

RAPPORT

FJERNING AV «350-KRONERSGRENSEN» FOR IMPORT TIL NORGE

VIRKNINGER PÅ SYSSELSETTING OG INNTEKTER TIL STATEN





Forord

På oppdrag fra Virke Handel, Handel og kontor i Norge, NHO Service og Handel, NHO Mat og Drikke og Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund har Menon Economics vurdert effektene av en eventuell fjerning av den såkalte 350-kronersgrensen for netthandelsimport på statens inntekter og arbeidsplasser i Norge. Dette har videre blitt vurdert opp mot kostnadene for transportørene som oppstår i det et slikt vedtak implementeres. Det har vært viktig å vurdere alle fakta og usikkerhetsmomenter for å komme frem til et godt faktagrunnlag til bruk for både opinion og folkevalgte. Vi håper dette vil være et interessant bidrag inn i debatten om og vurderingen av ordningens negative konsekvenser.

September 2018

Erland Skogli
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	4
Statens provenyinntekter vil øke betydelig	4
Redusert netthandelsimport vil bidra til økt konsum i Norge – som gir flere tusen arbeidsplasser	4
Kostnadene knyttet til fortolling vil øke, men langt mindre enn økningen i inntektene til staten	4
Andre positive effekter av å fjerne grensen	5
1. INNLEDNING OG BAKGRUNN	6
1.1. Kort om 350-kronersgrensen	7
1.2. Utviklingstrekk innen detaljhandel og netthandel i Norge	7
1.3. Debatten i Norge om ordningens konsekvenser – status	8
1.4. Utvikling og status i våre naboland, EU og Australia	9
1.4.1. Sverige	9
1.4.2. Finland	9
1.4.3. Danmark	9
1.4.4. EU	9
1.4.5. Australia	10
1.5. Studiens horisont: 2019 og 2023	10
2. VIRKNINGER AV Å FJERNE 350-KRONERSGRENSEN	11
2.1. Virkninger av å fjerne 350-kronersgrensen	11
2.1.1. Endringer i skatteproveny	11
2.1.2. Økt sysselsetting og verdiskaping i Norge	12
2.1.3. Kostnader ved implementering	14
2.2. Kort om usikkerhet i anslagene	14
3. BAKGRUNN OG FORUTSETNINGER FOR BEREGNINGENE	16
3.1. Markedsstørrelse	16
3.1.1. Markedet i dag	16
3.1.2. Markedsvekst	19
3.2. Endring i forbruksmønsteret som følge av regelendring	20
3.2.1. Effekter på priser av å fjerne 350-kronersgrensen	22
3.2.2. Reaksjon fra konsumentene	23
3.2.3. Utenlandske nettbutikkers tilpasning til nye regler	25
3.2.4. Retur av uavhentede sendinger	25
3.3. Oppsummering	25
4. FRA MARKED TIL SYSSELSETTING OG SKATTEPROVENY	28
4.1. Beregningsmetodikk	28
4.1.1. Effekter gjennom økt netthandel i Norge	28
4.1.2. Effekter gjennom økt konsum av andre varer og tjenester	28
4.1.3. Beregning av indirekte effekter (ringvirkninger)	29
4.1.4. Fra omsetning til skatteinntekter	29
4.2. Anslag på endret aktivitet og skatteproveny	30
4.2.1. Brutto og nettoeffekter	30
4.3. Usikkerhet i anslagene	30
5. ANDRE SAMFUNNSØKONOMISKE EFFEKTER	32
5.1. Frakt og håndteringskostnader	32
5.1.1. Konsekvenser av subsidiert frakt fra Kina og andre utviklingsland (UPU-avtalen)	32

5.1.2. Fortollingsgebyr og selvdeklarerer	33
5.1.3. Fortolling utført av netthandelsaktørene selv eller betalingsformidlere	34
5.1.4. Konsekvenser for våre anslag	34
5.2. Effekter knyttet til norske særavgifter og grensehandel	35
5.2.1. Særavgifter og netthandel	35
5.2.2. Netthandel under 350 kroner som en del av nordmenns grensehandel	35
5.3. Effekter knyttet til klima	36
5.4. Ordningens betydning for forbrukersikkerhet og import av ulovlige produkter	36
5.5. Effekter knyttet til bevisst feilmerking av pakkers verdi	37
5.6. Kort om vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	38
5.6.1. Kostnader og nytte	38
5.6.2. Kostnader	38
5.6.3. Nytte	38
5.6.4. Usikkerhet og fordeling	39
6. KONKLUSJON OG OPPSUMMERING	40
Statens provenyinntekter vil øke betydelig	40
Redusert netthandelsimport vil bidra til økt konsum i Norge – som gir flere tusen arbeidsplasser	40
Kostnadene knyttet til fortolling vil øke, men langt mindre enn økningen i inntektene til staten	40
Andre positive effekter av å fjerne grensen	41
KILDEHENVISNINGER	42
VEDLEGG	44
Resultater fra sensitivitetsanalysen	44
Proveny	44
Sysselsettingseffekter	45
Kostnader	47

Sammendrag

Statens provenyinntekter vil øke betydelig

Menons beregninger viser en betydelig provenygevinst ved fjerning av 350-kronersgrensen: Staten vil kunne få økte inntekter fra merverdiavgift i størrelsesorden **900 millioner kroner** i innføringsåret. Våre beregninger tar utgangspunkt i et relativt lavt estimat for netthandelsimport av varer under 350 kroner på ca. 4 milliarder kroner i 2017. SSB oppgir at dette tallet kan være så høyt som 18,4 milliarder kroner, men usikkerheten i tallene gjør at man i denne utredningen har valgt å benytte et konservativt estimat.

Som følge av veksten i netthandelen (vi benytter et forsiktig vekstanslag på 11,5 prosent) vil provenyinntektene øke år for år og representere over **1,5 milliarder kroner i 2023**.

Beregningene viser altså at det er snakk om milliardinntekter til staten ved en fjerning av grensen i form av økt innkreving av merverdiavgift. I tillegg kommer provenyeffekter av økt verdiskaping i Norge, dvs. skatter og avgifter på lønn og overskudd knyttet til den økte aktiviteten i norsk økonomi som en fjerning av grensen vil gi.

Redusert netthandelsimport vil bidra til økt konsum i Norge – som gir flere tusen arbeidsplasser

Nordmenns konsum vil ved fjerning av grensen vris mer mot kjøp av norske varer og tjenester, og dette vil i sin tur øke sysselsettingen i Norge med anslagsvis **1 700 årsverk**.

På sikt antar man at utenlandske nettbutikker vil moms-registrere seg i Norge, slik for eksempel Wish nå har gjort i Sverige. Dette vil kunne redusere sysselsettingseffekten noe: Arbeidsplasser innen norsk handel og tjenester vil da igjen bli erstattet av arbeidsplasser i utlandet, for eksempel ansatte i netthandelsgiganter som Amazon, Alibaba eller Wish.

Kostnadene knyttet til fortolling vil øke, men langt mindre enn økningen i inntektene til staten

Det er i hovedsak to kostnader ved å implementere fjerningen av 350-kronersgrensen. Den ene er knyttet til forventet, kortvarig, økning i andel returer av sendinger. Den andre er økt kostnad knyttet til fortolling av varene som tidligere var fritatt avgift. Her er det naturlig å ta utgangspunkt i Postens fortollingsgebyr, siden Posten er den helt dominerende transportaktøren med en markedsandel på over 90 prosent. Vi finner at kostnadene vil beløpe seg til ca. 290 millioner kroner i innføringsåret, og reduseres til ca. 230 millioner i 2023.

Det er naturlig å forvente at disse transaksjonskostnadene vil gå raskt ned når fraktselskapene og netthandelsselskapene får et kostnads-insentiv til å implementere mer effektive digitale løsninger. For netthandelsselskapene vil den europeiske «VAT One Stop Shop-løsningen» som skal implementeres i 2021 etter hvert være den naturlige plattformen. Dessuten finnes det allerede i dag en nettbasert løsning levert av norske tollmyndigheter som gjør det mulig for forbrukeren å fortolle varene selv, slik praksis nå er i Finland.

Det er viktig å merke seg at disse kostnadene uansett ikke vil ha noen provenyeffekt: Det vil ikke være naturlig å bevilge penger over statsbudsjettet til ulike norske og internasjonale fraktselskaper, internasjonale netthandels-selskaper og konsumenter for å kompensere for denne kostnaden¹.

¹ Hvorvidt myndighetene ønsker å bevilge penger til en eventuell videreutvikling av den allerede eksisterende nettbaserte selvdeklareringsordningen over statsbudsjettet er et spørsmål som vi ikke tar stilling til i denne utredningen.

Andre positive effekter av å fjerne grensen

- Den såkalte *grensehandelen*, nordmenns handleturer til særlig Sverige, øker raskt. Vår grensehandel i Sverige har store negative implikasjoner for inntekter til staten og arbeidsplasser i varehandelen. En økende del av denne grensehandelen er netthandelen under 350 kroner. Utenlandske nettbutikker betaler verken merverdiavgift eller særavgifter som for eksempel sukkeravgift. Dette gir norske utsalgssteder en betydelig konkurranseulemp. Fjerning av 350-kronersgrensen vil kunne redusere de negative effektene ved å bremse denne grensehandelen.
- Manglende kontroll på import av varer fra utenlandske nettbutikker utfordrer forbrukersikkerheten. Lav kontroll på import av varer under 350-kronersgrensen åpner for innførsel av produkter som ikke er i tråd med europeisk standard. Eksempler på dette er leker som inneholder giftstoffer og mobilladere som er brannfarlige. Manglende kontroll gir også rom for import av produkter som er ulovlige i seg selv, slik som ulovlige medikamenter og dopingpreparater.
- Bevisst feilmerking av pakkens verdi fra utenlandske netthandelsselskaper er et gjennomgående problem for land med terskelverdier for avgiftsfritak. I EU er det anslått at bevisst feilmerking påførte EU-land tap i størrelsesorden 5 milliarder Euro i 2017, og dette er en av hovedgrunnene til at EU nå har vedtatt å avvikle grensen på 22 Euro. Det er vanskelig å anslå det faktiske omfanget av feilmerking i Norge, men det er grunn til å tro at det er betydelig.

Finansministeren har svart Stortinget at ordningen fungerer godt (men dessverre ikke blir brukt fordi transportørene uansett tar gebyrer selv om man selvdeklarerer), og vi må dermed anta at det uansett ikke er behov for kostbare endringer.

1. Innledning og bakgrunn

Det har i lang tid pågått en diskusjon i offentligheten og blant folkevalgte om hvorvidt den såkalte 350-kronersgrensen for toll- og avgiftsfritak for netthandel fra utlandet skaper større ulemper enn fordeler. Ordningen ble i sin tid innført som et forenklingstiltak i Norge som i andre europeiske land/EU, men med den eksplosive veksten i netthandel de siste årene har ulempene i form av tapte inntekter til staten og tapte arbeidsplasser, blitt vesentlig større. Dette har ført til at man har fjernet grensen i land som Sverige og Frankrike, og at EU har vedtatt å fjerne grensen innen 2021 som en følge av at ulempene nå vurderes som vesentlig større enn forenklingsfordelene². Stortinget har nå fulgt etter EU og vedtatt at regjeringen må utrede en fjerning av ordningen.³ Fristen for å komme tilbake til Stortinget er senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2019.

I denne rapporten vurderer Menon virkningene av å fjerne dagens unntak for merverdiavgift og fortollingsgebyr for forsendelser fra utlandet med en verdi inkludert frakt og forsikring på under 350 kroner. Vi er særlig opptatt av hvordan dette tiltaket vil påvirke sysselsetting, verdiskaping og skatteproveny i Norge på kort og mellomlang sikt (fem år fremover). I tillegg er vi opptatt av å drøfte samfunnsøkonomiske effekter som i større grad omhandler effektiv ressursbruk i samfunnet. Her spiller endrede fraktkostnader en avgjørende rolle. Fra et samfunnsøkonomisk ståsted vil ordninger som bidrar til å øke transaksjonskostnadene ofte lede til et tap for samfunnet.

Det er et gjennomgående problem at det finnes lite statistikk som dekker omfanget av netthandel med varer under grensen på 350 kroner. Hvor stor denne handelen er i dag og hvor stor den vil bli i årene fremover er helt avgjørende for hvilke effekter en fjerning av grensen vil gi. Hovedorganisasjonen Virke, SSB, PostNord og Posten/Oslo Economics har alle nylig presentert anslag for dette markedet, men tallene er ulike. I denne rapporten drøfter vi hvilke anslag som basert på grunnlagsdataene synes mest korrekt, for så å beregne virkningene av netthandelsimport på sysselsetting og skatteproveny. Rapporten inneholder en rekke sensitivitetstester basert på metoder innen risikoanalyse.

Rapporten er organisert på følgende måte:

Vi går først igjennom bakgrunn for saken samt forholdene i sammenlignbare land i dette innledende kapittelet. I kapittel 2 presenterer vi kort våre beregninger, før vi i kapittel 3 redegjør for beregningsmetodikk og sentrale forutsetninger for beregningene. Her fokuserer vi på markedsstørrelse, markedsvekst og hvordan forbrukerne og netthandlene tilpasser seg til en fjerning av ordningen over tid. I kapittel 4 går vi nærmere inn i våre beregninger knyttet til sysselsetting, verdiskaping og skatteproveny. I kapittel 5 går vi igjennom en rekke elementer som er av samfunnsøkonomisk betydning og som aktualiseres i forbindelse med en fjerning av ordningen. Til slutt oppsummerer og konkluderer vi i kapittel 6.

² "Consignments supplied directly to consumers below EUR 10/22 can benefit from a VAT exemption... This measure was designed at the time of its adoption in 1983 as a simplification measure... With the rise of e-commerce, this has however turned into an expensive and growing tax subsidy benefiting non-EU sellers and triggering relocations of EU businesses to third countries..." EU impact assessment - Modernising VAT for cross-border B2C e-Commerce: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/digital-single-market-modernising-vat-cross-border-ecommerce_en

³ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=71879>

1.1. Kort om 350-kronersgrensen

Siden 1999 har det vært mulig å kjøpe varer fra utlandet for inntil 200 kroner uten å beregne toll og merverdiavgift. Ordningen har røtter tilbake til 1975 hvor det ble gitt fritak for merverdiavgift og toll når samlet avgiftsbeløp var på under 20 kroner. Den 1. januar 2015 ble grensen hevet fra 200 kroner til 350 kroner inkludert frakt- og forsikringskostnader. Dette er grensen som er gjeldene i dagens regelverk.

Det er tolletatens valutakurser på fortollingstidspunktet som gjelder ved beregningen. Hvis varens pris, fraktkostnader og forsikringskostnader summerer seg til mer enn 350 kroner skal det betales merverdiavgift og sendingen fortolles. I så tilfelle tar posten et flatt fortollingsgebyr på 158 kroner inkl. merverdiavgift per sending. Hvis varen ikke hentes og returneres av kunden, veltes kostnaden for fortolling og retur over på Posten.

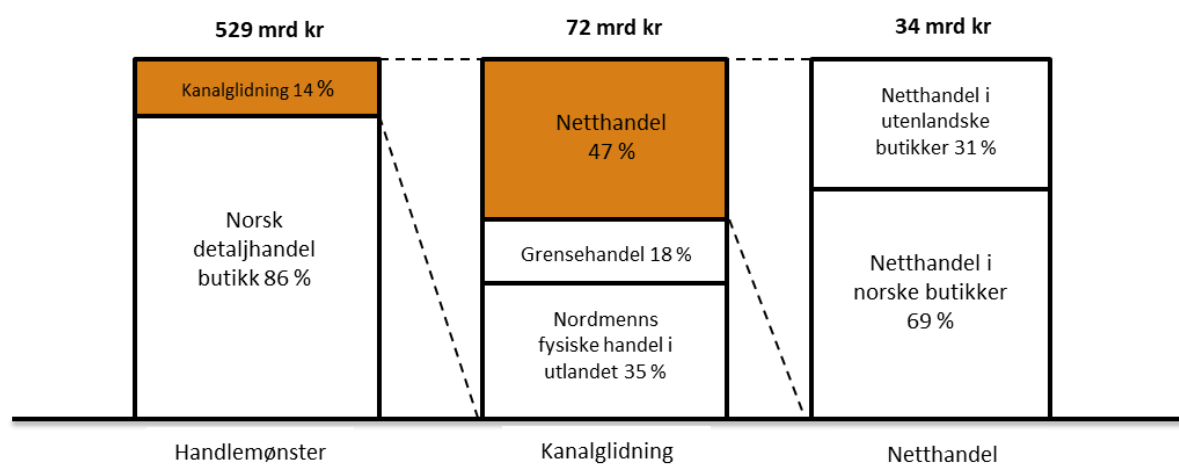
350-kronersgrensen inkluderer ikke alkoholholdige drikkevarer og tobakksvarer. Ved kjøp av alkohol i utenlandske nettbutikker skal derfor alle avgifter betales. Tobakk er det derimot forbudt å kjøpe på internett uten særskilt tillatelse. Videre foreligger det et særskilt merverdifritak på bøker til eget bruk, hvilket også inkluderer aviser, tidsskrifter, tegneserier, sangbøker og lydbøker med samme innhold som en trykt bok. Dersom en bok er solgt sammen med andre varer og ankommer i en felles forsendelse, gjelder ikke fritaket.

1.2. Utviklingstrekk innen detaljhandel og netthandel i Norge

Figur 1-1 beskriver sammensetningen av norsk varehandel i 2016, fordelt på salgskanaler. Nordmenn handlet for 529 milliarder kroner i 2016. Norsk detaljhandel i butikk sto for 86 prosent av dette. Kanalglidning, definert som netthandel, grensehandel og nordmenns fysiske handel i utlandet, utgjorde de resterende 14 prosentene. Netthandelen representerte knappe halvparten av dette, tilsvarende 34 milliarder kroner. Vi ser med andre ord at netthandel i 2016 ikke utgjorde mer enn 6,5 prosent av all handel, men denne handelen er i kraftig vekst.

Virke estimerer at knappe 70 prosent av netthandelen formidles gjennom norske nettbutikker. Denne andelen er estimert ved et anslag på nordmenns totale netthandel, basert på ulike barometre, fratrasket korttransaksjoner med norske bank- og kredittkort i utlandet. Estimater viser at utenlandske nettbutikker sto bak omkring to prosent av nordmenns samlede detaljhandel i 2016.

Figur 1-1: Nordmenns handlemønster i 2016 (Virke, 2017)



Tall fra Virke viser at den gjennomsnittlige årlige veksten i netthandel av varer i utlandet fra 2011 til 2016 var på 27 prosent⁴. Med en slik vekst doubler handelen seg hvert tredje år. Når det gjelder netthandel av varer i Norge i samme perioden har veksten vært 12 prosent. Netthandelen har vokst langt raskere enn fysisk butikkhandel i Norge som hadde en årlig gjennomsnittsvekst på mindre enn 3 prosent i den samme perioden.

Hvorvidt denne kraftige veksten i utenlandsk og norsk netthandel fortsetter i årene som kommer er usikkert. På ett eller annet tidspunkt må veksten avta, men ettersom netthandelen fortsatt utgjør en svært begrenset andel av totalhandelen, er det god grunn til å forvente høy vekst i en god del år fremover. Per dags dato er det ingen tegn til at veksttakten har bremsset opp.

1.3. Debatten i Norge om ordningens konsekvenser – status

Det har i mange år pågått en debatt om ordningens fordeler og ulemper. Til tross for sterk motstand fra næringslivet (som ønsket grensen satt til null) økte regjeringen grensen fra 200 kroner til 350 kroner i 2015. I november 2015 klaget Virke den nye ordningen inn til EFTAs overvåkningsorgan, ESA, for brudd på statsstøttereglene Norge er bundet av gjennom EØS. Året etter konkluderte ESA med at 350-kronersgrensen ikke er ulovlig statsstøtte.⁵ Dette til tross for at fritaksgrensen skaper en konkurranseulempe for norsk næringsliv, da utenlandske bedrifter får en indirekte statsstøtte (gjennom avgiftsfritak) som norske bedrifter ikke får. På samme tid som EFTA behandlet saken var EU i ferd med å slutføre sin behandling av EUs egen 22-eurogrense, der EU endte opp med å konkludere at ordningen hadde store negative virkninger på offentlige inntekter og næringsliv i EU-land.⁶

Stortinget vedtok tidligere i år et representantforslag fra Kristelig Folkeparti der regjeringen ble bedt om å utrede fjerningen av avgiftsfritaket for varesendinger fra utlandet med verdi under 350 kroner og komme tilbake til Stortinget senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2019. Debatten har tiltatt som et resultat av den høye veksten i utenlandsk netthandel. Norges Banks tall på nordmenns korttransaksjoner i utenlandske nettbutikker viser en økning på 281 prosent i perioden 2011-2017. Representantforslaget ønsker 350-kronersregelen utredet for mulig fjerning, da den skaper en konkurranseulempe for norsk varehandel som videre gir utslag i tapt sysselsetting, tapte provenyinntekter til staten og tapt verdiskaping. Konsekvensene for norsk økonomi øker således i takt med veksten i netthandel fra andre land.

Finansdepartementet viser til at dersom grensen fjernes, blir forbrukerne ilagt et gebyr fra fraktselskapene som vil gjøre forsendelsene svært dyre og trolig hindre mye av utenlandsk netthandel med varer til en verdi under 350 kroner.

Tidligere i år gjennomførte Oslo Economics en analyse på oppdrag fra Posten Norge der man kommer frem til at provenyinntektene fra merverdiavgift til staten vil kunne bli 490 millioner kroner i innføringsåret (dvs. i 2019, hvis grensen vedtas fjernet ifbm. statsbudsjettet for 2019) og øke til 631 millioner kroner i 2023. Likevel konkluderer rapporten med at «å fjerne avgiftsfritaket på netthandelsimport under 350 kroner vil ha begrensede effekter på provenyeffekter, verdiskaping og sysselsetting i Norge.» Dette settes i sammenheng med kostnadene til fortolling og retur, «selv om mva-inntekter over tid vil overstige kostnadene».

⁴ <https://www.virke.no/tjenester/rapporter-analyse/rapporter/utvikling-nordmenns-netthandel-med-kort/>

⁵ ESA hevdet at ordningen er en naturlig del av et velfungerende sett med tollregler, og er med på å sikre effektiv tollbehandling av importvarer til Norge.

⁶ [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-3746 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3746_en.htm)

Oppsummert synes det som om «alle» anerkjenner det faktum at ordningen er konkurransevridende og diskriminerer norske butikker i konkurransen med utenlandske netthandelsaktører, samt at staten mister inntekter og at disse tapene er økende pga. den eksplosive veksten i netthandelsimporten under 350 kroner. Men mange hevder fortsatt at det blir for mye «plunder og heft» og kostnader for forbrukerne om grensen fjernes, og at dette også vil hindre internasjonal handel.

1.4. Utvikling og status i våre naboland, EU og Australia

1.4.1. Sverige

Sverige har ingen fribeløpsgrense. Alle forsendelser fra tredjeland pålegges derfor å betale avgifter uansett verdi. Tidligere måtte mottakeren selv meddele Tullverket hvor mye man skyldte i avgifter. Det resulterte i at importørene sjeldent betalte sin rettmessige andel til staten. Av den grunn ble det 1. mars 2018 innført et nytt system. Det svenske Tullverket kom til enighet med PostNord om en løsning der foretaket skal belaste alle pakker fra nettbutikker i Kina og andre land utenfor EU med administrasjonsgebyr, samt kreve inn avgifter på vegne av staten. Administrasjonsgebyret beløper seg til 75 svenske kroner på alle varer med en verdi under 1 500 kroner og 125 kroner for varer verdt over 1 500 kroner. Gebyret er med andre ord regulert. Utviklingen i Sverige går nå mot at det etableres avtaler med de store internasjonale netthandelsaktørene om å legge til rette for fortolling og betaling av merverdiavgift i forbindelse med nettkjøp fra Sverige. I første omgang er det gjort avtale med en av de største aktørene, Wish.com.

1.4.2. Finland

Finland opererer med en grense for avgiftsfritak på 22 Euro i henhold til EUs regelverk. For sendinger over dette beløpet benyttes et enkelt digitalt fortollingssystem som fungerer tilsynelatende godt og er kostnadsfritt for kunden. Hvis Posten fortoller sendinger over fritaksgrensen ilegges derimot et fortollingsgebyr på 25 Euro, som for øvrig er et av verdens dyreste. Nettløsningen er derfor et godt valg for de fleste.

1.4.3. Danmark

Danmark har en såkalt bagatellgrense på 80 kroner som for tiden er under stort press. Danske næringsorganisasjoner reagerer kraftig på at den store økningen i netthandel fra utlandet hovedsakelig skyldes at utenlandske aktører har bedre konkurransevilkår enn de danske. Danske myndigheter vil nå se på den svenske modellen i påvente av at EU fjerner grensen i 2021⁷.

1.4.4. EU

EU-kommisjonen besluttet i 2017 å modernisere merverdiavgift-systemet i det indre markedet. Det innebærer at fribeløpsgrensen for import fra tredjeland på 22 Euro (ca. 200 kroner) skal avvikles innen 2021. Varer kjøpt over nett fra land utenfor EU blir derfor avgiftspliktige uavhengig av verdien på forsendelsen. Vedtaket består også i å implementere et felles digitalt merverdiavgift-system. EU innfører et online merverdiavgiftsregister for netthandelsaktører utenfor EU. Løsningen, en digital «VAT One Stop Shop», innebærer at netthandelsaktører som vil selge til EU-land registrerer seg én gang, og deretter samler opp merverdiavgiftsinnbetaling på alle salg

⁷ <https://finans.dk/erhverv/ECE10813842/du-kan-koebe-billige-varer-fra-wish-og-alibaba-tre-aar-endnu/?ctxref=ext>

til en kvartalsvis betaling og rapportering til et EU-land. I praksis vil dette innebære at netthandelsaktører tvinges til å registrere seg i det som i realiteten er et felles Merverdiavgiftsregister for EU (VAT One Stop Shop) og ta inn merverdiavgift i forbindelse med alle salg (uten minimumsgrense) over nett til EU-borgere. Registerløsningen⁸ har allerede vært oppe og gå siden 2015. Det argumenteres for at 70-75% av internasjonal netthandel nå besørges av store netthandelsaktører/markeds plasser (som Amazon), og at det ikke vil være noen stor utfordring for disse aktørene å benytte denne elektroniske løsningen.⁹

1.4.5. Australia

Også utenfor Europa, og i enkeltland som kan sammenlignes med Norge med hensyn til størrelse og det faktum at de står utenfor et større tollsamarbeid som det EU representerer, innføres slike ordninger for å sikre merverdiavgiftsbetaling på netthandelsimport nå. Sist ute er Australia, som sommeren 2018 innførte et system der netthandelsaktører utenfor Australia pålegges å innkreve merverdiavgift på alle kjøp og uten noen minimumsgrense. Systemet som benyttes i Australia innebærer at netthandelsaktørene samler opp og betaler inn merverdiavgift på salg hver måned i en nettbasert løsning. Det beregnes for øvrig kun avgift på selve verdien av varen, transportkostnadene er ikke inkludert i avgiftsgrunnlaget.¹⁰

1.5. Studiens horisont: 2019 og 2023

I liket med analysen fra Oslo Economics antar vi at en fjerning av 350-kronersregelen kan iverksettes allerede fra 1. januar 2019. Vi studerer derfor hvordan en slik reform vil slå ut i endret sysselsetting, verdiskaping og skatteinntekter i reformens første år 2019.

Vi antar videre at de utenlandske nettbutikkene gradvis vil tilpasse seg nye regler og i økende grad tilby netthandel gjennom butikker som er momsregistrert i Norge, slik eksempelvis Zalando er i Norge og Wish er i Sverige. Innen 2023 vil da det meste av den utenlandske netthandelen ha reetablert seg i det norske markedet, men med momsplikt. I lys av dette er det naturlig å vurdere effektene av reformen i 2023.

En annen årsak til at vi vurderer 2023 som et interessant år er EUs arbeid med å implementere et felles regelverk for inndriving av merverdiavgift på import fra tredjeland. Det er varslet at dette kommer i 2021, men tar man høyde for enkelte utsettelse vil 2023 være et år det er rimelig å forvente at reformen er implementert i de fleste EU-land. Norge kan velge å ikke implementere en slik politikk, men vi anser det som høyst sannsynlig at Norge vil komme under press for å harmonisere med andre land fra dette året. Det er med andre ord grunn til å forvente at fjerning av denne typen merverdiavgifts- og tollunntak kommer av andre årsaker etter 2023.

Ved å se på 2023 får vi også frem hvordan resultatene påvirkes av veksten i markedet. Vi benytter et forsiktig vekstanslag (langt lavere enn veksten har vært de siste årene) på 11,5% per år i snitt for perioden. Denne veksten vil slå kraftig ut i beregningene av virkninger over tid.

⁸https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/telecommunications-broadcasting-electronic-services_en#infose/

⁹ [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-3746_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3746_en.htm)

¹⁰ <https://support.discoqs.com/hc/en-us/articles/360006427093-Australian-Goods-Services-Tax-GST->

2. Virkninger av å fjerne 350-kronersgrensen

En fjerning av 350-kronersgrensen vil gi staten økte inntekter ved å avgiftsbelegge småvarehandel fra utenlandske nettbutikker. Samtidig vil en avvikling av grensen føre til en prisøkning for varer fra utenlandske nettbutikker. Vår analyse viser at en stor andel av forbruket som i dag tilfaller utenlandske nettbutikker vil vris mot norske nettbutikker og annet konsum. Å innføre en merverdiavgift for denne varehandelen vil derfor både gi betydelige økte skatteinntekter for staten og samtidig øke aktiviteten i norsk næringsliv.

En fjerning av grensen vil også ha enkelte negative virkninger. I all hovedsak er dette knyttet til den økte ressursbruken som går til fortolling av varer og vil dekkes av forbrukerne. Posten vil trolig oppleve økte kostnader knyttet til en økning i returer. I sum finner vi uansett at gevinstene er langt større enn ulempene ved en fjerning av 350-kronersgrensen.

2.1. Virkninger av å fjerne 350-kronersgrensen

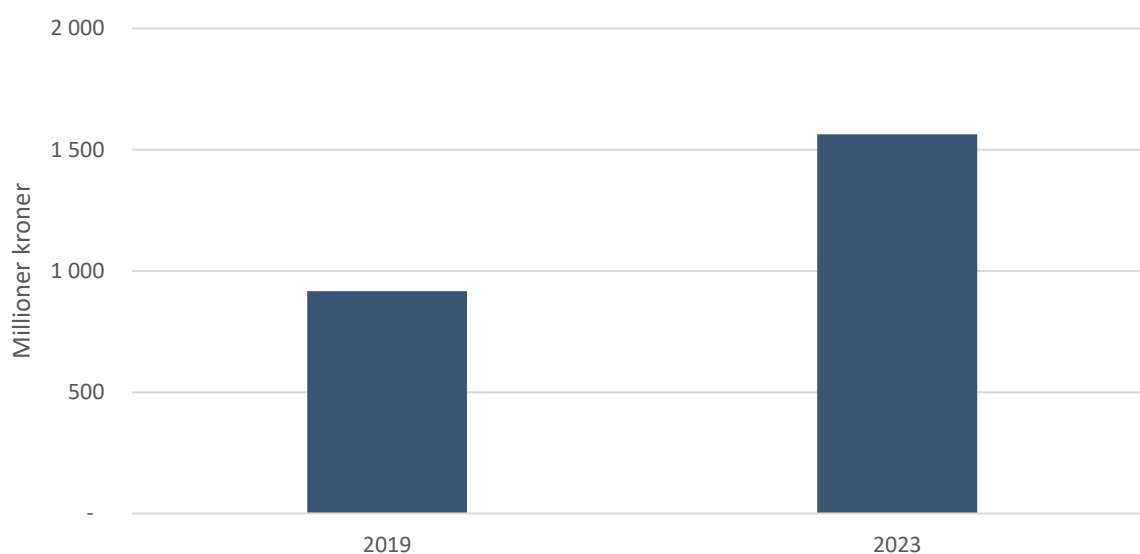
Vi vil her presentere de viktigste funnene i analysen på effekter av å avvikle 350-kronersgrensen. Vi viser effekter på skatteproveny i form av økt merverdiavgift, effekter på sysselsetting og verdiskaping, samt effekter på kostnader knyttet til økt fortolling. 2019 er satt som innføringsåret for avvikling og det beregnes effekter frem til 2023.

2.1.1. Endringer i skatteproveny

En avvikling av 350-kronersgrensen ventes å gi en økt provenyinntekt til staten i form av innbetalt merverdiavgift på 917 millioner kroner. Skatteprovenyet vil øke jevnt gjennom hele analyseperioden og ventes å nå 1 563 millioner kroner i 2023. Akkumulert for perioden 2019 til 2023 er den forventede provenyinntekten over 6,1 milliarder kroner.

I analysen ventes provenyinntekter fra utenlandske nettbutikker som er moms-registrert i Norge og norske nettbutikker å ha et samlet bidrag på 271 millioner kroner i 2019. Innbetalinger fra andre utenlandske nettbutikker er beregnet til 93 millioner kroner. Merverdiavgift fra fortolling utgjør 49 millioner kroner. Annet forbruk ventes å være den mest innbringende kilden, med en forventet innbetalt merverdiavgift på 520 millioner kroner.

Figur 2-1: Effekt på proveny ved avvikling av 350-kronersgrensen



En avvikling av 350-kronersgrensen vil trolig gi en midlertidig økning i antall uavhentede sendinger. Økningen i antall returer som følge av dette er ventet å gi en momsrefusjon på 17 millioner kroner, som går inn som en negativ størrelse i beregning av samlet proveny.

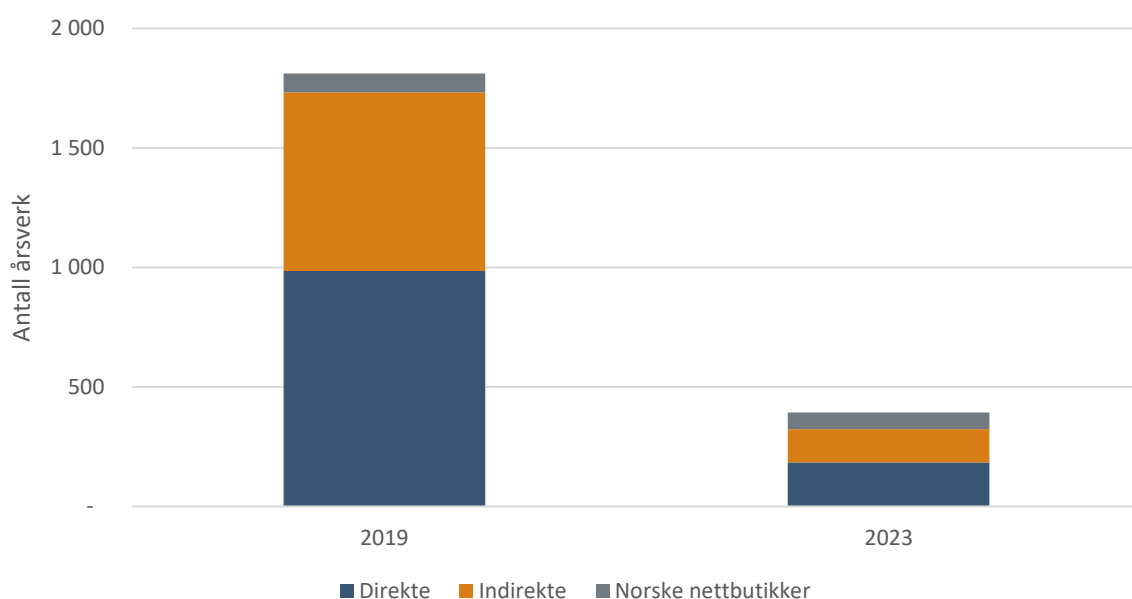
I 2023 ventes utenlandske nettbutikker som er momsregistrert i Norge å være den viktigste enkeltkilden, med en innbetaling på 1 188 millioner kroner. Det er knyttet stor usikkerhet til fordelingen av innbetalt merverdiavgift fra de ulike kildene, og det er derfor viktig å påpeke at den samlede provenyeffekten vil være mer eller mindre upåvirket av de ulike kildenes relative størrelsesforhold.

2.1.2. Økt sysselsetting og verdiskaping i Norge

Våre beregninger viser en økning i behovet for arbeidskraft i norsk næringsliv på 1 733 årsverk i 2019 som en følge av en eventuell avvikling av 350-kronersgrensen. I 2023 ventes det samlede behovet for arbeidskraft å reduseres til 323 årsverk. Effekten forventes med andre ord å modereres kraftig over tid som følge av at utenlandske nettbutikker gradvis vil etablere seg med momspliktig aktivitet i Norge. Slike butikker skaper få arbeidsplasser her i landet.

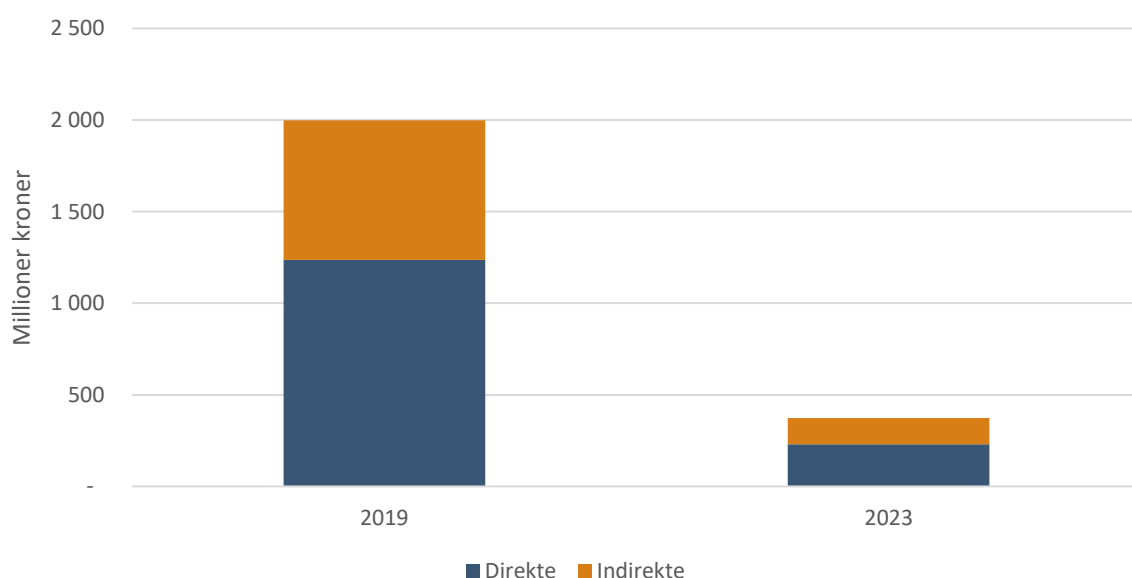
Effektene på sysselsetting deles inn i direkte og indirekte effekter. Den direkte effekten på sysselsetting består av etterspørselsøkningen etter arbeidskraft som følge av omsetningen som flyttes fra utenlandsk netthandel til forbruk i Norge. De indirekte effektene representerer ringvirkningene denne omsetningen vil ha på leverandører i flere ledd bakover. I analysen vil den direkte effekten være 985 årsverk i 2019 og 184 årsverk i 2023. Den indirekte effekten vil være noe lavere; 749 årsverk i 2019 og 140 årsverk i 2023. På toppen av dette er det ventet at økt omsetning i norske nettbutikker vil skape behov for 79 ekstra årsverk i 2019 og 69 årsverk i 2023.

Figur 2-2: Effekt på sysselsetting ved avvikling av 350-kronersgrensen



En avvikling av 350-kronersgrensen vil gi økt aktivitet i den norske økonomien som helhet, men kan samtidig kunne gi redusert aktivitet i enkeltdeler av økonomien. Spesielt gjelder dette Posten, som vil få redusert aktivitet fra forsendelser av varer fra utenlandske nettbutikker. Det kan føre til en reduksjon i antall arbeidsplasser i Posten, som det ikke er tatt høyde for i denne analysen. Samtidig vil økt antall forsendelser fra norske nettbutikker og utenlandske nettbutikker som er momsregistrert i Norge, i tillegg til økt arbeid knyttet til fortolling, virke dempende på den negative effekten for Posten.

Figur 2-3: Effekt på verdiskaping ved avvikling av 350-kronersgrensen



Med verdiskaping menes bedriftenes omsetning her i Norge fratrasket kjøp av varer og tjenester. Vi beregner at en avvikling av 350-kronersgrensen vil gi en samlet effekt på verdiskaping i den norske økonomien tilsvarende 1 999 millioner kroner i 2019 og 373 millioner i 2023. Også dette fordeler seg på direkte og indirekte effekter. De

direkte effektene utgjør en verdiskaping på 1 237 millioner kroner i 2019 og 231 millioner kroner i 2023, mens verdiskapingen er beregnet til henholdsvis 762 og 142 millioner kroner i 2019 og 2023 for de indirekte effektene.

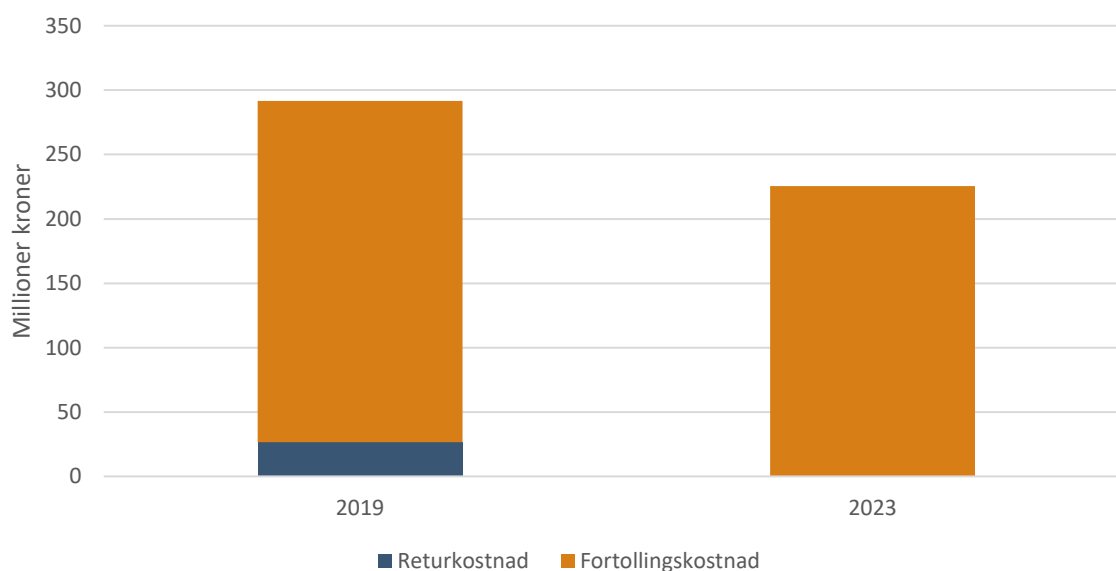
Vi har valgt å ikke beregne provenyeffekter fra skatter og avgifter knyttet til verdiskaping i denne utredningen. Effektene på etterspørsel etter arbeidskraft antyder at en avvikling av 350-kronersgrensen vil utløse en betydelig økt aktivitet i den norske økonomien. Dette vil potensielt gi betydelig økte skatteinntekter (flere hundre millioner kroner), men det er vanskelig å beregne dette presist.

2.1.3. Kostnader ved implementering

Det er i hovedsak to kostnader knyttet til en avvikling av 350-kronersgrensen. For det første vil det trolig gi en økning i antall uavhentede vareordre på postkontorene. Disse må håndteres, lagres og returneres, og vil påføre ekstrakostnader på Posten og andre fraktselskaper. Kostnaden vil i all hovedsak bæres av forbrukerne gjennom et ilagt fortollingsgebyr. For det andre vil det føre til en økning i antall vareordre som fortolles. Den vanligste prosessen for dette er at Posten gjennomfører fortolling og ilegger forbrukeren et fortollingsgebyr. Samlet er kostnadene beregnet til 292 millioner kroner i 2019 og 225 millioner kroner i 2023. Akkumulert for analyseperioden summerer kostnadene seg til 1 299 millioner kroner.

Kostnaden knyttet til økningen i antall returer er beregnet til 27 millioner kroner. Denne kostnaden ventes kun å inntreffe i 2019. Isolert sett er dette et relativt lavt beløp i denne sammenhengen. Samtidig er det ventet at hele kostnaden vil påløpe de første månedene etter avviklingen av 350-kronersgrensen implementeres, og vil derfor kunne oppleves som en betydelig kostnad for Posten i disse månedene.

Figur 2-4: Effekter på kostnader ved fortolling og retur av varer ved avvikling av 350-kronersgrensen



2.2. Kort om usikkerhet i anslagene

Det er gjort enkelte forsøk på å estimere effektene en avvikling av 350-kronersgrensen tidligere. Blant annet beregnet Arbeiderpartiet, i forbindelse med sitt alternative statsbudsjett for 2017, at en avvikling ville gi 1,4

milliarder kroner i økte merverdiinntekter for staten¹¹. Arbeiderpartiet kaller dette et konservativt anslag og peker på at andre positive effekter av en avvikling vil være å sikre norske arbeidsplasser.

I Oslo Economics' rapport for Posten konkluderes det med økt merverdiinntekter på 490 millioner kroner i innføringsåret. De finner at kostnader knyttet til fortolling og returer vil på kort sikt være like store som økningen i statens merverdiinntekter. De totale sysselsettingseffektene i perioden 2019 til 2023 anslås å ligge mellom 101 og 158 årsverk.

Det vil alltid være usikkerhet knyttet til analyser av effekter på tiltak og denne utredningen er intet unntak fra det. For å ta denne usikkerheten på alvor har vi utført en sensitivitetsanalyse, der det benyttes et trippelanslag på sentrale variabler. Det vil si at det i tillegg til hovedanslaget (som resultatene presentert i kapittel 2.1 er basert på) settes et høyt og et lavt anslag. Det er deretter gjort en Monte Carlo-simulering med 10 000 trekninger.

Resultatene fra simuleringen viser at gjennomsnittet av de 10 000 trekningene gir et proveny på 1 112 millioner kroner. Altså nesten 200 millioner kroner høyere enn resultatene som kun er basert på våre hovedanslag. Samtidig ligger 80 prosent av trekningene i et intervall mellom 740 og 1 555 millioner kroner i provenyinntekt. Det vil si at med den usikkerheten som legges i anslagene, vil den faktiske provenyeffekten av å fjerne 350-kronersgrensen ligge i dette intervallet med 80 prosent sannsynlighet. Tilsvarende er det gjennomsnittlige provenyet fra trekningene 1 714 millioner kroner i 2023 (mot 1 563 mill. kr fra hovedanslaget). 80 prosent av trekningene ligger innenfor et intervall på 1 091 og 2 454 millioner kroner.

I tillegg til effekter på proveny, viser simuleringen usikkerhetsintervall for årsverk, verdiskaping og kostnader. Fullstendige resultater fra sensitivitetsanalysen er lagt i rapportens vedlegg. Trippelanslagene på variablene som omfattes av sensitivitetsanalysen er nærmere beskrevet i kapittel 4.3.

¹¹ <https://no.ehandel.com/artikler/flere-partier-vil-avvikle-omstridt-tollfri grense/381529>

3. Bakgrunn og forutsetninger for beregningene

I dette kapitlet går vi nærmere inn på hvordan vi har foretatt beregningene som ble oppsummert i forrige kapittel. Vi er særlig opptatt av å relatere våre anslag til andres analyser, slik at leseren hele veien forstår valg som leder til avvikende konklusjoner. Vi går først gjennom hvordan vi anslår størrelsen på norsk kjøp av varer gjennom utenlandske nettbutikker i dag. Deretter presenterer vi våre vurderinger knyttet til hvordan forbrukerne vil reagere på en fjerning av 350-kronersregelen. Her anslår vi eksplisitt hvor mye av handelen som flyttes hjem og til hvilke vare- og tjenestesegmenter. For markedet gjør vi en vurdering av verdien av importen av varer under 350-kronersgrensen, hvordan importen vil vokse i årene fremover (ved videreføring av 350-kronersgrensen) og hvordan verdien vil fordele seg på annet forbruk ved fjerning av grensen som konsekvens av forbrukeres og produsenters tilpasning.

3.1. Markedsstørrelse

Med markedsstørrelse mener vi den samlede verdien av varene (inkludert frakt og forsikring) som importeres fra utenlandske nettbutikker under 350-kronersgrensen. Som resultat av vår kartlegging og vurdering av en rekke analyser og beregninger fra ulike aktører, samt en vurdering av konsistens opp mot andre økonomiske størrelser, anslår vi markedets størrelse til 4,1 milliarder kroner i 2017. Samtidig er den anslåtte verdien i markedet på ingen måte en konstant størrelse. Flere studier har vist at det har vært en sterk årlig vekst i omsetningen under den avgiftsfrie grensen, og mye peker i retning av at den høye veksten vil fortsette også i årene som kommer. I våre beregninger legger vi til grunn en årlig vekstfaktor på 15 prosent for 2017, men som avtar med ett prosentpoeng årlig frem mot 2023. Det gir en markedsstørrelse på nær 8 milliarder kroner i 2023.

3.1.1. Markedet i dag

Størrelsen på den totale omsetningen fra utenlandsk netthandel er sentral for å kunne gi et presist estimat på effektene av å fjerne 350-kronersgrensen. Det er gjort en rekke analyser fra ulike aktører som har brukt ulike metodiske tilnærminger for å anslå denne markedsstørrelsen. Blant annet har SSB, Virke, PostNord og Oslo Economics nylig gjort analyser som gir anslag på dette. Resultatet av de ulike analysene har til dels svært forskjellig resultat, noe som vitner om betydelig usikkerhet. Samtidig gir de ulike anslagene verdifull informasjon hver for seg som bidrar til å fylle ut bildet og sikre et mer helhetlig verdianslag.

I SSBs nasjonal- og utenriksregnskap anslås husholdningenes import av varer under 350-kronersgrensen til å være 18,4 milliarder kroner i 2017¹². Dette tilsvarer en økning på nesten 30 prosent sett i forhold til tilsvarende beregning for 2016. Bak anslaget ligger kortdata knyttet til personkort som viser den totale verdien av husholdningenes vareimport. SSB benytter data fra utenrikshandelsstatistikken (UHS) og deklarasjonsdatabasen (TVINN) til å isolere andelen for varekjøp over 350 kroner. Residualen (resten) av dette tolkes som husholdningenes import av varer til verdi under avgiftsgrensen.

Virke gjennomfører årlige analyser av transaksjonsdata levert av Norges Bank. For 2017 finner de at verdien av varer fra utenlandske nettbutikker var 12,4 milliarder kroner. Rapporten gir ikke anslag for verdien av varehandelen til utenlandske nettbutikker som faller under 350-kronersgrensen, men justert for tallene fra UHS og

¹² Tallene fra SSB for 2017 er ikke publisert, men er omtalt i en artikkel i E24: <https://e24.no/naeringsliv/netthandel/nye-tall-netthandel-under-350-kroner-har-eksplodert-dyrere-netthandel-stagnerer/24444409>.

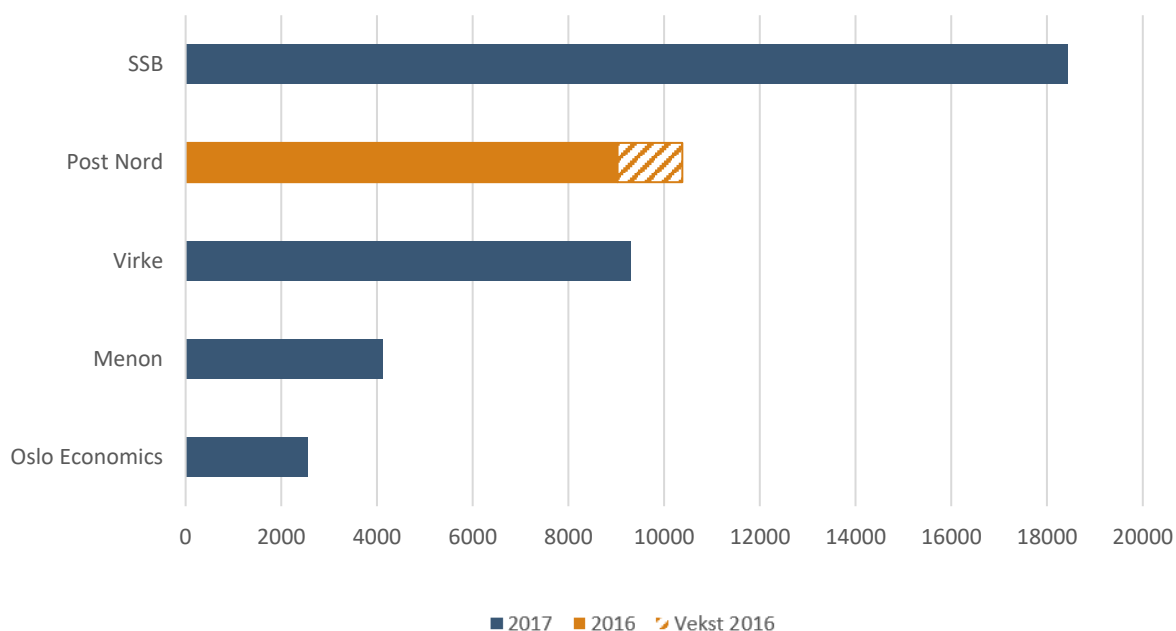
Beregningene som ligger bak SSBs anslag er redegjort for i et nylig notat til Nærings- og fiskeridepartementet.

TVINN impliserer dette en markedsstørrelse på 9,3 milliarder kroner under 350-kronersgrensen i 2017¹³. Virke finner at den gjennomsnittlige transaksjonsverdien for varer som handles på nett fra utlandet er 520 kroner i 2017. I rapporten deles varehandelen på nett inn i 26 varegrupper, hvorav kun fem av varegruppene har en gjennomsnittlig transaksjonsverdi på under 350 kroner. Disse varegruppene er musikkforhandlere (343 kroner i gjennomsnittlig transaksjonsverdi), bøker og medier (281 kroner), leker (272 kroner), matvarer (270 kroner) og diverse netthandel (190 kroner). Transaksjonsverdien til varegruppene med gjennomsnittlig transaksjonsverdi under 350 kroner sett opp mot disse varegruppenes samlede transaksjonsverdi, gir et vektet snitt på 269 kroner per transaksjon i 2017.

I rapporten *Netthandel i Norden*, utgitt av fraktselskapet PostNord, angis verdien av netthandel med varer fra utlandet til 12,9 milliarder kroner i 2016. Til grunn for anslaget ligger en utvalgsundersøkelse med over 20 000 respondenter i Norge. Ved å trekke fra UHS og TVINNs beregnede verdi for forsendelser over 350 kroner, tilsier resultatet fra PostNord-undersøkelsen at verdien av forsendelser under 350-kronersgrensen fra utenlandske nettbutikker var 9 milliarder kroner i 2016.

I en nylig studie for Posten finner Oslo Economics at den samlede verdien av forsendelser under 350-kronersgrensen var på 2,6 milliarder kroner i 2017. Oslo Economics bruker et anslag på antall forsendelser sammen med en antatt gjennomsnittlig vareverdi for å komme frem til den totale verdien. Posten rapporterer å ha fraktet 32 millioner forsendelser under 350 kroner. I tillegg antas det at andre fraktselskaper fraktet 1 million forsendelser. For Posten antas det en gjennomsnittlig verdi på forsendelsene til 75 kroner, mens verdien for andre fraktselskapers forsendelser er satt til 150 kroner. Dette gir et vektet snitt på 77 kroner per forsendelse.

Figur 3-1: Ulike estimat på verdien av varer fra utenlandske nettbutikker under 350 kroner (for vekstestimatet i figuren er det lagt til grunn en vekstrate på 15 prosent)



¹³ Tall fra UHS viser at den samlede verdien av varer med verdi over 1 000 kroner fra utenlandsk netthandel var 2 992 millioner kroner i 2017. Grunnet en regelendring for samlefortelling er tallene fra TVINN i 2017 misvisende, og vises derfor ikke av SSB. Vi tar derfor i stedet utgangspunkt i 2016-tallene fra TVINN som var på 142 millioner kroner.

Mulige feil i anslagene og vår vurdering av totalmarkedet

De ulike metodiske tilnærmingene gir et stort spenn i anslaget på markedsstørrelsen. Dette viser at markedet for utenlandsk netthandel under 350 kroner er en usikker størrelse. Vi vil her gi en drøfting av de viktigste kildene til feilestimering i de ulike beregningsmetodene, og deretter gi vår vurdering av totalmarkedet.

For SSB sitt anslag er det spesielt to faktorer som taler for at anslaget er overestimert. For det første er transaksjoner knyttet til strømmetjenester inkludert. SSB forutsetter at det kan settes likhetstegn mellom brukerstedet og produktet, det vil si om handelen dreier seg om en vare eller en tjeneste. SSB oppgir at det for eksempel er uklart om en musikkbutikk angir kjøp av en fysisk vare (f.eks. en CD) eller en strømmetjeneste. Strømmetjenester har de senere årene blitt et omfattende marked, og en inklusjon av dette vil derfor kunne gi et misvisende markedsestimat. Den andre sentrale faktoren til overestimering i SSBs anslag er hvorvidt betalinger til utenlandske selskaper som er momsregistrert i Norge er inkludert i transaksjonsdataene. Utenlandske nettbutikker som er momsregistrert i Norge vil ikke påvirkes direkte av en fjerning av 350-kronersgrensen. En eventuell inkludering av disse selskapene vil gi et overestimert verdianslag sett i forhold til bruksformålet i denne utredningen.

Virkes verdianslag skiller seg fra SSB ved at det er justert for transaksjoner som knyttes til strømmetjenester. Dette reduserer usikkerheten knyttet til overestimering i Virkes anslag. Samtidig er det også i Virkes anslag usikkerhet knyttet til i hvilken grad betalinger til utenlandske nettbutikker som er momsregistrerte i Norge er inkludert i transaksjonsdataene. Dette åpner for en overestimering også i Virkes anslag sett i forhold til bruksformålet til denne utredningen. På en annen side er det faktorer som trekker i retning av at Virkes anslag er underestimert. Dette skyldes at netthandel med andre betalingsmåter enn bank- og kredittkort ikke er inkludert, slik at analysen ikke dekker det fulle omfanget av netthandel i utenlandske nettbutikker. Det vil si at verdien av transaksjoner fra betalingsløsninger som faktura, PayPal eller nettbank ikke er inkludert. For å gi et perspektiv på hvilken størrelsesorden dette kan gi i underestimert verdi, viser Virke til en spørreundersøkelse gjennomført av DIBS der 30 prosent oppgir å ha betalt med faktura, 22 prosent med PayPal og 16 prosent med nettbank. Kort er likevel den mest populære betalingsløsningen: 87 prosent av de spurte oppgir å ha benyttet kort som betalingsmiddel ved handel på nettet.

I PostNords rapport har det blitt benyttet spørreundersøkelse som metode for å beregne markedsstørrelsen. Spørreundersøkelsen har over 30 000 respondenter, noe som gir et godt grunnlag for å gi en presis og representativ kartlegging av nordmenns handlevaner på nett. Det er allikevel flere usikkerhetsmomenter ved denne metodikken. Blant annet er det naturlig å anta at en andel av besvarelsene vil være verdi inkludert merverdi og andre uten. Et annet svært sentralt usikkerhetsmoment ved denne metodikken er i hvilken grad respondentene er i stand til å skille utenlandske nettbutikker fra norske nettbutikker. For eksempel er mange utenlandske nettbutikker tilpasset med norsk språk, og kan slik fremstå som norske. I en presentasjon fra 2015 viser to representanter fra Google at det er en betydelig underrapportering av andelen til utenlandsk netthandel i spørreundersøkelser. Deres uttrekk av datatrafikk viser at handelen i utenlandske nettbutikker i realiteten kan være tre ganger høyere enn det som blir rapportert gjennom spørreundersøkelser.

I beregningen til Oslo Economics og Posten vurderer vi Postens rapporterte antall forsendelser som en størrelse med relativt lav usikkerhet. Det er likevel noe uklart om antallet forsendelser omfatter pakker- og brevsendinger, eller kun brev. For antall forsendelser fra andre fraktselskaper er det knyttet stor usikkerhet. I rapporten vises det videre til at den gjennomsnittlige vareverdien er basert på stikkprøver utført av Posten. Men det gis ikke informasjon om hvilket tidsrom stikkprøvene er gjennomført i, hvor mange stikkprøver som er tatt eller om stikkprøvene også inkluderer pakker i tillegg til brevsendinger. Det er heller ikke gjort noen vurdering rundt usikkerheten av gjennomsnittlig vareverdi i rapporten. En gjennomsnittlig vareverdi på 75 kroner fremstår som

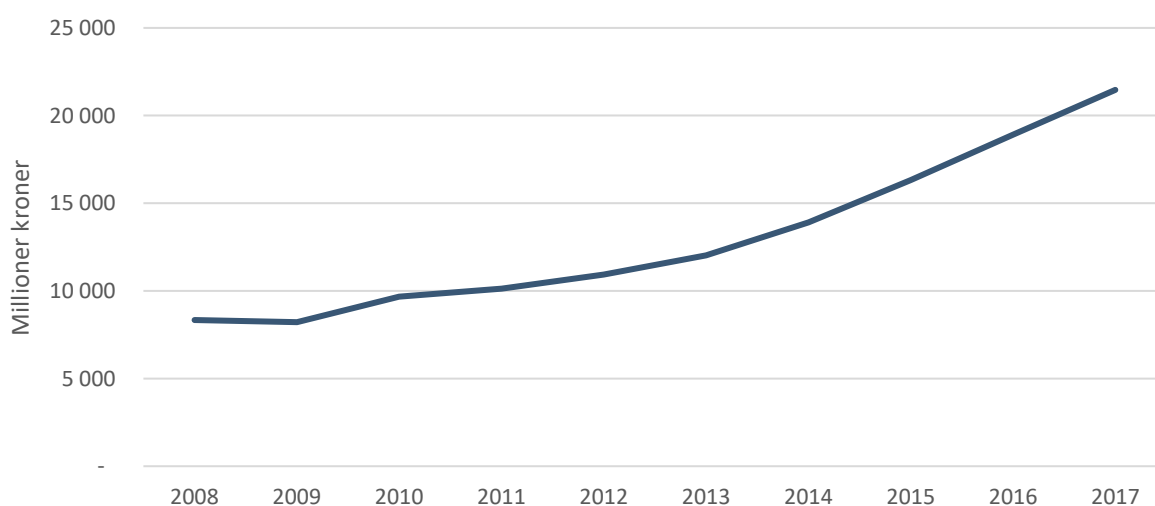
svært lavt sammenlignet med de gjennomsnittlige transaksjonsbeløpene Virke har utarbeidet med kortdata fra Norges Bank. Gjennomsnittlig vareverdi av forsendelser fra andre fraktselskaper er satt til 150 kroner, altså vesentlig høyere enn verdien på Postens forsendelser.

Menon har ikke gjort egne beregninger for verdien av forsendelser under 350-kronersgrensen, og vi lener oss derfor på en samlet vurdering av analysene vi her har henvist til. For videre beregning av hvilke effekter en fjerning av 350-kronersgrensen vil ha, spesielt for kostnadssiden, er det hensiktsmessig å fordele verdien på antall forsendelser. Vi tar her utgangspunkt i Postens anslag på 33 millioner forsendelser i 2017. Den gjennomsnittlige verdien på forsendelser mellom 0 og 350 kroner antar vi å være 125 kroner inkludert frakt og forsikringskostnader. Dette er høyere enn Oslo Economics anslag på 77 kroner per forsendelse. På en annen side er det vesentlig lavere enn de gjennomsnittlige beløpene for varetransaksjoner i utenlandske nettbutikker som Virke har utarbeidet med data fra Norges Bank. Antall vareforsendelser og gjennomsnittlig vareverdi slått sammen gir en estimert markedsstørrelse på like over 4,1 milliarder kroner i 2017. Figur 3-1 over viser at dette estimatet vil være konservativt sammenlignet med andre analyser som er gjort for å beregne denne markedsstørrelsen.

3.1.2. Markedsvekst

Veksten i omsetning fra netthandel har vært sterk i mange år og viser så langt ingen tegn til å avta. Figur 3-2 viser veksten i norsk netthandel i perioden 2008-2017. Utviklingen tilsvarer en årlig vekst på 11 prosent. Virke viser at nordmenns varehandel i utenlandske nettbutikker står for den største veksten. Med utgangspunkt i data fra SSB og Norges Bank viser Virke at netthandel av varer i utlandet har hatt en gjennomsnittlig årlig vekst på 26,6 prosent fra 2011 til 2016. Til sammenligning har netthandel av varer i Norge og fysisk butikkhandel i Norge hatt en vekst på henholdsvis 12,2 prosent og 2,8 prosent i samme periode.¹⁴ Beregningene som er gjort i SSBs nasjonal- og utenriksregnskap viser at husholdningenes import av varer under den avgiftsfrie grensen har hatt en årlig gjennomsnittlig vekst på 35,1 prosent mellom 2012 og 2016.¹⁵

Figur 3-2: Utviklingen i netthandel 2008-2017. Kilde: SSB tabell 07312



¹⁴ <https://www.virke.no/tjenester/rapporter-analyse/rapporter/utvikling-nordmenns-netthandel-med-kort/>

¹⁵ I januar 2015 ble den avgiftsfrie grensen hevet fra 200 kroner til 350 kroner inkl. frakt. Dette er det tatt høyde for i SSBs beregninger.

Samtidig utgjør netthandel fortsatt bare en liten andel av den totale omsetningen i den norske handelsnæringen. Ifølge tall fra Virke utgjorde netthandel snaut 7 prosent av norsk detaljhandelskonsum i 2016 (både handel i Norge og nordmenns kjøp i utlandet).¹⁶ Vi vet samtidig at store detaljhandelsbransjer som for eksempel elektronikk har en mye høyere netthandelsandel (enkelte kjeder har mer enn 50 prosent av omsetningen via nett) og at store bransjer innen faghandel nå er i ferd med å legge om sin virksomhet med færre fysiske butikker og større satsing på nett. Dette gjelder for eksempel aktører som Ikea, Zara og Clas Ohlson i Norge. Sistnevnte vurderer nå, sammen med andre aktører innen den hurtig voksende bransjen «bredt vareutvalg», å gå over til markedsplassen til Amazon på nett.¹⁷ Zara er på vei bort fra fysiske butikker i mange land og vil der kun tilby sine produkter på nett.¹⁸ Flere kjente norske varehandelskjeder med fysisk butikkinfrastruktur gikk konkurs i 2017, og de fleste store globale kjedeaktørene, som for eksempel H&M, ser nå at forventningene til fremtidige inntekter gjennom fysiske butikker reduseres, mens forventningene til internasjonale nettgiganter som Amazon og Alibaba i form av selskapenes verdier på børs, øker kraftig.¹⁹ Videre er det slik at norske kjøpesentre først nå opplever at omsetningsveksten begynner å gå kraftig ned som en følge av netthandel, til forskjell fra kjøpesentre i de fleste andre land: I 2017 var omsetningsveksten for de 60 største kjøpesentrene i Norge ifølge Kvarud Analyse på 1,3 prosent mot en snittvekst på 3,3 prosent for de siste 10 årene. Dette viser at det fortsatt er stort markedspotensial for videre vekst innen netthandel og at vi kan stå overfor en situasjon med større økning i netthandelen fremover enn hva vi har hatt til nå.

Basert på historisk utvikling i Postens forsendelser estimerer Oslo Economics den fremtidige årlige veksten i netthandel med utlandet til 6 prosent frem mot 2023. Dette er en vekstrate som er betydelig lavere enn hva Virke og SSB har beregnet for de foregående årene. I vår modell legger vi til grunn en årlig vekst i netthandel av varer fra utlandet på 15 prosent i 2018, men med et en årlig vekstreduksjon på ett prosentpoeng i perioden.²⁰ Det vil si en vekst på 14 prosent i 2019, 13 prosent i 2020 og så videre, som gir en gjennomsnittlig årlig vekstrate på 11,5 prosent over den analyserte perioden. Sett i lys av våre vurderinger av netthandelsmarkedet i avsnittet over synes dette å være et konservativt anslag. Dette er også et lavt anslag sett i forhold til den utviklingsbanen som SSBs beregninger angir (med 35 prosent vekst per år de siste årene) og de prognoser som handelen selv legger til grunn (Virke anslår en årlig snittvekst på 15 prosent til 2030). Med denne vekstraten vil verdien av varer under 350-kronersgrensen fra utenlandske nettbutikker vokse til 7,9 mrd. kr i 2023.

3.2. Endring i forbruksmønsteret som følge av regelendring

En fjerning av 350-kronersgrensen vil gi en markant økning i prisen norske forbrukere vil måtte betale for varer under 350 kroner fra utenlandske nettbutikker. Prisendringen vil gi en reaksjon fra både konsument- og produsentsiden. Resultatet av en slik omstilling vil være at verdien som i utgangspunktet tilfalt utenlandske

¹⁶ Netthandel i inn- og utland utgjorde ifølge Virke 35 milliarder kroner, 7 prosent av den totale detaljhandelen (inkl. nordmenns kjøp i utlandet) på 530 milliarder kroner i 2016. <https://www.virke.no/globalassets/bransje/bransjebilder-handel/ehandel/medlemsmote-personvern-presentasjoner/knut-erik-rekdal utvikling-handel eseminar-9-november-2017.pdf>

¹⁷ <https://no.ehandel.com/artikler/norskeide-kjell-company-kan-bli-neste-kjede-som-begynner-a-selge-hos-amazon/445556>

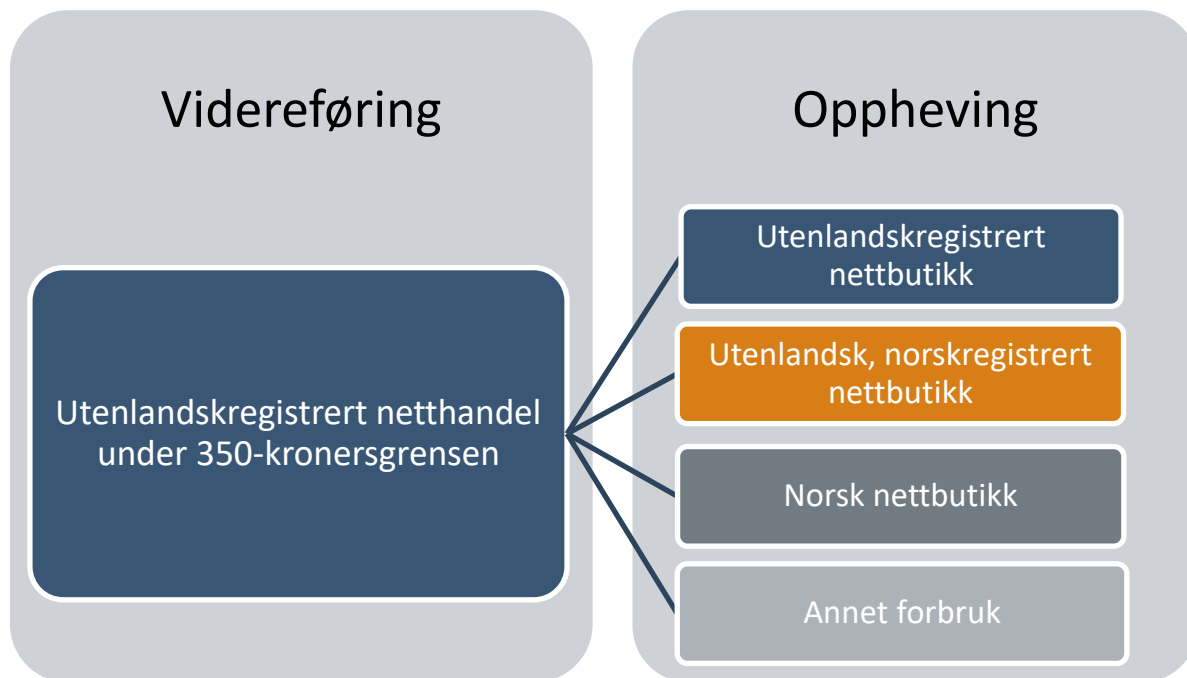
¹⁸ <https://no.ehandel.com/artikler/h-m-rival-til-nye-markeder-kun-med-netthandel/445632>

¹⁹ <https://no.ehandel.com/artikler/kommentar-15-grunner-til-at-enda-flere-norske-kjeder-kommer-til-a-ga-konkurs/445089>

²⁰ Vekstraten angir vekst i omsetning fra utenlandske nettbutikker under den avgiftsfrie grensen frem mot 2023 gitt at den avgiftsfrie grensen står uendret i denne perioden.

nettbutikker, blir fordelt på alternativ anvendelse. Figur 3-3 illustrerer en slik omfordeling, der den opprinnelige verdien kan omfordeles på fire ulike kategorier.

Figur 3-3: Virkning på etterspørsel i ulike marked ved fjerning av 350-kronersgrensen

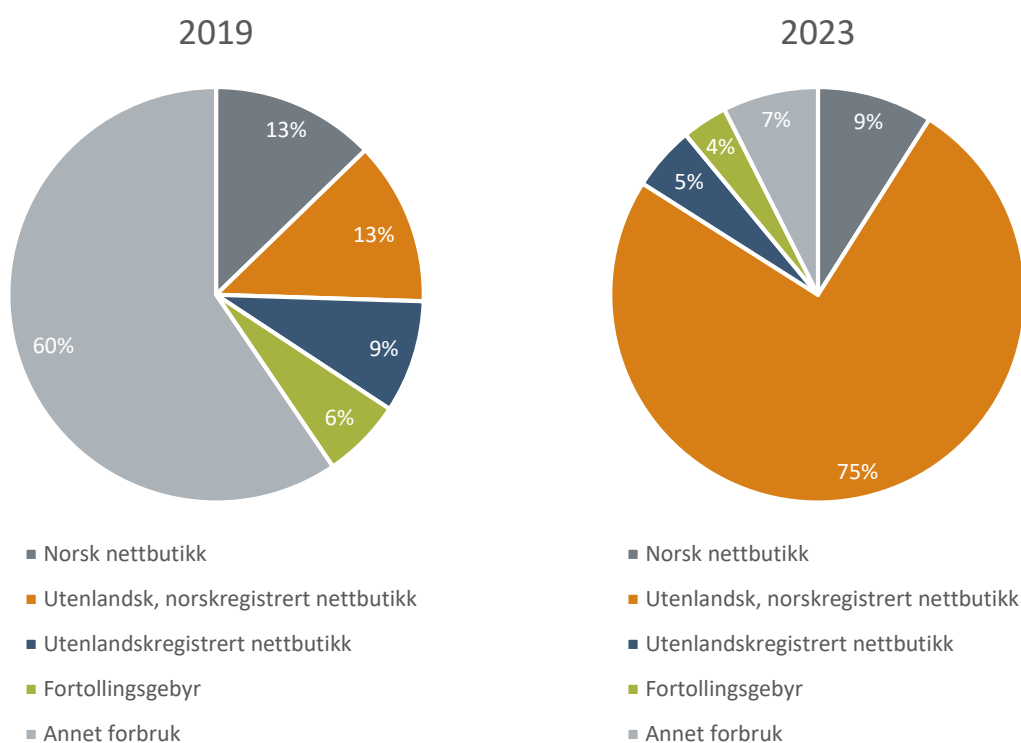


Mens forbrukerne vil være i stand til å tilpasse seg det nye relative prisforholdet umiddelbart, vil det kreve en lengre omstillingsperiode for nettbutikker og annen næringsvirksomhet. De vanligste varegruppene under 350-kronersgrensen er i dag klær og sko, husholdningsartikler og elektronikk. Dette er varer som i dag finnes i norske butikker, både på nett og i fysiske varehandler. I en spørreundersøkelse utført av DIBS i 2017 oppgir kun tre prosent at produktet ikke selges i Norge som årsak til at de valgte å handle i en utenlandsk nettbutikk²¹. Dette kan for eksempel være ulike spesialprodukter eller produkter som ikke lenger er i produksjon. Trolig vil forbrukerne fortsette å handle disse varene i utlandet uavhengig av om 350-kronersgrensen avvikles.

Men det er allikevel grunn til å tro at varer i norske butikker bare i begrenset grad vil være direkte substitutter for varer som i dag handles til under 350 kroner i utenlandske nettbutikker. Det er flere årsaker til dette. En av årsakene er at produkter i utenlandske nettbutikker ofte har en vesentlig lavere pris og en lavere kvalitet enn produkter med samme funksjon i norske butikker. I DIBS' undersøkelse svarer mer enn 2 av 3 at lave priser er årsaken til at de har handlet i utenlandsk nettbutikk. En annen årsak er at flere utenlandske nettbutikker har drevet med utstrakt markedsføring, og slik skapt et marked for produkter som norske forbrukere kjøpte i liten grad. En markant prisøkning på produkter fra utenlandske nettbutikker vil derfor trolig føre til en vridning av konsum ikke bare til direkte substitutter, men mot mer generelt konsum.

²¹ DIBS' rapport «Norsk e-handel» kan lastes ned fra denne nettadressen: <https://info.dibs.no/norsk-ehandel-download?submissionGuid=a842004b-d581-4fac-8b65-239dbaa03668>

Figur 3-4: Oversikt over omfordeling av verdi fra utenlandsk netthandel ved fjerning av 350-kronersgrensen



3.2.1. Effekter på priser av å fjerne 350-kronersgrensen

Med utgangspunkt i en antatt gjennomsnittlig vareverdi inkludert frakt og forsikring på 125 kroner, vil fjerning av 350-kronersgrensen føre til en prisøkning på 151 prosent som følge av krav om merverdiavgift og fortollingsgebyr.

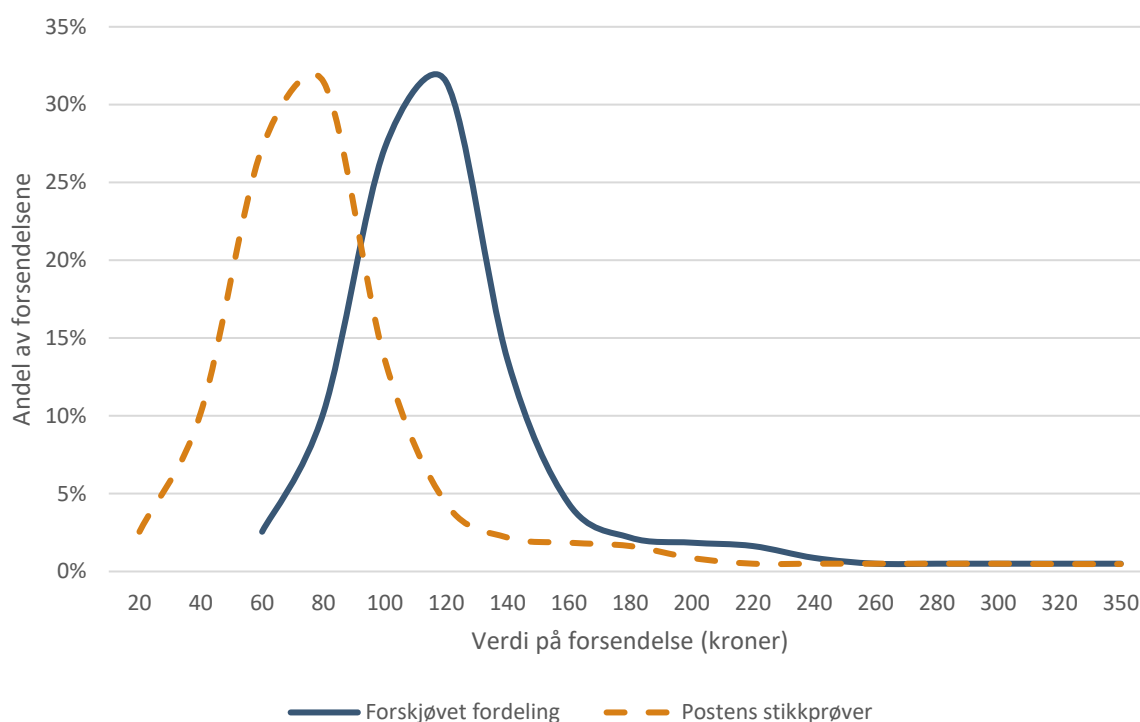
Den reelle prisøkningen vil trolig bli lavere enn dette fordi kjøperen vil finne det lønnsomt å samle flere varer i én forsendelse, ettersom dette vil redusere gebyrets størrelse per vare. Med dagens avgiftsordning gis det incentiver for å splitte opp en bestilling på over 350 kroner på flere enkeltforsendelser under 350 kroner. En fjerning av 350-kronersgrensen vil i stedet gi forbrukerne incentiver til å samle varekjøp fra utenlandske nettbutikker på så få forsendelser som mulig, slik at fortollingsgebyret fordeles på flere varer. Samling av vareordre på denne måten kalles «bundling». Isolert sett vil bundling redusere antall forsendelser til Norge, men ikke påvirke den totale verdien. Hvor stor bundling som kan forventes avhenger i hovedsak av i hvilken grad handlene er spredt i tid og mellom ulike netthandlene. Forbrukere som handler i få nettbutikker eller legger inn store ordre vil ha større potensial for bundling.

I Oslo Economics' rapport for Posten legges en bundling på 10 prosent til grunn for analysen. Forutsatt en bundling på 10 prosent vil en gjennomsnittlig verdi på forsendelse økes fra 125 kroner til 178 kroner.²² Etter

²² Ifølge rapporten *Norsk E-handel*, utarbeidet av DIBS i 2017, vil en nordmann som handler på nett i gjennomsnitt bruke 973 kroner på varer fra utlandet under 350-kronersgrensen per år. Dersom alle varer kan sendes i én forsendelse (det vil si 100 prosent bundling) vil gjennomsnittlig vareverdi per nordmann i teorien reduseres til 652 kroner etter merverdiavgift og fortolling ved opphevelse av avgiftsfritaket. Gitt en gjennomsnittlig vareverdi på 125 kroner vil verdien som kan bundles være $652 - 125 = 527$ kroner. Ti prosent bundling vil da gi en ny gjennomsnittlig vareverdi på $10\% * 525 \text{ kr} + 125 \text{ kr} = 178 \text{ kr}$.

betalt merverdiavgift og fortollingsgebyr gir dette en prisøkning på 114 prosent på det gjennomsnittlige kjøpet, som følge av en eventuell fjerning av 350-kronersgrensen. Vareforsendelser under dette anslaget vil få en høyere prisøkning, mens varer med verdi over dette anslaget vil få en lavere prisøkning. Det er viktig å merke seg at vi legger til grunn at verdien på vareforsendelsen varierer rundt dette gjennomsnittsanslaget. Ettersom vi kun kjenner fordelingen av verdien på vareforsendelser fra Postens kartlegging, legger vi til grunn den fordeling av verdier som Posten har identifisert gjennom sine stikkprøver, men der vi har justert opp gjennomsnittet basert på diskusjonen i kapittel 3.1. Dette gir oss følgende fordeling av verdier på vareforsendelsene etter at forbrukerne har bundlet vareforsendelsene:

Figur 3-5: Illustrasjon på mulig fordeling av verdi på forsendelser basert på Postens og Menons estimater



3.2.2. Reaksjon fra konsumentene

Norske kjøpere av varer til en verdi under 350 kroner gjennom utenlandske netthandler vil nå stå overfor nye priser. Dersom det finnes lignende produkter i Norge, så vil kjøperen velge å handle i Norge dersom prisen på varen kjøpt i Norge er lavere enn den nye prisen kjøperen står overfor i utlandet. Det er velkjent at mange av de produktene man kan handle i de utenlandske netthandlene ikke har perfekte substitutter i Norge. Basert på rammeverket til Dixit og Stiglitz (1977) må vi legge til grunn at fraværet av perfekte substitutter i Norge påfører kjøperen en kostnad ved å handle i Norge. Med rasjonelle nyttemaksimerende konsumenter må vi da forvente at kjøperen velger å fortsette å handle varen i utlandet dersom:

$$Varepris_{netthandel\ utland} * merverdiavgift + fortollingsgebyr < Varepris_{Norge} * prisdiff * merverdiavgift * "love\ of\ variety"$$

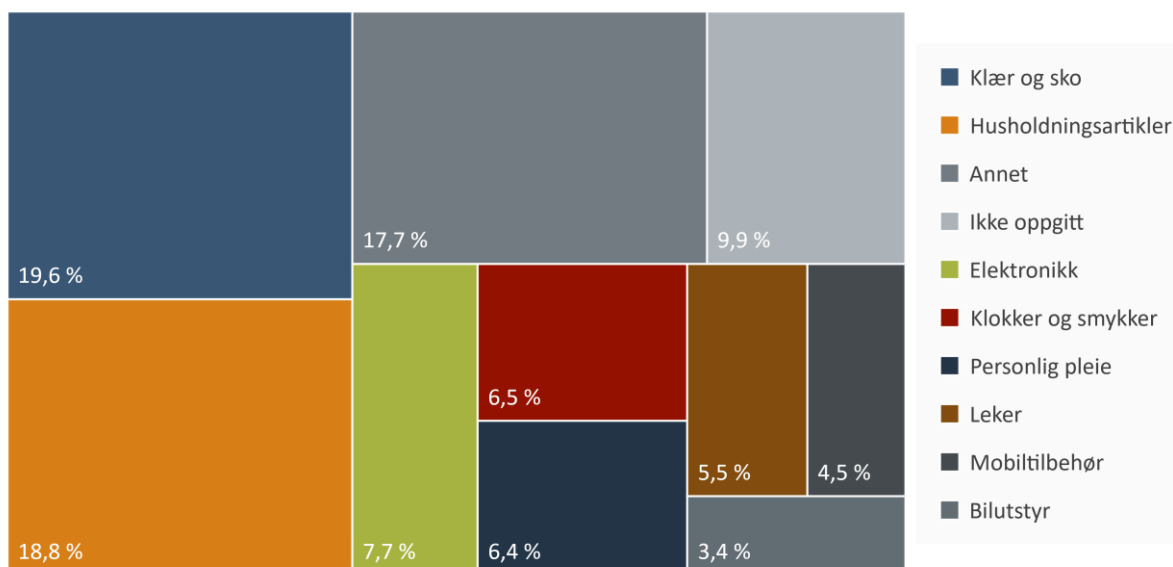
Denne diskrete valgbetingelsen mellom ute og hjemme krever at den nye prisen i utlandet som inkluderer merverdiavgift og fortollingsgebyr er lavere enn den prisen man må betale på det imperfekte substituttet i Norge, justert opp med en kostnad for varens ulike kjennetegn (vi kaller dette «love of variety»-kostnad). På linje med antakelsene i Oslo Economics legger også vi til grunn at prisen i Norge ligger 25 prosent høyere før merverdiavgift og «love of variety» som følge av høyere kostnadsnivå og noe lavere konkurranseintensitet.

Med utgangspunkt i verdifordelingen i tabellen over og ulikheten som styrer valget mellom kjøp ute eller hjemme, finner vi at 85 prosent av verdien knyttet til kjøp under 350 kroner vil kanaliseres hjem fra de utenlandske netthandlene.

Det konsumet som kanaliseres hjem kan enten gå til konsum av lignende – men ikke helt perfekte – substitutter i norske eller momspliktig utenlandske netthandler. Alternativt velger forbrukeren å konsumere noe annet.

Det er vanskelig å anslå den totale effekten her, men ettersom prisene i gjennomsnitt stiger med 122 prosent er det god grunn til å forvente at langt over halvparten av dette konsumet forsvinner til noe annet (gitt normale pris- og krysspriselasiteter i konsumet). Vi har antatt at 30 prosent av det som kanaliseres hjem går til konsum av imperfekte substitutter i Norge gjennom netthandel²³. Det resterende konsumet (70 prosent) spres ut på annet konsum i henhold til en gjennomsnittlig husholdnings forbruksmønster i dag. Dette vare- og tjenestekonsumet fordeler seg iht. figuren nedenfor.

Figur 3-6: Importert varesortiment med verdi under 350 kroner, fordelt på antall forsendelser. Kilde: Oslo Economics/Posten Norge 2018)



Av de 30 prosentene som kanaliseres til netthandel anslår vi grovt regnet at halvparten går til norske netthandler som sysselsetter personer i Norge. Den resterende halvparten av konsumet handles gjennom netthandler som kun sysselsetter folk utenfor landet.

²³ Det tilsvarer en krysspriselasitet på -1,5.

3.2.3. Utenlandske nettbutikkers tilpasning til nye regler

Utenlandske nettbutikker vil gradvis tilpasse seg en fjerning av 350-kronersgrensen over tid. En fjerning av 350-kronersgrensen vil gjøre salg av varene gjennom momsregistrerte netthandlere i Norge relativt sett billigere. Dette skjer fordi momspiktig handel ikke pålegges tollgebyret på 158 kroner. Dette skaper en forretningsmulighet gjennom å opprette momspiktige netthandler i Norge, slik eksempelvis Zalando opererer. I denne rapporten legger vi derfor til grunn en utvikling der utenlandske netthandler gradvis tar tilbake store deler av det norske konsumet gjennom å moms-registrere seg. En slik nyetablering av aktivitet vil også gradvis fjerne norske aktørers mulighet til å ta et større prispåslag som følge av høyere kostnader og lavere konkurranse. Det vil isolert sett trekke ned de norske netthandlenes andel av dette markedet.

Vi legger til grunn en relativt rask tilpasning for utenlandske netthandlere. Vi antar at 20 prosent av handelen kanaliseres tilbake til disse året etter at 350-kronersregelen fjernes (2020). Hvert år etter frem mot 2023 kanaliseres 20 prosent av handelen, slik at 75 prosent av handelen er kanalisert tilbake i 2023, men nå justert noe ned for prisøkningen som følger av merverdiavgift.

3.2.4. Retur av uavhentede sendinger

En fjerning av 350-kronersgrensen vil trolig gi en økning i uavhentede forsendinger i en periode etter regelendringen. I Oslo Economics' rapport for Posten pekes det på to underliggende årsaker til dette. For det første vil det trolig ta noe tid før alle forbrukerne har fått med seg regelendringen. For det andre vil det være en del ordre hvor bestillings- og leveringstidspunkt skjer på hver side av datoen for regelendringen trer i kraft. En sannsynlig følge av dette er at forbrukerne finner det i sin interesse å la være å hente pakker på postkontoret og slik unngå å betale merverdiavgift og fortollingsgebyr. Uavhentede sendinger returneres og påfører Posten økte kostnader.

Erfaringer fra PostNord i Sverige viser at omkring 400 000 av 1 million sendinger ble returnert første måneden etter innstramming av fortollingen. Det tilsvarer omkring 1,25-1,4 prosent av sendingene på årsbasis uten nullgrense. I Sverige gikk det mindre enn to uker fra innstrammingen ble varslet til den ble implementert, og rammet derfor et stort antall konsumenter som ikke fikk mulighet til å tilpasse seg²⁴. Ved fjerning av 350-kronersgrensen i Norge vil det trolig gå lenger tid fra regelendringen blir vedtatt til endringen trer i kraft. Samtidig vil den relative prisendringen trolig være høyere enn hva som var tilfelle i Sverige. Det kan derfor argumenteres for at endringen i uavhentede forsendinger i Norge vil være i samme størrelsesorden som i Sverige.

For å håndtere den økte mengden returer vil fraktselskapene ha behov for mer lagerplass og arbeidskraft i tillegg til den direkte kostnaden for frakt tilbake til opprinnelseslandet. I Oslo Economics' rapport er kostnadene anslått til 50 kroner per retur, men det presiseres at dette er et konservativt anslag der den reelle kostnaden kan være høyere. Vi benytter den samme kostnaden for returer i våre beregninger.

3.3. Oppsummering

Fjerning av 350-kronersregelen vil flytte omsetning fra utlandet til omsetning i Norge samt økt merverdiavgift. I tabellen under presenterer vi beregningene av markedsendringer som følge av reformen for årene 2019 og 2023.

²⁴ <https://www.svt.se/nyheter/konsument/postnord-andrar-reglerna-sa-mycket-dyrare-blir-varor-bestallda-fran-kina>

Tabell 3-1: Forventet fordeling av opprinnelig omsetning fra utlandet ved videreføring og oppheving av 350-kronersgrensen. Tall i millioner kroner

	2019		2023	
	Videreføring	Oppheving	Videreføring	Oppheving
Utenlandskregistrert nettbutikk	5 314	638	7 921	542
Utl., norskregistrert nettbutikk		542		4 844
Norsk nettbutikk		542		479
Annet forbruk		2 641		493
Merverdiavgift		951		1 563
Totalt	5 314	5 314	7 921	7 921

I kolonnen «Videreføring» rapporterer vi hvor stor omsetningen forventes å bli dersom ingenting endrer seg. Da ligger all denne omsetningen hos utenlandskregistrert nettbutikk. Ved en oppheving av ordningen fra og med 2019 vil omsetning til disse aktørene nokså momentant falle dramatisk (fra 5 314 millioner til 638 millioner kroner) ettersom prisene øker kraftig. Drøye én milliard kanaliseres til nettbutikker med momsplikt i Norge. Halvparten av dette antas å gå til nettbutikker som har ansatte i Norge. Det meste av fallet i utenlandsk omsetning går til annet forbruk (2 641 millioner kroner). I tillegg øker merverdiavgiftene med 951 millioner kroner²⁵.

I 2023 forventes det at 75 prosent av de utenlandskregistrerte nettbutikkene som i dag selger under 350-kronersgrensen vill ha etablert seg i det norske markedet med momsregistrering. Da vil man slippe tollgebyret. Dette leder til at mye av omsetningen kanaliseres tilbake til de samme produktene. Det gir en langt høyere omsetning for gruppen utenlandsk norskregistrert nettbutikk, og en langt lavere andel med annet forbruk. Denne gradvise tilpasningen vil også dra i retning av mer merverdiavgift.

Til grunn for beregningene av disse virkninger på omsetning i markedet ligger det en rekke anslag for ulike variabler og parametere. Alle verdiene er allerede blitt redegjort for i kapittel 3. Nedenfor lister vi opp de viktigste antakelsene som også sensitivitetstestes i kapittel 4.

Tabell 3-2: Oversikt over anslagene som ligger til grunn for beregningsmodellen

Kategori	Anslag
<i>Markedsstørrelse</i>	
Gjennomsnittlig vareverdi før endring	125 kroner
Antall forsendelser i 2017	33 millioner
Årlig gjennomsnittlig vekst i netthandel fra utlandet i fravær av endring	11,5 prosent
<i>Etterspørselseffekter</i>	
Merverdiavgift	25 prosent

²⁵ Ca. 17 mill. kr. av merverdiavgiftene vil være knyttet til fortolling av uavhentede sendinger. Dette er et beløp som vil bli refundert Posten og derfor gå inn som en negativ størrelse i totaleffekten på proveny. Det vil si at den totale merverdiavgiften reduseres til 917 mill. kr.

Fortollingsgebyr	158 kroner
Norske priser relativt til utenlandske	25 prosent høyere
Bundling	10 prosent
<i>Kostnader</i>	
Endring i antall returer	1,3 prosent i innføringsåret
Kostnad per retur	50 kroner
<i>Kanalisering i innføringsåret</i>	
Verdi under kritisk vareverdi	85 prosent
Hvorav kanalisert til annet forbruk	70 prosent
Fordeling norsk/utenlandsk norskregistrert nettbutikk	50/50
<i>Øvrig</i>	
Merverdiavgift annet forbruk (gjennomsnitt)	19,7 prosent

4. Fra marked til sysselsetting og skatteproveny

I forrige kapittel drøftet vi hvordan omsetningen her hjemme vil påvirkes av at 350-kronersgrensen fjernes. En vridning av forbruket i utenlandske nettbutikker mot norsk varehandel og annet konsum gir også effekter på sysselsetting og verdiskaping i Norge. En fjerning av grensen skaper også grunnlag for økt skatteinngang gjennom merverdiavgift. I dette kapitlet redegjør vi for hvor store disse effektene kan forventes å bli. Videre gjennomføres det en sensitivitetsanalyse for å vise resultatenes robusthet.

4.1. Beregningsmetodikk

Som nevnt i kapittel 3.2 legger vi til grunn at 30 prosent av konsumet som kanaliseres hjem i kjølvannet av en fjerning av ordningen går til kjøp av tilsvarende produkter fra netthandler som har momsregistrert seg i Norge. Det resterende blir spredt på annet konsum (både varer og tjenester) som en direkte følge av at denne typen varer har blitt langt dyrere i innkjøp. I dette kapitlet er vi opptatt av hvor stor sysselsetting og verdiskaping er knyttet til dette nye konsumet.

4.1.1. Effekter gjennom økt netthandel i Norge

Fjerning av 350-kronersgrensen gir økt omsetning i norske nettbutikker og utenlandske nettbutikker som er momsregistrert i Norge. Førstnevnte gruppe av butikker har sysselsatte i Norge, mens sistnevnte ikke har det. Vi har lagt til grunn at om lag 50 prosent av den momsplichtige handelen med varer under 350 kroner går gjennom slike utenlandske aktører. Et typisk eksempel på en slik aktør er Zalando. Det kan tenkes at dette anslaget er litt høyt og det vil eventuelt bidra til å gjøre effektene på sysselsetting og verdiskaping mindre enn de faktisk er.

For nettbutikker som sysselsetter i Norge har vi lagt til grunn at det betales ut ca. 6 lønnskroner per 100 kroner i omsetning. Dette baserer seg på regnskapstall fra Komplett og Elkjøp. Med en gjennomsnittlig lønn på 378 000 kroner per ansatt i varehandelen kan vi da regne oss frem til økningen i antall sysselsatte som følge av den økte omsetningen i norske nettbutikker.

Over tid vil de utenlandske momsregistrerte nettbutikkene ta en stadig større andel av markedet uten at det bidrar til økt sysselsetting, bortsett fra innen logistikknæringen.

4.1.2. Effekter gjennom økt konsum av andre varer og tjenester

Ettersom en stor andel (70 prosent) av konsumet som dreies hjem konsumeres i form av andre varer og tjenester, vil sysselsettingseffekten av dette andre konsumet prege totaleffekten. Vi har lagt til grunn at dette konsumet spres ut på varer og tjenester iht. en gjennomsnittlig husholdnings forbruksmønster, slik det er anslått i SSBs forbrukerundersøkelse. Denne såkalte konsumkurven inneholder mye tjenester og disse er langt mer arbeidsintensive enn varer. I tabellen under lister vi opp fordelingen av konsum på ulike vare- og tjenestegrupper.

Tabell 4-1: Fordeling av annet forbruk på vare- og tjenestekategorier

Forbrukskategori	Andel
Mat- og drikkevarer	16 %
Klær og skotøy	6 %
Bolig, lys og brensel	32 %
Møbler og husholdningsartikler	7 %

Helsepleie	4 %
Transport	20 %
Post- og teletjenester	3 %
Kultur og fritid	11 %
Utdanning	1 %
Restaurant- og hotelltjenester	5 %

Sysselsetting og verdiskaping fra disse forbruksgruppene beregnes ved å koble disse varegruppene til næringer gjennom nace-koder. Vi benytter da ansatte per omsetningskrone og verdiskaping per omsetningskrone som nøkkel.

4.1.3. Beregning av indirekte effekter (ringvirkninger)

Enhver aktivitet, enten det er i en bedrift eller i offentlig sektor, skaper virkninger i andre deler av samfunnet. Menon har, gjennom Totaleffektmodellen²⁶, et kryssløpsbasert modellapparat for å beregne hvordan totale virkninger av en aktivitet sprer seg nedover i verdikjeden. Ved hjelp av modellen kan vi derfor beregne den totale effekten en konsumvridning, som følge av fjerning av 350-kronersgrensen, etterlater seg i form av økt sysselsetting²⁷ og verdiskaping i flere ledd bakover i verdikjeden. Slike analyser betegnes gjerne som ringvirkningsanalyser.

Det er vanlig at ringvirkningsanalyser opererer med relativt standardiserte typer av effekter. Direkte effekter omfatter effekter som knytter seg til aktiviteten i den næringen eller hos den aktøren som står i sentrum for analysen. Indirekte effekter omfatter de effekter som genereres gjennom disse aktørenes endrede etterspørsel etter varer og tjenester fra andre næringer. De indirekte effektene kan i prinsippet beregnes i et uendelig antall ledd bakover.

4.1.4. Fra omsetning til skatteinntekter

Der effektene på sysselsetting og verdiskaping beregnes gjennom et omfattende modellapparat, lar effektene på proveny og kostnader seg beregne med mindre avanserte metoder. I analysen innebærer en fjerning av avgiftsfritaket at det vil påløpe merverdiavgift på all import av varer fra utenlandske nettbutikker – uavhengig av varens verdi.²⁸ Kort fortalt vil en fjerning av avgiftsfritaket føre til at verdien av varene som selges fra utenlandske nettbutikker under 350 kroner inkludert frakt og forsikring, men ekskludert merverdiavgift, i stedet brukes på varer og tjenester inkludert merverdiavgift. Beregningene kompliseres noe ved at det er ulik merverdiavgift på ulike varegrupper. Generelt antas det en merverdiavgift på 25 prosent, men for verdien som kanaliseres til annet forbruk tar vi høyde for at flere av kategoriene har redusert merverdiavgift. Et vektet snitt av avgiftssats og SSBs fordeling fra forbrukerundersøkelsen gir en merverdiavgift på 19,7 prosent for dette forbruket. Provenyeffektene

²⁶ Totaleffektmodellen er Menons ringvirkningsmodell. Modellen tar utgangspunkt i SSBs kryssløpsanalyse, som er en leveransetabell utarbeidet i tilknytning til nasjonalregnskapet.

²⁷ Sysselsetting kan referere til både antall ansatte, der det ikke skilles mellom heltids- og deltidsarbeid, eller antall årsverk. I ulike næringer vil det i ulik grad benyttes deltidsarbeid. Det kan derfor argumenteres for at årsverk er en mer egnet måleenhet når sysselsettingseffekter skal sammenstilles på tvers av næringer. Vi benytter tabell 09174 i SSBs nasjonalregnskap som grunnlag for en omregningsfaktor mellom antall ansatte og antall årsverk for ulike næringer.

²⁸ Det finnes enkelte varegrupper som er fritatt merverdiavgift, for eksempel bøker. Postens stikkprøver viser at denne varekategorien kun står for 0,7 prosent av forsendelsene. I beregning av provenyeffektene er ikke særskilte fritak for merverdiavgift inkludert i beregningene. Effekten av dette ville uansett vært marginal da de fritatte kategoriene står for en meget lav andel av forsendingene.

vil øke år for år i takt med den forventede utviklingen for varehandel fra utenlandske nettbutikker under 350 kroner i fravær av endret avgiftsgrense.

En fjerning av avgiftsgrensen vil medføre at varer som tidligere kunne bli sendt rett fra nettbutikk til kunde, må tolldeklarerer. Dette er et fordyrende mellomledd. Verdien av dette fordyrende mellomleddet beregnes ved å se forventede antall sendinger opp mot kostnaden av å fortolle en vareforsendelse. Vårt beste utgangspunkt for å anslå kostnaden av å fortolle en enkeltforsendelse er Postens fortollingsgebyr. Og det er dette som ligger til grunn for våre beregnede kostnader. Vi stiller oss likevel spørrende til om dette er den faktiske marginal-kostnaden Posten har ved å fortolle en sending. Dette diskuteres nærmere i kapittel 5.1. Der ser vi også nærmere på de alternative løsningene for fortolling som finnes.

4.2. Anslag på endret aktivitet og skatteproveny

En avvikling av 350-kronersgrensen ventes å gi en økt provenyinntekt til staten i form av innbetalt merverdiavgift på 917 millioner kroner. Skatteprovenyet vil øke jevnt gjennom hele analyseperioden og ventes å nå 1 563 millioner kroner i 2023. Akkumulert for perioden 2019 til 2023 er den forventede provenyinntekten over 6,1 milliarder kroner.

Beregningene viser en økning i behovet for arbeidskraft i norsk næringsliv på 1 733 årsverk i 2019 som en følge av en eventuell avvikling av 350-kronersgrensen. I 2023 ventes det samlede behovet for arbeidskraft å reduseres til 323 årsverk. Effekten forventes med andre ord å modereres kraftig over tid som følge av at utenlandske nettbutikker gradvis vil etablere seg med momspiktig aktivitet i Norge. Slike butikker skaper få arbeidsplasser her i landet. Vi beregner at en avvikling av 350-kronersgrensen vil gi en samlet effekt på verdiskaping i den norske økonomien tilsvarende 1 999 millioner kroner i 2019 og 373 millioner i 2023.

De samlede kostnadene beregnes til 292 millioner kroner i 2019 og 225 millioner kroner i 2023. Akkumulert for analyseperioden summerer kostnadene seg til 1 299 millioner kroner.

4.2.1. Brutto og nettoeffekter

Anslagene vi har presentert over baserer seg på såkalte bruttoeffekter. Med det menes at økningen i etterspørsel slår ut i økt sysselsetting og verdiskaping uten at ansatte tas bort fra annen aktivitet. I en økonomi med høy kapasitetsutnyttning og lav ledighet er det god grunn til å hevde at man i makro ender opp med langt lavere sysselsettings- og verdiskapingseffekter fordi ressursene (ansatte og kapital) må tas fra en annen del av økonomien. Dersom man tar høyde for slike fortrenkningseffekter ender man på såkalte «nettoeffekter». Hvor stort avviket mellom brutto- og nettoeffektene er i dette tilfellet er det vanskelig å anslå. Norsk økonomi har i dag lav ledighet, men innen yrker med lavere kvalifikasjonskrav er det fortsatt mye ledig arbeidskraft, særlig i form av deltid.

4.3. Usikkerhet i anslagene

I vårt arbeid med å beregne effektene en fjerning av 350-kronersgrensen vil ha for proveny, sysselsetting og økte fortollingskostnader, har det stått sentralt å finne et presist estimat på markedsstørrelsen for utenlandsk netthandel under 350-kronersgrensen og hvordan konsummønsteret vil endre seg som følge av en regelendring. Selv om det er gjort flere analyser av dette tidligere er det fortsatt knyttet en del usikkerhet til sentrale størrelser i våre beregninger. For å ta denne usikkerheten på alvor har vi derfor utarbeidet trippelanslag for de sentrale variablene og variabler som det er knyttet særlig usikkerhet til. Det vil si at vi ikke kun kommer med ett

punktanslag (midtanslaget), men også et høyt og et lavt anslag. Med utgangspunkt i trippelanslagene for disse variablene har vi gjennomført en sensitivitetsanalyse. Sensitivitetsanalysen består av en Monte Carlo-simulering med 10 000 trekninger, og viser utfallsrommet for effekter på proveny, sysselsetting og kostnader innenfor det skisserte usikkerhetsrommet. Fullstendige resultater fra sensitivitetsanalysen kan leses i rapportens vedlegg.

Tabell-4-2: Oversikt over sentrale variabler og verdiene som legges til grunn for simuleringen

	Lav	Forventet	Høy
Gjennomsnittlig vareverdi før endring	75 kr	125 kr	269 kr
Antall forsendinger i 2017	32,5 mill.	33 mill.	34 mill.
Årlig vekst i netthandel fra utlandet	6 %	11,5 %	20 %
Samlet verdi under kritisk vareverdi	70 %	85 %	90 %
Hvorav andel til annet forbruk	50 %	70 %	80 %
Endring i returer	1,0 %	1,25 %	1,50 %
Kostnad per retur	45 kr	50 kr	60 kr

Tabell-4-2 viser variablene som er inkludert og hvilken øvre og nedre verdi de er tillagt i tillegg til den forventede verdien. Den gjennomsnittlige vareverdien er en sentral variabel for markedsstørrelsen og er derfor viktig for resultatene av analysen. Samtidig er det stor spredning i estimatene som er gjort på dette. Det lave anslaget er satt til 75 kroner og er det samme som Oslo Economics anslår som gjennomsnittlig vareverdi for Postens sendinger. Det høye anslaget på 269 kroner tilsvarer et vektet snitt av varetransaksjoner for varegrupper med gjennomsnittlig transaksjonsverdi under 350 kroner. For antall forsendelser i 2017 er det lave anslaget satt til 32,5 millioner kroner, mens det høye anslaget er satt til 34 millioner. Hvis vi legger til grunn at Posten sto for 32 millioner sendinger i 2017, anslår vi at andre fraktselskaper leverte mellom 500 000 og to millioner forsendelser (hvor Posten anslo dette tallet på usikkert grunnlag til én million). Den årlige veksten er satt til 6 prosent i det lave anslaget, som tilsvarer Oslo Economics' anslag. Virkes analyser viser at veksten de siste årene har vært over 25 prosent (og SSB over 35 prosent), men en så høy vekstrate vil sjelden vedvare. Vi anslår derfor en vekstrate på 20 prosent i det høye anslaget.

Den samlede verdien under kritisk grense er satt til 70 prosent i det lave anslaget og 90 prosent i det høye anslaget. Som en referanse til dette tallet viser Oslo Economics i rapporten for Posten til erfaringer fra Sverige, der importsendinger falt med 85 prosent etter fjerning av den avgiftsfrie grensen. Variabelen for andel til annet forbruk er satt til å være mellom 50 prosent og 80 prosent. Det relativt store spennet skyldes at det er vanskelig å finne empiriske erfaringer for hvordan dette forbruket vil fordele seg og det er derfor knyttet en viss usikkerhet til variabelen.

Etter fjerning av avgiftsgrensen i Sverige ble antall returer endret med mellom 1,25 og 1,4 prosent ifølge Oslo Economics' rapport. Det trekkes frem at konsumentene ble gitt liten tid til å tilpasse seg regelendringen, men at det relative prissjokket vil være høyere i Norge enn det var i Sverige. Det er derfor vanskelig å anslå om returene i Norge bør ventes å være høyere eller lavere enn hva som var tilfelle i Sverige. Det lave anslaget settes derfor til én prosent og det høye anslaget til 1,5 prosent. Kostnaden per retur er estimert til 50 kroner, men det legges vekt på i Oslo Economics' rapport at dette er et forsiktig estimat. Vi setter derfor det lave anslaget til 45 kroner mens det høye anslaget settes til 60 kroner.

Alle variablene er tillagt en triangulær fordelingskurve.

5. Andre samfunnsøkonomiske effekter

En eventuell fjerning av 350-kronersgrensen vil også kunne gi en rekke effekter som vi ikke har kunnet innlemme direkte i vår modell for beregning av konsekvenser for sysselsetting og skatteproveny. Slike effekter kan være vel så viktig for økonomien sett fra et samfunnsøkonomisk ståsted. I det følgende diskuteres noen av disse effektene.

5.1. Frakt og håndteringskostnader

Transportkostnader i form av frakt og håndtering er gjennomgående betraktet som en samfunnsøkonomisk kostnad ettersom slike utgifter bidrar til å redusere transaksjonsomfanget i økonomien. I samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser vurderes slike utgifter som rene kostnader, selv om transport i seg selv skaper arbeidsplasser.

5.1.1. Konsekvenser av subsidiert frakt fra Kina og andre utviklingsland (UPU-avtalen)

Universal Postal Union (UPU) er en organisasjon stiftet i 1874, som i dag er underlagt FN. I likhet med de fleste andre land i verden har Norge undertegnet Verdenspostkonvensjonen, også kalt UPU-avtalen. Fraktavtalen skulle opprinnelig bidra til å styrke utviklingslands deltakelse i verdenshandelen gjennom å sikre problemfri sending av dokumenter og brev på tvers av landegrenser, der frakten hovedsakelig betales av de rike landene. Utviklingsland får derfor sin post under 2 kilo sendt til og i Norge for priser langt lavere enn kostpris. Siden avtalen ble inngått har det derimot skjedd store forandringer, ettersom dokumenter og brev fortrinnsvis sendes digitalt. Kinesiske nettbutikker, som per i dag utgjør en vesentlig andel av netthandelen inn til Norge under 350-kroner, gis gjennom denne avtalen et stort konkurransefortrinn mot norsk handel og netthandel, ved at de kan levere varer med rimeligere frakt. Dette skjer fordi Kina fremdeles anses som et u-land av UPU, selv om deres næringsliv etter hvert har blitt internasjonalt konkurransedyktig.

UPU fastsetter en makspris for å utlevere brev og rekommanderte brev på inntil to kilo i alle verdens land. Ett selskap i hvert land er forpliktet til å følge disse prisene. I Norge er dette Posten. Frem til nå har det tilsynelatende hersket stor usikkerhet rundt Postens kostnader knyttet til UPU, noe et skriftlig spørsmål til samferdselsministeren fra stortingsrepresentant Rigmor Aaserud den 6. september 2018 viser: «...hva ville portoinntektene vært om forsendelsene ikke hadde vært omfattet av reguleringene som gjør det billigere for utviklingsland å sende post (UPU)?».

Samferdselsministeren svarer: «UPU sitt regelverk inneber ei regulering av ratane («prisane») for brevdistribusjon i mottakarlandet som ofte er lågare enn tilsvarande prisar i høgkostland som Norge. Denne problemstillinga gjeld ikkje pakkeprodukt, og dermed i praksis berre lågverdi-netthandelsvarer som i dei fleste tilfelle vert sende som brevsendingar. Mellom anna på grunn av aktivt arbeid frå norsk side, vart UPU sine brevratar i 2016 vedtatt auka kvart år frå 2018 til og med 2021. Etter denne opptrappinga vil utviklingsland (der Kina vert rekna med) betale dei same ratane som industriland for distribusjon i mottakarlandet av brevsendingar som inneheld e-handelsvarer. I tillegg har Posten forhandla med ei rekkje andre postselskap og oppnådd betre ratar/prisar på ein stor del av e-handelssendingane. Ifølgje selskapet bidreg derfor netthandelsimporten av lågverdivarar positivt til å dekke felleskostnadene i det norske postnettet.»²⁹

²⁹[https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=73139&utm_medium=rss&utm_source=www.stortinget.no&utm_campaign=Skriftlige%20sp%C3%B8rsm%C3%A5l%20som%20venter%20besvarelse%20\(100%20siste%20dager%20i%20innev%C3%A6rende%20sesjon\)](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=73139&utm_medium=rss&utm_source=www.stortinget.no&utm_campaign=Skriftlige%20sp%C3%B8rsm%C3%A5l%20som%20venter%20besvarelse%20(100%20siste%20dager%20i%20innev%C3%A6rende%20sesjon))

Posten selv bekrefter dette i et innlegg i VG 16. september 2018: «I denne avtalen er det tidligere vedtatt økninger av prisene slik at utviklingsland (der Kina regnes med) etter hvert betaler omtrent det samme som industriland for brevsendinger som inneholder ehandels-varer. I tillegg har Posten gjennom forhandlinger med en rekke andre postselskaper, inkludert China Post, oppnådd bedre priser på disse sendingene slik at vi får dekket våre kostnader.»

For Norges del er en eventuell subsidie av frakt fra Kina å anse som et direkte samfunnsøkonomisk tap ettersom det kun handler om en overføring av midler til Kina. I den grad subsidieringen opphører i 2021, som samferdselsministeren hevder, vil dette selvsagt ikke lenger være et samfunnsøkonomisk tap og dermed ikke et forhold som forsterker den negative effekten av 350-kronersgrensen.

5.1.2. Fortollingsgebyr og selvdeklarerering

Når en vare (med verdi over 350-kronersgrensen) blir sendt til Norge skal den fortolles før den blir tatt i bruk. Fortolling vil si utregning og betaling av merverdiavgift og eventuell toll eller særavgifter. Det kalles fortolling selv om en ikke skal betale toll på varen. Det er vanligvis transportøren som gjennomfører fortollingen. Som betaling for dette iligger transportøren forbrukeren et fortollingsgebyr.

I analysen er det lagt til grunn en kostnad på 126,4 kroner per forsendelse i fortollingskostnader. Dette tilsvarer Postens fortollingsgebyr ekskl. merverdiavgift. I ifølge Postloven skal dette gebyret være «kostnadsorientert» og til en «overkommelig pris». Selv om Postens fortollingsgebyr er lavere enn det andre kommersielle transportører krever³⁰, vil gebyret likevel fremstå som en betydelig kostnad for forbrukerne og er den viktigste grunnen til bortfall av forsendelser ved en eventuell fjerning av 350-kronersgrensen. Med dagens digitaliserings- og automatiseringsmuligheter er det mye som peker i retning av at fortollingen kan gjøres vesentlig mer effektivt enn det arbeidet Posten fakturerer for i dag.

For å sette størrelsen på gebyret i perspektiv kan det gjøres et enkelt tankeeksperiment. Vi antar en gjennomsnittlig pris på en arbeidstime til å være 300 kroner, og at fortollingen er en utelukkende manuell prosess. Det vil med Postens gebyr tilsi at det beregnes 25 minutter på å fortolle én enkelt sending. Selv med en nedgang på over 90 prosent i antall forsendelser, viser dette eksempelet at Posten vil ha behov for over 500 ekstra årsverk til å fortolle de gjenværende forsendelsene etter en eventuell oppheving av 350-kronersgrensen³¹. I realiteten vil fortolling ikke være en ren manuell prosess, men være effektivisert gjennom en stor grad av automatisering.

På samme måte som i Finland, har den norske Tolletaten utarbeidet en elektronisk egenfortollingsløsning for privatpersoner som importerer varer til Norge. Når privatpersoner benytter Tolletatens elektroniske fortollingsløsning kan transportøren ikke ta seg betalt for tollbehandling. På egenfortollende sendinger iligger Posten imidlertid forbrukeren et lagringsgebyr som er like høyt som fortollingsgebyret. Det er vanskelig å se hvordan dette er «kostnadsorientert». I Finland brukes den elektroniske egenfortollingsløsningen på 80 prosent av sendinger fra utlandet. På grunn av lagringsgebyret vil ikke norske forbrukerne spare noe ved å utføre fortollingsarbeidet selv, og løsningen har derfor vært relativt lite benyttet.

³⁰ For pakker opererer PostNord med en pris på 570 kroner, UPS 455 kroner og DHL tar 197 kroner. Dette er ikke nødvendigvis helt sammenlignbare tjenester, men prisene er alle høyere enn Postens.

³¹ Det er lagt til grunn at et årsverk består av 1750 arbeidstimer

I april 2018 fikk finansminister, Siv Jensen, spørsmål av Sigbjørn Gjelsvik (Sp) om hvorfor regjeringen ikke innfører en elektronisk innbetalingsordning slik som i Finland. I sitt svar uttaler Siv Jensen at «Tolletaten har imidlertid – på samme måte som i Finland – etablert en elektronisk egenfortollingsløsning»³². Finansministeren omtaler det som en uheldig praksis at transportørene likevel tar seg betalt lagring av varen, slik at det ikke er noe å spare på å fortolle varen selv.

Egenfortollingsordningen vil høyst sannsynlig være et godt alternativ for forbrukere i det øyeblikk transportørene ikke gis anledning til å ta høye gebyrer for annet enn selve fortollingen. Forbrukerens kostnad, i form av tid, knyttet til selvfortollingsløsningen vil kunne bli svært lav hvis denne blir mer integrert i selve betalingstransaksjonen eller gjort mer brukervennlig enn tilfellet er i dag. Fra et samfunnsøkonomisk ståsted påføres samfunnet et tap når transportører påfører et gebyr som går ut over marginalkostnaden. I slike tilfeller vil transportørene utnytte sin markedsrett over importørene og det påfører samfunnet et såkalt dødvektstap. Hvor omfattende dette tapet er avhenger av prispåslaget og forbrukernes etterspørselsselastisitet.

Det er uansett usikkert hva prisen på Postens tjeneste, fortollingsgebyret, eventuelt vil bli dersom 350-kronersregelen endres. Dette bekrefter Posten Norge, ved pressesjef John Eckhoff, selv i et intervju:

«Er Postens beskjed til en slik utredning at dagens system er så effektivt som det kan bli, og at hvis frigrensen fjernes, må alle pakker med verdi beregnes et gebyr? Vi jobber med flere tiltak for å møte framtiden med forventninger om økt selvbetjening, automatisering, robotisering og annen ny teknologi. Uansett vil vi måtte ta betalt for jobben vi skal utføre, men hva prisen eventuelt blir i en framtidig løsning kan vi ikke si noe om i dag, sier Eckhoff.»³³

5.1.3. Fortolling utført av netthandelsaktørene selv eller betalingsformidlere

Det er vist at fortollingen i dag både kan gjennomføres av forbruker og transportør. Et tredje alternativ, som også eksisterer i dag, er at netthandelsaktørene selv utfører fortollingen, i praksis ved å registrere virksomheten i det norske Merverdiavgiftsregisteret og inngå avtale med transportører om at netthandelsaktøren er ansvarlig for fortolling og dermed innkreving av merverdiavgift, slik for eksempel Wish har gjort i Sverige etter at man innførte toll og merverdiavgift fra første krone der. I Norge er utenlandske importører forpliktet til å bruke en merverdiavgiftsrepresentant som er etablert i landet for alle handler som er avgiftspliktige³⁴, og dette vil selvsagt kunne videreføres for de nye transaksjonene som blir avgiftspliktig om 350-kronersgrensen fjernes.

5.1.4. Konsekvenser for våre anslag

Dersom Postens og andre fraktselskapers marginalkostnad er lavere enn dagens fortollingsgebyr tilsier, vil fraktselskapene kunne tilpasse seg en avvikling av 350-kronersgrensen ved å redusere gebyret for fortolling. Dette vil gi en lavere prisøkning på varer i utenlandske nettbutikker som følge av en fjerning av 350-kronersgrensen. Det vil si at en større andel av markedsverdien bli værende igjen i utenlandske nettbutikker og i mindre grad bli kanalisert til norsk næringsliv.

³²<https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/skriftlege-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=71948>

³³ <https://www.nettavisen.no/nyheter/fjernes-tollfri-grensen-fra-nyttar-ma-du-betale-gebyr-pa-158-kroner-for-alle-pakker/3423497454.html>

³⁴http://nordicinnovation.org/Documents/Attachments/cross-border-barriers-tax-and-customs-KPMGstudy_report.pdf

En slik tilpasning fra fraktselskapene vil gi noen utslag for de beregnede effektene av en fjerning av 350-kronersgrensen. Først og fremst vil det ha en dempende effekt på resultatene for sysselsetting og verdiskaping. Det vil ha en effekt på de beregnede kostnadene knyttet til fortolling, men det kan ikke anslås uten videre om kostnadene vil øke eller reduseres. På den ene siden vil enhetskostnaden per forsending reduseres, men samtidig vil det totale antallet forsendelser økes. Inntektene fra proveny ville faktisk fått en marginal økning for en slik tilpasning, gitt antagelsen om en lavere merverdiavgift for annet forbruk.

5.2. Effekter knyttet til norske særavgifter og grensehandel

5.2.1. Særavgifter og netthandel

Særavgift er en skatt som legges direkte på enkelte varer og tjenester ved import, produksjon eller innenlandsk omsetning. Denne type avgifter brukes som virkemiddel for å påvirke forbruk og produksjon av blant annet helse- og miljømessige grunner, i tillegg danner slike avgifter en statsinntekt som finansierer offentlige utgifter. Satsene for særavgift settes av Stortinget og inngår i den årlige budsjettbehandlingen. Varer som er belastet av særavgift er blant annet sukker, sjokolade- og sukkerholdige varer, alkohol, oljeprodukter og drikkevareemballasje.

350-kronersgrensen kan gi norske konsumenter insentiver til å handle mer fra utlandet av varer som rammes av denne type skatt. Sjokolade- og sukkervare har en avgiftssats, i 2018, på 36,92 kroner per kg, og alkoholfrie drikkevarer belastes 4,75 kroner per liter. Fra nettstedet Yoolando.com kan man kjøpe 7 kg Haribo for 345 kr, inkl. frakt fra Tyskland til tollstasjonen i Norge. Kjøp av samme mengde godteri, ved fjerning av 350-kronersgrensen, tilsvarer en pris på 603 kr eller ca. 40 prosent dyrere eksklusive merverdiavgift. Tilsvarende ser vi at den svenske nettbutikken Maxgodis.se selger 4 tonn godteri til norske kunder hver dag.³⁵

Varegrupper som er ilagt særavgift vil få en større prisøkning ved fjerning av 350-kronersgrensen, og derfor gi forbrukere insentiver til å vri konsumet mot andre varer og tjenester. I tillegg vil en fjerning av grensen føre til høyere skatteinntekter til statskassen, og større konsum av de aktuelle varegruppene fra det norske markedet.

350-kronersgrensen gir netthandelsaktører i utlandet et konkurransefortrinn, og dette blir særlig tydelig for produkter som omfattes av særavgifter. Dette går ut over både produsenter og forhandlere i Norge: hele verdikjeden innenfor mat og drikke rammes.

5.2.2. Netthandel under 350 kroner som en del av nordmenns grensehandel

Det finnes ikke tall på omfang av netthandel som andel av det vi gjerne betegner som grensehandelen med særlig Sverige. Men tall fra SSB viser at grensehandel i Sverige i *antall handleturer* har gått ned fra 4,2 millioner til 3,7 millioner fra første halvår 2017 til første halvår 2018, samtidig med at *handelsvolumet* i kroner har økt fra 6,917 milliarder første halvår 2017 til 6,945 første halvår 2018. Dette kan være en indikasjon på at netthandelen som del av grensehandelen, øker mer enn den fysiske handelen. Det kan selvsagt også skyldes at det handles mer for hver handletur, men vi ser i alle fall at aktører som Maxgodis.se har hatt en omsetningsøkning på 280 prosent i 2018³⁶.

³⁵ <https://www.aftenposten.no/meninger/leder/i/E1n02/Aftenposten-mener-Fribelopsqrgensen-bor-skrotes>

³⁶ <https://www.dagbladet.no/mat/maxgodis-salget-til-himmels/70136417>

Grensehandelen med (særlig) mat og drikke forsterkes dermed av denne typen netthandel under 350 kroner. Grensehandelen med Sverige har generelt store negative effekter: En studie Menon gjennomførte i 2017 viste at dersom nordmenns grensehandling hadde funnet sted i Norge ville det totalt kunne bidratt til nesten 11 750 flere arbeidsplasser, 7,8 milliarder kr i økt verdiskaping, og minst 4,9 milliarder kr i økte offentlige inntekter.³⁷

5.3. Effekter knyttet til klima

Kina er den desidert største eksportøren av nettvarer til Norge med en andel på 25-30 prosent av totalvolumet. Hver dag i løpet av året kommer det i snitt 41 000 pakker fra Kina transportert med fly. Ifølge Virke betyr det 20-30 ganger større klimautslipp per pakke enn ved kjøp av samme vare i en norsk butikk, ettersom varene i så tilfelle blir transportert i containere på båt³⁸. De negative konsekvensene for klimaet øker dermed i takt med den eksplosive veksten i antall importerte Kina-pakker. Det er naturlig å tro at 350-kronersgrensen i stor grad har bidratt til å øke nordmenns netthandel fra Kina siden prisen på importerte varer under 350 kroner relativt til prisen på varer kjøpt i norske butikker er redusert.

350-kronersgrensen gjør det i tillegg lønnsomt å splitte opp ordrer fra utenlandsk netthandel i flere ulike forsendelser, slik at pakkens totalverdi ikke overstiger 350 kroner. Også dette har klart negative konsekvenser fra et miljøperspektiv. Dersom en norsk kunde eksempelvis bestiller 10 varer til en verdi på 200 kroner hver fra et kinesisk nettselskap, splittes naturlig nok ordren opp i 10 forskjellige forsendelser for å oppnå avgiftsfri innførsel. I så tilfelle pakker nettselskapet varene separat til tross for at flere varer tilhører samme kunde. Forsendelsene bruker dermed unødvendig mye emballasje. Oppsplittelse av ordrer er åpenbart motivert av at pakkenes samlede verdi ikke skal overstige 350 kroner for å unngå innbetaling av avgifter. Fjernes 350-kronersgrensen vil forbrukernes insentiv til oppsplitting samtidig opphøre. Dette vil klart ha en positiv effekt på klima og miljø.

En fjerning av 350-kronersgrensen vil etter våre beregninger redusere volumet og antallet av slike vareforsendelser dramatisk på kort sikt. På lengre sikt er derimot grunn til å forvente at denne typen frakt vil ta seg opp igjen.

5.4. Ordningens betydning for forbrukersikkerhet og import av ulovlige produkter

Ved import av varer fra utlandet er det importørens ansvar å kunne dokumentere at produktene holder et godt nok sikkerhetsnivå. Ved varekjøp i nettbutikker som ligger utenfor EU/EØS er det forbrukeren selv som blir stående som importør, og derfor formelt tar på seg importørens forpliktelser. Det er flere eksempler som viser at dette kan være utfordrende for forbrukersikkerheten, spesielt for varer som importeres utenfor deklarasjonsplikten. Normalt utløses en automatisk plikt til deklarerings ved innførsel av varer til Norge. Dette gjelder imidlertid ikke forsendelser med en verdi under 350 kroner siden varene i så tilfelle er fritatt toll og avgifter.

Forbrukersikkerheten utfordres også ved at det er mange useriøse utenlandske nettbutikkaktører som selger produkter som ikke er ulovlige i seg selv, men som inneholder stoffer eller er av en standard som er til fare for folks helse og for miljøet. Blant annet avdekker Miljødirektoratet i økende grad salg av produkter på nettet som

³⁷ <https://www.menon.no/effektene-okende-norsk-grensehandel/>

³⁸ <https://www.virke.no/bransjer/bransjeartikler/gjennomslag-i-stortinget-350-grensen-pa-vei-bort/>

inneholder ulovlige kjemikalier³⁹. Utover stikkprøver fra mistenkelige selgere er det lite kontroll av produkter med ulovlige stoffer. Produkter som leketøy, tekstiler og kosmetikk med innhold av giftstoffer (som er ulovlig i EU og Norge) kan derfor importeres relativt fritt fra useriøse utenlandske nettbutikker. Et annet faremoment er lav kvalitet på elektriske produkter. Det svenske Elsäkerhetsverket har testet ti mobilladere fra Wish og fant alvorlige feil på samtlige⁴⁰. Mobilladene og var forbundet med stor brannfare ved normal bruk og Elsäkerhetsverket har derfor gått ut med en offentlig advarsel mot disse produktene. Det er et stadig større søkelys på netthandelsimport av produkter som truer forbrukersikkerheten. I Sverige og Danmark har forbrukermyndighetene engasjert seg mot nettbutikker som selger produkter med ulovlig innhold.

Siden varer under 350-kronersgrensen er unntatt deklarasjonsplikt, blir ikke disse varene registrert hos Tolletaten. Dette skaper rom for import av ikke bare varer med ulovlig innhold, men også produkter som i seg er ulovlig. Dette gjelder for eksempel ulovlige legemidler og dopingmidler. Finansminister Siv Jensen har tidligere også uttalt at det er svært vanskelig å anslå hvilket omfang dette problemet har. Tolletaten oppgir på sin side at de gjør mange beslag av ulovlige legemidler og dopingmidler, men at det for øvrig er lite kontroll av ulovlige varer som ikke er deklareringspliktige.

350-kronersgrensen gir i tillegg et større insentiv for importører av ulovlige varer å oppgi en lavere verdi på forsendelsen enn den reelle. Dette for å unngå deklareringsplikten og i så måte redusere sannsynligheten for at de forbudte varene blir oppdaget. Dersom avgiftsfritaket fjernes innebærer det at alle varer uansett verdi blir deklareringspliktige og må tollekespederes. På den måten vil tolletaten legge til rette for bedre kontroll av hvilke produkter som innføres i landet.

Problemer med ulovlig netthandelsimport er også betydelig i EU-land. Dette har ført til at man nå setter i verk hastetiltak fra EUs side i forkant av den bebudede fjerningen av avgiftsfritak på forsendelser med verdi under 22 Euro.⁴¹

5.5. Effekter knyttet til bevisst feilmerking av pakkers verdi

Det er godt kjent at det foregår bevisst feilmerking av pakkers verdi fra utenlandske netthandelsselskaper for å sikre at kundene får lavere eller ingen merverdiavgift og toll å betale. Denne problemstillingen er særlig relevant for ordningene med terskelverdier for avgiftsfritak som den norske 350-kronersgrensen og EUs ordning med terskel på 22 Euro: Det vil være særlig interessant for utenlandske netthandelsaktører å sikre at deres kunders pakker merkes med verdi akkurat under grenseverdien for å unngå at avgiftsplikt utløses. En slik praksis bidrar til ytterligere diskriminering av de nasjonale netthandelsaktørene ut over den effekten grensen i seg selv representerer og med de effektene vi har dokumentert over i denne rapporten. Denne praksisen med feilmerking er faktisk en av hovedgrunnene til at EU har vedtatt å fjerne grensen på 22 Euro for toll og avgifter, på basis av utredninger som viser at dette påfører EU-land tap i størrelsesorden 5 milliarder Euro i 2017.⁴²

³⁹ <http://www.miljostatus.no/Tema/Kjemikalier/Produkter/Netthandel/>

⁴⁰ <https://www.dinside.no/bolig/kjopte-10-usb-ladere-fra-wish-fant-feil-pa-alle/69742549>

⁴¹ "In any case, and independently from any changes to VAT rules, the new Union Customs Code (UCC) already foresees important changes for small packages on the grounds of safety and security." http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-3746_en.htm

⁴² "Companies based outside the EU can fraudulently mark expensive goods such as mobile phones and tablets as costing not more than €22, meaning that no VAT is paid. This puts EU businesses at a clear disadvantage to non-EU businesses." http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-3746_en.htm

5.6. Kort om vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

I følge statens egen utredningsinstruks skal alle tiltak eller reformer av en viss størrelse underlegges en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering. Å fjerne 350-kronersregelen bør å så måte utredes fra et samfunnsøkonomisk ståsted. I denne analysen har vi berørt en rekke komponenter som vil inngå i en slik lønnsomhetsanalyse. Nedenfor redegjør vi kort for hvordan de ulike komponentene vil inngå i et slik analyse og hva som eventuelt må utredes nærmere for at lønnsomhetsanalysen er komplett.

5.6.1. Kostnader og nytte

I en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse (se Finansdepartementet (1997 og 2014) og DFØ 2015) skal man systematisk vurdere kostnader ved en politikkendring opp mot nytten. Dette kan kun gjøres dersom man har et såkalt null-alternativ der fremtiden vurderes uten et tiltak. I denne konteksten vil nullalternativet være å ikke foreta noen endringer.

5.6.2. Kostnader

Fjerningen av taket vil påføre konsumentene et tap fordi de nå må betale en høyere pris for samme eller lignende varer. I den grad tilsvarende varer ikke tilbys i norske nettbutikker vil man i tillegg få et tap av vareutvalg som konsumentene setter pris på.

I den grad reformen bidrar til et økt antall postforsendelser som må fortolles, så vil de faktiske fortollingskostandene inngå som en kostnad i det samfunnsøkonomiske regnskapet. Videre vil tiltaket trolig gi en økning i antall uavhentede vareordre på postkontorene. Disse må håndteres, lagres og returneres, og vil påføre ekstrakostnader på Posten og andre fraktselskaper. Samlet er kostnadene beregnet til 292 millioner i 2019 og 225 millioner i 2023. Akkumulert for analyseperioden summerer kostnadene seg til 1 299 millioner kroner.

Den økte skatteinntekten som skapes som følge av høyere proveny gjennom merverdiavgift og andre skatter har også en kostnadsside. Når slike inntekter drives inn for så å redistribueres gjennom skattesystemet, så tilsier Finansdepartementets håndbok at 20 prosent av inntekten forsvinner i tap av nytte. Dette kommer som en følge av at staten ikke fullt ut klarer å identifisere hva konsumentene ønsker av goder. Dette kalles en skattefinansieringskostnad.

5.6.3. Nytte

På nyttesiden i dette lønnsomhetsregnskapet finner vi følgende komponenter. Tiltaket forventes å redusere transportkostnadene markant, til tross for at konsumentene ofte slipper unna fraktkostnader med dagens ordning. Grunnen til at fraktkostnadene faller er at konsumenten i større grad vil handle i Norge der varene er fraktet til landet i større kvanta. Det gir en mer effektiv transport med lavere reelle kostnader. Fritaket for frakt fra Kina har en tilsvarende kostnadspost i form av subsidiene som Norge betaler til Kina gjennom UPU-avtalen.

Ved et bortfall av 350-kronersgrensen er det videre grunn til å forvente at logistikkelskapene vil forsøke å finne bedre løsninger for postpakkehåndtering for å redusere kostnadene for konsumentene. Tiltaket kan derfor bidra til reduserte fraktkostander gjennom innovasjon, ref drøftingen i kapittel 1.4 og 5.1.

Den økning i verdiskaping i Norge som følger av en fjerning av ordningen er å anse som en nyttekomponent. I håndboken for samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser kreves det at merverdiskapingen må være betydelig for at man skal ta hensyn til dette. Særlig er det viktig å ta høyde for at økt verdiskaping i tilknytning til økt handel må vurderes opp mot verdiskapingen som kunne kommet gjennom å benytte arbeidskraften til noe annet.

Gjennom mer effektiv transport av importvarene reduseres de negative miljøeffektene. Dette er å anse som nytteeffekter. Videre vil fjerning av ordningen trekke i retning av at dagens særavgifter blir mer effektive. I den grad særavgiftene har til hensikt å gjøre økonomien mer effektiv og fremtidig velferd høyere, vil også disse effektene være å regne som nytteeffekter i lønnsomhetsregnskapet.

Den økte provenyinntekten fra netthandel betales av konsumentene her i Norge. Den er derfor kun å anse som en fordelingseffekt mellom husholdningene og staten.

5.6.4. Usikkerhet og fordeling

I likhet med våre usikkerhetsanalyser i kapittel 4.3 krever en samfunnsøkonomisk analyse at det foretas analyser av usikkerheten. Dersom den er stor kan det trekke i retning av at man ønsker å utsette reformen eller implementere den i en mer gradvis form. Analysen skal også vurdere effekter på fordeling av reformen. Dette gjelder både fordeling mellom privat og offentlig sektor, så vel som fordeling mellom aktører i privat sektor og fordeling mellom generasjoner.

6. Konklusjon og oppsummering

Vi har i denne utredningen beregnet effekter av å fjerne den såkalte 350-grensen for netthandel fra utlandet på provenyinntekter til staten, sysselsetting i næringslivet samt en rekke andre forhold som kan sies å ha positiv samfunnsøkonomisk nytte. Vi har også vurdert kostnader ved å fjerne grensen. Videre har vi diskutert ulike konkrete løsninger som kan tenkes implementert for å gjennomføre fortolling av disse vareforsendelsene i praksis, bl.a. ved å se på våre naboland, EU og Australia. Vi har gjennomført en grundig vurdering av forutsetninger og metodiske utfordringer og diskutert problemer knyttet til usikkerhet.

Med utgangspunkt i det vi mener er relativt forsiktige anslag og vurderinger innenfor akseptable usikkerhetsmarginer, finner vi at statens inntekter, proveny, vil være i milliardklassen og sterkt økende. Tilsvarende finner vi at sysselsettingseffekten vil være betydelig med en impuls til norsk næringsliv som gir opp mot et par tusen arbeidsplasser i starten, med en reduksjon over tid. Videre finner vi at kostnadene for transportører, netthandelsaktører og forbrukere vil kunne bli opp mot 300 millioner kroner det første året for så å reduseres raskt. Vi hevder at dette er et maksimalt anslag, da kostnadene per vareforsendelse trolig blir vesentlig lavere enn det våre beregninger tar utgangspunkt i.

Hovedkonklusjonen blir dermed at en fjerning av ordningen synes svært gunstig for staten (som får hele gevinsten), og at nytten er høyere enn kostnaden også fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

I det følgende oppsummerer vi funnene i korte trekk:

Statens provenyinntekter vil øke betydelig

Beregningene våre viser en betydelig provenygevinst ved fjerning av 350-kronersgrensen: Staten vil kunne få økte inntekter fra merverdiavgift i størrelsesorden **900 millioner kroner** i innføringsåret. Våre beregninger tar utgangspunkt i et konservativt estimat for netthandelsimport av varer under 350 kroner på ca. 4 milliarder kroner.

Som følge av veksten i netthandelen (vi benytter et forsiktig vekstanslag på 11,5 prosent) vil provenyinntektene øke år for år og representere over **1,5 milliarder kroner i 2023**.

Redusert netthandelsimport vil bidra til økt konsum i Norge – som gir flere tusen arbeidsplasser

Normmens konsum vil ved fjerning av grensen som nevnt vris mer mot kjøp av norske varer og tjenester, og dette vil i sin tur øke sysselsettingen i Norge med anslagsvis **1 700 årsverk**.

På sikt antar man at utenlandske nettbutikker vil moms-registrere seg i Norge, slik for eksempel Wish.com nå har gjort i Sverige. Dette vil kunne redusere sysselsettingseffekten noe: Årsverk innen norsk handel og tjenester vil da igjen bli erstattet av arbeidsplasser i utlandet, for eksempel ansatte i netthandelsgiganter som Alibaba eller Wish.

Kostnadene knyttet til fortolling vil øke, men langt mindre enn økningen i inntektene til staten

Vi har sett at kostnadene knyttet til selve fortolling av de forsendelsene som har verdi under 350 kroner, basert på våre beregninger og Postens priser, vil beløpe seg til ca. 290 millioner kroner i innføringsåret, men raskt reduseres til ca. 230 millioner i løpet av de neste fire årene. Vi mener at prisen Posten tar, 158 kroner per

transaksjon/forsendelse, synes å være svært høy. Posten antyder selv i et intervju at prisen kan bli lavere grunnet automatisering etc., og vi ser gjennom enkle kalkyler at det virker lite sannsynlig at de faktiske kostnadene er så vidt høye.

Det er uansett naturlig å forvente at disse transaksjonskostnadene vil gå raskt ned når fraktselskapene og netthandelsselskapene får et kostnads-insentiv til å implementere mer effektive digitale løsninger. Dessuten finnes det allerede i dag en nettbasert løsning levert av norske tollmyndigheter som gjør det mulig for forbrukeren å fortolle varene selv. Denne løsningen vil kunne bli en foretrukket løsning for forbrukeren om den blir mer brukervennlig, samtidig som transportørene ikke gis anledning til å ta gebyrer av forbruker selv i de tilfellene hvor forbruker benytter denne selvdeklareringsløsningen.

Det er viktig å merke seg at disse fortollingskostnadene uansett ikke vil ha noen provenyeffekt: Det vil ikke være naturlig å bevilge penger over statsbudsjettet til ulike norske og internasjonale fraktselskaper, internasjonale netthandelsselskaper og konsumenter for å kompensere for denne kostnaden.

Det vil alltid være noe kostnader knyttet til fortolling og betaling av merverdiavgift selv om automatisering, digitalisering og bruk av globale transaksjonssystemer etter hvert vil drive kostnadene ned mot noen få kroner eller øre per transaksjon slik vi har sett på andre områder innen bank- og finanssektoren. Det er også slik at staten i dag krever inn en rekke ulike avgifter hvor transaksjonskostnadene er høye sett opp mot avgiftens størrelse og provenyeffekt, uten at man av den grunn tar til orde for å fjerne hele avgiften.

Vi konkluderer dermed med at kostnadene, som uansett er vesentlig mindre enn inntektene ved fjerning av 350-kronersgrensen, er akseptable

Andre positive effekter av å fjerne grensen

Vi har videre identifisert en rekke samfunnsøkonomiske nytteeffekter:

- Varer med såkalte særavgifter som for eksempel sukkeravgift utgjør en stadig større del av nordmenns grensehandel, og da særlig fra Sverige. Vår grensehandel i Sverige har store negative implikasjoner for inntekter til staten og arbeidsplasser i både varehandelen og hele verdikjeden for mat- og drikkeproduksjon i Norge. En økende del av denne grensehandelen er netthandelen under 350 kroner. Fjerning av 350-kronersgrensen vil kunne redusere de negative effektene ved å bremse denne grensehandelen.
- Manglende kontroll på import av varer fra utenlandske nettbutikker utfordrer forbrukersikkerheten. Lav kontroll på import av varer under 350-kronersgrensen åpner for innførsel av produkter som ikke er i tråd med europeisk standard. Eksempler på dette er leker som inneholder giftstoffer og mobilladere som er brannfarlige. Manglende kontroll gir også rom for import av produkter som er ulovlige i seg selv, slik som ulovlige medikamenter og dopingpreparater.
- Bevisst feilmerking av pakkens verdi fra utenlandske netthandelsselskaper er et gjennomgående problem for land med terskelverdier for avgiftsfritak. I EU er det anslått at bevisst feilmerking påførte EU-land tap i størrelsesorden 5 milliarder Euro i 2017, og dette er en av hovedgrunnene til at EU nå har vedtatt å avvikle grensen på 22 Euro. Det er vanskelig å anslå det faktiske omfanget av feilmerking i Norge, men det er grunn til å tro at det er betydelig.

Kildehenvisninger

Aftenposten. (2017, Mai 20). Hentet fra Aftenposten mener: Fribeøpsgrensen bør skrotes: <https://www.aftenposten.no/meninger/leder/i/E1n02/Aftenposten-mener-Fribeøpsgrensen-bor-skrotes>

Dagbladet. (2018, August 24). Hentet fra Maxgodis-salget til himmels: <https://www.dagbladet.no/mat/maxgodis-salget-til-himmels/70136417>

DIBS. (2017). *Norsk e-handel 2017*.

Dixit, A., & Stiglitz, J. (1977). Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity. *The American Economic Review Vol. 67, No.3 (Jun. 1977)*, 297-308.

E24. (2018, september 23). Hentet fra Nye tall: Netthandel under 350 kroner har eksplodert - dyrere netthandel stagnerer: <https://e24.no/naeringsliv/netthandel/nye-tall-netthandel-under-350-kroner-har-eksplodert-dyrere-netthandel-stagnerer/24444409>

eHandel.com. (2016, November 11). Hentet fra Flere partier vil avvikle omstridt tollfrigrænse: <https://no.ehandel.com/artikler/flere-partier-vil-avvikle-omstridt-tollfrigrænse/381529>

eHandel.com. (2018, September 7). Hentet fra H&M-rival til nye markeder - kun med netthandel: <https://no.ehandel.com/artikler/h-m-rival-til-nye-markeder-kun-med-netthandel/445632>

eHandel.com. (2018, September 5). Hentet fra 15 grunner til at enda flere norske kjeder kommer til å gå konkurs: <https://no.ehandel.com/artikler/kommentar-15-grunner-til-at-enda-flere-norske-kjeder-kommer-til-a-ga-konkurs/445089>

eHandel.com. (2018, September 7). Hentet fra Norskeide Kjell & Company kan bli neste kjede som begynner å selge hos Amazon: <https://no.ehandel.com/artikler/norskeide-kjell-company-kan-bli-neste-kjede-som-begynner-a-selge-hos-amazon/445556>

eHandel.com. (2018, Januar 11). Hentet fra Laveste vekst på 20 år for landets 60 største kjøpesenter: <https://no.ehandel.com/artikler/laveste-vekst-pa-20-ar-for-landets-60-storste-kjopesenter/416003>

European Commission. (2017). Modernising VAT for e-commerce: Question and Answer, oppdatert 05.12.2017.

European Commission. (2018). Digital Single Market - Modernising VAT for cross border e-Commerce, 10.09.2018, kl.09.58.

Hovedorganisasjonen Virke. (2017). *(Nett)handel*.

Hovedorganisasjonen Virke. (2017). *Utvikling nordmenns netthandel med kort*.

Hovedorganisasjonen Virke. (2017). *Utvikling nordmenns netthandel med kort i utlandet 2011-17*.

Menon Economics. (2017). *Effektene av økende norsk grensehandel*.

Nordic Innovation Center og KPMG. (2011). *Rapport om grensehindre i handel med varer og tjenester*.

Oslo Economics. (2018). *Effekter av å avvikle 350-kronersgrensen på netthandel fra utlandet*.

PostNord. (2017). *Netthandel i Norden 2017*.

Representantforslag i Stortinget. (2018). *Dokument 8:213 S (2017-2018), Innst. 364 S (2017-2018)*
Representantforslag om å utrede fjerning av 350-kronersgrensen for varesendinger fra utlandet.

Skriftlig spørsmål og svar på Stortinget. (2018). *Dokument nr. 15:1349 (2017-2018): Skriftleg spørsmål fra*
Sigbjørn Gjelsvik (Sp) til finansministeren.

Skriftlig spørsmål og svar på Stortinget. (2018). *Dokument nr. 15:2199 (2017-2018) Skriftlig spørsmål fra Rigmor*
Aasrud (A) til samferdselsministeren.

Statistisk sentralbyrå. (2018). *Import av varer under den avgiftsfrie grensen i nasjonalregnskapet.*

SVT. (2018, Februar 16). Hentet fra Postnord ändrar reglerna: Så mycket dyrare blir varor beställda från Kina:
[https://www.svt.se/nyheter/konsument/postnord-andrar-reglerna-sa-mycket-dyrare-bli-varor-](https://www.svt.se/nyheter/konsument/postnord-andrar-reglerna-sa-mycket-dyrare-bli-varor-bestallda-fran-kina)
[bestallda-fran-kina](https://www.svt.se/nyheter/konsument/postnord-andrar-reglerna-sa-mycket-dyrare-bli-varor-bestallda-fran-kina)

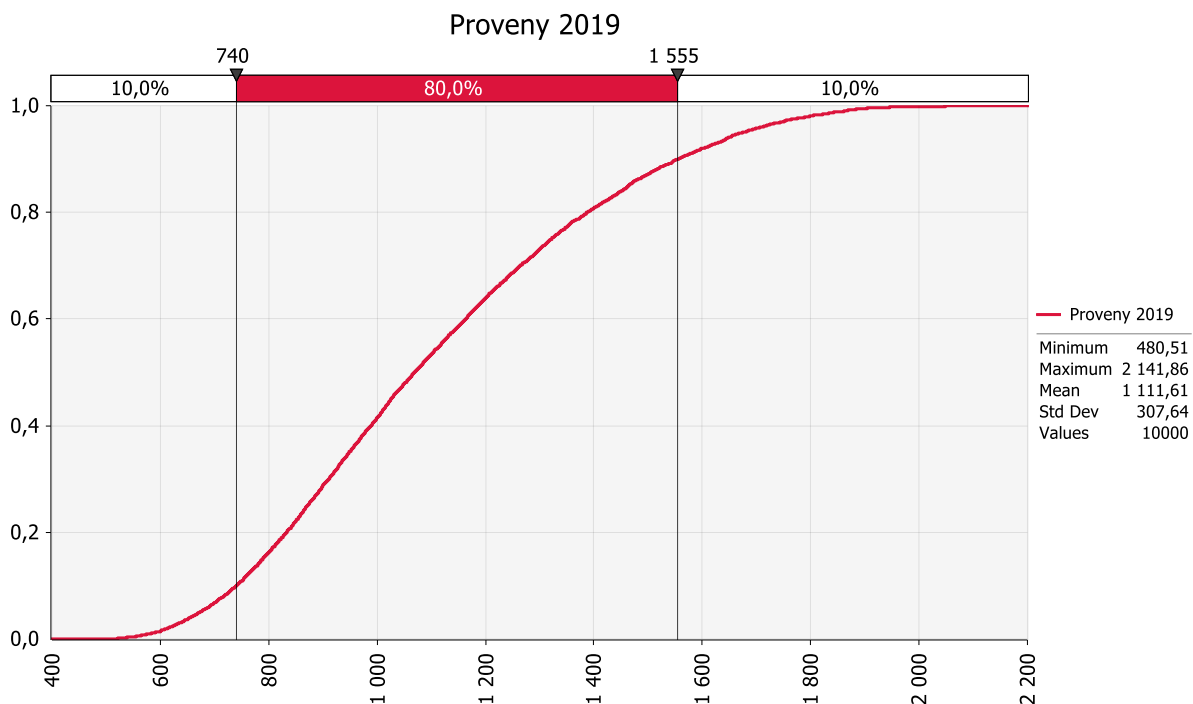
Vedlegg

Resultater fra sensitivitetsanalysen

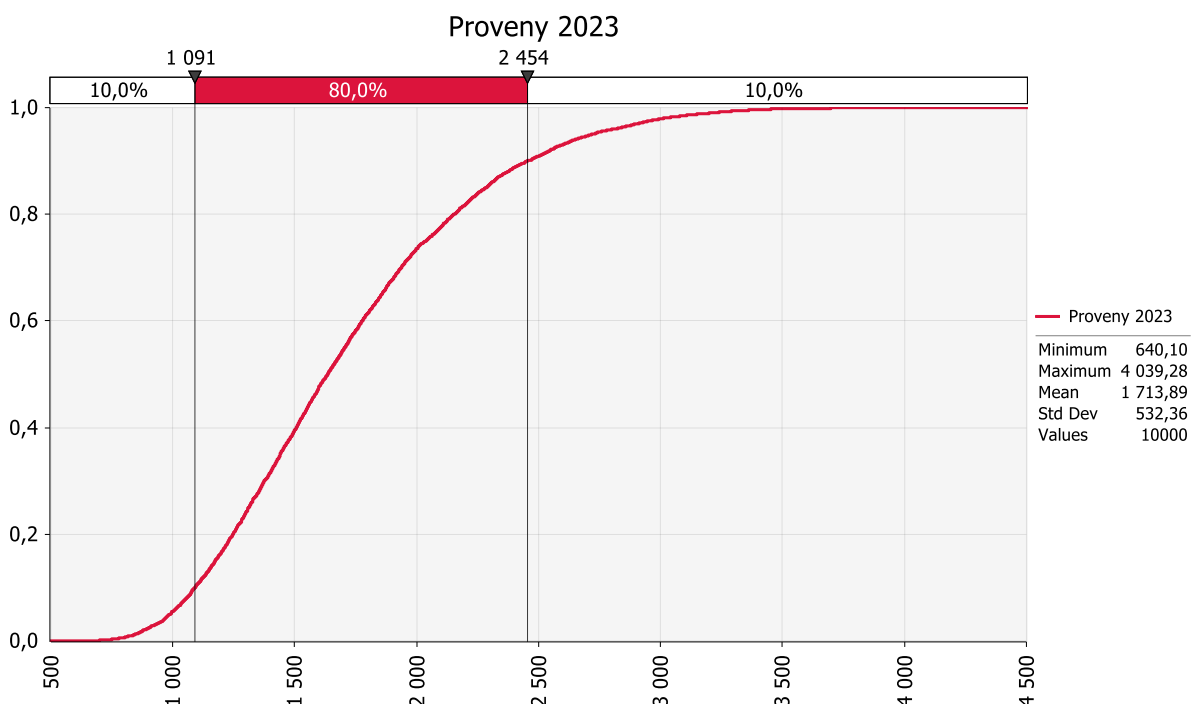
Sensitivitetsanalysen er basert på trippelanslag av variabler som er vurdert som særlig viktige for resultatet av analysen. De aktuelle variablene er nærmere beskrevet i kapittel 4.3. Basert på anslagene er det gjennomført en Monte Carlo-simulering med 10 000 trekninger ved hjelp av programvaren @risk. Resultatene som gjengis her viser det mulige utfallsrommet for effekter av å fjerne 350-kronersgrensen på proveny, sysselsettingseffekter og kostnader, gitt det skisserte usikkerhetsspennet i de mest sentrale variablene.

Proveny

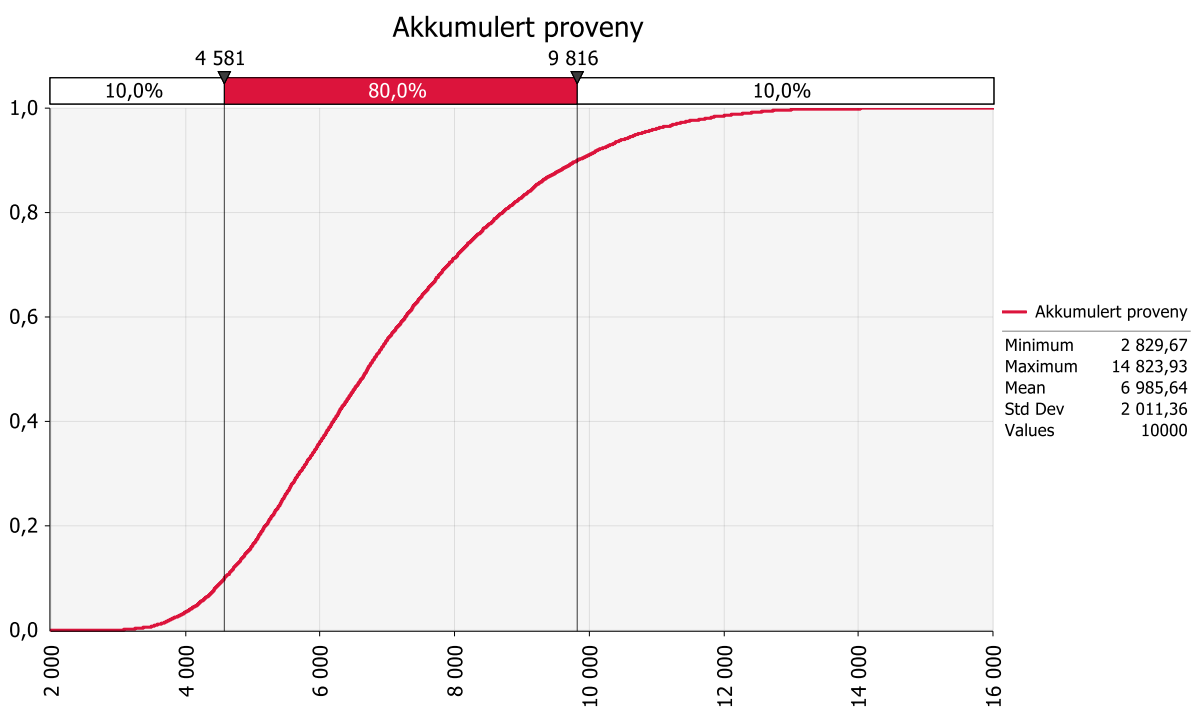
Trekningene gir et gjennomsnittlig proveny på 1 112 millioner kroner. Altså nesten 200 millioner kroner høyere enn resultatene som kun er basert på våre hovedanslag. Samtidig ligger 80 prosent av trekningene i et intervall mellom 740 og 1 555 millioner kroner i provenyinntekt. Det vil si at med den usikkerheten som legges i anslagene, vil den faktiske provenyeffekten av å fjerne 350-kronersgrensen ligge i dette intervallet med 80 prosent sannsynlighet.



Tilsvarende er det gjennomsnittlige provenyet fra trekningene 1 714 millioner kroner i 2023 (mot 1 563 mill. kr fra hovedanslaget). 80 prosent av trekningene ligger innenfor et intervall på 1 091 og 2 454 millioner kroner.



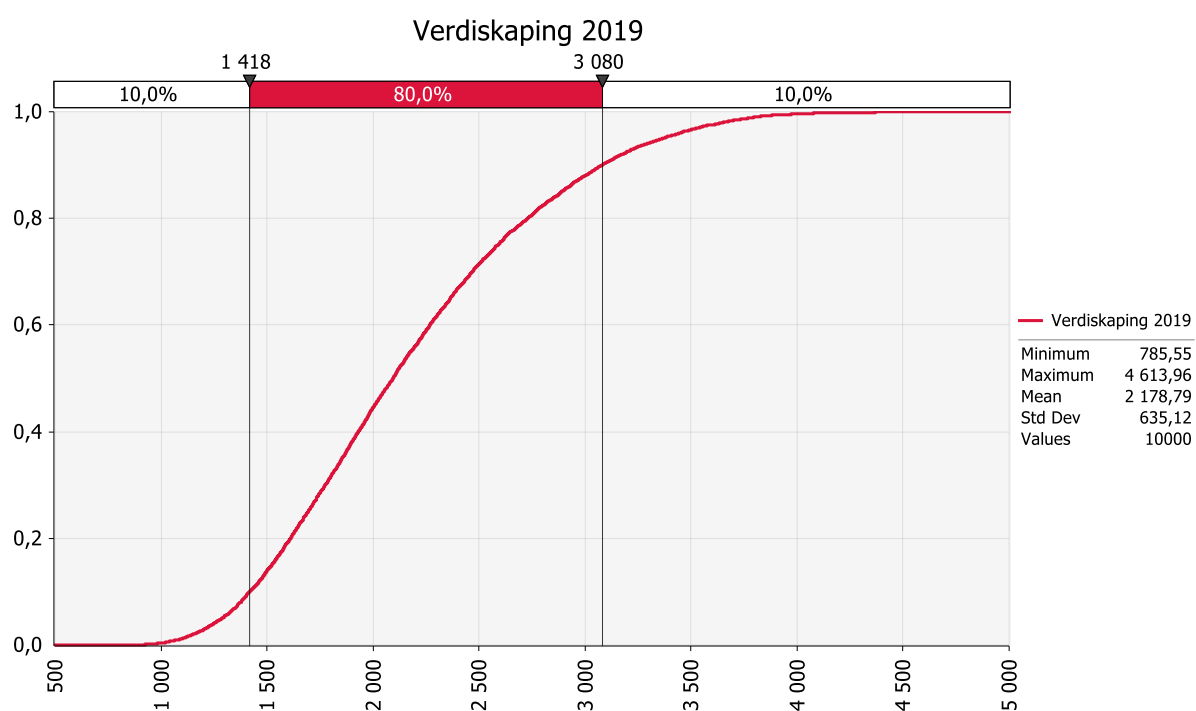
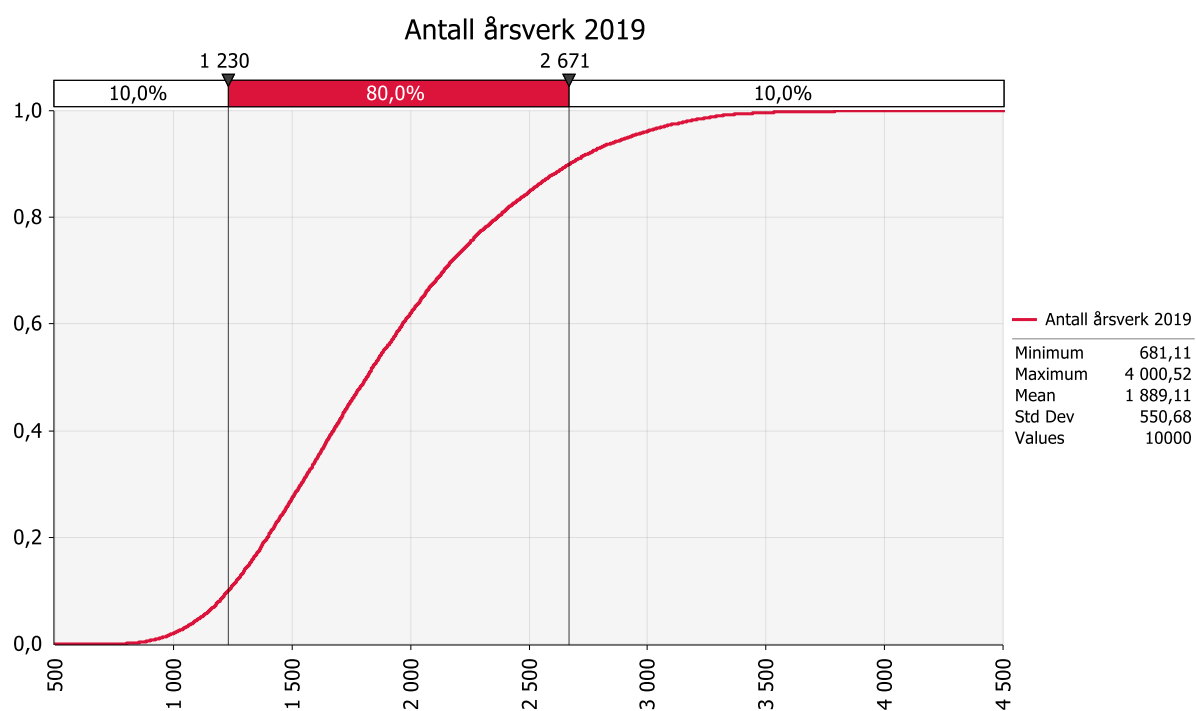
Akkumulert for perioden 2019 til 2023 er den gjennomsnittlige provenygevinsten fra trekningene 6 986 millioner kroner. Fra hovedanslagene ble denne verdien beregnet til ca. 6,1 milliarder kroner. 80 prosent av trekningene gir et akkumulert proveny innenfor et intervall på 4 581 og 9 816 millioner kroner.



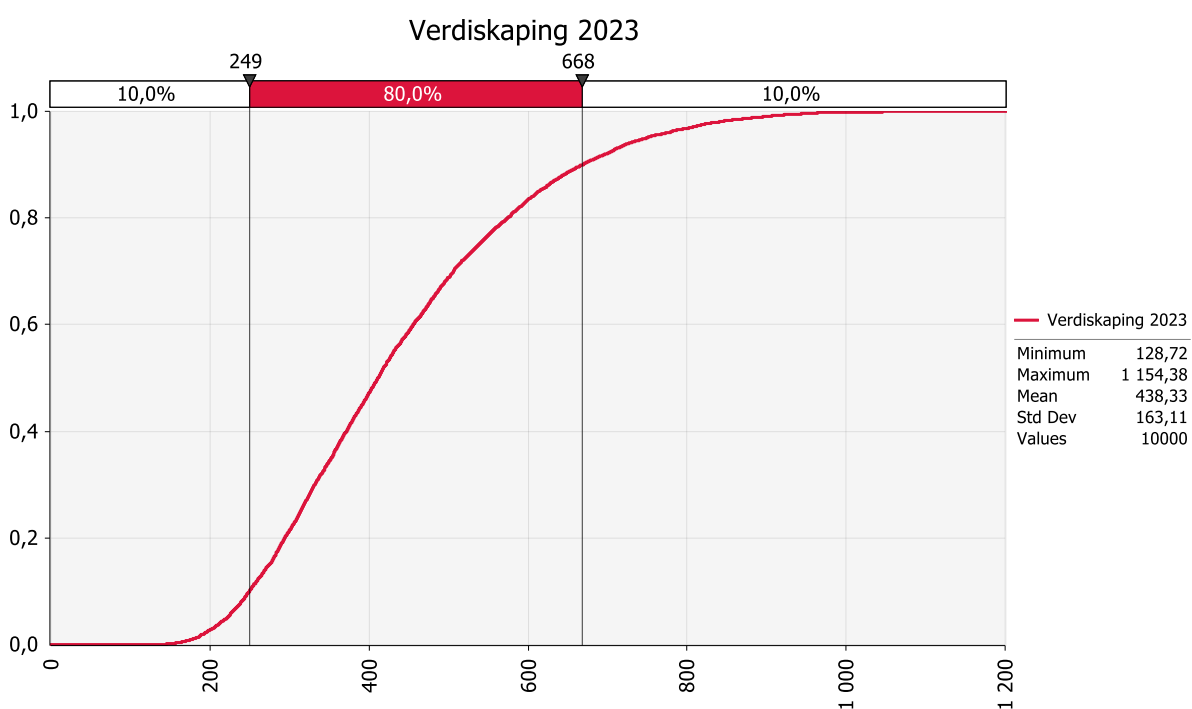
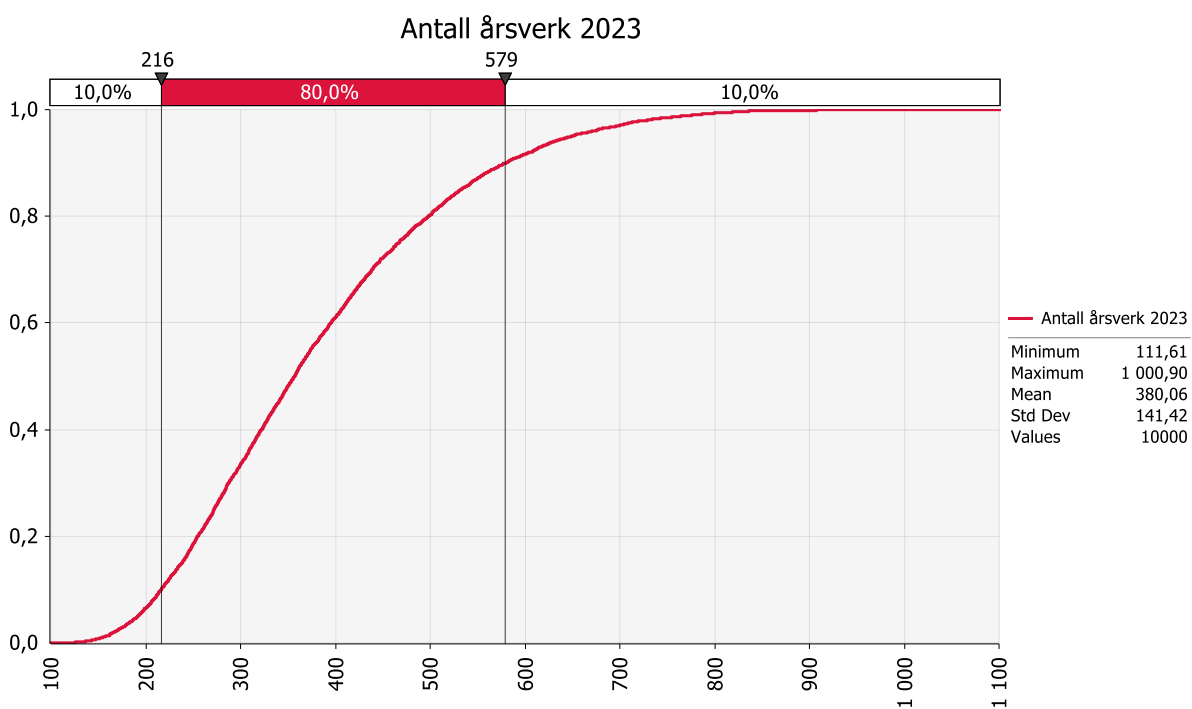
Syssettingseffekter

Den gjennomsnittlige verdien av behovet for antall årsverk i 2019 som følge en fjerning av 350-kronersgrensen er 1 889, altså 156 årsverk mer enn det som ble beregnet med hovedanslaget alene. 80 prosent av trekningene ligger innenfor et intervall på mellom 1 230 og 2 671 årsverk. Trekningene gir en gjennomsnittlig verdiskaping i

2019 på 2 179 millioner kroner. Det er 180 millioner kroner høyere enn beregningene som er basert på hovedanslaget. 80 prosent av trekningene gir en verdiskaping i 2019 på mellom 1 418 og 3 080 millioner kroner.



Syssetteffektene er vesentlig lavere i 2023. Her er gjennomsnittsverdien 380 årsverk og 438 millioner kroner i verdiskaping mot hhv. 323 årsverk og 373 millioner kroner i verdiskaping fra hovedanslagene. For syssetteffekt og verdiskaping ligger 80 prosent av trekningene innenfor et intervall hhv. 216 og 579 årsverk og 249 og 668 millioner kroner i 2023.



Kostnader

Kostnadene i sensitivitetsanalysen består av kostnader knyttet til endring i returer og kostnader knyttet til økt antall forsendelser. I 2019 gir sensitivitetsanalysen en gjennomsnittskostnad på 373 millioner kroner, det er 81 millioner kroner høyere enn hva som er beregnet med utgangspunkt i hovedanslaget. Samtidig viser resultatene fra sensitivitetsanalysen at 80 prosent av trekningene ligger mellom 256 og 510 millioner kroner. Tilsvarende verdier for 2023 er et gjennomsnitt på 210 millioner kroner (15 millioner kroner lavere enn i hovedanslaget) og et intervall på mellom 163 og 263 millioner kroner. Trekningene gir i snitt en akkumulert verdi på kostnader i

perioden 2019-2023 på 1 344 millioner kroner. Her ligger 80 prosent av trekningene innenfor et intervall på 1 085 og 1 618 millioner kroner.

