basert på antagelsen om at om lag halvparten av salget vil bli overført til avgiftsbelagt salg ved en eventuell avvikling, gir et anslag på en noe større nedgang i alkoholomsetningen og en lavere provenyeffekt. Gitt denne antagelsen overføres 2,2 mill. liter øl, 4,0 mill. liter vin og 1,3 mill. liter brennevin til det avgiftsbelagte salget. Omregnet i ren alkohol utgjør dette 1,1 mill. liter, svarende til 0,25 liter per innbygger, 15 år og eldre. Ettersom denne beregningsmetoden ikke sier noe om effekten på grensehandel, settes virkningen lik som i første og andre anslag. Nedgangen i alkoholomsetningen er dermed anslått til 0,25 liter per innbygger, se anslag 3 i tabell 14. Provenyeffekten er beregnet til 904 mill. kroner.

Også under dette scenariet er de tre anslagene for effekt av en eventuell fjerning av tax-free-ordningen beheftet med usikkerhet. Som under det første scenariet vil forventede effekter variere avhengig av hvilke forutsetninger man legger til grunn. Under et scenario med fjerning av kun taxfree-handel i lufthavner og på ferger, vil den forventede effekten på det totale alkoholkonsumet være en reduksjon i størrelsesorden 2 til 4 prosent.

Andre scenarier

I de ovennevnte anslagene er det antatt at all mulighet for taxfree-handel av alkohol ved en reise til Norge fjernes. Det betyr også at denne muligheten fjernes før avreise til Norge. En vurdering av hvorvidt dette er en realistisk antagelse for en eventuell politikkenndring ligger

ikke i vårt mandat. Anslagene vil også avhenge av den konkrete utformingen av en endring i taxfree-handel, eventuelt i kombinasjon med en endring av kvoten for avgiftsfri innførsel og avtaler med andre land. En beregning av alternative scenarier, for eksempel der kun muligheten til å handle taxfree ved ankomst i Norge fjernes, er imidlertid ikke mulig i denne omgang. Det mangler konkrete anslag for pris- og krysspriselasititeter for å kunne gjøre tilsvarende beregninger som i avsnittene ovenfor.

Som tidligere nevnt ble muligheten for taxfree-handel for reiser innad i EU avskaffet i 1999 og mange lufthavner har ikke lenger et taxfree-tilbud for utenlandsreisende. Strengere håndbagasjeregler kan også gjøre det vanskelig å benytte seg av taxfree-handel der dette fortsatt finnes. Dessuten vil prisene ved utenlandske lufthavner ofte være noe høyere enn vi har sett ved norske lufthavner, slik at eventuell lekkasje til utenlandske lufthavner trolig vil være begrenset.

Vinprisene på andre lufthavner var i 2014 i gjennomsnitt 9 prosent høyere, sammenlignet med Oslo lufthavn, ifølge Oslo Economics' rapport (som igjen bygger på Travel Retail Norways prisundersøkelse). Prisene var 32 prosent høyere på Heathrow, 7 prosent høyere på Kastrup og 11 prosent høyere på Schiphol. Kun Arlanda hadde lavere vinpriser [9]. Dette vil på kort sikt variere med kronkursen. Ettersom differansen mellom taxfree-vinprisene ved Oslo lufthavn og Vinmonopolet fra før av ikke er stor, kan det bety at det ikke vil være mye å spare av å handle vin på taxfree i utlandet, og salget vil trolig derfor være begrenset. For brennevin, der prisdifferansen til Vinmonopolet er vesentlig høyere, vil det fortsatt være attraktivt å handle i utlandet. Samtidig er trenden i brennevinssalget generelt fallende.

Avvikling og effekt på utvalgte folkehelseindikatorer

Studier fra en rekke europeiske land, Nord-Amerika og Australia har vist at endringer i total-konsumet av alkohol (i praksis registrert omsetning av alkohol) er nært forbundet med endringer i voldsomfang [23] og dødelighet [24], og da spesielt årsaksspesifikk dødelighet hvor alkohol er en viktig bidragende faktor [23-26]. Noen studier har også belyst andre utfallsmål, deriblant sykefravær [27]. Slike studier er basert på tidsserieanalyser, og oftest bruk av semi-logaritmiske modeller. Det vil si at man beregner hvor stor prosentvis endring i dødelighetsrate og voldsrater som er forbundet med en endring i totalkonsumet av alkohol på én liter ren alkohol. Disse beregningene brukes både for å belyse hvor store effekter endringer i alkoholkonsumet har hatt på folkehelse og sosiale forhold, men også for å gi anslag på hvor store effekter endringer i virkemidler kan forventes å ha. Med hensyn til sistnevnte, har det eksempelvis vært beregnet hva som vil være sannsynlige konsekvenser av betydelige avgiftsendringer [28] og av opphevelse av monopolordningen [29].

Vi har benyttet den samme typen tilnærming for å vurdere hvilke konsekvenser de to tenkte endringene i taxfree-ordningen kan ha med hensyn til folkehelse og sosiale forhold. Utfallsmålene omfatter indikatorer på folkehelse og sosiale forhold som har vært undersøkt med ovennevnte metode basert på norske data, det vil si total dødelighet [30], ulykkesdødsfall [31], selvmord [32], drap [33], voldstilfelle [34] og sykefravær [27].

Våre beregninger er basert på de seneste tilgjengelige tall for (årsaksspesifikk) dødelighet, voldstilfelle og sykefravær (2014) og parameterestimatene fra ovennevnte studier. Disse er gjengitt i tabell 15. Effektparameterne gir et uttrykk for hvor stor forventet endring vi får i skadeomfang, dersom alkoholkonsumet øker med én liter ren alkohol per innbygger, 15 år og eldre. Modellene som ligger til grunn for de estimerte effektene er litt ulike, de fleste er semi-log modeller, hvor effektene er beregnet som en prosentvis endring i utfallsmålet, mens det i en av modellene (for ulykkesdødsfall) er beregnet en rate-effekt (antall dødsfall per 100 000 i befolkningen). En endring i konsumet svarende til én liter per voksenalder er ganske betydelig. Til sammenligning er dagens nivå på 6,75 liter ren alkohol, se tabell 6.

For total dødelighet vil en økning i alkoholkonsumet på én liter ren alkohol, gi en forventet økning i antall dødsfall på 0,84 prosent per år. En slik økning i alkoholkonsumet vil gi en forventet økning på 6,3 ulykkesdødsfall for menn per 100 000 i befolkningen og en økning på 8,9 prosent i antall domfellelser for voldsforbrytelser. Estimaten er antatt symmetriske, hvilket betyr at en tilsvarende nedgang i alkoholkonsumet er forventet å gi tilsvarende reduksjoner i dødsfall, voldstilfelle og sykefravær.

Estimatene for dødelighet ved ulykker for kvinner og ved selvmord for kvinner, tabell 15, er så små og beheftet med så stor statistisk usikkerhet, at de ikke er gjengitt i tabellen her og ikke inngår i de videre beregninger.

Tabell 16 gjengir beregnet endring i total dødelighet og antall dødsfall for de samme kategorier som i tabellen over, samt i antall siktede personer for voldshandlinger og andel sykefravær av alle arbeidsdager. Det er først angitt beregnet effekt av en endring i gjennomsnittskonsumet på én liter ren alkohol per voksenalder. Deretter angis beregnet nedgang på de samme utfallsmålene gitt en nedgang i alkoholkonsumet lik som de tre anslagene i de andre scenariet, der kun taxfree-handel ble avvirket. Det alternative scenariet, der avgiftsfri innførsel av alkohol ikke er tillatt, ga anslag på en forventet reduksjon i totalkonsumet på mellom 0,15 og 0,38 liter. Under dette første scenariet med en noe større forventet reduksjon i totalkonsumet, vil man også kunne forvente tilsvarende større effekter på utfallsmålene.

Det er viktig å merke seg at alle disse estimatene har store konfidensintervaller. Anslagene er altså beheftet med betydelig statistisk usikkerhet. Estimaten på dødsfall er også gjort noe tid tilbake (tidsserier fom. 1950 tom. 1995), og det kan tenkes at en utvidelse av tids-serien t.o.m. 2014 eller en forskyvning av tidsserien ville gitt noe andre parameterestima-ter og følgelig noe andre tall for forventete effekter.

Utfallsmål	Kjønn	Effektparameter	Antall i 2014
Totalt dødsfall	Begge	0,0084	40 344
Dødsulykker, antall per 100 000	Menn	6,31	58,8
Selvmord	Menn	0,094	401
Drap	Begge	0,124	31
Domfellelser volds-kriminalitet	Begge	0,089	2 673
Sykefravær, andel sy- kedager av alle arbeidsdager	Menn	0,134	4,2

Tabell 15: Oversikt over utfallsmål, effektsanslag og statistikk over dødsfall, vold og sykefravær

Effekt av endring i totalkonsumet					
Utfallsmål	Kjønn	1 liter ren alkohol per innbygger	Anslag 1 0,11 liter	Anslag 2 0,17 liter	Anslag 3 0,25 liter
Totalt dødsfall	Begge	339 dødsfall i alt	37	58	85
Hvorav			13	20	30
Dødsulykker	Menn	120 dødsulykker			
Selvmord	Menn	38 selvmord	4	6	10
Drap	Begge	4 drap	0	1	1
Domfellelser volds-kriminalitet	Begge	238 domfelte	26	40	60
Sykefravær andel sykedager av arbeidsdager	Menn	0,56 % sykedager	0,06	0,10	0,14

Tabell 16: Beregnete effekter av en fjerning av muligheten til å kunne handle taxfree-alkohol på utvalgte utfallsmål

Sosioøkonomiske forskjeller i taxfree-salget

I disse analysene er det brukt data fra SSBs spørreundersøkelse i et representativt utvalg av den voksne norske befolkningen i 2015. Utvalget omfattet 2 242 personer mellom 16 og 79 år, og ble her avgrenset til 2 158 personer mellom 18 og 79 år. Utvalget er blant annet vektet med hensyn til kjønn, alder, inntekt og bosted.

Respondenter som svarte at de hadde vært på utenlandsreise i løpet av siste 12 måneder (n=1 564), og som deretter svarte at de hadde kjøpt taxfree-varer på lufthavn ved hjemreise (n=936), ble spurt mer detaljert om hvor mye de hadde kjøpt av øl, vin, brennevin, sider og «rusbrus» siste gang de kjøpte alkohol på en norsk lufthavn ved hjemkomst. Dette ble regnet om til liter ren alkohol og multiplisert med antall ganger siste år som respondenten hadde foretatt slikt taxfreekjøp. Denne variabelen ble justert noe ved at usannsynlige ekstremverdier ble fjernet. Vi foretok videre en konservativ justering ved å trunkere verdier som oversteg 1 liter ren alkohol per person ved siste gangs kjøp til 1,00. I alt 2% av utvalget hadde et estimert kjøp siste gang på 1,00 liter ren alkohol eller mer.

Man kunne tenkt seg at de som foretok mange taxfree-innkjøp i løpet av ett år, ville ha et lavere innkjøp per gang (siste gang) enn dem som bare hadde hatt ett eller noen få slike innkjøp, men det var ikke empirisk støtte for en slik antakelse. Vi har i det følgende beskrevet hvordan det beregnete kjøp av taxfree alkohol på lufthavn ved ankomst siste år varierer med sosiodemografiske kjennetegn. Dette er oppsummert i tabell 17.

Merk at det er forskjeller mellom beregnete alkoholemengder, i liter ren alkohol per innbygger, fra spørreundersøkelsen og fra faktiske salgstall. Sammenliknet med salgstall, ga beregninger fra spørreundersøkelsen høyere mengde for kjøp av taxfree alkohol men lavere mengde for totalt årlig alkoholkonsum. Beregningene fra spørreundersøkelsen er derfor ikke presise i absolutte tall, men de gir trolig et godt bilde av relative forskjeller mellom ulike befolkningsgrupper.

Som det framgår av Tabell 17, er det betydelige forskjeller i innkjøp av taxfree-alkohol med hensyn til kjønn, alder, bosted, utdanning og inntekt. Menn kjøper i gjennomsnitt mer enn kvinner, middelaldrende mer enn andre aldersgrupper, reisende bosatt i Oslo/Akershus kjøper mer enn dem som er bosatt andre steder, og de som har høy utdanning og høy inntekt kjøper mer enn dem med lavere utdanning og inntekt. Tabellen viser også at det er noen sosiodemografiske forskjeller i totalt årlig alkoholforbruk, først og fremst med hensyn til kjønn og utdanningsnivå.

Det er også en positiv korrelasjon mellom selvrapportert alkoholkonsum og kjøp av alkohol på taxfree (Pearson's $r = 0,22$), dvs. at de som drikker mest også kjøper mest taxfree-alkohol, og vice versa. Dersom denne samvariasjonen helt eller delvis skyldes at taxfree-kjøp av alkohol supplerer og ikke erstatter annet alkoholkjøp, betyr det at taxfree-kjøp bidrar til å øke alkoholkonsumet, og det bidrar til å øke konsumet mer i noen grupper enn andre, og derved øke forskjellene i alkoholkonsum mellom sosiodemografiske grupper. I så tilfelle, vil en fjerning av ordningen følgelig kunne tenkes å redusere noe av forskjellene i alkoholkonsum mellom sosiodemografiske grupper.

	Taxfree Lufthavn	Totalt alkohol- forbruk
Kjønn		
Mann	0,72	4,24
Kvinne	0,49	2,11
Alder		
18-24	0,33	4,61
25-34	0,56	3,00
35-44	0,64	2,75
45-54	0,92	3,28
55-64	0,68	3,10
65-79	0,41	2,88
Inntekt		
< 50 000	0,31	4,57
50 – 150 000	0,34	3,33
150 - 200 000	0,27	3,32
300 - 400 000	0,34	2,47
- 500 000	0,58	2,68
>500 000	1,13	4,04
Utdanning		
Grunnskole	0,30	2,73
Videregående skole	0,61	3,20
Universitet/høyskole, lav grad	0,69	3,27
Universitet/høyskole høy grad	1,34	4,51
Sentralitet		
Sentrale kommuner	0,70	3,44
Noe sentrale	0,44	2,48
Mindre sentrale	0,41	2,55
Minst sentrale	0,30	2,96
Landsdel		
Akershus + Oslo	0,86	3,89
Hedmark + Oppland	0,47	2,86
Østlandet ellers	0,57	2,85
Agder + Rogaland	0,64	2,86
Vestlandet	0,54	3,06
Trøndelag	0,52	3,33
Nord-Norge	0,30	3,07
Sivilstand		
Gift	0,64	2,55
Samboer	0,71	3,66
Ugift, skilt, enke/-mann	0,51	3,78

Tabell 17: Gjennomsnittlig antall liter ren alkohol kjøpt på taxfree ved innreise i løpet av siste 12 mnd. og gjennomsnittlig liter ren alkohol konsumert siste 12 mnd. etter sosiodemografiske kjennetegn

Betydning for Vinmonopolets stilling og legitimitet

Vinmonopolet og høye særavgifter på alkohol er to av de viktigste virkemidlene i norsk alkoholpolitikk, og disse er begrunnet i helse- og sosialpolitiske hensyn [35,36]. Vinmonopolordningen bidrar til å begrense og kontrollere tilgjengeligheten til alkohol, noe som sammen med et høyt avgiftsnivå demper forbruket. I tillegg kommer bevillingssystemet, reklameforbudet og begrensede salgs- og skjenketider. Målsettingen er å begrense skader som alkoholbruk medfører for samfunnet og den enkelte [23].

Hensikten med den statlige monopolordningen er både å begrense tilgjengeligheten og å fjerne privatøkonomiske incentiver i salg av alkohol. Vinmonopolet har derfor blant annet et sterkt fokus på sosial kontroll, satser ikke på mersalg og har ingen aktiv lobbyvirksomhet rettet mot en liberalisering av alkoholpolitikken [25].

Monopolordningens stilling har i de siste årene blitt utfordret ved at en økende andel av alkoholsalget skjer utenfor Vinmonopolet, og ved at det nå åpnes for unntak i forbindelse med nisjesalg av sider og mjød som inneholder over 4,7 volumprosent alkohol. Unntakene fra monopolordningen har vært begrunnet med hensyn til næringsinteresser og med hensyn til utenlandsreisende [37-39]. Taxfree-salget ved norske lufthavner genererer store inntekter til Avinor og de private lufthavnene Rygge og Torp. Taxfree-utsalgene bidro med 2 512 mill. i kommersielle inntekter til Avinor i 2015 [5]. Om lag 60 prosent av disse inntektene kommer fra taxfree-salg av alkohol og tobakk. Fergetrafikken til Norge finansieres også delvis gjennom taxfree-handel. Unntakene fra monopolordningen øker tilgjengeligheten av alkohol i Norge.

Taxfree-salget, i Norge og i utlandet, utfordrer også pris som alkoholpolitisk virkemiddel. Særlig brennevin, som har et høyt avgiftsnivå i Norge, selges avgiftsfritt og dermed til en betydelig lavere pris i taxfree-utsalgene, se tabell 8. Det er imidlertid ikke kun taxfree som utfordrer prisvirkemiddelet, men mer generelt muligheten til å kunne innføre alkohol som er til dels betydelig billigere utenfor Norge. Det har derfor blitt stilt spørsmål ved om det norske avgiftsnivået og tollfritaksregimet er holdbart på lengre sikt [40].

Salget av alkohol ved ankomst til norske lufthavner har vokst i omfang og utgjør nå den største enkeltkilden for uregistrert omsetning av vin og brennevin. Det skyldes både en sterk økning i antall utenlandsreisende, men også en gradvis utvidelse av kvoten for avgiftsfri innførsel og endring i taxfree-regelverket: I juli 2005 ble det tillatt å selge taxfree ved ankomst til en norsk lufthavn. Fra og med juli 2006 kunne brennevinskvoten byttes til 1,5 liter vin eller øl, og fra og med juli 2014 kunne også tobakkskvoten byttes til 1,5 liter vin eller øl. I samme periode økte utlandstrafikken fra 11,8 mill. reisende i 2005 til 21,0 mill. reisende i 2015.

Av all vin, hetvin og brennevin som ble solgt i 2015, kom 19 prosent fra uregistrerte kilder, mer enn halvparten av dette ble solgt ved ankomst til en norsk lufthavn. Gitt at dagens kvoteordning fortsetter, vil denne taxfree-andelen trolig øke i årene framover, særlig når utbygginger ved Oslo lufthavn, Bergen lufthavn og Stavanger lufthavn er ferdigstilte. I 2020 er det anslått at antall utenlandsreisende øker til rundt 26 mill. [17].

Konsistens i alkoholpolitikken

Utvidelsene av kvoten for avgiftsfri innførsel, utvidelsene av taxfree-utsalg ved norske lufthavner og et økende antall utenlandsreisende som kan handle alkohol fra kilder utenfor Vinmonopolet, kan utfordre konsistensen i den restriktive norske alkoholpolitikk. Det kan

svekke monopolordningens legitimitet og på sikt få betydning for monopolordningens EØS-rettslige stilling.

Som en hindring i fri flyt av varer i det indre europeiske markedet har den restriktive alkoholpolitikken i Norden blitt utfordret rettslig en rekke ganger. Alkohol er trolig det saksområdet som har medført flest juridiske tvister under EØS-avtalen [40]. De nordiske monopolordningene ble likevel godkjent i en serie av avgjørelser i EU og EFTA domstolene i 1997. Import-, eksport og grossistmonopolet måtte imidlertid avvikles. Senere ble også andre elementer i den restriktive alkoholpolitikken utfordret, blant annet salg av «rusbrus» og reklameforbudet.

De viktigste alkoholpolitiske virkemidlene har likevel blitt bevart. I sitt forsvar for den norske alkoholpolitikken la norske myndigheter stor vekt på at denne var tett koblet opp mot og konsistent med overordnede helse- og sosialpolitiske målsettinger [41]. Etter EØS art. 13 og domstolenes rettspraksis, er blant annet menneskers helse og liv et legitimt hensyn som kan begrunne et handelshindrende tiltak, som en restriktiv alkoholpolitikk med en monopolordning representerer [42].

I en rekke senere avgjørelser, særlig knyttet til pengespill, har EU og EFTA domstolene i større grad vektlagt at begrunnelsen for et handelshindrende tiltak må inngå i en helhetlig og systematisk politikk [43,42]. I saken om spilleautomater i 2007 bemerket EFTA domstolen at «restrictions based on legitimate grounds of overriding public interest must be consistent with similar measures already taken» [44]. Et medlemsland kan ikke bruke, legge til rette for eller tolerere andre tiltak som er motstridene til de påberopte formålet. «Such inconsistencies may lead to the legislation at issue being unsuitable for achieving the intended objectives» som påpekt i *Ladbroke's*-saken i 2007 [45].

Konsistenskravet med hensyn til de legitime helse- og sosialpolitiske målsettingene i alkoholpolitikken ble også tatt opp i en EØS-rettslig vurdering av nisjesalg av sider og mjød [46]. Imidlertid falt disse drikketyperne utenfor EØS-avtalen og dermed også konsistensvurderingen. For typiske taxfree-varer som vin og brennevin, omfattet direkte eller indirekte av EØS-avtalen, vil kravet om overordnet konsistens i alkoholpolitikken derimot bestå. I utredningen til Helse- og omsorgsdepartementet skrev Arnesen og Sejersted oppsummerende:

«... hovedprinsippene i den restriktive norske lovgivningen som oftest er godtatt av domstolene. Men betingelsen for dette er at restriksjonene er genuint begrunnet i legitime hensyn, egnete og nødvendige for å ivareta disse hensynene, og inngår i en konsistent politikk som tar sikte på å beskytte folkehelsen. Og dette etterprøves grundig av domstolene.»

Konsistenskravet vil kunne komme til anvendelse i en eventuell framtidig sak som utfordrer Vinmonopolet eller andre sider ved den restriktive alkoholpolitikken. Siden dette kravet først kom til anvendelse i nyere saker, er det usikkert hvordan konsistensen av alkoholpolitikken ville bli vurdert. Et høyt og fortsatt stigende volum av taxfree- og grensehandel, fremmet gjennom utvidelser av kvoten for avgiftsfri innførsel og utvidelser av taxfree-butikker, og som er begrunnet med rent kommersielle hensyn eller av hensyn til reisende, kan skape en annen kontekst enn tidligere.

Om monopolordningen ville bli vurdert som inkonsistent i en slik eventuell framtidig sak, vil man måtte avveie eventuelle endringer i taxfree-ordningen og kvoteregler opp mot de inntektene taxfree-salget genererer ved lufthavnene og på ferger til Norge. Denne avveiningen kan bli vanskeligere, jo større omfanget av taxfree-salget og dermed inntektene fra dette salget blir.

Vinmonopolets stilling og legitimitet

Samtidig som Vinmonopolets stilling må anses å være svekket som følge av økende lekkasje til det uregistrerte salget, har monopolordningen hatt en økende oppslutning i senere år [47]. Mens det i 1999 var mer enn 2/3 av befolkningen som ønsket at vin skulle bli solgt i dagligvarebutikker, falt denne andelen i løpet av de neste årene til rundt halvparten [48]. I 2016 toppet Vinmonopolet omdømmeundersøkelsen utført av TNS Gallup for fjerde år på rad [49]. Vinmonopolet scorer også høyt på BIs kundebarometer [50].

Den økte oppslutningen om Vinmonopolordningen siden årtusenskiftet har blitt forklart med en mer forbrukervennlig dreining med flere antall utsalg, selvbetjening og noe lengre åpningstider [51]. Vinmonopolet har også hatt et større utvalg av varer, selv i mindre utsalg. Samtidig kan en økt bevissthet rundt alkoholskader ha påvirket holdningene til og oppslutningen om den restriktive alkoholpolitikken [52]. Flere utsalgssteder i kommuner som ikke hadde Vinmonopol fra før, har ikke gitt utslag i økt alkoholkonsum [51].

Det kan oppfattes som noe paradoksalt at Vinmonopolets legitimitet har økt i de siste årene, mens monopolordningens stilling synes å svekkes av økt taxfree- og grensehandel. Det har blitt anført at taxfree-utsalg og avgiftsfrihet bidrar til å støtte opp om alkoholpolitikken ved at den fungerer som en «ventil» som bidrar til generell aksept av en restriktiv alkoholpolitikk [13, 3]. Det finnes imidlertid ikke noe empirisk grunnlag for å kunne hevde dette. Som vi har vist over, er det store sosioøkonomiske forskjeller i taxfree-handel. Dersom det skulle være slik at taxfree-handelen fungerer som en ventil, er det i så fall kun en ventil for deler av befolkningen. Den generelle oppslutningen om monopolordningen kan nok forklares bedre ved en mer forbrukervennlig tilpasning av Vinmonopolet, som beskrevet ovenfor.

Dersom nedgangen i salget ved Vinmonopolet, blant annet som følge av økt taxfree-handel, grensehandel og gårdssalg, også fortsetter etter 2015, kan det svekke Vinmonopolets økonomi. Det kan blant annet føre til færre utsalgssteder og et begrenset vareutvalg. En slik utvikling kan igjen tenkes å true oppslutningen om en restriktiv alkoholpolitikk og dermed også Vinmonopolets legitimitet.

Referanser

1. Stortingsforhandlinger, *Representantforslag om å la Vinmonopolet overta taxfree-ordningen*. Dokument 8:83 S (2013–2014), 2014
2. Stortingsforhandlinger, *Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om å la Vinmonopolet overta taxfree-ordningen*. Innst. 63 S (2014-2015), 2014
3. Bergsvik, D, *Avgiftsfritt salg av alkohol og tobakk ved norske lufthavner*. SIRUS rapport 6/2015, Statens institutt for rusmiddelforskning
4. Skretting, A., Bye, E.K., Vedøy, T.F. og K.E. Lund, *Rusmidler i Norge 2015*. Statens institutt for rusmiddelforskning
5. Avinor, *Års- og samfunnsansvarsrapport 2015. Driftsinntekter og andre inntekter*, s.85
6. Oslo Economics, *Betydning av konkurranse om å drive duty-free-handel ved norske lufthavner*. Oslo Economics-rapport 2015-7
7. Avinor, *Plan for virksomheten 2016-2018 (§10-plan)*. Avsnitt 4.2.1, *Utvikling av kommersiell virksomhet på lufthavnene*, s. 20-21
8. Finansdepartementet, *Nasjonalbudsjettet 2016*. Meld. St. 1 (2015-2016), 2015. Tabell 5.6, *Skatteutgifter og -sanksjoner for næringslivet*, s. 137
9. Oslo Economics, *Etterspørselsvirkninger av å avvikle duty-free*. Oslo Economics-rapport 2015-14
10. European Commission, *Duty-free sales - the facts*. Memo/97/82, 1997
11. Christiansen V. og S. Smith, *The economics of duty-free shopping*. CESifo Working Paper 595, 2001
12. Finansdepartementet, *Sett pris på miljøet*. NOU 2015:15. Avsnitt 9.2.3.3, *Støtte til innenlandsk flytrafikk*, s. 140
13. Finansdepartementet, *En vurdering av særavgiftene*. NOU 2007:8. Avsnitt 10.3.3, *Tax free-ordningen og grensehandel*, s. 123-124
14. Vinmonopolet, *Selskapsstrategi*, 12.11.2015. Avsnitt 5, *Situasjonsbeskrivelse – Rammebetingelser*, s. 3-4
15. Statistisk sentralbyrå, *Lufttransport, kvartalsvis*. <http://www.ssb.no/transport-og-reiseliv/statistikker/flytrafikk/kvartal>
16. Avinor, *Svak oppgang i flytrafikken*. Pressemelding, 11.01.2016
17. Samferdselsdepartementet, *Rammevedtak om Avinor AS' lufthavnavgifter for 2016*. Brev til Avinor, 20.10.2015. Avsnitt 4.2.2.1, *Passasjerprognoser*, s. 6-7
18. Avinor, *Perspektivanalyse mot 2050*, 2015. Avsnitt 4.2, *Langsiktige trafikkprognoser*, s. 13
19. Aftenposten, *Snart åpner den nye taxfree-butikken på Gardermoen*, 04.07.2016
20. Nygård, O.E. og J. Aasness, *Særavgifter, grensehandel og modellen KONSUM-G*. SSB Rapport 2/2013. Statistisk sentralbyrå
21. Horverak, Ø., *Avgiftsfritt salg på flyplasser og ferger i utenlandstrafikk*. SIRUS notat, 2012, Statens institutt for rusmiddelforskning
22. Finansdepartementet, *Svar på spørsmål fra Finanskomiteen/SPs fraksjon til skattemeldingen*. Spørsmål 69, 75 (14.01.2016) og 118 (24.02.2016). Avvikling av taxfree. Provenyeffekt og effekt på Vinmonopolets omsetning
23. Rossow, I. og E.K. Bye, *The problem of alcohol-related violence: An epidemiological and public health perspective*, i *Alcohol-related violence: Prevention and treatment*, M. McMurrin, Editor. 2013, Wiley: Chichester, UK. s. 3-18
24. Norstrom, T. og M. Ramstedt, *Mortality and population drinking: a review of the literature*. Drug and Alcohol Review, 2005. 24(6), s. 537-547

25. Babor, T., et al., *Alcohol: No ordinary commodity. Research and public policy*. Second edition. 2010, Oxford: Oxford University Press
26. Rossow, I. og T. Norström, *The use of epidemiology in alcohol research*. *Addiction*, 2013. 108(1), s. 20-25
27. Norström, T. og I.S. Moan, *Per capita alcohol consumption and sickness absence in Norway*. *The European Journal of Public Health*, 2009. 19(4), s. 383-388
28. Horverak, Ø., S. Nordlund og I. Rossow, *Om sentrale deler av norsk alkoholpolitikk*. 2001, Statens institutt for rusmiddelforskning
29. Norström, T., et al., *Potential consequences of replacing a retail alcohol monopoly with a private license system: results from Sweden*. *Addiction*, 2010
30. Norström, T., *Per capita alcohol consumption and all-cause mortality in 14 European countries*. *Addiction*, 2001. 96(1s1), s. 113-128
31. Skog, O.-J., *Alcohol consumption and overall accident mortality in 14 European countries*. *Addiction*, 2001. 96(1s1), s. 35-47
32. Ramstedt, M., *Alcohol and suicide in 14 European countries*. *Addiction*, 2001. 96, s. 59-75
33. Rossow, I., *Alcohol and homicide: a cross-cultural comparison of the relationship in 14 European countries*. *Addiction*, 2001. 96, s. 77-92
34. Bye, E.K., *Alcohol and violence: use of possible confounders in a time-series analysis*. *Addiction*, 2007. 102(3), s. 369-376
35. Helse- og omsorgsdepartementet, *Se meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk*. Meld. St. 30 (2011-2012), 2012. Kapittel 4.1 *Redusere tilgjengeligheten til rusmidler – Alkohol*, s. 31-45
36. Helse- og omsorgsdepartementet, *Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter*. Meld. St. 19 (2014-2015), 2015. Avsnitt 3.5, *Alkohol, andre rusmidler og avhengighet*
37. Finansdepartementet, *Skatte-, avgifts- og tollvedtak*. St.prp. nr. 1, avsnitt 3.1.1. 2004
38. Finansdepartementet, *Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga*. Prop. 94 LS. Se kapittel 6. 2014
39. Helse- og omsorgsdepartementet, *Endringer i alkoholloven mv. (retten til begrenset salg av alkoholholdig drikk mv.)*. Prop. 116 L (2015-2016). 2016
40. Utenriksdepartementet, *Innenfor og utenfor*. NOU 2012:12. Avsnitt 17.6, *Alkoholpolitikken*, s. 501-508
41. Ugland, T. *Policy Re-categorization and Integration: Europeanization of Nordic Alcohol Control Policies*. Report No 3, 2002. ARENA: Oslo
42. Rognstad, O.-A. *Andre import- og eksportrestriksjoner – EØS art. 11-13, i EØS-rett*, Sejersted, F., Arnesen, F., O.-A. Rognstad og O. Kolstad, Editor. 3. utgave, 2014. Universitetsforlaget: Oslo, Avsnitt 17.3, s. 312-342
43. Mathisen, G. *Consistency and coherence for justification of member state measures restricting free movement*. *Common Market Law Review* 47, s. 1021-1048
44. EFTA Judgement, Case E-1/06 *ESA v. Norway*, 14.03.2007
45. EFTA Judgement, Case E-3/06 *Ladbroke's*, 30.05.2007
46. Arnesen, F. og F. Sejersted, *EØS-rettslig vurdering av om salg av alkohol fra nisjeprodusenter kan tillates uten å svekke dagens monopolordning*. Utredning til Helse- og omsorgsdepartementet, 2015
47. Rossow, I. og E.E. Storrø, *Long-term trends in alcohol policy attitudes in Norway*. *Drug and Alcohol Review*, 2014. 33(3), s. 220-226
48. Storrø E.E. og T. Halkjelsvik, *Changes in Norwegian public opinion on alcohol policy, 2005–2012*. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs* 2013, 30 s.491–506

49. TNS Gallup, *Nordmenn elsker Vinmonopolet*. <http://www.tns-gallup.no/radgivningsekspertise/kunde-medarbeider-og-omdommeutvikling-omdommemalingen-2016>
50. Handelshøyskolen BI, *Norsk Kundebarometer*, <http://www.bi.no/forskning/norsk-kundebarometer>
51. Nordlund S., *Effects of increasing availability of wine and spirits in Norway*. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs* 2010, 27 s. 127–140
52. Storvoll E.E., Rossow I. og J. Rise, *Changes in attitudes towards restrictive alcohol policy measures: the mediating role of changes in beliefs*. *Journal of Substance Use* 2014, 19 s. 38–43

Appendiks: Elastisiteter

Her vises aggregerte elastisiteter for grupperinger av alkoholholdig drikke handlet fra ulike kilder: avgiftsbelagt salg, grensehandel og taxfree. Smugling holdes utenfor, ettersom omfanget trolig er begrenset og anslagene er svært usikre. Pris- og krysspriselasititeter angir hvordan en prosentvis endring i pris på en vare gir en prosentvis endring i omsetning av en (annen) vare. Inntektselasititeter angir hvordan en prosentvis endring i inntekt gir en prosentvis endring i omsetningen. Oppdaterte elastisiteter for 2015, detaljert for mange varegrupper og ulike kilder, ble oversendt av Finansdepartementet i forbindelse med denne utredningen.

Opprinnelig ble de detaljerte pris- og krysspriselasititeter beregnet av SSB i henhold til Konsum-G modellen. Pris- og krysspriselasititetene er tallfestet ved hjelp av informasjon og antagelser om inntektselasititeter, hvor mye av inntekten som brukes på alkohol og andre varer fra ulike kilder og modellens nyttefunksjon [20]. Inntektselasititetene og inntektsandeler er hentet fra tidligere studier og beregninger. I tallfestingen ble inntektselasititetene for taxfree-handel satt til halvparten av verdien for avgiftsbelagt handel, fordi de som handler på taxfree ansees som noe mindre følsomme overfor inntektsendringer. Det er noe usikkerhet knyttet til en slik antagelse.

Det er viktig å merke seg at elastisitetene angir hva som vil skje ved marginale endringer i priser og at de er tallfestet ut fra visse forutsetninger som er lagt i modellen, blant annet at det er mulig å innføre alkohol avgiftsfritt. Det er dermed ikke helt uproblematisk å bruke dem som anslag for hva som vil skje ved en større politikkendring og ved større, ikke-marginale, endringer i priser. Når de likevel benyttes her er det fordi disse estimatene er de best tilgjengelige og mest relevante anslagene som finnes for norske forhold per i dag. Nye prisestimater fra lignende modeller, basert på reviderte forutsetninger som bygger inn politikkendringene, vil kunne forbedre effektanslagene for total omsetning i framtiden.

Tabell A1 viser aggregerte inntektselasititeter (E), og aggregerte pris- og krysspriselasititeter (ej.) for øl, vin og brennevin kjøpt avgiftsbelagt, på taxfree og gjennom grensehandel. Tabell A2 viser aggregerte pris- og krysspriselasititeter for de ulike drikketyperne gruppert etter avgiftsbelagt salg og taxfree (A), og grensehandel (B). En aggregering av elastisitetene innebærer en vektet summering av de mer detaljerte elastisitetene. Vektningen tar hensyn til inntektsandeler, det vil si at hvis forbrukerne bruker lite av inntekten på en vare fra en bestemt kilde, vil den tilhørende elastisiteten bli vektet forholdsvis lavt i aggregeringen.

Pris- og krysspriselasititetene i tabell A1 er brukt i beregning av det første anslaget i det første scenariet i avsnittet om virkningen av en eventuell fjerning av taxfree-ordningen. Tabell A2 er brukt i beregning av det første anslaget i det andre scenariet.

	E	ej. Øl	ej. Vin	ej. BV
Øl	0.807	-0.715	0.195	0.074
Vin	1.454	0.187	-1.123	0.133
Brennevin	0.904	0.116	0.218	-0.853

Tabell A1: Aggregerte inntekts- og krysspriselasititeter for alkoholholdig drikke. 2015

		ej. $\emptyset I_A$	ej. $\emptyset I_B$	ej. Vin_A	ej. Vin_B	ej. BV_A	ej. BV_B
$\emptyset I_A$	Avg. og taxfree	-0.772	0.057	0.177	0.018	0.067	0.006
$\emptyset I_B$	Grensehandel	0.587	-1.307	0.178	0.018	0.068	0.007
Vin_A	Avg. og taxfree	0.170	0.017	-1.180	0.062	0.120	0.012
Vin_B	Grensehandel	0.179	-0.002	0.654	-1.832	0.127	0.012
Brennevin_A	Avg. og taxfree	0.105	0.010	0.196	0.020	-0.914	0.069
Brennevin_B	Grensehandel	0.119	0.012	0.223	0.022	0.824	-1.784

Tabell A2: Aggregerte krysspriselasiteter. Avgiftsbelagt og taxfree, og grensehandel. 2015

www.fhi.no

Utgitt av Folkehelseinstituttet
September 2016
Postboks 4404 Nydalen
NO-0403 Oslo
Telefon: 21 07 70 00
Rapporten kan lastes ned gratis fra
Folkehelseinstituttets nettsider www.fhi.no