



# En hård nød at knække?

*-fra (u)gyldighed til virkelighed*

*Engelsk titel: Excise duty, a hard nut to crack?*

*- from (in)validity to reality*

Marlene Ferguen

Copenhagen Business School  
Kandidatafhandling  
Cand.merc.jur

Aflevering d. 1. august 2017

Vejledere:  
Karina Kim Egholm Elgaard  
Rune Midjord

Antal anslag: 146.402  
Antal sider i alt: 76  
Antal normalsider: 64,35

## **Executive Summary**

The purpose of this thesis is to analyze the regulation of the Danish excise duty on nuts on whether it is legitimate or just legal. In law, legitimacy is distinguished from legality. An action can be legal but not legitimate and vice versa. Legitimacy is the right to rule and the recognition by the ruled of that right by the society. Legitimacy and public consent are necessary conditions of the justifiable use of state power: those who are subject to legislation must see the legislation as right and proper.

The analysis found, that the excise duty on nuts, is not legitimate in today's society since the purpose of the regulation and the society has changed over time. The analysis also found that the excise duty on nuts is contrary to the EU law, TEUF article 30.

If the excise duty on nuts is repealed from the Danish Chocolate excise duty Act, the Chocolate excise duty Act could potentially lead to infringement of the EU law. However, the excise duty on nuts can be repealed in its entirety if the provisions of CHOAL §22 (4) No. 1 and 2 are repealed as well.

The abolition of the excise duty is not effective enough to achieve improved public health alone. The abolition of excise duty on nuts will lead to a relatively modest change in the behavior of the entire population by 13%. That corresponds to a change in the daily intake of nuts of 0,85 grams. The health benefits of consumption of nuts in this thesis are based on a daily intake of 30 grams of the entire population.

The thesis, therefore, examined alternative solutions that could help increase the sales of nuts and thereby lead to an improved overall health of the Danish population. The analysis found that campaigns, food labeling and the visibility of food in stores, generally have a significant effect on the behavior. Together with the abolition of the excise duty on nuts, it can help increase the consumption of nuts and thus contribute to increased public health.

However, nuts are just a small part of the overall health picture on the prevention and prolongation of middle-life in Denmark, to help reduce the public health expenses. However, an increase in consumption of nuts does improve the public health and therefore the message is clear; abolish the excise duty on nuts and reduce the public health expenses in the long run.

|                                                                                        |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. INTRODUKTION</b>                                                                 | <b>1</b>  |
| <b>1.1 PROBLEMFELT</b>                                                                 | <b>1</b>  |
| <b>1.2 FORMÅL OG SYNSVINKEL</b>                                                        | <b>2</b>  |
| <b>1.3 PROBLEMFORMULERING</b>                                                          | <b>2</b>  |
| <b>1.4 AFGRÆNSNING</b>                                                                 | <b>3</b>  |
| <b>1.5 STRUKTUR</b>                                                                    | <b>4</b>  |
| <b>1.6 JURIDISK METODE</b>                                                             | <b>5</b>  |
| 1.6.1 RETSSOCIOLOGISK METODE                                                           | 5         |
| 1.6.2 RETSKILDE- OG FORTOLKNINGSLÆRE                                                   | 5         |
| <b>1.7 ØKONOMISK METODE</b>                                                            | <b>7</b>  |
| 1.7.1 RETSØKONOMISK METODE                                                             | 7         |
| 1.7.2 COST-BENEFIT ANALYSE                                                             | 7         |
| <b>1.8 RETSPOLITISK METODE</b>                                                         | <b>8</b>  |
| <b>2. INTRODUKTION TIL CHOKOLADEAFGIFTSLOVEN</b>                                       | <b>8</b>  |
| <b>3. RETSSOCIOLOGISK ANALYSE AF RÅSTOFAFGIFTEN</b>                                    | <b>10</b> |
| <b>3.1 ER NØDDER SUNDE?</b>                                                            | <b>10</b> |
| 3.1.1 HVAD ER SUNDHED?                                                                 | 10        |
| 3.1.2 HVAD ER USUND KOST?                                                              | 11        |
| 3.1.3 KOSTRÅD; SPIS NØDDER                                                             | 12        |
| 3.1.4 HVORDAN MÅLER MAN FOLKESUNDHED?                                                  | 14        |
| <b>3.2 ER DER BEHOV FOR AT FREMME SALGET AF SUNDE FØDEVARER?</b>                       | <b>15</b> |
| <b>3.3 FORMÅLET MED CHOKOLADEAFGIFTSLOVEN</b>                                          | <b>18</b> |
| 3.3.1 DET TILSIGTEDE FORMÅL MED LOV NR. 254 AF 12. JUNI 1922                           | 18        |
| 3.3.2 FORMÅLETS UDVIKLING FRA 1922 TIL I DAG                                           | 20        |
| <b>3.4 LOVGIVNINGSPROCESSEN</b>                                                        | <b>25</b> |
| <b>DELKONKLUSION</b>                                                                   | <b>29</b> |
| <b>4. HVORDAN KAN OG MÅ MAN ÆNDRE I AFGIFTSREGLERNE?</b>                               | <b>30</b> |
| <b>4.1 NATIONALE AFGIFTER MÅ IKKE VÆRE I STRID MED EU-RETEN</b>                        | <b>30</b> |
| 4.1.1 TFEU ART. 28 & 30, FORBUD MOD TOLD OG TOLDLIGNENDE AFGIFTER                      | 31        |
| 4.1.2 RÅSTOFAFGIFTEN - EN TOLD ELLER TOLDLIGNENDE AFGIFT, JF. ART. 28 OG 30?           | 34        |
| 4.1.3 TFEU ART. 110 OM FORBUD MOD DISKRIMINERENDE INTERNE AFGIFTER                     | 37        |
| 4.1.3.1 LIGNENDE VARER JF. ART. 110(1)                                                 | 38        |
| 4.1.3.2 KONKURRENDE VARER, JF. ART. 110(2)                                             | 39        |
| <b>4.2 ER OPHÆVELSEN AF RÅSTOFAFGIFTEN EN EU-RETSLIG TEKNISK HINDRING JF. ART 110?</b> | <b>41</b> |
| 4.2.1 ANSES DE FORSKELLIGE NØDDESORTER FOR SAMMENLIGNELIGE, JF. TEUF ART. 110(1)?      | 42        |
| 4.2.2 ANSES DE FORSKELLIGE NØDDESORTER FOR KONKURRENDE, JF. TEUF ART. 110(2)?          | 44        |
| 4.2.3 ANSES NØDDER, NØDDEMASSER OG NØDDESMØR FOR KONKURRENDE?                          | 46        |
| <b>DELKONKLUSION</b>                                                                   | <b>47</b> |
| <b>5. RETSØKONOMISK ANALYSE</b>                                                        | <b>48</b> |
| <b>5.1 INDLEDNING</b>                                                                  | <b>48</b> |
| <b>5.2 RÅSTOFAFGIFTENS SAMFUNDSMÆSSIGE OMKOSTNINGER</b>                                | <b>48</b> |
| 5.2.1 EFFEKTIVITETSVIRKNINGER                                                          | 49        |
| <b>5.3 COST-BENEFIT ANALYSE</b>                                                        | <b>50</b> |
| 5.3.1 USIKKERHED                                                                       | 51        |
| 5.3.2 BEDRE SUNDHED                                                                    | 52        |
| 5.3.3 ÆNDRINGER I STATENS PROVENU                                                      | 54        |
| 5.3.4 OVERVÆLTNING OG GRÆNSEHANDEL                                                     | 57        |
| 5.3.5 AFGIFTSFORVRIDNINGS-GEVINST                                                      | 59        |
| 5.3.6 PRODUCENTGEVINST                                                                 | 61        |
| 5.3.7 SKATTEFORVRIDNINGSTAB- ELLER GEVINST                                             | 61        |
| 5.3.8 FORDELINGSVIRKNINGER                                                             | 62        |
| 5.3.9 PRISMEKANISMER KAN VIRKE MOD HENSIGTEN                                           | 63        |
| <b>DELKONKLUSION</b>                                                                   | <b>64</b> |
| <b>6. RETSPOLITISK DISKUSSION</b>                                                      | <b>65</b> |
| <b>6.1 HVORDAN REGULERINGEN BØR VÆRE - DE LEGE FERENDA</b>                             | <b>65</b> |
| <b>6.2 ER REGULERING AF FØDEVARER VEJEN TIL EN SUNDERE LEVEVIS?</b>                    | <b>66</b> |
| 6.2.2 ANDRE FOREBYGGELSESINDSATSER                                                     | 67        |

|                                       |           |
|---------------------------------------|-----------|
| 6.2.1.1 MÆRKNING AF FØDEVARER         | 67        |
| 6.2.1.2 KAMPAGNER                     | 68        |
| 6.2.1.3 UNDERVISNING I SUND LEVEVIS   | 69        |
| 6.2.1.4 SYNLIGHED AF USUNDE FØDEVARER | 69        |
| <b>7. SAMLET KONKLUSION</b>           | <b>70</b> |
| <b>LITTERATUR- OG KILDELISTE</b>      | <b>1</b>  |
| <b>BØGER</b>                          | <b>1</b>  |
| <b>RETSKILDER</b>                     | <b>1</b>  |
| <b>VIDENSKABELIGE RAPPORTER</b>       | <b>3</b>  |
| <b>INTERNET/ARTIKLER</b>              | <b>3</b>  |

## 1. Introduktion

### 1.1 Problemfelt

Der er hakkede nødder, der er hele nødder, der er nødder med skal, der er nødder uden skal, og så er der nøddetærter, marcipan, mazarin og nutella. Af hele mandler skal der betales en råstofafgift på 29,14 kr. pr kg., er de hakkede, saltede eller lavet til mel, skal der betales en råstofafgift på 34,88 kr. kg., men er de til gengæld i skal, skal der kun betales en afgift på 14,65 kr. kg.

Nøddeafgiften har over flere omgange været omtalt i medierne, da den giver store problemer for dansk erhvervsliv, mens den kun giver peanuts til statskassen. Det administrative besvær er stort for erhvervet, grundet mange forskellige satser på nødder, alt efter nødde-art og forarbejdningsproces<sup>1</sup>.

Udover den administrative byrde der pålægges erhvervet ved nøddeafgiften, bidrager afgiften også til en diskussion af de sundhedshæmmende virkninger af afgiften i samfundet.

Afdelingslederen for DTU Fødevareinstituttet, Gitte Gross, siger i en udtalelse til Politikken:

*“Effekten kan være at modarbejde kostrådende, når du har et råd, hvor du anbefaler folk at spise en fødevarer og så belægger selv samme fødevarer med afgifter”<sup>2</sup>*

Verdensorganisationen WHO og den danske fødevarestyrelse anbefaler, at man indtager ca. 30 gram blandede usaltede nødder/mandler dagligt, bla. som snack i stedet for slik, hvorfor en afgift på nødder som råvare, virker sundhedsmæssigt ugennem tænkt. Senere års videnskab viser, at nøddekerner har en sundhedsfremmende effekt på mennesker, hvorfor det virker uhensigtsmæssigt, set fra et sundhedsperspektiv, at afgiften på mandler i Danmark lige nu er højere end afgiften på sukkervarer som vingummi og sodavand.

Med en afgift på ubehandlede mandler på 29,14 kr. pr kilo, betaler vi 36,43 kr. kg. for mandler bare i afgifter. Der betales ikke alene en punktafgift, men ligeledes moms af punktafgiften på 25%. Dvs. at afgifterne svarer til godt en tredjedel af det beløb vi betaler for en pose mandler.

---

<sup>1</sup> <http://finans.dk/live/privatokonomi/ECE8545684/de-dyre-noedder-kan-snart-vaere-fortid-i-danmark/?ctxref=ext>

<sup>2</sup> <http://politiken.dk/mad/madnyt/art5544872/Du-betaler-h%C3%B8jere-afgift-p%C3%A5-n%C3%B8dder-end-p%C3%A5-slik>

Der blev i 2009, stillet spørgsmål til Folketinget om, hvilke sundhedsmæssige overvejelser der lå til grund for at pålægge nødder og kerner afgift, hvor der dertil blev svaret, at hensigten med en forhøjelse af afgiften på chokolade og sukkervarer, generelt var for at reducere det samlede danske forbrug af disse varer, og at det ikke var tidspunktet for en differentiering af punktafgifterne. Der blev derfor ikke taget stilling til den modsatte virkning der kan opstå som led i den skæve beskatning af sunde og usunde fødevarer i Chokoladeafgiftsloven.<sup>3</sup>

Chokoladeafgiftsloven er et gammelt eksempel på en afgift der har ernæringsmæssig effekt.

Chokoladeafgiftsloven blev oprindeligt indført i 1922 (dengang, Lov om Omsætning af chokolade- og sukkervarer m.m.) som en beskatning af luksusvarer som chokolade, lakrids, konfekt og marcipan, og afgifterne er siden da, blevet forhøjet et utal af gange. Senest i 2015, med endnu en stigning i sigte pr. 1. januar 2018, som led i finansplanen fra 2012.

Som bekendt, giver afgifter incitamenter til ændringer i adfærden; de bruges til at skubbe folk i den retning lovgiver ønsker og bør derfor være forenelige med intentionen og formålet.

I et hurtigt udviklende samfund som Danmark, er det vigtigt at lovgivningen netop følger samfundsudviklingen, både økonomisk og videnskabeligt, således den er forankret i nutidens samfund og dermed ikke alene gyldig, men også legitim.

## **1.2 Formål og synsvinkel**

Formålet med denne afhandling, er først, er undersøge hvorledes nødder overvejende findes sundhedsfremmende eller -skadelige. Sundhedselementet er det afgørende argument for afhandlingens videre analyse af, hvorledes råstofafgiften findes i overensstemmelse med formålet, hvorledes den forankres i samfundet og om den har den ønskede virkning på samfundet. Der er i afhandlingen således lagt vægt på formålet med råstofafgiften og dens virkninger, og retten ses derfor som et middel til at realisere bestemte formål i samfundet.

Overordnet set, søger afhandlingen gennem en retspolitisk diskussion, af de konklusioner, der måtte fremkomme ved henholdsvis den retssociologiske-, EU-retlige- samt den økonomiske analyse, at anbefale en alternativ legitim regulering af nødder, som kan medvirke til en øget folkesundhed.

## **1.3 Problemformulering**

Problemformuleringen indeholder et overordnet integreret spørgsmål, samt en række underspørgsmål af henholdsvis juridisk og økonomisk karakter.

---

<sup>3</sup> Lovforslag L206, samling 2008/09, Svar på spørgsmål 12

*Afhandlingens integrerede spørgsmål:*

- **Er råstofafgiften adækvat i forhold til nutidens udfordringer, således de ønskede virkninger opnås eller har samfundsudviklingen gjort reguleringen af nødder illegitim?**

*Afhandlingens juridiske og økonomiske underspørgsmål:*

- Er nødder sundhedsfremmende?
- Er råstofafgiftens virkning på samfundet i overensstemmelse med formålet i lovgivningen?
- Er det muligt at ophæve råstofafgiften særskilt i Chokoladeafgiftsloven?
- Hvem bærer risikoen for afgiften?
- Hvilken effekt vil ophævelsen af afgiften på nødder have, økonomisk for det indre marked?

## 1.4 Afgrænsning

Afhandlingen tager sit udgangspunkt i råstofafgiften, jf. CHOAL kap. 2, §§ 19-21. Dele af CHOAL's kap 1 om omsætningsafgiften og kap. 3 om dækningsafgiften inddrages hvor det findes nødvendigt i forhold til udledning af gældende regler for reguleringen af nødder. Der afgrænses derfor fra:

- Registrerede virksomheder §§ 3-5a
- Opgørelse af den afgiftspligtige vægt §§ 6-8
- Afgiftsfritagelse § 9
- Afgift af varer, der modtages fra udlandet §§ 10-11
- Regnskabsbestemmelser §§ 12-13
- Afregning af afgiften §§ 14-17
- Kontrolbestemmelser §§ 23-25
- Fællesbestemmelser §§ 26-27
- Andre bestemmelser §§ 29-32, 35

Afhandlingen retssociologiske analyse har til formål at undersøge råstofafgiftens virkninger på samfundet, og om de derved stemmer overens med formålet i lovgivningen.

Der inddrages udelukkende de bestemmelser og forarbejdere der har relevans for udredelse af formålet med råstofafgiften som en del af chokoladeafgiftsloven. Der vil således ikke blive foretaget en historisk kronologisk analyse af chokoladeafgiftsloven.

EU regulering, samt domspraksis vil blive inddraget, når denne bidrager til at udlede gældende ret for området.

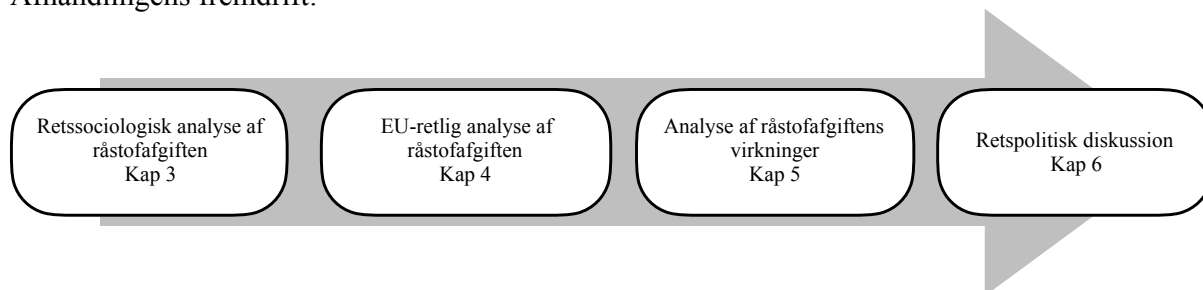
Den økonomiske del af afhandlingen vil tage udgangspunkt i det danske marked for nødder, hvor der er fuldkommen konkurrence, til at udlede hvem der bærer afgiftsbyrden.

I den klassiske samfundsøkonomiske cost-benefit analyse, vil samtlige fordele og omkostninger af de analyserede tiltag søges værdisat. Det vil sige alt af værdi for samfundet, herunder også eventuelle ikke-markedsomsatte goder (f.eks. nydelsen ved et forøget indtag af nødder), bliver inkluderet. Nærværende analyse er imidlertid afgrænset til kun at inkludere forventet levetid ved et indtag på 30 gram nødder dagligt, ændringer i statens provenu før og efter adfærdsændring, overvæltning og grænsehandel, afgifts- og skatteforvridnings-gevinst/tab samt fordelingsvirkninger. Begrundelsen herfor er, at der udelukkende er brugt sekundære datakilder, hvilket har vist sig at medføre et begrænset analysemateriale af forbrug og salg af nødder. Formålet med analysen er, at estimere de overordnede kvantificerbare virkninger på samfundet, samt belyse generelle sammenhænge ved ophævelsen af råstofafgiften.

## 1.5 Struktur

Opgavens struktur tager udgangspunkt i problemformuleringens stillede spørgsmål. Strukturen følger følgende fremdrift i besvarelsen af problemstillingen.

Afhandlingens fremdrift:



**Kapitel 3.** Her analyseres råstofafgiften om den er adækvat med nutidens samfund. Der lægges vægt på formålet med råstofafgiften, nødders sundhedsmæssige konsekvenser, samt den ønskede virkning af chokoladeafgiftsloven.

**Kapitel 4.** Her analyseres råstofafgiften i forhold til EU-retten. Det afklares om råstofafgiften er i overensstemmelse med EU-reguleringen. Det analyseres ligeledes, om råstofafgiften kan ophæves særskilt i chokoladeafgiftsloven, eller om ophævelsen leder til konkurrenceforvridning.



**Kapitel 5.** I det økonomiske kapitel, analyseres virkninger af råstofafgiftens generelle virkning på det indre marked samt hvem der bærer afgiftsbyrden. Ydermere analyseres ophævelsen af råstofafgiftens virkning på samfundet ved en cost-benefit analyse.

**Kapitel 6.** Den retspolitiske diskussion har til hensigt at udvikle reguleringen i forbindelse med samfundsudviklingen, således der ikke videreføres en utilsvarende reguleringsform, der var svaret på udfordringer i 1922, men som ikke er adækvat i forhold til nutidens udfordringer.

## 1.6 Juridisk metode

### 1.6.1 Retssociologisk metode

Det juridiske afsnit i afhandlingen er foretaget som en teoretisk analyse gennem en retssociologisk metode, der er specielt egnet til at realisere bestemte formål i lovgivningen, og en nyttig metode til at se på *virkningerne* af tidligere lovgivning, specielt i love med bestemte *formål*. Den retssociologiske metode kan sikre, at lovgiver i bedre grad, bliver i stand til at realisere disse formål, og for denne diskussion, er målet, at måle den evt. eksisterende kløft mellem det *tilsigtede* formål og det faktisk opnåede. Den retssociologiske metode kan give større klarhed over, om og hvor, der er problemer med lovens virkninger, og hvor der skal sættes ind for at afbøde.<sup>4</sup>

Formålet med den retssociologiske analyse er derfor, at analysere hvorvidt råstofafgiften har en samfundsmæssig forankring samt hvorledes den kan anses for legitim.

### 1.6.2 Retskilde- og fortolkningslære

#### 1.6.2.1 Nationale retskilder

Den valgte retsfilosofiske teori for denne afhandling, er den retsrealistiske retsteori med den retssociologiske interesse; hvordan virker retten i virkeligheden.<sup>5</sup>

Ved fortolkning, vil der tages udgangspunkt i Torstein Eckhoff's retskildelære, som består af:

- Lovtekster, herunder:
  - Grundloven
  - Chokoladeafgiftsloven
  - Bekendtgørelser
- Lovforarbejder og andet baggrundsstof (tidl. love)
- Retspraksis
- Andre myndigheders praksis

---

<sup>4</sup> Dalberg-Larsen "Lovene og livet", s. 25

<sup>5</sup> Nielsen og Tvarnø, "Retskilder og retsvidenskab" s. 365

- Publikumssædvaner
- Retsopfattelser
- Reelle hensyn

Eckhoff's retskildelære inddrager lovforarbejder som en vigtig og højtstående retskilde, der kan være behjælpelige med at finde frem til det egentlige formål med lovteksten.<sup>6</sup>

Loven er i henhold til Eckhoff den primære retskildefaktor, da loven er forankret i Grundloven, med den bærende tanke, at folket selv skal give sine love.<sup>7</sup>

Der er ikke taget udgangspunkt i Ross' retskildelære i denne afhandling, da han følger den pragmatiske tankegang som udelukkende fokuserer på gyldigheden af retten og dermed spalter gyldighed fra virkelighed.<sup>8</sup> Eckhoff bevæger sig derimod ud over rettens gyldighedsside med andre udgangspunkter, bl.a. retfærdighedsbegrebet og virkelighedsopfattelsen.<sup>9</sup>

Afhandlingen behandler udelukkende de retskilder, der er relevante i forhold til besvarelsen af problemformuleringen.

Afhandlingen indeholder en subjektiv fortolkning af råstofafgiften, hvor forarbejdere vil indgå i fortolkningen af gældende ret. Subjektiv fortolkning kan i dansk lovgivning skabe et bredere grundlag for fortolkningen og dermed en mere indgående behandling af problemstillingen. Lovforarbejdere giver oplysninger om retstilstanden før lovens indførelse, lovens formål og forklaring af meningsindholdet i de enkelte bestemmelser.<sup>10</sup>

I dansk lovgivning har det været mindre almindeligt at indsætte formålsbestemmelser i selve lovteksten, hvorfor de danske forarbejdere kan have betydning for grundigheden af fortolkningen af lovteksten<sup>11</sup>.

#### 1.6.2.2 EU retskilder

For at opnå et fyldestgørende svar på problemformuleringen vil afhandlingen ikke blot bevæge sig på et nationalt plan, men vil ligeledes inddrage EU-regulering hvor dette er nødvendigt for at udlede gældende ret. Derfor vil de fællesskabsretlige retskilder også blive anvendt hvor relevant.

<sup>6</sup> Nielsen & Tvarnø, "Retskilder og retsvidenskab" s. 369

<sup>7</sup> Nielsen og Tvarnø, 2008, s. 381

<sup>8</sup> Ole Krarup, artikel "Fra gyldighed til virkelighed" s. 8

<sup>9</sup> Ibid. s. 9

<sup>10</sup> Nielsen & Tvarnø, 2008, s. 381

<sup>11</sup> Nielsen & Tvarnø, 2008, s. 234-235

Den EU-retlige analyse har til formål at analysere, hvorvidt en afgiftsophævelse af råstofafgiften er mulig i sin helhed, eller om den vil udgøre en EU-retlig teknisk hindring for den tilbageværende afgiftsordning.

EU-retsakter indeholder i betydeligt omfang formålsbestemmelser som en del af retsaktens tekst, dels i præamblerne, dels ofte i de indledende artikler, hvorfor en objektiv formålsfortolkning af TEUF art. 28, 30 og 110 vil blive lagt til grund for den juridiske fortolkning af EU-retten i denne afhandling.<sup>12</sup>

Lissabontraktaten (efterfølgende nævnt TEUF) er den primære retskilde inden for EU retten. Forordninger og direktiver er sekundære retskilder. Domme inddrages ved fortolkning af gældende EU-regulering af TEUF art. 28, 30 og 110.

Der eksisterer ikke et *egentlig* hierarki inden for EU retten, udover traktaten, som er den primære retskilde. Der findes således ikke noget hierarki over de sekundære retskilder som derfor er åben for fortolkning.

## 1.7 Økonomisk metode

### 1.7.1 Retsøkonomisk metode

Retsøkonomien anvender mikroøkonomisk teori i relation til retlige forhold, således at lovgiving på samfundsniveau vedrører fordeling (udveksling) af ressourcerne. Det økonomiske kapitel, er således ikke udelukkende tal og matematiske symboler, men et fagområde der bruges som redskab, der kan hjælpe til at opnå en bedre forståelse af komplekse samfundsmæssige udfordringer, ved at belyse generelle sammenhænge<sup>13</sup>.

Afhandlingens økonomiske analyse vil i forlængelse af den retssociologiske analyse, indledningsvist analyserer råstofafgiftens generelle virkninger på samfundet og dette gøres med udgangspunkt i teorien om fuldkommen konkurrence. Den økonomiske analyse vil være foretaget på en positiv retsøkonomi.

### 1.7.2 Cost-benefit analyse

Dernæst har den økonomiske del til formål at analysere virkningen af ophævelsen af råstofafgiften.

---

<sup>12</sup> Nielsen og Tvarnø "Retiskilder og retsteorier", 2008, s. 46

<sup>13</sup> Thomas Riis, artikel "Retsøkonomi", Københavns Universitet, s. 1

Til at udlede hvilken effekt ophævelsen af afgiften på nødder vil have samfundsøkonomisk for det indre marked, udføres en cost-benefit analyse, som er en samfundsøkonomisk konsekvensberegning. Konsekvensberegningen anvendes som led i vurderingen af, om fordelene ved ophævelsen står mål, med de udgifter der er forbundet hermed.

Afhandlingen tager udgangspunkt i reguleringen som en overordnet styringsmekanisme på et overordnet samfundsmæssigt niveau. Udgangspunktet for afhandlingens økonomiske del vil derfor være, at danne grundlag for den retspolitiske diskussion, der vil regulere råstofafgiften – så den er samfundsmæssigt forankret.

### **1.8 Retspolitisk metode**

Afhandlingens retspolitiske fokus er, at komme med anbefalinger til lovgiver om hvordan reguleringen, bør udformes således den har en samfundsmæssig forankring – altså *de lege ferenda*.

Denne afhandling anvender den retspolitiske metode som en retlig videnskabelig diskussion, der har til formål at klarlægge, hvordan de politiske formål og hensyn kan opnås via alternativ lovgivning, hvor adfærdsanalysen er baseret på videnskabelig anerkendt retssociologi og økonomisk teori.

Overordnet set søger afhandlingen gennem den retspolitisk diskussion af de konklusioner, der måtte fremkomme ved henholdsvis den retssociologiske og den økonomiske analyse, at opnå en legitim regulering af nødder.

Ved at inddrage økonomisk teori i udviklingen af retspolitiske anbefalinger opnås den objektivitet, der er nødvendig for, at retspolitikken kan anses som en retlig videnskabelig analyse.

## **2. Introduktion til Chokoladeafgiftsloven**

Den danske afgift på chokolade- og sukkervarer blev indført i 1922, og Chokoladeafgiftsloven har været revideret flere gange, de seneste ændringer fremgår af LBK nr 1163 af 05/09/2016.

Den danske chokoladeafgiftslovs hovedområde er afgift på sukker- og chokoladevarer som f.eks. vingummi, marcipan og chokolade, i daglig tale, slik.

Varer der ikke umiddelbart fremtræder som slik, er ikke direkte omfattet af afgiften som omhandlet i kap. 1 i Chokoladeafgiftsloven (fremtidigt omtalt som CHOAL), men pålægges derimod supplerende punktafgifter som råstofafgiften, som er en afgift på nødder og dækningsafgiften, som

er en afgift på varer der indeholder afgiftspligtige bestanddele.

Chokoladeafgiftsloven består af 3 supplerende afgifter:

1. Chokoladeafgiften, som omfatter en bred vifte af chokolade- og sukkerholdige varer opregnet i CHOAL § 1
2. Råstofafgiften, som omfatter forskellige former for nødder og kakaobønner, der anvendes til fremstilling af varer omfattet af CHOAL kap. 1, men som ikke særskilt er opregnet i CHOAL § 1.
3. Dækningsafgiften, som omfatter varer, der ikke er omfattet af chokoladeafgiften jf. CHOAL kap 1 eller råstofafgiften jf. CHOAL kap 2, men som indeholder bestanddele, der ville være omfattet af disse afgifter.

Chokoladeafgiften jf. CHOAL § 1, udgør:

- 25,97 kr. pr kg afgiftspligtige varer med et indhold på maks. 0,5 g. pr. 100 g.
- 22,08 kr. pr kg afgiftspligtige varer med et indhold der overstiger 0,5 g. sukker pr. 100 g.

Der er således ikke råstofafgift på det væsentligste produkt der indgår i slik, nemlig sukker, men derimod en opdeling af afgiftspligtige varer, jf. CHOAL § 1, efter sukkerindhold, jf. CHOAL § 2.

Råstofafgiften (også kaldt nøddeafgiften) udgør i 2017, alt efter vareart mellem 5,79 kr. og 34,88 kr. pr. kg afgiftspligtige varer, jf. CHOAL § 19, nr 1-8. Se eksempel i tabel 1.

Tabel 1: Råstofafgift af udvalgte nødder i kr./kg, 2017-satser

|                            | Råstofafgift |
|----------------------------|--------------|
|                            | kr./kg       |
| Ubehandlede mandler        | 29,14        |
| Saltede mandler            | 34,88        |
| Ubehandlede pistacienødder | 19,41        |
| Saltede pistacienødder     | 19,41        |
| Saltede peanuts            | 11,65        |
| Mandler i skal             | 14,65        |
| Hasselnødder i skal        | 9,73         |
| Peanuts i skal             | 5,79         |

Kilde: LBK nr. 1163 af 05/09/2016, § 19a, jf. Lov nr. 924 af 18. december 2012, § 13, stk. 30-37.

Dækningsudgiften udgør i 2017 for følgende varer:

- Kokos - 5,79 kr. kg
- Behandlede jordnødder - 11,59 kr. kg
- Andre sukkervarer med et sukkerindhold, der overstiger 0,5 g pr 100 g - 25,97 kr. kg
- Andre sukkervarer med et sukkerindhold på maks. 0,5 g pr 100 g - 22,08 kr. kg

### 3. Retssociologisk analyse af råstofafgiften

#### 3.1 Er nødder sunde?

Det største argument for at fjerne nøddeafgiften er sundhedsaspektet, at nødder er sundhedsfremmende. Det er derfor relevant at undersøge om nødder har sundhedsfremmende egenskaber, eller om der er tale om en usund vare på lige fod med andre chokolade-og sukkervare, således nøddeafgiften hjælper med at fremme folkesundheden, frem for at modarbejde den. Ligeledes, er det interessant at undersøge, om der er behov for at fremme salget af sunde fødevarer hos den danske befolkning.

##### 3.1.1 Hvad er sundhed?

Verdensorganisationen WHO, har formuleret en definition der lyder:

*“Sundhed er en tilstand af fuldstændig fysisk, psykisk og socialt velbefindende og ikke kun fravær af sygdom eller skrøbelighed”<sup>14</sup>(egen oversættelse)*

WHO vedtog i 2004 en global strategi, der bestod af fire målsætninger indenfor kost; 1. at reducere risikofaktorer for kroniske sygdomme der stammer fra usunde kostvaner, 2. at øge bevidstheden og forståelsen af indflydelsen af kost, 3. udvikle, styrke og implementere globale og nationale politikker og handlingsplaner, for at forbedre kostvaner og 4. overvåge videnskab og fremme forskning inden for kost.<sup>15</sup>

At ændre kostvaner vil kræve indsats fra mange interessenter. Den globale strategi lagt af WHO, kræver bl.a. en samlet indsats fra både det offentlige og det private erhverv.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> <http://www.who.int/about/mission/en/>

<sup>15</sup> <http://www.who.int/dietphysicalactivity/goals/en/>

<sup>16</sup> Ibid.

Kost i Danmark bliver anbefalet på baggrund af DTU's videnskabelige undersøgelser. De officielle kostråd ligger fast i en periode, hvorefter de tages op til revision baseret på nye undersøgelser med tilstrækkelig dokumentation. De danske kostråd afspejler den eksisterende viden, om at forebygge folkesygdomme som bl.a. hjerte- og kræftssygdomme, samt overvægt. Hele kostens sammensætning har betydning for sundheden, hvorfor de officielle kostråd omfatter alle fødevarergrupper og deres indbyrdes forhold.<sup>17</sup>

### 3.1.2 Hvad er usund kost?

Usund kost defineres af Forebyggelseskommissionen som:

*“en kost der har en negativ påvirkning af helbredet. Begrebet dækker således over en kost, der er uhensigtsmæssigt sammensat i forhold til indhold af energi, makronæringsstoffer, vitaminer og mineraler. Derudover, dækker begrebet usund kost over, hvorvidt man spiser lidt eller meget i forhold til det, man forbrænder, med fejlnæring, undervægt eller overvægt til følge”*

En kost med en høj energitæthed, som f.eks. et højt indhold af fedt og sukker, vil medføre en positiv energibalance, der øger risikoen for udvikling af overvægt. Svær overvægt, er en af de mest kendte årsager til udviklingen af type 2 diabetes og hjerte-kar-sygdomme, og kost er derfor en indirekte risikofaktor inden for disse folkesygdomme<sup>18</sup>.

Bl.a. konkluderede Forebyggelseskommissionen i deres rapport fra 2009 at:

*“Et højt indtag af sukker kan have en negativ effekt på levetiden samt trække i retning af flere tabte kvalitetsjusterede leveår. Det skal bl.a. ses i sammenhæng med, at sukker ikke har kendte positive sundhedsmæssige effekter... Tilsvarende kan der også være tab af levetid i det omfang, indtaget af sukker fører til overvægt med deraf øget risiko for udvikling af forskellige livsstilssygdomme...”<sup>19</sup>*

I forhold til folkesundheden generelt, er der andre væsentlige risikofaktorer, som har betydning for sundhedstilstanden.

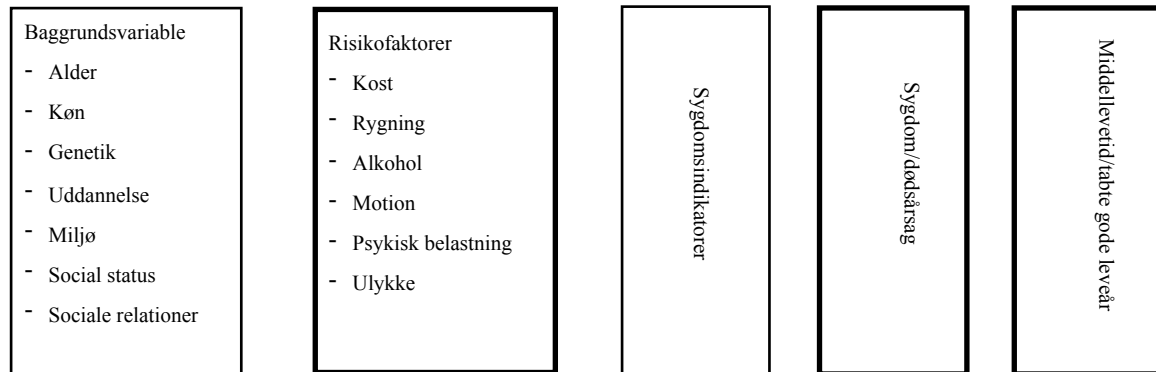
---

<sup>17</sup> DTU Fødevareinstituttet “Kommentarer til de officielle kostråd”, E-artikel fra DTU Fødevareinstituttet, nr. 1, 2010, s. 1

<sup>18</sup> Forebyggelseskommissionen, 2009, s. 29

<sup>19</sup> Forebyggelseskommissionen, 2009, s. 139

Figur 1: Generel model for sammenhæng mellem risikofaktorer og sygdom/dødsårsag og middellevetid/tabte gode leveår



Kilde: Forebyggelseskommissionen "Vi kan leve længere og sundere", 2009 s. 22

Ifølge forebyggelseskommissionens rapport, er rygning overordnet set den væsentligste risikofaktor, derudover, er der andre risikofaktorer som; væsentlig fysisk inaktivitet, alkohol, hjemme- og fritidulykker samt psykisk arbejdsbelastning, som har betydning for folkesundheden. Usund kost udgør derfor kun en mindre del af den overordnede samlede risiko for sundheden i Danmark.<sup>20</sup>

WHO mener, at de fem førende globale risikofaktorer for dødeligheden er for højt blodtryk, rygning, højt blodsukker, fysisk inaktivitet, samt overvægt og fedme, og at disse risikofaktorer, øger risikoen for kroniske sygdomme, som iskæmisk hjertesygdomme og kræft.<sup>21</sup>

### 3.1.3 Kostråd; Spis nødder

Fødevarestyrelsen anbefaler, at man indtager op til 30 gram usaltede nødder og mandler dagligt, da de har et højt indhold af de sunde fedtstoffer, indeholder vitaminer og mineraler og har en forebyggende effekt på hjerte-kar sygdomme.<sup>22</sup>

Også WHO har nødder med i deres anbefaling; en sund kost består af frugt, grønt, bønner, *nødder* og fuldkorn.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Forebyggelseskommissionen, 2009, s. 34

<sup>21</sup> WHO "Global Health Risks", Rapport, 2009, Results, s. 9

<sup>22</sup> <http://altomkost.dk/deofficielleanbefalingertilensundlivsstil/de-officielle-kostraad/spis-frugt-og-mange-groensager/>

<sup>23</sup> <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs394/en/> (egen oversættelse)



DTU Fødevareinstituttet udarbejdede i 2013 et evidensgrundlag for indtagelsen af op til 30 gram nødder om dagen i rapporten “Evidensgrundlaget for danske råd om kost og fysisk aktivitet”, hvor der blev vist en sandsynlig sammenhæng mellem et indtag af nødder og nedsat risiko for koronar hjertesygdom.

Ligeledes, var der en overbevisende årsagssammenhæng mellem udskiftningen af mættede fedtsyrer med polyumættede fedtsyrer og en reduktion af risiko for koronar hjertesygdom og død af koronar hjertesygdom.

På baggrund af disse resultater, anbefales det af DTU, at kosten indeholder 140 gram nødder, mandler og lignende om ugen, svarende til mellem 20-30 gram om dagen. Arbejdsgruppen vurderede, at der på baggrund af disse resultater, ikke var grundlag for en ændring af kostrådet om at indtage ca. 30 gram usaltede nødder eller mandler dagligt<sup>24</sup>.

Fødevarerstyrelsen bad i 2015, DTU om at udarbejde en risk-benefit vurdering af kostrådet om at indtage maks. 30 gram usaltede nødder dagligt, da nødder, udover at indeholde vigtige makro- og mikronæringsstoffer, også kan indeholde skadelige stoffer, hovedsagligt aflatoksiner.<sup>25</sup>

Rapporten gennemgår den videnskabelige evidens for nødders betydning for sundhed og sygdomsrisiko.

I rapporten forudsættes det, at de negative sundhedseffekter ved indtag af nødder, altovervejende kommer fra aflatoksin, som bl.a. øger risikoen for leverkræft.

Det konkluderes, at et indtag af 30 gram nødder om dagen samlet set, vil føre til en gavnlig sundhedsmæssig effekt, selv ved indtag af de nødder der har et højt aflatoksindhold, som bl.a. para- og pistacienødder.<sup>26</sup>

Der er efterhånden lavet en lang række forskningsprojekter om mandler og nødder. Udover de ovennævnte, viser et studie fra King's College i London, at mandler kan være med til at nedsætte kolesterolindholdet i kroppen.<sup>27</sup> Forsøget viser desuden, at mandler øger kroppens mæthedsfølelse og dens fedt- og sukkerforbrænding.

Det hidtil største studie fra Harvard viser, at hvis man spiser mandler, falder ens dødelighed over en 30-årig periode med 20 procent i forhold til personer, der aldrig spiser nødder.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Evidensgrundlaget for danske råd om kost og fysisk aktivitet, 2013

<sup>25</sup> DTU Fødevareinstituttet “Helhedssyn på nødder - en risk-benefit vurdering” s. 72

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> <https://clinicaltrials.gov/ct2/show/NCT02907684>

<sup>28</sup> <http://www.health.harvard.edu/blog/eating-nuts-linked-to-healthier-longer-life-201311206893>

### 3.1.4 Hvordan måler man folkesundhed?

Folkesundhed måles oftest ved forekomsten af sygdom eller død. Dødeligheden er ofte det eneste mål for sundheden, der er til rådighed, når befolkningens sundhedsstatus skal sammenlignes, enten over længere tid eller med andre lande. Dødeligheden er et pålideligt mål for sundheden, den er dog ikke enestående en korrekt anviser for befolkningens generelle sundhed, da det er ret begrænset hvad et lands antal dødsfald pr. 100.000 fortæller om folkesundheden. En lav dødelighed kan enten betyde en lav dødelighed i alle aldersgrupper, eller, at der er tale om en generelt ung befolkning, idet yngre generelt har en lavere dødelighed end ældre. I de kommende år, vil vi i Danmark have en stor del ældre i forhold til yngre aldersgrupper, hvorfor en generel folkesundhed baseret udelukkende på dødelighed, kan være misvisende<sup>29</sup>.

Der er udviklet en række andre metoder til at vurdere befolkningens helbredstilstand, med det formål, at opsummere de komplicerede parameter ved folkesundheden.

Metoderne, bl.a. middellevetid, tabte leveår og gode tabte leveår er forholdvist udviklede og brugt af bl.a. sundhedsvæsenet og forebyggelseskommissionen.

#### Middellevetid

Middellevetid er et summarisk udtryk for dødeligheden gennem hele livet, og angiver derfor således hvor mange år 50% af nyfødte forventes at blive, forudsat at deres dødelighed bliver som de nuværende 5-åriges-, 10-åriges-, 15-åriges dødelighed osv. Den største usikkerhed ved denne metode er, at et nyfødt barn om 70 år, usandsynligt vil have den samme risiko for at dø som mennesker, der i dag er 70 år.

#### Spædbarnsdødelighed

Spædbarnsdødeligheden måles som et antal dødsfald blandt 1000 levendefødte, og er den mest brugte metode til at måle den generelle sundhedstilstand. Der er på et nationalt niveau, en statistisk sikker sammenhæng mellem BNP pr. indbygger og spædbarnsdødeligheden.

#### Tabte leveår

Tabte leveår er baseret på et udgangspunkt om, at dødsfald før en bestemt alder bør undgås, mens dødsfald herefter er acceptable. Metoden vægter dødsfald af yngre højere end dødsfald hos ældre, da der for hvert dødsfald beregnes det antal år, den pågældende person har mistet indtil det valgte skæringsår.

---

<sup>29</sup> [http://dk.vintage.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Departementer/Departement\\_for\\_uddannelse\\_kultur\\_kirke\\_ligestilling/Departement\\_for\\_uddannelse/Forskning/Inussuk%20-%20Arktisk%20Forskningsjournal/~media/2B7F111E9BC54D578128499409D63D59.ashx](http://dk.vintage.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Departementer/Departement_for_uddannelse_kultur_kirke_ligestilling/Departement_for_uddannelse/Forskning/Inussuk%20-%20Arktisk%20Forskningsjournal/~media/2B7F111E9BC54D578128499409D63D59.ashx), s. 23

### Tabte gode leveår

Denne metode kombinere beregninger af forventet restlevetid med helbredsoplysninger indhentet ved interviews, og er således baseret på en selv vurderet helbredstilstand.

### Sygelighed

Indlæggelser på sygehuse og offentlige og private sundhedsudgifter egner sig ikke til en vurdering af folkesundheden generelt, da de i høj grad er baseret på sundhedsvæsenets funktion og befolkningens tærskel for at søge læge.<sup>30</sup>

## **3.2 Er der behov for at fremme salget af sunde fødevarer?**

Forebyggelseskommisionen udarbejdede i 2009 en rapport<sup>31</sup> der skulle undersøge hvilke sundhedsmæssige udfordringer det danske samfund stod overfor, samt vurdere hvilke indsatsområdet der fremover burde prioriteres.

*“Rygning, alkohol, usund kost og for lidt motion er årsag til ca 40 pct. af alle sygdomme og tidlige dødsfald. Vi lever kortere end vi burde, og vi er samtidig mere syge end vi burde være. Mange af os er begyndt at leve sundere, men der er et stykke vej endnu.” - Mette Wier, formand for Forebyggelseskommisionen*

Det er derfor vigtigt at finde metoder til at styrke folkesundheden gennem øget sundhedsfremme og forebyggelse. Regeringens målsætning var i 2009, at forlænge danskernes middelalderlevetid med 3 år over de efterfølgende 10 år.<sup>32</sup>

Middellevealderen i Danmark var i 2015 i snit 1,6 år lavere end vores nordiske naboer, Norge og Sverige, det skyldes bl.a. ernæringsmæssige risikofaktorer, dog primært valg som rygning og alkoholforbrug.<sup>33</sup>

---

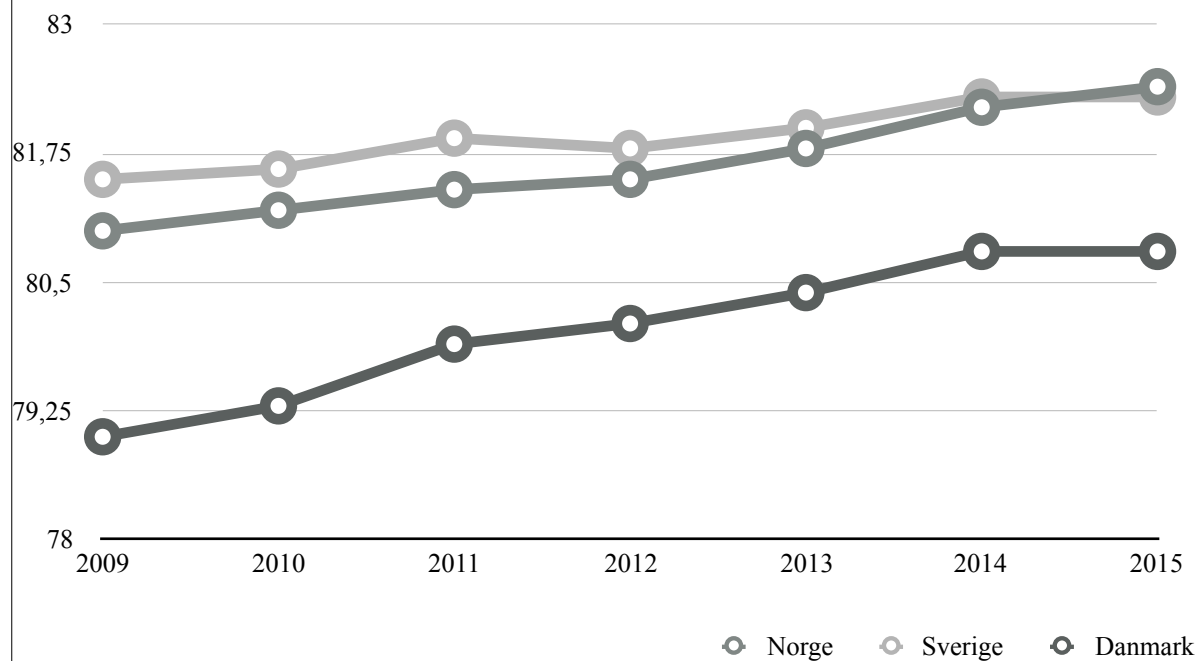
<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Forebyggelseskommisionen “Vi kan leve længere og sundere - Forebyggelseskommssionens anbefalinger til en styrket forebyggende indsats”, 2009

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Se bilag 1, figur A

Figur 2: Middellevetiden i Danmark sammenlignet med visse OECD lande fra 2009-2015



Kilde: OECD Health Data: Mortality of total population

Danskere lever generelt dårligere de sidste år af deres levetid, som ofte er præget af dårligt helbred der skyldes livstilsygdomme som bl.a. hjerte-kar-sygdommen, sukkersyge og leversygdomme.<sup>34</sup>

Omkring halvdelen af af de i snit 52.000 årlige dødsfald i danmark skyldes kræft og hjertesygdomme.

<sup>34</sup> Forebyggelseskommissionen, 2009, s. 6 ff

Tabel 2: Antal dødsfald fordelt på dødsårsag i 2015 (pct)

|                               | Alle aldre | Under 70 årige |
|-------------------------------|------------|----------------|
| ---- pct ----                 |            |                |
| Kræft                         | 29,3       | 40,6           |
| Hjertesygdomme                | 13,2       | 9,0            |
| Sygdomme i kredsløbsorganer   | 8,6        | 5,6            |
| Karsygdomme i hjerne          | 6,5        | 3,7            |
| Sygdomme i fordøjelsesorganer | 3,9        | 5,9            |
| Sukkersyge                    | 2,6        | 2,5            |
| Ulykker                       | 2,4        | 3,9            |
| Blodtryksforhøjelse           | 1,8        | 1,2            |
| Øvrige årsager                | 23,5       | 27,3           |
| ---- Antal personer ----      |            |                |
| I alt                         | 52.555     | 13.446         |

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger

Det kan udledes af tabel 2, at kræftsrelaterede dødsfald øges mærkbart, for de under 70 årige, mens andelen af hjertesygdomme mindskes.

Sundhedsvæsenet står overfor en række udfordringer over de kommende år, bl.a. den demografiske udvikling i Danmark, hvor man forventer at andelen af befolkningen i aldersgruppen over 65 forventes at stige fra 16 % i 2008 - 25 % i 2040. Det er en udfordring for sundhedssystemet, da forekomsten af de store behandlingskrævende sygdomme, som f.eks. hjerte-kar-sygdomme, type 2 diabetes og kræft stiger med alderen.<sup>35</sup>

For fremtiden vil der være en øget efterspørgsel efter sundhedsydelser på de danske sygehuse og dermed en forøget økonomisk konsekvens, som følge af den demografiske udvikling, sundhedstilstand i befolkningen og den medicinske og teknologiske udvikling.<sup>36</sup>

Særligt hjerte-kar-sygdomme og type 2 diabetes vil præge udviklingen i sygeligheden og efterspørgslen efter offentlige behandlinger.<sup>37</sup>

En øget sundhed og levetid hos befolkningen vil medføre en reduceret tilgang til førtidspension og sygefravær og derved mindske belastningen af de offentlige finanser.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Forebyggelseskommissionen, 2009, s. 11

<sup>36</sup> Ibid. s. 50

<sup>37</sup> Ibid. s. 53

<sup>38</sup> Ibid. s. 379

Som ovenfor analyseret, har nødder en positiv effekt på netop hjertekarsygdom og iskæmisk hjertesygdom, og vil derfor kunne mindske den økonomiske byrde som følge af disse livsstilssygdomme.

### **Delkonklusion**

Selvom en videnskabsteori ikke kan nå frem til den absolutte sandhed, kan den dog nå frem til visse standpunkter, som er mere eller mindre sandsynlige, og videnskaben om nødders ernæringsmæssige egenskab er i dag entydig; nødder er sundhedsfremmende.<sup>39</sup>

DTU Fødevareinstituttet anbefaler, at vi spiser omkring 30 gram blandede nødder dagligt, for bl.a. at forebyggende mod visse livsstilssygdomme og for tidlig død.

En øget sundhed og levetid hos befolkningen vil medføre en reduceret tilgang til førtidspension og sygefravær, som derved kan medvirke til en mindre efterspørgsel efter sundhedssystemets ydelser. Der er derfor behov for at fremme salget af de sunde- eller reducere forbruget af de usunde fødevarer.

## **3.3 Formålet med Chokoladeafgiftsloven**

I dette afsnit, vil der blive redegjort for tankerne bag indførslen af- og formålet med nøddeafgiften fra 1922. Det gøres ved hjælp af forarbejderne til lov nr. 254 af 12. juni 1922. Efterfølgende, analyseres udviklingen af formålet med nøddeafgiften fra 1922 til i dag.

Det tilsigtede formål med afgiftsordningen bør stemme overens med den reelle virkning heraf, og det er derfor interessant i forhold til den nuværende afgiftsordning, at undersøge, om de hensigter der var med indførslen af nøddeafgiften og dens ønskede virkning på samfundet i 1922 er de samme som i dag, samt hvilken begrundelse der lægges til grund for opretholdelsen af nøddeafgiften i nutidens samfund.

### **3.3.1 Det tilsigtede formål med lov nr. 254 af 12. juni 1922**

Lovforslaget om Omsætning af Chokolade- og sukkervarer m.m. fra 1922, var et led i en Finansplan i 1922, hvor regeringen tilsigtede at skabe balance mellem indtægter og udgifter grundet svind i statskassen.<sup>40,41</sup>

---

<sup>39</sup> Thurén, "Videnskabsteori for begyndere", s. 11

<sup>40</sup> Rigsdagstidende, samling 1921/22, Till B sp. 3293

<sup>41</sup> Rigsdagstidende, samling 1921/22, Forhandlingerne sp. 2496

Man ville indføre en luksusskat som en værdibeskatning af luksusforbruget, således at kun det mest overflødige i dagligdagen blev beskattet ekstra. Fakturaværdien, der var afgørende for beskatningen i 1922, ville medføre, at den høje beskatning ramte de dyrere luksusvarer, medens de billigere chokolade- og sukkervarer slap billigt. Man ville lægge skatten over på luksusforbruget som kunne undværes i det daglige liv, og derved, kunne man fri sig fra skatten, ved at undlade at købe de afgiftspligtige varer, og købe de billige chokolade- og sukkervarer i stedet.<sup>42</sup>

Man ville derfor hente pengene fra luksusforbruget og dermed skåne fornødenhedsvarer/dagligdagsforbruget, hvorfor det var en indirekte skat pålagt dem der havde råd til alt udover det fornødne. Man mente dog, det blev svært at drage grænsen mellem luksusvarer og fornødenhedsvarer.<sup>43</sup>

Overvejelserne omkring denne sondring var, at man ville foretrække at pålægge luksusvarer afgifter frem for fornødenhedsartikler, for at undgå at pålægge forbrugsafgifter ude i det almindelige hverdagsliv.<sup>44</sup>

Der var dog ikke klar enighed om, hvorvidt der reelt var tale om luksusvarer, eller om lovforslaget var under en luksusbeskatnings maske, hvor en stor del af de varer der blev ramt af afgiften, faktisk var gode, nyttige og sunde varer der blev brugt i hverdagen.<sup>45</sup>

Der var derfor ønske om, at de nyttige næringsmidler blev unddraget fra afgiftspålæggelse.<sup>46</sup>

Der blev i forhandlingerne debateret, om hvorvidt en afgift på sukker var mere passende, end en afgift på næringsrige fødevarer, som bl.a. kakao. Kakao var ikke en del af det oprindelige lovforslag, da kakao foreskrives af læger som et diæbetisk middel, og da kakao i øvrigt var blevet en del af det almindelige forbrug som morgendrik.<sup>47</sup>

Dog, falder kakaopulver ind under den endelige lov for kontrollens skyld, da man af kakao kan fremstille mange chokolade og sukkervarer som henhøre under beskatningen. Kakao og andre næringsrige varer er dog ikke afgiftspligtige, såfremt de bliver leveret til hospitaler eller mod lægeattest til syge og rekonvalescenter.<sup>48</sup>

---

<sup>42</sup> Ibid. sp. 7839

<sup>43</sup> Ibid. sp. 3426-3427

<sup>44</sup> Ibid. sp. 3450

<sup>45</sup> Rigsdagstidende, samling 1922/23, Forhandlingerne sp. 4576

<sup>46</sup> Ibid. sp. 4576

<sup>47</sup> Ibid. sp. 3439

<sup>48</sup> Rigsdagstidende, samling 1922/23- Tillæg B sp. 3295

### Råstofafgiften

Der blev diskuteret, hvorvidt en råstofafgift på bl.a. nødder ville give en bedre virkning og dermed mindre statslig kontrol og administration, men der blev lagt til grund, at hvis der skulle være tale om en ren råstofafgift, skulle den være urimelig høj (100 % af varens værdi) for at få den tilsigtede virkning og for at kunne indhente samme beløb til statskassen.

Det blev konkluderet at det var nødvendigt at pålægge en tillægsafgift på visse særlige varer der indgik som råstoffer i fabrikationen som kakao, mandler o.lig.<sup>49</sup> for at skærme både statskassen og producenterne af de afgiftspligtige varer, fra illegitim konkurrence.<sup>50</sup> Sukkeret forblev som råstof afgiftsfrit, da det ansås for at være en almindelig forbrugsvarer, og derfor uden for kategorien luksusvare.<sup>51</sup>

### **Delkonklusion**

I forarbejderne til Lov nr. 254 af 12. juni 1922, blev der således lagt vægt på, at beskatningen ikke skulle belaste det almindelige dagligdagsforbrug, således at kun dele af befolkningen skulle svare afgiften, da man mente der var tale om luksusvarer, der kunne undværes i hverdagene.

Nøddeafgiften blev udelukkende indført for at skærme statskassen og producenterne af de afgiftspligtige varer fra illegitim konkurrence. Man ville således undgå, at private bagere ikke selv indkøbte nødder og mandler for at fremstille varerne selv, så det derved blev billigere for dem, frem for at købe de allerede fremstillede varer, pålagt afgift, af de registrerede producenter. Derudover, skulle der ikke pålægges afgift på de varer der blev brugt i diæbtisk sammenhæng.

### **3.3.2 Formålets udvikling fra 1922 til i dag**

Der foretages en subjektiv fortolkning af forarbejderne til loven og kun de mest relevante ændringer der har betydning for indholdet af formålet med CHOAL, fremhæves i dette afsnit.

### **Lov nr. 22 af 11. februar 1955**

Mellem 1922-1955 udviklede loven sig ikke meget, udover gentagne prisstigninger. I 1955, valgte man at tage loven op til revision. Man mente, at når en lov som denne havde haft virkning fra 1922, var det naturligt og nødvendigt at foretage både økonomiske og tekniske ændringer.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Jf. Lov 254 af 12. juni 1922, § 27

<sup>50</sup> Rigsdagstidende, samling 1921/22, Forhandlingerne sp. 2531

<sup>51</sup> Rigsdagstidende, samling 1922/23 - Tillæg A, sp. 5201

<sup>52</sup> Folketingstidende, samling 954/55, Forhandlingerne sp. 1788



Det stemmer overens med retsopfattelsen på daværende tidspunkt, om, at samfundet gjorde det påkrævet at udvikle lovgivningen, som i højere grad i dag, bruges som middel til at styre samfundsudviklingen i en bestemt retning, mod den tidligere retsopfattelse, hvor man lagde mere vægt på retstilstanden som et udtryk for den retstilstand, der i forvejen herskede.<sup>53</sup>

Indtil 1955 var beskatningen en ren værdibeskatning, men i 1955 indførte man en kombineret vægt- og værdibeskatning, der havde til sigte at udligne voldsomme prisstigninger på bl.a. kakaobønner<sup>54</sup> hvilket skabte en betydelig forskydning for produktionen af chokoladevarer i forhold til sukkervarer.<sup>55</sup> Ved denne beskatningsform, gjorde man derved sukkervarer lidt dyrere, og rene chokoladevarer billigere.<sup>56</sup>

På daværende tidspunkt fandtes, at en ren vægtafgift ville have sin fordele rent teknisk, dog mente man, at afgiften skulle sættes urimelig højt, for at kunne indtjene samme indtægt til statskassen.

Råstofafgiften blev ændret fra den oprindelige lovs § 27 til Afsnit II, §§ 19-22 i 1955. Den kombinerede vægt- og værdiafgift, havde til hensigt at sænke råstofafgiften, særligt de uafskallede varer som mandler, nødder og kokos, så den var mere i overensstemmelse med omsætningsafgiften jf. Afsnit I i loven.<sup>57</sup>

Man ville sænke råstofafgiften, da råstofafgiften ikke var indført med det formål at give staten indtægt, men var et nødvendigt supplement til omsætningsafgiften, med den opgave at afbalancere denne.<sup>58</sup>

Desuden, håbede man, at en nedsættelse af specielt de uafskallede mandler, nødder og kokosmel ville stoppe en del af grænsehandlen med disse varer.<sup>59</sup>

### **Lov nr. 414 af 18. december 1968**

Chokolade- og sukkervarerbranchen ønskede i 1968 en ændring af afgiftssystemet jf. lov nr. 22 af 11. februar 1955 med seneste ændring optrykt som L.B.K. nr. 373 af 6. september 1967, da der var sket en betydelig ændring i handelsleddenes struktur (oprettelsen af et stort antal supermarkeder

---

<sup>53</sup> Dalberg-Larsen "Lovene og Livet", 2005 s. 120-121

<sup>54</sup> I 1938 indførtes der 5.335.000 kg. kakaobønner til en værdi af 3.417.000 kr. hvorimod der i 1953 indførtes 3.460.000 kg. til en værdi af 17.448.000 kr. - Folketingstidende, samling 1954/55, tillæg A, sp. 554

<sup>55</sup> Folketingstidende, samling 1954/55, Forhandlingerne sp. 1759-1761

<sup>56</sup> Folketingstidende, samling 1954/55, tillæg A, sp. 545.

<sup>57</sup> Folketingstidende, samling 1954/55, Forhandlingerne sp. 1787

<sup>58</sup> Ibid. sp 1761

<sup>59</sup> Ibid. sp. 1987

med lave priser). Der kunne således ske en ulighed i beskatningen mellem to leverandører da de henholdsvis kunne have lavere- eller højere beskatningsværdier alt efter specialisering (F.eks. hvis den ene leverede store kvanta til supermarkeder og den anden små kvanta til detailhandlere, da ville værdibeskatningen af samme vareart være ulig).<sup>60</sup>

Man lagde vægt på, at samme vare, uanset hvilke priser og avancer konkurrencen fremkalder, skulle svare samme afgift, hvilket kun kunne ske med en ren vægtafgift.

Man ønskede således en forenkling af afgiftssystemet, der sikrede en nogenlunde ligelig beskatning af ensartede varer, og ydermere ville medføre et væsentlig fald i administrationsomkostningerne for såvel toldvæsenet og de afgiftspligtige virksomheder.<sup>61</sup>

Beskatningen gik derfor fra at være en kombineret vægt- og værdibeskatning til at være en ren vægtafgift.<sup>62</sup>

### Råstofafgiften

Råstofafgiften, der skulle betales ved indførsel af bl.a. mandler og nødder, når den foretog af andre end chokolade- og marcipanfabrikkerne, tilsigtede at forhindre de ikke afgiftspligtige virksomheder (som bl.a. bagere), at producere marcipan eller andre masser selv, i stedet for at købe dem fra fabrikkerne. Man var derfor nødt til at fastsætte satserne for råstofferne så højt, at en ulighed i beskatningen af den produktion der foretog af de registrerede produktionsomkostninger og den produktion af afgiftsfrie varer hvori der indgår afgiftspligtige bestanddele kunne undgås.

Der blev taget yderligere hensyn til de danske fremstillingsvirksomheder, der ved viderebehandling af råstofafgiftspligtige varer kan have et vist svind, hvorfor man indførte særlige afgiftssatser for visse grupper af indførte behandlede råstofafgiftspligtige varer.

Det ansås for ønskeligt, at fastsætte råstofafgiften for de varer der indgik i den almindelige danske husholdning (mandler og nødder), så lavt som de ovenfor omhandlede hensyn til industrien muliggjorde. Der blev, igen, henvist til selve formålet med råstofafgiften fra 1922, at den ikke var indført med det formål at tjene penge til statskassen, men var indført af tekniske årsager.<sup>63</sup>

### **Lov nr. 524 af 12. juni 2009**

Loven i 2009 udspringer af lovforslaget L206, samling 2008/2009, der var en del af forårspakken

---

<sup>60</sup> Folketingstidende, samling 1968/69, tillæg A sp. 1958

<sup>61</sup> Ibid. sp 1963

<sup>62</sup> Folketingstidende, samling 1968/69, tillæg B sp 423

<sup>63</sup> Folketingstidende, samling 1968/69, tillæg A, sp. 1967

2.0, som vedrørte aftaledelen “Flere sunde leveår” som led i en forebyggelsespolitik. Loven havde bl.a. til formål at forhøje afgifterne på sukkerholdigt chokolade og slik.<sup>64</sup>

Der blev lagt til grund, at skatteforslaget indeholdte sundhedsfremmende tiltag, hvor man ønskede at fremme folkesundheden, og man mente at denne afgiftsændring kunne bidrage med en adfærdsændring ved at gøre det usunde lidt dyrere.

Man ønskede derfor et afgiftsniveau der skulle medvirke til at eliminere eller sænke usund levestandard og bidrage til at forbedre sundheden.<sup>65</sup>

Man mente, at sundhedsafgifter var brugbare til at forlænge danskernes levealder og øge folkesundheden, forebygge livstilsygdomme og dermed sænke sundhedsudgifterne.

Der var dog bekymring for lovforslaget om en generel forøgelse af afgifterne på 25 %, da dette også ville betyde, at nødder og mandler, som blev fremhævet som et sundt alternativ til slik af samvirkende købmænd, blev dyrere med lovforslaget, hvilket kunne medføre en fortabelse af sundhedsperspektivet i lovforslaget.

Derudover, udtale producenterne af de afgiftspligtige varer, at for at undgå at øge prisen på disse varer, tilsatte man mere sukker i stedet for de afgiftspligtige råvarer, som nødder og kakao, hvilket igen, ville modarbejde sundhedseffekterne ved en afgiftsforhøjelse.

Der blev argumenteret, at en ren sukkearafgift ville give en større folkesundhed fremfor den nuværende lov om sukkervarer.<sup>66</sup>

### Råstofafgiften

Der blev stillet spørgsmål til skatteudvalget om, hvilke sundhedsmæssige overvejelser der lå til grund for at pålægge nødder og kerner en afgift, hvortil svaret var, at hensigten med afgiftsforhøjelsen var, at reducere det samlede danske forbrug af chokolade- og sukkervarer samt hente provenue til nedsættelse af indkomstskatterne. Det var derfor ikke hensigten at ændre lovgivningens nugældende anvendelsesområde eller den forholdsmæssige fordeling af afgifterne i loven.<sup>67</sup>

### **Lov nr. 1383 af 28. december 2011**

Denne lov havde til hensigt at øge de danske afgifter på usunde fødevarer, for at forbedre den

---

<sup>64</sup> Lovforslag L206, samling 2008-09

<sup>65</sup> Lovforslag L206, samling 2008/09, Forhandling - 1. behandling

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Lovforslag L 206, samling 2008/09, svar til spørgsmål nr. 12

enkelte danskers sundhed.<sup>68</sup>

Med afgiftsstigningen ville man til dels medvirke til at forbedre befolkningens sundhed, dels for at skaffe finansiering til målrettede forbedringer af velfærden.<sup>69</sup>

### Delkonklusion

I 1955 ville man sænke råstofafgiften, da den ikke havde til formål at give staten indtægt, men var en teknisk nødvendighed for den resterende afgiftsordning i CHOAL.

1968 der var sket en betydelig ændring i handelsleddenes struktur hvorfor interesseorganisationer fandt det nødvendigt at ændre den daværende afgiftssystem, således den ville stemme overens med samfundet på daværende tidspunkt.

Man ønskede en forenkling af afgiftssystemet, der skulle sikre en nogenlunde ligelig beskatning af ensartede varer, og som ydermere ville medføre et væsentlig fald i administrationsomkostningerne for såvel toldvæsenet som for de afgiftspligtige virksomheder.

Man ønskede afgiftssatsen på nødder, der indgik i den daglige husholdning sat så lavt som muligt, da råstofafgiften ikke havde til formål at tjene penge til statskassen, men var indført af tekniske årsager

I 2009 mente man, at sundhedsafgifter var brugbare til at forlænge danskernes levealder og øge folkesundheden, forebygge livstilsygdomme og dermed sænke sundhedsudgifterne.

Der var bekymring for afgiftsforhøjelsen på nødder og mandler, der blev fremhævet som et sundt alternativ til slik af samvirkende købmænd, hvilket kunne medføre en fortabelse af sundhedsperspektivet i lovforslaget.

Fra 1968-2009 er der således sket en markant ændring på den måde man opfatter chokoladeafgiftslovens formål og virkning. I 2009 ses afgiften således ikke længere som en luksusbeskatning, men derimod en afgift der skal fremme sundheden. Samme synspunkt havde man i 2012, da endnu en afgiftsforhøjelse af "usunde" fødevarer blev indført. Dog mente man i 2012, at en yderligere forhøjelse af afgiften på sukkervarer, ville medføre en øget grænsehandel, som ville dels ville medføre en fortabelse af sundhedsperspektivet og dels et provenutab for staten.

CHOAL anses i dag for at være en punktafgift der skal regulere adfærden i forbindelse med indtagelse af usunde fødevarer modsat perioden, 1922-1968, hvor hensigten var, at beskatte

---

<sup>68</sup> Lovforslag L33, samling 2011/12, Forhandling - 1. behandling

<sup>69</sup> Lovforslag L 33, samling 2011/12, Fremsættelsestale

luxusforbruget frem for dagligvareforbruget.

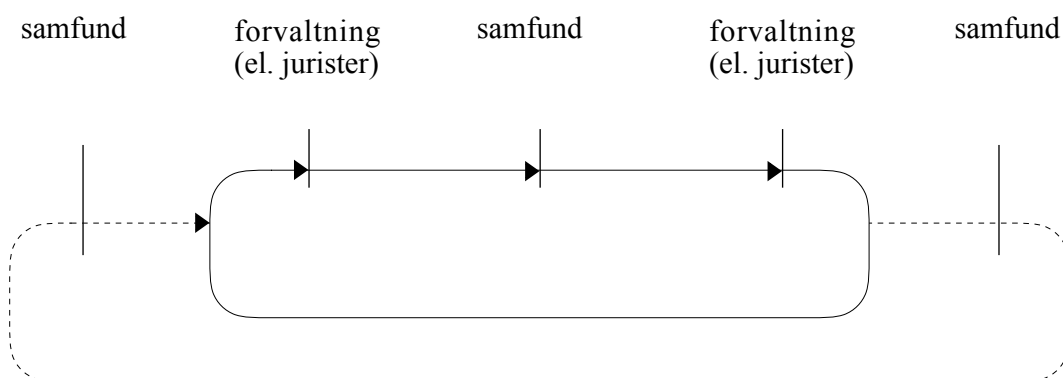
Den nuværende afgift på nødder beskatter derimod dagligvarerforbruget grundet samfundsudviklingen, da nødder i dag, ikke længere betragtes som en luksusvare der udelukkende bruges i chokolade- og sukkervarer, men som en vigtig og sund hverdagssnack.

### 3.4 Lovgivningsprocessen

Der findes en række forskellige lovgivningsprocessor, alt efter om det er juristerne, forvaltningen, politikere eller om den foretages gennem forhandlinger mellem repræsentanter for politik, forvaltning og de vigtigste interesseorganisationer.

Ved de to første lovgivningsprocessorer, der er domineret af enten jurister eller forvaltningen, bliver lovgivningen udformet i et lukket kredsløb, som illustreret i figur 3. Reglerne udformes stort set af de samme grupper af personer eller myndigheder som senere skal administrere dem, og der kommer derfor intet input og dermed ingen indflydelse fra samfundet.

Figur 3: Det lukkede kredsløb



Kilde: Jørgen Dalberg-Larsen, "Lovene og Livet", s. 126 og egen tilvirkning.

Den tredje lovgivningsproces, som er et stærkt ønske fra politikerne om hurtig gennemførsel af politiske tiltag, ved hjælp af ny lovgivning, bliver ofte udarbejdet under tidspres med den konsekvens, at der ikke er tid til at inddrage eksperter under forarbejdet til lovgivningen. Denne type er ofte betegnet som en pakkeløsning, hvor man samlet ændrer på lovgivningen på en række områder, denne type er ofte anvendt på skatteområdet<sup>70</sup>.

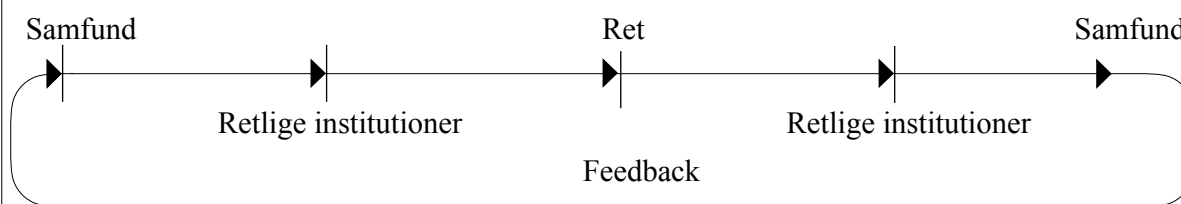
<sup>70</sup> Ibid. s. 127

Den fjerde lovgivningsproces var hyppigt brugt i tidligere udforming af lovgivningen, og udformes gennem forhandlinger mellem repræsentanter for politik, forvaltning og interessegrupper. Ved denne type, bliver der lagt afgørende vægt på at nå frem til et kompromis, som kan tilfredsstille alle involverede parter. I disse situationer bliver hovedindflydelsen fordelt ud til de berørte samfundsgrupper.

I de fire ovennævnte tilfælde, er der tale om processor der udspilles indenfor rammer fastsat af Grundloven og andre love og betragtes derfor som legale måder at indføre ny lovgivning på, men man bør ikke kun interessere sig for den legale del af lovgivningsprocessen, men også for hvorvidt lovene kan betragtes som legitime.<sup>71</sup> Lovgivningen bruges i høj grad som et middel til at styre udvikling og adfærd i samfundet, og bør derfor, stemme overens med samfundets opfattelser af hvad der er legitimt.

Ifølge Habermas, kan man opfatte oprettelsen af den borgerlige retsstat som en indgåelse af en kontrakt mellem borgerne og repræsentanter for statsmagterne, således at borgerne tildeler staten en ret til at regulere deres forhold, som ville medføre en indskrænkelse af deres personlige frihed. Reglerne skal derfor have en folkelig forankring, så lovgivningsprocessen kan ses som et generelt udtryk for samfundets ønsker. Samfundets værdier og erfaringer skal således præge de politiske debatter og de vedtagne love, så lovene opfattes som legitime som illustreret i figur 4.

Figur 4: Det retlige kredsløb og placering af de retlige institutioner



Kilde: Jørgen Dalberg-Larsen, "Lovene og Livet", s. 46 og egen tilvirkning.

Lovene er derimod ikke legitime, hvis de ikke indeholder de demokratiske værdier, uanset hvor fornuftige de ellers måtte være, set ud fra et økonomisk perspektiv.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> jf. Jürgen Habermas, jf. Jørgen Dalberg-Larsen "Lovene og Livet", s. 130

<sup>72</sup> Ibid.

### L206, samling 2008/09 - Udvalgsbehandling

Til lovforslaget L206 i 2008/09, var der tid til at modtage indvendinger fra diverse interessegrupper. Til lovforslaget blev der af formanden for De Samvirkende Købmænd, bl.a. stillet spørgsmål til afgiftsforhøjelsen på rå nødder. I bilag 6 til lovforslaget udtrykker DSK sig således:

*“DSK finder, at nødder og mandler skal ses som det sundere alternativ, da disse produkter har et højt indhold af sunde, umættede fedtstoffer. Forebygger hjertekarsygdomme og Hjerteforeningen anbefaler dagligt forbrug. Ved også at hæve afgiften på nødder mv. flytter vi ikke bare forbrugernes valg til sundere alternativer.”*

Til det svarer Skatteministeriet i bilag 8, at en fritagelse af uforarbejdede nødder kan være i strid med EU-rettens forbud mod diskriminerende interne afgifter, ved at opkræve en lavere råstofafgift i forhold til styk- og dækningsafgiften. Ligeledes mener Skatteministeriet, at råstofafgiften typisk pålægges varer, som bliver forarbejdet i Danmark hvorimod styk- og dækningsafgiften typisk bliver pålagt forarbejdede varer der importeres fra udlandet.

I bilag 18 skriver Skatteministeriet dog:

*“I forhold til svaret, skal der dog ske den berigtigelse, at råstofafgiften ikke som anført primært pålægges indenlandske produkter. Råstofafgiften og stykafgiften pålægges både indenlandske og importerede produkter. Dækningsafgiften, der svares af varer, der ikke i sig selv er omfattet af stykafgiften eller råstofafgiften, men som indeholder afgiftspligtige bestanddele, pålægges derimod alene importerede produkter. Der henvises i øvrigt til svaret på spørgsmål nr. 11”*

Spørgsmål 11:

*“I forlængelse af ministerens svar af 5. maj 2009 på henvendelsen fra De Samvirkende Købmænd, jf. L 206 - bilag 8, bedes ministeren redegøre nærmere for, hvorfor det efter Skatteministeriets opfattelse vil være i strid med EU-retten ikke at hæve afgiften på mandler, nødder og kerner på linje med de øvrige afgifter i chokoladeafgiftsloven.”*

Svar:

*“Som det nævnes i svaret på henvendelsen fra De Samvirkende Købmænd sondres der i chokoladeafgiftsloven mellem en stykafgift, en råstofafgift og en dækningsafgift. I forhold til svaret, skal der dog ske den berigtigelse, at råstofafgiften ikke, som anført, primært pålægges indenlandske produkter. Råstofafgiften og stykafgiften pålægges både indenlandske og importerede produkter. Dækningsafgiften, der svares af varer, der ikke i sig selv er omfattet af stykafgiften eller råstofafgiften, men som indeholder afgiftspligtige bestanddele, pålægges derimod alene importerede produkter. Sammenspillet mellem de tre typer af afgifter i*

*chokoladeafgiftsloven sikrer, at importerede produkter behandles efter samme afgiftsmæssige vilkår som danske produkter. Når der stilles forslag om en afgiftsdifferentiering, vil forholdet mellem de tre afgifter blive forrykket. Dermed opstår der en risiko for, at visse importerede produkter vil blive pålagt en højere afgift end indenlandske produkter. Dette ville være i strid med EU-rettens forbud mod diskriminerende interne afgifter. De betænkeligheder, som blev anført, er udtryk for Skatteministeriets overvejelser herom”*

Det kan udledes af ovenstående, at Skatteministeriet udelukkende bruger EU-retten som argument for, ikke er differentiere i afgiftsforhøjelsen på nødder i CHOAL. Det bliver dog ikke undersøgt yderligere, hvorfor De Samvirkende Købmænd må spise sig af med ovenstående forklaring på spørgsmålet om en forskydende adfærd ved en øget afgift på nødder og mandler.

Ligeledes, bliver der stillet spørgsmål, der omhandlede grunden til afgiftspålæggelsen på nødder. I spørgsmål 12 bliver der stillet spørgsmålstegn ved, hvilke overvejelser der lå til grund for at pålægge nødder og kerner en afgift.

Som nævnt under afsnit 3.3.2, var svaret til spørgsmål 12, at man ikke havde til hensigt at ændre lovens nugældende anvendelsesområde eller ændre den forholdsmæssige fordeling af afgifterne i loven.<sup>73</sup>

Generelt blev spørgsmålene, der antyder en vis interesse eller bekymring ang. råstofafgiften og dens virkninger på samfundet, hoppet let henover med argumenter som EU-retlige hindringer og at hensigten ikke var at ændre i den nuværende anvendelsesområde. Hensigten var til gengæld at øge afgifterne i hele CHOAL, for at øge folkesundheden. Der foreligger derved et paradoks i den måde Folketinget valgte at håndtere dette lovforslag på og det kunne tyde på, en lovgivningsproces der havde en vis karakter af et lukket kredsløb, som illustreret i figur 3.

Lovforslaget mangler derfor en folkelig forankring, og kan opfattes som illegitimt som følge heraf, således at den gennemførte lov ikke stemmer overens med samfundets værdier og erfaringer (bl.a. i form af videnskab om nødders sundhedsfremmende effekt.)

### L33, samling 2011/12 - Udvalgsbehandling

Der blev også her stillet spørgsmål til, hvad de sundhedsmæssige begrundelser var for at opretholde afgiften på nødder og mandler. Svaret fra Skatteministeriet lød således:

*“Under Hensyntagen til den korte tidsfrist er der valgt alene at hæve den eksisterende afgift i 2012 uden at justere afgiftsgrundlaget.”<sup>74</sup>*

---

<sup>73</sup> L206, samling 2008/09, Svar til spørgsmål 12

<sup>74</sup> L33, samling 2011/12, Svar på spørgsmål 14



Der tages således igen, ikke hensyn til nødders sundhedsfremmende effekt, til trods for indvendinger mod forslaget. Her var begrundelsen udelukkende tidsfristen, og der blev således ikke gået i dybden med nødders sundhedsmæssige konsekvenser. Det virker sundhedsmæssigt ulogisk, at man ønsker at hæve afgifter på usunde fødevarer, for at reducere forbruget heraf, mens der samtidig ikke tages stilling til, hvorvidt de omfattede varer rent faktisk er usunde.

Lovgivningsprocessen ved lovforslag L33 i 2011/12, har derfor ligeledes karakter af at være i et lukket kredsløb, hvor samfundets indvendinger ikke er af vigtig betydning, hvorfor også denne afgiftshævelse kan anses for at være illegitim set i forhold til råstofafgiften.

### **Delkonklusion**

For at opnå en legitim lovgivning på området for nødder, bør der, i lovgivningsprocessen, inddrages viden og værdier fra samfundet.

For at lovgivning kan omfattes som legitim, skal reglerne have en folkelig forankring, så lovgivningsprocessen kan ses som et generelt udtryk for samfundets ønsker. Samfundets værdier og erfaringer skal således præge de politiske debatter og de vedtagne love.

Råstofafgiften blev indført udelukkende grundet tekniske hindringer i 1922, og formålet var således hverken at gribe ind i fornødenhedsforbruget af disse varer, ligesom formålet heller ikke var, at tjene penge til statskassen.

I 2009 ændredes formålet med samtlige afgifter i CHOAL, fra at være en luksusbeskatning, til at være en adfærdsregulerende afgift, der havde til formål at fremme folkesundheden.

CHOAL har derfor til formål at regulere adfærden for usunde fødevarer, og derved forebygge sygdomme og for tidlig død.

Nødder er derimod bevist sundhedsfremmende ved et indtag på 30 gram dagligt, og medvirker derfor netop til forebyggelse af sygdomme og for tidlig død. CHOAL modarbejder derved sig selv og sender misvisende signaler til samfundet med hensyn til indtagelse af nødder grundet råstofafgiften.

Af ovenstående analyse virker det klart, at råstofafgiften ikke er forankret i nutidens samfund og bør derfor retssociologisk set ophæves.

#### 4. Hvordan kan og må man ændre i afgiftsreglerne?

De danske punktafgiftslove kan inddeles i to kategorier; ikke-harmoniserede punktafgiftslove (nationale afgifter) og harmoniserede punktafgiftslove (EU punktafgifter)<sup>75</sup>. Alle punktafgiftslove skal vedtages af Folketinget i overensstemmelse med Grundlovens §43, jf. legalitetsprincippet.

I Danmark kan alle medlemmer af Folketinget fremsætte forslag om ændringer til den gældende lovgivning, der derefter skal igennem tre behandlinger og afslutningsvis en afstemning.

Den danske lovgivningsmyndighed kan frit indføre, ændre og ophæve ikke-harmoniserede punktafgifter, som er afgifter der ikke direkte fremgår af Direktiv 2008/118/EF om harmoniserede afgiftspligtige varer. De nationale punktafgiftslove skal være i overensstemmelse med reglerne for EU's indre marked om varenes frie bevægelighed.

Harmoniserede punktafgifter, som bl.a. alkohol og tobak, kan kun indføres, ændres eller ophæves i overensstemmelse med bestemmelserne i Direktiv 2008/118/EF. Harmonisering af bl.a. told (EU Toldkodekset) og punktafgifter (Direktiv 2008/118/EF) sikrer varerernes frie bevægelighed således at told og afgifter ikke udgør en hindring for EU's indre marked.

Mandler og nødder, jf. CHOAL §19, nr. 1-8 fremgår ikke af Direktiv 2008/118/EF, og der er derfor tale om en ikke-harmoniseret national afgift. Det danske Folketing har derfor kompetencen til at ændre eller ophæve råstofafgiften.

##### 4.1 Nationale afgifter må ikke være i strid med EU-retten

Nationale afgifter som råstofafgiften, skal overholde både den nationale lovgivning, samt fællesskabets regler om det indre marked.

Den væsentligste bestemmelse i relation til etableringen af det indre marked er TFEU § 28 om toldunionen der omhandler den afgiftsmæssige hindring mellem medlemsstaterne.<sup>76</sup> Toldunionen er kendetegnet ved, at der internt i unionen ikke må pålægges told eller andre afgifter med tilsvarende virkning på varer ved indførsel fra eller udførsel til andre medlemslande.

Varenes frie bevægelighed opdeles i henholdsvis afgiftsmæssige- og ikke afgiftsmæssige handelshindringer:

- Afgiftsmæssige handelshindringer:
  - TFEU art. 28 om toldunion
  - TFEU art. 30 om forbud mod told og andre afgifter mellem medlemslandene

---

<sup>75</sup> <http://www.skat.dk/skat.aspx?oID=1946658&chk=214126>

<sup>76</sup> Barnard, "The Substantive law of the EU - The four freedoms", s. 33

- TFEU art. 110 om forbud mod diskriminerende interne afgifter
- Ikke-afgiftsmæssige handelshindringer:
  - TFEU art. 34 om kvantitative indførselsrestriktioner
  - TFEU art. 35 om kvantitative udførselsrestriktioner
  - TFEU art. 36 Undtagelser fra forbudet mod handelsrestriktioner

De ikke-afgiftsmæssige handelshindringer jf. TFEU art. 34-36 er ikke relevante for denne afhandling, da råstofafgiften ikke indeholder bestemmelser om kvantitative indførsels- eller udførselsrestriktioner. Der vil derfor udelukkende fokuseres på de afgiftsmæssige handelshindringer i nedenstående fremstilling.

De afgiftsmæssige handelshindringer i TEUF art. 30 om told eller toldlignende afgifter og art. 110 om interne afgifter, regulerer vidt forskellige forhold, men alt efter strukturen i en given afgiftsordning, kan det, der som udgangspunkt ligner en intern afgift i stedet betragtes som told eller en toldlignende afgift og omvendt. Der vil oftest være et ønske fra medlemsstaterne om at få kategoriseret deres afgiftslove som interne afgifter frem for told eller toldlignende afgifter, da art. 110 ikke er et restriktionsforbud mod at have interne afgifter, men et diskriminationsforbud, hvorimod art. 30 er et forbud mod told eller toldlignende afgifter, således at de ikke kan opretholdes hvis de skulle skride mod bestemmelsen.<sup>77</sup>

Det er interessant at undersøge, om den nuværende nøddeafgift har karakter af en told, toldlignende- eller en intern afgift samt om den er i overensstemmelse med varenes frie bevægelighed. Ligeledes, er det interessant at analysere hvorledes det er muligt at ophæve råstofafgiften særskilt i CHOAL i overensstemmelse hermed.

Indledningsvist redegøres der for TEUF art. 28, 30 og 110, og de kriterier der skal være opfyldt, før der er tale om en afgiftsmæssig handelshindring.

#### **4.1.1 TFEU art. 28 & 30, forbud mod told og toldlignende afgifter**

TEUF art. 28 og 30 omhandler et fuldstændigt forbud mod told og og andre afgifter med tilsvarende virkning mellem medlemstaterne. EU-domstolene har i en række afgørelser taget stilling til hvad der er karaktergivende for en afgift med tilsvarende virkning som told under TEUF art. 28 og 30 overfor en intern afgift jf. TEUF art. 110.

TEUF art. 28 og 30 har følgende ordlyd:

---

<sup>77</sup> Grundlæggende EU ret s. 375

*art. 28: Toldunion*

1. Unionen er bl.a. en toldunion, som omfatter al vareudveksling, og som indebærer forbud mod told ved indførsel fra og ved udførsel til andre medlemsstater, såvel som mod alle afgifter med tilsvarende virkning, samt indførelse af en fælles toldtarif over for tredjeland.
2. Bestemmelserne i art. 30 og i kapitel 2 i dette afsnit finder anvendelse på vare med oprindelse i medlemsstaterne, og på de varer hidrørende fra tredjeland, som frit kan omsættes i medlemsstaterne.

*art. 30: Forbud mod told og andre afgifter mellem medlemsstaterne*

Told ved indførsel og udførsel og andre udgifter med tilsvarende virkning er forbudt mellem medlemsstaterne. Dette gælder også finanstold.

I Statistical Levy sagen<sup>78</sup>, angav domstolen en uddybende definition af begrebet “afgifter med tilsvarende virkning”:

*“En afgift, der ensidigt pålægges indenlandske eller fremmede varer, når de føres over grænsen, udgør, hvor lav den end måtte være, og hvordan den end betegnes og opkræves, hvis den ikke er en told i egentlig forstand, en afgift med tilsvarende virkning... selv om den ikke opkræves til fordel for staten og ikke udøver nogen diskriminerende eller beskyttende virkning, og selv om den belastede vare ikke konkurrerer med nogen indenlandsk produktion.”*

I Kommissionen mod Tyskland, sag 18/87 fastslår dommens præmis 6:

*“enhver økonomisk byrde, der ikke er told i egentlig forstand, som pålægges ensidigt og belaster varer ved grænseoverskridelsen, udgør, uanset benævnelse eller opkrævningsmåde, en afgift med tilsvarende virkning som told. En sådan byrde kan dog ikke betegnes om en afgift med tilsvarende virkning som told, såfremt den er led i en almindelig, intern afgiftsordning, der systematisk og efter samme kriterier anvendes på indenlandsk producerede og importerede eller eksporterede produkter...”*

I nyere domspraksis, senest i sag C-254/13 Orgacom, uddybes begrebet “afgifter med tilsvarende virkning” således:

præmis 22

*“Hvad angår kvalificeringen af den omtvistede afgift som en afgift med tilsvarende virkning som told bemærkes indledningsvist, som Domstolen gentagen gange har fastslået, at forbuddet mod*

---

<sup>78</sup> C 24/68 - Kommissionen mod Italien

*told og afgifter med tilsvarende virkninger er begrundet i det forhold, at selv minimale økonomiske byrder ved grænseoverskridelsen hidrører varenes bevægelighed, hvilket forværres af de administrative formaliteter hermed...*

#### præmis 33

*Det fremgår i denne henseende af fast retspraksis, at enhver økonomisk byrde, der ikke er told i egentlig forstand, som pålægges ensidigt og belaster varer som følge af grænseoverskridelsen, hvor lav den end måtte være og uanset benævnelse eller opkrævningsmåde, udgør afgift med tilsvarende virkning som omhandlet i 28 TEUF og 30 TEUF ...”.*

Envidere følger det af dommen:

#### præmis 28

*”I den forbindelse bemærkes for det første, at det væsentligste kendetegn for en afgift med tilsvarende virkning, der adskiller sig fra en generel intern afgift, er, at den førstnævnte afgift udelukkende rammer det grænseoverskridende produkt som sådant, mens den sidstnævnte afgift både rammer importerede, eksporterede og indenlandske produkter...*

#### præmis 29

*For det andet bemærkes, at for at det kan antages, at den pågældende afgift er et led i en intern afgiftsordning, skal den være pålagt en indenlandsk vare og en tilsvarende eksporteret vare med samme sats og på samme stadium i omsætningen og afgiftspligtens indtræden skal være den samme for de to varer...”*

#### præmis 30

*Hvad angår hovedsagen bemærkes indledningsvis, således som de også er anført i denne doms præmis 25, at afgiften i gødningsdekretes artikel 21, stk. 5, pålægges varer, der som sådan overskrider grænsen til regionen Flandern.*

#### præmis 31

*Det er endvidere ubestridt, at denne afgift opkræves hos importørerne, men den tilsvarende afgift, der er fastsat i gødningsekrete artikel 21, stk. 1, opkræves hos producenterne. Disse to afgifter opkræves således ikke på samme stadium i omsætningen.*

#### præmis 32

*Endeligt beregnes de to afgifter efter forskellige metoder, hvilket - i det mindste i de tilfælde, hvor*

*afgiften beløber sig til 0 EUR - kan medføre en højere beskatning af den importerede vare i forhold til den vare, der er produceret i regionen Flandern...”*

Af ovenstående domspraksis kan det fortolkes således, at en national afgift er i strid med TEUF art. 28 og 30, såfremt:

1. den har karakter af en økonomisk byrde (uanset størrelse), som ensidigt pålægges varer i forbindelse med en grænsepassage
2. som ikke er opkrævet som led i en generel intern afgift der pålægges importerede, eksporterede og indenlandske varer

Jf. EU-domstolen skal disse forhold testet ved en vurdering af, om:

- a. der påføres økonomiske byrder som følge af grænsepassagen (hvor lav den end måtte være, og hvordan den end betegnes)
- b. der er forskel på opkrævningen af afgiften i forskellige omsætningsled
- c. der er forskelle i afgiftpligtens indtræden
- d. afgiften opkræves med samme sats

TEUF art. 110 omhandler derfor afgifter der bæres af importerede, eksporterede og indenlandske varer internt i medlemsstaten modsat art. 30, som finder anvendelse på afgifter opkrævet ved grænsen.<sup>79</sup>

#### **4.1.2 Råstofafgiften - en told eller toldlignende afgift, jf. art. 28 og 30?**

##### Økonomisk byrde som følge af grænsepassagen

EU-domstolen har bl.a. i sagerne C 24/68 - Kommissionen mod Italien, 18/87 Kommissionen mod Tyskland og C-254/13 Orgacom fastslået, at enhver økonomisk byrde, uanset hvor minimal den end måtte være, kan anses for at være en toldlignende afgift og det er selvom den ikke opkræves til fordel for staten og ikke udøver nogen diskriminerende eller beskyttende virkning. Råstofafgiften giver anledning til forøgede administrationsomkostninger for importører af nødder sammenlignet med de danske producenter. Der er 8 forskellige satser for nødder jf. CHOAL kap. 2 og yderligere 4 forskellige satser jf. CHOAL kap 3, hvilket pålægger importører af f.eks. fuglefoder, nøddeblandinger og coatede nødder stor belastning i forhold til opgørelse af indholdet og satsen af de afgiftspligtige nødder.

---

<sup>79</sup> Barnard, “The substantive Law of the EU - The four freedoms”, s. 45

Hvis der f.eks. er flere forskellige slags nødder i samme emballage, skal hver mængde af forskellige nødder vejes for dermed at kunne fastslå afgiftens størrelse for at betale den korrekte afgift af indholdet.

Desuden, kan det være vanskeligt for nogle varer at fastslå, hvorvidt de falder under råstof- eller dækningsafgiften, f.eks. en nøddeblanding med honningcoating og rosiner.

De danske producenter oplever samme udfordring med hensyn til at finde frem til den korrekte sats for nødderne, men oplever ikke samme økonomiske belastning i forbindelse med opgørelse af indhold i emballager med sammensatte varer som importører oplever ved grænsepassagen.

Der opstår derfor en forskydning af de økonomiske byrder ved afgiften for importørerne ved grænsepassagen i forhold til den økonomiske byrde der pålægges de danske producenter af samme varer.

#### Afgiftspligtens indtræden

I henhold til CHOAL §§19-19b skal der betales en råstofafgift af varer omfattet af toldposition 0801, 0802, 1212, 1801, 1106, 2008 og 1202:

- ved indførsel fra steder uden for EU. Afgiften afregnes i forbindelse med importen, jf. CHOAL § 19, stk 3
- ved modtagelse fra andre EU-lande i forbindelse med varemodtagelsen, jf. CHOAL § 19, stk. 4
- af varer, der er avlet her i landet ved udlevering fra producenten af afgiftspligtige varer, jf. CHOAL § 19b, stk. 2

Hvad angår varer importeret fra steder uden for EU, jf. CHOAL § 19, stk. 3, afregnes afgiften i forbindelse med importen, således at det er selve grænsepassagen til Danmark der udløser afgiftspligtens indtræden.

Ved varer importeret fra andre EU-lande, indtræder afgiftspligten ligeledes ved grænsepassagen til Danmark. Afregningen sker på baggrund af passagen, men tager ikke højde for evt. svind eller bortkomst, således at afgiften pålægges importøren uanset om bortkomst eller svind medfører, at nødderne ikke afsættes<sup>80</sup>. Det er således ikke selve afsættelsen af nødder der beskattes, men alene det faktum, at de passerer grænsen<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> jf. dom SKM2010.236.LSR, hvor der blev nægtet godtgørelse af råstofafgiften i forbindelse med svind af importeret hasselnødder.

Afgiften af indenlandsk producerede varer opkræves på udleveringstidspunktet fra producenten, hvilket giver de danske producenter mulighed for at undgå afgift på evt. svind under produktionen, modsat importører der betaler for den fulde importeret mængde, uanset om der sker afsættelse af varen eller ej.

#### *Eksempler:*

En importør indfører 5 kg. nødder, der skal ompakkes i Danmark i poser á 200 gram stykket med et forventet spild ved ompakningen på 3-5%. Det betyder, at importøren kun afsætter mellem 4,75 kg - 4.85 kg men betaler råstofafgift af 5 kg. Importøren betaler derfor for svind mellem import og afsætning.

En dansk producent producerer 5 kg. nødder til afsætning i Danmark. 5 % af nødderne er dog ikke egnet til konsum, hvorfor producenten kun udleverer 4,75 kg. nødder. Den danske producent betaler derfor kun afgift af 4,75 kg., da afgiften beregnes ud fra udleveringstidspunktet. Svind der sker mellem produktion og udleveringstidspunktet er derfor fritaget for afgifter.

Der er derfor forskel på opkrævningen af råstofafgiften i forskellige omsætningsled, om varerne er henholdsvis importeret eller indenlandsk produceret.

#### Forskel i afgiftsniveauet

Der svares samme afgiftssats for både importerede- og dansk producerede varer, jf. CHOAL §§ 19 og 19a.

#### Konklusion vedrørende råstofafgiften i forhold til TEUF art. 28 og 30

Af ovenstående kan det konkluderes, at råstofafgiften som omfattet af CHOAL kap 2, har karakter af at være en toldlignende afgift, hvilket er i strid med TEUF art. 28 og 30. Har afgiften således en sådan karakter, kan importører således nægte at betale afgiften jf. Van Gend en Loos dommen fra 1962.<sup>82</sup> Hvis EU finder råstofafgiften i strid med EU-retten, skal afgiften fjernes helt eller ændres så den har karakter af en intern- ikke diskriminerende afgift jf. art. 110, således den ikke udelukkende belaster varen ved grænseoverskridelse, men er ens for såvel indførte som indenlandske varer.

---

<sup>82</sup> c-26/62 Vand Gend en Loos - omtalt hos Jens Evald & Sten Schaumburg-Müller i "Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære" s. 341



#### 4.1.3 TFEU art. 110 om forbud mod diskriminerende interne afgifter

I det omfang en afgift ikke pålægges i forbindelse med en grænsepassage, er der ikke tale om told og toldlignende afgifter jf. TEUF art. 30, men derimod om en intern afgift, som pålægges alle varer internt i medlemsstaten.

I henhold til fast retspraksis har art. 110 i sin helhed til formål at sikre varenes frie bevægelighed mellem medlemsstaterne på normale konkurrencevilkår gennem fjernelse af enhver form for beskyttelse som følge af interne afgifter, der virker diskriminerende over for varer med oprindelse i andre medlemsstater, og sikre, at interne afgifter virker fuldstændigt neutralt i forhold til konkurrencen mellem indenlandske produkter og indførte produkter, jf. dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 6.<sup>83</sup>

##### *Præmis 41*

*“I denne forbindelse er formålet med artikel 90, stk. 2, EF (nu TEUF art. 110(2)) at afskaffe enhver form for indirekte afgiftsmæssig beskyttelse af indførte varer i forhold til varer, som uden i stk. 1's forstand at være lignende varer som indenlandske varer dog delvis, indirekte eller potentielt er i konkurrence med visse af disse (dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 7, og dom af 11.8.1995, forenede sager C-367/93 – C-377/93, Roders m.fl., Sml. I, s. 2229, præmis 38)”.*

TEUF art. 110 har følgende ordlyd:

*(1): “Ingen medlemsstat må direkte eller indirekte pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter af nogen art, som er højere end de afgifter, der direkte eller indirekte pålægges lignende indenlandske varer”*

*(2): “Endvidere må ingen medlemsstat pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter, som indirekte vil kunne beskytte andre produkter”*

Stk. 1 omfatter varer som er identiske hvor stk. 2 omfatter varer som ikke er identiske, men som er i et konkurrenceforhold med hinanden.

Ifølge fast retspraksis, bl.a. fremsat i sag 158/82 Kommissionen mod Danmark, præmis 21, hører de økonomiske byrder, som følger af en almindelig intern afgiftsordning, der systematisk og efter samme objektive kriterier anvendes på kategorier af produkter, uanset disses oprindelse, under art. 110.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> jf. C-167/05 Kommissionen mod Sverige ECR I-2127, præmis 40

<sup>84</sup> Grundlæggende EU-ret, 2009 - s. 370

Et af de væsentligste forhold i forbindelse med art. 110 er sontringen mellem lignende og konkurrerende varer.

#### 4.1.3.1 Lignende varer jf. art. 110(1)

Der foreligger en god retspraksis for foretagelse af en vurdering af, hvorvidt varer er lignende varer eller ej.

I sag 106/84 Kommissionen mod Danmark, lagde domstolen vægt på, at der ved næsten identiske varer, skal foretages en afvejning af sammenligneligheden mellem produkterne på baggrund af fremstillingsmetoden. Der blev yderligere lagt vægt på varernes organoleptiske egenskaber, særligt smag og alkoholindhold blev lagt til grund i vurderingen. Derudover, blev det vurderet hvorledes varerne opfyldte samme behov hos forbrugerne.

Samme kriterier for vurdering af varernes lighed blev lagt til grund i sag 168/78 Kommissionen mod Frankrig.

Fælles for sagerne Kommissionen mod Danmark og Kommissionen mod Frankrig var, at varerne indeholdte de samme rå ingredienser. Dette er dog ikke en udelukkende betingelse for, at varerne bliver vurderet som lignende varer, jf. Johnnie Walker<sup>85</sup> sagen. Her kom domstolen frem til, at kriteriet for at varer med samme ingrediensliste kunne anses for at være ligende varer, skulle råvarerne fremgå i mere eller mindre lige store mængder i begge varer. Ydermere, blev der lagt vægt på fremstillingen af varerne og smagsegenskaben.

Af ovenstående domspraksis kan lignende varer defineres som varer med samme karakteristika i:

- fremstillingsmetode
- behovstillelse hos forbrugerne
- organoleptiske egenskaber
- næringsindhold
- råvarer - dog så længe mængden er nogenlunde ens

For at afgøre hvorvidt en afgift er omfattet af forbuddet mod diskriminerende interne afgifter i art. 110(1), skal der udføres en to-delt diskriminationstest. Der findes to typer af diskrimination, henholdsvis den direkte- og den indirekte diskrimination.

---

<sup>85</sup> Sag 234/84 Johnnie Walker

- *Direkte diskrimination*: hvor der foreligger en mindre gunstig behandling af det importerede produkt på baggrund af dets oprindelse, således at en importeret vare de jure pålægges højere afgifter end en indenlandsk produceret vare. Betingelser, hvorunder skatten skal betales, kan også føre til direkte diskrimination.<sup>86</sup>
- *Indirekte diskrimination*: en foranstaltning er indirekte diskriminerende hvor den de jure ikke direkte diskriminerer på baggrund af oprindelse, men de facto pålægger de importerede varer en særlig byrde i forhold til indenlandsk producerede varer.<sup>87</sup>

En indirekte diskrimination kan, modsat en direkte diskrimination, forsvares med en saglig objektiv begrundelse. En medlemsstaten kan retfærdiggøre sin afgiftspolitik, grundet national interesse såfremt:<sup>88</sup>

1. *den nationale interesse ikke har forbindelse til varens oprindelse*
2. *afgiftspolitikken forfølger et mål, der anerkendes af EU som legitimt, og*
3. *indholdet og formen ikke rækker videre end nødvendigt for at nå målet.*

#### 4.1.3.2 Konkurrente varer, jf. art. 110(2)

Hvis varer ikke er lignende varer efter art. 110(1) kan de være konkurrente varer efter art. 110(2), jf. sag 193/85 Co-frutta, præmis 19:

*“Når den første betingelse for, at der er tale om lignende varer, jfr. artikel 95 (nu art. 110, stk. 1) ikke er opfyldt, har artiklens stk. 2, som Domstolen har fastslået i ovennævnte dom af dd. til formål at opfange enhver form for indirekte afgiftsmæssig beskyttelse i tilfælde, hvor vare, uden at være lignende i den i stk. 1 angivne betydning, dog konkurrerer, selv om dette sker delvis, indirekte eller potentielt”*

I sag c-170/78 Kommissionen mod Storbritanien fastslog domstolen, at der var tale om et konkurrenceforhold mellem øl og billigere vine<sup>89</sup>, således at de i nogen grad kan substituere hinanden. Konkurrenceforholdet mellem vin og øl, blev i dommens præmis 7 fremsat:

*“...bedømmelsen ikke ikke måtte ske alene under hensyn til markedsforholdene, som foreligger på bedømmelsestidspunktet, men også hensyn til de udviklingsmuligheder, varernes frie bevægelighed på fælleskabsplan giver, samt under hensyn til de nye muligheder for produktionssubstitution, som udvidelsen af samhandelen kan medføre...”*

<sup>86</sup> Eks. sag 55/79 Kommissionen mod Italien

<sup>87</sup> Barnard, “The Substantive Law of the EU - The Four Freedoms”, s. 57-60

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> c-170/78 Kommissionen mod Storbritanien, ECR 2265, præmis 12

I sag c-167/05 Kommissionen mod Sverige næsten 30 år senere, fandt domstolen, at Sveriges afgiftsordning på vin, der gjorde stærk øl billigere end vin ikke var i strid med art. 110(2). På baggrund af en tre-trins vurdering til undersøgelsen af, hvorvidt Sveriges afgiftsordning var i strid med art. 110(2), blev der lagt vægt på:

1. om varerne var i konkurrence med hinanden
  - om varerne tilfredsstiller samme behov hos forbrugerne, således at de delvist substituerer hinanden
  - om der fremgår nogen særegenhed ved det nationale marked, som kan begrunde en anden bedømmelse
2. at det var nødvendigt at sammenligne de afgiftsregler, som de omhandlede varer var underlagt, og klarlægge, om de beskattes forskelligt og i hvilket omfang
  - objektivt kriterium om varenes karakteristiske egenskaber
3. om afgiftsbyrden havde indvirkning på markedet ved et potentielt nedsat forbrug af importerede varer til fordel for konkurrerende indenlandske varer (en økonomisk tværelasticitets-test)
  - Der skal foretages en sammenligningsmetode, som begge parter har anerkendt
  - sammenligningsmetoden skal tage hensyn til pris og virkningen af prisforskellen på forbrugerens valg, samt udviklingen i forbruget af de pågældende varer.

Et andet forhold der gør sig gældende for anvendelsen af art. 110 er fremsat i sag 132/78 Denkavit:

*“Selv om det måtte antages, at afgiften er en intern afgift, kunne dette kun være holdbart hvad angår importeret kød, der befinder sig på samme produktionsstadium, på hvilket det indenlandsk producerede kød på sin side afgiftsbelægges, jf. dommene Bresciani og Rewe, 45/752”*

*“Ifølge Kommissionen udelukker Domstolens praksis, at man kan sidestille afgiften... fordi... produkterne i forbrugernes øjne ikke fremtræder som identiske produkter eller opfylder de samme behov”.*

Endvidere følger det af sagen:

*Kommissionen konkluderer, at den her omhandlede afgift under ingen omstændigheder kan betegnes som en afgift i et generelt system med interne afgifter, når den opkræves ved importen af*

*svinefedt fra de andre medlemsstater. Der må antages at foreligge en afgift på svinefedt, som har tilsvarende virkning som told”*

*Præmis 4:*

*Med hensyn til kød hidrørende fra slagting på fransk område stiftes afgiftkravet ved slagtingen... således at afgiften skal erlægges af ejere af dyr, der slagtes med henblik på salg. Hvad angår importeret kød, bestemmer lovens artikel 4, at afgiften gælder for import af forarbejdet eller fersk kød... og at den erlægges af importøren eller klareren ved varens toldbehandling med henblik på overgang til fri omsætning... ”*

EU domstolen har fastlagt, at en national afgift kun kan karakteriseres som en intern afgift, såfremt afgiften pålægges i samme stadie i omsætningen, samt at afgiftskravets stiftelse er det samme ellers hidrører afgiftsordningen under art. 30 om toldlignende varer.

Netop forskelle i opkrævningen af afgiften i forskellige omsætningsled<sup>90</sup> og det grænseoverskridende element i TEUF art. 28 og 30 er det der adskiller afgiften fra at være en intern afgift jf. art. 110 til at være en toldlignende afgift jf. TEUF art. 28 og 30.

EU domstolen har fastlagt, at en national afgift kun kan karakteriseres som en intern afgift, såfremt afgiften pålægges i samme stadie i omsætningen, samt at afgiftskravets stiftelse er det samme ellers hidrører afgiftsordningen under art. 30 om toldlignende varer.

Art 30 og art. 110 er gensidigt udelukkende, således at afgiften kun kan overtræde én af bestemmelserne.<sup>91</sup>

#### **4.2 Er ophævelsen af råstofafgiften en EU-retlig teknisk hindring jf. art 110?**

Da råstofafgiften er i strid med EU-reguleringen, er det interessant at undersøge, hvorvidt ophævelsen heraf, kan medfører konkurrenceforvridning for den resterende afgiftsordning.

Hvorledes CHOAL generelt er i strid med EU-retten, afgrænses der fra i denne fremstilling, da afhandlingen udelukkende omhandler råstofafgiften og dennes virkning.

Det er derfor interessant at undersøge om råstofafgiften på nødder, jf. kap 2, §§ 19-21 kan ophæves særskilt i CHOAL i overensstemmelse med varenes frie bevægelighed.

---

<sup>90</sup> jf. c-132/78 Denkavit

<sup>91</sup> Barnard, “The Substantive law of the EU, The four freedoms”, s. 66

Jf. § 22, stk. 4, nr. 2, skal der betales en dækningsafgift af behandlede jordnødder. Afgiftssatsen er vægtbaseret uden differentiering af forarbejdsprocessen, hvorfor det udelukkende er det faktum, at der er tale om jordnødder der udløser afgiftspligten. Bestemmelsen kan således potentielt medføre konkurrenceforvridning ved ophævelsen af råstofafgiften.

Varer omfattet af omsætningsafgiften er oplistet i CHOAL § 1, og det kan udledes af nr. 3, at “masser helt eller delvis fremstillet af mandler, nødder eller andre kerner af enhver art samt varer af sådanne masser” er omfattet af CHOAL kap. 1, og er således pålagt afgiftssatserne jf. stk. 2. Det er således udelukkende det faktum, at der er nødder i massen, der ligger til grund for beskattningen jf. § 1, stk. 1, nr. 3. Denne bestemmelse kan derfor ligeledes potentielt være i strid med art. 110 ved ophævelse af råstofafgiften.

Ligeledes kan det af §1, nr. 10 udledes, at “andre varer, der efter en samlet bedømmelse af deres beskaffenhed og anvendelse samt den måde, hvorpå de markedsføres, kan betragtes som efterligninger af eller erstatning for de varer, der er nævnt under 1-8”, ligeledes er pålagt afgift jf. §2.

Spørgsmålene til analysen af, hvorvidt ophævelsen af nøddeafgiften således medføre diskriminering eller konkurrenceforvridning, er derfor følgende:

- Anses de forskellige nøddesorter for sammenlignelige jf. art. 110(1) eller konkurrerende jf. art. 110(2)?
- Anses marcipan og nødder for at være i et konkurrerende forhold og dermed i strid med art. 110(2)?

Det er, for denne fremstilling, udelukkende interessant at undersøge hvorvidt de forskellige nøddesorter findes *sammenlignelige* eller *konkurrerende*, samt om marcipan eller andre nøddenmasser kan anses for at være *sammenligneligt* med de resterende afgiftspligtige varer jf. § 1, stk. 1, jf. art. 110(1) eller om marcipan og andre nøddemasser anses for at være *konkurrerende* hermed, jf. art. 110(2). Hvorledes der sker diskrimination på baggrund af nationalitet, er uden for afhandlingens afgrænsning.

#### **4.2.1 Anses de forskellige nøddesorter for sammenlignelige, jf. TEUF art. 110(1)?**

Ved ophævelsen af råstofafgiften på nødder jf. kap. 2, kan der opstå konkurrenceforvridning i forhold til CHOAL § 22, stk 4, nr. 1 og 2, der pålægger en dækningsafgift på henholdsvis kokos og behandlede jordnødder.

Som analyseret ovenfor, omhandler art. 110(1) lignende varer. Det afgørende er derfor, om kokos og jordnødder kan anses for at være lignende med de resterende nødder og kerner omfattet af CHOAL § 19.

De forskellige nøddesorter skal derfor analyseres efter følgende kriterier:

- fremstillingsmetode
- behovstillelse hos forbrugerne
- organoleptiske egenskaber
- næringsindhold
- råvarer - dog så længe mængden er nogenlunde ens

#### Fremstillingsmetode:

Der er stor forskel på hvordan de forskellige nøddesorter bliver produceret botanisk set, som illustreret i tabel 3.

En nød er tør og uopspringende, en kapsel er tør og opspringende, mange af de typer hvoraf bælgene er én, som f.eks. en ært. Og så findes der stenfrugter, hvor frøene er omgivet af en hård sten, som er dannet af frugtknudens inderste del, f.eks. en blomme.<sup>92</sup>

Tabel 3: Botanisk fremstilling af forskellige arter

| <i>Nød</i> | <i>Stenfrugt</i> | <i>Kapsel</i> |
|------------|------------------|---------------|
| Hasselnød  | Mandel           | Paranød       |
| Cashew     | Valnød           | Jordnød       |
|            | Pistacie         |               |
|            | Kokosnød         |               |

Kilde: [http://botaniskforening.dk/wp-content/uploads/2015/12/Julens\\_noedder.pdf](http://botaniskforening.dk/wp-content/uploads/2015/12/Julens_noedder.pdf)

Kokos- og valnødden anses derfor botanisk for at være stenfrugter, jord og paranødder anses for at være kapsler og hasselnøden anses for at være en nød. Fremstillingsmæssigt, differentiere de forskellige nødder sig altså efter hvorvidt der er tale om nødder, stenfrugter eller kapsler. Det kan derfor konkluderes, at nødder ikke har ens fremstillingsmetode.

#### Organoleptiske egenskaber:

Ud over forskellige smage, har nødderne ligeledes, hver deres unikke sammensætning af energi-

<sup>92</sup> [http://botaniskforening.dk/wp-content/uploads/2015/12/Julens\\_noedder.pdf](http://botaniskforening.dk/wp-content/uploads/2015/12/Julens_noedder.pdf)

og makronæringsstoffer, som illustreret i tabel 4.

Tabel 4: Indhold af energi og makronæringsindhold

| Nøddetype         | Energi, KJ/<br>100g | Fedt, g/<br>100g | Kulhydrat, g/<br>100g | Protein, g/<br>100g | Kostfibre, g/<br>100g |
|-------------------|---------------------|------------------|-----------------------|---------------------|-----------------------|
| Jordnød tørret    | 2463                | 49,2             | 16,1                  | 25,8                | 7,7                   |
| Hasselnød, tørret | 2502                | 49,3             | 29,3                  | 14,9                | 8,2                   |
| Mandel            | 2214                | 39,1             | 29,5                  | 20,5                | 9,2                   |
| Paranød           | 2847                | 65,0             | 13,8                  | 15,0                | 5,3                   |
| Pistacienød       | 2376                | 44,4             | 28,0                  | 20,6                | 10,3                  |
| Valnød            | 2847                | 64,3             | 16,2                  | 14,31               | 5,6                   |
| Kokosnød          | 1575                | 33,5             | 15,2                  | 3,3                 | 9,0                   |

Kilde: DTU Fødevareinstitut, "Helhedssyn på nødder", s. 15

Samt forskelligt indhold af vitaminer og mineraler. Pistacienødder har et højt indhold af B1-vitamin på 0,870 pr. 100 g mod 0,275 i mandler. Jordnødder har et højt indhold af folat hvor paranødder har et højt indhold af magnesium. Nødderne har derfor hver deres unikke sammensætning af råstoffer og mineraler.<sup>93</sup>

Det kan derfor konkluderes, at en differentiering mellem afgiftssatserne på forskellige nøddesorter, således ikke er i strid med art. 110(1), så længe de indenlandske varer ikke er diskriminerende over for importerede varer. Det er derfor muligt at ophæve afgiften på de nøddesorter omfattet af CHOAL § 19, uden også at ophæve afgiften på jordnødder og kokos, jf. CHOAL § 22, stk. 4, nr. 1 og 2.

Hvis de forskellige nøddesorter fandtes at være sammenlignelige, ville nøddeafgiften i sin helhed jf. CHOAL kap. 2 samt dækningsafgiften jf. CHOAL § 22, stk. 4, nr. 1 og 2, være i strid med art. 110(1).

#### 4.2.2 Anses de forskellige nøddesorter for konkurrerende, jf. TEUF art. 110(2)?

Jf. TEUF art. 110(2) er der forbud mod, at et medlemsstat pålægger varer fra andre medlemsstater interne afgifter, som indirekte vil kunne beskytte andre produkter. Bestemmelsen omfatter således

<sup>93</sup> DTU Fødevareinstitut, "Helhedssyn på nødder", s.16



den situation, hvor der ikke er et fuldstændigt sammenfald mellem de importerede varer og de indenlandske produkter, men hvor der kan opstå en konkurrenceforvridning mellem disse produkter.

I Danmark er det kun muligt at avle hassel- og valnødder til kommercielt brug<sup>94</sup>, hvorfor analysen udelukkende vil baseres på, hvorvidt hassel- og valnødder er i konkurrence med behandlede jordnødder og kokos ved ophævelsen af råstofafgiften.

Jf. ovenstående analyse af art. 110(2), fandt vi, at ved vurderingen af hvorvidt de forskellige nøddesorter er i et konkurrenceforhold, skal der lægges vægt på hvorvidt de er konkurrerende med hinanden, enten delvis, indirekte eller potentielt, samt hvorledes de kan substituere hinanden, nøddernes karakteristiske egenskaber og om de opfylder det samme behov hos forbrugeren.

Som ovenfor analyseret af nøddernes karakteristiske egenskaber, fandt vi, at nødderne ikke indeholder samme karakteristiske egenskaber, hverken i fremstilling, smag eller næringsindhold.

Hvorvidt hassel- og valnødder delvis, indirekte eller potentielt opfylder det samme behov som behandlede peanuts og kokos beror på en subjektiv vurdering.

I forhold til sundhedsvirkningerne ved indtagelsen af nødder, lyder anbefalingen på 30 gram blandede usaltede nødder dagligt, hvilket antyder, at nødder er i konkurrence med hinanden, således det er muligt at substituere jordnødder med hassel- eller valnødder.

jf. sag 184/85 Kommissionen mod Italien, om hvorvidt bananer var i konkurrence med indenlandske frugter. Domstolen fandt, at afgiften på importerede bananer var i strid med art. 95, stk. 2 (nu 110, stk. 2), da forbrugeren delvist kunne substituere bananer ud med indenlandske frugter. I dommens præmis 12, blev der lagt til grund, at den omstændighed, at bananer var afgiftsbelagte, måtte dette ikke medføre en indirekte beskyttelse af typiske italienske spiselige frugter.

Forbrugeren kan derfor skifte mellem de forskellige slags nødder, således de delvist og potentielt er i indirekte konkurrence med hinanden. Ophævelsen af råstofafgiften kan derfor potentielt medføre en konkurrenceforvridning mellem de indenlandsk producerede nødder og de afgiftsbelagte jordnødder jf. CHOAL § 22, stk. 4, nr. 2.

---

<sup>94</sup> Den juridiske vejledning 2017-1 - E.A.2.4.2 Mandler, nødder, kerner og lignende(råstof) omfattet af reglerne:  
<http://www.skat.dk/SKAT.aspx?oID=2084857>

Hvorvidt nødder som valnødder og hasselnødder er i et konkurrenceforhold med kokos er mere tvivlsomt.

Dog er det muligt, at udskifte kokosmel med en anden slags nøddemel, i visse kager. F.eks. kan dadelkugler lavet af dadler, kakao og kokosmel i stedet laves af dadler, kakao og hasselnøddemel, og således delvist eller potentielt opfylde det samme behov hos forbrugeren.

Det konkluderes derfor, at ophævelsen af afgiften ligeledes potentielt medfører en konkurrenceforvridning mellem de indenlandsk producerede nødder og kokos jf. CHOAL § 22, stk. 4, nr. 1.

#### 4.2.3 Anses nødder, nøddemasser og nøddesmør for konkurrerende?

Som analyseret under afsnit 3.3.1 om formålet med nøddeafgiften, fandtes at den blev indført, da man af nødder kunne fremstille mange chokolade og sukkervarer, og blev derfor indført af tekniske årsager for at undgå konkurrenceforvridning.

Ved ophævelsen af nøddeafgiften, kan bestemmelsen i CHOAL § 1, stk. 1, nr 3 potentielt udgøre en konkurrenceforvridning i strid med art. 110(2), såfremt nødder og nøddemasser anses for at være konkurrerende varer.

Jf. CHOAL § 1, stk. 1, nr 3, skal der svares omsætningsafgift af *“masser helt eller delvist fremstillet af mandler, nødder eller andre kerner af enhver art samt varer af sådanne masser”*.

Omfattet af CHOAL § 1, stk. 1, nr. 3 er bl.a. marcipan og nougatmasse samt masser med indhold af abrikoskerner, som anvendes til fremstilling af kager, jf. SKM.2016.351.SR.<sup>95</sup>

Varer der ikke er omfattet af CHOAL § 1, stk. 1, nr. 3 er smørepålæg fremstillet af malede jordnødder, jf. SKM.2002.643.LSR.

Der blev i dommen lagt vægt på, at peanutbutter ikke er marcipan eller nougatmasse eller et andet produkt med tilsvarende karakteristika som marcipan. Det må derfor ud fra dommen konkluderes, at samtlige nøddesmør ikke er omfattet af CHOAL § 1, stk. 1, nr. 3, såfremt de har samme karakteristika som peanutbutter.<sup>96</sup>

Jf. høring om udkast til styresignal vedr. masse i chokoladeafgiftsloven, § 1, stk. 1, nr. 3<sup>97</sup>, er formålet med bestemmelsen at beskatte marcipan og nougatmasser samt sikre en afgiftsmæssig

---

<sup>95</sup> [https://tax.dk/jv/ea/E\\_A\\_2\\_3\\_3.htm](https://tax.dk/jv/ea/E_A_2_3_3.htm)

<sup>96</sup> F.eks. mandelsmør, cashewsmør, sesamsmør (tahin)

<sup>97</sup> Høring om udkast til styresignal vedr. masse (chokoladeafgiftsloven), H378-16

ligestilling mellem marcipan og produkter med tilsvarende karakteristika som marcipan.

Peanutbutter er ligeledes ikke omfattet af dækningsafgiften jf. CHOAL § 22, jf. SKM. 2002.643.LSR.<sup>98</sup>

Jf. ovenstående, konkluderes det, at nødder og nøddesmør således ikke er konkurrerende varer, da der er råstofafgift på jordnødder, men ikke på jordnøddesmør. Ligeledes, må det konkluderes, at mandler ikke er i konkurrenceforhold med mandelsmør, at cashewnødder ikke er i konkurrenceforhold med cashewsmør etc.

Ligeledes, er formålet med CHOAL § 1, stk. 1, nr. 3 som ovenfor anført, at beskatte marcipan og sikre ligestilling mellem denne og produkter med tilsvarende karakteristika.

Karakteristika ved produkters ensartethed, kan udvindes ved at analysere fremstillingmetode og indhold af råstoffer, som anført i analysen af art. 110(2).

Nødder består i sin helhed af nødder, og indeholder derfor ikke andre råstoffer. Nødders fremstilling er forskellig alt efter art, som ovenfor analyseret.

Marcipan består oftest af mandler (for Odense rå marcipan, 63%), sukker, vand og glukosesirup og fremstilles ofte på fabrikker. Nougat (wienernougat) består ofte af fintmalede hasselnødder, chokolade, sukker og fløde og fremstilles ligeledes på fabrikker.

Nødder har derfor ikke karakteristika som marcipan og nougat, og er derfor ikke konkurrerende hermed.

Ophævelsen af nøddeafgiften har derfor ikke indvirkning på afgiften af marcipan og andre masser, som er helt eller delvist fremstillet af mandler, nødder eller kerner af enhver art, samt varer af sådanne masser, jf. CHOAL § 1, stk. 1, nr. 3.

### **Delkonklusion**

Den EU-retlige analyse af råstofafgiften fandt, at afgiften har karakter af at være en toldlignende afgift, der medfører øgede omkostninger for importerede varer, alene fordi de passerer grænsen, og den er således i strid med TEUF art. 30.

---

<sup>98</sup> [https://tax.dk/jv/ea/E\\_A\\_2\\_3\\_3.htm](https://tax.dk/jv/ea/E_A_2_3_3.htm)

Det var derfor interessant at undersøge, hvorvidt ophævelsen af råstofafgiften således ville medføre konkurrenceforvridning for den tilbageværende afgiftsordning. Analysen fandt, at ophævelsen af råstofafgiften potentielt kan medføre en konkurrenceforvridning mellem de indenlandsk producerede nødder og de afgiftsbelagte jordnødder og kokos jf. CHOAL § 22, stk. 4, nr. 1 og 2, da forbrugere kan skifte mellem de forskellige slags nødder, således de delvist og potentielt er i indirekte konkurrence med hinanden.

Ophævelsen af nøddeafgiften vil derfor have indvirkning på den resterende afgiftsordning, da det ved den nuværende afgiftsordning, ikke vil være muligt at opretholde dækningsafgiften på kokos og behandlede jordnødder.

Da nødder ikke fremgår af Direktiv 2008/118/EF, og der derfor er tale om en ikke-harmoniseret national afgift, ligger kompetencen til at ændre eller ophæve råstofafgiften hos Folketinget, EU kan dog nedlægge påbud om ophævelse eller ændring af råstofafgiften, da den strider mod EU reguleringen.

## **5. Retsøkonomisk analyse**

### **5.1 Indledning**

I den retsøkonomiske analyse er det overordnede spørgsmål, om der er god samfundsøkonomi i at afskaffe råstofafgiften.

Formålet med en afskaffelse af råstofafgiften, er for at erstatte mindre sunde snacks med nødder, for derved at forbedre sundheden og reducere forekomsten af ernæringsrelaterede sygdomme, og der bør, i den forbindelse, være en passende sammenhæng mellem mål og middel.

Først, føretages en redegørelse for råstofafgiftens generelle samfundsmæssige virkninger og således hvem der bærer afgiftsbyrden.

Derefter analyseres det samlede samfundsmæssige gevinst/tab ved afskaffelse af råstofafgiften ud fra en cost-benefit analyse.

### **5.2 Råstofafgiftens samfundsmæssige omkostninger**

Afgifterne påvirker befolkningens økonomiske aktivitet således at ressourcerne bliver udnyttet mindre effektivt, og der opstår derfor et modsætningsforhold, mellem en ønsket fordeling og et effektivt ressourcebrug. I dette afsnit analyseres nogen af afgiftssystemets samfundsøkonomiske omkostninger samt hvordan afgiftssystemet kan indrettes for at reducere disse omkostninger.

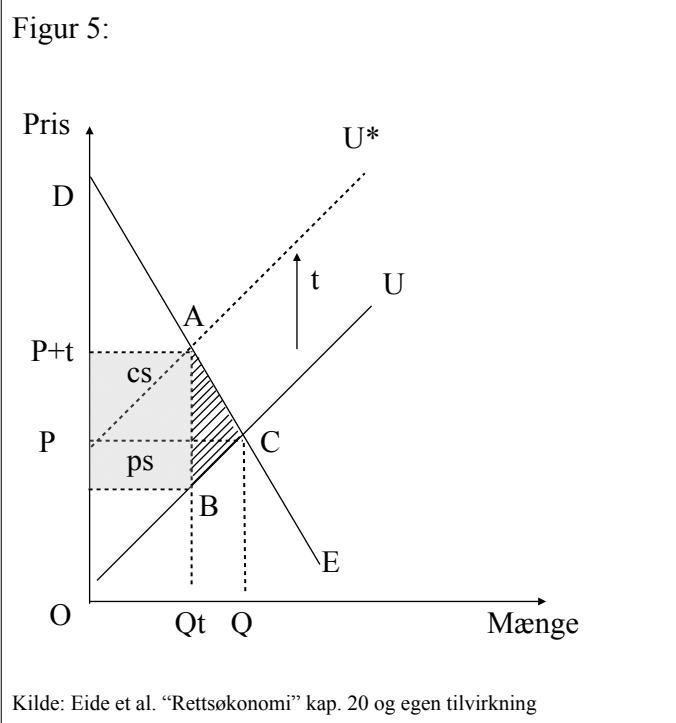
Afslutningsvist, illustreres det, hvordan afgiftsbyrden overvæltes mellem aktørerne på markedet<sup>99</sup>.

### 5.2.1 Effektivitetsvirkninger

Afgifter påvirker normalt adfærden hos den del af befolkningen der skal betale afgiften. Afgifterne har derfor betydning for hvor effektivt samfundets ressourcer bliver udnyttet, samt fordelingen af befolkningens indtægter.<sup>100</sup>

Modellen for fuldkommen konkurrence, bruges her for at analysere nogen af ovenstående sammenhænge, da markedet for nødder anses for at være et marked med fuldkommen konkurrence<sup>101</sup>.

Efterspørgselskurven E's hældning bestemmes af varens priselasticitet. Nødder antages for at være en uelastisk vare,<sup>102</sup> figur 5 illustrerer derfor virkningerne ved en uelastisk efterspørgselskurve.



<sup>99</sup> Eide & Stavang "Rettsøkonomi" s. 442

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> Fuldkommen konkurrence er en markedsstruktur der har følgende kriterier: 1. Alle virksomheder sælger et identisk produkt(homogenitet), 2. alle virksomheder er pristagere og kan således ikke kontrollere markedsprisen, 3. alle virksomheder har en relativ lille markedsandel, 4. købere har komplet information over det solgte produkt og 5. markedet er frit og åbent for alle (ingen barrierer for ind- og udtræden)

<sup>102</sup> Se afsnit 5.3.1

I et marked uden afgift, bestemmer udbud- og efterspørgselskurven ligevægtsløsningen C med ligevægtsprisen P ved mængde Q. Udbudskurven U er sammenfaldende med kurven der repræsenterer de marginale omkostninger og efterspørgselskurven E er sammenfaldende med kurven som repræsenterer forbrugerens marginale betalingsvillighed.

Det samfundsøkonomiske overskud er repræsenteret ved trekanten OCD. Producentoverskuddet er illustreret ved trekant PCO og forbrugeroverskuddet er repræsenteret ved trekant PCD.

Indføres en nøddeafgift  $t$ , vil producenterne pålægge ekstraudgiften  $t$  til omkostninger pr. enhed. Dertil kan opstå yderligere omkostninger, bl.a. i form af administrationsomkostninger ved indberetning til SKAT, denne meromkostning er dog ikke medtaget i dette eksempel.

Marginalomkostningskurven inkl. nøddeafgiften  $t$  vil blive skubbet opad, hvilket får udbudskurven til at stige tilsvarende. Dermed får vi en ny udbudskurve  $U^*$  med pris  $P+t$ . Nøddeafgiften medfører derfor en reduktion i den udbudte mængde nødder med  $Q$  til  $Q^*$  og en øget pris fra  $P$  til  $P+t$ .

Det kan udledes, at forbrugerne er villige til at betale mere for mængden mellem  $Q_t$  og  $Q$ , end det koster samfundet at producere disse enheder, men afgiften gør det ulønsomt for virksomhederne at udbyde mængden mellem  $Q_t$  og  $Q$ . Den nye ligevægt medfører derfor et dødvægtstab som repræsenteres ved trekant ABC, der illustrerer reduktionen af det samfundsøkonomiske overskud ved indførslen af afgiften.

Dødvægtstabet illustrerer konflikten mellem effektivitet og fordeling og for at forsvare den pålagte afgift og det samfundøkonomiske tab forårsaget heraf, må afgiftens eventuelle positive virkning opveje dette dødvægtstab.

Det kan ligeledes udledes ved den uelastiske efterspørgselskurve, at forbrugeren kommer til at bære det største tab som følge af afgiftsbyrden, illustreret ved den grå firkant  $cs$ , i forhold til producenten  $ps$ . Det sker som følge af producentens marginalomkostningskurves oprykning, da producenten lægger alle omkostningerne, som følge af afgiften, oven i prisen pr. enhed. Derved væltes afgiften over på slutbrugeren af varen.

### 5.3 Cost-benefit analyse

Nedenstående analyse har til formål at undersøge afgiftsophævelsens økonomiske konsekvenser og vurdere om ophævelsen af råstofafgiften er den mest effektive vej, til at opnå de sundhedsmæssige fordele ved et indtag på 30 gram blandede nødder dagligt.

### 5.3.1 Usikkerhed

En afgiftsafskaffelse på nødder, betyder, at de relative priser på nødder falder, hvilket forventeligt ændrer borgernes forbrugssammensætning. Hvor meget den enkelte ændrer adfærd, afhænger af prisfølsomheden overfor produkterne. Forbrugets egen-priselasticitet angiver den procentvise stigning i forbruget ved en stigning i prisen. Flere studier har estimeret priselasticiteten på forbruget af nødder, de fleste dog på mandler. Senest kom et studie foretaget i USA af Oral Capps, Jr. Department of Agricultural Economics og Senarath Dhamasena, Dept. of Agricultural Economics, frem til niveauet for egenpriselasticitet for visse typer nødder mellem -1,05 til -0,17<sup>103</sup>.

Tabel 5: Egenpriselasticitet for forskellige nødder

|                | Egenpriselasticitet |
|----------------|---------------------|
| Mandler        | -0,75               |
| Valnødder      | -1,05               |
| Pistacienødder | -0,53               |
| Peanuts        | -0,17               |

Kilde: USA af Oral Capps, Jr. Department of Agricultural Economics & Senarath Dhamasena, Dept. of Agricultural Economics

I en undersøgelse foretaget af U.C Davis, Dept. of Agriculture and Resource Economics fra 2008, blev egenpriselasticiteten for mandler og valnødder henholdsvis estimeret til -0,48 og -0,25<sup>104</sup>.

I en tidligere undersøgelse fra U.C Davis of Agriculture and Resource Economics fra 2001, blev mandlers egenpriselasticitet estimeret til at være -0,70 på lang sigt og -0,35 på kort sigt<sup>105</sup>.

På baggrund af ovenstående gennemgang, antages det her i analysen i det forsigtige scenarie en overordnet priselasiticitet på 0,2 ud fra en sammenligning af de laveste tal estimeret i de tre ovenstående undersøgelser. Det forventede scenarie beror på det generelle gennemsnit af de estimerede priselasticiteter, hvor det optimistiske scenarie beror på de tre højeste priselasticiteters gennemsnit.

<sup>103</sup> <http://ageconsearch.umn.edu/record/252682>

<sup>104</sup> U.C. Davis, Dept of Agriculture and Resource Economics, June 2008 Working Paper

<sup>105</sup> <http://calag.ucanr.edu/Archive/?article=ca.v055n01p20>

Tabel 6: Nødders egenpriselasticitet

|                            | Scenarier |           |             |
|----------------------------|-----------|-----------|-------------|
|                            | Forsigtig | Forventet | Optimistisk |
| Priselasticitet for nødder | -0,2      | -0,5      | -0,8        |

Kilde: Egne beregninger baseret på ovenstående analyse af egenpriselasticiteten for forskellige nøddearter.

### 5.3.2 Bedre sundhed

I en national kostundersøgelse foretaget mellem 2011-2013 fremgår, som den seneste undersøgelse, et estimat af danskernes indtag af nødder. Kostundersøgelsen indhentede data fra i alt 3,946 personer, hvoraf 930 var børn mellem 4-17 år og 3016 voksne mellem 18-75 år.

Undersøgelsen viste, at 61,9 % af befolkningen aldrig eller meget sjældent spiser nødder, og af de personer der spiste nødder, dagligt indtog i gennemsnittet 14,5 gram af både saltede- og usaltede nødder.<sup>106</sup> Det gennemsnitlige indtag for hele befolkningen lå på 6,6 gram mellem 2011-2013.

Tabel 7: Gennemsnitligt indtag af nødder

| Gruppe                                              | Gennemsnit |
|-----------------------------------------------------|------------|
|                                                     | g/dag      |
| Befolkningen i alt                                  | 6,6        |
| Den del af befolkningen der indtager nødder dagligt | 14,5       |

Kilde: Rapport - Helhedssyn på nødder, 2015, s. 16

DTU Fødevarestyrelsen vurderede i deres rapport; “Helhedssyn på nødder”, at der var tilstrækkelig dokumentation for, at et nøddeindtag på ca. 30 gram om dagen (både saltede og usaltede) kan associeres til en reduceret risiko for udvikling af hjertekarsygdom. DTU foretog en analyse af en del randomiserede, kontrollerede interventionsstudier, hvor effekten af nøddeindtag på risikomarkører for sygdom blev undersøgt. Især risikomarkører for hjertekarsygdomme, men også risikomarkører for reguleringen af blodsukkeret og kropsvægten.

Stort set alle prospektive kohortestudier viste, at et indtag på 2-5 portioner- eller mere om ugen havde reduceret risikoen for hjertekarsygdom, sammenlignet med personer der aldrig eller sjældent spiste nødder.

<sup>106</sup> Rapport - Helhedssyn på nødder, s. 17



Yderligere, blev der i flere studier, hvor nødder blev indtaget oven i den normale kost, uden at erstatte andre fødevarer, til trods for nødders høje energitæthed, ikke set nogen forøgelse i deltagerens kropsvægt, eller også var påvirkningen ikke så høj som forventet. Som modstykke fandt visse studier, at et dagligt indtag af nødder på ca. 28 gram, førte til lavere vægtforøgning og lavere risiko for overvægt sammenlignet med personer der sjældent spiste nødder.<sup>107</sup>

Nødder indeholder ikke kendte toksiske stoffer i koncentrationer som vil have betydning for sundheden, men kan indeholde kontaminanter som alfatoksiner og akrylamid, som begge er kræftfremkaldende.<sup>108</sup> Akrylamid dannes ved ristning af nødder, dog peger undersøgelserne på, at indholdet generelt er lavt. Et dagligt indtag af 30 g ristede nødder (minus mandler) vil ikke øge den samlede akrylamideksponering til et bekymrende niveau, det vil 30 g. ristede mandler til gengæld.<sup>109</sup> 30 g ristede mandler om dagen, vil give anledning til sundhedsmæssig bekymring, da de ved ristning, vil indeholde store mængder akrylamid, dog afhængigt af hvor hårdt de bliver ristet, men det er ikke muligt for forbrugeren at vide, hvor meget mandlerne er blevet ristet, hvis de køber dem i butikkerne.

Den største sundhedsmæssige bekymring ved den anbefalede daglige mængde nødder, er dog indholdet af aflatoksiner. Den mest konsistente effekt ved indtagelse af for højt indhold aflatoksiner er udvikling af leverkræft, som konkluderet i både epidemiologiske undersøgelser og i dyreforsøg.<sup>110</sup> Især skimmelsvampe producerer aflatoksiner, men alle nødder kan blive ramt af skimmelsvamp under de rette vækstforhold. Pistacie- og paranødder indeholder flest alfatoksiner, og betydeligt mere end andre typer, hvorfor det anbefales at spise mindre af disse nødder i forhold til de andre.

Indtages der udelukkende nødder med salt, vil saltindtaget pr. dag svare til ca. 0,2-0,6 g. De officielle danske kostråd og WHO anbefaler en daglig mængde salt på omkring 3-5 g.

---

<sup>107</sup> Ibid. s. 48

<sup>108</sup> Ibid. s. 68

<sup>109</sup> Ibid. s. 30

<sup>110</sup> Ibid. s. 57

Tabel 8: Gennemsnitindhold af aflatoksiner i forskellige slags nødder<sup>111</sup>

|                         | Aflatoxin B1 (ng/g) | Total Aflatoxin* (ng/g) |
|-------------------------|---------------------|-------------------------|
| Pistacienødder (n=4096) | 16,7                | 19,2                    |
| Paranødder (n=622)      | 22,0                | 39,3                    |
| Hasselnødder (n=3163)   | 0,85                | 1,50                    |
| Mandler (n=1766)        | 1,36                | 1,61                    |
| Jordnødder (n=8929)     | 1,80                | 2,44                    |
| Cashewnødder (n=336)    | 0,29                | 0,35                    |
| Valnødder** (n=838)     | 2,93                | 3,53                    |
| Øvrige nødder (n=1131)  | 1,04                | 1,18                    |

Kilde: Rapport "Helhedssyn på nødder", 2015, s. 26

\*Summen af aflatoxin B1, B2, G1 og G2

\*\*Mangler data for total aflatoxin indhold (skønnet til 20% højere end AFB1 indhold)

Hvis man undgår de to nøddesorter med det højeste indhold af aflatoksiner og undgår ristede mandler, vil befolkningen vinde over 400 sunde leveår per 100.000 personer, hvis alle spiser 30 gram blandede nødder om dagen, hvilket svarer til 23.024 sunde leveår årligt for hele den danske befolkning.<sup>112</sup> Det svarer til en forøget levetid på 0,004 pr. indbygger.

De sundhedsmæssige fordele vil dog stadig overvinde de sundhedsskadelige konsekvenser, hvis de 30 gram nødder om dagen udelukkende består af nødder med et højt indhold af aflatoksiner, dog med 200 sunde leveår pr 100.000 personer per år, hvilket er en forøget levetid pr. indbygger på 0,002, hvilket svarer til 11.512 sunde leveår pr år.<sup>113</sup>

### 5.3.3 Ændringer i statens provenu

#### *Provenutab uden adfærdændring*

Provenuet for råstofafgiften udgjorde i 2016 godt 139 mio kr. Til sammenligning, indtjente omsætningsafgiften jf. CHOAL kap. 1, og dækningsafgiften, jf. kap. 3, 2,3 mia kr til statskassen, hvilket svarer til godt 2,8 % af de samlede punktafgifter samme år.<sup>114</sup> Råstofafgiften udgør 5,6 %

<sup>111</sup> Ibid. s. 23 - tabel 3.1

<sup>112</sup> Optalt til 5.756.170 pr. 2. kvartal 2017 - <http://www.dst.dk/da/Statistik/emner/befolkning-og-valg/befolkning-og-befolkningsfremskrivning/folketal>

<sup>113</sup> Rapport "Helhedssyn på nødder", 2015, s. 63

<sup>114</sup> Kilde: Danmarks Statistik. De samlede punktafgifter udgjorde godt 83 mia kr. i 2016. Hele chokoladeafgiftsloven indtjente 2,47 mia kr. af de samlede punktafgifter i 2016.

af den samlede chokoladeafgiftslov.

Statens provenu forventes at falde med omkring 139 mio. kr. i punktafgifter ved afskaffelse af råstofafgiften, hvilket svarer til 0,17 % af hele indtjeningen fra de danske punktafgifter. Dertil skal lægges moms og fratrækkes statens administrationsomkostninger, dette tal har dog ikke været muligt at frembringe.

Tabel 9: Provenutab uden ændret adfærd, 2017-niveau

|                                       | Mio. kr |
|---------------------------------------|---------|
| Provenutab fra råstofafgiften         | 139     |
| Momsprovenu af råstofafgiften (25%)   | 35      |
| - Statens administrationsomkostninger | -       |
| Statens omkostninger i alt            | 174     |

Kilde: Danmarks Statistik

Staten vil derfor have en omkostning på i alt 174 mio. kr. minus de administrative omkostninger forbundet hermed ved afskaffelsen af nøddeafgiften før adfærdsændringen.

#### *Provenutab med adfærdsændring*

Da det ikke har været muligt at frembringe de seneste tal, er nedenstående beregninger, beregnet på tal fra 2014. Der vil derfor være en vis usikkerhed ved resultatet.

I 2014 solgte landets butikker 3.359 ton nødder til en samlet værdi af 344 millioner kroner<sup>115</sup>.

Gennemsnittet for råstofafgiften, som i snit udgjorde 26,2 kr/kg i 2014, samt den gennemsnitlige kg. pris på nøder samme år, på 102 kr/kg vil blive lagt til grund for nedenstående beregninger.

I 2014 udgjorde råstofafgiften 204 mio. kr. af statens indtjening fra punktafgifter.

Tabel 10: Forbrug af nødder i 2014

| Forbrug 2014 |       |          |
|--------------|-------|----------|
|              | ton   | mio. kr. |
| Nødder i alt | 3.359 | 344      |

Kilde: Landbrug og Fødevarer, artikel "Danskerne er sultne efter nødder" fra 17. nov. 2015

<sup>115</sup> <https://www.lf.dk/aktuelt/nyheder/2015/november/danskerne-er-sultne-efter-noedder#.WW90l4ppzow>

Som illustreret i figur 5 i afsnit 5.2.1, stiger prisen på nødder som følge af afgiften. Det er derfor nærliggende at undersøge, hvor meget forbruget stiger som følge af afgiftsophævelsen.

Det er ved hjælp af oplysningerne om forbruget for 2014 og nøddernes egenpriselasticitet, muligt at udregne det forventede merforbrug for de tre scenarier, jf. tabel 11.

Tabel 11: Forventet mer-forbrug af nødder ved afgiftsophævelse

| Scenarie     | Forsigtig |      | Forventet |       | Optimistisk |       |
|--------------|-----------|------|-----------|-------|-------------|-------|
|              | ton       | pct. | ton       | pct.  | ton         | pct.  |
| Nødder i alt | 172,7     | 5,14 | 431,6     | 12,85 | 690,6       | 20,56 |

Kilde: Landbrug og Fødevarer samt egne beregninger

Som det kan udledes af tabellen, vil der, ved et forventet prisfald på nødder, som følge af afgiftsophævelsen, på 25,7 pct.<sup>116</sup>, ske en stigning i forbruget på 172,7 ton i det forsigtige scenarie. Det svarer til en stigning på 5,14 pct. Det forventede scenarie, viser det mest sandsynlige scenarie for forbrugsændringen ved ophævelsen af afgiften, og viser således et øget forbrug på 12,85 % ved et prisfald på 25,7%.

Et øget forbrug, vil lede til en øget indtægt for staten i form af moms. Der kan derfor, ud fra forbrugsændringen og værdiindtægten fra salg af nødder i 2014, udregnes der øgede momsprovenu, som illustreret i tabel 12.

Tabel 12: Moms provenu af forventet mer-forbrug ved afgiftsophævelse

|              | Forsigtig |         |         | Forventet |         |         | Optimistisk |         |         |
|--------------|-----------|---------|---------|-----------|---------|---------|-------------|---------|---------|
|              | Forbrug   | Forbrug | Moms    | Forbrug   | Forbrug | Moms    | Forbrug     | Forbrug | Moms    |
|              | ton       | mio kr. | mio kr. | ton       | mio kr. | mio kr. | ton         | mio kr. | mio kr. |
| Nødder i alt | 172,7     | 17,6    | 4,4     | 431,6     | 44,0    | 11,0    | 690,6       | 70,4    | 17,6    |

Kilde: Egne beregninger

Staten vil derfor tjene mellem 4,4 mio kr. i det forsigtige scenarie og 17,6 mio kr. i det optimistiske. Det er forventeligt at staten får en merindtægt i form af moms på 11 mio. kr. som følge af ophævelsen af nøddeafgiften.

<sup>116</sup> 2014-niveau

Tabel 13: Statens provenutab ved ændret adfærd

|                                              | Momsprovenu i<br>mio kr. | Provenutab<br>før adfærds-<br>ændring | Forsigtig    | Forventet  | Optimistisk  |
|----------------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------|--------------|------------|--------------|
|                                              |                          | mio kr.                               | mio kr.      | mio kr.    | mio kr.      |
| Provenutab fra<br>råstofafgiften             |                          | 139                                   | 139          | 139        | 139          |
| Momsprovenu af<br>råstofafgiften (25%)       |                          | 35                                    | 35           | 35         | 35           |
| - Reduktion i statens<br>administrationsomk. |                          | -                                     | -            | -          | -            |
| Forsigtig                                    | 4,4                      |                                       | 4,4          |            |              |
| Forventet                                    | 11                       |                                       |              | 11         |              |
| Optimistisk                                  | 17,6                     |                                       |              |            | 17,6         |
| <b>Statens omkostninger i<br/>alt</b>        |                          | <b>174</b>                            | <b>169,6</b> | <b>163</b> | <b>156,4</b> |

Kilde: Egne beregninger

Dertil skal fratrækkes de besparelser det offentlige opnår ved en reducere i sundhedsudgifterne, samt den reducere der sker i grænsehandlen med nødder som følge af afgiftsophævelsen.

Det kan derfor med nogen usikkerhed konkluderes, at staten vil have en ca. omkostning efter adfærdsændringen på mindre end 163 mio kr. i det forventelige scenarie.

#### 5.3.4 Overvæltning og grænsehandel

Det største argument for at ophæve nøddeafgiften er, at det vil medvirke til lavere priser, der vil forøge salget og dermed give en positiv sundhedseffekt. Det forudsættes dog, at afgiftsophævelsen fører til lavere priser på nødder, således at afgiftsophævelsen væltes over på forbrugerne.

Der er de senere år foretaget en række reduktioner af visse punktafgifter, som følge af den øgede grænsehandel med visse varer. bl.a. afgiften på sodavand, som blev sat betydeligt ned, således det ikke, i samme omfang, kunne betale sig at køre ned over grænsen til Tyskland for at handle med disse varer.

Nødder er ligeledes en varer der handles over grænsen og prisforskellen på mandler i Tyskland i forhold til Danmark illustreres i tabel 14.

Tabel 14: Priser på ubehandlede mandler i Danmark og Tyskland, 2017 niveau

|                                                                   | kr/kg |
|-------------------------------------------------------------------|-------|
| Pris i Danmark                                                    | 140,0 |
| Pris i Tyskland                                                   | 75,0  |
| <i>Fordel ved grænsehandel i Tyskland udgør for 1 kg mandler:</i> |       |
| - forskel i råstofafgift og moms heraf                            | 36,4  |
| - forskel i moms af tysk pris uden afgift                         | 5,3   |
| - forskel i pris uden afgift og moms heraf                        | 23,3  |
| Prisforskel i alt                                                 | 65,0  |

Kilde:

Danske priser, [www.nemlig.com](http://www.nemlig.com)

Tyske priser: <https://www.priss.dk/dk-nuts-mandler-500-g/>

Tysk moms: 19%

Dansk moms: 25%

Tabellen illustrerer prisforskellen mellem danske og tyske varer med afgifter og forskellen i prisen uden afgifter og moms. Den danske råstofafgift på nødder udgør 29,17 kr/kg og tillagt moms løber afgiften op i 36,4 kr./kg. Uden afgifter og moms af afgiften, koster 1 kg. mandler således 103,6 kr/kg. Den store afgiftsbyrde der ligger på nødder i Danmark, kan have den virkning, at den illegale handel stiger. Jo højere afgifter, jo mere lønsomt er det at handle med illegale varer.

Det kan ligeledes betale sig at køre over grænsen til Tyskland for at købe sine nødder, da prisen på 1 kg. ubehandlet mandler er 46 % billigere i Tyskland end de er i Danmark.

Af prisforskellen på 65 kr/kg mellem Danmark og Tyskland, udgør de danske afgifter og moms 36,4 kr./kg, altså kun halvdelen af prisforskellen.

Den resterende prisforskel, kan tyde på meromkostninger i de marginale omkostninger for de danske virksomheder, f.eks. i form af lønninger ved ompakning.

Ved afgiftsophævelsen, vil der potentielt ske et mindre fald i grænsehandlen med nødder, og dermed øge momsprovenuet for den danske statskasse.

Øgede afgifter antages alt andet lige at øge grænsehandlen, hvorfor en afgiftsophævelse vil have en positiv samfundsøkonomisk effekt herpå, det har dog ikke været muligt at måle denne.

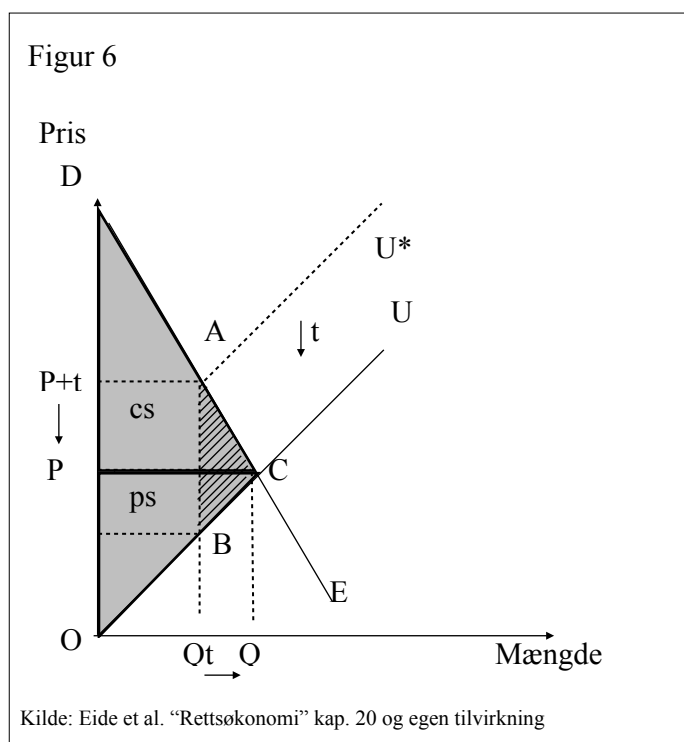
Da mandler vil have en merpris på 28,6 kr. pr. kg., i Danmark i forholdt til Tyskland uden råstofafgiften, forudsættes det dog, at en tur over grænsen efter nødder, stadig vil være fordelagtigt, således der ikke vil ske en markant reduktion i grænsehandlen med nødder.

### 5.3.5 Afgiftsforvridnings-gevinst

En afgift medfører et forvridningstab som følge af, at der er forskel i den pris forbrugeren skal betale i forhold til den pris udbyderen opnår, som illustreret i figur 5, under afsnit 5.2.1 med fuldkommen konkurrence.<sup>117</sup>

Som resultat af den forhøjede pris, vil forbrugeren reducere forbruget og derved opstår forvridningstab, også kaldet dødvægtstab jf. figur 5.

Omvendt, vil der ved en afgiftsnedsættelse eller ophævelse, ske en forvridningsgevinst, som illustreres som konsumentoverskud  $cs$  i figur 6.



På baggrund af elasticiteterne i forskellige scenarier, kan det med betydelig usikkerhed skønnes, at en afgiftsfjernelse på nødder, vil indebære en lille stigning i forbruget af nødder pr. indbygger.

<sup>117</sup> Skatteministeriet "Nedsat moms på sunde fødevarer", 2008, s. 21

Tabel 14: Adfærdsændring hos hele befolkningen

|                                            | Forsigtig | Forventet | Optimistisk |
|--------------------------------------------|-----------|-----------|-------------|
|                                            | g/dag     | g/dag     | g/dag       |
| Før afgiftsophævelse                       | 6,6       | 6,6       | 6,6         |
| Forventede adfærdsregulering ved ophævelse | 0,34      | 0,85      | 1,36        |
| Gennemsnit efter adfærdsregulering         | 6,94      | 7,45      | 7,96        |

Kilde: Rapport "Helhedssyn på nødder", samt egne beregninger

En afgiftsophævelse ændrer forbruget for hele befolkningen med et gennemsnitligt indtag på mellem 5,14% og 20,56 %, hvilket henholdsvis svarer til 0,3-1,36 gram dagligt.

Tabel 15: Adfærdsændring hos den del af befolkningen der dagligt indtager nødder

|                                            | Forsigtig | Forventet | Optimistisk |
|--------------------------------------------|-----------|-----------|-------------|
|                                            | g/dag     | g/dag     | g/dag       |
| Før afgiftsophævelse                       | 14,5      | 14,5      | 14,5        |
| Forventede adfærdsregulering ved ophævelse | 0,75      | 1,86      | 2,98        |
| Gennemsnit efter adfærdsregulering         | 15,25     | 16,36     | 17,48       |

Kilde: Rapport "Helhedssyn på nødder", samt egne beregninger

For den del af befolkningen der faktisk indtager nødder dagligt, ændres forbruget med mellem 0,75-2,98 gram dagligt ved en ophævelse af råstofafgiften.

Der sker dermed en forøgelse af konsumentoverskuddet som følge af afgiftsfjernelsen ved begge grupper på henholdsvis 0,85 gram og 1,86 gram om dagen i det forventede scenarie. Det illustreres i figur 14, således det øgede konsumentoverskud rykker fra trekant D,P+t,A til trekant D,P,C.

Ophævelse af råstofafgiften er dog langt fra nok til at få befolkningen op på den anbefalede mængde nødder dagligt. For at opnå sundhedseffekterne som ovenfor illustreret på mellem 200-400 leveår pr. 100.000 indbyggere, skal hele befolkningen indtage omkring 30 gram blandede nødder dagligt. Nødder uden afgift får imidlertid kun hele befolkningen op på 7,45 g. dagligt i det forventede scenarie.



### 5.3.6 Producentgevinst

På samme måde som nøddeafgiften påvirker forbrugerens forbrug af varen, påvirker den også udbyderens salg af varen. På kort sigt, kan der være risiko for, at virksomhederne selv nyder gavn af

prisnedsættelsen, men på lang sigt, vil marked i et fuldkommen marked, på sigt udligne sig, således at ophævelsen med tiden væltes over på forbrugerne. Uden afgiften  $t$ , vil prisen på sigt falde til  $P$  og den udbudte mængde stige til  $Q$  og dermed skabe markedsligevægten  $C$ , som illustreret i figur 6.

Det vil skabe et nyt producentoverskud, der stiger fra firkanten  $ps$  til trekant  $P,O,C$ .

Producentoverskuddet forventes at svare til et mersalg på mellem 173 ton og 690 ton, forventet 432 ton og dermed en mer-indtjening som følge af ophævelsen (2014-niveau). Det har ikke været muligt at opgøre den samlede provenuændring i kr. i 2017, da disse oplysninger ikke findes på nuværende tidspunkt.

Som følge af en ophævelsen af nøddeafgiften, vil erhvervet derudover, reducerer udgifter til administration i forbindelse med angivelse af de afgiftspligtige varer til SKAT, disse oplysninger har ligeledes ikke været mulige at fremkalde.

### 5.3.7 Skatteforvridningstab- eller gevinst

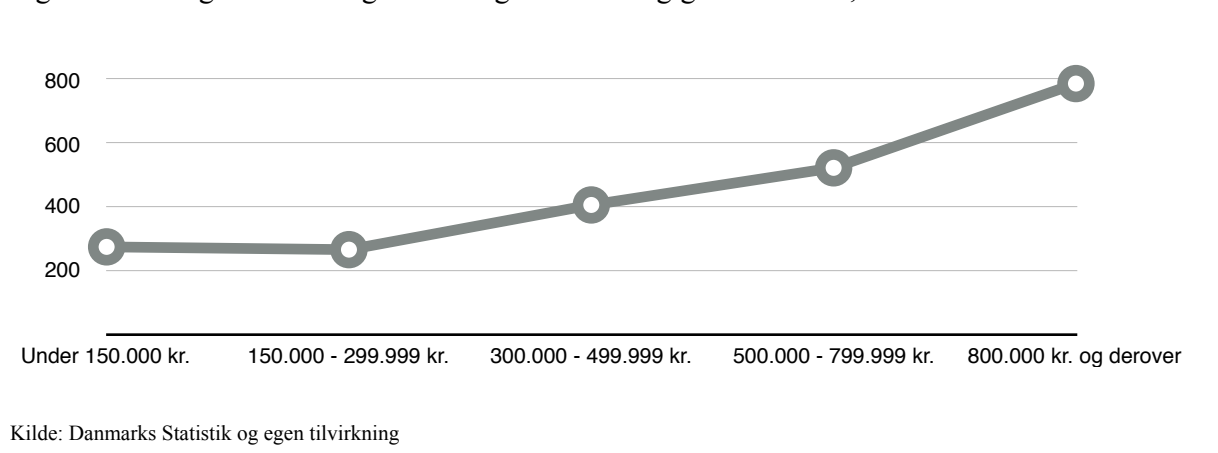
Afgiftsophævelsen på nødder, vil isoleret set, medføre en reduktion i skatteforvridningstabet, og således medføre en gevinst. Gevinstens størrelse afhænger af indkomsten, således, at en afgiftsnedsættelse påvirker forbrugsmulighederne. Gevinsten af ophævelsen af nøddeafgiften afhænger primært af, hvor stor sammenhængen er mellem forbruget af nødder og indkomsten. Hvis der er en positiv sammenhæng, des større indkomst des større forbrug af nødder, des større gevinst vil ophævelsen af afgiften give.<sup>118</sup>

Af figur 7 fremgår det, at forbruget af nødder og tørret frugt stiger i takt med indkomsten, hvilket indikerer en positiv sammenhæng, således der sker en skatteforvridnings-gevinst ved ophævelsen af nøddeafgiften. Det har ikke været muligt at differentiere nødder fra tørret frugt, hvorfor resultatet er usikkert. Stigning i forbruget i takt med indkomsten, kan lige så vel skyldes en stigning i forbruget af tørret frugt, som det kan indikere en stigning i forbruget af nødder.

---

<sup>118</sup> Skatteministeriet "Nedsat moms på sunde fødevarer", 2008, s. 21

Figur 7: Forbrug af nødder og tørret frugt i kr. afhængig af indkomst, 2015



### 5.3.8 Fordelingsvirkninger

Afgiftsophævelsen på nødder kommer den del af befolkningen til gode, der har det største forbrug heraf. Af tabel 16 fremgår det, at særligt forbrugere med lav indkomst, under 150.000 årligt, får særlig gavn af afgiftsophævelsen. De bruger i gennemsnittet 272 kr. årligt på nødder og tørret frugt pr. person, mens forbruget i husstande på 800.000 eller derover, bruger 245 kr pr. person. Dog er forbruget af nødder nogenlunde ligeligt fordelt mellem indkomstgrupperne 150.000 - 800.000 og derover. Alle indkomstgrupper bruger i snit 237 kr. om året på nødder og tørret frugt.

Det er ikke muligt at skelne mellem forbruget af nødder og forbruget af tørret frugt i nedenstående tabel, hvorfor realiteten kan være en anden. Det øgede forbrug hos indkomster på 150.000 eller under, kan lige så vel skyldes et højt forbrug af tørret frugt, som det kan skyldes en højt forbrug af nødder. Det er derfor væsentligt at understrege, at selvom to personer bruger de samme penge på nødder og tørret frugt, kan det dække over vidt forskellige mængder, idet enhedsprisen varierer ved forskellige typer nødder og tørrede frugter. Det kan derfor være svært at forudsige, hvordan de sundhedsmæssige effekter vil fordele sig på indkomstgrupper, ud fra forbruget af nødder og tørret frugt opgjort i kr. Resultatet er derfor noget usikkert.

Tabel 16: Husstandendes forbrug af nødder og tørret frugt fordelt efter husstandsindkomst, samt pct. af det samlede forbrug i 2015.

|                                                                                                          | Alle indkomster | Under 150.000 kr. | 150.000-299.999 kr. | 300.000 - 499.999 kr. | 500.000-799.999 kr. | 800.000 og derover |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|--------------------|
|                                                                                                          |                 |                   |                     | ---- kr. ----         |                     |                    |
| Forbrug i alt                                                                                            | 278.395         | 115.573           | 154.509             | 222.834               | 297.533             | 436.162            |
| Forbrug af nødder mv.                                                                                    | 497             | 272               | 263                 | 404                   | 520                 | 785                |
|                                                                                                          |                 |                   |                     | ---- pct. ----        |                     |                    |
| Forbrug af nødder m.v. ift. samlet forbrug, pct                                                          | 0,18            | 0,24              | 0,17                | 0,18                  | 0,17                | 0,18               |
|                                                                                                          |                 |                   |                     | ---- Antal ----       |                     |                    |
| Antal personer i husstanden                                                                              | 2,1             | 1,0               | 1,2                 | 1,7                   | 2,2                 | 3,2                |
|                                                                                                          |                 |                   |                     | ---- kr. ----         |                     |                    |
| Forbrug af nødder mv. pr. person                                                                         | 237             | 272               | 219                 | 237                   | 236                 | 245                |
| <i>Forventet forbrug efter adfærdsændring i forbindelse med afgiftophævelsen i det forventede scenar</i> |                 |                   |                     |                       |                     |                    |
| Forbrug af nødder pr. husstand                                                                           | 425             | 233               | 225                 | 345                   | 445                 | 671                |
| Forbrug af nødder m.v. ift. samlet forbrug, pct                                                          | 0,15            | 0,20              | 0,15                | 0,15                  | 0,15                | 0,15               |
| Forbrug af nødder pr. person i det forventede scenarie                                                   | 202             | 233               | 188                 | 203                   | 202                 | 210                |
| Mer-indtægt pr. husstand                                                                                 | 72              | 39                | 38                  | 58                    | 75                  | 113                |

Kilde: Danmarks Statistik: Husstandenes årlige forbrug efter prisenhed, forbrugsart, tid og husstandsgrupper samt egne udregninger

### 5.3.9 Prismekanismer kan virke mod hensigten

En afgiftsophævelse på sunde fødevarer, som nødder, kan risikere at øge salget af andre varer som bl.a. slik, i stedet for nødder, da en afgiftsophævelse uden finansering fra andre usunde fødevarer/snacks, virker på samme måde som en skattelettelse eller lønfremgang, som illustreret i

tabel 16. Forbrugsmulighederne, hvilket betyder, at salget af nødder stiger, men det vil salget af andre varer også. Hvis de andre varer er slik, chips eller is, vil sundhedseffekterne af en afgiftsophævelse reduceres. Som det kan udledes af tabel 16, vil der ved afgiftsophævelsen på nødder, være tale om en årlig besparelse på 39 kr. pr husstand for de lavestlønnede i befolkningen, mod en årlig besparelse på 113 kr. for de højestlønnede.

### **Delkonklusion**

Den økonomiske analysen påviser, at afgifterne påvirker befolkningens økonomiske aktivitet således at ressourcerne bliver udnyttet mindre effektivt, og der opstår derfor et modsætningsforhold, mellem en ønsket fordeling og et effektivt ressourcebrug. Det kan ligeledes udledes, at forbrugeren bærer afgiftsbyrden, da erhvervets omkostninger væltes over i slutprisen.

Som det fremgår af cost-benefit analysen, vil ophævelsen af råstofafgiften forøge forbruget af nødder i alle indkomstgrupper. Antages priselasticiteten at være -0,5, øges forbruget med knap 13 pct, svarende til 0,85 gram om dagen. Denne stigning skal ses i forhold til en gennemsnitligt dagligt indtag af nødder på 6,6 gram om dagen for hele befolkningen.

Nødders positive virkning på helbredet afspejler sig i en lavere dødelighed. Befolkningen vinder 400 leveår pr. 100.000 indbyggere ved et indtag på 30 gram nødder om dagen. Et mer-indtag på 0,85 gram dagligt forventes dog at have en mindre betydelig indvirkning på vunde leveår, dog stadig positiv. Dertil kan forventes et fald i de statslige sundhedsomkostninger som følge af stigningen i den forventede levetid, denne gevinst har dog ikke været mulig at måle.

De relative udgifter til nødder m.v. som andel af det samlede husstandsforbrug er stort set konstante med 0,15 %, dog med undtagelsen af de lavestlønnede med en indtjening på 150.000 og under, der bruger 0,20 % af husstandsforbruget på nødder m.v. Det vil derfor komme de lavestlønnede mest til gode, dog er fordelingen ikke markant, således en ophævelse af afgiften på nødder, vil komme hele befolkningen til gode.

Afgiftsophævelsen rammer dog imidlertid ikke alle grupper i samfundet ens. Analysen peger på, at de grupper hvor indtaget af nødder mv. er særlig højest, målt i kroner og øre, også vil få de største fordele ved ophævelsen. Forbrugere med høje husstandsindkomster vil få en årlig besparelse på 113 kr. mens lavindkomstgruppen vil få en årlig besparelse på 39 kr.

For begge grupper gælder det dog, at den årlige besparelse er relativ lille, hvilket også kan aflæses i analysen af adfærdsændringen.

Hertil kommer, at den årlige besparelse potentielt kan betyde et øget salg af andre forbrugsvarer, som f.eks. slik og sukkervarer, der kan medvirke til at reducere den sundhedsmæssige gevinst som følge af ophævelsen af afgiften på de sunde nødder.

Til gengæld, vil erhvervslivet nyde godt af afgiftsnedsættelsen, der vil øge salget og mindske erhvervets administrative omkostninger. Den økonomiske samfundsnytte vil midlertid kun stige som følge af en prisnedsættelse der svarer til afgiften, således afgiftsophævelsen fordeles mellem forbrugerne og producenterne.

Ophævelsen af afgiften vil derfor samlet set øge forbrugerens nytte ved en sundere levevis og ved en lavere pris pr. enhed. Ligeledes vil producenterens nytte stige, grundet et forventet mersalg.

Til gengæld, vil staten tabe provenu, der forventes finansieret gennem andre afgifter eller skatter, med potentielle følgevirkninger som eksempelvis afgifts- og skatteforvridning, samt grænsehandelsproblematikker.

## **6. Retspolitisk diskussion**

Den retspolitiske diskussion har til hensigt at udvikle retten i forbindelse med samfundsudviklingen, for ikke at viderefører en utilsvarende reguleringsform, der måske var svaret på udfordringer i 1922, men som ikke er adækvat i forhold til nutidens udfordringer.

### **6.1 Hvordan reguleringen bør være - de lege ferenda**

For at opnå en legitim regulering af nødder, er det tidligere belyst, at der i lovgivningsprocessen, skal inddrages viden og værdier fra samfundet. Råstofafgiften er i dag ikke forankret i samfundet og kan således ikke betragtes som legitim.

Afhandlingen har gennem pålidelig videnskab påvist, at nødder er sundhedsfremmende, hvorfor lovgivningen bør reflektere dette, således der fra statens side, sendes et ensartet signal til forbrugerne, så de træffer de rigtige ernæringsmæssige valg.

Som det fremgik af den juridiske analyse har råstofafgiften jf. CHOAL kap. 2, karakter af at være en toldlignende afgift, og er således i strid med forbuddet i TEUF art. 30.

Da det ikke er muligt at ophæve råstofafgiften særskilt i CHOAL, foreslås det derfor, at både råstofafgiften jf. CHOAL kap. 2 og dækningsafgiften jf. CHOAL § 22, stk. 4, nr. 1 og 2 ophæves.

Ophævelsen af råstofafgiften og dækningsafgiften af kokos og peanuts vil ikke have følgevirkninger for den tilbageværende afgift på chokolade- og sukkervarer i forhold til EU-lovgivingen, og kan derfor opretholdes.

## 6.2 Er regulering af fødevarer vejen til en sundere levevis?

Som det fremgår af den økonomiske analyse, medvirker afgiften til et reduceret forbrug af nødder, og ved en afgiftsfjernelse, vil forbruget stige. Der vil være tale om en procentmæssig stigning i forbruget i det forventlige scenarie på 12,85 pct. Som det fremgår af den økonomiske analyse, er det langt fra nok til at få hele den danske befolkning op på de anbefalede 30 gram dagligt.

Det er derfor interessant at undersøge, om andre metoder kan medvirke til et øget indtag af nødder, således befolkningen øger forbruget fra det forventlige 7,45 gram dagligt til et indtag på 30 gram dagligt. Desuden, er det interessant at undersøge hvorvidt danskerne rent faktisk ønsker regulering på sundhedsområdet, eller om andre metoder er mere ønskelige i forhold til at fremme folkesundheden i samfundet.

Forebyggelseskommissionen mener, at man kan udvikle effektive incitamenter og motivation til at tage et personligt ansvar for egen sundhed. Det skal dog være nemt for forbrugeren at gennemskue hvilke fødevarer der er sunde, og hvilke der ikke er, når de handler ind.<sup>119</sup> Det er derfor vigtigt at gøre de sunde valg nemmere at træffe, frem for de usunde.

Som analyseret ovenfor, gør regeringen det hverken nemt eller gennemskueligt at handle sunde fødevarer, som f.eks. nødder, så længe sunde fødevarer pålægges med punktafgifter. Desuden, pålægges der samme moms sats på sunde og usunde fødevarer, der igen kan medvirke til ugenomsigtighed på det danske marked for ernæringsrige sunde fødevarer.

Som tidligere nævnt, tilsigter økonomisk teori, at i en situation, hvor borgerne har kendskab til al eksisterende information om fødevares helbredsmæssige effekter og selv bærer alle omkostninger og effekter af et uhensigtsmæssigt indtag, er der ikke noget belæg for offentlig regulering, men at det i praksis var en anden virkelighed.<sup>120</sup>

Trygfonden og Mandag Morgen gennemførte, mellem 2007-2011 en undersøgelse om danskernes holdning til forebyggelse og sundhedsfremmende tiltag, og de fandt, at danskerne var bekymret

---

<sup>119</sup> Forebyggelseskommissionens Anbefalinger, 2009 s. 18

<sup>120</sup> Forebyggelseskommissionen, 2009, s. 145

for egen sundhed.<sup>121</sup>

I samme undersøgelse, mente 80 pct af de adspurgte, at det først og fremmest var ens eget ansvar at leve sundt, dog mente 70 pct fra samme undersøgelse, at det offentlige skal tage et større ansvar for at sikre, at det bliver nemmere at træffe sunde valg frem for usunde. 79,5 pct. af de adspurgte mente, at samfundet skal opdrage os til en sund livstil fra barndommen, mens 18,3 pct. mente, at det er ens eget ansvar at leve sundt. Ligeledes, mente 46 pct, at afgifter og skatter skal bruges til at regulere forbruget af de usunde varer, mens 33,1 pct mente at man hellere skulle mærke disse varer, så valget var ens eget.<sup>122</sup>

Der er derfor delte meninger med hensyn til pålæggelse af afgifter, men bred enighed om, at det er samfundet der skal opdrage det enkelte individ til en sund livstil fra barndommen.

### **6.2.2 Andre forebyggelsesindsatser**

Udover afgiftsregulering af fødevarer, har staten, i samarbejde med det private erhverv, mulighed for at fremme salget af nødder og andre sunde fødevarer og dermed påvirke forbrugers adfærdsmønster og herigennem forbedre folkesundheden.

#### **6.2.1.1 Mærkning af fødevarer**

Som nævnt, mente 80 pct af de adspurgte i undersøgelsen, om hvorvidt regeringen skulle gribe ind i danskernes spisevaner, at det først og fremmest var ens eget ansvar at leve sundt, dog mente 70 pct fra samme undersøgelse, at det offentlige skal tage et større ansvar for at sikre, at det bliver nemmere at træffe sunde valg frem for usunde.

Forbrugerne ønsker derfor, at det skal være nemt at gennemskue, hvad der er sundt og hvad der er usundt, både når de handler i dagligevarerbutikker men ligeledes når de spiser ude på caféer og restauranter. Gennemsigtighed og information om fødevarers sunde egenskaber kan bl.a. opnås gennem mærkningsordninger.

Ved indførelse af en mærkningsordning, er det særlig vigtigt der bliver lagt vægt på mærkningens troværdighed og dens anvendelse. Det er i forbindelse med indførelsen ligeledes væsentligt at sikre sig, at der i opstartsfasen gøres en tilstrækkelig indsats til at udbrede kendskabet af mærkningen. Nøglehulsmærkningen er blevet en succes i Danmark, netop på grund af ovenstående kriterier<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> <https://www.mm.dk/forebyggelse-ifoelge-danskerne/>

<sup>122</sup> Forebyggelseskommissionen, 2009, s. 17

<sup>123</sup> Forebyggelseskommissionen, 2009, s. 225

GDA mærkningen har til gengæld vist sig svær at forstå, og bruges derfor ikke i samme omfang som nøglehulsmærket, når forbrugeren skal vælge varer fra køledisken.

Det er særligt forbrugere fra de lavere socialklasser, der har svært ved at forstå mærkningen.<sup>124</sup>

Formålet med mærkning af fødevarer, er for at forsimple og formidle information om produkternes egenskaber over for forbrugerne, så de nemmere kan træffe det rigtige valg, når de handler. Det indebærer derfor, at mærkningen skal være simpel, entydig og gennemskuelig, for alle sociale klasser.<sup>125</sup>

Ernæringsmærkninger af fødevarer i detailhandlen en frivillig ordning, jf. EU-lovgivning, dog bliver næringsdeklarationen obligatorisk, hvis man anvender ernærings- eller sundhedsanprisninger på varen, hvilket kan lede til store administrative omkostninger for erhvervet.

De administrative omkostninger vil blive væltet over i slutprisen, hvorfor forbrugerne kommer til at bære den økonomiske byrde af mærkningsordninger.<sup>126</sup> Hvis de sunde alternativer bliver dyrere end de usunde, uden mærkningen, kan mærkningsordningen have en modsatrettet konsekvens.

#### 6.2.1.2 Kampagner

Forebyggelseskommissionen fandt i 2009, at kampagner generelt spiller en vigtig rolle i forhold til at øge kendskabet til de sundhedsmæssige konsekvenser ved indtagelse af visse fødevarer, samt, at kampagner øger kendskabet til de officielle anbefalinger.

Der er forskel i kendskabsgraden på tværs af uddannelsesniveauer således, at hustande med mellemlange eller lange videregående uddannelser opnår større kendskab af kampagnerne, dog er forskellene begrænset. Man fandt dog også, at graden af kendskab afhænger af en bagvedliggende mere generel livsstilsdimension, hvilket kan forklare, hvorfor en mindre del af befolkningen ikke rammes af kampagneindsatsen.<sup>127</sup>

Et eksempel på en kampagne er “6 om dagen” kampagnen. Den har eksisteret siden 1995, og formålet med kampagnen er at øge danskernes kendskab til kostenbefalingerne, for derigennem, at opnå det daglige forbrug af frugt og grønt på mindst 600 gram for voksne og mindst 300 gram for børn.

---

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>126</sup> Ibid.

<sup>127</sup> Forebyggelseskommissionen, 2009, s. 239-240



Kampagnen er et koordineret samarbejde mellem myndigheder, detailhandlen samt branche- og producentorganisationer. Kampagnen bygger på en kombination af netværksstrategi og mediestrategi.

Kampagnen bliver finansieret med forskelligartede ressourcer fra partnerskabet mellem myndighederne og erhvervet, og har således ikke sit eget aktivitetsbudget. Kampagnen medfører ligeledes ingen administrative omkostninger for erhvervet.<sup>128</sup>

Kampagner kan derfor øge bekendskabet om og gennemsigtigheden af de officielle kostråd, samt gøre det nemt for forbrugerne at vælge det sunde frem for det usunde når de handler dagligvarer.

#### 6.2.1.3 Undervisning i sund levevis

79,5 pct. af de adspurgte mente, at samfundet skal opdrage os til en sund livstil fra barndommen, dog har forskning på området for viden og sundhedsoplysning vist, at oplysning ikke i sig selv er nok til at forhindre en usund livstil blandt unge, det kan dog ikke udelukkes at visse indsatser vil have effekt.<sup>129</sup>

#### 6.2.1.4 Synlighed af usunde fødevarer

Udenlandske studier viser, at en stor del (ca. 50 pct) af vores fødevarerindkøb er impuls køb. Fødevarernes synlighed og tilgængelighed i detailhandlen kan således have en forventelig betydning for salget af disse fødevarer. Det har særlig betydning for handlen, hvor tæt varerne er placeret på kassen, da placering i øjenhøjde tæt ved kassen øger omsætningen af disse varer.<sup>130</sup>

Fødevarerloven samt markedsføringsloven giver mulighed for at gribe ind over for vildledende markedsføring af fødevarer, dog indeholder markedsføringsloven ikke en særlig regulering af markedsføring af usunde fødevarer.

Studier indikerer, at information om sunde- og usunde madvarer, vejledning, mærkningsordning, kostråd og lignende ikke alene er nok, da fødevarervalg og -indtag netop ofte sker irrationelt og impulsivt.<sup>131</sup>

Centrale aktører på medie- og fødevarerområdet har derfor iværksat tiltag, som skal mindske synligheden af usunde fødevarer i medie billedet, og ligeledes har den samlede dagligvarebranche

---

<sup>128</sup> Ibid.

<sup>129</sup> Forebyggelseskommissionen, 2009, s. 269

<sup>130</sup> Forebyggelseskommissionen, 2009, s. 213-216

<sup>131</sup> Ibid.

frivilligt forpligtet hinanden på at fremme tilgængeligheden af de sunde fødevarer og derved begrænse udbuddet af de usunde. Tiltag for at mindske reklame for og synligheden af de usunde varer, samt fremme salget af de sunde i detailhandlen, vurderes af Forebyggelseskommissionen, at kunne indføres uden ekstra omkostninger for det offentlige og erhvervene.<sup>132</sup>

## 7. Samlet konklusion

For at lovgivning kan omfattes som legitim, skal reglerne have en folkelig forankring, så lovgivningsprocessen kan ses som et generelt udtryk for samfundets ønsker. Samfundets værdier og erfaringer skal således præge de politiske debatter og de vedtagne love.

Råstofafgiften blev indført udelukkende grundet tekniske hindringer i 1922, og formålet var således hverken at gribe ind i fornødenhedsforbruget af disse varer, ligesom formålet heller ikke var, at tjene penge til statskassen.

I 2009 ændredes formålet med CHOAL, fra at være en luksusbeskatning, til at være en adfærdsregulerende afgift, der havde til formål at fremme folkesundheden.

CHOAL har derfor til formål at regulere adfærden for usunde fødevarer, og derved forebygge sygdomme og for tidlig død for derved at reducere de offentlige sundhedsudgifter.

Nødder er derimod bevist sundhedsfremmende ved et indtag på 30 gram dagligt, og medvirker derfor netop til forebyggelse af sygdomme og for tidlig død, hvorfor CHOAL modarbejder sig selv og sender misvisende signaler til samfundet.

Nødders positive virkning på helbredet afspejler sig i en lavere dødelighed og befolkningen ville vinde 400 leveår pr. 100.000 indbyggere ved et indtag på 30 gram nødder om dagen.

Antages priselasticiteten at være -0,5, øges forbruget med knap 13 pct, svarende til 0,85 gram om dagen ved ophævelsen af råstofafgiften. Denne stigning skal ses i forhold til en gennemsnitligt dagligt indtag af nødder på 6,6 gram om dagen for hele befolkningen. Der vil således være tale om et beskedent mer-indtag.

De relative udgifter til nødder som andel af det samlede husstandsforbrug fandtes stort set konstante med 0,15 %, dog med undtagelsen af de lavestlønnede med en indtjening på 150.000 og under, der bruger 0,20 % af husstandsforbruget på nødder m.v. Ophævelsen af råstofafgiften vil derfor komme de lavestlønnede mest til gode.

---

<sup>132</sup> Ibid.

Afgiftsophævelsen rammer ligeledes ikke alle grupper i samfundet ens. Analysen peger på, at de grupper hvor indtaget af nødder mv. er særlig højest, målt i kroner og øre, også vil få de største fordele ved ophævelsen. Forbrugere med høje husstandsindkomster vil få en årlig besparelse på 113 kr. mens lavindkomstgruppen vil få en årlig besparelse på 39 kr.

For begge grupper gælder det dog, at den årlige besparelse er relativ lille, hvilket også kan aflæses i analysen af adfærdsændringen.

Hertil kommer, at den årlige besparelse potentielt kan betyde et øget salg af andre forbrugsvarer, som f.eks. slik og sukkervarer, der kan medvirke til at reducere den sundhedsmæssige gevinst som følge af ophævelsen af afgiften på de sunde nødder.

Til gengæld, vil erhvervslivet nyde godt af afgiftsnedsættelsen, der vil øge salget og mindske erhvervets administrative omkostninger. Den økonomiske samfundsnytte vil midlertid kun stige som følge af en prisnedsættelse der svarer til afgiften, således afgiftsophævelsen fordeles mellem forbrugerne og producenterne.

Ophævelsen af afgiften vil derfor samlet set øge forbrugerens nytte ved en sundere levevis og ved en lavere pris pr. enhed. Ligeledes vil producenternes nytte stige, grundet et forventet mersalg.

Til gengæld, vil staten tabe provenu på gennemsnitligt 163 mio kr., og vil derfor umiddelbart bære den økonomiske byrde ved ophævelsen af råstofafgiften. Det skal her understreges, at resultatet er noget usikkert.

Den EU-retlige analyse af råstofafgiften fandt, at afgiften har karakter af at være en toldlignende afgift, der medfører øgede omkostninger for importerede varer, alene fordi de passerer grænsen, og er således i strid med TEUF art. 30.

Ophævelsen af råstofafgiften vil dog have indvirkning på den resterende afgiftsordning, da det ved den nuværende afgiftsordning, ikke er muligt at opretholde dækningsafgiften på kokos og behandlede jordnødder.

Ophævelsen af nøddeafgiften har derimod ikke indvirkning på afgiften af marcipan og andre masser, som er helt eller delvist fremstillet af mandler, nødder eller kerner af enhver art, samt varer af sådanne masser, jf. CHOAL § 1, stk. 1, nr. 3.

Da nødder ikke fremgår af Direktiv 2008/118/EF, og der derfor er tale om en ikke-harmoniseret national afgift, ligger kompetencen til at ændre eller ophæve råstofafgiften hos Folketinget, EU kan dog nedlægge påbud om ophævelse eller ændring af råstofafgiften, da den potentielt strider mod EU reguleringen.

Da det ikke er muligt at ophæve råstofafgiften særskilt i CHOAL, foreslås det derfor, at både råstofafgiften jf. CHOAL kap. 2 og dækningsafgiften jf. CHOAL § 22, stk. 4, nr. 1 og 2 ophæves.

Der er delte meninger med hensyn til brug af afgifter som adfærdsregulerende metode blandt befolkningen, men bred enighed om, at det er samfundet der skal opdrage det enkelte individ til en sund livstil fra barndommen.

Studier indikerer midlertidigt, at information om sunde- og usunde madvarer, vejledning, mærkningsordning, kostråd og lignende ikke alene er nok, til at øge salget og dermed fremme folkesundheden, da fødevarervalg og -indtag ofte sker irrationelt og impulsivt.

Det fandtes, at ca. 50 pct. af vores fødevareindkøb er impuls køb. Fødevarenes synlighed og tilgængelighed i detailhandlen har således derfor betydning for salget af disse fødevarer. Det har særlig betydning for handlen, hvor tæt varerne er placeret på kassen, da placering i øjenhøjde tæt ved kassen øger omsætningen af disse varer. For øge afsætningen af nødder som en sund snack i dagligdagen, kunne disse med fordel placeres tæt ved kassen.

Tiltag for at fremme salget af de nødder i detailhandlen, vurderes, at kunne indføres uden ekstra omkostninger for det offentlige og erhvervene, såfremt der indgås tværfagligt samarbejde.

Nødder er imidlertid blot en mindre del af det store sundhedsbillede om forebyggelse og forlængelse af middellevetiden i den danske befolkning. Men det fremgår af afhandlingen, at nødder har en positiv indvirkning på folkesundheden, og kan med de rigtige tiltag, lede til et øget forbrug hos den danske befolkning.

Budskabet er derfor klart, ophæv den ulovlige råstofafgift, så reguleringen af nødder ændres fra (u)gyldighed til virkelighed, fra illegitim til legitim således den tjener folkesundheden, reducerer sygdomstilfælde og på sigt reducerer de offentlige sundhedsudgifter.

## Litteratur- og kildeliste

### Bøger

- Barnard, Catherine: "The Substantive law of the EU - The four freedoms", 3. udg. Oxford University Press, 2010
- Dalberg-Larsen, Jørgen: "Lovene og livet - En rettsociologisk grundbog", 5. udg. 1. oplag, Jurist- og økonomiforbundets Forlag, 2005
- Eide, Erling et al.: "Rettsøkonomi". Cappelen Damm AS, Oslo 2008
- Evald, Jens et al.: "Om retspolitik", 1. udg. Jurist- og økonomiforbundets Forlag, 2002
- Evald, Jens et al.: "Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære". 1. Udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2004
- Kaspersen et al., "Klassisk og moderne politisk teori", 1. udg, 2. opslag, Hans Reitzels Forlag, 2009
- Nielsen, Ruth et al.: "Retskilder og retsteorier". 2. udg. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2008
- Thorbjørn Daniel, Bugge et al.: "Grundlæggende EU-ret", 1. udg. 1. oplag, Jurist- og økonomiforbundets Forlag, 2009
- Thurén, Torsten: "Videnskabsteori for begyndere", 2. udg. 3. oplag, Rosinante, 2010

### Retskilder

#### Regulering

- Chokoladeafgiftsloven: "*Bekendtgørelse af lov om afgift af chokolade og sukkervarer m.m.* - LBK nr. 1163 af 05/09/2016
- Lissabontraktaten "*om ændring af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab*" - Lissabon 12. december 2007
  - art. 28, 30, 34, 35, 36 og 110
- Direktiv: "*om den generelle ordning for punktafgifter*" - Direktiv 2008/118/EF

#### Domme

- SKM.2002.643.LSR
- C 24/68 - Kommissionen mod Italien, Statistical Levy sagen
- C 132/78 - Denkavit sagen
- C 168/78 - Kommissionen mod Frankrig
- C 170/78 - Kommissionen mod Storbritanien

- C 55/79 - Kommissionen mod Italien
- C 158/82 - Kommissionen mod Danmark
- C 106/84 - Kommissionen mod Danmark
- C 234/84 - Johnnie Walker sagen
- C 184/85 - Kommissionen mod Italien
- C 193/85 - Co-frutta sagen
- C 18/87 - Kommissionen mod Tyskland
- C167/05 - Kommissionen mod Sverige, ECR I-2127
- C 254/13 - Orgacom

### Forarbejder og tidligere lovgivning

- L33, samling 2011/12 - *“Forslag til lov om ændring af chokoladeafgiftsloven, tobaksafgiftsloven, øl- og vinafgiftsloven og forskellige andre love.”*
  - Spørgsmål og svar til spørgsmål 14
- L206, samling 2008/09 - *“L 206 Forslag til lov om ændring af lov om afgift af chokolade- og sukkervarer m.m., lov om afgift af konsum-is, lov om afgift af mineralvand m.v., lov om tobaksafgifter og lov om afgift af øl, vin og frugtvin m.m.”*
  - Bilag 6, 8 og 18
  - Spørgsmål og svar til spørgsmål 11 og 12
- *“Lov om omsætning af chokolade og sukkervarer m.m.”* - Lov nr. 414 af 18. december 1968  
*Folketingstidende:*
  - 120. årgang, Forhandlingerne, 1968/69, Folketinget, nr. 1-67, Sp. 1-2660
  - 120. årgang, Fremsatte lovforslag m.v., 1968/69, Folketinget, Tillæg A, Sp. 1-2592
  - 120. årgang, Udvalgenes betænkninger m.v., 1968/69, Folketinget, Tillæg B
  - 120. årgang, Vedtagne lovforslag m.v., 1968/69, Folketinget, Tillæg C
- *“Lov om omsætning af chokolade og sukkervarer m.m.”* - Lov nr. 22 af 11. februar 1955  
*Folketingstidende:*
  - 106. årgang, Forhandlingerne, 1954/55, Folketinget II, sp. 1667-4526
  - 106. årgang, Fremsatte lovforslag m.v., 1954/55, Folketinget, Tillæg A
  - 106. årgang, Udvalgenes betænkninger m.v., 1954/55, Folketinget, Tillæg B
  - 106. årgang, Vedtagne lovforslag m.v., 1954/55, Folketinget, Tillæg C
- *“Lov om omsætning af chokolade og sukkervarer m.m.”* - Lov nr. 254 af 12. juni 1922  
*Rigsdagstidende*
  - 74. ord Samling, Forhandlingerne, 1921/22, Folketinget, Sp. 1-3712
  - 74. ord Samling, Forhandlingerne, 1921/22, Folketinget, Sp. 6749-9858
  - 74. ord Samling, Forelagte lovforslag m.v., 1921/22, Folketinget, Tillæg A, Sp. 3521-7782

- 74. ord Samling, Udvalgenes betænkninger m.v. 1921/22, Folketinget, Tillæg B
- 74. ord Samling, Vedtagne lovforslag m.v., 1921/22, Folketinget, Tillæg C

### Vejledninger og styresignaler

- SKAT, “Den juridiske vejledning 2017-2” - E.A Punktafgifter
  - E.A.1
  - E.A.2
- SKM2017.102.SKAT - “Styresignal om afgiftspligt for masse med indhold af råstofafgiftspligtige nødder mv. Styresignalet har virkning fra 1. september 2017 og bliver indarbejdet i den juridiske vejledning 2018-1. Se afsnit E.A.2.3.3”.

### **Videnskabelige rapporter**

- Forebyggelseskommissionen, “Vi kan leve længere og sundere”, 2009 - [http://www.sum.dk/Aktuelt/Publikationer/~media/Filer%20-%20dokumenter/forebygkom/Forebyggelseskommissionen\\_rapport.ashx](http://www.sum.dk/Aktuelt/Publikationer/~media/Filer%20-%20dokumenter/forebygkom/Forebyggelseskommissionen_rapport.ashx) (Tilgået 22. juli 2017)
- Forebyggelseskommission - “Vi kan leve længere og sundere - Forebyggelseskommissionens anbefalinger til en styrket forebyggende indsats”, Resumé, april 2009 [http://www.sum.dk/Aktuelt/Publikationer/~media/Filer%20-%20dokumenter/forebygkom/Forebyggelseskommissionen\\_resume.ashx](http://www.sum.dk/Aktuelt/Publikationer/~media/Filer%20-%20dokumenter/forebygkom/Forebyggelseskommissionen_resume.ashx) (Tilgået 22. juli 2017)
- DTU Fødevarestyrelsen, “Evidensgrundlaget for danske råd om kost og fysisk aktivitet”, 1. udgave, september 2013 - Rapporten findes i elektronisk form på adressen: [www.food.dtu.dk](http://www.food.dtu.dk)
- Berry, Sarah et al.: “The impact of Almond Nut Consumption on Markers of CVD & Metabolic Health (Almonds)”, last verified march 2017, King’s College London - <https://clinicaltrials.gov/ct2/show/NCT02907684> (Tilgået 22. juli 2017)
- Bao, Ting et al.: “Association of Nut Consumption with Total and Cause-Specific Mortality” 2013 - <http://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMoa1307352> (Tilgået 22. juli 2017)
- Mandag Morgen og TrygFonden “Forebyggelse – ifølge danskerne” 2012 - <https://www.mm.dk/forebyggelse-ifoelge-danskerne/> (Tilgået 31. juli 2017)

### **Internet/artikler**

- DTU Fødevarestyrelsen “Kommentarer til de officielle kostråd”, E-artikel fra DTU Fødevareinstituttet, nr. 1, 2010
- De officielle kostråd - <http://altomkost.dk/deofficielleanbefalingertilensundlivsstil/de-officielle-kostraad/spis-frugt-og-mange-groensager/> (Tilgået d. 22 juli 2017)
- Corliss, Julie: <http://www.health.harvard.edu/blog/eating-nuts-linked-to-healthier-longer-life-201311206893> (senest tilgået d. 27. juni 2017)

- Hjerteforeningen: "*Forebyggelse - Nødder*" <https://hjerteforeningen.dk/forebyggelse/kost/styr-paa-foedevarene/noedder/> (Tilgået 16. maj 2017)
- Oehlenschläger, Emma: "*Vi spiser 4 gange så mange mandler som for 10 år siden*" <http://politiken.dk/mad/art5602347/Vi-spiser-fire-gange-s%C3%A5-mange-mandler-som-for-ti-%C3%A5r-siden> (Tilgået d. 16. maj 2007)
- Dahlager, Lars: "*Forskere er enige: Nødder er sundt*" <http://politiken.dk/mad/madnyt/art5544839/Forskere-er-enige-N%C3%B8dder-er-sundt> (Tilgået d. 16. maj 2017)
- Krarup, Ole: artikel "*Fra gyldighed til virkelighed*" <http://olekrarup.dk/pages/12.pdf> (Tilgået d. 15. juni 2017)
- Ravn, Jacob: "*Dansk Erhvervs klager til EU-Kommissionen over nøddeafgiften*" <https://www.danskerhverv.dk/Nyheder/Sider/Dansk-Erhverv-klager-til-EU-Kommissionen-over-noeddeafgiften.aspx>
- Breinstrup, Thomas: "*EU får hård, dansk nød at knække*" <http://www.business.dk/detailhandel/eu-faar-haard-dansk-noed-at-knaekke>
- Harmer Lassen, Laurits: "*Nøddeafgifter sender minister på glatis*" <http://www.business.dk/oekonomi/noeddeafgifter-sender-minister-paa-glatis>
- Leonhard, Anders: "*De dyre nødder kan snart være fortid i Danmark*" <http://finans.dk/live/privatokonomi/ECE8545684/de-dyre-noedder-kan-snart-vaere-fortid-i-danmark/?ctxref=ext> (Tilgået d. 31. juli 2017)
- Dalhager, Lars: "*Du betaler højere afgift på nødder end på slik*" <http://politiken.dk/mad/madnyt/art5544872/Du-betaler-h%C3%B8jere-afgift-p%C3%A5-n%C3%B8dder-end-p%C3%A5-slik> (Tilgået d. 31. juli 2017)
- Landbrug og Fødevarer: artikel "*Danskerne er sultne efter nødder*" fra 17. nov. 2015 <https://www.lf.dk/aktuelt/nyheder/2015/november/danskerne-er-sultne-efter-noedder#.WXHJ7Ippzox> (Tilgået d. 22. juli 2017)
- "*Hvordan måler man folkesundhed*" [http://dk.vintage.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Departementer/Departement\\_for\\_uddannelse\\_kultur\\_kirke\\_ligestilling/Departement\\_for\\_uddannelse/Forskning/Inussuk%20-%20Arktisk%20Forskningsjournal/~media/2B7F111E9BC54D578128499409D63D59.ashx](http://dk.vintage.nanoq.gl/Emner/Landsstyre/Departementer/Departement_for_uddannelse_kultur_kirke_ligestilling/Departement_for_uddannelse/Forskning/Inussuk%20-%20Arktisk%20Forskningsjournal/~media/2B7F111E9BC54D578128499409D63D59.ashx) (Tilgået d. 22. juli 2017)
- WHO: <http://www.who.int/en/>
  - "*Constitution of the World Health Organization: Principles*" <http://www.who.int/about/mission/en/>
  - "*Healthy diet*" <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs394/en/>
  - "*Global strategy: overall goal*" <http://www.who.int/dietphysicalactivity/goals/en/>