

Forbrugeradfærd i et samfundsmæssigt perspektiv i henhold til grænsehandel

Afgifter som værktøj

Erhvervsøkonomi / Erhvervsjurastudiet

Kandidatafhandling

2019

Copenhagen Business School



Forfattere:

Jonas Christensen (Studie no. 91869)

Sebastian Becker Adriansen (Studie no. 93757)

Indleveret den 16. september 2019

Vejledere:

Jesper Clement (*Økonomisk*)

Karima Tabuda (*Juridisk*)

241.945 anslag

Abstract	5
Kapitel 1	6
1. Indledning	6
2. Problemformulering.....	7
3. Synsvinkel.....	8
4. Opgavens struktur og opbygning.....	8
5. Afgrænsning	9
6. Metode.....	9
6.1. Økonomisk metode.....	9
6.2. Juridisk metode	10
6.2.1. Regulering.....	11
6.2.2. Retspraksis	13
6.2.3. Forholdets natur	14
6.3. Integreret metode/ Retsøkonomiske metode.....	14
7. Kildekritik	15
Kapitel 2	16
1. Principielle overvejelser vedrørende grænsehandel	16
2. Grænsehandel som en indkøbsmulighed	18
2.1. Omfang.....	18
2.2. Effekt for statskassen	19
2.3. Hvad handles?.....	20
3. Forbrugeradfærd i hovedtræk	21
3.1. Planlagt adfærd (Theory of reasoned).....	22
3.2 Anthony Giddens teori	24
3.3. Sammenligning af de to teorier	26
3.4. Daniel Kahneman's teori om menneskets to systemer	27
4. Hvordan tænker forbrugeren?.....	28
4.1. Decision making	29
4.2. Influencer marketing.....	30
4.3. Beslutningsadfærd	32
4.3.1. Faser i købsbeslutningsprocessen	33
4.4. Segmentering	35
4.4.1. Begrebet segmentering.....	36
4.4.2. Fra segmentering til målrettet markedsføring.....	36
4.5. Markedsføring påvirker vores underbevidsthed	37

4.6. Det limbiske system styrer forbrugeradfærden – find kilde til systemet.....	38
4.6. Eye-tracker eksperiment.....	39
4.7. Er der en reel besparelse ved at køre over grænsen?	42
5. Delkonklusion på økonomisk afsnit	43
Kapitel 3	45
1. Indledning til juridisk afsnit.....	45
2. Afholdelse af afgifter.....	46
2.1. Punktafgifter	48
2.1.1. Pålægning af selve afgiften	49
2.1.1.1. Chokoladeafgiftsloven	50
2.1.1.2. Råstofafgiften.....	50
2.1.2. Grænsehandelspakken.....	51
2.1.2.1. Effekten af grænsehandelspakken.....	52
2.1.3. Fælles europæiske regler - det indre marked	54
2.1.3.1. EU-retlig regulering af punktafgifter	56
2.1.3.1.1. Suspensionsordningen.....	57
2.1.3.2. <i>EU-princippet om varernes fri bevægelighed</i>	58
2.1.4. Høje danske punktafgifter– i strid med EU-retten?	58
2.1.4.1. TEUF artikel 34 – ”forbud mod indførselsrestriktioner”	59
2.1.4.2. Første led TEUF artikel 34 - ”forbud mod kvantitative indførselsrestriktioner” ..	61
2.1.4.3. Sidste led TEUF artikel 34 - ”foranstaltninger med tilsvarende virkning”	62
2.1.4.3.1. Dassonville dommen	62
2.1.4.3.2. Cassis de Dijon	64
2.1.4.4. Efterfølgende udvidelse af begrebet handelshindring.....	65
2.1.4.5. Keck-doktrinen.....	66
2.1.5. Foranstaltninger kan være lovlige som følge af TEUF artikel 36.....	69
2.1.6. Krænker de høje danske afgifter samhandlen inden for EU?	71
3. Juridisk delkonklusion	73
Kapitel 4	75
1. Introduktion til samfundsøkonomisk afsnit.....	75
2. Adfærdsbaseret forbrugerregulering.....	76
2.1. Tre grundlæggende principper for god adfærdsbaseret regulering.....	77
2.1.1. Princip 1 - Handlingsanvisende information	77
2.1.2. Princip 2 – Rette tidspunkt for forbrugerinformation	78
2.1.3. Princip 3 - Lovgivning skal tage udgangspunkt i dokumenteret viden.....	79

3. Værktøjer til at styre grænsehandlen	80
3.1. Forslag om afgiftsfri zone i Danmark	81
3.2. Manglende tysk håndhævelse af dåsepant	82
4. Udfordringer i kampen mod grænsehandel	83
4.1 Højere afgiftsniveauer end i nabolandene, gør det svære at være dansk virksomhed	84
4.2. Stigende internethandel	85
5. Forslag til afhjælpning af den store grænsehandel	87
5.1. Korrekt sammensætning af retsreglerne	87
5.2. Sæt fokus på balancerede samfundsøkonomiske afgiftssatser	88
5.3. Mulighed for nedsættelsen af moms	89
5.3.1 Nuværende momslovgivning på baggrund af momsdirektivet	90
5.3.2. Praksis i relation til omgåelse af momslovgivningen	91
5.3.2. Konsekvenser ved nedsættelse af moms og punktafgifter	92
5.4. Politisk indsats på e-grænsehandelsområdet	92
5.5. Måltrettet orientering om konsekvenserne af grænsehandel	93
6. Samfundsøkonomiske effekter af grænsehandel	94
6.1 Mulig butiksdød	97
6.2. Illegal handel med slik, chokolade, øl og sodavand	98
6.3. Grænsehandlen koster jobs	99
7. Delkonklusion af integreret afsnit	99
Kapitel 5	100
1. Sammenfatning.	100
Forkortelser	102
Litteraturliste	103

Abstract

Denmark uses indirect taxes, excise duties and VAT, as important sources of finance, much more than our European neighbors. With higher VAT in general, especially on food, and high excise duties on 'unhealthy' or 'environmentally harmful' products, certain goods are significantly more expensive in Denmark than abroad. This creates Border Trade, defined as physical import and export of goods, where sales taxes are applicable. With frequent visits to border shops dragged by offers, Danish consumers purchase a lot of other goods while in the shop. This creates important lost tax revenues, associated loss of jobs and problems for Danish shops to compete.

Consumers do not always act logically as to why consumer behavior is included in this report to gain insight into the factors that influence consumer purchasing. Ajzen's theory on Planned Behavior is compared to Giddens. The fact that consumers are not always rational is shown in numerous studies. Kahneman described this with his theory of Human Consciousness. Consumer behavior is governed by two systems depending on consumers situation. An eye-tracker experiment has been used to identify how consumers responds to offers. The experiment itself was challenged by the physical set-up and our fixed gear: Key learning is, that a similar experiment should be done on site in real world within German and Danish stores. When a consumer makes a decision, it is rarely simple. Consumers uses several information, and the 'Cue Utilization theory' describes how stimuli, mood and flock mentality is important.

Free movement of goods is a cornerstone within the EU. TEUF Article 34 calls for particular interest, as it prevents Member States from imposing trade barriers on external goods. The Danish excise duties and VAT is examined in relation to the article

Several ideas have come into play to combat Border Trade. As reduction in VAT is not financially affordable only targeted excise duty on border sensitive goods seem realistic. In the more non-traditional end, a VAT exemption zone has been suggested. The proposal was immediately politically rejected.

In addition to targeted excise relief, the focus on consumer behavior and information seems to be the most realistic way to ensure a reasonable balance between Border Trade, Tax revenue and Health. Visibility of the actual transport costs and time consumption can be used for this.

Kapitel 1

1. Indledning

Omdrejningspunktet for denne opgave er de danske punktafgifter og deres indvirkning på grænsehandlen, herunder på slik, sodavand, nødder, øl, spiritus etc. Valget af fokusområde skydes i høj grad personlig interesse, samt den i 2017 indførte grænsehandelspakke, som bl.a. havde til hensigt at rykke forbrugernes købsvaner tilbage til det danske marked. Forbrugerregulering sker i stor udstrækning via punktafgifter, hvilket langt fra er et nyt fænomen. Allerede tilbage i 1887 vedtog rigsdagen den første lov om afgift på spiritus, og siden dengang har området vedrørende afgifter udviklet sig, så der udover den allerede nævnte afgift på alkohol også er punktafgifter på en række andre områder.¹

Ved gennemførelsen af det indre marked i januar 1993, skete der en harmonisering af visse told- og afgifts regler på europæisk plan, hvorefter medlemsstaterne i den Europæiske union forpligtede sig at følge nogle fællesskabsretlige regler med hensyn til pålægning af afgifter. I Danmark kommer dette særligt til udtryk i relation til nydelsesmidler men også på andre områder, der er pålagt punktafgifter af forskellige hensyn, herunder miljømæssige, sundhedsfremmende eller andre samfundsmæssige formål (forsyning). De mange afgifter har ført til mærkbare prisforskelle i forhold vore nabolande, og det har gjort grænsehandel til et særdeles attraktivt og dynamisk foretagende, hvilket har givet store udfordringer for specielt de danske detailbutikker nord for den dansk-tyske grænse. Samtidig har opfindsomheden omkring punktafgifter gjort det svært for udenlandske virksomheder der driver virksomhed i Danmark, da det kan være uforholdsmæssigt vanskeligt at forholde sig til det sindrige danske afgiftssystem med dækningsafgifter mv.,. I den forbindelse opstår en række spørgsmål, herunder om afgiftssystemet kan udgøre et brud på de fællesskabsretlige regler Danmark har forpligtet sig, da reglerne gør det vanskeligt at drive virksomhed i Danmark.

Punktafgifter på visse produkter overstiger langt nabolandenes niveauer, hvilket selvfølgelig har medført et stort statsligt provenu, da afgifterne er en indirekte skat, men det har også ført til væsentligt højere priser på særligt nydelsesmidler med deraf følgende grænsehandel specielt ved den dansk-tyske grænse.² Grænsehandlen medfører en mærkbart mindre omsætning hos danske købmænd tæt på grænsen da forbrugerne handler i Tyskland. Dette er naturligvis ikke samfunds-

¹ Historik og lovgrundlag, udgivet af Tax.dk. Internetadresse: https://tax.dk/jv/ea/E_A_1_1.htm - Besøgt d. 20.08.2019

² Grænsehandelsanalyse 2018 – Dansk Erhverv

økonomisk optimalt for danske økonomi, hvorfor interesseorganisationer og aktører jævnligt kommer med forslag til afhjælpning af problemet.

Hos forbrugerne er der mange faktorer der overvejes i forbindelse med de daglige indkøb. Prisen er ikke altid eneste parameter. Forbrugerne har i dag nærmest har uhørte muligheder, hvilket udfordrer forbrugernes erfaringsgrundlag og ikke mindst deres forventninger. Forbrugerne har samtidig en tendens til at agere irrationelt, modsat egen opfattelse. Beslutninger træffes uden nødvendigvis altid at evaluere disses konsekvenser. De, med andre ord, utilsigtede valg, der også konsekvenser for den danske stat. Derfor står staten også med den mulighed for at påvirke forbrugerne i en given retning, bl.a. ved at hæve eller sænke afgifter, så forbrugeren trækkes i ønskværdig retning.

2. Problemformulering

På baggrund af ovenstående problematikker er følgende problemformulering udarbejdet til undersøgelse:

Udgør de høje danske punktafgifter en handelshindring inden for EU, og hvorledes kan forbrugerne påvirkes til at følge en optimal samfundsøkonomisk strategi?

På baggrund af ovenstående problemformulering søges følgende underspørgsmål at blive besvaret:

- A. Hvordan agerer danske forbrugere ved grænsehandel og hvad skyldes deres handelsmønstre?*
- B. Udgør de danske punktafgifter en handelshindring i henhold til artikel 34 TEUF?*
- C. Hvordan vil en ændring af de nuværende regler påvirke forbrugerne på det danske marked i relation til grænsehandel?*

3. Synsvinkel

Denne opgave er udarbejdet ud fra en holistisk tilgang til lovgivers perspektiv. Det betyder med andre ord, at der vil blive set på lovgivers regulering af lov, men også hvordan forbrugerne agerer på lovtiltag i form af adfærdsændringer. Den lovgivningsmæssige synsvinkel er valgt for i sidste ende at kunne vurdere afgifters effekter og deres eventuelle skade eller gavn for samfundet.

4. Opgavens struktur og opbygning

Opgaven er delt op i 5 kapitler, af hvilke de forskellige analyser indgår. Opgaven er opbygget på den måde, at den økonomiske analyse gennemgås i kapitel 2, den juridiske analyse i kapitel 3 og herefter den integrerede analyse i kapitel 4. Med hensyn til den juridiske og økonomisk del, belyser disse hver især deres side af den overordnede problemstilling, ved at besvare hver deres underspørgsmål. Konklusionerne samt slutningerne fundet i disse summeres op i kapitel 4 i den integrerede del, som ligeledes indeholder forslag til en ny retstilstand, mens kapitel 5 indeholder en sammenfatning.

I kapitel 1 præsenteres opgavens overordnede problemformulering og tilhørende problemstilling. Samtidig præsenteres metodevalg, de anvendte teorier samt afgrænsningen af dette kapitel.

I Kapitel 2 foretages en analyse af forbrugernes handlinger, herved underforstået deres ubevidste adfærd, samt hvordan man påvirker denne. Herefter søges ved hjælp af et Eye-tracker eksperiment, at forudsige forbrugernes valg såfremt de sættes i en given situation. Dette for at dokumentere forbrugernes påvirkelighed.

I kapitel 3 foretages en retsdogmatisk analyse. Analysen tager udgangspunkt i den nuværende rets situation for at vurdere, hvorvidt de danske punktafgifter udgør en handelshindring som følge af TEUF artikel 34, eller om en eventuel handelshindring kan accepteres alligevel som følge af undtagelsesbestemmelsen i TEUF artikel 36.

I kapitel 4 foretages en samfundsøkonomisk analyse ved hjælp af først gennemgang af adfærdsbaseret forbrugerregulering, værktøjer til at styre grænsehandlen og de udfordringer Danmark står overfor i den forbindelse.

Kapitel 5 indeholder en sammenfatning.

5. Afgrænsning

Problemstillingen i opgaven kan anskues ud fra forskellige perspektiver i forbindelse med regeringens forslag om Erhvervs- og iværksætterinitiativer af 12 november 2017.

For relevansens skyld er der valgt udelukkende at tage udgangspunkt i afsnit II vedrørende grænsehandelspakken, hvorfor de øvrige dele af aftalen udelukkende er behandlet informativt og overfladisk.

I henhold til de regler der har til formål at sikre varernes frie bevægelighed, kan disse overordnet opdeles i to kategorier: I afgiftsmæssige og ikke-afgiftsmæssige hindringer. Denne opgave behandler de mulige afgiftsmæssige handelshindringer, som kan inddeles i import såvel som eksportrestriktioner. Eksportrestriktioner, er imidlertid sjældent set i praksis, grundet medlemsstaternes manglende lyst til at begrænse egen eksport. Opgaven vil derfor primært behandle importrestriktioner, hvilke særligt reguleres af TEUF artikel 34. Grundet valget af TEUF artikel 34, er der ligeledes foretaget et fravalg af TEUF artikel 30, der omhandler forbud mod told og andre afgifter medlemsstaterne imellem. TEUF artikel 30 vil derfor kun blive behandlet overfladisk.

Grundet manglende ressourcer har det ikke været muligt, at få besvarelser fra et tilstrækkeligt stort antal respondenter i forhold til det oprindelig ønskede, hvorfor Eye-tracker eksperimentet ikke kan siges at være repræsentativt. De adspurgte er blevet hevet op fra gaden, og langt hovedparten af respondenterne udgøres af yngre mænd hvilket næppe udgør et repræsentativt udsnit af de grænsehandlende.

6. Metode

6.1. Økonomisk metode

Det økonomiske afsnit vil som udgangspunkt analysere forbrugeradfærd ud fra et økonomisk perspektiv. Dette for samtidig at forstå forbrugernes incitament til at grænsehandle, samt belyse konsekvenserne for samfundet. Grundlæggende er opgavens økonomiske del udarbejdet på baggrund af en adfærdsforståelse, der tager udgangspunkt i det neoklassiske, rationelle individ, også kaldet ”homo economicus”. Her er det underforstået, at mennesker træffer valg under særligt to præmisser: Mennesket er egen optimerende, samt nytte maksimerende³. En sådan adfærdsforståelse er imidlertid blevet afvist som værende en korrekt måde at forudse individers handlinger. Empiriske

³ Knudsen, 1994

studier har vist, at individer træffer valg på et kognitivt bundet grundlag, som handler om at forbrugerne tilegner sig den nødvendige viden til at opnå erkendelse forinden et givent køb.⁴

Der findes flere teorier, som belyser hvorfor mennesket agerer som det gør, herunder bl.a. beskrevet af Anthony Giddens, såvel som Icek Azjen's med sin teori om planlagt adfærd. Begge vil blive gransket for se på problemet fra flere sider, da disse har hver deres tilgang til hvorfor mennesket agerer som det gør.

Daniel Kahnemans teori⁵ om to måder at tænke på, den hurtigt tænkende og den mere langsomt tænkende, vil desuden også blive analyseret. Med udgangspunkt i Kahnemans teori vil være muligt at redegøre for forbrugernes handlinger ved forskellige transaktioner, da teori bygger på forskellige handlinger ved det samme køb. Teorierne er vidt forskellige og kan fortælle os noget om hvorfor forbrugere agerer som de gør, da hjernen opererer med de to systemer alt afhængig af den situation vi som forbrugere bliver sat i.

Da opgaven bygger på forståelse af adfærdsteori, vil det derfor også være oplagt at anvende en form for eksperimentel økonomisk metode, hvor adfærdsteorien er blevet testet via en kvantitativ metode⁶ til objektivt at analysere forbrugernes adfærd. Derfor vil der i det økonomiske afsnit blive lavet et eye-tracker eksperiment med det formål at analysere, hvordan forbrugere påvirkes og agere i forskellige købsituationer. Et eksperiment opstilles for at belyse sammenhængen imellem vare, mængde og pris på typiske nydelsesgrænsevarer og det vil forsøge at belyse forbrugernes typiske reaktioner i henholdsvis en tysk grænsebutik og et dansk supermarked. Til at vurdere resultaterne fra eksperimentet er der opstillet en række hypoteser om betydningen imellem kombinationen af vare, mængde og pris.

6.2. Juridisk metode

Formålet med den juridiske metode, er at klarlægge metoden forud for behandlingen af emnet for på den måde at kunne bearbejde og besvare den opstillede problemstilling. Herefter kan de problemstillinger der opstår behandles. Der vil igennem opgaven i det juridiske afsnit anvendes juridiske metode, hermed underforstået den retsdogmatiske analyse. Grundstrukturen for den retsdogmatiske analyse kan beskrives ved de fire begreber: Faktum, retsfaktum, jus samt retsfølgen. Den rets-

⁴ Rise 1999, ss. 1145-1163

⁵ Kahneman, 2013

⁶ Knudsen, 1994

dogmatiske analyse anvender alle fire begreber, hvorved den juridiske problemstilling behandles og det korrekte resultat udformes. Resultatet er dog kun validt, hvis der er hjemmel fra de relevante retskilder.⁷

I opgaven er Alfred Ross' realistiske retsteori blevet valgt.⁸ Ross inddeler retskilderne i fire hovedgrupper: Regulering, præcedens, retssædvaner samt forholdets natur. I stedet for at opstille en rangorden for disse retskilder, opstiller Ross en rækkefølge i den retsdogmatiske metode, hvorfor retskilderne behandles i en bestemt rækkefølge for at opnå en ensartet juridisk metode.⁹ Ross mener desuden, at der ved en vurdering af rækkefølgen skal ses på de enkelte kildetypers objektivisering. Regulering vil være den retskilde der er mest objektiv, indenfor hvilken der eksisterer et hierarki i relation til lex-superior princippet.¹⁰

Den retsdogmatiske metode søger at belyse gældende ret, "de lege lata", gennem en analyse af de ovenfor nævnte retskilder. Formålet med analysen er dermed såvel at beskrive som at fortolke gældende ret.¹¹ De relevante retskilder i denne opgave er regulering, retspraksis samt forholdets natur.

6.2.1. Regulering

I opgaven vil det særligt være de danske punktafgiftslove, der finder anvendelse, mens også særligt Grænsehandelspakken samt forarbejderne til denne vil blive gennemarbejdet som fortolkningsbidrag. I litteraturen har det tidligere været diskuteret, hvorledes forarbejder kan anvendes til at belyse gældende ret. Juridiske forfattere fastholder, at der i domspraksis hyppigt henvises til forarbejderne.¹² Ved brug af forarbejderne, dannes grundlag for subjektiv fortolkning, hvorved der skabes bedre grundlag for fortolkning. På baggrund af dette vil særligt forarbejderne til "Aftale om Erhvervs- og Vækstinitiativer" blive behandlet til støtte for analysen af gældende ret.

Herudover vil Skatteudvalgets Betænkning over Forslag til lov om ophævelse af lov om afgift af mineralvand m.v. og om ændring af øl- og vinafgiftsloven og forskellige andre love blive anvendt.

⁷ Tvarnø og Nielsen, 2014 s. 28

⁸ Ibid. s. 435

⁹ Ross, 1953

¹⁰ Tvarnø og Nielsen, 2014 s. 435

¹¹ Ibid. ss. 28-32

¹² Ibid s. 257

Af dansk regulering vil der i opgaven desuden blive anvendt følgende love i analysen:

Lovbekendtgørelse nr. 1010 af 3. juli 2018 - lov om afgift af chokolade- og sukkervarer m.m., til bl.a. at belyse hvilke varer der er omfattet af punktafgifter, og derfor er relevante i henhold til den juridiske analyse.

Lovbekendtgørelse nr. 419 af 7. maj 2012 om afgift af mineralvand mv. vil blive anvendt med det formål at belyse, hvilke afgiftskrav der tidligere er blevet anvendt, men nu er sløjfet grundet et stigende ønske fra regeringen om at få grænsehandlen til at vende ”hjem”.

Foruden dette, vil den tyske pantlovgivning blive behandlet overfladisk, da denne har været genstand for en del kritik fra dansk side, grundet usikkerhed om dens overholdelse ved grænsehandelsbutikkerne nær den dansk-tyske grænse.

Ligeledes vil der i dette speciale anvendes EU-regulering, som i hovedtræk kan deles op i primær- samt sekundærretten. Primærretten består af traktatgrundlaget, grundlæggende rettigheder samt de almindelige retsprincipper. Derimod består sekundærretten af forordninger, direktiver samt afgørelser. Mens primærretten primært indeholder kompetencenormer, indeholder sekundærretten såkaldte pligtenormer.¹³ Dermed er hovedopgaven for traktaterne at fordele kompetencer til EU's virke, mens sekundærretten fastsætter de pligter som borgere såvel som medlemsstater har overfor hinanden.

I relation til samspillet mellem nationale ret og EU-retten er der et stort overlap. EU-retten har forrang for national lovgivning, og medlemsstaterne er officielt forpligtede til at implementere de EU-retlige forskrifter i national lovgivning. Det blev stadfæstet i sagen Costa mod Enel.¹⁴ Desuden følger en pligt til for nationale domstole at fortolke national lovgivning EU-konformt. I henhold til dette speciale, er det derfor af særlig betydning hvorledes de danske punktafgiftslove er harmoniseret i forhold til gældende EU-ret. Under den juridiske analyse vil der blive anvendt både primær ret i form af Traktaten om den europæiske unions funktionsområde, mens direktiver og forordninger ligeledes vil blive anvendt, hvorfor også sekundær retten er betydning.

Samtidig er medlemsstaterne underlagt en række regler der søger at sikre varernes frie bevægelighed, hvor der ikke nationalt findes tilsvarende regler. Derfor vil særligt TEUF artikel 34 blive analyseret, for at belyse om de høje danske afgifter udgør en handelshindring internt indenfor EU.

¹³ Tvarnø og Nielsen, 2014 ss. 119-125

¹⁴ Dom af 15 juli 1964 i sag 6/64, Costa mod ENEL præmis 7 og 8

Herunder søges det at belyse, hvorledes punktafgifter som dem vi har i Danmark, falder ind under første led af TEUF artikel 34, der forbyder kvantitative indførselsrestriktioner, eller om afgifterne kan falde ind under andet led af artiklen som omhandler restriktioner med en tilsvarende virkning. Primært søges at foretage en objektiv fortolkning af reglernes anvendelse. Da det ikke ud fra ordlyden af TEUF artikel 34, kan konkluderes om punktafgifter, falder ind under artiklen vil subjektiv fortolkning derfor ligeledes blive anvendt. Subjektiv fortolkning fokuserer på lovgivers hensigt med den pågældende foranstaltning. Grunden til valget af TEUF artikel 34, som omhandler indførselsrestriktioner, bunder i at netop det at artiklen har været genstand for en del diskussion gennem årene.

Foruden primærretten, vil sekundærretten ligeledes bidrage til besvarelsen af opgaven i form af følgende to direktiver: Direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald (Emballagedirektivet) samt Rådets direktiv 2008/118/EF (Cirkulationsdirektivet). I relation til cirkulationsdirektivet der er implementeret i den danske lovgivning, vil dette blive anvendt i omfattende grad for at forstå de overordnede rammer for harmoniserede afgifter på tværs af det indre marked.

Slutteligt vil Rådets Direktiv 94/62 af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald, blive anvendt med henblik på at klarlægge hvilke forpligtelser de enkelte medlemsstater har forpligtet sig til at følge i forbindelse med de stigende miljømæssige krav.

6.2.2. Retspraksis

Selvom EU-retten og dansk ret stort set er harmoniseret på det afgiftsmæssige plan, er der imidlertid en stor gråzone, der stadig gør emnet interessant. Praksis har vist sig at være forholdsvis bred, hvorfor det har været nødvendigt at tage særligt TEUF artikel 34 op til overvejelse flere gange. Som udgangspunkt anvendes derfor domme afsagt af den europæiske Domstol, da sidstnævnte har forandret den anvendte praksis over en årrække. Domstolens afgørelser, udgør på denne baggrund en meget væsentlig retskilde.¹⁵

Særligt dommene Dassonville og Casis de Dijon, der har haft mærkbar værdi i forhold til europæisk retspraksis, vil blive gennemgået og fortolket for at skabe en forståelse af, hvordan Domstolen vil tolke efterfølgende sager vedrørende TEUF artikel 34. Dommene vil blive analyseret for at opnå en

¹⁵ Blume, 1998

forståelse af, hvorledes Domstolen vil tage stilling til spørgsmålet om afgifter udelukkende på varer solgt i Danmark. Kan disse afgifter udgøre en handelshindring, eller er en sådan foranstaltning forenelig med EU-retten.

6.2.3. *Forholdets natur*

Med forholdets natur, menes en samlet betegnelse af forskellige hensyn og principper af mere eller mindre ubestemt karakter. Grundlæggende kan siges, at forholdets natur har karakter af nogle standpunkter hvorpå der lægges vægt. Særligt EU-retten anvender disse principper i dens afgørelser.¹⁶ Herunder er det særligt væsentligt at nævne proportionalitetsprincippet, som i denne opgave vil blive tillagt stor betydning, da denne bestemmer, at en retsakt ikke må være mere byrdefund end nødvendigt, for at opnå det tilsigtede mål. Valget af denne skal begrundes i opgavens problemstilling, som alt overvejende udgangspunkt søger en besvarelse af om den danske afgiftspålægning er "retfærdig" og ikke strider mod hvad der er nødvendigt. Princippet vil særligt blive anvendt i den diskuterende del af det juridiske afsnit med henblik på at vurdere, om en foranstaltning som den i opgaven omhandlede, kan være i strid med princippet og dermed være direkte uforenelig med EU-retten.

Selvom retskilderne her opstilles i flere afsnit, er det vigtigt at have i mente, at disse skal anvendes sammen da de supplerer hinanden. De danske love bør ses i lyset af den regulering der er opsat af EU-retten, da meget dansk lovgivning er formet som en implementering af et EU-direktiv. Som bekendt kan de enkelte retskilders betydning eller vægt bero på andre retskilder, der således underbygger indholdet af den faktiske anvendelse af den juridiske argumentation. Derfor vil de europæiske retskilder i dette tilfælde blive anvendt for at opnå en fuld forståelse af indholdet af de danske retskilder, underforstået søge at belyse om disse faktisk kan være i uoverensstemmelse med EU-retten.

6.3. *Integreret metode/ Retsøkonomiske metode*

Denne opgaves integrerede afsnit baseres på en retsøkonomisk tilgang. Dette har til formål at analysere den juridiske styringsmekanisme, og herved udlede hvilken efficiens en eventuel afgiftsnedsættelse vil medføre i et samfundsmæssigt perspektiv. Således har eksempelvis Cooter og Ulen,

¹⁶ Tvarnø og Nielsen, 2014 ss. 213-215

udtalt, at økonomien har sikret en videnskabelig teori til at forklare og forudsige den økonomiske effekt af juridiske reglers virkning.¹⁷

Retsøkonomien anvender de retsvidenskabelige regler og resultater til at beregne nytte og efficiens i en økonomisk analyse, hvor det normalt anvendte analyseniveau i form af markedet erstattes af regler.¹⁸

Retsvidenskaben anvender eksempelvis retsøkonomien til den retsdogmatiske analyse for at forklare f.eks. adfærd, konkurrence, dominerende stilling, økonomiske konsekvenser og implikationer af implementerede regler. Den retsøkonomiske metode vil her blive anvendt, til at koble de to dele sammen, og på den måde søge at opnå en forståelse for, hvilke samfundsmæssige effekter som moms og punktafgifter har haft, hvorfor det også kan besvares om de har opnået de tilsigtede mål. Retsreglerne skal ideelt set leve op til Kaldor-Hicks kriteriet, som siger at et tiltag kan forsvares selvom det har negative konsekvenser for en af parterne. Det såfremt tabet kan kompenseres af modparten. Dette gøres for at vurdere om de foreslåede lovtiltag, er samfundsøkonomisk efficiente.¹⁹ En forbedring af Kaldor-Hicks er en økonomisk fordeling af ressourcer blandt folk, der fanger noget af den intuitive appel til en Pareto-forbedring, men har mindre strenge kriterier og er derfor anvendelig til flere omstændigheder. En omfordeling fra f.eks. statskassen ved lempelse af indirekte skatter, er en forbedring af Kaldor-Hicks, hvis de, der gøres bedre stillet (f.eks. borgerne), hypotetisk kan kompensere statskassens mindre provenu.

7. Kildekritik

Grundet problemstillingens kompleksitet har det ikke i det juridiske afsnit været muligt selvstændigt at udarbejde empiri, der understøtter afhandlingens problemstillinger. Derfor er det juridiske afsnit udarbejdet med baggrund i empirisk materiale udarbejdet af forskellige styrelser, myndigheder, domstole mm. for at sikre afhandlingens validitet.

Omvendt er der i den økonomiske del udarbejdet ny empiri på baggrund af Eye-tracker eksperimentet, der dog på grund af manglende ressourcer til udførelse af forsøget, ikke kan betragtes som fuldt validt, da besvarelsene ikke har været repræsentative i forhold til det ønskede. Antallet af respondenter og deres alder og kønsfordeling har været anderledes end de formodede grænse-

¹⁷ Tvarnø og Nielsen, 2014 s. 490

¹⁸ Ibid. s. 484

¹⁹ Ibid. ss. 23-25

handlende og undersøgelsen er foretaget i et lokale på CBS og ikke på de to lokationer i hhv.

Kvickly og en tysk grænsebutik, der kan have haft indvirkning på svarene.

Empirien fra Eye-tracker eksperimentet giver dog en vis formodning om hvorledes ”virkeligheden” kunne være, men et anderledes og større set-up samt udførelse på lokationen, vil være nødvendigt, for at kun generere valide empiriske data, af en sådan karakter, at man vil kunne drage forskningsmæssige konklusioner.

Derfor er der i stort omfang også foretaget analyse af rapporter og analyser, hvor den empirisk data-kvalitet skønnes i orden, og disse er analyseret ud fra anerkendte teorier. De fleste anvendte rapporter og analyser er af nyere dato, hvorfor usikkerhedsmarginen må antages at være forholdsvis begrænset i forhold til ændringer i data og udvikling. Med hensyn til anvendte avisartikler, og anden empiri så som partsindlæg, er der taget højde for disses til tider subjektive holdning, hvorfor anvendelse af specielt avisartikler altid er blevet belyst med stor forsigtighed.

Kapitel 2

1. Principielle overvejelser vedrørende grænsehandel

Der findes ikke en egentlig definition på, hvad der menes med begrebet grænsehandel. Det bedste bud på en definition er ifølge skatteministeriet²⁰, at grænsehandel kan ses som den del af den fysiske ind- og udførsel af varer, hvor det er salgslandets, og ikke forbrugslandets, afgifter der er gældende.

Grænsehandelen udgør en mindre del af den samlede handel mellem Danmark og udlandet, men da Danmark er en lille åben økonomi, udgør udenrigshandelen generelt en stor del af dansk økonomi. I 2016 udgjorde dansk import og eksport af varer eksklusive tjenesteydelser hhv. 568 og 636 mia. kr.²¹, mens grænsehandlen skønnedes til knap ca. 13,5 mia.kr. eller ca. 2,4% af importen. Af dette udgjorde grænsehandel med nydelsesmidler ca. 4 mia. kr.

²⁰ Principielle overvejelser om grænsehandel. Udgivet af Skatteministeriet. Internetadresse:

<https://www.skm.dk/skattetal/analyser-og-rapporter/rapporter/2000/november/rapport-om-graensehandel-2000/kapitel-iii-principielle-overvejelser-om-graensehandel> - Besøgt d. 11.06.2019

²¹ Varehandlen udenfor Danmark steg igen. Udgivet af Danmarks Statistik. Internetadresse:

<https://www.dst.dk/da/Statistik/nyt/NytHtml?cid=28336> - Besøgt d. 11.06.2019

Opgørelsen er noget usikker, da de udenlandske handlende ikke har rapporteringspligt, og forbrugerne ej heller pligt til at indrapportere køb. Den traditionelle handel er omvendt for en stor dels vedkommende underlagt særlige ordninger, hvor den enkelte handlende, skal oplyse om handelens omfang, samt sammensætningen af denne.

Det der gør grænsehandel speciel, er at der ikke sker udligning af varerelaterede afgifter ved handel over grænsen. Ved almindelig handel falder afgifterne ved eksport, såfremt eksporten ikke er afgiftsfri, og importen påføres importerende lands eventuelle moms- og forbruaafgifter. Sidstnævnte sker ikke ved grænsehandel.

Opgørelsen af grænsehandlen, der som nævnt er usikker, sker typisk ved at spørge forbrugerne hvad de har købt, samt de handlende hvad de har solgt. De oplysninger der kan lokkes ud af sælgerne, er yderst værdifulde, men praksis viser desværre, at mange butikker ikke ønsker at videregive oplysninger pga. konkurrencehensyn. Særligt lufthavne, færger og flyselskaber kan ellers bidrage med nyttig information, da de fortæller noget om trafikken, men de er ikke tvunget hertil.

Spørgsmålene vedrørende grænsehandel stilles typisk via stikprøveundersøgelser. Enten via interview-spørgsmål ved grænsen, ved færgen eller i lufthavnen ved mere generelle interview af forbrugerne om deres indkøbsvaner. Ved interview ved grænsehandelspassagen, opnås relativt sikre og detaljerede oplysninger. Såfremt undersøgelsen er repræsentativ, findes årsresultatet ved at multiplicere med antal besøgende per år. Det siger sig selv at metoden er forbundet med usikkerhed, og man kan derfor udfordre hvor repræsentative stikprøverne er. Også nationalitetsfordelingen kan i visse tilfælde være svær at bedømme.

Problemet med interviewundersøgelser er, at de alene afdækker indførslen af varer til hjemlandet, mens definitionen på grænsehandel omfatter både de varer den rejsende tager med fra hjemlandet til forbrug i udlandet, og de indkøb der foretages i udlandet til forbrug i hjemlandet.²²

Selvom grænsehandlen udgør en beskeden del af dansk udenrigshandel, har den massiv interesse. Grænsehandel anses som politisk problematisk, og noget der bør søges begrænset mest muligt. Det skyldes bl.a. betydningen for statens skattemæssige provenu i form af punktafgifter og moms.

²² Skatteministeriet - Principielle overvejelser ved grænsehandel 2000

Som tidligere nævnt går grænsehandlen begge veje, og mens grænsehandlen kan være et problem for danske butikker når trafikken går til udlandet, kan den omvendt være en massiv fordel for f.eks. rejsearrangører der tjener gode penge herpå eller handlende i Helsingør og København der sælger f.eks. alkohol. Også for den almindelige forbruger, der får et konkurrerende udenlandsk alternativ, kan grænsehandlen være fordelagtig da den kan være med til at holde priserne nede. Handlen påvirkes af mange faktorer, heriblandt selvfølgelig af afgiftspolitikken. Derfor er det også vigtigt, når der tages indenrigspolitiske beslutninger om punktafgifter, at der tages hensyn til netop indvirkningen på grænsehandlen.

2. Grænsehandel som en indkøbsmulighed

At danskerne er glade for grænsehandel synes veldokumenteret: Faktisk handler mere end halvdelen af danske husstande i udlandet mindst en gang om året, og hver 8. husstand skønnes at grænsehandle mindst 4 gange om året. Omsætning, arbejdspladser og provenu til statskassen forsvinder dermed ud af landet.

Der er flere grunde til den grænsehandelen. Der er penge at spare for den enkelte familie, men indkøbsturen kan også begrundes med en hyggelig familietur til Tyskland. Som det vil fremgå af det juridiske afsnit af denne opgave, gør det høje danske skatte-, moms og afgiftsniveau det profitabelt at køre på indkøbstur over grænsen. Og når først forbrugeren er i 'indkøbs-mode' kan denne ligeså godt se sig godt for og tage yderligere med hjem, da den tyske fødevaremoms kun udgør 7% mod Danmarks 25%.²³

Rent økonomisk er det ligeledes problematisk, at det høje afgiftsniveau også skaber et incitament til videresalg af illegalt indførte varer i Danmark. Problemet er ikke kun overfor Tyskland, men også overfor Sverige, der hverken har afgifter på chokolade eller slik. Den svenske fødevaremoms er på 12% mod den danske universalmoms på 25%, så også her har det betydning om kunderne kommer i butikken.

2.1. Omfang

Halvdelen af alle danske husstande besøger grænsehandelsbutikken i Tyskland mindst én gang om året, og omfanget er naturligt størst jo tættere man kommer grænsen.

²³ Dansk Erhverv - Grænsehandelsanalyse 2018 s. 1

I den forbindelse hentes hvert år mindst 650 millioner ikke-pantbelagte dåser til Danmark. Hermed modarbejdes det danske pantsystem, der har til formål at sikre genanvendelse og samtidig mindske mængden af affald der ender i naturen og derved sikrer et bedre miljø. Den manglende overholdelse af tyske pantpligt påvirker i praksis Danmarks mulighed for at leve op til sine forpligtelser efter EU's Emballagedirektiv, for så vidt angår metalemballage.²⁴

2.2. Effekt for statskassen

På trods af, at en række afgifter er blevet reduceret i Danmark, senest med den førømtalte Erhvervs-pakke fra 2017, kæmper danske virksomheder fortsat med meget høje afgifter i forhold til udlandet, samt med grænsebutikkernes fortsatte omgåelse af tyske pantlovgivning. Grænsehandlen udgjorde i 2017 stadig over 10,5 mia. kr. og den danske statskasse gik det år glip af et nettoprovenu på ca. 3,5 mia. kr. fordelt på hhv. punktafgift og moms som ses af figuren:

Figur 1:
Tabt statsligt provenu som følge af danskernes grænsehandel, 2018²⁵



Kilde: Dansk Erhvervs beregninger pba. Skatteministeriet.

Den højere danske moms og punktafgifterne har som nævnt ikke kun betydning for grænsehandlens størrelse og skatteprovenu, men skaber samtidig et incitament til indførsel og illegalt videresalg uden afgift. Hvor grænsehandlen er en lovlig import, er videresalg uden moms og afgift det selvfølgelig ikke. Ifølge Dansk Erhverv (interesseorganisation for mange danske handlende) skønnes det illegale videresalg af øl, sodavand, slik, chokolade mv. at koste staten en halv milliard yderligere i mistet provenu. Tallet er dog svært at dokumentere. Tidligere erfaringer med afgiftsændringer har dog vist mærkbar og stigende effekt på den illegale handel.

²⁴ Dansk Erhverv- Grænsehandelsanalyse 2018 s. 6

²⁵ Ibid. s. 1

Tal fra Skatteministeriet fra 2018, skønner at den illegale handel med øl faldt fra 45 millioner liter i 2012, til 30 millioner liter om året, i forbindelse afgiftssænkningen på øl i 2013. Dermed har en afgiftsnedsættelse på 15%, medført et fald i den illegale handel på 33%. Tilsvarende fald er set med sodavandsafgiften, i forbindelse med dennes halvering i 2014.²⁶

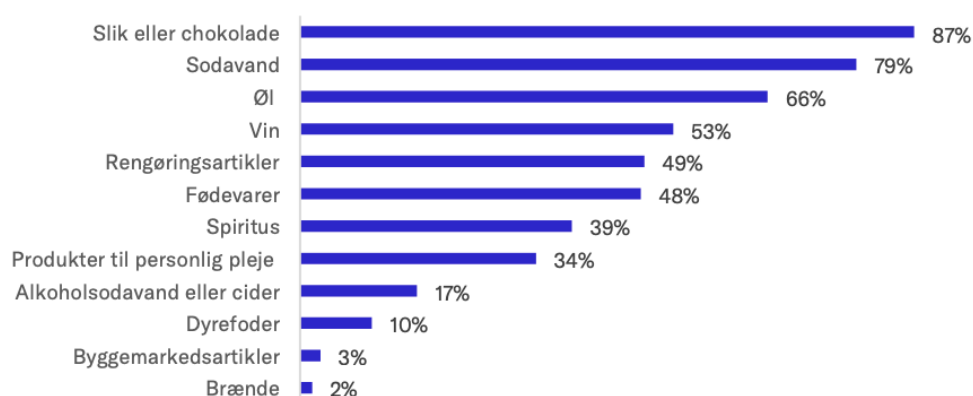
2.3. Hvad handles?

De mest populære grænsehandelsvarer er slik, chokolade, øl og vand. Helt op imod 87 % af de grænsehandlende har købt slik eller chokolade, mens fire ud af fem har købt sodavand. Derudover er varer som vin, rengøringsmidler og fødevarer de hyppigst handlede.

Det største problem for danske virksomheder er imidlertid de afledte effekter ved grænsehandelen, da forbrugerne ud over de afgiftsbelagte nydelsesmidler, der tiltrækker forbrugerne, ligeledes køber en lang række andre varer de ellers ikke umiddelbart ville købe i udlandet. De ryger i indkøbskurven nu, da man er i butikken og prisen evalueres og ses lavere end i Danmark. Den generelle moms i Tyskland der er 6% lavere end den danske på 25%, betyder lidt, men specielt den væsentlig lavere fødevarer moms på 7% gør forskellen. Hertil kommer den førømtalte fritagelse for pant på øl- og sodavandsdåser, der i stedet blot kan smides væk, gør beslutningen om køb væsentlig lettere.²⁷

Figur 2:

Hvilke varetyper har du eller din husstand grænsehandlet i Tyskland inden for de seneste 6 måneder?²⁸



Kilde: Norstat for Dansk Erhverv, april 2018. *n* = 397. Spørgsmålet er kun stillet til de respondenter, der grænsehandler. Søjlerne summerer ikke til 100 pct., da man har kunne afgive flere svar på spørgsmålet.

²⁶ Dansk Erhverv- Grænsehandelsanalyse 2018 s. 15

²⁷ Ibid. s. 2

²⁸ Ibid. s. 3

Når der handles i forbindelse med grænsehandel, er de indkøbte mængder af slik, sodavand, alkohol med videre i sagens natur også væsentlig større end ved traditionelle indkøb. Ifølge en analyse fra Dansk Erhverv, 2018, angav næsten halvdelen af de danskere, der grænsehandler, at de er tilbøjelige til at købe større ind end normalt. Der er dermed tale om at forbrugerne søger den såkaldte “lagereffekt” hvor de høje danske afgifter og grænsehandel øger forbruget af diverse nydelsesmidler, da den indkøbte mængde af disse varer bliver væsentlig større end normalt.²⁹

Ud fra et sundhedsfagligt perspektiv, er dette selvfølgelig ikke optimalt, udover at det har en negativ effekt på den danske statskasse. Forbrugeradfærden ændrer sig sideløbende med den stigende grænsehandel, hvilket kan have en række konsekvenser for dansk økonomi.

3. Forbrugeradfærd i hovedtræk

Den videnskabelige teori bag forbrugeradfærd er bygget på en blanding af psykologi, sociologi antropologi og økonomi. Forbrugeradfærdsteorien inddrages i opgaven for at skabe indsigt i, hvilke faktorer der har indflydelse på forbrugernes køb af grænsehandlede varer.

Forbrugeradfærden vil i dette afsnit blive gennemgået ud fra en marketingssynsvinkel og med udgangspunkt i forbrugerens købsbeslutning. Dette for at give en helhedsforståelse af forbrugerens i en forbrugeradfærds kontekst, og for at opnå et kendskab til forbrugernes købsadfærd. Forbrugere gør sig i købsituationer typisk en del overvejelser, og i den forbindelse kan de selvfølgelig påvirkes af forskellige faktorer.

Et af de væsentligste instrumenter, der kan påvirke købsadfærden, er forbrugerens egen involvering. Det er derfor væsentligt at kende til de muligheder, der gør sig gældende for at påvirke forbrugerens. Igen er det forskelligt alt afhængig af situationen, i hvilken omgivelser og i hvilken opfattelse, selve købsbeslutningsprocessen foregår.³⁰

I dag udsættes de fleste forbrugere for eksponering på rigtig mange måder, og i alle døgnets 24 timer. Både i den fysiske verden og via diverse medier. For at opnå en forståelse af forbrugernes valg af produkter, er det vigtigt at være opmærksom på hvorfor de vælger som de gør, samt

²⁹ Dansk Erhverv- Grænsehandelsanalyse 2018 s. 40

³⁰ Evans, 2009

overveje hvilke faktorer der spiller ind på valget. Her er det særligt vigtigt at være opmærksom på, hvordan forandringer i forbrugernes miljø påvirker den enkeltes beslutning.³¹

For at undersøge, hvorfor mennesket handler som det gør, altså forbrugerens adfærd, vil der blive redegjort for *teorien om Planlagt Adfærd* af Azjen, samtidig med at Anthony Giddens og hans syn på mennesket som en kyndig agent vil blive behandlet. På baggrund heraf vil de to teories holdninger sammenlignes for at søge en forklaring på hvorfor mennesket, herunder forbrugeren, agerer som han/hun gør.

Endelig vil Daniel Kahneman's teori om, mennesket som indeholdende to modsatte adfærdssystemer, blive anvendt til at sammenholde de to teorier, og søge at forklare hvordan disse spiller sammen, Dette for at opnå en bedre forståelse af forbrugernes adfærd, når disse stilles overfor et givent forbrugsvalg.

3.1. Planlagt adfærd (Theory of reasoned)

Teorien om begrundet adfærd kom med Fishbein og Azjen i 1975. Teorien blev senere udviklet og forbedret af Azjen, hvorefter han omdøbte den til '*Teorien om planlagt adfærd*'. Teorien bygger på den antagelse, at menneskets opførsel er rationel, samt at dette gør brug af de informationer, der bliver gjort tilgængelige.

Ifølge teorien, er menneskets adfærd bestemt af tre komponenter:

Første komponent er *menneskets holdninger og egen fornemmelse af sig selv, herunder om personen føler sig utilpas ved at udføre en given handling*.³²

Azjen understreger vigtigheden af, at selve handlingen kobles til en konkret situation. Det er altså ikke forbrugerens holdning til et emne, men i stedet forbrugerens attitude overfor en specifik handling, der er i centrum af teorien.

Foruden attitude, har også *forbrugernes subjektive normer* indflydelse på den endelige forbrugeradfærd. De subjektive normer, er det den enkelte person opfatter med hensyn til omgivelsernes normer og forventninger i forhold til adfærden. Teorien forklarer derfor adfærden i selve købs-situationen, dvs. hvorvidt der sker et tilvalg eller et fravalg. Der er her tale om en envejs en-dimensionel vurdering af alternativer, noget der typisk finder sted i specielt rutineprægede

³¹ Kotler 2009 s. 191

³² Evans, 2009

købsbeslutninger. Her vil forbrugeren i virkelighedens verden oftest ikke altid kun anvende én evaluerings-form, dette f.eks. hvis vedkommende ønsker en afveksling.³³

Den tredje komponent i menneskets adfærd omhandler forbrugers *opfattelse af kontrol over en udførte handling*. Hermed menes, hvorvidt forbrugeren er opmærksom på, i hvor høj grad denne har en følelse af kontrol ved udførslen af en handling; det vil i en forbrugersituation typisk vil være et køb.

*"Ajzen argued that when people believe they have little control over performing a behavior because of a lack of ability or resources, then their behavioral intentions will be low regardless of their attitudes or subjective norms"*³⁴

Ovenstående citat, beskriver meget godt, den situation forbrugeren oplever ved et køb, hvorfor oplevelsen af kontrol er en meget vigtig del af det at være forbruger. Det er dermed også essentielt at være opmærksom på, at de tre parametre eller komponenter kan påvirke hinanden indbyrdes. De er ikke uafhængige af hinanden.

Det har siden vist sig, via undersøgelser lavet på baggrund af Ajzen's teori, at sidstnævnte har haft held til at forudsige en given adfærd i op til 57% af de iagttagede tilfælde. Teoriens resultater har altså i praksis vist sig relativt stærke i forhold til det man ser hos andre forskere.³⁵

Det tyder på, at menneskets adfærd er nært sammenfaldende med dets intentioner, hvilket jo ikke er nogen voldsom overraskelse. Hvis man som forbruger går ind i et supermarked med intentionen om at købe et vaskemiddel, vil det i hovedparten af tilfældene også være den adfærd der udvises i selve butikken. Dog viser praksis også, at man som forbruger langt fra altid handler helt rationelt, dvs. der opstår i vid udstrækning også impuls køb, Det er f.eks. i utallige analyser vist hvordan selve indretningen af supermarkedet påvirker indkøbet; mange gange op til 80% af alle indkøbene.³⁶ Som forbruger manipuleres man. Ved at indrette butikken med f.eks. sunde frugt og grøntvarer ved indgangen, påvirkes forbrugeren til at føle sig sund og veltilpas. De nødvendige basisvarer placeres bagerst i butikken så forbrugeren tvinges igennem hele butikken, og ved udgangen fristes med slik

³³ Evans, 2009

³⁴ Ibid.

³⁵ Wetherell, 1996 kap. 1+3+4

³⁶ Supermarkederne påvirker 80 procent af dine indkøb. Udgivet af DR. Internetadresse:

<https://www.dr.dk/levnu/mad/supermarkederne-paavirker-80-procent-af-dine-indkoebe> - Besøgt d. 11.06.2019

og snacks som derfor også ofte købes med hjem trods det, at det ikke var intentionen. Undersøgelser viser, at 50-60% af alle forbrugerne kommer ud af butikken med varer de ikke havde planlagt at købe³⁷.

Forskning i adfærd har over de seneste årtier dokumenteret forbrugernes irrationelle adfærd. Helt grundlæggende har det vist sig, at vores hjerner opererer med to adfærdssystemer, som er mere eller mindre aktive når vi træffer vore valg i forskellige situationer, jfr. Kahneman's teori om menneskelig bevidsthed.³⁸ Det første system kaldes det ubevidste og hurtigt tænkende del af hjernen. Hjernen foretager en række automatiserede valg på baggrund af følelser og intuitioner. Det er det der typisk sker i de dagligdags indkøb i supermarkedet.

Det andet system derimod, er det mere langsommelige men bevidste system, der tænker rationelt, og derfor også lettere kan afveje og vægte de valg forbrugeren står overfor. Grundlæggende kan man derfor argumentere for, at det som lovgiver burde gælde om at imødekomme det første system således at forbrugerne træffer logiske og rationelle valg. Det sker imidlertid ikke nødvendigvis, da vore hjerner ikke tåler for megen information på en gang. Det er derfor vigtigt at præsentere forbrugerne for den rigtige mængde information på det rigtige tidspunkt.

Er informationsmængden stor og kompleks kortsluttes beslutningsprocessen ofte hvorfor menneskets impulsive system – det første system - tager over.³⁹ Det giver sig selv, at ubevidste og irrationelle valg ikke altid kommer mennesket eller forbrugeren til gode, men adfærdsforskning har samtidig vist, at irrationelle valg faktisk ofte er forudsigelige, og kan imødekommes, ved at strukturere informationen på en bestemt måde.⁴⁰ Det kan og bliver selvfølgelig også brugt af de handlende.

3.2 Anthony Giddens teori

Dette afsnit gennemgår, hvorledes Anthony Giddens teori placerer sig i forståelsen af hvorfor mennesket handler som det gør. Afsnittet tager hovedsageligt udgangspunkt i Giddens opfattelse af

³⁷ Vi lader os lokke til impuls køb i supermarkedet. Udgivet af Søndagsavisen. Internetadresse: <https://www.sondagsavisen.dk/forbrug/2017-08-17-vi-lader-os-lokke-til-impulskob-i-supermarkedet/> - Besøgt d. 11.06.2019

³⁸ Kahneman, 2013 ss. 15-25

³⁹ Ibid. ss. 15-25

⁴⁰ Ibid. ss. 15-25

mennesket som en kyndig agent. Forholdet imellem individ og struktur skal ifølge Giddens ses som en såkaldt strukturdualitet, eller det der også kaldes en samtidig tilstedeværelse af to modsatrettede tendenser. Giddens mener, at den samfundsmæssige struktur udelukkende eksisterer i sine virkninger, som noget der aktivt skabes hele tiden.

Dermed tager Giddens afstand fra hvordan man i socialteorien traditionelt har set på sammenhængen imellem individ og samfund, ved at holde afstand fra dualisme. Giddens ser en sammenhængende relation, hvor struktur ses som både midlet til og resultatet af aktørernes handling.⁴¹

Processen betegner Giddens som social praksis, hvorefter mennesket skal ses som en kyndig agent med en viden om de fleste handlinger det foretager sig.

Giddens opererer blandt andet med, at mennesket har tre bevidsthedsniveauer, og 'agenten' eller mennesket, har en tilstrækkelig viden til at kunne udføre handlinger, som dog sjældent tydeliggøres. Det første bevidsthedsniveau dækker over den praktiske bevidsthed, dvs. den viden, som der ikke umiddelbart kan gøres rede for. Dernæst nævner Giddens det diskursive bevidsthedsniveau, hvor agenten eller mennesket eksplicit giver udtryk for, hvorfor og hvordan det handler.

Det sidste bevidsthed der arbejdes med, er det helt ubevidste niveau. Det dækker over de handlinger der foranlediges af ubevidste beslutninger. Sidstnævnte er netop interessant i forbindelse med denne opgave, hvor forbrugernes ubevidste påvirkning har en central betydning.

Det centrale i Giddens '*strukturations*'-teori er, at menneskets handling er mulig, da det selv er en agent, dvs. en handlende aktør i eget liv. Dermed anskues handlinger som formålsrettede og intentionelle, men pga. forskellige bevidsthedsniveauer, kan mennesket ikke altid anskueliggøre alle konsekvenser af sine handlinger. Handlinger skal i øvrigt her skal forstås som en fortsættende strøm af begivenheder, der ofte har utilsigtede konsekvenser.⁴²

Giddens har fokus på, at mennesket når det handler bruger betingelser, men betingelserne har to aspekter: Såkaldt strukturelle muligheder og principper. Dermed er det centrale, hvorledes mennesker handler med disse muligheder eller betingelser, og hvordan de selv er med til at skabe disse muligheder⁴³. Pointen i Giddens handlingsperspektiv er, at når mennesket handler, da gør det

⁴¹ Mørch, 1999

⁴² Ibid. ss. 15-22

⁴³ Ibid. ss. 15-22

en forskel, uanset om handlingen er bevidst eller ej. Man kan også sige, at mennesker har en frihed til at vælge og agere, men det kræver at det enkelte menneske også har mulighederne for at gøre det.

3.3. Sammenligning af de to teorier

Når Azjen's teori om *Planlagt Adfærd* søger at forklare, hvorfor mennesket agerer som det gør, rettes fokus straks mod intentionerne ved en given handling. Det er summen af opfattet kontrol, subjektive normer samt attituden ved en given handling, der udgør en intention som senere fører til en handling. Således har teorien den opfattelse, at mennesket handler rationelt og har en adfærd der er hensigtsmæssig. På det punkt, afviger teorien væsentligt fra Giddens synspunkt, hvilket særligt fremgår af følgende;

*"Motivation og intentionalitet er ikke grundlaget for handling og skal derfor ikke danne grundlag for analysen af menneskers handlinger. Motivation og intentionalitet er til stede, for at handlingen kan finde sted. Handlingen foretages fordi man gør noget i sit liv"*⁴⁴

Således mener Giddens ikke, at menneskers handlinger kan forklares ud fra intentioner, men ud fra de ressourcer de eller agenten har til rådighed.⁴⁵

Hvor det i Azjen's teori om Planlagt Adfærd ses, at mennesket handler på baggrund af intentioner, opererer Giddens teori med menneskets evne til at stoppe op og se på de muligheder, der findes. Den tankegang kommer ligeledes i spil i forbindelse med Daniel Kahneman's teori om menneskets to systemer hvilket behandles senere. I situationen, hvor mennesket stilles overfor et valg i dets liv, hvad enten det drejer sig om grænsehandel, rygestop eller lignende, tillægges mennesket en evne til at stoppe op og foretage en analyse af konsekvenserne forbundet hermed. Dermed, består hovedforskellen i teoriernes individsyn på spørgsmålet om, hvorvidt mennesket er i stand til at handle rationelt.

I Giddens teori bliver de utilsigtede konsekvenser af vore handlinger betingelser for nye handlinger. Herved står det klart, at handlinger ifølge Giddens ikke er rationelle, overvejede, enkeltstående handlinger med et forventet udfald.⁴⁶

⁴⁴ Mørch, 1999 s. 23

⁴⁵ Layder, 1994, ss. 155-189

⁴⁶ Andersen & Mørch, 2000

De to ovennævnte teorier har altså vildt forskellige bud på hvordan mennesket handler når det står i en given situation, hvilket synes at kunne forklares ud fra Daniel Kahneman's teori om, at mennesket består af to systemer.

3.4. Daniel Kahneman's teori om menneskets to systemer

Kahneman's bog "*At tænke – hurtigt og langsomt*" gav for alvor et indblik i de to systemer, der siges at drive den måde hvorpå vi tænker. Kahneman beskriver de to systemer som forskellige personligheder, der strides om at kontrollere de handlinger vi som menneske/forbruger foretager os. De to systemer er ikke altid skarpt adskilt i praksis, men er nemmest at behandle hver for sig.⁴⁷

Det ene system er ikke bedre end det andet, men systemerne bruges ofte meget ubevidst:

- 1) *Den hurtige, intuitive og følelsesdrevne måde at tænke* (system 1) kræver typisk ikke megen anstrengelse, det er 'automat-reaktionen' på en given situation.
- 2) Heroverfor står *den mere rationelle og logiske tankemåde, der foregår noget langsommere* (system 2).

Det er typisk system 2 vi som individer anser os mest drevne af, selvom system 1, der registrerer indtryk og sanser, driver os ligeså meget - Ikke mindst i en dagligdags rutinepræget indkøbssituation.

Ifølge Kahneman udgør system 1 det såkaldt 'hurtige system'.⁴⁸ Her vil det være intuitionen, der er svaret der kommer kort efter man har hørt et spørgsmål, og samtidig det system der træder til som "buffer" når det ellers rationelle og logiske system 2 er overbelastet eller træt. System 1 driver vores hverdag og består af al den automatik der er forbundet hermed. Systemet kan trænes og påvirkes til at handle anderledes end tidligere, hvilket kræver en del arbejde.

Såfremt en given opgave/ handling som system 1 normalt ville løse, skal udføres på anden måde, kan det mere rationelle system 2 godt tage over, men system 1 bliver ikke slukket. Der vil altid være gang i system 1, hvorfor det altid vil komme med løsningsforslag.

⁴⁷ Kahneman, 2011 ss. 20-25

⁴⁸ Ibid. s. 25

Omvendt er det i system 2, at eftertænkksomheden, overvejelsen og den dybere tankegang skal findes. Når system 1 giver et hurtigt svar, er det system 2 der kan tage over og genoverveje beslutningen.

System 2 allocates attention to the effortful mental activities that demand it, including complex computations. The operations of System 2 are often associated with the subjective experience of agency, choice and concentration.”⁴⁹

Ifølge Kahneman⁵⁰ har system 2 lidt den samme rolle som birollen i en spillefilm, hvor birollen tror filmen handler om hende. Såfremt mennesket forsøger at foretage en kompliceret opgave med system 2, kan det tage så meget af fokus, at det bliver blind over for alt andet end den opgave der skal løses. Systemet kræver energi og opmærksomhed, og hvis man er træt eller optaget af andre ting, da falder hastigheden og system 1 får naturligt lov at overtage.

System 2 anvendes ved løsning af opgaver, der kræver opmærksomhed og koster energi. Prisen herfor er træthed og manglende fokus når systemet bliver anvendt for meget. Anvendelse af system 2 medfører forøget hjerterytme, pupillerne udvides og man sveder mere. Ved pludselig distraktion, overtager system 1 og den opgave system 2 var ved at løse kan sættes på pause.⁵¹

De to systemer synes meget forskellige, men supplerer ifølge Kahneman hinanden når det enkelte system bliver udfordret. Sættes de to systemer op imod teorien om Planlagt Adfærd og Giddens teori, ses en række ligheder. Særligt når det drejer sig om teorien om Planlagt Adfærd stemmer denne meget godt overens med særligt system 2, som generelt er mere overvejende og reflekterende.

4. Hvordan tænker forbrugeren?

Efter gennemgang af, hvorfor mennesket agerer som det gør, vil det søges belyst, hvordan mennesket tænker når det optræder som forbruger. Hvad får forbrugeren til at foretage et givent køb? Herunder findes en række teorier der vil belyse dette, det for at identificere hvilke parametre der skal aktiveres for at være i stand til at påvirke forbrugerne i en given retning.

⁴⁹ Kahneman, 2011 s. 21

⁵⁰ Ibid. ss. 21-24

⁵¹ Ibid. ss. 22-25.

4.1. Decision making

Når forbrugeren træffer en beslutning, er denne langt fra altid simpel men kan involvere en lang række komplikationer, f.eks. afhængig af beløbsstørrelse og kompleksitet i beslutningen. Der har i litteraturen været en række forsøg på at fortolke perspektiverne af forbrugernes beslutningstagen. Nogle forskere hævder, at forbrugere er værdisøgende, mens andre mener at forbrugers involvering spiller en væsentlig rolle i forhold til dennes ageren og evne til at modtage information.

Forbrugere med lav involvering anvender typisk simple beslutningsregler for at nå frem til en beslutning, mens det forholder sig omvendt for forbrugere med høj involveringsgrad.⁵²

Eksempelvis kan en forbruger ifølge “cue utilization theory” anvende en eller flere indikatorer, (f.eks. pris) til at vurdere den overordnede kvalitet af et produkt. Oplever forbrugeren stimuli i forbindelse med et køb, vil denne typisk søge mod at opnå tiltro til miljøet og det pågældende produkt, og på den måde få en positiv holdning.

Modsætningsvis mener andre forskere, at forbrugers følelser er helt afgørende i forbindelse med beslutningen. Opfattelsen er her, at forbrugeren søger oplevelser via sit forbrug. I den forbindelse, er det primære formål ikke at vurdere forholdet mellem tro og miljø, men derimod at opfylde et ønske og opnå lykke med livet.

De forskellige syn på forbrugernes beslutningstagen adskiller sig på flere vigtige parametre. Det værdisøgende perspektiv fokuserer på situationer hvor forbrugeren laver en værdisammenligning af f.eks. pris i forhold til kvalitet i forbindelse med en given produktsammenligning. Afvejningen af et sådant trade-off kan være vanskeligt, og den involverer flere usikkerheder, da forbrugeren langt fra altid har et klart billede af kvaliteten (eksempelvis af en given fødevare i supermarkedet).

På den anden side foreslår Cue utilization teorien, at forbrugere kan forsøge at reducere deres risiko ved at iagttage signaler såsom pris, brand, reklamering, farve mv, som indikatorer på en given kvalitet på et produkt eller en service.⁵³ Signaler som en klog sælger selvfølgelig vil søge at påvirke (f.eks. ved anvendelse af gule skilte der associeres med ’tilbud’/’billig’).

Med hensyn til det følelsesmæssige perspektiv, mener Derbaix og Pham⁵⁴, at følelser i praksis ofte er forårsaget af forbrugers eksponering overfor specifikke stimuli. Overraskelse er eksempelvis hyppigt forårsaget af en uventet gave eller lignende.

⁵² Hansen, 2003

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Derbaix & Pham, 1991 ss. 325-355

Følelser har vist sig at være meget væsentlige i forbrugerens beslutninger. Positive følelser får en til at føle sig mere venlig, generøs og tilbøjelig til at blive fristet af et godt tilbud. På baggrund af bl.a. disse teorier omkring følelser, har Flemming Hansen⁵⁵ lavet en undersøgelse, der understøtter de allerede behandlede teorier. Forbrugerne anvender ikke deres psykologiske og følelsesmæssige holdninger individuelt, men påvirker hinanden i forbindelse med et givent køb. Hansens undersøgelse bekræftede bl.a., at mad ikke udelukkende er noget vi køber for at blive mætte, men at der er megen psykologi forbundet hermed. Vi kan lide mad af høj kvalitet, og vægter derfor kvaliteten højt. Som også beskrevet tidligere bekræftede hans undersøgelse, at involvering spiller en væsentlig rolle i forbrugerens følelser i beslutningssituationen. Resultaterne i undersøgelsen indikerer, at forbrugerne kan lide at blive involverede når involveringen baseres på positive motivationer såsom ”at købe rejer eller ost til de gæster man får senere på dagen”.⁵⁶

Mennesket som forbruger agerer ud fra både følelsesmæssige holdninger såvel som psykologiske faktorer. Det er i relation til opgaven interessant at undersøge, om de virksomheder der er relevante i forhold til opgaven, har nogle instrumenter der er gearet til at påvirke forbrugerne i bestemt retning. Her tænkes specielt på de butikker der ligger på den danske side af grænsen, som har vanskeligt ved at bibeholde danske forbrugere, der tager turen over grænsen.

4.2. Influencer marketing

Over det seneste årti, har traditionel markedsføring ændret sig drastisk. År 2008 blev det første år hvor den digitale markedsføring omsætningsmæssigt oversteg den printede del. Forbrugerne påvirkes fra mange vinkler og på mange tidspunkter, og den massive påvirkning giver større opmærksomhed omkring muligheden for at fravælge reklame – både fysiske og elektroniske. Dette har tvunget virksomheder og butikker til at nytænke for at nå forbrugerne. Derfor er mange virksomheder blandt andet begyndt på at anvende ’influencer’ marketing til at skabe mere troværdig og autentisk omtale.

Influencer marketing indebærer, at en virksomhed strategisk anvender og opbygger en relation til indflydelsesrige personer med henblik på at nå en bestemt målgruppe. Dermed er influencer

⁵⁵ Hansen, 2003

⁵⁶ Ibid.

marketing nært beslægtet med Public Relations, PR, men i modsætning til traditionel PR, handler influencer marketing om en tæt relation og en klar og tydelig plan for udarbejdelse og distribution.⁵⁷ En influencer kan have betydning på mange plan, men vedkommende har i dag typisk et stort netværk på sociale medier, såsom Facebook, Instagram, Twitter, YouTube, Blogs mv. Influencer marketing er særligt populært når det gælder samspillet mellem forbruger og virksomhed, til at iscenesætte personer med indflydelse, for på den måde at påvirke forbrugerne til køb eller rekruttering af nye potentielle kunder.

Det er ikke uden grund, at virksomhederne i dag har stort fokus herpå. Via anmeldelser fra forbrugere formår virksomheder, at få bredere forbrugergrupper til at stole på og identificere sig med bestemt produkter/brands eller ydelser – med stigende salg til følge. Det er velkendt, at vi som mennesker har en tendens til at efterligne og lade os påvirke af hinanden, så hvorfor ikke udnytte dette strategisk i markedsføringen?

I modsætning til traditionel markedsføring kræver influencer marketing en anden tilgang og strategi. Influencers lever ikke nødvendigvis efter ensartede og konsekvente budskaber. Samtidig kan de have hver deres personlige fremgangsmåde, målgruppe og/eller univers, som derfor kræver forskelligt udformede budskaber. Såfremt et brand eller en virksomhed formår, at tilknytte en influencer og får en tæt relation til denne, vil influenceren ofte være særdeles værdifuld i både forståelsen og påvirkningen af kunderne, og vedkommende vil kunne agere efter denne viden. Derfor er det en ide at inddrage en tilknyttet influencer i virksomhedens mål og strategier, for på den måde at skabe et bedre samarbejde.

En anden fordel ved brug af influencer marketing, er den helt specielle form for anbefaling kunderne får. Det virker ofte væsentlig mere troværdigt med en tredjepersons anbefaling og promovering. Markedsføringsformen vinder større og større udbredelse, og i takt hermed medfører det, at forbrugerne bliver mere opmærksomme på disse eventuelt sponsorerede budskaber. Derfor er det åbenlyst vigtigt, at virksomhederne finder de eventuelle influencers, der opfattes som mest troværdige i relation til forbrugerne. Virksomhedernes opgave er helt konkret at finde en influencer

⁵⁷ Lemon, 2018 ss. 258-274

der matcher deres værdier og egenskaber så der skabes mulighed for kontinuerlig og troværdig branding.⁵⁸

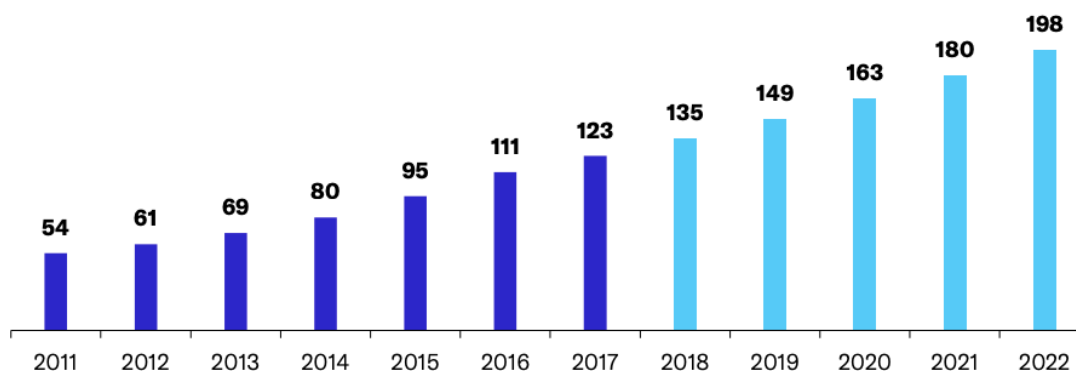
Hvorvidt influencer marketing er det rigtige for en given virksomhed afhænger selvfølgelig af situationen. Vil det kunne bruges i kampen mod f.eks. grænsehandel? På den ene side kan man argumentere for, at en indflydelsesrig person som stod frem og satte fokus på problemet med den store grænsehandel, ville kunne få danskerne til at overveje turen over grænsen. Omvendt er det ikke entydigt sikkert, at markedsføring er det rigtige sted at sætte ind for at begrænse grænsehandlen. Som nævnt tidligere, er grænsehandelsturen ikke udelukkende en økonomisk rationel handling, men mere blevet en ”tradition”, og noget familien gør for *hyggens skyld*. Hvis man søger at påvirke kundernes adfærd, skulle man derfor sandsynligvis slå på noget mere værdiladet som miljø eller solidaritet med samfundet.

4.3. Beslutningsadfærd

Forbrugernes adfærd har de seneste 10-15 år ændret sig markant som følge af den voksende udbredelse af internettet, brugen af smartphones og tablets samt elektronisk handel. Det har naturligt medvirket til, at forbrugernes købsadfærd i stigende grad foregår online, og mange forbrugere veksler naturligt mellem online og offline aktiviteter. Brugen af online platforme har gjort det nemt og overskueligt at finde oplysninger på nettet, og internethandel er i stærk vækst. Det kan have promoveret handlen yderligere, se figur 3 nedenfor. Den historiske stigning og den forventede fortsatte udvikling mere med overskygget traditionel handel.

⁵⁸ Lemon, 2018 ss. 258-274

Figur 3: Danskernes e-handel 2011-2017 og scenarie 2018-2022, mia. kr.⁵⁹



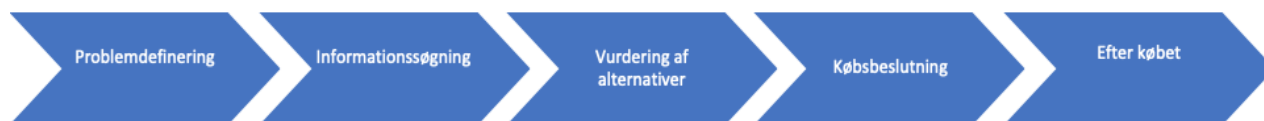
Kilde: Dansk Erhvervs beregninger pba. Nets, Konkurrence-og Forbrugerstyrelsen samt Dansk Erhvervs befolkningsundersøgelser.

Beslutningerne tages i visse situationer i dag andre steder end for blot få år siden. Da der som beskrevet ovenfor, findes flere parametre der skal tages hensyn til, kan det være oplagt at analysere af forbrugernes købsadfærd, herunder ikke mindst den købsbeslutningsproces⁶⁰ der bringer frem til forbrugers handling..

4.3.1. Faser i købsbeslutningsprocessen

I henhold til Edward Kellogg Strong⁶¹ findes der fem faser i købsbeslutningsprocessen, hvilke fremgår af nedenstående figur 4:

Figur 4: De fem faser i købsbeslutningsprocessen ifølge Strong



Kilde: Figuren er egenproduktion

Købsprocessen starter i det øjeblik, hvor den enkelte forbruger erkender at have et udækket behov. Det kan opstå som følge af både interne og eksterne motivationsfaktorer. I henhold til Maslows behovspyramide, er det de basale behov såsom sult, tørst med mere, der først og fremmest skaber

⁵⁹ Dansk Erhverv: Dansk Erhverv gør status for e-handelen i 2017.

⁶⁰ Andersen 2015, s. 242 ff.

⁶¹ Strong, 1925

tanker om et muligt køb.⁶² Selvom klassificeringen af de forskellige behov ikke er fuldendt, giver den en brugbar gruppering. Den beskriver, hvorfor mennesker motiveres og nye behov opstår. Som sælger er det overordentlig vigtigt at forstå og identificere købssignaler. Dette for at vide hvor og hvordan sælger kan fremkalde de nødvendige stimulansers og omstændigheder, der skal skabe et behov hos forbrugeren. Det vigtigste motiv i den forbindelse, er at øge forbrugers motivation til at købe, når denne gennemgår sine potentielle købsovervejelser.⁶³

En forbruger får kendskab til de forskellige brands, det samlede marked og de individuelle forskelle gennem såvel aktiv informationssøgning som ved indirekte påvirkning. Forbrugerne kan aktivt indsamle information via f.eks. kanaler i nærmeste miljø herunder bl.a. på det personlige plan som hos familie, venner, naboer og andre i ens nærmeste bekendtskab. Eller indirekte fra reklamer, medier, forbrugerorganisationer, emballage eller meget andet. Forbrugeren samler også information på egen hånd, f.eks. via egen erfaring mv. Som markedsfører, eller 'Marketeer', er det væsentligt at vurdere hvordan man udnytter disse kanaler til at kommunikere bedst muligt med forbrugerne, for at opnå størst mulige viden/interesse.

De enkelte kanaler har hver deres funktion, som hver især er med til at påvirke forbrugeren, og kanalernes indflydelse kan derfor variere alt efter, hvor meget den enkelte forbruger personificerer sig med produktet. Gennem hele processen søges alternativer fravalgt indtil udvalget er begrænset til det antal hvorfra der skal træffes beslutning.

Produkter tillægges forskellige egenskaber med hver deres vægtning og de sammenlignes med den forventede nytte, som produktet kan bidrage forbrugeren. Refleksion over forventninger og eventuelle holdninger til produktet, med vurderinger af styrker og eventuelle svagheder samt værdier. Det er alle disse faktorer sælger skal forstå vægtningen af, for at fange forbrugernes opmærksomhed, og fjerne eventuelt fokus fra mangler eller besværligheder ved produktet.⁶⁴

Efter evaluering af alternativer, tillægger forbrugerne forskellige præferencer til de forskellige brands, og der skabes købsintentioner til det enkelte produkt. I købsintentionen tager forbrugerne desuden stilling til en række underlæggende beslutninger, herunder produkt, mængde, timing samt

⁶² Evans, 2009

⁶³ Kotler, 2008

⁶⁴ Ibid.

betaling. Det skyldes, at ikke alle køb kræver samme grad af overvejelse. Eksempelvis vil et køb af en hverdagsvare ikke kræve samme grad af overvejelse som f.eks. køb af et større langvarigt forbrugsgode som en bil eller et hus.⁶⁵

Forbrugere oplever ofte efter at have foretaget et køb, der kan være disharmoni med forventninger og historier om produktet. Det er kritisk, og det er op til markedsføreren at stadfæste forbrugerens positive holdning overfor produktet når forbrugeren eftertænkter. Tilfredshed eller utilfredshed i forhold til forventninger er naturligvis særdeles væsentlige i forbindelse med gentagne køb.

Som udgangspunkt kan alle købere deles op i to kategorier: Nye og eksisterende kunder. Ved et første køb, uanset varetype, er man en ny kunde, og man vil derfor skulle gennemgå hele købsprocessen. Det er blandt andet derfor, at det typisk er væsentlig mere omkostningstungt at tiltrække nye kunder frem for at beholde en eksisterende. Det handler om at bibeholde deres tilfredshed. Tilfredse forbrugere spreder deres viden til omverdenen, og budskabet om et produkts fortrinlighed spredes derfor ikke uvæsentligt ved ”gratis markedsføring”.⁶⁶

4.4. Segmentering

I forhold til problematikken omkring grænsehandel, er det vigtigt, at butikkerne på den danske side af grænsen er i stand til at anvende de værktøjer, der sikrer deres overlevelse bedst muligt. På grund af den i Danmark højere moms og punktafgifter, er det næppe relevant at konkurrere på pris. Det er derfor særligt vigtigt, at de enkelte butikker forsøger at rette sig mod den for dem bedste målgruppe. Segmentering er om muligt særlig vigtig hvor der er stor konkurrence.

Hvorfor sprede al marketingsaktivitet og reklame ud over hele markedet, når det er særligt fordelagtigt at bruge pengene det rigtige sted. Uanset hvem der sælger, er korrekt segmentering en hjælp til at identificere den mest attraktive og realistiske målgruppe. Når først der er segmenteret rigtigt er det desuden meget lettere at udarbejde en målrettet og effektiv marketingsplan, der tager særligt hensyn til forskellighed der er, herunder for prissætning, produkttype, kommunikation samt distribution.

⁶⁵ Kotler, 2008

⁶⁶ Ibid.

4.4.1. Begrebet segmentering

Det egentlige formål med at segmentere er, at opdele markedet i homogene grupper på baggrund af variable data, som bedst beskriver markedet. Ved segmentering kan man identificere og beskrive de forskelle der findes i de forskellige segmenters behov, indkøbsadfærd, holdninger, livsstil, geografi, demografi mm. Grundlaget for segmentering kan være meget bredt og spænde alt lige fra geografiske variabler til demografiske, hvor der fokuseres på f.eks. køn, alder, erhverv etc. Segmentering kan ligeledes vedrøre adfærdsorientering, psykologiske forhold som livsstil og politiske holdninger mv.

Ved segmentering kan både kvalitative samt kvantitative metoder anvendes, og disse kan med fordel kombineres. Segmenteringen kan dermed foretages ud fra allerede kendte eksisterende data, f.eks. ud fra virksomhedens kundedatabase. En anden mulighed er segmentering ud fra primære data, eksempelvis fra telefon eller web-interviews. Oftest tager spørgsmålene i sådanne undersøgelser udgangspunkt i en produktkategori og kan eksempelvis beskrive oplevede produktfordele/’ benefits’, brugssituationer, adfærd eller en kombination af disse. På baggrund af valgte metoder, kan en analyse af frembragte data derpå anvendes til at identificere og beskrive de relevante segmenter.⁶⁷

4.4.2. Fra segmentering til målrettet markedsføring

Når virksomhederne har været i stand til at identificere og beskrive de enkelte segmenter, er det næste skridt at målrette markedsføringen, så denne rammer de mest modtagelige forbrugere bedst muligt. At lægge en effektiv markedsføringsstrategi kan være en udfordring. Samme markedsføring overfor alle er som regel ikke lige effektiv. Hvilke potentielle kunder er mest attraktive, lettest af kapre fra konkurrenter? Segmenteringen er løsningen. Og selv om segmenteringen ofte ikke er nem, er denne som regel forskellen på en god eller mindre god markedsføringskampagne.

Segmenteringen udgør altså et vigtigt værktøj i bestræbelserne på at lægge en målgruppestrategi, hvor koncentrationen rettes mod dele af markedet. Det være sig enten en differentieret eller en koncentreret målgruppestrategi. Ved differentieret målgruppestrategi tilbydes ydelser, der er tilpasset udvalgte segmenter på markedet, mens der i en koncentreret målgruppestrategi udvælges et specifikt segment, som bevidst satses på.

⁶⁷ Hansen, 1987

For at optimere segmenteringen skal den udformes så de forskellige segmenter reagerer forskelligt på de efterspørgselsparametre der anvendes af virksomheden. For at være et effektivt værktøj skal segmenteringen opdele markedet så det er størrelsesmæssigt målbart og differentieret nok til, at de enkelte dele af segmenteringen adskiller sig fra hinanden.⁶⁸

4.5. Markedsføring påvirker vores underbevidsthed

Der har igennem en årrække været en del forskning i sociale teorier, med det grundlæggende formål at redegøre for forbrugernes adfærd. Hvordan påvirkes vi som forbrugere ubevidst af annoncer og reklamer? Tilbage i 1957 udkom bogen ”*the hidden Persuaders*”. En bog der chokerede verden, pga. dens afsløring af hvordan subliminale ubevidste budskaber kunne påvirke salget af produkter. Selv om forfatteren Vance Packer præsenterede et eksperiment, der senere viste sig at være svindel, har hans teori om reklamens magt senere vist sig rigtig.⁶⁹

Med udgangspunkt i Packers bog har lektor ved University of Bath, Robert George Heath, foretaget en række undersøgelser der har vist, hvordan reklamers følelsesmæssige indhold gør dem i stand til at bryde de regler og forbehold, som forbrugerne tror styrer deres modtagelighed overfor reklamer. Det er en gængs opfattelse blandt mange forbrugere, at hvis man ignorerer reklamer, da har de ingen effekt. De færreste er vidende om, at det følelsesmæssige indhold ikke kræver vores bevidsthed for at blive effektivt bearbejdet i hjernen. Det betyder at selv om man ikke kan huske en reklame, så er det ikke ensbetydende med at den ikke påvirker os. Den følelsesmæssige påvirkning forankrer sig i underbevidstheden, og selv om vi tror vi styres af logisk tænkning og rationelle processer, da er vore valg i virkeligheden ofte emotionelle og udtryk for ubevidst prædisposition.⁷⁰

Et godt eksempel herpå er udviklingen i den britiske mobiltelefon-virksomhed BT Cellnet.

Virksomheden var økonomisk trængt indtil 2001. Her blev relanceringen under navnet O2 og med sloganet ”O2, se hvad du kan” et vendepunkt. Med en reklamekampagne der primært bestod af blå boblende vand, flirtede mennesker, flagrende duer, og en hund der fangede en bold. På intet tidspunkt i kampagnen fremgik ord som ’netværkskvalitet’, ’dækning’, ’tariffer’ eller ’telefoner’. Dette var helt bevidst da O2 på det tidspunkt ikke var mere differentieret eller havde et bedre produkt end konkurrenterne. Trods det at O2 var et falleret brand, gik virksomheden væsentligt frem og endte som markedsleder blot 4 år efter relanceringen.

⁶⁸ Buch-Madsen, 2005

⁶⁹ Heath, 2016

⁷⁰ Ibid. afsnit 2

En industrianalyse efter relancereingen bekræftede at reklamerne var den eneste faktor der kunne have haft indflydelse på O2's succes. Analysen viste, at forbrugerne opfattede O2 som rolige og afklarede, som en klar kontrast til det rod og kaos som branchen omkring mobiltelefoner typisk var omgivet med.⁷¹

4.6. Det limbiske system styrer forbrugeradfærden – find kilde til systemet

Det der så effektivt påvirker vore hjerner, så reklamer kan have så høj en effekt, siges at skyldes menneskets primitive forsvarsmekanisme, kaldet det limbiske system. Systemet er en del af forhjernen, der er involveret i vore følelser og korttidshukommelse. Den er i konstant alarmberedskab og siges at omfatte basale strategier og færdigheder der sætter os i stand til at holde os i live.

Grundet det limbiske system foretager vi øjeblikkeligt en vurdering af et brands værdi når vi ser en reklame. Herefter lagres informationen ubevidst til eventuel senere brug. Såfremt den emotionelle værdi ved reklamen er positiv, vænnes vi som forbrugere til ubevidst at tillægge denne en vis positivitet. Da vi ikke er opmærksomme, er vi ude af stand til at reagere imod påvirkningen. Det er derfor den amerikanske journalist og forfatter Vance Packer mener, at vi, hvis vi på et senere tidspunkt står i en situation hvor vi skal tage en beslutning der involverer det pågældende brand, vil hælde til at være positive overfor brandet - grundet reklamepåvirkningen.⁷²

Packer mener, at vi som forbrugere forføres, og resultaterne fra hans forskning viser da også, at en lang række virksomheder bag stærke brands løbende benytter taktikken med at forføre forbrugernes bevidsthed. Det gælder kendte brands som f.eks. Nike, McDonalds, Audi, Coca-Cola mv., Et af de bedste eksempler på effekten ifølge Packer er en Cadbury reklame med en gorilla der spiller trommer. Der er intet budskab relateret til virksomhedens produkter, ej heller direkte billede af brand eller logo, men alligevel lykkedes kampagnen med at forøgede salget af alle Cadburys produkter.⁷³

⁷¹ Heath, 2016 afsnit 3

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

Figur 5: Billede af gorilla fra Cadbury reklame



Kilde: Reklame fundet på google.com

Eneste budskab er en tekst efter videoklipet: "A Glass and a Half Full of Joy" der toner frem. Reklamen kommunikerer alene til forbrugerens ubevidsthed, der blev udfordret. En del af succes'en skyldes givetvis at Cadbury havde en lang tradition og historisk havde stået stærkt hos forbrugerne. Med en genkendelighed i form af to kopper mælk og chokolade, samt henvisning til Cadbury's signatur-farve blev reklamen forbundet med firmaet. Samtidig siges overraskelsesmomentet med en udtryksfuld abe der spiller trommer at have givet anledning til deling og effektiv spredning af reklamen.

Det synes klart at vi som forbrugere ikke altid handler rationelt eller efter intentioner. Vi påvirkes af udefrakommende faktorer, der får os til at tage beslutninger som måske ville have været anderledes såfremt vi ikke var blev påvirkede. Nedenfor søges at belyse dette i forbindelse med den omtalte grænsehandel. Undersøgelsen søger at belyse, at vi som virksomhed kan påvirke en forbruger til at tage et givet valg på baggrund af ændrede forudsætninger.

4.6. Eye-tracker eksperiment

Til opgaven er der foretaget et såkaldt Eye-tracker eksperiment eller på dansk: et øjensporings eksperiment. En Eye-tracker er en anordning bestående af en computer med tilhørende software og kamera, der kan måle øjnenes position, blikpunkt og bevægelser. Eye-tracking anvendes til under-

søgelse af det visuelle system i psykologien og kan anvendes til aflæsning af interaktionen mellem menneske og computer ved blandt andet produkt- og holdningsundersøgelser⁷⁴.

I det konkrete tilfælde blev øjensporingen anvendt til at undersøge hvordan forbrugere reagerer og vurderer udvalgte nydelses-grænsevarer.

Eksperimentet blev foretaget ved at opstille to tænkte indkøbssituationer, hvor de blev eksponeret for billeder med pristilbud baseret på forskellige sammensætninger af pris og mængde på typiske nydelsesgrænsevarer. Respondenterne blev specifikt præsenteret for billeder, mængde og pris på Nutella, Haribo Matadormix, Coca Cola, Toms Guldbarre og Kims Peanuts.

I første scenarie skulle deltagerne forestille sig at være på indkøbstur til grænsehandelsbutikken Fleggaard i Tyskland. Dette blev efterfuldt af en tilsvarende 'indkøbstur' i det almindelige danske Kvickly supermarked. Det andet scenarie var planlagt præcis som det første, men med den forskel at indkøbsturen skulle starte i det danske supermarked, og herefter i grænsehandelsbutikken.

Tanken bag eksperimentet var, at 60 respondenter skulle udsættes for indkøbssituationer, hvor henholdsvis de første 30 skulle starte i grænsehandelen i udlandet og herefter tage indkøbsturen i det danske supermarked. De øvrige 30 skulle omvendt starte i hjemlige omgivelser. Begrundelsen herfor var at belyse hvorvidt den oplevede "tidligere" indkøbstur i den første butik ville påvirke resultatet i den anden. Respondenterne skulle vurdere om de anså specifikke tilbud som gode køb, og om det var noget de selv ønskede at købe. Kravet om 30 deltagere i hvert scenarie blev opsat for at sikre at undersøgelsen blev af et omfang, at det kunne karakteriseres som en kvantitativ undersøgelse.⁷⁵

Eksperimentet blev desværre kun foretaget med 36 respondenter i alt, der alle så Fleggaard-situationen, altså var på en grænsehandelstur; først til Tyskland og derefter danske Kvickly. Forsøget blev foretaget i I-Lab laboratoriet hos Institut for afsætningsøkonomi på CBS. Det viste sig svært at skaffe frivillige respondenter, og det blev derfor pga. set-up med stationær computer besluttet kun at køre det første forsøg.

⁷⁴ Guide: "The Complete Pocket Guide" fra Imotions

⁷⁵ Knudsen, 1994

Til at behandle respondenternes besvarelser blev der opstillet en række hypoteser der skulle be- eller afkræftes. Flere af hypoteserne kunne desværre ikke bekræftes pga. manglende understøttelse fra besvarelserne, men der var dog alligevel en række tendenser, som er interessante at bemærke: Blandt andet storkøbssituationen med tilbud ved køb af flere varer. Det var forventet, at respondenterne ville være mere forbeholdne ved køb i Danmark, trods nøjagtig samme pris per enhed. Det skulle være lidt sværere at slippe afsted med mængdesalg, f.eks. 3 rammer cola, hvis prisen ikke var specielt billig, da forbrugerens adfærd i vid udstrækning afhænger af indkøbssituationen. Ved handel i Tyskland, står forbrugeren i en anden situation end dagligdagens indkøbssituation. Det burde tale for at forbrugeren blev mere vurderende, jf. Kahneman's adfærdssystem 2 som vil blive behandlet under afsnittet om forbrugeradfærd. Omvendt er perceptionen hos forbrugerne, fordi varerne købes i Tyskland som generelt anses som billigere, at så kan man ligeså godt købe store mængder, bl.a. pga. rygmarvs-reaktionen': Varer er billigere i Tyskland, ergo er flere varer endnu billigere. Indkøbturen til Tyskland forventedes at blive opfattet mere positivt: Det er en hyggetur med indkøb af nydelsesmidler – man er i godt humør - ikke et dagligt hverdagsindkøb. Dette taler ligeledes for at forbrugeren styres af stemning og hurtig tænkning, hvor man ukritisk forudsætter at flere varer vil være mere attraktivt end køb af få.

Det konkrete forsøg på CBS på Frederiksberg lider af den svaghed at indkøbssituationen alene er simuleret/vist på en computer. Var analysen foretaget mobilt, f.eks. ved indgangen til den lokale Kvickly på Frederiksberg og ved Fleggaard syd for grænsen kunne forskellene være væsentlig mere tydelige. Forsøget viste, at forsøgspersonerne brugte længere tid på at vurdere varerne ved første gennemgang i Tyskland, men dette kan skyldes at deltagerne begyndte med at blive eksponeret for den tyske indkøbsoplevelse. Var forsøget initieret med den danske butik først må det formodes at man havde set samme udvikling med hurtigere svartid over testens forløb.

Uanset udfald fra respondenterne hvor disse blev målt på to parametre:

1) *Har du lyst til at købe de varer du lige har set?*

og

2) *Hvor godt synes du om tilbuddet?*

vil manglen på realisme, i bagklogskabens klare lys, skabe problemer. Svarene burde være indsamlet på rette lokationer, enten i eller udenfor butikkerne, og der burde ligeledes være inkluderet en neutral kontrolgruppe uden kendskab til lokation, der blot vurderede de præsenterede priser. På

den måde kunne man have filtreret eventuelle præferencer overfor butikskæder eller respondenter eventuelle negative holdning overfor grænsehandel fra.

Køns- og aldersspredningen i det gennemførte forsøg vurderes ej heller optimal, da det primært var unge mandlige studerende (25 ud af 36 eller 69,4%) med en gennemsnitsalder på 24,3 år mod kvindernes 29 år. Alle respondenter der deltog var bosiddende i hovedstaden og alle kendte til grænsehandel for de deltog i eksperimentet. Af respondenterne var der desuden kun en deltager, som ikke selv havde prøvet grænsehandel. Gruppen er næppe en repræsentativ afspejling af den typiske grænsehandelskøber, hvilket ideelt set burde være brugt hvis forsøget skulle være optimalt.

Forsøget søgte at dokumentere en forskel i adfærd ved en potentiel købssituation, altså registrere hvordan en ændret prissætning påvirker forbrugerens interesse og dermed potentielle indkøbslyst. Fem forskellige produkter og varianter af enkelt og flerkøbstilbud blev anvendt. Dette for at teste priser og reaktioner. Forsøget viser en tydelig reaktion på mængdekøb, også selvom der var tale om helt identiske priser på den samme vare. Dette synes at bekræfte Kahnemans teori om indbyggede 'automat-reaktioner' hvor vi lader os styre af rutine uden aktivt at vurdere.

Reaktionen på indkøbene i Tyskland viste en langsommere vurderingsevne end ved situationen i Danmark. Dette skyldes manglen på realisme pga. opstillingsbegrænsningerne i forsøget (ej på forskellige lokationer, men i kunstigt miljø). Det kunne skyldes den unormale situation hvor attraktiviteten af tilbuddene bliver vurderet. Der var en klar tendens til at pris i Danmark var noget respondenterne oftere kiggede på før de så på selve varen eller prisen.

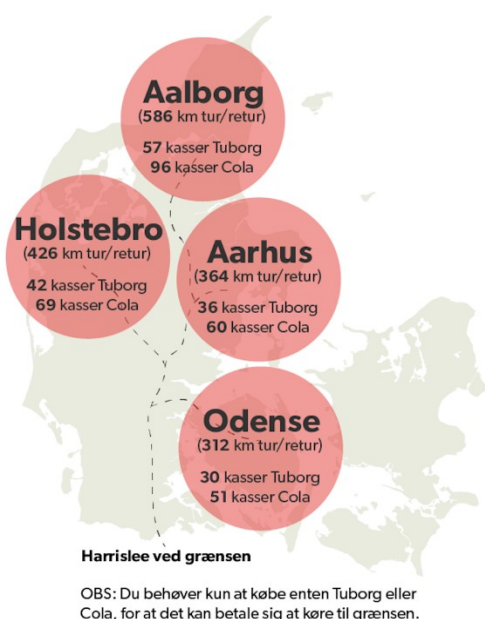
Forsøget viste tendens til køb af flere varer når respondenterne blev præsenteret for en skæv eller mere uigennemskuelig pris. Med dette er der en risiko for at man vækker forbrugerens rationelle beslutninger og neutraliserer 'automat-reaktionen'. Forsøget viste med al tydelighed at respondenterne brugte mere tid på at beregne prisen. Var den viste pris mere enkel at gennemskue, ville respondenterne givetvis bruge kortere tid til at vurdere tilbuddene eller handle per refleks.

4.7. Er der en reel besparelse ved at køre over grænsen?

Med de senere års reduktion af ølafgiften, fjernelse af afgiften på sodavand samt sidste års reduktion i emballageafgiften, er fordelene ved indkøb af nydelsesmidler syd for grænsen mærkbart

reduceret – i hvert fald for traditionelle 'slag-varer'. Alligevel fortsætter markedsføringen af grænsehandelen. Det selv om det kan dokumenteres, at besparelserne er særdeles beskedne. Mange forbrugere glemmer at beregne de reelle transportomkostninger når de beslutter sig for indkøbsturen sydpå - for at "købe billigt ind". Danmarks Radio visualiserede f.eks. allerede i december 2017 hvor store mængder øl og vand der reelt skulle til for at retfærdiggøre turen over grænsen:

Figur 6: Så mange kasser skal du købe, hvis du køre fra...⁷⁶



Kilde: Spiir

Trods den tvivlsomme attraktivitet fortsætter grænsehandelstrafikken, også efter de seneste danske afgiftsreduktioner. Man kan med en vis ret hævde, at grænsehandelsbutikkerne vildleder og forbryder sig mod god markedsføringsetik.⁷⁷ Men det virker! En oplagt tanke kunne være at man fra offentlig dansk side søgte at promovere det vanvittige i trafikken, både med økonomiske argumenter og med mere emotionelle værdibaserede 'miljø'-argumenter.

5. Delkonklusion på økonomisk afsnit

Grænsehandlen eller den fysiske ind- og udførsel af varer, hvor det er salgslandets afgifter der er gældende, eksisterer fortsat trods Folketingets aktive indsats for at søge at begrænse handlen, og trods det at gevinsten for forbrugerne generelt ikke er overvældende medmindre der handles store

⁷⁶ Besparelse eller hygetur? Så mange dåser skal du købe, før grænseturen betaler sig.

⁷⁷ Forbrugerombudsmanden - Ethiske og miljømæssige udtryk i markedsføringen

mængder. Grænsehandlen er i sagens natur svær at kvantificere eksakt da opgørelsen beror på stikprøver og skøn. Handlen påvirker omsætning, arbejdspladser og skatteprovenuet i Danmark. Udover den mistede omsætning på i størrelsesordenen 10,5 mia. kr. og et mistet skatteprovenu på 3,5 mia. kr., skaber handlen et incitament til illegal handel internt i Danmark med videresalg af importerede varer. Alene derfor ønskes grænsehandlen bekæmpet, selv om den også har afledte positive effekter med fortjeneste til rejsearrangører mv. der bør tages med i det samlede billede.

Forbrugeradfærden inddrages i opgaven for at skabe en indsigt i de faktorer, der har indflydelse på forbrugernes køb. Med teorien om planlagt adfærd videreudviklede Ajzen en tidligere teori om begrundet adfærd. Teorien om planlagt adfærd bygger på den antagelse, at menneskets opførsel er rationel, samt at det gør brug af de informationer, der bliver gjort tilgængelige. Ajzen's teori viste et klart sammenfald mellem adfærd og intentioner – f.eks. at forbrugeren kommer ud af et supermarked med det vedkommende rent faktisk havde planlagt at købe.

Talrige undersøgelser og analyser viser imidlertid også, at forbrugeren *ikke* er helt rationel og at rationaliteten konstant udfordres af de handlende. Således viser flere undersøgelser at supermarkederne påvirker 80% af indkøbene. Forbrugerne handler langt fra rationelt, og mekanismerne er bl.a. søgt beskrevet af Kahneman's teori om menneskelig bevidsthed: At menneskets adfærd påvirkes af to systemer hvoraf det ene driver en hurtig, følelsesmæssig og intuitiv adfærd, og samtidig også en anden mere rationel, langsommelig og logisk tankegang. Når en forbruger skal træffe en beslutning om køb er denne langt fra altid simpel. Ifølge "cue utilization theory" anvender en forbruger typisk flere indikatorer (herunder f.eks. prisen) til at vurdere den overordnede kvalitet på et produkt. Stimuli og humør påvirker beslutningerne via vores såkaldte limbiske system, ligesom mennesket som flokdyr påvirkes af andres ageren. Sidstnævnte er med internettet og de sociale mediers fremkomst vokset voldsomt de senere år, og influencer marketing er i dag en ikke uvæsentlig kilde til forbrugsbeslutninger.

Den voksende påvirkning fra flere sider med til at nødvendiggøre en korrekt segmentering. Med en præcis identifikation af målgruppe og påvirkning heraf opnås en væsentlig mere effektiv kommunikation og påvirkning af potentielle kunder. I eyetracker-forsøget var en væsentlig feedback fra visse respondenter netop at de ikke var målgruppe for grænsehandel, hvorfor en promovring af tilbud overfor denne gruppe næppe ville føre til større respons. Omvendt vil en oplagt potentiel forbruger,

i målgruppen, sandsynligvis reagere både positivt og mere direkte på promovering og andres aktive ageren.

Den faktuelle gevinst ved grænsehandel for den enkelte danske forbruger er i dag særdeles beskeden medmindre man bor tæt på grænsen. Med målrettede reducerede punktafgifter og oplysning om den reelle meget beskedne besparelse når alle omkostninger tages med burde grænsehandlen kunne reduceres yderligere.

Kapitel 3

1. Indledning til juridisk afsnit

Danmark et af de lande i verden, der har de højeste punktafgifter. Punktafgifter har historisk haft stor betydning. Ikke bare som værende adfærdsregulerende, men afgifterne er i dag af en sådan størrelse, at de udgør en væsentlig finansieringskilde til velfærdsstaten og de generer et betydeligt provenu. Som nævnt i det økonomiske afsnit er afgifterne ikke eneste årsag til grænsehandlen, men de er med til at skabe relativt store forskelle på visse produkter, der derefter bliver slagvarer eller magnet-varer i bestræbelserne på at få kunder i butikkerne syd for grænsen. Udover punktafgift taler også forskelle i moms i tysk favør hvor specielt den differentierede moms med mærkbart lavere fødevareremoms er med til at skubbe til grænsehandlen når først kunderne er i butikken.

Udover prisforskelle udgør den særegne undtagelse af nordtysk pantpligt på dåser der eksporteres til Skandinavien et problem. Forbrugerne slipper for pant, hvilket gør salget lettere, og pantfritagelsen fritager grænsebutikkerne for det obligatoriske medansvar for at sikre en forsvarlig håndtering af emballage og emballageaffald, når dåser sælges til skandinaviske kunder. I de seneste 10 år, har skiftende danske miljøministre arbejdet på at bringe undtagelsen til ophør, og trods det at den tyske forbundsregering flere gange har anerkendt den ulovlige og manglende håndhævelse er den dog ikke bragt til ophør. Konsekvensen er, at tyske grænsehandelsbutikker stilles væsentligt bedre end andre erhvervsdrivende i både Tyskland og Danmark, hvilket forvrider den effektive konkurrence. Den manglende håndhævelse strider mod princippet om ”forureneren betaler”, som er et fundamentalt princip i EU-traktaten, Emballagedirektivet og den EU-retlig konkurrencelovgivning.⁷⁸

⁷⁸ Dansk Erhverv - Grænsehandelsanalyse 2018 s. 6

Herhjemme har der været bred diskussion af de høje danske afgifter på grænsehandelsfølsomme varer, hvilket folketetinget bl.a. tog stilling til tilbage i 2013. Folketinget tog et vigtigt skridt i retning mod lavere afgifter og grænsehandel, da den daværende VK-regering med Vækstplan DK⁷⁹ besluttede at reducere ølafgiften med 15% fra 2013, og helt fjerne sodavandsafgiften året efter. Initiativet fjernede en del af incitamenterne for grænsehandel om end ikke helt.

I 2017 vedtog den daværende VLAK-regering med Dansk Folkeparti og de Radikale en Erhvervs-pakke, hvor noddæafgiften blev halveret i 2018 og helt fjernes i 2020. Aftalen i Erhvervspakken er senere blevet døbt grænsehandelspakken, da den netop satte fokus på grænsehandlen. Aftalen betød, at tidligere planlagte afgiftsstigninger på vin, slik, chokolade, og kaffe i 2018 blev fjernet, ligesom afgiften på te og tillægsafgift på alkoholsodavand blev afskaffet fra 2018, da man vurderede at det sundhedsmæssige argument ved denne afgiftsstigning ikke længere var til stede.⁸⁰ Sidstnævnte kan bestemt udfordres, så mere retteligt var den reelle grund til fjernelsen kampen mod grænsehandlen.

På trods af de seneste afgiftsreduktioner, har en lang række andre afgiftsstigninger ført til, at forskellen mellem det danske og tyske afgiftsniveau reelt er øget.⁸¹ Ifølge interesseorganisationen Dansk Erhverv rejser det spørgsmålet, hvorvidt de danske punktafgifter udgør en hindring i forhold til varernes frie bevægelighed. Afgifterne er i visse tilfælde uforholdsmæssigt høje i forhold til andre medlemsstater, hvorfor afgifterne måske ikke er i overensstemmelse med proportionalitets-princippet, der netop stadfæster, at ingen regel må være mere indgribende end nødvendigt for at opnå det tilsigtede mål. Derfor kan de danske punktafgifter være i strid med princippet, hvis de vurderes 'for byrdefulde'. Tilsvarende kan afgifterne udgøre en handelshindring, da de besværliggør processen for udenlandske virksomheder der driver forretning i Danmark.

2. Afholdelse af afgifter

Som for de fleste andre lande gælder for alle danske virksomheder, hvad enten de er store eller små, at der skal svares skat, betales afgifter, herunder bl.a. moms. Størrelsen af de samlede skatter og afgifter, kan have stor indflydelse på virksomhedernes konkurrenceevne og lønsomhed. Bliver omfanget for stort skaber de barrierer for vækst og beskæftigelse.

⁷⁹ Finansministeriet 2013: Aftale om Vækstplan DK

⁸⁰ Skatteministeriet: Fakta-ark vedrørende aftale om Erhvervs og iværksætterinitiativer 2017

⁸¹ Dansk Erhverv - grænsehandelsanalyse s. 9

Skattepolitikken har udover hovedopgaven med at skaffe indtægter til staten også andre formål. Med denne føres der også indirekte erhvervspolitik, sundhedspolitik, miljøpolitik, fordelingspolitik med videre.

Der findes i øjeblikket mere end 50 love, der giver tilladelse til at pålægge afgifter. Mange af disse regler giver ikke nødvendigvis mærkbart provenu, og virksomhederne kan derfor med god grund hævde, at de udgør et uforholdsmæssigt stort administrativt besvær. Dansk Erhverv mener, at det danske afgiftssystem bør gennemgås systematisk med henblik på at ophæve de afgifter, der giver ringe provenu, eller hvor provenuet ikke står mål med de omkostninger der er ved at pålægge dem.⁸²

Foruden besværet med håndtering og opkrævning af afgifter, giver punktafgifterne også incitament til grænsehandel. Derved skærpes konkurrencen fra udenlandske detailhandelsbutikker ud fra ulige vilkår, hvilket særligt går ud over de sønderjyske detailhandlere. Flere erhvervsorganisationer mener, at grænsehandlen er skadelig for dansk detailhandel, herunder også beskæftigelsen. Samtidig vurderes den at medføre en række negative eksternaliteter i form af bl.a. unødigt miljøbelastning, energiforbrug pga. transport mv.

Som de fremgår af nedenfor, er afgiftsniveauet syd for grænsen på såvel vin, chokolade, øl og spiritus mærkbart lavere end i Danmark, hvilket gør turen over grænsen attraktiv og konkurrence i detailhandlen ved grænsen temmelig urimelig.

Figur 7: Oversigt over afgiftsforskelle - Danmark/ Tyskland⁸³

Afgifter inkl. moms, kr. per liter ren alkohol	Danmark	Tyskland
Spiritus	187,5	119,7
Øl	70,0	17,5

Afgifter inkl. moms, kr. per liter/kg	Danmark	Tyskland
Vin	14,51	0*
Chokolade og slik	32,46	0*

Kilde: Sanering af punktafgifter, Skatteministeriet.*

Momsen på vin i Tyskland er 19 pct., mens den for chokolade og slik er 7 pct. Der er ikke afgifter på disse to varegrupper.

⁸² Dansk Erhverv - Dansk Erhvervs afgifts og skattepolitik, velstand frem for skattetryk 2019

⁸³ Ibid.

2.1. Punktafgifter

Punktafgifter som vi kender dem i dag, er langt fra en ny beskatningsform. Allerede i 1887 vedtog Rigsdagen, den første lov om afgifter på spiritus. Siden har afgiftsområdet udviklet sig, og politikerne har udvist en ganske veludviklet opfindsomhed på området.⁸⁴

På det fællesskabsretlige område er punktafgifterne søgt harmoniseret i forbindelse med gennemførslen af det indre marked per 1. januar 1993. For punktafgifternes vedkommende blev denne harmonisering gennemført ved, at Rådet i 1992 vedtog en række direktiver og forordninger, der bl.a. omfattede afgifter på alkohol og alkoholholdige drikkevarer, samt forarbejdede tobaksvarer. Disse EU-direktiver er i dansk ret gennemført i de danske punktafgiftslove, herunder lovene om afgifter på spiritus, vin, øl, tobak, samt i toldloven.

Der skelnes i dansk ret mellem EU-harmoniserede punktafgifter, som har visse fællestræk særligt ved samhandel indenfor EU, og såkaldt ikke-harmoniserede punktafgifter, altså nationale afgifter der kun er reguleret efter f.eks. danske afgiftslove.⁸⁵

I forhold til den generelle beskatning, har punktafgifter sideløbende effekter. Foruden at skabe ekstra provenu til staten, kan punktafgifterne qua deres natur virke kraftigt adfærdsregulerende. Det var bl.a. argumenterne og rationalet bag alkohol og tobaksafgifterne.⁸⁶ Årsagen til, at netop disse områder blev tillagt ekstra ”beskatning” forklaredes netop med ønsket om sundhedsfremme. Det virker i mange borgeres øjne generelt positivt, at man søger at minimere usundt forbrug af bl.a. tobak, slik, alkohol og sodavand. At årsagen også er provenumæssig, og at man skeler meget til grænsehandlen når man i dag pålægger afgifter, synes dog hævet over enhver tvivl. Man har f.eks. politisk i årevis udskudt højere beskatning af tobak netop med argumenter om, at for høje afgifter øger grænsehandlen, og dermed reducerer statens provenu. Derudover har man måske også fra politisk side samtidig frygtet rygende vælgernes reaktion ved nye afgiftsforhøjelser. Op til seneste folketingsvalg var det f.eks. ikke muligt at få socialdemokraterne til at tage stilling til en afgiftsforhøjelse - pga. rygernes eventuelle reaktioner.⁸⁷ Hensynet til folkesundheden tilsiger meget

⁸⁴ Den juridiske vejledning 2019-1, E.A.1.1

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Den juridiske vejledning 2019-1, E.A.1.2

⁸⁷ Dyrere cigaretter er det absolut mest effektive middel i kampen mod rygning. Udgivet af Information.

Internetadresse: <https://www.information.dk/indland/2019/05/dyrere-cigaretter-absolut-mest-effektive-middel-kampen-rygning> - Besøgt d. 27.06.201

høje tobaksafgifter som bl.a. er indført i Norge, hvor meget høje priser bevisligt har sænket forbruget markant. I Danmark synes en mindre effektiv løsning/pris på vej, der tydeligvis virker mindre adfærdsregulerende, men som samtidig tager højde for grænsehandlen og statens skeler til det optimale provenu for staten.

2.1.1. Pålægning af selve afgiften

Udgangspunktet er, at virksomheder skal registres for punktafgifter såfremt de fremstiller varer her i landet, eller køber punktafgiftspligtige varer i udlandet.

Punktafgiftspligtige varer pålægges afgift på det tidspunkt hvor varen fremstilles, henunder ved udvinding eller modtagelse i Danmark.⁸⁸ Punktafgifter betegnes som en indirekte skat, altså en skat som ikke opkræves hos den person der endeligt skal betale skatten, men hos den der leverer varen eller ydelsen. Den endelige slutbruger ender med at betale skatten i form af en højere pris, hvorfor skatten alligevel ender med at skulle betales af sidste led i omsætningskæden, som i langt hovedparten af tilfældene vil være forbrugeren.

Af de enkelte punktafgiftslove fremgår hvilke varer eller vareområder, hvoraf der skal betales afgift. Nogle af de meste centrale områder hvor afgift pålægges, vil blive gennemgået i de kommende afsnit.

I forbindelse med pålægning af punktafgifter, kommer man ud for den udfordring, at en række punktafgiftspligtige varer alene indgår som en bestanddel af en anden vare, hvor sidstnævnte ikke nødvendigvis er afgiftspligtig. I sådanne tilfælde, betales en såkaldt dækningsafgift, i form af en afgift udelukkende målt i forhold til den del af den endelige vare der er afgiftsbelagt.⁸⁹

Et eksempel på en sådan vare, er chokolade der indgår i andre produkter. Den er afgiftspligtig efter lov om afgift af chokolade- og sukkervarer (CHOAL) § 1, stk. 1, nr. 1.⁹⁰ Når chokolade derfor indgår i eksempelvis, brød eller kager, som i sig selv ikke er afgiftsbelagte, skal der når varen erhverves i andre EU-lande, eller hvis den indføres til Danmark, betales en såkaldt dækningsafgift af indholdet af chokolade i slutproduktet. Afgiften afregnes da efter reglerne i toldlovens kapitel 4,

⁸⁸ Den juridiske vejledning 2019-2 – E.A.1.2

⁸⁹ Den juridiske vejledning 2019-1, E.A.1.2

⁹⁰ LBK nr. 1010 af 03/07/2018 - Lov om afgift af chokolade- og sukkervarer m.m.

jf. CHOAL § 22, stk. 2.⁹¹ Således betales eksempelvis dækningsafgift ved indførsel af chokoladeboller, da chokoladen er afgiftspligtig, mens brødet ikke.

2.1.1.1. Chokoladeafgiftsloven

Chokoladeafgiftsloven (CHOAL) blev oprindeligt indført i dansk lovgivning ved lov nr. 254 af 12. juni 1922.⁹² Det er altså ikke en nyskabelse. CHOAL reguleres i dag efter Lovbekendtgørelse nr. 1163 af 5. september 2016. Lovens § 1, stk. 1 oplister en række varer omfattet af afgiftspligten. Listen er ikke udtømmende, men lægger i stedet op til en vurdering af hvad der kan blive afgiftspligtigt (CHOAL § 1, stk. 1, nr. 10). Blandt de varer, der nævnes, er chokolade, marcipan, bolsjer, tyggegummi, vafler, kiks og kager samt en lang række andre sukkerholdige produkter. Fællesnævneren blandt de varer der er omfattet af loven er, at de alle i dag er eftertragtede grænsehandelsvarer.

2.1.1.2. Råstofafgiften

Chokolade og andre sukkervarer er ikke de eneste produkter, der rammes af denne form for delafgifts beskatning. I en kort tid endnu bliver nødder beskattet hvad enten de udgør selve produktet, eller blot en bestanddel af et andet slutprodukt. I Danmark, som det eneste sted i verden, findes i alt 13 forskellige varianter af nødder, som er pålagt afgift.⁹³ Råstofafgiften på rå nødder blev som chokoladeafgiften indført i 1922, da staten mente, at nødder udgjorde en luksus på linje med vingummi, konfekt, chokolade mv. Navnet råstofafgift refererer til det at nødder blev brugt til produktion af bl.a. sukkervarer som marcipan. Afgiftssatsen varierer i dag afhængig af, om nødderne er i skal, ubehandlede, hakkede eller saltede mv.⁹⁴ Samtidig er alle nødder ikke pålagt afgift. F.eks. er macadamia nødder det ikke hvorfor det synes tilfældigt og administrativt meget bøvlet af operere med. Afgiftssatserne reguleres i øvrigt efter CHOAL § 19, stk. 1, hvor f.eks. hasselnødder skal pålægges 9 kr. og 71 øre/kg. Satsen er i øvrigt reguleret ned med symbolske 2 ører per 1. januar 2018. men afskaffes helt per 1. januar 2020, jfr. Grænsehandelspakken.⁹⁵

⁹¹ Ibid.

⁹² Skatteministeriet - Rapport om grænsehandel (2004) kap. XIII

⁹³ EU får hård, dansk nød at knække. Udgivet af Berlinske,

Internetadresse: <https://www.berlingske.dk/virksomheder/eu-faar-haard-dansk-noed-at-knaekke> - Besøgt d. 11.04.2019

⁹⁴ Den juridiske vejledning 2019-1, E.A.2.4.2

⁹⁵ Endelig knækkes nøddeafgiften. Udgivet af Dansk Erhverv,

Internetadresse: <https://www.danskerhverv.dk/politik-og-analyser/skat/noddeafgift/> - Besøgt d. 25.05.2019

2.1.2. Grænsehandelspakken

Da den tidligere regering, den 12. november 2017 fik vedtaget en politisk aftale om Erhvervs- og iværksætter initiativer, blev samtidig grænsehandelspakken vedtaget. Med den søgte man at trække grænsehandlen tilbage til danske butikker via en række målrettede afgiftsnedsættelser. Argumentet var, at ”*Det skal være billigere at være dansker*”. At danskerne har vænnet sig til grænsehandel, er velkendt. Derfor var en af de væsentligste formål med pakken også primært at gøre det mere attraktivt at handle i Danmark. Der er tidligere blevet udfordret om ikke punktafgifterne på visse varer var højere end hvad der kunne siges at være samfundsmæssigt forsvarligt, da disse har medført en betydelig grænsehandel.⁹⁶

Grænsehandelspakkens formål var officielt trefoldigt: Man ønskede en lempelse af afgiftstrykket, man ønskede ikke mindst at lette bureaukrati-byrden for virksomhederne, og endelig ønskede man at mindske grænsehandlen væsentligt til gavn for specielt butikkerne i Sønderjylland. Af nedenstående figur ses den forventede effekt på statens indtægter over de kommende år:

Figur 8: Mindreprovenu efter tilbageløb og adfærd⁹⁷

Mio. kr. (2018-niveau)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Varigt
Annullering af planlagt indeksering af afgifter	200	195	195	195	190	190	190	190	190
Afskaffelse af nøddeafgiften	90	90	175	175	175	175	175	175	170
Afskaffelse af emballageafgiften for pantbelagte drikkevarer (øl og sodavand)	-	90	185	180	175	170	165	160	155
Afskaffelse af tillægsafgift på alkoholsodavand	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Afskaffelse af afgift på te mv.	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Indførelse af bagatelgrænser for registrering	-	5	5	5	5	5	5	5	5
Afgiftslettelse for små spiritusproducenter	5	5	5	5	5	5	5	5	5
Afskaffelse af afgift på regntøj, beskyttelsesdragter mv.	-	25	25	25	25	25	25	20	20
I alt	310	425	605	600	590	585	580	570	560

Anm.: Hertil kommer administrative omkostninger på 2,5 mio. kr. i 2018 samt 1,5 mio. kr. årligt i 2019 og frem.

Provenutabet ved afgiftsreduktionerne blev budgetteret til ca. 310 i 2018 stigende til ca. 575 mio. i 2025. Trods mindre provenu til staten på i størrelsesordenen 0,5 mia. kr. på årsbasis, var Grænsehandelspakken et velkomment initiativ for de danske virksomheder. Pakken skønnes at medføre hjemvendt grænsehandel for ca. 220 kr. årligt, hvilket kommer danske detailbutikker i specielt

⁹⁶ Aftale om Erhvervs og Iværksætterinitiativer af 12. november 2017

⁹⁷ Skatteministeriet: Faktaark vedrørende aftale om Erhvervs og iværksætterinitiativer

Syddjylland til gode.⁹⁸ Herudover sparer byrdelempelser og mindre bureaukrati virksomhederne for ca. 20 mio.kr./år.⁹⁹

Med nedsættelsen af en lang række afgifter, bød grænsehandelspakken sideløbende på en styrket kontrol med danske punktafgifter. Dette bl.a. for at modvirke incitamentet til illegal handel og snyd med afgifter. En ikke særlig kvantificerbar del af afgiftslettelserne vurderes derfor modsvaret af mindre snyd med afgifter.

Rationalet bag indførelse af de oprindelige afgifter var typisk den sundhedsregulerende effekt. Synet på sundhed har ændret sig for så vidt angår nødder. Det kan dog virke overraskende at bl.a. tillægsafgiften på alkoholsodavand blev fjernet. Grunden hertil er utvivlsomt at den varegruppe har udviklet sig til at være særlig grænsefølsom, altså en vare forbrugerne typisk kørte efter.¹⁰⁰

2.1.2.1. Effekten af grænsehandelspakken

Grænsehandelspakken er stadig meget ny, hvorfor effekten af initiativerne endnu ikke kan måles. Erfaring fra tidligere indsatser har dog vist mærkbar effekt. Grænsehandlen vil påvirkes af afgiftsjusteringerne, og det skete også i starten af 00'erne. Den årlige grænsehandel med nydelsesmidler per borger er næsten halveret fra ca. 1200 kr. til 600 kr. pr. dansker årligt, jf. Skatteministeriets årlige publikation "Skatteøkonomisk redegørelse 2018". Med den seneste grænsehandelspakke forventes grænsehandlen at falde yderligere.¹⁰¹

Hvor grænsehandlen med nydelsesmidler udgjorde ca. 0,6% af privatforbruget i starten af 00'erne er det reduceret til 0,3% af det samlede privatforbrug i dag. Omregnet til kroner forbrugte danskerne som tidligere nævnt 3,5 mia. kr. herpå i 2017, eller en halv milliard mindre end i 2016. Af Skatteministeriets fakta-ark ses en klar trend, men den faktuelle grænsehandel viser samtidig en fluktuation, der gør at handlen er følsom overfor regulering.

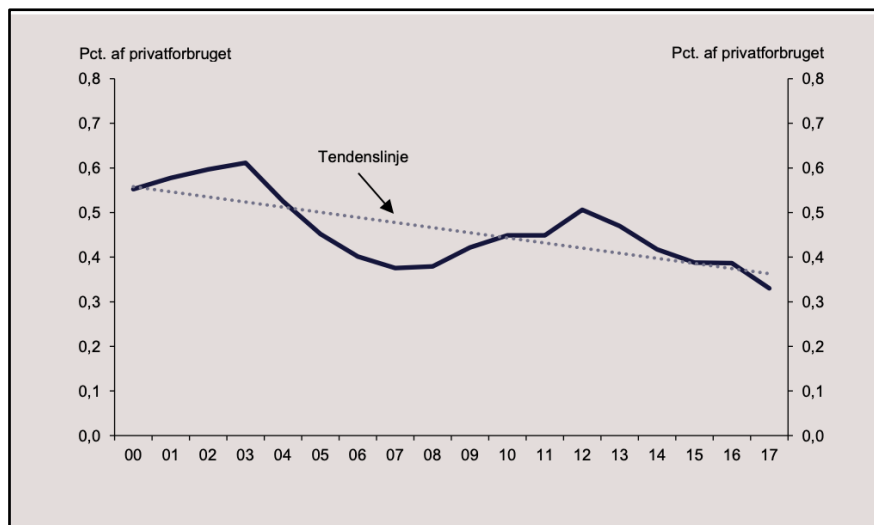
⁹⁸ Skatteministeriet: Faktaark vedrørende aftale om Erhvervs og iværksætterinitiativer

⁹⁹ Skatteministeriet - Rapport om sanering af punktafgifter

¹⁰⁰ Skatteministeriet: Faktaark vedrørende aftale om Erhvervs og iværksætterinitiativer

¹⁰¹ Skatteøkonomisk redegørelse af 20. juni 2018 - Skatteministeriet

Figur 9: Danskernes grænsehandel med nydelsesmidler i pct. Af privatforbrug, 2000-17¹⁰²



Anm: Skift af dataleverandør fra Gallup til Epinion i 2016 indebærer, at tallene for 2016 og 2017 ikke er direkte sammenlignelige med tallene for tidligere år. Hvad angår grænsehandlen med nydelsesmidler vurderes skiftet af dataleverandør umiddelbart ikke at have haft større betydning.

Ifølge Skatteministeriet, er væsentligste årsag til reduktion i grænsehandlen relateret til nedsættelsen af ølafgiften i 2013. Dette, samt fjernelsen af sodavandsafgiften i 2014, har været blandt de væsentligste faktorer, hvilket også fremgår af grafen.

Formålet med lov om afgift af mineralvand mm (Sodavandsafgiften),¹⁰³ var foruden provenuet til statskassen at inddrage afgiftspolitikken i sundhedsindsatsen.¹⁰⁴ Ved tilbagerulning af afgifterne tilsidesætte disse sundhedshensyn. Skatteudvalget er blevet spurgt herom, men deres svar var, at det ikke er muligt at foretage et konkret skøn over de sundhedsmæssige konsekvenser. Det skønnedes dog, at størstedelen af det øgede salg i Danmark skyldtes hjemvendt grænsehandel og kun begrænset forøget forbrug (en 7% stigning i forbruget). Forbrugsfølsomheden på øl vurderes som endnu mindre, nemlig et øget forbrug på blot 1%. Her er de forventede øgede helbredsomkostninger for staten faktisk blevet kvantificeret, og skønnes til ca. 40. mio. kr./år.¹⁰⁵

Af betænkningen til afgiftsændringen på sodavand fremgår, at en væsentlig bevæggrund til fjernelse af afgiften er det mere lige vilkår i konkurrencen mellem danske og svenske butikker.¹⁰⁶ Øl og sodavand er historiske slagvarer, eller ”magnetvarer” i grænsehandelen. Dette har givet også spillet

¹⁰² Skatteministeriet: Faktaark af 12. juni 2018 - Grænsehandlen med nydelsesmidler er omtrent halveret siden 00’erne

¹⁰³ LBK nr. 419 af 7 maj 2012 om afgift af mineralvand mv.

¹⁰⁴ Den juridiske vejledning 2012-02- E.A.3.4.1

¹⁰⁵ L217 – Svar spørgsmål nr. 6 af 14. juni 2013 - Skatteministeriet

¹⁰⁶ Betænkning afgivet af Skatteudvalget den 19. juni 2013 – Betænkning over Forslag til lov om ophævelse af lov om afgift af mineralvand m.v. og om ændring af øl- og vinafgiftsloven og forskellige andre love

ind i justeringerne af afgifter, da neutralisering af store prisforskelle på disse varer sikrer at forbrugerne køber færre andre varer i udlandet.

Tallene fra skatteministeriet, er næppe nok til at kunne konkludere på den seneste grænsehandels-pakke. Både fordi der ikke er statistik for 2018 endnu, og fordi grænsehandlen har været faldende over en årrække. Det store fald i perioden 2012-2014 hænger utvivlsomt sammen med reguleringen af magnetvarer som øl og sodavand. Hvorvidt tendensen fortsætter med seneste initiativ, er dog uvist. Grænsehandelen kommer næppe til at ophøre, da grænsehandel er i dag langt mere, end blot en rationel tur ned syd over grænsen for at hente billige øl og sodavand. Det er blevet en ”tradition” og en hyggetur værd at tage syd for grænsen. I den forbindelse kan hævdes, at de billigere priser på en række varer, blot er en ekstra bonus ved en sådan tur, men uden perceptionen om ’billige priser’ over grænsen er selve drivkraften for at tage turen dog mindre.

2.1.3. Fælles europæiske regler - det indre marked

Efter en gennemgang af de danske punktafgifter og deres konsekvenser for grænsehandlen, fokuseres i dette afsnit på, den fælles EU-lovgivning på området. Særligt relevant er det at undersøge, hvorledes de danske og EU-retlige regler spiller sammen. Herunder er det særligt oplagt at undersøge, om de danske retsregler kan tænkes at være i strid med de rettigheder forbrugerne er sikrede igennem blandt andet Traktaten om Den Europæiske Union. EU-borgere sikres en række rettigheder igennem Det Indre Marked, indenfor hvilke bl.a. varer og ydelser kan handles frit, mennesker må rejse, og arbejde og bo hvor de vil.

Det er derfor relevant at undersøge, om danske punktafgiftsregler kan være strid med netop disse principper, da vore afgifter netop er væsentlig højere end i vores nabolande.¹⁰⁷

EU har i dag ca. 500 millioner indbyggere. Et stort og attraktivt marked, men også et marked hvor konkurrencen blandt virksomheder er stor. Konkurrencen tvinger virksomheder til at være mere effektive, for at holde priserne nede eller for at sikre innovation med bedre produkter. En væsentlig del af formålet med EU er bl.a. at skabe vækst og velstand, og i den forbindelse arbejdes på at fjerne handelsbarrierer for at sikre samhandel og fri konkurrence; herunder bl.a. ved harmonisering af regler og gensidig anerkendelse af varer.

¹⁰⁷ Folketinget – Det indre marked

Harmoniseringen er i dag ganske omfattende, og over 50% af alle varer, er i dag omfattet af fælles regler.¹⁰⁸ På områder hvor der stadig ikke er EU-harmoniserede regler, gælder princippet om gensidig anerkendelse. Dette betyder konkret, at et EU-land som udgangspunkt ikke kan forbyde at en vare eller ydelse sælges i et andet EU-land, hvis det lovligt allerede kan markedsføres i et andet. Dette har EU-domstolen stadfæstet ved flere lejligheder, herunder i den retningsgivende 'Cassis de Dijon'-dom.¹⁰⁹

Der findes dog undtagelser: Skyldes fritagelsen miljøhensyn eller vægtige beskyttelseshensyn overfor mennesker eller dyr og sundhed, da kan der dispenseres.¹¹⁰ Sidstnævnte hensyn er imidlertid stærkt omdiskuterede da de i visse situationer kan ses som en kreativ måde hvorpå man kan omgå varernes frie bevægelighed. Håndteringen af disse modsatrettede interesser har givet anledning til en del sager.

Det er stadig de enkelte medlemslande, der regulerer, hvorledes man ønsker at pålægge afgifter. Med EU-medlemskabet har man imidlertid forpligtet sig til at overholde en række fælles regler. I Danmark er det skatteministeriets rolle, at sikre overholdelsen og hensynet i reglerne. I forbindelse med lovgivningsinitiativer, skal forholdet til de EU-retlige regler altid tages i betragtning, og national lovgivning skal altid være i overensstemmelse hermed. Selve rammerne er defineret af Traktaten om Den Europæiske Union (TEUF), samt i forordninger, direktiver mv. Desuden fastsætter dansk retspraksis samt de afgørelser EU-domstolen træffer en væsentlig rolle. EU-reglerne regulerer rammerne så medlemsstaterne ikke forvrider konkurrencen, men reglerne for hvornår der er tale om diskriminerende adfærd er imidlertid ganske komplicerede.¹¹¹

Det er blandt andet TEUF artikel 28 og 30, der sikrer den frie varebevægelse. EU-domstolen har anlagt en meget bred fortolkning mht. toldlignende afgifter, hvilket indebærer, at såfremt en afgift alene rammer importerede produkter, fordi der ikke findes et lignende indenlandsk produkt, da følger det af Domstolens faste praksis, at en afgift skal accepteres, hvis den indgår som led i en generel intern afgiftsordning. Domstolen har præciseret, at det kan være nødvendigt at se på anvendelsen af de indtægter, der kommer fra afgiften. En afgift kan jo have samme virkning som en

¹⁰⁸ Folketinget – Det indre marked

¹⁰⁹ Dom af 20 februar 1979 i sag 120/78 – Cassis De Dijon pr. 14

¹¹⁰ Folketinget – Det indre marked

¹¹¹ Cirkulationsdirektivet fastsætter reglerne for afgiftspålæggelse. Dette vil blive behandlet i et senere afsnit.

told, hvis provenuet bruges til at kompensere indenlandske producenter af afgiftspligtige varer. Er det tilfældet, skal afgiften tillige vurderes efter statsstøttere reglerne.¹¹²

Tilsvarende skal TEUF artikel 110 (tidligere TEF artikel 90), sikre, at interne afgifter ikke forskelsbehandler importerede varer fra andre EU-lande i forhold til nationalt producerede varer. Her har Domstolen vurderet, at en afgift ikke nødvendigvis kan kaldes diskriminerende, blot fordi det er en anden medlemsstats varer, der bliver pålagt de største afgifter. Det afgørende er anvendelsen af objektive og ikke-forskelsbehandlende kriterier.¹¹³

Såfremt varer fra andre EU-lande udelukkes fra at nye godt af en lavere afgift, grundet tilfældige og/eller forskelsbehandlede bestemmelser, da anses det omvendt som et brud på TEUF artikel 110. Det er således f.eks. ikke muligt at fritage en varer for afgift ud fra kriteriet, at varen er produceret under eksempelvis specielt miljøvenlige forhold, hvis disse forhold ikke også kan gøres gældende ved import af tilsvarende varer fra andre medlemsstater.

Selvom en afgift ikke strider mod TEUF artikel 110, har EU-domstolens via praksis vist, at det ikke kan accepteres, at den frie varebevægelighed bringes i fare på grund af en afgifts størrelse.¹¹⁴

2.1.3.1. EU-retlig regulering af punktafgifter

De EU-retlige regler der gælder ved forsendelse og kontrol af varer som er pålagt harmoniserede afgifter, er fastlagt i Rådets direktiv 2008/118/EF (Cirkulationsdirektivet). Direktivet er implementeret i dansk lovgivning ved lov nr. 1385 af 21. december 2009 (Spiritusafgiftsloven) Cirkulationsdirektivet fastsætter regler omkring afgiftsstrukturen på bl.a. energi, tobak og alkoholområdet, og dets overordnede formål er at fastsætte ordninger for punktafgiftspligtige produkter, med henblik på sidstnævntes frie omsætning indenfor EU.¹¹⁵

Cirkulationsdirektivet indeholder formål, definitioner og fritagelser, og var langt fra et nyt initiativ, da det første forsøg på at harmonisere punktafgifter skete med vedtagelsen af direktiv 1992/12EF. Direktivet fastsatte reglen om, at en punktafgift forfalder i den medlemsstat hvor varen anskaffes,

¹¹² Europakommissionen: Fri bevægelighed for varer, Håndbog for anvendelsen af traktatens bestemmelser om varernes frie bevægelighed s. 8

¹¹³ Ibid. s. 34

¹¹⁴ Folketinget – Det indre marked

¹¹⁵ Rådets direktiv 2008/118/EF (Cirkulationsdirektivet)

ved privates indførsel af punktafgiftspligtige varer jf. dennes artikel 8. Af samme direktivs artikel 9 fremgik hvilke vejledende mængder som medlemsstaterne skulle tage i brug ved bedømmelsen af hvorvidt varerne var beregnede til erhvervsmæssige eller private formål. Direktivet indeholdt også regler om, hvilke varer der var fritaget for afgift.

I dag gælder som udgangspunkt direktiv 2008/118/EF som blev indført 16. december 2008. Direktivet har siden været genstand for en række justeringer dog uden væsentlige justeringer. Cirkulationsdirektivet angiver desuden strukturen for hvordan man pålægger afgifter indenfor EU. Der findes også fritagelsesmuligheder i direktivet, og disse er i et vist omfang deklaratoriske, hvorved enkelte medlemslande kan opretholde særlovgivning på området.¹¹⁶

2.1.3.1.1. Suspensionsordningen

Afgiftssuspensionsordningen er en fælles europæisk forsendelsesordning, der medfører, at alle virksomheder inden for den europæiske union, der fremstiller, forarbejder, opbevarer eller indbyrdes handler med harmoniserede punktafgiftspligtige varer, har ret til dette, uden at en eventuel afgift skal betales, førend varen overgår til privat forbrug.¹¹⁷

Ordningen har stort betydning for EU's indre marked. Grundtanken i det EU-retlige fællesskab er netop, at varer skal kunne bevæge sig frit indenfor fællesskabet. Cirkulationsdirektivet fastsætter da også, at punktafgiftspligtige varer som begreb skal defineres for at sikre ensartethed i alle medlemsstater. Dette har yderligere den effekt at det sikrer retssikkerheden for virksomhederne og dermed lever op til det skærpede hjemmelskrav i Grundlovens § 43¹¹⁸, der sikrer at virksomhederne bør kunne vide i hvilket omfang de skal beskattes.

Afgifters forfald skal defineres, således at der ikke opstår hindringer i det indre markeds etablering og varernes frie bevægelighed. Ligeledes må den frie bevægelighed ikke hindres af kontrolforanstaltninger. Cirkulæret indførte derfor et krav om såkaldt ledsaget dokumentation til sikring af myndighedernes kontrolbeføjelser, uden at disse skulle kunne medvirke til en hindring i bevægeligheden over medlemslandenes grænser.¹¹⁹

¹¹⁶ Rådets direktiv 2008/118/EF (Cirkulationsdirektivet) kapitel 2

¹¹⁷ Den juridiske vejledning 2019-02- E.A.1.8.1.1

¹¹⁸ Lov nr. 169 af 05/06/1953 - Danmarks riges Grundlov

¹¹⁹ Den juridiske vejledning - E.A.1.8.1.1 Suspensionsordningen

2.1.3.2. EU-princippet om varernes fri bevægelighed

Det indre marked er en af grundpillerne bag EU-samarbejdet. Det fremgår således af Traktaten om Den Europæiske Union (TEUF) artikel 3 stk. 3, at der sigtes mod en bæredygtig udvikling og en social markedsøkonomi. Bestemmelsen stemmer godt overens med TEUF artikel 26 stk. 2.120 som har følgende ordlyd:

”Det indre marked indebærer et område uden grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital...”

Princippet om fri varebevægelighed er en grundsten, en helt fundamental frihed indenfor det indre marked, og netop en af grundene til at mange medlemslande har valgt at blive medlem af EU.¹²¹ EU-landene, herunder Danmark, er derfor forpligtede til at sikre en fri omsætning af varer. Det indebærer, at importerede varer bør have samme vilkår som hjemlandets egenproducerede varer. Der er derfor også i TEUF indsat bestemmelser for netop at sikre disse rettigheder. Det fremgår af TEUF's præambel, at det anerkendes, at fjernelsen af bestående hindringer kræver en fælles indsats med henblik på at sikre en vedvarende ekspansion, ligevægt i samhandlen samt redelig konkurrence.¹²²

2.1.4. Høje danske punktafgifter – i strid med EU-retten?

Efter en gennemgang af de regler der gælder inden for EU, er der grundlag, for at besvare den juridiske del af problemformuleringen: Hvorvidt de afgifter der bliver pålagt de særligt grænsehandelsfølsomme varer, som slik, chokolade, sodavand øl, nødder mv. kan være i strid med de EU-regler som Danmark er underlagt.

Danmark har generelt brugt punktafgifter i vid udstrækning til finansiering af velfærdsstaten, og der er gennem tiden udvist stor kreativitet i brugen og størrelsen på de forskellige afgifter. De mange og visse steder relativt høje danske afgifter kan gøre det uforholdsmæssigt svært for udenlandske virksomheder, der ligeledes driver forretning i Danmark, da disse skal bruge mange ressourcer på at gennemskue det komplicerede danske afgiftssystem.

¹²⁰ Traktaten om den europæiske unions funktionsområde 2012/ C 326/01

¹²¹ Steiner, 2012

¹²² Traktaten om den europæiske unions funktionsområde 2012/ C 326/01 - præambel

Det er derfor nærliggende at vurdere om sådanne afgifter kan tænkes at være i strid med EU-retten, enten som værende for byrdefulde i bestræbelserne på at opnå de tilsigtede mål, altså være for besværlige for specielt udenlandske virksomheder.

Nyere retspraksis har givet størst anledning til diskussion vedrørende fortolkningen samt anvendelsen af TEUF artikel 34, der vedrører indførselsrestriktioner, på varer der importeres. Foruden reglerne i TEUF artikel 34, findes der i TEUF artikel 36 en række undtagelser, der kan retfærdiggøre, en medlemsstats nationale lovgivning, der ellers vil være i strid med TEUF artikel 34. TEUF artikel 34, beskytter typisk virksomhederne mod nationale regler, der kan forhindre samhandlen inden for EU.¹²³

2.1.4.1. TEUF artikel 34 – ”forbud mod indførselsrestriktioner”

TEUF Artikel 34 påkalder sig særlig interesse, da den forhindrer medlemslande i at diskriminere varer udefra. Artiklen har til hensigt at sikre den frie bevægelighed, og reglen har direkte virkning i medlemsstaterne. Disse er dermed forpligtede til at respektere bestemmelsen.¹²⁴

I henhold til TEUF artikel 34, er denne placeret i afsnit 2 under overskriften ”frie varebevægelser”, da denne sikrer at alle medlemsstatsers varer eller tjenesteydelser behandles ens ved indførsel til andre medlemsstater. Således fremgår det af artiklen:

”Kvantitative indførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt mellem medlemsstaterne”¹²⁵

I TEUF findes generelt en række forbud imod tiltag der kan tænkes at skade den frie konkurrence. Selve TEUF artikel 34 er ret bred, og den søger at beskytte de steder hvor andre artikler ikke gør. Da bestemmelsen samtidig er relativt kortfattet, har den i en vis udstrækning overladt det til EU-Domstolen at foretage nærmere fortolkning af denne, samt afgrænse hvilke nationale foranstaltninger der udgør en handelshindring.¹²⁶ I henhold til TEUF artikel 34’s ordlyd, gælder denne hindringer for handel imellem medlemsstaterne. Der skal altså være et grænseoverskridende

¹²³ Daniel, 2011

¹²⁴ Neergaard, 2013

¹²⁵ Traktaten om den europæiske unions funktionsområde – artikel 34

¹²⁶ Sørensen, 2010

element. Rent nationale foranstaltninger, der udelukkende påvirker indenlandske varer, falder altså uden for artiklens anvendelsesområde.

Når der skelnes mellem, hvorvidt der er tale om en kvantitativ indførselsrestriktion eller ej, foretages en tredelt undersøgelse. Først og fremmest skal der tages stilling til, om den nationale foranstaltning udgør en handelshindring. Såfremt dette er tilfældet, går man videre til led nr. 2. Under denne undersøgelse vurderes, hvorvidt foranstaltningen alligevel kan være lovlig som følge af TEUF artikel 36, af hvilken undtagelserne til forbuddet mod handelsrestriktioner fremgår. I TEUF artikel 36 er det muligt at finde en udtømmende liste, med de almene hensyn, som udgør undtagelserne fra handelsrestriktioner. Sidst men ikke mindst udfører den europæiske domstol en test, som afgør hvorvidt de opstillede regler er for vidtgående i forhold til det tilsigtede mål, da proportionalitet er en af grundpillerne bag europæisk lovgivning.

EU-Domstolens praksis er meget vigtig for forståelse af TEUF artikel 34, men samtidig er praksis meget omfattende. Over de seneste 50 år er der sket nogle væsentlige ændringer, selvom selve ordlyden er forblevet den samme. Grundlæggende har særligt 2 domme været med til at ændre praksis til det vi kender i dag. Disse domme vil blive gennemgået i et senere afsnit for at belyse udviklingen af EU-praksis når det gælder handelshindringer på det indre marked.

Før en eventuel analyse, er det dog af afgørende betydning at definere hvad begrebet 'en vare' dækker over. Dette for at kunne danne sig et overblik over i hvilke situationer TEUF artikel 34 til 36 finder anvendelse. Ved varer forstås i henhold til særlig TEUF artikel 34 og 35 alle typer af varer og produkter, der indføres og udføres. Med andre ord menes altså samtlige varer på markedet, forudsat at disse har en økonomisk værdi. Det blev præciseret i en dom mellem Kommissionen mod Italien fra 1968.¹²⁷ Domstolen har truffet en række afgørelser om den konkrete betegnelse for et givent produkt. Således nævnes f.eks., at kunstværker anses som 'varer'. Det samme gælder f.eks. mønter, der ikke længere er i cirkulation som valuta. Modsat vil gaver i naturalie-form ikke falde ind under kategorien 'en vare'.¹²⁸ Varebegrebet spænder bredt, og der kan ikke være tvivl om at grænsehandelsfølsomme varer såsom sodavand, øl, slik mm. falder ind under betegnelsen 'en vare'. De er derfor ikke overraskende omfattet af bestemmelsen.

¹²⁷ Dom af 10 december 1968 i sag 7/68- Kommissionen mod Italien

¹²⁸ Fri bevægelighed for varer – håndbog i anvendelse af traktatens bestemmelser om varernes fri bevægelighed, s. 10

2.1.4.2. Første led TEUF artikel 34 - "forbud mod kvantitative indførselsrestriktioner"

Af artiklens ordlyd, fremgår klart, at artiklen er delt op i to dele. Første led omhandlende forbud mod kvantitative indførselsrestriktioner, mens andet led, fokuserer på foranstaltninger, der har en tilsvarende virkning. Derfor er det også nødvendigt at foretage en todelt analyse af om afgifter på de danske varer er i strid med de europæiske regler. Det skal altså både vurderes, om punktafgifterne kan siges at udgøre en indførselsrestriktion, og hvis ikke, om de udgør en foranstaltning med en tilsvarende virkning.

Af første del af TEUF artikel 34, fremgår tydeligt, at mængdemæssig begrænsning af import forbydes, hvorfor det er værd at vurdere, om dette er tilfældet med punktafgifterne.

I henhold til Domstolens praksis er begrebet kvantitative restriktioner i Geddo dommen blevet defineret som foranstaltninger, der udgør en hel eller delvis begrænsning af indførsler eller varer i transit.¹²⁹ En kvantitativ restriktion kan både have baggrund i en specifik lovbestemmelse eller blot være en administrativ praksis.¹³⁰

Dermed følger af fast praksis samt fra litteraturen, at der for at en foranstaltning skal kunne falde ind under TEUF artikel 34 første del, skal der være tale om en foranstaltning der direkte pålægges udefrakommende produkter der importeres til landet.

Danske virksomheder skal som udgangspunkt registreres for punktafgifter, såfremt virksomheden fremstiller varer her i landet, eller indkøber punktafgiftspligtige varer fra udlandet. Indenfor det danske afgiftssystem pålægges afgifter på varerne når disse overgår til forbrug, uanset oprindelsesland, hvorfor varerne behandles ens uanset produktionssted.¹³¹

Siden 1. juli 2019 er der indført mulighed for registrering som oplagshaver for virksomheder der importerer varer, der er emballageafgiftspligtige fra udlandet til salg til private kunder. Dette bevirker, at afgiftspligtige virksomheder kan registres som oplagshavere frem for varemodtagere. Det har betydning for, hvornår den omtalte afgift skal betales.¹³² En ophavshaver har mulighed for, at lægge de punktafgiftspligtige varer på lager og udlevere til andre oplagshavere, uden at varerne dermed anses som værende overgået til forbrug. Hermed udskydes tidspunktet for overgang til forbrug, og dette øger virksomhedernes fleksibilitet mht. betaling af punktafgifterne. Den

¹²⁹ Dom af 12 juli 1973 i sag 2/73 pr. 7- Geddo

¹³⁰ Fri bevægelighed for varer – håndbog i anvendelse af traktatens bestemmelser om varernes fri bevægelighed, s. 11

¹³¹ Skatteforvaltningen: Generelt om punktafgifter

¹³² Fra den 1. juli 2019 indføres registreringsmulighed som oplagshaver i emballageafgiftsloven.

lempeligere regel fratager dog ikke senere afgift såfremt varen gennem det danske afgiftssystem er belagt afgift af den ene eller den anden karakter.

Med udgangspunkt i ovenstående, vurderes det derfor som yderst tvivlsomt, at de danske punkt-afgifter kan falde ind under TEUF artikel 34 første led, da afgiften som nævnt først falder til betaling når varen modtages i Danmark, og dermed pålægges ens for alle produkter, uanset oprindelse. Artiklen kræver at der sker forskelsbehandling, hvilket ikke er tilfældet, og de danske punktafgifter udgør derfor ikke en kvantitativ indførselsrestriktion. Så er spørgsmålet bare, om det kan tænkes, at afgifterne kan falde ind under artiklens andet led vedrørende "foranstaltninger med tilsvarende virkning".

2.1.4.3. Sidste led TEUF artikel 34 - "foranstaltninger med tilsvarende virkning"

Som en konsekvens af det indre marked, er den direkte begrænsning af import af varer stort set forsvundet. Dog opstår der stadig sager, som imidlertid sjældent giver store problemer, idet Domstolen konsekvent har behandlet disse som værende handelshindringer. Grundet udviklingen i EU-samarbejdet, træffes langt hovedparten af sagerne omhandlende TEUF artikel 34, ud fra dennes sidste led, altså "foranstaltninger med tilsvarende virkning". Hermed menes med samme virkning som var der tale om kvantitative indførselsrestriktioner. Disse sager er væsentlig vanskeligere at afgøre, omend Domstolen ofte henviser til særligt to domme for fastlæggelse og definition af begrebet. Det er dommene, Dassonville og Cassis de Dijon, der har haft afgørende betydning for den fortolkning der anvendes i dag. Udover disse har også Keck dommen vist sig at have afgørende betydning, for hvilke skridt der skal tages i vurderingen af om en foranstaltning udgør en handels-hindring efter kravene for at falde ind under TEUF artikel 34.

2.1.4.3.1. Dassonville dommen

Ud fra TEUF artikel 34, kan der ikke laves en ordlydsfortolkning af, hvad der menes med 'foranstaltninger med tilsvarende virkning'. Domstolen har derfor set sig nødsaget til at lave en definition af begrebet. Dassonville dommen var med til at fastlægge rækkevidden af begrebet.¹³³ I henhold til dommen følger det af belgisk lov, at det er et krav, at de varer, der importeres og angives med oprindelse, skal medfølges af et oprindelsescertifikat udstedt af landet hvorfra produktet eksporteres. Sagen omhandlede virksomheden Dassonville der havde købt et parti skotsk whisky,

¹³³ Steiner, 2010

som angav sin oprindelse. Produktet skulle importeres fra Frankrig, men overholdt ikke reglerne om det krævede certifikat. Dermed var det op til EU-domstolen at vurdere, hvorvidt belgisk lovgivning var i strid med TEUF artikel 34. Særligt en præmis i dommen har haft betydning for senere praksis. Præmis 5 har følgende ordlyd:

”Enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handlen, som direkte eller indirekte, øjeblikkeligt eller potentielt, kan hindre samhandlen i fællesskabet, må betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner”¹³⁴

Netop denne sætning er blevet anvendt adskillige gange siden af EU-Domstolen, og den benævnes ofte som Dassonville-doktrinen, og omfatter nu alle nationale foranstaltninger der kan virke hindrende for samhandel.¹³⁵ Det betyder samtidig, at foranstaltninger der ikke kan siges at være hindrende for samhandlen, ikke kan opfattes som en foranstaltning med tilsvarende virkning på baggrund i doktrinen.

Trods Dassonville- doktrinen var der en lang række ubesvarede spørgsmål. Eksempelvis manglede svar på, om en ikke-diskriminerende national bestemmelse kunne være en handelshindring. Dermed kunne doktrinen ikke stå alene til at fastslå, hvad der skal forstås ved ’foranstaltninger med tilsvarende virkning’. Ligeledes blev der sået tvivl ved, hvad man skulle forstå med ”rimelige” nationale regler i henhold til dommens præmis 6.

I forlængelse af Dassonville-dommen har Domstolen flere gange præciseret den efterfølgende doktrin der opstod hermed, hvorfor doktrinen er blevet udvidet yderligere. Domstolen ønskede at ændre i praksis således at formuleringen af ”medlemsstaternes bestemmelser for handlen” ikke skulle fortolkes så indskrænkende som hidtil. Domstolen ønskede med andre ord, at denne skulle fortolkes således, at samtlige nationale foranstaltninger, som er egnet til at påvirke samhandlen, kan være stridende imod TEUF artikel 34.

Det kan derfor også konkluderes, at TEUF artikel 34, ikke udelukkende finder anvendelse på nationale foranstaltninger, der forskelsbehandler importerede varer, men også på foranstaltninger der i praksis og efter dets ordlyd forekommer at blive anvendt tilsvarende på egne såvel som

¹³⁴ Dom af 11 juli 1974 i sag C-8/74 Dassonville – præmis 5

¹³⁵ Steiner, 2010

importerede varer, men som dog i praksis er mere besværlige når disse importeres. Disse regler omtales i praksis ofte som foranstaltninger, der anvendes ”uden forskel” jf. Kommissionen mod Italien, der behandlede denne problemstilling.¹³⁶

2.1.4.3.2. Cassis de Dijon

For at belyse de problemstillinger og uklarheder der opstod på baggrund af Dassonville dommen, anvendte Domstolen blandt andet Cassis de Dijon dommen. Sagen omhandlede import af solbærlikør fra Frankrig til Tyskland. På daværende tidspunkt gjorde den tyske lovgivning gældende, at likør udelukkende kunne forhandles i Tyskland, såfremt den havde en vis minimumsalkoholprocent. Dette krav opfyldte den franske solbærlikør ikke, hvorfor tyske myndigheder afviste tilladelse til import af produktet. Den tyske importør indbragte sagen til EU-domstolen, da importøren mente et sådan minimumskrav omkring alkoholprocent var i strid med TEUF artikel 34.

Som en del af afgørelsen, valgte Domstolen at præcisere handelshindrings-begrebet. Domstolen fandt at det tyske krav i sagen som udgangspunkt ikke var diskriminerende, idet der ikke sondres mellem oprindelse, men udelukkende var tale om et krav der gælder for alle. Dog henviste Domstolen til, at lovligt fremstillede produkter i en medlemsstat, skal anerkendes af alle medlemsstater. Dette kommer særligt til udtryk i dommens præmis 14, af hvilken det fremgår:

*”Der foreligger således ikke nogen gyldig grund til at forhindre, at alkoholdige drikkevarer, der er lovligt fremstillet og bragt i omsætning i en medlemsstat, indføres til de andre medlemsstater, og der kan ikke imod disses produkters afsætning gøres et lovforbud gældende, hvorefter det er ulovligt at sælge drikkevare med et lavere alkohol-indhold end foreskrevet i national ret”.*¹³⁷

EU-domstolen gjorde det klart, at der gælder en pligt til gensidig anerkendelse af andre medlemsstaters produkter. Præciseringen indebærer at såfremt et produkt er lovligt produceret og fremstillet produkt i et medlemsland, skal det være muligt at eksportere og afsætte i et andet. Skulle en producent tvinges til at ændre sit produkt så det levede op til kravene i alle medlemsstater, ville det være særdeles byrdefuldt.

¹³⁶ Dom af 10 februar 2009 i sag C-110/05 – Kommissionen mod Italien pr. 35

¹³⁷ Dom af 20 februar 1979 i sag 120/78 – Cassis De Dijon

Af andre vigtige principper, der fremgik af dommen, var princippet om visse uomgængeligt nødvendige *almene hensyn*. Cassis de Dijon-afgørelsen konstaterede, at medlemslandene kan begrunde nationale særregler med særlige hensyn, hvorfor ikke-diskriminerende hindringer dermed ikke udgør en handelshindring. Prøvningen af om dette er tilfældet er blevet kaldet 'Cassis de Dijon-doktrinen', og den muliggør at flere hensyn kan gøres gældende i forhold til hvad der fremgår af TEUF artikel 36.

2.1.4.4. Efterfølgende udvidelse af begrebet handelshindring

Efter de to domme, har Domstolen ved flere lejligheder præciseret Dassonville doktrinen, hvilket har medvirket til, at doktrinen er blevet udvidet yderligere. Særligt Domstolens henvisning til ”medlemmernes bestemmelser for handlen” skulle ikke længere fortolkes indskrænkende, hvilket medvirker til at det ikke udelukkende er bestemmelser, men samtlige nationale foranstaltninger, der kan påvirke samhandlen, der kan siges at være stridende mod TEUF artikel 34.¹³⁸

Et eksempel på en sådan foranstaltning, der er egnet til at påvirke samhandlen kan være offentligt støttede kampagner der har til formål at påvirke forbrugernes indkøbsvaner. Det er tidligere kommet til udtryk i sagen Kommissionen mod Irland,¹³⁹ der omhandlede en reklamekampagne til fordel for irske produkter. Kampagnen blev forestået af et selskab der var organiseret som et almindeligt Irsk anpartsselskab, og deltagerne i selskabet var en række personer der repræsenterede en række private foretagender. Hovedinteressenten bag selskabet var imidlertid den irske regering, der havde sikret sig, at vedtægterne indeholdt bestemmelser der sikrede at bestyrelsesmedlemmerne skulle vælges af ministeren for industri, handel og energi. Domstolen konkluderede at den irske regering umuligt kunne fraskrive sig medlemsstaternes ansvar efter TEUF artikel 34, blot at henvise til at selskabet var af privat karakter - det var en omgåelse.

TEUF artikel 34 forbyder i øvrigt ikke udelukkende statslige foranstaltninger, der i sig selv vil medføre restriktioner for samhandlen indenfor EU. Artiklen kan også anvendes i tilfælde hvor et medlemsland har undladt at gribe ind, f.eks. ved at undlade at foretage nødvendige foranstaltninger til at gribe ind overfor en eventuel handelshindring. Det også selvom handelshindringen ikke er foranlediget af staten. Pligten til at foretage foranstaltninger for at forhindre handelshindringer er

¹³⁸ Sørensen, 2010, s. 324

¹³⁹ Dom af 24 november 1982 i sag 249/81 – Kommissionen mod Irland

særligt stadfæstet i dommen Kommissionen mod Frankrig¹⁴⁰, hvori en række landmænd iværksatte en række aktioner, rettet mod spanske jordbær og belgiske tomater. Aktionerne indebar trusler overfor indkøbscentre og grossister med henblik på at stoppe handlen med de pågældende varer, og købe fransk i stedet. Kommissionen anlagde sag mod Frankrig, da den franske regering ikke havde grebet ind for at forhindre aktionerne. Dommen førte til, at medlemslandene herefter er forpligtede til at foretage indgreb for at forhindre handelshindringer uanset om staten selv er indblandet. Dommen er relevant, da den foruden at forhindre statskontrollerede foranstaltninger, ligeledes lægger låg over virksomheder der foretager indgreb der er i stand til at hindre samhandlen, som det i dommen omhandlede.

Medlemslandenes muligheder for at forhindre eksempelvis grænsehandel som vi kender den i dag er relativt begrænsede. Omvendt kan det diskuteres, om de danske punktafgifter er til hinder for samhandlen da nogle af reglerne besværliggør processen for udenlandske virksomheder der driver forretning i Danmark. Vurderes punktafgifterne blot som en national foranstaltning, der generer alle virksomheder der driver forretning i Danmark, til det ikke nødvendigvis vil være i strid med EU-retten - medmindre foranstaltningen kan anses som for byrdefuld i forhold til dens tilsigtede formål, eller kan siges at udgøre en intern diskriminerende afgift efter TEUF artikel 110.

2.1.4.5. Keck-doktrinen

På trods af de to berømte Dassonville og Cassis De Dijon domme, vurderede EU-domstolen, at artikel 34's anvendelsesområde var for bredt, da stort set alle nationale foranstaltninger kunne tænkes at falde ind under artiklen. Reelt var problemet alene at vurdere om der fra medlemsstaternes side blev taget legale hensyn, samt om proportionalitetsprincippet blev overholdt. Spørgsmålet blev imidlertid taget op i 1991, hvor Domstolen igen vurderede omfanget af TEUF artikel 34, i forbindelse med Keck-dommen.¹⁴¹

Domstolen fasteslog i sin kendelse, at stadig flere erhvervsdrivende påberåbte sig traktatens artikel 34, med henblik på at anfægte de mest forskelligartede bestemmelser, der kunne tænkes udgøre en hindring af den frie erhvervsførelse. Det også selvom hindringerne ikke var møntet på andre medlemsstater. Helt konkret var formålet, med at tage sagen op, at EU-domstolen ønskede at reducere antallet af sager der havde til hensigt at anfægte centrale elementer i den nationale velfærd

¹⁴⁰ Dom af 20 marts 1997 i sag C-295/95 – Kommissionen mod Frankrig

¹⁴¹ Dom af 24 november 1993 i de forenede sager C-267/91 og 268/91 – Keck og Mithouard

og interne sociale bestemmelser i medlemslandene.: ”*Elementer og bestemmelser, der aldrig har haft til hensigt/været beregnet til at være hindre varernes frie bevægelighed*”, jf. dommens præmis 17.¹⁴²

Overordnet har Keck-Dommen betydet, at Dassonville doktrinen ikke længere kan stå alene, når der er tale om ”regler der har til hensigt at begrænse eller forbyde bestemte salgsformer”. Sådanne bestemmelser har siden 1991 skulle behandles ud fra en test, som er blevet døbt Keck-doktrinen. Testen har medvirket til, at det nu skal prøves om, de nationale bestemmelser finder anvendelse på alle berørte erhvervsdrivende, samt om de nationale bestemmelser, såvel retligt som faktisk påvirker afsætningen af de indførte og indenlandske producerede varer på samme måde.¹⁴³ Såfremt testen ikke består, kan der ikke være tale om en handelshindring.

Som anført ovenfor indeholder Keck-doktrinen 2 led, som efter sin ordlyd anfører, at der er tale om en slags diskriminations test. Første led af testen omhandler ”alle berørte erhvervsdrivende”. Her har domstolen i denne forbindelse allerede har accepteret, at det blot behøver at angå alle erhvervsdrivende indenfor en bestemt branche, et bestemt geografisk område osv. Derfor vil første led af doktrinen typisk altid være opfyldt. For så vidt angår andet led skal det vurderes, om omsætningen af udenlandsk producerede varer påvirkes anderledes end varer der produceres indenlandsk. Her har Domstolen besluttet, at der skal tages stilling til den retlige såvel som den faktiske påvirkning, hvorved det forstås, at der både skal tages stilling til hvorvidt der foreligger en direkte eller en skjult diskriminerende foranstaltning.¹⁴⁴

Det er tidligere i opgaven konkluderet, at der i henholdt til TEUF’s artikel 34, kræves, at der skal være tale om en grænseoverskridende transaktion. Herudover skal foranstaltningen være diskriminerende for at falde ind under bestemmelsen. Keck-Dommen uddyber hvad der kræves for at en foranstaltning kan falde ind under TEUF artikel 34. På trods af indsnævringen vedrørende anvendelsesområdet, opstår der stadig spørgsmål om hvornår enkelte foranstaltninger udgør en handelshindring.

Af nyere praksis, der omhandler foranstaltninger der kan udgøre en handelshindring, er det særligt værd at nævne sagen Kommissionen mod Finland. I denne blev det slået fast, at selve det, at en

¹⁴² Håndbog for anvendelsen af traktatens bestemmelser om varernes frie bevægelighed – Europakommissionen

¹⁴³ Sørensen, 2010

¹⁴⁴ Neergaard, 2018

foranstaltning gør importen mere besværlig, vil føre til at den betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning, og dermed i strid med TEUF artikel 34.¹⁴⁵ Ifølge den finske sag var der konkret tale om en pligt til at indhente en importlicens før indførsel af varer. Formalia som dem i sagen kan medføre forsinkelser, hvorfor pligten ansås som værende i strid med TEUF artikel 34. Det også selvom importlicenser gives automatisk, og medlemslandene ikke kan forbeholde sig retten til at tilbageholde en licens.

I relation til denne opgave er det mere relevant at finde retspraksis, hvor høje afgifter, eller afgifter som helhed har givet anledning til tvivlsspørgsmål i henhold til TEUF artikel 34. Særligt set i lyset af miljølovgivningen samt det indre markedes regler, har afgifts- og retursystemet givet anledning til diskussioner. Det er særligt aktuelt for virksomheder, der driver forretning i flere forskellige EU-lande, hvor afgiftssystemer og emballagelovgivning er forskellige, og hvor forskellene gør det vanskeligt at drive forretning. Konsekvensen af en de facto opdeling af markedet pga. at disse systemer og lovgivning, typisk vil være stridende mod intentionen om et sandt indre marked.

Nationale krav som f.eks. bureaukratiske afgiftsregler, kan derfor betragtes som en potentiel hindring for handel, og kan derfor være i strid med TEUF artikel 34.¹⁴⁶ Foranstaltningerne kan i visse tilfælde, trods i strid med TEUF artikel 34, alligevel tillades såfremt disse skyldes en række samfundsmæssige grunde. Disse vil blive behandlet nedenfor i forbindelse med gennemgangen af TEUF artikel 36, samt nationalt tvingende hensyn.

Domstolen har ved flere lejligheder taget stilling til det obligatoriske tyske afgiftssystem for emballager til drikkevarer. Domstolen har bl.a. stadfæstet at medlemsstaterne i henhold til gældende EU-ret har mulighed for at vælge imellem et retursystem, et samlet emballageindsamlingsystem og en kombination af de to systemer, for hvilke der gælder forskelligartede krav der skal overholdes

Hermed er det efter EU-praksis, værd at overveje, om de nordtyske myndigheders manglende overholdelse af den tyske pantlovgivning, er EU stridigt. Det falder imidlertid udenfor denne opgave at behandle, hvorfor det ikke vil blive gennemgået yderligere.

¹⁴⁵ Dom af 15 marts 2007 i sag c-54/05 – Kommissionen mod Finland

¹⁴⁶ Håndbog i anvendelsen af traktatens bestemmelser s. 20

Af ovenstående kan konkluderes, at der fortsat findes mange nationale foranstaltninger der kan komme i strid med EU-retten, fordi de kan udgøre en hindring for samhandlen – også selv om dette ikke har været tilsigtet. Da det er et relativt bredt område, skal medlemslandene være særdeles opmærksomme når de lovgiver med henblik på pålægge punktafgifter mv. Det er i afsnittet ikke konfirmeret, at punktafgifter udgør en handelshindring. Derfor vil der i nedenstående afsnit søges at belyse nogle af de situationer hvor handelshindringer alligevel har kunnet tillades.

2.1.5. Foranstaltninger kan være lovlige som følge af TEUF artikel 36

Det er spørgsmålet om nationale foranstaltninger, der trods det at de er i strid mod EU-retten, alligevel kan tillades, såfremt de er lovligt begrundede. EU-domstolen har fastlagt en retspraksis, initieret med Cassis de Dijon-dommen, hvorefter foranstaltninger der finder anvendelse på nationalt plan, såvel som på udenlandske varer, kan være omfattet af TEUF artikel 34, såfremt de er egnet til at begrænse handlen. Foranstaltningerne kan dog være lovlige som følge af TEUF artikel 36, såfremt disse er nødvendige for at opfylde uomgængeligt nødvendige hensyn, så f.eks. en effektiv skattekontrol, beskyttelse af den offentlige sundhed, god handelsskik eller forbrugerbeskyttelse. Det under forudsætningen, at foranstaltningen står i rimeligt forhold til det forfulgte formål.¹⁴⁷ Særligt hensynet til forbrugerbeskyttelsen synes aktuelt i nærværende opgave.

Trods det at TEUF artikel 36 giver en række muligheder for særforanstaltninger, må disse stadig ikke udgøre et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller skjult begrænsning af samhandlen.¹⁴⁸

Det er op til det enkelte medlemsland, om det f.eks. vælger at forbyde en vare af moralske grunde. De enkelte medlemslande er forpligtet til at fastsætte standarder, der gør det muligt for de enkelte varer at opfylde nationale bestemmelser om moral. Skønnet over rimeligheden af en sådan foranstaltning skal stadig foretages i overensstemmelse med forpligtelserne i den gældende EU-lovgivning. Som eksempel i den sammenhæng kan nævnes, at ethvert forbud mod import af varer, der er pålagt markedsføringsrestriktioner, men ikke generelt er forbudt, udgør en forskelsbehandling. Er der tale om dette, vil et forbud være i uoverensstemmelse med bestemmelserne om varernes frie bevægelighed.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Forslag til afgørelse af Generaladvokaten i sag C-383/01 pr. 8

¹⁴⁸ Artikel 36 EUF: Undtagelser fra forbuddet mod handelsrestriktioner. Udgivet af Folketinget. Internetadresse: <https://www.eu.dk/da/dokumenter/traktater/traktaten-euf/tredje-del/afsnit-ii/kapitel-3/artikel-36> - Besøgt d. 13.07.2019

¹⁴⁹ Ibid.

Foruden undtagelserne nævnt i TEUF artikel 36, anvender EU-domstolen begrebet “tvingende hensyn”. I henhold til EU-Domstolens praksis findes der tvingende hensyn, som kan påberåbes. Dette gør sig navnlig gældende indenfor miljøområdet.¹⁵⁰ Begrebet blev også anvendt i Cassis de Dijon dommen, hvor Domstolen fastsatte en ikke udtømmende liste over interesser der kunne beskyttes i henhold til TEUF artikel 34. I henhold til dommen blev det fastslået, at tvingende hensyn, vedrører specielt effektiv skattekontrol, beskyttelse af folkesundheden, god handelsskik, samt forbedret forbrugerbeskyttelse.¹⁵¹ De hensyn der blev påberåbt i selve Cassis de Dijon dommen, kan kun påberåbes for at berigtige bestemmelser, der anvendes uden forskel, hvorfor andre grunde end de der er nævnt i TEUF artikel 36 i princippet ikke kan påberåbes til at berettige en eventuelt diskriminerende foranstaltning.¹⁵²

Der findes en række eksempler på områder der er blevet anerkendt af Domstolen. Blandt disse er miljøbeskyttelse, forbrugerbeskyttelse, samt andre tvingende hensyn såsom forbedringer af arbejdsmiljø, kulturelle aktiviteter, opretholdelse af presseudbud, trafiksikkerhed mm. For at være berettiget i henhold til TEUF artikel 36 eller efter de såkaldt tvingende hensyn, skal en foranstaltning være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.¹⁵³ En foranstaltning skal altså være nødvendig for at opnå det tilsigtede mål, og målet må ikke kunne nås på en mindre byrdefuld måde. Dette fremgår bl.a. af sagen Kommissionen mod Tysklands præmis 87.

*“Medlemsstaterne skal ved udøvelsen af deres skønsbeføjelse vedrørende beskyttelsen af folkesundheden imidlertid overholde proportionalitetsprincippet. De midler, som medlemsstaterne vælger, skal således begrænses til det reelt nødvendige for at sikre beskyttelsen af folkesundheden...”*¹⁵⁴

Der findes derved smuthuller, der muliggør visse foranstaltninger, selvom disse ikke falder ind under EU-rettens rammer, da både TEUF artikel 36, samt tvingende hensyn kan retfærdiggøre en sådan foranstaltning. Det kræver at de er nødvendige for at opnå de tilsigtede mål.

¹⁵⁰ Håndbog for anvendelsen af traktatens bestemmelser om varernes frie bevægelighed s. 26

¹⁵¹ Dom af 20 februar 1979 i sag 120/78 – Cassis De Dijon pr. 8

¹⁵² Håndbog for anvendelsen af traktatens bestemmelser om varernes frie bevægelighed s. 28

¹⁵³ Dom af 22 januar 2002 i sag C-390/99 - Canal Satélite Digital pr. 33

¹⁵⁴ Dom af 15 november 2007 i sag C-319/05- Kommissionen mod Tyskland

2.1.6. Krænker de høje danske afgifter samhandlen inden for EU?

For at vurdere hvorvidt de danske punktafgifter har en handelshindrende karakter, og derved kan være i strid med EU-retten, anvendes først en test af hvorvidt punktafgifterne falder ind under TEUF artikel 34. Herefter vil særligt Keck-doktrinen kunne anvendes til at vurdere om afgiftsforanstaltningerne kan siges at være diskriminerende. Er det tilfældet, er der højst sandsynligt tale om en handelshindring efter EU-lovgivningen. Punktafgifterne kan så samtidig søges forsvaret med TEUF artikel 36 eller andre tvingende hensyn.

Ifølge TEUF artikel 34, skal der for at der er tale om en handelshindring være tale om et grænseoverskridende element. EU-lovgivningen hindrer ikke medlemsstaterne i at behandle indenlandske varer mindre gunstigt end andres. Derfor er der som udgangspunkt intet galt i, at produkter der sælges i Danmark, pålægges en lang række besværlige afgifter, og på den måde ”straffer” forbrugere og erhverv i form af højere priser.

Omvendt kan hævdes, at danske virksomheder som udgangspunkt vil have lettere ved at forstå og kende eget afgiftssystem, og dermed reelt have lettere ved at indrette sig og beregne eventuelle omkostninger forbundet hermed. Nogle udenlandske virksomheder der driver forretning, vil i mange lande vil kun siges med visse afgifter at skulle bruge flere ressourcer på at forstå reglerne, da det danske afgiftssystem er kompliceret. Komplicerede afgiftsregler kan derfor potentielt have betydning for konkurrencen på det danske marked.

Praksis fra EU-domstolen har tidligere vist, at en foranstaltning egnet til at forsinke eller besværliggøre importen, vil være i strid med TEUF artikel 34. Og netop her kan de danske afgifter synes i strid med EU-retten. For at vurdere dette er Keck-doktrinen som udgangspunkt en god hjælp, da den med sine to led der skal være opfyldt, giver en god rettesnor for om der kan være tale om en handelshindring. Første led opfyldes klart, da foranstaltningen finder anvendelse på alle berørte erhvervsdrivende, herboende og udenlandske. Andet led i Keck-doktrinen er vurderingen af om afsætningen af indenlandske fremstillede varer og varer fra andre medlemsstater påvirkes på samme måde. Dette er tilfældet, hvorfor der som udgangspunkt ikke synes belæg for, at punktafgifterne vanskeliggør afsætningen af varer fra andre EU-lande.

Derudover kan diskuteres, om punktafgifterne lever op til reglerne vedrørende proportionalitetsprincippet, altså om afgifterne går ud over hvad der er nødvendigt. Proportionalitetsprincippet kræver, at der skal være et rimeligt forhold imellem et givet indgreb, i dette tilfælde nogle

punktafgifter, og så formålet med dem. Punktafgifterne skaber indtægter og regulerer danske forbrugeres adfærd. Hvorvidt afgifterne er store nok til at retfærdiggøre bureaukratiet, kan diskuteres, men byrdelempelserne i grænsehandelspakken fra 2017 har søgt at fjerne provenumæssigt pauvre afgifter og det trækker i hvert fald Danmark længere væk fra at kunne anklages for ikke at overholde proportionalitetsprincippet: Det er blevet lidt lettere at være virksomhed – dansk såvel som udenlandsk – hvorfor proportionalitetsprincippet næppe udfordres.

Hvorvidt der foreligger en foranstaltning med tilsvarende virkning som handelshindringer, er tvivlsomt, da foranstaltningerne efter tidligere afsagte domme kræver en væsentlig grad af forskelsbehandling for at kunne komme på tale. På den ene side, kan der argumenteres for, at afgifterne er så uforholdsmæssige høje, at det kan se ud som om staten “skummer fløden” i form af provenu mere end hvad der i givet fald er nødvendigt. Omvendt diskuteres det ofte når snakken falder på punktafgifter om, at de indføres af miljø- eller sundhedsmæssige hensyn.

Der er således ikke noget der tyder på, at de danske punktafgifter udgør en handelshindring efter TEUF artikel 34. Retspraksis har imidlertid også tidligere vist, at fiskale bestemmelser slet ikke skal vurderes ud fra denne artikel.

I sagen *De Danske Bilimportører mod Skatteministeriet* fremgik det, at der i Danmark svares en registreringsafgift af nye personbiler efter en særlig høj sats. Det fremgår af sagen, at der ikke i Danmark er produktion af køretøjer, hvorfor alle biler importeres. Derfor gjorde en sammenslutning af bilimportører indsigelse mod niveauet og anfægtede bl.a. for den nationale domstol, at afgiften udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, der er forbudt i henhold til TEUF artikel 34. Derfor ønskede Østre Landsret oplyst om en sådan afgift kan være omfattet af det nævnte forbud, og om den kan retfærdiggøres ud fra de hensyn der er nævnt i TEUF artikel 36, eller følger af Domstolens praksis. Domstolen fandt, at da en registreringsafgift som den i hovedsagen omhandlede, er af ren fiskal karakter og ikke opkræves, fordi det givne køretøj føres over grænsen til den medlemsstat, der har indført afgiften, men i forbindelse med køretøjets første registrering på dette statsområde, da skal spørgsmålet besvares efter TEUF artikel 110, vedrørende interne diskriminerende afgifter.¹⁵⁵ Af dommens præmis 35 fremgår endvidere:

¹⁵⁵ Dom af 13 juni. 2003 i sag C-383/01 – *De danske Bilimportører mod Skatteministeriet* pr. 34

” Den omstændighed, at en sådan afgift i realiteten kun rammer importerede nye biler, fordi der ikke findes nogen indenlandsk produktion, kan ikke medføre, at den skal kvalificeres som en afgift med tilsvarende virkning artikel 25 EF’s forstand (nu TEUF artikel 34)...”

Domstolen har gentagne gange konkluderet, at anvendelsesområdet for TEUF artikel 34 og 110, ensidigt udelukker hinanden. Således fremgår det af fast praksis, at anvendelsesområdet for TEUF artikel 34 ikke omfatter hindringer, som er omhandlet i andre særlige bestemmelser, og at de af TEUF artikel 110 omfattende hindringer, af fiskal karakter ikke er omfattet af forbuddet i TEUF artikel 34.¹⁵⁶

I en anden dom pålagde den finske regering en punktafgift på visse typer drikkevareemballage, samtidig med at der blev indrømmet afgiftsfritagelse i tilfælde, hvor disse emballager allerede var omfattet af et effektivt retursystem. Af dommens præmis 55 fremgår, at en punktafgift på visse typer drikkevareemballager som omhandlet i sagen er en intern afgift i TEUF artikel 110’s forstand, hvorfor en sådan afgift skal vurderes ud fra TEUF artikel 110, hvormed anvendelse af TEUF artikel 34 udelukkes.

Fiskale bestemmelser kan altså som udgangspunkt ikke kan falde ind under TEUF artikel 34, hvorfor de danske punktafgifter ligeledes næppe kan falde ind under bestemmelsen. Derfor skal svaret på om de danske punktafgifter kan være stridige med EU-retten besvares ud fra TEUF artikel 110 vedrørende diskriminerende interne afgifter. Af artiklens ordlyd fremgår: ”Ingen medlemsstat må direkte eller indirekte pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter af nogen art, som er højere end de afgifter, der direkte eller indirekte pålægges lignende indenlandske vare”.

Da alle varer der sælges i Danmark pålægges punktafgifter, hvad enten de er produceret i Danmark eller udlandet, vurderes punktafgifter ikke at være internt diskriminerende. Derfor strider de danske punktafgifter ikke med gældende EU-lovgivning.

3. Juridisk delkonklusion

Danske punktafgifter dateres tilbage til 1887 hvor en spiritusafgift havde til formål at begrænse forbruget. Senere afgifter i 1922, på bl.a. nødder og chokolade, havde som formål at beskatte luksus. Siden er punktafgifterne vokset med ønsket om større provenu, og den deraf afledte

¹⁵⁶ Domstolens dom af 12 november 2015 i sag C-198/14

grænsehandel på grund af store forskelle i afgifter i fht. udlandet er blevet så stor, at den nu aktivt søges reduceret fra flere sider.

Den af den tidligere VLAK-regering indførte grænsehandelspakke i 2017 reducerede de danske punktafgifter med hvad der svarer til 0,5 mia. kr. årligt. Pakken havde flere formål:

- At reducere/fjerne punktafgifter på specielt grænsehandelsfølsomme varer,
- lette virksomhedernes administrative byrder med håndteringen af afgifter, herunder specielt punktafgifter på varer der også indgår i øvrige produkter,
- 'gøre det billigere at være dansker' og samtidig,
- modvirke illegal handel med afgiftsfrie varer bl.a. ved styrkelsen af kontrol heraf.

Specielt måden hvorpå afgifterne pålægges, herunder den komplicerede dækningsafgift, gør spørgsmålet om punktafgifter og deres eventuelle sameksistens med EU-reglerne relevant. Den frie varebevægelighed er en af grundstenene i det Europæiske fællesskab og det indre marked. Derfor påkalder TEUF artikel 34 sig særlig interesse, da den forhindrer medlemslande i at opstille handelshindringer for varer udefra. TEUF artikel 34, der omhandler grænseoverskridende transaktioner, vedrører såvel kvantitative handelsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning.

Praksis fra EU-domstolen har tidligere vist, at en foranstaltning egnet til at besværliggøre importen, vil være i strid med TEUF artikel 34. Netop her kunne de danske afgifter være i strid med EU-retten. For at undersøge dette er Keck-doktrinen anvendt til at vurdere hvorvidt punktafgifter på bl.a. chokolade mv. finder anvendelse på alle berørte erhvervsdrivende (herboende såvel som udenlandske), samt hvorvidt alle aktører påvirkes på samme måde. Da det er tilfældet, synes argumentet omkring diskrimination ikke holdbart. Det er samtidig blevet konkluderet, at foranstaltninger med fiskal karakter, altså en skat eller afgift, *ikke* vil skulle behandles ud fra TEUF artikel 34, da en sådan i stedet udgør en intern afgift efter TEUF artikel 110. Punktafgifterne er derfor ikke diskriminerende da de rammer alle varer ens, hvorfor de danske punktafgifter ikke vurderes at kollidere med EU-lovgivningen.

Kapitel 4

1. Introduktion til samfundsøkonomisk afsnit

Selvom det har vist sig, at danske punktafgifter ikke er i direkte konflikt med EU-reglerne om fri bevægelighed, forhindrer det ikke at de danske politikere bør skarpt godt øje med udviklingen i grænsehandlen. Som nævnt i det økonomiske afsnit er forbrugerne påvirkelige, og de træffer en række ubevidste beslutninger når først de står i grænsebutikken. Derfor vil det til stadighed være en udfordring at begrænse grænsehandlen så længe forskellene i moms og punktafgifter er så store som de er. En 6% lavere generel tysk moms og 18% lavere fødevare moms bemærkes af forbrugeren hvis denne fristes ind i grænsebutikken. Der bør til stadighed fokuseres på samfundsmæssig balance, hvor grænsehandelen neutraliseres mest mulig uden at sætte provenu eller ønsket sundhedsmæssig eller miljømæssig adfærd over styr.

Overordnet, kan det principielt diskuteres om grænsehandel er en samfundsøkonomisk byrde eller en gevinst. I Danmark går samfundet glip af provenu i form af moms og punktafgifter og reduceret handelsaktivitet, og i sidste ende arbejdspladser. Ligeledes rammes særligt de danske detail-handlende nord for den dansk-tyske grænse hårdt, pga. en ulig priskonkurrence. Punktafgifterne medfører samtidig højere omkostninger for virksomheder i form af kontroludgifter i relation til det i visse tilfælde komplicerede danske afgiftssystem.

Grænsehandlen mellem lande er imidlertid en naturlig ting så snart der opstår prisforskelle af en vis størrelse, og det er naivt at antage, at det er muligt helt at undgå grænsehandel medmindre EU opnår helt harmoniserede priser samt skatter og afgifter. I diskussionen om grænsehandel er det værd at bemærke, at den ikke udelukkende har negative sider. Selvom grænsehandlen for nogle virksomheder resulterer i mistet fortjeneste, medfører grænsehandlen også øget konkurrence, hvilket er til fordel for forbrugerne. Det er også værd at bemærke at Danmark nyder godt af grænsehandlen til for eksempel vore nordiske nabolande. Norske forbrugere udnytter således muligheden for at handle i Danmark, hvor prisniveauet generelt er lavere end i Norge.¹⁵⁷ Svenskere køber i stor stil alkohol i Danmark, da punktafgifterne er lavere end i Sverige. Således har grænsehandlen mange facetter, og punktafgifterne mange bevæggrunde. En mindre grænsehandel er selvfølgelig ønskværdig hvis den

¹⁵⁷ Priser i Norge (i forhold til Danmark og EU). Udgivet af Arbejde i Norge. Internetadresse: <https://www.arbejdeinorge.dk/priser-i-norge-i-forhold-til-danmark> - Besøgt d. 02.09.2019

betyder at hovedparten af danskerne ændrer adfærd med bedre sundhed eller miljømæssig ansvarlighed til følge.

I dette afsnit belyses mulighederne for en retsstilling, der kommer alle parter til gode. For at belyse dette, er det i særdeleshed interessant at undersøge, hvilke værktøjer der anvendes for at “kontrollere” forbrugerne, således at der opnås samfundsøkonomisk efficiens. Som udgangspunkt betyder lavere priser generelt et højere forbrug. Noget der er relevant at vurdere i forbindelse med reduktion af punktafgifter på såkaldt usunde varer. Rationalet for indførslen af afgifter af sundheds- eller miljøhensyn har typisk været en kombination af provenuhensyn men også et fromt ønske om at forbedre folks adfærd. Ved at fokusere på forbrugeradfærd, har den danske regering mulighed for at sikre en fornuftig balance mellem grænsehandel og forbruget i danske butikker.

2. Adfærdsbaseret forbrugerregulering

Ansvar for regulering af forbrugeradfærden er i Danmark fordelt ud over en række forskellige ministerier og styrelser. Med det formål at skabe en fælles ramme om forbrugerpolitikken udarbejdede Konkurrence- og forbrugerstyrelsen i 2018 en procesguide for såkaldt adfærdsbaseret forbrugerregulering.¹⁵⁸ Den indeholder tre principper for god adfærdsbaseret regulering af forbrugerne, som skal sikre den bedst mulige forbrugerlovgivning.

Principperne er tænkt for at sikre et højt niveau af forbrugerbeskyttelse, der understøtter forbrugerne i deres aktive og velinformerede valg. Desuden sørger principperne for, at dokumenteret viden om forbrugernes faktiske adfærd anvendes ved udformningen af den fremadrettede forbrugerlovgivning med henblik på at opnå den ønskede virkning på markedet.¹⁵⁹

Forbrugerregulering bør både:

1. Understøtte en simpel og handlingsanvisende forbrugerinformation,
2. Præsenteres på rette tidspunkt i forbrugernes beslutningsproces, og
3. Baseres på den bedst tilgængelige viden om forbrugeradfærd.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Konkurrence- og forbrugerstyrelsen – Procesguide for adfærdsbaseret forbrugerregulering 2018

¹⁵⁹ Ibid. s. 4

¹⁶⁰ Ibid.

De tre principper skal sikre, at der udelukkende udvikles kvalificerede og relevante løsninger på væsentlige udfordringer, ved at lovgivningen lever op til sit formål og dermed også proportionalitetsprincippet. Der bør med andre ord være rimeligt forhold mellem det passerende og sagens udfald. Principperne anvendes i det lovforberedende arbejde, samt i evaluering af eksisterende lovgivning. Det gælder for den danske forbrugerrelaterede lovgivning, som for mange andre juridiske områder, at meget udspringer af EU-lovgivning. På europæisk plan anvendes adfærdsmæssig regulering da også i stigende grad. Således skal EU-Kommissionen f.eks. i alle fremsatte direktiver eller forordninger overveje om forslagene lever op til føromtalt principper.

I relation til grænsehandel er der fortsat udfordringer trods bedring de senere år. Grænsehandlen lever, også selvom den procentvis er blevet mindre som følge af de målrettede afgiftssænkninger. Opgaven fremadrettet er at foretage en regulering der samfundsmæssig er optimal for både forbrugerne og danske butikker, og det uden at statskassen mærkbart reducerer sit provenu. Det vil nedenfor diskuteres hvordan retsreglerne kan udformes så der opnås en samfundsoptimal situation.

2.1. Tre grundlæggende principper for god adfærdsbaseret regulering

For at forstå principperne for god adfærdregulering skal man forstå deres formål. I relation til nærværende opgave er dette relevant, da det kan medvirke til at forstå forbrugernes adfærd når det kommer til grænsehandel.

2.1.1. Princip 1 - Handlingsanvisende information

For at sikre forbrugerne den bedst tænkelige mulighed for at træffe aktive og velinformerede valg, er det vigtigt at forbrugerinformationen er så simpel og handlingsanvisende som mulig. Derved bliver det nemmere at sammenligne informationer på tværs af produkter, så forbrugsvalget kan træffes med størst mulig viden. Der findes allerede i dag detaljerede krav til hvilke oplysninger forbrugerne skal have stillet til rådighed.

Forskning i forbrugeradfærd har vist, at en for bred information virker passiverende. I stedet for at understøtte gode beslutninger, kan overinformation føre til at forbrugeren afstår fra at læse, forstå og anvende informationen. Dette ses ved bl.a. online køb hvor forbrugeren ofte præsenteres for et uendeligt langt dokument med accept af diverse ting skrevet med småt sidst i dokumentet. EU-Kommissionen har i flere undersøgelser påvist, at under 10% af de europæiske forbrugere reelt

åbner eller gennemlæser betingelserne ved online køb, når det er valgfrit at læse informationen.¹⁶¹ Situationen betyder, at rigtig mange forbrugere handler online helt uden at være opmærksomme på hvad der accepteres. Dette er ikke optimalt!

Den optimale mængde forbrugerinformation afhænger af informationens kompleksitet samt hvorvidt informationen er nødvendig og relevant i forbrugerens valg.¹⁶² For megen information betyder at man undlader at tage stilling, dermed underforstået undlader at undersøge markedet og i stedet vælger ”som man plejer”.

I relation til begreberne ”Simpel” og ”Handlingsanvisende” som fremgår af princippet, er det nærlæggende at antage, at det bør være simpelt som forbruger at orientere sig efter de informationer der gives. Derfor er det nødvendigt at præsentere forbrugerne for de rigtige informationer så forbrugeren ikke ’drukner’ i irrelevant information. Samtidig bør informationer være handlingsanvisende, dvs. være forståelige, praktisk anvendelige og lette at omsætte til handling. Sidstnævnte er ikke uvæsentlig og den handlingsbaserede tilgang fokuserer på at tilrettelægge og præsentere oplysninger på en måde, der gør at forbrugeren anvender oplysningerne aktivt i videst mulig omgang.¹⁶³

2.1.2. Princip 2 – Rette tidspunkt for forbrugerinformation

Tidspunktet for forbrugerinformation spiller naturligvis en rolle. Skal informationen virke, bør den falde på rette tidspunkt i købsprocessen. Som forbruger er man i tre forskellige faser i interaktionen med virksomhederne: Før, under og efter aftaleindgåelsen. Før aftaleindgåelse er det vigtigt, at forbrugeren har den nødvendige information der gør det muligt at sammenligne pris, kvalitet mv. med andre produkter på markedet.

Særligt i relation til grænsehandel fremhæves promovering af billige priser på TV, i aviser og på reklamesøjler. Forbrugeren er på intet tidspunkt i tvivl om, at det er billigt syd for grænsen. Forbrugerne påvirkes ubevidst af disse udsagn, og informationen lagres ubevidst i hjernen, så den kan anvendes når informationen bliver relevant. Oplysninger om lovfastsatte rettigheder og pligter

¹⁶¹ EU-Kommissionen: Study on consumers’ attitudes towards Terms and Conditions, 2016.

¹⁶² Eppler & Mengis, 2010

¹⁶³ Konkurrence og forbrugerstyrelsen: Procesguide for adfærdsbaseret forbrugerregulering, 2018 s. 5-8

bør fremgå tidligt i processen, da det typisk er den indledende information der former beslutningstagningen mest.¹⁶⁴

Som forbruger kan det være fordelagtigt, om muligt, at modtage feedback fra virksomhederne, på ens forbrug samt prisen på en vare i et løbende aftaleforhold. Ønskes det at forbrugerne kan bruge feedback konstruktivt, kræver det at informationen er simpel og handlingsanvisende. Den skal med andre ord komme på rette tidspunkt i processen, hvor forbrugeren er motiveret og har mulighed for at evaluere den pågældende aftale. Som kuriosum kan nævnes et amerikansk studie, hvor forbrugere fik feedback på eget varmemeforbrug. Formålet var at forbrugerne skulle spare på varmen. I forsøget testede man forskellige frekvenser af feedback. Resultatet viste, at hvis feedback blev givet en gang månedligt faldt forbruget med 7%. Med en daglig påmindelse blev reduktionen i forbruget op mod det dobbelte (13%). Forsøget viste samtidig, at forbruget steg igen så snart feedback forsvandt.¹⁶⁵

Trods det at feedback næppe er relevant i traditionel grænsehandel, viser det alligevel vigtigheden af, at forbrugerne får rigtig information, og i rette dosis. Manglende information kan være en af grundene til, at mange danskere fortsat grænsehandler trods relativ beskeden gevinst ved handlen når tid og transport tages med.

2.1.3. Princip 3 - Lovgivning skal tage udgangspunkt i dokumenteret viden

For at øge sandsynligheden for at lovgivning virker effektivt og efter hensigt, søger lovgivningen og implementeringen af denne, at tage udgangspunkt i teori og dokumenteret viden om forbrugernes faktiske adfærd. En lovgiver kan f.eks. forsøge at eksperimentere inden en given lov implementeres.¹⁶⁶ Der er foretaget adskillige analyser af forbrugeradfærd og mængden af grænsehandel hvorfor lovgiver bør have alle muligheder for at være effektiv og tilpasse lovgivningen til det ønskede. Internettet har dog skabt en række udfordringer. Som forbruger bøver man ikke længere gå udenfor eget hjem for at handle. Det kan derfor være svært at påvirke forbrugerne, da disse blot kan foretage online indkøb i udlandet, og samtidig omgå en række danske afgifter.

Strategien fra konkurrence- og forbrugerstyrelsens side, har til hensigt at hjælpe ministerier og styrelser med regulering af forbrugerrelateret lovgivning. Fokus er på hvordan love og regler

¹⁶⁴ Konkurrence og forbrugerstyrelsen: Procesguide for adfærdsbaseret forbrugerregulering, 2018 s. 7

¹⁶⁵ Houwelingen & Van Raaij, 1989, s. 98-105

¹⁶⁶ Konkurrence og forbrugerstyrelsen: Procesguide for adfærdsbaseret forbrugerregulering, 2018 s. 8

konkret påvirker forbrugere og virksomheder, og på hvorvidt regulering virker efter hensigten. Det har vist sig vanskeligere end planlagt, da øget forskning på forbrugeradfærdsområdet har udfordret den traditionelle forbrugerrettede regulering. Historisk har man i både Danmark og på EU-plan fokuseret på at forpligte virksomhederne til at informere forbrugerne. Undersøgelser viser imidlertid, at det som forbruger kan være mere end svært at overskue informationen og ikke mindst mængden heraf, hvorfor informationen ofte ikke bruges i beslutningsprocessen.¹⁶⁷

EU-Kommissionen har bl.a. anvendt adfærdsvidenskabelige metoder til at teste forbrugerpolitiske spørgsmål. Et relevant eksempel, er forbrugerrettighedsdirektivets forbud mod forud-afkrydsede felter ved bl.a. tillægskøb. Forbrugernes adfærd påvirkes af standardindstillinger eller prædefinerede valg som man har en tendens til at følge. Forbuddet i forbrugerrettighedsdirektivet har dermed til formål at svække virksomhedernes muligheder for at udnytte forbrugerne.¹⁶⁸

Et andet eksempel fra Kommissionen er kravet til IT-firmaet Microsoft om at give forbrugerne mulighed for at vælge anden internetbrowser end den præinstallerede Microsoft browser. Målet: At skabe et øget forbrugerbevidsthed om forskellige valgmuligheder og dermed styrke konkurrencen på markedet.¹⁶⁹

3. Værktøjer til at styre grænsehandlen

Som nævnt ovenfor, findes værktøjer der giver mulighed for at styre forbrugernes adfærd, samtidig med at der skal tages hensyn til, at de ikke påvirker forbrugerne mere end nødvendigt. Dermed kan det siges, at der søges en såkaldt 'Kaldor Hicks efficient' tilstand.

Lovgivningen tilpasses så at alle parter får mest muligt ud af retstilstanden, uden at reglerne strider mod EU-lovgivningen. I relation til opgaven må målet være, at der søges en retstilstand der medfører begrænsning i grænsehandelen, samtidig med at reguleringen ikke strider imod eksempelvis TEUF artikel 34 om kvantitative indførselsrestriktioner.

¹⁶⁷ Konkurrence og forbrugerstyrelsen: Procesguide for adfærdsbaseret forbrugerregulering, 2018 s. 4

¹⁶⁸ Forbruger i en digital verden – regeringens forbrugerpolitiske strategi, 2018

¹⁶⁹ Konkurrence og forbrugerstyrelsen: Adfærdsbaseret forbrugerregulering, 2018 s. 4

3.1. Forslag om afgiftsfri zone i Danmark

Der har været fremsat flere forslag med henblik på at neutralisere grænsehandlen. Senest kom Dansk Supermarked i 2018 med et forslag om at oprette en såkaldt afgiftsfri zone 2-3 km nord for den dansk-tyske grænse, da de mener, at grænsehandlen er skadelig for dansk økonomi. Detailhandelskæden foreslog, at der oprettes en grænsehandelszone nord for den dansk-tyske grænse, så danskere kan købe billige øl, sodavand og dagligvarer i Danmark fremfor i Tyskland. Dette ved at reducere momsen og afgifter til tysk niveau.

Forslaget blev prompte afvist af daværende skatteminister, med henvisning til at særlige afgifts- og skattefrizoner vil give flere problemer end de vil løse. Ministeren udtalte, at grænsehandlen dermed blot vil flytte, hvorfor man hellere vil søge at lempe afgifterne for alle danskere.¹⁷⁰ Hvorvidt forslaget fra Dansk Supermarked var reelt og ikke blot en manifestation omkring den ulige konkurrence med grænsehandelen er svært at vurdere. Skatterne ville gå i den danske statskasse men butikkerne tæt ved ville stadig have problemet.

Efterfølgende er det diskuteret, om forslaget overhovedet ville være et lovligt tiltag. Lektor ved juridisk institut på Syddansk Universitet, Jette Thygesen, mener, at forslaget risikerer at falde ind under TEUF artikel 107, der omhandler ulovlig statsstøtte.¹⁷¹ Der er intet galt i at reducere momsen til tysk niveau, så længe det ikke har karakter af statsstøtte. Den karakter får det omvendt, såfremt støtten ydes til en bestemt gruppe, så det forvrider konkurrencen over landegrænser.

Det fremgår af momsdirektivet¹⁷², at såfremt et medlemsland ønsker at ændre punktafgifter og moms, sådan som zone-forslaget lyder, da skal man søge godkendelse hos EU. Det fremgår ligeledes af direktivet, at medlemsstaterne selv kan fastsætte øvre og nedre grænser, men grundet harmonisering er det suverænt EU, der har indflydelsen på hvilke varer der pålægges moms.¹⁷³ Selv om tiltaget formegentlig havde været imod EU-reglerne, er det ikke sikkert, at det var blevet afvist af EU-domstolen, da andre medlemsstater ligeledes ikke nødvendigvis lever op til de fælles

¹⁷⁰ Til kamp mod grænsehandel: Vil oprette afgiftsfri zone i Sønderjylland. Udgivet af DR. Internetadresse: <https://www.dr.dk/nyheder/penge/til-kamp-mod-graensehandel-vil-oprette-afgiftsfri-zone-i-soenderjylland> - Besøgt d. 25.04.2019

¹⁷¹ Afgiftsfri zone kan være i alvorlig strid med EU-regler. Udgivet af JydskeVestkysten. Internetadresse: <https://www.jv.dk/regionalt/Afgiftsfri-zone-kan-vaere-i-alvorlig-strid-med-EU-regler/artikel/2607771> - Besøgt d. 25.04.2019

¹⁷² Rådets Direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 – Momsdirektivet

¹⁷³ Afgiftsfri zone kan være i alvorlig strid med EU-regler. Udgivet af JydskeVestkysten. Internetadresse: <https://www.jv.dk/regionalt/Afgiftsfri-zone-kan-vaere-i-alvorlig-strid-med-EU-regler/artikel/2607771> - Besøgt d. 25.04.2019

europæiske regler. Det på trods af at alle er forpligtede hertil i henhold til Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde.

3.2. Manglende tysk håndhævelse af dåsepant

Tyskland har eksempelvis i årevis undladt at skride ind overfor omgåelse af dåsepant i nord-Tyskland. Lokale myndigheder tillader her eksporterklæringer for at slippe for at opkræve den lovpligtige tyske dåsepant overfor specielt skandinaviske kunder. Den manglende pant skader miljøet, og forvrider reelt konkurrencen i strid med EU-reglerne. Det mener i hvert fald interesseorganisationen Dansk Erhverv, der indsendte en klage til EU-kommissionen i 2016, med henblik for at få sat fokus på problemet.¹⁷⁴

Trods ihærdig kamp fra dansk side i snart 10 år, bliver den lovpligtig pant på emballage fortsat ikke opkrævet i grænsehandelsbutikkerne. Resten af Tyskland følger lovgivningen men ved at udstede såkaldte 'eksporterklæringer' til folk med bopæl i Danmark, Norge og Sverige, omgås de fælles regler med negative konsekvenser for miljø, og skævvreden konkurrence.¹⁷⁵ Trods mindre afgiftsforskelle er handlen med dåser over grænsen stadig voldsom, og danske forbrugere køber alene mindst 650 mio. dåseøl og vand hvert år.¹⁷⁶

Ved at afstå fra at opkræve den lovpligtige pant undermineres den effektive virkning af et ellers velfungerende pantsystem, hvorfor systemet rent praktisk ikke længere er i stand til at overholde de miljø- og konkurrencemæssige mål som fremgår af emballagedirektivet.¹⁷⁷

Et af de væsentligste formål med EU er, at sikre samarbejde på tværs af medlemslandene, særligt når det drejer sig om grænseoverskridende aktiviteter, som bedst kan løses i fællesskab. Herunder er specielt miljøudfordringerne i dag af særlig interesse. Derfor er den europæiske affaldslovgivning også rettet mod at optimere de miljø- og sundhedseffekter som affaldsproduktionen indenfor EU medføre.

Særligt emballageproblemet er af interesse, da det medfører betydelige byrder for samfundet. Som bekendt revideres lovgivningen inden for EU løbende, hvorfor også affaldsdirektiverne over de

¹⁷⁴ Dansk Erhverv - grænsehandelsanalyse 2018

¹⁷⁵ Ibid. s. 6

¹⁷⁶ Dansk Erhverv - Dansk Erhverv klager til EU-Kommissionen over manglende tysk dåsepanthåndhævelse, 2016

¹⁷⁷ Rådets Direktiv 94/62 af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald

senere år er blevet revideret. Seneste ændringer trådte i kraft 4. juli 2018, og skal være implementeret i nationalt i juli 2020. Ændringerne indeholder en skærpelse på genanvendelsesområdet, hvor der opstilles mål og krav om forebyggelse og indsamling af emballageaffald i medlemsstaterne.¹⁷⁸ Blandt andet skal genanvendelsesprocenten øges til først 65% og siden 70% i 2025. Den tyske regerings beslutning om at ignorere tysk pantlovgivning direkte går imod dette formål.¹⁷⁹

Desuden henviser TEUF artikel 119 stk. 1 til, at et af EU's fremmeste formål er at bidrage til beskyttelsen af miljøkvaliteten. Laissez faire holdningen til pant bidrager ikke just og giver omvendt grænsebutikkerne særfordele i forhold til konkurrerende virksomheder på den danske side af grænsen. Dansk Erhverv klage blev afvist i november 2018 med henvisning til, at den manglende pant ikke er ulovlig statsstøtte. Panten i Tyskland indsamles ikke på vegne af et offentligt organ. Dansk Erhverv har valgt at anke dommen til EU-Domstolen, da man mener at sagen er af principiel karakter.¹⁸⁰

At Dansk Erhverv kan have en sag skyldes at det tidligere er stadfæstet, at stater ikke frifindes blot fordi det ikke er staten selv, der foretager et ulovligt indgreb. Det påhviler også medlemsstaterne at gribe ind overfor foranstaltninger egnede til at påvirke samhandlen, også selvom staten ikke direkte er ansvarlig herfor, jf. sagen 'Kommissionen mod Frankrig'.¹⁸¹ Argumentet omkring den tyske pant er netop, at tyske myndigheder ikke overholder en sådan forpligtelse.

4. Udfordringer i kampen mod grænsehandel

På trods af de mange muligheder for at regulere forbrugeradfærden, står lovgiver i dag stadig overfor en række udfordringer, da forbrugernes adfærd også påvirkes af mange andre faktorer. Således er det vigtigt at vurdere nødvendigheden af at trække i grænsehandlen, eller det i virkeligheden er bedre at bevare den nuværende tilstand, da det kan vise sig omkostningstungt at foretage ændringer man ikke kender konsekvenserne af.

¹⁷⁸ Rådets direktiv 2018/852 af 30. maj 2018 om ændring af direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Godt nyt til danskere, der køber billige øl og sodavand ved grænsen. Udgivet af Finans. Internetadresse: <https://finans.dk/erhverv/ECE11018641/godt-nyt-til-danskere-der-koeber-billige-oel-og-sodavand-ved-graensen/?ctxref=ext> - Besøgt d. 22.04.2019

¹⁸¹ Dom af 20 marts 1997 i Sag C-295/95 – Kommissionen mod Frankrig

4.1 Højere afgiftsniveauer end i nabolandene, gør det svære at være dansk virksomhed

Blandt flere forskellige konkurrenceparametre, er den pris forbrugerne betaler for en vare ikke overraskende med til at bestemme omfanget af grænsehandel. Pris med moms og eventuelle punktafgifter. Som beskrevet tidligere, har Danmark højere moms end de fleste nabolande. Danmark ligger i top på generel moms, og lavere fødevare moms findes i flere lande.¹⁸² Kun Norge har som Danmark en særskilt afgift på slik og chokolade, og afgiften er her væsentlig lavere.

Figur 10: Afgifts- og momssatser i Danmark og nabolande i 2018¹⁸³

	Danmark	Tyskland	Sverige	Norge	Finland
<i>Afgiftssatser (ekskl. moms)</i>	<i>Kr. (DKK)</i>				
Chokolade og slik (pr. kilo)	26,0 ¹⁾	-	-	16,2	-
Spiritus (pr. liter) ²⁾	150,0	92,2	407,0	598,1	339,8
Øl (pr. liter) ³⁾	56,0	14,7	170,7	370,3	156,3
Vin (pr. liter) ³⁾	11,6	-	24,2	49,4	19,4
Cigaretter (pr. 20 stk.) ⁴⁾	24,0	23,4	24,3	40,7	31,7
<i>Momssatser</i>	<i>Pct.</i>				
Normalsats	25	19	25	25	24
Nedsat sats ⁵⁾	-	7	12	15	14

1) Kr. pr. kilo for sukkerholdige varer (for sukkerfri varer er afgiften 22,08 kr. pr. kilo).

2) Kr. pr. liter 100 pct. ren alkohol.

3) Kr. pr. liter bordvin (alkoholprocent over 6 pct., men højst 15 pct.).

4) Afgifterne på cigaretter er i EU sammensat af både en styk- og en værdiafgift. Der er her taget udgangspunkt i den samlede afgift af gennemsnitsprisen i det pågældende land. I Norge er cigaretter udelukkende pålagt en stykafgift.

5) Nedsat sats på fødevarer herunder fx chokolade og slik.

Kilde: EU-Kommissionen, Norges Finansministerium og egne beregninger.

Afgiftssatserne på øl, vin og spiritus varierer bredt blandt vore nabolande. Særligt Sverige og Tyskland er relevante med hensyn til den danske grænsehandel. Danskere handler typisk slik, chokolade og øl i Tyskland, mens svenskerne køber alkoholiske drikkevarer i Danmark.¹⁸⁴ En afgiftsnedsættelse synes brugbar til at reducere grænsehandelen med slik og chokolade således det danske afgiftsniveau nærmer sig vores nabolandes. Provenumæssigt vil en reduktion af punktafgifterne samtidig være relativt beskeden, da handlen flyttes tilbage, hvorfor momsindtægterne vil stige med det forventelige højere slikforbrug herhjemme. Næppe et provenumæssigt problem men ikke optimalt for folkesundheden. Ses der bort fra sundhedsaspektet

¹⁸² Skatteministeriet: Skatteøkonomisk redegørelse af 20. juni 2018 ss. 174-175

¹⁸³ Ibid. ss. 174

¹⁸⁴ Ibid. ss. 173-175

er den direkte økonomiske virkning alene et mersalg, og dermed følgende højere momsbetaling i Danmark, hvilket dækker noget af det provenutab, der følger af afgiftsnedsættelsen.

Er det tilfældet vil Kaldor Hicks kriteriet være opfyldt, og den optimale retstilstand være nået. I vurderingen tilsidesættes imidlertid en af de oprindelige grunde til punktafgiften: Folkesundheden. Med lavere afgift vil forbruget givetvis stige, hvorfor omkostningerne forbundet med danskernes helbred vil stige.

At folkesundheden ikke altid vægtes højest, ses i et forventet forslag fra den siddende regering ifølge Altinget.¹⁸⁵ I et lækket internt notat erkendes, at man ikke kan gennemføre differentierede priser på cigaretter, således at fattige pensionister slipper for prisstigning. I stedet foreslås en moderat prisstigning fra ca. 40 til 50 kr. over en treårig periode der vil give et provenu på op til 600 mio.kr. i 2023. Både lægeforeningen og Kræftens bekæmpelse vurderer ikke overraskende forslaget som ubrugeligt hvis formålet er, at reducere antallet af rygere. Dertil er stigningen for moderat. Hensynet til skatteprovenu, potentiel grænsehandel og bekymring om rygende pensionisters økonomi vejer her højere end det reelle ønske om at forbedre folkesundheden.

4.2. Stigende internethandel

Foruden højere afgifter end i nabolandene har også den stigende e-handel, herunder e-grænsehandel, givet anledning til udfordringer for statskassen og de handlende. Ifølge Foreningen for Dansk Internethandel (FDIH) udgjorde danskernes e-handel ca. 115 mia. kr. alene i 2017, hvoraf e-grænsehandlen udgjorde ca. 37 mia. Kr.¹⁸⁶ Dansk Erhverv vurderer, at ca. to tredjedele af e-grænsehandelen består af ydelser, mens den sidste tredjedel består af fysiske varer. Særligt rejser, flybilletter samt hotelophold ligger højt når man taler internethandel. Som udgangspunkt beskattes køb af eksempelvis hotelophold i udlandet og ikke hjemlandet. Ligeledes bliver flybilletter ved internationale flyvninger ikke pålagt dansk moms. Således omfatter en væsentlig del af e-handelen ydelser, der ikke er skattepligtige i Danmark, hvorfor stigningen i e-handel naturligt bliver til e-grænsehandel på bekostning af traditionel handel, og det presser de danske momsindtægter.

¹⁸⁵ Internt dokument: Regeringen planlægger lille prisstigning på cigaretter. Udgivet af Altinget.

Internetadresse: <https://www.altinget.dk/artikel/internt-notat-regeringen-planlaegger-lille-prisstigning-paa-tobak> - Besøgt d. 11.09.2019

¹⁸⁶ Skatteministeriet: Skatteøkonomisk redegørelse af 20. juni 2018 ss. 180-185

E-handelen er steget fra at udgøre ca. 4,5% af privatforbruget i 2010 til 11,5% i 2017. Det følger desuden af Skatteøkonomisk Redegørelse, at e-handlen steg fra ca. 4,5% til godt 11,5% af privatforbruget i perioden 2010 til 2017. Samtidig er e-grænsehandlen vokset fra ca. 1% til 4% af det samlede forbrug i samme periode, en ikke ubetydelig faktor.¹⁸⁷

FDIH fremhæver selv den naturlige udvikling af teknologien som afgørende for den store omsætning i nethandel generelt. Mange detailbutikker tilbyder i dag også salg via nettet, hvor forbrugeren via computer, iPad, smartphones mv. kan bestille varer uden at skulle bruge tid og kræfter på at besøge en fysisk butik. Internethandel har endvidere den fordel, at forbrugerne ikke længere begrænses af åbningstider. Derudover er de i stand til at finde et større vareudbud og generelt lavere priser online, end hvad der er tilgængeligt i de fysiske butikker. En undersøgelse foretaget af FDIH viser således, at 18% af de adspurgte i undersøgelsen, mener at den primære årsag til e-grænsehandel skal findes i et større udvalg, mens 24% siger, at det i høj grad skyldes prisbesparelser.¹⁸⁸

Over den seneste årrække har grænsehandlen åbnet for handel via nettet. E-grænsehandel omfatter i dag varer og ydelser i udenlandske net-butikker og handlen adskiller sig fra den traditionelle grænsehandel ved at forbrugerne bestiller på nettet, for derefter selv at kører om bag grænsehandelsbutikken, og få fyldt bilen med de bestilte varer. Det reducerer tidsforbruget og forbrugeren kan stadig se de pågældende indkøbsmuligheder i supermarkedet, blot hjemme foran skærmen. Foruden dette, har flere internetsider åbnet op for grænsehandel således forbrugeren kan sidde hjemme i stuen, foretage grænsehandel, for derefter at få det hele leveret direkte til døren. Dog er mange forbrugere ikke bevidste om, at såfremt varerne ikke selv afhentes, da er man forpligtet til at indberette og afregne punktafgifter med SKAT, hvilket givetvis medfører at mange snyder med afregningen af punktafgifter uden at være bevidste om det.

En stor del af e-grænsehandelen er ikke skattepligtig i Danmark, hvilket skyldes fælles EU-regler der indebærer, at der ikke i alle tilfælde skal afregnes dansk moms på e-grænsehandlede varer. Dette er naturligvis problematisk, hvorfor det er nødvendigt med klare regler for betaling af moms når forbrugere handler over internettet i andre lande. Derfor blev der også i 2017 vedtaget et EU-

¹⁸⁷ Skatteministeriet – Skatteøkonomisk redegørelse 2018 s. 184

¹⁸⁸ Ibid. ss. 183-186

direktiv med ikrafttræden i 2021 for at sikre dette, der ventes at medføre et øget momsprovenu i hjemlandet, da der i fremtiden skal afregnes dansk moms i flere tilfælde end i dag.¹⁸⁹

5. Forslag til afhjælpning af den store grænsehandel

Af Grænsehandelspakken fremgik klart og tydeligt, at hovedformålet med denne var at reducere grænsehandelen, og dermed trække forbrugerne tilbage til Danmark. Foruden en oplagt sanering af de danske punktafgifter som bud, søger dette afsnit at belyse nogle andre løsningsforslag for at reducere grænsehandlen, uden at tiltagene eller foranstaltningerne vil være i strid med EU-retten. Først og fremmest er det dog relevant at vurdere, hvordan retsreglerne skal skrues sammen, for at samfundet opnår et optimalt resultat.

5.1. Korrekt sammensætning af retsreglerne

En af de centrale problemstillinger med retsøkonomien er hvordan den korrekte retsstilling skal vurderes. Hvordan skal reglerne skrues sammen for at de enkelte individers ønsker og behov i størst muligt omfang kan opfyldes. I praksis er det dominerende vurderingskriterie '*værdiskabelse*' eller '*effektivt ressourcebrug*'. Centralt bag disse kriterier er at individets egen opfattelse af situationen skal være afgørende for den samfundsøkonomiske vurdering.¹⁹⁰

Retsregler fører ofte til, at nogen får det bedre mens andre får det værre. Det er også svært at undgå i denne opgavens problemstilling. Sænkes visse afgifter, vil staten få et mindre provenu der skal finansieres andetsteds. mens forbrugerne får lavere priser. Derfor vil der skulle anvendes et andet kriterie til vurdering af om de nye retsregler er at foretrække frem for Pareto-effektivitet, da vurderingen på den baggrund ofte vil være relativt skæv.

Som teoretisk eksempel kan nævnes, et land hvor en diktator besidder næsten alle ressourcer, samtidig med at befolkningen lever på sultegrænsen. Befolkningen vil her næppe kunne stilles bedre, uden at diktatoren stilles værre.¹⁹¹ Derfor vil andre vurderingskriterier formegentlig være mere retvisende.

¹⁸⁹ Eide og Stavang, 2008 s. 183

¹⁹⁰ Ibid. s. 34

¹⁹¹ Ibid. s. 35

Kaldor Hicks-kriteriet, som er nævnt i opgaven, går ud på, at en retsregel er ønskværdig, hvis den skaber værdier, der er store nok for den ene part, til at kunne kompensere den tabende part. Det kunne f.eks. være provenugevinst til statskassen mod forbedring af folkesundheden. Der er altså tale om, at man søger at optimere værdien af de samlede ressourcer.¹⁹² Med henblik herpå vil de retstilstande der kan påvirkes søges belyst. Dette for at skabe nogle retsregler hvorved staten såvel som forbrugerne stilles så gunstigt som muligt, givet at et tiltag ikke kan gennemføres uden at nogen stilles dårligere end før.

5.2. Sæt fokus på balancerede samfundsøkonomiske afgiftssatser

Et oplagt sted at starte, for at opnå en Kaldor Hicks efficient tilstand, er at se på hvordan der opnås samfundsøkonomisk balancerede afgiftssatser. Hvor giver et skønnet afgiftsniveau størst mulige samfundsøkonomiske gevinster givet beregningsforudsætningerne? Flere forhold spiller ind. Som nævnt gennem opgaven har flere eksisterende afgifter historiske årsager. De kan være en konsekvens af internationale forpligtelser såsom harmoniserede afgifter indenfor EU, men de kan også være udtryk for en bevidst politisk prioritering omkring f.eks. sundhed eller uafhængighed af udenlandsk import (biler).

De såkaldt balancerede afgifter afhænger naturligvis af den pris man tillægger f.eks. helbreds-omkostninger eller forsyningssikkerhed. Og den pris kan tænkes at ændre sig over tid grundet teknologisk udvikling, ny viden mv. Balancerede afgiftssatser afhænger i vid udstrækning også af de ændringer der løbende sker med grænsehandlen, herunder bl.a. udvikling i grundpriser eller generelle moms- og punktafgiftsforskelle i forhold til vores nabolande.¹⁹³ Det er tidligere belyst, at det ikke er muligt at pålægge afgift udelukkende på produkter, der transporteres ind i landet. Det er i strid med TEUF artikel 34, selv om et sådant tiltag ville have været særdeles effektivt, da prisen stadig vurderes at udgøre den væsentligste faktor for turen til den tyske grænsehandelsbutik.¹⁹⁴

Der har fra flere sider været forslag til sanering af de danske afgifter for at reducere grænsehandelen. Dansk Erhverv's forslag om reduktion af øl-, vin og spiritusafgiften med 25% samt reduktion af chokoladeafgiften er blandt de nyeste.¹⁹⁵ Hvorvidt anbefalingen vil blive fulgt af

¹⁹² Eide og Stavang, 2008 s. 36

¹⁹³ Skatteministeriet - Skatteøkonomisk redegørelse af 20. juni 2018 s. 177-181

¹⁹⁴ Ibid. s. 184

¹⁹⁵ Dansk Erhverv - Grænsehandelsanalyse 2018

politikkerne, er svært at vurdere. Prisen er ikke eneste faktor af interesse omend danskerne er særdeles prisbevidste. Tidligere målrettede reduktioner skal først evalueres endeligt, men ved at neutralisere traditionelle 'slagvarer' som bl.a. øl-rammer, vurderes effekten af en afgiftssenkning at være temmelig høj. Imod taler sundhedsaspektet, mens miljøhensyn taler for at søge at undgå unødigt trafik på tværs af landet. Som tidligere nævnt er fortjenesten for forbrugerne beskeden, så en kommunikation af *hvor lille* gevinsten reelt er, kunne være en vej frem fra offentlig side. Kunsten er at oplyse uden at skabe fornyet interesse for prisforskellene.

5.3. Mulighed for nedsættelsen af moms

Ifølge grænsehandelskoncernen Fleggaard Holding, skyldes de væsentligste prisforskelle mellem Danmark og Tyskland, ikke afgiftssatserne, men primært momsforskellen som på almindelige fødevarer på heltop til 18%. Udover prisforskellen pga. moms betyder forskel i omkostningsstruktur (lavere husleje, lønomkostninger mm.), samt forskelle i avancestruktur (højere konkurrenceintensitet i Tyskland) også meget.¹⁹⁶

Hvor det generelt er svært at gøre noget ved lønninger og avancestruktur kunne en tilpasning af momsen til Tysk niveau være en teoretisk mulighed. Formålet med det indre marked er som bekendt at fjerne traditionelle hindringer for udveksling af bl.a. varer og tjenesteydelser med henblik på at øge konkurrencen til glæde for EU-borgerne og virksomhederne, og der har i mange år været fokus på harmonisering af de indirekte skatter, herunder momsen.¹⁹⁷ Momsreguleringen er baseret på EF-traktaten og en række direktiver udstedt herefter men det ligger medlemslandene frit for at fastsætte deres momsniveauer.

Da momsen er en transaktionsbaseret afgift, skal den teoretisk set vurderes i hvert enkelt tilfælde forat se om en given transaktion er afgiftspligtig. Systemet bygger på et neutralitetsprincip, hvilket indebærer at afgiften pålægges det endelige forbrug, hvorefter de enkelte momspligtige virksomheder alene betaler afgift af den merværdi som tilføres i deres del af omsætningsledet. Dermed rammer betalingen af moms alle varer hvad enten de er produceret i Danmark eller er blevet importeret.

¹⁹⁶ Skatteudvalget almindelig del samling 2018-2019- Præsentation fra foretræde den 15. november 2018 fra Fleggaard Holding A/S vedrørende grænsehandel

¹⁹⁷ Betragtning 4 i Rådets Direktiv af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (2006/112) - Momsdirektivet

5.3.1 Nuværende momslovgivning på baggrund af momsdirektivet

Momsdirektivet er implementeret i dansk lovgivning. Af momsdirektivets artikel 2, stk. 1. fremgår, at levering af en vare er momspligtig, når levering mod vederlag sker på en medlemsstats område af en afgiftspligtig person. Tilsvarende bestemmelse findes i den danske momslovs § 1, efter hvilken alene levering af varer og tjenester med leveringssted i landet, er momspligtige i Danmark. Det samme gælder generelt og leveringsstedet er af helt afgørende betydning ved bedømmelsen af grænsehandelskoncepter inden for EU.

Efter momsdirektivet er definitionen på leveringssted afhængigt af om der er tale om varer eller en tjenesteydelse. Da fokus i denne opgave er på grænsehandelsprodukter, vil fokus være på 'varer'. Det fremgår af momsdirektivets artikel 14, stk. 1, at der ved levering af varer forstås en overdragelse af retten over et materielt gode. Denne bestemmelse er i dansk lovgivning implementeret i momslovens § 4, stk. 1.¹⁹⁸

De præciserende regler vedrørende leveringssted findes i Momsdirektivets afsnit V. Heraf fremgår hvornår en vare skal beskattes i hhv. afsender- og leveringslandet. Det er i øvrigt af stor betydning, hvordan en vare sendes. Afsendes varen ikke til køber, er der tale om et afhentningskøb, hvor leveringsstedet anses for at være i det land hvor varen befinder sig i på leveringstidspunktet jf. Momsdirektivets artikel 31. Det vil også være tilfældet når danskere kører over grænsen og henter deres grænsehandelsvarer.

Fremsendes varen til køber, vil dette være et forsendelseskøb, hvorefter leveringsstedet som udgangspunkt vil være i det land hvor varen befinder sig på tidspunktet for afsendelse. Dette fremgår af momsdirektivets artikel 32 og er implementeret i dansk ret, med momslovens § 14, stk. 2.

Reglerne har to formål. Dels at sikre, at momspligtige transaktioner indenfor EU rent faktisk beskattes, men samtidig at dobbeltbeskatning ikke kommer på tale. Foruden Momsdirektivets artikler er de enkelte medlemsstaters lovgivning styret af gældende retspraksis, og særligt afgørelser fra Domstolen har vist sig særdeles vigtige i den forbindelse.

¹⁹⁸ Rådets Direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 - Momsdirektivet

5.3.2. *Praksis i relation til omgåelse af momslovgivningen*

Praksis har vist sig at have stor betydning indenfor moms-området. Det er derfor nærliggende at se på et eksempel, hvor en virksomhed forsøgte at undgå at betale den lovpligtige danske moms, for på den måde at kunne tilbyde forbrugeren en bedre pris.

I sagen *Skatteministeriet mod Jet-Trade*,¹⁹⁹ drev den danske detailhandler Jet-Trade forretning i Danmark med salg af bl.a. jetbåde, og markedsførte sig med et grænsehandelskoncept, hvorefter virksomhedens varer kunne købes med tysk moms frem for dansk, såfremt kunden købte varen hos Fleggaard i Tyskland og afhentede båden der. Salget foregik ved, at kunderne fik varen forevist i et udstillingslokale i Danmark, hvorefter Jet-Trade efter kundens ønske kontaktede Fleggaard og oplyse, at der ville komme en kunde. Jet-Trade transporterede herefter båden til Tyskland, hvor kunden afhentede denne mod betaling til Fleggaard. Efterfølgende betalte den tyske butik til Jet-Trade, hvorfor Fleggaards eneste fortjeneste bestod i et fast beløb på 500 kr. per ekspederet båd. Landsskatteretten gav Jet-Trade medhold i, at denne ikke skulle afregne moms i Danmark. Sagen endte hos højesteret, der fandt, at den reelle aftale blev indgået mellem forbrugeren og Jet-Trade og ikke med Fleggaard, som alene ansås for at have ageret som uselvstændigt mellemlidende i forbindelse med bådudlevering og betaling af købesummen. Derfor fandt højesteret, at leveringen således var sket til den danske kunde og ikke til Fleggaard. Da båden befandt sig i Danmark på tidspunktet, hvor transporten til den danske kunde begyndte, var leveringsstedet således i Danmark i henhold til momslovens § 14, nr. 2, 1. pkt. med deraf følgende momspligt.

Foruden at statuere, at danske virksomheder ikke kan omgå dansk moms, blot ved at flytte dele af handlen til Tyskland, statuerede dommen også at afhentningsstedet er afgørende for hvor momsen skal betales. Dermed kan det vise sig vanskeligt for danske virksomheder at konkurrere med deres tyske konkurrenter, da prisen på varer købt i Danmark alt andet lige vil være højere qua den højere momssats. Disse kan ikke blot flytte afhentningsstedet udenfor Danmark, da den reelle aftale vil blive lavet i Danmark.

Særligt tyske fødevarer er pga. den lave tyske fødevareoms prismæssigt markant lavere, hvilket sammenholdt med at der ikke pålægges punktafgifter særskilt på slik og chokolade, med til at gøre prisforskellen de to lande meget synlig.

¹⁹⁹ U.2010.2506, Både der blev afhentet i Tyskland, anses for købt og leveret i Danmark, hvortil der skulle betales moms

5.3.2. Konsekvenser ved nedsættelse af moms og punktafgifter

En nedsættelse af momssatsen vil som nævnt være uforholdsmæssig dyr, selv om det vurderes at øge omsætningen og dermed momsen heraf i Danmark. Udover at staten ville miste et stort provenu på varer der ikke er grænsehandelsvarer, ville en eventuel momsreduktion samtidig skulle være af en væsentlig størrelse førend den reelt gør grænsehandlen mindre attraktiv. Alene af den grund vurderes en dansk momsnedsættelse temmelig urealistisk og ikke anbefalelsesværdig.

Den danske moms giver et overordentligt stort provenu og er en væsentlig finansieringskilde for det danske samfund. Således udgør momsen i dag 323 mia. kr. eller ca. 33% af det samlede skatteprovenu for 2018,²⁰⁰ og en nedsættelse af satsen mod tysk niveau vil dermed have en voldsom effekt på provenuet hvilket ikke står mål med den eksisterende grænsehandel der søges neutraliseret. Den udgør ca. 10,5 mia. kr./år.

En væsentlig billigere og allerede fulgt vej er en forsat reduktion af punktafgifterne. Ligesom punktafgifterne i sagens natur er meget målrettede, ligeså er en tilsvarende lempelse, og det betyder også at det provenumæssigt koster væsentlig mindre, da lettelserne er meget præcise.

5.4. Politisk indsats på e-grænsehandelsområdet

I takt med den stigende e-grænsehandel, er det vigtigt, at der fra politisk side tages hånd om en bred og målrettet indsats for at sikre, at skatter og afgifter afregnes korrekt. Særligt indenfor momsområdet er dette helt essentielt for den danske stat, men også for andre lande, der vil sikre deres skatteprovenu. Internationalt samarbejde er en væsentlig forudsætning, hvorfor EU i 2017²⁰¹ vedtog regler for betaling af moms ved internethandel i andre lande end forbrugerens eget.

Reglerne omfatter blandt andet, at virksomheder kan anvende en såkaldt Mini-One-Shop (MOSS) til at angive og afregne moms af salg indenfor EU-området. Hvor MOSS systemet tidligere kun blev anvendt i forbindelse med handel med elektroniske varer, er dette udvidet til også at omfatte al e-handel med varer og ydelser. Det vil gælde al handel virksomheder imellem, etableret både indenfor og udenfor EU.

Fra national side gennemfører SKAT en række aktiviteter med henblik på at sikre korrekt afregning af moms og afgifter i forbindelse med e-handel. Et nyt redskab i form af anvendelse af

²⁰⁰ Skatteministeriet: Generel Skattestatistik. Nationalregnskabsopgørelse af de samlede skatter og afgifter, 04.01.2018

²⁰¹ Træder dog først i kraft fra 2021

oplysningerne fra kreditkortbetalinger, vedrørende udenlandske net butikkers salg til danske forbrugere, er kommet i anvendelse. Det har givet SKAT mulighed for, med større sandsynlighed, at kunne identificere de butikker indenfor EU, der omsætter varer for mere end 280.000 kr. til danske forbrugere, og det fører til momspligt i Danmark.²⁰²

SKAT har desuden arbejdet på en målrettet kontrol med e-grænsehandel med punktafgiftspligtige varer ved at kontrollere virksomhederne hvorfra e-handlen foregår. Det sker ved at kræve, at de skal registreres i Danmark.²⁰³ Fra politisk side tages udfordringen seriøst. Tiltagene bidrager ikke til afhjælpning af den eksisterende grænsehandel, men har dog nogle væsentlige samfundsøkonomiske fordele: Lykkedes det, at opkræve moms hos de der rent faktisk er momspligtige i Danmark får staten et større provenu, hvilket kommer alle i samfundet til gode.

5.5. Målrettet orientering om konsekvenserne af grænsehandel

Foruden en politisk indsats, for at sikre at alle momspligtige betaler rette moms i Danmark, kan en kommunikation af effekten af grænsehandel overfor borgerne være en vej til reduktion i omfanget. Argumentationen herfor finder vi i afsnit 2.1., hvor et af de tre principper for god forbrugerregulering netop er, at forbrugerne informeres på det rigtige tidspunkt, og modtager den nødvendige information.

En effektiv kommunikation af at hvor beskednen besparelsen ved grænsehandelen reelt er, og konsekvenserne for miljø og samfund kan bidrage til at reducere trafikken. Specielt i disse tider hvor miljø står højt i forbrugernes bevidsthed bør også problemet med de tyske dåser, der ikke genanvendes, og på den miljømæssige belastning i transporterne frem og tilbage med typisk danske varer kunne vinde genklang.

Den manglende pant fjerner forbrugernes incitament til at genbruge, hvorfor dåserne ofte ender i naturen eller i bedste fald på skrotpladsen. Tal fra Danmarks Naturfredningsforening estimerer f.eks., at der igennem de seneste 10 år er blevet indsamlet mere end 1,5 millioner dåser fra naturen. Heraf stammer 90% fra grænsehandel.²⁰⁴

²⁰² Skatteministeriet: Skatteøkonomisk redegørelse af 20. juni 2018. s. 190 f.

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ Socialdemokratiet retter kritik: Få grænsedåserne væk fra naturen. Udgivet af TV2. Internetadresse: <http://nyheder.tv2.dk/samfund/2019-03-31-socialdemokratiet-retter-kritik-faa-graensedaaserne-væk-fra-naturen>- Besøgt d. 28.04.2019

Som nævnt i det økonomiske afsnit, påvirkes forbrugeradfærden underbevidst. Det antages derfor at det er muligt at motivere danskerne til at bruge deres penge i danske butikker, uden at dette vil stride mod EU-reglerne. Dog er det væsentligt, at lovgiver er opmærksom på, at offentlig støttede kampagner der favoriserer køb af medlemsstatens egne produkter kan være i strid med EU-retten, hvilket bl.a. fremgik af afsnit 2.1.4.4., hvorfor en sådan foranstaltning skal foretages med største forsigtighed.

For så vidt miljøspørgsmålet, er der for nyligt blevet udarbejdet et projekt fra Aarhus Universitet i samarbejde med interesseorganisationen Landbrug & Fødevarer. Det er selvfølgelig et partsindlæg, men det viser, at forbruget af oksekød måske alligevel ikke udgør den største klimabelastning i relation til produktion. Projektet viser tværtimod, at nydelsesmidler såsom alkohol, søde sager, kaffe udgør helt op imod 28% af det samlede klimaaftryk fra danskernes fødevarer.²⁰⁵ Dette kunne sætte grænsehandlen i perspektiv. Ved at nedsætte forbruget af nydelsesmidler generelt, nedsættes både klimabelastning og folkesundheden forbedres.

Løsningen på grænsehandelsproblematikken synes at være en flerstrengt indsats med adfærdsregulering som supplement til målrettede reduktioner af punktafgifterne.

6. Samfundsøkonomiske effekter af grænsehandel

Der er generel konsensus om, at international handel skaber velstand, ikke mindst for en lille åben økonomi som den danske. En væsentlig fordel ved international handel er bl.a. at forbrugerne får mulighed for at erhverve varer billigere i udlandet end herhjemme. På den måde adskiller grænsehandel, altså danskernes egen import af forbrugsgoder, sig ikke væsentligt fra andre former for international handel. Dog udgør grænsehandelen et problem, når handlen primært skyldes afgiftsforskelle, hvilket synes at være tilfældet med særligt den dansk-tyske grænsehandel. Samfundsøkonomisk medfører dette som nævnt et tabt provenu for staten, mens forbrugerne sparer dansk moms og eventuelle afgifter.²⁰⁶

²⁰⁵ Alkohol, kaffe og slik er til sammen større klimasyndere end oksekød. Udgivet af DR. Internetadresse: <https://www.dr.dk/nyheder/indland/alkohol-kaffe-og-slik-er-til-sammen-stoerre-klimasyndere-end-oksekoed> - Besøgt d. 14.08.2019

²⁰⁶ Skatteministeriet - Skatteøkonomisk redegørelse af 20. juni 2018 s. 170 f.

Foregående afsnit søgte at redegøre for eventuelle løsningsmuligheder forbundet med at trække dansk grænsehandel 'hjem igen', bl.a. ved fortsat målrettede nedsættelser af afgifter som i de senere år. Eller alternativt ved at søge at påvirke offentligheden med korrekt forbrugerinformation omkring konsekvenserne af grænsehandelen, miljøet, og hvad alternativet er for sundheden.

Dette afsnit søger at diskutere nogle af konsekvenserne af grænsehandelen, samt hvilke mulige konsekvenser der kan tænkes ved en ændring af nuværende retsregler.

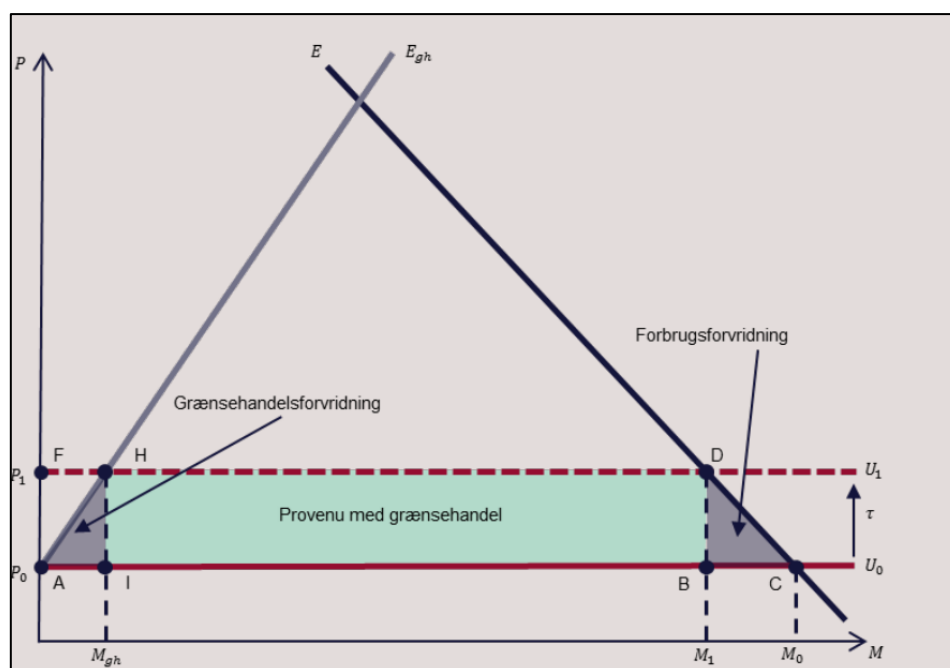
Afgifter har altid et rationale, det være sig provenu til finansiering af andre ting, det være sig sundhed, og i disse år i vid udstrækning miljømæssige hensyn. Ud fra et rent samfundsøkonomisk perspektiv, bør køb af varer, der giver anledning til eksterne afledte effekter, såkaldte eksternaliteter, principielt pålægges afgifter, for på den måde at regulere forbrugernes adfærd så de eksterne udgifter for staten mindskes. Afgifter har den egenskab, at de kan virke adfærdsregulerende, og reducere negativt afledte effekter, men også styrke positive forhold. Generelt kan afgifter dermed siges at kunne bruges til at korrigere markedsfejl, hvor forbrugerne ikke tager hensyn til helheden, til samfundet i form af f.eks. hospitalsbehandling, til overførselsindkomst mv.

Negative effekter af afgifter opstår som et såkaldt dødvægtstab i form af en forbrugsforvridning, ved f.eks. lavere salg af en given vare, end hvad det burde være uden afgifter.

Ved afgifter på varer der handles på tværs af grænsen, opstår grænsehandelsforvridning, hvilket skyldes, at de danske forbrugere betaler afgift og moms i udlandet fremfor her i landet. Samtidig opstår en ekstra omkostning i form af tidsforbrug og transportomkostninger, hvilket er illustreret i nedenstående figur.²⁰⁷

²⁰⁷ Skatteministeriet - Skatteøkonomisk redegørelse af 20. juni 2018 s. 170

Figur 11: Forvriddingstab ved en punktafgift²⁰⁸



Helt grundlæggende, kan de samfundsøkonomiske tab eller gevinster ved en afgiftsændring opdeles på tre måder:

- Forbrugsforvridding
- Grænsehandelsforvridding, og
- Eksterne omkostninger

Hvis de mindskede forvriddingsomkostninger ved en afgiftsnedsættelse, overstiger de eksterne omkostninger, medfører en givet afgiftsændring samlet set en samfundsøkonomisk gevinst. Dermed vil en samfundsøkonomisk gevinst kunne tolkes som en positiv virkning, af et konkrete tiltag, der i sidste ende er med til at øge den samlede samfundsøkonomiske velfærd. Med dette i mente er det værd at bemærke, at de samfundsøkonomiske virkninger af en afgiftsændring, således ikke vil være identisk med den provenuforskel staten oplever, men omfatter ligeledes afledte virkninger hos forbrugerne.

En nedsættelse af afgiften på alkohol vil medføre et lavere provenu for staten, samtidig med at der er en reel besparelse for forbrugerne, hvorfor der ikke sker et samfundsmæssigt tab eller gevinst.

²⁰⁸ Skatteministeriet - Skatteøkonomisk redegørelse af 20. juni 2018 s. 171

Som følge af besparelsen ved den lavere afgift har forbrugeren mulighed for at konsumere en større mængde end før, hvilket fører til en mindsket forbrugsforvridning. Desuden opnås en besparelse i form af mindsket besvær og transportomkostninger, svarende til en mindre grænsehandelsforvridning. Afgiftsnedsættelsen medfører dog også potentielt øgede eksterne omkostninger som følge af det øgede alkoholforbrug. De eksterne omkostninger kan være øgede omkostninger til sundhedsvæsenet. Den omkostning bæres dog økonomisk af samfundet og ikke forbrugeren i form af lavere skatteindtægter,²⁰⁹ og øgede udgifter til dagpenge mv. i fbm. eventuel sygdom. Omkostningerne vi i sidste ende skulle finansieres, enten via øgede skatteindtægter, eller ved lavere offentligt forbrug på andre områder.²¹⁰

6.1 Mulig butiksdød

En tilbagevendende anke mod grænsehandlen vedrører den unfair konkurrence og den mulige butiksdød på den danske side af grænsen som flytningen af omsætning medfører. Grænsehandelskoncerner som Fleggaard har argumenteret for at dagligvareomsætningen i Danmark ikke er påvirket så meget og at den rent faktisk er steget over det seneste årti,²¹¹ Argumentationen bærer præg af at være et partsindlæg, men det kan konstateres at antallet af butikslukninger er steget, og man kan ikke ud fra argumentationen sige noget om hvorvidt det havde været anderledes uden grænsehandelen, hvilket af Dansk Erhvervs Grænsehandelsanalyse fra 2018 også indikerer.

Årsagerne til butiksdød er ikke entydigt, men problemerne i dansk detailhandel med flere tomme lokaler og butiksdød vurderes at skyldes makro-tendenser som stigende e-handel, herunder også e-grænsehandel. Fleggaard peger selv på, at e-grænsehandelen er steget til over 40 mia. kr. årligt. I takt med den øgede velstand er rejser og det at spise ude et voksende segment.²¹² Omsætning skal komme et sted fra. Grænsehandelsbutikkerne søger naturligvis at nedtone betydningen af deres rolle, for at undgå politikernes fokus. I en præsentation for skatteudvalget vedrørende grænsehandel henleder Fleggaard opmærksomheden på at grænsehandel går begge veje, at der er stor eksport f.eks. fra Danmark til Sverige i Øresundsregionen, og grænsehandel er således også en fordel for

²⁰⁹ Her ses bort fra, at lavere afgifter giver mulighed for øget forbrug af varen, der i sig selv kan kompensere for afgiftsnedsættelsen

²¹⁰ Skatteministeriet: Skatteøkonomisk redegørelse af 20. juni 2018, s. 173-175

²¹¹ Skatteudvalget almindelig del samling 2018-2019- Præsentation fra foretræde den 15. november 2018 fra Fleggaard Holding A/S vedrørende grænsehandel

²¹² Skatteudvalget almindelig del samling 2018-2019- Præsentation fra foretræde den 15. november 2018 fra Fleggaard Holding A/S vedrørende grænsehandel

danske rejsearrangører, der tjener penge på såkaldt 'tax free' salg på færger, i lufthavne og på rejser. Fleggaard rejser spørgsmålet, om grænsehandelen i særligt Øresundsregionen ses som noget positivt, mens det forholder sig omvendt vedrørende den dansk-tyske grænsehandel. Der må henvises til, at dette utvivlsomt hænger sammen med, at handlen i Øresundsregionen er mere gensidig, selvom mange tyskere eksempelvis kommer til Danmark for at holde ferie i det jyske.

At grænsehandelen er en lukrativ niche for de største aktører, er uomtvisteligt. Fleggaard er f.eks. i dag vokset til at blive en milliard-koncern, der alene i 2017/2018 omsatte for mere end 6 mia. kr.²¹³ Selv om grænsehandelen skulle reduceres ved enten nedsættelse af målrettede punktafgifter eller ved påvirkning af forbrugernes adfærd, vil udviklingen i den igangværende butiksdød næppe ændre meget i områderne tættest på grænsen.

6.2. Illegal handel med slik, chokolade, øl og sodavand

Grænsehandelen og dens prisforskelle til danske butikspriser gør import og illegal handel med ikke afgiftsbelagte varer meget attraktivt. Der kan være en stor gevinst for den handlende, i at køre til Tyskland med en større bil, for at gøre indkøb, for derefter at vende hjem og sælge varerne uden moms til private forbrugere, i kiosker og lignende. Dette er naturligvis ulovligt, men ikke desto mindre et stigende problem, som SKAT arbejder på at inddæmme. Det fremgår således af "status over grænsehandel 2017",²¹⁴ at kontrollen er blevet styrket, således at indsatsen nu er målrettet mod det mest relevante handelsled. Da den illegale handel i sagens natur er meget omskiftelig tvinges SKAT til at tilpasse sin indsats til de kreative metoder, der bruges på at skjule illegal handel. Derfor foretages der ved grænseovergangen og mulige lagre, anmeldte såvel som uanmeldte kontroller med det formål at stresse lovovertræderne og hermed minimere den ulovlige indførsel af punktafgiftspligtige varer. Ilegal handel er et stigende problem, hvilket givetvis direkte skyldes de danske punktafgifter. Af SKAT's rapport, fremgår, at den mest effektive måde at afhjælpe problemet på, er at nedsætte afgifterne. Som nævnt igennem opgaven er der et provenuhensyn at tage, men at illegal handel med grænsehandelsvarer, og den nødvendige udgift til kontrol mv. skal tages med i ligningen når man vurderer punktafgifternes værdi synes oplagt.

²¹³ Årsrapport. Udgivet af Fleggaard Holding. Internetadresse: <http://www.fleggaard-holding.dk/om-fleggaard/aarsrapport> - Besøgt d. 29.08.2019

²¹⁴ Skatteministeriet: Status over grænsehandel 2017

Illegal handel kan næppe helt undgås, da nogen altid vil have mulighed for at hente varer billigere et eller andet sted i verden. Derfor er særligt forbrugerorientering angående konsekvenserne ved illegalt køb og salg værd at tænke på som rigtige steder at starte.

6.3. Grænsehandlen koster jobs

Da grænsehandlen påvirker omsætningen i danske detailhandel, rammer den ligeledes danske arbejdspladser. Flyttede man handlen tilbage over grænsen anslås det ifølge Skatteministeriet, at beskæftigelsen ville stige med ca. 6.000 fuldtidspersoner.²¹⁵ Det vil særligt være detailhandlen i Sønderjylland, der vil nyde godt af en mere fair konkurrencesituation.

7. Delkonklusion af integreret afsnit

Ved at fokusere på forbrugeradfærd, har den danske regering mulighed for at sikre en fornuftig balance mellem grænsehandel og forbruget i danske butikker. Reguleringen af forbrugeradfærd er i Danmark fordelt på en række ministerier og styrelser. For at opnå bedst mulig forbrugerbeskyttelse søges dokumenteret hvad forbrugerne rent faktisk gør, således at man indretter beskyttelsen derefter. Principperne bag reguleringen er at informationen til forbrugerne skal være handlingsanvisende, komme på rette tidspunkt og at lovgivningen skal tage udgangspunkt i dokumenteret viden om forbrugernes adfærd.

For at bekæmpe den dansk-tyske grænsehandel er der bl.a. blevet foreslået en såkaldt afgiftsfri zone på den danske side af grænsen hvor moms og punktafgifter skulle reduceres til tysk niveau. Formålet med forslaget var, at danske forbrugere ligeså godt kunne handle i danske butikker og dermed sikre en vis dansk moms i Danmark frem for i Tyskland. Hvorvidt der var tale om en provokation for at synliggøre de ulige vilkår vides ikke, men det vurderes at forslaget højest sandsynligt kolliderer med TEUF artikel 107 om ulovlig statsstøtte.

Som en manifestation af detailhandlens ulige vilkår har Dansk Erhverv på medlemmernes vegne også anket en dom om manglende opkrævning af dåsepant, da den manglende håndhævelse af pant giver ulige vilkår for de handlende.

²¹⁵ Skatteministeriet – Skatteøkonomisk redegørelse s. 178

Kampen mod grænsehandlen har visse udfordringer. Skatteprovenuet ved den danske moms er så stort at en reduktion heraf næppe kan retfærdiggøres trods den stadig store grænsehandel. Momsen udgør i dag 323 mia. kr. eller ca. 33% af det samlede skatteprovenu i 2018,²¹⁶ og en nedsættelse af satsen mod tysk niveau vil dermed have en voldsom effekt på provenuet hvilket ikke står mål med den eksisterende grænsehandel der søges neutraliseret. Den udgør ca. 10,5 mia. kr./år.

Ved at reducere punktafgifterne rammer man omvendt mere præcist. Her møder man udfordringen at disse afgifter typisk er indført af sundhedsmæssige eller miljømæssige årsager. Man vil derfor skulle gå på kompromis med at prisen på disse varer reduceres – til skade for miljø eller specielt den brede folkesundhed da forbruget typisk vil øges.

Kapitel 5

1. Sammenfatning.

Den danske stat bruger indirekte skatter i form af punktafgifter og moms som finansieringskilde mere end vore europæiske naboer. Med højere momssatser generelt, specielt på fødevarer, samt med høje adfærdsregulerende punktafgifter indført på 'usunde' eller 'miljøbelastende' produkter over tid, er visse varer væsentlig dyrere i Danmark end i udlandet. Derved opstår grænsehandel, eller den fysiske ind- og udførsel af varer, hvor det er salgslandet afgifter der er gældende. Med hyppige besøg i grænsebutikker hvor forbrugeren tiltrækkes af slagvarer indkøbes også mange andre varer nu da forbrugeren alligevel er i butikken. Det skaber mistet skatteprovenu i Danmark med tilhørende tab af arbejdspladser og problemer for de danske handlende jo tættere man kommer specielt den dansk-tyske grænse.

Forbrugernes indkøb synes ikke altid helt logiske hvorfor forbrugeradfærd inddrages i opgaven for at skabe indsigt i de faktorer, der har indflydelse på forbruger køb. Ajzen's teori om planlagt adfærd opererer modsat Giddens med den antagelse at mennesket er rationelt, og at det derfor gør brug af de informationer der er tilgængelige. Giddens syn på adfærd fokuserer mere på at menneskets handling er mulig, da det selv er agent/handlende aktør, i eget liv. Oversat til forbrugsuniverset kan forbrugeren ikke altid overskue konsekvenserne af sine handlinger; det bruger de givne betingelser.

²¹⁶ Skatteministeriet: Generel Skattestatistik. Nationalregnskabsopgørelse af de samlede skatter og afgifter, 04.01.2018

At forbrugere ikke altid er rationelle, er vist i talrige undersøgelser. Vi manipuleres i supermarkedet og køber ofte langt mere end oprindelig planlagt. Kahneman har beskrevet dette med teorien om menneskelig bevidsthed. Forbrugerens adfærd styres af to systemer: Et hurtigt, følelsesmæssigt og intuitivt, der bruges ved rutinehandlinger, og det mere rationelle, logiske og langsomme til at vurdere et mere komplekst og betydningsfuldt indkøb.

Et eyetracker-eksperiment, eller på dansk øjensporings-forsøg, blev anvendt for at undersøge hvorledes en forbruger reagerer på tilbud på nydelses-grænsevarer. Selve eksperimentet blev udfordret på det fysiske set-up, og læringen er at et tilsvarende forsøg bør opstille mobilt på handelspladsen i hhv. tysk og dansk butik.

Når en forbruger træffer beslutning, er den sjældent 100% enkel. Mennesket bruger typisk flere indikationer, og i 'cue utilization teorien' beskrives hvordan stimuli, humør og flokmentalitet påvirker beslutningerne. Det er bl.a. derfor 'influencer marketing' via internet og sociale medier har fået så fremtrædende en plads de senere år.

Grænsehandlen er søgt neutraliseret ad flere omgange, senest med en grænsehandelspakke i 2017, der målrettet reducerede punktafgifter på specielt grænsehandelsfølsomme varer. Formålet, udover reduktion af grænsehandlen, var også en reduktion af virksomhedernes administrative byrder med håndteringen af diverse afgifter. Specielt måden hvorpå afgifter pålægges, herunder den komplicerede dækningsafgift, gør spørgsmålet om punktafgifter og deres eventuelle sameksistens med EU-reglerne relevant.

Fri varebevægelighed er en af grundstenene i EU. Derfor påkalder TEUF artikel 34 sig særlig interesse, da den forhindrer medlemslande i at opstille handelshindringer for varer udefra. Artiklen omhandler grænseoverskridende transaktioner, og vedrører såvel kvantitative handelsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning. Domstolens praksis har vist, at en foranstaltning egnet til at besværliggøre importen, vil være i strid med TEUF artikel 34. For at undersøge dette er Keck-doktrinen anvendt til at vurdere om reglen finder anvendelse. Danske afgifter, herunder CHOAL, finder anvendelse på både herboende og udenlandske virksomheder og disse påvirkes ens. Derfor synes argumentet omkring diskrimination ikke holdbart. Det er samtidig via praksis blevet konkluderet, at foranstaltninger med fiskal karakter, altså skatter eller afgifter, ikke vil skulle

behandles ud fra TEUF artikel 34, da en sådan i stedet udgør en intern afgift efter TEUF artikel 110. Danske punktafgifter vurderes derfor ikke diskriminerende da de rammer alle varer ens.

Flere ideer har været i spil for at bekæmpe grænsehandlen. Danmark har den udfordring at skatteprovenuet fra momsen er så stort at ethvert tiltag til reduktion heraf vil føre til voldsomt mistede skatteindtægter. Momsen udgør ca. 1/3 af samtlige skatteindtægter og over 300 mia. kr., hvorfor reduktion heraf ikke står mål med grænsehandlen og det mistede skatteprovenu. Da nedsættelse af moms ikke er økonomisk overkommeligt, synes en målrettet reduktion i grænsehandelsfølsomme varer som er mere farbar, og det er også den vej politikerne har fulgt de seneste 10 år. Udfordringen er, at man vil skulle gå på kompromis med selve rationalet bag flere af afgifterne der bunder i miljø eller sundhed. Når afgiften og dermed priserne reduceres, vil forbruget af de pågældende varer også øges til potentiel skade for sundhed og miljø.

Udover målrettet punktafgiftslempelse synes fokus på forbrugernes adfærd og information at være den mest realistiske måde at sikre en rimelig balance mellem grænsehandel, skatteindtægter og sundhed. Synlighed for de faktiske transportomkostninger og tidsforbrug kan bruges til dette

Forkortelser

Bl.a. = Blandt andet

CHOAL = Chokoladeafgiftsloven

Dvs. = Det vil sige

EU = Den Europæiske Union

FDIH = Foreningen for Dansk Internethandel FDIH

F.eks. = For eksempel

Hhv. = Henholdsvis

Jf. = Jævnført

Kg. = Kilogram

Kr. = Danske kroner

Mia. = Milliard

TEUF = Traktaten for den Europæiske Unions Funktionsmåde

§ = Paragraf

Litteraturliste

Analysér & publiceringer:

Dansk Erhverv: Grænsehandelsanalyse – afgifter på grænsen (2018). Internetadresse: <https://www.danskerhverv.dk/siteassets/mediafolder/downloads/analysenotater-2018/analysenotat--grænsehandelsanalyse-2018.pdf>
- Besøgt 25.02.2019

Dansk Erhverv: Velstand frem for skattetryk (2018). Internetadresse: <https://www.danskerhverv.dk/siteassets/mediafolder/downloads/politiske-rapporter/velstand-frem-for-skattetryk---dansk-erhvervs-skatte-og-afgiftspolitik.pdf> - Besøgt d. 29.04.2019

Regeringen: Forbruger i en digital verden – regeringens forbrugerpolitiske strategi (2018). Internetadresse: <https://www.regeringen.dk/publikationer-og-aftaletekster/forbruger-i-en-digital-verden/>
-Besøgt 05.01.2019

Konkurrence og forbrugerstyrelsen: Procesguide for adfærdsbaseret forbrugerregulering (2018). Internetadresse: <https://www.kfst.dk/media/53289/procesguide-for-adfaerdsbaseret-forbrugerregulering.pdf>
-Besøgt 05.01.2019

Skatteministeriet: Rapport om grænsehandel (2004). Internetadresse: <https://www.skm.dk/media/133560/rapport.pdf>
-Besøgt 17.07.2019

Skatteministeriet: Generel Skattestatistik - Nationalregnskabsopgørelse af de samlede skatter og afgifter (2018). Internetadresse: <https://www.skm.dk/skattetal/statistik/generel-skattestatistik/nationalregnskabsopgoerelse-af-de-samlede-skatter-og-afgifter>
- Besøgt 11.07.2019

Konkurrence og forbrugerstyrelsen: Adfærdsbaseret forbrugerregulering (2018). Internetadresse: <https://www.kfst.dk/media/53284/adfaerdsbaseret-forbrugerregulering.pdf>
-Besøgt 23.03.2019

Europa kommissionen: Study on consumers' attitudes towards terms and conditions (2016). Internetadresse: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/terms_and_conditions_final_report_en.pdf
-Besøgt 23.06.2019

Skatteministeriet: Faktaark vedrørende aftale om Erhvervs og iværksætterinitiativer 2017. Internetadresse: http://www.skm.dk/media/1542163/faktaark_det-blaa-danmark.pdf
-Besøgt 25.01.2019

Skatteministeriet: Mål og resultatplan 2019 (2019). Internetadresse <https://www.ft.dk/samling/20181/almdel/SAU/bilag/180/2032872.pdf>
-Besøgt 27.07.2019

Skatteministeriet: Sanering af punktafgifter af 25 oktober 2017 (2017). Internetadresse: <https://www.skm.dk/media/1530964/hovedrapport-sanering-af-punktafgifter.pdf>
-Besøgt 25.01.2019

Skatteministeriet: Skatteøkonomisk redegørelse af 20. juni 2018 (2018). Internetadresse: <https://www.skm.dk/media/1730618/Skatteøkonomisk-redegoerelse-2018.pdf>
-Besøgt 25.01.2019

Skatteministeriet: Status over grænsehandel 2017 (2017). Internetadresse: https://www.skm.dk/media/1530969/status_over_graensehandel_2017.pdf
-Besøgt 04.02.2019

Skatteministeriet: Faktaark af 12. juni 2018 - Grænsehandlen med nydelsesmidler er omtrent halveret siden 00'erne (2018). Internetadresse: http://www.skm.dk/media/1615111/faktaark_graensehandlen-med-nydelsesmidler-er-halveret-siden-starten-af-00erne.pdf
-Besøgt 22.03.2019

Europakommissionen: Fri bevægelighed for varer - Håndbog for anvendelsen af traktatens bestemmelser om varenes frie bevægelighed (2010). Internetadresse: <https://publications.europa.eu/da/publication-detail/-/publication/a5396a42-cbc8-4cd9-8b12-b769140091cd>
- Besøgt 02.04.2019

SKAT: Generelt om punktafgifter (2019). Internetadresse: <https://skat.dk/skat.aspx?oid=2234916>
-Besøgt 22.03.2019

Miljø og fødevarerudvalget 2015-16, MOF alm. Del Bilag 351: Dansk Erhverv klager til EU-Kommissionen over manglende tysk dåsepanthåndhævelse. Internetadresse: <https://www.ft.dk/samling/20151/almDEL/mof/bilag/351/1611776.pdf>
-Besøgt 22.05.2019

Erhvervs- og Vækstministeriet. Aftale om erhvervs- og iværksætterinitiativer af 21.11.2017 (2017). Internetadresse: <https://www.regeringen.dk/publikationer-og-aftaletekster/aftale-om-erhvervs-og-ivaerksaetterinitiativer/>
- Besøgt 21.05.2019

Årsrapport. Udgivet af Fleggaard Holding. Internetadresse: <http://www.fleggaard-holding.dk/om-fleggaard/aarsrapport> - Besøgt d. 29.08.2019

Skatteudvalget almindelig del samling 2018-2019 - Præsentation fra foretræde den 15. november 2018 fra Fleggaard Holding A/S vedrørende grænsehandel (2018). Internetadresse: <https://www.ft.dk/samling/20181/almDEL/sau/bilag/52/index.htm>
- Besøgt 22.05.2019

Consumer decision making – a reascherch note – Torben Hansen (2003). Internetadresse: <https://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/6639/wp.2.pdf>
– Besøgt 28.08.2019

Principielle overvejelser om grænsehandel. Udgivet af Skatteministeriet. Internetadresse: <https://www.skm.dk/skattetal/analyser-og-rapporter/rapporter/2000/november/rapport-om-graensehandel-2000/kapitel-iii-principielle-overvejelser-om-graensehandel> - Besøgt d. 11.06.2019

Varehandlen udenfor Danmark steg igen. Udgivet af Danmarks Statistik. Internetadresse: <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyt/NytHtml?cid=28336> - Besøgt d. 11.06.2019

Etiske og miljømæssige udtryk i markedsføringen. Udgivet af Forbrugerombudsmanden. Internetadresse: <https://www.forbrugerombudsmanden.dk/hvad-gaelder/markedsfoeringsloven/etik-og-miljoe/> - Besøgt d. 02.08.2019

Vejledninger:

Den juridiske vejledning 2019-1, E.A.1.1 (<https://skat.dk/skat.aspx?oid=1946658>)

Den juridiske vejledning 2019-1, E.A.1.2 (<https://skat.dk/skat.aspx?oid=1946659>)

Den juridiske vejledning 2019-1, E.A.2.4.2 (<https://skat.dk/skat.aspx?oID=2084857&chk=215961>)

Den juridiske vejledning 2012-02- E.A.3.4.1 (<https://skat.dk/skat.aspx?oId=1977168&chk=205780>)

Den juridiske vejledning 2019-02- E.A.1.8.1.1 (<https://skat.dk/skat.aspx?oid=1946676>)

Love og direktiver:

LBK nr. 287 af 28/03/2011 - Bekendtgørelse af lov om merværdiafgift (momsloven)

LBK nr. 419 af 7 maj 2012 om afgift af mineralvand m.v.

LBK nr. 1010 af 03/07/2018 - Lov om afgift af chokolade- og sukkervarer m.m.

Lov nr. 169 af 05/06/1953 – Danmarks riges grundlov (Grundloven)

Lov nr. 1385 af 21 december 2009 (spiritusafgiftsloven)

Rådets direktiv 2008/118/EF (Cirkulationsdirektivet)

Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 - Momsdirektivet

Rådets direktiv 94/62 af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald

Rådets direktiv 2018/852 af 30. maj 2018 om ændring af direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald

Traktat:

Traktaten om den europæiske unions funktionsområde 2012/ C 326/01

Retspraksis:***EU domme:***

Dom af 15 juli 1964 i sag 6/64, Costa mod ENEL

Dom af 10 december 1968 i sag 7/68- Kommissionen mod Italien s. 544

Dom af 12 juli 1973 i sag 2/73- Geddo s. 865

Dom af 11 juli 1974 i sag C-8/74 Dassonville

Dom af 20 februar 1979 i sag 120/78 – Cassis De Dijon

Dom af 24 november 1982 i sag 249/81 – Kommissionen mod Irland

Dom af 23 november 1993 i de forenede sager sag C-267/91 og C-268/91 – Keck og Mithouar

Dom af 20 marts 1997 i sag C-295/95 – Kommissionen mod Frankrig

Dom af 14 december 2004 i sag C-463/01 – Kommissionen mod Tyskland

Dom af 22 januar 2002 i sag C-390/99 - Canal Satélite Digital mfl.

Dom af 15 marts 2007 i sag C-54/05 – Kommissionen mod Finland

Dom af 15 november 2007 i sag C-319/05- Kommissionen mod Tyskland

Dom af 21. februar 2008 i sag C-425/06 Part Service, præmis 34

Dom af 10 februar 2009 i sag C-110/05 – Kommissionen mod Italien pr. 35

Dom af 12 november 2015 i sag C-198/14

Danske domme:

U.2010.2506, Både der blev afhentet i Tyskland, anses for købt og leveret i Danmark, hvortil der skulle betales moms

Artikler:

Martin J. Eppler & Jeanne, Mengis: The Concept of Information Overload: A Review of Literature from Organization Science, Accounting, Marketing, MIS, and Related Disciplines, 2010.

Derbaix, C.M. and Pham, M.T.: Affective Reactions to Consumption Situations: A Pilot Investigation. Journal of Economic Psychology, 1991, s. 12 & ss. 325-355.

Heath, Robert George: How advertisers seduce our subconscious. I: *artikel*, 2016.

Jeannet H. van Houwelingen & W. Fred van Raaij, Journal of Consumer Research, Vol. 16, No. 1, Jun., 1989, ss. 98-105.

Lemon, Laura L.: #Sponsored #Ad: Agency Perspective on Influencer Marketing Campaigns. I: *artikel*, 2018, s. 258-274.

Mørch, Svend.: Handlingsteorien. En ny fællesnævner for socialpsykologien? Udkast nr. 1, 1994.

Strong, Edward K.: Theories of selling, Journal of Applied Psychology, Vol. 9(1), 1925.

Internet:

Dansk Erhverv gør status for e-handelen i 2017. Udgivet af Dansk Erhverv.

Internetadresse: <https://www.danskerhverv.dk/varktøjer/e-analyse-2017/>

Besøgt d. 10.09.2019

EU får hård, dansk nød at knække. Udgivet af Berlinske.

Internetadresse: <https://www.berlingske.dk/virksomheder/eu-faar-haard-dansk-noed-at-knaekke> -

Besøgt d. 11.04.2019

Endelig knækkes nøddeafgiften. Udgivet af Dansk Erhverv.

Internetadresse: <https://www.danskerhverv.dk/politik-og-analyser/skat/noddeafgift/> -

Besøgt d. 25.05.2019

Det indre marked. Udgivet af Folketinget. Internetadresse: <https://www.eu.dk/da/fakta-om-eu/politikker/dim> - Besøgt d. 22.04.2019

Dyrere cigaretter er det absolut mest effektive middel i kampen mod rygning. Udgivet af Information. Internetadresse: <https://www.information.dk/indland/2019/05/dyrere-cigaretter-absolut-mest-effektive-middel-kampen-rygning> - Besøgt d. 27.06.201

Fra den 1. juli 2019 indføres registreringsmulighed som oplagshaver i emballageafgiftsloven. Udgivet af SKAT. Internetadresse: <https://skat.dk/skat.aspx?oid=2289923> - Besøgt d. 23.05.2019

Ease of doing Business in Denmark. Udgivet af The World Bank.

Internetadresse: <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/denmark> - Besøgt d. 16.06.2019

Til kamp mod grænsehandel: Vil oprette afgiftsfri zone i Sønderjylland. Udgivet af DR.

Internetadresse: <https://www.dr.dk/nyheder/penge/til-kamp-mod-graensehandel-vil-oprette-afgiftsfri-zone-i-soenderjylland>

- Besøgt d. 25.04.2019

Afgiftsfri zone kan være i alvorlig strid med EU-regler. Udgivet af JydskeVestkysten.

Internetadresse: <https://www.jv.dk/regionalt/Afgiftsfri-zone-kan-vaere-i-alvorlig-strid-med-EU-regler/artikel/2607771> - Besøgt 25.04.2019

Godt nyt til danskere, der køber billige øl og sodavand ved grænsen. Udgivet af Finans.

Internetadresse: <https://finans.dk/erhverv/ECE11018641/godt-nyt-til-danskere-der-koeber-billige-oel-og-sodavand-ved-graensen/?ctxref=ext> - Besøgt d. 22.04.2019

Socialdemokratiet retter kritik: Få grænsedåserne væk fra naturen. Udgivet af TV2.

Internetadresse: <http://nyheder.tv2.dk/samfund/2019-03-31-socialdemokratiet-retter-kritik-faa-graensedaaserne-vaek-fra-naturen> - Besøgt d. 28.04.2019

Artikel 36 EUF: Undtagelser fra forbuddet mod handelsrestriktioner. Udgivet af Folketinget. Internetadresse: <https://www.eu.dk/da/dokumenter/traktater/traktaten-euf/tredje-del/afsnit-ii/kapitel-3/artikel-36> - Besøgt d. 13.07.2019

Historik og lovgrundlag. Udgivet af Tax.dk. Internetadresse: https://tax.dk/jv/ea/E_A_1_1.htm - Besøgt d. 20.08.2019

Alkohol, kaffe og slik er til sammen større klimasyndere end oksekød. Udgivet af DR. Internetadresse: <https://www.dr.dk/nyheder/indland/alkohol-kaffe-og-slik-er-til-sammen-stoerre-klimasyndere-end-oksekoed> - Besøgt d. 14.08.2019

Landbruget betalte for rapport, som gjorde øl, kaffe og slik til større klimasyndere end oksekød. Udgivet af Information. Internetadresse: <https://www.information.dk/indland/2019/08/landbruget-betalte-rapport-gjorde-oel-kaffe-slik-stoerre-klimasyndere-oksekoed> - Besøgt d. 24.08.2019

Priser i Norge (i forhold til Danmark og EU). Udgivet af Arbejde i Norge. Internetadresse: <https://www.arbejdeinorge.dk/priser-i-norge-i-forhold-til-danmark> - Besøgt d. 02.09.2019

Supermarkederne påvirker 80 procent af dine indkøb. Udgivet af DR. Internetadresse: <https://www.dr.dk/levnu/mad/supermarkederne-paavirker-80-procent-af-dine-indkoeb> - Besøgt d. 11.06.2019

Vi lader os lokke til impuls køb i supermarkedet. Udgivet af Søndagsavisen. Internetadresse: <https://www.sondagsavisen.dk/forbrug/2017-08-17-vi-lader-os-lokke-til-impulskob-i-supermarkedet/> - Besøgt d. 11.06.2019

Internt dokument: Regeringen planlægger lille prisstigning på cigaretter. Udgivet af Altinget. Internetadresse: <https://www.altinget.dk/artikel/internt-notat-regeringen-planlaegger-lille-prisstigning-paa-tobak> - Besøgt d. 11.09.2019

Besparelse eller hyggetur? Så mange dåser skal du købe, før grænseturen betaler sig. Udgivet af DR. Internetadresse: <https://www.dr.dk/nyheder/regionale/midtvast/besparelse-eller-hyggetur-saa-mange-daaser-skal-du-koebe-foer> - Besøgt d. 13.09.2019

Bøger:

Andersen, H og S Mørch: *Socialpsykologiens verdener*. 1. udg. Psyke & logos, 2000.

Andersen, Finn Rolighed og Bjarne Warming Jensen mfl.: *International markedsføring*. 5. udg. Trojka, 2015.

Blume, Peter: *Introduktion til jura*. 2. udg. Akademisk Forlag, 1998.

Buch-Madsen, Kim: *Marketing – Klart og koncentreret*. 1. udg. Forlaget Samfundslitteratur, 2005.

Daniel, Thorbjørn mf.: *Grundlæggende EU-ret*. 2 udg. Jurist og økonomforbundets forlag, 2011.

Evans, Martin, Ahmad Jamal & Gordon Foxall: *Consumer Behavior*. Second Edition, John Wiley & Sons, 2009.

Eide, Erling & Stavang, Endre: Rettsøkonomi. 7 udg. Cappelen Akademisk Forlag – 2008.

Hansen, Flemming: Forbrugeradfærd og beslutning. 1. udg. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, 1987.

Kahneman, Daniel: *AT TÆNKE - hurtigt og langsomt*- (orig.titel: *Thinking, fast and slow*). 1. udg. Lindhardt og Ringhof, 2013.

Kotler, Philip & Kevin Keller: Marketing Management. 12. udg, Pearson Prentice Hall, 2006.

Knudsen, Christian: Økonomisk metodologi bind 1, Videnskabsteori & forklaringstyper. 2. udg. Jurist- og økonomforbundet forlag, 1994.

Kotler, Philip, Gary Armstrong, Veronica Wong & John Saunders: Principles of Marketing. 5 udg. Pearson Education Limited, 2008.

Layder, Derek: Understanding Social Theory. 1 udg. Sage Publications, 1994.

Neergaard, Ulla, og Ruth Nielsen. EU-ret: Fri bevægelighed: 3 udg. Karnov group, 2018.

Rise, Thomas: 'Retsøkonomi'. Forhandlingene ved det 35. nordiske juristmøtet i Oslo 18.-20. august 1999. Del 2. De nordiske Juristmøder (2000).

Ross, Alf.: Om Ret og Retfærdighed. 2 udg. Reitzels Forlag 1953, Genudgivet på Gyldendal i 2013 med introduktion af Holtermann, Jakob.

Steiner, Josephine, Lorna Woods, and Philippa Watson.: EU Law. 11th ed. Oxford U.K: Oxford university Press, 2012.

Sørensen, Karsten Engsig, og Poul Runge Nielsen: EU-retten. 5 udgave, Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2010.

Tvarnø, Christina D. og Ruth Nielsen: *Retskilder og retsteorier*. 4. udg. Jurist og Økonomforbundets Forlag, 2014.

Wetherell, m: *Groups and Social Issues*. 7. udg. Sage Publications, London, 1996.

Andet:

Danmarks Statistik: Statistik over danskernes alkoholforbrug. Senest hentet fra dts.dk's online database d. 24.08.2019.

Guide om Eye tracking fra Imotion: "The Complete Pocket Guide". Downloaded senest d. 19 august 2019: (<https://imotions.com/guides/eye-tracking/>)

L217 – Svar spørgsmål nr. 6 af 14. juni 2013 - Skatteministeriet