

Status over grænsehandel

Hovedrapport 2012



SKATTEMINISTERIET

Indholdsfortegnelse

| | |
|---|-----------|
| 1.Rapportens hovedkonklusioner | 2 |
| 2.Grænsehandel i Danmark | 4 |
| 2.1 Karakteren af danskernes grænsehandel..... | 6 |
| 2.2 Opjustering af den illegale grænsehandel | 8 |
| 2.3 Nettogrænsehandlen er i dansk favør | 9 |
| 2.4 Hovedparten af grænsehandlen foregår i Tyskland | 11 |
| 3.Afgiftsændringer i og omkring Danmark | 12 |
| 3.1 Afgiftsændringer i de øvrige europæiske lande | 13 |
| 3.2 Udviklingen i grænsetrafikken | 15 |
| 4.Om afgifter, priser og grænsehandel | 16 |
| 4.1 Afgiftsforhøjelser og selvfinansieringsgrader | 17 |
| 4.2 Prisforskelle og grænsehandel | 18 |
| 5.Udvikling i forbruget af nydelsesmidler..... | 19 |
| 6.Grænsehandlen i 2012..... | 21 |

1. Rapportens hovedkonklusioner

Skatteministeriet udgiver hvert andet år rapporten *Status over grænsehandel*. Denne rapport dækker udviklingen i grænsehandlen i 2010 og 2011 og indeholder desuden et foreløbigt skøn for grænsehandlen i 2012.

Siden den sidste rapport om grænsehandel blev offentliggjort i maj 2010, er der sket en række ændringer af afgifterne i Danmark, som har kunnet påvirke grænsehandlen. Den tidligere regering besluttede med *Forårspakke 2.0* og det efterfølgende *Serviceeftersyn* at hæve afgifterne på en række grænsehandelsfølsomme varer. Derudover indførte den tidligere regering den såkaldte fedtafgift. Samtidig blev der i forbindelse med *finanslovsaftalen for 2012* mellem regeringen og Enhedslisten gennemført afgiftsstigninger på en række grænsehandelsfølsomme varer, ligesom parterne aftalte at indføre en afgift på tilsat sukker.

Debatten om disse afgifter har bidraget til en opfattelse af, at grænsehandlen i Danmark skulle være steget markant – bl.a. som følge af de senere års afgiftsstigninger. Konklusionen i denne rapport er imidlertid, at den samlede grænsehandel i Danmark er relativt stabil og har udviklet sig som forventet.

Rapporten konkluderer, at

- Opgjort i 2012-niveau skønnes danskernes samlede grænsehandel i udlandet i 2011 at udgøre 9,6 mia. kr., mens den samlede grænsehandel i 2010 skønnes at udgøre 12,1 mia. kr. Til sammenligning var den samlede grænsehandel i 2009 13,7 mia. kr., mens grænsehandlen, da den toppede i 2005, var 15,6 mia. kr. Den samlede danske grænsehandel i udlandet skønnes i 2011 at udgøre ca. 1,1 pct. af det private forbrug.
- Undersøgelsen af grænsehandlen i 2011 bærer dog præg af, at der for enkelte varegrupper er tale om et meget lavt niveau sammenlignet med tidligere år. Derfor er det sandsynligt, at den faktiske grænsehandel i 2011 snarere har været på niveau med grænsehandlen i 2010.
- Ser man på de enkelte varegrupper, skønnes grænsehandlen med nydelsesmidler inkl. illegal handel at udgøre ca. 4 mia. kr. i 2011, mens grænsehandlen med andre varer end nydelsesmidler skønnes at udgøre ca. 5,6 mia. kr.
- Grænsehandlen med nydelsesmidler har været stigende siden 2007 og er fra 2009 til 2011 steget med 225 mio. kr. (2012-niveau). Det er først og fremmest nydelsesmidler, der er belagt med afgifter, og derfor er det også denne del af grænsehandlen, der er påvirket af de senere års afgiftsændringer.
- Danskernes køb af andre varer end nydelsesmidler i udlandet har modsat grænsehandlen med nydelsesmidler været faldende i 2010 og 2011. Det er dog sandsynligt, at det reelle niveau har været højere og nærmere på niveau med omfanget i 2010, som var ca. 8 mia. kr.

- Den illegale grænsehandel skønnes på baggrund af nye undersøgelser at have et større omfang end antaget i Skatteministeriets tidligere grænsehandelsrapporter. I den forbindelse er særligt den illegale handel med øl og sodavand blevet opjusteret. Den illegale handel med nydelsesmidler skønnes i 2011 at udgøre ca. 500 mio. kr.
- Udlændinge handler for et større beløb i Danmark, end danskerne handler for i udlandet. Den samlede nettogrænsehandel inkl. benzin og diesel vurderes således at have været i dansk favør i perioden 2007-2011. Nettogrænsehandlen udgjorde i 2011 ca. 4,5 mia. kr. i dansk favør.
- Hovedparten af grænsehandlen foregår i Tyskland og Sverige. I 2011 udgjorde handlen i Tyskland godt 47 pct. af den samlede grænsehandel, mens den i Sverige udgjorde godt 17 pct. af den samlede grænsehandel.
- Med *Forårspakke 2.0* og det efterfølgende *Serviceeftersyn* blev afgifterne ændret på en række varer. Disse ændringer skønnes forsigtigt at have hævet grænsehandlen med nydelsesmidler med 350-400 mio. kr.
- Fedtafgiften trådte i kraft 1. oktober 2011. I 2011 kan der ikke ses en stigning i grænsehandlen med madvarer samlet set, og de foreløbige tal for 2012 tyder på, at effekten på grænsehandlen af fedtafgiften, som forventet, har været begrænset, idet den skønnes at udgøre i omegnen af 100 mio. kr.
- *Finanslovsaftalen for 2012* ventes at medføre en yderligere stigning i grænsehandlen med nydelsesmidler på ca. 1 mia. kr. i forhold til 2011 svarende til en stigning på knap 25 pct., mens sukkefafgiften forventes at ville medføre en yderligere stigning i grænsehandlen på ca. 100 mio. kr. fra 2013, hvis den indføres.
- Det er med sikkerhed forbundet med provenutab at nedsætte afgifterne på andre varer end spiritus, tobak og brændstoffer.
- Prisforskelle mellem Danmark og udlandet kan ikke alene forklares af afgiftsforskelle. Når der korrigeres for forskelle i moms og afgifter, er priserne i f.eks. Tyskland fortsat betydeligt lavere end i Danmark. Det tyder på manglende konkurrence i dagligvarebranchen i Danmark og skaber på samme måde som afgifter incitament til at grænsehandle.
- På baggrund af foreløbige oplysninger for 2012 er det prognosen, at danskernes grænsehandel i 2012 udgør 10½ mia. kr. Det er inklusiv den forventede stigning i grænsehandlen som følge af finansloven for 2012, dvs. niveauet i 2011 tillagt den forventede stigning i grænsehandlen på ca. 1 mia. kr. i 2012 svarende til en stigning på 25 pct. i grænsehandlen med nydelsesmidler, som følge af afgiftsforhøjelserne på cigaretter og røgtobak, chokolade og slik, øl, vin og mineralvand, der blev vedtaget med aftalen om finansloven for 2012.
- Grænsehandlen i 2012 ventes på baggrund af de foreløbige oplysninger altså på trods af de vedtagne afgiftsstigninger fortsat at ligge på det gennemsnitslige niveau i løbet af det seneste årti. Dette vil også være tilfældet, selvom man korrigerer for, at niveauet for enkelte varegrupper er lavt i 2011 sammenlignet med tidligere år.

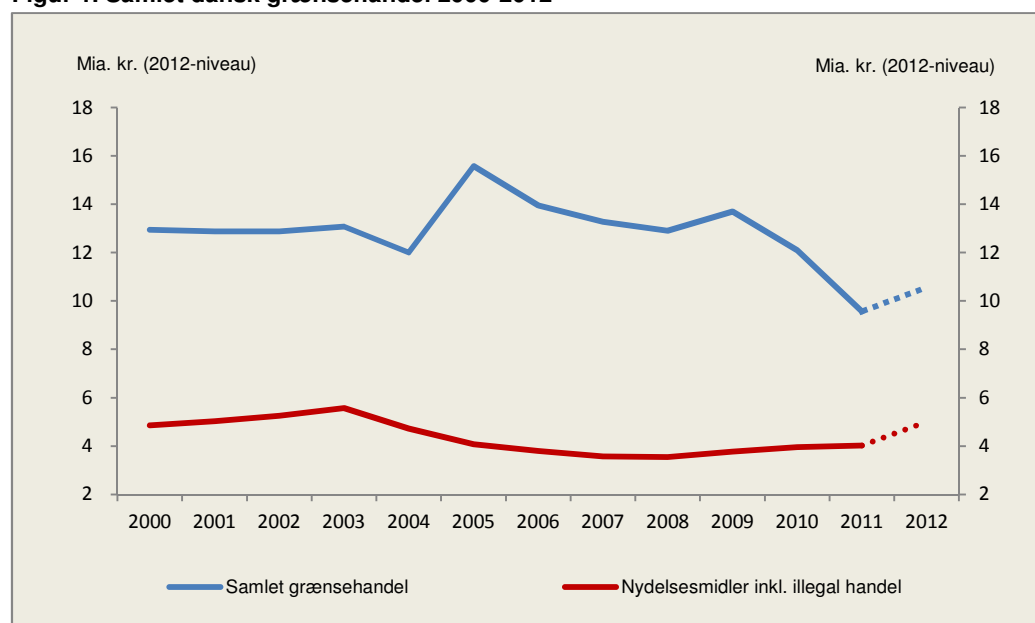
2. Grænsehandel i Danmark

Den seneste *Status over grænsehandel* blev udgivet i maj 2010. Den indeholdt tal for grænsehandlen til og med 2009 og var den syvende rapport i rækken. Rapportens metode er beskrevet i boks 1.

Siden 2009 er der sket en række ændringer i de danske afgifter, som har kunnet påvirke grænsehandlen. I 2010 blev afgifterne på cigaretter, chokolade og slik samt alkoholsodavand forhøjet og for alkoholsodavands vedkommende udvidet til også at omfatte cider mv. som følge af *Forårspakke 2.0* og *Serviceeftersynet af Forårspakke 2.0*. Derudover trådte fedtafgiften i kraft den 1. oktober 2011, og samtidig blev vinafgiften forhøjet. Samtidig blev der i forbindelse med finansloven for 2012 vedtaget en række forhøjelser af afgifterne på cigaretter, chokolade og slik, øl, vin og mineralvand.

Opgjort i 2012-niveau skønnes danskernes samlede grænsehandel at udgøre 12,1 mia. kr. i 2010 og 9,6 mia. kr. i 2011, hvoraf grænsehandel med nydelsesmidler skønnes at udgøre ca. 4 mia. kr., jf. figur 1. Den samlede danske grænsehandel i udlandet skønnes at udgøre ca. 1,1 pct. af det private forbrug.

Figur 1. Samlet dansk grænsehandel 2000-2012



Anm.: Skønnet for 2012 er baseret på foreløbige tal for grænsehandlen med nydelsesmidler, mens grænsehandlen med øvrige varer er forudsat at være på samme niveau som i 2011. Grænsehandlen er opgjort i 2012-niveau. Herved kan tallene over perioden meningsfuldt sammenlignes, da der korrigeres for den generelle velstandsudvikling.

Kilde: Skatteministeriet, Danmarks Statistik og Økonomisk Redegørelse, august 2012.

Undersøgelsen af grænsehandlen i 2011 bærer imidlertid præg af, at der for enkelte varegrupper er tale om et meget lavt niveau sammenlignet med tidligere år. Derfor er det sandsynligt, at den faktiske grænsehandel i 2011 snarere har været på niveau med grænsehandlen i 2010.

For så vidt angår de punktafgiftspligtige grænsehandelsvarer, herunder handlen med nydelsesmidler, er der imidlertid stor sikkerhed om vurderingen af udviklingen, idet Skatteministeriets indtægtstal fra det afgiftspligtige salg i Danmark er en sikker datakilde.

Boks 1. Metode, usikkerhed og primære datakilder

Skatteministeriets undersøgelse af grænsehandlen er det mest omfattende og dybdegående bud på en kortlægning af danskernes samlede grænsehandel.

Metoden i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport er den samme som i de foregående grænsehandelsrapporter, men der er i forbindelse med denne rapport inddraget en række nye kilder, bl.a. vedr. den illegale handel med nydelsesmidler i Danmark fra Dansk Erhverv og danske bryggeriers salg til de tyske grænsebutikker opgjort af Deloitte.

Der er en vis usikkerhed knyttet til skøn over grænsehandlen med varer, som ikke er afgiftsbelagte og primært skønnes ud fra en stikprøve. Endvidere er der i sagens natur større usikkerhed om illegal end legal handel. For så vidt angår de punktafgiftspligtige grænsehandelsvarer, herunder nydelsesmidler, er der imidlertid langt mindre usikkerhed om vurderingen af udviklingen, idet Skatteministeriets indtægtstal fra det afgiftspligtige salg i Danmark er en sikker datakilde.

Endvidere er de beregnede selvfinansieringsgrader robuste overfor justeringer i skønnene over grænsehandlens omfang.

Skatteministeriets egne kilder

- TNS Gallup: Internetbaseret kvartalsvis interviewundersøgelse af danskeres indkøb i udlandet. Omfatter de traditionelle grænsehandelsvarer men også alle øvrige indkøb i udlandet, herunder også serviceydelse.
- GfK ConsumerScan: Paneldatasæt med halvårlige opgørelser over danske husholdningers køb af udvalgte varer i Danmark og Tyskland. Omfatter primært de traditionelle grænsehandelsvarer dog ikke cigaretter og røgtobak.
- Deloitte: Undersøgelse af danske bryggeriers salg af drikkevarer til de tyske grænsebutikker.
- Skatteministeriets afgiftsindtægter: Giver løbende et overblik over udviklingen i salget af de grænsehandelsfølsomme varer i Danmark.
- SKATs pant- og afgiftskontroller.

Bidrag fra brancheorganisationer

- Dansk Erhverv: Spørgeundersøgelse vedr. den illegale handel med nydelsesmidler i Danmark i 2011.
- Tobaksindustrien: Oplysninger om salg og grænsehandel med røgtobak.
- Sveriges Bryggerier: Oplysninger om svenske bryggeriers salg af øl og cider til Tyskland.

Prisindsamlinger i Danmark og Tyskland

- Indsamling af priskataloger: Skatteministeriet har løbende indsamlet tilbudskataloger fra alle større danske detailbutikker samt alle større tyske grænsebutikker. Skatteministeriet har herudover foretaget mindre prisundersøgelser i københavnske butikker og udvalgte grænsehandelsbutikker ved den dansk-tyske landegrænse.

Officiel statistik og øvrige offentligt tilgængelige kilder

- Danmarks Statistik og tilsvarende statistikbureauer i vores nabolande.
- SoRAD: Centrum for Socialvetenskaplig Alkohol- og Drogforskning (Sverige) vedr. svenskeres forbrug og køb af alkohol i Danmark og Tyskland.
- Udenlandske ministeriers hjemmesider.

Øvrige kilder fremgår af bilagsrapporten.

Så længe disse indtægter udvikler sig som forventet, må det tages som udtryk for, at der ikke er sket uforudsete ændringer i grænsehandlen, med mindre forbruget af de pågældende varer i Danmark er steget kraftigt. Det skyldes, at det samlede forbrug udgøres af det afgiftspligtige salg i Danmark fratrukket udlændinges grænsehandel og tillagt danskeres grænsehandel i udlandet.

På baggrund af foreløbige oplysninger for 2012 skønnes, at danskernes grænsehandel i 2012 vil udgøre 10½ mia. kr., jf. afsnit 6. Det er inklusiv den forventede stigning i grænsehandlen som følge af finansloven for 2012, dvs. niveauet i 2011 tillagt den forventede stigning i grænsehandlen på ca. 1 mia. kr. i 2012, som følge af afgiftsforhøjelserne på cigaretter og røgtobak, chokolade og slik, øl, vin og mineralvand, der blev vedtaget med aftalen om finansloven for 2012. Grænsehandlen i 2012 skønnes altså på trods af de vedtagne afgiftsstigninger fortsat at ligge på det gennemsnitlige niveau i løbet af det seneste årti. Dette vil også være tilfældet, selv om man korrigerer for, at niveauet for enkelte varegrupper er lavt i 2011 sammenlignet med tidligere år.

I Skatteministeriets skøn over grænsehandlen forsøges det så vidt muligt at tage højde for alle umiddelbart tilgængelige kilder til opgørelse af grænsehandlen. Metode, usikkerhed og væsentligste datakilder er nævnt i boks 1.

2.1 Karakteren af danskernes grænsehandel

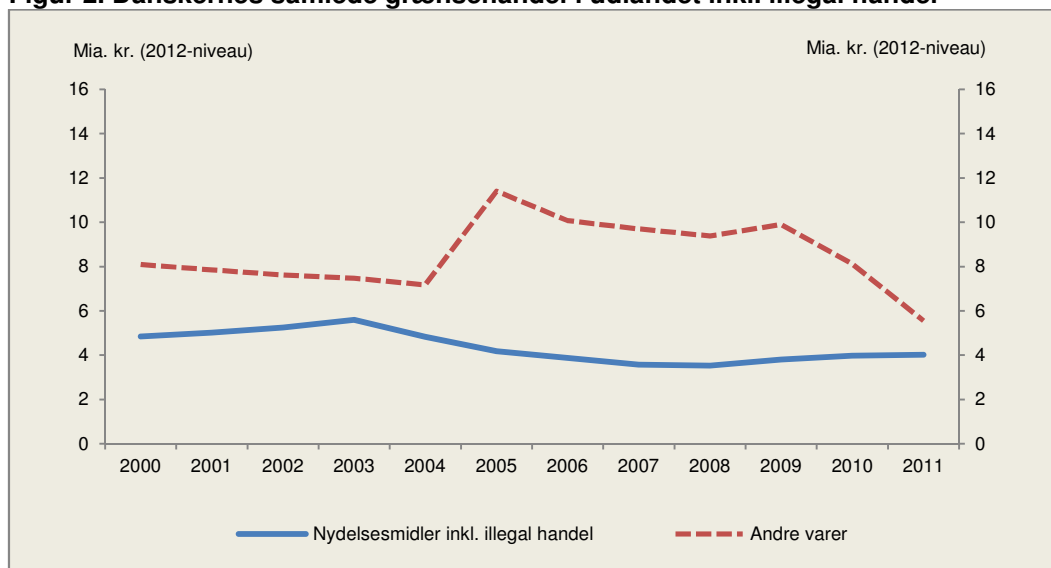
Grænsehandlen opgøres i handel med nydelsesmidler – f.eks. øl, vin, spiritus, cigaretter, chokolade – og handel med andre varer som f.eks. kød, kosmetik og elektronik.

Ser man på de enkelte varegrupper, skønnes grænsehandlen med nydelsesmidler inkl. illegal handel at udgøre ca. 4 mia. kr. i 2011, mens grænsehandlen med andre varer end nydelsesmidler skønnes at udgøre ca. 5,6 mia. kr., jf. figur 2.

Grænsehandlen med nydelsesmidler har været stigende siden 2007 og er fra 2009 til 2011 steget med 225 mio. kr. (2012-niveau), jf. figur 2.

Det skal bl.a. ses i lyset af *Forårspakke 2.0* og *Serviceeftersynet af Forårspakke 2.0*, hvor cigaretpriisen blev øget med samlet 5 kr. per 20 styk, afgiften på chokolade og slik blev forhøjet med 25 pct., afgiften på bordvin blev forhøjet med knap 12 pct., og tillægsafgiften på alkoholsodavand blev forhøjet samtidig med, at den kom til at omfatte cider mv. Derudover indførte den tidligere regering den såkaldte fedtafgift.

Figur 2. Danskernes samlede grænsehandel i udlandet inkl. illegal handel



Anm.: Skatteministeriet har først skøn for den illegale handel fra og med 2003. I denne rapport er der også inkluderet skøn for f.eks. privates videresalg, og den illegale handel er derfor ligeledes korrigeret bagudrettet og afviger derfor fra skøn i tidligere rapporter.

Kilde: Skatteministeriets egne beregninger.

Tabel 1. Danskernes grænsehandel med nydelsesmidler i udlandet

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <i>Vare (mængder):</i> | | | | | | | | | | | | |
| Øl | 100 | 95 | 100 | 100 | 100 | 95 | 95 | 75 | 80 | 100 | 110 | 100 |
| Vin | 25 | 27,5 | 28,5 | 30 | 24 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 |
| Spiritus, Tyskland | 3 | 3,5 | 4 | 4,25 | 4,75 | 4,5 | 4 | 3,5 | 3,25 | 2,3 | 2,2 | 1,9 |
| Spiritus "taxfree", Sydeuropa og Østeuropa | 2,5 | 3 | 3,25 | 2,75 | 1,75 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,25 | 1,5 | 1,4 | 1,3 |
| Alkoholsodavand og cider ¹ | 0 | 0 | 3,5 | 5,5 | 4,5 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 | 4,75 | 4 |
| Sodavand | 30 | 45 | 50 | 75 | 80 | 95 | 95 | 95 | 95 | 100 | 105 | 115 |
| <i>Vare (mængder):</i> | | | | | | | | | | | | |
| Cigaretter, Tyskland | 450 | 450 | 450 | 375 | 200 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Cigaretter "taxfree", Syd- og Østeuropa | 450 | 450 | 450 | 425 | 425 | 500 | 500 | 500 | 475 | 450 | 600 | 650 |
| <i>Vare (mængder):</i> | | | | | | | | | | | | |
| Røgtobak | 450 | 475 | 475 | 475 | 450 | 375 | 300 | 300 | 250 | 175 | 175 | 200 |
| <i>Vare (mængder):</i> | | | | | | | | | | | | |
| Chokolade | 5,00 | 5,00 | 5,00 | 5,50 | 5,75 | 5,75 | 5,75 | 6,00 | 6,25 | 6,25 | 6,25 | 6,00 |
| <i>Nydelsesmidler (værdi):</i> | | | | | | | | | | | | |
| Øl | 925 | 950 | 925 | 825 | 750 | 675 | 650 | 500 | 600 | 725 | 775 | 725 |
| Vin | 950 | 950 | 950 | 975 | 725 | 550 | 500 | 475 | 425 | 500 | 475 | 475 |
| Spiritus, Tyskland | 450 | 500 | 575 | 575 | 625 | 525 | 475 | 400 | 425 | 325 | 250 | 225 |
| Spiritus "taxfree", Sydeuropa og Østeuropa | 325 | 350 | 375 | 300 | 175 | 150 | 150 | 125 | 125 | 175 | 150 | 150 |
| Alkoholsodavand og cider ¹ | - | - | 100 | 125 | 125 | 50 | - | - | - | 50 | 50 | 50 |
| Cigaretter, Tyskland | 675 | 675 | 700 | 625 | 300 | - | - | - | - | - | - | - |
| Cigaretter "taxfree", Syd- og Østeuropa | 625 | 625 | 600 | 550 | 525 | 600 | 550 | 525 | 500 | 500 | 700 | 675 |
| Røgtobak | 325 | 300 | 325 | 325 | 350 | 300 | 225 | 225 | 200 | 125 | 150 | 150 |
| Sodavand | 200 | 300 | 325 | 450 | 425 | 525 | 575 | 575 | 525 | 575 | 600 | 675 |
| Chokolade | 375 | 375 | 375 | 400 | 375 | 350 | 325 | 375 | 350 | 375 | 325 | 375 |
| <i>I alt nydelsesmidler</i> | <i>4.850</i> | <i>5.025</i> | <i>5.250</i> | <i>5.150</i> | <i>4.375</i> | <i>3.725</i> | <i>3.450</i> | <i>3.200</i> | <i>3.150</i> | <i>3.350</i> | <i>3.475</i> | <i>3.500</i> |

1) Fra og med 2009 inkl. skøn for grænsehandel med cider.

Anm.: Tabellen er ekskl. illegal handel.

Kilde: Skatteministeriets egne beregninger på baggrund af TNS Gallup, GfK ConsumerScan med flere, jf. bilaget.

Det er særligt grænsehandlen med cigaretter og sodavand, der er steget de senere år, jf. tabel 1.

Danskernes køb af andre varer end nydelsesmidler i udlandet har modsat grænsehandlen med nydelsesmidler været faldende i 2010 og 2011 sammenlignet med tidligere år og lå i 2010 omtrent på niveau med 2000, jf. figur 2. Det er dog sandsynligt, at det reelle niveau i 2011 har været højere og nærmere på niveau med omfanget i 2010, som var 8,1 mia. kr.

Det skyldes, at der for varegrupperne ”tøj” og ”øvrige (ofte store) indkøb” har været tale om et meget lavt niveau sammenlignet med tidligere år, jf. tabel 2.

Tabel 2. Danskernes grænsehandel med andre varer i udlandet

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------------------------------------|------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Værdi:</i> | Mio. kr. (2012-niveau) | | | | | | | | | | | |
| Fedt, olier, ost og kød ¹ | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 75 | 150 |
| Øvrige madvarer | ... | ... | ... | ... | 475 | 475 | 575 | ... | ... | ... | 500 | 250 |
| Medicin og kosttilskud | ... | ... | ... | ... | 25 | 25 | 25 | ... | ... | ... | 75 | 50 |
| Kosmetik og parfume | ... | ... | ... | ... | 800 | 1.200 | 975 | ... | ... | ... | 575 | 600 |
| Elektronik og IT | ... | ... | ... | ... | 875 | 875 | 825 | ... | ... | ... | 675 | 400 |
| Tøj | ... | ... | ... | ... | 4.350 | 3.675 | 3.750 | ... | ... | ... | 2.125 | 1.750 |
| Tilbehør til biler mv. | ... | ... | ... | ... | 25 | 1.050 | 225 | ... | ... | ... | 150 | 175 |
| Boligudstyr og byggematerialer | ... | ... | ... | ... | 500 | 650 | 650 | ... | ... | ... | 250 | 175 |
| Øvrige (ofte store) indkøb | ... | ... | ... | ... | 100 | 3.425 | 3.025 | ... | ... | ... | 2.975 | 1.325 |
| Service | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | ... | 650 | 600 |
| <i>Værdi af andre varer</i> | 8.100 | 7.850 | 7.625 | 7.475 | 7.150 | 11.375 | 10.050 | 9.675 | 9.350 | 9.825 | 8.050 | 5.475 |
| <i>Energikoks²</i> | ... | ... | ... | ... | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 75 | 75 | 75 |
| <i>Værdi af andre varer i alt</i> | 8.100 | 7.850 | 7.625 | 7.475 | 7.175 | 11.400 | 10.075 | 9.700 | 9.375 | 9.900 | 8.125 | 5.550 |

1) Er fra 2. kvrt. 2011 inkl. fersk kød. Fedt, ost, olier og kød indgik for 2010 i en samlet gruppe med andre madvarer.

2) Skønnet er opjusteret fra 2009 og frem på baggrund af tal fra Energistyrelsen. Udgangspunktet for Skatteministeriets tidligere skøn var spørgeundersøgelsen fra TNS Gallup.

Kilde: TNS Gallup og Skatteministeriets egne beregninger.

2.2 Opjustering af den illegale grænsehandel

Skatteministeriet har i forbindelse med denne status forsøgt at inddrage yderligere kilder til skønnet over grænsehandlen, jf. boks 1. I den forbindelse er særligt den illegale handel med øl og sodavand blevet opjusteret fra og med 2003. Den illegale handel med nydelsesmidler skønnes i 2011 at udgøre ca. 500 mio. kr., jf. tabel 3.

Den illegale handel er i sagens natur svær at få et præcist billede af på grund af dens lyssky karakter. Skatteministeriet har tidligere set på resultaterne af SKAT's afgifts- og pantkontroller for at få et billede af udviklingen i den illegale handel særligt med øl og sodavand. Udviklingen i træfprocenterne i disse kontroller kan give en indikation af, hvordan den illegale handel udvikler sig, men de afspejler også i høj grad, hvordan SKAT har målrettet deres kontrolbesøg mv.

Skatteministeriets skøn over den illegale handel har hidtil primært været baseret på ovennævnte oplysninger fra SKAT, og den illegale handel har dermed primært omhandlet varer, der blev solgt i kiosker og grønthandlere mv. Der foregår imidlertid også illegal handel via private f.eks. via arbejdspladser, private adresser og varevogne. Denne illegale handel har hidtil ikke indgået i Skatteministeriets skøn over den illegale handel.

I forbindelse med denne rapport er Skatteministeriets skøn over den illegale handel særligt vedr. øl og sodavand blevet opjusteret markant. Det er de bl.a. på baggrund af en interviewundersøgelse, som Dansk Erhverv har fået foretaget i 2011, og som viser et niveau, der er langt højere, end hvad Skatteministeriet tidligere har skønnet.¹ For at undgå databrud er det valgt at korrigere den illegale handel bagudrettet, så den andel, som den illegale handel udgør af grænsehandlen i 2011, er den samme i de foregående år tilbage til og med 2003, jf. tabel 3.²

Tabel 3. Danskernes illegale handel med nydelsesmidler

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------------------|------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | Mio. liter | | | | | | | | |
| Øl | 35 | 35 | 33 | 33 | 26 | 28 | 35 | 39 | 35 |
| Alkoholsodavand og cider | - | - | - | - | - | - | - | 2 | 4 |
| Sodavand | 20 | 21 | 25 | 25 | 25 | 25 | 26 | 27 | 30 |
| | Mio. kg | | | | | | | | |
| Chokolade | 0,69 | 0,72 | 0,72 | 0,72 | 0,75 | 0,78 | 0,78 | 0,78 | 0,75 |
| | Mio. kr. (2012-niveau) | | | | | | | | |
| Øl | 275 | 275 | 250 | 225 | 175 | 200 | 250 | 275 | 250 |
| Alkoholsodavand og cider | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 25 | 50 |
| Sodavand | 125 | 125 | 150 | 150 | 150 | 125 | 150 | 150 | 175 |
| Chokolade | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |
| <i>I alt nydelsesmidler</i> | <i>450</i> | <i>450</i> | <i>450</i> | <i>425</i> | <i>375</i> | <i>375</i> | <i>450</i> | <i>500</i> | <i>525</i> |

Kilde: Dansk Erhverv og Skatteministeriets egne beregninger.

Det betyder, at skønnet i denne rapport over den illegale handel særligt vedr. øl og sodavand, og i mindre grad vedr. chokolade og alkoholsodavand, er blevet opjusteret markant. Den illegale handel med cigaretter skønnes fortsat på baggrund af oplysninger fra SKAT og Tobaksindustrien at udgøre under 1 pct. af forbruget.

2.3 Nettogrænsehandlen er i dansk favør

Udlændinges samlede grænsehandel i Danmark har siden 2000 ligget meget stabilt omkring ca. 12 mia. kr. Mens udlændinge i 2009 købte danske varer for ca. 12,4 mia. kr., skønnes det, at udlændinge i 2011 købte danske varer for i alt 11,6 mia. kr., jf. tabel 4.

Som det fremgår, er det primært andre varer end nydelsesmidler, som er forbundet med betydelig usikkerhed, som udlændinge handler i Danmark. Udlændinges

¹ Dansk Erhverv, Perspektiv: Illegal handel med nydelsesmidler, april 2012.

² Da den illegale handel i modsætning til tidligere år inkluderer privates videresalg, vil der være tale om databrud, medmindre man bagudrettet korrigerer tallene for den illegale handel, så de også tager højde for privates videresalg.

grænsehandel med andre varer, som er forbundet med betydelig usikkerhed, har været svagt stigende i de seneste år og skønnes i 2011 at udgøre 10,6 mia. kr.

Udlændinges grænsehandel med nydelsesmidler i Danmark har omvendt været faldende i de seneste år og udgjorde i 2011 825 mio. kr.

Ser man på forskellen mellem danskernes grænsehandel i udlandet og udlændinges grænsehandel i Danmark, det som betegnes *nettogrænsehandlen*, er denne indsnævret siden 2005, hvor danskere handlede for godt 4 mia. kr. mere i udlandet, end udlændinge handlede for i Danmark, jf. figur 4. I 2010 var værdien faldet til ca. 600 mio. kr., mens det i 2011 skønnes, at udlændinge handlede for 2 mia. kr. mere i Danmark, end danskere handlede i udlandet.

Samtidig har nettogrænsehandlen med benzin og diesel i dansk favør været stigende i perioden, så den i 2011 skønnes at udgøre 2,5 mia. kr., jf. tabel 4, dvs. at udlændinge køber for 2,5 mia. kr. mere benzin og diesel i Danmark end danskere køber for i udlandet. Skatteministeriet skønner udelukkende over nettogrænsehandlen med benzin og diesel, og ikke bruttogrænsehandlen for henholdsvis Danmark og udlandet. Det skyldes, at det ved grænsehandel med motorbrændstoffer ikke er afgørende, hvilken nationalitet den grænsehandlende har, men derimod hvor brændstoffet forbruges.

Tabel 4. Udlændinges grænsehandel i Danmark 2000-2011¹

| | 2000 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | Mio. kr. (2012-niveau) | | | | | | | | |
| Udlændinges grænsehandel med nydelsesmidler i Danmark | -2.025 | -2.350 | -1.950 | -1.925 | -1.900 | -1.800 | -1.500 | -950 | -825 |
| Udlændinges grænsehandel med andre varer i Danmark ² | -9.725 | -9.500 | -9.425 | -9.525 | -10.100 | -10.200 | -10.850 | -10.525 | -10.750 |
| Udlændinges samlede grænsehandel i Danmark | -11.750 | -11.850 | -11.375 | -11.450 | -12.000 | -12.000 | -12.350 | -11.475 | -11.575 |
| Danskeres samlede grænsehandel i udlandet | 12.950 | 12.000 | 15.575 | 13.950 | 13.275 | 12.900 | 13.700 | 12.100 | 9.575 |
| <i>Nettogrænsehandel ekskl. benzin og diesel</i> | <i>1.200</i> | <i>150</i> | <i>4.200</i> | <i>2.500</i> | <i>1.275</i> | <i>900</i> | <i>1.350</i> | <i>625</i> | <i>-2.000</i> |
| Nettogrænsehandel for benzin og diesel | 350 | -1.375 | -1.775 | -2.125 | -2.150 | -2.400 | -2.525 | -2.100 | -2.525 |
| Nettogrænsehandel | 1.550 | -1.225 | 2.425 | 375 | -875 | -1.500 | -1.175 | -1.475 | -4.525 |

Anm.: Se tidligere grænsehandelsrapporter for årene 2001-2003.

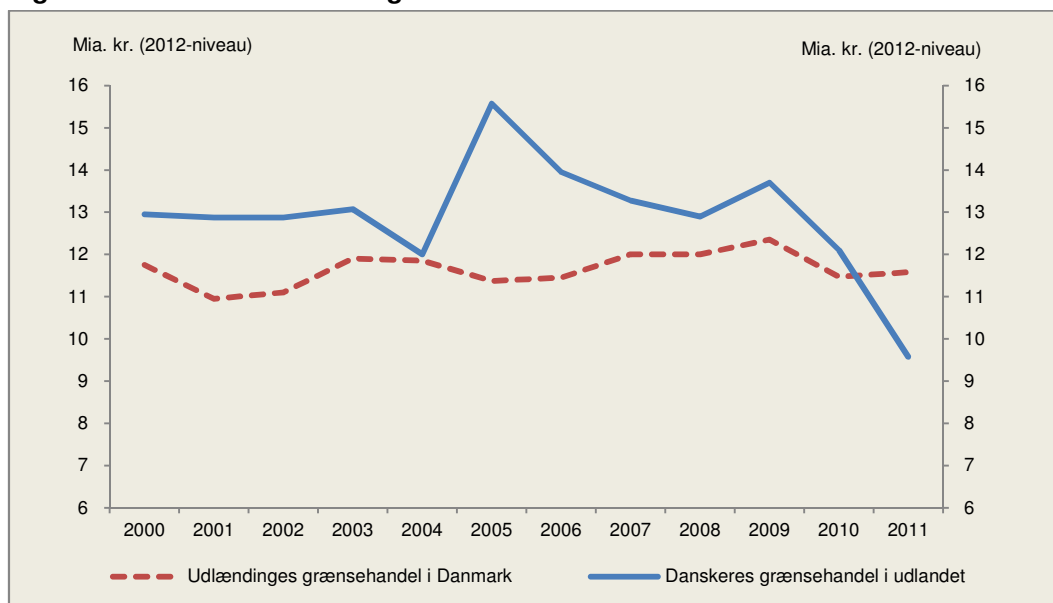
1) For danskernes køb af nydelsesmidler i udlandet er der databrud mellem 2008 og 2009, jf. note 1 til tabel 1.

2) Udlændinges grænsehandel med andre varer i Danmark er i lighed med tidligere år fremskrevet med udviklingen i trafikallene samt udviklingen i forbrugerpriser, og er derfor behæftet med stor usikkerhed.

Kilde: Skatteministeriets egne beregninger.

Den samlede nettogrænsehandel inkl. benzin og diesel vurderes at have været i dansk favør i perioden 2007-2011. Nettogrænsehandlen skønnes således at udgøre ca. 4,5 mia. kr. i dansk favør i 2011, jf. tabel 4.

Figur 4. Grænsehandlen ind og ud af Danmark



Anm.: Ekskl. nettogrænsehandel med benzin og diesel.

Kilde: Skatteministeriets egne beregninger.

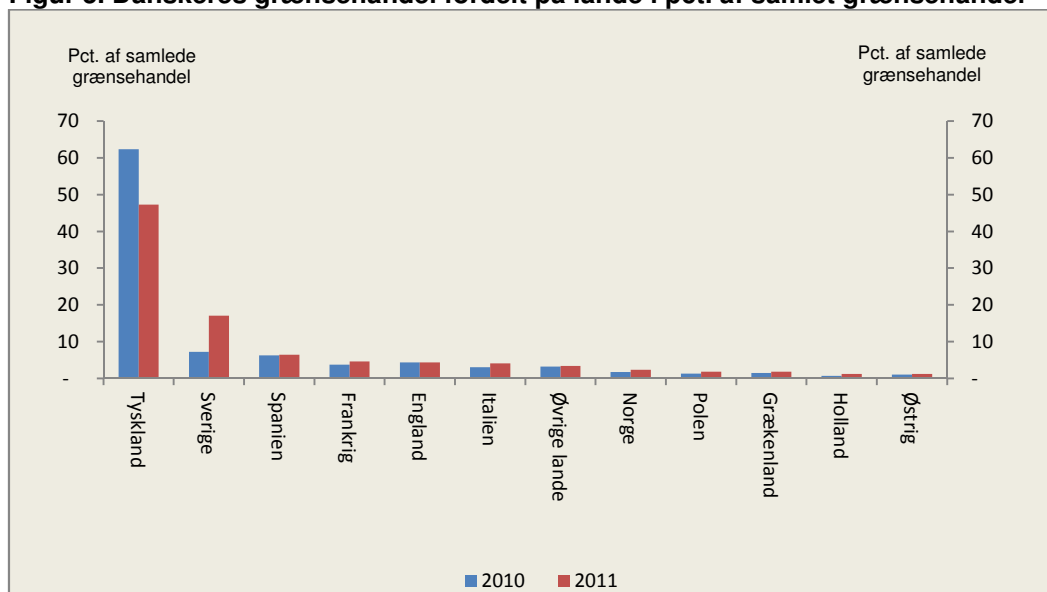
2.4 Hovedparten af grænsehandlen foregår i Tyskland

Det er i Tyskland og Sverige, at langt hovedparten af handlen foregår. I 2011 udgjorde grænsehandlen i Tyskland således godt 47 pct. af den samlede grænsehandel, mens den i Sverige udgjorde godt 17 pct. af den samlede grænsehandel, jf. figur 5.

Herefter er det de traditionelle feriemål som Spanien, Frankrig og Italien, hvor der grænsehandles i et vist omfang, og handlen fra disse tre lande udgør tilsammen godt 15 pct.

Heri indgår også grænsehandel, der foretages i forbindelse med et længere ophold i udlandet, og som derfor i princippet falder uden for den snævre kategori af grænsehandel, som forbindes med endagsture til Tyskland. Det er også i overensstemmelse med, at når man kun ser på de traditionelle grænsehandelsvarer, dvs. nydelsesmidler og madvarer, så udgør handlen med disse varer i Sverige ca. 2 pct. og i Tyskland ca. 30 pct. af den samlede grænsehandel.

Figur 5. Danskeres grænsehandel fordelt på lande i pct. af samlet grænsehandel



Anm.: Knap 5 pct. af den samlede grænsehandel i 2010 og 2011 stammer fra øvrige lande, end de, der er nævnt i figuren, jf. bilagstabel 1. Tallene inkluderer ikke den illegale handel.
Kilde: TNS Gallup.

3. Afgiftsændringer i og omkring Danmark

Efter at en række danske afgifter i løbet af 00'erne har været fastholdt eller endda reduceret, er en række udvalgte afgifter steget over de senere år. Med *Forårspakke 2.0* og det efterfølgende *Serviceeftersyn* blev afgifterne ændret på en række varer. I *Forårspakke 2.0* indgik således en del ændringer af afgifterne for de grænsehandelsfølsomme varer.

De specifikke afgiftsændringer i forbindelse med *Forårspakke 2.0* og det efterfølgende *Serviceeftersyn* fremgår af boks 2. Vurderingen af disse ændringer for grænsehandlen kan forsigtigt anslås til 350-400 mio. kr.

Derudover indførte den tidligere regering den såkaldte fedtafgift. Fedtafgiften trådte i kraft 1. oktober 2011. Det var forventningen, at afgiften ikke isoleret set ville medføre en væsentlig stigning i grænsehandlen, men at de fedtafgiftspligtige varer i et vist omfang i højere grad end tidligere ville indgå i grænsehandlen.

I 2011 kan der ikke ses en stigning i grænsehandlen med madvarer samlet set, og de foreløbige tal for 2012 tyder på, at effekten på grænsehandlen af fedtafgiften, som forventet, har været begrænset. Den skønnes at udgøre i omegnen af 100 mio. kr.

Efter regeringsskiftet i efteråret 2011 blev der i forbindelse med finanslovsaftalen for 2012 mellem regeringen og Enhedslisten indført en række afgiftsstigninger på de grænsehandelsfølsomme varer. Disse afgiftsændringer fremgår ligeledes af boks 2.

Skatteministeriet har i skønnet beregnet, at de gennemførte afgiftsændringer og forhøjelser vil medføre en stigning i grænsehandlen på ca. 1 mia. kr. De foreløbige oplysninger for 2012 understøtter denne forventning.

Samtidig blev det i forbindelse med finansloven for 2012 aftalt at indføre en afgift på tilsat sukker fra 2013. Sukkerafgiften forventes at medføre en yderligere stigning i grænsehandlen på ca. 100 mio. kr. fra 2013, hvis den indføres.

3.1 Afgiftsændringer i de øvrige europæiske lande

I en række af de øvrige europæiske lande er der inden for de senere år gennemført ændringer i afgifterne. Afgiftsforhøjelser i vores nabolande påvirker prisforskellen i forhold til Danmark og medfører alt andet lige, at besparelsen ved at grænsehandle falder, og dermed mindskes danskeres incitament til at grænsehandle. Det betyder hjemvendt grænsehandel eller alternativt fornyet rum til at justere de danske afgifter med henblik på at reducere forbruget af f.eks. cigaretter. Samlet set vurderes ændringerne i de danske afgifter dog at have været af større betydning for grænsehandlen end de afgiftsændringer, der er foretaget i de øvrige europæiske lande.

Den svenske stat har i perioden hævet dieselaafgiften i Sverige med 0,20 SEK, hvilket alt andet lige har reduceret den danske forbrugers incitament til at grænsehandle brændstof i Sverige.

Samtidig har den svenske stat fra januar 2011 omlagt afgiften på cigaretter fra en stykafgift på 0,31 SEK og en værdiafgift på 39,2 pct. af detailhandelsprisen til en stykafgift på 1,27 SEK og en værdiafgift på 1 pct. af detailhandelsprisen. Det svarer til den samme afgiftsmodel, som for nyligt er indført i Danmark.

Samlet har omlægningen betydet en afgiftsnedsettelse for de dyre prismærker som f.eks. Prince. En pakke med 19 styks til en detailhandelspris på 55 SEK havde tidligere en samlet afgift på 27,45 SEK. Efter omlægningen vil den samlede afgift være 24,68 SEK.

I *Status over grænsehandel, maj 2010* var den svenske kronkurs faldende. I dag er den svenske kronkurs steget og tilbage på niveau før 2008. Den forbedrede svenske kronkurs har forbedret den svenske forbrugers købekraft i udlandet og har dermed øget svenskernes incitament til at grænsehandle i Danmark. Samtidig betyder en stærkere svensk krone, at den danske forbrugers incitament til at grænsehandle i Sverige er faldet.

Boks 2. Afgiftsændringer i Danmark i de senere år

Siden udgivelsen af *Status over grænsehandel, maj 2010* er der i Danmark sket en række ændringer, der kan påvirke niveauet for grænsehandlen.

I forbindelse med Forårspakke 2.0 og Serviceeftersyn af Forårspakke 2.0 er følgende afgifter ændret:

- 25 pct. forhøjelse af chokoladeafgiften, fra 14,20 kr. pr. kg til 17,75 kr. pr. kg. Afgiftssatsen for varer med under 0,5 g. sukker pr. 100 g. blev fastholdt på 14,20 kr. pr. kg.
- Omlægning af mineralvandsafgiften, så afgiften på sodavand med over 0,5 g. sukker pr. 100 ml. blev forhøjet fra 0,91 kr. pr. liter til 1,08 kr. pr. liter, og afgiften på sodavand med under 0,5 g. sukker pr. 100 ml. blev sænket til 0,57 kr. pr. liter.
- Afgiften på cigaretter blev omlagt og forhøjet. Der blev lagt større vægt på værdielementet, og der blev indført en minimumsafgift. Forhøjelsen pr. 1. januar 2010 svarede til en gennemsnitlig prisstigning på 3 kr. pr. 20 stk. pakke. I juli 2010 blev afgiften igen forhøjet svarende til ca. 2 kr. i gennemsnit. Afgifterne på røgtobak og pipetobak blev begge gange forhøjet tilsvarende.
- Emballageafgiften på emballager til vin og spiritus blev sat ned med 50 pct. pr. 1. januar 2010.
- Tillægsafgiften på alkoholsodavand blev pr. 1. august 2010 ændret, således at cider også blev omfattet af afgiften. Samtidig blev alle tillægsafgiftssatserne forhøjet med 25 øre pr. liter.
- Afgiften på bordvin med et alkoholindhold på mellem 6 og 15 pct. blev forhøjet fra 6,14 kr. pr. liter til 6,87 kr. pr. liter pr. 1. oktober 2011.

Disse ændringer anslås samlet set at påvirke grænsehandlen med 350-400 mio. kr.

Den 1. oktober 2011 trådte den nye fedtafgift i kraft i Danmark. Afgiften beskatter fødevarer med 16 kr. pr. kg mættet fedt. Indførelse af fedtafgiften har i et vist omfang øget forbrugernes incitament til at grænsehandle, men da afgiften hovedsageligt omfatter varer med en begrænset holdbarhed, og som kræver særlig opbevaring, er effekten dog relativt begrænset. Fedtafgiften skønnes at have hævet grænsehandlen med ca. 100 mio. kr.

I forbindelse med Finansloven for 2012 er følgende afgifter ændret:

- Afgiften på chokolade og sukkervarer blev forhøjet med 6 kr. pr. 1. januar 2012.
- Afgiften på øl blev forhøjet med 25 pct. pr. 1. januar 2012.
- Afgiften på vin blev forhøjet med 55 pct. pr. 1. januar 2012.
- Afgiften på sukkerholdig mineralvand blev forhøjet med 50 øre pr. 1. januar 2012.
- Afgiften på cigaretter blev omlagt og forhøjet pr. 1. april 2012. Omlægningen af afgiften betød, at der blev lagt størst mulig vægt på stykelementet i afgiften, og forhøjelsen svarede til en gennemsnitlig prisstigning på 3 kr. pr. 20 stk. cigaretter. Afgifterne på pipetobak og røgtobak blev samtidig forhøjet tilsvarende. Pr. 1. april 2012 blev der samtidig indført en minimumspakkestørrelse på 20 stk., hvilket bl.a. betyder, at der nu ikke længere kan købes cigaretter i 10 styks pakker.

Disse ændringer anslås samlet set at påvirke grænsehandlen med ca. 1 mia. kr.

Desuden er der fra 2013 indført en afgift på tilsat sukker. Sukkerafgiften forventes at ville medføre en yderligere stigning i grænsehandlen på ca. 100 mio. kr., hvis den indføres.

I Norge justeres punktafgifterne årligt i henhold til prisudviklingen. Det gælder bl.a. afgifter på chokolade, benzin og diesel, spiritus, tobak og alkoholfrie drikke tilsat sukker. Den årlige justering betyder, at de norske afgifter, alt andet lige, stiger i forhold til de danske punktafgifter, der ikke hidtil har været indekseret. Indekseringen af de norske punktafgifter betyder, at norske forbrugere har et øget incitament til at grænsehandle i Danmark.

Tyskland har i perioden forhøjet afgiften på cigaretter. Både den tyske styk- og værdiafgift ligger lidt over de tilsvarende afgifter i Danmark i juli 2011. Dog er den vægtede gennemsnitspris og prisen på det mest populære mærke højere i Danmark end i Tyskland.

Der har i størstedelen af EU's medlemslande været forhøjelser af tobaksafgifterne. Typiske feriemål som Cypern, Spanien og Portugal har alle hævet deres afgifter på cigaretter siden *Status over grænsehandel, maj 2010*.

Danskere har fra udgangen af december 2009 frit kunnet indføre cigaretter til eget forbrug fra samtlige EU-lande. Denne ændring fra 2009 hænger sammen med, at samtlige EU-lande fra da af skulle leve op til EU's minimumsafgiftsregler. Dette krav har bl.a. betydet afgiftsstigninger i de nye EU-lande som Rumænien, Estland og Litauen.

Selv om overgangsordningen er udløbet, og der ses afgiftsstigninger over hele Europa, viser en prissammenligning af WAP (Weighted Average Price) på tværs af Europa, at de danske cigaretter stadig er blandt Europas dyreste.

3.2 Udviklingen i grænsetrafikken

Fra 2008 til 2009 faldt trafikken fra henholdsvis Tyskland og Sverige ind i Danmark, men har siden da ligget stabilt på samme niveau, jf. tabel 5. Antallet af rejsende med fly ind i Danmark er derimod steget, hvilket har medført, at den samlede trafik, opgjort i antallet af indrejsende personer, er steget og kan i 2011 skønnes at have udgjort 56,5 mio. personer, svarende til en stigning med 0,6 mio. personer i 2011 i forhold til 2008.

Da den traditionelle grænsehandel med f.eks. øl, sodavand, spiritus mv. hovedsageligt foregår over landegrænser eller med færger fra vores nabolande, tyder udviklingen i antallet af indrejsende personer til Danmark siden 2008 ikke på, at der skulle have været en betydelig stigning i grænsehandlen med disse varer.

Tabel 5. Sammensætning af den samlede persontrafik til Danmark i 2004 til 2011

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Landegrænsen: | Mio. personer | | | | | | | |
| -personbiler | 14,42 | 13,97 | 14,42 | 15,71 | 16,51 | 16,22 | 15,93 | 15,89 |
| -busser | 1,75 | 1,80 | 1,46 | 1,46 | 1,46 | 1,47 | 1,58 | 1,58 |
| Havneby - List, færger | 0,20 | 0,19 | 0,18 | 0,17 | 0,16 | 0,16 | 0,16 | 0,15 |
| Østersøen, færger | 4,00 | 4,07 | 4,15 | 4,34 | 4,20 | 3,91 | 3,84 | 4,10 |
| I alt Tyskland | 20,37 | 20,03 | 20,21 | 21,69 | 22,34 | 21,76 | 21,51 | 21,72 |
| Sverige: | | | | | | | | |
| Øresund, færger | 5,81 | 5,51 | 5,36 | 5,48 | 5,46 | 4,71 | 4,27 | 4,30 |
| Øresund, bro | 9,44 | 10,13 | 11,50 | 13,25 | 13,72 | 13,85 | 13,70 | 13,70 |
| Øresund i alt | 15,25 | 15,64 | 16,86 | 18,73 | 19,18 | 18,56 | 18,07 | 18,00 |
| Lange ruter, Sverige | 1,65 | 1,55 | 1,52 | 1,50 | 1,45 | 1,36 | 1,31 | 1,40 |
| I alt Sverige | 16,9 | 17,19 | 18,38 | 20,23 | 20,63 | 19,92 | 19,38 | 19,40 |
| Andre: | | | | | | | | |
| Norge, færger | 2,01 | 2,00 | 1,95 | 2,04 | 1,75 | 1,66 | 1,69 | 1,69 |
| UK, Polen og Færøerne, færger | 0,14 | 0,13 | 0,16 | 0,17 | 0,15 | 0,14 | 0,13 | 0,17 |
| Luftrafik: | | | | | | | | |
| Kastrup | 5,44 | 6,09 | 6,58 | 7,01 | 7,11 | 6,66 | 7,20 | 7,92 |
| Kastrup Transit | 3,32 | 3,09 | 2,97 | 2,75 | 2,64 | 2,18 | 2,33 | 2,23 |
| Andre lufthavne | 1,03 | 1,12 | 1,10 | 1,27 | 1,30 | 1,28 | 1,43 | 1,55 |
| <i>Lufthavne i alt</i> | <i>9,79</i> | <i>10,3</i> | <i>10,65</i> | <i>11,03</i> | <i>11,05</i> | <i>11,92</i> | <i>12,78</i> | <i>13,56</i> |
| Alt i alt | 49,21 | 49,65 | 51,34 | 55,16 | 55,92 | 55,40 | 55,49 | 56,54 |

Kilde: Danmarks Statistik, Københavns Lufthavn, Vejdirektoratet, Øresundsbro Konsortiet og egne beregninger.

4. Om afgifter, priser og grænsehandel

Handel for en lille åben økonomi er med til at skabe økonomisk velstand og vækst, selv om varerne købes i udlandet. Grænsehandel adskiller sig i princippet ikke fra andre former for international handel.

Grænsehandel er imidlertid et problem, hvis det alene er afgiftsforskelle, som driver danskere til f.eks. at købe dansk øl i Tyskland. Den danske stat mister provenu af moms og eventuel afgift ved grænsehandel, mens den danske forbruger, som køber en vare i Tyskland, naturligvis sparer dansk moms og afgift og evt. forskel i prisen uden afgifter og moms, men betaler tyske afgifter og moms.³

Dertil kommer de såkaldte forvridningsomkostninger ved grænsehandel. Det vil sige øgede omkostninger og besvær ved transport og tidsforbrug forbundet med grænsehandel.

Det er på højtbeskattede varer, at det samfundsøkonomiske tab forbundet med grænsehandlen er størst. Er der derimod tale om varer, der ikke er afgiftsbelagte, men hvor det alene er moms og avanceforskelle mv., der driver grænsehandlen, vil det samfundsøkonomiske tab være mere begrænset. Samfundsøkonomisk er der således stor forskel på, om borgeren f.eks. grænsehandler en skjorte eller cigaretter, jf. boks 3.

Det samlede tab er afhængigt af afgifts- og momsforskellene. Sammenlignet med f.eks. Tyskland er der tale om en relativt lille momsforskel for langt de fleste varer, dog undtaget fødevarer mv., som i Tyskland er omfattet af en reduceret momssats på 7 pct. En lavere dansk momssats vil indsnævre momsforskellen og dermed reducere gevinsten for forbrugeren ved grænsehandel.

Boks 3. Samfundsøkonomiske effekter af grænsehandel

Grænsehandel med højt beskattede varer

Ved en pris på 38,95 kr. for en pakke 20 stk. Prince i Danmark vil danskeren opnå en besparelse på ca. 9,20 kr. ved at købe den på en rejse i Spanien til 29,80 kr. Udnytter danskeren, at man må medtage 800 cigaretter fra Spanien svarende til en samlet pris på 1.192 kr., vil borgerens besparelse udgøre 366 kr., og statens tab vil udgøre 1.116 kr., forudsat at borgeren bruger besparelsen i Danmark.

Grænsehandel med ikke-afgiftsbelagte varer

Køber borgeren en skjorte på rejsen, som i Spanien koster 1.192 kr. inkl. moms, vil man ved samme pris uden afgifter i Danmark og Spanien opnå en besparelse på 92 kr. som følge af, at momsen kun udgør 16 pct. i Spanien, mens staten vil tabe 238 kr. i momsindtægter.

Staten vil til gengæld få et relativt stort tab pga. tabte momsindtægter på alt salg i Danmark. Selv om en del af grænsehandlen vender hjem, vil det langt fra være nok til at dække provenutabet, som kan være op mod 7 mia. kr. ved nedsættelse af momsen med blot ét procentpoint. Momsforskellen i forhold til Tyskland er dermed for lille til, at det er meningsfuldt at sænke momsen for at komme grænsehandlen til livs. For

³ Der er her set bort fra gevinster, som ikke skyldes prisforskelle. Det kan f.eks. være et andet sortiment, hyggetur med familien osv.

enkelte varer med høj afgift er det samfundsøkonomiske tab dog så stort, at en vis afgiftsnedsættelse ville kunne give overskud for både borgere og staten.

4.1 Afgiftsforhøjelser og selvfinansieringsgrader

Konsekvenserne af afgiftsændringer på grænsehandelsfølsomme varer er forskellige og afhænger bl.a. af, hvor høj afgiften allerede er.

Ændringerne i provenuet ved en afgiftsforhøjelse kan beregnes som et umiddelbart provenu (dvs. uændret mængde) og et nettoprovenu (dvs. det umiddelbare provenu fratrukket adfærdsændringer). På baggrund heraf kan man beregne selvfinansieringsgraden, dvs. den andel af det umiddelbare merprovenu ved en afgiftsstigning, der tabes, når afgiftsgrundlaget ændres som følge af danske og udenlandske borgeres adfærdsændringer. Hvis selvfinansieringsgraden f.eks. er 25 pct., vil en stigning i det umiddelbare provenu med 100 mio. kr. indebære en provenugevinst på 75 mio. kr. efter adfærdsændringer.

Der er betydelig forskel på selvfinansieringsgraderne, jf. tabel 6. For spiritus og tobak skønnes selvfinansieringsgraden at være over 100, dvs. forhøjelsen forventes at medføre provenutab som følge af markante adfærdsændringer. Selvfinansieringsgraderne er betydeligt lavere for de øvrige nydelsesmidler og fedtafgiftspligtige varer. Det skyldes, at afgifterne på spiritus og tobak er væsentligt højere end på de øvrige nydelsesmidler, hvilket indebærer, at selv små ændringer i afgiften giver store ændringer i grænsehandlen og dermed provenuerne. Dermed bliver adfærdsvirkningen stor og nettoprovenuet lille eller endda negativt. Ud fra et rent skatteøkonomisk hensyn er der derfor argumenter for at nedsætte afgifterne på disse varer, men der er andre hensyn – særligt sundhedsmæssige – som tilsiger, at det høje afgiftsniveau fastholdes.

Det er med sikkerhed forbundet med provenutab at nedsætte afgifterne på andre varer end spiritus, tobak og brændstoffer.

Tabel 6. Virkning af højere afgift på grænsehandelsfølsomme varer

| | Vin | Øl | Soda- vand | Slik | Fedt | Spiritus | Tobak | Brænd- stoffer |
|------------------------------|----------------|----------------|----------------|-------------|-------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| | Mio. kr. | | | | | | | |
| Umiddelbart provenu | 180 | 170 | 135 | 195 | 180 | 150 | 285 | 200 |
| Netto provenu | 120 | 95 | 74 | 145 | 145 | -10 | -55 | 35 |
| | | | | 26 | 19 | | | |
| <i>Selvfinansieringsgrad</i> | <i>33 pct.</i> | <i>44 pct.</i> | <i>44 pct.</i> | <i>pct.</i> | <i>pct.</i> | <i>107 pct.</i> | <i>119 pct.</i> | <i>83 pct.</i> |

Anm.: Der er taget udgangspunkt i afgiftsforhøjelser, som medfører et umiddelbart merprovenu i størrelsesordenen 150-300 mio. kr. Der er ikke taget højde for arbejdsudbudseffekter i beregningerne. Såfremt disse var inkluderet, ville selvfinansieringsgraderne være større.

Kilde: Skatteministeriets egne beregninger, jf. bilaget til rapporten.

4.2 Prisforskelle og grænsehandel

Det er dog ikke alene forskelle i moms og afgifter, som skaber et incitament til at grænsehandle. Prisforskelle på f.eks. øl og sodavand mellem Danmark og Tyskland kan således langt fra altid forklares af afgifts- og momsforskelle.

Der har i en årrække været en tendens til, at grænsehandlen ikke længere kun er det traditionelle køb af spiritus, øl, vin, sodavand og chokolade og slik, men at vareudbuddet gradvist er blevet større og er kommet til at omfatte bl.a. smør, kød, sæbe, shampoo, rengøringsmidler, hunde- og kattemad og sågar hestefoder. Herudover er der også byggecentre rettet mod danskere.

Den tendens kunne man allerede se i forbindelse med *Status over grænsehandel, maj 2010*. Tendensen skal formentlig ses i lyset af, at salget af de traditionelle grænsehandelsvarer har været stagnerende, men også at prisniveauet i Danmark er højt i forhold til Tyskland, selv på varer, hvor moms og afgifter ikke udgør en væsentlig forskel. Selv hvis afgifterne på øl og sodavand havde samme niveau i Danmark som i Tyskland, vil der således stadig være et betydeligt incitament til at grænsehandle.

De høje priser i Danmark uden moms og afgifter kan være udtryk for, at konkurrencen er utilstrækkelig. Det er også konklusionen i en ny analyse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, som viser, at selv når der korrigeres for forskelle i moms, afgifter, velstand og tilbud, er priserne i Danmark 4-6 pct. højere end i gennemsnittet af syv EU-lande (Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Italien, Nederlandene og Tyskland). Det skal i den sammenhæng bemærkes, at Tyskland ligger under gennemsnittet af de syv EU-lande, og at prisforskellen mellem Danmark og Tyskland derfor er større end de 4-6 pct., som nævnt ovenfor.⁴

Betragter man en kurv af julevarer købt i hhv. Danmark og Tyskland får man et billede af, at hvordan priserne uden moms og afgifter er højere i Danmark end i Tyskland, jf. tabel 7.

Tabel 7. Pris- og afgiftsforskelle på juleindkøb i Danmark og Tyskland

| | Danmark | Tyskland | Forskel | Pris i Danmark ved tysk pris ekskl. moms og afgifter | Forskel i forhold til dansk pris ekskl. moms og afgifter |
|------------------------------|---------|----------|---------|--|--|
| | Kr. | | | | |
| Pris inkl. moms og afgifter | 5.067 | 2.911 | 2.156 | 3.988 | 1.078 |
| -heraf moms | 1.013 | 307 | 706 | 798 | 216 |
| -heraf afgifter | 808 | 221 | 587 | 808 | - |
| Pris ekskl. moms og afgifter | 3.245 | 2.382 | 863 | 2.382 | 863 |

Anm.: Priserne vedr. en julekurv indkøbt til brug for julen 2011 og de gældende afgifter i 2011 er anvendt ved beregningen.
Kilde: Prisoplysninger fra JydskeVestkysten samt Skatteministeriets egne beregninger.

⁴ Kilder: 1) Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: Tilbudskultur i dagligvarehandlen, Konkurrence- og Forbrugeranalyse 01, Maj 2012. 2) Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: Konkurrenceredegørelse 2010

5. Udvikling i forbruget af nydelsesmidler

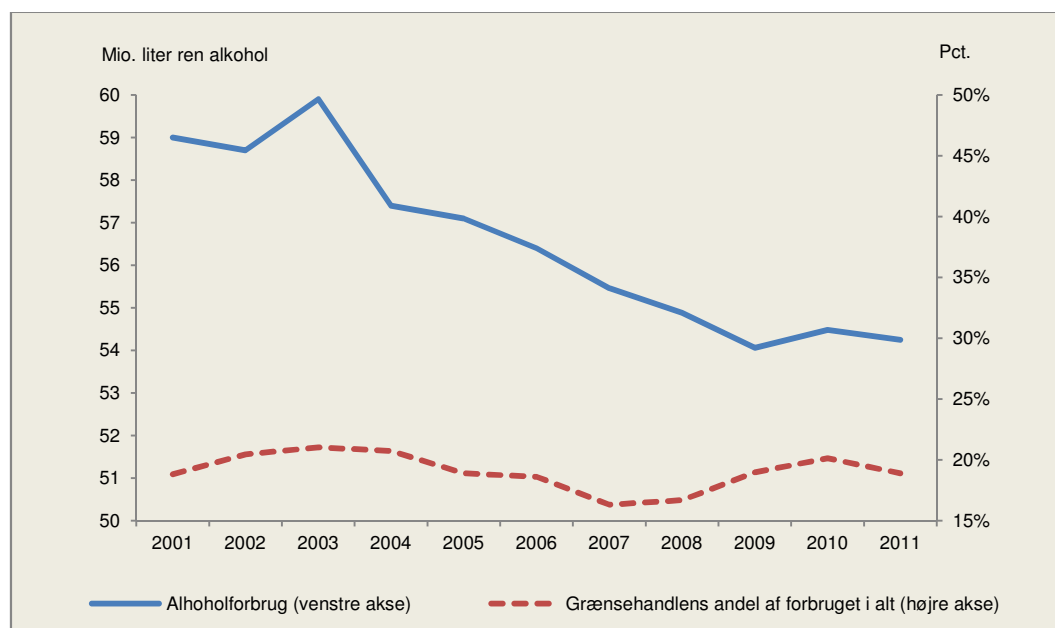
Afgifter påvirker tilskyndelsen til at grænsehandle, men afgifter har også en effekt på det samlede forbrug. Formålet med flere af de danske forbrugsafgifter er netop at begrænse forbruget af de pågældende varer, da et for stort forbrug af f.eks. alkohol og tobak kan være sundhedsskadeligt.

Da forbruget består af indenlandsk salg fratrukket udlændinges køb i Danmark tillagt danskeres køb i udlandet samt danskernes illegale handel, er det altså først, når man har et skøn for grænsehandlen og den illegale handel, at man kan opgøre det samlede danske forbrug af de pågældende varer.

Den faldende tendens i danskernes forbrug af alkoholholdige drikkevarer, som blev beskrevet i *Status over grænsehandel 2007* og *Status over grænsehandel, maj 2010*, lader til at være ophørt i 2009 og frem. Der har således været en lille stigning i danskernes samlede forbrug af alkohol på 0,2 mio. liter i 2011 sammenlignet med 2009, jf. figur 6. Der er dog fortsat tale om et fald, hvis man sammenligner med 2007 og de foregående år, og det samlede alkoholforbrug er således faldet med 1,2 mio. liter i 2011 sammenlignet med 2007. Set i forhold til 2001 er danskeres forbrug faldet med 4,8 mio. liter ren alkohol svarende til ca. 8 pct.

Grænsehandlens andel af danskernes samlede forbrug af alkohol har de seneste 10 år ligget på ca. 20 pct. Dette gælder ligeledes i 2010 og 2011, jf. figur 6. Tilsvarende tal fra Sverige er på mellem 20 og 35 pct. og for England på mellem 5 og 15 pct.

Figur 6. Danskernes forbrug af alkohol 2001-2011



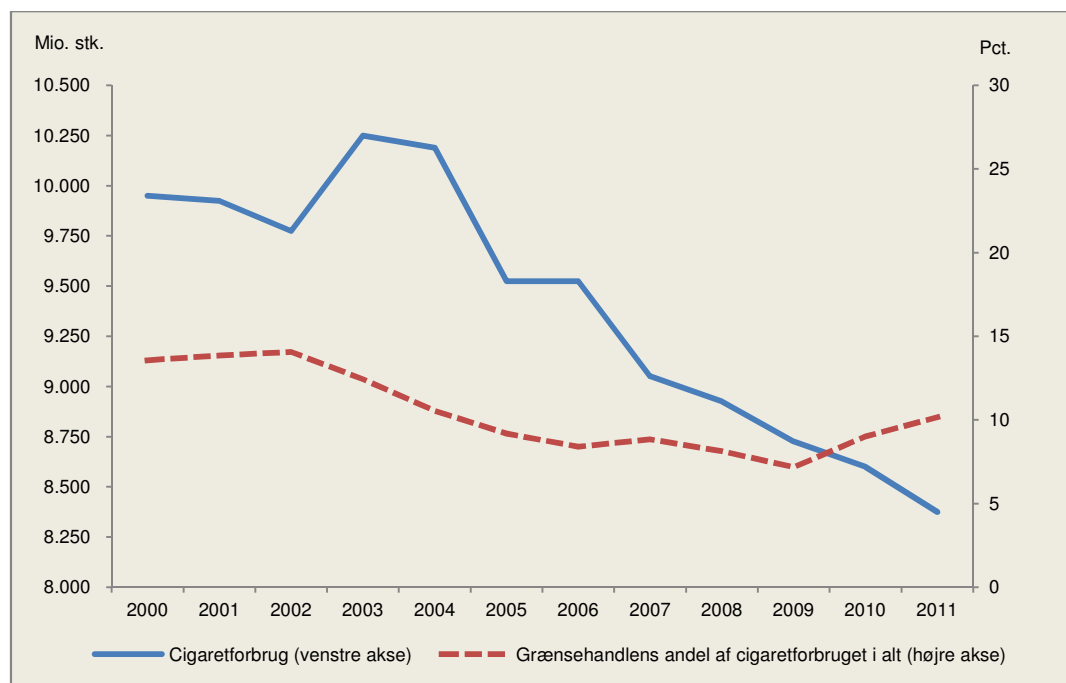
Kilde: Skatteministeriets egne beregninger, jf. bilagstabel 2.

Danskernes forbrug af cigaretter har været faldende siden 2003, jf. figur 7.

Forbruget af cigaretter skønnes at være faldet med 550 mio. stk. siden 2008. Fra 2010 til 2011 skønnes forbruget at have været faldet med 225 mio. stk. cigaretter, hvilket skal ses i lyset af, at afgifterne på cigaretter og tobak to gange blev forhøjet markant i løbet af 2010. Disse afgiftsforhøjelser var først slået helt igennem i 2011. Danskernes cigaretforbrug, herunder også hjemmerulning, skønnes at udgøre ca. 8.375 mio. stk. i 2011.

Forbruget af pibetobak er ligeledes faldet fra ca. 275 mio. gram i 2008 til ca. 200 mio. gram i 2011. Det skønnes, at forbruget fortsætter den nedadgående tendens.

Figur 7. Dansk cigaretforbrug 2000-2011



Kilde: Skatteministeriets egne beregninger, jf. tabel 3.17 i bilaget.

Grænsehandlens andel af danskernes samlede forbrug af cigaretter har de seneste 10 år ligget på ca. 10 pct. Dette gælder ligeledes i 2010 og 2011, jf. figur 6. Til sammenligning, har det tilsvarende tal i Sverige været på mellem 5 og 10 pct., i England på mellem 15 og 25 pct. og i Tyskland på ca. 20 pct., dog med en meget høj andel på knap 50 pct. i øst og en noget lavere andel i vest på omkring 15 pct.

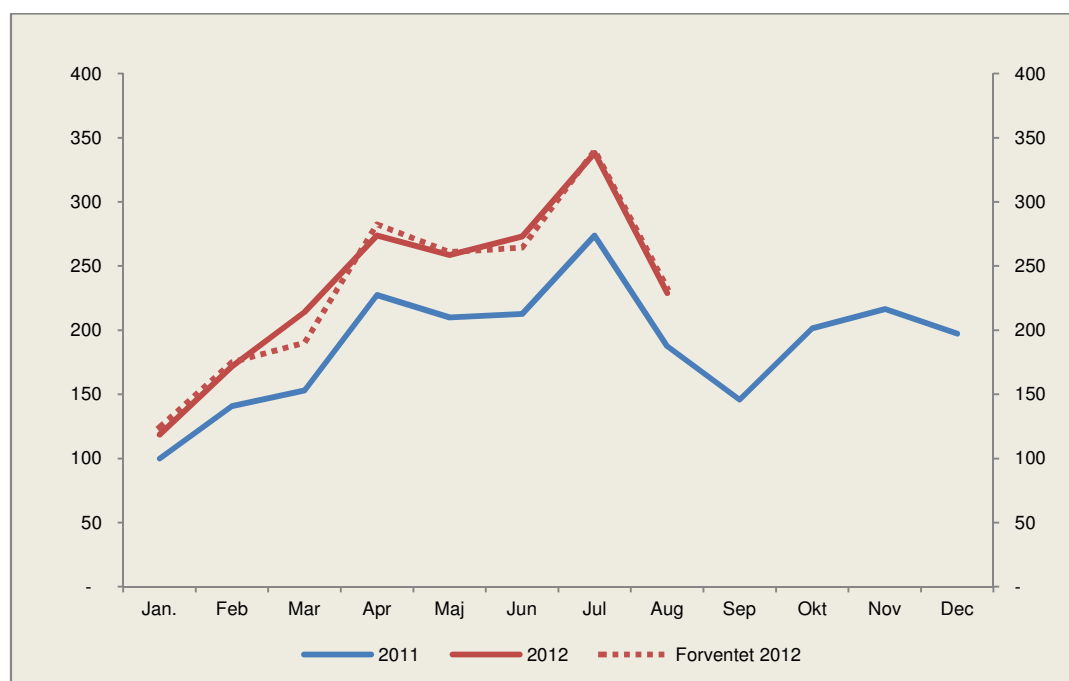
6. Grænsehandlen i 2012

Forhøjelserne af afgifterne på tobak, chokolade, øl, vin og sodavand mv. som følge af Finanslov 2012 blev i forbindelse med fremsættelsen af lovforslaget beregnet at ville medføre en stigning i grænsehandlen på knap 1 mia. kr.

Skatteministeriet har på nuværende tidspunkt data for grænsehandlen for 1. halvår 2012 fra GfK ConsumerScan og 1. og 2. kvartal fra TNS Gallup. Desuden har Skatteministeriet som noget nyt data for dankortforbruget i Tyskland til og med august 2012. Hertil kommer Skatteministeriets indtægter fra de pågældende afgifter til og med september 2012 sammenholdt med den forudsatte bevilling på finansloven for 2012, hvilket tilsammen kan give en indikation af, hvorvidt grænsehandlen har udviklet sig som forventet.

Oplysningerne om dankortforbruget i Tyskland viser, at dankortforbruget er steget med ca. 24 pct. i de første 8 måneder af 2012 sammenlignet med de første 8 måneder af 2011, jf. figur 8. Disse tal er ikke korrigeret for, at en del af den faktiske stigning i dankortforbruget givetvis skyldes, at brugen af dankort fortsat vinder udbredelse, hvilket også afspejler sig i Danmark, hvor antallet af dankort-transaktioner og omsætning i de første 8 måneder af 2012 er steget med hhv. ca. 6 pct. og knap 4 pct. i forhold til samme periode i 2011.

Figur 8. Indeks over dankortforbruget i tyske forretninger, januar 2011=100



Anm.: Januar 2011=100.

Kilde: Nets og Skatteministeriets egne beregninger.

Stigningen i dankortforbruget kan derudover i høj grad forklares ved den forventede stigning i grænsehandlen med nydelsesmidler som følge af afgiftsforhøjelserne i 2012, idet der blev forventet en stigning i grænsehandlen med nydelsesmidler på ca. 1 mia. kr. eller knap 25 pct., jf. figur 8.⁵

For så vidt angår fedtafgiften var det forventningen, at den ville have en begrænset effekt på grænsehandlen, om end de fedtafgiftspligtige varer i større omfang end hidtil måtte forventes at komme til at indgå i grænsehandlen. De foreløbige tal tyder på, at effekten på grænsehandlen af fedtafgiften, som forventet, har været begrænset.

Såfremt data fra Gallup i 1. og 2. kvartal 2012 omregnes til helår på baggrund af den gennemsnitlige fordeling i 2010 og 2011, kan det på det foreliggende grundlag forudses, at den samlede grænsehandel i 2012 vil stige med ca. 300 mio. kr. i forhold til 2011.

Stigningen i grænsehandlen som følge af afgiftsforhøjelserne i 2012 har altså ifølge Gallup foreløbigt været en smule mindre end forventet. Dette kan dog forklares ved, at stigningen i grænsehandlen med cigaretter endnu ikke er slået igennem i 1. og 2. kvartal 2012, da forhøjelserne af tobaksafgifterne først trådte i kraft 1. april 2012.

Ud af den forventede stigning i grænsehandlen på ca. 1 mia. kr. udgør den forventede grænsehandel med cigaretter og tobak 665 mio. kr., mens den forventede grænsehandel med de øvrige varer, som var omfattet af afgiftsstigninger, forventedes at udgøre 315 mio. kr., hvilket stemmer overens med det foreløbige skøn for 2012 ovenfor.

Fordelt på varegrupper er de beregnede stigninger i grænsehandlen med øl, chokolade og vin på niveau med eller lidt lavere end de forventede ændringer, mens den beregnede stigning i grænsehandlen med sodavand er højere, end hvad der blev forventet.

Når data fra GfK ConsumerScan for 1. halvår 2012 omregnes til helår på samme måde som tallene fra Gallup, tegner der sig et tilsvarende billede.

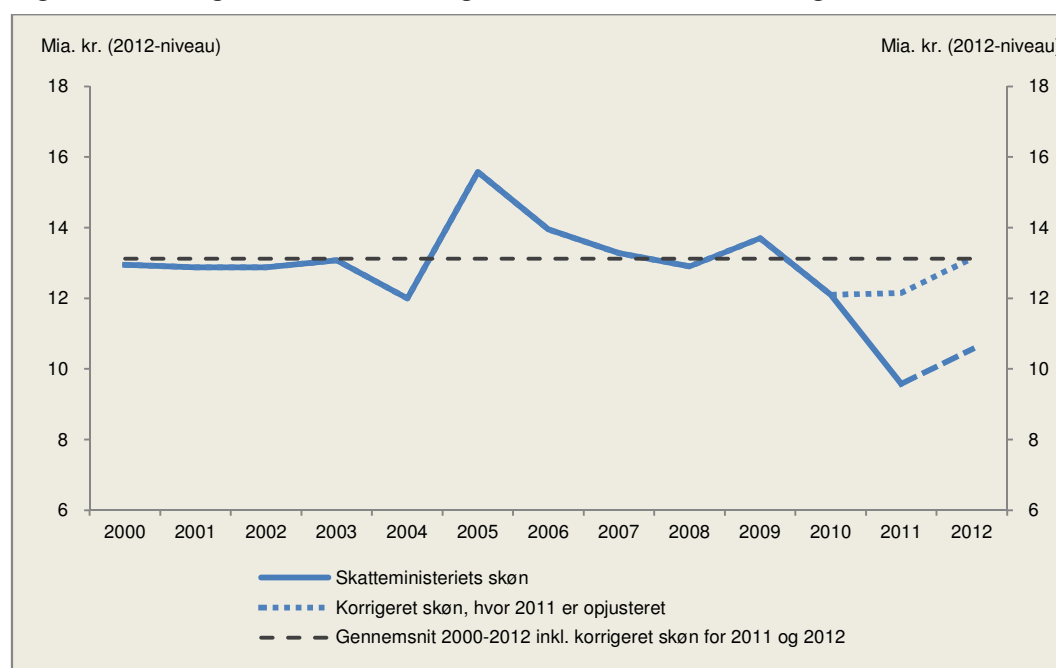
Skatteministeriets afgiftsindtægter til og med september 2012 burde ideelt set udgøre 9/12 eller ca. 75 pct. af finanslovsbevillingen for 2012. Såfremt indtægterne er væsentligt lavere end dette, kan det indikere, at salgsnedgangen f.eks. som følge af en uventet stigning i grænsehandlen har været større end forventet. Bevillingsregnskabet for september viser for de omfattede afgifter, at indtægterne udgør ca. 70-80 pct. af bevillingen og udvikler sig derfor i overensstemmelse med det forventede.

⁵ Jf. svar på spørgsmål S 975 af 24. november 2011.

Bevillingsregnskabet understøtter således de foreløbige grænsehandelstal, og under forudsætning af, at afgiftsstigningerne i 2012 slår igennem som forventet svarende til en stigning på ca. 1 mia. kr., kan det skønnes, at den samlede grænsehandel i 2012 vil udgøre ca. 10,6 mia. kr., hvilket fortsat er under gennemsnittet fra 2000-2012.

Selvom der korrigeres for, at niveauet for andre varer i 2011 er meget lavt sammenlignet med tidligere år, vil grænsehandlen i 2012 være på niveau med den gennemsnitlige grænsehandel i perioden 2000-2012, jf. figur 9. Samlet set er det foreløbige billede således ikke, at den samlede grænsehandel i 2012 skulle være steget markant, men derimod at grænsehandlen også i 2012 ligger på et relativt stabilt niveau sammenlignet med tidligere år.

Figur 9. Samlet grænsehandel korrigeret for lavt niveau i 2011 og 2012



Anm.: Skønnet for 2012 er baseret på foreløbige tal for grænsehandlen med nydelsesmidler, mens grænsehandlen med øvrige varer er antaget at være på samme niveau som i 2011. I det korrigerede skøn, er det antaget, at grænsehandlen med andre varer i 2011 og 2012 er på niveau med 2010.

Kilde: Skatteministeriets egne beregninger.