



**DET KONGELIGE  
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT**

Landbruksdirektoratet  
Postboks 1450 Vika  
0116 OSLO  
NORWAY

Deres ref

Vår ref

Dato

19/127-22

23. juni 2020

### **Fastsettelse av nytt regelverk for innenlandsk bearbeiding av landbruksvarer**

Landbruks- og matdepartementet har i dag fastsatt ny forskrift om tillatelse til innenlandsk bearbeiding av landbruksvarer (IB-forskriften). Parallelt har Tolldirektoratet fastsatt endringer i forskrift 17. desember 2008 nr. 1502 til lov om toll og vareførsel (tollforskriften) § 6-4. Det bes om at Landbruksdirektoratet informerer berørte aktører på en hensiktsmessig måte.

Virksomheter som innfører landbruksvarer for bearbeiding og deretter gjenutfører, kan på visse vilkår få tollfritak for den innførte innsatsvaren i medhold av tolloven § 6-4 jf. tollforskriften § 6-4. Ordningen for innenlandsk bearbeiding av landbruksvarer (IB-ordningen) forvaltes av tollmyndighetene i samarbeid med landbruksmyndighetene. Ett av vilkårene for tollfritak etter tolloven § 6-4 er at foretak som ønsker å benytte IB-ordningen, må innhente forhåndstillatelse.

Frem til i dag har IB-ordningen for landbruksvarer kun i begrenset grad vært benyttet. Næringen forklarer dette med at de opplever ordningen som komplisert og ressurskrevende. Dersom innenlandsk bearbeiding skal være et reelt alternativ når eksportstøtte faller bort ved utgangen av 2020,<sup>1</sup> bør ordningen forenkles og gjøres mer brukerrettet. På denne bakgrunn ble det utredet forslag til nytt regelverk for ordningen, med sikte på å oppnå en mer effektiv og arbeidsbesparende ordning for både brukerne og myndighetene.<sup>2</sup>

Den største endringen i det nye regelverket for IB-ordningen, er at vedtakskompetansen for tillatelsesordningen er overført fra tollmyndighetene til landbruksmyndighetene. Som en følge av dette er reglene for tillatelsesordningen flyttet fra tollforskriften til den nye IB-forskriften som nå fastsettes av Landbruks- og matdepartementet.<sup>3</sup> Dette innebærer at tollforskriften §§ 6-4-2 til 6-

<sup>1</sup> I desember 2015 ble det enighet om en WTO-erklæring som innebar at all eksportstøtte til landbruksvarer skal avvikes senest innen utgangen av 2020.

<sup>2</sup> Dette utredningsarbeidet ble gjort av tollmyndighetene og Landbruksdirektoratet i samarbeid.

<sup>3</sup> Gjennom regjeringsbeslutning den 20. desember 2019 ble forskriftskompetansen for tillatelsesordningen derfor overført fra tollmyndighetene til Landbruks- og matdepartementet.

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

Kontoradresse  
Teatergata 9  
www.lmd.dep.no

Telefon\*  
22 24 90 90  
Org.nr.  
972 417 874

Avdeling  
Landbrukspolitisk  
avdeling

Saksbehandler  
Siv Tanja Durteste  
22 24 92 69

4-5, 6-4-8, 6-4-9, 6-4-10 annet ledd, 6-4-11 første ledd og 6-4-12 annet ledd oppheves fra samme tidspunkt.

Ut fra en målsetning om å gjøre IB-ordningen for landbruksvarer mer brukervennlig og fleksibel for brukerne, er det også foretatt noen materielle endringer i tillatelsesordningen. For det første har Landbruks- og matdepartementet utvidet ordningens anvendelsesområde til å omfatte de fleste varene som anses som "landbruksvare" etter EØS-avtalens definisjoner.<sup>4</sup> Videre har departementet opphevet plikten til å føre et særskilt produksjons- og lagerregnskap, samt rapporteringsplikten til Landbruksdirektoratet. Ettersom disse pliktene var begrunnet i hensynet til effektiv kontroll av bruken av ordningen, er det i nytt regelverk foretatt noen mindre innstramminger for fortsatt å ivareta kontrollhensynet. Herunder er den tidligere muligheten til å søke om fellestillatelser fjernet.

Ut fra forenklingshensyn er det også foretatt noen mindre endringer i tollforskriften § 6-4. Regelen om toll på restprodukter er endret, slik at det først er ved utførselen at toll skal betales. Det er først på dette tidspunktet man vet hvor mye restprodukter som bearbeidingen eventuelt har medført. Videre er krav om at ufortollet vare skal lagres atskilt fra varer som er fortollet eller fremstilt innen tollområdet opphevet. For øvrig er alle regler som reelt sett allerede er dekket av tollforskriftens generelle bestemmelser opphevet.

Den nye IB-forskriften og endringene i tollforskriften trer i kraft 1. juli 2020. Dette innebærer at alle som søker om IB-tillatelse etter ikrafttredelsen vil bli behandlet etter nytt regelverk. Eksisterende tillatelser som er innvilget i medhold av det gamle regelverket vil som utgangspunkt gjelde ut sin gyldighetsperiode, men ikke utover 1. juli 2021. Tillatelser med gyldighet utover denne dato vil få gyldighetsperioden endret av Tolldirektoratet i medhold av tollforskriften § 3-1-19 (2). Se nærmere omtale i kapittel 4.

## **1. Høringen av forslagene**

Tollmyndighetene og landbruksmyndighetene har i felleskap gjennomført et utredningsarbeid med sikte på å oppnå en mer effektiv og arbeidsbesparende IB-ordning for landbruksvarer både for brukere og myndigheter. For å sikre at høringsinstansene fikk en helhetlig fremstilling av alle deler ved det nye regelverket for IB-ordningen, valgte Landbruks- og matdepartementet og Tolldirektoratet å presentere forslagene til regelverksendringer samlet i et felles høringsbrev.

Høringsbrevet av 28. august 2019 ble sendt til 19 høringsinstanser og publisert på Landbruks- og matdepartementets hjemmesider. Høringsfristen var satt til 15. november 2019.

---

<sup>4</sup> Unntaket for fisk under tolltariffen kapittel 3 og fiskeprodukter som hører inn under tollposisjon 16.04 og 16.05, videreføres.

Det har kommet inn til sammen 16 høringsuttalelser, hvorav fire uten merknader.<sup>5</sup> Alle høringsuttalelsene er gjort tilgjengelige på departementets hjemmesider. I det videre brukes begrepet "høringsinstansene" om de instanser vi har mottatt innspill fra.

Departementet vil nedenfor gi en redegjørelse for de ulike regelverksendringene, med bakgrunn i de innspill som ble mottatt i forbindelse med høringen av forskriftsutkastene.

## **2. Ny forskrift om tillatelse til innenlandsk bearbeiding av landbruksvarer**

### **2.1 Generelt**

Det generelle inntrykket fra høringen er at flertallet av de høringsinstanser som har fremmet merknader, mener at forenklingsforslagene vil bidra til å gjøre IB-ordningen mer brukervennlig og fleksibel, slik at flere bedrifter kan benytte seg av ordningen når eksportstøtten faller bort.

*TINE SA* fremhever at det er ryddig at det i det nye regelverket legges opp til harmonisering av definisjoner mellom regelverkene, samt harmonisering med tilsvarende regelverk på området i EU og for den speilvendte ordningen utenlands bearbeiding.

Etter *Landbruksdirektoratets* vurdering vil regelverket som nå er foreslått, bidra til en enklere søknadsprosess for aktørene, en enklere saksbehandlingsprosess for forvaltningen, og økt forutsigbarhet rundt forvaltningen av ordningen. Det vises i denne sammenheng særlig til forenklingen av søknadsprosessen ved å overføre avgjørelsesmyndigheten for innvilgelse av tillatelser fra tollmyndighetene til landbruksmyndighetene, samt forslagene om å oppheve det særskilte kravet til produksjons- og lagerregnskap og foretakenes rapporteringsplikt til Landbruksdirektoratet. Samtidig er Landbruksdirektoratet opptatt av at forenkling og effektivisering av ordningen ikke på noen måte må bidra til å uthule tollvernet for landbruksvarer. Direktoratet viser til at tollvernet er et helt avgjørende virkemiddel i norsk landbrukspolitikk, og dersom for eksempel varer som er innført under IB-ordningen likevel ikke gjenutføres, kan dette svekke tollvernet. Det understrekes derfor at hensynet til forenkling ikke må gå på bekostning av muligheten for å føre kontroll med ordningen.

Også *Kjøtt- og Fjørfebransjens Landsforbund (KLF)*, *Norges Bondelag*, *Norsk Gartnerforbund*, *Nortura SA* og *Norske Felleskjøp* uttaler alle at de er positive til forenklingen, søknadsprosessen og ordningen som sådan, selv om de har innvendinger mot enkeltelementer i forslagene.

*KLF* berømmer myndighetene for å ha tatt tak i regelverket med sikte på å gjøre det enklere å benytte ledig produksjonskapasitet i norske foredlingsbedrifter til å produsere for eksport. *KLF* ser det som positivt at det legges bedre til rette for å utnytte ledig produksjonskapasitet i norske bedrifter, selv om produksjonen da skjer på utenlandsk råvare og er myntet på omsetning i det utenlandske markedet. Det fremheves at dette er særlig viktig når eksportstøtten bortfaller etter 2020.

---

<sup>5</sup> Justis- og beredskapsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Utenriksdepartementet og Statistisk sentralbyrå hadde ingen merknader til høringsforslaget.

Også *Norges Bondelag* viser til at bortfallet av eksportstøtte får store konsekvenser for norsk landbruk og avsetning av norske landbruksvarer, og det er bra at regjeringen nå ser etter nye muligheter for å kompensere for dette bortfallet. Samtidig er både *Norges Bondelag* og *Norsk Gartnerforbund* opptatt av at forenklinger av ordningen ikke må bidra til en økt import som øker presset på norsk landbruksproduksjon. Dette må være overordnet alle andre hensyn når endringer skal foretas. *Norsk Gartnerforbund* understreker at norsk produksjon av grønnsaker, poteter, frukt, bær og blomster/planter allerede har et svakt importvern med sterk konkurranse fra importerte varer. *Norsk Gartnerforbund* mener derfor at det er viktig at det tollvernet vi har i dag ikke blir undergravet av forenklinger i ordningen som resulterer i økt import.

Både *Nortura SA* og *Norske Felleskjøp* uttaler at de er positive til forenklingen av ordningen og søknadsprosessen. *Nortura SA* er fornøyd med at myndighetene ønsker å legge til rette for et enklere regelverk for den eksportrettede industrien, samtidig med at man ønsker å ivareta landbruksnæringens behov og interesser. *Norske Felleskjøp* mener at søknadsprosessen i dag er så omfattende og krevende at det kun er store til mellomstore aktører som finner det hensiktsmessig å bruke tid og ressurser på å få tillatelser til å benytte seg av ordningen. Forenklingene kan bidra til at norsk næringsmiddelindustri i større grad kan vurdere IB-ordningen ved fremtidige investeringsbeslutninger i kapasitet. Dermed kan en forenkling indirekte bidra til en økt eksport av produkter fra norsk næringsmiddelindustri.

Et mindretall av høringsinstansene, *NHO Mat og Drikke* og *Orkla ASA*, mener at IB-ordningen fortsatt er unødig komplisert. Slik disse høringsinstansene ser det, vil de foreslåtte innstrammingsforslagene (se kapittel 2.5) gjøre ordningen mindre fleksibel og dermed gjøre det vanskeligere å benytte ordningen enn i dag. *Orkla ASA* mener at dette vil være til skade for norsk produksjon og medføre en større sjanse for at produksjon flagges ut, se nærmere nedenfor under kapittel 2.5.

*Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund (NNN)* er opptatt av at endringer i IB-ordningen må sikre norske mat- og drikkeprodusenter en effektiv og fleksibel modell. Denne modellen må innrettes slik at bedriftene lett kan igangsette ekstra produksjon av mat og drikkevarer for eksport, i tillegg til eksisterende produksjon for salg innenlands. Forskriften må også tilpasses slik at det er praktisk mulig å benytte importert råvare på en måte som ikke utløser behov for omlegging av råvarehåndtering eller ekstra lagerføringskostnader hos bedriftene. *NNN* mener at det kan være riktig å legge til rette for import av råvare under IB-ordningen siden det allikevel ikke erstatter bruk av norsk råvare, men kommer som et tillegg for å kunne gi mat- og drikkeprodusentene økt produksjonsvolum.

*Regelrådet* har foretatt en mer overordnet vurdering av høringsutkastet opp mot Utredningsinstruksen. *Regelrådet* konkluderer med at de foreslåtte tiltakene virker fornuftige og godt begrunnet, og sannsynligvis vil redusere byrdene for næringsliv som benytter seg av ordningen. Samtidig mener *Regelrådet* at utredningen har visse svakheter. Slik *Regelrådet* ser det kunne Landbruks- og matdepartementet med fordel gitt en mer utfyllende beskrivelse av berørt næringsliv og konkurransesituasjonen for norske eksportbedrifter. Videre mener rådet at

departementet også kunne utredet andre tiltak som kan styrke bedriftenes konkurransesituasjon, særlig med tanke på små virksomheter.

Hva gjelder Regelrådets uttalelse vil departementet bemerke at ettersom hovedformålet med den nye forskriften er forenkling av administrative prosedyrer, har ikke departementet sett det som hensiktsmessig å foreta en større utredning av konkurransesituasjonen for sektoren. Utredningsarbeidet har derfor i første rekke vært knyttet til hvordan forhåndstillatelsesordningen kan forenkles. Dette arbeidet er gjort i samarbeid mellom tollmyndighetene og landbruksmyndighetene. Under denne prosessen har Landbruksdirektoratet vært i nær kontakt med dagens aktører for å kartlegge deres behov.

Videre vil departementet presisere at den nye IB-forskriften heller ikke innebærer materielle endringer i tollmyndighetenes ansvarsområde for øvrig. Virksomheter som ønsker å benytte seg av IB-ordningen, må fortsatt forholde seg til tollmyndighetenes regelverk for ordningen, samt det generelle regelverket for toll og vareførsel over grensen. Dette danner et fast rammeverk som forskriftsarbeidet må forholde seg til. Videre er det slik at de bedriftene som benytter IB-ordningen i dag, hovedsakelig eksporterer til EU. Viktige rammebetingelser for denne eksporten er dermed definert av EUs importregime for landbruksvarer, for eksempel tollbelastning inn i EU-markedet. Dette er noe norske myndigheter ikke har myndighet over.

For øvrig vil departementet fremheve at selv om det har vært et overordnet mål i forenklingsarbeidet å gjøre IB-ordningen mer brukervennlig og fleksibel, er det avgjørende at ordningen fortsatt er kontrollerbar for å kunne sikre at de overordnede landbrukspolitiske hensynene ivaretas i forvaltningen. Ivaretagelse av kontrollhensynet er derfor tillagt stor vekt i forskriftsarbeidet, slik at IB-ordningen ikke skal uthules og blir en skjult "importkanal" for omsetning på det norske markedet. For at det fortsatt skal være mulig å gjennomføre en effektiv kontroll av bruk av ordningen etter bortfall av de ulike pliktene i tidligere regelverk, ser departementet behov for noen mindre innstramminger. Det er i denne sammenheng ikke gjort noen særskilt vurdering av små bedrifters behov, ettersom det er vanskelig å tenke seg at man skulle innføre særregler ut fra virksomhetens størrelse. Departementet vil imidlertid anta at de forenklingene som gjøres, i særlig grad vil lette den administrative byrden for småbedrifter som har et lite administrasjonsapparat til disposisjon. Departementet forventer at noen flere bedrifter vil vurdere muligheten for å benytte seg av IB-ordningen som et alternativ til dagens direkte eksport når eksportstøtte bortfaller etter 2020, slik at de kan utnytte ledig produksjonskapasitet ved sine produksjonsanlegg. For mange av bedriftene som i dag baserer sin produksjon på omsetning på hjemmemarkedet, vil bruk av ordningen fortsatt være lite aktuelt.

## **2.2 Overføring av vedtakskompetansen for tillatelsesordningen til landbruksmyndighetene**

### **2.2.1 Departementets høringsforslag**

I tråd med konklusjonen fra utredningen fra Tolldirektoratet og Landbruksdirektoratet<sup>6</sup>, foreslo Landbruks- og matdepartementet å forenkle ordningen ved å overføre avgjørelsesmyndigheten for innvilgelse av forhåndstillatelser til innenlandsk bearbeiding fra tollmyndighetene til landbruksmyndighetene. På denne måten unngår man en toleddet søknadsprosess, der to etater måtte ta stilling til søknaden.

### **2.2.2 Høringsinstansenes innspill**

*Norges Bondelag, KLF, Nortura SA, NHO Mat og Drikke, Tine SA og Landbruksdirektoratet* uttrykker alle at de ser det som positivt at søknadsprosessen forenkles ved at avgjørelsesmyndigheten for tillatelsesordningen overføres til landbruksmyndighetene.

*Nortura SA* uttaler at dette både vil forenkle IB-ordningen, og styrke de industrielle og næringspolitiske vurderingene. Både *Nortura SA* og *KLF* mener at det er fornuftig at forskriftskompetansen ligger i Landbruks- og matdepartementet. *KLF* viser til at en slik overføring av forskrifts- og vedtakskompetansen er en logisk konsekvens av at importvernet for landbruksvarer skal være et verktøy for å kunne utøve en aktiv norsk landbrukspolitikk. *Norges Bondelag* fremhever på sin side at Landbruks- og matdepartementet har spesielt gode forutsetninger for å ta hensyn til hele formålet med ordningen, inkludert formålet om at ordningen ikke skal gå utover avsetning av norske varer.

Ingen av høringsinstansene har fremmet noen motforestillinger til dette forslaget.

### **2.2.3 Departementets vurdering**

Det synes å være bred støtte fra høringsinstansene til forslaget om å overføre avgjørelsesmyndigheten for innvilgelse av forhåndstillatelser til innenlandsk bearbeiding fra tollmyndighetene til landbruksmyndighetene. Avgjørelsesmyndigheten overføres til landbruksmyndighetene i samsvar med forslaget.

## **2.3 Formålet med ordningen**

### **2.3.1 Departementets høringsforslag**

Det var ikke inntatt noen særskilt formålsbestemmelse for IB-ordningen i tollovgivningen. Når tillatelsesordningen nå flyttes til en egen forskrift anså departementet det som hensiktsmessig å innta en egen formålsbestemmelse. I høringen foreslo departementet derfor å forskriftsfeste formålet for ordningen i forskriftens § 1. Her fremgår det at "[f]ormålet med ordningen for innenlandsk bearbeiding av landbruksvarer er å legge til rette for at norsk næringsmiddelindustri kan utnytte bearbeidingskapasitet gjennom produksjon for eksport. Samtidig skal muligheter for avsetning og foredling av norske landbruksvarer ivaretas."

---

<sup>6</sup> Forslag til endringer i ordningen ble oversendt Finansdepartementet den 31. august 2018.

### **2.3.2 Høringsinstansenes innspill**

Norges Bondelag, Nortura SA og Orkla ASA uttrykker alle at de er positive til en forskriftsfesting av formålet med ordningen.

Norges Bondelag og Nortura SA mener imidlertid at formålsparagrafen gjerne kan forsterkes ytterligere. Det vises til at IB-ordningen skal sikre næringsmiddelindustriens interesser for vekst i eksportmarkedet, samtidig som den skal beskytte landbrukets behov for avsetning til hjemlig industri. Ordningen skal bidra til å gi gode rammevilkår for eksportrettet industri, men den må samtidig være balansert mot landbrukets behov for avsetning til bearbeidingsindustrien. De foreslår derfor å endre siste setning i formålsbestemmelsen til: "Samtidig skal ordningen ikke gå ut over landbruksnæringsens behov for avsetning til bearbeidingsindustrien".

### **2.3.3 Departementets vurdering**

Departementet vil bemerke at det etter vår vurdering, ikke er noen realitetsforskjell mellom formuleringen som ble sendt på høring og det forslaget til omformulering som er fremsatt av Norges Bondelag og Nortura SA. Den foreslåtte formuleringen er nettopp ment å understreke at selv om tillatelsesordningen skal forvaltes slik at det legges til rette for at norsk næringsmiddelindustri kan utnytte bearbeidingskapasitet gjennom produksjon for eksport, er det et overordnet formål å sikre avsetningsgrunnet for norskproduserte landbruksvarer. Formålsparagrafen fastsettes derfor i tråd med forslaget.

Formålsbestemmelsen vil ha betydning både for tolkningen av de enkelte bestemmelsene i forskriften og for det skjønne forvaltningen utøver i medhold av forskriften. Bestemmelsen vil dermed ha en rettslig betydning, selv om den i seg selv ikke innebærer noen bindende materiellrettslig regulering.

## **2.4 Ordningens virkeområde**

### **2.4.1 Departementets høringsforslag**

Bestemmelsen om IB-ordningens virkeområde som tidligere var inntatt i tollforskriften § 6-4-1, ble foreslått videreført i IB-forskriften § 2.

Ut fra et formål om å gjøre ordningen mer fremtidsrettet og fleksibel for brukerne, ble det foreslått å utvide ordningens vareomfang. Etter departementets vurdering var det ingen landbrukspolitiske hensyn som tilsa at man skulle videreføre de fleste av de begrensningene som lå i tidligere regelverk. Departementet så det slik at behovet for å ivareta hensynet til avsetning og foredling av norske landbruksvarer ville bli tilstrekkelig ivaretatt gjennom den næringspolitiske vurdering av om forhåndstillatelse kan gis, jf. § 3 annet ledd bokstav d (se nærmere omtale under). På denne bakgrunn ble det foreslått å utvide virkeområdet for ordningen slik at det knyttes til de varene som anses som "landbruksvare" etter EØS-avtalens definisjoner, med unntak for tolltariffen kapittel 1 (levende dyr) som departementet ikke anså det hensiktsmessig å bruke ordningen til. Dette innebar at vareomfanget ble foreslått til å omfatte tolltariffens kapittel 2 – 24, samt varenumre nevnt i EØS-avtalen protokoll 2 og 3, med unntak av fisk og fiskeprodukter som hører under tolltariffen kapittel 3 eller tollposisjon 16.04 og 16.05.

#### **2.4.2 Høringsinstansenes innspill**

Kun *Norges Bondelag* og *KLF* har fremmet merknader til de foreslåtte endringene i virkeområdet.

*Norges Bondelag* er kritisk til at forslaget om å utvide forskriftens virkeområde fordi det etter deres oppfatning vil kunne medføre en økning i importen. Utvidelsen vil, etter Bondelaget syn, medføre en risiko for at importerte varer blir værende på det norske markedet og fortrenge norske varer, blant annet gjennom restprodukter fra innenlands bearbeiding. Dette er import som ikke nødvendigvis ville funnet sted uten IB-ordningen.

*KLF* mener på den annen side at Landbruks- og matdepartementet bør vurdere å utvide virkeområdet til også å omfatte levende dyr. *KLF* påpeker at i enkelte områder vil slakting av storfe og sau fra Sverige kunne være gode alternativer for å ta i bruk ledig kapasitet i slakteriene. Dette vil typisk være i områder der husdyrpopulasjonen er tynn på begge sider av landegrensen. Med den kraftige nedbyggingen Sverige har hatt i distriktene, er det ofte mye lengre transport til nærmeste svenske slakteri enn norske. *KLF* ser at det er behov for en restriktiv import av dyr for ikke å undergrave helse- og sykdomsstatus i norske husdyrproduksjonsmiljøer. For å gjennomføre slakting av svenske dyr i norske slakterier vil Mattilsynet derfor måtte godkjenne de tiltak som slakteriet gjennomfører i forbindelse med transport, oppstalling og håndtering av slakteskrott og biprodukter. Når det gjelder håndtering og avsetning av slakteavfall, der noe er omsettelig mens det meste går til gjenvinning eller destruksjon, mener *KLF* at dagens regelverk allerede langt på vei håndterer denne problematikken. *KLF* understreker imidlertid at de ikke ønsker at en IB-ordning for levende dyr skal utformes slik at den kan forventes å supplere store mengder utenlandsk slakt til norske slakterier.

#### **2.4.3 Departementets vurdering**

Departementet har foreslått å fjerne de fleste begrensninger som tidligere lå i ordningens vareomfang, og således harmonisere ordningens virkeområde med annet regelverk for tollvernet. Dette vil gjøre IB-ordningen mer fleksibel for brukerne ved at ordningen omfatter alle de vareslag som normalt handles over landegrensene.

Når det gjelder levende dyr, dvs. tolltariffen kapittel 1, ønsker ikke departementet nå å åpne for innenlandsk bearbeiding. En åpning vil innebære at levende dyr tas inn til landet for slakting og eventuelt videre bearbeiding, før kjøttet deretter returneres til opprinnelseslandet. Forflytning av levende dyr innebærer risiko for overføring av sykdommer, og en utvidelse av virkeområdet for ordningen til å omfatte levende dyr vil dermed reise en rekke problemstillinger knyttet til mattrygghet.

Departementet ser likevel de dyrevelferdsmessige utfordringene *KLF* peker på knyttet til lang transportvei til slakteri. *KLF* viser til at det for rein i gitte regioner bør være aktuelt med slakting over landegrensene for å redusere transportavstanden.



I høringen har departementet lagt til grunn at ordningen ikke skal omfatte levende dyr, og har således heller ikke utredet behovet for og konsekvensene av en slik utvidelse. Departementet ønsker ikke å åpne ordningen for levende dyr uten nærmere utredninger av behovet og konsekvensene, blant annet knyttet til regelverket for mattrygghet.

Norges Bondelags innspill er kommentert under pkt. 2.5.3.d.

## **2.5 Vilkår for forhåndstillatelse til innenlandsk bearbeiding av landbruksvarer**

### **2.5.1 Departementets høringsforslag**

Det ble foreslått å innta fire kumulative vilkår for innvilgelse av forhåndstillatelse til innenlandsk bearbeiding i IB-forskrift § 3 annet ledd bokstav a til d. Det fremgår av § 3 annet ledd at IB-tillatelse "kan" innvilges dersom alle de fire vilkårene i bokstav a til d er oppfylt. Selv om det her legges opp til et "kan-skjønnet" er det klare utgangspunktet at slik tillatelse innvilges dersom søknaden innfrir de vilkår som er satt, og det bør vises tilbakeholdenhet med å nekte tillatelse ut fra en skjønsmessig vurdering. Likevel er ordlyden ment å understreke at tillatelse etter forskriften ikke er rettighetsbasert. I tråd med hva som ellers er tilfelle når det gjelder begunstigende vedtak, vil forvaltningen, der dette er påkrevd, ha adgang til å sette individuelle vilkår for tillatelsen (vilkårslæren). Det må videre være adgang til å avslå en søknad som for så vidt oppfyller vilkårene i regelverket, men der produksjonen, eller deler av den, er ulovlig eller der innvilgelse av tillatelse vil undergrave annet regelverk. Vedtak om å gi tilleggsvilkår eller å avslå søknad begrunnet i "kan-skjønnet", må naturligvis gis innenfor de rammer som følger av god forvaltningsskikk, likebehandlingsprinsippet og myndighetsmisbrukslæren.

Etter § 3 annet ledd bokstav a er det et krav om at foretaket som søker må være registrert i Foretaksregisteret. Dette vilkåret er nytt sammenliknet med tidligere regelverk<sup>7</sup>, og er ment å forskuttere endringer som vil komme i hjemmelsgrunnlaget. I den nye vareførselloven som har vært på høring<sup>8</sup>, er det foreslått én felles bestemmelse for innenlandsk bearbeiding av alle typer varer i vareførselloven § 4-7. I vareførselloven § 4-7 første ledd bokstav c foreslås det som et generelt vilkår for tollfritak ved innenlandsk bearbeiding at "eieren av varen er bosatt eller hjemmehørende i utlandet". Ettersom dette vilkåret ikke passer ved innenlandsk bearbeiding av landbruksvarer, er det inntatt en kompetansehjemmel i bestemmelsens tredje ledd som vil gi Landbruks- og matdepartementet hjemmel til å gi forskrift om unntak fra dette vilkåret. Dersom det ikke fastsettes et slikt unntak i IB-forskriften, vil vareførselslovens hovedregel gjelde. Slik departementet vurderte det, er det hensiktsmessig å fastsette en slik regel allerede nå for å unngå en ny høring av IB-forskriften når ny vareførsellov trer i kraft. Vilkår om registrering i Foretaksregisteret ligger innenfor dagens kompetansehjemmel<sup>9</sup>, og vil heller ikke få noen praktisk konsekvens ettersom alle dagens brukere av ordningen er registrert i Foretaksregist-

---

<sup>7</sup> Inntatt i tollforskriften § 6-4.

<sup>8</sup> Vi viser til høringssak om forslag til ny lov om inn- og utførsel av varer og ny lov om tollavgift på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no).

<sup>9</sup> Kfr. tolloven § 6-4 tredje ledd.

eret. De aller fleste foretak som driver næringsvirksomhet i Norge, både norske og utenlandsk-eide, vil ha plikt til å registrere seg i Foretaksregisteret. De få foretakene som eventuelt ikke har registreringsplikt, vil uansett ha en registreringsrett.

I § 3 annet ledd bokstav b var det inntatt et vilkår om at utførelse av ferdigvaren må foretas av samme foretak som stod for den midlertidige innførselen av landbruksvarene tillatelsen omfatter. Forslaget innebar en oppheving av den tidligere åpningen for å kunne innvilge fellestillatelse. Etter departementets vurdering skaper adgang til fellestillatelse en uklar ansvarsfordeling og klare administrasjons- og kontrollutfordringer, ved at det ikke er samme aktør som innfører og utfører varene. Det har også vist seg utfordrende å ivareta bedriftssensitiv informasjon som for eksempel resepter og priskalkyler, samtidig som man skal holde oversikt over råvarestrømmen under ordningen. En oppheving av adgangen til fellestillatelse ville, etter departementets vurdering, ikke få negative konsekvenser for næringen ettersom adgangen kun i begrenset grad hadde vært benyttet.

Etter § 3 annet ledd bokstav c var det foreslått et vilkår om at de midlertidig innførte landbruksvarene må bearbeides til eller inngå i den utførte ferdigvaren. Tillatelsen begrenser seg til kun de landbruksvarene som innføres og som inngår i ferdigvaren som tillatelsen gjelder. Dette forslaget innebar at mulighet for å søke om samtykke til å anvende innsatsvarer av samme slag og samme kvalitet som de varer som skal innføres for bearbeiding, ble opphevet. Denne innstramningen var begrunnet i kontrollhensyn. Kvalitetsvurderingen er særlig krevende og skaper store kontrollutfordringer. Det kan være store kvalitetsforskjeller på varer innenfor samme varenummer, og med mindre det foretas fysiske kontroller ved hver innførsel er det vanskelig å forsikre seg om at det er varer av den samme kvaliteten som er vurdert av Landbruksdirektoratet, som innføres.

I § 3 annet ledd bokstav d ble det foreslått å sette som et vilkår for innvilgelse av IB-tillatelse at bearbeidingen av de midlertidig innførte landbruksvarene etter en næringspolitisk vurdering ikke vil fortrenge avsetning og foredling av norske landbruksvarer. Vilkåret var ment som en videreføring av den tidligere samtykkeregelen i tollforskriften i § 6-4-4. Bestemmelsen må sees i sammenheng med formålet om at bruk av ordningen ikke går utover landbruksnæringens behov for avsetning til bearbeidingsindustrien.

Av utkast til § 3 tredje ledd fremgikk det at det må søkes om en egen IB-tillatelse for hver enkelt ferdigvare et foretak ønsker å benytte ordningen for. Det ble presisert at halvfabrikata som skal bearbeides videre i utlandet omfattes av begrepet "ferdigvare".<sup>10</sup> I § 3 fjerde ledd ble det fastslått at det skal fremgå av tillatelsen hvilke landbruksvarer som kan innføres tollfritt. Bakgrunnen for dette er at tollfritaket etter tolloven § 6-4 kun gjelder de landbruksvarene som omfattes av tillatelsen. Landbruksdirektoratet må derfor oppgi i tillatelsen hvilke landbruksvarer tollfritaket omfatter, identifisert med varenummer i tolltariffen, og eventuelt produktbeskrivelse. I tredje ledd tredje punktum, ble det foreslått å videreføre Landbruksdirektoratets kompetanse til å sette en mengdebegrensning for de landbruksvarene som kan innføres under tillatelsen.

---

<sup>10</sup> Tollforskriften benytter ikke begrepet "ferdigvare", men "bearbeidet vare". Imidlertid er betydningen den samme, dvs. at varen kan innføres for bearbeiding av en ferdigvare eller inngå som del av en ferdigvare.

I § 3 tredje ledd annet punktum ble det foreslått å sette gyldighetsperioden for IB-tillatelse til tre år.<sup>11</sup> Det ble vist til at den tidligere praksisen med femårsperioder var uheldig fordi det ofte vil forekomme endringer i markedsforholdene både hva gjelder norsk råvareproduksjon og næringsmiddelindustriens produksjonskapasitet. Dermed vil en IB-tillatelse kunne få negative konsekvenser for avsetningen og foredlingen av norskproduserte jordbruksråvarer, som ikke var mulig å forutse ut fra markedsforholdene på søknadstidspunktet. Samtidig la departementet til grunn at en gyldighetsperiode for IB-tillatelser på kun ett år ville være for kort for å kunne gi industrien den nødvendige forutsigbarhet de trenger for å kunne planlegge sine investeringer. Slik departementet så det, vil en treårsregel gi en god avveining mellom industriens behov for forutsigbarhet, og behovet for å kunne fange opp endringer i markedsforholdene i den næringspolitiske vurderingen av om tillatelse kan gis.

I § 3 femte ledd ble det foreslått å innta en bestemmelse om at IB-tillatelse kan gis selv om den opprinnelige landbruksvaren kun kan identifiseres gjennom produksjonsresepten til den ferdigvaren som utføres. Denne regelen følger i dag av tolloven § 6-4 første ledd, men i forslaget til nytt hjemmelsgrunnlag i vareførselloven § 4-7, er det i bestemmelsens første ledd bokstav a inntatt som et generelt vilkår for tollfritak at "den opprinnelige varen kan identifiseres i det bearbejdede produktet". Ved produksjon av landbruksvarer vil det ofte være umulig å direkte identifisere innsatsvarene i den gjenutførte ferdigvaren, for eksempel der det er benyttet mel i bakevarer.<sup>12</sup> Det vil således bli behov for å fastsette et unntak fra dette lovkravet i medhold av kompetanseshjemmelen i vareførselloven § 4-7 tredje ledd. Selv om man frem til ny vareførsellov trer i kraft vil få en dobbeltregulering med tolloven § 6-4, anså departementet det som hensiktsmessig å fastsette en slik regel i IB-forskriften allerede nå for å unngå en ny høring.

### **2.5.2 Høringsinstansenes innspill**

Hva gjelder vilkårene for innvilgelse av IB-tillatelse inntatt i § 3, er høringsinstansenes merknader først og fremst knyttet til vilkåret om at de landbruksvarene som midlertidig innføres må bearbejdes til eller inngå i den utførte ferdigvaren, samt vilkåret om at utførsel av ferdigvaren må foretas av samme foretak som stod for den midlertidige innførselen av landbruksvarene. Videre har flere av høringsinstansene fremmet merknader til forslaget om å oppheve pliktene til særskilt produksjons- og lagerregnskap og kvartalsvis innrapportering.

#### *a) Oppheving av pliktene til særskilt produksjons- og lagerregnskap og kvartalsvis innrapportering*

*Norges Bondelag og Norsk Gartnerforbund* mener at det er viktig at det føres streng kontroll med varene som tas inn for å brukes til innenlands bearbejding, for å sikre at man følger intensjonen med ordningen. Derfor er det viktig å opprettholde de kontrollordningene man allerede har, og innføre nye der det trengs. For å ivareta kontrollerbarheten mener både Bondelaget og Gartnerforbundet at kravene til rapportering og produksjons- og lagerregnskap bør opprettholdes. De mener at en oppheving av disse pliktene vil svekke kontrollen med hvilke

<sup>11</sup> Etter gyldighetsperiodens utløp må det søkes på nytt om ny IB-tillatelse.

<sup>12</sup> I slike tilfeller vil man ut fra produksjonsresepten og beskrivelser av produksjonsprosessen kunne fastslå om den aktuelle innsatsvaren inngår i den utførte ferdigvaren.

varer som føres inn og ut. Det pekes på at dette er spesielt viktig om man velger å utvide vareomfanget til ordningen.

Også *Nortura SA* uttaler at de er "sterkt uenige" i forslaget om å oppheve plikten til å føre særskilt produksjons- og lagerregnskap. Et slikt kontrollsystem er, etter deres mening, avgjørende for å sikre industriens og landbrukets balanserte interesser. De viser til at det ikke er slik at disse pliktene medfører noen stor arbeidsbyrde for bedriftene i dag. Slike regnskaps- og rapporteringsfunksjoner er automatiserte og inngår i ethvert regnskaps- og virksomhetsstyringsystem. For å sikre god kontroll med varestrøm og produksjon, mener *Nortura SA* at det også må pålegges periodisk innrapportering av produksjon, vareforbruk og eksport til landbruksmyndighetene.

Også *NHO Mat og Drikke* poengterer at bedriftene i dag har digitale produksjons- og lagersystemer som gjør at en fremlegging av produksjons- og lagerregnskap ikke er en så tyngende administrativ oppgave som det var tidligere.

*Skatteetaten* understreker på sin side at selv om kravet til særskilt produksjons- og lagerregnskap oppheves, vil produsenter av særavgiftspliktige varer fortsatt være underlagt en plikt til å føre regnskap over bruk av råstoff og produksjonens omfang etter skattemyndighetenes regelverk. I tillegg plikter registrerte virksomheter som deklarerer terminvise særavgifter, å føre lagerregnskap over særavgiftspliktige varer som lagres, jf. særavgiftsforskriften § 5-8.

*b) Vilkåret om at utførelse av ferdigvaren må foretas av samme foretak som stod for den midlertidige innførselen av landbruksvarene*

*NHO Mat og Drikke, Orkla ASA, Nortura SA og Norske Felleskjøp* er kritisk til forslaget om å oppheve muligheten til å søke om fellestillatelser.

*NHO Mat og Drikke og Orkla ASA* viser til at fellestillatelser er særlig praktisk ved forbruk av råvare som importeres og bearbeides i Norge (f.eks. korn som bearbeides til mel), og deretter selges til bedrift som benytter denne bearbeidede råvaren i produkter som selges ut av landet. Slik disse høringsinstansene ser det, leder forslaget til at den eksporterende bedriften vil måtte ha hele bearbeidingslinjen i sin bedrift. Å fjerne muligheten for fellestillatelse vil dermed, etter deres syn, fjerne muligheten for at f.eks. bakerier kan benytte seg av innenlands bearbeiding. Dette vil bety redusert volum for norske møller og dermed mindre avsetning.

*Norske Felleskjøp* stiller seg bak høringsinnspillet fra *NHO Mat og Drikke*. Felleskjøpet mener at dersom man fjerner muligheten til fellestillatelser, vil det mest sannsynlig føre til at aktiviteten opphører, med de konsekvensene det vil ha for kapasitetsutnyttelse, norske arbeidsplasser og bruk av supplerende norsk råvare. Slik de tolker forslaget, må hele bearbeidingslinjen med tilhørende logistikk måtte ligge til den enkelte bedrift. Dette vil øke kostnaden og investeringsbehovet, noe som ikke er regningsvarende. *Norske Felleskjøp* mener at en effektiv og god kontroll vil være enkel å sikre ved videreføring av fellestillatelser. Kontroll via dagens ERP datasystem gir etter deres mening god mulighet for kontroll og oppfølging av ordningen.

*Nortura SA* uttrykker på sin side at forutsatt at det føres kontroll med produksjon, lager og kvaliteter vil det ikke være nødvendig å gå bort fra den eksisterende ordningen med fellestillatelser. Dersom IB-ordningen skal gjøre det enklere å produsere for eksportmarkedet for matvareindustrien, mener *Nortura* at det er fornuftig å åpne opp for at også underleverandører til eksportforetakene kan ta sin del av verdiskapingen. Fellestillatelser vil, etter deres oppfatning, bidra til å redusere enhetskostnader hos underleverandørene, og således bidra til økt konkurransekraft.

*c) Vilåret om at de landbruksvarene som midlertidig innføres må bearbeides til eller inngå i den utførte ferdigvaren*

*Norges Bondelag, Norsk Gartnerforbund og Landbruksdirektoratet* støtter forslaget om å innføre krav om at de varene som innføres må inngå i varene som utføres.

*Norge Bondelag* uttaler at dette er en forutsetning for å oppfylle intensjonen med ordningen, nemlig at varene bare midlertidig er i Norge for så å eksporteres ut igjen. Det vises også til at samme prinsipp ligger til grunn i ordningen for utenlands bearbeiding. *Norsk Gartnerforbund* er opptatt av at det må være en balanse mellom import og eksport, og at de varene som importeres under ordningen derfor må ha minst samme kvalitet som de varene som eksporteres. Kun på denne måten kan behovet for avsetning av norskproduserte varer ivaretas.

Også *Landbruksdirektoratet* er opptatt av at innretningen av IB-ordningen ikke på noen måte må bidra til å uthule tollvernet for landbruksvarer. Etter *Landbruksdirektoratets* syn er det derfor avgjørende at hensynet til forenkling ikke må gå på bekostning av muligheten for å føre kontroll med ordningen. *Landbruksdirektoratet* støtter derfor innstrammingsforslagene. Samtidig fremhever *Landbruksdirektoratet* nødvendigheten av å føre en aktiv kontroll med ordningen. *Direktoratet* forutsetter at hjemlene for opplysningsplikt og kontroll inntatt hhv. §§ 5 og 6 vil være dekkende for det kontrollarbeidet *direktoratet* må iverksette. Videre vises det til at en eventuell økt benyttelse av ordningen, med tilhørende økt behov for kontroll, nødvendigvis vil medføre økt ressursbruk hos *Landbruksdirektoratet*.

*NHO Mat og Drikke, Orkla ASA og KLF* er på den annen side svært kritisk til forslaget om å oppheve muligheten til å kunne søke om å benytte varer av "samme slag og samme kvalitet". Disse høringsinstansene mener at et absolutt krav til at varene som innføres må inngå i varene som utføres, vil gjøre IB-ordningen mindre fleksibel for industrien og medføre at ordningen i svært liten grad vil bli benyttet. Vilåret vil få svært alvorlige konsekvenser for bedriftene fordi det griper inn i effektiviteten i produksjonen og dermed øker kostnadene. Vilåret vil medføre store investeringskostnader i særskilt produksjonsutstyr og lagerfasiliteter, for eksempel egne siloer og utvidet kjøleromskapasitet. Det fremheves at dette er særlig uheldig ved bulkråvarer som mel, melkepulver og melk i tank. *Orkla ASA* viser i denne sammenheng til at EU-regelverket for innenlandsk bearbeiding åpner for at det kan gis tillatelse til å anvende "tilsvarende vare" når man anvender slike bulkråvarer. Også for andre typer varer enn bulkvarer, vil krav om å holde varene adskilt påføre bedriftene store kostnader knyttet til

utvidelse av lagerkapasiteten. Separat produksjon med separate råvarer vil også bety fordyrende stopp i produksjonen for omstilling. Det vil også kunne medføre behov for endret resept på produktene og økt risiko/økte kostnader knyttet til relansering av nye produkter. Redusert volum som følge av eksportbortfall vil gi høyere enhetskostnader, som også rammer konkurransekraften for norsk produksjon på det norske markedet.

Både NHO Mat og Drikke og Orkla ASA fremhever at det vil bli krevende å opprettholde konkurransedyktig produksjon i Norge etter bortfall av eksportstøtten ved utgangen av 2020. IB-ordningen kan bidra til dette, men da er det behov for større fleksibilitet i regelverket, ikke mindre. Det er derfor, etter deres oppfatning, av avgjørende betydning at muligheten til å kunne benytte vare av samme slag og samme kvalitet videreføres. NHO Mat og Drikke forutsetter i denne sammenheng at Landbruksdirektoratet fortsatt skal fastsette hva man mener med "samme kvalitet", og kontrollere at kravet overholdes. Orkla ASA mener at det vil være fullt mulig og ikke spesielt ressurskrevende, å ha oversikt over mengde importerte råvarer og mengde råvarer som inngår i eksporterte varer. I noen tilfeller kan eksportproduksjon basert på separate råvarer være det beste og enkleste, og kanskje eneste løsning, mens det andre ganger opplagt ikke er slik.

KLF viser til at Landbruksdirektoratet gjennom søknadsprosedyrene vil få innsikt og kunnskap om den enkelte råvare egnethet som "byttevare", samt hvilke muligheter det vil være for å kontrollere at forskriften overholdes. Slik KLF ser det, skal det også etter departementets foreslåtte løsning utøves kontrollvirksomhet for å verifisere at importert råvare finnes i eksportvaren. KLF mener derfor at det ikke er noen vesentlig forskjell verken i kontrollomfang eller den tilliten som bedriften må vise seg verdig, for å drive IB med dagens modell eller foreslått løsning.

Nortura SA mener på sin side at, forutsatt at man viderefører kontroll med produksjon og lager, gjennomfører periodiske innrapporteringer og fører kontroll med kvaliteter (se over), bør man også kunne videreføre muligheten til å søke om samtykke til å anvende innsatsvarer av samme slag og samme kvalitet som de varer som skal innføres for bearbeiding. Etter Norturas vurdering vil det være tilstrekkelig for myndighetene å påse at utført mengde råvare tilsvarer den innførte. For næringsmiddelindustrien vil det være fordyrende og kompliserende å kreve at nøyaktig samme råvare skal inngå i den utførte ferdigvaren. Samtidig er Nortura opptatt av at det må føres kontroll med at utført vare inneholder samme kvalitet råvare som den innførte. For egg og kjøtt er dette vesentlig, da ulike stykningsdeler og kvaliteter prises svært ulikt og prisvariasjonene mellom det norske og internasjonale markedet kan være store. Manglende kontroll med kvaliteter vil kunne medføre markedsmessige forstyrrelser og ubalanser på reguleringslager som er uheldige for norsk primærproduksjon. Nortura kan ikke se at det er kompliserende å føre kontroll med kvaliteter på egg og kjøtt.

*d) Vilkåret om at de midlertidig innførte varene etter en næringspolitisk vurdering ikke vil fortrenge avsetning og foredling av norske landbruksvarer*

Den eneste høringsinstansen som har uttalt seg om dette vilkåret er *Norges Bondelag*. Bondelaget mener at det må tas hensyn til hvor stor andel av den importerte varen som skal bearbeides innenfor ordningen. Restproduktene vil bli fortollet som ved ordinær import, men det

vil være import som ikke nødvendigvis ville funnet sted uavhengig av denne ordningen. Bondelaget mener at dette kan virke importdrivende og gå utover avsetningen av norske landbruksvarer.

### **2.5.3 Departementets vurdering**

#### *a) Oppheving av pliktene til særskilt produksjons- og lagerregnskap og kvartalsvis innrapportering*

Både Norges Bondelag og Norsk Gartnerforbund mener at det er viktig at kravene til rapportering og produksjons- og lagerregnskap bør opprettholdes, for å sikre en effektiv kontroll. Nortura SA og NHO Mat og Drikke mener på sin side at det ikke innebærer noen stor forenkling å fjerne disse pliktene, ettersom dagens digitale produksjons- og lagerregnskap gjør dette lite arbeidskrevende.

Departementet vil fremheve at formålet bak kravet om å føre særskilt produksjons- og lagerregnskap og plikt til kvartalsvis rapportering til Landbruksdirektoratet, har vært å gi Landbruksdirektoratet et grunnlag for å følge med på om varer som importeres innenfor ordningen blir eksportert i tråd med tillatelsen som er gitt. Slik departementet ser det, kan dette kontrollbehovet ivaretas på andre måter.

Et bortfall av krav om å føre særskilt produksjons- og lagerregnskap og kvartalsvis rapportering, fritar på ingen måte aktørene fra å holde oversikt over inn- og utførsler innenfor ordningen. Aktørene plikter å oppbevare all dokumentasjon knyttet til bruken av IB-tillatelsen, og holde den tilgjengelig for kontroll. Aktørene plikter å gi Landbruksdirektoratet alle opplysninger som Landbruksdirektoratet finner nødvendig for å kunne forvalte ordningen (jf. IB-forskriften § 5), og direktoratet kan kreve å få fremlagt all dokumentasjon (jf. § 6). Landbruksdirektoratet har også hjemmel til å utføre kontroll av innsatsvarer, ferdigvarer og produksjon. Landbruksdirektoratet har derfor hjemmelsgrunnlag for å innhente alle opplysninger de finner nødvendig for å kunne kontrollere om varer som importeres innenfor ordningen blir eksportert i tråd med vilkårene i tillatelsen.

Videre kan Landbruksdirektoratet ved behov også innhente data om inn- og utførsler innenfor den enkelte tillatelse hos Tolletaten. Varer som importeres innenfor IB-ordningen for landbruksvarer, fortolles nemlig med egen prosedyrekode. Etter at bearbeidingen er gjennomført blir ferdigvarene som eksporteres registrert med egen prosedyrekode ved utførsel, og opplysninger om inn- og utførsel kan kontrolleres mot det som er oppgitt av råvareforbruk og produksjonsprosess i søknaden. Restprodukter/svinn fra produksjonen som ikke inngår i varene som eksporteres, må fortolles på ordinær måte. Dersom det er missamsvar mellom opplysninger fra aktøren og tall innhentet fra tolletatens system i forbindelse med en kontrollsak, vil forvaltningen som det klare utgangspunkt legge tolletatens tall til grunn.

På denne bakgrunn fastholder departementet forslaget om å oppheve pliktene til særskilt produksjons- og lagerregnskap og kvartalsvis innrapportering.

Det presiseres at det kun er plikten til å føre et *særskilt* produksjons- og lagerregnskap etter IB-regelverket som oppheves. Som Skatteetaten også minner om, vil de alminnelige kravene til regnskapsføring fortsatt gjelde. Produsenter av særavgiftspliktige varer vil fortsatt være underlagt en plikt til å føre regnskap over bruk av råstoff og produksjonens omfang etter skattemyndighetenes regelverk. I tillegg plikter registrerte virksomheter som deklarerer terminvise særavgifter å føre lagerregnskap over særavgiftspliktige varer som lagres, jf. særavgiftsforskriften § 5-8.

*b) Vilkåret om at utførsel av ferdigvaren må foretas av samme foretak som stod for den midlertidige innførselen av landbruksvarene*

Slik departementet tolker det, må innvendingene fra noen av høringsinstansene mot oppheving av mulighetene til å søke om samtykke til fellestillatelse bero på en misforståelse.

Departementet vil fremheve at det nye regelverket ikke krever at den bedriften som innehar IB-tillatelsen, selv må ha hele bearbeidingslinjen for den ferdigvaren som skal eksporteres. Det er ingenting i veien for å få godkjent en produksjon der deler av bearbeidingsprosessen foretas hos en innleid underleverandør. For eksempel at bakerier leier en mølle til å male det importerte kornet, før de selv baker de varene som skal eksporteres. Det er da bakeriet som eier varen gjennom hele bearbeidingsprosessen, også eventuelle restprodukter. På samme måte vil en mølle kunne leie inn baketjenester av et bakeri.

Ordningen med fellestillatelse har skapt store kontrollutfordringer på grunn av den uklare ansvarsfordelingen som oppstår der det ikke er samme aktør som innfører og utfører varene. Fellestillatelse har også i liten grad vært benyttet i praksis. Fellestillatelse har kun vært benyttet for korn, hvor en mølle og en eksportvirksomhet sammen har hatt tillatelse til å benytte ordningen.<sup>13</sup>

Departementet vil for øvrig bemerke at EU i sin IB-ordning heller ikke åpner for fellestillatelse.

Departementet fastholder på denne bakgrunn forslaget om å sette vilkår om at utførsel av ferdigvaren må foretas av samme foretak som stod for den midlertidige innførselen av landbruksvarene.

*c) Vilkåret om at de landbruksvarene som midlertidig innførte må bearbeides til eller inngå i den utførte ferdigvaren*

NHO Mat og Drikke, Orkla ASA og KLF er kritisk til forslaget om å sette et absolutt krav til at de landbruksvarene som midlertidig innføres må inngå i den utførte ferdigvaren, fordi dette innebærer en oppheving av muligheten til å søke om å kunne benytte varer av "samme slag og

---

<sup>13</sup> Møllen importerer korn som males til mel, som deretter selges til eksportvirksomhet som produserer en ferdigvare for eksport.



samme kvalitet". Det påpekes at dette vil innebære store investeringsbeløp fordi det må investeres i egen oppbevaring for de importerte IB-råvarene og tilhørende tilførselssystemer på fabrikk. Det fremheves at dette er særlig uheldig ved bulkråvarer som mel, melkepulver og melk i tank. Det vises i denne sammenheng til at EU-regelverket for innenlandsk bearbeiding åpner for at det kan gis tillatelse til å anvende "tilsvarende vare" når man anvender denne type bulkråvarer.

Etter den tidligere bestemmelsen i tollforskriften § 6-4-5, kunne det samtykkes til å benytte varer som "hører under det samme varenummer i tolltariffen som den vare som skal innføres for bearbeiding." Departementet vil fremheve at denne åpningen i praksis har vist seg krevende og skapt store kontrollutfordringer. Det kan være store kvalitetsforskjeller på varer innenfor samme varenummer, og med mindre det foretas fysiske kontroller ved hver innførsel er det vanskelig å forsikre seg om at det er varer av den samme kvaliteten som samtykket omfatter som innføres. Det er derfor av kontrollmessige hensyn behov for å stamme inn ordningen.

Samtidig ser departementet at det for typiske bulkråvarer som mel, melkepulver og melk i tank, kan stille seg noe annerledes. Slike varer av helt generisk art vil ikke ha noen klare kvalitetsforskjeller. Slik departementet ser det, vil det derfor etter forholdene kunne være aktuelt å tillate at varen lagres i felles silo/tank som norske og tidligere innfortollete varer, forutsatt at kontrollhensynet kan ivaretas på annen måte. Departementet velger derfor å fastsette en unntaksregel, inntatt i IB-forskriften § 3 sjette ledd, som gir Landbruksdirektoratet kompetanse til å samtykke til at foretaket kan anvende generiske varer av samme slag og samme kvalitet som de varer som skal innføres for bearbeiding. Departementet presiserer at dette kun er ment som en snever unntaksbestemmelse for å avhjelpe situasjoner der det vil være lite formålstjenlig å pålegge bedriften separat lagring og produksjonsprosess for generiske varer som mel, melkepulver og melk. Bestemmelsen gjelder ikke varer som for eksempel kjøtt og ost, som vil ha store kvalitetsforskjeller. Dette gjør at norsk IB-regelverk er i samsvar med EUs tilsvarende regelverk, som også åpner for å gi tillatelse til å anvende "tilsvarende vare" når varen er av generisk art.

I vurderingen av om samtykke etter denne unntaksbestemmelsen kan gis, vil det være avgjørende at bedriften kan fremlegge nødvendig dokumentasjon som kan godtgjøre at samme kvantum råvare som innføres inngår i den ferdigvaren som utføres. Hvordan et slikt balanseregnskap kan dokumenteres vil kunne variere fra sak til sak. Landbruksdirektoratet må derfor vurdere konkret i den enkelte sak hvilke krav som bør settes til slik dokumentasjon. Etter forholdene vil det for eksempel kunne være påkrevet at bedriften fører særskilt produksjons- og lagerregnskap selv om de alminnelige pliktene til å føre dette oppheves. Der forvaltningsavgjørelser beror på skjønn, som her, kan forvaltningen etter sikker ulovfestet rett stille vilkår som har en saklig sammenheng med avgjørelsen og som ikke er uforholdsmessig tyngende (vilkårslæren).<sup>14</sup> Ettersom det alltid ville måtte settes vilkår for et samtykke etter denne bestemmelsen, har departementet likevel valgt å tydeliggjøre dette i § 3 sjette ledd siste punktum av rent pedagogiske hensyn.

---

<sup>14</sup> Se for eksempel Rt. 1961 s. 297 (glacier blue), Rt. 1979 s. 994 (drosjesentral) og Rt. 2008 s. 1110 avsnitt 22.

For øvrig fastsettes hovedregelen i § 3 annet ledd bokstav c i tråd med departementets høringsutkast. Departementet vil imidlertid igjen presisere at det ikke vil anses som et brudd på dette vilkåret dersom en ubetydelig mengde norsk innsatsvare erstatter den importerte råvaren som følge av produksjonsprosessen, dersom det medfører betydelig merarbeid eller dersom det vil være vanskelig å forhindre dette. Dette innebærer at det for eksempel ikke er nødvendig å godtgjøre at anlegg er vasket helt ned før produksjon, selv om dette medfører at en ubetydelig mengde norsk råvare kan komme inn i ferdigvaren under produksjonen.

*d) Vilkåret om at de midlertidig innførte varene etter en næringspolitisk vurdering ikke vil fortrengte avsetning og foredling av norske landbruksvarer*

Norges Bondelag har fremmet en merknad om at det i den næringspolitiske vurderingen må kunne tas hensyn til hvor stor andel av den importerte varen som skal bearbeides innenfor ordningen. Bondelaget er bekymret for at IB-ordningen ellers vil virke importdrivende ved at store mengder restprodukter, som ikke ville blitt importert ellers, blir igjen i Norge og gå utover avsetningen av norske landbruksvarer.

Departementet vil bemerke at den næringspolitiske vurderingen etter IB-forskriften § 3 annet ledd bokstav d) skal være en bred helhetsvurdering av om de midlertidig innførte landbruksvarene vil kunne fortrengte avsetning og foredling av norske landbruksvarer. Herunder vil det etter forholdene kunne være relevant å ta hensyn til hvor stor mengde restprodukter som vil bli igjen på det norske markedet etter at ferdigvaren eksporteres. Restprodukter som er igjen etter at varen er bearbeidet, skal deklarerer som ordinær innførsel jf. tollforskriften § 6-4-3.

Som redegjort for i høringen skal Landbruksdirektoratet i den næringspolitiske vurderingen av om tillatelse kan innvilges, foreta en avveining av hvor sannsynlig det vil være at de innførte innsatsvarene binder opp en slik mengde av produksjonskapasiteten til tillatelsens innehaver, at norske produsenter står i fare for ikke å få levert og bearbeidet sine produkter. Det presiseres at ettersom det i utgangspunktet er positivt for verdiskapingen i norsk næringsmiddelindustri at norske bedrifter produserer for et større, utenlandsk marked, må det foreligge klare og konkrete holdepunkter for at tillatelsen vil kunne skape avsetningsproblemer for norske produsenter før søknaden kan avslås på dette grunnlaget.

## **2.6 Administrative bestemmelser**

### *Departementets høringsforslag*

De administrative bestemmelsene ble foreslått inntatt i IB-forskrift §§ 4 - 8.

Bestemmelser om søknad er inntatt i utkastets § 4. Av § 4 første ledd fremgår det at foretak som søker om IB-tillatelse, skal benytte søknadsskjema fastsatt av Landbruksdirektoratet. Som administrator av ordningen vil Landbruksdirektoratet ha kompetanse etter § 4 annet ledd til å fastsette nærmere krav til søknadens form og innhold. Søknaden må inneholde opplysninger som er nødvendige for at Landbruksdirektoratet kan foreta en reell vurdering av om vilkårene for

tillatelse til innenlandsk bearbeiding er oppfylt. Dette vil typisk være opplysninger om ferdigvaren som skal produseres, råvarene som skal innføres for bearbeiding, mengdeopplysninger, produksjonsprosess, varenummer, resept og opplysninger om svinn som kan oppstå i produksjonen.

Bestemmelser om opplysningsplikt og kontroll ble foreslått inntatt i hhv. §§ 5 og 6. Bestemmelsene er harmonisert med Landbruks- og matdepartementets øvrige regelverk med hjemmel i tolloven, og innebærer en tydeliggjøring av Landbruksdirektoratets kontrollhjelmer for å sikre tilgang til alle opplysninger som er nødvendige for å kunne utføre en effektiv kontroll av om bruken av IB-tillatelsen er i samsvar med regelverket.

Utkastets § 5 regulerer opplysningsplikten. Bestemmelsens første punktum pålegger både søker om og innehaver av tillatelse en plikt til å gi alle opplysninger som Landbruksdirektoratet finner nødvendig for å kunne forvalte ordningen. I nødvendighetskriteriet ligger det at opplysningsplikten ikke er ubegrenset og at bare relevante opplysninger kan kreves. Slik det fremgår av høringsbrevet er denne opplysningsplikten sammenholdt med Landbruksdirektoratets adgang til å innhente informasjon om bruken av IB-tillatelser fra Tolletaten, ment å erstatte behovet for den tidligere rapporteringsplikten<sup>15</sup> som ble foreslått opphevet.

I utkastets § 5 annet punktum videreføres plikten som innehaver av IB-tillatelse har til straks å varsle om alle forhold som kan ha betydning for tillatelsen.<sup>16</sup> Dette kan for eksempel være informasjon om restprodukter, overtallighet eller svinn utover det som fremgår av produksjonsresepten. Slike opplysninger er nødvendige for at Landbruksdirektoratet skal kunne vurdere om vilkårene for tillatelsen fortsatt er oppfylt. Ved større endringer, som for eksempel ferdigvarens råvaresammensetning, må det fremmes en ny søknad om IB-tillatelse.

Etter utkastet til § 6 første punktum kan Landbruksdirektoratet kreve å få forelagt all bokføring, korrespondanse og opptegnelser som vedkommer tillatelsen. Landbruksdirektoratet vil løpende kunne vurdere om det er behov for å foreta en slik dokumentkontroll. Denne hjemmelen vil gi myndighetene en generell adgang til å føre kontroll med dokumenter, og ivareta det kontrollhensynet som ligger bak plikten til å føre et eget produksjons- og lagerregnskap (som ble foreslått opphevet).<sup>17</sup> Videre var det i § 6 første punktum også foreslått en hjemmel til å kunne utføre nødvendig kontroll av råvarer, ferdigvarer og produksjon. I § 6 annet punktum ble det foreslått hjemmel for stedlig kontroll i de lokalene som disponeres av foretaket. Denne hjemmelen omfattet både egne lokaler og eventuelle leielokaler. I bestemmelsens tredje punktum ble det foreslått å tydeliggjøre foretakets plikter til å yte bistand både ved dokumentkontroll, forespørsel om vareprøver og stedlig kontroll. Tollmyndighetenes kontrolladgang etter tolloven gjelder for øvrig også fullt ut.

I utkastets § 7 var det inntatt en hjemmel for Landbruksdirektoratet til å trekke tilbake IB-tillatelsen ved brudd på vilkårene for tillatelsen.<sup>18</sup> Videre var det inntatt en hjemmel for

---

<sup>15</sup> Tidligere regel i tollforskriften § 6-4-7.

<sup>16</sup> En videreføring av tidligere bestemmelse i tollforskriften § 6-4-11 første ledd.

<sup>17</sup> Tidligere tollforskriften § 6-4-8.

<sup>18</sup> Bestemmelsen viderefører regelen i tidligere tollforskriften § 6-4-12 annet ledd.

Landbruksdirektoratet til å utestenge en aktør fra ordningen i inntil ett år. Det ble presisert i høringsbrevet at utestenging er en alvorlig sanksjon og vil således være forbeholdt grove eller gjentatte overtredelser.

I utkastets § 8 første ledd ble det fastslått at Landbruksdirektoratet har forvaltningsmyndigheten etter denne forskrift. Vedtak fattet av Landbruksdirektoratet kan påklages til Landbruks- og matdepartementet, jf. bestemmelsens annet ledd.

#### *Høringsinstansenes innspill*

Når det gjelder selve søknadsprosessen uttaler *Regelrådet* at det fremgår av dagens søknadsskjema at revisor må undertegne søknaden. *Regelrådet* fremhever at departementet kunne vurdert om kravet til revisor er unødvendig kostbart, særlig for tillatelser som gjelder mindre produksjoner. Videre påpeker *Regelrådet* at det ikke fremgår av høringsbrevet om søknadsprosessen er digitalisert i dag, eller om digitalisering er vurdert.

#### *Departementets vurdering*

Når det gjelder *Regelrådets* innspill vedørende revisorbekreftelse, vil Landbruks- og matdepartementet bemerke at dagens søknadsskjema er utformet av tollmyndighetene etter tollmyndighetenes regelverk. Når landbruksmyndighetene nå overtar tillatelsesordningen vil tollmyndighetens søknadsskjema følgelig bortfalle, herunder også revisorplikten som følger av tollmyndighetenes regelverk. I utkastet til IB-forskriften § 4 annet ledd er Landbruksdirektoratet som administrator av ordningen, gitt kompetanse til å utforme nytt søknadsskjema og søknadsprosedyrer. Direktoratet vil således kunne tilpasse søknadsskjema i samsvar med hvilke opplysninger som vil være nødvendige for å kunne realitetsbehandle søknaden. Dette gir direktoratet fleksibilitet til å tilpasse søknadsskjema på den mest hensiktsmessige måten. Det presiseres at det ikke er gitt hjemmel for å kreve at revisor undertegner søknaden.

Når det gjelder spørsmålet om digitalisering, vil departementet fremheve at Landbruksdirektoratets søknadssystem for næringslivet i import-/eksport-saker i all hovedsak allerede er digitalisert. Departementet har således ikke sett det nødvendig å understreke at dette også vil gjelde den nye ordningen. Søknadsprosessen for IB-tillatelser vil bli inntatt i det elektroniske søknadssystemet på samme måte som de andre ordningene Landbruksdirektoratet forvalter.

Alle de administrative bestemmelsene §§ 4 – 8 fastsettes i tråd med høringsforslaget.

### 3. Endringer i tollforskriften

Som en følge av den nye oppgavefordelingen mellom landbruksmyndighetene og tollmyndighetene flyttes reglene for tillatelsesordningen fra tollforskriften til den nye IB-forskriften, fastsatt av Landbruks- og matdepartementet. I høringen ble det derfor foreslått endringer i tollforskriften § 6-4, slik at bestemmelser om tillatelsesordningen, adgangen til å anvende varer av samme slag og kvalitet samt produksjons- og lagerregnskap oppheves. Dvs. regler som i dag følger av §§ 6-4-2 til 6-4-5, 6-4-8, 6-4-9, 6-4-10 andre ledd, 6-4-11 første ledd og 6-4-12 andre ledd. Det ble videre foreslått å oppheve regelen i § 6-4-1 som definerer landbruksvare, idet definisjonen nå følger av IB-forskriften. I høringsforslaget er det i § 6-4-1 første ledd i stedet tatt inn en regel om at innenlandsk bearbeiding av landbruksvare kan utføres av foretak som har tillatelse fra Landbruksdirektoratet.

Bestemmelser om tollbehandling for innenlandsk bearbeiding av landbruksvarer skal fortsatt ligge i tollmyndighetens regelverk. Dette betyr for eksempel at regler om sikkerhetsstillelse, gjenutførelsesfrist, toll på restprodukter og destruksjon fortsatt vil være regulert i tollforskriften. I utkastet til nytt regelverk ble det foreslått å videreføre regler om 6 måneders gjenutførelsesfrist som følger av tolloven § 6-4 andre ledd og tollforskriften § 6-4-2, og som det tidligere var regler om i § 6-4-10 første og tredje ledd. Videre ble regelen om sikkerhetsstillelse, tidligere inntatt i § 6-4-2 tredje ledd, foreslått flyttet til § 6-4-1 andre ledd. Bestemmelsen om toll på restprodukter i tidligere § 6-4-6 ble foreslått endret i tråd med forslaget om forenkling i rapporten fra Tolldirektoratet og Landbruksdirektoratet. Forslaget innebar at det ikke lenger skal betales toll ved innførselen for restprodukter som fremkommer under bearbeidingen. I stedet ble det foreslått en ny regel i § 6-4-3 om at den faktiske mengde restprodukter som er igjen etter varen er bearbeidet, skal deklarerer som ordinær innførsel. Forslaget er begrunnet med at det først er ved utførselen man vet hvor mye restprodukter som bearbeidingen eventuelt har medført og hvor mye toll man skal betale.

I høringen ble det også foreslått å oppheve tollforskriften § 6-4-7 om adskilt oppbevaring av ufortollet vare, ettersom dette ikke er et krav ved annen midlertidig innførsel. Det ble videre foreslått å oppheve tollforskriften § 6-4-11 andre ledd om destruksjon av ufortollete varer, samt § 6-4-12 om tollmyndighetenes adgang til kontroll. Dette ble begrunnet med at disse reglene allerede er dekket av tollregelverkets generelle bestemmelser om destruksjon og kontroll.

For øvrig ble det presisert i høringsbrevet at de generelle regler om melde- og fremleggelsesplikt og deklarasjonsplikt i tolloven og tollforskriften kapittel 3 og 4 også gjelder inn- og utførsel av landbruksvarer som skal bearbeides. Det samme gjelder tollmyndighetenes kontrollhjemmelen i tolloven kapittel 13.

Ingen av høringsinstansene har fremmet noen merknader til endringsforslagene til tollforskriften.

Tolldirektoratet fastsetter endringene i tollforskriften i samsvar med forslagene.

#### **4. Overgangsordning**

Både den nye IB-forskriften og endringene i tollforskriften trer i kraft 1. juli 2020. Dette innebærer at alle som søker om IB-tillatelse etter ikrafttredelsen vil bli behandlet etter nytt regelverk.

Når det gjelder eksisterende IB-tillatelser som er innvilget i medhold av det gamle regelverket, vil disse som utgangspunkt gjelde ut sin gyldighetsperiode på de forutsetninger tillatelsen ble gitt. Av forvaltningsmessige hensyn er det imidlertid nødvendig å sette en endelig sluttdato for disse tillatelsene slik at alle aktørene kommer inn under ny ordning. Ut fra hensynet til effektiv forvaltning av tollprosedyrer, oppfølging og kontroll er det ressurskrevende og lite hensiktsmessig for tollmyndighetene å vedlikeholde/opprettholde to ulike systemer over tid. Av denne grunn besluttet det at tillatelser innvilget i medhold av gammelt regelverk kun vil gjelde frem til 1. juli 2021. Tillatelser med gyldighet utover denne dato vil få gyldighetsperioden endret av Tolldirektoratet i medhold av tollforskriften § 3-1-19 (2). Dette vil i praksis kun gjelde noen få tillatelser.

Det presiseres at eksisterende IB-tillatelser gitt i medhold av gammelt regelverk, ikke vil kunne endres etter at nytt regelverk trer i kraft. Dersom en aktør ønsker å gjøre endringer, for eksempel mengde, resept e.l., må det søkes om ny tillatelse i medhold av nytt regelverk.

Med hilsen

Henrik Einevoll (e.f.)  
avdelingsdirektør

Siv Tanja Durteste  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*

Kopi: Tolldirektoratet