



**DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT**

Høringsinstansene

Deres ref

Vår ref

Dato

17/605

26. oktober 2017

Høring av forslag til endringer i forskrift om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer

Landbruks- og matdepartementet sender med dette ut høring av forslag til endringer i forskrift 22. desember 2005 nr. 1723 om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer (heretter kalt FAT).

Det første forslaget innebærer en justering av ordlyden i § 7 første ledd og § 8 annet ledd for å tydeliggjøre bestemmelsen og kodifisere praksis for tollnedsettelse ved liten tilførsel av målprisvarer i grøntsektoren.

For det andre foreslås det en omstrukturering av de alminnelige bestemmelsene for individuelle tollnedsettelse for landbruksvarer omfattet av vedlegg 2 (dagens §§11 til 13). Dette er i første rekke en redaksjonell endring for å tydeliggjøre regelverket og gjøre det mer brukervennlig. Samtidig foreslås det noen mindre materielle endringer. Etter forslaget justeres vareomfanget til bestemmelsene ved at det åpnes for å kunne gi individuelle tollnedsettelse til alle typer sammensatte produkter som inneholder korn eller mel, samt produkter som inneholder fra 20 og opp til 40 vektprosent kjøtt, dersom bestemmelsenes øvrige vilkår er oppfylt. Dette forslaget er ment å avhjelpe utilsiktede mangler i vareomfanget til bestemmelsene, for å oppnå et mer helhetlig system. For øvrig foreslås det også å oppheve særbestemmelsen om vinråstoff.

Det tas sikte på at endringene trer i kraft 1. mars 2018.

Høringsdokumentene er publisert på: www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/horinger

Postadresse
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo
postmottak@lmd.dep.no

Kontoradresse
Teatergata 9
www.lmd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org no.
972 417 874

Avdeling
Landbrukspolitisk
avdeling

Saksbehandler
Siv Tanja Durteste
22 24 92 69

Vi ber om at høringsuttalelser sendes elektronisk ved bruk av den digitale løsningen for høringsuttalelser. Høringsfristen er satt til **15. januar 2018**.

1. Generelle tollnedsettelse ved liten tilførsel av målprisvarer i grøntsektoren

1.1 Bakgrunn

Ved jordbruksoppgjøret fastsettes det målpriser for en rekke jordbruksråvarer. Noen sektorer er regulert av målprisbestemmelsene gjennom hele kalenderåret, mens mange målprisvarer innen grøntsektoren kun er regulert i deler av året. Ved jordbruksoppgjøret fastsettes det hvilke uker disse varene er regulert av målprissystemet, ut fra hvilke uker som legges til grunn som norsk sesong. I tillegg fastsettes en prisløype per målprisvare som styrer variasjonen i prisnivået per uke gjennom målprisperioden. Denne prisløypen fastsettes ut fra forventet leveransekvantum av norsk vare gjennom sesongen.

Målprisperioden angir per vare hvilke uker som skal være tellende for å vurdere om produsentene har oppnådd målprisen som er fastsatt ved jordbruksoppgjøret. Målprisperioden og prisnoteringene i denne perioden er også utgangspunktet for administreringen av tollvernet for de enkelte produktene.

I grøntsektoren er det målpris for matpoteter, grønnsaker og frukt. Perioden for innhøsting av disse varene vil imidlertid kunne variere fra år til år, som følge av variasjoner i vær- og dyrkingsforhold. Det vil derfor forekomme situasjoner der nivået på tilførselen av norsk vare til dels er vesentlig mindre enn det som ble lagt til grunn under forhåndsfastsettingen av målprisperiodene ved jordbruksoppgjøret. Spesielt gjelder dette ved oppstart av sesongen for norsk vare.

I § 7 første ledd er det fastslått at generell tollnedsettelse skal gis "*dersom noteringspris i to påfølgende uker ligger over øvre prisgrense i henhold til jordbruksavtalen*". For å kunne registrere en representativ noteringspris på norsk vare, er det imidlertid nødvendig å sette krav til en viss minimumstilførsel av målprisvarene. Ved fase to i jordbruksforhandlingene i 1997 ble det derfor bestemt at en prisnotering for frukt og grønnsaker ikke kan gi grunnlag for sammenlikning med målpris, før tilførselen av norsk vare utgjør minst 10 prosent av normal innenlandsk ukesomsetning. Ukesomsetningen er målt som gjennomsnitt av en nærmere definert historisk referanseperiode. Da tilsvarende problemstilling også gjelder for matpotet, er det etablert samme praksis for dette produktet. Denne 10 prosent-regelen er nå kodifisert i jordbruksavtale 2017-2018.¹

Situasjoner med manglende prisnotering fordi det ikke er norsk vare i markedet, samt tilfeller hvor andelen norsk vare utgjør mindre enn 10 prosent av samlet ukesomsetning, er ofte benevnt som "teknisk overnotering". Slike situasjoner behandles på samme måte som notering over øvre prisgrense. Dvs. at dersom dette skjer i to påfølgende uker, skal det

¹ Se Jordbruksavtalen 2017-2018 s. 7 punkt 2.1.5.

innvilges generell tollnedsettelse i medhold av § 7 første ledd. Tilsvarende gjelder dersom det foreligger en kombinasjon av ordinær overnotering og "teknisk overnotering" i to påfølgende uker.

Ved "teknisk overnotering" i oppstarten av norsk sesong kan det likevel være tilfeller der norsk vare vil bli tilført markedet innen kort tid. I en slik situasjon kan en generell tollnedsettelse i vesentlig grad hindre avsetningen for den norske varen når denne kommer inn på markedet. Det finnes ingen kvantumsbegrensning ved generelle tollnedsettelser, og importerte varer med nedsatt toll vil derfor kunne fylle opp lagrene hos markedsaktørene, slik at det ikke oppnås avsetning for norsk matpotet, grønnsaker eller frukt når norsk vare blir tilgjengelig. Det er derfor naturlig å ta hensyn til dette i vurderingen av markedssituasjonen. Selv om tollvernet for landbruksvarer skal administreres slik at det legges til rette for import av landbruksprodukter som supplement til norsk produksjon ut fra hensynet til både forbrukere og næringsmiddelindustri, er det likevel et overordnet formål ved FAT å sikre avsetningsgrunnlaget for norskproduserte landbruksvarer, jf. § 1. Dette har direktoratet ivare tatt med hjemmel i § 8 annet ledd første punktum, ved at nedsatt tollsats er satt lik ordinær tollsats i slike tilfeller.

1.2 Departementets forslag

Departementet ser at det er behov for å justere ordlyden i § 7 første ledd og § 8 annet ledd, for å tydeliggjøre bestemmelsene og kodifisere praksis for tollnedsettelser ved "teknisk overnotering" for målprisvarer i grøntsektoren.

Departementet foreslår at dette gjennomføres ved at det inntas en ny bestemmelse i § 7 første ledd annet punktum som fastslår at dersom det foreligger en "teknisk overnotering" i to påfølgende uker, eller en kombinasjon av ordinær overnotering i en av ukene og "teknisk overnotering" i den andre, så skal det innrømmes generell tollnedsettelse på samme måte som ved notering over øvre prisgrense.

Videre foreslår departementet å kodifisere unntaksregelen slik at Landbruksdirektoratet likevel kan unnlate å sette ned tollene dersom slike situasjoner inntreffer ved oppstart av norsk sesong, om dette er nødvendig av hensyn til avsetningsgrunnlaget for norsk produksjon. Dette unntaket samsvarer med gjeldende praksis, og gir Landbruksdirektoratet en skjønnsmessig adgang til å unnlate å innrømme generelle tollnedsettelser i situasjoner der det er klart at norsk vare vil bli tilført markedet innen kort tid. Dette er i tråd med det overordnete formål for FAT, som er å sikre avsetningsgrunnlaget for norskproduserte landbruksvarer, jf. § 1. Departementet vil understreke at denne unntaksregelen kun er knyttet til situasjoner der det foreligger en "teknisk overnotering" i to påfølgende uker eller en kombinasjon av ordinær overnotering i en av ukene og "teknisk overnotering" i den andre. Unntaket vil således ikke komme til anvendelse der det foreligger en ordinær overnotering i to påfølgende uker (jf. § 7 første ledd første punktum).

Som en konsekvens av den foreslåtte unntaksregelen, vil dagens hjemmel i § 8 annet ledd første punktum til å sette tollsatsen høyere enn hva som følger av hovedregelen i § 8 første

ledd² ved oppstart av sesong være overflødig, og foreslås derfor opphevet. Den foreslåtte unntaksregelen vil gi hjemmel for å unnlate å gi generell tollnedsettelse ved teknisk overnotering, samt i kombinasjonstilfellene der hensynet til avsetningsgrunnlaget for norske varer tilsier det. Ved ordinær overnotering etter § 7 første ledd første punktum vil det ikke være aktuelt å sette tollsatsen lavere enn hovedregelen i § 8 første ledd. Som en følge av at § 8 annet ledd første punktum oppheves, foreslås det en rent språklig endring av § 8 annet ledd annet punktum om fastsettelse av nedsatt tollsats ved avslutning av norsk sesong.

2. Endringer i bestemmelsene for individuelle tollnedsettelse

2.1 Bakgrunn

Tollvernet for landbruksvarer er et bærende element i den norske landbrukspolitikken, og er regulert gjennom tolltariffen. De ordinære tollsatsene for landbruksvarer er nedfelt i tolltariffen. I medhold av lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel (tolloven) §§ 9-2 og 9-3, er imidlertid Landbruks- og matdepartementet gitt hjemmel til å fastsette forskrift om nedsettelse av disse ordinære tollsatsene. Landbruksmyndighetene kan således på visse vilkår sette ned ordinære tollsatser gjennom generelle eller individuelle tollnedsettelse for å legge til rette for innførsel av landbruksvarer som supplement til norsk produksjon og møte forbrukernes og næringsmiddelindustriens behov. Årlig innvilges det et stort antall tollnedsettelse, blant annet for å gi tilgang til utenlandske matretter på det norske markedet.

I medhold av FAT kapittel 3 er Landbruksdirektoratet gitt myndighet til å innrømme individuelle tollnedsettelse for landbruksvarer dersom nærmere bestemte vilkår er oppfylt. De alminnelige reglene for individuelle tollnedsettelse for "landbruksvarer" og "sammensatte produkter" fremgår av §§ 11, 12 og 13. De øvrige paragrafene i kapitlet gir ulike særbestemmelser for nærmere bestemte økologiske produkter, fôrvarer, innsatsvarer til produksjon av bestemte produkter m.m.

Vareomfanget for §§ 11, 12 og 13 er fastsatt i forskriftens vedlegg 2. Vedlegg 2 inneholder landbruksvarer som produseres i Norge og som dermed beskyttes av tollvernet. Vedlegg 2 omfatter kjøtt og kjøttvarer, meieriprodukter, samt potet og de fleste grønnsaker, frukt og bær som produseres i Norge.

Innholdet av "vedlegg 2-varer" avgjør hvilken av disse bestemmelsene en søknad om tollnedsettelse skal vurderes etter, og dermed også hvilken tollsats varen kan få. Enkelt sagt vil varer som inneholder under 40 vektprosent vedlegg 2-varer vurderes etter § 13, mens varer som inneholder 40 vektprosent eller mer vurderes etter den skjønnsmessige bestemmelsen i § 11.

Etter § 12 kan det innrømmes tollnedsettelse for import av landbruksvarer som ikke er omfattet av vedlegg 2, men som har samme varenummer i tolltariffen som varer omfattet av vedlegg 2. Dvs. at varenummeret til den omsøkte varen er oppført på vedlegget, men ikke den spesifikke

² Hovedregelen i § 8 første ledd er at tollsatsen settes til nivå som gir importmuligheter til priser som tilsvarer målprisen.

varen. Mange varenummer i tolltariffen vil omfatte både varer som produseres i Norge og skal ha tollbeskyttelse, og andre varer som ikke skal beskyttes av tollvernet. Bestemmelsen i § 12 er ment som en sikkerhetsventil slik at varer uten beskyttelsesbehov kan gis tollfrihet. "Kanskjønn" i bestemmelsen gir Landbruksdirektoratet mulighet til å avslå søknader der tollfrihet for den aktuelle varen vil være i strid med intensjonen bak bestemmelsen.

Bestemmelsene i §§ 11, 12 og 13 sett i sammenheng er ment å gi et helhetlig system for administrering av varer med varenummer på vedlegg 2. Slik departementet ser det, er dagens oppbygging av bestemmelsene imidlertid lite brukervennlig og kan være egnet til å skape tolkningstvil.

Dette gjelder for det første dagens språklige skille i § 11 første ledd mellom "landbruksvarer" (første punktum) og "sammensatte produkter" (annet punktum). Dette skillet er lite hensiktsmessig, fordi "landbruksvarer" rent språklig kan forstås som både sammensatte og usammensatte varer. Skillet har heller ingen betydning for hvorvidt en vare omfattes av § 11 kan få tollnedsettelse eller ikke, dersom man etter en næringspolitisk vurdering kommer til at varen ikke konkurrerer med norske landbruksvarer. Den utslagsgivende skillelinjen i regelverket går derimot mellom § 11 og § 13, dvs. varer som inneholder mer eller mindre enn 40 vektprosent av korn, mel og landbruksvarer omfattes av vedlegg 2 (eller mer eller mindre enn 20 vektprosent kjøtt og kjøttvarer på vedlegg 2). Den omsøkte varens råvareinnhold får dermed betydning både for hvilke vilkår som gjelder for å kunne få innvilget tollnedsettelse, og beregningen av nedsatt tollsats. Det er derfor et behov for en tydeliggjøring og forenkling av bestemmelsene.

Videre er det i dagens § 11 første ledd nedfelt en skjønnsmessig adgang til å innrømme tollnedsettelse for varer som inneholder mer enn 40 vektprosent landbruksvarer omfattes av vedlegg 2, dersom "varen har klare smaks- og bruksforskjeller fra norskproduserte landbruksvarer og dersom varen etter næringspolitiske vurderinger ikke konkurrerer med norske landbruksvarer." Slik regelen er formulert, kan det fremstå som om det er tre kumulative vilkår for innrømmelse av tollnedsettelse. Slik departementet ser det, vil imidlertid vurderingen av smaks- og bruksforskjeller alltid være en integrert del av den næringspolitiske helhetsvurderingen. Etter departementets oppfatning bør også dette tydeliggjøres i regelverket.

Gjennomgangen av bestemmelsene har også avdekket at selv om §§ 11 til 13 var ment å være et helhetlig system, så foreligger det i dag en utilsiktet mangel i vareomfanget til bestemmelsene. Slik bestemmelsene vareomfang er formulert i dag, vil noen varer falle mellom to stoler slik at de ikke kan vurderes etter noen av bestemmelsene. I dag er det ikke hjemmel for å innvilge tollnedsettelse for produkter som inneholder mer enn 40 vektprosent av korn, mel og vedlegg 2-varer til sammen, men mindre enn 40 vektprosent vedlegg 2-varer. Likeledes vil varer som inneholder over 20 og under 40 vektprosent kjøtt og kjøttvarer på vedlegg 2 også falle utenfor bestemmelsenes vareomfang. Dette hullet i vareomfanget har fra Landbruks- og matdepartementets side aldri vært tilsiktet. Det skaper også en dårlig sammenheng i regelverket når for eksempel produkter inneholdende 21 vektprosent kjøtt ikke

kan vurderes for tollnedsettelse, men produkter som inneholder 40 vektprosent kjøtt kan vurderes.

2.2 Departementets forslag

2.2.1 Endringer uten materiell betydning

Ut fra hensynet til brukervennlighet foreslås det å slå sammen rettsreglene i dagens §§ 11 og 13 til en felles bestemmelse (ny § 11). På denne måten tydeliggjør man det helhetlige systemet bestemmelsene er ment å gi. Samtidig omformuleres og forenkles ordlyden både på vilkårsiden og i reglene for tollberegning. Dette er kun en redaksjonell justering og innebærer ingen materielle endringer.

Forslaget til ny § 11 annet ledd første punktum innebærer en forenkling av ordlyden i dagens § 11 første ledd første punktum. I medhold av dagens bestemmelse kan det innrømmes tollnedsettelse for import av landbruksvarer omfattet av vedlegg 2, dersom landbruksmyndighetene etter en næringspolitisk helhetsvurdering kommer til at det omsøkte produktet ikke vil komme i konkurranse med norskproduserte varer (substitusjonseffekt). Både råvareproduksjonen og næringsmiddelindustriens videreføring av norske landbruksvarer er av landbrukspolitisk betydning, og er beskyttet av tollvernet.

Slik § 11 er formulert i dag, kan det fremstå som om det er selvstendige vilkår at den omsøkte varen har "klare smaks- og bruksforskjeller fra norskproduserte landbruksvarer". Etter departementets syn vil vurderingen av smaks- og bruksforskjeller alltid være en integrert del av den næringspolitiske helhetsvurderingen, og slik har bestemmelsen også vært praktisert. Bruks- og smaksforskjeller i forhold til norske landbruksvarer vil alltid være sentrale indikatorer på at et produkt vil kunne komme i konkurranse med norskproduserte varer. Departementet foreslår derfor en endring av formuleringen for å tydeliggjøre dette.

2.2.2 Materiell endring av vareomfanget til nye § 11

Individuelle tollnedsettelse for sammensatte produkter reguleres i dag av § 11 første ledd andre punktum og § 13 første ledd. Dersom et sammensatt produkt totalt inneholder mindre enn 40 vektprosent av korn, mel og landbruksvarer omfattet av vedlegg 2, herunder maksimalt 20 vektprosent kjøtt og kjøttvarer på vedlegg 2, skal en søknad behandles etter § 13 første ledd. Inneholder det sammensatte produktet derimot 40 vektprosent eller mer av landbruksvarer som omfattes av vedlegg 2, skal søknaden behandles i medhold av § 11 første ledd annet punktum. Bestemmelsene sett i sammenheng er ment å gi et helhetlig system for administrering av varer med varenummer på vedlegget, og slik har det også fungert frem til i dag.

Gjennom produktutvikling har det kommet til nye produkter som på grunn av sin sammensetning faller utenfor virkeområdet til begge bestemmelsene. Dette gjelder i første rekke sammensatte produkter med innhold av frukt/grønnsaker og korn eller mel, som for eksempel ulike typer ferdigsalater eller barnemat med innhold av kornprodukter. Produkter av denne

typen som inneholder mer enn 40 vektprosent av korn, mel og vedlegg 2-varer til sammen, men mindre enn 40 vektprosent vedlegg 2-varer, faller utenfor begge bestemmelsenes vareomfang. Dette skyldes at man i beregningen av om varen omfattes av vareomfanget i § 11 første ledd annet punktum kun teller med ingredienser som står på vedlegg 2, mens man etter § 13 første ledd også teller med innholdet av korn og mel. Dette innebærer at et produkt som for eksempel inneholder 30 vektprosent vedlegg 2-varer og i tillegg 12 vektprosent korn/mel faller utenfor begge bestemmelsene. Produktet faller utenfor § 11 første ledd annet punktum fordi det er kun de 30 vektprosentene vedlegg 2-varer som teller med i beregningen etter denne bestemmelsen.³ Videre faller produktet også utenfor § 13 første ledd fordi det inneholder totalt 42 vektprosent av vedlegg 2-varene og korn/mel.⁴

Dette hullet i vareomfanget skyldes at da korn og mel ble inntatt i § 13 ved fastsettingen av ny forskrift i 2005, ble ikke tilsvarende endring gjort i § 11.⁵ Korn og mel er heller ikke inntatt i vedlegg 2, fordi disse varene er underlagt egne importbestemmelser i FAT kapittel 4. Det har fra Landbruks- og matdepartementets side aldri vært tilsiktet at slike produkter ikke skulle kunne vurderes etter reglene i § 11 første ledd andre punktum.

Som tidligere nevnt har gjennomgangen også vist at varer som inneholder over 20 og under 40 vektprosent kjøtt og kjøttvarer på vedlegg 2, faller utenfor vareomfanget til både § 11 første ledd andre punktum og § 13 første ledd. Etter § 11 første ledd andre punktum kan det kun innvilges tollnedsettelse for produkter som inneholder 40 vektprosent eller mer av vedlegg 2 varer. Etter § 13 første ledd er vareomfanget innsnevret til å kun gjelde produkter som inneholder maksimalt 20 vektprosent kjøtt. Dette innebærer at produkter som inneholder mer enn 20, men under 40 vektprosent kjøtt, bare kan vurderes etter § 11 første ledd andre punktum dersom varen i tillegg inneholder nok andre vedlegg 2-varer til at man til sammen kommer over 40 % vektprosent vedlegg 2-varer. Dette skaper en dårlig indre sammenheng i regelverket fordi produkter som inneholder mellom 20–40 vektprosent kjøtt i noen tilfeller ikke vil kunne vurderes for tollnedsettelse, men produkter som inneholder betydelig mer kjøtt (over 40 vektprosent) kan vurderes.

Heller ikke denne mangelen i vareomfanget er tilsiktet. Intensjonen har alltid vært at varer som inneholder mer enn 20 vektprosent kjøtt, og dermed faller utenfor vareomfanget til dagens § 13 første ledd, skulle kunne underlegges en næringspolitisk vurdering i medhold av § 11 første ledd.

Departementet foreslår derfor å endre vareomfanget i bestemmelsene for å åpne for å kunne gi individuelle tollnedsettelse til sammensatte produkter som inneholder korn eller mel, samt produkter som inneholder over 20 og under 40 vektprosent kjøtt, der bestemmelsenes øvrige vilkår er oppfylt.

³ Vareomfanget i § 11 første ledd annet punktum omfatter kun produkter som totalt inneholder 40 vektprosent eller mer av landbruksvarer som omfattes av vedlegg 2.

⁴ Vareomfanget i § 13 første ledd omfatter kun produkter som totalt inneholder mindre enn 40 vektprosent av korn, mel og landbruksvarer omfattes av vedlegg 2

⁵ Se Landbruks- og matdepartementets fastsettelsesbrev datert 22. desember 2005 s. 6.

3. Øvrige endringer

Vinråstoff som klassifiseres under posisjon 20.09 i tolltariffen kan innrømmes tollnedsettelse i medhold av §§ 11 eller 13 (avhengig av råvareinnholdet). Dagens § 11 fjerde ledd og § 13 annet ledd femte punktum fastsetter en særlig tollberegningsregel for vinråstoff. Tollsatsen fastsettes her etter en matriseberegning nedfelt i vedlegg 4.⁶

Dette er en ordning som i liten grad benyttes. Siden 2009 har kun én importør søkt om tollnedsettelse for vinråstoff. Denne importøren har kun søkt tollnedsettelse for produkter som ikke er omfattet av vedlegg 2, men som har samme varenummer i tolltariffen som varer omfattet av vedlegget. Disse varene ville derfor fått tollfritak i medhold av den alminnelige bestemmelsen i § 12.

På denne bakgrunn foreslås det å oppheve den særlige tollberegningsregelen for vinråstoff inntatt i §§ 11 og 13, samt vedlegg 4. Forslaget innebærer at søknader om tollnedsettelse for vinråstoff vil kunne behandles etter de alminnelige bestemmelsene om tollnedsettelse etter ny § 11 og § 12. Tollsatsen vil da kun avhenge av vinråstoffets innhold av vedlegg 2-varer.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

De foreslåtte endringene vil bidra til at man får et tydeligere og mer oversiktlig regelverk, både mht. generell tollnedsettelse ved teknisk overnotering og for individuelle tollnedsettelse for landbruksvarer.

Departementet kan ikke se at forslagene har noen øvrige administrative eller økonomiske konsekvenser av betydning hva gjelder forvaltningen av tollvernet for landbruksvarer, verken for forvaltningen eller importørene.

Med hilsen

Henrik Einevoll (e.f.)
avdelingsdirektør

Siv Tanja Durteste
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

⁶ Etter matrisen fastsettes tollsatsen til vinråstoffet avhengig av varens andel av glukose, dekstrose og landbruksvarer omfattet av vedlegg 2.