

Grænsehandel

4

4. Grænsehandel

4.1 Indledning

De danske husholdninger handler i andre lande – enten ved selv at tage varerne med hjem over grænsen (traditionel grænsehandel) eller ved at handle i udenlandske netbutikker (e-grænsehandel). Denne handel på tværs af grænser giver danskerne adgang til varer, som måske ikke er tilgængelige på hjemmemarkedet, eller som kan købes billigere i udlandet. Det giver danskerne bedre forbrugsmuligheder, men særligt den traditionelle grænsehandel påvirker også provenuet fra afgifter og moms i Danmark.

Grænsehandlen med *nydelsesmidler* påvirker statens indtægter, fordi fx øl, vin, spiritus og tobak er pålagt afgifter for at begrænse forbruget ud fra sundhedshensyn. Afgifternes størrelse kan samtidig have væsentlig betydning for omfanget af grænsehandlen.

Grænsehandlen med *nydelsesmidler* – som skønnes at have udgjort 4½ mia. kr. i 2022 (opgjort i 2023-niveau) – har generelt været affagende set over en længere årrække. Som følge af coronapandemien var grænsehandlen ekstraordinært lav i 2020 og 2021 på grund af lukkede grænser og lav rejseaktivitet. I 2022 vurderes grænsehandlen imidlertid kun i et begrænset omfang at være påvirket af coronapandemien, og 2022 kan derfor betragtes som det første omtrent normale år – set i et grænsehandelsperspektiv – siden 2019, *jf. afsnit 4.2*.

Den traditionelle grænsehandel med *nydelsesmidler* i 2022 er lidt *højere* end niveauet i årene før coronapandemien. Udover genåbningen af grænserne og den øgede rejseaktivitet kan det i høj grad tilskrives en skønnet stigning i grænsehandlen med *tobak*, hvilket må ses som en forventet konsekvens af de seneste års markante forhøjelser af tobaksafgifterne i Danmark.

Tobaksafgifterne blev forhøjet med virkning fra 1. april 2020 og 1. januar 2022. I 2022 er indtægterne fra tobaksafgifterne, hvoraf cigaretafgiften udgør langt hovedparten, dog omtrent på samme niveau som før afgiftsforhøjelserne. Denne udvikling kan være påvirket af flere forhold, men indikerer et markant fald i afgiftsgrundlaget, som stort set har opvejet den umiddelbare provenuvirkning af de højere afgiftssatser. Der er også indført nye afgifter på nikotinposer og på nikotinvæske til e-cigaretter.

E-grænsehandlen – dvs. danskernes handel i udenlandske netbutikker – udgjorde ca. 52 mia. kr. i 2022 (opgjort i løbende priser). E-grænsehandlen er steget gennem en årrække frem til 2019, men blev også påvirket af coronapandemien i 2020 og 2021, hvor danskernes køb af rejserelaterede ydelser som fx hotelophold i udlandet udgjorde en væsentlig mindre andel af den samlede nethandel end i de foregående år. I 2022 er e-grænsehandlen omtrent tilbage på samme niveau som i 2019, *jf. afsnit 4.3*.

4.2 Traditionel grænsehandel

Den traditionelle grænsehandel er defineret som danske husholdningers indkøb foretaget i udlandet med henblik på at bringe varer fysisk med hjem til forbrug i Danmark. Heri indgår også køb foretaget på ferierejser, hvis det købte tages med hjem til Danmark, men ikke forbruget på selve rejsedestinationen (dvs. ikke turistudgifter). Køb af serviceydelser, som fx tandlægebeføg og bilreparationer i udlandet, indregnes dog i den samlede grænsehandel.

Set over en længere årrække har danskernes traditionelle grænsehandel udvist en faldende tendens. Knap halvdelen af grænsehandlen de senere år har bestået af såkaldte *nydelsesmidler* – dvs. varer som øl, cigaretter og chokolade, der typisk er pålagt afgifter i Danmark, *jf. nærmere omtale nedenfor*. Resten af den traditionelle grænsehandel består af *andre varer* som fx tøj, madvarer og medicin, *jf. appendiks 4A*.

I 2022 skønnes den samlede traditionelle grænsehandel at have udgjort knap 14³/₄ mia. kr. (opgjort i 2023-niveau), hvoraf grænsehandlen med nydelsesmidler skønnes at udgøre godt 4¹/₂ mia. kr., mens grænsehandlen med andre varer skønnes at udgøre ca. 10 mia. kr. Det peger umiddelbart på en ret betydelig stigning i den samlede grænsehandel set i forhold til årene før coronapandemien, dog primært som følge af det skønnede omfang af grænsehandlen med andre varer, der er behæftet med væsentlig usikkerhed¹.

Coronapandemien førte blandt andet til midlertidige grænselukninger og rejserestriktioner, hvilket begrænsede danskernes muligheder for at grænsehandle i 2020 og 2021 – både fordi færre danskere tog på rejser og holdt ferie i udlandet, og fordi mulighederne for korte indkøbsture til fx grænsehandelsbutikkerne i Tyskland i en periode var reduceret. Disse ekstraordinære forhold gjorde, at den traditionelle grænsehandel i 2020 og 2021 var historisk lav.

Derimod vurderes grænsehandlen i 2022 kun i begrænset omfang at være påvirket af coronapandemien. Dermed kan 2022 betragtes som det første omtrent normale år set i et grænsehandelsperspektiv siden 2019. Det afspejler sig blandt andet ved, at grænse- og flytrafikken i 2022 nærmede sig niveauet fra før coronapandemien, *jf. boks 4.1 nedenfor*.

¹ Opgørelsen af grænsehandlen er af skønsmæssig karakter. Det hænger grundlæggende sammen med, at opgørelsen tager afsæt i stikprøvebaserede interviewundersøgelser. I det lys er opgørelsen af grænsehandlen behæftet med stor usikkerhed, og der kan ikke sættes to streger under grænsehandlens størrelse – heller ikke historisk.

Boks 4.1. Rejseaktivitet på vej tilbage på niveau fra før coronapandemien

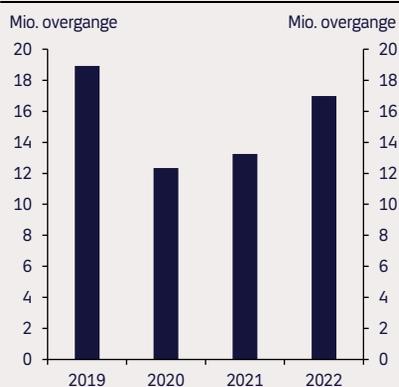
Efter et fald i antallet af grænseskrydsninger ved den dansk-tyske grænse og i antallet af rejsende fra danske lufthavne i 2020 og 2021 har trafikken ind og ud af landet i 2022 nærmet sig niveauet for 2019.

Således krydsede godt 17 mio. motorkøretøjer den dansk-tyske grænse i Sønderjylland i 2022, *jf. figur a*. Det er kun ca. 2 mio. eller 10 pct. færre end i 2019. Til sammenligning var grænsetrafikken i 2020 og 2021 omkring 30-35 pct. lavere end i 2019. Størstedelen af grænsehandlen foregår i Tyskland, *jf. også figur 4.4*.

For andre grænseovergange, herunder fx den dansk-svenske grænse via Øresundsbroen og Helsingørfærgerne samt fx færgesoverfarterne Rødby-Puttigarten og Gedser-Rostock, ses overordnet et lignende billede, hvor trafikken i 2022 har nærmet sig niveauet før coronapandemien.

Flytrafikken i danske lufthavne er steget betragteligt i 2022, når der sammenlignes med de to foregående år, men er stadig ikke helt tilbage på samme niveau som før coronapandemien, *jf. figur b*. I 2022 var der således knap 14 mio. afrejsende mod over 18 mio. i 2019.

Figur a. Vejtrafik ved den dansk-tyske grænse, 2019-2022



Anm.: Tallene er baseret på tællinger fra Vejdirektoratet ved syv sønderjyske grænseovergange. Tallene dækker over det samlede antal (motor)køretøjer, der har passeret grænsen ved ind- og udrejser af Danmark.

Kilde: Vejdirektoratet.

Figur b. Passagertrafik i danske lufthavne, 2019-2022



Anm.: Tallene dækker over det samlede antal afrejsende fra større, offentlige, betjente danske lufthavne. Større lufthavne er lufthavne med rutepassagerer eller med mindst 50.000 flyoperationer årligt.

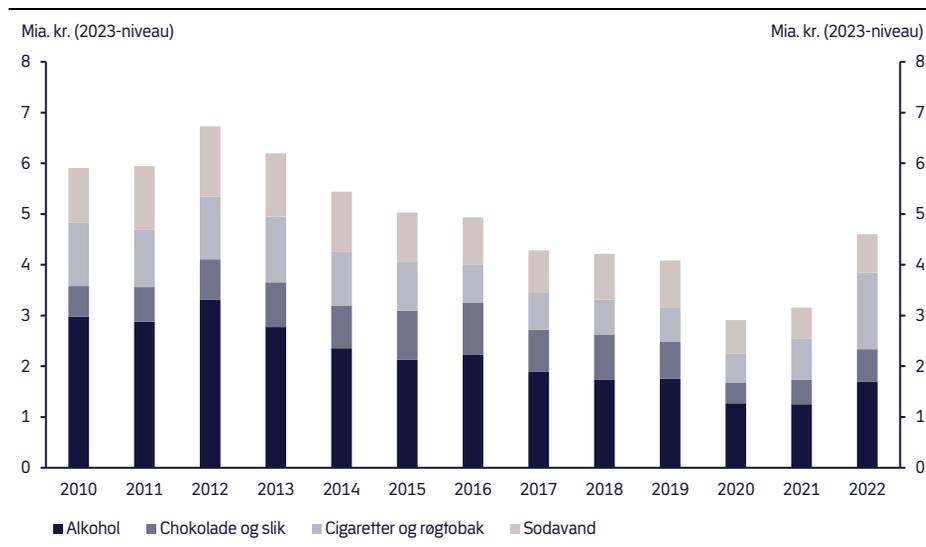
Kilde: Danmarks Statistik.

Grænsehandel med nydelsesmidler

Langt de fleste nydelsesmidler, som indgår i danskernes grænsehandel i udlandet, er afgiftsbelagte ved køb i Danmark. Fx er tobak og alkohol pålagt afgifter for at begrænse forbruget af disse varer, som har negative helbredsvirkninger og er forbundet med såkaldte *eksterne omkostninger* (eksternaliteter)². Grænsehandlen med disse varer er særlig interessant, fordi den flytter forbruget fra afgiftspligtige varer i Danmark til varer købt i udlandet, hvorved den danske stat mister indtægter fra afgifter og moms.

Set over en længere årrække har grænsehandlen med nydelsesmidler udvist en faldende tendens fra i omegnen af 5½ mia. kr. (opgjort i 2023-niveau) i midten af 2010'erne til ca. 4 mia. kr. i 2019, jf. figur 4.1. Efter et par år med ekstraordinært lav grænsehandel på grund af coronapandemien er grænsehandlen med nydelsesmidler i 2022 steget til godt 4½ mia. kr., hvilket skal ses i lyset af de gennemførte afgiftsforhøjelser for tobak, jf. nærmere omtale nedenfor.

Figur 4.1. Grænsehandel med nydelsesmidler, 2010-2022



Anm.: Som følge af skift af dataleverandør fra Gallup til Epinion er tallene for 2016-2018 ikke direkte sammenlignelige med tidligere år. Ligeledes er tallene fra og med 2019 ikke direkte sammenlignelige med tidligere år som følge af skift af dataleverandør fra Epinion til Wilke fra 2. kvartal 2019. Skønnet over danskernes grænsehandel dækker som udgangspunkt alle lande. Grænsehandlen er opgjort i 2023-niveau med afsæt i udviklingen i BNP i løbende priser ifølge *Økonomisk Redegørelse*, maj 2023.

Kilde: GfK, Gallup, Epinion, Wilke, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Ca. 85 pct. af den samlede grænsehandel med nydelsesmidler i 2022 – svarende til en værdi på godt 3¾ mia. kr. (opgjort i 2023-niveau) – bestod af afgiftsbelagte nydelsesmidler i form af øl, vin, spiritus, tobak, chokolade og slik. De resterende ca. 15 pct. bestod af sodavand, der ikke

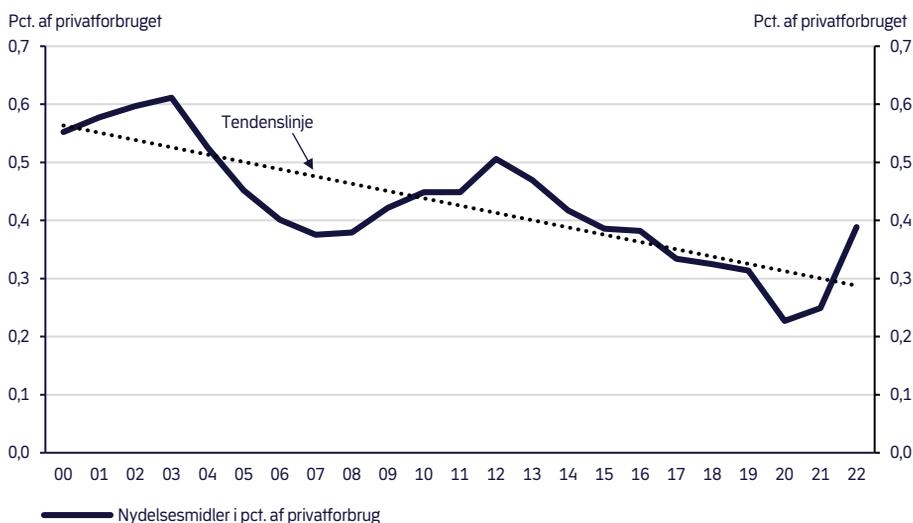
² De eksterne omkostninger afspejler de omkostninger ved forbruget af en vare, der ikke bæres af forbrugeren selv. Det gælder fx øgede omkostninger i sundhedsvæsenet, øgede udgifter til dagpenge mv. i forbindelse med sygdom, lavere skatteindtægter knyttet til helbredsbestemt lavere arbejdsindkomst etc.

længere er afgiftsbelagt i Danmark, idet sodavandsafgiften blev afskaffet i 2014. I Tyskland er momssatsen for sodavand dog 7 pct., mens den er 25 pct. i Danmark. Det må formodes at være en medvirkende årsag til, at danskerne stadig grænsehandler sodavand. Derudover skal danske grænsehandlere i Tyskland ikke betale pant på dåser.

Den samlede værdi af grænsehandlen på ca. 4½ mia. kr. i 2022 (opgjort i 2023-niveau) svarer til, at alle danskere i gennemsnit grænsehandlede nydelsesmidler for godt 800 kr. i 2022. Det er et fald på omtrent 35 pct. i løbet af de seneste 10 år.

Opgjort som *andel af privatforbruget* har grænsehandlen med nydelsesmidler også udvist en faldende tendens. I starten af 00'erne udgjorde grænsehandlen ca. 0,6 pct. af privatforbruget, mens denne andel i de senere år har udgjort ca. 0,3 pct. i gennemsnit, *jf. figur 4.2.*

Figur 4.2. Grænsehandel med nydelsesmidler som andel af privatforbruget, 2000-2022



Anm.: Se anmærkning til figur 4.1.

Kilde: GfK, Gallup, Epinion, Wilke, Danmark Statistik og egne beregninger.

Fra 2019 (før coronapandemien) til 2022 skønnes den samlede grænsehandel med nydelsesmidler at være steget med godt ½ mia. kr., *jf. tabel 4.1.* Det skyldes især, at grænsehandlen med tobak vurderes at være steget ganske meget i 2022, hvilket skal ses i lyset af de danske afgiftsforhøjelser på tobak, *jf. nærmere omtale nedenfor.*

Tabel 4.1. Grænsehandlen med nydelsesmidler fordelt på varekategorier, 2014-2022

Mio. kr. (2023-niveau)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Ændring 2019-22
Øl	1.190	925	980	840	830	840	600	595	610	-230
Vin	590	700	600	480	460	490	425	355	645	155
Spiritus	470	375	495	415	365	350	190	240	340	-10
Alkoholsodavand ¹⁾	100	125	140	150	75	70	50	60	95	25
Cigaretter	720	595	465	480	430	410	350	490	1150	735
Røgtobak	340	365	285	260	255	260	210	320	355	95
Sodavand	1.185	970	925	820	905	920	660	600	755	-160
Chokolade og slik	835	960	1.030	830	890	725	415	485	635	-90
Nydelsesmidler i alt	5.430	5.015	4.920	4.275	4.210	4.070	2.900	3.145	4.590	520

Anm.: Se anmærkning til figur 4.1. Tal er afrundet til nærmeste 5 mio. kr.

1) Indeholder også tal for cider.

Kilde: GfK, Gallup, Epinion, Wilke, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udviklingen i grænsehandlen med nydelsesmidler skal ses i lyset af flere forhold.

For det *første* er der over de seneste 10 år gennemført afgiftsnedsættelser på en række grænsehandelsfølsomme varer. Det gælder afskaffelsen af afgiften på sodavand pr. 1. januar 2014, afskaffelsen af tillægsafgiften på alkoholsodavand pr. 1. januar 2018, nedsættelsen af afgifterne på øl og vin pr. 1. april 2019³ samt afskaffelsen af emballageafgiften på pantbelagte emballager til øl og sodavand pr. 1. juli 2019, *jf. tabel 4.2*. Disse diskretionære afgiftsnedsættelser på grænsehandelsfølsomme varer har reduceret tilskyndelsen til at grænsehandle. Omvendt øges tilskyndelsen til grænsehandel af de markante forhøjelser af tobaksafgifterne i 2020 og 2022.

For det *andet* er værdien af de afgifter, der er fastsat i kroner og øre – alt andet lige – faldet reelt i takt med prisudviklingen. Det har sammen med de diskretionære afgiftsnedsættelser gjort det relativt billigere at købe disse varer i Danmark.

For det *trede* kan priser, afgifter eller momssatser være ændret i udlandet, så den økonomiske fordel for de danske forbrugere ved grænsehandel på den måde er blevet mindre⁴.

³ Ølafgiften blev pr. 1. april 2019 ændret fra 56,02 til 48,74 kr./l pr. liter 100 pct. ren alkohol, mens vinafgiften blev ændret fra 11,61 til 11,26 kr./l.

⁴ Tyskland havde midlertidigt nedsatte momssatser i 2. halvår 2020 som en del af den tyske genopretningspakke i kølvandet på coronapandemien. Effekten heraf på den danske grænsehandel vurderes at have været beskednen på grund af de midlertidige grænselukninger, men isoleret set skønnes den nedsatte tyske moms at have bidraget til at øge grænsehandlen i 2020.

Tabel 4.2. Faktiske afgiftssatser på nydelsesmidler, 2014-2022

Løbende priser	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Ændring 2014-22 (Pct.)
Øl, kr. pr. liter 100 pct. ren alkohol	56,0	56,0	56,0	56,0	56,0	48,7	48,7	48,7	48,7	-13,0
Emballageafgift for øl, kr. pr. liter (gns.) ¹⁾	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32	0,32/-	-	-	-	-100,0
Vin, kr. pr. liter (6-15 pct. alkohol) ²⁾³⁾	11,0	11,6	11,6	11,6	11,6	11,3	11,3	11,3	11,3	2,4
Spiritus, kr. pr. liter 100 pct. ren alkohol ²⁾	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	0,0
Alkoholsodavand (cider), kr. pr. liter ⁴⁾	11,8	12,5	12,5	12,5	5,3	5,2	5,2	5,2	5,2	-55,9
Cigaretter, kr. pr. 20 stk. ⁵⁾⁶⁾	24,1	24,1	24,1	24,1	24,1	24,1	35,2	35,2	39,3	63,1
Tobak (finskåret), kr. pr. kg ⁶⁾	788,5	788,5	788,5	788,5	788,5	788,5	1.350,9	1.350,9	1.550,9	96,7
Chokolade og slik, kr. pr. kilo ⁷⁾	24,6	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	5,6
Nettoprisindeks (2015=100)	99,4	100,0	100,5	101,7	102,6	103,5	103,9	105,4	113,5	14,2

Anm.: Der er afrundet til én decimal.

1) Der var frem til juli 2019 emballageafgift på øl. Afgiftssatsen afhæng af volumen, men gennemsnitssatsen var 32 øre pr. liter.

2) Der er også emballageafgift på vin og spiritus. Afgiftssatsen afhænger af volumen, men gennemsnitssatsen er 107 øre pr. liter for glas, metal og plast mv. Denne sats har ikke været ændret siden 2011.

3) Afgifterne på øl og vin blev nedsat pr. 1. april 2019. I tabellen fremgår afgifterne, som trådte i kraft pr. 1. april 2019.

4) Afgiften på alkoholsodavand var frem til 1. januar 2018 sammensat af afgiften på henholdsvis øl, vin eller spiritus samt en tillægsafgift. Tillægsafgiften på alkoholsodavand blev afskaffet pr. 1. januar 2018. Der er her taget udgangspunkt i den samlede afgift på vinbaseret alkoholsodavand (cider).

5) Afgiften på cigaretter består både af en stykafgift og en værdiafgift i pct. af detailprisen. I tabellen fremgår den samlede cigaretafgift baseret på gennemsnitsprisen det pågældende år. Værdiafgiften har siden 1. april 2012 udgjort 1 pct. af detailprisen og udgør dermed en meget begrænset andel af afgiften på cigaretter.

6) Tallet i 2020 er baseret på afgiften pr. 1. april 2020.

7) Afgiften på chokolade og slik er differentierede, så der er en lavere sats for sukkerfri produkter. Der er her taget udgangspunkt i den høje sats for sukkerholdige produkter.

Kilde: Skatteministeriet og Danmarks Statistik.

En række afgiftssatser for nydelsesmidler mv. i Danmark og vores nærmeste nabolande fremgår af tabel 4.3. I Tyskland, Sverige og Norge anvendes reducerede moms-satser på fødevarer, som også omfatter chokolade og slik. Det medfører – alt andet lige – lavere priser på chokolade og slik end i Danmark. Blandt de betragtede lande er Danmark aktuelt det eneste land med en specifik punktafgift på chokolade og slik, idet Norge har afskaffet afgiften på disse produkter med virkning fra 2021.

For alkoholiske drikkevarer – dvs. øl, vin og spiritus – er de danske afgifter (inkl. moms) højere end i Tyskland, men mærkbart lavere end i Sverige og Norge. Med forhøjelserne af tobaksafgiften pr. 1. april 2020 og 1. januar 2022 er de danske afgifter (inkl. moms) for cigaretter nu højere end i Tyskland og Sverige, mens tobaksafgifterne (inkl. moms) i 2019 var på nogenlunde samme niveau i de tre lande. Norge har fortsat højere tobaksafgifter end Danmark.

Tabel 4.3. Moms- og afgiftssatser på nydelsesmidler i nogle nabolande i 2022

	Danmark	Tyskland	Sverige	Norge
<i>Varegrupper</i>	<i>DKK (inkl. moms)</i>			
Cigaretter (20 stk., afgift af gns. detailpris)	51,2	33,0	33,6	63,2
Øl (33 cl, 4,6 pct. alkohol)	0,9	0,3	2,6	6,3
Vin (75 cl, 6-15 pct. alkohol) ¹⁾	10,6	...	16,4	38,4
Spiritus (70 cl, 40 pct. alkohol)	52,5	32,3	120,9	203,5
Chokolade og slik (100 g)	3,2
<i>Momssatser</i>	<i>Pct.</i>			
Normal sats	25	19	25	25
Reduceret sats ²⁾	-	7	12	15

Anm.: Der er afrundet til én decimal. Afgiftssatserne er opgjort inkl. moms

1) Beregnet ved et alkoholindhold på 12 pct.

2) Der anvendes fx nedsat momssats på fødevarer, herunder chokolade og slik.

Kilde: EU-Kommissionen, Finansdepartementet i Norge og egne beregninger.

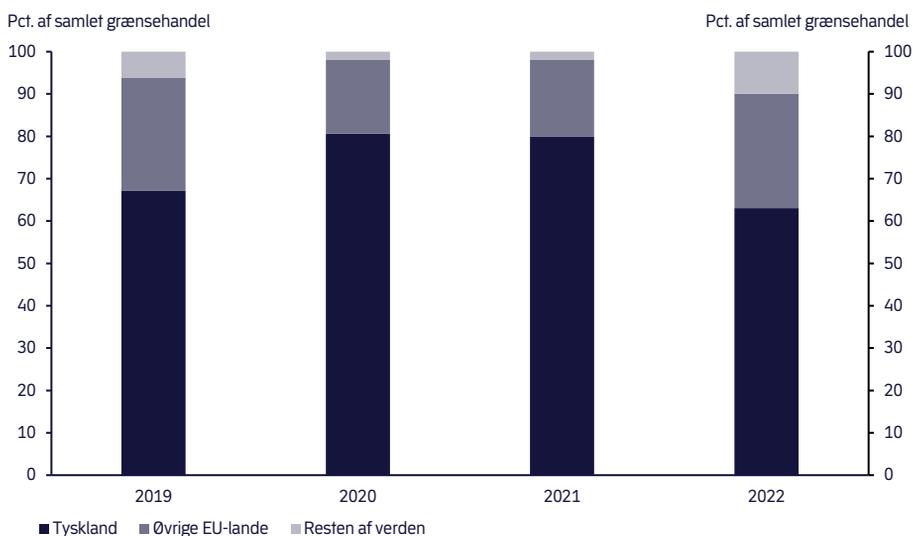
Danskerne grænsehandler mest i Tyskland

Langt størstedelen af danskernes grænsehandel med nydelsesmidler sker i Tyskland, ifølge Wilkes spørgeskemaundersøgelser. En vis del foretages i andre EU-lande og kun en begrænset del i lande udenfor EU. I 2022 skønnes grænsehandlen i Tyskland således at udgøre over 60 pct. af den samlede grænsehandel, mens ca. 25 pct. af den samlede grænsehandel sker i andre EU-lande, *jf. figur 4.3.*

I 2020 og 2021 har Tyskland stået for en særlig stor andel af grænsehandlen med nydelsesmidler, hvilket skal ses i lyset af, at coronapandemien formentlig har reduceret grænsehandlen i Tyskland mindre end grænsehandlen i andre lande.

En særlig stor andel af grænsehandlen med øl og sodavand finder sted i Tyskland ifølge Wilke/Epinion, *jf. figur 4A.2 i appendiks 4A.* Det skal blandt andet ses i sammenhæng med, at der er tale om varer, som fylder og vejer en del. Der skal i øvrigt ikke betales pant på øl og sodavand i den tyske grænsehandel. Omkostningerne ved at transportere øl og sodavand er således større fra lande, der ligger længere væk. Danskernes grænsehandel med chokolade og slik sker ligeledes primært i Tyskland, mens der også er en udbredt grænsehandel med vin og spiritus fra andre EU-lande. Tobak grænsehandles i ret stor udstrækning også i andre lande end Tyskland, herunder i flere østeuropæiske lande.

Figur 4.3. Danskernes grænsehandel med nydelsesmidler fordelt på lande, 2019-2022



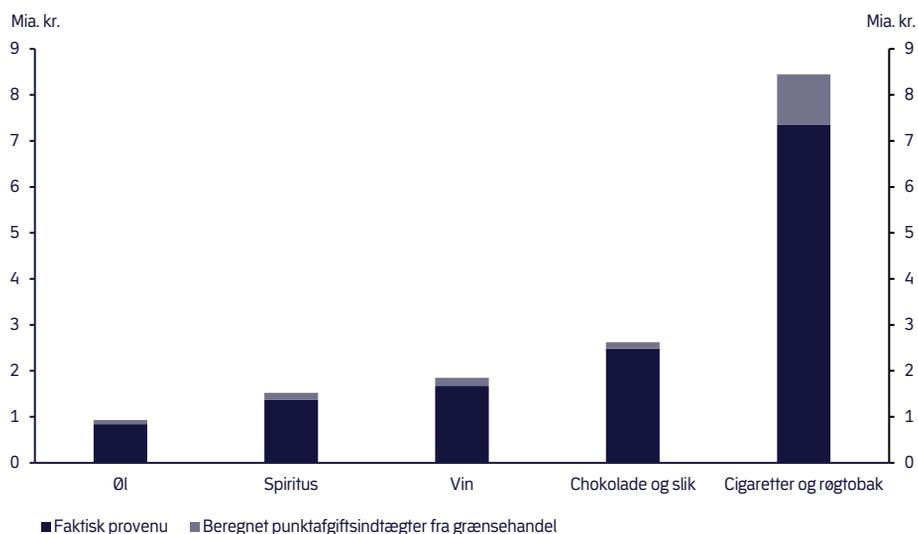
Anm.: Kategorien "Resten af verden" indeholder også grænsehandlen fra de lande, hvor landet ikke er angivet eller ikke kendes mv.
Kilde: Wilke, Epinion og egne beregninger.

Hypotetiske afgiftsindtægter fra grænsehandel

Hvis danskernes grænsehandel med nydelsesmidler i 2022 rent hypotetisk i stedet var blevet brugt på de tilsvarende afgiftsbelagte varer i Danmark, så ville afgiftsindtægterne herfra (dvs. fra punktafgifter ekskl. moms) skønsmæssigt have været godt 1¾ mia. kr. højere. I så fald ville de samlede punktafgiftsindtægter fra nydelsesmidler have været på ca. 15¼ mia. kr. i 2022. Samtidig ville momsindtægterne også have været skønsmæssigt godt 1 mia. kr. højere.

Afgifterne på cigaretter og røgtobak udgør godt to tredjedele af de hypotetiske ekstra afgiftsindtægter på i alt ca. 1¾ mia. kr. i 2022, jf. figur 4.4. Det afspejler, at tobaksafgifterne udgør en relativt stor andel af forbrugerprisen på cigaretter og øvrige tobaksvarer, således at grænsehandlen med tobak alt andet lige har større virkning på de danske afgiftsindtægter end en beløbsmæssig tilsvarende grænsehandel med andre nydelsesmidler.

Figur 4.4. Faktiske og beregnede hypotetiske punktafgiftsindtægter fra grænsehandel, 2022



Anm.: Tallene er opgjort ekskl. moms. For vin er afgiftsindtægterne opgjort inkl. grænsehandlen med alkoholsodavand og cider.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Forhøjelse af tobaksafgifterne i 2020 og 2022

Som led i *Aftale om finanslov for 2020* er tobaksafgifterne blevet forhøjet i 2020 og 2022 med henblik på at begrænse rygning – særligt blandt børn og unge. For en pakke med 20 cigaretter svarer afgiftsforhøjelsen til en prisstigning på ca. 14 kr. pr. 1. april 2020 og yderligere ca. 5 kr. pr. 1. januar 2022. Afgifterne på anden tobak (røgtobak samt cigarer mv.) er også blevet forhøjet.

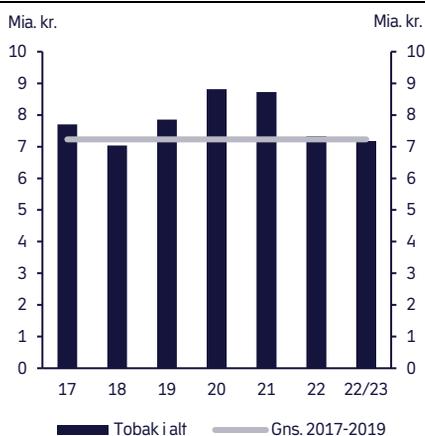
Når tobakspriserne stiger som følge af højere afgifter, kan de danske rygere principielt reagere på tre måder: De kan *øge udgifterne* til tobak for at fastholde forbruget heraf, *reducere deres tobaksforbrug* for at afbøde den ekstra afgiftsbyrde eller *øge deres grænsehandel* for at undgå at betale de danske afgifter.

I 2020 og 2021 steg indtægterne fra tobaksafgifterne til knap 9 mia. kr., mens de gennemsnitlige afgiftsindtægter udgjorde ca. 7¼ mia. kr. i årene 2017-2019 (korrigeret for formodet hamstring i slutningen af 2019 op mod den første afgiftsforhøjelse i 2020), jf. figur 4.5. Indtægterne fra tobaksafgifterne i 2020 og 2021 formodes dog at have været påvirket af coronapandemiens effekt på grænsehandlen.

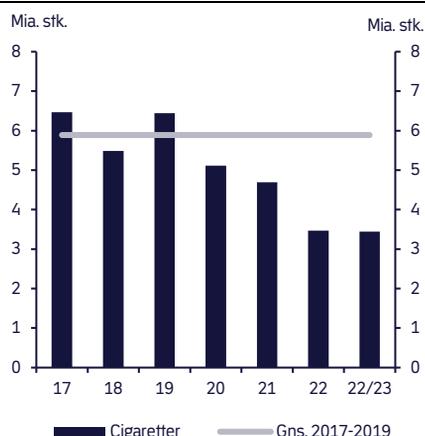
I 2022 er indtægterne fra tobaksafgifterne faldet til godt 7 mia. kr., dvs. omtrent svarende til det gennemsnitlige niveau i årene før coronapandemien. I perioden 2. kvartal 2022-1. kvartal 2023,

som omfatter det første hele år efter, at det såkaldte *clean market*⁵ trådte i kraft 1. april 2022, udgjorde indtægterne også godt 7 mia. kr., jf. den yderste højre søjle i figur 4.5. Det gælder vel at mærke, selvom satserne for tobaksafgifterne er blevet forhøjet markant.

Figur 4.5. Indtægter fra tobaksafgifter, 2017-2022/23



Figur 4.6. Afgiftspligtigt salg af cigaretter, 2017-2022/23



Anm.: Afgiftsindtægterne i figur 4.5 er i løbende priser og er opgjort som bruttoindtægter fra salg af stempelmærker fratrukket godtgørelse for tilbageleverede stempelmærker. Det afgiftspligtige salg af cigaretter i figur 4.6 er ligeledes opgjort netto (dvs. fratrukket tilbageleverede stempelmærker). Det afgiftspligtige salg af cigaretter er opgjort ud fra afgiftsindtægterne og den kvartalsvise opgjorte gennemsnitspris i Skattestyrelsens tobaksstatistik og er derfor behæftet med usikkerhed, hvilket i særdeleshed gælder det antal cigaretter, der godtgøres ved tilbagelevering af stempelmærker. Opgørelsen i figur 4.6 er ikke sammenfaldende med tallene i Danmarks Statistiks NYT-artikel *Der sælges mindre alkohol og færre cigaretter*, som er baseret på oplysninger fra Skattestyrelsen vedrørende indførelse af cigaretter i den danske detailhandel. Den overordnede tendens i begge opgørelser er dog den samme. Den yderste højre søjle i begge figurer viser henholdsvis afgiftsindtægterne og antallet af cigaretter i de fire kvartaler i perioden 2. kvartal 2022-1. kvartal 2023 (begge inkl.). De viste gennemsnit er for perioden 1. kvartal 2017-3. kvartal 2019 (begge inkl.).

Kilde: Skattestyrelsens punktafgiftssystem, Skattestyrelsens tobaksstatistik og egne beregninger.

Når niveauet for indtægterne ikke er steget til trods for de højere afgifter, afspejler det, at det afgiftsbelagte salg er faldet. Foruden afgiftsniveauet er udviklingen i indtægterne således bestemt af udviklingen i afgiftsgrundlaget, dvs. i mængden af de stempelmærker, som ligger til grund for afgiftsbetalingerne fra producenter og importører af tobaksvarer.

⁵ Reglerne om *clean market* blev indført i forbindelse med den seneste forhøjelse af tobaksafgifterne. Tobaksafgiften betales af tobaksproducenterne, når de køber stempelmærker. Stempelmærkerne sættes på pakker med cigaretter og andre typer tobak, for de sendes ud i detailhandlen. Op til den første afgiftsforhøjelse i 2020 opbyggede tobaksproducenterne store lagre af stempelmærker til den gamle (lavere) afgift, hvorfor der i ganske lang tid, efter forhøjelsen trådte i kraft den 1. april 2020, stadig blev solgt tobak til den gamle (lavere) afgift. For at undgå at dette gentog sig i forbindelse med den seneste forhøjelse af tobaksafgiften, der trådte i kraft den 1. januar 2022, blev der indført et såkaldt *clean market* med skæringsdato den 1. april 2022. I perioden mellem den 1. januar 2022 og den 1. april 2022 måtte detailhandlere frit sælge ud af deres lager med cigaretter og røgtobak med stempelmærker med den gamle (lavere) afgift, der gjaldt for 1. januar 2022. Efter den 1. april 2022 måtte detailhandlere imidlertid ikke længere sælge cigaretter og røgtobak med den gamle (lavere) afgift. Fra den 1. april 2022 har alle lovligt solgte pakker med tobak således været påsat et stempelmærke med den gældende afgift.

Cigaretter står for størstedelen af indtægterne fra tobaksafgifterne. Baseret på solgte stempelmærker er det skønnede afgiftspligtige salg af cigaretter faldet fra ca. 5½ mia. stk. i perioden før afgiftsstigningerne til omtrent 3½ mia. stk. i 2022, *jf. figur 4.6*⁶. Indtægterne i løbet af 2022 har dog været påvirket af en forholdsvis stor tilbagelevering af ubrugte stempelmærker, svarende til omtrent 1½ mia. kr., hvilket alt andet lige bidrager negativt til indtægterne.

Udviklingen i afgiftsgrundlaget kan også være påvirket af andre forhold end afgiftsforhøjelserne, ligesom det er muligt, at adfærdsvirkningerne fra afgiftsforhøjelserne ikke fuldt ud er indtrådt i 2022. Udviklingen indikerer ikke desto mindre et markant fald i afgiftsgrundlaget, som stort set har opvejet den umiddelbare provenuvirkning af de højere afgiftssatser.

Denne sammenhæng mellem afgiftsforhøjelserne og udviklingen i de samlede afgiftsindtægter peger således på, at *selvfinansieringsgraden* af ændringer af tobaksafgifterne (med stor usikkerhed) er i omegnen af 100 pct., som det var skønnet i *Skatteøkonomisk Redegørelse 2021 (kapitel 7)*.⁷ Opdaterede skøn for selvfinansieringsgraderne for hypotetiske afgiftsned sættelser for en række nydelsesmidler, herunder også for tobak, vises nedenfor.

Udviklingen i afgiftsgrundlaget, dvs. i det afgiftspligtige (lovlige) salg af tobak, kunne umiddelbart formodes at afspejle en ændring i danskernes rygevaner. Sundhedsstyrelsens rygevanerundersøgelser indikerer imidlertid, at danskernes forbrug af tobak i slutningen af 2022 ikke er faldet væsentligt til trods for de to afgiftsforhøjelser.

Når det afgiftspligtige salg er faldet, mens det faktiske tobaksforbrug tilsyneladende ikke er faldet tilsvarende, er det en indikation af, at grænsehandlen med tobak (samt den illegale handel) må være steget⁸. Dette afspejler sig også i den skønnede stigning i værdien af grænsehandlen med tobak i 2022, *jf. figur 4.1 ovenfor*.

Indførelse af nye afgifter på nikotinholdige produkter

Pr. 1. oktober 2022 er der indført nye afgifter på nikotinprodukter (dvs. nikotinposer) samt nikotinholdige væsker til e-cigaretter, *jf. boks 4.2*. Disse nye afgifter har foreløbig tilvejebragt et mærkbart provenu, hvilket indikerer, at der er et forholdsvis stort marked for disse produkter.

I det omfang priserne på disse produkter er lavere i blandt andet Danmarks nabolande, vurderes såvel nikotinholdige væsker som nikotinposer at være grænsehandelsfølsomme varer. Der foreligger dog endnu ikke et datagrundlag, der kan bruges til at vurdere omfanget af grænsehandel med disse produkter, ligesom danskerne heller ikke nødvendigvis fuldt ud har tilpasset deres grænsehandelsadfærd til afgifterne, idet disse først er indført for nylig.

⁶ Perioden for afgiftsstigningerne er opgjort som gennemsnittet for perioden 1. kvartal 2017-3. kvartal 2019 (begge inkl.). Det sidste kvartal af 2019 vurderes at være påvirket af hamstring op mod den første afgiftsforhøjelse i 2020 og er derfor udeladt fra det opgjorte gennemsnit.

⁷ Afgiftsforhøjelser vil hovedsageligt påvirke indtægterne fra tobaksafgifterne, men vil også i mindre grad påvirke andre indtægter for staten, herunder momsindtægterne. Samtidig bemærkes, at selvfinansieringsgraden blandt andet vil variere afhængigt af størrelsen af en afgiftsændring, *jf. nedenfor*.

⁸ Skønnet for grænsehandelns omfang dækker både over den lovlige grænsehandel, hvor danskerne selv medbringer tobaksvarer fra udlandet til eget forbrug, og den illegale handel, hvor der sælges tobaksvarer i Danmark, uden at der er betalt (dansk) afgift heraf.

Boks 4.2. Indførelse af nye afgifter på nikotinholdige produkter

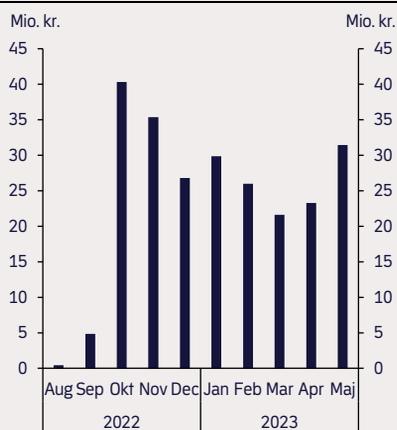
Der er indført nye afgifter på henholdsvis nikotinholdige væsker til e-cigaretter og nikotinprodukter (nikotinposer). Disse tiltag trådte i kraft 1. oktober 2022. Afgiften på nikotinholdige væsker består af to satser, som afhænger af nikotinkoncentrationen. Den ene sats på 1,5 kr. pr. ml gælder for væsker med en lav nikotinkoncentration (til og med 12 mg pr. ml), mens den anden sats på 2,5 kr. pr. ml gælder for væsker med en høj nikotinkoncentration (over 12 mg pr. ml). Afgiften på nikotinprodukter (fx nikotinposer) udgør 5,5 øre pr. mg nikotin.

Som et typeeksempel for nikotinposer udgør afgiften på en dåse med 20 nikotinposer med en koncentration på 8 mg nikotin per pose ca. 11 kr. (inkl. moms). Når der tages udgangspunkt i et prisniveau uden afgiften på ca. 35 kr., svarer afgiften således til en prisstigning fra ca. 35 kr. til ca. 46 kr. for en dåse. Der er tale om et typeeksempel, da både koncentrationen af nikotin og antallet af nikotinposer i en dåse varierer. For nikotinposer med en højere koncentration vil afgiften og dermed prisstigningen være højere. Som et typeeksempel for nikotinvæske udgør afgiften for 6 ml væske med en nikotinkoncentration under 12 mg pr. ml ligeledes ca. 11 kr. (inkl. moms). For nikotinvæsker med højere koncentration (over 12 mg pr. ml) vil afgiften være højere. Det bemærkes, at der ikke er en entydig målestok for, hvad der udgør sammenlignelige forbrugsmængder af forskellige produkter.

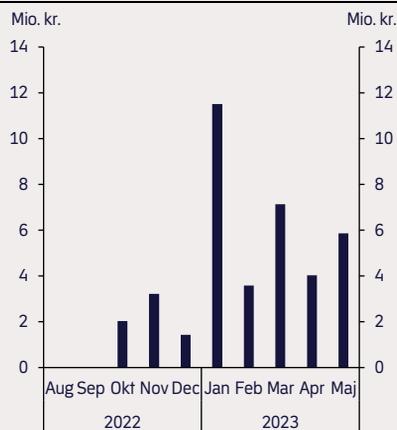
Ved årsskiftet 2022/23 trådte det såkaldte *clean market* i kraft. Dvs. siden 1. januar 2023 har det ikke længere været lovligt at sælge nikotinposer og -væsker uden afgift i detailhandlen.

Eftersom afgifterne for nuværende kun har eksisteret lidt over et halvt år, er der et meget begrænset datagrundlag for disse afgifter. Det foreløbige datagrundlag, der består af indtægter på månedsbasis, indikerer dog, at der er tale om afgiftsgrundlag af en vis størrelse. Hvis det forudsættes, at indtægterne for de første fem måneder af 2023, *jf. figura og b*, giver et nogenlunde retvisende billede af indtægterne på årsbasis, vil de samlede indtægter fra afgifterne være i omegnen af 300 mio. kr. for nikotinposer og 50-100 mio. kr. for nikotinvæsker.

Figur a. Indtægter fra afgift på nikotinposer



Figur b. Indtægter fra afgift på nikotinvæsker



Anm.: Indtægterne er opgjort i løbende priser.

Kilde: Skattestyrelsens punktafgiftssystem.

Samtidig med indførelsen de nye afgifter på nikotinvæsker og nikotinposer blev afgiften for røgfri tobak (fx tyggetobak) tilpasset, så de to hidtidige afgiftskategorier blev sammenlagt. Fra og med 1. oktober 2022 pålægges alle produkter den høje sats, hvilket omtrent indebærer en firedobling af den lave sats.

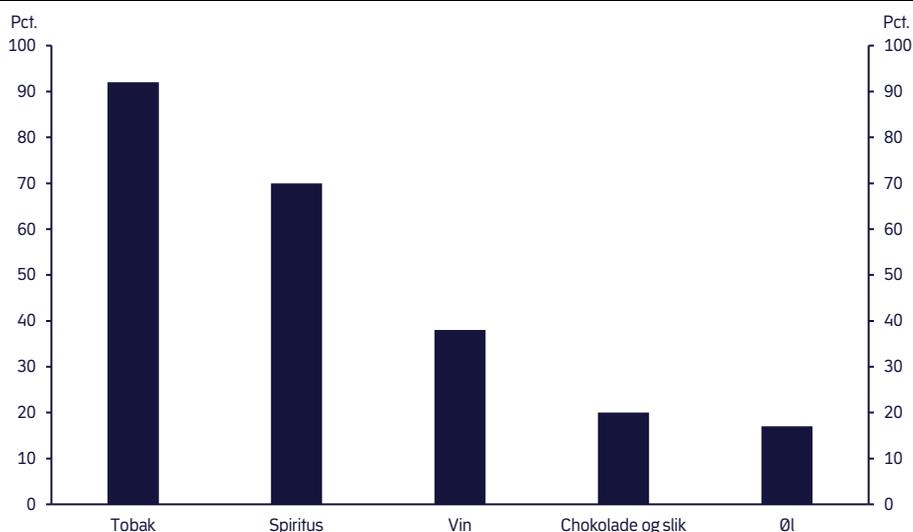
Selvfinansieringsgrader ved afgiftsændringer på grænsehandelsfølsomme varer

Selvfinansieringsgraden angiver helt overordnet, hvor stor en andel af en afgiftsnedsettelse, der skønnes at "komme tilbage" til statskassen som følge af ændret adfærd. Mere specifikt er selvfinansieringsgraden defineret som den dynamiske provenuvirkning (som adfærdsændringen giver anledning til) målt i procent af den umiddelbare provenuvirkning efter automatisk tilbageløb, *jf. også afsnit 2.4.*

Selvfinansieringsgraderne for hypotetiske afgiftsnedsettelser på grænsehandelsfølsomme varer, der alle indebærer et umiddelbart mindreprovenu på 100 mio. kr. (inkl. moms), fremgår af *figur 4.5.*

Selvfinansieringsgraden vurderes at være væsentligt højere for tobak og spiritus end for øl samt chokolade og slik, *jf. figur 4.7.* For tobak skønnes selvfinansieringsgraden at være 92 pct. og dermed ret tæt på 100 pct. Det indebærer, at en hypotetisk afgiftsnedsettelse på 100 mio. kr. i umiddelbart mindreprovenu (inkl. moms) vurderes at være stort set fuldt selvfinansierende, dvs. neutral i forhold til de offentlige finanser.

Figur 4.7. Selvfinansieringsgrader ved hypotetiske afgiftsnedsettelser på 100 mio. kr.



Anm.: Hypotetiske afgiftsnedsettelser med et umiddelbart mindreprovenu på 80 mio. kr. før moms, dvs. $80 \cdot (1 + 0,25) = 100$ mio. kr. inkl. moms. Foruden det initiale afgiftspligtige salg (dvs. initiale afgiftsgrundlag) fremkommer selvfinansieringsgraderne ud fra beregningsforudsætninger om ændringerne i henholdsvis forbruget af og grænsehandlen med de afgiftspligtige varer ved en ændring i afgiftssatserne, hvor der samtidig forudsættes fuld prisovervæltning af afgiftsændringen. Hertil kommer et bidrag fra den afledte arbejdsudbudsvirkning af afgiftsændringen, *jf. fx Skatteøkonomisk Redegørelse 2021 (kapitel 4).*

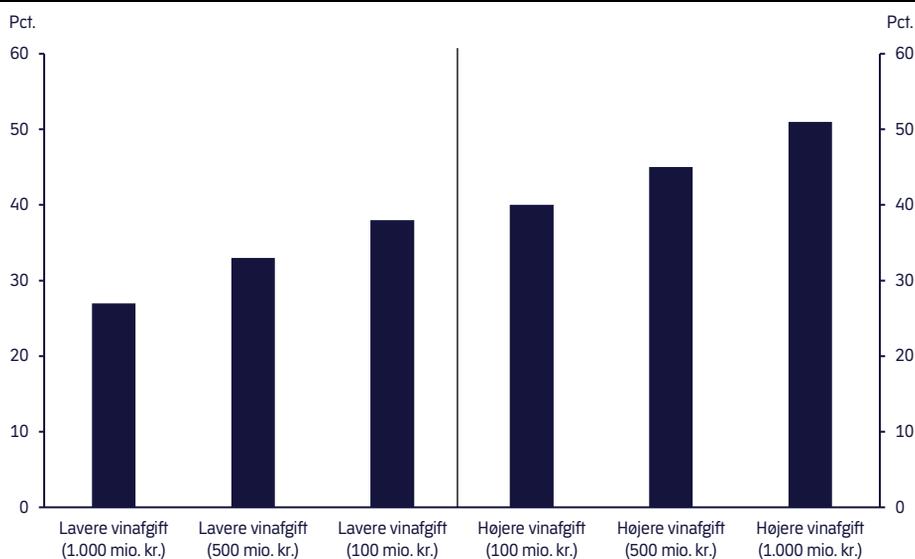
Kilde: Egne beregninger.

Selvfinansieringsgraden afhænger blandt andet af, hvor høj afgiften er i udgangspunktet, og hvordan det danske afgiftsniveau er i forhold til udlandet. Relativt høje afgiftssatser vil normalt være forbundet med relativt store forbrugs- og grænsehandelsforvridninger – og dermed relativt

høje selvfinansieringsgrader. Endvidere er provenueffekten fra en given ændring i (mængden af) det afgiftspligtige salg alt andet lige større, des højere afgiften er.

Selvfinansieringsgraden vil også afhænge af størrelsen af afgiftsændringen, idet selvfinansieringsgraden typisk vil aftage ved markante nedsættelser af en afgiftssats, mens den typisk vil stige ved markante afgiftsforhøjelser, jf. figur 4.8, der viser dette med udgangspunkt i vinafgiften.

Figur 4.8. Selvfinansieringsgrader ved hypotetiske ændringer af vinafgiften



Anm.: Tallene i parentes angiver den umiddelbare provenuevirkning ved de viste hypotetiske afgiftsændringer.

Kilde: Egne beregninger.

De konkrete størrelser af de afledte adfærdsvirkninger er forbundet med betydelig usikkerhed. Det gælder især ved store afgiftsændringer, idet der blandt andet er en risiko for såkaldte *ketchup-effekter* i grænsehandlen. Ketchup-effekter indebærer, at der kan opstå endog meget store og pludselige ændringer i grænsehandlen i forbindelse med store prisstigninger eller prisfald – fx udløst af større afgiftsændringer. Hvis der er mulighed for store besparelser ved grænsehandel, kan det ligefrem indebære, at grænsehandlen – og særligt den illegale handel – sættes i system.

4.3 E-grænsehandel

Danske husholdninger køber i stigende grad varer og ydelser på nettet. Køb i udenlandske netbutikker betegnes *e-grænsehandel*, mens det samlede køb i både udenlandske og danske netbutikker betegnes *e-handel*.

E-grænsehandlen adskiller sig væsentligt fra den traditionelle, fysiske grænsehandel, hvor man selv henter varer i udlandet. Forskellene ses blandt andet i de konkrete handlede varer og ydelser.

Størstedelen af e-grænsehandlen består således af *ydelser*, herunder digital underholdning (fx streaming af film og musik) og rejser (fx fly, billeje og hotel), der købes i udenlandske netbutikker. I modsætning hertil består den traditionelle grænsehandel primært af *varer*, mens ydelser kun udgør en lille andel af den traditionelle grænsehandel⁹. Samtidig skønnes e-grænsehandel med afgiftsbelagte nydelsesmidler – som fx alkohol og slik – at være meget lidt udbredt.

Som udgangspunkt er der *forbrugslandsbeskatning* i EU. Hvad angår danskernes e-grænsehandel, er der imidlertid en betydelig del – herunder køb af hotelophold og billeje i udlandet via en netbutik – hvor der ikke betales dansk moms, idet forbruget ikke finder sted i Danmark. I det lys har e-grænsehandlen som udgangspunkt en forholdsvis begrænset betydning for statens momsprovenu. Der gælder herudover, at billetter knyttet til internationale flyvninger generelt ikke pålægges moms.

Forbrugslandsbeskatningen er blevet skærpet fra 1. juli 2021, hvor nye EU-regler for e-grænsehandel trådte i kraft, *jf. boks 4.2*. Reglerne vurderes at øge proventet til Danmark, da der i højere grad vil blive afregnet moms i Danmark.

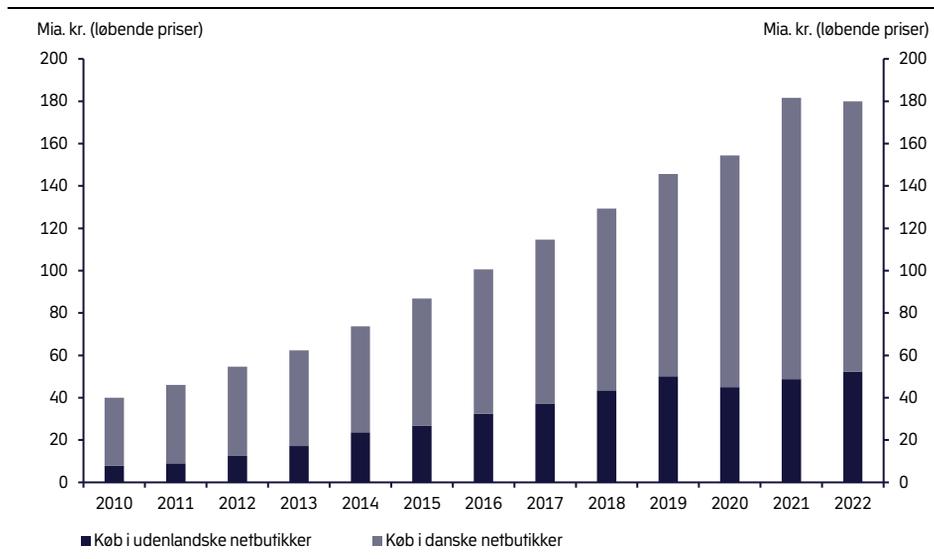
E-grænsehandlen steg i 2022

Danskernes *samlede e-handel* i 2022 er på omtrent samme niveau som i 2021, ifølge oplysninger fra Dansk Erhverv, *jf. figur 4.9*. Dermed er der for første gang i en lang årrække ikke tale om stigning i den samlede e-handel – hvilket dog skal ses i lyset af en ekstraordinært stor stigning i e-handlen fra 2020 til 2021. Den samlede e-handel vurderes at have udgjort ca. 180 mia. kr. i 2022, hvoraf *e-grænsehandlen* udgjorde ca. 52 mia. kr., *jf. den mørkeblå del af søjlerne i figur 4.9*. Dansk Erhvervs opgørelse af e-handlen er baseret på spørgeskemaundersøgelser og er behæftet med nogen usikkerhed.

E-grænsehandlen – dvs. danskernes køb i udenlandske netbutikker – er overordnet set steget kraftigt det seneste årti. I perioden fra 2010 til 2019 var den gennemsnitlige årlige vækst over 20 pct. – vel at mærke opgjort i løbende priser. Den usædvanlige nedgang i e-grænsehandlen i 2020 skyldes formentligt, at der blev købt færre ferierelaterede ydelser i udenlandske netbutikker, som fx flybilletter, hotelophold og billeje. Forbruget af disse ydelser vurderes således også at være blevet påvirket af coronapandemien, *jf. boks 4.1 ovenfor*. Det bemærkes, at sådanne ydelser købt i udenlandske netbutikker indgår i opgørelsen af e-grænsehandlen, selvom hotelopholdet eller billejen finder sted i udlandet. I 2022 er e-grænsehandlen opadgående og lidt over niveauet i 2019.

⁹ Hotelophold og billeje købt i udenlandske netbutikker medregnes som e-grænsehandel, mens almindelige turistudgifter inkl. fx udgifter til restaurant og hotel i udlandet ikke medregnes i den traditionelle grænsehandel.

Figur 4.9. Danskernes samlede e-handel og e-grænsehandel, 2010-2022



Anm.: Opgørelsen er spørgeskemabaseret.

Kilde: Dansk Erhverv og Foreningen for Dansk Internethandel (FDIH).

Gennem 2010'erne har danskernes e-handel i danske netbutikker og udenlandske netbutikker (e-grænsehandel) udgjort en gradvist stigende andel af det samlede privatforbrug, jf. tabel 4.4. Den samlede e-handels andel af privatforbruget er således tredoblet fra ca. 5 pct. i 2011 til ca. 15 pct. i 2022, mens e-grænsehandlen er øget fra ca. 1 pct. af privatforbruget i 2011 til ca. 4½ pct. i 2022. Set over de seneste 3-4 år har e-grænsehandlens andel af privatforbruget dog ligget nogenlunde stabilt.

Tabel 4.4. Danskernes e-handel i danske netbutikker og udenlandske netbutikker (e-grænsehandel) ifølge Dansk Erhverv m.fl., 2011-2022

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Forbrug</i>	<i>Mia. kr. (løbende priser)</i>											
E-handel	46,0	54,7	62,4	73,7	86,9	100,6	114,6	129,3	145,6	154,4	181,6	179,9
- Danske butikker	37,0	42,2	45,3	50,1	60,0	68,2	77,4	85,9	95,5	109,4	132,9	127,7
- Udenlandske butikker	9,0	12,5	17,1	23,6	26,9	32,4	37,2	43,4	50,1	45,0	48,7	52,2
<i>Andel af privatforbrug</i>	<i>Pct. af privatforbrug</i>											
E-handel	5,2	6,0	6,8	7,9	9,1	10,2	11,3	12,3	13,5	14,8	15,9	15,0
- Danske butikker	4,2	4,6	4,9	5,4	6,3	6,9	7,6	8,2	8,9	10,5	11,7	10,7
- Udenlandske butikker	1,0	1,4	1,9	2,5	2,8	3,3	3,7	4,1	4,6	4,3	4,3	4,4

Kilde: Dansk Erhverv, Foreningen for Dansk Internethandel (FDIH), Danmarks Statistik (tal for privatforbruget) og egne beregninger.

E-grænsehandlen giver danskerne adgang til varer og ydelser, som måske ikke er tilgængelige på det danske marked og/eller kan købes til en lavere pris end i Danmark. Ifølge Dansk Erhverv er den primære årsag til, at danskerne handler i en udenlandsk netbutik, at varen ikke kan købes i Danmark (21 pct.), mens den næsthøypigste årsag er en lavere pris (20 pct.).

For den traditionelle grænsehandel med nydelsesmidler vurderes lavere priser derimod at være mere afgørende end manglende tilgængelighed af bestemte produkter i Danmark, idet produkterne i navnlig de tyske grænsehandelsbutikker i vidt omfang også kan købes i Danmark.

Danskerne er ofte ikke bevidste om, at de handler i en udenlandsk netbutik og dermed e-grænsehandler. Ifølge Dansk Erhverv tænkte hver femte dansker ikke nærmere over netbutikkens nationalitet, og en del danskere tror, at en række udenlandske netbutikker er danske¹⁰. Som nævnt vil køb i netbutikker være omfattet af forbrugslandsbeskatning, så der uanset netbutikkens nationalitet betales dansk moms.

De ovenstående tal om danskernes køb i danske netbutikker og udenlandske netbutikker (e-grænsehandel) er baseret på en spørgeskemaundersøgelse fra Dansk Erhverv. Nedenfor fremgår en opgørelse af e-grænsehandlen baseret på registerdata fra Skattestyrelsen, som har fået adgang til aggregerede betalingskortoplysninger med henblik på kontrol af virksomhedernes momsafregning. På baggrund af disse data kan e-grænsehandlen opgøres til ca. 48 mia. kr. i 2020, *jf. tabel 4.5*. Det er omtrent på niveau med opgørelsen fra Dansk Erhverv.

Tabel 4.5. Betalingskortoplysninger om danskernes e-grænsehandel, 2018-2020

Mia. kr. (løbende priser)	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
	Varer			Ydelser			Varer og ydelser i alt		
Indenfor EU	11,4	12,3	16,5	25,0	25,6	27,0	36,4	37,9	43,5
Udenfor EU	1,0	1,0	1,2	5,4	5,2	3,7	6,4	6,2	4,9
I alt	12,4	13,3	17,7	30,5	30,8	30,7	42,8	44,1	48,4

Anm.: Data indeholder kun transaktioner foretaget med betalingskort, der er udstedt til forbrugere. En betaling kan være udtryk for andet end et salg af en vare eller ydelse. Opdelingen på varer og ydelser er sket med udgangspunkt i den branchekode, der er tilfaldt af betalings tjeneste-udbyderen. Opdelingen af e-grænsehandlen udenfor og indenfor EU tager udgangspunkt i den første betalingsmodtager i transaktions-kæden. Kilde: Skattestyrelsen.

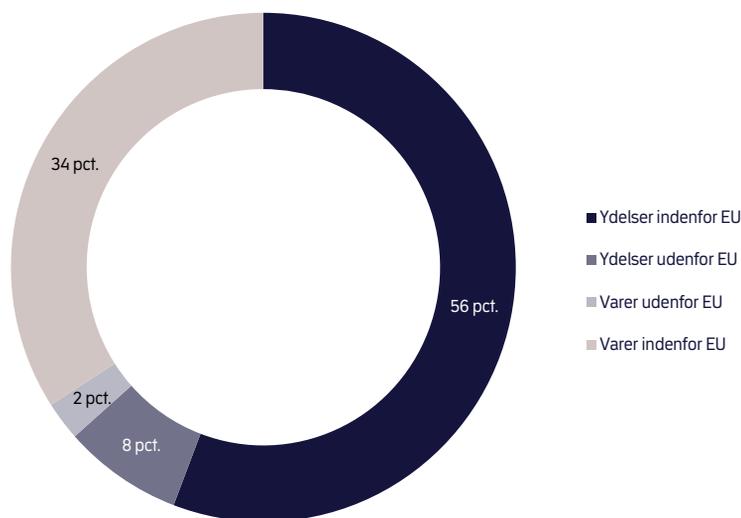
Skattestyrelsens registerbaserede opgørelse viser dog en stigning i e-grænsehandlen på ca. 4 mia. kr. fra 2019 til 2020, mens Dansk Erhvervs opgørelse viser et fald på ca. 5 mia. kr., *jf. tabel 4.4 ovenfor*. Det bemærkes, at Skattestyrelsens data kun indeholder køb foretaget med betalingskort, og at der således ikke indgår e-grænsehandel baseret på fx bankoverførsler.

Ifølge Skattestyrelsens betalingskortoplysninger for 2020 er omtrent to tredjedele af danskernes e-grænsehandel køb af ydelser, mens den resterende tredjedel er køb af varer, *jf. figur 4.10*. Fordelingen mellem ydelser og varer har været nogenlunde konstant i perioden 2016-2019, mens

¹⁰ Fx tror 52 pct. af danskerne, at tyske Zalando er dansk, mens 69 pct. af danskerne tror, at svenske H&M er dansk. Begge netbutikker har da også dansksprogede hjemmesider, og H&M har desuden mange fysiske butikker i Danmark.

ydelsernes andel faldt lidt i 2020. Det afspejler formentlig en nedgang i danskernes udlandsrejser som følge af coronapandemien. Danske forbrugeres køb af fx rejser – herunder flybilletter og hotelophold – indgår således som ydelser i e-grænsehandlen, hvis rejserne er købt i en udenlandsk netbutik.

Figur 4.10. Danskernes e-grænsehandel (køb i udenlandske netbutikker) indenfor og udenfor EU fordelt på varer og ydelser ifølge Skattestyrelsen, 2020



Anm.: Se anmærkning til tabel 4.5.

Kilde: Skattestyrelsen.

Det fremgår desuden af betalingskortoplysningerne, at langt størstedelen (ca. 90 pct.) af danskernes e-grænsehandel i 2020 foregik i netbutikker i andre EU-lande, mens en mere beskedne del (ca. 10 pct.) kan henføres til netbutikker i lande udenfor EU, jf. figur 4.8. Opgørelsen er dog behæftet med en vis usikkerhed, hvorved tallene kun giver en indikation af fordelingen. Det skyldes blandt andet, at Skattestyrelsen kun har oplysninger om den første betalingsmodtager i udlandet, mens der godt kan være flere led i transaktionskæden – hvis forbrugeren fx betaler via PayPal. Netbutikker, som ikke modtager betalingen direkte fra forbrugeren, indgår derfor ikke nødvendigvis korrekt i opgørelsen, når det drejer sig om at skelne mellem køb indenfor EU eller udenfor EU.

Moms af e-grænsehandel

Ved køb i udenlandske netbutikker (e-grænsehandel) skal der som udgangspunkt betales moms i forbrugslandet, dvs. det land forbrugeren befinder sig i. Der gælder dog en undtagelse for virksomheder indenfor EU med et meget begrænset fjernsalg. Mulighederne for at sikre, at beskattningen sker i forbrugslandet, er blevet styrket med en ny model for importmoms i EU, som trådte i kraft den 1. juli 2021, jf. boks 4.3 nedenfor.

De nye regler for afregning af moms indebærer blandt andet, at de nationale fjernsalgsgrænser for betaling af moms *indenfor* EU er blevet erstattet med en fælles, lavere grænse. Den danske fjernsalgsgrænse tillod udenlandske virksomheder at anvende egne momsregler samt at afregne moms i hjemlandet, såfremt deres salg til danske forbrugere ikke oversteg 280.000 kr. De nye regler fastsætter en fælles fjernsalgsgrænse i EU, hvor der kan afregnes moms i hjemlandet med egne momsregler, såfremt virksomhedens samlede salg i hele EU ikke overstiger 75.000 kr. Det medfører, at flere butikker med grænseoverskridende salg skal betale moms i forbrugslandet i stedet for hjemlandet. Derudover er bagatelgrænsen på 80 kr. for betaling af moms på småforsendelser fra lande *udenfor* EU blevet afskaffet.

En del af danskernes e-grænsehandlede ydelser forbruges i andre lande. Momsafregning af disse ydelser foretages således som udgangspunkt i det land, hvor ydelsen faktisk forbruges (forbrugslandsbeskatning). Det betyder blandt andet, at når en dansk forbruger via en udenlandsk netbutik fx køber et hotelophold eller korttidslejer en bil i udlandet, så betales der ikke moms af de pågældende ydelser i Danmark, men i forbrugslandet. Herudover pålægges flybilletter knyttet til internationale flyvninger ikke moms.

Det er med andre ord kun en del af danskernes samlede e-grænsehandel, der er momspligtig i Danmark, og som dermed vil indgå i opgørelsen af det danske momsprovenu. Udviklingen i momsprovenuet af e-grænsehandel er således ikke direkte sammenlignelig med opgørelsen af danskernes samlede køb i udenlandske netbutikker (e-grænsehandel).

Momsprovenu fra køb i EU-lande kan kun opgøres for de netbutikker, der ikke foretager momsafregningen via en almindelig dansk momsregistrering. Det skyldes, at afregninger via dansk momsregistrering ikke kan udskilles fra anden momsbetaling i Danmark. Momsprovenuet fra køb i EU-lande kan derfor være undervurderet. For varer købt i lande udenfor EU indgik momsbetalingerne før 1. juli 2021 ikke i opgørelsen af momsprovenuet knyttet til e-grænsehandel, da disse indtægter heller ikke kunne udskilles fra anden momsbetaling i Danmark. Fra 1. juli 2021 er det imidlertid blevet muligt at opgøre disse indtægter som følge af udvidelsen af EU's momsafregningssystem, *jf. boks 4.3 nedenfor*.

Det samlede momsprovenu, der kan henføres til danskernes køb i udenlandske netbutikker, skønnes at have udgjort ca. 5¹/₄ mia. kr. i 2022, hvilket er en stigning på ca. 1 mia. kr. i forhold til 2021, *jf. tabel 4.6*. Opgørelsen er behæftet med en vis usikkerhed, hvilket også fremgår af afsnittet ovenfor og af anmærkningerne til tabellen. Tallene giver således udelukkende en indikation af niveauet for momsprovenuet knyttet til e-grænsehandel.

Tabel 4.6. Skønnet momsprovenu fra e-grænsehandel, 2015-2022

Mio. kr. (løbende priser)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ⁵⁾	2022
Varer fra andre EU-lande ¹⁾	703	823	929	1.122	1.621	2.012	1.890	3.028
Ydelser fra andre EU-lande ^{2),3)}	743	790	997	1.171	1.382	1.668	2.213	2.242
Ydelser fra lande udenfor EU	52	122	93	112	116	141	150	37
I alt	1.618	1.841	2.212	2.670	3.119	3.821	4.253	5.308
Antal registrerede fjernsalgsvirksomheder ⁴⁾	570	720	863	1.003	1.155	1.308	1.330	799

Anm.: Angivelsesdata er trukket for angivelsesperioder i det pågældende år, mens indbetalingsdata er betalinger modtaget i året.

1) Fjernsalg opdeles ikke på varer og ydelser. Tallene indeholder derfor eventuelt salg af ydelser knyttet til varesalg, hvilket formodes primært at være fragt. Omfanget af ydelser vurderes dog at være af begrænset. Ved opgørelsen af momsprovenuet fra virksomheder med branchekoder for "handel via internet" indgår virksomheders købsmoms, som kan fradrages. Fra 2022 indgår der i skønnet over varer fra andre EU-lande også data fra SAP/DMO. Disse er baseret på en fordelingsnøgle, der tager udgangspunkt i angivelsesdata fra "Moms one stop shop" (OSM2) og forholdet mellem de angivne beløb for varer og ydelser for EU-lande. Beløbet for varer for 2022 vil derfor være større end tidligere. Forholdet er baseret på angivelsesdata og tal fra SAP/DMO på bogførte data, hvilket kan medføre en forskydning af data.

2) Som følge af en overgangsordning ifm. overgang til Moms OSS beholder de øvrige EU-lande en andel af indbetalingerne. For 2015-2016 er denne andel på 30 pct., mens den for 2017-2018 er på 15 pct. Momsprovenuet for 2015 indeholder kun tre kvartaler (557 mio. kr.), og der er derfor mekanisk opregnet til fire kvartaler. Der er også overgangsgebyr tilbageholdt af andre lande i 2019 og 2020 – disse er dog ikke fratrukket i opgørelsen.

3) Skattestyrelsen har i 2019 anvendt et nyt periodiseringsprincip vedrørende § 38 årsregnskabet. Grundet tidspunktet for metodeskiftet kan det bogførte provenu for 2019 fra "ydelser fra andre EU-lande" derfor ikke sammenlignes med de tidligere år. Provenuet for 2019, som er bogført til 1.779 mio. kr. efter det nye periodiseringsprincip, kan dog opgøres til 1.382 mio. kr. efter det gamle princip.

4) Registrerede fjernsalgsvirksomheder omfatter virksomheder, hvor salget overstiger omsætningsgrænsen på 280.000 kr. årligt samt virksomheder med branchekoder for "handel via internet". Pr. 1. juli 2021 er grænsen ændret til 75.000 kr. årligt. Antallet af registrerede fjernsalgsvirksomheder er faldet væsentligt fra 2021 til 2022. Faldet skyldes formentlig, at virksomheder efter 1. juli 2021 og overgangen til "Moms one stop shop"-ordningen ikke behøver at registreres for fjernsalg i Danmark, men kan momsregistreres i eget land.

5) Grundet manglende systemunderstøttelse kan der for andet halvår 2021 ikke skelnes mellem varer og ydelser fra andre EU-lande. Dvs. at momsprovenuet fra ydelser fra andre EU-lande omfatter momsbetalinger vedrørende ydelser for hele 2021 og momsbetalinger vedrørende varer for 2. halvår 2021.

Kilde: Skattestyrelsen.

Det vurderes, at stigningen i momsprovenuet i 2022 delvist kan henføres til de nye momsregler på e-grænsehandelsområdet, som trådte i kraft den 1. juli 2021. De nye regler medfører som nævnt, at der i højere grad skal afregnes moms i Danmark.

I 2024 træder nye EU-regler i kraft vedrørende indsamling og udveksling af betalingsoplysninger fra betalingstjenesteudbydere (dvs. tredjeparter som fx Nets). Det overordnede formål er at øge kontrollen og reducere momssvig på e-grænsehandelsområdet.

De nye EU-regler indebærer, at betalingstjenesteudbyderne forpligtes til at føre et register over visse betalingsoplysninger om grænseoverskridende transaktioner. Oplysningerne vil gøre det muligt for skattemyndighederne i de enkelte medlemslande at identificere betalingsmodtageren og kontrollere antallet af transaktioner, transaktionernes værdi og betalingernes oprindelse.

Derudover pålægges EU-landene at samle disse registre og udveksle betalingsoplysninger på tværs af lande via et centralt elektronisk system (CESOP), som vil være i stand til at samle oplysninger om betalinger for hver enkelt betalingsmodtager.

Boks 4.3. Ny model for importmoms i EU

Den 1. juli 2021 trådte en ny model for importmoms i kraft i EU. Det indebærer nye momsregler vedrørende grænseoverskridende e-handel mellem virksomheder og forbrugere. De overordnede formål med de nye regler er at lette de administrative byrder for virksomhederne indenfor EU, at sikre lige konkurrencevilkår og at forbedre kontrollen af virksomhedernes momsafregning. En række af de nye tiltag er skitseret nedenfor. For en mere uddybende beskrivelse henvises til *Skatteøkonomisk Redegørelse 2019* (kapitel 4).

Udvidelse af det eksisterende og forenklede momsafregningssystem

Virksomhederne kan angive og afregne moms på grænseoverskridende salg til forbrugere i EU via en såkaldt Moms OSS (One Stop Shop). Virksomhederne behøver derfor ikke længere at blive momsregistreret i samtlige EU-lande, som de sælger til. De nye EU-regler omfatter e-grænsehandel med alle varer og ydelser, hvorved alle virksomheder indenfor EU kan opnå de administrative lempelser fra Moms OSS.

Lavere fjernsalgsgrænse indenfor EU

De nationale fjernsalgsgrænser er erstattet med en fælles og lavere grænse. Hvis en virksomhed i EU sælger varer og ydelser til forbrugere i andre EU-lande til et samlet beløb, som overstiger 75.000 kr. årligt (10.000 euro), skal der betales moms i forbrugslandet med det pågældende lands momssats. I praksis vurderes det at gælde for langt de fleste virksomheder.

Ophævelse af bagatelgrænse på varer udenfor EU

Bagatelgrænsen på 80 kr. for momsfri import fra lande udenfor EU er ophævet. Der skal derfor betales moms i forbrugslandet og med det pågældende lands momssats af alle varer købt i lande udenfor EU.

Skærpede regnskabsregler for online-pladformer mv.

Online-pladformer, hvorigennem der sælges varer fra lande udenfor EU, er gjort ansvarlige for angivelse og betaling af disse varer. Online-pladformer skal derudover opbevare og stille en række oplysninger til rådighed for skattemyndighedernes kontrol.

Øget koordinering og samarbejde mellem EU-landenes skattemyndigheder

Registreringslandets skattemyndighed er blevet virksomhedernes direkte kontakt og har ansvaret for at viderefordre oplysninger mellem virksomheden og skattemyndighederne i andre EU-lande. Der er samtidig fastsat regler om mere koordineret virksomhedskontrol.

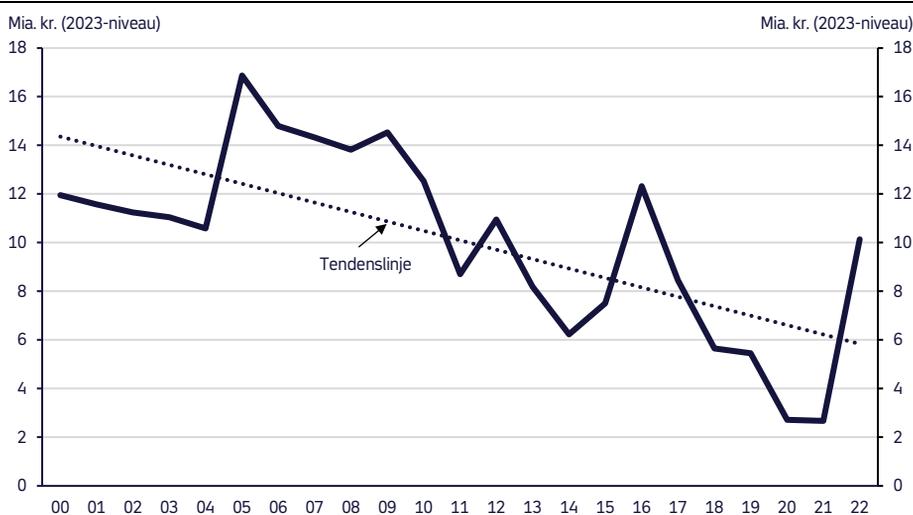
Tekniske justeringer og mindre administrative lettelser

En række tiltag har til formål at gøre det enklere for virksomhederne at sælge til andre EU-lande. Virksomheder i EU-lande kan fx nøjes med at anvende hjemlandets regler for fakturering. Derudover er fristen for indsendelse af momsangivelsen for salg i Moms One Stop Shop blevet forlænget, og det er blevet lettere at foretage korrektioner af momsangivelsen.

Appendiks 4A. Traditionel grænsehandel

Den traditionelle grænsehandel med *andre varer* (end nydelsesmidler) udgjorde ca. 10 mia. kr. i 2022 (opgjort i 2023-niveau). Grænsehandlen med andre varer har – ligesom grænsehandlen med nydelsesmidler – udvist en faldende tendens set over en længere årrække. Grænsehandlen med andre varer steg dog markant i 2022 efter at have været historisk lav i de to foregående år, jf. figur 4A.1. Den skønnede årlige grænsehandel med andre varer udgjorde i gennemsnit ca. 13 mia. kr. i 00'erne (opgjort i 2023-niveau), mens gennemsnittet for 2010'erne har været på ca. 8½ mia. kr. – og ca. 5¼ mia. kr. de seneste fem år. Opgørelsen af grænsehandlen tager i vid udstrækning afsæt i spørgeskemaundersøgelser og er dermed af skønsmæssig karakter.

Figur 4A.1. Danskernes grænsehandel med andre varer, 2000-2022



Anm.: Som følge af skift af dataleverandør fra Gallup til Epinion er tallene for 2016-2018 ikke direkte sammenlignelige med tidligere år. Ligeledes er tallene fra og med 2019 ikke direkte sammenlignelige med tidligere år som følge af skift af dataleverandør fra Epinion til Wilke fra og med 2. kvartal 2019. Grænsehandlen er opgjort i 2023-niveau med afsæt i udviklingen i BNP i løbende priser ifølge *Økonomisk Redegørelse*, maj 2023. Kilde: Gallup, Epinion, Wilke og egne beregninger.

Værdien af grænsehandlen med andre varer har fluktueret meget over tid – herunder har udviklingen for de forskellige varekategorier været ret volatil, jf. tabel 4A.1. I 2022 indikerer spørgeskemaundersøgelserne blandt andet en betydelig stigning i grænsehandlen med brændsler.

Tabel 4A.1. Grænsehandlen med andre varer fordelt på varekategorier, 2014-2022

Mio. kr. (2023-niveau)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Madvarer	487	779	1.343	1.120	937	916	490	431	732
Medicin og kosmetik ¹⁾	835	508	1.378	1034	794	673	279	378	696
Elektronik	348	135	1.228	381	263	226	111	160	448
Tøj	2.332	813	5.429	3.448	2.511	2.158	750	713	1.975
Bil-, bolig- og fritidsudstyr	766	542	1.687	1.800	643	683	745	401	2.275
Brændsler ²⁾	35	34	171	83	38	128	68	94	2.272
Serviceydelser ³⁾	905	203	584	484	283	233	273	480	352
Øvrige indkøb	418	4.403	415	107	176	437	0	15	1.391
Andre varer i alt²⁾	6.127	7.417	12.235	8.457	5.645	5.455	2.715	2.671	10.140

Anm.: Se anmærkning til figur 4A.1.

1) Omfatter også kosttilskud og parfume mv.

2) Ekskl. energikoks.

3) Serviceydelser omfatter fx tandlægebesøg eller bilreparationer indkøbt i udlandet.

Kilde: Gallup, Epinion, Wilke, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Udviklingen i den skønnede grænsehandel med nydelsesmidler opgjort i mængder og fordelt på overordnede varekategorier fremgår af tabel 4A.2.

Tabel 4A.2. Grænsehandel med nydelsesmidler fordelt på varekategori, 2014-2022

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
<i>Mio. liter</i>										
Øl	120	115	115	100	90	95	70	70	75	
Vin	20	20	22	20	20	18	14	12	22	
Spiritus	3	3	4	3	3	2	2	2	3	
Alkoholsodavand og cider	8	8	9	8	5	6	4	4	9	
Sodavand	140	125	125	110	120	120	90	85	125	
<i>Mio. stk.</i>										
Cigaretter	425	350	275	300	275	250	175	250	700	
<i>Mio. gram</i>										
Røgtobak	250	250	225	200	200	200	150	250	300	
<i>Mio. kilo</i>										
Chokolade	12	13	15	12	14	12	7	8	12	

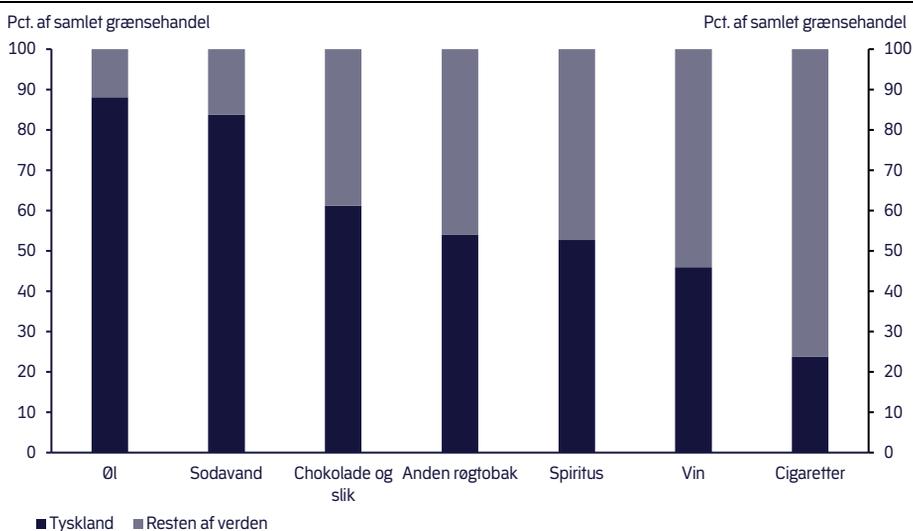
Anm.: Som følge af skift af dataleverandør fra Gallup til Epinion er tallene for 2016-2018 ikke direkte sammenlignelige med tidligere år. Ligeledes er tallene fra og med 2019 ikke direkte sammenlignelige med tidligere år som følge af skift af dataleverandør fra Epinion til Wilke fra og med 2. kvartal 2019.

Kilde: Gallup, Epinion, Wilke og egne beregninger.

Danskerne grænsehandler primært nydelsesmidler i Tyskland. Det gælder særligt grænsehandlen med øl og sodavand, jf. figur 4A.2. Den eneste undtagelse er cigaretter, hvor knap tre

fjerdedele af grænsehandlen sker i resten af verden (primært i andre europæiske lande), mens omtrent en fjerdedel foretages i Tyskland.

Figur 4A.2. Danskernes grænsehandel nydelsesmidler i 2022



Anm.: Opgørelsen tager afsæt i usikre spørgeskemaundersøgelser.

Kilde: Gallup, Epinion, Wilke og egne beregninger.