MENON ECONOMICS

RAPPORT

KARTLEGGING AV HANDELSHINDRINGER MELLOM NORSKE OG NORDISKE HANDELSPARTNERE

MENON-PUBLIKASJON NR. 79/2017

Av Leo Grünfeld, Håvard Baustad og Lars Hallvard Lind

Forord

På oppdrag fra Utenriksdepartementet har Menon kartlagt handelshindringer mellom Norge og andre nordiske land. Gjennom grundige litteraturstudier og intervjuer med et stort antall aktører har vi kartlagt de mest relevante hindringene som norske eksportører av varer og tjenester opplever.

Evalueringen er ledet av Leo A. Grünfeld, med Håvard Baustad og Lars Hallvard Lind som prosjektmedarbeidere.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaks-økonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå.

Vi takker Utenriksdepartementet for et spennende oppdrag. Takk også til alle intervjuobjekter som har hjulpet oss med informasjon og innspill i kartleggingen. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

_____

November 2017

Leo A. Grünfeld
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG **3**

1. INNLEDNING OG BAKGRUNN **7**

2. HANDELEN MED NORDEN I TALL **9**

2.1. Nordisk eksport – hvem eksporterer vi til? 9

2.2. Utvikling i eksport på næringsnivå 12

2.3. Norges handelsbalanse overfor andre nordiske land 14

3. TIDLIGERE STUDIER AV HANDELSHINDRINGER I NORDEN **16**

3.1. Nordiske studier av grense- og handelshindringer 16

3.2. Rapporter med et spesielt fokus på svensk-norske handelsutfordringer 17

4. DEN NORSK-SVENSKE GRENSEN ER UNIK **20**

4.1. EU har delegert tollmyndighet til det norske tollvesenet 20

4.2. Ventetiden på grensen er kort 21

4.3. Mange arenaer for å løse konflikter 22

4.4. Få uløste tvister 23

4.5. Likhet i språk og kultur 24

5. HANDELSHINDRE MELLOM NORGE OG EU **25**

6. SENTRALE NORSK-SVENSKE HANDELSHINDRE **27**

6.1. Tollprosedyrer 27

6.2. Momshåndtering 34

6.3. Tekniske hindre, krav og standarder 37

7. VIKTIGE MOMENTER SOM KAN PÅVIRKE HANDELSFORHOLDET I NÆR FREMTID **42**

7.1. Digital grensepassering 42

7.2. Dobbeltspor inn til Sverige 42

VEDLEGG 1: INFORMASJON OG DATAINNHENTING **44**

Referanser 44

Intervjuobjekter 45

Sammendrag

Denne studien ser nærmere på handelsforholdet mellom Norge og de nordiske landene, med et særlig fokus på Sverige. Den baserer seg på en gjennomgang av litteraturen fra de siste ti årene, intervjuer med om lag 30 aktører fra det offentlige og private, i tillegg til handelsdata fra SSB og FNs COMTRADE-statistikk.

De nordiske landene handler mye med hverandre. Studier av internasjonal handel viser at land som ligger nærme hverandre geografisk og som deler samme type språk og kultur, også handler mer med hverandre. Denne «gravity-relasjonen» er blant de sterkeste regelmessighetene økonomer har funnet.[1]

Dette gjenspeiler seg også empirisk. I 2016 gikk 17 prosent av vareeksport fra fastlands-Norge[2] til andre nordiske land. For Danmark og Sverige er andelen enda høyere, henholdsvis 21 og 24 prosent. Her har andelen ligget stabilt siden 2008, og forteller at det nordiske markedet er relativt mer betydningsfullt for disse landene.

For Norges del har andelen av vareeksporten (utenom olje og gass) til resten av Norden falt med 3 prosentpoeng fra 2008 til 2016. Eksport har imidlertid økt i verdi til alle landene fra 2006 til 2016. Verdien av norsk eksport til Sverige steg med 6 prosent i perioden. Bergverksindustrien og bearbeidede forbruksvarer trekker veksten ned, mens eksport av sjømat, på den andre siden, har vokst med 240 prosent.

Norge er ikke en del av EUs tollunion og landet betraktes derfor som utenfor EUs yttergrenser når det gjelder handel med varer. Dette innebærer at kryssing av grensen involverer en rekke prosedyrer av varierende omfang som sikrer at toll, moms og eventuelle andre avgifter håndteres riktig begge veier. Handel med tjenester og flyt av arbeidskraft er regulert gjennom EØS-avtalen og møter få grensehindre ettersom Norge deltar fullt ut i EUs indre marked, med unntak for landbruksvarer og sjømat.

En analyse av handelshindre mellom Norge og de andre nordiske landene må derfor hvile på den grunninnsikt at mye er styrt av det rammeverk som ligger i EØS-avtalen. Når dette er sagt finnes det fortsatt åpning for å lette den grensekryssende handelen mellom landene i Norden generelt og mellom Norge og Sverige spesielt, selv uten å endre EØS-avtalen og direktiver som regulerer EUs tollunion.

Den norsk-svenske grensen er unikt effektiv

Denne rapporten handler om handelshindre, men et ensidig fokus på handelshindringer gjør at man lett glemmer å plassere disse problemstillingene i sin rette kontekst. Det hevdes at den norsk-svenske grensen er den mest smidige yttergrensen til EU. Det er flere faktorer som kan forklare dette.

Prosedyrer for tollklarering er svært smidige. Norske og svenske myndigheter har delegert myndigheten til å gjennomføre tollprosedyrer for hverandre, slik at eksportører kun trenger å stoppe én gang ved grense-passeringen. Dette gjør at grensepasseringen går raskt. Dette bekreftes av målinger av tidsbruk ved grensen som er svært kort. Dette gjelder også sammenlignet med andre ikke EU-land som Sveits. Ventetiden ved Svinesund inn til Norge hittil i 2017 er litt over 6 minutter i snitt gjennom uken.

Problemstillinger knyttet til handel mellom landene adresseres på mange nivåer. Det er mange aktører som er engasjert i norsk-svenske relasjoner, og jobber aktivt for å forbedre relasjonene gjennom økt utveksling av varer

---

[1] *(Anderson, 2011)*

[2] *Vi holder olje- og gasseksport utenfor her. Hoveddelen eksporteres i første omgang til Storbritannia og Tyskland, før det eksporteres videre til hele Europa. Eksporttallene vil dermed tilsløres og gi et unyansert bilde av norsk eksport.*

og tjenester. Det kan også forklare at det eksisterer svært få uløste handelstvister. SOLVIT har kun registrert tre saker siden 2007 som omhandler norske bedrifter med utfordringer idet de skal eksportere varer eller tjenester til Sverige. Som et bakteppe bidrar også felles språk og kultur til å gjøre forutsetningene for handel gode.

Tidligere studier av nordiske handelshindringer

I tråd med at handelsomfanget har økt, har også oppmerksomheten på barrierer mot ytterligere nordisk integrasjon økt betydelig de siste 10–15 årene. I denne perioden har det blitt utarbeidet et betydelig antall rapporter med fokus på nordiske handelsrelasjoner og -hindre. Nordisk ministerråd har vært den drivende aktøren i dette arbeidet, der Nordic Innovation har satt fokus på næringslivets muligheter og utfordringer.

Et av de viktigste bidragene her er Rambølls rapport på vegne av Nordic Innovation fra 2012. Dette er en foretaksundersøkelse som har intervjuet over 1000 næringslivsledere i nordiske selskap om hvordan selskapene selv opplever handelsutfordringene med sine nordiske naboer.

Rapporten viser at de nordiske landene oppfatter andre nordiske land som markant enklere å handle med sammenlignet med ikke-nordiske EU-land og særlig med land utenfor EU. Norske bedrifter oppfatter Sverige som det enkleste landet å handle med. Rapporten viser også at svenske bedrifter opplever eksporthindrene til Norge som marginalt mer omfattende enn til resten av Norden. Dette er naturlig ettersom Norge ikke er en del av EUs tollunion. Sammenlignet med land utenfor Norden oppleves Norge som enkelt å handle med.

Flere rapporter fokuserer spesielt på forholdet mellom Norge og Sverige. Rapportene fra det svenske Kommerskollegium i henholdsvis 2013 og 2016 er blant dem som har fått mest oppmerksomhet.

Rapporten «Sveriges handel med Norge» med undertittelen «Grannhandel med förhinder?» fra 2013 slår fast at forutsetningene for norsk -svensk handel er gode. På den andre siden peker rapporten på en rekke områder som utgjør hindre for økt handel, og redegjør for konkrete utfordringer knyttet til tollprosedyrer, momshåndtering, tollsatser og nasjonale regler. Rapporten fokuserer særlig på de utfordringene som gjøres gjeldende for svenske eksportører av varer og tjenester. En utfordring med rapporten er at den ikke er tydelig på skillet mellom handels-utfordringer mellom EU og EØS-land på den ene siden og mellom Norge og Sverige på den andre. Utfordringer som reguleres av internasjonale avtaler må nødvendigvis løses gjennom internasjonale forhandlinger. Rapportens fremstilling av utfordringene som særnorske hindre blir derfor unyansert.

Kommerskollegiums rapport «Vad hindrar svensk utrikeshandel?» fra 2016 er en survey-basert foretaks-undersøkelse, som oppdaterer et tilsvarende arbeid som ble gjort i 2009. Rapporten omtaler forholdet til Norge spesielt, og sammenligner Norge med andre ikke EU-land som Russland, Kina og USA. Undersøkelsen finner at Norge er det landet utenfor EU som høyest andel respondenter opplever som særlig problematisk å handle med. Av de respondentene som oppgir å slite med eksport til land utenfor EU, oppgir hele 29 prosent at Norge er mest problematisk, foran Russland og Kina med henholdsvis 18 og 17 prosent.

Disse funnene har vekket oppsikt og skiller seg vesentlig fra konklusjonen i 2012-rapporten fra Rambøll. Hovedforklaringen ligger i metodiske svakheter som ligger til grunn for konklusjonen i Kommerskollegiums rapport. Det faktum at svenske bedrifter handler langt oftere med Norge enn med andre ikke EU-land, medfører følgelig at antallet respondenter som har en oppfatning av norsk-svenske handel også er høyt. Når en kun sammenligner det absolutte antallet svenske respondenter som har støtt på utfordringer, av større eller mindre art, i hhv. Norge eller land som Russland og Kina, vil nødvendigvis antallet respondenter som har en handelsrelasjon til Norge være vesentlig høyere. Konklusjonen blir dermed ikke relevant.

Sentrale svensk-norske handelshindre

Vi har undersøkt hvilke utfordringer norske bedrifter møter når de skal eksportere sine varer eller tjenester til Sverige. Det er viktig å understreke at det overordnede bildet er at handelen går smidig, men at det likevel eksisterer områder med utfordringer. Handelshindringene kan grovt deles i tre ulike typer:

(i) Tollprosedyrer
(ii) Momshåndtering
(iii) Nasjonale standarder eller krav

Utfordringene knyttet til tollprosedyrer gjelder kun for vareeksportører og er i hovedsak knyttet til selve grensepasseringen. Fordi den norsk-svenske grensen er en tollgrense, må all godstransport som krysser grensen i utgangspunktet deklareres. Transportøren må fysisk stoppe ved en bemannet grenseovergang for å få godkjent transportpapirene, før varene flyttes videre. Dette fordrer at grenseovergangene har åpningstider som støtter opp næringslivet og handelen.

Vi finner at åpningstider er en utfordring innenfor flere næringsområder, ikke minst for produsenter av tømmer og trevirke, sjømat og innen hestesport. Utviklingen går av retning av kortere åpningstider. Fra april 2018 vil den svenske grensestasjonen ved Hån innskrenke åpningstidene sine betydelig, noe som innebærer nattestenging og begrenset åpningstid i helgene.

Innenfor rammene av tollsamarbeidet mellom Norge og Sverige finnes det muligheter for å søke om transport-tillatelser som gjør det mulig å kjøre over ubemannede grenseoverganger eller over bemannede overganger utenfor stengetid. Dette er spesielt viktig for produsenter av tømmer og trevirke. Svenske tollmyndigheter har indikert at de ikke vil utstede nye tillatelser, og ønsker å trekke tillatelsene tilbake. Inntil endelig beslutning foreligger, får tømmerprodusenter fortsette. Dette skaper betydelig usikkerhet. En tilbaketrekking av disse tillatelsene vil innebære et betydelig tilbakeskritt for den norske-svenske handelsrelasjonen.[3]

Videre ser vi på utfordringer knyttet til momshåndtering. En utfordring som har blitt mye diskutert gjennom tidligere rapporter på dette området er den særnorske ordningen med momsombud. Utenlandske bedrifter med omsetninger på over 50 000 NOK og uten norskregistrert avdeling har måttet bruke eksterne momsombud for å håndtere momsregistering. Fra 1. januar 2017 er denne ordningen fjernet. Norske myndigheter har også endret regelverket knyttet til omvendt avgiftsplikt («reverse charge»), slik at regelverket i Norden er harmonisert. Det har også kommet på plass endringer i det norske merverdiavgiftssystemet, hvor deler av ansvaret er overført fra toll- til skattemyndighetene. Tidligere omtalte utfordringer ser dermed ut til å være adressert og håndtert.

Det eksisterer fortsatt momsutfordringer knyttet til midlertidig innførsel av anleggsmaskiner, ettersom dette ikke omfattes av det internasjonale avtaleverket ATA-carnet. Disse utfordringene er dog gjensidige: norske anleggs-bedrifter opplever de samme utfordringene som svenske. En endring på dette feltet vil kunne skje gjennom internasjonale forhandlinger.

Avslutningsvis har vi kartlagt handelsutfordringer som skyldes nasjonale standarder og tekniske krav. På et overordnet nivå opplever ikke bedriftene dette som en stor utfordring. Et godt eksempel er bygg- og anleggsnæringen, en næring der det eksisterer et betydelig antall nasjonale krav. Her fremstår dette ikke som en stor utfordring. Forskjellene mellom landene er kjente, og næringen er vant til å tilpasse seg lokale forhold.

---

[3] *Vi har funnet informasjon som skulle tilsi at det er utfordringer knyttet til innførsel av nærings- og nytelsesmidler og avfallshåndtering. Dialog med bransjene tyder imidlertid på at disse utfordringene ikke er særlig betydningsfulle.*

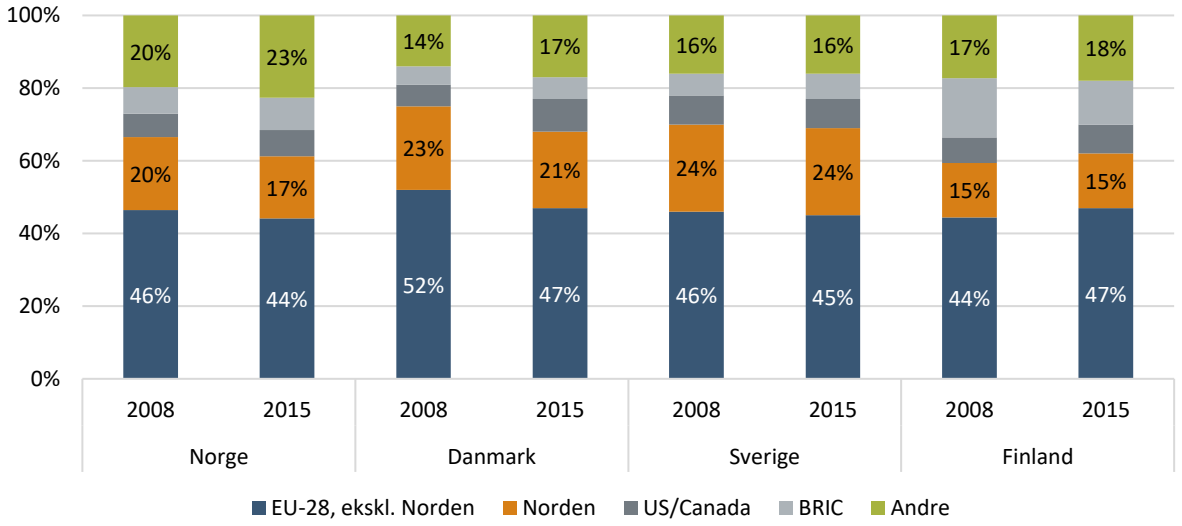
Vi har funnet et eksempel der svensk nasjonal lovgivning i praksis hindrer et norsk produkt å etablere seg på markedet, til tross for at produktet er godkjent i et annet EU-land (Danmark). Dette omhandler et produkt rettet mot dyr og Jordbruksverkets lovtolkning av regelverk for dyr i bur. Selskapet estimerer at dette koster dem mellom 20 og 30 millioner NOK årlig i tapt fortjeneste. Innenfor renovasjonsbransjen etterlyses det klarere og mer harmoniserte reguleringer for særlig grønnlistet avfall. Et slikt regelverk ville gjøre det lettere for aktører å handle på tvers av grensen ved å redusere usikkerhet og frykten for å gjøre feil.

1. Innledning og bakgrunn

De nordiske landene handler mye med hverandre. Studier av internasjonal handel viser at land som ligger nærme hverandre geografisk og som deler samme type språk og kultur, også handler mer med hverandre. Økonomer kaller gjerne dette mønsteret for «gravity-relasjonen», og det er en av de sterkeste regelmessighetene økonomer har funnet (se Anderson 2011 for en litteraturgjennomgang)[4].

I figuren under presenteres de nordiske landenes eksport til ulike regioner. Vi ser at Sverige og Danmark sender over 20 prosent av eksporten til andre nordiske land. I Finland har man noe mer fokus på eksport østover, mens eksport til Norden utgjør 17 prosent av total norsk eksport når vi holder olje og gass utenfor. De siste årene har den nordiske andelen av norsk eksport falt markant. I de andre landene har denne andelen holdt seg uendret.

Figur 1:1: Andel av nordiske lands vareeksport til ulike destinasjonsmarkeder, ekskl. petroleumsprodukter, i 2008 og 2015. Kilde: Eurostat/SSB



I løpet av de siste 30 årene har handelshindre blitt fjernet gjennom etableringen av ett felles indre marked og en felles tollunion i EU. Gjennom tilknytningen til EUs indre marked gir EØS-avtalen grunnlag for frihandel mellom Norge, Island og EU. Men til tross for geografisk nærhet, felles kultur og språk og et omfattende avtaleverk som sikrer fri fly av det aller meste av varer og tjenester, kommer man ikke utenom at eksportørene i Norden møter på enkelte handelshindre som oppleves som vanskeliggjørende og kostnadsdrivende. Nordiske aktører som Nordisk ministerråd, Nordic Innovation, Tillvekstverket og en rekke konsulentselskaper har gjennom de siste 15 årene jobbet systematisk med å kartlegge slike hindre for handel mellom de nordiske land. Mer nylig har også det svenske Kommerskollegium gjennomført to kartlegginger av handelshindre, der man særlig legger vekt på hindre for svenske eksportører inn i det norske markedet (Kommerskollegium, 2013 og 2016)).

I denne rapporten foretar vi en oppdatert statusgjennomgang av hindre for handel mellom nordiske land, med særlig fokus på norske eksportørers erfaring med å betjene andre nordiske markeder, der handelen med Sverige vies mest oppmerksomhet.

[4] *(Anderson, 2011)*

Ifølge analysene av handel mellom nordiske land i kapittel 2, har Norges andel av Sveriges import økt noe siden 2008. Det kan indikere at handelsbarrierer ikke har vært til noe større hinder for økt eksport til Sverige.

Utover tollrelaterte/tariffære handelshindre kan vi dele de resterende hindrene inn i tre kategorier:

1. *Tekniske og regelbaserte barrierer*
2. *Kunnskaps- og informasjonsbarrierer*
3. *Andre barrierer*

Tekniske handelshindre oppstår som følge av ulik implementering eller håndheving av regler/standarder mellom landene. De kan være lovlige i EU-/EØS-forstand som følge av ulike hensyn til offentlighet, sikkerhet, miljø etc. Kunnskaps- og informasjonsbarrierer handler om manglende kjennskap til regelverk, rettigheter og plikter hos bedriftene og i det offentlige. Andre barrierer omfatter hindre knyttet til passering av grenser, språk- og kulturforskjeller, reiseavstander, og eventuell rettslig usikkerhet knyttet til korrupsjon etc.

Bedriftenes erfaringer med å sende varer og tjenester over grensen mellom Norge og de andre nordiske landene (bortsett fra Island) preges av at Norge ikke er del av EUs tollunion. Det gjør at enkelte prosedyrer ser annerledes ut sammenlignet med handelen mellom EU-landene Sverige, Danmark og Finland. Selv om EØS-avtalen sikrer frihandel med den store majoritet av varer og tjenester, vil handel med landbruksvarer, sjømat og enkelte andre produkter være omfattet av toll og tilhørende deklareringskrav.

Når dette er sagt er det viktig å formidle at transport av varer og tjenester over den norsk-svenske grensen er langt enklere enn andre grensepasseringer ut og inn av EU. Norge og Sverige har et helt unikt grensesamarbeid som bidrar til enkle og effektive passeringer begge veier. Det har ledet til korte ventetider, lave grensekostnader, og få uløste tvister. Dels kan dette også være et resultat av at man har etablert mange arenaer for å løse slike konflikter.

I denne rapporten ser vi også nærmere på de konklusjoner som trekkes av Kommerskollegium (2016) vedrørende svenske bedrifters opplevelse av hindre for betjening av det norske markedet. Rapporten gir uttrykk for at disse hindrene er store. Konklusjonene som trekkes er – slik vi ser det - basert på feil tolkning av egne survey-data. Andre rapporter peker i retning av at svenske bedrifter opplever at handelshindre til Norge er om lag på linje med det de opplever i Danmark og Finland, og markant lavere enn det de opplever i et gjennomsnittlig EU-land. De mest tydelige problemene som svenske bedrifter har opplevd har knyttet seg til moms-håndtering. Pr. november 2017 er dette markant forenklet sammenlignet med tidligere praksis.

Rapporten er strukturert på følgende vis: I kapittel 2 ser vi nærmere på handelsmønstrene mellom de nordiske landene, med særlig fokus på utviklingen i handelen mellom Norge og Sverige. I kapittel 3 går vi gjennom tidligere analyser av handels- og grensehindre i det nordiske markedet. Her ser vi særlig nærmere på de to rapportene fra Kommerskollegium. I kapittel 4 redegjør vi grundig for hvorfor den norsk-svenske grensen fungerer så godt som passeringslinje ut og inn av tollunionen. I kapittel 5 gjør vi kort rede for de viktigste formelle hindrene for handel mellom Norge og EU der de nordiske landene deltar. Vi trekker frem noen saker som eksemplifiserer problemene fra bedriftenes side. I kapittel 6 går vi nærmere inn på hindre som særlig påføres norske bedrifter når de skal selge sine varer i Sverige. Det handler først og fremst om tollprosedyrer, momshåndtering og nasjonale standarder og krav. I siste kapittel ser vi litt inn i fremtiden og peker på trender og politiske signaler som vil påvirke handelsrelasjonen fremover.

2. Handelen med Norden i tall

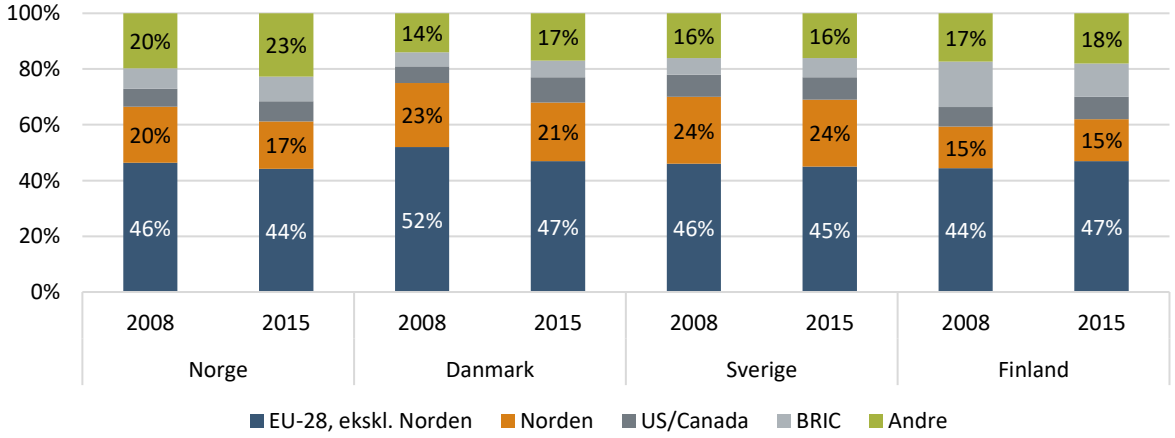
I dette kapittelet ser vi nærmere på handelen mellom de nordiske landene, med særlig fokus på norsk eksport. Tjenestehandel utgjør en stadig større del av samlet internasjonal handel i Norge så vel som i andre vestlige land. For Norges del er dette spesielt synlig ettersom verdien av norsk petroleumseksport har falt i etterkant av oljeprisfallet i 2014. Vi finner at de to næringene som tradisjonelt preger norsk eksportstatistikk overfor andre enkeltland, olje og gass og maritime transporttjenester, er av relativt mindre betydning for den norske eksporten til Sverige. Norges handel med Sverige står dermed på «flere ben» enn Norges eksport til de fleste andre land.

Norges handelsbalanse overfor de tre landene Sverige, Danmark og Finland har utviklet seg negativt i løpet av de siste årene. Dette kan i hovedsak tilskrives nedgang i verdien av petroleumseksporten, men også at Norge importerer stadig mer tjenester fra andre nordiske land. Det er særlig tjenesteimporten fra Sverige som har steget. Bedringen i handelsbalansen med varer overfor de nevnte land, ekskl. petroleumsprodukter, veier ikke opp for den vedvarende økningen i norsk tjenesteimport fra andre nordiske land de siste årene.

2.1. Nordisk eksport – hvem eksporterer vi til?

Som det fremkommer av figuren under er Norden, relativt sett, et noe mindre viktig vareeksportmarked for Norge enn det er for Sverige og Danmark. I 2015 gikk 17 prosent av norsk vareeksport til andre nordiske markeder.[5] Tilsvarende andel for Sverige var til sammenligning 24 prosent. En betydelig del av Norges vareeksport består av petroleumsprodukter. Om dette hadde vært inkludert i figuren under, ville den norske vareeksportandelen til Norden vært vesentlig lavere og andelen til andre EU-land vesentlig høyere. Dette fordi store deler av norsk petroleumseksport går til Storbritannia og Tyskland. Andelen av norsk eksport som går til andre land, når vi ser bort fra petroleum, er om lag på nivå med de andre nordiske landene. Der 44 prosent av norsk vareeksport hadde et EU-land (utenom Norden) som destinasjon i 2015, var den tilsvarende andelen for Sverige på 45 prosent.

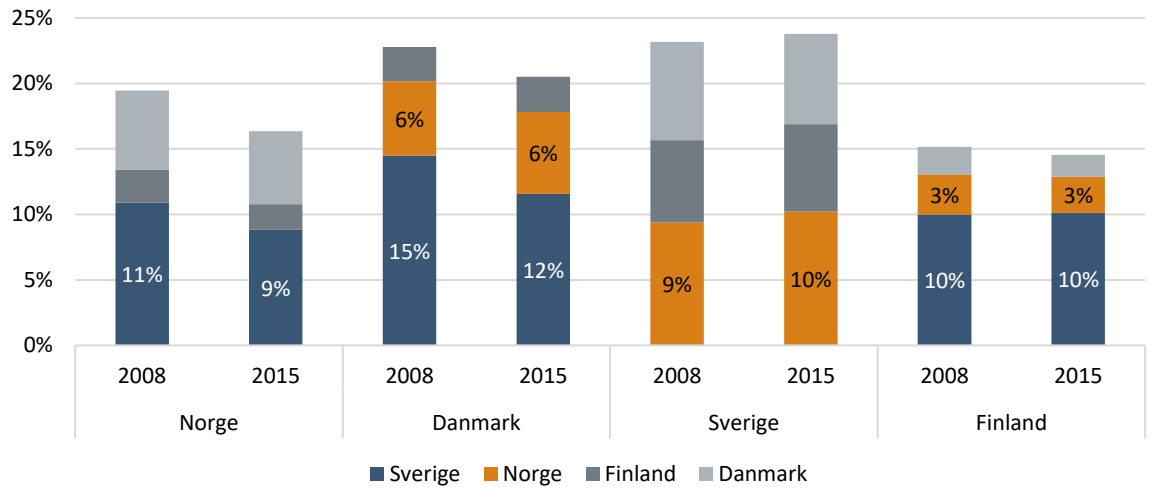
Figur 2:1: Andel av nordiske lands vareeksport til ulike destinasjonsmarkeder, i 2008 og 2015. Petroleum er ekskludert. Kilde: Eurostat/SSB



[5] *Vi holder olje- og gasseksport utenfor her. Hoveddelen eksporteres i første omgang til Storbritannia og Tyskland, før det eksporteres videre til hele Europa. Eksporttallene vil dermed tilsløres og gi et unyansert bilde av norsk eksport.*

En annen observasjon fra figuren under er at målt som andel av samlet vareeksport (ekskl. petroleum) mottar Norge og Sverige om lag den samme andelene av import fra de respektive landene. Sverige importerte 9 prosent av Norges eksport (ekskl. petroleum) i 2015. Norge var importør av 10 prosent av Sverige samlede eksport i samme år.

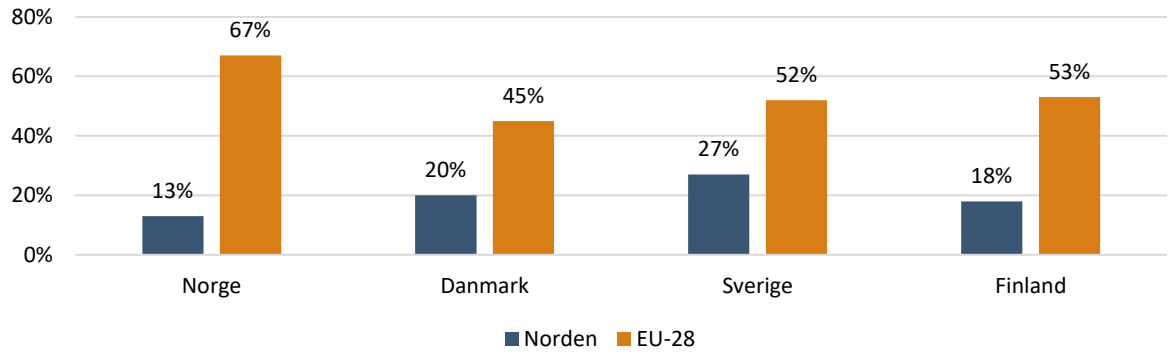
Figur 2:2: Destinasjonsmarkeder i Norden, som andel av total eksport. Petroleum er ekskludert. Kilde: Eurostat og SSB.



De to figurene over illustrerer eksporttall av varer. Tjenester utgjør imidlertid en stadig større del av norsk og nordisk eksport.[6] Figuren under illustrerer tjenesteeksporten, og hvor orientert de ulike nordiske landenes tjenesteeksport er mot henholdsvis Norden og EU-landene samlet.

Norges eksport av tjenester var i 2014 vesentlig mer EU-orientert enn eksporten til de tre andre nordiske landene som er inkludert i denne fremstillingen. Det er imidlertid andre EU-land enn de nordiske landene som utgjorde de største markedene for norsk tjenesteeksport. Dette fremkommer av figuren under.

Figur 2:3: Nordiske lands tjenesteeksport, fordelt etter destinasjon. Tall for 2014. Kilde: Eurostat og nasjonale statistikk-byråer.[7]



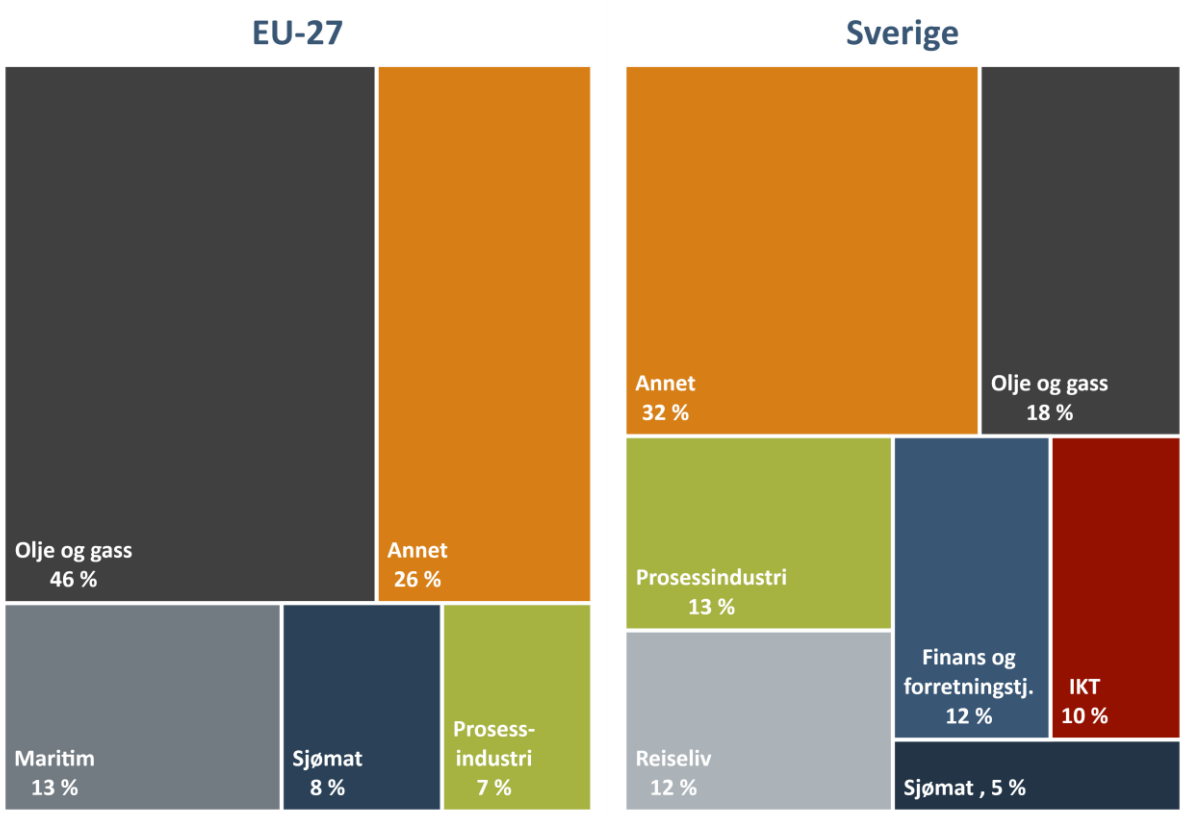
[6] *Andelen av Norges samlede eksport som er tjenester har eksempelvis steget fra 23 prosent i 2009 til 30 prosent i 2016, ifølge tall fra SSB.*
[7] *Tallmaterialet i figuren er hentet fra rapporten «Services and Goods Exports from the Nordics», Nordisk ministerråd, 2016.*

Vi ser at kun 13 prosent av norsk tjenesteeksport i 2014 ble levert til aktører i nordiske land. Til sammenligning var andelen av den svenske tjenesteeksporten som gikk til andre nordiske land over dobbelt så høy, med 27 prosent. En viktig forklaring på dette er at Norges klart største eksporttjenester er tjenester innen transport og lagring. Rørtransport av gass, lagring av petroleum og maritim transport er Norges desidert viktigste tjeneste-eksporttjenester. De viktigste kjøperne av disse tjenestene er større land sørover i Europa, som Storbritannia, Tyskland og Nederland.

2.1.1. Norsk eksport til Sverige er mer mangeartet enn eksporten til andre eksportmarkeder

At den norske eksporten til eksempelvis Sverige er mer mangfoldig enn eksporten til andre store markeder for norsk næringsliv fremkommer tydelig av figurene under.

Figur 2:4: Norsk eksport i 2016. Sammensetning av eksporten i ulike næringer etter størrelse. EU-27 og Sverige. Kilde: Menon, 2017



Figurene over viser fordeling, etter næring, av norsk eksport i 2016 til henholdsvis EU-27 og Sverige. Det fremgår tydelig at eksporten av olje og gass, maritime varer og tjenester og sjømat alene utgjør en betydelig overvekt av norsk eksport til EU-landene samlet. Eksporten av varer og tjenester innen de tre nevnte sektorene utgjorde alene over 66 prosent av norsk eksport til EU-27 i 2016. Tilsvarende for den norske eksporten til Sverige, utgjorde de tre nevnte sektorene 27 prosent av den samlede norske eksporten i 2016.

Etter andel av den samlede norske eksporten til Sverige, sammenlignet med den samlede eksporten til hele EU, i 2016 fremkommer det av figurene over at Norge eksporterer relativt mer innen prosessindustri, forretnings-messig tjenesteyting og IKT-varer og -tjenester til Sverige.

Også i et nordisk perspektiv er den norske eksporten av varer og tjenester innen prosessindustri, forretningsmessig tjenesteyting og IKT til Sverige høy. Eksporten til de andre landene domineres i større grad av maritim sektor og leverandørindustri.

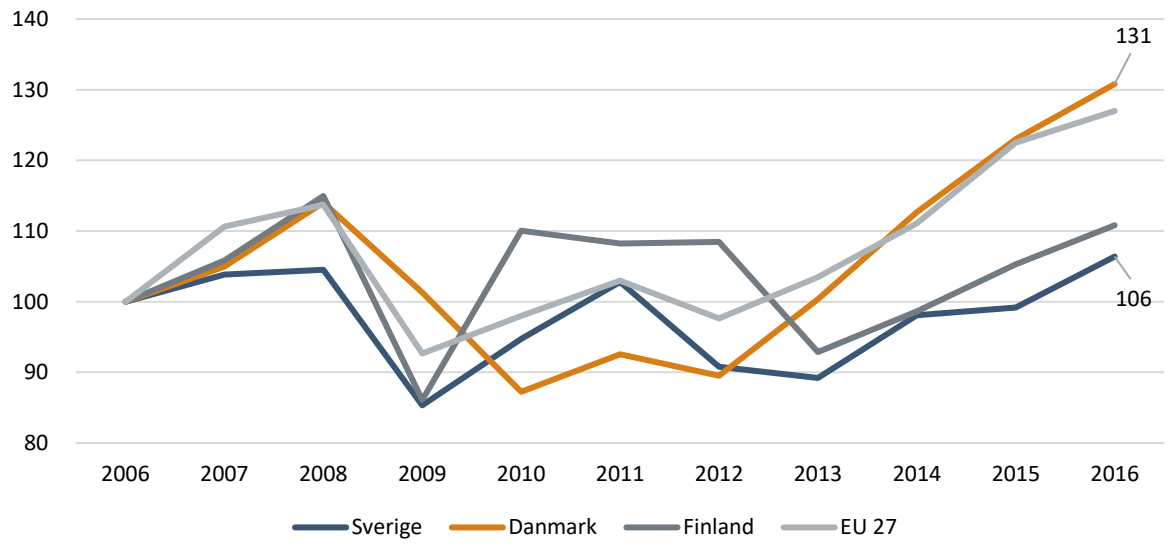
2.2. Utvikling i eksport på næringsnivå

Norsk eksport har de siste årene utviklet seg på linje med handelen i utviklede økonomier for øvrig. Verdien av tjenestehandelen blir stadig større relativt til verdien av handel med varer. I Norge har verdien av tjenesteeksporten økt med 17 prosent fra 2012 til 2016. I samme perioden faller verdien av vareeksporten med 20 prosent. Om vi kun ser på fastlandseksporten ser vi at veksten i verdien av norsk vareeksport har vært lavere enn veksten i tjenesteeksportverdien. Fra 2012 til 2016 steg verdien av norsk fastlandseksport med 8 prosent.

2.2.1. Utvikling i norsk vareeksport

Tidsserier over norsk vareeksport preges i betydelig grad av utviklingen i én enkelt varetype – petroleumsprodukter. Den samlede verdien av norsk vareeksport (inkl. petroleumsprodukter) til både EU-27, Finland, Sverige og Danmark var for eksempel lavere i 2016 enn i 2012. Av figuren under, som viser utviklingen i verdien av norsk vareeksport ekskludert petroleumsprodukter, fremkommer det imidlertid at denne eksporten har steget i alle de fire nevnte markedene, i perioden fra 2012 til 2016.

Figur 2:5: Utvikling i norsk vareeksport ekskludert petroleumsprodukter, 2006–2016. Indeksert utvikling i eksportverdi, målt i NOK (2006 = 100). Data er ikke justert for prisvekst i perioden. Kilde: SSB/Menon

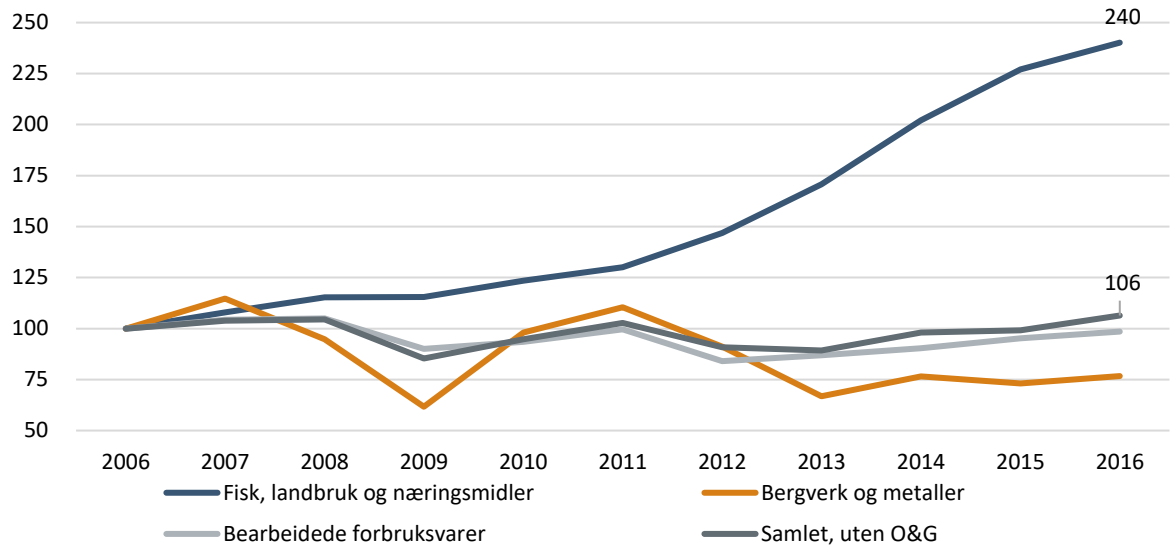


Verdien av norsk vareeksport til Sverige var kun 6 prosent høyere i 2016 enn i 2006. Om denne tallserien justeres for inflasjonen gjennom perioden vil vi se at det har vært et reelt fall i norsk vareeksport til Sverige. Verdien av norsk vareeksport til Danmark har imidlertid steget med 31 prosent, fra 2006 til 2016.

Veksten i verdien av norsk vareeksport til Danmark kan i all hovedsak tilskrives veksten i to produktgrupper – sjømat og strøm.

Den norske sjømatnæringen, og da i særdeleshet oppdrettsnæringen, har hatt en kraftig eksportvekst også til Sverige, i perioden fra 2006 til 2016. Dette fremkommer også av figuren under, som viser den indekserte utviklingen i norsk eksport til Sverige, for utvalgte varegrupper, fra 2006 til 2016.

Figur 2:6: Utvikling i norsk vareeksport til Sverige, ekskl. petroleumsprodukter, utvalgte varegrupper. Indeks (2006 = 100) Data er ikke justert for prisvekst i perioden. Kilde: SSB/Menon

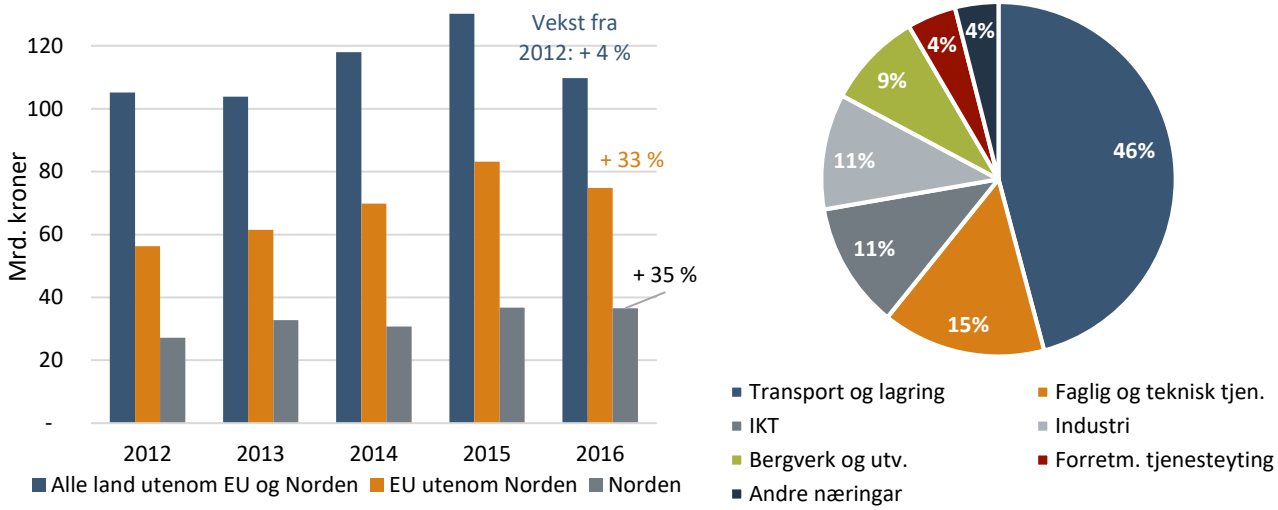


Den norske eksporten til Sverige er mer mangeartet enn til våre andre naboland og til EU som helhet. Der eksportverdien av sjømat utgjør 35 prosent av den samlede norske eksporten til Danmark i 2016 er tilsvarende andel til Sverige om lag 12 prosent. Samtidig er det ingen andre varegrupper av en viss størrelse som har hatt eksportvekst fra Norge til Sverige i den aktuelle perioden. Dette fremgår tydelig av figuren over som viser at verdien av den norske eksporten av både bearbeidede forbruksvarer og bergverks- og metallprodukter falt fra 2006 til 2016.

2.2.2. Utvikling i norsk tjenesteeksport

Samtidig som verdien av vareeksporten har falt de siste årene, har verdien av norsk tjenesteeksport steget. Som det fremkommer av figuren under har verdien av norsk tjenesteeksport steget med 17 prosent fra 2012 til 2016, noe som tilsvarer en gjennomsnittlig årlig vekst på over 4 prosent

Figur 2:7 Norsk tjenesteeksport. Til venstre: Verdiutvikling fordelt på henholdsvis Norden, EU (ekskl. Norden) og verden for øvrig. Til høyre: Sammensetning av samlet norsk tjenesteeksport i 2016, etter tjenestetype. Kilde: SSB/Menon



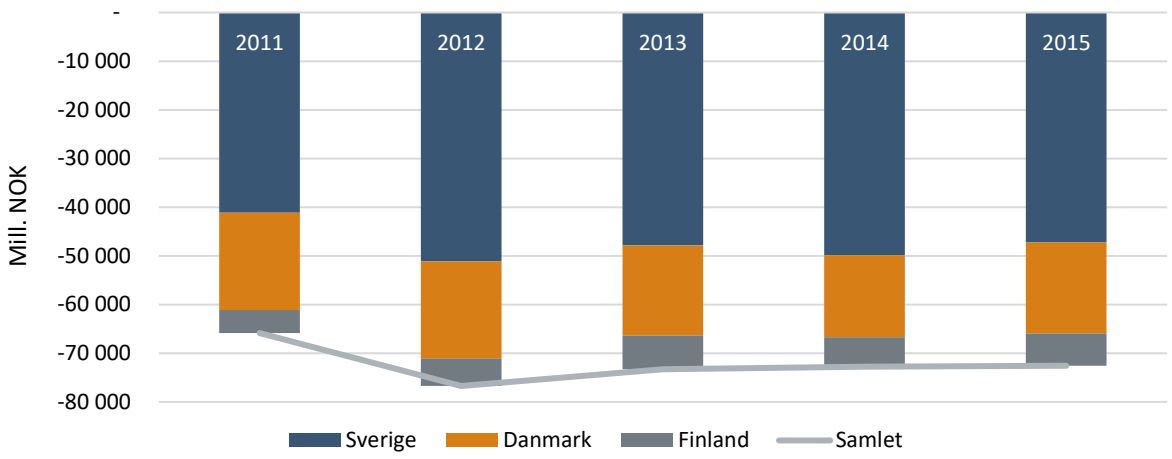
De siste årenes vekst i norsk tjenesteeksport kan hovedsakelig tilskrives vekst i Norges geografisk nærliggende områder. Fra 2012 til 2016 steg verdien av den norske tjenesteeksporten til EU (utenom Norden) og til landene i Norden med henholdsvis 33 og 35 prosent. Til sammenligning steg verdien av tjenesteeksporten til resten av verden med 4 prosent, over den samme perioden. Som vi ser til høyre i figuren over, utgjør tjenester innen transport og lagring nesten halvparten av all norsk tjenesteeksport i 2016.

2.3. Norges handelsbalanse overfor andre nordiske land

Norges samlede handelsbalanse overfor de tre nordiske landene Sverige, Danmark og Finland har svekket seg gjennom de siste årene. Som figuren under viser, som illustrerer utviklingen fra 2011 til 2015, er det handels-underskuddet med Sverige som preger den samlede utviklingen.[8]

[8] *Dette er årene SSB har tilgjengelige tall for bilaterale tjenestehandel.*

Figur 2:8: Norges totale «nordiske» handelsbalanse, ekskl. petroleumsprodukter, overfor Sverige, Danmark og Finland. Kilde: SSB



Norges samlede bilaterale handelsbalanse overfor både Danmark og Finland var negativ gjennom perioden fra 2011 til 2015. Det er også tydelig av figuren ovenfor at Norges handelsunderskudd overfor Sverige dominerer det samlede regnestykket, når Norges handelsbalanse overfor de tre landene samlet settes sammen.

Handelsunderskuddet med Sverige skyldes i all hovedsak den negative utviklingen for petroleumssektoren. Ser vi bort fra denne sektoren, så har handelsbalansen faktisk forbedret seg de siste årene. Dette skyldes økt eksport av sjømatprodukter og tømmer.

3. Tidligere studier av handelshindringer i Norden

Det har blitt utarbeidet et betydelig antall rapporter med fokus på nordiske handelsrelasjoner. Rambølls foretaksundersøkelse på vegne av Nordic Innovation fra 2012 viser at de nordiske landene oppfatter andre nordiske land som markant enklere å handle med sammenlignet med ikke-nordiske EU-land og særlig med land utenfor EU. Rapporten viser også at svenske bedrifter har opplevd eksporthindrene til Norge som marginalt mer omfattende enn til resten av Norden. Dette nyanserer bildet som har blitt presentert i rapporter fra det svenske Kommerskollegium, der svenske bedrifter opplever norske prosedyrer knyttet til særlig toll- og momshåndtering som problematisk. Rapporten fra 2016 har imidlertid viktige metodiske svakheter som svekker troverdigheten til rapportens konklusjoner.

3.1. Nordiske studier av grense- og handelshindringer

Oppmerksomheten rundt å identifisere og håndtere formelle handelshindringer og andre barrierer for økt økonomisk integrasjon i Norden har vært stigende de siste 15 årene. Nordisk ministerråd har vært den drivende aktøren i arbeidet med å kartlegge og redusere grensehindringer. Allerede i 1999 ga Nordic Innovation ut en rapport som undersøkte barrierer for handel og økt integrasjon, som ble fulgt opp med en ny studie i 2007. Denne fremhevet at omfanget av økonomisk integrasjon i Norden er høyt og stigende, men at det eksisterte barrierer innenfor godkjennelsesprosedyrer, selskapslovning, skatteregler, på utdanningsområdet i tillegg til «mykere» barrierer knyttet til kultur (Oxford Research, 2007).

Nordic InnovationsCentre utgav en lignende rapport i 2007 ved navn «Fra grensehindre og problemer til forenkling og markedsmuligheter». Denne rapporten kartla i detalj hvilke aktører som er involvert i arbeidet med økt økonomisk integrasjon, og hvordan arbeidet med grensehindre kan organiseres og adresseres på en bedre måte (Nordisk InnovationsCentre, 2007).

Siden 2010 har det blitt skrevet en rekke rapporter som mer konkret fokuserer på å kartlegge handelshindringer mellom de nordiske landene. I 2011 leverte KPMG en rapport på oppdrag fra Grensehinderforum, som kartlegger gjeldende grensehindre innenfor avgifts- og tollovgivningen for grenseoverskridende handel mellom Norge, Sverige og Finland. Rapporten konkluderer med at det særlig er to utfordringer på dette området. Den ene, som er generelt for alle de tre landene, er likviditetsutfordringer som følge av innførselsmoms, og da særlig ved midlertidig innføring. Rapporten omtaler videre Norges krav om moms-representant for utenlandske foretak med virksomhet i Norge (men uten forretningssted i Norge) som et handelshinder. Dette er fra og med 2017 ikke lenger et krav i Norge, og reglene på dette området er i så henseende i overenstemmelse med ordninger i Finland og Sverige (se kapittel 6.2 for videre diskusjon om momshåndtering).

I 2012 kom rapporten «Grænsehindringer i Norden» ut, fra Rambøll Consulting (2012) på vegne av Nordic Innovation. I tillegg til å kartlegge de eksisterende handelshindringene mellom de nordiske landene, inkluderte studien en stor survey-undersøkelse med over 1000 bedriftsledere i nordiske selskap om hvordan selskapene selv opplevde handelsutfordringene med sine nordiske naboer.

Tabell 3-1 Vurdering av handelsutfordringer med varer og tjenester innen de ulike markedene. Kilde: Rambøll, 2012

	Til marked						
Bedrifter fra	Danmark	Finland	Norge	Sverige	Island	Ikke-nordiske EU-land	Øvrige
Danmark	0,5	1,3	1,3	1,0	1,5	1,7	2,3
Finland	1,4	0,9	1,8	1,5	1,7	2,0	2,5
Norge	1,1	1,5	0,7	0,9	1,3	1,8	2,3
Sverige	1,2	1,3	1,5	0,5	1,5	1,8	2,3

Antall bedrifter (DK)= 158, N(FI)= 150, N(NO)= 163, N(SE)= 168

Respondentenes svar ligger på en skala fra 0 (ingen problem) til 5 (meget store problemer). Respondenter som har svart «Vet ikke» er utelatt. Ikke overraskende ser vi at respondentene gjennomgående uttrykker minst problemer i sitt eget land (diagonalen markert i beige). Her er poengscorene relativt like for alle de nordiske landene, mellom 0,5 og 0,9 i snitt.

Vi ser at norske bedrifter opplever færre problemer med Sverige enn med de andre nordiske landene, og å handle med Sverige er kun marginalt mer problematisk enn å handle innad i Norge. Historie, språk og geografisk avstand er blant faktorene som kan forklare dette (se kapittel 4 for diskusjon av norske-svenske handelsrelasjoner).

Svenske bedrifter opplever litt mer utfordringer med eksport til Norge. Dette kan skyldes mange årsaker, blant andre annet det faktum at Norge ikke er med i EUs tollunion. Samtidig ser vi at scoren ikke er spesielt mye høyere enn for de andre nordiske landene. Sammenlignet med Danmark og Finland oppleves handelen bare marginalt mer problematisk, og mindre problematisk enn handel med andre ikke-nordiske EU-land (1,8). I Kommers-kollegiums rapport fra 2013 (som diskuteres nedenfor) ble Norge omtalt som betydelig mer problematisk enn andre ikke EU-land, mens vi ser at den norske scoren er markant lavere i denne studien (1,5 mot 2,3).

Den samme studien rapporterer også andelen av respondentene som oppgir store eller meget store problemer med å handle med det utvalgte landet. Igjen fremstår Norge som marginalt mer problematisk enn Danmark og Finland (7 prosent for Danmark og Finland mot 9 prosent som svarer at de har store problemer med Norge-handelen), men vesentlig mindre problematisk enn øvrige ikke EU-land (18 mot 9 prosent). Dobbelt så mange svenske foretak oppgir med andre ord at de har store eller meget store problemer med øvrige land enn med Norge.

3.2. Rapporter med et spesielt fokus på svensk-norske handelsutfordringer

Denne rapporten har et spesielt fokus på handelsrelasjonen mellom Norge og Sverige. Det har blitt gjennomført flere studier som tar for seg ulike aspekter ved denne handelen. I 2013 og i 2016 har det svenske Kommers-kollegium utgitt rapporter som omtaler norsk-svensk handel. Funnene i rapportene har fått betydelig oppmerksomhet fra politisk hold og i næringslivet.

I 2013 kom rapporten «Sveriges handel med Norge» med undertittelen «Grannhandel med förhinder?». I rapporten slås det fast at forutsetningene for svenske foretak som ønsker å handle med Norge er gode. På den andre siden peker rapporten på en rekke områder som utgjør hindre for økt handel eller som bidrar til å gjøre transaksjonskostnadene høyere enn de burde være. Rapporten redegjør i detalj for konkrete utfordringer knyttet til tollprosedyrer, momshåndtering, tollsatser og nasjonale regler (Kommerskollegium, 2013). Rapporten fokuserer særlig på de utfordringene som gjøres gjeldende for svenske eksportører av varer og tjenester, og understreker at det er særlig norske regler knyttet til toll og moms som er problematiske.

Et generelt problem med rapporten er imidlertid at den ikke er tydelig nok på å skille mellom hvilke utfordringer som er spesielle for Norge og Sverige, og hvilke utfordringer som eksisterer i kraft av EU-/EØS-avtalene eller andre internasjonale regelverk og avtaler. Et eksempel er omtalen av momshåndtering og midlertidig innførsel av arbeidsmaskiner til Norge. Dette er en utfordring ettersom arbeidsmaskiner ikke omfattes av ATA-carnet, den internasjonale avtalen som muliggjør momsfritak for midlertidig innførsel av innsatsfaktorer (se 6.2.5 for en nærmere drøftelse av ATA-carnet). Ettersom avtalen er internasjonal, så er den også gjensidig, slik at problematikken er gjeldende fra Norge inn til Sverige også. Rapportens fremstilling av problemstillingen som et særnorsk hinder blir derfor unyansert. En annen svakhet med rapporten er at den ikke skiller tydelig nok mellom formelle hindre og hindringer som skyldes manglende informasjon og kunnskap hos aktørene. I flere av hindringene fremstilles norske myndigheter som krevende, mens utfordringen i realiteten skyldes at aktørene mangler kunnskap om prosedyrer. Mange forventer nettopp at handelen med Norge skal være lik handel med andre EU-land innenfor tollunionen.

I 2016 kom en ny rapport fra det svenske Kommerskollegium ut med tittelen «Vad hindrar svensk utrikeshandel?». Dette er en survey-basert foretaksundersøkelse, som oppdaterer et tilsvarende arbeid som ble gjort i 2009. I denne rapporten omtales forholdet til Norge spesielt. Norge er kategorisert som et ikke-EU land, og sammenlignes blant andre med land som Russland, Kina og USA. Undersøkelsen finner at Norge er det landet utenfor EU som høyest andel respondenter opplever som særlig problematisk å handle med. Av de respondentene som oppgir å slite med eksport til land utenfor EU, oppgir hele 30 prosent at Norge er mest problematisk, foran Russland og Kina med henholdsvis 18 og 17 prosent (Kommerskollegium, 2016). Igjen understrekes utfordringene med toll og momshåndtering. Det er naturligvis oppsiktsvekkende at svenske bedrifter anser det norske markedet som vanskeligere å håndtere enn det russiske, slik det fremstilles i rapporten.

Det er særlig interessant å diskutere disse funnene opp mot 2012-rapporten fra Rambøll Management Consulting og Nordic Innovation. Hva kan forklare de sprikende funnene? Hovedforklaringen ligger i avgjørende metodiske svakheter som ligger til grunn for konklusjonen i rapporten. Det faktum at svenske bedrifter handler langt oftere med Norge enn med andre ikke EU-land, gjør at antallet respondenter som mener noe om Norge også er høyt. Når en kun sammenligner dette antallet med respondenter som har eksportert til land som Russland og Kina, vil nødvendigvis mange flere rapportere at de møter hindre i Norge. Konklusjonen blir dermed ikke troverdig.

Rapporten tar heller ikke hensyn til omfanget av utfordringene. Gitt at 30 prosent av foretakene faktisk opplever Norge som problematisk å handle med, så tar ikke rapporten hensyn til at handelsutfordringene knyttet til landene utenfor EU varierer betydelig. Det er eksempelvis stor forskjell om tollprosedyrer er langtekkelige eller om eksporten nektes innpass grunnet politisk uenighet. Begge deler kan imidlertid oppleves som problematisk. Rapporten reduserer spørsmålet om eksport til et land er «problematisk» til et binært utfallsrom: enten så er det problematisk eller så er det ikke det.

På samme måte så justerer ikke undersøkelsen for bedriftenes forventning til handelen med landet. Undersøkelsen tar utgangspunkt i foretakenes subjektive oppfatning av handelsutfordringer som kan styres av reelle utfordringer, men også av hvordan utfordringene er sammenlignet med hva foretaket hadde forventet. Skal man eksportere varer til nabolandet Norge så forventer man at eksporten skal gå smertefritt, og alle avvik fra dette referansepunktet vil oppfattes som problematiske. Dersom man på den andre siden skal eksportere til land som Russland eller Kina, så vil den politiske og forretningsmessige risikoen gjøre at man trolig forventer noen utfordringer på veien. Det er dermed grunn til å tro at like utfordringer vurderes ulikt avhengig av landet man skal eksportere til.

På grunnlag av disse metodiske svakhetene er det grunn til å hevde at konklusjonene rett og slett ikke er gyldige. Den statistiske metoden som er anvendt i 2012-rapporten fra Nordic Innovation fremstår mer robust. Vi vil derfor argumentere for at rapporten som rapporterer at svenske eksportbedrifter ikke opplever handelen med Norge som spesielt mye mer problematisk enn med våre naboer i Finland og Danmark, representerer det mest troverdige bildet av handelsrelasjonen.

4. Den norsk-svenske grensen er unik

Smidig grensehåndtering er viktig for å tilrettelegge for utveksling av varer og tjenester. Det er mange faktorer som gjør at den norsk-svenske grensen regnes for å være den mest smidige yttergrensen til EU. Norske og svenske myndigheter har delegert myndigheten til å gjennomføre tollprosedyrer for hverandre, slik at eksportører kun trenger å stoppe én gang ved grense-passeringen. Tiden ved selve grensepasseringen er lav, også sammenlignet med andre ikke EU-land som Sveits. Problemstillinger knyttet til handel mellom landene adresseres på mange nivåer, noe som også kan forklare at det eksisterer svært få uløste handelstvister. Som et bakteppe bidrar også felles språk og kultur til å gjøre forutsetningene for handel gode.

Denne rapporten retter et særlig søkelys mot de handelsutfordringene som eksisterer mellom Norge og Sverige. Men før vi diskuterer de sentrale norsk-svenske handelshindringene, så er det viktig å plassere disse utfordringene i sin rette kontekst. Det er viktig å huske på at Norge og Sverige er tett integrerte handelspartnere med stor betydning for hverandre, og at utfordringene sammenlignet med andre land er relativt små. Det tette grensesamarbeidet har fått fornyet oppmerksomhet i en tid der Storbritannias fremtidige relasjon til EU diskuteres heftig. I BREXIT-forhandlingene nevnes stadig den «norske modellen» som et referansepunkt. I lys av dette er det interessant å se nærmere på noen av elementene som gjør Norges grense til Sverige helt spesiell.

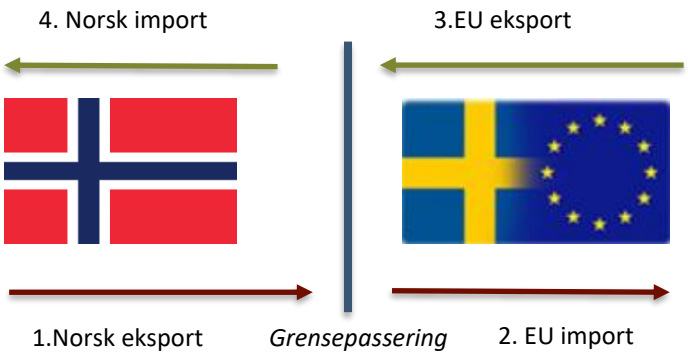
4.1. EU har delegert tollmyndighet til det norske tollvesenet

Kontroll på flyten av varer og tjenester inn og ut av landet er blant de viktigste karakteristikkene ved en suveren stat. Etableringen av EUs tollsamarbeid innebærer dermed at medlemslandene har gitt fra seg kontrollen over hvilke varer og tjenester som kommer inn til EU, mot å gjøre vare- og tjenestehandel langt enklere. I praksis har landene i Sentral-Europa overført sin tollmyndighet til tollsamarbeidets yttergrense. Denne myndigheten reguleres og håndheves av EUs Union Customs Code, som inneholder et omfattende sett med regler og prosedyrer for hvordan et samlet EU håndterer varer og tjenester som skal passere tollgrensen.

Norge tilhører ikke EUs tollunion. Det innebærer formelt sett at EU ikke har myndighet til å bestemme hvordan norske tollprosedyrer skal utføres, men av praktiske årsaker har man blitt enige om felles retningslinjer knyttet til dokumentasjon og prosedyrer. Man skulle forvente at det må gjennomføres fire tolloperasjoner[9] når varer skal krysse den norsk-svenske tollgrensen.

[9] *For norske varer som skal til Europa: 1. Deklarasjon av norsk eksport ut av Norge til norske tollmyndigheter og 2. importdeklarasjon til EU for EU-varer som skal til Norge: 3. Eksportdeklarasjon til EU og 4. Importdeklarering til norske tollmyndigheter.*

Figur 4:1 Illustrasjon av tolloppgavene som utføres ved grensen



Ved den norsk-svenske grensen har man imidlertid kommet frem til en langt mer smidig løsning. Sverige har delegert deler av sine tollprosedyrer til Norge, og Norge har gjort det samme til Sverige. Bakgrunnen for tollsamarbeidet ble lagt allerede på 60-tallet, lenge før Sverige ble medlem av unionen. Tollsamarbeidet ble utvidet i 1969 til å også å gjelde Finland, og særavtalene er nå institusjonalisert gjennom bilaterale avtaler.

Dette gjør seg utslag i en helt unik praksis for tollprosedyrer. For de to hovedpasseringspunktene, ved Svinesund og Ørje/Hån, håndterer norske og svenske myndigheter hver sin retning. Det betyr at norske tollmyndigheter håndterer deklarering av norsk import i tillegg til EU-eksport, mens svenske tollmyndigheter, på den andre siden, håndterer EU-import og norsk eksport. For eksportøren innebærer dette at man kun trenger å stoppe ett sted. For de øvrige stasjonene langs den norsk-svenske grensen håndteres alle fire tollprosedyrene av ett av landenes tollmyndigheter. På annenhver stasjon er det altså kun svenske eller norske tollmyndigheter representert. Passerer man grensen ved eksempelvis Idre eller Eda, så vil man kun møte svenske tollmyndigheter.

I teorien er det norsk-finske samarbeidet tilsvarende det norsk-svenske. På samtlige tre grensepasseringsposter ved den norsk-finske grensen er imidlertid både norske og finske tollmyndigheter representert. Selv om samarbeidet er formalisert gjennom lignende avtaler, så fremstår samarbeidet mellom Norge og Sverige enda tettere.

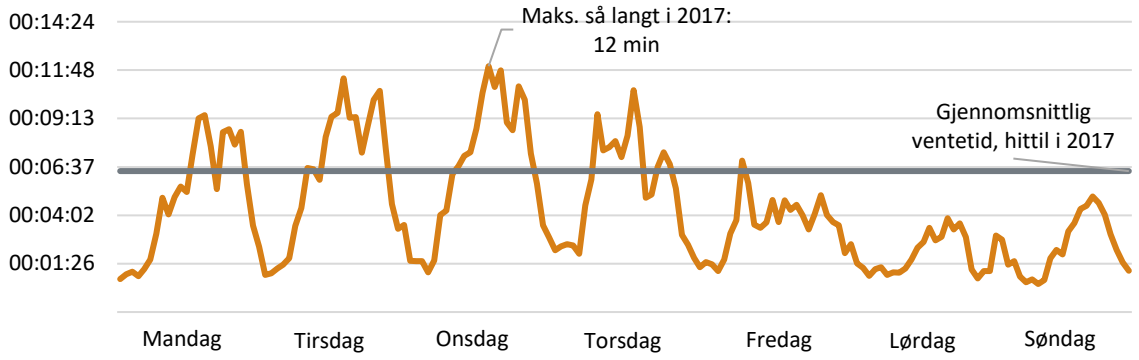
Vi har sett nærmere på grensen mellom EU og Sveits, som er et naturlig land å sammenligne Norge med. De står som kjent også utenfor EUs tollunion, men er omkranset av medlemsstater på alle kanter. Her har man også etablert en praksis der eksport og import på grensen håndteres av ett tollkontor. Dette er lovfestet gjennom systemet som kalles TRANSITO. Informasjon fra sveitsiske tollmyndigheter forteller imidlertid at kontoret drives i fellesskap av myndighetene på begge sider. Det norsk-svenske tollsamarbeidet fremstår dermed som effektivt og smidig, også når man sammenligner med andre land.

4.2. Ventetiden på grensen er kort

En annen indikasjon på at grensepasseringen går smidig finner man ved å undersøke ventetiden for grensepassering. Hovedregelen er at alle aktører som ønsker å føre varer inn til Norge må stoppe ved grensen for å gjennomgå norske myndigheters tollprosedyre. I mange land er dette en tidkrevende, og dermed også kostbar prosess.

Tolldirektoratet har samlet inn data på ventetiden ved den norske tollstasjonen på Svinesund. Som vi har vært inne på så håndterer denne stasjonen prosedyrene knyttet til EU-eksport og norsk import. Ventetid er her definert som tiden fra man trekker kølapp til man blir kalt fram til ekspedering. I Figur 4:2 vises gjennomsnittlig ventetid per tidspunkt per dag.

Figur 4:2 Gjennomsnittlig ventetid ved passering Svinesund. Data for inngående trafikk til Norge. Kilde: Tolldirektoratet og Menon (2017)



Vi ser at den gjennomsnittlige ventetiden ved Svinesund hittil i 2017 er på 6 minutter og 30 sekunder. Gjennom uken kan vi observere faste variasjonsmønstre, der ventetiden jevnt over er høyest på dagtid under ukedagene. Dette henger naturligvis sammen med at aktiviteten på dette tidspunktet også er høyest. I helgene og på nattestid ser vi at køtidene faller. Tolldirektoratet har ikke informasjon om den svenske siden på Svinesund, men oppfatter at ventetiden her ikke er vesentlig forskjellig.

De lave tallene indikerer *i seg selv* at ventetid ikke er spesielt problematisk. Våre undersøkelser indikerer at denne ventetiden også er lav sammenlignet med andre EU tollgrenser. Det finnes imidlertid ikke tilgjengelig statistikk på ventetid ved andre grenseoverganger til EU. Igjen er EUs grenser til Sveits en relevant sammenligning. Ved deres grenser er det eksempelvis allment kjøreforbud (med noen få unntak) for lastebiler over 3,5 tonn nattestid og på søn- og helligdager. Godstransport må derfor gjøres på dagtid og fører til at trafikken i presstiden er stor. Tolldirektøren i Regio Basiliensis bekrefter dette bildet og hevder at man i Basiliensis-regionen opplever «long and lasting truck jams» hver morgen.

4.3. Mange arenaer for å løse konflikter

Ettersom omfanget av handelen mellom Norge og Sverige er så omfattende, er det viktig at potensielle handelshindringer og tvister kan håndteres effektivt. For å oppnå dette, er man avhengig av både formelle og uformelle arenaer der slike problemstillinger kan adresseres. Dersom det finnes slike møteplasser på alle nivåer så øker sannsynligheten for at potensielle hindringer kan ryddes av veien, og tolkning av regelverk harmoniseres.

Det eksisterer et betydelig antall arenaer hvor norske og svenske aktører møtes for å diskutere problem-stillingene knyttet til handel. På et overordnet nivå så er det Verdens Handelsorganisasjon (WTO) og EU/EØS som tradisjonelt har lagt de sterkeste føringene. Innenfor EU er det et sterkt fokus på bekjempelse av handelshindre og løsning av handelstvister. Foruten konkurranselovgivning som håndheves gjennom rettsapparatet, så har man etablert «SOLVIT» som en uformell tvisteløsningsinstitusjon der partnere forsøker å løse sakene uten formell klage- og domstolsbehandling. Det er etablert en SOLVIT-avdeling i alle land innenfor både EU og EØS. I Norge administreres SOLVIT av Nærings- og fiskeridepartementet.

Parallelt med det juridiske og regulatoriske området, har EU/EØS initiert en rekke programmer som tar sikte på å lette bevegeligheten på tvers av landene. Gjennom INTERREG-programmene kanaliseres midler til blant annet prosjekter som adresserer hindre mot EUs fire friheter. Det pågående prosjektet «Gränsmöjligheter» er et godt

eksempel. Det treårige prosjektet ble lansert i september 2016 og har til hensikt å gjøre det mulig for små og mellomstore bedrifter å samhandle bedre langs hele den norsk-svenske grensen.

Innenfor rammene av det nordiske samarbeidet, er Nordisk ministerråd en viktig møteplass. Handelshindringer har også her en så viktig plass at man har etablert Grensehinderrådet, et politisk oppnevnt organ med skiftende formannskap. Man har også etablert en egen grensehinderdatabase som innhenter saker og kategoriserer hindringer etter behandlingsstatus, samt en egen kommunikasjonsavdeling – *Hallo Norden* – som formidler informasjon om muligheter og utfordringer i de andre nordiske landene.

Det finnes dessuten et betydelig antall aktører også på det bilaterale plan. Foruten det nære forholdet på den politiske og diplomatiske arena, så finnes det mange aktører som jobber spesielt rettet mot svensk-norske handelsutfordringer og -muligheter:

- **Norsk-svensk Handelskammer**: etablert med avdelinger i Oslo, Gøteborg og Stockholm. Dette er en medlemsbasert bilateral interesseorganisasjon, med formål om å bringe sammen relevante aktører til utveksling av erfaringer og nettverk, og samtidig være en pådriver mot myndighetene for økt integrasjon.
- **Grensetjänsten:** en informasjonstjeneste i regi av Nordisk ministerråd som omhandler grense-overskridende samarbeid mellom Sverige og Norge. Hovedoppgaven er å hjelpe privatpersoner og firma som har en eller annen form for grenseoverskridende sysselsetting.
- **Grensekomiteer:** regionale organisasjoner som jobber for tettere integrasjon knyttet til spesifikke områder. Det finnes 12 slike komiteer i Norden. Langs den norsk-svenske grensen så er det mange slike komiteer:
    - **Svinesundskomiteen:** ble opprettet i 1980, og drives i dag som en veldedig organisasjon. Komiteen omfatter Østfold fylkeskommune, Västra Gøtalandsregionen, Fyrbodals kommunal-forbund i tillegg til flere svenske og norske kommuner.
    - **GO-regionen**: opprettet i 1995 og er et politisk samarbeid mellom Akershus fylkeskommune, Gøteborg stad, Oslo kommune, Østfold fylkeskommune og Västra Götalandsregionen.
    - **Hedmark–Dalarna samarbeidet:** Opprettet som grensekomité i 2012 etter at det fireårige TRUST-prosjektet var avsluttet. Omfatter Region Dalarna, Länsstyrelsen Dalarna, Hedmark fylkeskommune, Fylkesmannen i Hedmark og Regionrådet for Sør-Østerdal.
    - **MidtSkandia:** opprettet i Mo i Rana i 1988 og et samarbeid mellom Nordland fylkeskommune, Regionförbundet i Västerbottens län, Västerbottens handelskammer, Sør-Helgeland Region-råd, Indre Helgeland Regionråd i tillegg til en rekke norske og svenske kommuner.
    - **Grensekomiteen Värmland-Østfold**: Politisk samarbeidsorgan for en rekke aktører i regionen, og bestående blant annet av Østfold fylkeskommune, Region Värmland i tillegg til en rekke norske og svenske kommuner.

4.4. Få uløste tvister

Det faktum at det eksisterer mange arenaer for samhandling sammenfaller med at det også eksisterer svært få uløste handelstvister mellom landene. Antall saker som har blitt tatt opp til SOLVIT kan gi en indikasjon på

omfanget av handelstvister. Tall fra SOLVIT viser at det har kun vært tre tvister der norske eksportører som ønsker å eksportere sine varer eller tjenester til Sverige fra 2007 til 2017, har opplevd betydelige utfordringer.[10]

4.5. Likhet i språk og kultur

En annen faktor som åpenbart taler i favør av økt samhandling er likhetstrekkene mellom våre to språk. Undersøkelser viser at den språklige forståelsen mellom nordmenn og svensker er sterkest i Norden (Nordisk ministerråd, 2005).

Et felles språk bidrar til å forenkle handelen. Kostnadene reduseres når man skal skaffe seg oversikt over lover og regler i et annet land, fordi man har muligheter til å gjøre dette på egenhånd. Språk er også uløselig knyttet til kultur. Gjennom et felles språk har nordmenn og svensker mange kulturelle fellestrekk som gir seg utslag i forretningskultur, sosiale normer og tradisjoner. Ettersom man er tryggere på det man kjenner til, så er det gode argumenter for at vårt felles språk og kultur bidrar til økt tillitt mellom landene.

Alle disse faktorene er både med på å redusere «oppstartskostnadene» ved å skulle handle med hverandre, men også å redusere «vedlikeholdskostnader» ved at man enklere kan bygge relasjoner og samhandle.

[10] *Samtaler med Nærings- og fiskeridepartementet understreker imidlertid at det er en generell utfordring for SOLVIT-nettverket at det ikke søkes bistand hos SOLVIT for bedriftssaker. Det lave antallet kan dermed også forklares med at bedriftene oppsøker andre kanaler.*

5. Handelshindre mellom Norge og EU

En analyse av handelshindre mellom Norge og de andre nordiske landene må hvile på den innsikt at mye er styrt av det rammeverk som ligger i EØS-avtalen mellom Norge på den ene siden og Sverige, Danmark og Finland på den andre.

Norge er ikke en del av EUs tollunion og landet betraktes derfor som utenfor EUs yttergrenser når det gjelder handel med varer. Dette innebærer at kryssing av grensen involverer en rekke prosedyrer av varierende omfang som sikrer at toll, moms og eventuelle andre avgifter håndteres riktig begge veier. Handel med tjenester og flyt av arbeidskraft er regulert gjennom EØS-avtalen og møter få grensehindre ettersom Norge deltar fullt ut i EUs indre marked, med unntak for landbruksvarer og sjømat.

En analyse av handelshindre mellom Norge og de andre nordiske landene må derfor hvile på den grunninnsikt at mye er styrt av det rammeverk som ligger i EØS-avtalen. Når dette er sagt, finnes det fortsatt åpning for å lette den grensekryssende handelen mellom landene i Norden generelt og mellom Norge og Sverige spesielt, selv uten å endre EØS-avtalen og direktiver som regulerer EUs tollunion.

De hindre som rapporteres som kompliserte er i betydelig grad knyttet til passering med varer som er belagt med toll, der særlig innførsel av fisk og annen sjømat til EU kan møte problemer. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 6.

Selv om Norge står utenfor tollunionen, er Norge involvert i EUs tollsamarbeid under EØS-avtalen og gjennom bilaterale avtaler. I tilknytning til EØS-avtalen ble det fremforhandlet en avtale om forenkling av tollformaliteter og kontrollprosedyrer (protokoll 10) og en avtale om gjensidig bistand i tollsaker (protokoll 11), som letter grensekryssingen.

Ettersom EØS er et frihandelsområde, men ikke en tollunion, er det behov for opprinnelsesregler. Disse angir kriterier for hvordan det skal dokumenteres at varen kommer fra eller er tilstrekkelig bearbeidet i det eksporterende land, og derfor skal gis fri sirkulasjon. Med dette unngår man vridning av samhandelen i frihandelsområdet på grunn av ulikheter i landenes tollsatser overfor tredjeland.

Toll-lovgivningen i Norge har det til felles med reglene i EUs tollunion at begge i stor grad er bestemt av multilaterale avtaler (særlig WTO-avtalen). Innholdet i EUs og Norges tollovgivning er derfor i stor grad sammenfallende. Dette gjelder imidlertid ikke tollsatsene og beskyttelsesnivået i relasjon til tredjeland hvor det er betydelige forskjeller mellom Norge og EU. Forskjellene har bakgrunn dels i ulikheter i toll- og handelspolitikken og dels i de avtaleforpliktelser som er inngått med tredjeland om tollnedtrappinger og tollpreferanser. Over tid har vi sett at endringer som kan bidra til å skille Norges og EUs tollovgivning har blitt møtt med harmoniserende tiltak. Et eksempel på dette er kampen mot helse- og miljøfarer og terrorisme. EU innførte i 2009 nye sikkerhetsregler for import og eksport av varer mellom EU og tredjeland. Endringene innebærer blant annet at all import og eksport mellom EU og land utenfor unionen skal forhåndsvarsles og risikovurderes. For at de nye reglene ikke skulle være til hinder for flyten av varer mellom Norge og EU, fremforhandlet regjeringen en særskilt avtale med EU. Avtalen innebærer at import og eksport mellom Norge og EU er unntatt fra forhåndsvarsling, ved at Norge etablerte samme type forhåndsvarslingsregime overfor øvrige tredjeland.

Boks 1: Case Stians Sport - Hvordan EUs tollregime påvirker norske eksportører av varer fra tredjepart

Stians Sport AS er et helnorsk aksjeselskap som selger sykler og andre sportsprodukter til norske og europeiske kunder. For å betjene det svenske markedet, har Stians Sport opprettet et datterselskap i Sverige. Dette er kun en salgsenhet, mens alle operasjoner knyttet til kategoristyring, innkjøp, logistikk og lager driftes fra Norge.

Stians Sport importerer sykler hovedsakelig fra Taiwan. Ved import til Norge er dette tollfritt, mens EU har en tolltariff på 14 prosent. Problemstillingen er knyttet til hva tollen skal beregnes av, altså hvilken verdi det skal beregnes 14 prosent toll av.

Fordi sykler er tollfritt i Norge, så oppstår problemet kun i håndteringen av det svenske markedet. Når en sykkel skal selges til en svensk kunde, kan Stians Sport gjøre dette på to måter: (i) Importere varen direkte til Sverige fra Taiwan gjennom sitt datterselskap, eller (ii) importere varen fra Taiwan til sitt lager på Skarnes, og derfra frakte varen over til datterselskapet som igjen selger til kunde. Hele operasjonen styres fra Norge uansett, slik at den eneste forskjellen er at varen kun i det ene tilfelle er innom Norge på veien.

Dette får imidlertid betydelige konsekvenser for tollverdien. I det første tilfellet er det kostnadene for varen (kostpris), transport og aktiviteter knyttet til utvelgelse som inngår i den tollbare verdien. Går varen innom Norge, så krever det svenske Tullverket i tillegg at aktivitetene innkjøp og lagring må legges til den tollbare verdien. Det innebærer at Stians Sport betaler 14 prosent toll av en høyere verdi, og må som en følge av dette betale mer. Dette fører til at Stians Sport må legge til et prispåslag på disse varene som må bæres av kundene. Stians Sport estimerer at dette prispåslaget koster dem et betydelig beløp årlig. Den samme aktiviteten på samme varen blir behandlet ulikt avhengig av om varen er innom Norge på vei til sin svenske sluttkunde. Denne regulatorisk konstruerte situasjonen gjør at Stians Sport må sette en høyere pris, som virker inn på deres konkurranseevne.

Situasjonen er nå at Stians Sport tvinges til å legge om sine vareflyt-system og trolig vil opprette et tollager på svensk side. Dermed vil arbeidsplasser flyttes ut av Norge og inn til Sverige kun på bakgrunn av reguleringer.

Stians Sport har forsøkt å gå i dialog med svenske tollmyndigheter for å undersøke hvorvidt det finnes noen løsninger på denne situasjonen, men opplever dette som svært krevende. Svenske myndigheter har ikke vært villige til å diskutere problemstillingene.

6. Sentrale norsk-svenske handelshindre

I dette kapittelet dokumenterer vi de mest fremtredende handelshindringene mellom Norge og Sverige.[11] Vårt fokus er norske eksportører av varer og tjenester, og hvilke hindre de opplever når de handler med Sverige. Vi dokumenterer både eksisterende hindre samt hvordan hindrene oppfattes av næringslivet. Handelshindringene er av ulik karakter. Vi finner noen utfordringer for vareeksportører knyttet til tollprosedyrer, og her er det særlig sjømatprodusenter og tømmerindustrien som rammes. Videre ser vi på utfordringer knyttet til momshåndtering. Vi finner at en del utfordringer har blitt fjernet gjennom harmonisering av regelverk og at de gjenværende hindrene reguleres gjennom internasjonale avtaler (ATA-carnet). Det eksisterer noen hindringer som skyldes nasjonale regeltolkninger og standarder, men disse vil typisk være innenfor mindre nisjebransjer. Utfordringene til tross, det overordnede bildet er at handelen går smidig.

Bedriftenes erfaringer med å sende varer og tjenester over grensen mellom Norge og de andre nordiske landene (ser bort fra Island) preges av at Norge ikke er del av EUs tollunion. Det innebærer at varer må deklareres ved inn- og utførsel av EU, og dette kan skape utfordringer. Videre er håndtering av moms utfordrende. Vi vil imidlertid se at mange av de største utfordringene har blitt adressert gjennom lovendringer i både Norge og i EU. Vi vil også se nærmere på tekniske handelshindre, som oppstår som følge av ulike regler/standarder mellom landene. De kan være lovlige i EU-/EØS-forstand, men er forskjellige mellom Norge og Sverige som følge av ulike hensyn til offentlighet, sikkerhet, miljø etc.

6.1. Tollprosedyrer

6.1.1. Næringslivet begrenses av grenseovergangenes åpningstider

Den norsk-svenske grensen er en tollgrense, som i utgangspunktet innebærer at all godstransport som skal krysse grensen må deklareres. Transportøren må fysisk stoppe ved en bemannet grenseovergang for å få godkjent transportpapirene før varene flyttes videre. En viktig forutsetning for å kunne gjennomføre denne tollprosedyren er dermed at tollkontorene ved grenseoverganger faktisk er tilgjengelig. Åpningstidene ved disse kontorene er derfor av vesentlig betydning for eksportører: dersom varene ikke når forbi tollstasjonen innen åpningstiden, så må varene forbli i landet til dagen etter.

[11] *Vi vil ikke se nærmere på de handelshindringene som skyldes kunnskapsmangler. Dette ligger utenfor mandatet til denne kartleggingen og er belyst gjennom flere rapporter (se for eksempel Kommerskollegium, 2013).*

Figur 6:1 Oversikt over grenseoverganger fra Norge mot EU

Begrensede åpningstider virker inn på bedriftenes produksjon og logistikkplaner. Ettersom transporten må tilpasses åpnings-tidene, må produksjonen også innrettes på en slik måte at varene er ferdige i tide. Optimalisert produksjonslinje og system for vareflyt er helt avgjørende for kostnadseffektiv drift og dermed for konkurranseevnen. Dersom bedriftene forhindres i å gjøre optimale valg grunnet grenseovergangens åpningstider, så er dette uheldig for eksporten.

Våre undersøkelser fremhever at åpningstidene er problematisk for norske eksportbedrifter nord i landet. Særlig nevnes Junkerdal og Bjørnfjell grenseoverganger. Utfordringene her er særlig knyttet til produsenter av fersk fisk.

Boks 2: Case om hvordan produsenter av fersk fisk rammes av begrensede åpningstider ved grensestasjonene

Variabel fangst gjør at produsenter av fersk fisk hemmes av åpningstider:

Norge selger i hovedsak hodekappet og sløyet fisk til EU. Denne fisken selges enten fersk eller fryst. For eksport av særlig fersk fisk, er det avgjørende at tiden fra fangst til sluttkunde er kortest mulig. Under skreifiske-sesongen fra januar til april er andelen ferskfisk spesielt høy.

Logistikken knyttet til fersk fisk er krevende. Etter at fisken kommer inn til fiskemottaket, blir den vasket og pakket før den lastes på bilene. For at transporten skal være billigst mulig, kjøres den når lasten er full. Utfordringen er at fangsten varierer kraftig i størrelse og tidspunkt den kommer inn. Det gjør det svært krevende å planlegge transporten på forhånd.

Dermed blir åpningstidene ved grensestasjonen en betydelig utfordring. Enten tvinges produsentene til å sende halvfull bil som gjør transporten relativt dyrere, eller vente til neste dag. Senere leveranse gjør at kjøper påtar seg en større risiko ved at hylletiden i butikk reduseres, og vil derfor ha lavere betalingsvillighet for disse produktene.

Sjømatrådet er blant aktørene som har vært tydelig kritiske til begrensede åpningstidene ved grensestasjonene.

Den svenske grensestasjonen ved Hån skal innskrenke åpningstidene

Grensestasjonene ved Hån og Ørje er i dag døgnbemannet gjennom hele året. Her har norske og svenske myndigheter delt ansvaret for deklareringen slik at Hån håndterer den norske eksporten og svenske importen, mens stasjonen ved Ørje håndterer EU eksport og norsk import.

Den svenske tollmyndigheten har besluttet at åpningstidene ved stasjonen skal innskrenkes fra og med 1. april 2018. De nye åpningstidene er ikke endelig fastsatt, men forslaget som har vært ute på høring innebærer en betydelig innskrenking. Blant annet er det foreslått å holde nattestengt fra 00:00 til 06:00 på hverdagene i tillegg til innskrenkede åpningstider i helgen.

I det norske tolldirektoratets høringsuttalelse kommer det frem at det er særlig tre næringer som rammes: (i) produsenter av sjømatprodukter, (ii) aktører innen travsport og (iii) tømmer- og trevirkeprodusenter. Aktørene fra disse næringene som vi har vært i dialog med er overrasket over beslutningen.

For tømmer- og trevirkeprodusenter innebærer dette at (deler av) produksjonslinjen og vareflyten må legges om, hvilket gjør driften mindre fleksibel enn tidligere. Det vil også bety at større deler av transporten må gå på dagtid, som vil øke trafikken i presstiden. Det vil trolig også øke tidsbruken for transportøren, noe som igjen gir økte fraktkostnader. De svenske kjøperne er avhengig av norsk trevirke, og vil derfor måtte innrette sin produksjon etter de norske leveransene. Forslaget vil dermed trolig føre til økte kostnader for norske og svenske bedrifter. Aktørene understreket imidlertid at en innskrenking av åpningstidene i mindre grad vil påvirke omfanget av eksport.

Innskrenking av åpningstidene på norsk side – en negativ trend mener næringslivet

I 2014 iverksatte Finansdepartementet en omstrukturering av ansvarsdelingen mellom Skatteetaten og Tolletaten (den gang: Toll- og avgiftsetaten). Omleggingen resulterte i at flere oppgaver ble overført fra Toll til Skatt, med begrunnelse at etatene skal rendyrke sine oppgaver slik at Tolldirektoratet kan utføre «slagkraftig grensekontroll og effektiv administrasjon av vareinnførselen»[12].

Det siste året har imidlertid det norske Tolldirektoratet redusert åpningstidene ved flere tollkontor, og gitt indikasjoner på at man ønsker å innskrenke åpningstidene ved Utsjok. I tillegg utredes effektene av en potensiell nedleggelse av stasjonene på Åsnes og Østby. Sjømatrådet er blant aktørene som har vært kritiske til denne utviklingen, som de mener undergraver eksportsektoren. I et brev til Tolldirektoratet etterlyser de dessuten en mer helhetlig strategisk plan for fremtidig tollpassering, for at aktørene i bransjen skal ha mulighet til å tilpasse seg og komme med sine innspill.

6.1.2. Usikkerhet om fremtiden til dagens transporttillatelser

Tollklarering av eksportvarer ved bemannede grenseoverganger er som nevnt hovedregelen. Innenfor rammene for grensetollsamarbeidet mellom Norge og Sverige, finnes det i dag forenklede tiltak som gjør bedrifter i stand til å frakte varene sine også over ubemannede grenseoverganger og over bemannede grenseoverganger utenfor stengetid. Norske eksportbedrifter må søke tillatelse hos svenske tollmyndigheter for denne transporttillatelsen (trafiktillstånd)[13], og får tillatelse for en toårs-periode. Vilkårene for å få tillatelsen innvilget er at det vil være en betydelig omvei å måtte kjøre til en betjent grenseovergang innenfor ordinær åpningstid (Tullverkets författningssamling, 2016:2). Slik transport må dessuten utføres jevnlig og medføre betydelige økonomiske og/eller miljømessige ulemper.

---

[12] *(Lund, 2016)*

[13] *På samme måte må svenske bedrifter søke til norske myndigheter om transporttillatelse.*

Transporttillatelsene innebærer at selskapene ikke trenger å stoppe på en fysisk grenseovergang for å få godkjent transportdokumentene. Tillatelsen innebærer også at selskapene kun trenger å deklarere eksport to ganger i måneden istedenfor for hver last. Begge deler bidrar til å gjøre transporten langt mer effektiv.

I etterkant av nedleggelsen av de to svenskbetjente grenseovergangene Gäddede og Vittjärn i 2005, ble norske og svenske myndigheter enige om å utvide bruken av transporttillatelser (KGH Customs, 2014). Ettersom nedleggelsene rammet særlig produsenter av tømmer og trevirke, så var transporttillatelsene i utgangspunktet beregnet for disse. I dag er det 372 aktører som har transporttillatelse for enten å kjøre over ubemannet grenseovergang eller ved bemannet overgang utenfor åpningstid.[14] Disse aktørene er helt avhengig av denne tillatelsen, og tillatelsen er en nødvendig forutsetning for drift.[15]

Svenske myndigheter har imidlertid besluttet at etter 1. mai 2016 vil det ikke være mulig å fornye disse tillatelsene.[16] Dette har sammenheng med implementeringen av det nye EU-direktivet «Union Customs Code» (UCC), som blant annet har til hensikt å harmonisere EUs tollgrenser mot land som ikke omfattes av tollunionen. Inntil videre er det gjort et unntak for produsentene av tømmer og trevirke, som innebærer at disse kan fortsette å kjøre som før. Men dette er altså kun i påvente av en endelig beslutning om hvordan disse aktørene skal håndteres av loven. Dersom tillatelsene ikke vil innlemmes i den nye tollavtalen, vil dette innebære et betydelig tilbakeskritt i handelsrelasjonen til Sverige.

---

[14] *Antallet er bekreftet av Tolldirektoratet*
[15] *Vi har vært i dialog med flere av de største tømmer- og trevirkeprodusentene som antyder dette.*
[16] *Dette er bekreftet gjennom dialog med Tolldirektoratet v/ seniorrådgiver Eli Kallevik.*

Boks 3: Viktigheten av transporttillatelser

Tømmerprodusentene rammes betydelig ved bortfall av transporttillatelser:

Dersom tømmer vil sidestilles med andre varer, så vil det innebære en vesentlig komplisering av logistikken for tømmertransport. Transporten vil dermed måtte gå over en bemannet grensestasjon (innenfor åpningstiden). Det betyr at selskaper som i dag kjører over ubemannede stasjoner må potensielt kjøre store omveier.

Vi kan illustrere effektene gjennom et konkret tømmerselskap: Viken AT Market. Dette er eksportselskapet til Viken Skog og AT Skog, som er Norges største skogeiersamvirke med om lag 10 000 andelseiere på Østlandet. Mange eksporterer tømmeret ved hjelp av båt eller bane, men en betydelig andel går også med lastebiltransport. Viken AT Market er helt avhengig av transporttillatelsene. I dag kjøres 3000m^3 fordelt på om lag 70 transporter til Sverige over ubemannede grenseoverganger. Dette antallet er forventet å stige til 100 transporter neste år. Dersom transporten istedenfor må gå over bemannede stasjoner, anslås det en økning i transportkostnadene på inntil 50 prosent.

Nortømmer, et datterselskap av Norskog som representerer mange norske skogeiere, har gjort kostnadsanslag på hvordan fjerning av transporttillatelsene vil påvirke tømmerprisen. Deres anslag tilsier en reduksjon i skogeierprisen på mellom 15 og 30 kroner per m^3 avhengig av omveien som må kjøres. Om vi antar at 10 prosent av omsetningen til Nortømmer rammes, så innebærer fjerningen av transporttillatelsen et inntektstap på mellom 2 og 4 millioner kroner.

Høyere pris på tømmer og trevirke vil påvirke svenske tilvirkere i betydelig grad også. Samtaler med tømmerindustrien understreker at sagbrukene på svensk side er avhengig av tilgangen på norsk tømmer for sin produksjon.

I høringsuttalelsen fra Tolldirektoratet knyttet til innskrenkingen av åpningstidene ved Hån, legger man til grunn at transporttillatelsene vil fortsette. At norske aktører har et sterkt ønske om at ordningen vil fortsette, er imidlertid ingen garanti for at det vil skje. Det er uvisst når svenske myndigheter tar avgjørelsen knyttet til transporttillatelsene.

6.1.3. Innførsel av mat og nytelsesmidler til EU

Nærings- og nytelsesmidler møter tariffære barrierer i EU, noe som medfører at norskproduserte mat- og nytelsesmidler står overfor ulike tollavgifter (satser) ved innføring til Sverige. Dette er den klart mest betydningsfulle handelsbarrieren for denne sektoren. Tollsatser, som betales av importøren til Sverige, veltes videre over i forbrukerprisene. Høyere priser medfører i sin tur lavere omsetning av importerte matvarer, på bekostning av innenlands produserte matvarer.

Andre mulige handelshindringer, av ikke-tariffær art, for mat og nytelsesmidler kan være:

- Særskilte krav og omstendelige prosedyrer knyttet til kontroll, transport eller oppbevaring av importerte varer. Dette vil kunne fordyre transporten og dermed gjøre sluttprisen for forbrukere i importlandet høyere
- Ikke-tariffær diskriminering av importerte varer. Eksempelvis reguleringer som forbyr utenlandske varer eller ingredienser, eller reguleringer som på annet vis begrenser markedstilgangen til importerte matvarer og/eller nytelsesmidler.

Et eksempel på det førstnevnte handelshinderet er det faktum at Mattilsynets søsterorganisasjon i Sverige, Livsmedelsverket, er ansvarlige for å gjennomføre kontroller av importerte matvarer og nytelsesmidler ved Sveriges grenseoverganger. Dette til forskjell fra i Norge, hvor Tolletaten har blitt gitt myndighet til å gjennomføre kontroll av importerte matvarer og nytelsesmidler. Når Livsmedelsverket er aktøren som gjennomfører kontrollen av vareimport inn til Sverige, blir grensepasseringer mer tid- eller ressurskrevende. Livsmedelverket vil ha vanskeligere for å være like disponibel og ha ressurser til å gjennomføre kontroller ved samme tidspunkt som det Tullverket hadde hatt, om de hadde denne kontrollmyndigheten.

For handelen med matvarer og nytelsesmidler over den norsk-svenske grensen fremstår potensialet for den ovenfor beskrevne problemstillingen imidlertid lite relevant. Dette som følge av EØS-avtalen, som bl.a. sier at matvarer og nytelsesmidler produsert i Norge, ved EU-godkjente produksjonsanlegg, ikke behøver å kontrolleres på grensene når det føres inn til Sverige.[17]

Det andre eksempelet på en ikke-tariffær barriere, som er nevnt over, er forbud eller reguleringer som på annet vis begrenser markedstilgangen for norskproduserte matvarer eller nytelsesmidler. Vi har ikke funnet konkrete eksempler på dette som er gjeldende per dags dato. I 2007 ble det imidlertid klaget inn en sak for SOLVIT[18] om hva en forening for norske alkoholleverandører oppfattet som en kvantitativ handelshindring.[19]

Saken gjaldt Systembolagets innkjøpsvilkår, som sier at enkeltprodukter må oppnå et visst antall «poeng» for å inngå i Systembolagets faste sortiment. Poeng følger av omsetningen av det aktuelle produktet. Systembolaget valgte i sin poengberegning å se bort ifra grensenære utsalg, da de mente disse utsalgene hadde betydelige avvik fra Systembolagets andre utsalg. Dette grunnet grensehandlende nordmenn, som kjøpte relativt sett mer norskproduserte varer. Norske alkoholleverandører var av den oppfatning at det ble gjort unntak fra Systembolagets innkjøpsvilkår, for å begrense norskproduserte produkters markedstilgang. I saksloggen fra 2007 oppgis det at man den gang da ikke kom frem til en løsning mellom partene.

Etter å ha forhørt oss med både norske bryggerier og brennevinsprodusenter, som alle eksporterer til Sverige, omtaler ingen aktører dette i dag som et problem. Nærmere undersøkelser viser også at denne saken ble løst på politisk hold for flere år siden.[20]

En av de vi har intervjuet innen matvare og nytelsesmiddelindustrien er Nøgne Ø, et norsk bryggeri som eksporterer til flere land. Nøgne Ø er av den oppfatning at eksporten av deres produkter til Sverige fungerer fint og opplever ikke at de har noen utfordringer i deres handel med andre europeiske land. Nøgne Ø har erfart at både Systembolaget og HORECA[21]-virksomheter i Sverige kun kjøper inn fra svenske selskaper. Av den grunn er man avhengig av agenter eller svenske importører, for å komme inn på markedet. Dette oppleves som relativt uproblematisk for Nøgne Ø.

---

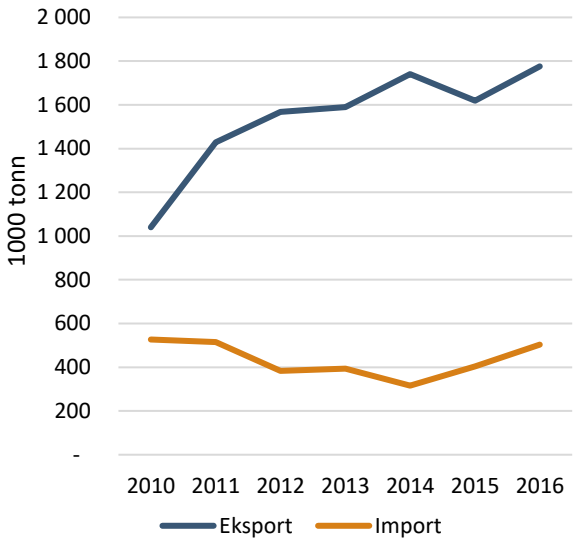
[17] For mer informasjon se livsmedelsverket.se
[18] SOLVIT er en EU-institusjon som behandler problemer og utfordringer privatpersoner og bedrifter møter i det indre marked. I Norge ligger slike saker innunder NFD.
[19] Sak 35924/07/NO, fra 2007
[20] Dette ble opplyst av representant fra Arcus ASA.
[21] Forkortelse mye anvendt i Europa for HOtell, REstaurant og CAtering

6.1.4. Utfordringer knyttet til handel for renovasjon

Handel med avfall har økt betydelig i Norge de siste årene. Den sentrale årsaken til dette er innføringen av forbudet mot å deponere nedbrytbart avfall i Norge, som ble innført i 2009. Forbudet medførte at vanlig, blandet avfall fra husholdninger og tjenesteytende næringer i praksis ikke lenger kunne deponeres.[22] Kommuner som ikke har egne forbrenningsanlegg må dermed levere avfallet sitt i andre kommuner, eller eksportere avfallet ut av landet.

Eksporten av avfall har økt betraktelig de siste årene. Dette fremkommer tydelig av figuren til høyre, som viser utviklingen i norsk eksport og import av meldepliktig/notifikasjonspliktig avfall[23], målt i 1000 tonn. Fra 2010 til 2016 har eksporten av meldepliktig avfall steget med over 735 000 tonn, en økning på 71 prosent. Til sammenligning har importen av denne typen avfall falt med om lag 25 000 tonn fra 2010 til 2016, en reduksjon på 4 prosent.

Figur 6:2 Norges import og eksport av meldepliktig avfall i tonn. Kilde: Miljødirektoratet



Av statistikk over eksport og import av meldepliktig avfall, publisert av Miljødirektoratet, fremkommer det at Sverige er den klart største destinasjonen for norsk eksport av avfall, og at Sveriges andel av denne norske eksporten er økende. I 2016 var Sverige eksportdestinasjon for 84 prosent av norsk eksport av meldepliktig avfall.

Avfallet som sendes over norske grenser anvendes i all hovedsak til forbrenning, med det formål å produsere energi som igjen anvendes til fjernvarme. At Norge er en netto eksportør av avfall til Sverige skyldes i første rekke manglende kapasitet ved norske forbrenningsanlegg, heller enn prisforskjeller mellom Norge og Sverige på slikt avfall. Representanter fra næringen i Norge har opplyst oss om at prisforskjeller på energi kan innvirke på konkurransedyktigheten til norske forbrenningsanlegg.

Næringen i Norge opplever på generelt grunnlag at handelen med avfall i Norden foregår uten utfordringer av betydning. Det er eksempelvis ingen avgiftsmessige forskjeller som direkte innvirker på konkurranseevnen til norske leverandører i Sverige. Næringen opplever derimot at det er unødig ressurs- og tidkrevende å få eksporttillatelser fra norske myndigheter og etterspør et bedre elektronisk søknadssystem. Dette eksisterer mellom Finland og Sverige, ifølge Norsk Industri. Dette er imidlertid ikke å anse som et grensehinder for norsk eksport av avfall, men heller et grep norske myndigheter kan gjennomføre for å fremme eksporten av norsk avfall til forbrenning i svenske forbrenningsanlegg.

---

[22] *(THEMA Consulting Group; Vista Analyse, 2014)*

[23] *Meldepliktig avfall er alt avfall hvor det må ha innhentes samtykke fra myndigheter for eksport eller import. Grønnlistet avfall er ikke meldepliktig, og kan dermed fraktes over landegrenser i OECD uten særlig samtykke. Grønnlistet avfall er typisk rene fraksjoner av papir, plast eller metall som eksporteres eller importeres for gjenvinning. Selv om grønnlistet avfall ikke er meldepliktig, må det innhentes dokumentasjon på klassifiseringen, i tilfelle kontroll eller tilsyn.*

6.2. Momshåndtering

6.2.1. Hvorfor belastes det innføringsmerverdiavgift ved innførsel av varer fra utlandet?

Ved innføring av en vare til Norge belastes det innføringsmerverdiavgift. Dette er begrunnet i at produkter skal stille konkurransemessig likt på markedet i Norge. Om den aktuelle varen skal til sluttkunde, er begrunnelsen av innføringsmerverdiavgift åpenbar.

- En privatperson i Norge står overfor valget om å kjøpe en ny TV fra en norsk leverandør, eller å importere en TV direkte fra Sverige. I butikken i Norge koster den aktuelle TVen 4000,- pluss mva. (25 prosent) på 1000,- altså 5000,-
- Kjøper kunden TVen direkte fra en svensk forhandler, skal det ikke betales mva. til Sverige. *Uten innførselsmerverdiavgift koster det privatpersonen 4000,- å importere* TVen *direkte fra Sverige, noe som er 25 prosent billigere enn å kjøpe den eksakt samme* TVen *fra en norsk forhandler.*

Det er åpenbart at det er nødvendig med en innføringsmerverdiavgift på varer som skal til sluttbruker. I fraværet av dette vil det «alltid» lønne seg å importere varer fra utlandet.

Det er også innførselsmerverdiavgift på varer som skal brukes som innsatsfaktor i videre produksjon. Rasjonale for dette er ikke like åpenbart som for innførsel til sluttbruker, men begrunnelsen er like fullt av konkurransemessig art. I et tenkt eksempel står en norsk forhandler, som selger til norske sluttbrukere, overfor et valg om å kjøpe innsatsvarer fra henholdsvis Norge eller Sverige. Nettoprisen (før mva.) er lik om han kjøper fra en norsk eller svensk underleverandør, 100,- Underleveransen videreforedles av den norske forhandleren og selges norske sluttbrukere for 200,- ekskl. mva.

- Kjøper den norske forhandleren underleveransen fra en norsk leverandør, koster det ham 100,- pluss 25,- i mva.
- Han videreforedler varen og selger til norsk sluttkunde for 200,- pluss 50,- i mva.
    - Han trekker fra inngående mva. og overfører 25,- til skatteetaten. Skatteetaten får dermed 25,- fra den første transaksjonen, og 25,- fra den andre transaksjonen

- Kjøper den norske forhandleren derimot underleveransen fra en svensk underleverandør, og det ikke er innførselsmerverdiavgift, betaler han 100,- for underleveransen.
- Han videreforedler og selger varen til norsk sluttkunde for 200,- pluss 50,- i mva.
    - Skatteetaten får 50,- overført som mva. fra den siste transaksjonen.

Som det fremgår av de to tenkte eksemplene over er det her irrelevant for staten (i fiskal forstand) hvorvidt forhandleren kjøper sine underleveranser fra Norge eller Sverige. Men uten innførselsmerverdiavgift koster det forhandleren mindre å bruke svenske enn norske underleverandører. Av hensyn til forhandlerens likviditetssituasjon vil det likevel kunne fremstå bedre å kjøpe underleveranser fra utlandet, heller enn å kjøpe fra norske leverandører, selv om produktet (og prisen før skatt og avgift) er det samme. Dette er konkurransevridende og årsaken til at man har innførselsmerverdiavgift.

6.2.2. Momsombud – lenge en særnorsk ordning, som nå er endret

Ved import til Norge er importøren ansvarlig for å betale innføringsmoms. Om virksomheten som importerer varen eller tjenesten er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, vil i prinsippet importørens inngående moms behandles på samme måte som ved en transaksjon «internt» i Norge.[24]

Om den importerende virksomheten derimot er et utenlandsk foretak, som ikke har forretningssted (og dermed ikke er registrert i det norske Merverdiavgiftsregisteret) i Norge, må foretaket som hovedregel registreres i Merverdiavgiftsregisteret gjennom en norsk mva-representant. Denne tjenesten koster, og det er tidligere påpekt i flere rapporter at dette kravet er et handelshinder for utenlandske aktører med virksomhet i Norge.[25,26]

Kostnadene og tidsbruken forbundet med å måtte engasjere en mva-representant ble også trukket frem i den tidligere omtalte rapporten fra det svenske *Kommerskollegium*, fra 2013. Der fremføres det at oppstarts-kostnadene knyttet til å engasjere en mva-representant i Norge ligger mellom 10 000 og 50 000 SEK, og at timeprisen for denne «påbudte» tjenesten ligger fra 800 SEK og høyere. Det anføres videre at Sverige også har en slik ordning, men at nordiske land og EU-landene er fritatt fra denne plikten.[27]

Fra med 2017 er det i Norge innført nye regler vedrørende utenlandske foretak og deres registreringsplikter for merverdiavgift. Utenlandske foretak fra 16 EØS-land, blant disse alle de nordiske landene, uten forretningssted i Norge trenger ikke lenger en norsk mva-representant for å registrere seg i Merverdiavgiftsregisteret når de utfører oppdrag i Norge.[28] Etter denne endringen i det norske lovverket er momsregelverket for svenske foretak med virksomhet i Norge blitt tilsvarende det momsregelverk norske foretak møter i Sverige.

6.2.3. «Reverse charge» – omvendt avgiftsplikt ved import til Norge innført i 2017

Ved kjøp av tjenester fra utlandet har det i flere år vært praktisert *omvendt avgiftsplikt* for norske kjøpere av tjenester.[29] Dette innebærer at inngående og utgående merverdiavgift føres samtidig i momsoppgaven, *av kjøperen* av tjenesten. Dette løser utfordringene knyttet til at den utenlandske selgeren av tjenesten ikke er registrert i Merverdiavgiftsregisteret, og dermed ikke automatisk har anledning til å fakturere utgående merverdiavgift av den solgte tjenesten. Den innenlandske kjøperen av tjenesten er dermed selv ansvarlig for den merverdiavgiften som påløper ved kjøpet fra tjenesteleverandøren (derved begrepet «omvendt» avgiftsplikt). Kjøperen fører selgerens utgående moms og sin egen inngående moms i samme momsoppgave. Forutsatt at kjøperen har fradragsrett nuller disse to hverandre ut, og det forekommer ingen overføring til Skatteetaten.

Omvendt avgiftsplikt medfører at kjøperen (forutsatt at kjøperen har full foredragsrett) slipper kontantutlegget for den inngående merverdiavgiften. Dette medfører en likviditetsfordel sammenlignet med om tilsvarende vare eller tjeneste ble kjøpt fra en innenlandsk underleverandør, registrert i Merverdiavgiftsregisteret.

Fra 1. januar 2016 ble forvaltningen av importmoms overført fra Tolletaten til Skatteetaten i Norge. Fra og med 1. januar 2017 skal det ikke lenger betales importmoms ved det tidspunkt varen eller tjenesten importeres til

---

[24] *Merk at forvaltningen av innberetning og innbetaling av innførselsmerverdiavgift, fra og med 1. januar 2017, er overført fra Tolldirektoratet til Skatteetaten. Endringen har implikasjoner for innbetalingen av innførselsmerverdiavgift for selskaper som er registrert i den norske Merverdiavgiftsregisteret. Dette omtales senere i kapittelet.*
[25] *(Kommisorium, 2015)*
[26] *(KPMG, 2011)*
[27] *(Kommerskollegium, 2013)*
[28] *Merverdiavgift for utenlandske foretak, Altinn (informasjon på altinn.no)*
[29] *(KPMG, 2011)*

Norge, men innberettes og føres samtidig som den inngående avgiften føres i mva-meldingen for fradrag. Dette medfører at omvendt avgiftsplikt fra 2017 også gjelder varer, og ikke bare tjenester, som tidligere har vært praksis.[30] Denne måten å organisere og innkreve importmoms har lenge vært implementert i Danmark[31] og ble implementert i Sverige i 2015.[32]

6.2.4. Norske endringer i merverdiavgiftssystemet i 2017 fremmer nordisk handel

Begge de overnevnte endringene i det norske regelverket for importmoms som nylig er gjennomført i Norge, lemping på krav om mva-representant for utenlandske aktører fra enkelte EØS-land og adgang til omvendt avgiftsplikt av importmoms ved innførsel av varer, er tiltak som vil kunne gjøre det lettere og billigere å importere til Norge fra andre nordiske land.

Bortfallet av krav om norsk mva-representant, som nordisk eksportør til Norge (når foretaket selv ikke har forretningssted i Norge), reduserer kostnadene for utenlandske eksportører til Norge. Dette gjør dem igjen mer konkurransedyktige overfor norske konkurrenter, på det norske markedet. Norge og Sverige har nå like momsregler for foretak av denne typen.

Reformen i Norge, som medfører at Skattedirektoratet er ansvarlig for forvaltningen av importmoms, gir norske importører anledning til å være avgiftspliktige ved kjøp fra utlandet. Likviditetsgevinsten dette medfører for norske importører kan gjøre import (og dermed utenlandsk eksport til Norge) mer attraktivt enn å anskaffe underleveranser fra norske underleverandører. Dette som følge av at det da må legges ut for merverdiavgift på underleveransen før dette *på et senere tidspunkt* fradragsføres. Det svenske regelverket tilsvarer det norske, på dette området.

6.2.5. Midlertidig innføring av varer – moms- og tolldeponering skaper likviditetsutfordringer

Ved midlertidig innførsel av varer over landegrensene har landene i Norden bestemmelser om at varene ikke skal ilegges toll eller innføringsmerverdiavgift dersom varene kun skal være i innførselslandet i en kort periode. Formålet med disse bestemmelsene er å fremme handel av tjenester som krever eget utstyr, samt å gi anledning til å fremvise produkter på messer o.l.

Reglene for midlertidig innføring, i toll- om merverdiavgiftsmessig forstand, er like i Norge og Sverige. Det er i begge land anledning til å innføre varer midlertidig, uten å betale eventuell innførselsmerverdiavgift og tollavgifter. Dette fordrer imidlertid at det stilles sikkerhet (garanti) for de eventuelle avgiftene.

Sikkerhet for avgifter stilles i form av depositum, bankkreditt eller tollkredittkonto. For enkelte varetyper kan det imidlertid også stilles sikkerhet i form av et ATA-carnet. Dette er et forenklet alternativ som bygger på en internasjonal avtale hvor alle de nordiske landene er med. ATA-carnetet anskaffes av et handelskammer i det landet hvor eksportøren holder til. Dette handelskammeret stiller som sikkerhet for eksportøren, som med carnetet kan innføre varer midlertidig i andre land. Om eksportøren bryter reglene for midlertidig innførsel er det dermed handelskammeret som stilles ansvarlig for toll og innførselsmoms.

---

[30] *(Hangeland, 2016)*
[31] *(KPMG, 2011)*
[32] *(Skatteverket, 2016)*

ATA-carnet omfatter ikke alle typer varer. Tolldirektoratet oppgir at avtalen dekker yrkesutstyr, men det fremgår videre at bl.a. større yrkesmaskiner ikke dekkes av avtalen. I tillegg kan et slik carnet ikke anvendes ved leie av utstyr over grenser, til en virksomhet som er etablert i innførselslandet.

Ved innførsel av store maskiner for midlertidig anleggsarbeid i et annet land i Norden må man derfor deponere innføringsmoms og eventuell toll. Dette kan være en betydelig likviditetsutfordring for nordiske virksomheter som skal utføre et lite oppdrag (relativt til verdien av utstyret med tilhørende momsdeponering) i et annet nordisk land.

Denne begrensningen i ATA-carnetsystemet kan være konkurransehemmende. Dette ved at utenlandske leverandører ikke har anledning til å tilby bygg- og anleggstjenester i andre land, ettersom de ikke har likviditet til å legge ut for deponeringen av avgifter, inntil arbeidet er ferdigstilt.

Utfordringer knyttet til midlertidig innførsel av anleggsmaskiner er, som allerede påpekt, ikke et særnorsk handelshinder. En mulig nordisk løsning på utfordringene knyttet til deponering og likviditetsutfordringene dette kan medføre, er tettere samarbeid og en oppmykning av praksis. Eksempelvis ved at nordiske virksomheter som kan dokumentere ordnede skatte- og avgiftsforhold i sine hjemland, kan slippe å deponere avgifter.[33]

Vi har vært i kontakt med aktører i bygg- og anleggsnæringen[34] i Norge. Næringen er godt kjent med problemstillingene knyttet til midlertidig innføring av anleggsmaskiner. Like fullt anser aktørene dette å være en liten utfordring for norske aktører i næringen både generelt og ved utførelse av tjenester i Sverige. Det er i hovedsak tre årsaker til dette:

1. Store norske entreprenører med virksomhet i flere europeiske land er i liten grad eksponert mot likviditetsutfordringer ved innførsel av anleggsmaskiner. Dette fordi de er store selskaper og dermed har lettere for å få bankgarantier, samt at de ofte leier inn anleggsutstyr lokalt ved oppdrag i andre land.
2. Små og mellomstore norske foretak i bygg- og anleggsnæringen, som er mer utsatt for en eventuell likviditetsutfordring, utfører i liten grad anleggsarbeid i andre nordiske land.
3. Generelt har flyten av entreprenører de siste årene gått fra andre nordiske land til Norge. Det har over lengre tid vært høy aktivitet i byggenæringen i Norge, og det er derfor få aktører som har søkt andre markeder, og dermed møtt denne potensielle utfordringen.

6.3. Tekniske hindre, krav og standarder

Standarder for produkter og arbeidsutførelse samt kvalifikasjons- eller sertifiseringskrav for å få lov til å utøve en tjeneste kan ha en tosidig effekt på markedstilgangen til internasjonale tilbydere. Med standarder menes både tekniske normer, som krav til tykkelsen på varmvannsrør i boligblokker, og utførelsesnormer, som krav om å gjennomføre arbeidsoppgaver på en spesiell måte (utover hva EU-regler tilsier). Internasjonale standarder gjør det lettere for aktører å tilby sine tjenester i andre land, innenfor reguleringsområdet. Til motsetning vil nasjonale standarder kunne virke proteksjonistisk, ved å gjøre det vanskelig for utenlandske aktører å konkurrere mot innenlandske produkter og tjenestetilbydere som har nødvendige sertifiseringer. Standarder, enten de er nasjonale eller internasjonale, vil i tillegg kunne virke som hinder for innovasjon og nyetableringer, dersom det er tid- og kostnadskrevende å oppnå nødvendige godkjenninger.

---

[33] *(KPMG, 2011)*
[34] *Blant annet Byggenæringens landsforening (BNL) og Maskinentreprenørenes forbund (MEF)*

I en rapport fra 2012, skrevet på oppdrag for *Nordic Innovation*, er det gjennomført en spørreundersøkelse med en populasjon bestående av foretak fra hele Norden.[35] Foretak som ikke har virksomhet i andre nordiske land er der spurt spesifikt om årsakene til dette. 1 prosent av respondentene svarer at spesielle produktkrav, som ikke anses å kunne oppfylles, er én årsak til at virksomheten ikke har ekspandert til andre nordiske land.

Nordiske foretak som har virksomhet i andre nordiske land er i samme spørreundersøkelse spurt om hvorvidt nasjonale standarder anses å være til hinder for deres nåværende virksomhet i andre nordiske land. 5 prosent av respondentene svarte at nasjonale standarder gir virksomheten «store problemer».

Undersøkelsen viser at nasjonale standarder, for de aller fleste næringer, anses å være en liten utfordring for grensekryssende handel i Norden. Like fullt er det en liten andel som opplever at standarder hindrer både etablering i andre nordiske land og gjør eksisterende virksomhet i andre nordiske land vanskelig. Nedenfor presenterer vi eksempler på begge disse problemstillingene, for norske foretak i næringer som både har, og som ønsker å etablere, virksomhet i Sverige.

6.3.1. Bygg- og anleggsnæringen opplever få utfordringer med nasjonale standarder i Norden

Vi har vært i kontakt med flere aktører med kunnskap om reguleringer og standarder med relevans for den norske bygg- og anleggsnæringen.[36] Bygg- og anleggsnæringen er en næring med mye reguleringer, og hvor yrkes-kvalifikasjonskrav og sertifiseringer er utbredt.

Vedrørende tekniske standarder for produkter oppleves ikke dette å være en utfordring for virksomhetsutøvelse over grensene i Norden. Intervjuobjektene opplyser at de aller fleste produktstandardene i næringene er overnasjonale, fastsatt gjennom EU-reguleringer som også Norge har implementert. Av den grunn er det ikke grunn til å tro at produktstandarder bør være et handelshinder for grensekryssende handel med produkter i bygg- og anleggsnæringen i Norden.

Det er krav til kvalifikasjoner og sertifiseringer for å utføre en rekke typer arbeid i bygg- og anleggsnæringen. Som med produkter er imidlertid de aller fleste sertifiserings- og kvalifikasjonskrav i de nordiske landene av overnasjonal art, gjennom EU og EØS. Representanter fra Bolig- og bygningsavdelingen i KMD opplyser at hovedregelen gjennom EU-avtalene er at et fagbrev i ett medlemsland er gjeldende i hele handelsområdet. Det er imidlertid nasjonalt handlingsrom til å fravike denne hovedregelen. Dette forutsetter at enkelte kriterier er oppfylt, og at unntaket kun gjelder enkelte arbeidsoppgaver. I Norge er et slikt eksempel heiskontrollør-sertifisering. At det i Norge er et nasjonalt krav til denne arbeidsoppgaven medfører imidlertid ikke at det ikke er mulig for heismontører i andre land å få denne sertifiseringen. Et lignende eksempel som trekkes frem i Sverige er tredjepartskontroll av brannsikringsinstallasjoner. Dette er et eksempel på en spesifikk arbeidsoppgave som krever en særlig svensk sertifisering. KMD opplyser at det gjennom EU-regelverket ikke er anledning til å ekskludere arbeidstagere fra andre nasjoner fra å ta en slik sertifisering. Like fullt er det etter det representantene fra KMD kjenner til ikke andre enn svensker som har denne typen sertifisering i Sverige.

Angående krav og standarder for utføring av bygg- og anleggsarbeid fremstår også dette, som med produkter og kvalifikasjoner, i stor grad som å være regulert på overnasjonalt plan, gjennom EU-avtaler. Representanter vi har

---

[35] *(Rambøll, 2012)*
[36] *Byggenæringens landsforening (BNL), Maskinentreprenørenes forbund (MEF) samt Bolig- og bygningsavdelingen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).*

snakket med fra både BNL og KMD informerer imidlertid om at det er betydelige lokale variasjoner, innad i nordiske land, hva angår krav til utføring av bygg. I mange tilfeller vil slike lokale eller regionale utføringskrav innad i Norge eller Sverige være større enn kravene tvers over landegrensen, eksempelvis mellom Norge og Sverige. Våre intervjuobjekter er tydelige på at selv om det er variasjoner i utføringskrav anses dette ikke som et handelshinder for norske aktører. Det er gode offentlige informasjonstjenester i både Norge og Sverige, som *byggevareinfo.no* i Norge og *boverket.se* i Sverge, som gir tilgang til all nødvendig informasjon.

Et eksempel på utførings- og produktkrav av nasjonal art, trukket frem av BNL, er at vannførende rør i bygg i Sverige som hovedregel skal tåle et høyere trykk enn hva som er vanlig i Norge. Slike forskjeller er imidlertid godt kjent og utgjør ingen opplevd hindring for virksomhet i Sverige for norske entreprenører.

6.3.2. Eksport av grønnlistet avfall – et eksempel på utfordringer ved manglende standarder

Internasjonale standarder kan bidra til økt handel ved at tilpasningskostnader bortfaller. Slike standarder reduserer også risikoen for at man, uten å være klar over det, bryter lover og reguleringer ved å innføre varer eller tilby tjenester i et annet land i henhold til deres nasjonale standarder. Varierende nasjonale standarder eller varierende tolkninger av internasjonale standarder skaper uklarhet for eksportører og importører som i sin tur vil kunne redusere handelen.

Et eksempel på at mangel på internasjonale standarder skaper utfordringer for norsk handel finner vi i gjenvinningsnæringen. En representant for gjenvinningsbransjen, tilknyttet næringsorganisasjonen Norsk Industri, opplyser om at uklarheter og variasjoner mellom Norge og Sverige vedrørende tillatt nivå av forurensninger i grønnlistet avfall[37] skaper unødig usikkerhet og utfordringer for næringen. I dette tilfellet er det ikke enkeltland som skiller seg ut ved å være særskilt streng, men heller en generell mangel på felles definisjon i Norden som skaper usikkerhet for næringen.

6.3.3. Nasjonalt regelverk strider mot prinsippet at det indre markedet skal fungere friksjonsfritt

Et viktig prinsipp for at det indre markedet skal fungere friksjonsfritt, er at alle medlemslandene opererer med de samme markedsvilkårene. Kort sagt, det skal spilles etter like spilleregler. Dette kommer til uttrykk i flere av EUs lovbestemmelser. Av Treaty on the Functioning of European Union (TFEU) art. 34 og 36 følger prinsippet om gjensidig anerkjennelse, som innebærer at et produkt som selges lovlig i et medlemsland ikke kan nektes innpass på markedet i et annet land.

På et overordnet plan er systematiske handelshindringer av en slik karakter eliminert. Men ettersom samfunnet og lovverket utvikles kontinuerlig, vil det fra tid til annen dukke opp saker der det nasjonale regelverket strider mot denne bestemmelsen. Et eksempel på en slik sak har kommet opp i 2017, der nasjonale bestemmelser fra det svenske Landbruksverket de facto forhindrer en norsk tjenesteleverandør fra å etablere seg på det svenske markedet.[38]

---

[37] *Grønnlistet avfall er typisk tilnærmet rene fraksjoner av papir, plast eller metall som skal gjenvinnes.*
[38] *Sak 1495/17/No fra 2017*

Boks 4: Case Den4Dogs – Hvordan svensk lovtolkning nekter norsk tjenesteprodusent innpass på det svenske markedet

Norsk tilbyder av hundebur-tjenester nektes innpass av diskriminerende regelverk

Den norske bedriften Den4Dogs AS ble opprettet i 2004, og jobber for å bedre tilværelsen for hunder og eiere. De har utviklet en såkalt hundeparkering, som er et elektronisk bur som selges til eksempelvis matvarebutikker. Hundeiere som skal bruke buret, kan kjøpe en plass i buret via en app, mens de handler. Selskapet ønsker å komme inn på det svenske markedet, og har opprettet et «joint venture» med en svensk aktør.

Selskapet har støtt på problemer med å få tillatelse hos Jordbruksverket om unntak fra forbudet mot å oppbevare hund i bur. Jordbruksverket henviser til 1. kapittel §14 av Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om hållande av hund och katt; med stöd av 4, 15, 17, 20, 29 och 72 §§ djurskyddsförordningen (1988:539), der det kun gis unntak for bruk av bur i bestemte situasjoner. Produktet er lovlig omsatt i Danmark, og i henhold til TFEU art. 34 og 36 og rettspraksis skal ikke produktets salg og anvendelse i andre EU-land kunne hindres. Jordbruksverket på sin side hevder at de ikke forbyr salget av disse burene, men at de ikke kommer til å gi unntak fra forbudet på generell basis.

For Den4Dogs er dette problematisk av flere grunner. Det svenske markedet er stort for denne typen tjenester. De er i forhandlinger med en stor svensk matvareaktør som har etterspurt 2000 enheter. Med leieinntekter fra aktøren samt inntekter fra hundeeierne, beregner Den4Dogs en årlig inntjening på mellom 10 000 og 15 000 kroner per enhet. Forbudet innebærer redusert inntjening på mellom 20 og 30 millioner kroner kun fra denne ene kunden. I tillegg gjør forbudet at Den4Dogs må bruke mye tid og ressurser på saken som nå har pågått i halvannet år. SOLVIT måtte avslutte saken som uløst da man ikke klarte å finne en løsning i saken tidligere 2017.

Denne saken viser at arbeidet med å harmonisere regelverk er et kontinuerlig arbeid, som krever åpenhet og villighet til å gå dialog. Det svenske Jordbruksverket har i denne saken vist seg som et eksempel på hvordan man ikke bør håndtere slike situasjoner, med å unngå invitasjon til dialog og muligheter for å løse konflikten.

6.3.4. Norske pakkereiser omfattes ikke i lov om reisegaranti

SOLVIT behandlet i 2011 en sak hvor et norsk reiselivsselskap, som markedsførte og solgte pakkereiser i Sverige, ble pålagt å stille garantier overfor sine svenske kunder.[39] Pålegget ble ilagt etter at det norske reiselivsselskapet avviklet sitt svenske datterselskap. Reiselivsselskapet ønsket å fortsette med å selge pakkereiser til svenske kunder i Sverige uten et svenskregistrert selskap (filial), men svenske myndigheter påla da selskapet å stille økonomiske garantier, ettersom svensk reisegarantilovgivning ikke dekker kjøp av pakkereiser fra utenlandske selskap. Det norske reiselivsselskapet oppfattet kravet om å stille økonomiske garantier som et handelshinder, ettersom imøtegåelse av kravet la beslag på betydelig deler av selskapets likviditet. Saken ble i 2011 avsluttet uten at det ble funnet en løsning.

Vi har vært i kontakt med seks norske reiselivsselskaper, hvorav flere også tilbyr tjenester i Sverige. Ingen av de forespurte aktørene var kjent med problemstillingen. Men, ingen var heller i den aktuelle situasjonen (ønsket å selge pakkereiser i Sverige uten å ha en svensk filial). Flere aktører er av den oppfatning at svenske og danske reiselivsselskaper har anledning til å selge pakkereiser til nordmenn uten å ha en norsk filial, og uten å måtte

[39] *Sak 110272/11/NO, fra 2011*

stille økonomiske garantier. Om dette er tilfellet er denne saken et eksempel på et handelshinder for norske tjenestetilbydere av pakkereiser i Sverige. Begrenset kjennskap til problemstillingen i næringen tyder imidlertid på at selv om dette fremdeles er et reelt hinder, er det ikke av stor betydning for norske reiselivsselskaper.

7. Viktige momenter som kan påvirke handelsforholdet i nær fremtid

7.1. Digital grensepassering

Det er et sterkt ønske fra både norske og svenske myndigheter at tollprosedyrene som i dag gjennomføres med fysisk kontroll på grensen, i fremtiden kan gjøres digitalt. Målet er at eksportører i forkant av transporten kan deklarere varene digitalt, slik at tollmyndighetene har informasjon om lasten før den kommer til grensepassering. Dette gjør at transportøren ikke trenger å få transportdokumentene stemplet på grensen, og kan passere uten fysisk stopp. Et slikt system vil være gunstig for tollmyndighetene også, som på bakgrunn av volum, type last og avsender har bedre forutsetninger for å allokere ressurser til bemanning og kontroll.

Tolldirektoratet gjennomfører i disse dager et pilotprosjekt på digital grensepassering ved den norske grense-overgangen på Ørje. Transportøren må melde ifra om transporten senest to timer før avgang, og gir informasjon om type gods, påkrevd dokumentasjon, type transportmiddel og kjenningsmerke. Spesialkamera ved grensen gjenkjenner kjøretøyet basert på innsendt informasjon. I første fase åpnes det for at last som må forhånds-klareres kan benytte systemet (om lag 30 prosent av lasten). I neste omgang ønsker Tolldirektoratet å bruke systemet for all type gods. Dette skjer forhåpentligvis i 2019.

Svenske myndigheter ønsker også å se på muligheten for å ta i bruk et system for digital grensepassering. De støtter det norske pilotprosjektet. Det svenske IT-systemet ved grensen er imidlertid ikke kompatibelt med å skulle håndtere digitale grensepassering enda. Det skyldes dels IT-systemet selv, men også det faktum at en innføring av digital tollpassering må harmoniseres i EU. Det norske Tolldirektoratet omtaler utviklingen som at timing for den svenske siden ikke er ideell, men at intensjonen er å innføre dette systemet på grensen på sikt.

7.2. Dobbeltspor inn til Sverige

Denne rapporten har i stor grad fokusert på vareeksporten som fraktes på vei. Mye av vareeksporten skjer imidlertid både på bane og på båt. I tråd med satsingen på mer miljøvennlig infrastruktur og transport av varer, er det økt oppmerksomhet rettet mot å få godstransport over fra vei til bane. Dette krever at infrastrukturen tilfredsstiller kravene til vareflyten.

I Norge har Samferdselsdepartementet betydelig fokus på å utbedre jernbanekapasiteten. Intercity-planene strekker seg imidlertid bare til Halden. Det samme ser vi på svensk side, der det er store jernbanesatsinger mellom Gøteborg, Malmø og Stockholm. I dag er det dobbeltspor med jernbane fra Oslo til Halden, men mellom Gøteborg og Halden går 40 prosent av strekningen på enkeltspor. Denne flaskehalsen gjør at bane taper i kampen mot trafikk på veien.[40]

Per i dag finnes det ingen konkrete planer om utbygging av strekningen Halden-Öxnered (som vil være den eneste strekningen med enkeltspor). Det finnes heller ingen helhetlige planer om hvordan godstrafikken på bane skal økes. Det er laget noen forstudier om alternativer og effekter, men dette ser ikke ut til å være høyest på den politiske agendaen.

[40] *(Grue, 2012)*

En jernbaneinfrastruktur med dobbeltspor fra Oslo og sørover i Sverige er et viktig steg dersom varetransport skal gjøres mer effektivt. Dette vil gjøre transport raskere og mer miljøvennlig. Dette er derfor et viktig moment som understøttes av flere av aktørene vi har vært i kontakt med.

Vedlegg 1: Informasjon og datainnhenting

Referanser

Anderson, J. (2011). The gravity model. *Annual Review of Economics Vol.3*, ss. 133-160.

Grue, Ø. (2012). Venter på grønt lys. *Jernbanemagasinet*, 8.

Hangeland, S. (2016). *Ny omsetningsoppgave fra 2017 – forenkling for de næringsdrivende?* PWC.

KGH Customs. (2014). *Grensehinder 32: Grensepassering over ubemannet tollsted.*

Kommerskollegium. (2013). *Sveriges handel med Norge- grannhandel med förhinder?* Stockholm.

Kommerskollegium. (2016). *Vad hidrar svensk utrikeshandel.* Stockholm.

Kommisorium. (2015). *Liste over prioriterede grænsehindringer fra arbejdsmarkedets parter, arbeidsgruppe med representanter fra ti ulike danske arbeidslivsorganisasjoner.* Hentet fra um.dk/da/~/media/UM/Danish-site/Documents/Udenrigspolitik/Udenrigspolitik-ny/Lande%20og%20regioner/Norden2015%20docs/Liste%20over%20prioriterede%20graensehindringer%20fra%20arbejdsmarkedets%20parter_RK%20kopi.pdf grænsehindringer fra arbejde 2015

KPMG. (2011). *Rapport om grensehinder i handel.*

Lund, G. (2016, Oktober). *Nye regler for innførselsmerverdiavgift gir likviditetsboost for nettbutikker.* Hentet fra eHandel: https://no.ehandel.com/artikler/nye-regler-for-innforselsmerverdiavgift-gir-likviditetsboost-for-nettbutikker/381484

Nordisk InnovationsCentre. (2007). *Fra grensehindre og problemer til forenkling og markedsmuligheter – Forslag til strategi og tiltak for et grenseløst nordisk næringsliv.*

Nordisk ministerråd. (2005). *Nordiske språk med røtter og føtter.* København: Nordisk ministerråd. Hentet fra Språklikhet og språkforskjell, språkfamilier og språkslektskap: http://eplads.norden.org/nordenssprak/kap2/2a/14.asp

Oxford Research. (2007). *Konkurrencekraft i Norden - Barrierer for erhvervsmessig synergi i Norden 2006.* Nordic Innovation.

Rambøll. (2012). *Grænsehindringer i Norden - som nordiske virksomheter ser dem.* Oslo: Nordic Innovation.

Skatteverket. (2016). *The VAT Brochure.*

THEMA Consulting Group; Vista Analyse. (2014). *Status for energiutnyttelse i Norge.*

Tullverkets författningssamling. (2016:2). *Tullverkets föreskrifter och allmänna råd.* Hentet fra 5 kap 9 §: http://www.tullverket.se/download/18.5c62b5b71540cfd1824f9f/1460965111301/2016002.pdf

Intervjuobjekter[41]

Sektor	Organisasjon/ bedrift	Navn	Tittel	Kommunikasjonsform
Offentlig	**Hallo Norden**	Tone Heiene	Prosjektleder	Telefon
Offentlig	**Norsk-svensk handelskammer**	Anders Ruud Sørli	Daglig leder	Fysisk møte
Offentlig	**Privatperson**	Kai Eide	Tidl. ambassadør til Sverige, styremedlem i norsk-svensk handelskammer	Fysisk møte
Offentlig	**SOLVIT (NFD)**	Ingvild Ånestad	Seniorrådgiver	Telefon
Offentlig	**Kommunal- og moderniseringsdepartementet**	Sindre Samsing Else-Karin Øvernes	Seniorrådgiver, Bolig- og bygningsavdelingen	Telefon
Offentlig	**Nærings- og fiskeridepartementet**	Vibeke Hagelsteen	Seniorrådgiver, Handelspolitisk avdeling	Telefon
	Grensetjänsten i Norge-Sverige	Trond Erik Grundt, Mikael Sondell	Daglig leder	Telefon
	REGIO BASILIENSIS (Tollregion i Sveits)	Manuel Friesecke	Geschäftsführer (daglig leder),	Mailkorrespondanse
Bransjeforening	**NHO**	Tore Myhre	Avdelingsdirektør, Internasjonal avdeling	Fysisk møte
Bransjeforening	**NHO Østfold**	Roald Gulbrandsen	Regiondirektør	Telefon
Bransjeforening	**Byggenæringens Landsforbund**	Jomar Talsnes Heggdal	Fagsjef - næringspolitikk	Telefon
Bransjeforening	**Norges Sjømatråd**	Øystein Valanes	Sjømatanalytiker	Telefon
Bransjeforening	**Maskinentreprenørenes forbund (MEF)**	Håvard Almås	Fagsjef næringspolitikk	Mailkorrespondanse
Bransjeforening	**Byggenæringens landsforening (BNL)**	Jomar Talsnes Heggdal	Fagsjef, næringspolitikk	Fysisk møte
Bransjeforening	**Virke**	Jarle Hammerstad	Direktør Næringspolitikk	Mailkorrespondanse
Bransjeforening	**Gjenvinning**	Gunnar Grini	Bransjesjef, Gjenvinning	Mailkorrespondanse
Spedisjon	**KGH Customs**	Anita Graff	COO	Telefon
Nærings- og nytelsesmidler	**Nøgne Ø**	Tore Nybø	Managing Director	Mailkorrespondanse
Nærings- og nytelsesmidler	**Arcus**	Per Bjørkum	Konserndirektør Kommunikasjon og IR	Telefon
Nærings- og nytelsesmidler	**Orkla**	Nils Kristian Nersten	Manager Trade Policy and Government Affairs	Mailkorrespondanse
Transport	**Fjordline**	Rickard Ternblom	Adm.dir	Mailkorrespondanse

[41] *Dette er kun aktørene vi har hatt dialog med. Listen over selskaper og institusjoner vi ikke har lyktes å komme i kontakt med, er betydelig lengre.*

Tømmer	**Nortømmer**	Tommy Anderson	Logistikksjef	Mailkorrespondanse
Tømmer	**Viken AT Markets**	Stig Hellerud	Supply Chain Manager	Telefon
Tømmer	**Allskog**	Snorre Fridèn Furberg	Adm. dir	Mailkorrespondanse
Engroshandel	**Stians Sport**	Fred Haukås	CFO	Telefon
Reiseliv	**Fjord Tours**	Steinar Aase	Adm. dir	Mailkorrespondanse
Reiseliv	**Reisemål Hardangerfjord**	Hans Jørgen Andersen	Reiselivsdirektør	Mailkorrespondanse
Reiseliv	**Boreal**	Mathias Højsgaard	Leder Boreal pakkereiser	Mailkorrespondanse
Reiseliv	**Orkideeekspressen**	Frode Aasegaard	Daglig leder	Mailkorrespondanse
Reiseliv	**Hurtigruta**	Rune Thomas Ege	Kommunikasjonssjef	Mailkorrespondanse
E-tjenester	**Den4Dogs**	Frode Rogstad	Daglig leder	Telefon