

Høring – forskrift om tollnedsettelse for landbruksvarer som gjeninnføres etter bearbeiding i utlandet

1. Bakgrunn og gjeldende regelverk

Gjeldende ordning med utenlands bearbeiding er hjemlet i tolltariffens innledende bestemmelser § 17 nr. 2 bokstav b som lyder:

"2. Ved gjeninnførsel av norske eller tidligere fortollede varer som har gjennomgått annen bearbeiding i utlandet enn reparasjon, eller som helt eller delvis er brukt til fremstilling av varer i utlandet, kan tollene nedsettes etter følgende regler:

b) For varer som svarer toll etter vekt eller antall, beregnes tollene med 8 % av bearbeidingskostnadene med tillegg av sendingskostnadene fram og tilbake.

Vilkår for tollnedsettelse etter denne bestemmelsen er at det ved bearbeidingen eller fremstillingen, bortsett fra avfall, ikke er fremkommet annen vare enn den som innføres."

Nærmere bestemmelser er fastsatt i tolltariffens innledende bestemmelser § 17 nr. 3-5. Etter disse bestemmelsene skal tollnedsettelse ikke gis dersom det ved utførselen er eller vil bli tilbakebetalt toll for den utførte varen, med mindre refusjonsbeløpet innbetales til Tollvesenet eller krav om refusjon frafalles. Videre er tollnedsettelse betinget av at innførselen foretas av den samme som utførte varene og at innførselen finner sted innen 1 år etter utførselen.

Ordnningen gjelder alle varer, ikke bare landbruksvarer. Det er ikke gitt nærmere regler i forskrift eller lignende.

For landbruksvarer innebærer ordningen at dersom landbruksvarer blir bearbeidet i utlandet vil det ikke bli beregnet ordinær toll for varene som tilføres i bearbeidingen, men kun 8 prosent toll på bearbeidingskostnadene. Gjeldende regelverk for utenlands bearbeiding kan således skape konkurranseskjevheter ved at næringsmiddelbedrifter som bruker ordningen kan ha økonomiske fordeler sammenlignet med bedrifter som produserer tilsvarende varer i Norge basert på bruk av norske råvarer. Regelverket kan derfor innebære en utilsiktet uthuling av importvernet for landbruksvarer. Samtidig har også regelverket i enkelte tilfeller medført en for høy tollbelastning som har begrenset industriens mulighet for å utnytte ordningen.

Det har i den senere tid blitt kjent at flere næringsmiddelbedrifter innenfor ordningen for utenlands bearbeiding har eksportert eksempelvis saltlake og sukker fra Norge for tilsetning av henholdsvis kjøtt og bær i utlandet, og deretter gjeninnført varene til Norge som kjøttprodukter og syltetøy med 8 prosent toll på bearbeidingskostnadene, dvs. langt lavere toll enn ordinær toll for de aktuelle produktene. Også i markedene for meierivarer og grønnsaker har en sett tilsvarende eksempler. Bruk av ordningen for utenlands bearbeiding har gitt disse bedriftene betydelige økonomiske fordeler på det norske markedet sammenlignet med konkurrerende bedrifter. Dette har ikke vært tilsiktet.

På denne bakgrunn legger Finansdepartementet og Landbruks- og matdepartementet fram utkast til forskrift om fastsettelse av tollnedsettelse for landbruksvarer som gjeninnføres etter bearbeiding i utlandet. Forslaget vil innebære en større grad av likhet i tollbelastningen og vil forhindre den utilsiktede forskjellsbehandlingen. Det vises for øvrig til omtale i St.prp. nr. 1 (2004-2005) Skatte-, avgifts- og tollvedtak, jf. St.prp. nr. 1 (2001-2002).

2. Tolltariffens innledende bestemmelser § 17

Tolltariffens innledende bestemmelser § 17 gjelder generelt, dvs. både landbruksvarer og andre varer. Det forslag som nå legges fram, berører kun landbruksvarer. Tolltariffens innledende bestemmelser § 17 vil derfor bli foreslått endret på dette punktet.

Tolltariffens innledende bestemmelser § 17 hører inn under Finansdepartementets ansvarsområde. Den nye forskriften vil bli administrert av både landbruksmyndighetene (Statens landbruksforvaltning) og toll- og avgiftsmyndighetene. Det vil bli vurdert nærmere hvilke endringer som eventuelt må foretas i tolltariffens innledende bestemmelser.

3. Nærmere om utkastet til forskrift

3.1 Generelt

Forskriften har til formål å regulere tollnedsettelse ved gjeninnførsel av landbruksvarer etter bearbeiding i utlandet.

Forslaget til forskrift innebærer at tollsatsen ved gjeninnførsel fastsettes for hver enkelt søknad. For de bearbeidede landbruksvarene (RÅK) fastsettes tollsatsen i samsvar med forskrift 21. desember 2001 nr. 1647 om fastsettelse av nedsatte tollsatser ved import av industrielt bearbeidede jordbruksvarer. For andre landbruksvarer (basis landbruksvarer) fastsettes tollsatsen i samsvar med forskrift 18. desember 2000 nr. 1315 om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer.

Generelt for både bearbeidede og andre landbruksvarer gjelder at den utførte andelen varer fra Norge ikke skal tollbelegges. Kun råvarer som tilføres den bearbeidede varen i utlandet, skal tollbelegges.

3.2 Nærmere om enkelte spørsmål

Departementene velger å legge to sentrale spørsmål knyttet til forvaltning av forskriften ut på åpen høring. Dette gjelder:

- 1) toll på bearbeidingskostnadene for basis landbruksvarer
- 2) krav til nasjonal egenproduksjon av vare som gjeninnføres

I forslaget til forskrift er det ikke lagt inn forslag til bestemmelser vedrørende disse to punktene. Departementene ser det derfor som viktig å få innspill fra høringsinstansene på disse to spørsmålene.

Toll på bearbeidingskostnadene

For basis landbruksvarer legger forskriften opp til at det skal beregnes toll av andelen tilførte råvarer i utlandet. Departementene ønsker å få belyst om det bør beregnes toll av bearbeidingskostnadene og i tilfelle på hvilket nivå en slik toll bør ligge. Med bearbeidingskostnader menes her kostnadene ved produksjon i utlandet (inkludert pakke og emballeringskostnader) med tillegg for sendingskostnader, fratrukket kostnaden for tilført utenlandsk vare.

Det understrekes at spørsmålet om toll på bearbeidingskostnadene ikke gjelder bearbeidede landbruksvarer (RÅK-industrien). Prinsippene om frihandel for RÅK-varer vil gjelde også innenfor ordningen for utenlands bearbeiding. For slike varer vil det ikke bli lagt toll på bearbeidingskostnadene.

Spørsmålet om toll på bearbeidingskostnadene må bl.a. sees i sammenheng med at toll på tilførte råvarer i mange tilfeller vil være høyere enn differansen mellom nasjonale priser og internasjonale priser for disse råvarene.

I tilfeller der det ikke tilføres råvarer utenlands, men kun dreier seg om bearbeiding av norske råvarer i utlandet, vil det ikke bli beregnet toll på råvaren. I slike tilfelle vil bruk av toll på bearbeidingskostnadene kunne ha betydning for lokaliseringen av foredlingen av norske råvarer.

Departementene legger til grunn at regelverket må utformes med generelle tollsatser. Det vil ikke være mulig å utforme og forvalte et regelverk der tollsatsen for bearbeidingskostnaden fastsettes individuelt. Det er viktig at høringsinstansene legger dette til grunn ved vurdering av om det bør være toll på bearbeidingskostnadene og i så fall hvilket nivå bearbeidingstollen skal ha.

Krav til egenproduksjon i Norge

Spørsmålet det her skal tas stilling til er om bedrifter uten produksjon i Norge skal kunne starte virksomhet utenlands basert på foredling av norske landbruksråvarer innenfor ordningen med utenlands bearbeiding.

Vi ber om innspill fra høringsinstansene på hvorvidt det bør være et krav om nasjonal egenproduksjon av tilsvarende vare som skal gjeninnføres etter utenlands bearbeiding og hva slags krav som eventuelt skal stilles. Et alternativ kan være at det stilles krav som følger: "Tollnedsettelse kan kun innvilges virksomheter som i Norge produserer tilsvarende landbruksvare på samme fremstillingstrinn som den gjeninnførte varen. Gjeninnført mengde landbruksvarer må ikke overstige X % av

virksomhetens totale egenproduksjon av tilsvarende produksjonssegment det foregående året.”

3.3 De enkelte paragrafer

§ 1. Virkeområde

Det er lagt til grunn at virkeområdet skal være generelt. Utgangspunktet er således landbrukskapitlene i tolltariffen, det vil si kapittel 1-24 (unntatt fisk), samt tolltariffens posisjoner 35.01, 35.02, 35.05, samt tollvarenumrene 38.23.1110, 38.23.1210, 38.23.1310, 38.23.1910 og 38.23.7010. Dette virkeområdet tilsvarer virkeområdet til forskrift 18. desember 2000 nr. 1315 om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer og forskrift 21. desember 2001 nr. 1647 om fastsettelse av nedsatte tollsats ved import av industrielt bearbejdede jordbruksvarer begge fastsatt av Landbruksdepartementet. En har vurdert at det ikke vil være hensiktsmessig å innlemme levende dyr i denne forskriften. Det foreslås derfor at tolltariffens kapittel 1 unntas fra virkeområdet.

Det er i annet ledd foreslått at tollvarenummer som etter den norske tolltariffen har fastsatt tollsats til null, unntas fra ordningen ettersom det for slike varer ikke er grunnlag for ytterligere tollnedsettelse.

I bestemmelsens tredje ledd er det foretatt en avgrensning mot forskrift 5. juli 2002 nr. 828 om individuelle tollnedsettelse og fordeling av tollkvoter til konserverindustrien (konserverforskriften). Begrunnelsen for avgrensningen er at konserverforskriften har som formål å stimulere til innenlands produksjon av råvarer til konserverindustrien, og samtidig sikre denne industrien supplementsråvarer til nedsatt tollsats. Konserverindustri defineres som bedrifter som avtar norske råvarer av frukt, bær og grønnsaker for produksjon av konserverte varer. Det stilles som vilkår at konserverindustrien benytter råvarene i egen produksjon. Utførsel av råvarer innvilget tollnedsettelse etter konserverforskriften for bearbejding og gjeninnførsel, vil således ikke være i tråd med intensjonen for ordningen.

Den foreslåtte ordningen med utenlands bearbejding kommer ikke til anvendelse for råvarer som er innvilget tillatelse til nedsatt toll (TNT) eller tillatelse til nedsatt tollsats innenfor kvote (ITT) etter konserverforskriften. Ordningen kommer heller ikke til anvendelse for råvarer importert etter konserverforskriftens bestemmelser, som senere innarbejdes i produkter som gjeninnføres på samme tollvarenummer som utført vare.

Bestemmelsens tredje ledd siste punktum innebærer at en ikke kan bearbejde innførte råvarer etter konserverforskriften til for eksempel bærmasse (pulp) for så å føre dette ut for produksjon av syltetøy. Utførsel av bærmasse som råvare til for eksempel en kake vil imidlertid være tillatt etter forskriften. Bakgrunnen for skillet er at syltetøyproduksjonen er å betrakte som en del av konserverproduksjonen, mens bærmasse som selges til bakervirksomheter blir å betrakte som en ferdigvare.

§ 2. Vilkår for tollnedsettelse

Bestemmelsens annet, tredje og fjerde ledd er en gjengivelse av vilkårene i tolltariffens innledende bestemmelser § 17 nr. 3, 4 og 5. Av opplysningshensyn og for å få en mer helhetlig oversikt over vilkårene for tollnedsettelse, anser

departementene likevel at det kan være hensiktsmessig at vilkårene i tolltariffen i dette tilfellet gjengis i forskriften. Det er toll- og avgiftsmyndighetene som vil ha ansvar for å påse at disse vilkårene er oppfylt.

§ 3. Søknad om tollnedsettelse

Skriftlig søknad skal sendes Statens landbruksforvaltning.

Forslaget inneholder en del særlige krav til søknadens innhold. I annet ledd første punktum stilles krav om at søknaden skal inneholde opplysninger om forventet gjeninnført kvantum per år. Annet ledd annet punktum relaterer seg til krav om råvaredeklarasjonen og dennes innhold. Og i tredje ledd kreves at det for andre landbruksvarer enn industrielt bearbeidede landbruksvarer skal gis prisopplysninger i søknaden. Kravene som stilles i § 3 er begrunnet i de spesielle hensyn som gjør seg gjeldende ved regulering av utenlands bearbeiding.

Alle søknader om tollnedsettelse behandles av SLF. Dette gjelder både opprinnelig søknad om tollnedsettelse og en eventuell senere søknad om endring i kvantum av forventet gjeninnført vare.

§ 4. Fastsettelse av tollsats for industrielt bearbeidede landbruksvarer

Ved gjeninnførsel av industrielt bearbeidede landbruksvarer foreslås det at tollsatsen skal fastsettes i samsvar med de relevante bestemmelser i forskrift 21. desember 2001 nr. 1647 om fastsettelse av nedsatte tollsatser ved import av industrielt bearbeidede jordbruksvarer (RÅK-forskriften), og i samsvar med tollfastsettelsesprinsippene nedfelt i protokoll 3 til EØS-avtalen.

Det er to alternative måter å fremstille reglene for fastsettelse av tollsats på. Enten å gjengi de relevante bestemmelsene i forskrift 21. desember 2001 nr. 1647 om fastsettelse av nedsatte tollsatser ved import av industrielt bearbeidede jordbruksvarer (RÅK-forskriften), eller å henvise til forskriften som helhet. Den siste metoden er valgt her.

Ved fastsettelse av tollsats skal det tas hensyn til andel utførte varer dvs. at det ikke skal beregnes toll for utførte varer. Andel utførte varer omfatter norskproduserte varer og tidligere fortollede varer.

For RÅK-varer hvor det innenfor importvernet er fastsatt spesifikk toll eller verditoll, vil det bli foretatt en særskilt vurdering av tollfastsettelsen for hver enkelt søknad om tillatelse til utenlands bearbeiding. Det er et begrenset antall RÅK-varer som har spesifikk toll eller verditoll. Tollsatsen vil for disse varene bli fastsatt i det enkelte tilfellet under hensyn til andel utførte varer. SLF vil så langt det er mulig legge RÅK-prinsippet til grunn, dvs. at det er råvareelementet i RÅK-varen som beskyttes. Det gis ikke industribeskyttelse. For et fåtall RÅK-varer med verditoll der denne beregningsmåten ikke er hensiktsmessig, vil en kunne legge til grunn en andelsbetragtning, det vil si at tollsatsen beregnes som følger: (100 % minus andel utførte varer i vektprosent av gjeninnført vare) multiplisert med tollsatsen.

SLF vil i høringsprosessen kunne være behjelpelig med å anskueliggjøre slike beregninger for konkrete eksempler.

§ 5. Fastsettelse av tollsats for andre landbruksvarer

Ved gjeninnførsel av andre landbruksvarer (basis landbruksvarer), foreslås det at det ikke beregnes toll på andelen av varen som tidligere er ført ut av landet. Tollsatsen for den andelen av den bearbejdede varen som tilføres i utlandet foreslås fastsatt etter satsene i gjeldende tolltariff. Dersom den tilførte varen er en landbruksvare, vil den dermed kunne gis tollnedsettelse i samsvar med de relevante bestemmelser i forskrift 18. desember 2000 nr. 1315 om administrative tollnedsettelse. Av dette følger at det ikke skal beregnes toll for tilførte varer der det ikke foreligger et beskyttelsesbehov for norsk produksjon. Slike varer vil være:

- Landbruksvarer som ikke er nevnt i forskrift om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer vedlegg 1, men som har samme varenummer som disse.
- Landbruksvarer som ikke er nevnt i forskrift om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer vedlegg 2.

Andel utført vare og andel tilført vare beregnes i vektprosent. Tollsatsen for gjeninnført vare (andre landbruksvarer) beregnes følgelig etter følgende formel:

(100 % minus (andel utførte varer i vektprosent pluss tilførte varer som ikke har et beskyttelsesbehov i vektprosent)) multiplisert med tollsatsen for gjeninnført vare i henhold til tolltariffen.

§ 6. Tillatelse til nedsatt tollsats

Etter utkastets første ledd kan tillatelse til nedsatt toll gis av Statens landbruksforvaltning for inntil ett år. Alle søknader om tillatelse til nedsatt tollsats må vurderes for å kontrollere at vilkårene for tollnedsettelse er oppfylt. På samme måte vurderes også søknader om endring i kvantum forventet gjeninnført vare.

Dersom søknaden innvilges vil tollnedsettelsen i mange tilfeller kunne bli den samme som foregående år, forutsatt at produktsammensetningen, tilførte -/utførte råvarer og produksjonsprosessen og liknende er den samme. Det samme vil gjelde i de tilfellene tollsatsen skal fastsettes skjønnsmessig. Unntak vil blant annet kunne forekomme ved gjeninnførsel av RÅK-varer tilsatt bær, da bærsatsen som legges til grunn for tollfastsetting fastsettes årlig i henhold til EØS-avtalens protokoll 3. Videre er tollfastsettelsen etter § 3 andre ledd avhengig av prisopplysninger.

Med hensyn til lengden på perioden for innvilging av tollnedsettelse har departementene videre lagt vekt på at tillatelse til nedsatt tollsats gis for inntil ett år ved innvilgelse av individuelle tollnedsettelse etter andre forskrifter om landbruksvarer. Virksomheter som benytter disse antas derfor å være kjent med en slik ordning. Videre fastsetter Stortinget årlige vedtak med hensyn til tollsats.

Erfaringer fra kontroll ved import av landbruksvarer med tollnedsettelse og ved utbetaling av tilskudd (bl.a. innenfor RÅK-ordningen) viser at produksjonsprosessen er en dynamisk prosess, hvor det foretas stadige endringer. Det er derfor sannsynlig at bruk av råvarer og deres andeler i ferdigvarene kan endres. En fordel ved en årlig fastsettelse av nedsatt toll, er at produktet, råvarene og sammensetningen vil bli gjennomgått både av vareeier og Statens landbruksforvaltning i forbindelse med innsending av søknad om tollnedsettelse. Årlig fastsettelse vil bidra til å fange opp endringer. Departementene mener at den foreslåtte ordning således vil forebygge kontroll saker. Erfaringer fra kontroll saker tilsier at det er ressurskrevende å sannsynliggjøre en produksjon tilbake i tid, både for myndighetene og for den enkelte virksomhet. Ordningen med årlig søknad og fastsettelse av nedsatt toll bør derfor også kunne være til virksomhetenes fordel.

§ 7. Adgang til å avslå søknad i særskilte tilfeller

Ordningen er ment å legge til rette for at næringsmiddelindustrien kan gjennomføre visse produksjonstilpassninger utenlands for å dekke det norske markedet. Dette kan eksempelvis skje ved prøveproduksjon, eller ved at industrien etablerer supplerende produksjonslinjer utenlands fordi de vurderer det som lite økonomisk lønnsomt å etablere produksjon i Norge.

Bestemmelsen er foreslått for å sikre at det ved vurdering av om tillatelse til nedsatt toll skal innvilges, skal tas hensyn til om utenlands bearbeiding av landbruksvarer vil medføre vesentlige økonomiske skadevirkninger for norsk landbruk. Dette vil særlig gjelde situasjoner hvor det oppstår utilsiktede markedsforstyrrelser som kan relatere seg til bruk av denne ordningen. Markedsforstyrrelser kan oppstå gjennom at varer som følge av en uforutsett utvikling blir importert i slike økende mengder og under slike forhold at det volder eller truer med å volde, alvorlig skade for norske produsenter av lignende eller konkurrerende vare.

I slike tilfeller må hensynet til norsk landbruk, det vil si å sikre avsetningsgrunnlag for norske landbruksvarer i henhold til jordbruksavtalens prisbestemmelser tillegges avgjørende vekt. Vurderingen kan resultere i at tiltak iverksettes ved at søknad om nedsatt toll (begrenses eller) ikke innvilges.

Også EUs bestemmelser om utenlandsk bearbeiding har nedfelt muligheter for å nekte innvilgelse av bevilling dersom slik utenlandsk bearbeiding i alvorlig grad vil kunne skade vesentlige interesser hos foredlingsvirksomhetene innen EU.

§ 8. Opplysningsplikt

Opplysningsplikten gjelder overfor både toll- og avgiftsmyndighetene og landbruksmyndighetene.

I forslaget er det gitt en særskilt bestemmelse om opplysningsplikt ved endringer i tidligere gitte opplysninger.

Forslaget legger opp til å innvilge individuelle tollnedsettelse årlig, basert på virksomhetens søknad og vedlagte råvaredeklarasjon. Det fremgår at utført

råvareandel skal fremgå klart av råvaredeklarasjonen. Dersom virksomheten foretar endringer i forhold til tidligere gitte opplysninger som har betydning for tollfastsettelsen innenfor gyldighetsperioden, har man vurdert ulike reguleringsmetoder som sikrer at slike endringer fanges opp og at korrekt toll belastes virksomheten. I denne forbindelse har man funnet det hensiktsmessig å tale om endringer generelt.

Departementene legger til grunn at det vil være svært ressurskrevende å foreta beregninger av toll som følge av endringer tilbake i tid, for eksempel etter en kontroll. Dette vil gjelde både for myndighetene og for de involverte virksomheter. Departementene legger derfor til grunn at endringer av produktsammensetningen skal legges fram for myndighetene så raskt som mulig, slik at korrekt toll kan fastsettes kort tid etter at endringen har funnet sted. Dette vil forebygge misbruk og muliggjøre kontroll.

På denne bakgrunn har departementene funnet det hensiktsmessig å pålegge virksomhetene en umiddelbar opplysningsplikt, jf. "straks", for endringer i tidligere gitte opplysninger. Det er satt som en betingelse at disse endringene kan ha betydning for tollfastsettelsen. Dette forslaget, sammenholdt med årlig fastsettelse av nedsatt toll, vil etter departementenes oppfatning bidra til å forebygge ressurskrevende kontrollsaker.

§ 9. *Kontroll*

Bestemmelsen regulerer Statens landbruksforvaltning sin kontrolladgang.

Toll- og avgiftsmyndighetene vil ha ansvar for å føre kontroll med at vilkårene i forskriften § 2 annet, tredje og fjerde ledd er oppfylt. Toll- og avgiftsmyndighetenes kontrolladgang reguleres av tolloven mv.

§ 10. *Bortfall av tillatelse mv.*

Etter utkastets første ledd faller tillatelse til nedsatt tollsats bort dersom forutsetningene for tillatelsen ikke lenger er tilstede. Det kan hevdes at slikt bortfall ikke krever særskilt forskriftsbestemmelse, men følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Departementene foreslår den imidlertid tatt med for ordens skyld.

Videre foreslås at ny tillatelse kan nektes for en periode på inntil ett år dersom virksomheten gjør seg skyldig i vesentlige eller gjentatte brudd på ordningens vilkår, jf. utkastet annet ledd.

§ 11. *Ikrafttredelse*

Ordnningen krever endring av tolltariffens innledende bestemmelser. Tolltariffens innledende bestemmelser vedtas av Stortinget for ett år av gangen, jf. Grunnloven § 75 bokstav a. Endringer i tolltariffens innledende bestemmelser skjer normalt i

forbindelse med vedtakelsen av budsjettet for kommende år. Endringer kan imidlertid også skje i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett, eventuelt etter fremleggelse av særskilt stortingsproposisjon. Dette vil bli vurdert etter gjennomført høringsrunde.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Som nevnt gir gjeldende ordning med utenlands bearbeiding skjevheter i tollbehandlingen av landbruksvarer. Forskriftsutkastet er ment å rette opp dette. For de bedrifter som har benyttet seg av gjeldende ordning med utenlands bearbeiding, vil forslaget dermed innebære en betydelig innstramming. I denne forbindelse påpekes imidlertid at det allerede i St.prp. nr. 1 (2001-2002) Skatte-, avgifts- og tollvedtak ble varslet at regelverket var under vurdering. Næringen har således vært kjent med at dagens ordning ville kunne bli erstattet av et annet system.

For landbruksmyndighetene antas ordningen å medføre merarbeid. For toll- og avgiftsmyndighetene antas de økonomiske og administrative konsekvensene å bli begrensende.

Forslaget antas å ha minimale provenykonsekvenser.