

Taxfree: Et avvik i norsk alkoholpolitikk

“ Taxfreeordningen har fått et omfang som representerer en de facto omlegging av norsk alkoholpolitikk

Ola Borten Moe, Senterpartiet

Innhold

Sammendrag	1
Fra liten ventil til åpen dør	3
Store mengder alkohol	6
Forbruk utenfor statistikken	8
Folk kjøper mer	8
Vinmonopolet	9
Aktuell politisk sak	11
Actis mener: Fjern taxfreeordningen eller overfør den til Vinmonopolet	13
Litteratur	15

Sammendrag

Taxfreeutsalgene på Gardermoen bidrar til et økonomisk overskudd for Avinor som er med på å finansiere de mindre lønnsomme flyplassene. På en liten del av regnearket gir dette mening. Men i det store regnskapet er dagens taxfreeordning et tapsprosjekt:

- Fellesskapet taper mellom 3,5 og 5 milliarder kroner i avgiftsinntekter (tapte alkoholavgifter og merverdiavgift) ved å flytte store andeler av alkoholsalget til taxfree fremfor Vinmonopolet.
- Folkehelsen taper ved at det selges og drikkes mer alkohol enn uten taxfree. Subsidiering av helseskadelige produkter undergraver våre nasjonale mål om å redusere alkoholskader.
- Klimaet taper fordi flyselskapene kan tilby billigere flybilletter på grunn av alkoholsubsidieringen. Slik kan fly være med å utkonkurrere tog som transportalternativ.

Vinnerne er i all hovedsak selskapene som har fått kontrakt på å drive taxfreeutsalget på flyplassene fram til 2022, Heinemann og Travel Retail Norway - og de med god råd som er overrepresentert blant passasjerene, og som med taxfreeordningen får billigere alkohol enn ikke-reisende.

Økt tilgjengelighet av alkohol gir økt forbruk. Fra 1. juli 2005 ble det åpnet for ankomstsalg av taxfreevarer på norske flyplasser. Nyere tall viser både en økning i omsetning av alkohol på taxfree, og at mesteparten av alkoholsalget skjer ved ankomst. Hele 86 prosent av vin solgt fra taxfree ble solgt ved ankomst (Hoverak 2012). De første rapportene etter at økt taxfreekvote ble innført fra 1. juli 2014, viser at vinsalget økte med 23,5 prosent etter omleggingen (NRK 2014). Tidligere erfaring viser at taxfree-salget gir økt konsum. Beregninger viser at det eksempelvis blir drukket 12 prosent mer sprit enn det som ville vært tilfelle uten taxfree. Tilsvarende beregning for vin er tre prosent (Hoverak 2012).

Ifølge SIRUS har nordmenns alkoholforbruk økt med 40 prosent de siste 20 årene (Skretting, Lund og Bye 2014). Det er dårlig nytt for folkehelsen, og det har konsekvenser for trygghet og trivsel. Daglig foretas 30 000 kjøreturer med bil i påvirket tilstand. Om lag 100 000 skades fysisk av fulle folk hvert år (Fekjær 2008:184). Mange hundre tusen mennesker plages av andres drikking på ulike vis. Vi trenger ikke politiske løsninger som legger til rette for økt alkoholforbruk.

Taxfreeordningen var opprinnelig en liten ventil i alkoholpolitikken, en ordning som skulle øke aksepten for en ellers streng alkoholpolitikk. Men «ventilen» har vokst seg stor. I 2012 tilsvarte vin solgt fra taxfree 7,6 prosent av vinsalget fra Vinmonopolet og 27 prosent av spritsalget (RusStat 2012).

En sterk taxfreeordning truer Vinmonopolet økonomisk og politisk. Resultatet kan bli at vi mister Vinmonopolet som virkemiddel for ansvarlig alkoholsalg. Den norske ordningen med monopol har fått unntak fra EUs vanlige krav om fri og lik konkurranse fordi den er begrunnet med hensyn til folkehelsen. Skyves en større del av salget over på taxfreehandelen, svekker vi begrunnelsen for Vinmonopolet. I ytterste konsekvens kan ordningen forsvinne. Da undergraves også den nasjonale alkoholpolitikken.

Actis registrerer nå en økende politisk støtte til å avvikle taxfreeordningen fra mange ulike hold. Flere partier har tatt til orde for å fjerne hele ordningen eller å la Vinmonopolet overta utsalget på flyplassene.

Med dette notatet ønsker vi å bidra til den videre debatten om taxfreeordningen i Norge. Vår anbefaling er klar: Dagens taxfreeordning bør avvikles.

Norge har en god tradisjon for å føre en ansvarlig alkoholpolitikk med mål om å minimere skader fra alkoholbruk. Regulert pris, tilgjengelighet og reklameforbud er ifølge Verdens helseorganisasjon (WHO 2011) de tre viktigste virkemidlene for å forebygge og redusere alkoholskader. Disse tre er også bærebjelkene i norsk alkoholpolitikk. Taxfreeordningen undergraver dette ved å gjøre alkohol billigere og mer tilgjengelig.

Oslo, september 2014

Actis - Rusfeltets samarbeidsorgan

Fra liten ventil til åpen dør

Taxfreeordningen ble innført i Norge som følge av FN-konvensjonen 4. juni 1954 om toll-lettelser for turister. Den pålegger avtalepartene å åpne for toll- og avgiftsfri innførsel av «one regular-size bottle of wine and one-quarter litre of spirits» som reisegods. Den norske kvoten for alkohol og tobakk var gjenstand for hyppige endringer før 1982. Kvoten sto deretter fast i en årrekke, før den ble justert opp i 2006. Tollfrikvoten for vin ble økt fra maksimalt 1,5 liter (to flasker) til 3 liter (fire flasker). Denne kvoten forutsatte at kunden ikke kjøpte brennevin. Ved valg av 1 liter brennevin, var kvoten 1 liter vin før 2006, mens den fra 2006 ble satt til 1,5 liter (to flasker).

“ Det finnes ikke ett fornuftig argument for salg av avgiftsfri alkohol på norske flyplasser.

«Få spriten bort!»

Lederartikkel i Bergens Tidende 5.8.2014

Før de nye kvotene ble innført, kjøpte nordmenn 50 prosent vin/øl og 50 prosent sprit når de handlet avgiftsfritt. Ett år etter endringen dokumenterte Finansdepartementet at fordelingen var endret til 65 prosent vin/øl og 35 prosent brennevin (VG 2007). Det avgjørende skillet i taxfreesalgets historie kom i 2005. Da vedtok Stortinget en endring i alkoholloven som gir tillatelse til salg av alkohol også ved innreise til Norge.

I en periode hvor EU avvirket det interne taxfreesalg, åpnet Norge slusene. Tollmyndighetene overlot til Avinor å dra fordel av dette hullet i avgiftssystemet. Avinor har solgt retten til avgiftsfritt alkoholsalg videre til et tysk selskap, gjennom høy husleie og en avgift på omsetningen.

Den største detaljhandelsaktøren for taxfree-utsalg i Europa er tyske GEBR Heinemann AG. Dette selskapet er også deleier i selskapet Travel Retail Norway AS, som driver taxfreebutikkene på flere norske flyplasser.

Særavgiftsutvalget fikk 1. desember 2006 i oppdrag å vurdere hvordan dagens særavgifter ivaretar målene om å skaffe staten inntekter og prise kostnader knyttet til miljø og helse på en best mulig måte. Utvalget beregnet at taxfreeordningen, samt grensehandel med alkohol og tobakk kjøpt i land med lavere avgiftsnivå (primært Sverige), gir et avgiftstap på mellom 0,5 og 1 milliard kroner for den norske stat. Da er ikke reduksjonen i momsinnkomstene som følge av innkjøp av andre varer i utlandet regnet med (NOU 2007:08, kap. 3.3.9.).

Fra 1. juli 2014 ble det åpnet for å bytte inn tobakkskvoten (200 sigaretter) med 1,5 liter vin, rusbrus eller øl. I praksis økte alkoholkvoten for de fleste reisende, fordi stadig færre

kjøper tobakk. Finansdepartementet har anslått at endringen vil gi en reduksjon i statens avgiftsinntekt på rundt 100 millioner kroner. Vinmonopolet selv frykter en større lekkasje, og estimerer et inntektstap på 390 millioner kroner, der 250 millioner av disse er tapte alkoholavgifter (Dagens Næringsliv 2014a).

I statsbudsjettet for 2014 er skatteutgiften (dvs. hvor mye de reisende, flyplassene og fergene sparer i avgift) anslått til 3,6 milliarder. kroner som følge av fritak for særavgifter på tobakk og alkohol.

“ Taxfreeordningen bærer på en logikk som må ha blitt utarbeidet under særdeles høy promille.

Journalist Christine Baglo
Dagsavisen, 8.9.2014

Ifølge Finansdepartementet kan det dreie seg om en ytterligere skatteutgift på rundt 1,5 milliarder. i merverdiavgift (Prop. 1 LS (2013-2014)). Skatteutgiftene inkluderer all taxfree-handel på fly/ferge. Samlet kommer skatteutgiftene knyttet til taxfreeordningen på om lag 5,1 milliarder. kroner. Det er likevel ikke nødvendigvis slik at en avvikling av ordningen ville betydd at all taxfreehandel ville blitt erstattet av avgiftsbelagt salg i Norge. Inntektstapet (provenytapet) for staten som følge av redusert avgiftsbelagt salg i Norge, er derfor mindre enn skatteutgiften.

De mest oppdaterte anslagene på inntektstap som følge av taxfreesalg av alkohol som departementet har utarbeidet, er fra høsten 2012, og ble avgitt som svar til Venstres fraksjon på Stortinget (Statsbudsjettet.no 2013).

«I rapporten «Avgiftsfritt salg på flyplasser og ferger i utenlandstrafikk» gir Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) anslag på tapt innenlandsk salgsvolum av alkohol og tobakksvarer i 2010 som følge av taxfreeordningen. Anslagene til SIRUS kan fremskrives til 2013 ved hjelp av utviklingen i utenlandsk flytrafikk og antall passasjerer ut fra eller inn til Norge på ferger (kilde: Statistisk sentralbyrå). Gitt dette volumet, kan det anslås at en avvikling av taxfree-ordningen for alkohol fra 1. januar 2013 gir en påløpt provenyøkning på rundt 900 mill. kroner i 2013. Den bokførte økningen kan anslås til om lag 825 mill. kroner. Departementet understreker at slike anslag er svært usikre.»

Overskuddet fra taxfreehandelen går til private aktører. Ifølge Dagens Næringsliv hadde Travel Retail Norway AS driftsinntekter på 4,1 milliarder kroner i 2012, og et årsresultat etter skatt på 237 millioner kroner. 229 millioner kroner ble avsatt til utbytte til eierne, derav halvparten til GEBR Heinemann AG. Til sammenligning hadde Vinmonopolet driftsinntekter på 11,9 milliarder kroner og et årsresultat på 120 mill. kroner for 2012 (Dagens Næringsliv 2014a). Ifølge TV2-nyhetene (2.9.2014) har omsetningen ved ankomstbutikkene på Oslo Lufthavn Gardermoen (OSL) økt fra 764 millioner kroner i 2006 til 1,7 milliarder kroner i 2013. 2014-tallene er anslått til å bli 1,9 milliarder kroner. Ifølge

TV2 skal Avinor ha forventninger om at butikkene ved OSL skal omsette for 4 milliarder kroner i 2022.

Særavgiftsutvalget gikk på prinsipielt grunnlag inn for å avvikle salget av avgiftsfri alkohol og tobakk for reisende både med fly og ferge. Et mindretall i utvalget inntok imidlertid motsatt standpunkt med «ventil»-begrunnelsen:

«Taxfreeordningen og importkvotene kan betraktes som en ventil som gjør at nordmenn aksepterer den restriktive alkoholpolitikken Norge fører. Å avskaffe taxfreeordningen samt importkvotene vil, etter disse medlemmenes syn, kunne medføre økt smugling og hjemmebrenning. En opphevelse av kvotene vil i tillegg innebære en kriminalisering av en etablert adferd som vil virke støtende på folks alminnelige rettsoppfatning. Dagens ordning har videre en praktisk side. Hvis all alkohol og tobakk som innføres må fortolles ved deklarerer, vil dette kreve økte ressurser til tollvesenet.» (NOU 2007:8, 10.3.3)

En avvikling av taxfreeordningen kan medføre kontrollmessige og administrative konsekvenser. Kontrollmessig fordi det er grunn til å tro at småsmuglingen vil øke, administrativt fordi all mindre innførsel av alkohol- og tobakksvarer forutsettes fortollet særskilt.

Fortolling kan eventuelt skje etter regler for forenklet fortolling, slik som i dag. Det kan for eksempel gjennomføres ved å legge til rette for at fortolling skjer ved automater slik at toll- og avgiftsetaten



Først og fremst bør hele taxfreeordningen fjernes. Den er en tulleordning, som premierer folk som flyr mye, selv om alle vet at flytrafikken må begrenses. I tillegg undergraver taxfreeordningen norsk alkoholpolitikk.

*Rasmus Hansson, Miljøpartiet De Grønne
Dagens Næringsliv, 1.8.2014*

unngår merarbeid. Verdens første tollautomat kom i drift på Oslo Lufthavn Gardermoen i 2007. Det er senere blitt utplassert slike automater ved åtte av de andre større flyplassene med utenlandstrafikk, ved fire ferjehavner og ved grenseovergangen ved Svinesund.

Særutgiftsutvalget påpeker også at en fjerning av taxfreeordningen må ses opp mot forpliktelsene FN-konvensjonen om toll-lettelser for turister innebærer. De reisende må altså fortsatt få kunne innføre 200 sigaretter, en flaske vin og en liter brennevin avgiftsfritt.

Deler av overskuddet fra taxfreebutikkene er med på å finansiere flyplassene i Norge og holde flyplassavgiftene nede. I tillegg til de rent alkoholpolitiske argumentene, som er de viktigste sett fra Actis' ståsted, er det tungtveiende klimapolitiske og fordelingsmessige grunner til å avvikle taxfreeordningen. Miljøpartiets Rasmus Hansson har tidligere beskrevet ordningen som «statlig premiering av klimafiendtlig transport». Samtidig er

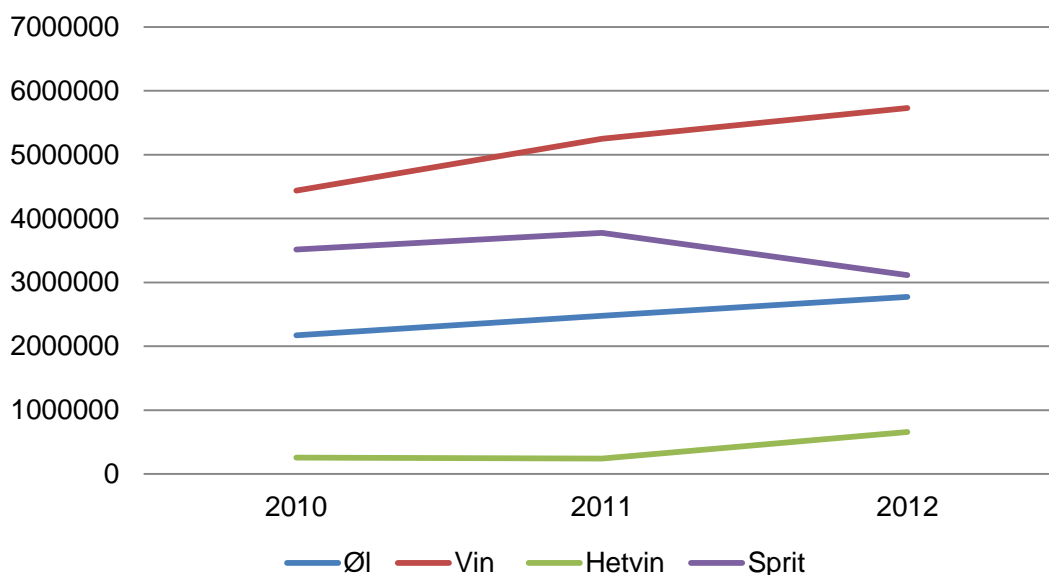
taxfreehandelen en «subsidie til de velstående» (Staavi 2014), i og med at det er de mest velstående som reiser mest (Aamaas 2014).

Store mengder alkohol

Veksten i taxfreesalg av alkohol har i en årrekke ikke vært regnet med i offisiell statistikk. Først i 2010 ble taxfreesalget av alkohol og tobakk lagt inn i SIRUS sin statistikk. Per juli 2014 er 2012-tallene det siste som er offentliggjort (Horverak 2012).

De to største kategoriene i vareliter er vin og sprit. Fra 2010 gikk salget av vin opp fra 4 438 000 liter til 5 730 000 liter i 2012. Tilsvarende tall for sprit er 3 513 000 liter i 2010 til 3 114 000 liter i 2012. SIRUS skriver at årsakene til en nedgang i kategorien sprit er at i 2012 ble definisjonen for hetvin endret, og deler av det som tidligere var i sprit-kategorien finnes nå i hetvin. Dette førte naturligvis til et hopp i omsetning av hetvin fra 242 000 liter i 2011 til 657 000 i 2012.

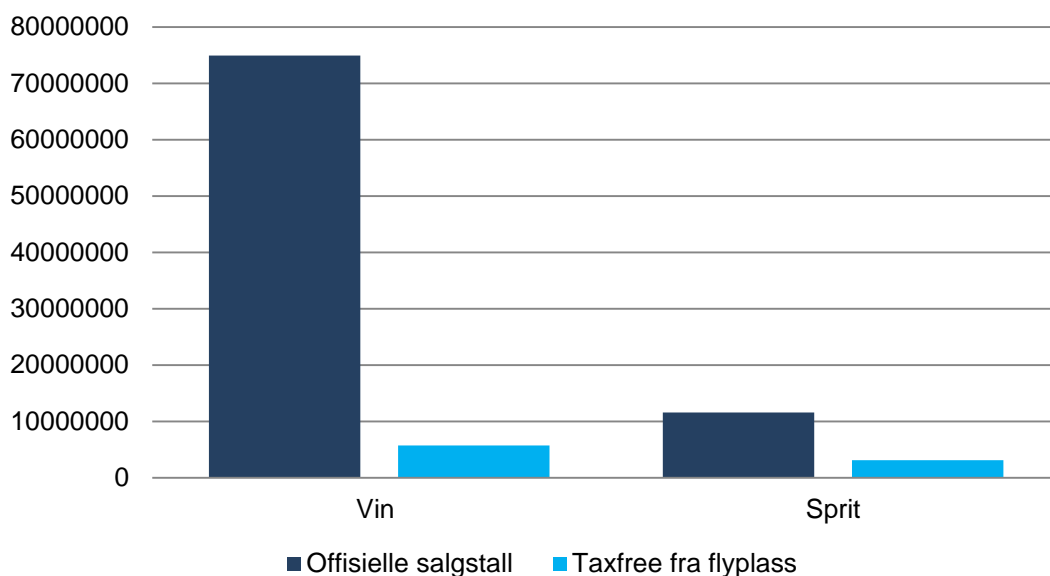
Figur 1 Alkoholsalg fra taxfree på flyplass 2010-2012



Horverak 2012

I Norge (uten taxfree) ble det solgt 74 897 000 liter vin og 11 573 liter sprit i 2012 (SIRUS 2013). Vin solgt fra taxfree tilsvarte i 2012 7,6 prosent av salget av vin solgt fra Vinmonopolet. For sprit er tallet nær 27 prosent. En betydelig mengde av det norske alkoholforbruket blir altså kjøpt fra taxfree. Ordningen som var tenkt som en ventil for at befolkningen skulle slutte seg til en ellers streng alkoholpolitikk, er blitt en åpen dør. En stadig større del av alkoholomsetningen flyttes fra regulerte vinmonopolbutikker til døgnåpne utsalg i flyplassenes ankomsthaller.

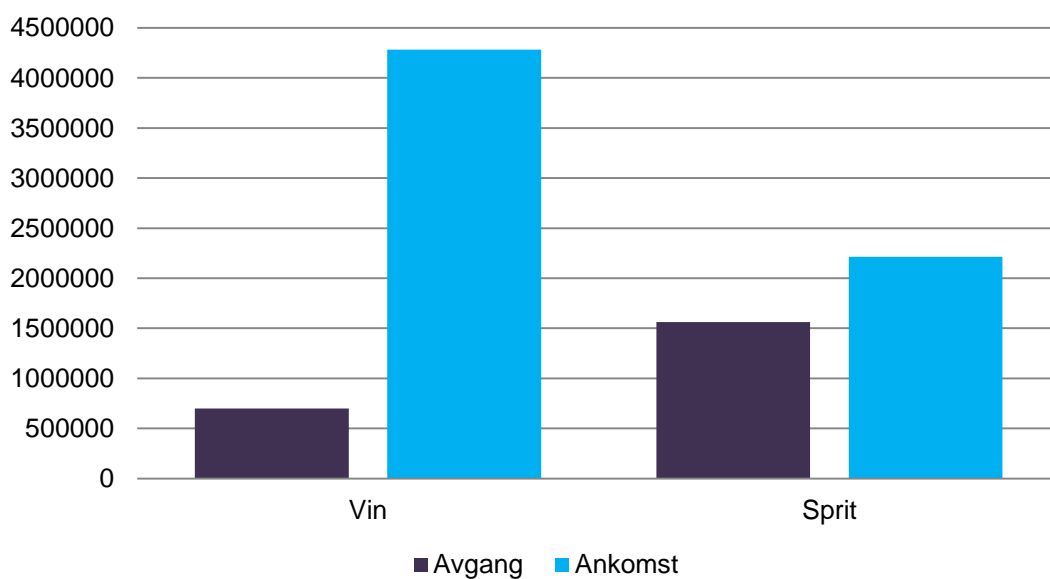
Figur 2 Sammenligning mellom offisielle salgstall og taxfreesalg i 2012



Kilde: RusStat SIRUS

Størstedelen av alkoholen som kjøpes i taxfree, handles ved ankomst (SIRUS RusStat 2012). I 2011 ble det solgt totalt 4 980 368 liter vin i taxfreeordningen. Av dette ble 86 prosent solgt ved ankomst. For sprit er fordelingen litt annerledes. 58 prosent av spritsalget (totalt 3 775 777 liter) ble solgt ved ankomst.

Figur 3 Sammenligning av alkoholsalg fra taxfree på avgang og ankomst 2011



Kilde: RusStat SIRUS 2012

Forbruk utenfor statistikken

I offentlig statistikk i Norge over alkoholsalg inngår ikke salg fra taxfree. Dette kan virke som en bagatell. Men når salg av sprit fra taxfree tilsvarer 27 prosent av sprit solgt ellers i Norge, vil dette være viktig å få dokumentert. Siden 2010 har SIRUS fått tilgang på salgstallene fra taxfree. Men tallene er fremdeles i en egen statistikk og ikke inkludert i offentlige norske salgstall. Overvåking av salgstallene for salg av alkohol er nødvendig i et helsepolitisk perspektiv. En korrekt

statistikk over salg og forbruk, samt utviklingen av dette over tid, er viktig for politikktutforming.

“ Norge har en villet og langsiktig restriktiv linje i alkoholpolitikken. Det er uheldig å utvanne den ved å bygge om norske flyplasser til templer for alkoholkommersialisering, med lave priser og et innsalg som får amerikanske flyplasser til å se ut som avholdsinstitusjoner.

Folk kjøper mer

Oslo Lufthavn Gardermoen og flere andre flyplasser bygde våren 2014 om

sine taxfreebutikker ved ankomst. Passasjerene ble tidvis sluset gjennom taxfreebutikken og forbi sprithyllene. Det ble drevet et aktivt mersalg gjennom tilbud og hylleplassering, og fra 1. juli 2014 tilbød man også kundene spesialtilpassede handlenett som rommer hele vinkvoten. Selv om Avinors styre i slutten av august 2014 vedtok å bygge om taxfreebutikkene på en måte som gjør at flypassasjerene ikke må passere sprithyllene eller gå gjennom utsalget, er butikkutforming likevel et argument for å endre dagens ordning. Markedsføring handler ikke kun om reklame, men også om for eksempel pris og butikkdesign. Taxfreebutikkene sørger for at folk blir eksponert for mye og billig alkohol, en salgspromotering vi ikke kjenner igjen fra Vinmonopolet.

«På høy tid med alkokutt»
Lederartikkel i *Nationen* 9.8.2014

Ifølge SIRUS fører taxfree til et økt alkoholforbruk. Beregninger viser for eksempel at det blir drukket 12 prosent mer sprit enn det som ville vært tilfelle uten taxfree. Tilsvarende beregning for vin er 3 prosent (Hoverak 2012).

Deler av salget som skjer gjennom taxfree i dag, ville nok ha skjedd uansett, enten i Norge eller i utlandet. Det er likevel grunn til å anta at forbruket øker med både større tilgjengelighet og den særlige tilretteleggingen for kjøp ved flyplassene.

Vinmonopolet

Vinmonopolet ble etablert i 1922 som et privat aksjeselskap under statlig kontroll, og fikk enerett på både import og salg av vin. Da forbudet mot sterkvin og brennevin opphørte, ble disse varene også inkludert i selskapet. Siden 1931 har selskapet vært heleid av staten og er i dag et av de viktigste virkemidlene i norsk alkoholpolitikk.

Vinmonopolet har stor støtte blant folk. Over 70 prosent ønsker en pol-ordning (Aftenposten 2013) og

Vinmonopolet kom både i 2013 og 2014 på topp i TNS Gallups årlige omdømmeundersøkelse (TNS Gallup 2014). Vinmonopolets brede støtte i det norske folk viser at den restriktive alkoholpolitikken har høy legitimitet.

Stortingsmeldingen Se Meg! (Meld. St. 30 2011-2012) presenterer flere viktige argumenter for å ha en monopolordning. Først og fremst bidrar ordningen til begrenset omsetning av alkohol. Videre innebærer et statlig monopol fravær av privatøkonomiske interesser, og at eierne dermed ikke søker profitt på samme måte som et privat selskap ville ha gjort. Stortingsmeldingen vektlegger at omsetningen av alkohol skjer i kontrollerte former, som handler både om åpningstid og tilgjengelighet, men også om sosial kontroll.

“ Det finst ordningar som verkeleg er tøvete - og langt verre å grunngje enn til dømes dei kritiserte innskrenkingane i søndagshandelen. Taxfree-ordninga er ei slik ordning.

For kvifor i alle dagar skal folk som har så mykje pengar at dei har råd til å fly utanlands, lønast ved å la dei kjøpe billeg vin, sprit og tobakk på tur, medan dei som ikkje har råd til å fly eller som tek toget, ikkje får alkoholbonus? Og kvifor halde fram sneglefarten i utbygginga av tognettet, medan flyplassane vert bygde stort ut, delfinansierte med spritomsetnad? Og kvifor skal vi til og med utvide den avgiftsfrie vinkvoten slik at taxfree-ordninga trugar med heilt å undergrave Vinmonopolet?»

«Ei tøvete ordning»
Lederartikkel i Vårt Land 15.7.2014

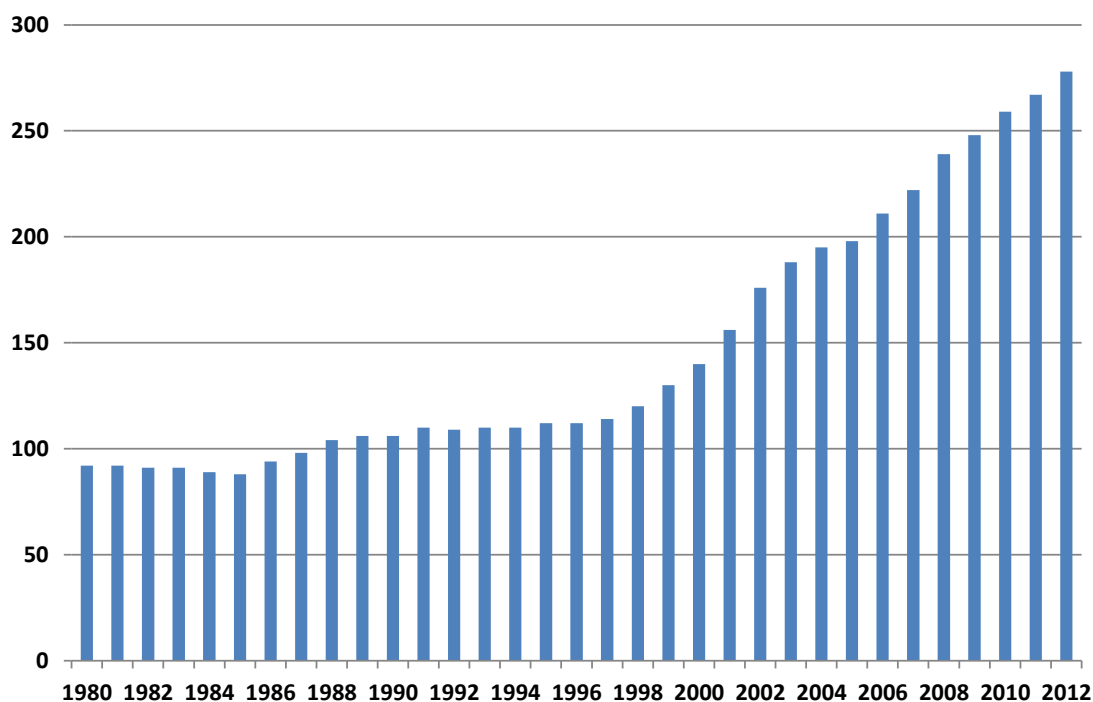
“ Denne utviklingen bidrar til å svekke Vinmonopolets stilling som det viktigste alkohol-politiske instrumentet i Norge (...)

Det som begynte som en liten butikk, som nå har blitt landets største omsetningsplass for alkohol, det tror jeg overrasker de som var med på vedtaket i Stortinget i 2005.

Kai G. Henriksen, Vinmonopolet
TV2, 3.9.2014

Vinmonopolet oppgir i sin årsrapport for 2013 at de har 288 utsalg og en nettbutikk. 89 prosent av Norges befolkning bor i en kommune med vinmonopol og 96 prosent bor nærmere enn 30 km til nærmeste utsalgssted. I 2012 ble det startet 11 nye utsalg, og i 2013 åpnet ytterligere 10 (Vinmonopolet 2014).

Figur 4: Antall vinmonopolutsalg 1980 - 2012



Kilde: Skretting, Lund og Bye 2014/Vinmonopolet

Alle nordiske land, bortsett fra Danmark, har en monopolordning lik Vinmonopolet. Monopolordningen for salg av alkohol har blitt utfordret i flere rettsaker, og den mest avgjørende er Franzén-saken fra EU-domstolen i 1997. Denne saken gjaldt det svenske Systembolaget, og domstolen avgjorde at et nasjonalt monopol på salg av alkohol er forenlig med EU-retten så lenge det er begrunnet med hensynet til folkehelsen. Denne dommen ble også avgjørende for Vinmonopolet. Monopolordningen har ikke vært utfordret gjennom EU-domstolen siden denne rettsaken (NOU 2012:2, 17.6.3).

“Når utenforskap, god råd, taxfreehandel og en innenlandsk streng alkoholpolitikk tømmes i samme gryte, får vi et sterkt men uforutsigbart brygg. Resultatet kan og bør bli at taxfree-sjappene stenges. Folk som flyr utenlands, har råd til både å betale litt mer for flybilletten og for konjakken. Det er på tide å tømme ut spriten og rydde i argumentasjonen.

*Gunnar Okstad, kommentator
Adresseavisen, 9.8.2014*

Et annet viktig element ved ordningen er den sosiale kontrollen Vinmonopolet gjennomfører. Alle kunder vurdert som under 25 år, må vise legitimasjon ved betaling. Dette blir gjennomført både i butikker og ved utlevering av varen dersom varen er kjøpt på nettet. Det skal heller ikke selges alkohol til kunder i påvirket tilstand. Vinmonopolet jobber systematisk med kontroll av utsalgsstedene. Ifølge Vinmonopolets årsberetning for

2013 gjennomførte de 3,2 millioner alderskontroller, og hadde 13.000 avvisninger grunnet enten alder eller beruselse (Vinmonopolet 2014).

“ Det er mange gode grunner til å legge ned taxfreeordningen. Det er derfor ingenting å vente på.

«Morna taxfree!»

Lederartikkel i Dagens Næringsliv 15.8.2014

Vinmonopolet kommer også godt ut i Juventes årlige skjenkekontroll (Juvente 2011, 2012, 2013). Vinmonopolet solgte i kontrollen for 2013 ikke alkohol til mindreårige i de 15 kjøpsforsøkene som ble gjort i ulike deler av landet. Vinmonopolet kom også best ut av salgsstedene for alkohol i kontrollene for 2011 og 2012.

Å øke folks forståelse, samt bidra til bevisstgjøring og kunnskap om skader som skyldes alkoholbruk, er del av Vinmonopolets mål. Vinmonopolet har årlige holdningskampanjer, der for eksempel langing av alkohol til mindreårige har vært et viktig tema.

Aktuell politisk sak

Økningen av den avgiftsfrie innførselskvoten på alkohol, gjennom at tobakskvoten kan byttes inn i alkohol, har skapt et politisk rom for å diskutere taxfree generelt. Finansdepartementet har estimert at staten vil tape 100 millioner kroner årlig ved utvidelsen av taxfreekvoten, grunnet lavere omsetning hos Vinmonopolet (Meld. St. 2 2014). Debatten har mobilisert en uvanlig bred allianse av motstandere, fra bransjeforeninger, fagforeninger, rusfeltets organisasjoner og miljøbevegelsen.

Også landets medier har engasjert seg i debatten om taxfreeordningen.

Aftenposten tok til orde for «å slå ring om Vinmonopolet» gjennom å på lengre sikt avvikle taxfree-ordningen, allerede høsten 2013. Kvoteendringen i 2014 og den mer aggressivt

“ Vi må ha mer orden på taxfreesalget. De som kommer til Norge må bli tatt imot på en bedre måte enn i dag. Vinmonopolet står sterkt i folket, og vil være en utmerket aktør til å overta alkoholsalget på flyplassene.

Knut Arild Hareide, Kristelig Folkeparti Dagsavisen
13.6.2014

salgsfremmende utformingen av taxfreebutikkene har skapt reaksjoner. Sommeren 2014 har både Dagens Næringsliv (2014b), Bergens Tidende (2014) og Vårt Land (2014) og Aftenposten (2014b) argumentert for avvikling av ordningen på lederplass. Flere av de andre større avisene (VG, Nationen, Adresseavisen) har også i løpet av 2014 tatt til orde for enten innstramning eller avvikling av ordningen eller en løsning hvor Vinmonopolet tar over taxfreeutslaget.

Vinmonopolets administrerende direktør Kai G. Henriksen er positiv til en løsning hvor Vinmonopolet overtar taxfreesalget. Henriksen sier til Aftenposten at han er bekymret over dagens situasjon hvor hver syvende flaske vin og brennevin som konsumeres i Norge er

kjøpt avgiftsfritt, fordi det undergraver Vinmonopolets legitimitet på lengre sikt (Aftenposten 2014a).

En rekke politiske partier har også meldt sin støtte til sistnevnte løsning, der Vinmonopolet overtar taxfreeutsalget, fra Krf og Sp til Ap og SV. Senterpartiet har også programfestet dette, med forbehold

“ Fjern taxfreekvoten. Jeg har aldri forstått hvorfor staten tillater glipp av titall milliarder i skatteinntekter ved å tillate taxfreekvote på sprit for dem som har råd til å feriere utenfor Norge.

*Øystein Stray Spetalen, investor
Dagens Næringsliv, 19.7.2014*

om at avvikling ikke vil medføre nedleggelse av flyplasser i distriktene (Prinsipp- og handlingsprogram for Senterpartiet 2013-17). Representanter fra enkelte partier har også gått ut i media og sagt at hele ordningen burde fjernes: Rasmus Hansson fra Miljøpartiet De Grønne tok tidlig til orde for at taxfreeordningen burde avvikles, og nestleder i Senterpartiet Ola Borten Moe åpnet for det samme i et intervju med Dagens Næringsliv (2014c), og har senere argumentert for dette ved flere anledninger.

På Venstres landsmøte i april 2014 ble avvikling av taxfree debattert. Forslaget ble frontet av blant annet stortingsrepresentant Sveinung Rotevatn. Selv om avviklingen av taxfree ikke gikk igjennom på landsmøtet, virker ikke resten av partiet å være begeistret for ordningen. Venstreleder Trine Skei Grande uttalte i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett at å øke taxfreekvotene var hennes «prioritet nummer 1200».

Regjeringspartiene står derfor alene om å ønske økte taxfreekvoter, selv om Høyre og Frp klarte å forhandle seg til et flertall for endringen i revidert budsjett 2014. Venstres posisjon kan være utslagsgivende for dynamikken videre.

Dagens taxfreeordning har ikke sterk støtte, om man baserer seg på inntrykket som skapes i mediene. Hva alternativet skal være dersom ordningen avvikles, er det flere meninger om. Ved utformingen av fremtidig politikk, er dagens mindretallsregjering avhengig av stortingsflertallets vilje. Her har opposisjonen mulighet til å presse frem endringer.

“ Noen sa en gang at taxfree er som monarkiet: De fleste skjønner det er prinsipielt rart, men det er jo veldig hyggelig likevel. Avskaffelse er ikke noe man gjør seg populær med.

*Sveinung Rotevatn, Venstre
Dagens Næringsliv, 4.8.2014*

Actis mener: Fjern taxfreeordningen eller overfør den til Vinmonopolet

Taxfreesalg av alkohol utfordrer noen av de viktigste alkoholpolitiske virkemidlene vi har i Norge: Tilgjengelighet, pris og reklameforbud. Når alkohol fra taxfree utgjør en betydelig mengde av alkoholoromsetningen i Norge, er det viktig å være bevisst utviklingen i et folkehelseperspektiv, og ikke kun se på dette som gode inntekter til enten private interesser eller flyplassfinansiering. Derfor ønsker Actis en endring av taxfreeordningen.

Taxfree utfordrer Vinmonopolets stilling. Det samme vil salg av vin i butikk og gårdssalg av alkohol gjøre, noe som er foreslått av ulike aktører. Actis mener det er viktig at konsekvensene ved å innføre alternative salgsarenaer blir tydeliggjort og satt i en større sammenheng, da hvert av tiltakene alene virker lite viktige og ufarlige.

Administrerende direktør Nic. Nilsen ved Oslo Lufthavn Gardermoen AS (OSL) uttalte til bladet Samferdsel 22.1.14 at «uten taxfree vil norsk luftfart, slik vi kjenner sektoren i dag, ikke kunne opprettholdes». OSL er en sentral økonomisk bidragsyter for eieren, Avinor. Hele 50 prosent av morselskapets inntekter i 2012 kommer fra OSL. Inntektene fra trafikken var i 2012 1,3 milliarder kroner - mens de kommersielle inntektene, deriblant taxfree-salget, var på 2,4 milliarder kroner. I et leserbrev i Dagens Næringsliv oppgir Avinors konserndirektør for kommunikasjon og marked, Egil Thompson, at inntektene fra taxfreesalg av alkoholholdige drikker totalt sett kun utgjør om lag 10-15 prosent av Avinors inntekter (Thompson 2014).

Taxfreesalgets betydning vurderes altså forskjellig av ulike aktører. Men i det store regnskapet må inntektskilden sies å ha begrenset betydning, noe som bør være med i vurderingen av muligheten for å utfase ordningen.

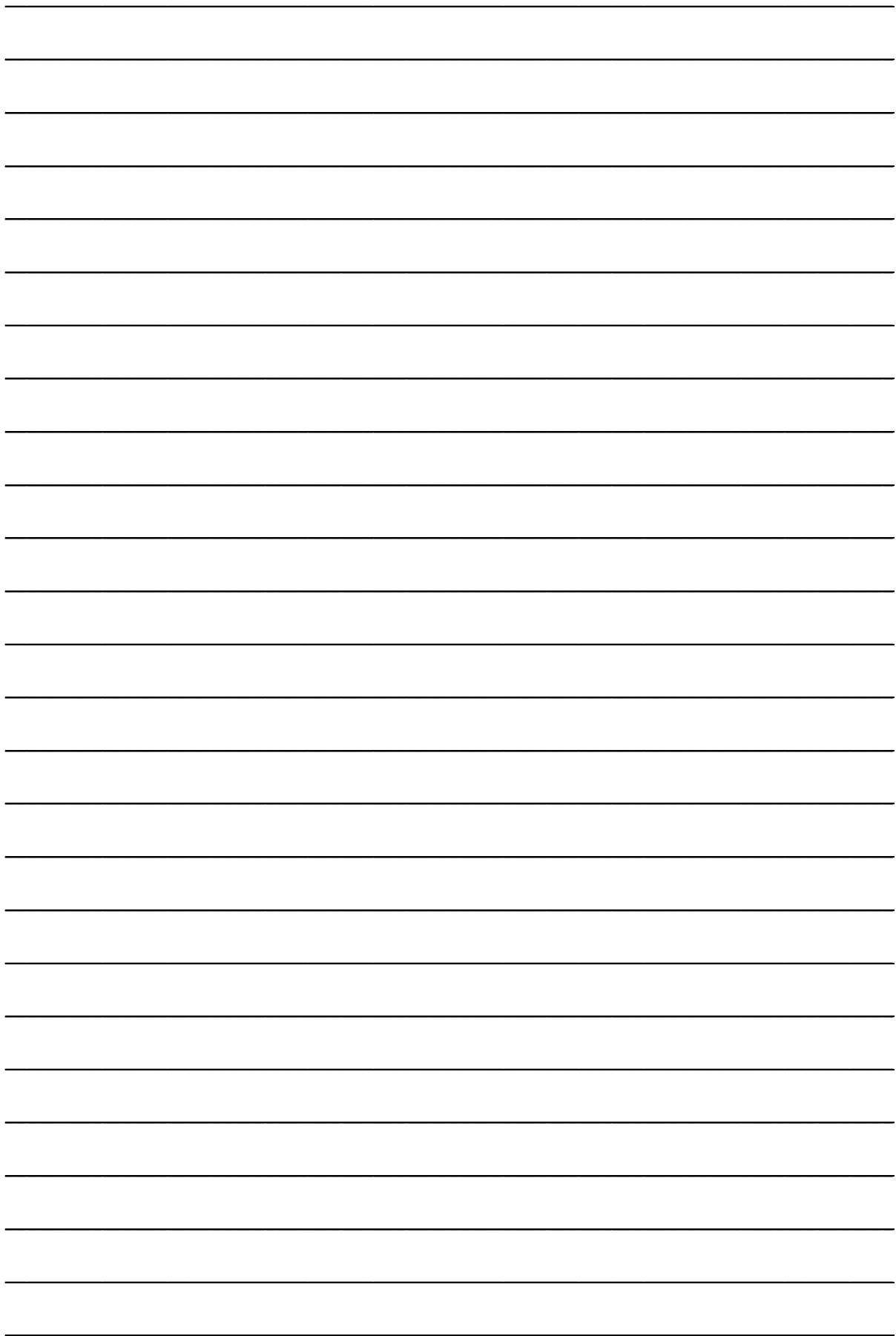
Hvis stortingsflertallet velger å videreføre en taxfreeordning, bør Vinmonopolet overta som operatør. Da sikrer vi at det samme ansvarlighetsregimet som gjelder for alminnelige utsalg, også fungerer på flyplassene våre. I tillegg vil overskuddet gå til felleskassa, ikke private operatører. Ved å legge ned taxfreeordningen eller overføre den til Vinmonopolet, oppnår vi et mer ansvarlig alkoholsalg. I tillegg sikrer vi at Vinmonopolet ikke svekkes.

Vinmonopol, åpningstider, reklameforbud og pris er fortsatt våre viktigste virkemidler for å redusere forbruk og skader fra alkohol. De virkemidlene må vi ikke gi fra oss.

Litteratur

- Aftenposten (2013) «Vil ha pol med utvidet åpningstid» [Nyhet] 2.7.13, side 3
- Aftenposten (2014a) «Vinmonopolet vil selge taxfree på flyplassene» [Nyhet] Hentet fra: <http://www.aftenposten.no/okonomi/Vinmonopolet-vil-selge-taxfree-pa-flyplassene-7257087.html>
- Aftenposten (2014b) «Det kreves mot for å gå imot taxfreeordningen» [leder] i *Aftenposten* 12.8.14. Hentet fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/leder/Det-kreves-mot-a-ga-mot-taxfreesalg-7664626.html>
- Bergens Tidende (2014) «Få spriten bort» [leder] i *Bergens Tidende* 5.8.14. Bergen, s. 2
- Fekjær, Hans Olav (2008) «Rus. Bruk, motiver, skader, behandling, forebygging, historikk.» Gyldendal akademisk, 3. utgave.
- Horverak, Øyvind (2012) «Avgiftsfritt salg på flyplasser og ferger i utenlandstrafikk». (SIRUS) Hentet fra: http://www.sirus.no/filestore/Import_vedlegg/Vedlegg_publicasjon/Avgiftsfrittsalgp_flyplasserogfergeriutenlandstrafikk-notat.pdf
- Dagens Næringsliv (2014a) «Vil gi taxfreesalg til polet» Hentet fra: <http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2014/05/30/Vinmonopolet/vil-gi-taxfreesalg-til-polet?service=print>
- Dagens Næringsliv (2014b), «Morn'a taxfree!» [Leder] 3.7.14
- Dagens Næringsliv (2014c) «Åpner for å avvikle hele dutyfreeordningen» [Nyhet] Hentet fra: <http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2014/08/04/1658/Taxfree/apner-for-a-avvikle-hele-duty-freeordningen>
- Dagsavisen (2014) «Den siste dråpe» [Intervju med Ola Borten Moe], 9.8.2014, Hentet fra:
- Juvente (2011) «Kontrollrapport 2011» Hentet fra: <http://www.skjenkekontrollen.no/media/2219/kontrollrapport2011.pdf>
- Juvente (2012) «Kontrollrapport 2012» Hentet fra: http://www.skjenkekontrollen.no/media/2343/kontrollrapport2012_web.pdf
- Juvente (2013) «Kontrollrapport 2013» Tilgjengelig på: <http://skjenkekontrollen.no/media/2898/kontrollrapport2013.pdf>
- Meld. St. 2 (2013-14) *Revidert nasjonalbudsjett 2014*. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stmeld/2013-2014/Meld-St-2-2013-2014.html?id=759729>
- Meld. St. 30 (2011-2012) *Se Meg! En helhetlig rusmiddelpolitikk*. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-30-20112012.html?id=686014>
- NOU 2007:8 (2007) *En vurdering av særavgiftene*. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/nouer/2007/nou-2007-8.html?id=473567>
- NOU 2012:2 (2012) *Innenfor og utenfor*. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/nou-er/2012/nou-2012-2/18/6/3.html?id=669669>
- NRK (2014) «Folk handler mer vin på taxfree» Hentet fra: <http://www.nrk.no/ostfold/folk-handler-mer-vin-pa-taxfree-1.11863518>
- Prinsipp- og handlingsprogram for Senterpartiet 2013-17:68, *Vi tar hele Norge i bruk* Hentet fra: <http://www.senterpartiet.no/getfile.php/Bildegalleri/Fellesfiler/PHP%202013-2017%20-%20Trykkformat%2017x24.pdf>

- Prop. 1 LS (2013-2014) Skatter avgifter og toll. (S. 382). Finansdepartementet.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/prop/2013-2014/prop-1-ls-20132014.html?id=740943>
- Samferdsel (2014) «Den store, nordiske luftkampen» Hentet fra:
<http://samferdsel.toi.no/nr-01/den-store-nordiske-luftkampen-article32272-1457.html>
- Thompson, Egil (2014) «Edruelighet om spritslusing». [Leserbrev] i *Dagens Næringsliv* S. 34. den 15.8.14
- RusStat (SIRUS) Hentet fra:
http://statistikk.sirus.no/sirus/index.jsp?study=http%3A%2F%2F172.16.1.4%3A80%2Fobj%2FStudy%2Fkap1.61&mode=cube&v=2&cube=http%3A%2F%2F172.16.1.4%3A80%2Fobj%2Fcube%2Fkap1.61_C1&top=yes (omsetning vareliter)
http://statistikk.sirus.no/sirus/index.jsp?study=http%3A%2F%2F172.16.1.4%3A80%2Fobj%2FStudy%2Fkap1.61&mode=cube&v=2&cube=http%3A%2F%2F172.16.1.4%3A80%2Fobj%2Fcube%2Fkap1.61_C1&top=yes (omsetning taxfree)
- Skretting, Astrid; Lund, Karl Erik; Bye, Elin K (2014) «Rusmidler i Norge 2013» (SIRUS) Hentet fra http://www.sirus.no/Rusmidler+i+Norge+2013.E2x322-8_Bp77BFv3TR9D6CJ1K2yn3dVPL28nMhPLZB9MtlY05hRnO0T.ips
- Skretting, Astrid (udatert) «Alkoholpolitisk nytt fra Norge» (SIRUS/NWC 2014) Hentet fra: <http://www.nordicwelfare.org/popNAD/Articles/Alkoholpolitisk-nytt-fra-Norge/>
- Statsbudsjettet 2013. Hentet fra: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2013/Budsjettsporsmal/Skatteravgifter/Venstre98/>
- Staavi, Tom (2014) «Fjern taxfree - senk avgiftene på alkohol» i *Verdens Gang, meninger*. Hentet fra: <http://www.vg.no/nyheter/meninger/fjern-taxfree-senk-prisene-paa-polet/a/23229252/>
- TNS Gallup (2014) *Omdømmeindekser 2014*. Hentet fra: <http://www.tns-gallup.no/radgivningseksportise/kunde-medarbeider-og-omdommeutvikling/omdommemalingen-2014>
- TV2-nyhetene 02.09.14: *Ekspllosiv vekst i taxfreeomsetningen*. [21.00-nyhetene]
VG (2007) «Vin vinner» [Nyhet] 20.7. 2007, s. 23.
- Vinmonopolet (2014) «Årsberetning 2013» Hentet fra:
<http://www.vinmonopolet.no/artikkel/om-vinmonopolet/%C3%A5rsberetning>
- Vårt Land (2014), [leder] 5.7.14: «Tøvete ordning»
- WHO (2011) “Prevention and control of NCDs: Priorities for investment” (s. 3) Hentet fra: http://www.who.int/nmh/publications/who_bestbuys_to_prevent_ncds.pdf
- Aamaas, Borgar (2014) «Klimaeffekten av norske reisevaner» NRK1, Søndagsrevyen, 15.8.2014. Oslo, Norge



Taxfreesalget har økt kraftig de siste årene. Vin solgt fra taxfree tilsvarte i 2012 7,6 prosent av salget av vin solgt fra Vinmonopolet og 27 prosent av spritsalget (RusStat 2012).

I ytterste konsekvens kan salgsforskyvningen bort fra Vinmonopolet true denne viktige alkoholpolitiske ordningen. Det er derfor på tide at politikerne tar utfordringene taxfreesalget utgjør på alvor.

Dette notatet gjennomgår taxfreesalgets utvikling. Fra å være en liten ventil i alkoholpolitikken, er inntektene fra alkoholsalget på Gardermoen nå en vesentlig bidragsyter til Avinor, som bruker inntektene til å finansiere mindre lønnsomme flyplasser. På en liten del av regnearket gir dette mening. Men i det store samfunnsregnskapet er dagens taxfreeordning et tapsprosjekt:

- Fellesskapet taper mellom 3,5 og 5 milliarder kroner i avgiftsinntekter (tapte alkoholavgifter og merverdiavgift) ved å flytte store andeler av alkoholsalget til taxfree fremfor Vinmonopolet.
- Folkehelsen taper ved at det selges og drikkes mer alkohol enn uten taxfree. Subsidiering av helseskadelige produkter undergraver våre nasjonale mål om å redusere alkoholskader.

Norge har en god tradisjon for å føre en ansvarlig alkoholpolitikk med mål om å minimere skader fra alkoholbruk. Regulert pris, tilgjengelighet og reklameforbud er bærebjelkene i norsk alkoholpolitikk. Taxfreeordningen undergraver dette ved å gjøre alkohol billigere og mer tilgjengelig.

Actis anbefaler derfor å avvikle dagens taxfreeordning.