



damvad.com  
info@damvad.dk  
Tel.: +45 3315 7554

Badstuestræde 20  
1209 København K

## Anbefalinger til udformning af sukkerafgift

Regeringen har sammen med Enhedslisten indgået aftale om en omlægning af chokoladeafgiften til en "sukkerafgift". Afgiftsgrundlaget skal således udvides til sukkerholdige fødevarer som ketchup, syltede asier og rødbeder og marmelade mv. Afgiften skal træde i kraft 1. januar 2013. Den præcise udformning af afgiften er endnu ikke fastlagt. Der udestår afklaring af, hvilke sukkerholdige fødevarer afgiften præcist skal omfatte og af størrelsen af afgiften.

Skatteministeriet har vurderet, at udvidelsen af afgiftsgrundlaget vil indbringe et umiddelbart provenu på 1.200 mio. kr. Det samlede provenu anslår Skatteministeriet efter tilbageløb og grænsehandel til 1.025 mio. kr. Formålet med afgiften er for det første at bidrage til en forbedret folkesundhed. For det andet skal afgiften finansiere andre tiltag.

**Damvad anbefaler, at følgende punkter bliver taget i betragtning ved den endelige udformning af afgiften:**

**Hvordan den sundhedsmæssige effekt bedst kan blive sikret:**

- Intentionen med afgiften bør klarlægges for at sikre den ønskede sundhedsmæssige effekt. Skal børns sukkerindtag eksempelvis begrænses er det også vigtigt, at afgiften lægges på fødevarer, børn spiser.
- Bliver afgiften kun pålagt udvalgte produkter, kan forbrugerne købe andre sukkerholdige varer, der ligner, men som ikke er pålagt afgift. Eller de kan købe hvidt sukker og selv fremstille eksempelvis marmelade. Bliver sukkerindtaget ikke mindsket, udebliver det positive bidrag til folkesundheden.

**Hvordan afgiften kan blive indført, så den ikke rammer danske arbejdspladser:**

- En meget høj afgift på et forholdsvist lille udvalg af sukkerholdige produkter vil få forbruget til at falde – og reducere produktionen. Det vil medføre et tab af arbejdspladser, både i selve produktionsleddet og blandt underleverandører.

**Hvordan det sikres, at staten får det ønskede provenu:**

- De samlede indtægter til statskassen kan ende med at blive betydeligt mindre end forudsat i aftalen. Indtægterne til statskassen kan isoleret set blive reduceret med anslået op til 900 mio. kr. som følge af at forbrugerne vælger at købe andre varer end dem, der pålægges afgift.

### **Hvordan afgiften bedst kan blive indrettet, så den ikke rammer tilfældigt og urimeligt:**

- Det eksisterende forlæg forekommer tilfældigt. Det er uklart, hvorfor det eksempelvis er syltede asier, rødkål, ketchup og marmelade, der pålægges afgift, mens kager, kiks, hvidt sukker og sødede morgenmadsprodukter tilsyneladende går fri. Produktkategorierne bør udvælges, så det tjener det sundhedsmæssige formål.
- De administrative byrder forbundet med afgiften bør ikke negligeres. Indretningen af sukerafgiften bør minimere administrative byrder for derved at minimere det samfundsmæssige velfærdstab.
- Afgiften vil især ramme ældre og lavindkomstgrupper, som bruger flere survarer og andre af de afgiftspålagte produkter end andre danskere.
- Afgiften skal indrettes, så den er forenelig med EU-ret. Afgiften må ikke diskriminere indførte produkter, og den må ikke beskytte indenlandske produkter.

## Indhold

1	Kort om DAMVAD.....	4
2	Udformningen af sukkerafgiften .....	5
2.1	Formålet med afgiften .....	6
2.2	Den endelige indretning af afgiften .....	6
3	Der opnås ikke de ønskede indtægter til statskassen.....	8
3.1	Provenuvirkninger af afgift på sukkerholdige produkter i Danmark .....	8
4	Grænsehandelen mindsker statens indtægter .....	10
4.1	Det direkte provenutab.....	10
4.2	Ketchupeffekten.....	11
4.3	Øget tilskyndelse til grænsehandel.....	12
4.4	Tabte arbejdspladser .....	13
4.5	Mindre overskud at beskatte .....	13
5	Afgiften kan ikke forventes at have en sundhedseffekt .....	14
6	De administrative byrder bør begrænses .....	18
7	Afgiften rammer skævt .....	19
7.1	Enhedsafgift giver skæv profil.....	19
7.2	Forskellige gruppers forbrug af sukkerholdige fødevarer .....	20
7.3	Lavindkomstgruppers reaktion på fødevarer.....	22
8	Afgiften må ikke være i strid med EU-ret.....	24
9	Appendix: Teoretisk baggrund .....	25
9.1	Priselasticiteter .....	25
9.2	Afgifter og optimal beskatning .....	25

# 1 Kort om DAMVAD

DAMVAD er en forskningsbaseret konsulentvirksomhed. DAMVADs ekspertise er udarbejdelse af analyser, strategier og rådgivning inden for det erhvervs-, uddannelses-, arbejdsmarkeds- samt forsknings- og innovationspolitiske område. DAMVAD løser opgaver i hele Norden og Nordeuropa.

DAMVAD gennemfører effektmålinger af politiske initiativer og virkemidler, registerbaserede analyser af adfærd hos enkeltvirksomheder og forbrugere og evalueringer af større programmer. DAMVADs opgaveløsning er baseret på innovativ anvendelse af avancerede økonomiske og statistiske teknikker i sammenhæng med gode kvalitative analyser, politisk forståelse og læseværdige beskrivelser.

DAMVAD har ca. 40 medarbejdere med en bred akademisk og analytisk baggrund. DAMVAD prioriterer at have stærke analytiske kompetencer på flere områder, hvorfor der er ansat økonomer, cand.merc., politologer, sociologer, antropologer m.fl. DAMVAD har en høj andel af personer med ph.d.

DAMVAD er forskerautoriseret bruger af mikrodata hos Danmarks Statistik og samarbejder med statistikbureauer i en række nordeuropæiske lande.

DAMVAD vandt konsulentprisen i 2010 og blev udnævnt til gazellevirksomhed i 2011.

Læs mere om DAMVAD på [damvad.com](http://damvad.com)

## 2 Udformningen af sukkerafgiften

Regeringen og Enhedslisten har indgået aftale om udvidelse af afgiftsgrundlaget for chokoladeafgiften. Aftalen om afgiften er en del af den samlede aftale om Finansloven for 2012 og afgiften træder i kraft 1. januar 2013. Der indføres en "sukkerafgift" på visse sukkerholdige fødevarer. Det udestår at afklare præcist hvilke fødevarer, der vil blive omfattet, og præcist hvor stor afgiften skal være.

Alligevel kan der gives en indikation af, hvordan sukkerafgiften vil blive udformet: Den nuværende chokoladeafgift er med den forhøjelse, der gennemføres i medfør af aftalen om finansloven for 2012 på 23,75 kr. pr. kg chokolade, slik og lignende. Hertil kommer moms af afgiften, så der samlet er tale om en stigning til ca. 29,69 kr. pr. kg chokolade og sukkervarer.

Det vil betyde en meget stor prisstigning for de her angivne produkter (se afsnit 2). Der findes ikke studier af konsekvenserne af så store prisstigninger på fødevarer. Derfor vil en vurdering af konsekvenserne af afgiften hvile på et usikkert grundlag. Det betyder, at salget af de pågældende varer muligvis vil falde endnu mere, end hvad eksisterende studier tyder på.

Afgiften skal udvides til at gælde en række sukkerholdige fødevarer. Som en indikation på, hvilke sukkerholdige produkter, der omfattes, fremgår det af aftaleteksten, at parterne er enige om, at "(...) udvide afgiftsgrundlaget til også at omfatte syltetøj, marmelade mv. og syltede grøntsager mv."<sup>1</sup>

Endelig fremgår det af udleveringsnotaterne fra præsentationen af finanslovsaftalen, at "Afgiften på chokolade- og sukkervarer m.m. udvides til også at omfatte syltetøj og marmelader mv., syltede grøntsager (så som rødkål, asier, agurker mv.) samt ketchup o.l. og sukkerholdige mælkeprodukter som yoghurt og kakaomælk."<sup>2</sup>

Udvidelsen af sukkerafgiften kan på den baggrund indikativt sammenfattes i tabel 1.1 nedenfor.

**Tabel 1.1: Udvidelsen af afgiftsgrundlaget.**

<b>Pålægges afgift</b>	<b>Pålægges ikke afgift</b>
Syltetøj og marmelade mv.	Hvidt sukker
Syltede grøntsager: Rødkål, asier, agurker mv.	Kager
Ketchup og lign.	Kiks
Yoghurt og kakaomælk	Morgenmadsprodukter med tilsat sukker

Det ligger som nævnt ikke klart, hvordan den præcise udformning af afgiften bliver. Der er ikke taget endelig stilling til hverken produktkategorier eller størrelsen på afgiften. Ved fastlæggelsen af afgiften synes det væsentligt, at afgiftens formål ligeledes præciseres. Formålet er ifølge aftalen at bidrage til en forbedret folkesundhed og at fungere som finansieringselement.

<sup>1</sup> Finansministeriet (2011). *Aftaler om Finansloven for 2012*.

<sup>2</sup> Udleveringsnotater i forbindelse med præsentationen af Aftalerne om en finanslov for 2012 (publiceret på skm.dk 18.11.2011).

## 2.1 Formålet med afgiften

Formålet med afgiften er ikke klart formuleret. Det fremgår af aftalen, at afgiften skal være et finansieringselement, dvs. bidrage med indtægter til statskassen. Det fremgår endvidere, at "Sukker i forskellige fødevarer som slik, sukkerholdig yoghurt og syltetøj tegner sig for en stor del af danskernes indtag af tilsat sukker."<sup>3</sup> Dette antyder, at formålet med afgiften er at sænke den danske befolknings samlede sukkerindtag.

Det har betydning, om formålet er at sænke den danske befolknings samlede sukkerindtag. Så vil det nemlig være mere virkningsfuldt at lægge afgift på alt sukker i fødevarer – uanset hvilke fødevarer, sukkeret findes i.

Hvis bestemte grupperes sukkerforbrug ønskes reduceret, skal afgiften vedrøre produkter, disse grupper forbruger. Hvis eksempelvis børns sundhed ønskes forbedret, skal afgiften pålægges fødevarer, som børn indtager. Ellers vil afgiften være virkningsløs i forhold til børns indtag af sukker. Man kan stille spørgsmålstejn ved, om eksempelvis syltede asier udgør én af de vigtigste kilder til børns samlede sukkerindtag – eller om kager, kiks, sødede morgenmadsprodukter mv. udgør en vigtigere kilde til sukker for børn.

## 2.2 Den endelige indretning af afgiften

De følgende problemstillinger bør adresseres ved den endelige indretning af afgiften. Papiret er struktureret efter problemstillingerne:

- **De samlede indtægter til statskassen kan ende med at blive betydeligt mindre end forudsat i aftalen.** Indtægterne til statskassen kan isoleret set blive reduceret med anslået op til 900 mio. kr. som følge af at forbrugerne vælger at købe andre varer end dem, der pålægges afgift.
- **Grænsehandelen kan blive kraftigt forøget som følge af afgiften med yderligere provenutab til følge.** Det skyldes blandt andet en "slagtilbudseffekt", hvor forbrugerne køber en lang række andre varer end dem, de oprindeligt kørte til grænsen for at hente, og en "ketchupeffekt", hvor forbrugerne som følge af pludselig prisstigning køber langt mere af de afgiftspålagte varer.
- **De forventede sundhedsmæssige effekter risikerer at udeblive.** Det skyldes, at afgiften kun pålægges udvalgte produkter. Forbrugerne kan således købe hvidt sukker eller andre sukkerholdige varer, der ikke pålægges afgift. Hvis sukkerindtaget ikke mindskes, udebliver det positive bidrag til folkesundheden. Afgiften kan også medføre et øget indtag af mættet fedt, og en forøgelse af grænsehandelen kan medføre en decideret stigning i det samlede sukkerindtag. I så fald kan afgiften få direkte negativ betydning for folkesundheden.
- **De administrative byrder forbundet med afgiften bør ikke negligeres.** Indretningen af sukkerafgiften bør minimere administrative byrder for derved at minimere det samfundsmæssige velfærdstab.

---

<sup>3</sup> Finansministeriet (2011). *Aftaler om Finansloven for 2012*

- **Afgiften vil især ramme personer med lavere indkomst og pensionister hårdt.** Dem, der har de laveste indkomster, vil komme til at betale lige så meget i afgift som dem med de højeste indkomster, hvis forbruget af asier, marmelade, ketchup mv. er nogenlunde ens fordelt på tværs af indkomstgrupper. I det omfang personer med lavere indkomster forbruger mere af disse varer end personer med højere indkomster, vil dem med de laveste indkomster komme til at betale mere end dem med de højeste indkomster.
- **Afgiften skal indrettes, så den er forenelig med EU-ret.** Afgiften må ikke diskriminere indførte produkter, og den må ikke beskytte indenlandske produkter.

# 3 Der opnås ikke de ønskede indtægter til statskassen

Afgifter har betydning for prisen på en vare og dermed også betydning for forbrugernes efterspørgsel efter den pågældende vare. Når staten pålægger afgifter, så vil producenten af den pågældende vare øge prisen og dermed overvæltes afgiften (helt eller delvist) på forbrugeren.

Afgifter skaber dermed et økonomisk incitament for forbrugeren til at ændre sit forbrugsmønster og omlægge sine forbrugsvaner. Hvis prisen på en vare stiger, så vil forbrugeren under normale omstændigheder reagere ved enten:

- At nedsætte sit forbrug af den vare, som pålægges afgift (egen-priselasticiteten<sup>4</sup>).
- At erstatte den pågældende vare med andre forbrugsvarer (kryds-priselasticiteten).
- At fremskaffe den afgiftspålagte vare ad andre kanaler (især grænsehandel)

Dette kapitel omhandler de første to effekter, mens det sidste beskrives i kapitel 4.

Sukkerafgiften medfører nogle umiddelbare indtægter (umiddelbart provenu) til staten givet ved den solgte mængde af varen gange afgiftens størrelse. Forbrugernes adfærdsændringer vil dog medføre afledte effekter for forbruget af den pågældende vare samt andre varer. De afledte effekter har som regel en negativ effekt på forbruget, men kan også have en positiv effekt, jf. appendiks. For at vurdere den faktiske provenuvirkning af afgiften er det således nødvendigt at bestemme omfanget og størrelsen af de afledte adfærdsændringer og dermed den samlede virkning på efterspørgslen.

## 3.1 Provenuvirkninger af afgift på sukkerholdige produkter i Danmark

Udvidelsen af chokoladeafgiften til en sukkerafgift er som nævnt ikke endeligt udformet. Det fremgår imidlertid af et baggrundsnotat udarbejdet af Skatteministeriet, at udvidelse af afgiftsgrundlaget skønnes at indbringe et umiddelbart provenu på 1.200 mio. kr. Tages der højde for adfærdsændringer og grænsehandel reduceres dette til et nettoprovenu på 1.025 mio. kr.<sup>5</sup>

Skatteministeriet kommer ikke ind på de konkrete forudsætninger for beregning af ovenstående provenu. Dog fremgår det af aftalen om finansloven for 2012, at chokoladeafgiften "omlægges til en afgift på "sukkerholdige fødevarer"". På den baggrund er det i nærværende afsnit forudsat, at sukkerholdige fødevarer pålægges en afgift på 23,75 pr. kg. Det er satsen i 2012 for chokolade- og sukkervarer, hvis indhold af tilsat sukker overstiger 0,5 g pr. 100 g.

---

<sup>4</sup> Se appendiks for en nærmere beskrivelse af de økonomifaglige udtryk.

<sup>5</sup> Udleveringsnotater i forbindelse med præsentationen af Aftalerne om en finanslov for 2012 (publiceret på skm.dk 18.11.2011).



En afgift på kr. 23,75 pr. kg. vil indebære betydelige prisstigninger på de anførte varer, hvis afgiften overvælttes fuldstændigt på forbrugerne. Således vil prisen inklusive moms på marmelade stige fra knap 60 kr. pr. kilo til knap 90 kr., dvs. en forhøjelse af prisen på næsten 50 pct. Syltede rødbeder og agurker vil stige med næsten 90 pct. I gennemsnit vil prisen på de anførte sukkerholdige varer stige med knap 75 pct., jf. tabel 2.1 nedenfor.

**Tabel 2.1: Eksempler på ændringer i fødevarerpriser efter indførelse af ny afgift**

	----- Kr. pr. kg -----		Prisændring, pct.	Sukkerindhold pr. 100 g.
	Før	Efter		
<b>Marmelade</b>	59,9	89,5	49,5	49,0
<b>Rødbeder</b>	33,8	63,6	88,0	15,0
<b>Syltede agurker</b>	33,2	63,0	89,6	15,0
<b>Syltede asier</b>	39,2	69,0	75,9	16,0
<b>Ketchup</b>	42,0	71,6	70,5	24,0
<b>Simpelt gennemsnit</b>	41,6	71,3	74,7	23,8

Anm.: Beregninger under forudsætning af, at de pågældende varer pålægges en afgift på 23,75 pr. kg. plus 25 pct. moms. Der er taget udgangspunkt i priser fra nemlig.com pr. 16. januar 2012. Sukkerindhold kan variere fra produkt til produkt.

For at vurdere de præcise provenuvirkninger af ovenstående prisændringerne er det nødvendigt at opstille en økonomisk model, hvor substitutionen væk fra de pågældende fødevarer beregnes.

Skatteministeriet anvender en egen-priselasticitet på -0,3 til beregning af, hvor meget forbruget af chokolade og sukkerprodukter procentuelt ændres som følge af en prisstigning på 1 pct. Antages sukkerholdige fødevarer som asier, marmelade og ketchup at have samme prisfølsomhed, vil en ændring i priserne på knap 75 pct. indebære et fald i forbruget på 22 pct. Det svarer til en reduktion af det umiddelbare provenu på knap 270 mio. kr. Dertil kommer effekterne af krydspris-elasticiteter, grænsehandel og afledte momseffekter mv.

Fødevarerøkonomisk Institut har også beregnet prisfølsomheder for sukker, slik og is. Her findes en egenpris-elasticitet på -1,009 pct., jf. Jakobsen m.fl. (2003)<sup>6</sup>. En prisændring på knap 75 pct. vil i dette tilfælde medføre et fald i forbruget på godt 75 pct. Det svarer isoleret set til en reduktion af provenuet på godt 900 mio. kr. Dertil kommer effekterne af krydspris-elasticiteter, grænsehandel og afledte momseffekter mv.

Det bemærkes, at der er forholdsvis stor usikkerhed forbundet med fastlæggelse af egenpris-elasticiteten. Endvidere er det usikkert, om de estimerede egenpris-elasticiteter vil være anvendelige til beregning af konsekvensen af meget store prisændringer.

Beregningen af provenuvirkninger omfatter ikke krydspris-elasticiteter, grænsehandel og afledte momseffekter. Det må forventes, at forbrugerne har relativt let ved at finde varer, de kan købe som erstatning for dem, der pålægges afgift. I stedet for marmelade kan forbrugerne bruge andre produkter såsom honning. Dermed reduceres det statslige nettoprovenu yderligere. Tilsvarende gælder for grænsehandlen.

<sup>6</sup> Prisforholdnes betydning for forbruget af fødevarer, Fødevarerøkonomisk Institut, November 2003

# 4 Grænsehandelen mindsker statens indtægter

Effekten af grænsehandel er vigtig at medtage, når det skal vurderes, hvor store indtægter, staten kan inddrive som følge af en afgiftsforhøjelse. Når danskerne handler i udlandet, betaler de ikke afgift til den danske stat. Det medfører reducerede indtægter (provenu) til staten.

En forhøjelse af afgiften på en vare medfører forøgelse af den økonomiske tilskyndelse til at købe varen i udlandet, fordi den udenlandske pris bliver lavere set relativt til den danske. For nogle varer vil det betyde, at prisforskellen indsnævres, fordi de er billigere i Danmark end i udlandet. For andre varer betyder det, at prisforskellen øges – det gælder varer, der i forvejen er dyrere i Danmark end i udlandet, og hvor prisen i Danmark efter afgiftsforhøjelsen vil være endnu højere end i udlandet. Det sidste gælder eksempelvis for slik, chokolade osv.

De provenumæssige konsekvenser af grænsehandelen kan opdeles i direkte og indirekte effekter:

- Direkte effekt: Selve den lavere afgiftsbetaling på en given vare som følge af både danskeres og udlændinges mindre handel med varer i Danmark (og mere i udlandet)
- Direkte effekt: "Ketchupeffekten"
- Indirekte effekt: Øget tilskyndelse til grænsehandel
- Indirekte effekt: Tabte arbejdspladser
- Indirekte effekt: Mindre overskud at beskatte i detailhandelsvirksomheder

Regnes alle effekter med, vil det samlede merprovenu til staten blive langt mindre end det umiddelbare provenu – og der er en helt reel mulighed for, at afgiftsforhøjelsen kan medføre et *provenutab* samlet set.

## 4.1 Det direkte provenutab

Det direkte provenutab er den mindre betaling af afgift af en bestemt vare, der skyldes, at danskere køber varen i udlandet i stedet for at købe den i Danmark. Ligeledes vil udlændinge ophøre med at købe den afgiftspålagte vare i Danmark. Når chokolade- og sukkervareafgiften øges, vil det formentlig medføre et forøget salg af sukkervarer til danskere i Tyskland og Sverige og et mindsket salg af sukkervarer til danskere og udlændinge i Danmark. Derfor betales der samlet set mindre i afgift og moms, end hvis der ikke var nogen grænsehandel – og det fører til den direkte provenueffekt.

Det er væsentligt, at der foretages beregninger af effekten på grænsehandelen af afgiftsforhøjelsen – og at beregningerne tager udgangspunkt i estimater for effekten på de konkrete varegrupper, der bliver tale om ved den endelige udmøntning af aftalen om afgiften. Denne beregning skal naturligvis medtage såvel effekten af danskeres handel i udlandet som af udlændinges handel i Danmark.

### *Udlændinges handel i Danmark*

En beregning af virkningen af en afgiftsændring på grænsehandelen vil typisk tage højde for såvel effekten af, at danskerne handler mindre i Danmark og mere i udlandet, som effekten af, at udlændinge handler mindre i Danmark end i udlandet<sup>7</sup>.

Den samlede stigning i grænsehandelen med øl, vin, chokolade og slik som følge af finanslovsaftalerne opgør Skatteministeriet til 270 mio. kr.<sup>8</sup> Den samlede ændring af grænsehandelen som følge af udlændinges mindre køb i Danmark pga. afgiftsstigningen på øl, vin, chokolade og slik estimerer Skatteministeriet til næsten lige så meget, nemlig ca. 230 mio. kr.<sup>9</sup>

Effekten af udlændinges handel i Danmark er således som udgangspunkt ikke ligegyldig.

## 4.2 Ketchupeffekten

I tillæg til effekten på udlændinges handel i Danmark kan der opstå en slags "ketchupeffekt", hvis der indføres en forholdsvist høj afgift på et produkt og dette gøres forholdsvist pludseligt. Det er fordi den kraftige prisstigning kan medføre, at forskellen mellem prisen i Danmark og i udlandet overstiger et "kritisk punkt", hvorefter forbrugerne vælger at lægge (store dele af) deres indkøb af den pågældende vare i udlandet<sup>10</sup>. Samtidig vil prisstigningen ved en pludselig og kraftig forhøjelse være meget synlig, hvorfor den også med større sandsynlighed vil afføde en ændret adfærd, end hvis prisen øges gradvist.

Forebyggelseskommissionen skrev i sin rapport, at ketchup-effekten ikke var medregnet i deres vurdering af betydningen for grænsehandelen med chokolade. Det skyldes, at det ikke på forhånd vides, hvor de "kritiske punkter" ligger – dvs. hvor meget afgiften kan øges inden der rammes en "ketchup-effekt". Forebyggelseskommissionens vurdering er udarbejdet af Skatteministeriet.<sup>11</sup>

Hvis prisen øges med 75 pct. er det ikke usandsynligt, at der vil opstå sådanne "ketchup-effekter" – både fordi forøgelsen er meget kraftig, hvad der kan bringe prisforskellen over et "kritisk punkt" og fordi den kraftige forøgelse vil være endog meget synlig for forbrugeren – hvad der kan have stor betydning for grænsehandelen med de afgiftspålagte varer.

---

<sup>7</sup> Jf. Skatteministeriets notat om tobak, <http://www.skm.dk/publikationer/notater/notatomtobak.html>, publiceret 23.8.2009.

<sup>8</sup> Svar til Folketinget på S 975, samling 2011-12.

<sup>9</sup> SAU 2011-12, L33 spm. 57.

<sup>10</sup> Forebyggelseskommissionen 2009: *Vi kan leve længere og sundere – Forebyggelseskommissionens anbefalinger til en styrket forebyggende indsats*.

<sup>11</sup> Forebyggelseskommissionen 2009: *Vi kan leve længere og sundere – Forebyggelseskommissionens anbefalinger til en styrket forebyggende indsats*.

## 4.3 Øget tilskyndelse til grænsehandel

Oven i den direkte effekt kommer, at tilskyndelsen til grænsehandel generelt øges. Denne effekt følger af, at man køber flere andre varer end den ene eller de få, man oprindeligt tog af sted for at købe. Tager en familie tager til Tyskland for at købe billigere eksempelvis øl, sodavand, chokolade og efter afgiftens indførelse marmelade, er det ikke usandsynligt, at familien ender med også at købe andre varer – nu hvor de alligevel er der. Også selvom det måske ikke betaler sig at købe disse varer i Tyskland i samme omfang. Der er i nogle undersøgelser fundet en tendens til et mer- eller decideret overforbrug af de produkter, der købes i udlandet. I en analyse fra Dansk Erhverv svarer 53 pct. af grænsehandlende således, at de er tilbøjelige til at have et større forbrug end ellers af de varer, de har handlet i Tyskland eller Sverige<sup>12</sup>. Det skyldes en tendens til at ”købe lidt ekstra” for at ”spare lidt mere”, når nu man alligevel er der

Måske køber familien endda nogle varer, det rent økonomisk ikke kan betale sig at købe i Tyskland. Men de kan måske spare en tur til supermarkedet ved også lige at købe ind til aftensmaden (hvortil der i dagens anledning drikkes rødvin og sodavand i stedet for det vanlige postevand).

Med denne logik har det endvidere betydning, om besparelsen på en bestemt vare er meget stor, fordi dette har den psykologiske effekt, der trækker folk til huse. En vare, der er langt billigere end ellers, trækker folk til huse. Det gør en lige så stor samlet besparelse bredt ud på mange varer muligvis ikke i samme omfang.

Effekten følger logikken i supermarkedernes ugentlige tilbudsaviser, hvor der typisk lanceres nogle få ”slagtilbud” for at trække folk til huse. Slagtilbuddene sælges typisk et godt stykke under markedspris – og måske med tab. Alligevel betaler det sig (supermarkederne gør brug af det uge efter uge). Det skyldes, at folk køber andet (som er dyrere), *når de alligevel er der*.

En forøgelse af afgiften på marmelade, survarer, ketchup mv. vil kunne bidrage til denne effekt, især hvis forøgelsen af afgiften bliver høj. Jo større prisforskellen til Tyskland således er, des større vil incitamentet til at hente eksempelvis marmelade, ketchup etc. således blive. Denne sammenhæng anvender Skatteministeriet i forbindelse med beregning af konsekvenser af blandt andet tobaksafgiften<sup>13</sup> og Forebyggelseskommissionen i forbindelse med chokoladeafgiften<sup>14</sup>.

”Slagtilbudseffekten” er *ikke* medregnet i regeringens vurderinger af provenueffekten<sup>15</sup>, hvorfor den samlede provenuevirkning fra afgiften på sukker må antages at blive mindre end de 1.025 mio. kr.

---

<sup>12</sup> Dansk Erhverv (2011), *Grænsehandel koster dyrt*, Danks Erhvervs Perspektiv 2011, #57

<sup>13</sup> Jf. Skatteministeriets notat om tobak, <http://www.skm.dk/publikationer/notater/notatomtobak.html>, publiceret 23.8.2009.

<sup>14</sup> Forebyggelseskommissionen 2009: *Vi kan leve længere og sundere – Forebyggelseskommissionens anbefalinger til en styrket forebyggende indsats*.

<sup>15</sup> SAU 2011-12, L33 spm. 26.

## 4.4 Tabte arbejdspladser

De færre indkøb i Danmark vil medføre en mindre omsætning i Danmark. Det vil resultere i færre arbejdspladser i detailhandelen i Danmark. Skatteministeriet har estimeret, at danskeres merindkøb i udlandet som følge af de samlede afgiftsforhøjelser på cigaretter og tobak, øl, vin, sodavand og chokolade og slik vil medføre et tab af ca. 390 arbejdspladser i detailhandelen<sup>16</sup>, samt at udlændinges mindre køb i Danmark vil medføre ca. 90 færre arbejdspladser i detailhandelen<sup>17</sup>.

Med udvidelsen af grundlaget for sukerafgiften vil grænsehandelen formentlig blive noget større end hvad forhøjelsen af den eksisterende chokoladeafgift medfører. Derfor vil effekten på antallet af tabte arbejdspladser også blive større. Hertil kommer, at et eventuelt fald i det samlede salg af de pågældende varer vil medføre en mindre produktion og dermed et yderligere tab af arbejdspladser i såvel produktionen som i underleverandørkæden.

De tabte arbejdspladser vil isoleret set betyde et mindre samlet provenu som følge af tabt indkomstbeskatning.

Effekten heraf bør under alle omstændigheder medregnes i estimatet for den samlede provenuvirkning.

## 4.5 Mindre overskud at beskatte

Der vil også være et mindre overskud i detailhandelen at beskatte, hvis omsætningen falder som følge af øget grænsehandel.

Effekten af, at en mindre omsætning alt andet lige også fører til et mindre overskud at beskatte via virksomhedsbeskatning bør ligeledes medregnes i vurderingen af den samlede provenuvirkning af afgiftsforhøjelsen.

---

<sup>16</sup> Svar til Folketinget, S 975, samling 2011-12

<sup>17</sup> SAU 2011-12, L33 spm. 57

# 5 Afgiften kan ikke forventes at have en sundhedseffekt

Fedme er et stigende problem, og andelen af 25-44-årige stærkt overvægtige er steget fra 3-5 pct. i 1987 til 12-13 pct. i 2009<sup>18</sup>. Fedme medfører en forøget risiko for hjerte-kar-sygdomme, type 2 diabetes, forhøjet blodtryk og andre livsstilssygdomme. Målet med sukkerafgiften er bl.a. at gavne folkesundheden og at skaffe finansiering til offentlige udgifter. Derfor er det væsentligt, at sukkerafgiften rent faktisk forbedrer folkesundheden.

Aspekter, der skal tages højde for, når en sådan afgift skal udformes, inkluderer:

- Honning og andre typer af sukker er ikke sundere end almindeligt hvidt sukker<sup>19</sup>, og indtaget af alle former for sukker bør derfor begrænses.
- Hvis ikke alle sukkerholdige produkter omfattes, kan forbrugerne forventes at vælge andre sukkerholdige alternativer, der ikke er afgiftsbelagte (substitution). Jo mere det sker, des mindre vil den sundhedsmæssige effekt være.
- Almindeligt hvidt sukker pålægges ikke afgift. Derfor kan det forventes, at forbrugerne i højere grad vælger hjemmelavede produkter.
- Når hvidt sukker ikke pålægges afgift, mens færdige ingredienser som eksempelvis marmelade gør, vil industrien også få øget incitament til selv at producere frem for at købe af underleverandører.
- Studier viser, at der kan forventes et øget indtag af mættet fedt som følge af en sukkerafgift. Et øget indtag af fedt vil isoleret set have negativ indvirkning på folkesundheden.
- Endelig kan sukkerafgiften medføre kraftigt forøget grænsehandel. Det kan medføre overforbrug, som igen vil have negativ betydning for folkesundheden.

Hvis ikke de ovenstående effekter tænkes med i udformningen af den endelige afgift, er der risiko for, at en afgift vil have en række utilsigtede konsekvenser for kostsammensætningen. Med andre ord er der fare for, at en forkert udformet afgift reducerer indtaget af én type usunde fødevarer, men øger indtaget af en anden. Dette kan potentielt medføre en *forningelse* af folkesundheden – i det omfang, det samlede sukkerindtag ikke nedsættes (pga. substitution) eller måske endda forøges (som følge af fx grænsehandel), samtidig med, at fedt- og saltindtaget øges.

## Alle typer af sukker er problematisk

Problemet med sukkerholdige varer er, at indtagelse af fødevarer med et højt sukkerindhold øger risikoen for, at det daglige energiindtag overstiger det daglige energibehov. Dette vil på sigt føre til overvægt og fedme<sup>20</sup>. Arbejdsgruppen bag De Nordiske Næringsstofanbefalinger og ligeledes

---

<sup>18</sup> Rockwoolfonden, *Nyt fra Rockwoolfondens Forskningsenhed, december 2010*, [http://www.rff.dk/files/RFF-site/Publikations%20upload/Newsletters/Dansk/85832\\_Rockwool%20nyhedsbrev%20december\\_P.PDF](http://www.rff.dk/files/RFF-site/Publikations%20upload/Newsletters/Dansk/85832_Rockwool%20nyhedsbrev%20december_P.PDF)

<sup>19</sup> Fødevarestyrelsens 8 kostråd, [http://www.altomkost.dk/Anbefalinger/De\\_8\\_kostraad/Spar\\_paa\\_sukker/forside.htm](http://www.altomkost.dk/Anbefalinger/De_8_kostraad/Spar_paa_sukker/forside.htm)

<sup>20</sup> Fødevarestyrelsens 8 kostråd, [http://www.altomkost.dk/Anbefalinger/De\\_8\\_kostraad/Spar\\_paa\\_sukker/forside.htm](http://www.altomkost.dk/Anbefalinger/De_8_kostraad/Spar_paa_sukker/forside.htm)

Fødevarestyrelsen anbefaler derfor at maksimalt 10 pct. af energiindtaget bør komme fra sukker.<sup>21</sup> Fødevarestyrelsen bemærker i den forbindelse, at rørsukker eller andre typer af sukker, herunder honning, ikke er sundere end almindeligt hvidt sukker.<sup>22</sup> Med andre ord er sukker fra morgenmadsprodukter, kager, kiks osv. lige så usundt som sukker fra ketchup, marmelade og survarer. Det samme gælder naturligvis almindeligt hvidt sukker, der ikke pålægges afgift.

Det daglige sukkerindtag kommer fra mange forskellige kilder. Mange produkter indeholder naturligt sukker, så som juice, frugt, honning osv. Andet sukker er tilsat, så som sukker i slik, forskellige typer af morgenmadsprodukter og chokolade. Desuden indeholder mange produkter både naturligt og tilsat sukker, så som marmelade, hvor det samlede sukkerindhold dels stammer fra bærrerne, dels fra det tilsatte sukker. Imidlertid tæller alle typer af sukker i det samlede sukkerindtag. Eksempelvis svarer indholdet af sukker i juice til indholdet i sodavand<sup>23</sup>, og vil derfor tælle lige så meget i det samlede sukkerregnskab.

### **Substitution mod andre sukkerholdige alternativer**

Som nævnt vil forbrugerne i nogen grad reagere på prisændringer som følge af en afgift, og nedsætte deres forbrug af de afgiftsbelagte produkter. Hvis der findes lignende produkter, der ikke er omfattet af afgiften, kan det imidlertid forventes, at forbrugerne vælger de ikke-afgiftsbelagte produkter i stedet<sup>24</sup>. Med andre ord risikeres det, at forbrugerne reducerer indtaget af marmelade, men samtidig øger indtaget af honning. Det giver en begrænset (om nogen) effekt på det samlede sukkerindtag.

Hvis sukkerafgiften ikke har effekt på det samlede sukkerindtag, vil den ikke have positiv effekt på folkesundheden.

Af samme grund viser litteraturen, at jo mere præcist, afgiften er målrettet det egentlige problem (fx for højt sukkerindtag), des mindre er substitutionseffekterne og des bedre vil instrumentet virke.<sup>25</sup> Hvis målet er at forbedre folkesundheden ved at mindske det samlede sukkerindtag, vil en afgift formentlig have størst mulig effekt, hvis alle sukkerholdige varer er omfattet.

### **Substitution med hjemmelavede produkter**

Der vil også kunne forventes et vist omfang af substitution med hjemmelavede produkter. Det er fordi, afgiften ikke pålægges almindeligt hvidt sukker. Hvidt sukker vil således kunne anskaffes i handelen til den samme forholdsvis lave pris som hidtil. Derfor vil det også være nærliggende for forbrugerne i stigende omfang at hjemmesylte asier, rødkål, marmelade osv. Det kan medvirke til, at indtaget af de pågældende fødevarer ikke vil blive reduceret – og altså, at folkesundheden ikke forbedres.

---

<sup>21</sup> Nordiske næringsstofanbefalinger 2004 – med implementering af fysisk aktivitet, Udarbejdet af en projektgruppe nedsat af Nordisk arbejdsgruppe for Kost og Ernæring (NKE) under Embedsmandskomiteen for Levnedsmiddelspørgsmål (EKLIVS), Nordisk Ministerråd. (<http://www.dfvf.dk/Default.aspx?ID=10404>)

<sup>22</sup> Fødevarestyrelsens 8 kostråd, [http://www.altomkost.dk/Anbefalinger/De\\_8\\_kostraad/Spar\\_paa\\_sukker/forside.htm](http://www.altomkost.dk/Anbefalinger/De_8_kostraad/Spar_paa_sukker/forside.htm)

<sup>23</sup> Fødevarestyrelsen, Alt om Kost, Fakta om drikkevarer <http://www.altomkost.dk/Fakta/Drikkevarer/Sodavand/forside.htm>

<sup>24</sup> Jensen, J. D., (2009): *Kan vi løse problemerne med livsstilssygdommene ved hjælp af afgifter og subsidier?*, Samfundøkonomen nr 4. September 2009

<sup>25</sup> Jensen, J.D., & Smed, S. (2007) *Cost-effective design of economic instruments in nutrition policy*, International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity

Samtidig vil fødevarerindustrien få et øget incitament til selv at producere sukkerholdige ingredienser, fremfor at købe af underleverandører. Det vil eksempelvis kunne betale sig for en producent af kager selv at producere den marmelade, der skal bruges – for at undgå, at marmeladen pålægges afgift. Det medfører som udgangspunkt et velfærdstab, fordi virksomhederne dels vil gå glip af stordriftsfordele, dels vil indgå i produktion af produkter, hvor virksomheden ikke har komparative fordele.

### **Sukkerafgift øger indtaget af mættet fedt**

Der vil også være substitution mellem forskellige grupper af fødevarer, og en afgift på et enkelt næringsstof som sukker kan risikere at have utilsigtede virkninger på efterspørgslen efter andre fødevarer<sup>26</sup>. Således er der eksempler på, at når prisen på en gruppe af fødevarer øges, falder forbruget af denne gruppe, men forbruget stiger af en anden gruppe fødevarer, der potentielt har endnu større negativ indflydelse på sundheden.

Mere konkret viser et simuleringsstudie fra Fødevarerøkonomisk Institut, at en afgift på sukker, både det tilsatte og hvidt sukker (10,30 kr./kg) vil nedbringe sukkerindtaget med over 20 pct., men samtidig at en sådan afgift dels vil **reducere indtaget af fibre** med ca. 7 pct., dels **øge indtaget af mættet fedt** med ca. 8 pct.<sup>27</sup> Den samlede sundhedseffekt er derfor tvivlsom.

Et andet simuleringsstudie fra Storbritanien viser tilsvarende, hvordan en afgift på en gruppe fødevarer kan have utilsigtede konsekvenser: En forøgelse af afgiften på mættet fedt med 17,5 pct. vil mindske forbruget af produkter med stort indhold af denne type fedt, men samtidig øge befolkningens indtag af salt. Konsekvensen er, at **den samlede effekt på folkesundheden er negativ** i form af et øget antal af dødsfald som følge af hjerte-kar-sygdomme.<sup>28</sup>

### **Sukkerafgiften kan forøge det samlede sukkerforbrug**

Endelig risikeres det paradoksale, at sukkerafgiften medvirker til at forøge det samlede forbrug af sukker. Det kan ske, fordi sukkerafgiften vil bidrage til at øge grænsehandelen (se evt. ovenfor): Dansk Erhverv finder i en analyse at over halvdelen er tilbøjelige til at have et større forbrug end ellers, når de har grænsehandlet.. Da de typiske grænsehandelsprodukter især er sodavand, alkohol eller slik og chokolade<sup>29</sup> kan denne effekt bevirke, at en sukkerafgift potentielt medvirker til at *forringe* folkesundheden, fordi den derved medvirker til et *øget* forbrug af sukker.

### **Hvordan bør en sukkerafgift indrettes?**

Hvis en sukkerafgift indføres med henblik på at fremme folkesundheden er det væsentligt, at afgiften reelt nedbringer forbrugernes indtag af sukker. Som tidligere nævnt er alle typer af sukker lige usunde, og det har isoleret set ingen sundhedsmæssig betydning, om sukkeret forekommer naturligt i varen eller er tilsat. Af denne årsag vil det være hensigtsmæssigt at indrette sukkerafgiften, så den pålægges det samlede sukkerindhold i et produkt. Imidlertid er denne fremgangsmåde rent administrativt uhensigtsmæssig, idet der er store udfordringer forbundet med at bestemme det

---

<sup>26</sup> Smed, S. et al (2007) *Socio-economic characteristics and the effect of taxation as a health policy instrument*, Food Policy 32, 624–639

<sup>27</sup> Jensen, J. D., (2009): *Kan vi løse problemerne med livsstilssygdommene ved hjælp af afgifter og subsidier?*, Samfundøkonomen nr 4. September 2009

<sup>28</sup> Mytton et al (2007) *Could targeted food taxes improve health?*, J Epidemiol Community Health 2007

<sup>29</sup> Dansk Erhverv (2011), *Grænsehandel koster dyrt*, Danks Erhvervs Perspektiv 2011, #57



naturlige indhold af sukker i et givet produkt, da dette kan variere med eksempelvis årstid, oprindelsesland mv. Konkret vil det derfor være mest operationelt at pålægge afgiften på alle typer *tilsat* sukker, hvis hensigten er at nedbringe det samlede sukkerindtag.

Desuden er det væsentligt, at sukerafgiften ikke blot får forbrugerne til at skifte én type sukkerholdig vare ud med en anden. Hvis det samlede sukkerindtag er uændret, vil afgiften ikke have nogen positiv sundhedsmæssig effekt. For at undgå, at forbrugerne blot køber andre sukkerholdige fødevarer med et lige så stort (eller større) sukkerindhold, er det væsentligt, at *alle sukkerkilder pålægges en ensartet afgift*.

Hvis ikke det sker – og især hvis eksempelvis hvidt sukker, kager, kiks osv. ikke pålægges afgift – kan der ikke nødvendigvis forventes nogen positiv folkesundhedsmæssig effekt af sukerafgiften.

## 6 De administrative byrder bør begrænses

Afgifter medfører ekstra ressourceforbrug til administration for virksomhederne, der skal registrere, indberette, mv. Indførelsen af en sukkerafgift vil derfor medføre forøgede administrative byrder for virksomhederne.

Det ekstra ressourceforbrug, som virksomhederne skal bruge på administration, får samfundet ikke umiddelbart nogen glæde af. De administrative byrder virker således ”principielt på samme måde som skatter, der forvrider og reducerer skatteydernes forbrugsmuligheder”<sup>30</sup>. Derfor er det interessant for samfundet at begrænse de administrative byrder for virksomhederne.

For at bidrage til at sikre danske virksomheders konkurrenceevne og skabe gode rammevilkår for erhvervslivet, er det regeringens politik at lempe de administrative byrder for virksomhederne. Regeringen vil således ”rydde op i” i det offentlige bureaukrati, der møder virksomhederne<sup>31</sup>.

De administrative byrder forbundet med sukkerafgiften er vanskelige at vurdere inden den endelige udformning af afgiften ligger på plads. Det kan dog nævnes, at de administrative byrder i forbindelse med pålægningen af fedtafgiften ikke er ubetydelige<sup>32</sup>.

Samtidig vil det også være en fordel for det offentlige med en afgift, der er indrettet, så den er forholdsvis nem at administrere – jo nemmere administration, des færre skattekrone skal der anvendes på at administrere den. Endelig vil staten formentlig også skulle anvende flere ressourcer på kontrol i forbindelse med afgiften.

Indretningen af sukkerafgiften er afgørende for, hvor store de administrative byrder bliver. Hvis sukkerafgiften pålægges al sukker i fødevarer, vil de administrative byrder være forholdsvis begrænsede. Det skyldes, at mange fødevarer i forvejen er deklarerede med hensyn til indholdet af sukkerarter – og senest fra december 2016 *alligevel skal* deklarereres med hensyn til indholdet af sukkerarter, fedtindhold osv. i medfør af Europaparlamentets og Rådets Forordning (EU) nr. 1169/2011 af 25. oktober 2011.<sup>33</sup>

Hvis afgiften eksempelvis pålægges alle varer med mere end 5 g sukkerarter pr. 100 g, *har* virksomhederne således allerede de oplysninger tilgængelige som skal bruges til at fastslå, om en given vare er pålagt afgift. Det vil derfor være forbundet med en mindre administrativ byrde at udforme sukkerafgiften på denne måde, end hvis virksomhederne skal fremskaffe oplysninger om produkterne til brug for beregningen af afgift, som de ikke i forvejen er i besiddelse af – sådan som tilfældet er med fedtafgiften.

---

<sup>30</sup> Skatteministeriet (2008). *Skat – februar 2008*.

<sup>31</sup> Regeringen (2011). *Et Danmark, der står sammen – Regeringsgrundlag oktober 2011*.

<sup>32</sup> Dansk Erhverv (2011). *Fødevarenyt* 5:1.

<sup>33</sup> Jf. forordningens artikel 9 stk. 1 litra l), artikel 30 stk. 1 litra b), samt artikel 55; som publiceret i Den Europæiske Unions Tidende den 22.11.2011. Fødevarestyrelsens vejledning om mærkning af fødevarer, januar 2012, afsnit 1.1.

# 7 Afgiften rammer skævt

Udvidelsen af sukkerafgiften har en *skæv fordelingsvirkning*, fordi den særligt rammer personer med lavere indkomst og ældre.

Det skyldes, at:

- En enhedsafgift på fødevarer, som forbruges i nogenlunde samme omfang på tværs af indkomstgrupper, vil medføre en større byrde for de laveste indkomstgrupper end for de højeste set relativt til den disponible indkomst.
- Bestemte grupper, herunder pensionister, har et større forbrug end andre af blandt andet survarer, som sukkerafgiften udvides til.
- Personer med relativt lav indkomst muligvis ikke i samme omfang som personer med højere indkomst lader sig påvirke af forskellige policy-instrumenter til ændring af kostvaner, herunder afgifter. Derfor "fanges" de i en højere skattebetaling uden at de sundhedsmæssige effekter nødvendigvis indtræffer.

## 7.1 Enhedsafgift giver skæv profil

Det kan eventuelt antages, at det samlede forbrug af fødevarer er nogenlunde ens på tværs af indkomstgrupper, fordi en gennemsnitsmand og en gennemsnitskvinde har brug for nogenlunde det samme kalorieindtag uanset indkomst.

Selv hvis det antages, at forbruget af asier, marmelade mv. er ensartet på tværs af indkomstgrupper, vil afgiften have en skæv fordelingsprofil. Det skyldes, at alle skal betale det samme *absolutte* beløb i kroner og øre for den samme mængde. Netop derfor er afgiftsbelastningen set *i forhold til* disponibel indkomst langt større blandt lavindkomstgrupper end blandt højindkomstgrupper, der jo har en større disponibel indkomst.

Derfor er en afgift på fødevarer som udgangspunkt fordelingsmæssigt skæv<sup>34,35</sup>. Et studie af fedtskat i Storbritannien viser således, at denne fedtskat pålægger de laveste indkomstgrupper en byrde, der er op til *7 gange så stor* som den byrde, de højeste indkomstgrupper pålægges, set relativt til den disponible indkomst, jf. figur 6.1. Det vises, at høj- og lavindkomstgrupper konsumerer omtrent samme mængde af det afgiftspålagte fedt<sup>36</sup>.

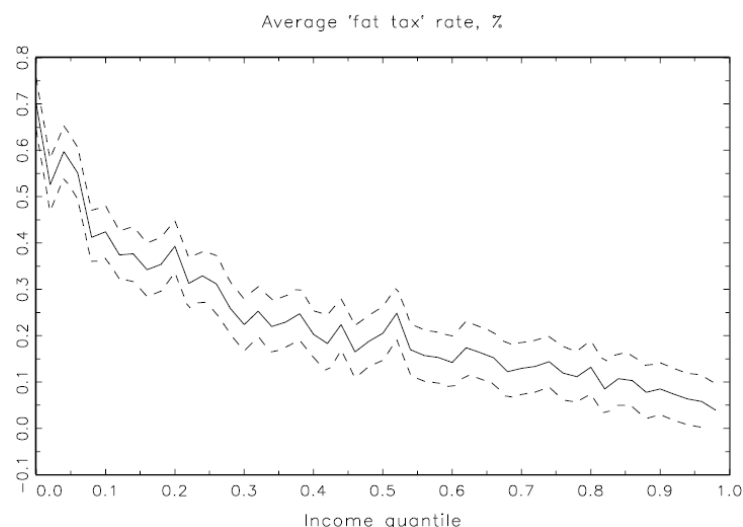
---

<sup>34</sup> Thow, A.M., S. Jan, S. Leeder & B. Swinburn (2010) "The effect of fiscal policy on diet, obesity and chronic disease: a systematic review" *Bulletin of the World Health Organisation* 88:609-614.

<sup>35</sup> Caraher, M., G. Cowburn (2005). "Taxing food: implications for public health nutrition" *Public Health Nutrition* 8:1242-1249.

<sup>36</sup> Leicester, A., F. Windmeijer (2004). "The 'Fat Tax': Economic Incentives to Reduce Obesity" *Institute for Fiscal Studies Briefing Note No. 49*.

**Figur 6.1: Betaling af fedtskat i UK som andel af disponibel indkomst fordelt på indkomstgrupper.**



Note: De 2 pct. med laveste indkomst bruger 0,7 pct. af deres indkomst på afgiften. De ligger længst til venstre i grafen. De 2 pct. med den højeste indkomst bruger 0,1 pct. af deres indkomst på afgiften. De ligger længst til højre i grafen. Forbruget af det afgiftsbelagte fedt er omtrent ens på tværs af indkomstgrupperinger. Kilde: Leicester, A., F. Windmeijer (2004)<sup>37</sup>.

En dansk analyse fra Fødevarerøkonomisk Institut af tre forskellige scenarier for afgiftsændringer på fødevarer viser, at de laveste sociale klasser udsættes for den største økonomiske belastning, blandt andet som følge af en afgift på sukker<sup>38</sup>.

## 7.2 Forskellige grupperes forbrug af sukkerholdige fødevarer

Det vil især være dem, der køber de afgiftspålagte varer, der rammes af en afgift på sukker. Der er en tendens til, at visse sukkerholdige fødevarer, eksempelvis sodavand, forbruges i større omfang af lavere indkomstgrupper end af højere indkomstgrupper. Samtidig forbruger ældre og pensionister i højere grad end yngre survarer såsom asier.

Ifølge Forebyggelseskommissionen bruger lav- og højindkomstgrupperne i Danmark omtrent den samme andel af deres disponible indkomst på chokolade og slik<sup>39</sup>. Højindkomstgrupperne bruger således et større beløb i kroner og øre end lavindkomstgrupperne på chokolade og slik. Det betyder ikke nødvendigvis, at lavindkomstgrupperne køber mindre chokolade og slik end højindkomstgrupperne – Forebyggelseskommissionen peger på, at det kan hænge sammen med kvaliteten af den chokolade, der købes af høj- hhv. lavindkomstgrupperne, og at det højere forbrug i

<sup>37</sup> Leicester, A., F. Windmeijer (2004). "The 'Fat Tax': Economic Incentives to Reduce Obesity" *Institute for Fiscal Studies Briefing Note No. 49*.

<sup>38</sup> Jensen, JD (2007). "Analyse af tre forskellige scenarier for afgiftsændringer på fødevarer" Fødevarerøkonomisk Institut: *Working Paper*.

<sup>39</sup> Forebyggelseskommissionen 2009: *Vi kan leve længere og sundere – Forebyggelseskommissionens anbefalinger til en styrket forebyggende indsats*.

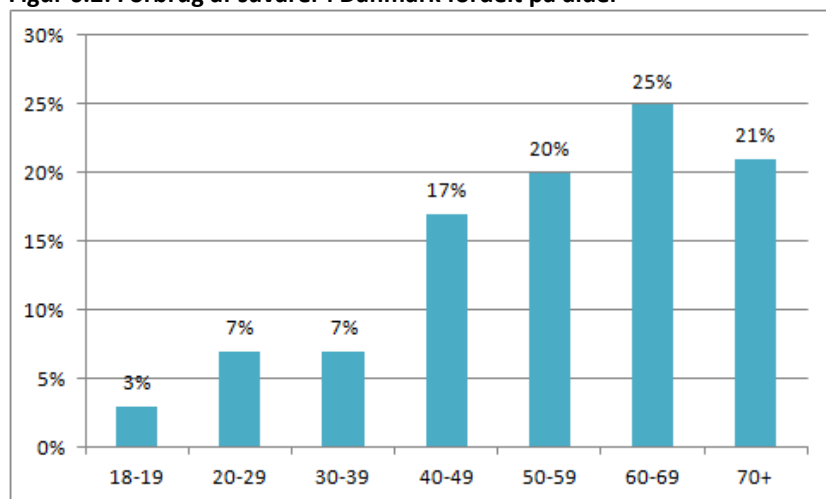
kroner og øre blandt højindkomstgrupperne kan skyldes, at den chokolade, der købes, er dyrere. Hvis det er tilfældet, og lav- og højindkomstgrupperne stadig forbruger omtrentlig den samme *mængde* chokolade og slik, vil stigningen i chokoladeafgiften – som den er udformet – stadig pålægge de lavere indkomstgrupper en tungere afgiftsbyrde. Det skyldes, at afgiften er et beløb *pr. kilo*, uanset kvaliteten af chokoladen. Med samme forbrugt *mængde* (men til en forskellig pris) vil de lavere indkomstgrupper altså betale samme *beløb i afgift* som de højere indkomstgrupper.

Endvidere bruger lavindkomstgrupper både en noget større andel af deres disponible indkomst og mere målt i kroner og øre på sodavand end højindkomstgrupperne gør<sup>40</sup>: Det kan naturligvis også skyldes forskel i pris og kvalitet af den købte sodavand – så at lavindkomstfamilierne i højere grad end højindkomstfamilierne vælger mærkevarer sodavand i stedet for billigere discountsodavand. Men det synes ikke umiddelbart at være den mest sandsynlige forklaring. Forhøjelsen af afgiften på sodavand betyder derfor, at lavindkomstgruppen skal betale mere i afgift end højindkomstgruppen.

Det er således ikke uvæsentligt, hvorvidt marmelade, ketchup og survarer mv. forbruges i højere eller mindre grad af lavindkomstgrupperne end af højindkomstgrupperne. Der bør således tages højde for forskellige forbrugsmønstre ved udformningen af sukkerafgiften, så afgiften ikke udformes så den rammer unødigt skævt.

Analyseinstituttet Synovate har for Orkla kortlagt brugen af blandt andet survarer. Af deres undersøgelse fremgår, at forbruget af survarer er stigende med alderen. Knap halvdelen af dem, der overhovedet bruger survarer er således over 60 år, jf. figur 6.2. Det er formentlig som følge af en generationseffekt, hvor de ældre personer har været vant til fra tidligere at spise syltede asier, rødbeder, mv. i højere grad end de yngre personer er vant til det.

**Figur 6.2: Forbrug af suvarer i Danmark fordelt på alder**



Kilde: Synovate Danmark, 2009.

<sup>40</sup> Forebyggelseskommissionen 2009: *Vi kan leve længere og sundere – Forebyggelseskommissionens anbefalinger til en styrket forebyggende indsats.*

Forbruget af de survarer, der pålægges afgift er således højst blandt pensionister. Det er lavest blandt de yngste aldersgrupper, der ikke i samme omfang er vant til at spise syltede asier mv.

Derfor vil en afgift pålagt survarer i høj grad ramme den ældre del af befolkningen, herunder landets pensionister. Man kan endvidere stille spørgsmålstegn ved, om de ændrer deres forbrug som reaktion på afgiften – eller om de som følge af vane, traditioner, mv. fortsætter med et uændret forbrug. I givet fald ændres skævheden til ulempe for de ældre ikke.

Samtidig ved man fra tidligere studier, at forbruget af mindre sunde fødevarer har en klar sammenhæng med uddannelse<sup>41</sup> – hvad der igen har en klar sammenhæng med indkomst. Jo højere uddannelse og indkomst, des højere forbrug af fødevarer, der ikke er sunde<sup>42</sup>.

Hvis forbruget af asier, ketchup og marmelade mv. er højere i lavindkomstgrupperne end i højindkomstgrupperne, vil den skæve fordelingsprofil angivet ovenfor dermed gøres endnu mere skæv: Ikke alene vil de lavere indkomstgrupper være nødt til at bruge en større andel af deres disponible indkomst på at betale sukkerafgiften end de højere indkomstgrupper. De vil også komme til at betale mere *i kroner og øre* i sukkerafgiften – simpelt hen fordi de bruger mere af de afgiftsbelagte fødevarer.

## 7.3 Lavindkomstgruppers reaktion på fødevareafgifter

Ovennævnte skævhed i fordelingsprofilen af sukkerafgiften vil naturligvis afbødes af et eventuelt skift i adfærd blandt lavindkomstgrupperne – en adfærdsændring væk fra køb af de pågældende sukkerholdige varer er netop et af formålene med afgiften. Hvis lavindkomstgrupperne i den ekstreme situation hører helt op med at forbruge marmelade, survarer, ketchup, mv., så vil de naturligvis heller ikke betale afgiften på de samme varer.

Derfor er det relevant at spørge, hvor kraftigt lavindkomstgrupperne reagerer på indførelse af en sukkerafgift.

Et studie fandt, at afgift på usund mad ikke førte til en sundhedseffekt i bunden af indkomstfordelingen, der modsvarer virkningen af skatten på indkomstfordelingen<sup>43</sup>. Et andet studie fandt, at der er større responsivitet blandt lavindkomstgrupper end højindkomstgrupper, og at en

---

<sup>41</sup> Groth, MV, S. Fagt "Danskernes kostvaner – Måltidsvaner, holdnigner, sociale forskelle og sammenhæng med anden livsstil" *Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Fødevaredirektoratet*. Groth & Fagt finder endvidere, at forbruget af chokolade og slik som andel af det samlede energiindtag øges signifikant med indkomsten. Da energiindtaget blandt lavindkomstgrupperne ifølge deres studie dog er højere for mænd (omtrent uændret for kvinder) for de lavere indkomstgrupper end de højere, er det uklart, om deres studie samlet peger på et større eller et mindre forbrug af chokolade, slik mv. i de højere indkomstgrupper end i de lavere.

<sup>42</sup> Marshall, T. (2000). "Exploring a fiscal food policy: the case of diet and ischaemic heart disease" *British Medical Journal* 320:301-304

<sup>43</sup> Nnoaham KE, Sacks G, Rayner M Mytton O, Gray A. (2009) "Modelling income group differences in the health and economic impacts of targeted food taxes and subsidies" *International Journal of Epidemiology* 38:1324-33.

afgift på usunde fødevarer kun i ringe grad vil have en skæv fordelingsprofil<sup>44</sup>. Studiet finder dog, at alle socialgrupperne reagerer *lige meget*. Hvis afgiften rammer skævt inden adfærd (altså inden forbrugerne begynder at købe mindre af de afgiftsbelagte varer), er den det derfor også efterfølgende i medfør af resultaterne af dette studie<sup>45</sup>. Et fjerde studie *argumenterer* på et teoretisk grundlag for, at lavindkomstgrupper reagerer kraftigere end højindkomstgrupper over for prisstigninger på fødevarer med henvisning til, at lavindkomstgrupperne bruger en større andel af deres disponible indkomst på fødevarer end højindkomstgrupperne. Forfatterne angiver dog selv, at det ikke bekræftes empirisk i studiet, om lavindkomstgrupperne rent faktisk reagerer kraftigere<sup>46</sup>.

Det er en vigtig pointe i nærværende papir, at det *ikke* følger logisk, at blot fordi de lavere indkomstgrupper har et højere forbrug af fødevarer set i forhold til disponibel indkomst, så er de også mere responsive i forhold til prisstigninger end højindkomstgrupperne. Graden af responsivitet i forskellige grupper er et empirisk spørgsmål, og afhænger af en lang række faktorer, herunder øvrige forbrugsmuligheder samt kultur, vane, psykologi, rationalitet osv.

En del af den videnskabelige litteratur tyder på, at lavindkomstgrupper *ikke* i samme omfang som personer med højere indkomster er responsive i forhold til forskellige policyinstrumenter, der anvendes med henblik på at ændre befolkningens indtag af bestemte fødevarer<sup>47</sup>.

Hvis lavindkomstgrupperne er mindre responsive end den øvrige befolkning over for den påtænkte sukkerafgift, "fanges" de i en højere skattebetaling end den øvrige befolkning. Enten i kroner og øre, som tilfældet formentlig er med sodavandsafgiften, fordi de bruger mere sodavand end personer med højere indkomster. Eller set relativt til deres indkomst, som det er tilfældet, hvis der bruges omtrent den samme mængde pr. person af den beskattede vare på tværs af indkomstgrupper.

Sagt med andre ord risikerer man at pålægge en afgift, der systematisk rammer lavindkomstgrupperne hårdere end højindkomstgrupperne – og hvor man på forhånd har viden, der tyder på, *at denne skævhed ikke vil ændre sig*.

Samtidig *udebliver den sundhedsmæssige* effekt for lavindkomstgrupperne, hvis de ikke ændrer adfærd som følge af afgiften.

---

<sup>44</sup> Smed, S., Jensen, JD, Denver S. (2007) "Socio-economic characteristics and the effect of taxation as a health policy instrument" *Food Policy* 32:624-39.

<sup>45</sup> Studiet estimerer egenpriselasticiteter for fem socialklasser. For socialklasse 1 er middelestimatet -0,87, med en standardafvigelse på 0,15. For de øvrige socialklasser er middelestimatet mellem -1,01 og -1,03 med en standardafvigelse på op til 0,03. Det kan ikke på dette grundlag konkluderes, at der er forskel mellem de fem socialklassers egenpriselasticitet for sukker.

<sup>46</sup> Jensen, JD, S. Smed (2007) "Cost-effective design of economic instruments in nutrition policy" *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity* 4:10.

<sup>47</sup> Marshall, T. (2000). "Exploring a fiscal food policy: the case of diet and ischaemic heart disease" *British Medical Journal* 320:301-304.

# 8 Afgiften må ikke være i strid med EU-ret

Afgiften skal indrettes, så den ikke er i strid med EU-retten. Det vil mere konkret sige, at den ikke må stride imod forbuddet mod statsstøtte (EUF-traktatens artikel 107) og at den ikke må stride imod forbuddet mod diskrimination i EUF-traktatens artikel 110.

EUF-traktatens artikel 107 fastslår, at der ikke må ske statsstøtte som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, hvis den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne. Hvis en mulig statsstøtte ikke kan begrundes i én af undtagelserne, herunder støtte af social karakter, kan Rådet træffe afgørelse om den.

EUF-traktatens artikel 110 fastslår endvidere, at der ikke må ske:

- Diskrimination af indførte produkter – dvs. ved at indføre højere afgifter på indførte end på lignende indenlandske produkter.
- Beskyttelse af indenlandske produkter – dvs. ved at indføre afgifter på indførte varer, der pålægges i konkurrence med indenlandske produkter.

Det betyder for det første, at der ikke må pålægges en højere afgift på *lignende* udenlandske produkter end på danske. For at det er tilfældet, skal produkterne frembyde ensartede egenskaber og tjene samme behov<sup>48</sup>.

For det andet betyder forbuddet mod beskyttelse af indenlandske produkter, at der ikke må pålægges afgifter på indførte varer, der er i konkurrence med danske – også selvom produkterne ikke er lignende. Produkter er i denne forstand i konkurrence med hinanden, hvis de kan substituere hinanden og udgør en valgmulighed i forhold til hinanden, også selvom konkurrencen kun er delvis, indirekte eller potentiel<sup>49</sup>.

Især forbuddet mod beskyttelse af indenlandske produkter – dvs. indirekte diskrimination – *kan* være vanskeligt at overholde i forbindelse med udvidelsen af sukkerafgiften, fordi en lang række produkter afsættes i konkurrence med hinanden, selvom de ikke er lignende. Det gælder eksempelvis for marmelade og honning.

---

<sup>48</sup> EF-domstolens dom i sag 171/78, Kommissionen mod Danmark, præmis 5; EF-domstolens dom i sag 184/85, Kommissionen mod Italien, præmis 9.

<sup>49</sup> EF-domstolens dom i sag 171/78, Kommissionen mod Danmark, præmis 35; EF-domstolens dom i sag 184/85, Kommissionen mod Italien, præmis 12.



# 9 Appendix: Teoretisk baggrund

Nærværende papir bygger på gængs økonomisk teori og økonomiske betragtninger. De vigtigste koncepter og sammenhænge gennemgås i det følgende.

## 9.1 Priselasticiteter

I økonomisk teori belyses effekten af afgifter på forbrugeradfærd ved hjælp af såkaldte priselasticiteter. En priselasticitet er en beregning af den procentvise ændring i forbrugt mængde pr. procent ændring i en given pris.

Fortegnet på priselasticiteten er afgørende. En priselasticitet på 1,5 betyder, at forbruget stiger med 1,5 procent pr. procent ændring i en given pris. Omvendt betyder en priselasticitet på minus 1,5 betyder, at forbruget falder med 1,5 procent, pr. procent ændring i en given pris.

En prisændring på en vare vil have effekter på såvel forbruget af den pågældende vare, samt forbruget af andre varer. Derfor skelner man i teorien mellem to typer af priselasticiteter: Egenpriselasticiteten og krydspris-elasticiteten.

Egenpriselasticiteten er effekten på forbruget af den vare, hvorpå prisen ændres. Egenpriselasticiteten vil normalt være negativ, dvs. en prisstigning vil medføre et fald i forbruget af varen.

Krydspris-elasticiteten er effekten på forbruget af andre vare, når prisen på en given vare ændres. Med andre ord dækker dette over effekter på forbrugssammensætning. Fortegnet på krydspris-elasticiteten afhænger af, i hvilket omfang der eksisterer alternative forbrugsmuligheder, og dermed om det er muligt helt eller delvist at erstatte forbruget af den vare, som pålægges afgift, med andre vare.

Krydspriselasticitet er negativ, hvis en prisstigning på én vare fører til et fald i den efterspurgte mængde af andre varer. Eksempelvis vil en prisstigning på ketchup kunne medføre et faldt i efterspørgselen efter pølser. Denne kombination af varer betegnes som komplementære varer.

Omvendt er krydspris-elasticiteten positiv, hvis en prisstigning på én vare medfører en øget efterspørgsel efter andre varer. Eksempelvis vil en prisstigning på kuglepenne kunne medføre en øget efterspørgsel efter blyanter. Denne kombination af varer betegnes som substitutter.

## 9.2 Afgifter og optimal beskatning

Et centralt resultat inden for mikroøkonomisk teori er, at markedet sikrer en efficient allokering af resurserne – en såkaldt pareto-optimal tilstand. Med andre ord sikrer prisdannelsen på markedet, at

der sker en samfundsøkonomisk optimal fordeling af goderne i økonomien. Dette resultat er i fagsproget kendt som det første velfærdsteorem<sup>50</sup>.

Forudsætningen for det første velfærdsteorem er, at markedet fungerer perfekt, dvs. markederne er kendetegnet ved fuldkommen konkurrence og forbrugerne er rationelle og har perfekt information. Indførelsen af afgifter vil under disse omstændigheder forhindre en optimal allokering af ressourcerne og medføre et samfundsøkonomisk tab.

I realiteten er det dog sjældent, at markederne fungerer perfekt. Ofte har forbrugerne ikke fuld information, eller der er eksternaliteter forbundet med forbruget af en vare.

Når der er negative eksternaliteter forbundet med forbruget af en vare betyder det, at forbruget af en vare påfører tredjepart omkostninger uden at denne omkostning er inkorporeret i prisen på den pågældende vare. Givet at et stort forbrug af sukkerholdige varer har negativ betydning for helbredet, så vil det indebære omkostninger for fx det offentlige (tredjepart) i form af udgifter til sundhedsvæsenet. Denne omkostning indgår ikke i prisen på varen og forbrugeren tager derfor ikke hensyn hertil ved tilrettelæggelse af sit forbrug. Resultatet er en inefficent allokering af ressourcerne i økonomien.

Asymmetrisk information eksisterer, når forbrugerne har forskellige informationer om fx prisen på en vare og/eller kvalitet heraf. Det kan fx være, at nogle forbrugere ikke er informerede om de helbredsmæssige konsekvenser ved et overdrevent forbrug af varer med tilsat sukker. De tilrettelægger deres forbrug uden at tage hensyn til denne information, hvilket ligeledes resulterer i en samfundsøkonomisk inefficent allokering af ressourcerne.

I teorien kan man tage højde for negative eksternaliteter og asymmetrisk information ved at pålægge den pågældende vare en afgift og dermed internalisere den eksterne omkostning i prisen på varen. Det bagvedliggende rationale er lige til: En afgift giver incitament at nedbringe forbruget af den pågældende vare og dermed den negative eksterne effekt for tredje part. Denne intervention vil – såfremt afgiften er udformet korrekt – neutralisere det samfundsøkonomiske tab, som opstår ved markedsfejl.

Et centralt forhold er, at et overforbrug af sukker har negative konsekvenser uafhængigt af, hvilke produkter der er tale om. For at korrigere for markedsfejl og neutralisere det samfundsøkonomiske tab, er det en forudsætning, at alle typer af varer med sukker pålægges afgift. Derfor bør sukkerafgiften pålægges det bredest mulige udvalg af produkter med tilsat sukker.

Endelig skal det bemærkes, at eksistensen af markedsfejl ikke nødvendigvis er tilstrækkelig til at legitimere en afgift på sukker. Ifølge den økonomiske teori indebærer indførelsen af skatter og afgifter et velfærdstab (dødvægtstab) samt betydelige administrative omkostninger. Hvis en sukkerafgift skal have en positiv samfundsøkonomisk effekt er det således et krav, at velfærdsgevinsten, som en sukkerafgift giver anledning til, ikke opvejes af velfærdstabets foranlediget af disse forhold.

---

<sup>50</sup> Det bemærkes, at velfærdsteoremerne i økonomisk teori ikke tager hensyn for fordelingsmæssige perspektiver.