



Foto: Tor Erik Schrøder / NTB

Grensehandel under pandemien 2020-21

Konsekvenser for mat- og drikkenæringen

Innhold

Innledning	3
Hovedfunn	4
1. Grensehandel som fenomen	5
2. Vekst i produksjon og omsetning	6
Vekst i produksjon, omsetning og sysselsetting	6
Vekst i sysselsetting	7
Fall i utenlandskonsum	7
NHOs medlemsundersøkelser	8
Vekst i dagligvarehandelen	9
Ulik utvikling i Norge og Sverige	10
Stabilt alkoholkonsum	10
Salgsvekst på Vinmonopolet	11
3. Vekst i statens inntekter	13
Viktige avgiftsendringer	14

Innledning



Foto: Hans Fredrik Asbjørnsen

Perioden med stengte grenser under koronapandemien har gitt oss ny innsikt i hvor stor og omfattende handelslekkasjen til Sverige faktisk er. Stopp i grensehandel har ført til en kraftig økning i produksjon, verdiskaping, salg og omsetning av mat- og drikkeprodukter, og nye arbeidsplasser i Norge. Parallelt med dette har det vært en kraftig vekst i statens avgiftsinntekter fra omsetning av mat- og drikkeprodukter, tobakk og alkohol, samtidig som avgiftssatsene på viktige grensehandelsvarer har blitt redusert.

Veksten i innenlands produksjon og konsum av mat og drikke under koronapandemien viser hvilket potensial som finnes for økt verdiskaping og sysselsetting i verdikjeden for mat og drikke dersom grensehandelen reduseres. I dette temanotatet om grensehandel under pandemien dokumenterer NHO Mat og Drikke veksten i verdikjeden for mat og drikke som følge av stengte grenser og andre tiltak fra mars 2020 til sensommeren 2021.

Mat- og drikkenæringen i Norge står i en sterk internasjonal konkurransesituasjon, med skiftende forbrukertrender og et utfordrende kostnadsbilde. Dessverre har Norges skatte- og avgiftspolitikkk bidratt til å forverre denne konkurransesituasjonen og dermed økt grensehandelen. De siste årene har det blitt gjennomført flere viktige avgiftskutt på grensehandelsutsatte varer, men NHO Mat og Drikke mener det er nødvendig å ta ytterligere grep for å redusere grensehandelen.

I takt med at samfunnet åpnes opp og pandemi-tiltakene fjernes er det en fare for at grensehandelen fortsetter med uforminskert styrke. En medlemsundersøkelse NHO har gjennomført blant NHO Mat og Drikkes medlemsbedrifter høsten 2021 viser at hele 61 prosent av de spurte bedriftene innen mat- og drikkenæringen og varehandelen forventer å tape markedsandeler til grensehandelen i 2022. Dette setter lønnsomme arbeidsplasser over hele landet i fare.

NHO Mat og Drikke ønsker at produksjonen, verdiskapingen og arbeidsplassene som har blitt skapt i perioden med stengte grenser, beholdes i Norge. For å få til dette er det avgjørende at regjeringen raskt tar grep for å redusere grensehandelen. Reduksjon av grensehandelen vil også bidra positivt til myndighetenes folkehelsearbeid, til kunnskap om nordmenns kosthold og til å redusere CO2-utslipp fra dagsturer over grensen. Riktige tiltak er altså god arbeidslivspolitikkk, økonomisk politikkk, helsepolitikkk og klimapolitikkk.

NHO Mat og Drikke har merket seg formuleringene i Hurdalsplattformen, der det blant annet står:

“Regjeringen vil (...) Gjennomgå grensehandelsproblematikken i lys av erfaringene fra koronapandemien og fra andre land, som Danmark, og foreslå konkrete tiltak som reduserer grensehandelen og styrker konkurransekraften til norsk næringsliv.”

NHO Mat og Drikke har positive forventninger til at det raskt settes i gang en helhetlig utredning for å gjennomgå årsaker til og finne tiltak mot grensehandel. Utredningen må bidra til å styrke mat- og drikkenæringens konkurranseevne, nye arbeidsplasser, bidra til bærekraftig utvikling i næringslivet samtidig som det på folkehelseområdet også vil bidra til norske myndigheters målsetting om et sunnere kosthold.

Petter Haas Brubakk,
Administrerende direktør i NHO Mat og Drikke

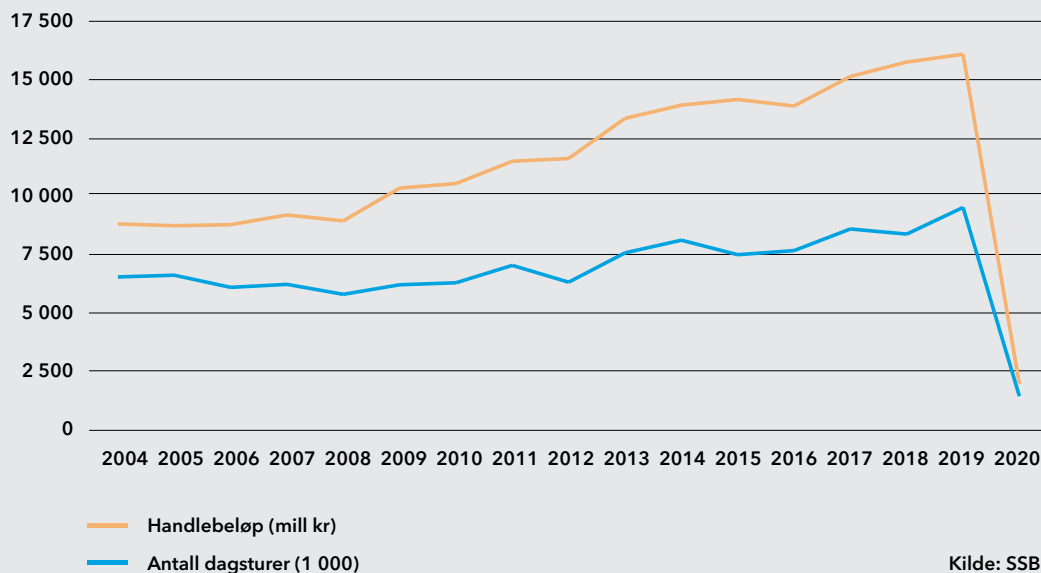
Hovedfunn

- Grensehandelen økte kraftig frem til 2019, for så å falle med 90 prosent etter mars 2020. Ifølge SSBs kvartalsvise målinger var grensehandelen på 16 milliarder kroner i 2019 og to milliarder i 2020, noe som er et fall på 88 prosent.
 - Det ble i 2019 gjennomført 9,5 millioner dagsturer til Sverige med grensehandel som formål. Disse dagsturene førte også til 50 000 tonn CO₂-utslipp.
 - Det har vært en kraftig vekst i produksjon og omsetning i den landbaserte næringsmiddelindustrien og dagligvarehandelen etter at grensehandelen opphørte i mars 2020. Dagligvaresektoren økte omsetningen med nærmere 31 milliarder kroner i 2020, mens nærmere 40 prosent av de spurte bedriftene i næringsmiddelindustrien melder om vekst i produksjon og omsetning fra mars 2020 til mars 2021.
 - Det har vært en kraftig vekst i omsetningen av typiske grensehandelsvarer som alkohol og tobakk i perioden. Salget fra Vinmonopolet økte med 42 prosent i 2020, tobakksalget økte med om lag 45 prosent, salg av sukkervarer økte med 47 prosent og salget av øl økte med 27 prosent.
 - Det har vært en kraftig vekst i statens inntekter fra avgiftene på alkohol, tobakk, sjokolade- og sukkervarer, alkoholfrie drikkevarer og emballasje i 2020 og 2021. Avgiftsinntektene økte med nærmere seks milliarder kroner i 2020.
 - Det har vært en betydelig vekst i sysselsetting og nye arbeidsplasser i næringsmiddelindustrien og i dagligvarehandelen i perioden uten grensehandel. Mellom fjerde kvartal 2019 og andre kvartal 2021 har landbasert næringsmiddelindustri og dagligvarehandel samlet ansatt over 4000 nye personer. Hovedandelen av denne veksten har kommet i grensenære fylker, spesielt Viken. NHOs beregninger fra 2020 anslår nærmere 8000 nye arbeidsplasser i mat- og drikkenæringen og dagligvarehandelen hvis avgiftene på mat og drikke harmoniseres med Sverige.
 - 61 prosent av bedriftene i mat- og drikkenæringen forventer å miste markedsandeler, sysselsetting og investeringer hvis grensehandelen gjenopptas som på tidligere nivåer.
-

1. Grensehandel som fenomen

Det vil alltid være grensehandel mellom Norge og Sverige. I utgangspunktet er det uproblematisk med handel på tvers av landegrenser, men det siste tiåret har grensehandelen, som opprinnelig var et supplement i tilbudet til norske forbrukere, utviklet seg til å bli en hovedkonkurrent for den norske mat- og drikkenæringen. Grensehandelen vokste kraftig frem til 2019, for så å falle like kraftig i 2020 etter at grensene ble stengt i mars samme år (figur 1). Handelslekkasjen gjennom grensehandel vokste seg unaturlig stor i årene før pandemien, og med betydelige konsekvenser for norsk næringsliv. I tillegg blir handelslekkasjen forsterket av politiske vedtak om endringer i avgifter fra ett år til et annet.

Figur 1: Grensehandel og antall dagsturer med grensehandel som formål, årlig 2004-2020



Det årlige handlebeløpet knyttet til grensehandel har steget kraftig siden 2008, og siste normalår (2019) handlet nordmenn for over 16 milliarder kroner på grensehandel i utlandet (figur 1). Med utgangspunkt i SSBs pilotundersøkelse, og basert på kun beløpet brukt på dagligvare og mat (uten alkohol, tobakk, brus, godteri eller andre varer) tilsvarer grensehandelen med dagligvarer alene om lag 4,5 prosent av samlet omsetning i dagligvarehandelen i Norge (2019-tall).

Nordmenn reiste i 2019 på 9,5 millioner dagsturer med grensehandel som formål (figur 1). Dette tallet har økt stabilt de siste ti årene, og følger veksten til årlig handlebeløp. Dette tilsvarer 1,8 dagsturer per innbygger i Norge eller 26 000 turer per dag for å grenshandle. Med et slikt omfang på grensehandelen er det avgjørende med mer innsikt i hvor omfattende trafikken til og fra grensen faktisk er, hvordan den belaster veisystemet og hvor store klimautslipp den bidrar til. NHOs beregninger i 2021 viser at grensehandelstrafikken til Sverige førte til 50 000 tonn Co₂-utslipp i 2019. En reduksjon i grensehandelen er altså også god klimapolitikk.

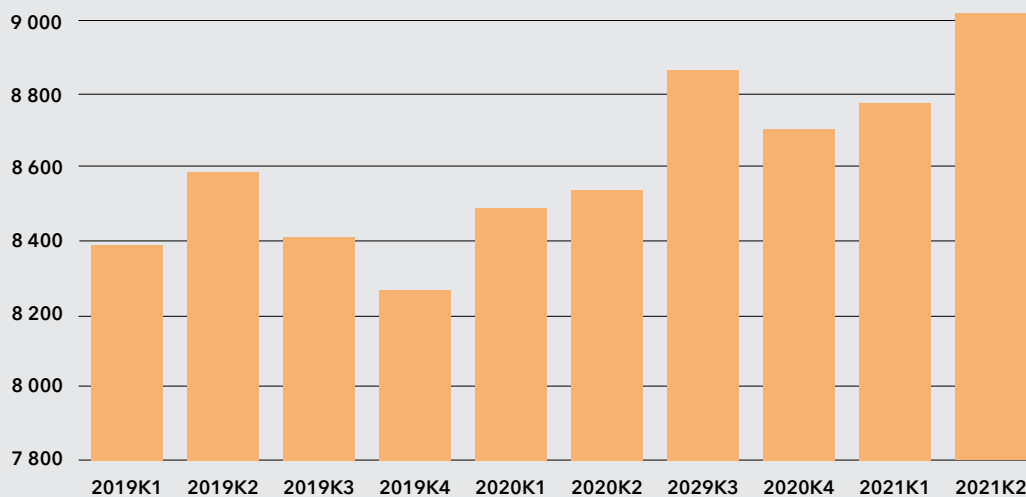
2. Vekst i produksjon og omsetning

Veksten i produksjon, salg, omsetning og verdiskaping i verdikjeden for mat og drikke i Norge under pandemien skyldes sammensatte forhold som blant annet fravær av utenlandsreiser og taxfreehandel, delvis nedstengt hotell- og utelivsnæring og fravær av grensehandel. Vi ser en tilsvarende vekst i dagligvareomsetningen, alkoholomsetningen og i statens inntekter fra avgifter på alkohol, tobakk, alkoholfrie drikkevarer, sjokolade- og sukkervarer og emballasje. Dette viser tydelig at økningen i omsetning er knyttet til ny og økt etterspørsel i det norske markedet. Denne nye etterspørselen er i betydelig grad knyttet til bortfall av grensehandel, og det er korrelasjon mellom fallet i grensehandel og veksten i produksjon og omsetning av mat og drikke i Norge i 2020 og 2021.

Vekst i produksjon, omsetning og sysselsetting

Veksten fremgår tydelig i produksjonsindeksen for den landbaserte næringsmiddelindustrien. Fra og med mars 2020 har bruttoproduktet (produksjon minus produktinnsats) økt markant (figur 2). Dette indikerer økt produksjon og verdiskaping i næringsmiddelindustrien siden begynnelsen av 2020. Veksten i verdiskaping i næringsmiddelindustrien har skjedd parallelt med økt omsetning i dagligvarehandelen, reduksjonen i grensehandel og generelt utenlandskonsum blant husholdningene.

Figur 2: Kvartalsvis bruttoprodukt, næringsmiddelindustri uten fiskeforedling 2019, 2020 og 2021. Millioner kroner, sesongjustert

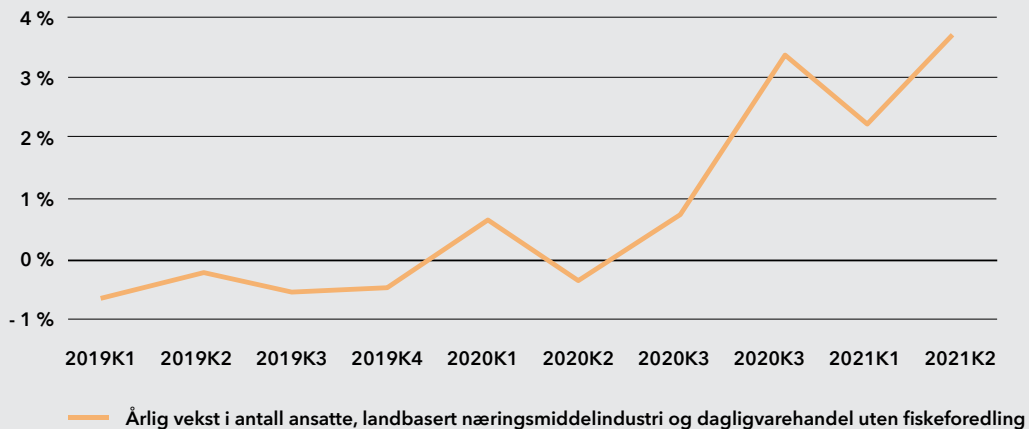


Kilde: SSB

Vekst i sysselsetting

Tall fra SSBs sysselsettingsstatistikk viser at verdikjeden for mat og drikke har fått flere arbeidsplasser som følge av stengte grenser og økt handel i Norge (figur 3). Veksten i sysselsettingen i landbasert næringsmiddelindustri og dagligvarehandelen er direkte knyttet til økt produksjon, omsetning og salg av mat og drikke i Norge under pandemien. Veksten i sysselsetting i næringsmiddelindustrien korresponderer bra med NHOs beregninger fra 2020 som anslår nærmere 8000 nye arbeidsplasser i dagligvarehandelen og næringsmiddelindustrien dersom norske avgifter harmoniseres med avgiftsnivået i Sverige og grensehandelen reduseres.

Figur 3: Vekst i sysselsettingen næringsmiddelindustri og dagligvarehandel 2019-2021



Kilde: SSB

Fall i utenlandskonsum

Det generelle utenlandskonsumet til husholdningene falt brått etter at grensene ble stengt i mars 2020. Dette korresponderer godt med tilsvarende vekst i dagligvarehandel og økningen i produksjonsindeksen for landbasert mat- og drikkenæring. Fra et normalnivå på rundt 10 milliarder kroner månedlig i utenlandskonsum (grensehandel, feriekonsum m.v.), falt nivået til et sted mellom null og i underkant av to milliarder per måned gjennom hele pandemien. I august 2021 var nivået på utenlandskonsum for første gang på over to milliarder siden pandemiens start.

NHOs medlemsundersøkelser

SSBs endelige industristatistikk for 2020 er ikke klar før våren 2022. Vi har derfor ikke presise tall på produksjonsøkningen etter at grensene ble stengt. NHO har på sin side gjennomført medlemsundersøkelser i mat- og drikkenæringen som gir gode indikasjoner på økt produksjon, omsetning og sysselsetting etter mars 2020. I mars 2021 svarte NHO Mat og Drikkes medlemsbedrifter i mat- og drikkenæringen følgende:

- **15 prosent** har økt antallet ansatte siden mars 2020, altså etter at grensene ble stengt.
- **10,6 prosent** har økning i antall ansatte siden mars 2020.
- **39 prosent** har økt produksjonen siden grensene ble stengt i mars 2020.
- **40 prosent** har økt omsetningen siden mars 2020.
- **16 prosent** har økt antallet produksjonskift siden grensene ble stengt i mars 2020.
- **24 prosent** vil øke bemanningen dersom avgifter på grensehandelsvarer som alkoholfrie drikkevarer, alkohol, snus og tobakk fjernes eller kuttes i 2021 og fremover.
- Bedriftene har økt produksjonen med **13,4 prosent** siden grensene ble stengt mars 2020.
- Bedriftene har hatt **12,8 prosent** vekst i omsetningen siden grensene ble stengt mars 2020.
- Ifølge nasjonalregnskapet viste næringsmiddel-, drikkevare- og tobakksindustri utenom fiskeforedling en volumvekst på **3,5 prosent** fra 2019 til 2020. Gjennomsnittlig volumvekst per år har siden 1970 vært 0,6 prosent.

¹ Komplette tall blir ikke publisert før våren 2022. Estimer basert på nasjonalregnskapstall, offentlige regnskapsdata og lignende vil være ufullstendige.

Vekst i dagligvarehandelen

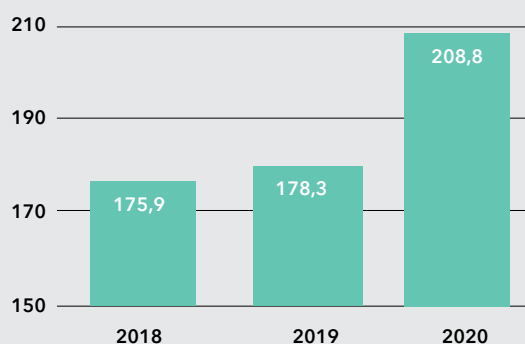
Tall fra NielsenIQ viser at dagligvareomsetningen økte med 30,5 milliarder kroner fra 2019 til 2020; en økning på 17 prosent. Til sammenligning økte dagligvarehandelen kun med 1,36 prosent fra 2018 til 2019 (figur 4).

Økningen i dagligvareomsetningen i 2020 kan i betydelig grad tilskrives stengte grenser og fravær av grensehandel etter mars 2020.

Analyseselskapet NielsenIQ har definert et såkalt grensehandelsområde til å være et område hvor befolkningen er mer tilbøyelig til å grensehandle enn i andre deler av Norge, og tar utgangspunkt i en beregnet kjøreavstand på opptil to timer fra store grensehandelsdestinasjoner i Sverige. Innenfor dette området hvor 47 prosent av befolkningen i Norge bor, økte dagligvarehandelen med 21,5 prosent i 2020. I Norge *utenfor* grensehandelsområdet økte derimot dagligvarehandelen med 14,3 prosent². Den relativt kraftigere veksten i grensehandelsområdet underbygger hypotesen om at en stor del av den samlede veksten er knyttet til bortfall av grensehandel.

Tall fra NielsenIQ viser at gjennomsnittlig handlebeløp per nordmann brukt på dagligvarer handlet i Norge økte med 17 prosent i 2020. I nominelle tall økte handlekurven med 6 400 kroner, fra 37 600 kroner i 2019 til 43 994 kroner i 2020. Fra 2018 til 2019 økte handlekurven med 1,6 prosent, tilsvarende 600 kroner. Tall fra NielsenIQ (tabell 1) viser en kraftig vekst i dagligvarehandelen innenfor varekategorier hvor det er særlig høye norske avgifter, som sigaretter og tobakk. Det er også kraftig vekst for ordinære dagligvarer som kjøtt, bacon, fjærkre og ost. Dette indikerer at nordmenn har erstattet grensehandelen med å handle dagligvarene sine i Norge. Dermed kan det trolig fastslås at grensehandelen primært drives av produkter med høye avgifter i Norge, men at de som grensehandler tar med seg andre produkter, som andre ordinære dagligvarer, når de først handler i Sverige.

Figur 4: Omsetning i dagligvarehandelen 2018-2020, milliarder kroner



Kilde: NielsenIQ

Tabell 1: Dagligvarehandelen, vekst på kategorinivå mars 2020 - februar 2021, i prosent

	Grensehandels-området	Norge totalt	Norge u/grensehandelsområdet
Sigaretter	65	46	34
Snus/munntobakk	60	45	36
Bacon/flesk	56	40	32
Sukkervarer	53	47	43
Energidrikker	44	38	35
Rent kjøtt	36	28	22
Øl	35	27	22
Fjærkre	29	23	19
Brus	25	18	13
Ost	20	15	12

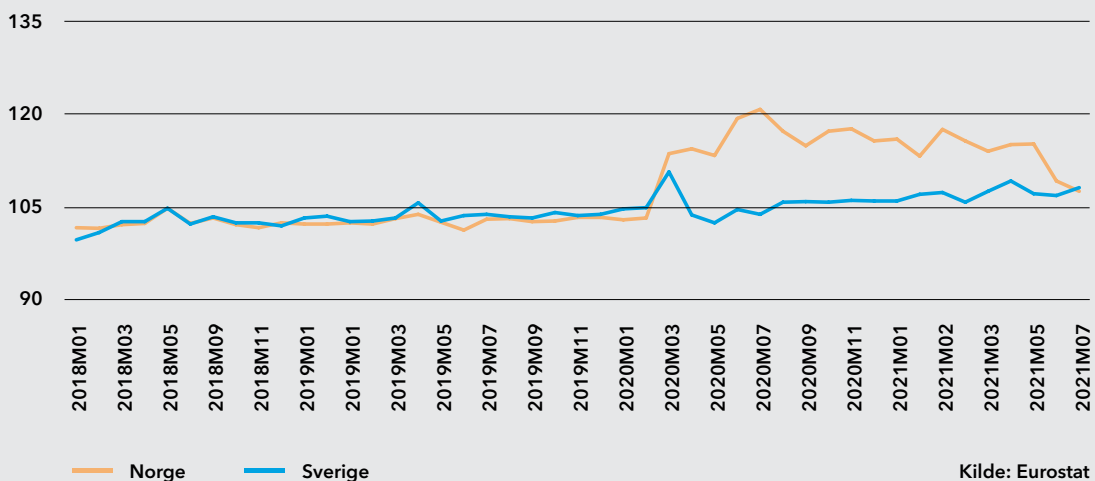
Kilde: NielsenIQ

² NielsenIQ 2021

Ulik utvikling i Norge og Sverige

Tall fra Eurostat (figur 5) underbygger hypotesen om at grensehandelen med dagligvarer er omfattende. Dette viser at grensehandelsstatistikk derfor må sees i sammenheng med andre statistikker om grensehandelsutsatte næringer. Grafen nedenfor viser et tydelig skifte i handel tilbake til norske dagligvarebutikker som følge av stengte grenser under pandemien. Dagligvarehandelen i Sverige løftet seg mye og raskt i mars 2020, men falt raskt tilbake til normalisert nivå, med påfølgende moderat vekst gjennom pandemien. Den norske dagligvarehandelen har på sin side holdt seg permanent høy gjennom hele perioden med stengte grenser. De siste dataene med kraftig fall på norsk side tyder på at grensehandel gjenopptas og utenlandsforbruket øker.

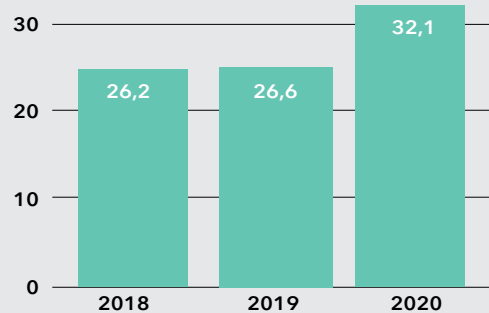
Figur 5: Omsetningsindeks for butikkhandel med mat-, drikke- og tobakksvarer (sesong- og kalenderjustert indeks, faste priser), Norge og Sverige, 2018 første halvår 2021



Stabilt alkoholkonsum

Ifølge Opinions undersøkelse Norsk korona-monitor har det samlede konsumet av alkohol *ikke* økt under pandemien. Den samme konklusjonen trekkes av FHI og SSB i en undersøkelse publisert i oktober 2020. Samtidig viser SSBs statistikk over alkoholormsättning i Norge en kraftig økning i perioden etter mars 2020³. Årsveksten i alkoholliter er på 20,8 prosent fra 2019 til 2020. Den totale alkoholormsättning i Norge økte fra 26,6 millioner liter i 2019 til 32,1 millioner liter i 2020 (figur 6). Utviklingen fra 2019 til 2020 tilsvarer en omsättningsvekst på 21 prosent. Til sammenligning var omsättningsveksten fra 2018 til 2019 på 1,4 prosent.

Figur 6: Alkoholormsättning 2018-2020, millioner liter



Kilde: SSB

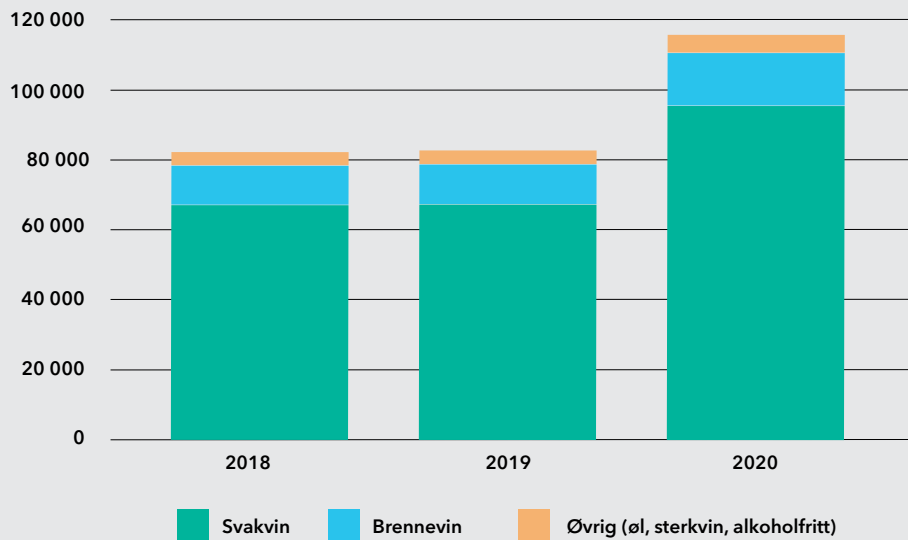
³ Se [Unge har drukket sjeldnere under pandemien, Statistisk sentralbyrå](#) eller [Tross vår, vi drikker mindre i år, Opinion](#)

Når alkoholforbruket ikke har økt under koronapandemien, mens SSBs alkoholomsetningsstatistikk viser økt alkoholsalg i hele perioden, er dette en god indikasjon på at norske forbrukere i et normalår kjøper over 20 prosent av alkoholen de konsumerer utenfor landets grenser, altså via grensehandel, tax-free eller på reise i utlandet.

Salgsvekst på Vinmonopolet

Vinmonopolet hadde en kraftig salgsvekst i 2020 (figur 7). Salget lå forholdsvis stabilt i 2018 og 2019, men økte kraftig da grensene ble stengt i mars 2020. Fra 2019 til 2020 økte salget med 42 prosent. Alkoholholdige drikkevarer er en av de typiske grensehandelsvarene og veksten i 2020 skyldes i stor grad fravær av grensehandel. Per oktober 2021 er veksten på Vinmonopolet på 50 prosent sammenliknet med oktober 2019.

Figur 7: Salgstall Vinmonopolet 2018-2020, millioner liter

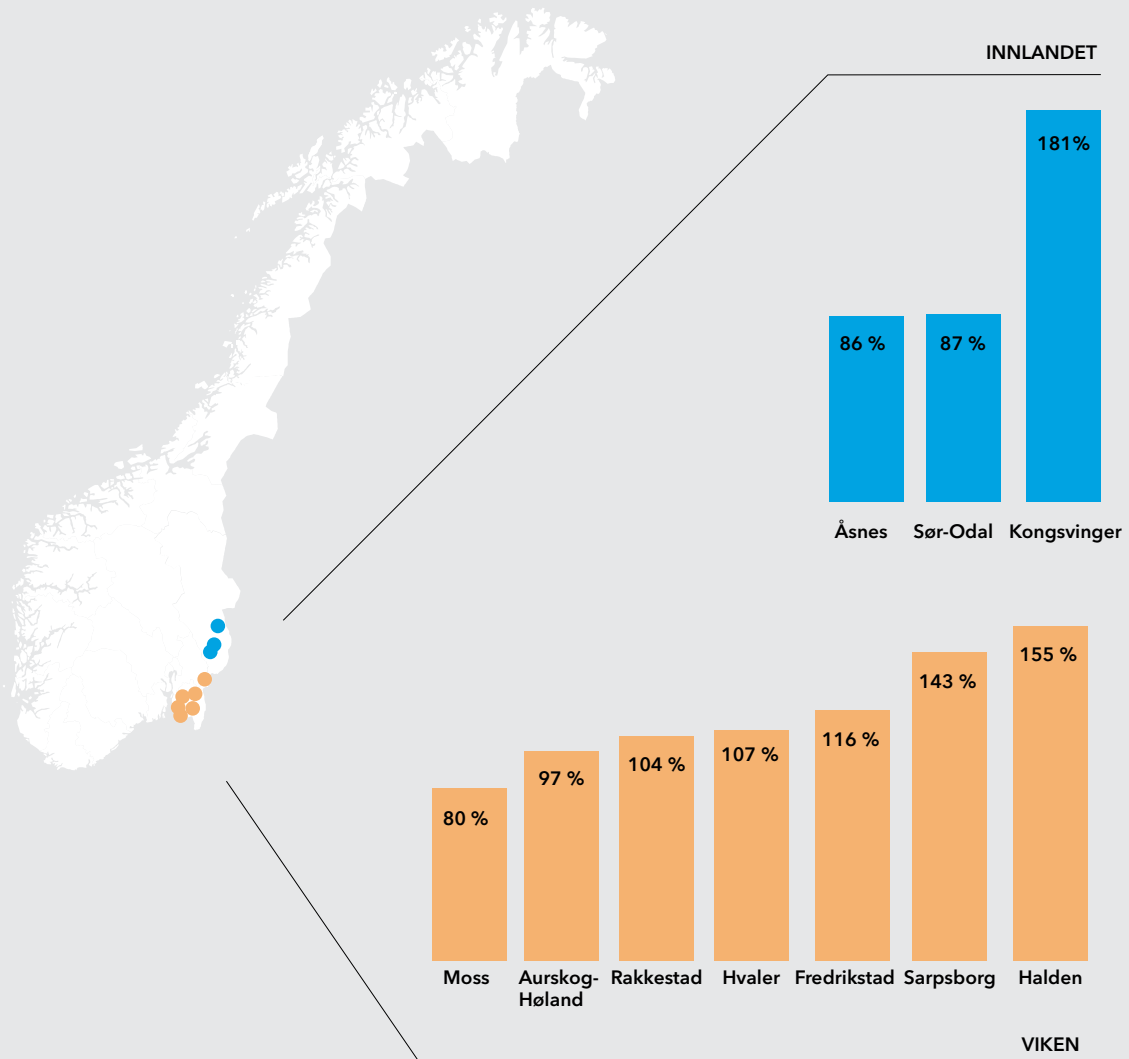


Kilde: Vinmonopolet

Salgsveksten på Vinmonopolet er ujevnt fordelt mellom fylkene. Viken, Trøndelag, Vestfold og Telemark og Innlandet som alle ligger nær grensen til Sverige, har høyest vekst.

Dette mønsteret gjenspeiler seg også hvis vi ser på enkeltkommuner. Kongsvinger, Halden, Sarpsborg, Fredrikstad og Hvaler er alle kommuner som vanligvis har stor handelslekkasje til Sverige. Seks av de ti kommunene med størst salgsvekst på Vinmonopolet befinner seg i tidligere Østfold (figur 8). Vinmonopolet melder ellers om salgsvekst på over 50 prosent i 49 kommuner i 2020.

Figur 8: Vinmonopolet, ti kommuner med høyest salgsvekst i 2020

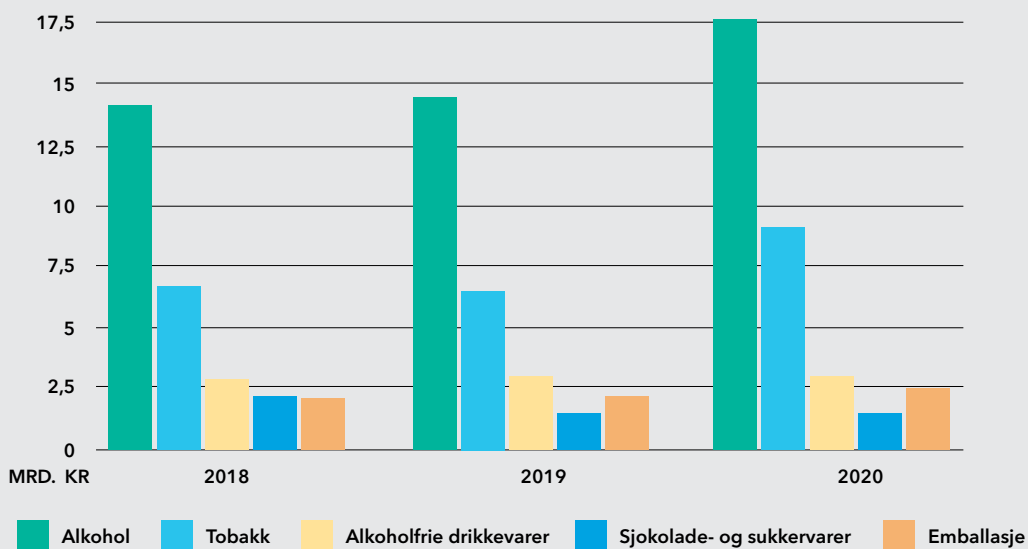


Kilde: Vinmonopolet

3. Vekst i statens inntekter

Statens inntekter fra avgifter på alkohol, tobakk, sjokolade- og sukkervarer og alkoholfrie drikkevarer økte med seks milliarder kroner fra 2019 til 2020 (figur 9). Avgiftsinntektene økte fra 27,7 milliarder i 2019 til 33,7 milliarder kroner i 2020. Legger vi til 15 prosent merverdiavgift på dette, ligger økningen på nærmere syv milliarder kroner. Økningen i avgiftsinntekter korrigerer for at hotell, restaurant og utelivsnæringen var stengt i store deler av 2020, og viser inntekspotensialet for staten dersom man klarer å hente handel med avgiftsbelagte varer tilbake til Norge. Det er rimelig å anta at økningen i avgiftsinntekter i betydelig grad henger sammen med at grensene har vært stengt og norske forbrukere har måttet handle i Norge. Bortfall av taxfree-handelen påvirker også de økte avgiftsinntektene fra salg av alkohol og tobakk. Økningene er store både for alkohol-, tobaks- og emballasjeavgift.

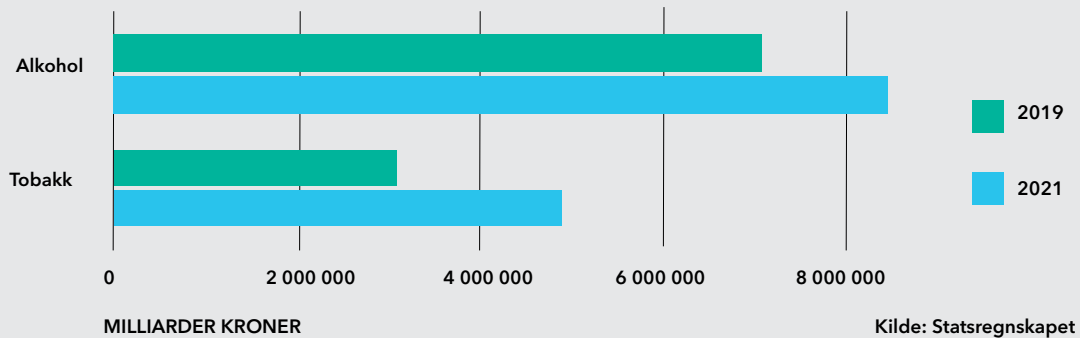
Figur 9: Statens inntekter fra avgifter på alkohol, tobakk, emballasje, sjokolade- og sukkervarer og alkoholfri drikke 2018-2020. Milliarder kroner



Kilde: Statsregnskapet

Per første halvår 2021 er statens avgiftsinntekter på tobakk og alkohol allerede på over 50 prosent av budsjetterte avgiftsinntekter for hele året. For 2021 er det budsjettert en inntekt på 13,2 milliarder fra alkoholavgifter og 6,4 milliarder kroner fra tobakksavgifter. Per første halvår 2021 er det registrert avgiftsinntekter på henholdsvis 8,5 og 4,7 milliarder kroner for hver av disse to avgiftene. Sammenlignet med første halvår 2019 er dette en vekst på nesten tre milliarder kroner for disse to avgiftene til sammen. Den kraftige veksten i statens avgiftsinntekter under perioden med stengte grenser viser et betydelig inntekspotensial for staten dersom handelen flyttes fra Sverige til Norge (figur 10).

Figur 10: Statens inntekter fra avgifter på alkohol og tobakk, første halvår 2019 og 2021, milliarder kroner



Viktige avgiftsendringer 2019-21

- Sjokolade- og sukkervareavgiften reversert til prisjustert 2017-nivå fra 1. januar 2019.
- Avgiften på alkoholfrie drikkevarer reversert til prisjustert 2017-nivå fra 1. juli 2020.
- 350-kronersgrensen for avgiftsfri import avviklet fra 1. januar 2020.
- Sjokolade- og sukkervareavgiften avviklet fra 1. januar 2021.
- Avgiften på alkoholfrie drikkevarer halvert, alkoholavgiftene (unntatt brennevin) redusert med 10 prosent og snusavgiften redusert med 25 prosent fra 1. januar 2021.
- Avgiften på alkoholfrie drikkevarer avviklet fra 1. juli 2021.

TEMANOTAT

Grensehandel under pandemien 2020-21
Konsekvenser for mat- og drikkenæringen

BESØKSADRESSE
Næringslivets Hus
Middelthuns gate 27
0368 Oslo

TELEFON
+47 23 08 86 80

E-POST
firmapost@nhomd.no

www.nhomd.no

ISBN 978-82-999671-1-2
